



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

이화여자대학교 대학원

2018학년도

박사학위 청구논문

승차공유(Ride Sharing)에 관한
공법적 고찰
-ICT 융합 플랫폼 서비스 모델을 중심으로-

법 학 과

하 민 정

2019

승차공유(Ride Sharing)에 관한
공법적 고찰
-ICT 융합 플랫폼 서비스 모델을 중심으로-

이 논문을 박사학위 논문으로 제출함

2019 년 6 월

이화여자대학교 대학원

법 학 과 하 민 정

하 민 정 의 박사학위 논문을 인준함

指導教授 최 승 원 _____

委員長 홍 정 선 _____

審査委員 김 대 인 _____

김 상 일 _____

서 을 오 _____

최 승 원 _____

이화여자대학교 대학원

목 차

제1장 서론	1
I. 문제의 제기	1
II. 연구의 목적	5
III. 연구의 구성과 방법	7
제2장 승차공유에 관한 기초적 고찰	11
I. 공유경제의 의의	11
1. 공유경제의 출현 배경	11
2. 공유경제의 개념	18
(1) 공유경제의 개념	18
(2) 공유경제 개념에 관한 논의	26
(3) 공유경제의 확산	18
3. 공유경제의 특징과 유형	20
(1) 공유경제에 관한 일반론	20
(2) 공유경제의 특징	26
(3) 공유경제의 형태 및 유형	29
4. 디지털 플랫폼 기반의 공유경제	33
5. 공유경제에 관한 주요 논의 동향	39
II. 공유경제에 대한 공법적 접근	41
1. 헌법적 측면	43
(1) 전자민주주의	43
(2) 법치주의	44

(3) 탈자본주의, 전자복지주의	4
2. 행정법적 측면	46
(1) 행정법의 기본원리	46
(2) 규제행정부의 기본원리	4
3. 소결	50
III. 승차공유에 관한 논의의 기초	5
1. 승차공유의 출현 배경	5
2. 국내 승차공유 플랫폼 서비스 모델의 유형 구분	35
(1) 차량공유	33
(2) 승차공유	36
3. 국내 승차공유 현황	6
4. 승차공유의 법적 과제	6
(1) 4차 산업혁명에 따른 스마트 모빌리티 서비스의 확산	36
(2) 새로운 수요·공급 시장 형성	8
(3) 혁신의 가속화와 법적 규율의 딜레마	37
제3장 승차공유에 관한 외국의 입법례	57
I. 미국	76
1. 승차공유의 출현배경	76
2. 승차공유 유형 및 현황	8
(1) 의의	78
(2) 서비스의 종류	79
(3) 서비스의 특징과 요금체계	8
(4) 평가 운영 시스템	8
(5) 기타 차량·승차공유 현황	8

3. 승차공유에 관한 입법과 현황	8
(1) 미국의 택시운송사업 규제와 승차공유 수용 요인	88
(2) 연방정부와 주정부 및 시정부의 승차공유 규제	49
(3) 각 주(州)의 입법형태와 규제 현황	9
4. 소결	110
II. 유럽	112
1. 승차공유의 출현배경 및 현황	112
2. 유럽의 국가별 차량·승차공유 규율현황	114
(1) 영국	114
(2) 프랑스	117
(3) 독일	120
(4) 스페인	124
3. 소결	126
III. 중국	127
1. 중국의 공유경제 육성정책	127
(1) 공유경제의 성장배경 및 현황	127
(2) 공유경제 서비스 육성·지원 정책	130
2. 승차공유 유형 및 현황	132
(1) 의의	132
(2) 서비스의 종류	133
(3) 서비스의 특징	135
3. 승차공유에 관한 입법과 현황	135
(1) 기존 택시운송업계와의 갈등	135
(2) 승차공유 관련 입법현황	138
(3) 규제정책 방향	144

4. 소결	146
IV. 일본	148
1. 차량·승차공유의 출현배경 및 현황	148
(1) 승차공유	148
(2) 차량공유	150
2. 승차공유 규율현황	152
(1) 일본 도로운송법상 ‘백탁행위’의 규제	152
(2) 국토교통성의 ‘민나노우버’ 실험중단 지도	153
3. 규제완화 정책	155
4. 소결	158
V. 기타국가	159
VI. 국외현황 비교분석 및 시사점	164
1. 국외현황 비교	164
2. 국내 시사점	170
 제4장 승차공유에 관한 국내의 입법현황과 문제점	173
I. 국내의 승차공유 입법현황과 사례	175
1. 현행 여객자동차 운수사업법제 개관	175
2. 자가용 자동차의 승차공유	177
(1) 우버의 불법영업 논란	177
(2) 자가용 자동차를 이용한 유상운송 및 알선 금지	178
3. 자가용 자동차의 카풀	179
(1) 플러스와 카카오카풀의 불법영업 논란	179
(2) 자가용 자동차를 이용한 유상운송 금지의 예외규정	180
4. 전세버스 운송사업자의 버스 승차공유	180

5. 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(렌터카) 승차공유	8
(1) 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(렌터카)를 이용한 유상운송 및 알선 금지	187
(2) 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(렌터카)와 대리운전기사를 이용 한 유상운송 및 알선 금지	189
(3) 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(승합렌터카)를 이용한 승차공유 논란	191
6. 소결	194
II. 승차공유 규율에 관한 법적 쟁점	196
1. 기술발전에 따른 규제에 관한 논의	196
(1) 규제에 관한 일반론	196
(2) 새로운 융합기술·서비스에 대한 규제의 문제	9
(3) 승차공유 규제의 필요성	201
2. 여객운송사업의 진입규제	208
(1) 「여객자동차 운수사업법」의 제정목적과 헌법적 근거	208
(2) 여객운송사업의 내용	205
(3) 여객운송사업의 특성	206
(4) 여객운송사업 진입규제의 정당성	22
3. 승차공유에 대한 진입규제로서 택시운송사업 진입규제의 적용	32
(1) 택시운송사업의 특성과 진입규제의 필요성	3
(2) 행정행위(면허)를 통한 진입규제	25
(3) 택시운송사업 면허의 법적 성질	26
(4) 현행 택시운송사업의 운행실태 및 구조적 문제점	2
4. 택시운송사업 관련 법 적용의 한계	25
(1) 이동수단 수요방식에 대한 인식과 수요·공급 형태의 변화	2

(2) 여객운송사업 관련 규제체계의 단일화	37
(3) 승차공유에 대한 법적 판단기준의 불명확성	9
(4) 직업(영업)의 자유 및 이동의 자유 실현	40
5. 개선방향	243
(1) 융·복합적 관점에서의 규율	248
(2) 이해조절과 공공의 이익 실현을 위한 규율	46
(3) 기존 규제와의 형평성이 고려된 규율	49
(4) 사례 및 데이터의 모니터링을 통한 새로운 입법 도출	1
6. 소결	253
 제5장 승차공유 활성화를 위한 법제 개선방안	3
I. 새로운 모빌리티 공유 서비스 확산에 대한 법적 합의	1
II. 승차공유의 법적 규율 방향	28
1. 지원과 육성의 관점에서의 법제 개선 방향	3
(1) 포괄적 네거티브 규제로의 입법추진	38
(2) 교통데이터 확보를 위한 규제 샌드박스 제도의 활용	6
(3) 여객자동차 운수사업법의 개정 또는 특별법 신설	1
(4) 자율규제의 고려	275
2. 승차공유 유형화에 따른 세부적 접근	28
(1) 유형화의 필요성	278
(2) 유형분류	279
(3) 유형에 따른 차별적 행정행위의 적용	28
(4) 법제 개선 방향 설정 시 고려요소 : 헌법에서 도출되는 행정법 원 리의 적용	286
3. 미래 신산업 기술융합 모빌리티 공유 서비스 모델에 대응 가능한 규	

을 방향과 향후 과제	290
(1) 효과와 전망	290
(2) 규율 방향	292
(3) 진정한 모빌리티 공유가치 창출을 위한 향후 과제	292
 제6장 요약과 제언: 결론에 갈음하여	296
I. 요약	296
II. 제언	307
 참고문헌	310
ABSTRACT	332

표 목 차

<표 1> P2P 유형 사례	25
<표 2> 전통산업경제와 공유경제의 특징 비교	72
<표 3> 렌탈 서비스와 공유경제의 특징 비교	82
<표 4> 공유경제의 비즈니스 모델	92
<표 5> 공유경제 자원별 분류	3
<표 6> 제공서비스에 따른 공유경제 분류	43
<표 7> 플랫폼 비즈니스의 상호작용	8
<표 8> 우버의 유형별 서비스 종류	8
<표 9> 우버 서비스의 작동 방식	8
<표 10> 각 주정부의 승차공유 관련 규제 및 관리기관	59
<표 11> 미국의 각 주별 운송네트워크회사에 대한 31개 규정 목록	99
<표 12> 중국공유경제발전보고서, 2016년 중국의 공유경제 분야별 시장규모 및 성장률	128
<표 13> 디디추싱의 유형별 서비스	134
<표 14> 중국 온라인 예약차량 서비스 관련 국가 정책 및 일부 대도시의 정책 비교	144
<표 15> 상하이 기존 택시 회사와의 규정사항 비교	4
<표 16> 승차공유 관련 각국의 규율현황 비교	6
<표 17> 여객자동차 운수사업법상 여객운송사업의 구분	2
<표 18> 전국 택시면허대수 및 택시 수송실적	2
<표 19> 서울 택시 3차 총량 산정결과	21
<표 20> 전국택시 면허대수	231
<표 21> 교통수단별 수송실적 및 수송 분담률 비교	2

논 문 개 요

정보통신기술(Information Communications Technology, ICT)의 발달로 ‘4차 산업혁명’이라는 패러다임에 접어든 오늘날, 빅데이터(Big Data), 클라우드 컴퓨팅(Cloud Computing), 소셜 미디어(Social Media), 스마트폰(Smart Phone), 인공지능(AI), 자율주행 자동차, 로봇, 생명과학 등 첨단 기술의 융·복합은 혁신적 기술을 기반으로 한 새로운 수요·공급 시장경제체제를 형성해 나가고 있다.

특히 전통 자본주의 경제의 부작용을 해결하기 위한 하나의 대안으로 ‘공유(sharing)’, ‘협력(cooperation)’과 같은 가치실현에 대한 관심이 높아지면서 유희자원을 활용한 공유경제(Sharing Economy)가 주목되고 있는 가운데, 공유경제를 기반으로 한 다양한 서비스가 세계적으로 끊임없이 등장하고 있다.

그 중 모빌리티 분야에서 모바일 플랫폼을 이용한 실시간 매칭(matching) 승차공유(Ride Sharing) 서비스의 대표적 모델로 볼 수 있는 미국의 ‘우버(Uber)’는 기존의 여객운송서비스 시장의 형태를 변화시켰다고 볼 수 있다. 전통적으로 공익성이 강한 규제로 이루어져온 여객운송서비스 영역에 이와 같은 승차공유 서비스의 확대가 실제로 기존 택시운송사업 분야의 고질적인 문제였던 승차거부, 부당요금, 불친절, 난폭운전, 심야시간 및 출퇴근 시간 택시공급 부족, 서비스 품질의 획일성 등에 대한 불만을 해소시켜주면서 소비자의 요구를 적극 반영한 혁신적 서비스 시장을 열어준 것으로 볼 수 있다. 그러나 우버와 같은 승차공유 서비스가 세계적으로 확대됨에 따라 기존의 여객운송사업 특히, 택시운송사업의 생존권과 사업구조를 위협하게 되면서 택시운송사업과 정면으로 충돌하여 다양한 사회적 갈등을 일으키고 있다.

한편, 국내에서는 승차공유 서비스를 택시운송서비스의 유사형태 서비스로 판단하여 「여객자동차 운수사업법」을 통해 진입규제가 이루어지고 있다. 그러나 현행법에 따라 일정 수준의 소유적 투자를 요건으로 하고 있는 강화상 특허의 대상인 택시운송사업에 대한 규제방식을 ICT와 여객운송서비스, 개인 간의 거래가 융합된 승차공유 서비스 사업에 그대로 적용하는 것은 정당화되기 어렵다. 승차공유 서비스가 실질적으로 기존의 택시운송사업과 유사한 여객운송 이동 서비스를 제

공하고 있다 하더라도 현행 법령의 미비와 법적 판단기준의 불명확성을 이유로 이를 일률적으로 제한 또는 금지하는 지금의 규제방식은 충분한 논거가 되지 못한다. 서비스의 제공 방법, 운영 시스템 등 실질적인 운영체계가 기존의 택시운송사업과는 달리 운영되고 있으므로 이에 대한 규율 또한 기존과는 차별적으로 적용되어야 한다. ICT와 이동 서비스, 개인 간의 거래가 결합된 형태의 네트워크 융합 서비스가 빠른 속도로 확대·활성화되고 있으며, 이에 따라 국민의 생활방식에도 많은 변화가 일어나고 있다. 기존의 전통적인 사업시스템과는 다른 이와 같은 혁신적인 서비스들은 앞으로도 기존의 사업을 보충하거나, 대체할 수 있고, 향후에도 지속적으로 발전될 가능성에 대해서는 모두가 공감하고 있다. 따라서 기존의 산업과 기술, 혁신이 융합된 이동 서비스 분야의 새로운 수요방식에 단지 ‘공공성’을 이유로 기존의 택시운송사업 관련 규제를 그대로 적용하는 것은 한계가 있다고 본다.

우리나라는 최고의 이동통신 인프라 확보 및 모바일 부문에서의 경쟁력, 수준 높은 소프트웨어 엔지니어를 보유하고 있는 환경임에도 불구하고 과학기술혁신에 대한 수직적·칸막이의 경직된 규율체계로 인해 새로운 혁신에 뒤처지고 있으며, 이로 인해 기존 산업의 규율체계와의 이해충돌 및 갈등 양상이 심화되고 있는 시행착오를 겪고 있는 것으로 보인다. 우버와 같은 새로운 혁신 서비스의 등장은 독점적 형태를 띠고 있는 현행 택시운송사업 구조로 인해 발생하는 피해부분을 보완해 나갈 수 있는 방향성과 이와 같은 상황 속에서 국가는 어떻게 대응해 나가야할 것인지에 대한 문제의식을 제시해 주고 있다고 생각된다.

따라서 본 논문은 헌법상 국민의 기본권 실현을 규범적 목표로, 민주주의, 법치주의를 기본원리로 삼아 사회복지국가의 모델을 추구하는 국가가 이러한 변화에 대응하여 어떤 역할을 해야 할 것인가에 대한 질문을 시작으로, ICT와 여객운송사업, 새로운 거래형태가 융합된 승차공유 서비스라는 새로운 영역에 대한 규율방향을 어떻게 정립해 나갈 것이며, 나아가 자율주행 자동차 등과 같은 미래 신산업 기술융합 모빌리티 공유모델에 대한 고려와 함께 지속가능하고 효율적인 규율방향을 위해 지금의 기술과 행정의 간극을 어떻게 조정해 나갈 것인가에 대한 해답을 찾고자 한다. 전통적 사고방식과 규율체계만으로는 급변하는 시대에 대응하

기에 한계가 있다. 그러므로 승차공유 플랫폼 서비스 모델이 단순히 혁신적인 비즈니스 모델에 그치지 않고 사회·경제적으로 추구해야 할 가치가 무엇인지에 대한 고민을 통해 모든 국민이 보다 높은 삶의 질을 누릴 수 있도록 이해조절과 협력, 연계와 조화를 이루어 기존사업과 미래사업이 공정한 경쟁환경 속에서 함께 발전해 나갈 수 있는 여건을 단계적으로 모색해 나가는 것이 가장 중요하다.

현재 계속해서 논란의 중심이 되고 있는 승차공유 서비스에 관한 문제의 핵심은 결국 사회 전체 즉, 공익과 개별 주체들 간의 이익갈등을 어떻게 해결해 나갈 것인가에 대한 문제이다. 수많은 이해갈등이 일어나고 있는 현대사회 속에서 다양한 주체들 간의 이해충돌을 조율하여 이를 조화롭게 해결하는 일은 행정법의 중요한 역할이다. 특히 빠르게 변화하는 새로운 기술사회에서 국가는 공익을 위해 주도적인 역할을 수행할 필요성이 크다는 점에서 행정법의 역할은 더욱 중요하다고 할 수 있다.

승차공유 플랫폼 서비스와 같이 기존 제도권에 포함되지 않았던 새로운 융합기술 서비스의 확대가 기존의 교통시장, 특히 택시시장에 상당한 영향을 미치게 되면서 기존사업과의 극심한 사회적 갈등을 발생시키고 있는 가운데, 이에 대한 법적 규제나 입법을 도입·적용하기 위해서는 기존 법률의 틀 안에서 단순히 이것이 허용되는지 금지되는지에 대한 이분법적 형태의 법적 접근은 지양될 필요가 있다. 전통적 견해에 따라 택시운송사업을 국가의 고유영역에 속하는 강학상 특허의 대상으로 보아 면허제와 같은 엄격한 규제를 적용하고 있는 가운데, 다양한 이익과 가치에 대한 비교형량과 이해조절이 배제된 채, 택시운송사업에 대한 규제를 그대로 적용하여 승차공유 사업에 대해서도 택시운송사업과 동일하게 엄격한 요건을 요구하고 있는 지금의 규제방법은 정당화되기 어렵다. 승차공유 서비스의 방식이나 사업운영 형태가 기존의 여객운송서비스 형태와 같은 오프라인방식이 아닌 모바일 플랫폼을 통해 계약, 결제, 요금결정, 평가운영 등이 이루어지고 있고, 개인 간 승차공유 서비스 형태 외에도 차량대여업체 또는 택시업체와의 제휴를 통해서도 이루어지는 등 다양한 형태의 승차공유 서비스 유형이 확대되고 있는 점을 감안할 때, 기존의 전통산업에 대한 규제 법령을 그대로 적용하는 것은 바람직하지 않다.

국민에게 이동 서비스를 제공하는 승차공유 플랫폼 서비스 사업은 공익적 요소가 강한 다른 교통사업에 비해 진입비용 및 운영비용 등이 상대적으로 적기 때문에 비교적 시장 진입장벽이 낮아 과당경쟁의 위험성을 내포하고 있고, 국민의 안전보호라는 측면에서 국가의 개입을 필요로 하게 된다. 그렇다 하더라도 지금의 규제방식과 같이 현행법의 획일적인 기준을 그대로 적용하기보다는 실질적으로 공공의 이익이 담보될 수 있도록 승차공유 서비스의 유형에 따라 규제의 범위를 달리 적용하는 것이 바람직하다고 생각된다. 특히 기존규율에 대한 전통적 이해의 전환을 위해서는 자원의 효율적 배분과 경쟁의 자유, 이동의 자유 및 직업 선택·영업의 자유와 공공복리, 위험방지 간의 조화를 어떻게 해소해 나가느냐가 무엇보다 중요하다. 따라서 그 출발점으로서 어떠한 형태로든 승차공유의 실질을 가진다면 이용자에게 보장되어야 하는 안전과 요금에 대한 공익적 수준을 준수할 것을 요건으로 하고, 구체적인 서비스 형태에 따라 주관적 요건(인적·물적 요건)과 객관적 요건의 준수방식을 구별하여 적용함으로써 국민의 안전과 인간다운 생활, 사회·경제적 위험, 공공의 이익 등 다양한 이익과 가치의 조건 하에서 최대의 실효성을 발휘할 수 있는 규제방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 이를 통해 이용자와 소비자 및 모든 국민이 각자의 목적과 수요에 적합한 이동 서비스를 선택할 수 있는 자유를 누릴 수 있도록 그 폭을 단계적으로 넓혀나가는 것이 바람직한 국가 행정의 방향이라고 생각된다.

주제어: 공유경제, 차량공유, 카셰어링, 승차공유, 라이드셰어링, 우버, 디디추싱, 카풀, 여객자동차운수사업법, 택시운송사업, 특허, 면허, 유상운송, 규제, 혁신, ICT, 플랫폼 서비스, 4차 산업혁명, 모빌리티, 기술융합

제1장 서론

I. 문제의 제기

‘4차 산업혁명’이라는 패러다임에 접어든 오늘날, 정보통신기술(ICT)의 발달로 인한 빅데이터(Big Data), 클라우드 컴퓨팅(Cloud Computing), 소셜 미디어(Social Media), 스마트폰(Smart Phone), 인공지능(AI), 자율주행 자동차, 로봇, 생명과학 등 첨단 기술의 융·복합으로 혁신적인 새로운 기술이 전례 없는 속도로 생산성을 높이면서 사회 전반의 모든 것이 빠르게 변화하고 있다.

특히 금융위기 이후 글로벌 경제위기, 자본주의 심화로 인한 대기업 편중사회, 경기 침체, 저성장, 취업난, 빈익빈 부익부현상, 가계소득 저하, 환경오염 등의 다양한 사회·경제적 문제가 지속됨에 따라 각종 폐해의 해결책 중 하나로 ‘공유(sharing)’, ‘협력(cooperation)’, ‘사회적 가치창출’과 같은 새로운 가치실현이 일어남으로써 공유경제를 기반으로 한 다양한 서비스가 세계적으로 끊임없이 등장하고 있다. 경쟁이 아닌 협력, 독점이 아닌 분배, 배타적 소유가 아닌 공유로의 새로운 가치를 추구하고 있는 것이다. 즉, 과거 수직적, 독점적, 중앙집권적 자본주의 체계가 수평적, 분산적, 공유의 생태계로 전환되고 있는 것으로 파악할 수 있다.

이와 같은 현상은 오늘날 ICT와 스마트폰의 발전으로 모바일 서비스 및 SNS(Social Network Service), 디지털 플랫폼 등과 같은 기술과 결합하여 개인 간(Peer to Peer, P2P) 대여, 교환, 거래와 같은 다양한 수요·공급의 연계가 간편해지고 원활해짐에 따라 새로운 형태의 수요·공급 시장경제체제를 끊임없이 창출해내고 있다. 특히 교통영역에서 논란의 중심이 되고 있는 ‘우버(Uber)’와 같은 승차공유 플랫폼 서비스의 등장과 확대는 소비자에게는 개인화된 다양한 거래 형성과 경제적 가치 제고, 자기주도적 일자리 창출 등의 편익을 가져다주는 반면, 승차공유 서비스가 세계적으로 확대됨에 따라 기존 법제와 새로운 현상 간에 충돌을 일으키면서 기존의 택시산업 및 여객운송사업의 근간을 흔드는 요인으로 작용

함에 따라 세계 각 국에서는 현재 이로 인한 다양한 현안과 갈등에 직면하고 있다.

우버가 2010년부터 세계적으로 확대됨에 따라 각 국가별, 도시별로 여객운송사업 및 택시관련 규제체계, 기존 택시 서비스의 공급현황 및 택시산업과의 갈등 정도, 승차공유 플랫폼 사업자의 분류와 영업방식 등에 따라 승차공유 서비스를 국가차원에서 수용하거나 또는 제한적으로 수용하거나 이를 금지하는 등 규율이 달리 이루어지고 있기는 하나, 많은 국가에서는 공유경제를 경제성장 및 활성화 등의 측면에서 기존의 산업구조와 경제구조를 변화시킬 수 있는 중요한 요인으로 인식하고 이에 따라 각 국가의 실정에 맞는 다양한 법과 제도, 정책을 정비해 나가고 있다. 특히 미국의 경우 승차공유 플랫폼 서비스 모델의 특수성을 반영하여 승차공유 서비스 기업을 ‘운송네트워크회사(TNC)’라는 새로운 분야로 정의함으로써 이들을 독자적인 사업영역으로 인정하고, 이에 따라 특화된 보험제도와 안전제도 등에 관한 세부 사항들을 운송네트워크회사와 상호 협력하여 보완해 나가는 방향의 합리적인 입법을 도입하기 위해 노력하고 있다. 중국의 경우에도 규제보다는 지원과 육성에 초점을 맞추어 자국의 신산업이 성장할 수 있도록 승차공유 서비스에 대해 ‘온라인 예약차량(网络预约出租汽车)’이라는 새로운 분류를 통해 이를 합법화하는 한편, 이에 대한 구체적인 규제와 감독은 지방정부와 시장의 자율에 맡기고, 필요시에 국가차원에서 보완책을 마련함으로써 새로운 산업을 제약하지 않는 형태의 점진적인 규제를 추진해 나가고 있다.

한편, 우리나라에서도 4차 산업혁명에 따른 공유경제 모델의 확산으로 차량·승차공유 서비스 시장이 점점 확대되고 있는 추세이지만, 우버와 같은 개인의 승차공유 서비스는 법적으로 금지되고 있다. 2014년 우리나라에도 우버가 진출하였으나, 승차공유 서비스를 택시운송서비스의 유사형태 서비스로 판단함으로써 「여객자동차운수사업법」과 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」에 따른 ‘불법 유사운송 및 알선행위’에 해당하여 실정법 위반으로 서비스가 금지되고 있다. 우리나라의 경우 ‘여객운송서비스’를 특별한 공공성 규제가 강한 영역으로 보고 있으며, 특히 ‘택시운송사업’에 대해서는 공공성의 실현이나 과당경쟁의 방지를 목표로 국가가 시장에서의 경쟁을 제한하고 있다. 이로 인해 정부정책에 대한 의존도가 높

아지게 되면서 결과적으로 서비스 개선에 대한 경쟁이 일어나기 힘든 구조의 독점 사업 형태가 지속되어 택시 서비스 품질의 획일성, 고질적인 승차거부 문제, 부당요금, 심야시간 및 출퇴근시간 택시공급 부족 등의 다양한 문제들이 소비자의 불만으로 이어져 왔다. 이러한 문제들을 승차공유 서비스가 해소시켜 주면서 수요가 확대됨에 따라 유사한 형태의 서비스들이 기존제도의 빈틈 즉, 현행법의 예외규정에 근거하여 계속해서 등장하고 있는 탓에 기존 택시업계와의 갈등이 끊임없이 야기되고 있는 실정이다.

특히 2018년에는 「여객자동차 운수사업법」 제81조 제1항 제1호의 예외규정에 근거한 카카오모빌리티의 ‘카카오 카풀’ 서비스 도입이 본격적으로 추진되자 택시 운전기사가 카카오 카풀에 항의하며 분신해 사망하는 사건이 발생하는 등 기존 택시업계와의 갈등이 극에 달하게 되었다. 이를 해결하고자 ‘택시·카풀 사회적 대타협기구’에서 갈등 해소를 위한 논의 끝에 국한된 승차 횟수·시간의 범위 내에서의 승차공유 서비스 허용과 플랫폼 택시의 도입 등의 합의안을 도출하기도 하였다. 그러나 이와 같은 합의안의 내용은 승차공유 본연의 효과를 기대하기에는 어려운 부분이 있으며, 실질적으로는 기존 규제의 범위를 더욱 확장하는 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 또한 최근 활성화되고 있는 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제18조 제1호 바목에 따른 ‘타다’서비스의 경우에도 11인승 이상 15인승 이하의 승합자동차를 대여할 때 자동차 대여사업자에게 운전자의 알선을 허용하는 예외규정에 따라 합법적으로 서비스를 제공하고 있으나, 이마저도 지속적인 택시업계의 고발과 갈등으로 규제의 범위가 더욱 넓어지게 될 우려가 있는 부분이다.

승차공유 플랫폼 서비스와 같이 기존과는 다른 ICT 융합형태의 신규 서비스의 경우 기존 사업방식과의 차이점으로 인해 법적성격이 명확하게 판단되지 않는 것이 특징이다. 현재 우리나라에서는 승차공유 플랫폼 서비스에 대한 관련 법률이 없는 상황에서 기존 택시업계의 반발 등을 이유로 해당 서비스를 택시운송서비스의 유사형태 서비스로 판단하여 「여객자동차 운수사업법」에 따라 이를 규율하고 있다. 이에 따라 택시관련 규제가 적용되지 않는 예외적인 범위에서만 한정적으로 승차공유 플랫폼 서비스가 운영될 수밖에 없는 한계가 있다. 따라서 ‘일반인 이 누구나’ 자기의 의사에 따라 자동차를 이용한 이동 서비스의 운전기사로서 활

동할 수 있는 승차공유 서비스 사업방식은 면허제 기반의 현행 택시운송사업 제도와의 관계에서 마찰의 원인이 되고 있다.

그러나 승차공유 플랫폼 서비스와 같은 서비스가 실질적으로 택시운송사업과 유사한 여객운송 이동 서비스를 제공하고 있다 하더라도 현행 법령의 미비를 이유로 이를 일률적으로 제한 또는 금지하는 것은 타당하지 않다. 서비스의 제공 방법, 운영 시스템 등 실질적인 사업체계가 기존의 택시운송사업과는 다르게 운영되고 있으므로 이에 대한 규율 또한 기존과는 달리 적용되는 것이 바람직하다. 행정법학의 전통적인 견해에 따라 택시운송사업을 특허적 성격으로 보고 이에 대한 요건들을 갖출 것을 요구하고 있는 현행 규제방식은 오늘날 기술·사회적 환경 변화의 흐름에 부합하지 않는다. ICT의 발전에 따라 국민의 생활방식에도 많은 변화가 일어나고 있으며, ICT와 이동 서비스가 결합된 형태의 네트워크 융합 서비스 역시 점차 활성화되고 있다. 기존의 전통적인 사업시스템과는 다른 이와 같은 혁신적인 서비스는 앞으로도 기존의 사업을 보충하거나, 대체할 수 있으며 이러한 방식이 향후 지속적으로 발전될 가능성에 대해서는 모두가 공감하고 있다. 기술과 혁신이 융합된 이동 서비스 분야의 새로운 수요방식에 단지 ‘공공성’을 이유로 기존의 택시운송사업 관련 규제를 적용하는 것은 한계가 있다고 생각된다. 따라서 현재의 독점적 택시운송사업 구조로 인해 발생하는 피해부분을 공정경쟁을 통해 보완될 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 생각되며, 이에 따라 새로운 기술기반 서비스에 대한 입법과 행정규제에 있어서도 변화가 필요한 시점이다.

새로운 기술 서비스에 따른 경제활동과 관련한 정부의 역할과 책임범위를 둘러싼 사회적 갈등으로 인해 현재 우리의 법과 제도는 딜레마에 놓인 상황으로 보여진다. 이러한 상황에서 공법학 특히 행정법학은 국가와 기업, 국민간의 이해조절을 통해 규율방향을 제시해주어야 한다. 과거 전통적인 정부의 역할, 규제체계에 대한 한계에서 벗어나 현재사회에 적합한 사회발전의 패러다임을 분석하고, 발전시켜나가야 하며, 현재 직면하고 있는 갈등을 해결하기 위해 국가는 어떠한 방법으로 대응해야 할 것인지에 대한 해답을 찾아야 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 현상에 대한 다방면에서의 연구가 필요하며, 객관적인 자료와 정보를 바탕으로 기존의 규율체계가 추구해온 가치가 무엇인지, 새로운 현상이 가져

오는 변화의 목적과 가치가 무엇인지 이를 비교·형량하여 이에 대한 구체적 해결 방안을 모색해 나가는 것이 중요하다.

따라서 헌법상 국민의 기본권 실현을 규범적 목표로, 민주주의, 법치주의를 기본원리로 삼아 복지국가 및 사회국가의 모델을 추구하는 국가의 정부¹⁾는 이러한 변화에 대해 어떤 역할을 해야 할 것인가에 대한 질문을 시작으로 본 연구는 혁신의 영역 특히 승차공유 서비스 분야에서의 규제를 어떻게 정립할 것이며, 미래 신산업 기술융합 분야에 대한 고려와 함께 지속가능하고 효율적인 국가의 규율방향은 무엇인가에 대한 해답을 찾고자 한다.

II. 연구의 목적

헌법은 인간으로서의 존엄과 가치를 기본권의 핵심적인 내용으로 국가에게 기본권을 보장할 의무를 지우고 있으며, 이에 따라 경제 질서, 사회보장, 공공복리의 증진을 위하여 노력할 의무를 규정하고 있다.

헌법 제37조 제2항에서는 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하면서, 제119조에서는 “대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다. 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 규정하여 국가의 질서유지, 공공복리, 경제민주화에 대한 국가적 규제를 용인하면서 과잉금지, 기본권, 시장경제 질서에 대한 최소한의 침해를 규정하고 있다.

이처럼 국가는 혁신적 경제활동을 장려하여 균형 있는 국민경제 성장을 창출하

1) 이회정, “커뮤니케이션 기술의 발전과 디지털 플랫폼 규제”, 행정법연구 제49권, 행정법이론실무학회, 2017, 54면.

고 유지하여야 할 입장임과 동시에 새로운 혁신적 경제활동이 기존의 법제와 충돌하면서 생기는 이해관계의 조절, 새로운 서비스에 대한 수요자의 요구와 공동체 사회에 대한 위험성을 제거하기 위한 규제의 필요성 및 강도라는 서로 상반되는 가치지향을 두고 선택의 딜레마에 놓이게 된다. 디지털 공유경제의 활성화와 성장을 통한 새로운 부가가치의 창출은 사회·경제 전반의 역동성을 높이는 선순환 구조를 만들 수 있는 계기가 될 수 있는 반면, 변화하는 시대의 흐름에 대응하지 못하고 경직·정체되어 있는 법제도와 정책 규제는 갈등 양상을 더욱 확대시킬 수 있다.

오늘날의 행정법에서는 종래의 소극적인 질서유지기능보다 적극적인 질서형성 및 조정의 기능이 점차 요구되고 있으며, 올바른 법적 판단을 위하여 실체적 사실관계와 사회·정치·경제적 제반 맥락 등에 대한 이해가 점점 증대되고 있다.²⁾ 디지털 경제패러다임으로의 변화와 기술·혁신 결합의 상황 속에서 전통적·형식적·개념법학적 대응만으로는 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 다양한 법익들이 조화롭게 보호될 수 있도록 사회의 구조변화에 상응하는 새로운 공적 과제에 대한 이행에 있어서는 융·복합적·실질적·효과법학적 고려가 힘께 이루어져야 한다.

‘공유경제’라는 새로운 형태의 서비스 모델이 기존 사업자와 이해관계 측면에서 다양한 갈등을 발생시키고 있는 가운데, 이와 같이 수많은 이해갈등이 일어나고 있는 현대사회 속에서 그 이해의 충돌을 조율하거나 해결하는 일은 법의 중요한 역할이다. 특히 새로운 기술사회에서 국가는 주도적인 역할을 수행할 수밖에 없는 구조라는 점에서 행정법의 역할은 더욱 중요하다고 할 수 있다. 새로운 기술 기반의 서비스가 오늘날 삶의 현실을 반영하고 있다고 볼 때, 혁신적인 기술에 적용할 수 있는 법체계, 그러면서도 혁신적인 기술이 가져올 수 있는 위험을 관리할 수 있는 법체계, 오늘날 국가·기업·국민간의 변화된 관계를 반영할 수 있는 법체계의 필요성이 증대됨에 따라 이를 법적으로 어떻게 해결해나가야 할 것인가에 대한 고민은 중요한 과제가 되지 않을 수 없다. 혁신적인 기술을 규율하는 법제가 바로 행정법의 핵심영역이라고 할 수 있는 규제법제라는 점에서도 그러하며, 국가·기업·국민의 변화된 거버넌스를 다루는 법 영역 역시 행정법에 해당한다고

2) 김유환 (b), 「행정법과 규제정책」, 삼원사, 2017, 3-4면.

볼 수 있기 때문이다.³⁾ 특히 국제사회가 개방사회 및 정보사회로 변화하면서 규제개혁과 새로운 입법에 대한 요구가 수시로 나타나는 가운데 국가는 복잡하게 얽힌 기존 규제체계를 변화시키면서 민주적 법치사회에서 정부와 시장의 적절한 역할분담과 협력적 보완관계를 위해 노력해야 한다.⁴⁾ 그러므로 공적 과제의 이행 보장을 위한 효과적인 거버넌스를 구축하기 위해 국가·기업·국민의 협력관계를 어떻게 모색해 나갈 것인가에 대한 고민은 매우 중요한 부분이다.

따라서 본 논문에서는 급변하는 4차 산업혁명 시대에서 다양화되고 있는 공유경제 현상들을 객관적으로 탐구하고, 특히 승차공유 플랫폼 서비스를 중심으로 기존의 법제도 및 법적판단과 새로운 현상 사이의 갈등 원인과 해결방향에 대하여 행정법적 측면에서 탐구하고자 한다. 특히 앞서 과도기를 겪은 외국의 입법현황과 법적판단을 살펴봄으로써 이를 해결해 나가는 과정에서 도출된 쟁점과 논의들을 토대로 우리나라의 행정기능이 민주성과 적법성을 바탕으로 국민의 기본권이 실현될 수 있도록 사회 구성원 모두가 자원의 최적 활용을 통해 다양한 혜택을 받을 수 있는 최선의 방안이 무엇인지 공법적 관점에서 이를 살피고, 그에 따른 개선방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

Ⅲ. 연구의 구성과 방법

본 논문은 급변하는 4차 산업혁명 시대의 흐름 속에서 ICT를 기반으로 한 공유경제 서비스 모델과 같은 생산·소비 방식의 새로운 현상에 대한 규율 방향이 본질적으로 어떻게 이루어져야 할 것인가에 대한 이론적 탐구를 바탕으로 하고자 한다.

먼저 제1장에서는 문제의 제기와 연구의 목적, 연구의 구성과 방법을 기술한다.

제2장에서는 이후 장들을 준비하는 기초 논의로서 공유경제가 무엇이고, 그 출현배경과 이론적 배경, 오늘날 공유경제의 대표적 특징과 유형들을 검토 한 후,

3) 최승필, 김대인, 임현, 「신성장분야 규제법제개선연구(1) 제3편 제4차 산업혁명에 따른 규제개혁 및 거버넌스 개편 -행정법이론을 중심으로 한 접근-」, 한국법제연구원, 2017, 26면.

4) 선정원, 「규제개혁과 정부책임」, 대영문화사, 2017, 29-30면.

공유경제 관련 선행연구의 주된 논의 동향을 파악하고자 한다. 또한 새로운 생산·소비 방식의 공유경제에 대한 공법적 접근을 통해 이를 기반으로 논문의 방향성을 제시하고자 한다. 특히 기존의 제도와 현재의 시스템 현상과의 충돌을 진단하고 이를 해결하기 위해서는 공유경제형 이동 서비스에 대한 면밀한 분석이 필요하다고 생각되어 차량공유(Car Sharing)와 승차공유(Ride Sharing) 서비스의 세부적 유형 구분을 통해 국내에서의 허용여부와 허용범위를 파악하고자 한다. 제공자원 형태와 서비스 유형에 따라 차량공유와 승차공유를 구분하고, 차량소유형태, 예약기관, 예약방법, 사용기간, 운영목적, 서비스방식, 사업유형, 현행법상 허용여부 등 보다 세밀한 유형 구분을 통하여 이를 바탕으로 현재 국내에서 규제되고 있는 승차공유 서비스 현황을 파악하고, 이에 대한 법제도적 규율 방안과 범위를 모색하고자 한다.

제3장에서는 전통적으로 국가의 고유 영역으로 규제가 이루어져 왔던 여객운송 서비스 영역에 진출한 우버(Uber)의 승차공유 서비스 사례를 중심으로 승차공유에 대한 외국의 입법례를 살펴본 후, 국내 입법현황과의 비교분석을 통하여 우리나라 법제에 주는 시사점을 도출함으로써 우리 실정에 맞는 법제 개선방향을 모색하고자 한다.

제4장에서는 국내에서 규제되고 있는 승차공유 플랫폼 서비스 사례를 중심으로 승차공유 서비스에 대한 정부규제의 현황 및 쟁점, 그에 따른 문제점들을 진단하고자 한다. 특히 현재 국내에서는 승차공유 서비스를 택시운송서비스의 유사형태 서비스로 판단하여 「여객자동차 운수사업법」이 일률적으로 적용되고 있는 가운데, 승차공유에 대한 진입규제로서 택시운송사업 관련 규제를 그대로 적용하는 현행 규제체제의 한계와 문제점을 짚어보고, 새로운 규율의 방향을 도출하고자 한다.

제5장에서는 승차공유 플랫폼 서비스를 포함한 ICT 융합 기반의 모빌리티 서비스의 영역이 확대되고 있는 가운데, 지원·육성 및 수용의 관점에서 승차공유 서비스 모델의 유형분류를 통해 그에 따른 단계적, 효율적 법제 개선방안을 도출하고자 한다. 또한 스마트 자동차 및 자율주행 자동차의 상용화 등 새로운 미래 신산업 기술융합 모빌리티 공유모델 서비스에 대한 이슈들이 등장하고 있는 가운데,

이를 미리 예측해 봄으로써 앞으로 우리 법체계가 나아가야 할 새로운 방향에 대한 고려도 함께 하고자 한다.

마지막으로 제6장에서는 논문의 전반적인 내용을 요약하고, 본 연구에 대한 본인의 견해와 추후 연구과제의 방향을 제시하면서 결론을 맺고자 한다.

제2장 승차공유에 관한 기초적 고찰

‘공유(Sharing)’는 이미 오래전부터 우리 일상생활의 일부였다. 과거 지역 공동체 내에서 자신의 노동력이나 경험을 이웃에게 나누어 주는 ‘두레’, ‘품앗이’와 같이 노동자원을 공유하는 것은 자연스러운 일이었으며, ‘아나바다’, ‘협동조합’과 같이 가족, 지인, 이웃, 특정 공동체나 커뮤니티 등의 사회적 관계 속에서 나누고 함께 사용한다는 관념의 다양한 공유활동들이 이루어져 왔었다.

오늘날에는 인터넷, 모바일, 소셜네트워크서비스(SNS) 등을 통해 전 세계가 연결되고, 스마트폰을 통한 개인 간 실시간 소통이 가능하게 되면서 공유할 가치를 가지고 있는 사람과 이를 필요로 하는 사람의 연결이 쉽게 이루어져 공유의 범위가 더욱 확장되고 있다. 더불어 이것이 의미 있는 가치로 성장하게 되면서 공유경제는 점차 우리의 일상생활에 다양한 방식으로 출현하고 있으며, 가치 중심의 경제생활양식으로서의 변화를 가져다주고 있다.

그러나 ‘공유경제(Sharing Economy)’라는 가치 기반의 새로운 기술바탕의 혁신 사업은 생활에 편익과 유익한 서비스를 제공하는 한편, 혁신의 과정에서 다양한 이해관계자들 간의 갈등을 야기 시키고 있다. 이를 해결하기 위해서는 갈등에 대한 원인과 현상을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

따라서 이하에서는 이후 장들을 준비하는 기초 논의로서 공유경제가 무엇인지, 그 출현배경과 발전과정에서의 주된 특징을 살펴보고, 오늘날 공유경제의 대표적 유형들을 검토하고자 한다. 이를 기초로 새로운 생산·소비 방식의 공유경제 현상에 대한 공법적 접근과 쟁점별 선행연구의 논의 동향을 파악하여 한계와 문제점을 짚어보고, 미래 기술융합사회를 위해 우리 실정에 맞는 합리적 규율방향을 모색해 보고자 한다.

I. 공유경제의 의의

1. 공유경제의 출현 배경

‘공유경제’는 새로운 현상이 아니다. 토지, 환경, 지하자원 등 전통적 공유자원 뿐만 아니라 과거 자원이나 물자가 풍부하지 않던 시절, 지역 공동체 내에서 부족한 노동력을 확보하기 위해 자신의 노동력이나 경험을 이웃에게 나누어 주는 ‘두레’, ‘품앗이’ 등 자원을 공유하는 것은 자연스러운 일이었다. 하지만 산업 혁명 이후 과학기술의 발전에 따라 시장경제체제가 도입되고 자본가들이 경쟁과 효율을 통한 생산성 향상에 역량을 쏟아 붓기 시작하면서 과거 공유자산의 큰 요소였던 공유자원 활용의 효율성이 설득력을 잃기 시작했다. 오히려 공유자원의 소유 구조가 불분명해지면서 불필요한 유지·관리 비용(공유비용)이 더 큰 부담으로 작용하게 되어 공동체 보다는 개인, 협력보다는 경쟁을 강조하는 시장경제체제에서는 자원을 공유하기 보다는 독점하려는 경향⁵⁾이 강하게 나타나게 되었다.

그러나 개인의 소유욕을 자극함으로써 더 많은 상품을 생산·판매하고 이윤을 극대화하는 20세기 자본주의 경제 구조는 2008년 미국발 글로벌 금융위기를 가져오면서 다양한 한계를 가지고 왔다. 이후 경제위기와 더불어 저성장, 고실업, 저소득의 장기화, 환경오염, 자연파괴 등의 문제가 지속되면서 자원의 독점과 소유, 경쟁을 강조했던 자본주의 경제의 부작용을 해결할 대안 중 하나로 ‘공유경제’를 다시 보는 계기를 가져오게 된 것이다.

공유경제는 어떠한 자원의 소유자가 이를 사용하지 않고 방치하는 등 제대로 활용되지 못하는 상태(유헴자산)에 놓인 이와 같은 자원을 필요로 하는 사람과 함께 공유해서 사용하자는 개념에서 출발하게 되었다. 즉, 개인이 소유한 자원을 자발적으로 교환하게 함으로써 자원의 낭비를 줄이자는 것이었다. 자본의 독점과 과잉소비 대신 협력과 연대의 공유 정신을 토대로 필요한 재화를 나눔, 대여, 교환, 임대하는 방식을 통해 소비 비용을 줄이고, 자신이 소유하고 있는 유헴자원을 새로운 소득원으로 활용하여 자원을 절약하고자 하는 욕구가 높아지게 된 것이다.

5) 유창주, 「공유야 놀자! 공유도시와 서울의 미래」, 서울연구원, 2015, 26-27면.

이러한 현상은 IT기술의 발달에 따른 SNS, 모바일 플랫폼, 네트워크 기술의 확대에 따라 온라인상에서 공유경제의 실현이 가능하게 되면서 더욱 빠르게 확산되었다. 무선 인터넷 사용이 확대되고, 실시간 정보공유와 연결이 가능해지면서 근대 경제의 중요한 특징이었던 시장은 네트워크로, 소유는 접속으로, 판매자와 구매자의 교환가치는 네트워크 관계로 이루어지는 공유가치로 변화하게 된 것이다.⁶⁾ 이에 따라 새로운 공유경제 서비스 모델들이 출현하게 되면서 소비자가 재화서비스 생산에 직접 참여하여 새로운 부가가치 창출이 가능하게 되어 공유경제 플랫폼을 통한 소비가 빠르게 성장하고 있다.

한편 미국의 미래학자 제러미 리프킨(Jeremy Rifkin)은 저서인 「소유의 종말(The age of access : the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience)」에서 ‘소유의 시대는 끝났다’고 선언하기도 하였다. 그는 산업 사회의 근간이었던 물적 자본의 소유경제가 오늘날에는 가급적 소유하지 말고 빌리자는 인식이 뿌리내리게 되면서 인터넷을 통한 공유경제로 변해가고, 지적 자본은 새로운 시대를 이끌어 가는 원동력이 되고 있다고 주장한다.⁷⁾ 더불어 경제활동의 기본 구도가 달라짐에 따라 경제를 주도하는 기업의 성격도 변화될 것이라고 주장하면서 시장중심의 사회에서는 물적 자본을 많이 가진 기업이 판매자와 소비자의 상품거래에서 주도권을 행사하였으나, 네트워크 시대에서는 가치 있는 지적자본을 많이 보유한 기업이 유리하게 되고 이에 따라 소비자 의식도 소유에서 접속으로 변해가면서 이러한 공급자에 의해 소비자에게 단기 대여, 임대, 회원제와 같은 계약의 형태로 서비스가 제공될 것이라고 설명하였다.⁸⁾ 이처럼 재화의 판매보다는 판매 후 관련 서비스 제공비용을 통해 이익을 창출하고, 재화의 직접 구매를 통한 소유보다 사용할 수 있는 권리를 구매하는 구조로 경제 환경이 변한다는 것이다.⁹⁾ 즉, 재화가 전달하는 가치를 소유라는 독점에서 벗어나 공유하지만

6) Jeremy Rifkin (a), 「The age of access : the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience」, New York : Jeremy P. Tarcher, Inc., a member of Penguin Putnam Inc., 2000, pp.5-6; 제러미 리프킨, 이희재 옮김, 「소유의 종말」, 민음사, 2014, 11-12면.

7) Jeremy Rifkin (a), 앞의 책, pp.4-5; 제러미 리프킨, 이희재 옮김, 앞의 책, 11면.

8) Jeremy Rifkin (a), 앞의 책, pp.5-6; 제러미 리프킨, 이희재 옮김, 앞의 책, 11-12면.

9) Jeremy Rifkin (b), 「The zero marginal cost society : the internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism」, New York : Palgrave Macmillan, 2014, pp.247-254; 제러미 리프킨, 안진환 옮김, 「한계비용 제로 사회」, 민음사, 2014, 375-380면.

실제 가치는 감소하지 않고 오히려 더 많은 가치를 생산할 수 있는 시스템으로 공유경제를 설명하고 있는 것으로 보인다.

오늘날 공유경제는 과거와 비교해 봤을 때, 개념상의 큰 차이는 없지만, 모바일 인터넷 환경을 기반으로 플랫폼을 통한 다양한 서비스 모델이 등장하고 있다는 점에서 차이가 있다. 최근 유희 차량대여 또는 승차서비스를 제공하는 차량공유(Car Sharing)와 승차공유 서비스(Ride Sharing), 비어 있는 자신의 집을 빌려주는 숙박 서비스, 중고제품을 거래하는 중고마켓, 재화를 임대해주는 임대서비스 등 거래의 당사자들을 직접 연결 하는 P2P(Peer to Peer)서비스가 급증하고 있는 가운데, 이 중 대표적으로 공유경제 서비스를 현실화 시킨 것이 우버(Uber)의 승차공유 서비스와 에어비앤비(Airbnb)의 숙박공유 서비스¹⁰⁾라고 할 수 있다. 이들 서비스는 공유경제의 위력을 최초로 선보이면서 전 세계 경제와 산업구조를 뒤흔들고 있다. 특히 ICT의 발전으로 스마트폰과 온라인을 기반으로 한 기술의 혁신이 이루어지면서 디지털 플랫폼에 기반을 둔 공유경제 사업모델은 더욱 큰 파급력을 가지게 되었다.¹¹⁾

따라서 공유경제의 등장배경에는 금융위기가 가져온 경기불황, IT발전에 따른 ICT와 SNS의 융·복합 형태의 새로운 산업 등장, 1인 가구 증가 및 인구구조 변화에 따른 소비문화의 변화, 자본주의의 과잉생산·소비가 불러온 환경 문제 등 다양한 사회·경제·문화·네트워크 환경의 변화에 따른 복합적인 요인에 의해 출현하게 되었다고 볼 수 있다.

2. 공유경제의 개념

(1) 공유경제의 개념

10) ‘우버(Uber)와 에어비앤비(Airbnb)’ 서비스의 경우 스마트폰을 통해 예약하고, 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 정보를 얻거나 평판을 확인하고, 온라인으로 결제하는 방식에서 확인할 수 있는 것과 같이 단순한 하나의 숙박산업, 여객자동차 운송산업이 아닌 ICT기반의 융·복합형 산업으로 인식되어야 한다.’ (박문수, 김천곤, 고대영, 이동희, 이순학, 「공유경제 활성화를 통한 서비스업 성장전략」, 산업연구원, 2016, 51면.)

11) 유효상, 「4차산업혁명 시대의 벼락 부자들」, 클라우드나인, 2017, 93면.

‘공유경제’라는 개념은 2000년대 미국에서 시작된 세계 경제위기 과정에서 새롭게 등장한 개념으로, 용어 자체는 2008년 로렌스 레식(Lawrence Lessig) 교수의 저서 「리믹스(Remix)」를 통해 처음 사용한 것으로 알려져 있다. 로렌스 레식 교수는 ‘수요와 공급’, ‘소비와 소유방식’을 분리하여 공유경제의 지향성을 밝혔다. 그는 경제를 ‘상업경제(Commercial economy)’와 ‘공유경제(Sharing economy)’로 구분하여 상업경제는 금전과 노동, 생산과 소비에 따라 작동되는 경제활동으로 보았으며, 공유경제는 상업경제와 대치되는 개념으로 이해하면서, 이미 생산된 물품이나 서비스를 구성원간 공유해서 사용하는 ‘협업소비’를 기초로 하는 경제라고 정의 하였다.¹²⁾ 특히 공유경제를 금전적 거래가 아니라 사회적 관계가 규율하는 사회라고 설명하면서 이는 금전적인 대가를 바라고 활동하는 것이 아닌 자원봉사나 재능기부 등 사회공헌활동에 기반 하는 것으로 보았다.

이는 대량생산과 대량소비가 특징이었던 20세기 자본주의경제에 대비해 생겨난 개념으로 소유가 아닌 대여와 차용의 개념을 강조하였으며, 경제침체에 대한 대안으로 공유경제가 발전하게 되었다. 전통적인 상업경제가 금전적 요소가 중심이었던 반면, 공유경제는 유형자원뿐만 아니라 지식, 재능, 경험, 시간 등의 무형자원까지 포함하여 기존 자원을 지속적으로 가치 있게 활용하여 소유경제의 비효율성을 보완하려는 대안적 소비로 인식하게 된 것이다.¹³⁾

이후 2010년에 들어서면서 공유경제는 레이첼 보츠먼(Rachel Botsman)과 루 로저스(Roo Rogers) 주장한 ‘협력적 소비(Collaborative Consumption)’의 개념으로 발전되게 되었다. 협력적 소비는 개인이 소유하고 있는 재화에 대한 접근권이나 사용권을 IT기술을 바탕으로 타인과 교환·대여함으로써 새로운 가치를 창출한다는 것이다.¹⁴⁾

리사 갠스키(Lisa Gansky)는 공유경제의 의미를 오프라인으로 확대하여 ‘개인의 재화를 IT기술을 바탕으로 다른 사람과 공유함으로써 새로운 가치를 창출하는 사업 및 관련 현상’으로 정의하였다. 특히 리사 갠스키는 이러한 ‘사업 및 관련 현

12) Lawrence Lessig, 「Remix : making art and commerce thrive in the hybrid economy」, New York : Penguin Press, 2008, pp.143-154.

13) 박문수, 김천곤, 고대영, 이동희, 이순학, 앞의 보고서, 52면.

14) Rachel Botsman, Roo Rogers, 「What's mine is yours : the rise of collaborative consumption」, New York : Harper Business, 2010, pp.67-96.

상'을 '메시 비즈니스(Mesh business)¹⁵⁾'라고 표현하면서 이를 '고객이 필요한 순간 그들이 필요한 제품과 서비스를 잠시 허용하게 한 뒤, 이를 돌려받거나 재활용하는 방식으로 수익을 창출하는 사업 모델'이라고 정의하고, 공유경제 활동을 통해 제공자는 경제적 이익을 얻게 되고 사용자는 경제적 비용을 감소시키는 효과를 가지게 된다고 설명하였다.¹⁶⁾

한편 로나 골드(Lorna Gold)는 공유경제의 프레임은 무엇보다도 다른 이들과 함께 하는 공동체 안에서 성취를 지향하는 인간으로서 지역사회에서 일하는 모든 구성원에게 가치를 부여한다는 논리 안에서 이익을 추구하는 '합리적 논리'에 근거를 둔다¹⁷⁾고 설명하면서, 공유경제의 새로운 경제적 비전을 제시하기도 하였다.

이와 같은 공유경제의 개념들을 우리나라에서는 '공유경제'라는 용어로 사용하고 있다. 그러나 공유경제에 대한 개념 정의는 공유경제가 확대되면서 연구자에 따라 다양하게 이루어지고 있으며, 실제로 공유경제의 정의나 범위에 대해서는 공유하는 대상과 이를 바라보는 관점에 따라 각기 다르게 해석되고 있다. 이와 같은 이유 때문에 통일된 하나의 개념으로 정의하기 쉽지 않아 현재까지 학술적, 제도적 합의 등은 이루어지지 않은 상황이라고 볼 수 있다. 우리나라에서 '공유(共有)'의 규범적 의미를 살펴보면, 「서울특별시 공유(共有) 촉진 조례」 제2조 제1호에서 '공유'란 '정보통신기술을 활용한 공유경제를 포함하여 공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동'이라고 정의하고 있으며, 「부산광역시 공유경제 촉진 조례」 제2조 제1호에서는 '공유경제(共有經濟)'란 '정보기술을 활용하여 공간, 물건, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 시민의 편의를 증진하고 사회적·환경적 가치를 창출하는 경제활동'이라고 정의하고 있다. 한편 국내 연구에서는 공유경제를 '특정 서비스의 수요자와 해당서비스를 창출하는 유희자산을 보유한 공급자간 해당 유희자

15) Lisa Gansky는 '메시(Mesh)'는 '그물코'라는 의미로, 어떤 방향으로 뻗어나가든 시스템상에 있는 다른 매듭으로 연결되는 모양을 뜻한다고 정의하면서, 메시는 서로 다른 메시에 연결되어 있으며, 이들은 모두 긴밀하게 움직이고, 전혀 새로운 단계에 들어선 정보 기반 서비스를 표현하는 매우 적절한 비유라고 설명하고 있다. (Lisa Gansky, 「The mesh : why the future of business is sharing」, New York : Portfolio Penguin, 2010, pp.16-17.)

16) Lisa Gansky, 앞의 책, pp.15-19.

17) Lorna Gold, 「New financial horizons : the emergence of an economy of communion」, New City Press, 2010, p.36.

산을 이용한 시장거래를 ICT 플랫폼이 중개하는 경제'¹⁸⁾로 정의하는 등 공유경제 개념을 비교적 구체적으로 제시하기도 하였다. 또한 현재 '공유경제' 외에도 '협력적 소비(Collaborative Consumption)', '긱 경제(Gig Economy)', '플랫폼 경제(Platform Economy)', '접근기반 경제(Access Economy)'와 같이 유사한 의미를 지니는 다수의 용어가 사용되고 있다.¹⁹⁾

이처럼 관점에 따라 다소 상의하게 정의되고 있기는 하지만 다양한 개념을 종합하여, 본 연구에서는 '공유경제'를 '재화, 서비스, 환경, 지식, 경험 등 유·무형의 자원들을 소유의 형태가 아닌, 개인 간의 협력을 통해 공유하는 ICT 기반의 경제 생활방식으로서 사회적 가치를 창출하는 활동'이라고 이해하고자 한다.

(2) 공유경제 개념에 관한 논의

앞서 살펴본 바와 같이 로렌스 레식(Lawrence Lessig) 교수가 설명한 공유경제는 나눔의 관점에서 시작하였으며, 이는 자발적 사회공헌의 행위로 금전적인 대가가 수반되지 않으며, 자신의 행위에서 파생된 권리도 주장하지 않는다.²⁰⁾ 따라서 지식·재능 기부나 소유물의 무상대여와 같은 공유경제활동을 통하여 유희재능이나 자원이 활용됨으로써 사회 전체적으로 볼 때 자산의 효율성이 증대되어 공동체의 전반적인 발전이 이루어질 수 있다는 장점을 가진다.²¹⁾

우리나라에서는 '공유경제'라는 용어를 정의하면서 일반적으로 전통산업경제와 공유경제를 비교하여 이를 구분하고 있다.²²⁾ 그러나 공유경제를 전통산업경제와 비교해 볼 때, 참여하는 주체간의 신뢰를 바탕으로 협력적 소비를 하게 됨으로써 자원이 절약되고, 금전적 이윤창출의 목적보다는 기부나 사회공헌 활동을 통해 가

18) 이수일, 「공유경제 관련 제도개선방안 연구」, 한국개발연구원, 2015, 4면.

19) 나승권, 김은미, 최은혜, 「국제사회의 공유경제 추진현황과 시사점」, 대외경제정책연구원, 2017, 21면.

20) Lawrence Lessig, 앞의 책, pp.171-172.

21) 심재한, "Sharing Economy와 법", 경제법연구 제36권, 한국경제법학회, 2017, 267-270면.

22) 고윤승, "ICT발달에 따른 공유경제에 대한 소고", e-비즈니스 연구 제15권 제6호, 2014, 80면; 송순영, 「공유경제 서비스와 소비자 권익증진 방안 연구」, 정책연구 15-08, 한국소비자원, 2015, 34면; 이성엽, "공유경제에 대한 정부규제의 필요성 -차량 및 숙박 공유를 중심으로-", 행정법연구 제44호, 행정법이론실무학회, 2016, 22면; 황영모, 이인우, 오윤덕, 신동훈, 「전라북도 공유경제 도입방안 연구」, 전북연구원, 2015, 28면.

치를 창출한다는 측면에서는 동의하나, 공유경제와 전통산업경제의 경제형태를 구분하면서 공유경제를 공유로, 전통경제를 소유로 일률적으로 구분하여 정의하는 것은 다양한 측면을 가진 공유경제의 특성을 고려해 보았을 때 동의하기 힘들다.

법률상 ‘공유’에 대한 규정을 살펴보면, 「민법」 제262조 제1항에서는 ‘물건이 지분에 의하여 수인의 소유로 된 때에는 공유로 한다’고 규정하고 있다. 이때 공유자는 공유물 전부를 지분의 비율로 사용·수익할 수 있고(제263조), 다른 공유자의 동의 없이 공유물을 처분하거나 변경하지 못하며(제264조), 공유물의 관리·보존은 지분의 과반수로써 결정하도록 규정하고 있다(제265조). 이처럼 민법에서는 ‘소유’를 전제로 지분을 나누어 공동으로 소유(소유공유)한다는 의미로 ‘공유’라는 용어를 규정하고 있는 것으로 보인다. 한편 공유경제에서의 ‘공유’의 형태는 재능이나 지식과 같이 무형의 자원을 나눔으로써 이에 대해 소유의 권리나 독점적인 사용권리 등을 주장하지 않는 무형자원의 공유형태가 있는 반면, 재화나 물품과 같이 유형의 자원을 나누는 형태의 경우에는 유형자원의 소유자가 허용하는 기간이나 범위 내에서 타인에게 나누어진다는 특징이 있다. 이는 소유자가 유형자원을 혼자 사용하는 것이 아니라 제3자가 사용할 수 있도록 제공하는 것으로 제3자에게 유형자원을 제공한다고 해서 이를 각자의 지분으로 나누어 공유하려는 것은 아니고, 당사자 간의 합의나 계약에 의해 사용할 수 있는 권리를 잠시 부여해주는 것이라고 볼 수 있으므로 이는 자원을 ‘공유’한다기 보다는 ‘공동사용’하는 것으로 보는 것이 적절하다고 생각된다.

그러나 로렌스 레식 교수가 정의한 공유경제는 자신이 가지고 있는 유형의 재화나 무형의 지식을 타인이 함께 사용할 수 있도록 나누어 주거나 여러 사람이 사용할 수 있도록 제공하여 준다는 의미이며, 이러한 유·무형의 자원에 대해 소유의 권리나 기타 독점적인 사용권리를 주장하지 않고 누구든지 사용할 수 있는 권리를 보장한다는 점이 중요하다.²³⁾ 따라서 우리나라에서 일반적으로 사용하고 있는 ‘공유경제’라는 용어와 관련하여서는 민법상의 공유나, 다른 법률상의 공유개념과의 구분이 필요하며, 기존의 다양한 공유경제 개념을 모두 통합할 수 있는 새로운 개념정립이 필요하다고 생각된다.

23) 심재한, 앞의 논문, 271면.

(3) 공유경제의 확산

2000년대 시작된 세계경제위기 과정에서 구매력 저하로 잠재적 소비자들이 새로운 제품 등을 구매하기 보다는 대안적 소비 형태로 협력적 소비에 대한 관심이 높아지게 되었고, 인터넷의 접근성과 스마트폰, 스마트패드 등 각종 스마트디바이스의 대중화는 수요자와 공급자의 시간적·공간적 거리를 단축시켜 공유경제의 확산에 결정적인 역할을 하게 되었다. 즉, 누구든지 언제 어디에서나 쉽게 공유플랫폼에 접근하여 공유재화를 접할 수 있는 인터넷 기반의 공유경제 생태계를 탄생시켰으며, 이는 과거 특정 커뮤니티 중심의 로컬마켓에서 국경 없는 글로벌 마켓으로 확대된 ICT기반의 새로운 비즈니스 영역으로 진화하게 되었다. 더불어 과거 공유에 드는 비용문제의 한계를 네트워크를 통해 해결함으로써 공유비용의 부담은 감소되고, 공유의 효과는 증가하게 되는 결과를 가져오게 되면서 공유가 사회 전체의 이익을 창출하는 중요한 수단으로 발전하게 되었다.

유희자원의 공유로 시작된 공유경제 개념은 이제는 일반인 누구나 경제·가치생산의 주체가 될 수 있는 모델로 확대되고 있으며, 이로 인해 수동적인 소비자였던 개인이 직접 서비스를 제공하는 경제의 주체가 될 수 있게 된 것이다. 현재 공유경제 비즈니스 모델은 각 국가와 지역의 사회·경제·문화적 환경에 따라 다양하게 구현되고 있다. 공유경제의 구성요소에 대해서는 대체적으로 공유경제가 ‘소유’하지 않고 ‘사용’하는 것을 핵심적인 요소로 한다는 점에 공감하고 있으며²⁴⁾, 인터넷과 SNS의 발달로 형성된 플랫폼을 바탕으로 누구나 기업가가 될 수 있는 새로운 경제활동에 대해 주된 관심이 형성되고 있는 것으로 보인다. 또한 이러한 공유경제 모델의 확산에 따라 재화의 거래에 있어서 가장 중요한 수요자와 공급자 간 상호 신뢰 형성의 과정도 변화하고 있다.²⁵⁾ SNS 등을 통한 제3자의 평판 조회 등이 가능해지면서 간접적인 신뢰 확인이 가능하게 되어 인터넷 기반의 공유경제 플랫폼을 통해 전혀 모르는 낯선 사람들과 거래하는 것에 대한 위험도 점차 낮게 느끼고 있다.

24) 최진우, “공유경제의 등장과 규제 이슈”, 한국정보법학회 2014년 9월 추계 정기세미나 발표자료, 한국정보법학회, 2014. 9. 27, 1면.

25) 차두원, 진영현, 「초연결시대, 공유경제와 사물인터넷의 미래」, 한스미디어, 2015, 34-35면.

외국에서 공유경제는 스마트폰 앱(App) 생태계가 조성되기 시작하면서 급부상하여 공유경제의 전체 규모는 공식적으로 추산되고 있지는 않으나, 다국적 회계 감사 기업인 PwC(Pricewaterhouse Coopers)의 조사 자료에 따르면 오는 2025년까지 전체 약 3,350억 달러의 큰 규모의 시장을 이루게 될 것으로 전망하고 있다.²⁶⁾ 미국 시장조사기관인 이마케터(eMarketer)는 미국의 공유경제 서비스 사용자의 수는 2018년 6,630만 명, 2022년에는 8,650만 명까지 성장하게 될 것으로 예상하고 있으며, 이는 미국의 전체 인구가 약 3.2억 명이라는 점을 감안하면, 미국의 인구 4명 중 1명은 현재 공유경제 서비스를 이용하고 있거나 앞으로 이용하게 될 것이라는 조사결과이다.²⁷⁾

이와 같이 공유경제는 오랜 기간 동안 지속되어 온 자본주의 질서가 해체되는 과정에서 등장한 과도기적 현상의 대표적 사례로 혁신적 잠재성을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 우버(Uber)²⁸⁾와 에어비앤비(Airbnb)²⁹⁾와 같은 공유서비스 모델들의 새로운 패러다임적 요소는 소비측면에서 기존의 사적 소유 체계에 대한 도전적 메시지를 강렬하게 전달하고 있다. 소유와 소비 중심주의의 문제를 발견하고 대안을 제시했다는 측면에서 탈자본주의적이며, 공유경제는 잠자고 있던 개인들의 자원에 네트워크 기술을 접목함으로써 가치생태계를 구축하여 개인들이 소유한 자원을 나누고 교류하는 것만으로도 가치창출이 가능하다는 것을 증명해내게 된 것이다.³⁰⁾

그러나 새로운 패러다임적 요소를 지니고 있음에도 불구하고 공유경제는 아직까지 많은 한계를 지니고 있다. 기존의 자본주의적 패러다임을 넘어서지 못하는 운영방식과 법적 미비, 정부의 규제에서 비롯되는 중앙집권적 체제가 다양한 갈등

26) PwC, 「The Sharing Economy」, Consumer Intelligence Series」, April 2015, p.14.

27) ‘유독 한국에서만 공유경제 서비스가 어려움을 겪는 이유’,

<https://1boon.kakao.com/appstory/59b7821d6a8e5100013a2fb2>, 2018.2.5.접속.

28) 승차공유 서비스인 우버(Uber)는 2018년 135조원의 기업가치로 평가되고 있다. (‘차량공유 혁신 성장, 규제·반발에 막혔다’, <http://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=483444>, 2018.12.31.접속.)

29) 숙박 공유 서비스인 에어비앤비(Airbnb)의 기업가치 2018년 293억 달러로 세계적인 호텔기업 힐튼(Hilton)의 기업가치를 뛰어 넘었다. (‘고통스럽지만 가야 할 길’, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=469&aid=0000337475>, 2018.10.29.접속.)

30) ‘공유경제 진화인가 대안인가’, <http://1boon.kakao.com/slownews/53977>, 2018.1.24.접속.

을 야기하고 있다. 또한 우버나 에어비앤비와 같은 공유경제 서비스 모델이 기하급수적으로 확산됨에 따라 유사업종 형태로 정당한 절차 없이 영업을 하고 있는 자와 기존산업과의 갈등·경쟁, 영업권·소유권·접근권 등의 이용권 혼재, 과세 문제, 참여자의 지위 문제, 개인정보보호 문제 등의 새로운 형태의 문제들이 출현하고 있다. 특히 택시업계와 강한 갈등관계에 있는 우버와 같은 승차공유 서비스의 경우 현재 우리나라에서는 서비스가 전면 금지되거나 현행법에 합치되는 범위에서 해당 자격을 갖춘 자들만 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다. 최근에는 ‘카카오 카풀서비스’가 정식 서비스 시행을 발표하면서 택시업계와의 갈등이 극한까지 치닫고 있는 상황³¹⁾이지만 아직까지 이렇다 할 해결책이 마련되지 못하고 있는 실정이다.

공유경제가 자원의 과잉생산과 과잉소비에 의존하지 않고도 생산력을 향상시킬 수 있다는 새로운 패러다임을 선보인 것임에는 틀림없으며, 공유경제 서비스 모델의 확산은 세계적으로 부인할 수 없는 흐름이다. 따라서 국내에서도 새로운 기술·경제적 패러다임의 기초가 될 수 있는 공유경제를 잘 활용한다면, 우리사회 전반의 역동성을 높이는 선순환 구조로 전환할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 공유경제가 현재 성장침체에 놓여있는 우리사회를 회복시키는 촉매로 작용될 수 있도록 이에 대해 무조건적으로 규제하기 보다는 변화를 받아들이고, 다양한 사회구성원들의 수평적 관계 속에서 공유경제 서비스 모델이 발전할 수 있는 최선의 방안이 무엇인지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

3. 공유경제의 특징과 유형

(1) 공유경제 관한 일반론

1) 커먼스 경제

31) 2018년 12월 10일에는 택시운전기사가 ‘카카오 카풀’서비스에 반대하면서 국회 앞에서 분신사망 하는 사건이 발생하면서 택시업계와의 갈등이 극한 대립으로 치닫고 있다. 이에 따라 카카오 카풀의 정식서비스도 불투명해진 상황이다.
(‘택시운전기사 분신에 카카오 카풀 역풍’, <http://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=478428>, 2018.12.11.접속.)

커먼스 경제(Commons Economy)는 공동체적인 성격을 가지고 있다. 제레미 리프킨(Jeremy Rifkin)은 그의 저서 「한계비용 제로사회(The zero marginal cost society)」에서 공유사회(communs)를 자본주의 시장이나 대의정치보다 더 오래된 제도로, 시장이나 정부가 제공하지 않는 일련의 재화와 서비스를 공급하는 우리가 일상적으로 의존해 왔던 모델이라고 설명하고 있다.³²⁾ 민주적으로 운영되는 자주적 관리 조직으로 구성되는 자선단체, 종교단체, 협동조합 등과 같이 사회적 자본을 창출하는 공식·비공식 조직이 이에 해당한다.

커먼스 경제의 대표적인 모델로는 CCL(Creative Common License)을 들 수 있다. CCL은 자신의 창작물에 대하여 저작권자가 저작물 사용 조건을 미리 제시하여 사용자가 저작권자에게 따로 허락을 구하지 않고도 창작물을 자유롭게 사용할 수 있게 한 일종의 오픈 라이선스이다. 일종의 표준약관이자 저작물 이용 허락표시를 말한다. 일반적으로 많이 쓰이는 저작물의 사용조건을 크게 저작자 표시(attribution), 비영리(noncommercial), 2차 변경 금지(no derivative), 동일조건 변경허락(share alike) 등으로 규격화 하여 자신이 원하는 라이선스 유형을 선택하여 저작물에 표시하는 방식이다. 저작권법에 의한 저작권의 보호가 기본적으로 저작자에게 배타적인 모든 권리를 부여하고, 특정 범위 내에서 제3자에게 이용을 허락하는 폐쇄적인 방식인 반면, CCL은 원칙적으로 저작물에 대한 이용자의 자유로운 이용을 허용하되, 저작권자의 의사에 따라 일정 범위의 제한을 가하는 방식으로 컴퓨터 프로그램을 제외한 사진, 문서, 동영상 등 모든 저작물에 사용할 수 있고, 누구나 무료로 사용할 수 있는 특징이 있다. 대표적으로는 온라인 백과사전인 위키피디아(wikipedia)³³⁾와 리눅스(Linux)³⁴⁾가 이에 해당하며, 이들은 사용자

32) Jeremy Rifkin (b), 앞의 책, p.155; 제레미 리프킨, 안진환 옮김, 앞의 책, 251-254면.

33) 전 세계 사람들 누구나 자유롭게 쓸 수 있고 함께 만들어 가는 웹을 기반으로 한 백과사전으로 2001년 1월 15일에 지미 웨일스(Jimmy Donal Jimbo Wales)와 래리 생어(Lawrence Mark Larry Sanger)가 공동으로 세운 비영리 단체인 위키미디어 재단에서 운영하고 있다. 누구에게나 열어 두고 운영하기에 누구나 '편집'을 눌러서 내용을 고칠 수 있으며, 모든 정보를 원하는 대로 자유롭게 쓸 수 있다.

(한국정보통신기술협회, http://terms.tta.or.kr/dictionary/dictionaryView.do?word_seq=060178-1, 2018.02.08. 접속.)

34) 1991년 핀란드 헬싱키 대학 학생이던 리누스 토발스(Linus Tovals)가 대형 기종에서만 작동하던 운영 체제인 유닉스를 386 기종의 개인용 컴퓨터(PC)에서도 작동할 수 있게 만든 운영 체제로 인터넷을 통하여 무료로 배포되고 있다. 프로그램 소스 코드가 공개되어 있어 원하는 대로 특정

간 협력으로 생산이 진행되면서 동시에 특정 개인이나 사적 기업의 소유나 통제가 이루어지지 않는다는 측면에서 커먼스 경제에 해당한다고 볼 수 있다. 이는 이윤이라는 금전적 동기로 시스템이 작동하는 자본주의 시스템과는 완벽하게 다른 속성이 있다.³⁵⁾

2) 사회적 경제

사회적 경제(Social Economy)는 개인적 이익보다는 지역사회 공동체나 구성원의 이익을 위해 활동하는 것을 말하며, 민주적인 의사결정과정을 거쳐 공공부문으로부터 일정부분 독립적인 운영을 하고, 소득배분에 있어 자본보다는 인간과 노동을 먼저 고려한다는 특징이 있다.³⁶⁾

한편, OECD는 ‘사회적 기업(Social Enterprise)’에 대해 기업적 전략으로 조직하거나 주요 목적이 이윤극대화가 아닌 경제, 사회 목표의 달성이며, 사회적 소외와 실업에 혁신적인 해결책을 제시할 수 있는 역량을 가진 공익을 위한 민간 활동을 하는 기업으로 정의하고 있다.³⁷⁾ 우리나라의 경우 「사회적 기업육성법」에서 기업법취지에서 밝힌 바와 같이 사회적 기업은 취약계층을 위한 일자리 제공과 사회서비스 확충이라는 두 가지의 가치실현에 목적을 두고 있다. 1960년대 기업의 규모가 대형화되면서 사회에 대한 기업의 영향력이 커짐에 따라 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)이 강조되었으며, 이는 공유가치 창출(Creating Shared Value: CSV)의 개념이 등장하는 기반이 되었다.

사회적 기업은 국가와 시장에 의존해왔던 신자유주의가 가져온 대량실업, 빈곤 등 사회적 배제의 확대를 처방하기 위한 전략적 대안으로 활용되어 왔다. 공유경

기능을 추가할 수 있을 뿐만 아니라 어느 플랫폼에도 포팅이 가능하다.

(한국정보통신기술협회, http://terms.tta.or.kr/dictionary/dictionaryView.do?word_seq=047685-1, 2018.02.08. 접속.)

35) 성영조, 김군수, 김을식, 민병길, 송승현, 한영숙, 「경기도 공유경제 활성화 방안」, 정책연구 2016-70, 경기연구원, 2016, 24면.

36) 김종호, “사회적 기업 개념의 점주화에 대한 법적 담론”, 법학논고 제47권, 경북대학교 법학연구원, 2014, 136면.

37) 강병준, “공유경제 시스템의 사회적 기업 적용 연구”, 한국정책학회 동계학술대회자료집, 한국정책학회, 2012, 114면 재인용.

제 역시 현대사회를 지배해 왔던 시장중심 체제에서 벗어나 공유기반의 정책과 가치 및 사회적 정의, 민주적 참여, 환경보호 등을 강조하고 있다. 따라서 공유경제와 사회적 경제는 과거 사적소유권, 사적이익추구 등의 시장중심체제에서 나타나는 문제점을 극복하기 위해 평등, 참여, 책임, 가치판단적 담론 등 협력을 지향하고 있다는 공통점이 있다고 볼 수 있다.³⁸⁾ 그러나 협력 측면에 있어서 공유경제는 P2P(Peer to Peer) 방식을 취하는 반면, 사회적 기업은 협동조합의 협력적 행위를 통한 경제적 활동을 한다는 점에서 차이점이 있고, 가치추구 측면에 있어서도 공유경제는 다른 이들과 함께하는 공동체 안에서 모든 구성원에게 가치를 부여하는 합리적 논리에 근거를 두고 있으나, 사회적 기업은 지역사회나 특정집단의 사람들에게 봉사하고 헌신하며 공동선의 원리에 따라 인간으로서의 기본권을 중시한다. 또한 수단적 측면에 있어서는 공유경제와 사회적 기업 모두 네트워크를 사용하나, 공유경제는 ICT 발달에 따른 인터넷이나 SNS 등을 활용하는 반면, 사회적 기업은 사회적 기업 구성원과 지역사회의 사회적 자본 네트워크를 사용한다는 점에서 차이점이 있다.³⁹⁾

3) 협력적 소비

공유경제가 소비분야에서 먼저 주목을 받은 만큼 공유경제를 협력적 소비(Collaborative Consumption)라고 부르는 이유 또한 소유경제와 달리 한번 생산된 제품을 여럿이 공유해 쓰는 협력적 소비를 기본으로 하는 경제방식을 가지고 있기 때문이다.⁴⁰⁾

레이첼 보츠먼(Rachel Botsman)과 루 로저스(Roo Rogers)는 2010년 발간한 「What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption」에서 본질에 충실한 공유경제의 개념을 제시하였다. 이들은 특정 자원을 가진 사람들과 해당 자원이 필요한 사람들을 연결하는 ‘협력적 소비’가 공유경제의 작동원리이자 핵심 가치 및 철학이라고 주장하면서 협력적 소비는 전통적인 과소비 구조인 ‘미 제너

38) 고윤승, 앞의 논문, 83면.

39) 강병준, 앞의 논문, 116-117면.

40) 유창주, 앞의 책, 54-55면.

레이션(Me Generation)’에서 ‘위 제너레이션(We Generation)’으로의 변화를 설명하는 새로운 소비양식에 관한 것이라고 설명하였다. 또한 ‘공유경제란 자신이 소유하고 있는 재화에 대한 접근권이나 사용권을 타인과 공유, 교환, 대여함으로써 새로운 가치를 창출해내는 경제시스템’이라고 설명하면서 협력적 소비의 개념을 통해 공유경제의 의미를 구체화 하였다. 사람들의 공동체에 대한 중요성, 환경과 비용에 대한 인식 등이 높아지면서 SNS를 통해 이를 공유하고 결집하는 협력적 소비생활 방식을 추구하고 있다는 것⁴¹⁾이 그들의 설명이다. 이러한 협력적 소비를 통해 수요자 입장에서는 자주 사용하지 않는 상품 및 서비스에 대한 지출을 줄일 수 있고, 공급자 입장에서는 잉여자원을 활용하여 수익을 발생시키는 등 사회적 기여를 실현할 수 있는 것이다.⁴²⁾

한편, 공유경제와 협력적 소비, 이 두 가지 용어는 혼재되어 사용되는 경향이 있는데, 이는 공유경제가 협력적 소비를 기반으로 두고 있기 때문이다. 그러나 협력적 소비는 소비와 처분을 위한 수단의 부산물로 생산이 이루어진다는 점에서 공유경제의 개념과 차이가 있다⁴³⁾고 볼 수 있다.

4) P2P 경제

공유경제 시스템은 공급자와 이용자가 모두 개인인 P2P(Peer to Peer) 거래 모델 중심이라고 할 수 있다. 여기서 말하는 P2P 모델이란, 개인과 개인이 연결되는 것을 의미하는데, 개인이 가진 자원을 여러 사람이 공유함으로써 자원의 활용을 극대화 하는 비즈니스 모델을 말한다. ‘공급자=중개자(플랫폼)’ 구조의 기업과 이용자 중심의 기존 B2C(Business to Customer) 모델과는 달리 최근 공유경제 시스템 중개자는 해당 분야의 전문 공유플랫폼 운영기업으로 공급자와 중개자가 일치하지 않는 구조가 일반적이다. 공급자와 수요자 간 재화와 서비스의 연결을 위한 틀 역시 기존에는 공급자가 직접 혹은 전화(부분적으로 Web과 App)를 사용했으나, 현재 공유경제 시스템에서는 ICT 기반 플랫폼 기업의 앱(App)을 중심으로 웹

41) Rachel Botsman, Roo Rogers, 앞의 책, pp.41-44.

42) 차두원, 진영현, 앞의 책, 31면.

43) 성영조, 김군수, 김을식, 민병길, 송승현, 한영숙, 앞의 보고서, 25면.

(Web)과 함께 공급자와 이용자를 연결하는 패턴이 주를 이루면서 이용자가 원하는 재화나 서비스를 획득하기까지의 과정을 단순화 시키고 있다.⁴⁴⁾

이 중 가장 대표적인 사례로 ‘에어비앤비(Airbnb)’를 들 수 있다. 에어비앤비는 전 세계 홈스테이·민박의 공급자와 수요자를 연결하는 온라인 중개 플랫폼으로 네트워크와 신기술을 통해 상품구매 및 서비스를 제공하고 있다. 공급자와 이용자는 중개자인 에어비앤비 홈페이지나 앱을 통해 숙박을 공유하며, 거래 완료 시 에어비앤비는 객실 제공자로부터 대금의 3%, 이용자로부터 6~12%의 수수료를 받고 있다. 객실 제공을 원하는 제공자는 가격을 결정한 후 홈페이지에 장소를 등록하며, 이용자는 등록된 객실 목록 중에서 객실을 선택한 후 결제를 진행한다. 이용자들은 숙소의 각종 정보, 주인 정보, 투숙객들에 대한 정보 공유를 통해 신뢰와 안전을 확보하고 있다. 또한 숙소의 공급자와 이용자 간의 신뢰관계를 구축하기 위해 SNS 온라인 커뮤니케이션 기술을 활용하고 있다. 타인의 집에서 숙박하는 것에 대한 불안감 해소를 위해 객실을 선택할 경우 집주인의 페이스북(Facebook), 트위터(Twitter) 등의 SNS 계정을 확인할 수 있도록 하고 있다. 이 외에도 차량공유, 승차공유, 공간공유, 생활서비스 인력 중개 등 다양한 P2P 유형의 공유경제 사례가 아래의 표와 같이 현재 전 세계적으로 널리 확산되어 있다.

사례	운영시스템 형태	거래대상
에어비앤비(Airbnb)	협력적 라이프 스타일	공간
랜드셰어(Land share)	협력적 라이프 스타일	공간
태스크래빗(Task Rabbit)	협력적 라이프 스타일	시간
투로(Turo)	제품 서비스 시스템	자동차
우버(Uber)	협력적 라이프 스타일	교통
열린옷장	재분배 시장	중고물품

<표 1> P2P 유형 사례⁴⁵⁾

44) 차두원, 진영현, 앞의 책, 40-41면.

45) 에어비앤비(Airbnb)이외에도 ‘랜드셰어(Land share)’, ‘투로(Turo)’, ‘태스크래빗(Task Rabbit)’ 등 P2P 유형의 공유경제 사례는 전 세계적으로 널리 확산되어 있다. 랜드셰어(Land share)는 영국에서 시작한 텃밭 공유 서비스로 텃밭 땅을 가진 사람, 텃밭을 필요로 하는 사람, 자신의 텃밭에서 작물을 키워줄 사람을 중개한다. 투로(Turo)는 카셰어링 전문업체로 차가 필요한 여행자와 자동차를 빌려주고자 하는 일반인인 차량 소유자를 연결해주는 플랫폼을 제공하고 있다. 태스크래빗(Task Rabbit)은 가구조립, 행사보조, 애완동물 조련 등 다양한 생활서비스 인력을 중개하는 플랫폼으로 온라인과 모바일을 통해 서비스를 필요로 하는 태스크포스터(Task poster)와 이 일을

(2) 공유경제의 특징

1) 전통산업경제와 공유경제

공유경제의 개념을 기존의 전통산업경제와 비교하여 살펴보면 공유경제의 특징을 파악할 수 있다. 특히 형태, 목표, 목적, 거래관계 등 다양한 측면에서 공유경제가 기존의 전통산업경제와는 다른 새로운 형태의 경제시스템임을 확인할 수 있다.

전통적 방식의 상업경제에서는 상품과 서비스의 소유를 기반으로 ‘소유권 이전’을 전제로 사용자의 사용가치 극대화과 공급자의 이윤창출이 주된 목적이었던 반면, 공유경제는 ‘이용권 이전’을 목적으로 공급자와 소비자가 직접 인터넷을 통해 연계되고 사회적 가치를 극대화 하는데 초점을 두고 있다는 것에 차이점이 있다.⁴⁶⁾

구분	전통산업경제	공유경제
목표	이윤극대화 GDP(Price-Cost)	가치극대화 후생(Value-Cost)
목적	재화·용역의 소유권 이전	재화·용역의 이용권 이전
거래체계	시장 매커니즘 (Company-Consumer)	플랫폼 매커니즘 (People-Gig)
거래관계	주체 간 경쟁	주체 간 신뢰, 협력
거래유형	B2C(Business to Customer) 기업(공급자) - 개인(소비자)	P2P(Peer to Peer) 개인(공급자) - 개인(소비자)
공급자유형	전통적 해당 분야 전문(중개) 기업(택시, 호텔 등)	정보통신(ICT)기반 스타트업 기업
중개자	중개자 = 공급자, 전문기업	중개자 ≠ 공급자, 플랫폼
소비방식	개별적 소비	협력적 소비
신뢰확보	과거 거래경험·평판	인터넷 기반의 평가·평판

할 수 있는 태스크래빗을 연결해 준다. (산업연구원, 「공유경제 활성화를 통한 서비스업 성장전략」, 생각습표 휴먼컬처아리랑, 2017, 58면.)

46) 산업연구원, 앞의 책, 55면.

자원사용	자원의 일방적 사용	자원의 순환적 사용
핵심가치	신용과 자산	평판과 신뢰

<표 2> 전통산업경제와 공유경제의 특징 비교⁴⁷⁾

또한 전통산업경제의 경우 상품과 주체 간의 경쟁을 전제로 시장 메커니즘을 통해 거래되게 되는데, 이때 거래유형은 B2C 구조로 중개자가 공급자인 동시에 전문기업인 구조이기 때문에 공급자와 소비자의 단절이 문제점으로 지적되어 왔다. 반면, 공유경제는 주체 간 사회적 관계를 맺고 신뢰를 전제로 플랫폼 메커니즘을 통해 거래되고, P2P 거래유형으로 공급자와 소비자가 직접 연계된다는 특징이 있다.

2) 렌탈 서비스와 공유경제

상품과 서비스를 대여한다는 점에서 공유경제와 유사한 유형인 렌탈 서비스(Rental Service)와의 구분이 필요하다. 렌탈 서비스는 대여 기간만큼 비용을 지불하는 거래라는 점에서 공유경제와 유사하지만, 자원구매에 따른 비용을 절감하기 위해 등장한 소유경제기반의 거래모델이다.

렌탈 서비스는 거래주체가 렌탈 전문기업과 개인 간(B2C)의 거래인 반면, 공유경제는 거래주체가 개인 간(P2P)의 거래라는 점에서 차이점이 있다. 또한 상품가치 측면에서 렌탈 서비스는 거래 대여기간 종료 후 자원의 잔존가치가 남아있더라도 렌탈 거래 내에서는 해당 자원의 수명이 소멸하는 반면, 공유경제는 자원의 잔존가치가 끝날 때까지 이용과 거래가 가능하다.

공유경제의 경우 이용자가 시간 단위, 일 단위 등 필요한 만큼 대여할 수 있어 자원의 유휴 시간을 최소화할 수 있다는 특징이 있다.⁴⁸⁾ 이런 의미에서 공유경제

47) 고윤승, 앞의 논문, 80면; 김예지, 김애선, 주강진, 윤예지, 신영섭, 조명철, 이민화, 조산구, 「공유 플랫폼 경제로 가는 길」, 포럼보고서(43), 창조경제연구회(KCERN), 2018, 22면; 김형균 오재환, 「도시재생 소프트전략으로서 공유경제 적용방안」, 부산발전연구원, 2013, 15면; 송순영, 앞의 보고서, 34면; 이성엽, 앞의 논문, 22면; 황영모, 이인우, 오윤덕, 신동훈, 앞의 보고서, 28면 참조로 재구성.

는 전혀 새로운 형태의 경제 모델이라기보다는 기존의 경제적 틀에서 새로운 가치가 투입되고 혼합되어 하나의 융합의 형태⁴⁹⁾를 보이는 경우가 많다고 볼 수 있다.

구분	렌탈 서비스(Rental Service)	공유경제
거래주체	렌탈 기업-개인(B2C)	개인-개인(P2P)
상품가치	대여기간 종료 후 자원 수명 소멸	자원의 잔존가치가 종료 될 때까지 거래 지속가능
자원 유희시간	자원 유희시간 장기	자원 유희시간 최소화
이용기간	단기 또는 장기	시간, 일 단위로 이용자가 필요한 만큼 가능
거래 자원	희소자원 거래 불가능	희소자원 거래 가능

<표 3> 렌탈 서비스와 공유경제의 특징 비교⁵⁰⁾

3) 공유경제의 거래방식 (공유경제 비즈니스 모델)

일반적으로 공유경제의 거래방식은 상품 및 서비스 등의 유희자원을 대여하고, 이용하는 주체들을 연결하는 체계로 플랫폼을 운영하고 있다.

상품·서비스 등의 유희자원을 가지고 있으면서 이를 공유방식으로 제공하고자 하는 대여자는 공유경제 플랫폼에 유희자원을 포스팅하고, 유희자원이 이용될 경우 공급주체인 플랫폼을 통해 대여수익을 수령하게 된다. 또한 특정 상품·서비스를 공유방식으로 이용하고자 하는 이용자는 관련 플랫폼을 통해 유희자원을 이용하고 소정의 대여료를 공급주체(플랫폼)에게 납부하게 된다. 이 과정에서 플랫폼은 대여자의 유희자원을 이용자에게 중개하고 대여료의 일정 비율을 수수료로 수취한다. 이때 SNS 및 커뮤니티를 통한 신뢰구축과 상품·서비스 이용종료 후 이용

48) 클라우드산업연구소, 「새로운 대한민국을 꿈꾸는 기업들을 통해 살펴본 공유경제」, “서울, 공유경제를 만나다” 기념연구보고서, 2013, 19면.

49) 김형균, 오재환, 앞의 보고서, 17면.

50) 권애라, 「IT 비즈니스 발전에 따른 공유경제 성장전망 및 시사점」, KDB산업은행 산업이슈, 2013, 74면; 클라우드산업연구소, 앞의 보고서, 19면 참조로 재구성.

자의 후기나 피드백이 지속가능한 공유경제 활동을 가능하게 하는 것이다.



<표 4> 공유경제의 비즈니스 모델⁵¹⁾

한편, 공유경제 플랫폼과 관련하여서는 O2O(Online to Offline) 모델과의 구별이 필요하다. O2O 모델은 ICT를 기반으로 오프라인에서 판매되는 서비스와 재화 등을 온라인에서 구매하는 상거래를 말하는데, 2010년부터 국내외 소셜 커머스(Social Commerce)의 확산과 함께 생겨난 용어이다. 서비스 및 물품의 검색을 통해 구매의사 결정을 하게 되면, 대금 결제는 온라인에서 하고, 그 배송과 소비만 오프라인에서 하는 거래 형태를 의미한다.⁵²⁾ 특히 최근 스마트폰의 대중화로 인해 컴퓨터보다는 스마트폰에서의 구매 행위가 더 많은 비중을 차지하고 있어 M2O(Mobile to Offline)라고 칭하기도 한다. 스마트폰을 통해 자신의 현재 위치를 중심으로 서비스 가능 여부를 손쉽게 검색할 수 있다는 장점으로 우리나라에서는 대표적 O2O거래 사례로서 ‘배달앱’의 시장규모가 급성장하고 있는 추세이다.

51) 클라우드산업연구소, 앞의 보고서, 23면.

52) KB금융지주경영연구소, 「O2O거래의 개념 및 관련 논란의 이해」, KB지식비타민 제15-3호, 2015, 1면.

(3) 공유경제의 형태 및 유형

1) 공유자원에 따른 분류

공유경제는 ‘재화, 서비스, 지식, 경험’ 등 생활과 관련된 유·무형의 모든 자원을 대상으로 하며, 현재 다양한 영역에서 공유경제 플랫폼이 활용되고 있다.⁵³⁾

우선, 유형자원의으로는 공간(여행숙소, 빈방, 사무실, 회의실, 기숙사, 주차공간, 카페, 연습실 등)과 교통수단(자동차, 이동수단을 함께하는 카풀, 오토바이, 자전거, 요트 등), 물품(공구/장비/기계, 가구/전자기기, 사무용품, 애완용품, 생활잡화, 스포츠용품, 아동용품, 의류, 도서, 식품, 아트, 대출/투자/클라우드 펀딩과 같은 재화 등) 등이 포함될 수 있다.

무형자원에는 지식 및 재능·경험 공유, 시간 공유, 식사하기, 여행, 인력중개 등 물리적으로 측정이 어려운 추상적인 자원이 포함된다. 특히 최근 무형자원의 공유는 온라인 공유 플랫폼을 통해 다양한 형태로 그 이용 범위가 넓어지고 있어 발전 가능성이 높은 분야라고 볼 수 있다.

구분	유형			무형
	공간	교통	물품	지식, 정보, 서비스
공유 자원	<ul style="list-style-type: none"> · 여행숙소 · 빈방 · 사무실/회의실 · 기숙사 · 레스토랑/카페 · 스튜디오/연습실 · 주차공간 	<ul style="list-style-type: none"> · 자동차 · 오토바이 · 자전거 · 요트 	<ul style="list-style-type: none"> · 공구/장비/기계 · 가구/전자기기 · 사무용품 · 애완용품 · 생활 잡화 · 스포츠/캠핑용품 · 아동용품/아동의류 · 의류 	<ul style="list-style-type: none"> · 지식/경험/재능 · 일/시간 · 식사 · 여행 · 인력중개 · 배달서비스

53) 황영모, 이인우, 오윤덕, 신동훈, 앞의 보고서, 24면.

		· 도서/교과서 · 식품 · 대출/투자/클라우드펀딩 · 아트	
특징	이용을 통한 가치창출	관계를 통한 가치창출	

<표 5> 공유경제 자원별 분류⁵⁴⁾

한편, Rosemary Cooper, Vanessa Timmer은 지속가능성을 높이는 공유경제의 분류⁵⁵⁾를 Mobility(대중교통, 자전거, 스쿠터, 자동차, 택시, 카풀, 배달서비스 등), Spaces(건물, 사무실, 작업실, 주차 공간, 집을 함께 짓는 주택협동조합 등), Goods(장비, 장난감, 도구, 의류, 가전제품, 서적, 전자제품 등), Food(식품뿐만 아니라 함께 식사를 한다 던지, 토지나 농장 공유를 통한 식품 생산, 부엌공간이나 장비를 공유하는 것이 포함), Energy(태양열, 풍력, 수력 등 재생에너지), Community(물물교환, 마을 축제, 공동구매 등) 6가지로 분류하기도 하였으며, Jeremiah Owyang은 16가지 분류로 공유경제를 구분하기도 하였다.⁵⁶⁾ Jeremiah Owyang은 대표적인 공유경제 회사들의 목록을 토대로 공유자원을 노동자원(Worker Support), 교육(Learning), 복지 및 미용(Wellness&Beauty), 도시행정(Municipal), 금융(Money), 제품(Goods), 의료(Health), 공간(Space), 음식(Food), 유틸리티(Utilities), 운송 서비스(Mobility Services), 서비스(Services), 물류(Logistics), 차량공유(Vehicle Sharing), 기업 및 조직(Corporations&Organizations), 분석 및 평판(Analytics and Reputation) 등 16가지로 분류한 후 이를 41가지의 세부항목으로

54) 송순영, 앞의 보고서, 53면; 황영모, 이인우, 오윤덕, 신동훈, 앞의 보고서, 25면; 오이씨(oec), 공유서울, 「공유경제 시작학교」, 공유허브, 2013, 7-9면 참조로 재구성.

55) Rosemary Cooper, Vanessa Timmer, 「Local Governments and the Sharing Economy」, one earth, 2015, p.27.

56) Jeremiah Owyang은 2014-2016년 동안 세 차례에 걸쳐 발표한 공유경제 확산 실태에 대한 조사 자료 'Collaborative Economy Honeycomb'에서 2014년 교통, 서비스, 음식, 제품, 화폐, 공간의 6개에 불과했던 공유경제 영역을 2016년 16개 분야로 세분화 하였다. (Jeremiah Owyang, 'Honeycomb 3.0: The Collaborative Economy Market Expansion', Posted on March 10th, 2016, <http://www.web-strategist.com/blog/2016/03/10/honeycomb-3-0-the-collaborative-economy-market-expansion-sxsw/>, 2018.1.25. 접속.)

다시 구분하여 해당 회사들을 정리하였다. 별집모양의 구조를 통해 공통그룹 간 접근과 공유가 가능하고, 지속적으로 확장이 가능하기 때문에 서로 성장하며 변화할 수 있고, 이를 통해 공유경제의 새로운 트렌드를 파악하거나 신생·소멸되는 공유경제 기업의 특성을 파악할 수 있다.

한편, 국내의 KCERN(창조경제연구회)은 공유경제가 일어나고 있는 그 영역을 이동·교통수단(Mobility&Human as a Service, MaaS+H : 우버, 디디추싱, 폴러스, 카카오모빌리티), 물류(Mobility&Logistics as a Service, MaaS+ L: 아마존, 알리바바, 쿠팡), 업무(Work as a Service, WaaS : 위워크(미국 공유오피스), 르호봇(한국 공유오피스), 태스크래빗(미국 채용중개서비스), 위시켓, 크몽(한국 채용중개서비스), 바이클립(IoT 기반 숙박공유 서비스)), 생활(Life as a Service, LaaS : 에어비앤비, 코자자), 자원(Resource as a Service, RaaS : Vandebro(네덜란드 재생에너지 P2P 서비스), Sonnen GmbH(독일 커뮤니티 기반 재생에너지 저장 시스템)), 금융(Finance as a Service, FaaS : Lending Club(미국 P2P 대출), ZOPA(영국 P2P 대출), 8퍼센트(한국 P2P 금융), 렌딧(한국 개인신용대출투자), COINONE(한국 암호화폐 거래 플랫폼))으로 분류⁵⁷⁾하기도 하였다.

2) 공유서비스에 따른 분류

공유경제의 유형은 제공서비스에 따라 제품서비스, 물물교환, 협력적 커뮤니티로 구분할 수 있다.⁵⁸⁾

우선, 기업이나 개인이 소유한 다양한 제품을 공유하거나 대여하는 유형(자동차 공유, 바이크공유, 태양에너지공유, 장난감·도서 대여 등)으로 사용자들이 재화나 상품 및 서비스를 소유하지 않고 필요시에 일시적으로 단기임대 및 대여하는 방식이다. 구체적인 운영방식으로 한 회사가 소유한 다양한 제품을 공유한다거나 개인이 소유한 제품을 공유하거나 대여하는 방식 등이 있으며, 이 경우 제품 소유에 따른 유지·보수비용이 절감되고 제품에 대한 관점이 소유가 아닌 사용으로 변

57) 김예지, 김애선, 주강진, 윤예지, 신영섭, 조명철, 이민화, 조산구, 앞의 보고서, 26-27면.

58) 김점산, 지우석, 강상준, 「공유경제의 미래와 성공조건」, 이슈&진단(134), 경기연구원, 2014, 3면; 박문수, 김천곤, 고대영, 이동희, 이순학, 앞의 보고서, 56면 참조.

화되어 제품·서비스 선택의 폭이 넓어지고 있다.

두 번째로 버려지거나 활용되지 않는 제품을 필요한 사람에게 물물교환하거나 중고거래를 통해 기존 재화를 재활용하거나 재분배하여 장기적으로 재화를 공유하는 유형(경매시장, 물물교환, 중고거래, 무료나눔 등)이다. 물품을 무료로 주고받거나 현금이나 포인트 등으로 물품을 구매한다거나, 금액이 비슷한 다른 물품과 교환하는 방식 등이 이에 포함된다. 이 경우 소유하고 있던 제품을 버리지 않고 재사용하거나 재판매함으로써 지속적인 상거래가 가능하게 된다.

마지막으로 유사한 관심분야를 가지고 있는 커뮤니티 내 사용자간의 협력을 통해 유·무형의 자원을 공유하고 교환하는 유형(공간공유, 여행경험 공유, 구인·구직, 지식·재능·기술 공유, 크라우드펀딩 등)이다. 지식과 투자의 공유방식으로 아이디어를 협력하거나 자금을 협조하는 등 선택적으로 공유·협업하는 방식을 들 수 있다. 이 경우 제품이 아닌 개인 간의 상호작용에 초점을 맞추기 때문에 높은 수준의 신뢰가 우선시된다.

제공 서비스	거래방식	공유자원	관련기업	
			국외	국내
제품 서비스	잘 사용되지 않는 제품 혹은 서비스를 사용자들이 소유하지 않고 함께 사용	자동차공유	Zipcar Car2go GoGet	쏘카 그린카
		바이크공유	Velib CycleHire OfO	어울링 따릉이
		태양에너지 공급	Solarcity Solarcentury	-
		장난감대여	DimDom BabyPlays Chegg	희망장난감 도서관 장난감 도서관
		도서대여	Zookal Bookcrossing Campusbookrentals	국민도서관 책꽃이

물물 교환 (재분배)	버려지거나 활용되지 않는 제품을 필요한 사람에게 재분배	경매시장	eBay Amazon	옥션 지마켓 11번가
		물물교환 (중고거래)	ThreadUP Swap.com	키플 열린옷장 공쓰재 헬로마켓
		무료나눔	freecycle Kashless	-
협력적 커뮤니티	커뮤니티 내 사용자 간의 협력을 통한 방식	공간공유	Airbnb Spothero desksnearme ShareDesk	코자자 비앤비히어로 홈스테이코리아 모두의 주차장 스페이스웨어
		구인구직	indeed Monster CareerBuilder	잡코리아 알바몬 알바천국
		여행경험	CouchSurfing AirbnbTrip	플레이플래닛 프립
		지식, 재능, 기술 공유	Upwork Guru Skillshare	위즈돔 오투잡 크몽
		택시카풀	Taxi2 Taxistop	티클
		이동공유	Uber Lyft	폴러스 럭시 카카오 카풀 타다
		클라우드 펀딩	Kick Starter Indiegogo zhongchou	씨앗펀딩 굿펀딩 텀블벅

<표 6> 제공서비스에 따른 공유경제 분류⁵⁹⁾

3) 공유주체에 따른 분류

공유경제는 공유주체인 공유자, 이용자, 플랫폼 제공자의 형태에 따라 P2P, B2C 또는 B2P, B2B 유형으로 구분할 수 있다.

P2P(Peer to Peer) 유형은 자원을 소유한 개인 공급자가 유희자원을 플랫폼을 통해 이를 필요로 하는 개인에게 공유하는 형태로, 플랫폼 업체는 수요와 공급을 연결시켜주고 수령하는 중개료로 수익을 창출하게 된다. P2P 유형의 경우 ‘공급자-플랫폼-이용자’의 형태를 보이고 있으며, 공유경제 논의의 핵심 대상은 P2P 유형이라고 할 수 있다. 대표적인 사례로는 플랫폼을 통해 개인 간 차량의 공유를 연결시켜주고 그 수수료를 통해 수익을 창출하는 투로(Turo), 플랫폼을 통해 개인 차량의 소유자가 이용자에게 운행 서비스를 제공할 수 있도록 연결시켜주고 그 수수료를 취득하는 우버(Uber), 전 세계 숙박공간의 공급자와 이용자를 연결시켜주는 중개 플랫폼인 에어비앤비(Airbnb), 플랫폼을 통해 목적지까지 동선이 유사한 개인들을 실시간으로 매칭 시켜주는 카풀(Carpool) 서비스가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

B2C(Business to Customer) 또는 B2P(Business to Peer) 유형은 공급자인 특정 기업이 재화나 서비스를 소유하고, 자체 플랫폼을 가지고 이를 이용자와 공유하는 방식으로서, 기존의 렌탈 서비스(Rental Service)와 유사한 방식이다. B2C(B2P) 유형의 경우 ‘공급자-이용자’의 형태를 보이고 있다. 대표적인 사례로는 회원가입을 통해 회사가 보유한 차량을 개인에게 임대해 주는 쥘카(Zipcar), 쏘카(Socar), 그린카(Greencar) 등이 이에 해당한다. 그러나 이와 같은 B2C(B2P) 유형의 경우, 대여 기간만큼의 비용을 지불한다는 점에서 대여서비스와 유사하므로 공유경제에 해당하는지에 대해서는 많은 비판이 있다. 일반적으로 대여서비스는 기업과 개인 간의 거래를 기본으로 하여 대여기간 종료 후 자원의 잔존가치가 남아 있다고 하더라도 대여거래 내에서는 자원 수명이 소멸하는 반면, 일반적인 공유경제는 개인과 개인의 거래를 기본으로 하여 자원의 잔존가치가 끝날 때까지 거래가 지속될 수 있다는 점에서 대여서비스와 차이가 있다.⁵⁹⁾ 따라서 B2C(B2P) 유형의 경우 전형

59) 김점산, 지우석, 강상준, 앞의 보고서, 3면 참조 2018년 10월 기준으로 재구성.

적인 공유경제 서비스에 해당한다기보다는 전통 비즈니스 모델에 ICT가 결합되어 기존 서비스가 진화된 형태라고 보는 것이 타당하다.⁶¹⁾

한편, P2P 유형과 B2C(B2P) 유형의 경우 영리추구 여부에 따라 영리를 추구하는 영리 추구형 P2P 유형과 영리를 추구하지 않는 비영리 P2P 유형, 영리 추구형 B2C(B2P) 유형과 비영리 B2C(B2P)로 세분화할 수 있다. 비영리 P2P, B2C(B2P) 유형의 경우 사회 전체의 이익에 공헌하는 나눔 행위 즉, 진정한 의미의 공유경제 형태를 가지게 된다. 그러나 현재 대부분의 공유경제 서비스 모델이 영리 추구형 B2C(B2P) 유형으로 이루어지고 있는 가운데, 이는 전통적인 비즈니스 모델에 ICT가 적용되어 변형된 형태에 불과하다는 비판을 받고 있다.⁶²⁾ 이와 관련해서는 차량공유와 승차공유 서비스 모델을 중심으로 이후 장에서 자세히 살펴보기로 하겠다.

마지막으로 B2B(Business to Business) 유형은 ‘기업-기업’의 형태를 말한다. 일반적 공유경제 유형과는 달리, 공유경제의 개념이 점차 확대됨에 따라 기업 간 협력 및 협업에 있어서도 공유경제의 개념이 적용되고 있다. 기업이 개별적으로 소유할 때 유희가 예상되는 재화나 서비스를 다른 기업과 공동으로 투자하여 함께 사용함으로써 비용절감, 자원절약, 협상력 및 신뢰도 제공의 기대효과를 가져올 수 있다. 대표적 사례로 중소기업 협동조합 및 협업적 가상기업(Virtual Enterprise)⁶³⁾이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 최근 중소기업들은 협동조합을 통해 규모의 경제 실현, 교육·복지후생 비용 문제해결, 대량 구매, 정기적 구매를 통한 협상력 강화, 공동 브랜드·마케팅을 통한 신뢰성 향상 등의 혜택을 얻고 있다.⁶⁴⁾

60) 박문수, 김천곤, 고대영, 이동희, 이순학, 앞의 보고서, 62면.

61) 이성엽, 앞의 논문, 25면.

62) 심재한, 앞의 논문, 274-275면.

63) ‘협업적 가상기업(Virtual Enterprise)’이란, 상호보완적인 핵심 역량을 보유한 독립된 의사결정 주체들이 네트워크로 연결되어 통합된 하나의 기업처럼 운영되는 기업군을 의미한다. 최근에는 가상기업을 특정 업무나 프로젝트가 끝나면 해체할 수 있는 파트너십이나 전략적 제휴에 의해 임시적으로 형성되는 네트워크 조직체를 의미하는데, 기업 간 공유경제와 그 형태가 매우 유사하다. 이처럼 동적인 구조를 가짐으로써 새로운 시장 혹은 새로운 기회에 의해 추진되는 시장 기회 주도적인 사업방식을 취하고 있기 때문에 보다 창조적이고 급변하는 상황에 재빨리 대처할 수 있는 능력을 가지고 있고, 시장에서의 사업 위험을 최소화할 수 있어 공유경제와 유사성을 가진다. (이강배, 최형림, 홍순구, 조민제, 「중소기업 경쟁력 강화를 위한 기업 간 공유경제 모델 개발」, Entrue Journal of Information Technology 제14권 제1호, (주)엘지씨엔에스, 2015, 95면.)

4. 디지털 플랫폼 기반의 공유경제

공유경제를 작동시키는 핵심 시스템인 ‘플랫폼(Platform)’은 여러 그룹을 장(場)으로 불러 모아 관계형성이나 소비자 모집 등 다양한 기능을 제공하고, 검색이나 광고 등의 비용을 줄여 입소문과 같은 네트워크로 효과를 창출하는 영역⁶⁵⁾으로, 재화나 용역을 판매하거나 이를 구매하고자 하는 자에게 제공되는 인터넷상의 거래장소를 말한다.⁶⁶⁾ 즉, 플랫폼이란, 공급자, 수요자 등 복수 그룹이 참여하여 각 그룹이 얻고자 하는 가치를 공정한 거래를 통해 교환할 수 있도록 구축된 환경으로서 플랫폼 참여자들 간의 상호작용이 일어나면서 모두에게 새로운 가치와 혜택을 제공해줄 수 있는 상생의 생태계라고 정의할 수 있다.⁶⁷⁾

현재의 공유경제 서비스 모델은 디지털 플랫폼을 기반으로 전 세계를 그 대상으로 하고 있다. 이는 무선인터넷의 성장과 온라인 소셜 미디어(Social Media)를 통한 실시간 연결, 모바일 앱(App)을 통한 공급자와 수요자의 연결, 위치기반 서비스의 활성화, 실시간 모바일 결제 시스템, 빅데이터(Big Data) 기반의 데이터 관리 등이 맞물려서 일어난 변화이다. 전 세계를 연결하여 상업 활동을 가능하게 하는 기술이 다양하게 진화됨에 따라 공유의 형태도 다양화 되고 있다. 구글(Google), 애플(Apple)의 앱스토어(App Store), 페이스북(FaceBook) 등도 플랫폼의 일종이며, 아마존(Amazon), 마이크로소프트(Microsoft), 트위터(Twitter), 야후(Yahoo)처럼 IT기업의 대부분은 플랫폼을 통해 자사의 서비스를 제공하고 있다.

최근에는 스마트 플랫폼을 통한 비즈니스가 급격히 활성화되고 있는 가운데, 대표적인 예로 우버(Uber)의 승차공유 서비스는 우버 플랫폼에서 이용자를 공유된 차량의 소유자에게 모바일 앱으로 연결시키는 서비스이고, 에어비앤비 역시 에어비앤비 플랫폼을 통해 숙박 이용자에게 공유 가능한 숙소를 모바일 앱으로 연결시키는 서비스라고 볼 수 있다.

이와 같이 플랫폼은 제반시설, 기능, 서비스 등을 제공하여 사업자(공급자)와 이

64) 이강배, 최형림, 홍순구, 조민제, 앞의 보고서, 94-95면.

65) 황영모, 이인우, 오윤덕, 신동훈, 앞의 보고서, 22면.

66) 정진명, “플랫폼을 이용한 전자거래의 법률문제”, 비교사법 제24권 제4호, 한국비교사법학회, 2017, 1562면.

67) 윤상진, 「플랫폼이란 무엇인가」, 한빛비즈, 2012, 45면.

용자(소비자) 간에 원하는 가치를 서로 얻을 수 있도록 상호 연결해주는 역할을 한다. 이러한 플랫폼 서비스를 구현하기 위해서는 플랫폼 제공자, 사업자(공급자), 이용자(소비자)의 상호 작용이 필요하게 되는데, 플랫폼 자체가 비즈니스 및 서비스로서의 가치를 제공해주고, 서비스의 가치를 높여줄 수 있는 가치 사업자(공급자)와 이용자(소비자)가 존재하여야 한다. 이로써 사업자(공급자)는 플랫폼의 이용자(수요자)인 고객이 원하는 가치를 줄 수 있는 서비스를 제공하고, 이용자(소비자)는 플랫폼의 다양한 기능을 통해 사업자(공급자)가 제공하는 다양한 서비스를 제공받고 그에 대한 비용을 지불하게 된다.⁶⁸⁾ 이를 통해 사업자(공급자)는 비어있는 방이나 잠자고 있는 차량·좌석 등을 제공하고, 이용자(수요자)는 저렴한 서비스와 재화를 이용하게 되며, 이용자(소비자)와 사업자(공급자)를 연결하는 플랫폼 제공자들은 더 많은 사람이 서비스에 접근할 수 있도록 중간역할을 해주면서 유희자원의 소비를 가능하게 하여 경제의 효율성을 높이는 것이다.



<표 7> 플랫폼 비즈니스의 상호작용⁶⁹⁾

오늘날 공유경제 플랫폼은 기존의 복잡한 유통구조를 단순화하여 소비자와 공급자를 연결시킴으로써 효율적인 거래가 가능하도록 하였다. 전 세계 각지에서 공유경제가 사회의 주류로 자리 잡으면서 자신이 소유하고 있지만 제대로 활용하지 못했던 자원을 우버와 에어비앤비와 같은 플랫폼을 통해 타인에게 제공할 수 있게 되었다. 2009년 우버의 등장은 불과 7여 년 만에 전 세계의 경제 흐름을 ‘우버화’시켰고, 자동차만큼이나 소유의 개념이 강했던 주거문화 또한 달라지고 있

68) 김형택, 「O2O를 넘어서 온디맨드로」, e비즈니스, 2016, 33면.

69) 김형택, 앞의 책, 33면.

다. 전 세계 191개국 3만 4,000개 도시에서 숙박 공유서비스를 제공하는 에어비앤비는 온라인과 모바일을 통해 빈방과 여행객들을 연결하는 플랫폼으로 우버와 함께 대표적인 공유경제 모델로 주목받고 있다.⁷⁰⁾ 이와 같은 디지털 플랫폼 기반의 서비스가 숙박업계와 자동차업계 및 운송업계 전반에 깊게 박혀있던 수요·공급에 대한 고정관념을 변화시키면서 기존 업계의 근간을 흔들고 있는 것에는 틀림없다.

따라서 공유경제의 사업과 활동이 실질적으로 작동되기 위해서는 ‘공유 가치관’을 바탕으로 유희자원이 효율적으로 운용될 수 있는 플랫폼이 구축되고, 이러한 플랫폼을 통해 새로운 가치와 시너지가 창출될 수 있는 방향으로 발전되어야 할 것이다.

5. 공유경제에 관한 주요 논의 동향

정보 공유가 일상화 되고, 수요와 공급이 직접 연결될 수 있는 실시간 데이터 생성이 가능해 짐에 따라 모바일 인터넷환경을 기반으로 하는 공유경제 서비스 모델은 다양한 서비스 분야에서 그 범위를 넓혀가고 있다. 불필요한 거래비용 등이 감소된 합리적이고 향상된 서비스를 제공하는 새로운 공유경제 비즈니스 모델들이 등장하여 그 영역을 넓혀감에 따라 기존 법제도가 예상하지 못했던 규율 영역이 형성되면서 다양한 갈등이 일어나고 있는 상황이다.

이러한 상황 가운데, 현재 공유경제가 안고 있는 가장 큰 문제점은 공유경제 서비스의 상당 부분이 아직까지 전 세계 많은 도시에서 불법이라는 사실이다. 이와 관련하여 주요하게 논의되고 있는 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 기존 전통산업과의 갈등 문제를 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 공유경제 사업모델이 기존의 사업을 일부 대체하게 됨으로써 기존 사업자들의 수익에 직접적인 영향을 주게 되면서 이로 인해 다양한 갈등이 일어나고 있다. 대표적인 사례로 우버(Uber)나 에어비앤비(Airbnb)와 같은 공유경제 기업의 수익이 증가하면서 유희자원을 공유한다는 원래의 취지를 넘는 수익이 발생하고, 이들이 기업의 형태로 커져가면서 기존 사업과의 갈등경쟁의 문제가 발생하고 있다. 특히 세계적

70) 유효상, 앞의 책, 93-94면.

기업으로 성장해 가고 있는 우버의 승차공유 서비스와 관련하여서는 세계 각지에서 기존 택시운전기사가들이 여러 차례 격렬한 시위를 벌이면서 사회적 갈등으로 확대되는 양상을 보여 왔으며, 이는 현재까지도 진행 중에 있다. 한편, 최근 국내에서도 택시운전기사가 생존권을 주장하며 카카오 모빌리티가 출시한 카카오 카풀 서비스에 반대하여 분신 사망한 사건⁷¹⁾이 일어나면서 이러한 갈등구조는 더욱 깊어지고 있는 실정이다.

둘째로, 공유경제 모델을 규율할 수 있는 제도적·법적 기반의 미비가 문제되고 있다. 공유경제가 활성화될수록 기존의 사업·경제·사회 구조는 변화될 수밖에 없으며, 이에 따라 이를 규율하는 법제도 또한 변화되어야 한다. 현재 공유경제 서비스가 활성화 되고 있는 단계에 있으나, 관련법의 미비·부재와 진입규제 등으로 영업권, 소유권, 접근권, 이용권 등의 혼재를 야기 시켜 공급자와 소비자 모두가 피해를 입고 있는 상황이다. 우리나라에서는 공유경제 서비스의 합법성 여부가 아직까지 불투명한 상황이어서 국내 공유경제 서비스의 70%가 불법화되고 있는 실정이다.⁷²⁾ 이에 대해 최근 정부에서는 ‘공유경제 활성화 종합대책’을 발표함으로써 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 그 내용을 살펴보면 공유경제 비즈니스에 종사하는 사업자의 소액 수입 납세절차 간편화, 공급자의 산재보험 적용 범위 확대, 내국인 대상 도시민박업(숙박공유) 허용 및 안전·위생 기준 마련, 친환경 차량 공유 세제 지원, 플랫폼을 통한 전세버스 모집 허용 등이 주요 내용이다.⁷³⁾ 이와 같이 정부가 처음으로 범부처 차원에서 공유경제 활성화 방안을 발표하였으나, 여전히 택시업계와의 이해관계 충돌 논란이 거센 카풀(승차공유) 서비스와 관련해서는 구체적인 방안이 마련되지 못하고 있는 상황이다.

셋째로, ‘공유경제 서비스 공급자(자원 제공자)’의 근로자 해당성 여부 문제이다. 디지털 플랫폼을 통한 공유경제 서비스는 과거에는 가능하지 않았던 다양한 방법으로 개인이 자유롭게 일할 수 있는 기회를 확대시키고 있다. 일반적으로 공

71) ‘카카오 카풀 반대 택시운전기사가 분신 사망…택시업계 강력한 투쟁 전개’,

<http://news.donga.com/3/all/20181210/93230687/2>, 2018.12.11.접속.

72) 김예지, 김애선, 주강진, 윤예지, 신영섭, 조명철, 이민화, 조산구, 앞의 보고서, 10면.

73) ‘공유경제 첫 종합 대책…납세 간편화 등 제도 기반 마련’,

http://www.news1.com/view/?id=NISX20190109_0000525326&cID=10401&pID=10400,

2019.01.09.접속.

유경제 서비스는 서비스 공급자가 공유경제 기업(플랫폼 기업)이 제공하는 플랫폼을 통해 서비스(유·무형의 자원)를 거래하는 방식으로 제공되고 있다. 이에 따라 새로운 경제생산방식으로서의 공유경제 안에서 서비스 공급자와 공유경제 기업의 관계를 근로자와 사업주의 관계로 해석할 것인지, 아니면 새로운 관점으로 보아야 하는 것인지에 대해 논란이 있다. 대표적인 사례로 세계 각 도시에서는 우버 기사의 ‘임금근로자성’을 둘러싸고 논쟁⁷⁴⁾이 진행 중이다. 대부분의 공유경제 서비스 기업에서는 서비스 공급자는 ‘파트너(Partner)’일 뿐 자신들이 고용한 근로자가 아니라는 입장을 고수하고 있으며, 법적으로 이들을 노동관계법령의 적용에서 제외되는 ‘독립계약자(independent contractor)’라고 주장하고 있다.⁷⁵⁾ 반면, 가격 협상의 자유가 없고, 운행과 관련하여 준수해야 할 수칙이 부과되며, 자동차의 유형과 상태를 준수해야 할 의무를 부담하기 때문에 ‘임금근로자’로 보아야 한다는 입장이 대립하고 있는 상황이다.⁷⁶⁾ 우리나라에서도 앱(App) 이용자의 근로자성을 다룬 사례가 있었다. 2016년 서울행정법원에서 배달앱 기사였던 고등학생이 교통사고를 당한 사안에서 배달앱 기사의 근로자성을 부정하여 산재보험 수급권을 부정하였으나⁷⁷⁾, 최근 대법원에서는 이와 달리 배달앱 기사의 근로자성을 인정하는 판결을 내린바, 공유경제 서비스의 등장으로 노동법적 관점에서도 근로자의 범위와 관련하여 새로운 문제와 쟁점⁷⁸⁾을 안겨주고 있는 것으로 보인다.

74) 우버(Uber)기사의 근로자성과 관련하여 유럽사법재판소(ECJ)는 2017년 12월에, 영국 상소법원(The Court of Appeal)에서는 2018년 12월에 근로자성을 인정하는 판결을 하였으나, 프랑스 파리노동법원은 2018년 2월에, 미국 필라델피아 소재 지방법원은 2018년 4월에 근로자성을 부정하는 판결을 내린바 있다.

75) 길현중, 박제성, 김수영, 박은정, 이다혜, 「공유경제와 고용관계」, 연구보고서 2016-07, 한국노동연구원, 2016, 204면.

76) 길현중, 박제성, 김수영, 박은정, 이다혜, 앞의 보고서, 182-183면.

77) 서울행정법원 2015. 9. 17. 선고 2014구합75629 판결(1심), 서울고등법원 2016. 8. 12. 선고 2015누61216 판결(2심), 대법원 2018. 4. 26. 선고 2016두49372 판결.

78) 우리나라의 경우 공유경제 출현 이전부터 문제가 되어 왔던 골프장 캐디, 보험모집인, 학습지교사, 레미콘 지입차주, 택배 및 퀵서비스 기사 등 개별법상의 근로자성 판단이 모호한 직종에 대하여 최소한 산재보험법상의 보호는 가능하도록 ‘특수형태근로종사자’에 대한 특례를 규정하고 있다. (「산업재해보상보험법」 제125조). 그러나 특수형태근로종사자들의 경우 산업재해 이외의 영역에서는 노동법적 보호를 받지 못하여 여전히 불안정한 근로조건을 감내해야 하는 점, 특고로 추정되는 새로운 직종이 등장할 때마다 이를 법령에 추가해야 한다는 점 등의 한계가 있다. 따라서 공유경제 확산에 따라 현재의 근로자성 판단 법리를 개선하는 것이 법적 안정성에 부합하는 해결책이 될 것으로 보인다. (이다혜, “공유경제의 노동법적 쟁점 -미국에서의 근로자성 판단 논의를 중심으로-”, 노동법연구 제42권, 서울대학교 노동법연구회, 2017, 433면 참조.)

넷째로, 소비자 보호 문제이다. 공유경제 서비스는 각 개인의 서비스 공급자와 서비스 이용자(소비자)가 공유경제 기업이 제공하는 플랫폼을 통해 서비스를 거래하는 방식으로 운영된다. 따라서 이러한 공유경제 서비스의 특성상 이에 수반되는 사고의 방지체제나 사고 발생 시의 대응 등에 대해 서비스 이용자의 자기책임의 정도가 비교적 높게 나타나고 있다.⁷⁹⁾ 특히 승차공유 서비스와 같은 경우는 일반적인 전자상거래와는 달리 비대면을 통해 예약 후, 오프라인에서 서비스의 공급자와 이용자가 대면거래를 하게 되는 특징이 있다. 이때 이용자는 서비스 플랫폼 사업자뿐만 아니라 서비스 공급자에 대해서도 이용하고자 하는 목적지 정보, 연락처, 위치정보, 결제를 위한 신용카드 정보 등의 개인정보를 제공하게 되는데, 이러한 개인정보가 충분한 검증 없이 제공되는 경우 개인의 중요정보 유출 및 오·남용에 따른 소비자 피해가 발생할 위험성이 매우 높다. 일례로 전 세계 곳곳에서 승차공유 서비스 관련 범죄사건⁸⁰⁾이 발생하면서 승객의 안전과 개인정보 보호에 대한 책임문제⁸¹⁾가 제기되고 있는 상황이다.

II. 공유경제에 대한 공법적 접근

오늘날 공유경제 모델은 디지털 플랫폼을 기반으로 전 세계를 대상으로 서비스를 제공하고 있다. 전 세계를 연결하여 경제활동을 가능하게 하는 기술이 다양하게 진화됨에 따라 공유의 형태도 다양화 되고 있다.

79) 송운강, 박용숙, “공유경제(Sharing Economy)의 규제방법 모색을 위한 시론적 연구”, 강원법학 제55권, 강원대학교 비교법학연구소, 2018, 382면.

80) 지난 4년 동안 우버(Uber) 기사가 승객을 성폭행하거나 폭행한 사례는 103건에 달하는 것으로 나타났으며, 중국의 디디추싱(滴滴出行)의 경우, 2018년 7월 기사가 승객을 성폭행 하고 살해한 사건이 두 차례나 발생하기도 하였으며, 같은 해 9월, 11월에는 차량을 호출한 승객이 기사를 상대로 살인을 범한 사례가 있었다. (‘美 우버 기사 100여 명 성폭행 혐의’, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3645608&ref=A>, 2018.05.30.접속; ‘중국판 우버 디디추싱’, 여승객 성폭행 살해 사건으로 서비스 중지’, <http://www.segye.com/newsView/20180827003708>, 2018.08.29.접속.; ‘5개월 만에 또...중국판 우버 디디추싱, 운전기사 피살사건으로 좌초 위기’, <https://www.ajunews.com/view/20181205151106583>, 2018.12.10.접속.)

81) 소비자 권익을 증진시키기 위해서는 공유경제의 소비 과정에서 소비자뿐만 아니라 서비스 공급자의 권익 증진 방안 또한 광의의 소비자로서의 측면에서 함께 고려되어야 한다는 의견도 있다. (송순영, 앞의 보고서, 135-136면.)

그러나 온라인과 오프라인이 융합된 공유경제는 양면성을 지니고 있다. 공유를 통한 혁신과 자원의 절약이라는 순기능을 가지고 오는 반면, 그 가치가 정당하게 분배되지 않을 경우 또 다른 양극화를 가져 올 우려가 있다. 이에 국가는 급변하는 정보사회 속에서 혁신에 대한 수용과 그에 따른 사회적 갈등과 위험성 예방이라는 양면적 문제를 두고 이를 적극적으로 해결해 나가야 할 입장에 서게 된다.

이는 공유경제 서비스의 대표기업인 우버(Uber)의 사례에서 살펴볼 수 있다. 우버 서비스가 이용자들에게는 편의성과 합리적인 소비생활을 가능하게 하는 반면, 기존 택시업계와의 이해상충, 자동차 제조사의 생산량 축소 등의 문제를 가져다준 것과 같이 공유경제 서비스는 기존의 법제도 및 규제와의 충돌을 야기 하고 있다. 실제로 국내에서 서비스되고 있는 공유경제 기업의 70%가 불법화되고 있는 현실을 감안할 때, 국가는 급변하는 미래사회를 위해 이러한 문제들을 적극적으로 해결해 나가야 할 필요가 있으며, 이를 해결하기 위해서는 갈등에 대한 원인과 현황을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

따라서 이하에서는 공유경제라는 새로운 경제현상에 대한 규율과 관련하여 헌법과 행정법 등 공법적 측면에서의 접근을 통해 이를 바탕으로 우리 실정에 맞는 규제방향을 어떻게 설정해 나가야 할 것인지에 대해 고민해 보고자 한다.

1. 헌법적 측면

(1) 전자민주주의

민주주의란 정치, 경제, 사회 생활영역에서 공동체 및 그 구성원의 다양한 이익 실현 및 이해조절을 위한 원리이다.⁸²⁾

ICT 기반의 공유경제사회는 온라인과 오프라인을 연결해주는 통합공간으로서의 전자공간⁸³⁾을 기반으로 이루어지고 있다. 전자공간은 자유와 평등을 이념으로 하

82) 최승원 (c), “행정법과 공익 -이해조절법적 행정법으로-”, 행정법연구 제15호, 행정법이론실무학회, 2006, 97면.

83) 인터넷망을 통하여 형성되는 사이버스페이스(Cyber space)를 가상공간 또는 사이버공간으로 번역하기도 하나, 지식정보라는 생산요소를 동력으로 하여 글로벌 네트워크 기반 위에서 온·오프라인에 걸쳐 유비쿼터스 패러다임에 의한 생태적 생활공간으로 진화해 간다는 복합적·포괄적 의

는 민주주의를 통해 이루어지며, 이러한 전자공간에서 민주주의의 핵심은 공동체의 구성원들이 다양한 의사소통(Communication)을 주고받으면서 공동체(Community)를 형성해가며 쌍방향·다방향의 참여주체로서의 지위를 획득해 나가는 것이라고 할 수 있다.⁸⁴⁾

정보통신 기반의 다양한 공유경제 서비스 모델의 출현이 기존 경제체제의 시간적·공간적 제약을 극복함으로써 기존에 국가가 담당했던 기능을 상당부분 분담하게 되었으며, 오늘날에는 그 범위가 더욱 빠르게 확대되고 있다. 때문에 과거 자본주의경제 기반의 규제체제와 새로운 현상의 무질서한 확장에 따른 갈등과 충돌을 적절하게 제어할 수 있는 합리적인 규제체제 마련의 필요성이 증대되고 있다.

합리적인 규제체제에 있어 규제의 방법은 다양한 이해관계 주체들의 민주적 의견수렴과 합의를 통한 규제여야 한다. 국가는 전자민주주의의 이상을 추구하기 위한 의무로서 ‘기회의 균등’과 ‘국민생활의 균등한 향상’이 가능하도록 이를 규율하는 관계법에서 구성원의 다양성 존중, 의사형성과 결정과정에서의 참여의 기회 보장, 참여자의 협력, 투명성, 공정성, 다수결과 소수자의 의견 보호, 알 권리의 구현 등이 필수적으로 구현될 수 있도록 노력하여야 하며, 이를 위해서는 행정기관과 공급자, 이용자의 협력과 참여 시스템의 구축이 무엇보다 뒷받침되어야 한다.

(2) 법치주의

법치주의란 인치가 아닌 공감대적 합의에 의한 법에 따라 공동체질서가 형성되는 원리이다. 내용적인 측면에 있어서는 인권보장, 자유와 평등의 실질적 구현이라는 이념에 합치되어야 하며, 공동체 구성원들의 다양한 이익의 조화로운 실현을 위한 시스템을 형성하는 이해조절적 규범체계가 확립되어야 한다.⁸⁵⁾

종래 법치주의 논의가 형식적·실질적 법치주의, 실체적·절차적 법치주의, 주관

미로서의 ‘전자공간’이라는 용어를 사용하고 있다. (최승원 (d), “전자정부의 법적 기본틀”, 행정법연구 제18호, 행정법이론실무학회, 2007, 251면.)

84) 최승원 (d), 앞의 논문, 254면.

85) 최승원 (c), 앞의 논문, 97면.

적·객관적 법치주의의 관점에서 이루어 졌다면, 오늘날 ICT 융합사회에서 법치주의는 탈국경적·글로벌 규범표준화, 네트워크 체계 하에서 이루어 져야 하며, G·B·C⁸⁶⁾의 상호역할 분담관계가 고려된 거버넌스적 규율⁸⁷⁾로 이루어지는 것이 바람직하다.

따라서 공유경제 서비스 모델 또한 국민의 공감대적 합의에 의한 법에 따라서 운영되어야 하고, 오늘날 ICT 환경 기반의 공유경제 모델을 규율하는 법의 역할은 세계적인 논의의 흐름에 맞추어 사회·경제·기술 등의 융합적 요소가 다양하게 고려될 수 있어야 한다.

(3) 탈자본주의, 전자복지주의

우리 헌법은 생존권을 보장하고 사회적 약자를 보호하는 등 복지국가의 원리에 입각하고 있다. 사회복지국가의 과제는 모든 국민에게 생활의 기본적 생활수요를 충족시킴으로써 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 하는 것이며⁸⁸⁾, 이에 따라 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 누릴 수 있도록 자유와 평등의 효과가 실질적으로 발휘될 수 있는 생활환경을 조성하는 것이 복지국가의 역할⁸⁹⁾이다. 특히 사회·경제적 약자의 인간다운 최저 생활보장과 다양한 생활영역에서 공동체 구성원들의 삶의 수준을 향상시키는 것이 그 목표라고 할 수 있다.

공유경제는 현대 자본주의 경제체제가 공동체 내의 사람들에게 복지를 제공하는 데 실패한 결과로서 등장한 것이라고도 볼 수 있다.⁹⁰⁾ 따라서 공유경제에 대한 규정은 기존의 자본주의 경제체제 기반의 복지체제와는 달리 규정되어야 한다.

그러한 측면에서 ICT 융합사회에서 복지국가의 실현은 전자복지를 통해 구현될 수 있다. 전자복지주의란 전자공간에서의 복지주의를 의미하며, 전자복지주의의 구현을 위해서는 정보의 평등, 정보접근권의 보장, 정보격차 해소, 쌍방향·다방향의 복합 콘텐츠 향유가 필수적이다.⁹¹⁾ 이러한 관점에서 공유경제 서비스 역시 정

86) G(Government)·B(Business)·C(consumer)

87) 최승원 (b), “전자정부법의 기초”, 법학논집, 이화여자대학교 법학연구소, 제9권 제2호, 2005, 52면.

88) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010, 140면.

89) 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2017, 314면.

90) Lorna Gold, 앞의 책, pp.203-204.

보에 대한 동등한 접근과 보편적 서비스 제공의 관점에서 출발되는 것이 바람직하다.

2. 행정법적 측면

(1) 행정법의 기본원리

행정은 ‘법 아래에서 법의 규제를 받으면서 현실적·구체적으로 국가 목적의 적극 실현을 위하여 행하여지는 전체로서 통일성을 가진 계속적인 형성적 국가활동’으로 정의하는 것이 일반적이다. 따라서 행정기능은 국가목표를 실현하는데 있으며, 국가목표는 공공의 복지, 질서유지와 같은 공익을 실현하고 보장하는 것으로 이해되고 있다.⁹²⁾ 이러한 공익의 개념은 고정적인 개념이 아니라 시대의 흐름에 따라 유동적으로 변화될 수 있는 것으로 파악하여야 한다. 공익을 일방적으로 추구하게 된다면 수시로 변화하는 현대사회 현상들 속에서 다양한 주체간의 갈등을 초래하게 되어 오히려 행정능률을 저해하는 결과를 가져오게 되기 때문이다.

행정법은 헌법의 가치를 구현하는 구체화법으로서 이해조절적 헌법원리가 적용된다.⁹³⁾ 또한 행정법과 관련된 이러한 법적 판단은 오늘날에 있어서는 법적 형식논리만으로 이루어져서는 안 되고, 이러한 현상의 실체적 사실관계와 그것이 영향을 미치는 사회적·정치적·경제적 제반 맥락에 대한 이해를 필요로 하고 있다.⁹⁴⁾ 따라서 행정은 그 시대의 사회·정치·경제·문화적 상황을 적극 반영하여야 하며, 여기에는 현실적인 상황의 반영뿐만 아니라, 시대적 표상(Vorstellung)과 기대(Erwartung)도 중요하게 고려되어야 한다.⁹⁵⁾

현재 다양한 영역에서 논란이 되고 있는 ‘공유경제’라는 새로운 형태의 서비스 모델의 핵심 또한 결국 사회 전체 즉, 공익과 개별 주체들 간의 이익갈등을 어떻게 해결해 나갈 것인가에 대한 문제이다. 수많은 이해갈등이 일어나고 있는 현대

91) 최승원 (d), 앞의 논문, 261면.

92) 홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사, 2017, 7면.

93) 최승원 (c), 앞의 논문, 97면.

94) 김유환 (b), 앞의 책, 3-4면.

95) 최승필, 김대인, 임현, 앞의 보고서, 49면.

사회 속에서 다양한 주체들 간의 이해충돌을 조율하여 이를 조화롭게 해결하는 일은 행정법의 중요한 역할이다. 특히 빠르게 변화하는 새로운 기술사회에서 국가는 공익을 위해 주도적인 역할을 수행할 필요성이 크다는 점에서 행정법의 역할은 더욱 중요하다고 할 수 있다.

따라서 공유경제 현상을 규제함에 있어서도 다양한 주체들 상호간의 권리와 이익실현, 이해갈등을 조절·조화시키면서 공동의 가치창출을 위한 행정목표를 추구해 나가는 것이 필요하다. 공유경제 서비스를 규제하는 과정에서는 빈번하게 발생하는 다양한 공익과 사익, 공익과 공익, 사익과 사익 및 이들 상호간의 복잡적이고 중첩적인 갈등과 충돌을 어떻게 조절하여 균형을 유지해 나갈 것인가가 중요한 쟁점이며, 이를 시행함에 있어서는 비례의 원칙(과잉금지의 원칙), 평등의 원칙 등 행정법의 기본원칙이 필수적으로 고려되어야 한다. 이와 같은 원칙은 법치국가 원리에서 파생되는 헌법상의 기본원리이므로 현대국가에 있어 규제를 행함에 있어도 중요한 법원리로 인식된다.

(2) 규제행정법의 기본원리

현재 교통분야에서 논란의 중심이 되고 있는 승차공유 플랫폼 서비스와 같은 새로운 융합기술 서비스의 확대가 기존의 교통시장, 특히 택시시장에 상당한 영향을 미치게 되면서 기존사업과의 극심한 사회적 갈등을 발생시키고 있다. 기존 제도권에 포함되지 않았던 새로운 산업의 출현으로 다양한 이익 갈등이 발생되고 있는 상황에서 이에 대한 법적 규제나 입법을 도입·적용하기 위해서는 기존 법률의 틀 안에서 단순히 이것이 허용되는지 금지되는지에 대한 이분법적 형태의 법적 접근은 지양될 필요가 있다. 새로운 산업이 출현하게 되는 경우 초기에 그와 관련된 질서가 확립되어야 하고, 이를 위해서는 적절한 시점에서 관련된 규제가 마련되어야 한다. 특히 발전의 속도가 빠른 ICT 영역에서는 특정시점에 적절한 규제가 마련되지 못할 경우 불확실성으로 인해 혁신이 저해되거나 이로 인한 다양한 사회적 문제들이 야기될 수 있으므로 국가는 이에 대한 지원과 규제가 적절히 조화된 대안을 마련하여야 한다. 이때 법률에 의한 규제는 국가와 국민의 사

회적 합의에 의한 것이어야 하며, 국민의 안전과 인간다운 생활, 사회·경제적 위험, 공공의 이익 등 다양한 이익과 가치의 조건 하에서 이해갈등 문제들을 해소해 나가면서 이러한 혁신을 지원하는 방향으로 이루어져야 한다.

플랫폼을 통한 개인 간 거래를 기반으로 한 승차공유에 대한 규제문제는 단순히 온라인을 통해 상품 및 서비스를 판매하고 구입하는 전형적인 전자상거래에 대한 규제보다 훨씬 복잡하다고 볼 수 있다.⁹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 관련 법제의 미비로 법적 판단기준이 불명확한 상황에서 기존 택시업계의 반발 등을 이유로 우리나라는 현재 승차공유 서비스를 기존의 택시운송서비스의 일종으로 판단하여 「여객자동차 운수사업법」에 따라 확일적으로 규제함으로써 규제지체(규제공백)로 인한 사회적 갈등이 확대되고 있는 상황이다. 전통적 견해에 따라 택시운송사업을 국가의 고유영역에 속하는 강학상 특허의 대상으로 보아 면허제와 같은 엄격한 규제를 적용하고 있는 가운데, 다양한 이익과 가치에 대한 비교형량과 이해조절이 배제된 채, 택시운송사업에 대한 규제를 그대로 적용하여 승차공유 사업에 대해서도 택시운송사업과 동일하게 엄격한 요건을 요구하고 있는 지금의 규제방법은 정당화되기 어렵다. 승차공유 서비스의 방식이나 사업운영형태가 기존의 여객운송서비스 형태와 같은 오프라인방식이 아닌 모바일 플랫폼을 통해 계약, 결제, 요금결정, 평가운영 등이 이루어지고 있고, 개인 간 승차공유 서비스 형태 외에도 차량대여업체 또는 택시업체와의 제휴를 통해서도 이루어지는 등 다양한 형태의 승차공유 서비스 유형이 확대되고 있는 점을 감안할 때, 전통적인 산업에 대한 규제 법령을 그대로 적용하는 것은 바람직하지 않다.

한편, 국민에게 이동 서비스를 제공하는 승차공유 플랫폼 서비스 사업은 공익적 요소가 강한 다른 교통사업에 비해 진입비용 및 운영비용 등이 상대적으로 적기 때문에 비교적 시장 진입장벽이 낮아 과당경쟁의 위험성을 내포하고 있고, 국민의 안전보호라는 측면에서 국가의 개입을 필요로 하게 된다. 그렇다 하더라도 지금의 규제방식과 같이 현행법의 확일적인 기준을 그대로 적용하기보다는 실질적으로 공공의 이익이 담보될 수 있도록 승차공유 서비스의 유형에 따라 규제의

96) 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 규제방식에 관한 연구”, 유통법연구, 한국유통법학회, 제4권 제2호, 2017, 56면.

범위를 달리 적용하는 것이 바람직하다고 생각된다. 특히 기존규율에 대한 전통적 이해의 전환을 위해서는 자원의 효율적 배분과 경쟁의 자유, 이동의 자유 및 직업 선택·영업의 자유와 공공복리, 위험방지 간의 조화를 어떻게 해소해 나가느냐가 무엇보다 중요하다. 따라서 그 출발점으로서 어떠한 형태로든 승차공유의 실질을 가진다면 이용자에게 보장되어야 하는 안전과 요금에 대한 공익적 수준을 준수할 것을 요건으로 하고, 구체적인 서비스 형태에 따라 주관적 요건(인적·물적 요건)과 객관적 요건의 준수방식을 구별하여 적용함으로써 국민의 안전과 인간다운 생활, 사회·경제적 위험, 공공의 이익 등 다양한 이익과 가치의 조건 하에서 최대의 실효성을 발휘할 수 있는 규제방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

오늘날 이동수단에 대한 수요·공급방식이 변화되고, 새로운 이동 서비스들이 확대되고 있는 상황에서 여객운송서비스에 대한 규율방식 또한 더 이상 과거의 틀을 고수하기만은 어렵다. 승차공유 서비스가 실효성을 갖는다면 이를 통해 실현될 수 있는 공공의 이익과 그로부터 파생되는 가치는 매우 크다고 볼 수 있다. 승차공유에 대한 수요가 계속해서 증대되고 있는 가운데 이용자(서비스제공자)측면에서는 개인의 자기주도적 영업활동 및 근무가 가능하게 됨으로써 직업의 자유 및 자유로운 경제활동 참여, 직업창출을 실현할 수 있으며, 소비자측면에서는 필요에 따라 원하는 시간에 원하는 목적지까지 경제적이고 편리한 수단과 방법으로 이동할 수 있는 이동의 자유를 실현할 수 있다. 나아가 교통문제 및 환경문제를 해결할 수 있는 대안으로 발전될 가능성이 높아 사회·경제적으로 긍정적인 영향을 가져다줄 것으로 예상된다. 따라서 기존의 공급자 중심의 교통서비스 체계에서 벗어나 공공의 이익 실현의 관점에서 기존 규제에 대한 본질적인 문제와 구조적인 문제를 면밀하게 분석·검토 하는 것이 선행되어야 한다. 이를 통해 이용자와 소비자 및 모든 국민이 각자의 목적과 수요에 적합한 이동 서비스를 선택할 수 있는 자유를 누릴 수 있도록 그 폭을 단계적으로 넓혀나가는 것이 바람직한 국가 행정의 방향이라고 생각된다.

3. 소결

오늘날 공유경제 산업은 여객운송뿐만 아니라 이미 부동산, 금융, 환경 등 다양한 산업분야에 영향을 미치고 있으며, 이러한 현상은 ICT 기반의 플랫폼을 통해 소비와 생산이 온·오프라인의 융·복합의 형태로 이루어지고 있다. 이와 같은 현상은 ICT 기술과 빅데이터, 인공지능 기술 등과의 융합에 따라 앞으로 더욱 다양한 영역으로 확대될 것으로 예상된다.

공유경제가 산업, 경제 분야뿐만 아니라 전체 사회구조에 미치는 영향력 또한 확대됨에 따라 최근 들어 규제방식에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 공유경제 산업체계가 소유 기반의 기존 산업체계와는 상이한 형태를 띠고 있어 기존의 법률 규제를 그대로 적용하기에는 한계가 있기 때문이다. 특히 여객운송분야에 있어서 대표적인 기업인 우버(Uber)를 시작으로 세계 여러 도시에서는 기존 택시운송사업자와의 충돌을 해결하기 위해 우버 서비스를 제한하거나, 금지하거나, 새로운 법률을 제정하는 등 각 국가의 실정에 맞는 법적 판단을 내리고 있다.

이에 공유경제 현상의 규율 방향에 있어서는 큰 틀에서 몇 가지 유형을 생각해 볼 수 있다.⁹⁷⁾ 첫째, 법적 규율의 전면 부인이다. 즉, 혁신을 전면 수용하는 방법이다. 이는 공유경제 서비스 공급자와 이용자들 간의 이용규칙, 이를 통한 신뢰와 구조화된 계약에 기반하여 시장질서가 형성되게 되도록 하는 방법⁹⁸⁾이다.

둘째, 법적 규율의 필요성을 수용하는 입장에서 기존 법을 통해 규율하거나, 기존법의 유추해석을 통하여 최대한 규율을 하되, 불가피한 경우 이를 개정하거나 보완하여 규율하는 방법이다. 가령, 자가용 자동차의 차량·승차공유를 규율함에 있어서 기존의 「여객자동차 운수사업법」 상의 허용범위와 요건을 그대로 적용하도록 하거나, 예외적 경우에만 한정하여 이를 허용할 수 있도록 근거를 마련하는

97) 최승원 (a), “사이버 스페이스에서의 개인과 국가”, 공법연구 제28권 제4호, 한국공법학회, 2000, 325-326면 참조.

98) 이는 전통적 비즈니스와 달리 공유경제 서비스의 공급자는 직업적(professional) 존재가 아니라 보통 일반인이라는 점에서 규제를 달리하여야 한다는 입장으로 결론적으로 공유경제 기업에 대해서는 자율규제기구(self-regulatory organization)를 통한 자율규제(self-regulation)가 적절하다고 주장한다. (Molly Cohen, Arun Sundararajan, Self-Regulation and Innovation in the Peer to Peer Sharing Economy, The University of Chicago Law Review Dialogue, 2015, pp.123-133.)

것이다.

셋째, 기존법의 개정이나 보완에 있어서 한계를 인정하고 특별법을 마련하여 규율하거나, 새로운 별도의 법원리 하에 별개의 법으로써 규율하는 방법이다. 가령 자가용 자동차의 차량·승차공유에 있어서 ‘정보통신산업 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법’을 통하여 이를 규율하거나, 플랫폼 기반의 새로운 법으로써 ‘플랫폼 기반 수요응답형 운송서비스 중개업법’과 같은 방법을 생각해볼 수 있다.

포괄적이거나 구체적인 규제방식의 경우 새로운 기술혁신을 저해할 것이라는 점은 틀림없다.⁹⁹⁾ 따라서 이를 규율함에 있어서는 규제의 목표를 명확히 하고, 공급자의 상황과 수요자의 상황, 거래의 방식, 관련법의 존재여부 및 적용 가능 여부, 서비스 형태, 서비스의 특성, 소비자의 안전보호, 개인정보보호 등 다방면에서의 현상을 구별할 수 있는 지능형 규제 방식의 접근을 통해 점진적으로 해결해 나가야 한다.

Ⅲ. 승차공유에 관한 논의의 기초

1. 승차공유의 출현 배경

과거 자동차의 보편화가 이루어지기 전까지는 버스나 택시와 같은 대중교통을 이동수단으로 이용해왔다. 이후 산업 발달에 따른 소득 증가와 더불어 자동차를 운행하는데 필요한 인프라가 확충되기 시작하면서 개인이 자동차를 소유하고자 하는 욕구가 높아짐에 따라 자가용 자동차의 보편화 시대가 열리게 되었다.

그러나 자가용 자동차의 이용률이 높아짐에 따라 도시를 중심으로 교통 혼잡이 심화되고, 교통사고, 자동차의 유지비용 증가, 환경오염 문제 등이 대두되면서 자동차의 소유를 부담스럽게 여기는 경향이 증가하게 되었다. 이러한 경향은 최근 공유경제 개념의 확산에 따라 자동차를 소유하지 않고 공유하는 차량공유와 승차

99) 윤상필, 임지훈, 권현영, “규제기관의 우버화”, 경제규제와 법 제9권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2016, 141면.

공유 모델이 등장하면서 젊은 층을 중심으로 확산되고 있다.

우리나라에서 공유경제형 이동 서비스의 시작은 공공자전거로 볼 수 있다. 2000년대 후반 전 세계적으로 기후변화와 에너지 고갈문제에 대비하기 위한 노력들이 이루어지면서 전 세계 여러 도시들이 IC칩과 GPS장치를 부착한 공공자전거를 도입하기 시작했다.¹⁰⁰⁾ 이후 공유경제 개념이 자동차 분야로 확산되면서 오늘날 차량공유와 승차공유 서비스가 주목을 받고 있다. 역사적으로 볼 때 최초의 차량공유 서비스는 1948년 스위스의 공동주택의 차량공유(카셰어링)로 알려져 있다. 이는 공동주택에 거주하는 여러 사람이 공동으로 차량을 구입하여 공동으로 소유·관리·이용하는 민간의 비수익형 차량공유 서비스이다. 이후 1990년대부터 유럽과 북미 지역에서 상용화되어 현재는 전 세계적으로 활성화되고 있다.¹⁰¹⁾ 한편, 상업적인 차량공유 서비스가 도입된 것은 1990년대 후반으로 인터넷 보급이 활성화되기 시작하면서 인터넷을 통한 실시간 자동 예약이 가능해짐에 따라 기업의 수익형 차량공유 서비스가 가능해졌다고 볼 수 있다. 이후 2000년대 후반에는 스마트폰의 등장, GPS기반의 서비스가 가능해짐과 더불어 글로벌 금융위기가 맞물려 ‘공유’나 ‘협력’과 같은 가치실현에 대한 관심이 높아지면서 ‘공유경제’가 주목되었고, 특히 모바일 플랫폼을 이용하여 일정시간만큼 자동차를 대여하는 틈새시장의 이용수요가 크게 증가하면서 2010년 이후 국내에서도 ‘그린카(GreenCar)’와 ‘쏘카(SOCAR)’와 같은 차량공유 서비스가 폭발적으로 성장하였다.

한편, 개인의 자가용 자동차를 이용한 승차공유 서비스의 대표적인 모델인 우버(Uber)의 서비스가 2010년 출시되자마자 전 세계적으로 성장하게 된 이유 역시 차량공유 서비스의 성장 원인과 유사하다고 볼 수 있다. 특히 기존 택시 서비스에 대한 이용자들의 불만족을 해소시켜주면서 폭발적인 성장을 이룬 것으로 보여진다. 2013년 우버가 국내에서 서비스를 시작했을 당시 우리나라의 교통시장, 특히 택시시장에 상당한 영향을 미쳤다. 우리나라에서 금지되고 있는 자가용 자동차 및 렌터카를 이용한 승차공유 서비스의 제공은 기존의 시장을 혼란시키고 택시업

100) 장원재, 박준식, 「공유경제시대의 교통체계 기본구상」, 한국교통연구원 기본연구보고서, 한국교통연구원, 2015, 22면.

101) 박준식, 문지혜, “카셰어링 서비스의 수요추정 및 도입효과 분석”, 교통연구 제20권 제2호, 한국교통연구원, 2013, 62면.

계와의 갈등을 발생시킨 바 있으며, 이와 같은 갈등은 여전히 풀어야 할 문제로 남아 있다. 그러나 우버와 같은 승차공유 서비스모델의 등장인 현재 앱(APP)기반의 고급택시 및 예약형 택시의 도입, 승합택시 도입, 카카오 택시의 활성화, 카풀 서비스 등의 다양한 변화를 가져다준 것은 부정할 수 없는 사실이다.

2. 국내 승차공유 플랫폼 서비스 모델의 유형 구분

기존의 제도와 새로운 시스템과의 갈등현상을 진단하고 해결하기 위해서는 우선 공유경제형 이동 서비스에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 세계적으로 대표적인 승차공유 서비스로서 우버(Uber)가 성장하고 있는 가운데, 국내에서도 기존 제도에 포함되지 않았던 다양한 공유경제형 여객운송서비스가 출현하고 있으며, 이러한 추세는 향후에도 지속될 것으로 보인다. 그러나 아직까지 국내에서는 차량·승차공유에 대한 개념과 범위, 유형에 대해 명확하게 규정되고 있지 않고 있어 승차공유에 관한 용어 또한 차량공유, 승차공유, 카셰어링, 라이드 셰어링, 카헤일링, 라이드 헤일링, 카풀, 우버택시 등 다양한 용어가 혼재되어 사용되고 있다. 승차공유 서비스에 대한 법적 규제나 체제를 도입·적용하기 위해서는 공유경제형 운송서비스에 대한 세부적 유형 구분을 통해 그 허용범위와 기준 등을 설정해나가는 것이 중요하다고 생각된다.

따라서 본 연구에서는 제공자원 형태와 서비스 유형에 따라 크게 차량공유(Car Sharing)서비스와 승차공유(Ride Sharing) 서비스로 구분하고, 차량소유형태, 예약기관, 예약방법, 사용기간, 운영목적, 서비스방식, 사업유형, 현행법상 허용여부 등의 보다 세부적인 구분을 통하여 이를 바탕으로 현재 국내에서 운영되고 있는 차량·승차공유 서비스 현황을 파악하고자 한다.

(1) 차량공유(카셰어링, Car Sharing)

차량공유 서비스는 한 대의 차량을 다수가 공동으로 나누어 쓰는 실시간 단기 차량대여 서비스로 정의할 수 있으며, 서비스 형태에 따라 B2C(B2P), P2P 유형으

로 나눌 수 있다. 즉, ‘자동차’라는 자산을 공유하는 일종의 단기 렌탈(대여)방식의 서비스를 의미한다. 경기 침체로 인한 차량 구매비용과 유지비용에 대한 부담과 환경오염, 에너지 절약 등에 대한 대안 중 하나로서 공유경제의 대표적인 모델로 성장하고 있다. 국내에서는 현행 법률상 허용되고 있는 B2C(B2P)형 차량공유 서비스를 중심으로 빠르게 성장하고 있다.

1) B2C(B2P)형 차량공유

‘B2C(Business to Consumer) 차량공유’는 국내외에서 가장 보편적인 차량공유 서비스형태로서 운영기관에서 자동차를 소유하고 수요자에게 일시적으로 공익 또는 영리 서비스를 제공하는 방식을 말한다. 운영기관에 따라 영리(For-Profit), 비영리(Non-Profit), 조합(Co-operative)으로 구분할 수 있다.¹⁰²⁾ 주택가, 근린시설, 공공시설 등에 무인 차고지가 있으며 주로 분 또는 시간단위로 자동차를 사용하고 되돌려 놓는 방식으로 하루 단위로 차량을 빌리는 렌터카(Rental Car)와는 계약서 작성 등 번거로운 절차 없이 간단한 회원가입을 통해 10분 단위까지 요금을 지불할 수 있다는 점에서 차이점이 있다.

B2C형 차량공유 서비스의 경우 2008년 금융 위기 이후 북미와 유럽, 일본을 중심으로 급속하게 확대되고 있으며, 미국에서는 ‘집카(Zipacar)’가 대표적이다. 우리나라에서는 2011년에 ‘그린카(GreenCar)’가 처음으로 시행되었으며, 이후 ‘쏘카(SOCAR)’, 현대자동차의 ‘딜카(Delivery Car)’¹⁰³⁾, ‘KT렌탈’, ‘AJ렌탈’ 등 차량공유 전문 민간기업 및 기존 렌터카 업체에서 차량공유 서비스를 제공하면서 국내에서도 현재 젊은 소비자를 중심으로 빠르게 성장하고 있다.¹⁰⁴⁾

102) 국토교통부, 한국교통연구원, 「승용차 공동이용이 교통수요에 미치는 영향」, 한국교통연구원, 2014, 12면.

103) 현대자동차의 ‘딜카(Delivery Car)’는 고객 편의를 극대화하기 위한 ‘온디맨드(On-Demand)형 차량공유 서비스’를 제공한다. 온디맨드란, 소비자가 있는 곳까지 찾아가서 상품, 서비스를 전달하거나 이용자의 요구에 따라 서비스가 바로 제공되는 D2D(Door to Door)의 배달형 서비스를 말한다. 차량 인도 및 반납을 고객이 원하는 장소로 지정할 수 있는 고객 맞춤형 차량 배달 서비스라고 볼 수 있다.(딜카, www.deliverycar.co.kr, 2018.12.05.접속.)

104) 쏘카는 지난 2012년 3월 출범 이후 2019년 기준 1만1000대 차량 및 450만 명 회원을 확보하고 있으며, 그린카는 지난 2011년 출범 이후 6500대 차량 및 300만 명 회원을 보유하고 있는 것으로 나타나고 있다.(<http://www.consumernews.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=530080>,

B2C형 차량공유 서비스는 운영기관(차량공유 서비스제공 렌트회사, 전문차량공유업체로 구분할 수 있다)이 차량을 소유하면서 차량 대여에 대한 위치기반 실시간 예약을 통해 차량을 대여하는 서비스 형태이다. 스마트폰 앱(APP) 또는 모바일 홈페이지를 이용하여 24시간 언제든지 예약을 통한 이용이 가능하며, 공항, 기차역, 지하철역, 터미널, 근린시설, 공공시설 등 도심 곳곳의 무인 차고지를 통해 편리하게 차량을 이용할 수 있다. 회원 가입 후 앱을 실행하면 지도상에 표시되는 대여존의 위치를 확인하여 예약 가능한 차량을 앱에서 골라 간편하게 예약할 수 있다. 예약 방식에는 3가지가 있으며, 왕복예약(round trip), 편도예약(one way), D2D(Door to Door)예약으로 목적에 맞게 선택할 수 있다. 왕복의 경우 차량 이용 후 반납시 대여 받았던 장소로 반납하여야 하고, 편도는 출발지와 목적지를 설정할 수 있기 때문에 차량 반납도 설정된 목적지에서 할 수 있다. D2D는 현재 자신의 위치로 직원이 직접 차량을 가져오는 방식(배달형 서비스)으로 주차위치도 직접 입력할 수 있기 때문에 주차도 걱정 없이 맡길 수 있다. 이용요금은 대여요금과 주행요금, 보험료로 구성되어 있으며, 하이패스 요금은 사용시 실비 청구방식으로 결제한다. 차량공유 서비스 보험은 예약한 시간만큼 보험료가 부과되는 방식으로 ‘자동차 종합보험(대인배상, 대물배상, 자기신체사고)’¹⁰⁵⁾과 ‘차량손해 면책제도(자차보험)’¹⁰⁶⁾로 구성되어 있다.

그러나 B2C형 차량공유 서비스의 경우 자산의 소유가 아닌 사용을 강조하는 측면에서 공유경제와 유사하지만, 플랫폼 제공자가 개인과 개인의 유희차량 거래를 중개하는 방식이 아니라 플랫폼 제공자가 개인에게 직접 차량을 대여하는 방

2019.02.22.)

105) ‘자동차 종합보험’은 차량을 제외한 운전자, 행인, 사물, 상대운전자, 상대방 차량 등에 대해 적용되는 보험을 말한다. 사고 시 보험사에서 보험처리를 하는 것으로 운전자 본인의 과실로 대인, 대물, 자손보험을 처리해주더라도 비용청구는 하지 않는다. 예약자 본인(자손)이 다쳤을 경우 1천 5백 만원, 본인 외 다른 사람이 다쳤을 경우 무한도, 물건을 파손한 경우에는 1억 원 한도(쏘카의 경우, 제주지역은 2천 만원 한도)로 보상이 가능하다.

106) ‘자기차량 손해 면책제도’는 사고로 인해 차량이 손상되었을 경우, 운전자 본인이 부담해야 할 부분에 관한 내용이다. 차량의 손해 액수에 관계없이 사전에 지불 했던 자기부담금에 따라 차량 손해에 대한 책임을 일정 부분 보호받을 수 있으며 수리비는 30만원과 70만원으로 나뉘어 예약 단계에서 자기 부담금을 선택할 수 있다. 대여 시 선택한 보험료에 따라 사고처리비가 선택한 자기부담금 미만인 경우 실비 정산을 하고, 자기부담금 이상일 경우 자기부담금만 지불하면 된다. 차량 손해 발생 시 수리기간 동안 벌지 못하는 비용(휴차 보상료)은 1일 기준 대여요금의 50%의 요금으로 별도 부과된다. 단, 수리 기간이 길어져도 최대 5일까지로 제한한다.

식으로 기존의 렌터카 업체와 유사하다는 점에서 전통적 경제에서 공유경제로 진
행하는 과도기에 있는 경제로 볼 수 있다.¹⁰⁷⁾

2) P2P형 차량공유

‘P2P(Peer to Peer) 차량공유’는 B2C형 차량공유 서비스와는 상이하게 개인소유
의 차량을 다른 개인에게 빌려주는 서비스로서 플랫폼 제공자가 차량 주인(차량
제공자)과 차량을 대여하기 원하는 수요자를 연결해주는 방식이다.

P2P형 차량공유 서비스는 개인이 차량을 소유하고, 차량대여에 관한 예약을 전
문적으로 서비스하는 플랫폼을 통해 차량을 소유한 차량 제공자를 GPS로 실시간
연결시켜주는 서비스 형태이다. 즉, 일시적으로 이용하지 않는 차량의 소유자와
수요자를 중개하여 차량 소유자의 유휴차량을 수요자에게 대여하는 방식이다.

미국의 대표적인 P2P 차량공유 모델인 ‘투로(TURO)’가 개인이 소유한 차량을
개인에게 공유하는 서비스를 제공하고 있는 한편, P2P형 차량공유 서비스는 국가
에 따라 불법으로 규정되기도 하여 제한적으로 서비스 되고 있다. 우리나라의 경
우 「여객자동차 운수사업법」 제81조¹⁰⁸⁾의 ‘자가용 자동차의 유상운송 금지’에 따
라 허용되지 않고 있다. 이에 따라 국내 법규상 영업허가를 받지 않은 개인 간
유상의 차량공유는 사실상 불가능하다.

(2) 승차공유(라이드 셰어링, Ride Sharing)

승차공유 서비스는 실시간 이동 중개서비스로 정의할 수 있다. 즉, 인터넷이나

107) 이수일, 앞의 보고서, 9면.

108) 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 "자가용자동차"
라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로
제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호
의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선할 수
있다.

1. 출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우

2. 천재지변, 긴급 수송, 교육 목적을 위한 운행, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사유에 해당
되는 경우로서 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다.
이하 같다)의 허가를 받은 경우

모바일 앱(App)을 통해 차량과 운전자를 승객에게 연결해 주는 서비스를 의미하며¹⁰⁹⁾, 서비스 형태에 따라 B2C(B2P), P2P유형으로 나눌 수 있다. 승차공유는 차량공유와는 달리 자동차 자체가 아닌 ‘이동 서비스’를 공유하는 것으로 소비자가 서비스 공급자의 운송수단을 이용하여 원하는 목적지로 이동하는 방식의 서비스를 의미한다. 그러나 최근에는 택시면허를 소지한 택시운전기사가 승차공유 서비스를 제공하는 등 전형적인 운송업에 기반 한 유사서비스도 운영되고 있어 승차공유에 대한 엄밀한 구분이 모호한 상황이다.

1) B2C(B2P)형 승차공유

‘B2C(Business to Consumer) 승차공유’는 차량과 운전기사를 고용한 운영기관이 이동을 요청한 승객에게 차량과 운전기사를 제공하는 서비스 방식을 말한다. 국내 대부분의 B2C형 승차공유 서비스는 승차공유 서비스 운영기관이 차량대여업체(렌터회사, 리무진업체, 전세버스업체 등)와의 제휴를 통하여 차량대여업체 소유의 차량과 운전기사(일반면허소지자)를 승객에게 연결해주는 서비스 형태를 취하고 있다.

국내에서 운영되고 있는 B2C형 승차공유 서비스 유형은 차량 종류에 따라 고급세단 및 리무진, 승합차(벤), 전세버스 등으로 분류해 볼 수 있다. 먼저, 고급세단 및 리무진을 이용한 승차공유 서비스 모델로 ‘우버블랙(UberBlack)’을 들 수 있다. 2014년 10월, 한국에 진출하여 고급세단 및 리무진을 이용하여 승차공유 서비스를 제공했던 우버블랙의 경우 서울 택시업계의 강력한 반발과 「여객자동차 운수사업법」 상의 ‘유상운송 금지’ 위반으로 서울시가 단속에 나서면서 우버블랙 운전자에게 벌금을 부과하는 등 사업에 어려움을 겪다가 결국 서비스를 중단¹¹⁰⁾ 하고 현재는 ‘카카오블랙’과 같이 택시면허를 소지한 운전기사를 승객과 연결해주

109) Lisa Rayle, Susan Shaheen, Nelson Chan, Danielle Dai, Robert Cervero, App-Based, On-Demand Ride Services: Comparing Taxi and Ridesourcing Trips and User Characteristics in San Francisco, University of California Transportation Center, 2014, p.2.

110) ‘우버 승차공유 서비스 중단, 택시업계의 제안 수용...우버블랙은 제한적 운영’, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=011&aid=0002649681>, 2018.12.10. 접속.

는 서비스에만 한정되어 운영되고 있다.

승합차(벤)을 이용한 승차공유 서비스 모델로는 최근 출시된 ‘타다(TADA)’서비스가 있다. 타다의 경우 2018년 10월, 11인승 승합차(벤)을 이용한 승차공유 서비스를 출시하여 서비스 시작 이후 2개월 만에 주간 호출 건수가 200배 이상 늘면서 짧은 시간에 급성장을 이루고 있다. 타다의 승차공유 서비스는 「여객자동차 운수사업법」 상의 ‘11인승 이상 승합차에 한정하여 운전자를 알선허용 하는 예외 규정’을 근거로 해당 서비스를 제공하고 있어 현재까지는 합법적으로 운영되고 있으나, 최근 택시업계가 타다 대표를 여객자동차 운수사업법 위반 혐의로 검찰에 고발¹¹¹⁾하면서 택시업계와의 갈등을 보이고 있다.

전세버스를 이용한 승차공유 서비스 모델로는 2015년 12월에 서비스를 시작했던 ‘콜버스(CALLBUS)’를 들 수 있다. 콜버스는 앱(App)을 통해 심야 시간에 같은 방향으로 귀가하는 사람을 모아 벤 또는 전세버스를 이용한 승차공유 서비스를 제공하였으나, 택시업계의 반발과 정부의 각종 규제(영업시간제한, 차종제한, 지역제한, 사업자 규제, 면허규제 등)¹¹²⁾로 현재는 사실상 서비스가 중단된 상태이다.

한편, 특정지역에 한정하여 승차공유 서비스를 허용하고 있는 사례도 살펴볼 수 있다. 현행 「여객자동차 운수사업법」에서는 농·어촌지역에 한정하여 제3조¹¹³⁾에 따른 ‘수요응답형 여객자동차운송사업’으로 승용자동차 또는 소형이상의 승합자동차를 이용하여¹¹⁴⁾ 운행계통·운행시간·운행횟수를 승객의 요청에 따라 탄력적

111) ‘택시업계, 타다 검찰에 고발…이재웅 업무방해 법적 대응’,

<https://news.joins.com/article/23381138>, 2019.2.19.접속.

112) ‘우버보다 2년 빨랐지만…韓콜버스 ‘기구한 사연’,

<https://news.joins.com/article/23252335>, 2019.01.04.접속.

113) 제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 "노선"이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업

2. 구역(區域) 여객자동차운송사업: 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업

3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하고, 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업

② 제1항 제1호 및 제2호의 여객자동차운송사업은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세분할 수 있다

114) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 별표1.

으로 승객을 운송하는 사업에 대해서는 ‘한정면허’¹¹⁵⁾를 발급하여 이를 허용하고 있다.

2) P2P형 승차공유

‘P2P(Peer to Peer) 승차공유’는 차량을 소유한 운전자가 이동을 필요로 하는 승객을 태워주는 서비스 방식을 말한다. P2P형 승차공유 서비스는 플랫폼을 통해 개인소유 차량기반의 이동 서비스를 GPS기반 실시간으로 연결시켜주는 서비스 형태이다. 즉, 여분의 좌석이 있는 운전자와 승객을 중개하여 운전자가 승객의 목적지까지 직접 태워주고 일정의 운송비를 지급받는 방식이다.

P2P 승차공유의 유형으로는 운영방식에 따라 크게 전통적 카풀(carpool)의 형태와 카풀 앱(carpool App)을 통한 서비스, 승차공유 서비스로 구분할 수 있다. 전통적 카풀의 형태는 동일한 목적지로 이동하는 가족, 친구, 지인, 직장동료 간에 무료 또는 소정의 유류비 등을 분담하는 형태로 비영리적으로 운영되는 것이 특징이기 때문에 불법 논란의 여지가 없다. 과거 1990년대 대도시 지역의 자가용 자동차가 급격하게 늘어나면서 교통난 해소를 위해 승용차의 운행을 줄이기 위한 차량 10부제와 함께 공공기관 등에 카풀중개소를 설치하는 등 카풀도입을 장려했던 시기도 있었으나, 당시 시민들의 인식부족으로 실효성을 거두지는 못했던 것으로 보인다.

카풀 앱을 통한 대표적 서비스 모델로는 ‘풀러스(Poolus)’를 들 수 있다. 모바일 앱(App)을 통해 차량을 소유한 운전자와 동일한 목적지 또는 비슷한 경유지로 이동하는 승객을 중개하는 서비스를 제공하는 풀러스는 「여객자동차 운수사업법」 제81조 제1항 제1호¹¹⁶⁾에서는 출퇴근 시간대에 자가용을 이용한 유상운송을 예외

115) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제17조(한정면허) ① 법 제4조 제3항에 따른 여객자동차 운송사업의 한정면허는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 할 수 있다.

2. 수요응답형 여객자동차운송사업을 경영하려는 경우

116) 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 "자가용자동차"라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선할 수 있다.

적으로 허용하고 있기 때문에 현행법상 불법은 아니다. 그러나 법률상 출퇴근 시간대의 허용범위가 명확하지 않아 출퇴근 시간에 대한 해석을 두고 택시업계와 마찰이 있었으며, 2017년에는 24시간 영업을 시도하다가 서울시의 형사고발로 현재는 서비스가 중단된 상태이다¹¹⁷⁾. ‘카카오 카풀’ 역시 2018년 서비스를 실시하려고 시도하였으나, 택시업계의 거센 반발로 서비스가 전면 중단된 상태이다.

한편, 대표적인 승차공유 서비스 모델로는 이미 세계 여러 나라에서 택시업계의 거센 반발을 불러일으켰던 ‘우버엑스(UberX)’를 들 수 있다. 2014년 개인소유 차량의 운전자(일반면허소지자)와 승객을 연결해주는 서비스를 실시했던 우버엑스는 당시 택시면허를 소지 하지 않은 일반인이 택시와 유사한 영업을 한다는 이유로 「여객자동차 운수사업법」 제81조 ‘자가용 자동차의 유상운송금지 위반’으로 기존 택시업계의 강력한 반발과 검찰의 기소로 2015년 서비스를 철회 하였다.¹¹⁸⁾ 이로 인해 현재 국내에서는 택시면허를 소지한 택시와 승객을 중개해주는 ‘우버 택시(UberTaxi)’와 ‘우버블랙(UberBlack)’ 서비스만 운행 중에 있다.

3) 모바일 택시 호출 앱(카헤일링, car-hailing)과의 구분

현재 국내에서 운영 중인 모바일 택시 호출 앱(App)으로는 ‘카카오 택시(Kakao Taxi)’, SK플래닛의 ‘T맵 택시’, 한국스타트카드의 ‘티머니 택시’, ‘우버 택시(UberTaxi)’가 대표적이며, 고급 택시 서비스인 ‘카카오 블랙(Kakao Black)’, ‘우버 블랙(UberBlack)’¹¹⁹⁾이 있다. 우버엑스(UberX)가 기존의 택시업계와 충돌이 일어나는 사이 2015년부터 카카오 택시가 활성화되기 시작하였다.

이들의 공통점은 「여객자동차 운수사업법」상 영업허가를 받은 택시 운전기사

1. 출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우

117) ‘난타전 된 ‘카풀 앱’ 사태’, <http://shindonga.donga.com/3/all/13/1157736/1>, 2019.01.02. 접속.

118) ‘백기 든 우버, 불법 논란 서비스 스톱’,

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201503070490829108>, 2019.01.13. 접속.

119) ‘카카오 블랙’과 ‘우버 블랙’은 ‘카카오 택시’와 ‘우버 택시’의 고급버전 택시 서비스로 현재 수도권을 중심으로 운행되고 있다. 고급 택시 전문 기사 교육을 수료한 택시 운전기사가 정장을 차려 입고 도어 서비스를 제공하며, 생수와 스마트폰 충전기 비치 등의 서비스를 기본으로 제공한다. 모든 차량이 2800CC급 이상의 대형 고급 차량인 만큼 청결함과 편안 승차감, 안전을 기본으로 한다. 결제는 앱(App)에 미리 등록해 놓은 신용카드로 선결제가 가능하고, 기본요금은 현재 5,000~8,000원으로 일반 택시의 1.7배 정도이며, 탄력요금제를 적용하고 있다.

와 승객을 모바일 앱(App)을 통해 중개해 주는 방식의 ‘택시호출 앱’ 서비스를 제공하고 있다는 점이다. 기존의 기계식 미터기가 아닌 앱미터기를 통해 운행요금을 예상하고, 결제가 가능하도록 서비스 하고 있으며, 승객이 모바일 앱을 통해 출발지와 목적지를 입력한 후 지정하는 위치로 택시를 호출하면 근거리 내의 택시가 호출되어 승객을 태우고 목적지까지 데려다 주는 방식이다.

특히 국내에서 모바일 택시호출 앱으로 가장 활성화되고 있는 카카오택시는 ‘카카오톡’을 기반으로 기존의 콜택시 서비스가 앱 형태로 진화된 방식으로서 우버엑스에서 문제가 되었던 ‘면허제도’를 보완하고, 기존 콜택시의 운영방식을 우버의 서비스 시스템과 유사하게 업그레이드 시킨 서비스라고 볼 수 있다. 택시를 호출하면 택시운전기사의 이름과 사진, 택시번호, 실시간 경로 등을 앱상에서 확인할 수 있으며, 승차 후 연계된 카카오톡을 통해 지인에게 안심 메시지를 전송할 수 있기 때문에 편의성과 안전성 측면에서 큰 호응을 얻고 있다. 2018년 9월 기준 카카오 택시 호출 앱을 이용하여 영업하는 택시운전기사는 22만 명에 달하는 것으로 나타났으며, 국내 전체 택시운전기사 27만 명 중 83%가 카카오택시 서비스를 이용하는 것으로 나타났다.¹²⁰⁾ 또한 2018년 12월에는 월간 카카오택시 이용자수가 1천만 명이 넘어선 것으로 나타났다.¹²¹⁾ 카카오택시가 과거 택시를 잡기 위해 도로에서 할애하는 시간과 수고를 덜어주게 되면서 승객의 택시 탑승 문화를 변화시켰다고 볼 수 있다. 특히 폭염이나 혹한, 우천 시에 건물 내부에서 택시를 기다릴 수 있어 이용자로부터 각광을 받고 있으며, 택시기사 또한 승객을 찾기 위해 불필요하게 도로를 배회할 필요가 줄어들어 연료비를 절감할 수 있게 되었다.

그러나 카카오택시는 우버와는 달리 모바일 앱에 승객의 행선지 사전통보 기능이 있어 교통이 불편한 지역이나, 단거리 이동 등의 콜은 승인을 받지 않는 등 직접적인 승차거부로 볼 수는 없지만 간접적인 승차거부가 가능하다. 택시운전기사가 승객의 목적지를 미리 확인하고 수락여부를 선택할 수 있는 방식으로 운영

120) ‘韓 카풀 시장, 카카오 합류로 판 커지나’, <https://www.ajunews.com/view/20181208155217539>, 2019.01.14.접속.

121) ‘택시업계 보이콧에도…12월 카카오택시 이용자 1000만 넘었다’, <http://news.hankyung.com/article/201901139150i>, 2019.01.13.접속.

되고 있기 때문에 합법적 승차거부의 수단으로 악용되고 있다. 이는 기존 택시 서비스의 고질적인 문제인 승차거부 등의 문제가 간접적인 형태로 바뀐 것뿐이지 근본적인 택시 서비스의 형태가 개선되었다고 볼 수 없다. 기존 택시 서비스의 가장 고질적인 문제가 ‘승차거부’ 문제인 만큼 이러한 점에 대해서는 개선이 필요한 것으로 보인다.¹²²⁾

우버엑스가 여분의 좌석이 있는 ‘자가용 차량’을 수요자에게 중개하는 반면, 카카오택시는 여분의 좌석이 있는 ‘영업용 택시’를 중개하는 방식이다. 즉, 우버엑스와 카카오택시는 모바일 앱을 통해 P2P 형태로 운전기사와 승객을 연결시키는 서비스라는 점에서 서비스 형태는 동일하나, 우버엑스가 일반 자가용 자동차를 소유한 일반 운전면허 소지자를 활용하여 서비스를 제공한 반면, 카카오택시는 「여객자동차 운수사업법」 상의 택시운전면허와 택시운송사업(영업)면허를 소지한 제도권 내의 기존 택시를 활용하였다는 점이 차이점이다. 국내에서는 「여객자동차 운수사업법」 상 택시면허 및 택시영업면허가 없는 유사택시형태의 유사운송을 엄격히 금지하고 있으므로 「여객자동차 운수사업법」 상 영업허가를 받은 택시를 통해 승객을 운송하도록 중개하는 카카오택시는 현행법상 합법적인 서비스이다. 따라서 우버엑스와 카카오택시의 가장 큰 차이점은 적법성 여부라고 볼 수 있다. 그러나 현재 운영되고 있는 카카오택시, 카카오블랙, 우버택시, 우버블랙 등의 서비스는 기존의 택시운송사업자와 제휴하여 ICT기반의 플랫폼을 운영하고 있는 중개자의 역할을 하고 있을 뿐 택시운송사업을 직접적으로 운영하고 있지는 않다.

122) 최근 ‘카카오모빌리티’가 택시 서비스의 고급화 및 택시 수익 구조 개선을 위해 택시운송가맹사업자 ‘타고솔루션즈’와 ‘택시 산업 혁신을 위한 공동 사업 업무 협약’을 체결하면서 택시 서비스가 개선될 것으로 보인다. 타고솔루션즈는 서울 지역의 50여개 법인택시업체가 설립한 택시운송 가맹 사업체로, 현재 5천대 규모의 택시를 확보하고 있다. 지난해 서울시에 택시 사업 면허 인가를 신청하고 현재 서울시 검토를 기다리는 상황이다. 이들은 이번 협약을 통해 택시운송 가맹사업을 전개하여 승차거부 없고 친절하고 품격 있는 택시 서비스를 제공하려는 계획에 있다. 승객 요구에 맞춘 다양한 형태의 프리미엄 택시 서비스를 서울시를 시작으로 점차 전국으로 확대해 나갈 예정이다. 서비스 형태로는 즉시 배차 콜택시 ‘웨이고 블루’와 여성기사가 운전하는 여성 전용 택시 ‘웨이고 레이디’, 이 외에도 펫(pet) 택시, 대절 택시, 수요응답형 택시 등 다양한 택시 부가서비스를 준비 중인 것으로 보인다. (‘카카오모빌리티, 승차거부 없는 택시업체와 맞손’, <http://www.bloter.net/archives/327519>, 2019. 01.13.접속.)

3. 국내 승차공유 현황

우리나라에서는 자동차를 이용 목적에 따라 ‘자가용’과 ‘사업용’으로 구분하고 있다. 자가용은 영리를 목적으로 하지 않고 개인 또는 개인의 가정에서 사용하는 자동차로 「여객자동차 운수사업법」상 유상운송을 엄격히 제한하고 있다. 반면, 사업용은 타인의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상으로 승객을 태우고 목적지까지 이동시켜 주는 ‘운송사업’과 타인의 수요에 응하여 유상으로 자동차를 빌려주는 ‘대여사업’으로 구분된다. 따라서 대여사업은 직접 운송행위를 할 수 없다.¹²³⁾

이와 같은 규정에도 불구하고 앞서 살펴본 바와 같이 최근 국내에서는 자가용 자동차의 승차공유 서비스인 우버(Uber)와 풀러스(Poolus), 대여업체 소유의 차량과 운전자를 제공하는 승차공유 서비스인 타다(TADA)와 콜버스(CALLBUS) 등 모빌리티 산업의 발달에 따라 기존 제도권에 포함되지 않았던 다양한 공유경제형 이동 서비스가 출현하고 있으며, 이러한 추세는 향후에도 지속될 것으로 보인다. 이러한 서비스들은 기존제도의 빈틈 즉, 예외 규정에 근거하여 등장하고 있는 탓에 기존 택시업계와의 갈등을 야기 시키고 있다. 그러나 이러한 서비스들이 주목 받는 가장 큰 이유는 기존 서비스보다 수요자의 요구를 적극적으로 충족시키고 있다는 점을 부인하기는 어렵다. 특히 ICT기반의 공유경제형 이동 서비스 모델들은 사회적 자원의 효율적 활용과 새롭고 창의적인 산업창출이라는 면에서 잠재적 가치를 가지고 있어 기존의 산업과 유연하게 결합하여 잘 활용될 수 있다면 충분히 효율적인 운행방식의 공유경제형 이동 서비스가 제공될 수 있을 것으로 생각된다.

승차공유 서비스와 관련하여 우리나라의 현황은 모바일 택시 호출 앱(App)의 현황과 함께 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 승차공유 서비스의 경우 국내에서 지난 2014년 10월 우버가 한국에 진출하여 우버엑스(UberX), 우버블랙(UberBlack), 우버택시(UberTaxi)를 중심으로 서울에서 서비스를 시작하였으나, 서울 택시업계의

123) 조규석, 「신교통운송서비스 출현과 운수산업의 발전방안」, 월간교통 Vol.2016 No.5, 한국교통연구원, 2016, 16면.

강력한 반발과 ‘자가용 자동차의 유상운송’이라는 「여객자동차 운수사업법」 위반으로 서울시가 단속에 나서면서 우버 운전자에게 벌금을 부과하는 등 사업에 어려움을 겪다가 결국 서비스를 중단하게 되었다. 이후 ‘출퇴근 시간의 유상운송 예외규정’에 근거하여 풀러스나 콜버스, 최근에는 카카오 카풀과 같은 서비스 등이 이루어 졌지만, 이 역시 택시업계의 강력한 반발로 서비스가 중단된 상태이다. 최근 2월에는 택시업계가 11인승 이상의 승합차를 이용한 승차공유 서비스인 타다와 카풀 서비스인 풀러스를 차례로 검찰청에 고발하는 등 연이은 고발과 강경대응으로 택시업계의 승차공유 서비스에 대한 저항 수위가 더욱 높아지고 있어 문제가 되고 있다.

이와 유사하게 택시를 중개해주는 모바일 택시 호출 앱을 통한 서비스의 경우 카카오 택시를 중심으로 규모가 급속히 증가하고 있다. 국내에서 서비스 되고 있는 택시 호출 앱의 대부분이 전통적인 여객운송사업에 기반 한 사업자들이 아니라 다양한 IT분야의 기업들이 새롭게 진출한 경우가 많다는 특징을 보이고 있다.

즉, 아직까지는 우버의 서비스 보다는 모바일 택시 호출 앱 서비스의 수용이 현실적으로 다가오고 있는 것으로 보인다. 이처럼 국내에서는 P2P, 탄력적 요금제에 기반 한 승차공유 서비스보다는 기존의 택시와의 연계를 통한 플랫폼 서비스를 중심으로 발전하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 현상은 장기적으로 봤을 때 기존 택시업계의 주도권에 의한 택시 서비스의 변화는 가져올 수 있으나, 진정한 의미의 공유 모빌리티 경제를 실현하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다.

ICT의 활용을 통한 플랫폼 경제와 공유경제의 개념이 도입된 새로운 모빌리티 서비스들은 여전히 불법과 합법의 경계에서 성장하지 못하고 있다. 그동안 스타트업들의 승차공유 서비스가 지속적으로 출시되어 기존 업계와의 갈등을 이어왔음에도 불구하고 정부와 기존업계는 이들과의 진지한 논의나 제도개선 방안을 마련하지 못한 채 시간을 허비해 왔다. 이와 같은 현상이 지속된다면 기존의 공급자 중심의 획일적인 서비스체계는 여전히 변화되지 못할 것이며, 소비자에게 편익을 가져다주는 새로운 기술과 서비스들은 여전히 발전되지 못한 채 정체될 것이다.

가까운 중국의 경우 2015년부터 승차공유 서비스가 시작되고, 2016년부터 중국 정부가 승차공유 활성화 정책을 펼치면서 승차공유 서비스 관련 업계가 교통 빅

데이터와 최신 IT기술을 접목하여 중국 특색에 맞는 승차공유 서비스를 지속적으로 업그레이드 하고 있다. 일례로 중국의 가오더디투(高德地圖)¹²⁴⁾의 경우 앱을 실행하여 이동하고자 하는 목적지를 입력 하면 철도, 지하철, 버스, 자전거, 도보는 물론 택시 호출, 승차공유 서비스가 연계되어 소비자의 수요에 맞게 이동수단을 선택할 수 있다. 이때 각기 다른 승차공유 업체의 서비스가 한꺼번에 목록화되어 가격·옵션비교를 통해 차량을 호출할 수 있으며, 이러한 서비스들은 중국의 알리페이(支付宝), 위챗페이(微信)와 연동되어 승하차 시 별도의 결제 없이 자동으로 결제까지 이루어진다.

이처럼 중국 업계의 신속한 대응과 법제 개편 등 중국의 개방적이고 추진적인 대응을 어느 정도 참고할 필요가 있다. 우리나라도 이러한 서비스를 무조건적으로 제지하기 보다는 국민 전체의 이익과 국가경제의 측면에서 과도기적 상황을 개방적으로 받아들이고 함께 상생할 수 있는 협력방안을 모색해 나가려는 노력이 필요하다.

4. 승차공유의 법적 과제

(1) 4차 산업혁명에 따른 스마트 모빌리티 서비스의 확산

4차 산업혁명은 2016년 세계 경제 포럼(WEF: World Economic Forum)에서 언급된 새로운 시대의 변화로서, ‘첨단 정보통신기술’과 ‘융합’, 그리고 ‘혁신적 변화’를 그 요소로 하고 있다. 즉, 4차 산업혁명이란, ‘정보통신기술을 중심으로 서로 단절되어 있는 산업의 경계가 무너지고 궁극적으로 융합하게 되는 패러다임 전환’을 의미한다.¹²⁵⁾ 특히 2016년 3월 알파고(AlphaGo)와 이세돌의 바둑대결이 4

124) 우리나라의 카카오맵, 네이버 지도, 다음지도와 유사한 지도 앱(App).

125) 4차 산업혁명이라는 말은 2016년 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)에서 클라우스 슈밥 WEF 회장이 언급하면서 화제가 되었다. 당시 그는 "지금까지 우리가 살아왔고 일하고 있던 삶의 방식을 근본적으로 바꿀 기술 혁명의 직전에 와 있으며, 이 변화의 규모와 범위, 복잡성 등은 이전에 인류가 경험했던 것과는 전혀 다를 것"이라며 "인공지능과 사물인터넷 등의 기술이 모든 것과 연결되는 '초연결 사회'가 도래하며 새로운 산업혁명을 일으킬 것"이라고 말했다. 또한 4차 산업혁명은 기술발전의 전례 없는 속도(velocity), 범위(scope), 구조에의 충격(system impact) 등 3가지 측면에서 3차 산업혁명과 구분된다고 주장하였다.

차 산업혁명의 한 면을 보여주는 사건으로 다가오면서 미래학자들은 머지않아 로봇과 인공지능 등의 기술발전이 사회·경제·문화와 인간의 생각과 행동, 삶을 근본적으로 변하게 할 것으로 예상하고 있다.

1차 산업혁명은 18세기 영국에서 증기 기관의 발명으로 시작된 '기계화 혁명'이었다. 당시 인간과 가축의 노동력에 의존한 가내수공업을 벗어나 기계를 사용한 생산성의 발전이 있었다. 이어 2차 산업혁명은 전기 기술을 기반으로 한 철강, 석유 분야의 발전과 '대량생산 혁명'이었다. 19~20세기 초 공장에 전력이 보급되면서 컨베이어벨트 등을 이용한 생산조립 라인이 등장했고, 이에 따라 본격적인 대량생산 체계가 구축되었다. 이후 3차 산업혁명은 1969년 반도체 소자를 이용한 프로그램 제어기기의 발명으로 자동화시대로 이행하였고, 특히 이는 1980년대 이후 컴퓨터와 인터넷의 등장에 따른 '디지털 정보 혁명'으로 연결되었다. 이로 인해 '정보의 바다'로 불리는 인터넷 세상이 초고속 인터넷망 구축과 고성능 PC의 대중화로 열리게 되면서 물리적 제약을 뛰어넘는 정보의 교류가 가능해졌다.

오늘날 이러한 산업 변화의 기간은 점차 단축되고 있으며, 특히 4차 산업혁명은 과거 인류가 경험한 그 어떤 산업혁명과도 비교할 수 없을 정도로 빠르게 진행되어 가고 있다. 즉, 이전의 산업혁명 시대와는 다른 생태계로의 변화가 시작되고 있는 것이다. 현재 진행 중인 4차 산업혁명에서는 인간과 사물을 포함한 모든 것들이 연결되며, 기존에는 구별되었던 물리적 세계(현실 세계)와 가상공간(사이버 세계)이 융합되는 새로운 패러다임으로 변화하고 있다. 사물인터넷 환경에서 빅데이터가 산출되고, 이를 처리·활용하는 인공지능이 발전하고, 현실 세계는 가상현실·증강현실과 다시 연결되는 지능화 혁명이 일어날 것으로 예상된다.¹²⁶⁾ 따라서 4차 산업혁명의 기술은 다양한 분야의 비즈니스 모델이 결합하여 전혀 새로운 수요의 충족이 가능하게 되는 모든 산업의 혁신을 위한 범용 기술(General Purpose Technology)이라고 할 수 있다.¹²⁷⁾

(‘4차 산업혁명 시대에 더 주목받는 배터리’,

http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2018010402101832781001&ref=naver, 2018.05.24. 접속;
‘The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond’,

<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/> 2018.05.24. 접속)

126) 김대호 (a), 「4차 산업혁명」, 커뮤니케이션북스, 2016, 15면.

오늘날 기술발전에 따라 플랫폼을 통한 수요와 공급의 직접 연결이 가능하게 되면서 4차 산업혁명 산업 중 공유를 기반으로 한 서비스 모델이 급속도로 발전되고 있다. 우리 일상생활의 다양한 영역에 공유경제가 파고들면서 새로운 기술들과 결합되어 보다 새로운 상품과 서비스에 이를 적용할 수 있는 여지가 계속해서 확대되고 있는 것이다. 특히 4차 산업혁명의 한 축으로 이동수단 분야에서 스마트 모빌리티 업계의 차량·승차공유 서비스와 자율주행 자동차, 나아가 비행자동차가 미래 교통 산업의 판도를 바꿀 화두로 부상하면서 세계 각국에서는 치열한 시장선점 경쟁이 벌어지고 있다. 세계적 기업으로 부상하고 있는 미국의 우버(Uber)와 중국의 디디추싱(滴滴出行)등 차량·승차공유 기업들뿐만 아니라, 최근에는 GM, 도요타 등 완성차 업체들과 소니, 소프트뱅크와 같은 IT업체들도 차량·승차공유 서비스 분야에 뛰어 들고 있다.

이러한 흐름에 따라 미국, 독일, 중국, 일본 등의 주요 국가들은 4차 산업혁명에 대응하기 위한 정부차원에서의 다양한 전략과 정책을 수립·추진 중에 있다. 미국의 ‘첨단제조 파트너십’¹²⁸⁾, 독일의 ‘인더스트리(Industry) 4.0’¹²⁹⁾, 중국의 ‘중국 제조 2025’, ‘인터넷 플러스’¹³⁰⁾, 일본의 ‘일본재흥전략(日本再興戰略)’¹³¹⁾ 등이

127) 최계영, 「4차 산업혁명 시대의 변화상과 정책 시사점」, 정보통신정책연구원, 2016, 5면.

128) 미국은 정부와 민간이 연계하여 제조산업과 관련된 다양한 이슈들을 해결하고 효과적인 제조업 연구기반을 설립하기 위해 NNM(the National Network for Manufacturing Innovation)을 구축하였으며, 민간기업인 GE와 AT&T, 시스코, IBM 인텔을 중심으로 IIC(Industry Internet Consortium)를 설립하여 IOT 제품 개발 및 제조 프로세스 개발을 정부가 적극 지원 하는 등 미국 정부는 이 외에도 IIC와 같은 공동체에 적극적으로 협력하여 새로운 부가가치 창출이 가능하도록 다양한 노력을 수행하고 있다. 또한 빅데이터를 활용한 플랫폼을 통해 산업인터넷의 부가가치를 높이는 전략을 동시에 펼치고 있다. (정보통신기술진흥센터, 「주요 선진국의 제4차 산업혁명 정책동향」, 해외 ICT R&D정책동향, 2016-04호, 8-14면 참조.)

129) 독일정부는 2006년 분야를 초월하여 기술 혁신을 가져올 수 있는 다양한 정책을 지원하고 이를 추진하는 목적으로 ‘하이테크전략’을 추진하였으며, 2010년에는 미래를 위한 솔루션과 그 실현과 관련한 사회적 요구에 초점을 맞추어 ‘하이테크 전략 2020’을 추진하였다. 이후 2011년 제4차 산업혁명을 ‘Industry 4.0’으로 표현하면서 ‘하이테크 전략 2020’에 ‘Industry 4.0’이 새롭게 편입되었다. 독일은 ICT와 제조업의 융합을 통해 제조업의 완전한 스마트 자동 생산 체계를 구축하고 모든 생산과정이 최적화 되는 제4차 산업혁명을 본격화 하였으며, ‘하이테크 전략 2020’이 독일 연방정부 전체의 프로젝트로, ‘Industry 4.0’은 연방정부가 주관부처를 별도 지정하여 핵심적으로 추진하는 형태로 수행하고 있다. 2013년에는 AI, 빅데이터, CPS, IOT 등 제4차 산업혁명의 주요기술을 포함한 ‘Industry 4.0 플랫폼’이 출범되면서 정부기관, 협회, 단체, 기업, 연구기관 등 다양한 분야의 조직이 참여하고 있다. (현대경제연구원, 「독일의 창조경제: Industry 4.0의 내용과 시사점」, 2013, 2-9면 참조.)

130) 중국은 2015년 제조업을 한 단계 업그레이드 할 수 있는 제조업 산업 정책으로 ‘중국 제조 2025(中國製造2025)’를 발표하며, 10대 중점 육성산업에 ICT와 로봇뿐만 아니라 교통, 농업기계

그 예이다. 미국은 클라우드·자동화기술·센서 및 커뮤니케이션 기술·3D프린팅·소프트웨어, 사물인터넷, 자율주행 자동차 등 다양한 분야에서 세계시장을 선도하고 있으며 기업이 이러한 변화를 주도해 나가면서 정부와의 파트너십 등을 통해 기반 강화에 중점을 두고 있다. 독일의 경우 초기에는 기업중심으로 대응해 왔으나 기업만의 대응으로는 한계를 느끼고 기업과 정부의 공동 대응체제로 전환하여 빅데이터, 로봇, 자율주행 물류자동차, 스마트 공급망, 자가조직화 기술을 개발하는데 총력을 기울이고 있다. 중국은 새로운 기술혁신과 변화의 흐름을 경쟁력 강화의 기회로 활용하기 위해 정부주도로 적극 대응하고 있으며, 일본의 경우 미관이 공동으로 4차 산업혁명에 대비하여 산업, 기술뿐만 아니라 교육·금융·노동 등 사회전반의 국가 개혁에 중점을 두고 있다.

한편, 주요국의 이와 같은 대응에 비하여 우리의 현실은 뒤쳐져 있거나 신흥국들의 추격을 받고 있는 상황이다. 한국경제연구원이 4차 산업혁명의 기술수준을 조사한 결과 한국이 100이라면 중국은 108, 일본은 117, 미국은 130이라는 평가가 나왔다. 특히 중국의 경우 조사 대상 12개 분야 중 블록체인과 인공지능(AI), 우주 기술, 3차원(3D) 프린팅, 드론 기술에서 한국을 30~40%나 앞선 것으로 평가되었으며, 5년 후 격차가 더 벌어질 것이라고 전망했다.¹³²⁾ 또한 경영자총연합회

장비, 소재, 의료분야 등도 포함시켰다. 뿐만 아니라 중국 정부는 이미 알리바바, 텐센트, 바이두, 샤오미 등 자국 ICT 기업과 협력체계를 구축하고 이를 바탕으로 다양한 ICT 정책을 발굴·시행하고 있다. ‘중국제조 2025’은 과거 중국의 정책과 달리 업종별 접근이 아닌 전체 산업 공동의 혁신능력 제고, 정부의 간섭 축소 및 시장 역할 확대, 대외협력 개방을 목표로 하고 있다. 또한 중국 정부는 2015년 7월 ‘인터넷플러스’ 전략을 수립하여 정보통신기술(ICT)과 전통산업 융합을 통한 산업구조 업그레이드로 산업 플랫폼을 확장하여 2025년까지 스마트 신경계 생태계를 구축하기 위해 노력하고 있으며, 2017년 ‘차세대 인공지능 발전계획’을 발표하여 스마트 제조와 인공지능산업 육성을 위한 인프라를 구축하고 있다. (김동수, 「제4차 산업혁명 시대의 중국의 산업정책」, 산업연구원, 2018, 8-9면 참조.)

131) 일본은 2013년 세계 최첨단 정보통신(IT) 국가 창조를 선언하며 제조업 백서를 발표하여 3D 프린팅 기술과 차세대 환경보호 자동차, 로봇산업을 강조하였고, 이후 일본정부는 2015년 발표한 ‘일본재흥전략(「日本再興戦略」)’을 통하여 IOT, 빅데이터, 인공지능 등을 통한 혁명시대에 대응하여 민간투자와 정책 대응을 가속시키기 위해 법·제도 환경을 정비하고, 민관이 함께 공유할 수 있는 관점에서 접근하고 있다. 이를 위해 산업구조심의회 산하에 ‘신산업구조부회’를 설치하여 연구개발 중심의 전략적인 일본정부의 목표 기술 달성 기본방향을 제시하였다. 이외에도 새로운 제조 시스템 구축, 로봇 신전략 등을 추진하고 있으며, ‘IOT추진 컨소시엄’을 구성하여 총무성과 경제산업성 등 일본정부와의 협력을 통해 새로운 비즈니스 모델 창출과 기술 개발 구축을 위해 노력하고 있다. (정보통신기술진흥센터, 앞의 보고서, 21-27면; 사공목, 주대영, 「일본의 4차산업혁명 대응 실태와 정책방향」, 산업연구원, 2016, 21-27면 참조.)

132) ‘4차 산업혁명, 규제개혁이 관건’, <http://www.nongaeck.com/news/articleView.html?idxno=39864>,

가 국내기업 273곳을 대상으로 시행한 설문조사에 따르면 국내기업들은 4차 산업혁명에 대한 대응이 낙제점 수준이라고 스스로 평가하는 것으로 나타났다. 국내기업의 4차 산업혁명 준비에 대한 자체 평가점수는 10점 만점에 4.4점으로 매우 낮게 나타났으며, 국내기업들이 4차 산업혁명에 효과적으로 대응하기 위해 필요한 것으로 규제혁신(39%), 창조적인 인재육성(23%), 산학협력 연구개발 협조(18%) 등을 꼽은 것¹³³⁾으로 미루어 보아, 우리나라 경제사회 시스템은 4차 산업혁명의 변화에 대응하기에는 아직까지 많은 어려움이 있는 것으로 보인다.

4차 산업혁명은 시장경쟁을 촉진시키면서 경제패러다임을 근본적으로 변화시킬 것이다. 이러한 변화에 대해 능동적으로 대응하기 위해서는 기술혁신 측면으로만 접근해서는 안 될 것이다. 이는 사회, 경제, 문화, 교육 등 전 영역에서의 혁신이 함께 뒷받침 되어야 하며, 기존의 법제도와 관행, 문화를 바꾸어야 하는 과제이다. 규율을 변화시키고 공공 부문과 민간 부문의 역할 또한 달라져야 한다. 공업과 제조업 대량생산 중심의 자본주의의 성장을 뒷받침하기 위해 운영되어 왔던 지금과 같은 포지티브(positive) 규제시스템은 변화하는 사회에서 더 이상 효용성을 갖지 못한다. 따라서 4차 산업혁명 사회에 대한 정확한 이해를 바탕으로 미래 기술진보에 대응 가능한 정보화 서비스 사업으로의 전환이 필요하며, 이에 따라 국가는 미래산업 전략에 대해 지금과 같은 포괄적인 추진전략이 아닌 보다 구체적이고 세부적인 계획과 이행으로 이를 뒷받침 할 수 있는 통합된 거버넌스를 갖추어 나가야 한다.

(2) 새로운 수요·공급 시장 형성

지금 우리가 시장을 통해서 목격하고 있는 산업 활동의 모습은 과거와 매우 다른 패러다임으로 전개되고 있음을 확인할 수 있다. 다양한 기술이 중첩되고 융합되어 이를 기반으로 한 새로운 산업 활동이 활발하게 이루어지고 있기 때문이다. 서로 다른 이종 기술의 장점과 효용성을 융합하는 기술들이 다양한 형태로 발전

2018.06.01.접수.

133) ‘세계는 4차 산업혁명에 어떻게 대응하고 있는가’,

<http://www.doctorsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=122329>, 2018.05.21.접수.

하여 전통적인 산업의 개념과 영역을 넘나드는 융합화 현상으로 새로운 수요와 시장을 끊임없이 창출해 내고 있는 것이다. 문제는 이러한 현상이 단순히 기존 산업을 대체하거나 독자적인 신산업의 출현에만 영향을 주는 것이 아니라는 점에 있다. 새롭게 전개되는 사업 모델들은 기존의 틀 안에 편입되어 발전해 가는 경우도 있지만, 새로운 제도와 질서를 유발하는 경향을 강하게 지니고 있다. 특히 시장이 형성되는 과정과 시장에서 경쟁하는 질서 등에서 그러한 경향이 강하게 드러나고 있으며, 이러한 현상이 지속됨에 따라 국가와 이해당사자들은 이에 따른 많은 현안에 직면하고 있다.¹³⁴⁾

특히 SNS나 모바일서비스, 전자상거래 등의 디지털 플랫폼이 이제는 국제적인 망의 일부가 되면서 누구나 플랫폼을 통해 정보를 검색하고, 재화와 서비스를 거래하며, 이러한 각종 정보가 데이터로 변환되어 이동하는 방식으로 수요·공급이 이루어지고 있다. 최근에는 IOT가 보급되면서 기계간의 데이터 이동이 급증하고 있는 것을 확인할 수 있다. 과거 산업혁명을 촉발하였던 혁신적 기술들에 비해 4차 산업혁명의 주요 기술인 ICT와 네트워크 관련 기술들은 보다 용이하게 확장이 가능하여 그 적용과 확산이 빠르게 진행되고 있는 것이다. 이러한 변화는 우리 생활의 모든 면에 영향을 미치고 있다. 현재 우리 일상생활 대부분의 시간이 인터넷이나 모바일을 접하고 있기 때문에 이에 따라 관심사와 소비경향 또한 서비스, 소프트웨어, 콘텐츠로 자연스럽게 변화되고 있는 것이다. 더불어 ICT와 금융의 결합으로 글로벌 금융산업의 확산, 전자지급결제 시스템의 발달, 비대면 거래 확산, 결제 빅데이터 활용을 통한 소비자 맞춤형 서비스 등의 서비스방식은 수요·공급 서비스 시장을 빠르게 변화 시키고 있다.

이러한 소비경향의 변화 속에서 최근 20, 30대 젊은 층을 중심으로 소유보다는 공유를 택하는 경향이 확산되고 있다. 특히 그 사례로서 가장 활발한 분야는 자동차가 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 보여지며, 이와 같은 현상은 국내뿐만 아니라 세계적으로 공통된 현상으로 나타나고 있다. 미국 교통부의 자료에 따르면 1983년 20~24세 중 운전자 비율이 92.2%로 정점을 찍은 이후 2011년 79.7%로

134) 심영섭, “창의와 융합 활성화를 위한 규제개혁 방향”, 규제연구 제22권 특집호, 한국규제학회, 2013, 6면.

떨어졌고, 16~19세 중 운전자 비율은 1983년 72%에서 2011년 50.9%로 하락했다.¹³⁵⁾ 우리나라에서도 자동차의 주된 수요층이던 30대의 실업률 증가로 인한 취업 나이와 결혼 연령 상승, 재테크에 대한 인식 변화, 차량·승차공유 서비스의 확산 등으로 자동차 구입이 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한국자동차산업협회에 따르면 2017년 상반기 30대의 신차 구매 비중은 2012년 이후 처음으로 20% 아래로 떨어진 18.2%였다. 그동안 30대는 전체 자동차 구매의 21~23%를 차지하며 40대와 함께 자동차 구입을 가장 많이 하는 연령대였으나, 2012년 전체 자동차 구매 중 23%에 달했던 30대의 구매 비중은 계속해서 감소하고 있다. 20대와 40대의 자동차 구입 비율도 각각 7.7%, 3.5% 줄었지만 30대의 감소폭이 더 커진 것으로 나타났다.¹³⁶⁾ 이 같은 이유로는 경제적 측면이 가장 큰 것으로 보이며, 이외에도 편리해진 대중교통 시스템, 심각한 취업난, 1인가구의 증가로 인한 사회·경제적 현상 등을 들 수 있다. 한편, 2017년 10월 KB국민카드가 2014년부터 2016년까지 3년간 자사 고객들의 차량공유 서비스 및 렌터카 업종에서의 카드 이용 현황을 분석한 결과, 3년 사이 차량공유 서비스 이용 건수는 376.9%(37만6417건→179만5289건), 이용 금액은 304.5%(57억3867만원→231억6299만원) 각각 급증하였고, 반면 같은 기간 렌터카 업종의 경우 이용 건수는 24.7%(24만3434건→30만3561건), 이용금액은 19.3%(285억3178만원→340억4890만원) 각각 증가하여 차량공유 서비스의 성장세가 렌터카를 15배 이상 앞지른 것으로 나타났다. 차량공유 서비스 이용 증가율 역시 연령대가 낮을수록 더 높게 나타났으며, 특히 30대 미만의 경우 3년 사이에 435.1%가 급증하였다.¹³⁷⁾

이 같은 추세는 자가용 자동차에 대한 소유의 개념이 공유의 개념으로 변화하고 있음을 나타내고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이와 더불어 스마트폰의 보급 확산, ICT의 발달과 함께 소비패턴에 대한 소비자의 의식이 변화되면서 새로운 형

135) 이항영, 백선아, 「대한민국 토탈 트렌드 2017」, 예문, 2016, 103면.

136) ‘가성비 따지는 젊은층…못 사는게 아니라 안산다’,

http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01125046616089968&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y, 2018.05.24.접속.

137) ‘렌터카도 옛말, 이젠 카셰어링’,

http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=01128326616089968&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y, 2018.05.24.접속.

태의 수요·공급 서비스 시장이 형성되고 있는 것으로 파악할 수 있다. 오늘날 스마트폰을 포함한 각종 스마트 기기는 통신, 컴퓨팅, GPS 등 다양한 기능을 구현할 수 있게 되었고, 여기에 시간과 장소에 구애 받지 않는 이동성이 갖추어 지면서 이용자의 특성에 맞도록 개인화된 서비스 구현이 가능한 기반을 갖추게 되었다.¹³⁸⁾ 이와 같이 다양한 스마트 모빌리티 서비스를 통해 소비자의 편의성과 교통 관리의 효율성이 고려된 융·복합의 다양한 지능형 이동 서비스는 향후에도 지속적으로 출현될 것으로 예상된다. 특히 중국의 경우 현재 차량·승차공유 플랫폼 서비스에서 더 나아가 이를 블록체인, AI 기술과 융합시켜 새로운 플랫폼 경제를 만들어 가고 있음을 확인할 수 있다. 2018년 중국 스마트폰 사용자수가 13억 명에 이를 것으로 전망¹³⁹⁾되고 있는 가운데, 이미 중국에서는 QR 코드 및 안면인식으로 모든 것이 결제가 가능한 무현금(cashless) 사회로 점차 변화하고 있으며, 이렇게 구축된 DB(Data Base)는 다시 빅데이터로 재탄생되어 이를 활용한 또 다른 새로운 플랫폼 서비스 생태계를 만들어 나가고 있다.

글로벌 시대의 이와 같은 흐름에도 불구하고 새로운 서비스 모델을 계속해서 발굴하고 있는 국내의 스타트업 및 스마트 모빌리티 업체들은 각종 규제와 기존 업계의 반발로 인해 혁신의 도입이 무산되고 있는 상황이며, 정부와 지자체도 이러한 서비스에 꼭 필요한 규제 개혁에는 미온적인 입장을 보이고 있다. 국가는 현재 새로운 현상과 기존 규율체제 사이의 딜레마에 놓여있는 것으로 보인다. 그러나 현행 제도나 법규만을 들어 무조건 적으로 이를 제재하고 금지만 할 것이 아니라, 이제는 이러한 시대의 변화에 대해 적극적으로 고민하고, 다양한 이해관계자들 간의 이해조절과 국민 전체의 편익을 고려하여 글로벌 시대흐름에 맞는 전략적 규율체계를 정비해 나가야할 시점이다.

138) 홍다희, 박경아, 「스마트 모빌리티 기반의 미래 교통서비스 구축방안」, 연구총서 2011-20, 한국교통연구원, 2011, 20면.

139) ‘중국 핀테크 굴기, 한국 이기는 3가지 혁신’, <http://www.ajunews.com/view/20180530074401863>, 2018.06.01.접속.

(3) 혁신의 가속화와 법적 규율의 딜레마

지식 기반의 네트워크 경제의 가속화로 사회 전반에 영향을 미칠 수 있는 기술 융합의 새로운 형태의 재화와 서비스가 지속적으로 등장함에 따라 이와 같은 혁신 사업들이 기존의 사업들을 보완하거나 대체하고 있음을 확인할 수 있다.

혁신이란 단순히 첨단기술력만을 의미하는 것은 아니다. 과학기술의 발전으로 아무리 뛰어난 혁신기술이라고 할지라도 국민의 삶과 연관성이 결여되었다면 그것은 이미 혁신이 아니다. 일례로 동남아시아 국가에서는 현재 ‘그랩(Grab)’이나 ‘고젝(Gojek)’과 같은 승차공유 서비스가 활성화되어 있다. 택시조차도 이들 서비스에 가입하여 운영되고 있을 정도로 국민들에게 편리한 이동 서비스를 제공함으로써 직업창출 및 교통체증 해결, 다양한 교통서비스 사업 발달 등 사회·경제적인 측면에서 국민의 삶에 편익을 가져다주는 혁신을 이루었다고 할 수 있다. 이들도 초기에는 기존사업자들과의 마찰이 있었으나, 국민들이 원하고 이미 공동체에 긍정적인 영향을 가져다주고 있는 혁신을 국가가 기존의 규제로 가로막지 않음으로써 정당성을 잃은 규제를 도입하지 않은 것이다.

우리나라에서도 승차공유 서비스가 이동 및 교통부분에 있어 혁신을 가져오면서 국민의 입장에서 기존 택시 서비스에 대한 불만의 해소 수단으로 이를 지지하는 반면, 기존 택시업계 입장에서 생존권 위협 등의 문제로 이와 같은 서비스가 실정법을 위반한 불법행위라며 적극 반대하는 입장이다. 과학기술의 발전으로 이미 새로운 사회·경제 패러다임이 형성되고 있는 가운데 이와 같은 현상은 기존의 법률 및 제도와 충돌할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 우리는 아직까지 기존의 제도를 유지한 채, 적합한 합의점을 제대로 찾지 못하고 있는 상태로 보인다. 현재의 상황을 보면 우리가 과연 글로벌 경쟁 속에서 지속적으로 발전할 수 있을지 의문이 든다.

규제는 바람직한 경제사회질서의 구현을 통해 형평성을 제고하기 위해 정부가 시장에 개입하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 과연 새로운 혁신이 단지 현행 제도에 비추어 불법에 해당한다는 이유만으로 과거의 규제체제를 고수하는 것이 국민 전체의 편익을 위한 것인가에 대해서는 생각해 볼 필요가 있다. 국민의 요구를

외면하고 기존의 사업 및 기득권을 보호하고 있는 규제는 이미 정당성을 잃은 것이라고 생각된다. 현행기준에 만 맞추어 불법여부만을 따져 볼 것이 아니라 혁신이 국민이 정말로 필요로 하는 것인지, 정당성을 갖춘 것인지, 미래 사회에 어떠한 영향을 미칠 것인지, 이에 대한 실질적 검증과 검토를 통해 정당성과 합법성이 합치될 수 있는 규율 방향이 고려되어야 한다. 혁신 시스템이 다양한 형태로 향후에도 지속적으로 발전될 것이고, 사회·경제적 편익성 등을 고려해 본다면 미래방향에 있어서 필요한 것임은 분명하다. 그러나 지금의 상황들을 방치하게 되면 결국 우리는 혁신의 경쟁에서 뒤처지게 될 것이다. 단지 현행 제도와 맞지 않는다고 하여 이를 외면할 것이 아니라, 새로운 혁신 시스템이 기존의 시스템과 기존산업의 문제를 진단하고 나아갈 방향을 제시해 줄 수 있는 기회로 보아야 한다. 향후 지속적으로 발전될 시대의 흐름이라면 이를 받아들여 상호 긴밀한 협력관계 속에서 문제를 해결해나가는 것이 바람직하다고 생각된다. 따라서 국가는 이러한 변화에 대해 어떠한 역할을 해 나가야 할지 끊임없이 고민해야 하며, 기존 체제가 추구해온 본질과 새로운 혁신이 가져올 가치에 대한 충분한 비교·형량을 통하여 이와 같은 과제를 해결해 나가야 할 것이다.

제3장 승차공유에 관한 외국의 입법례

공유경제시장은 미국과 중국, 유럽 등을 중심으로 최근 급속한 성장세를 보이고 있다. 특히 여객운송분야의 공유경제 서비스인 차량공유(Car Sharing)와 승차공유(Ride Sharing)시장의 경우 2018년 596억 달러에서 2022년 이르면 1090억 달러 규모로 확대되는 등 연 평균 21%이상의 성장세를 보일 것으로 전망되고 있다. 국가별 차량·승차공유의 시장규모를 살펴보면, 2017년 미국이 약 118억 달러, 중국이 약 102억 달러였으나, 2018년에는 중국이 약 297억 달러, 미국이 171억 달러, 유럽에서는 영국이 22억 달러, 독일이 8억 달러를 각각 차지하고 있는 것으로 나타났다.¹⁴⁰⁾

미국의 경우 대표적인 글로벌 승차공유 플랫폼 기업인 우버(Uber)를 중심으로 디지털경제에서의 주도권을 세계적으로 확산시켜나가고 있다. 유럽 또한 EU 차원에서 공유경제 분야를 새로운 성장동력으로 주목하고 이에 따른 정책을 추진해나가고 있다. 중국의 경우 현재 세계 제2의 공유경제시장으로 확장되고 있으며 국가차원에서 디지털기반의 혁신에 대한 적극적인 지원으로 최근 공유경제 분야의 성장이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 중국은 우버와 같은 글로벌 기업이 아닌 디디추싱(滴滴出行, Didi Chuxing)과 같은 자국기업이 시장을 주도하면서 유연하게 이를 수용하고 있어 타 국가들과는 차별적인 발전 형태를 보이고 있다.

제3장에서는 승차공유가 활발하게 이루어지고 있는 미국과 유럽, 중국, 일본 등을 중심으로 외국의 현황과 사례를 살펴보고자 한다. 특히 승차공유 서비스의 대표 기업인 우버를 중심으로 주요 국가의 승차공유 플랫폼 서비스의 형성과 확장, 분쟁과 갈등, 법적·정책적 대응 현황 등의 과정을 살펴봄으로써 우리나라의 향후 대응방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 우버의 경우 국가별, 도시별로 기존 택시의 공급과 수요, 여객운송사업에 대한 규율체계, 승차공유 플랫폼 사업자의 분류와 영업방식에 따라 규제가 달리 이루어지고 있다. 유럽 내의 많은 국가들이 기존의 택시운송사업에 대한 규제로 우버 서비스를 불법으로 규정하고 있는 반면,

140) Statista, 'Ride Sharing',
<https://www.statista.com/outlook/368/100/ride-sharing/worldwide#market-revenue>, 2018.05.21.접속.

미국이나 중국에서는 각 도시별로 편차는 있으나 다양한 갈등과 문제에 대해 법률을 제·개정하거나 보완책을 마련하는 등의 노력을 통해 승차공유 서비스를 보다 활성화 하는 방향으로의 정책이 이루어지고 있다. 따라서 외국의 주요 국가별, 도시별 승차공유에 대한 규율현황을 비교검토 함으로써 이를 바탕으로 승차공유가 국내 실정법과 맞지 않는 제도라는 점을 들어 이를 전면적으로 금지하고 있는 우리나라 현 규제의 개선방향을 모색하고자 한다.

I. 미국

1. 승차공유의 출현배경

미국은 공유경제 시스템을 도입한 기업이 2000년대 초반부터 등장하여 현재 교통, 금융, 공간, 재능 등 여러분야로 확장되고 있으며, 벤처 회사와 글로벌 기업이 밀집한 실리콘밸리를 중심으로 다양한 아이디어와 기술이 융합된 공유경제 비즈니스 모델이 가장 활발하게 출현되고 있는 국가 중 하나이다.

현재 미국의 공유 플랫폼 기업들이 세계 공유경제시장을 주도하고 있으며, 그 중 대표적 분야 중 하나로 교통 분야의 차량·승차공유 서비스를 들 수 있다. 실제로 이를 서비스를 통해 미국 도시 내에서의 일상적인 업무에 드는 차량 대수를 20% 이상 감축시키는 등 상당한 비용 절감 효과를 거두었다. 차량·승차공유 플랫폼의 확장은 스마트폰으로 언제든 자동차를 탈 수 있어 굳이 자동차를 소유하지 않아도 된다는 사고의 전환을 가져다주면서 전통적인 자동차 소유 문화까지도 변화시키고 있다.¹⁴¹⁾

특히 승차공유 서비스 플랫폼의 대표 기업인 ‘우버(Uber)’가 기존 택시의 대안

141) Jeremy Rifkin은 자신의 저서 「The zero marginal cost society」를 통해 “사유재산이 자본주의 시스템을 정의하는 특징이라면 자가용은 그 전형과도 같은 아이템이다. 세계 여러 지역에서 주택 보유자보다 자가용 소유자가 훨씬 더 많은 실정이다. 자동차는 종종 개인에게 가장 귀중한 사유재산으로 받아들여졌고, 자동차를 소유한다는 것은 오래전부터 재산 관계의 세계로 진입하는 통과 의례로 여겨져 왔다. 새로운 시대의 젊은이들은 소유권보다 접근권을 선호하면서 자동차와의 관계를 바꾸고 있다.”고 주장하기도 했다. (Jeremy Rifkin (b), 앞의 책, pp.225-226.)

으로 확장 될 수 있었던 이유 중 하나는 기존 택시 서비스에 대한 불편과 불만을 어느 정도 해소시켜 주었기 때문이다. 미국은 지난 수십년간 택시운송면허 수를 제한하는 규제를 시행하여 왔기 때문에 택시면허 소유자들은 자신이 원하는 한 면허를 무제한으로 유지할 수 있었으며, 신규로 택시면허를 취득하기 위해서는 상당한 시간을 필요로 해왔다. 때문에 미국의 대표적인 택시운송업체인 ‘옐로우캡(Yellow Cap)’등의 택시 서비스 품질은 형편없는 것으로 악명이 높았으며, 택시를 잡을 때 생기는 여러 가지 문제들과 불친절, 과도한 팁 요구, 범죄의 위험 등이 지난 수십년간 방치되어 왔다. 이러한 이유로 정부에서 신규 택시면허 발급을 위한 시도가 여러 차례 있었지만 기존의 택시업계의 반발로 매번 무산되어 왔었다.

우버는 승차를 원하는 승객과 차량의 실시간 연결을 앱(App) 하나로 승차부터 하차, 결제까지 간편하고 저렴하게 이용할 수 있도록 서비스 하고 있다. 뿐만 아니라 이러한 서비스의 데이터 분석을 통해 이동방식의 편의, 도시의 교통편 해소, 이동시간 절약 등을 해결 하면서 서비스 분야를 계속해서 확장해 나가고 있다. 기존의 콜(Call) 중심의 기업과 개인을 연결 하는 B2C형 콜택시 사업에서 모바일 앱을 통하여 개인(수요자)과 개인(공급자)을 연결 시켜주는 P2P형 사업으로의 전환이 성공적인 사업 모델로 자리 잡게 된 것이다. 우버 외에도 미국에서는 P2P형 승차공유 플랫폼 기업인 리프트(Lyft), 회원제(B2C형) 차량공유 플랫폼 기업인 쥘카(Zipcar), P2P형 차량공유 플랫폼 기업인 투로(TURO)등이 활발하게 운영되고 있다.

일각에서는 우버와 같은 승차공유 플랫폼 서비스를 유희차량 또는 여분의 좌석이라는 유희자원을 활용하여 새로운 가치창출 경제모델을 구현(소비자의 생산자 전환, 새로운 규모의 경제, 비전문적 서비스의 상용화 등을 통해 사회적 후생의 증가와 운전자에게 탄력적 시간 조절)한 공유경제의 일부로 보아 이를 기존 규제의 대상으로 보지 않는 견해도 있으나,¹⁴²⁾ 우버의 서비스 형태가 기존 택시운송사업의 대체현상으로 이어지면서 미국 대부분의 주(州)에서는 기존 택시기사들과의

142) 설민수, “승차공유 앱에 대한 택시관련 규제체계의 대응과 수용 가능성: 미국과의 비교를 중심으로”, 입법과 정책 제11권 제1호, 국회입법조사처, 2019, 123-124면.

갈등, 승객 안전 미흡, 개인정보 이용 피해 등의 문제로 법정에서 치열하게 다투어져 오고 있다. 2014년 워싱턴 D.C.에서 우버를 새로운 영업 분야로 분류하여 적법한 서비스로 인정하는 법안이 의회를 통과하면서 기존 관련자들과의 공존을 모색하는 방향¹⁴³⁾으로 승차공유 플랫폼을 이용한 서비스 모델을 허용하는 입법이 이루어지는 등 현재 절충 형태로 운영되고 있으나, 아직까지 이와 같은 승차공유 플랫폼 서비스가 합법인지에 대해서는 세계적으로 논란이 지속되고 있다.

2. 승차공유 유형 및 현황 : 우버(Uber)를 중심으로

(1) 의의

우버(Uber)는 2009년 미국 캘리포니아 주 샌프란시스코에서 ‘우버캡(UberCab)’이라는 이름으로 설립되어 2010년 본격적으로 모바일 앱(App)을 통해 승객이 직접 운전자를 선택하여 연결해주는 주문형(P2P형) 승차공유 플랫폼을 운영하면서 서비스를 시작하였다. 우버는 사용되고 있지 않은 유휴 차량이 이를 필요로 하는 승객에게 편리하게 서비스가 제공될 수 있도록 모바일 앱을 통하여 중개자의 역할을 함으로써 유휴자원을 공유자원으로 변환시키는 서비스로 세계적인 성장을 거듭하고 있다. 택시를 잡기 어려운 도심 지역에서 편리하게 차량을 이용할 수 있다는 장점으로 미국 주요 도시와 유럽 및 세계 각국에서 서비스를 시행하고 있으며, 현재 우버의 기업 가치는 약 680억 달러(약 77조원)로 추산되고 있다.¹⁴⁴⁾ 모바일 인터넷과 GPS기술을 포함한 ICT의 발달이 합리적이고 경제적인 소비를 추구하는 공유경제 이념과 결합하여 우버라는 새로운 서비스를 탄생시킨 것이

143) 예를 들면 특정 지역에서는 기존의 택시운전기사들과의 마찰을 피하기 위한 방안으로 지방자치단체와의 협약을 통해 택시와 차별화될 수 있도록 고급차량을 이용하거나, 높은 요금으로만 영업허가를 받는 등의 대책이 이루어지고 있다. (변현수, “우버의 등장에 대한 각국의 현황과 시사점”, 교통기술과 정책 제11권 제6호, 대한교통학회, 2014, 46면.)

144) 기업투자정보 분석기관인 ‘피치북 데이터(PitchBook Data)’에 따르면 미국 스타트업 중 우버(Uber)의 기업 가치는 680억 달러로 2위인 에어비앤비(Airbnb)와 두 배 이상 차이를 보이고 있으며, 비슷한 서비스를 제공하고 있는 리프트(Lyft)와는 9배 넘는 큰 격차를 보이고 있다. (‘Biggest U.S. startups by valuation’, <https://www.recode.net/2017/8/8/16113140/top-10-most-valuable-startups-uber-spacex-wework-airbnb>, 2018.06.07. 접속.)

다.¹⁴⁵⁾

한편, 미국 캘리포니아 주 공공시설위원회(California Public Utilities Commission, CPUC)는 2013년 택시면허 등을 받지 않은 일반차량 운전자를 연결하여 주는 우버 서비스에 대한 논란이 계속되자, 이에 대해 온라인 플랫폼을 통하여 승객과 일반면허를 소지한 개인 차량의 운전자를 서로 연결하여 주는 ‘운송네트워크회사(Transportation Network Company, TNC)¹⁴⁶⁾¹⁴⁷⁾’라는 새로운 개념을 도입함으로써 현재 우버와 같은 승차공유 플랫폼 서비스 기업을 ‘운송네트워크회사(TNC)’로 분류하고 있다.

(2) 서비스의 종류

우버(Uber)는 차량 유형에 따라 다양한 서비스로 기존의 택시와 차별화된 서비스를 제공하고 있다. 우버 서비스는 이코노미 서비스인 우버엑스(UberX), 우버엑스L(UberXL) 서비스에서부터 프리미엄 서비스인 우버블랙(UberBlack), 우버SUV(UberSUV), 우버LUX(UberLUX), 기존 택시와의 제휴를 통한 우버택시(UberTaxi), 교통약자를 위한 우버WAV(UberWAV), 같은 방향으로 이동하는 운전자와의 합승 서비스인 우버풀(UberPool), 우버익스프레스풀(UberExpressPool)을 서비스하고 있으며, 이외에도 화물 운송서비스인 우버프레이트(Uber Freight), 음식 배송 서비스인 우버이츠(UberEats), 출장 맞춤 차량 서비스인 우버비즈니스

145) 박제연, “기술혁신으로 인한 새로운 서비스 규제방안 -우버의 사례를 중심으로-”, 법과 기술 제13권 제4호, 서울대학교 기술과법센터, 2017, 18면.

146) Public Utilities Code section 5431(c)에 따르면 TNC란, 온라인 지원 응용 프로그램 또는 온라인 플랫폼을 사용하여 승객과 개인 차량 운전자를 연결하여 운송 서비스를 제공하는 회사를 말하는 것으로 정의하고 있다. (California Department of Insurance California Public Utilities Commission, Joint Study of Transportation Network Company (TNC) Insurance Coverage Requirements in California, December 31, 2017, p.8.)

147) P2P 방식의 운송네트워크회사(TNC: Transportation Network Company) 서비스의 유형으로는 라이드소싱(ride-sourcing), 라이드스플리팅(ride-splitting), 카풀링(car-pooling) 등으로 구분된다. 라이드셰어링(ride-sharing)의 경우 운송네트워크회사 서비스의 하나로 혼동되기도 하지만 「공법 112-131 Section 1501(U.S. Public Law 112-141)」에 의거한 라이드셰어링의 정의는 ‘이용 요금이 직접 비용(연료 및 통행료)을 초과하지 않는 ‘카풀과 밴풀’이므로, 운전자가 직접 비용 이상의 보상으로 이윤을 얻는 운송네트워크회사 서비스와는 구분된다. (나승권, 김은미, 최은혜, 앞의 보고서, 41면.)

(UberforBusiness), 헬스케어 서비스를 위한 B2B형 차량공유 서비스인 우버헬스(Uber Health)등 다양한 형태의 서비스로 영역을 확장해 나가고 있다.¹⁴⁸⁾

	유형	서비스
이코노미	우버POP(UberPOP)	UberX보다 작은 규모의 차량을 이용한 서비스
	우버엑스(UberX)	가장 일반적이고 저렴한 우버 유형으로 자가용 및 일반 승용차를 이용한 서비스
	우버엑스L(UberXL)	최대 6명까지 이용 가능한 저렴한 SUV를 이용한 서비스로 일반인이 운전기사로 등록 가능
프리미엄	우버블랙(UberBlack)	우버에서 제공하는 기본 서비스 유형으로 보통 렌터카 회사와 파트너십을 맺고 전문 드라이버 파트너가 고급승용차량을 이용하여 프리미엄 서비스를 제공
	우버SUV(UberSUV)	서비스와 이용요금은 UberBlack와 비슷하나, 최대 6명까지 탑승 가능한 고급 SUV를 이용하여 전문 드라이버 파트너가 프리미엄 서비스를 제공
	우버LUX(UberLUX)	최고급 차량을 이용하여 특별한 행사나 특별한 고객 응대용으로 전문 드라이버 파트너가 고품격 서비스를 제공
택시	우버택시(UberTaxi)	영업용으로 등록된 현행 택시를 이용한 서비스
교통약자	우버WAV(UberWAV)	교통약자를 위한 카시트가 장착되어 있고, 휠체어 탑재가 가능하도록 경사로와 리프트가 장착되어 있는 차량 서비스
카풀	우버풀(Uber Pool)	행선지가 같은 사용자와 한 차량에 합승하고 요금을 나누어 내는 차량 서비스로 각각의 승객들이 원하는 픽업장소에서 승차하는 서비스
	우버익스프레스풀(UberExpressPool)	우버서비스 중 가장 저렴한 서비스로 서비스형태는 한 차량에 합승하고 요금을 나누어 내는 서비스인 우버풀(UberPool)과 비슷하나, 행선지가 같은 승객들이 매칭 되면 정해진 픽업장소까지 도보로 이동하여 다 함께 차량에 합승해야한다는 점에서 차이가 있음

148) Uber, <https://www.uber.com> 참조. (2018.06.14.접속.)

화물운송	우버프레이트 (UberFreight)	화물 운송 서비스(화물차 운전자와 화물차를 필요로 하는 이용자를 연결해주는 서비스)
음식배송	우버이츠(UberEats)	일반인 배달원이 차량, 자전거, 스쿠터 등을 이용하여 원하는 시간에 자유롭게 음식을 배달하는 서비스
출장	우버 비즈니스 (UberforBusiness)	공항으로 가는 차량 서비스, 고객을 위한 차량 서비스 등 회사의 출장 방식에 적합한 옵션을 선택하여 맞춤형 업무 관련 차량 서비스를 제공
헬스케어	우버 헬스(UberHealth)	진료 예약 환자를 픽업하여 병원으로 이송해 주는 서비스

<표 8> 우버(Uber)의 유형별 서비스 종류¹⁴⁹⁾

최근에는 자전거 공유 서비스인 ‘JUMP Bikes’를 인수하여 자전거 공유 서비스 지역을 확장하고 있으며, P2P 차량공유 서비스인 ‘Getaround’와의 제휴를 통해 우버렌트(UberRent)를 출시할 예정에 있다. 또한 우버를 통해 교통 티켓을 예약하고 사용할 수 있도록 모바일 티켓 발매 서비스를 제공하는 ‘Masabi’와의 파트너십을 체결하여 차량 호출 서비스를 넘어 도시 교통 전반에 걸친 서비스로의 확대해 나가고 있다.¹⁵⁰⁾ 나아가 자율주행 자동차와 비행자동차에 대한 투자를 통해 자율주행 자동차와 비행자동차(Uber Air)를 이용하여 우버 서비스에 도입하려는 시도 중에 있는 것으로 보인다.¹⁵¹⁾

(3) 서비스의 특징과 요금체계

우버(Uber) 서비스의 가장 큰 특징은 모바일을 통해 간편하고 편리하게 서비스를 이용할 수 있다는 점이다. 즉, 시간과 장소에 구애받지 않고 필요한 시간, 장소에서 실시간 요청을 통해 차량을 이용할 수 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 국

149) 2018년 06월을 기준으로 우버 사이트(<https://www.uber.com>)에서 운행 중인 서비스 유형을 토대로 작성하였으며, 우버(Uber)의 서비스 유형은 각 국가별, 도시별로 차이가 있음.

150) ‘Uber, 자전거 공유, 차량공유, 대중 교통서비스로 확대 예정’,
<http://www.roadaily.co.kr/archives/7783>, 2018.06.14.접속.

151) ‘Uber, 항공 택시 서비스를 위한 최신 비행자동차 프로토타입 발표’,
<http://www.roadaily.co.kr/archives/8298>, 2018.06.14.접속.

가 및 도시별로 서비스 운영방식에는 다소 차이가 있으나, 기본적으로 개인의 차량이나 렌터카 업체, 기존의 택시 등과 파트너십을 맺어 운전자와 승객을 모바일 앱(App)을 통해 연결하는 방식으로 서비스를 제공하고 있다.

우버는 직관적인 모바일 앱 구조를 통해 사용자들의 접근성을 높이고 있다. 사용방법을 살펴보면 우선 앱을 설치한 후, 간단한 회원 가입 절차를 완료하고 목적지를 선택하여 요청하기 버튼을 누르면, GPS정보를 이용하여 가까운 운전자와 연결되고 예상 비용이 표시된다. 이때 승객은 미리 운전자의 평점 등을 확인하여 차량 탑승을 결정할 수 있게 된다.¹⁵²⁾ 매칭이 이루어지면 운전자의 이름, 사진, 번호판, 등급, 예상 요금에 관한 정보를 받게 되며, GPS를 이용하여 운전자가 어디까지 오고 있는지 실시간으로 경로를 추적할 수 있다. 승객이 차량에 탑승하여 서비스가 시작되면 시간과 거리 등에 따라 요금이 계산되어 앱에 미리 등록한 신용카드를 통해 결제가 이루어지기 때문에 따로 현금이나 신용카드가 없이도 서비스를 이용할 수 있다. 여러 명이 함께 이용할 경우에는 더치페이 등의 다양한 결제 옵션을 이용하여 편리하게 결제가 가능하다. 이용 후에는 앱을 이용하여 요금 전적서를 받을 수 있으며, 운전자에 대한 피드백(평가)을 줄 수 있다.

구분	이용승객	운전기사	우버(Uber)
가입 및 등록	우버(Uber) 서비스에 회원가입	우버(Uber) 서비스에 운전자 등록 및 계약 체결	앱(App) 및 시스템 제공
서비스제공	앱(App)을 통해 서비스 이용 신청	제공된 소프트웨어를 통해 이용자 연결 (매칭시스템)	운전기사 정보 및 운행 경로 제공 (이용자)
서비스 이용	결제 후 운전기사 평가	운행 후 승객 평가	이용자 위치, 목적지 등 제공 (운전기사)
이용 요금 결제	등록된 카드로 결제	우버(Uber)로부터 대금 수령	승객 및 운전기사 관리 요금의 20%를 수수료로 받음

<표 9> 우버 서비스의 작동 방식¹⁵³⁾

152) ‘Everything You Need to Know About Uber’, <http://time.com/3556741/uber/>, 2018.06.07.접속.

이와 같이 승차에서 하차까지의 일련의 과정이 스마트폰 앱 하나로 간편하게 이루어지는 것이다. 앱을 통해 차량 운전자 및 승객에 대한 평가, 이동경로, 이동 시간, 요금 등의 데이터가 모두 우버 사이트에 기록·관리되며, 이렇게 축적된 데이터베이스를 기반으로 서비스 개선이 지속적으로 이루어지고 있다. 즉, 오프라인 상의 비정형 데이터들이 디지털 데이터로 축적·관리됨으로써 우버만의 독자적인 서비스가 실현되는 것이다.

한편, 요금체계는 국가 및 도시에 따라 상이하나, 승객이 탑승하기 전에 GPS를 통하여 자동으로 이동 거리에 따른 요금이 산정된다. 또한 같은 경로를 이용하더라도 많은 차량이 몰리면 요금이 내려가도록 사용 당시의 차량공급량에 따라 요금이 달라지는 ‘변동가격제(피크요금제)’를 적용하여 수요와 공급의 균형을 맞추고 있다. 악천후, 연말, 공휴일, 특정 행사 등 수요증가로 운전기사들이 운행을 회피하는 시간대에 차량 부족으로 인한 불편을 해소할 수 있도록 변동가격제(피크요금제)를 통해 운전기사들에게 추가 인센티브를 제공함으로써 공급 균형을 맞추어 승객에게 안정적으로 차량 확보가 가능하도록 운영하고 있다.¹⁵⁴⁾ 우버는 운전 기사와 승객을 매칭 시켜주고, 서비스가 종료된 후에 운전기사는 우버로부터 대금을 수령 받게 되며, 이때 우버가 요금의 20%¹⁵⁵⁾ 내외를 수수료(중개료)로 받는 방식으로 운영되고 있다.

(4) 평가 운영 시스템

우버(Uber)의 가장 주요한 서비스 중 하나는 서비스 이용 후 서비스를 이용한 승객과 서비스를 제공한 운전기사가 앱(App)을 통해 각자 서로에 대한 평점을 매길 수 있는 양방향 평가 시스템을 운영하고 있다. 이러한 양방향 평가 시스템을 통해 승객은 운전자의 서비스, 차량상태 등 이동 서비스 전반의 과정에서 발생한

153) 강상욱, 서영욱, 이민호, 「우버의 출현과 택시시장의 변화 -시장의 교란자인가, 새로운 서비스 모델인가-」, 한국교통연구원 수시연구보고서, 한국교통연구원, 2015, 11면.

154) 강상욱, 서영욱, 이민호, 앞의 보고서, 16-17면.

155) 수수료(중개료)는 우버 서비스 시행 국가 및 도시에 따라 다소 차이가 있으며, 이용 요금 수입의 일정 부분(5~30%)의 수수료를 받거나 고정 수수료를 받는 경우가 있다. 그러나 대부분의 국가 및 도시에서는 모든 차량에 대해 수수료를 약 20% 내외로 책정하고 있다.

불만사항에 대해 평가할 수 있으며, 운전자 역시 승객을 평가할 수 있어 가령 악질 승객이나 진상 승객에 대한 평가가 가능하다. 평점이 일정 수준 이하로 내려가게 되면 서비스 이용 제한 또는 차단되는 시스템이기 때문에 이를 통해 승객과 운전자 간 서비스의 신뢰성이 높아지고, 보다 나은 서비스를 제공할 수 있어 영업 환경 개선에 도움이 된다고 보고 있다.

(5) 기타 차량·승차공유 현황

1) P2P형 승차공유

우버(Uber)와 함께 거론되는 리프트(Lyft)는 2007년 페이스북(Face Book)을 이용한 합승 서비스를 시작으로, 2012년 본격적으로 우버와 유사한 앱(App) 구조와 서비스를 구축하여 스마트폰 앱을 통해 승객과 운전기사를 연결해 주는 P2P형 승차공유 서비스 제공하기 시작하였다.

리프트는 설립 초기 서비스 제공 차량의 범퍼에 분홍색 콧수염을 부착하는 등 여성과 젊은 소비자층을 대상으로 보다 친근하고 독특한 이미지로 서비스를 제공하였으며, 2014년 미국 샌프란시스코, LA, 보스턴, 워싱턴D.C. 등 7개 지역에서 서비스를 시작하여 2016년 기준 250여개 도시에서 서비스를 제공 중이다. 미국 외에도 싱가포르, 필리핀 등 아시아 국가의 9개 도시에서도 이용이 가능하다. 리프트는 현재 미국 ‘제너럴 모터스(General Motors)’, 인도의 ‘올라(OLA)’, 필리핀·태국·베트남 등 동남아시아 국가에서 운영하는 그랩(Grab)과의 제휴를 통해 운영되고 있으며, 최근에는 캐나다 토론토, 영국 런던 등을 중심으로 서비스 시장을 확장하고 있다.¹⁵⁶⁾ 한편, 우버 운전기사가 승객을 성폭행 한 사건, 우버의 자율주행 자동차가 보행자 사망사고를 일으킨 사건 등 우버가 여러 논란과 법적 분쟁을 빚으면서 리프트는 2016년 1월 미국 승차공유시장 점유율 17%에서 2018년 기준 35%로 크게 상승하면서¹⁵⁷⁾ 우버의 경쟁기업으로 급부상하고 있다.¹⁵⁸⁾

156) ‘Lyft to Offer Ride Services in Canada’,

<http://www.speconomy.com/news/articleView.html?idxno=112982>, 2018.06.07.접속.

157) ‘우버 라이벌 리프트, 1년 사이 기업가치 두 배 상승…151억 달러’,

리프트의 서비스 종류로는 가장 기본적인 서비스인 Lyft(4인승 일반차량), Plus(6인승 SUV차량) 서비스에서부터 프리미엄 서비스인 LUX(4인승 고급차량), Lux SUV(6인승 고급 SUV차량), Car seat(Car seat가 설치되어 있는 차량), 같은 방향으로 이동하는 운전자와의 합승 서비스인 Line 등이 운영되고 있다.¹⁵⁹⁾ 최근에는 자전거 공유서비스 업체인 ‘모티베이트(Motivate)’를 인수하여 자전거 공유 서비스를 추진하고 있으며¹⁶⁰⁾, 자율주행 자동차 개발을 비롯하여 전기스쿠터와 전기자전거 등 다양한 교통 서비스분야로의 확대를 이어나가고 있다.

특히 리프트는 서비스 이용자의 승차 불안감 해소를 위해 철저한 검증 시스템을 도입하고 있다. 리프트 운전기사가 되기 위한 등록과정에서부터 운전 경력, 범죄 유무 검증, 사고 보상 보험 가입 상태, 운전기사와 차량 사진, 이전 이용자 평가 점수 등의 정보를 모두 공개하도록 하여 안전과 신뢰를 중심으로 서비스를 제공하고 있다.

2) B2C(B2P)형 차량공유

미국에서 차량공유(Car Sharing)하면 가장 먼저 떠올릴 정도로 많은 사람들이 이용하는 쥘카(Zipcar)는 1999년 미국에서 시작되었다. 쥘카는 차량을 소유의 개념에서 사용한 만큼 돈을 지불하고 함께 빌려 쓰는 개념을 도입한 플랫폼으로서, 스마트폰 앱(App)을 통해 일반 소비자들에게 차량을 분 단위로 빌려주는 B2C형 차량공유 서비스를 제공하고 있다.

설립초기에는 뉴욕, 보스턴, 아틀란타 등 인구가 밀집되어 있는 도시를 중심으로 서비스를 시작하였으나, 현재는 미국뿐만 아니라 캐나다, 유럽 등 500여개 도시에서 차량 1만 2000대를 보유하고 있으며,¹⁶¹⁾ 2017년 기준 800만 명의 회원을

<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1635910#csidx05e01bc56763e6e979cb83545fa08e0>, 2018.08.09.접속.

158) ‘Lyft is now worth \$15.1 billion’,

<https://www.cnn.com/2018/06/27/lyft-valuation-now-reported-15-billion.html>, 2018.07.10.접속.

159) <https://www.lyft.com/> 참조(2018.07.09.접속.)

160) ‘Lyft and Motivate will work together to advance the future of bike-sharing’,

<https://www.intelligenttransport.com/transport-news/69700/lyft-motivate-bike-share/>, 2018.07.10.접속.

161) ‘굿바이 마이카’... 자동차 사지 않고 함께 쓰는 30대들’,

보유하고 있다.

짚카의 회원은 기존의 렌터카와 달리 자신의 필요에 따라 차량을 시간 또는 분 단위로 이용할 수 있다는 특징이 있다. 일반적으로 회원들은 25~30달러의 가입비를 지불하고, 사용빈도 등을 고려해 선택 프로그램에 따라 연회비를 내거나 월회비를 낼 수 있다. 보통 시간당 3~6달러의 사용료를 지급하며, 사용료에는 자동차 보험, 연료비, 세차 및 유리창 세제와 같은 일상 정비비용이 포함된다.

짚카의 이용방법은 먼저 온라인으로 회원 신청 후에 짚카드(Zipcard)를 수령하여 필요로 하는 시간에 짚카를 예약한 뒤, 짚카드 또는 앱을 사용하여 자동차의 잠금을 해제한 후 자동차를 운전할 수 있다. 운행 종료 후에는 지정된 주차장에 자동차를 주차하고 짚카드 또는 앱을 통해 잠그면 된다. 도로나 공용주차장 등에 정해진 전용주차장이 있으며, 마트, 공항 등에서도 사용이 가능하고, 사용자의 접근이 용이하도록 현재 미국과 캐나다에 있는 50개 이상의 도시와 150개 이상의 대학에서 40만 명의 고객과 1만 개의 기업고객이 7천대 이상의 짚카를 이용하고 있다.¹⁶²⁾

짚카는 모든 차량의 사용시간과 운행거리를 기록하고, 무선 데이터접속을 통해서 데이터를 저장한다. 이를 통해 누가 자동차를 사용하는지, 언제 어떻게 어디서 사용하는지 등의 운행 데이터를 기반으로 사용자의 니즈(needs)를 파악하여 더 나은 서비스와 가치를 만들어 내고 있다. 최근에는 짚카를 사용하는 사람들이 늘어나면서 축적된 운행 데이터를 바탕으로 지역적, 인구학적인 특성에 따라 고객을 분석하고, 분류하여 음식점, 와인바, 호텔, 피트니스클럽 등 타 업체들과의 제휴를 통해 교통 상황이나 운전에 관한 조언, 고객이 이용하는 지역에서 벌어지는 행사를 추천해주거나 레스토랑을 예약해 주는 등 다양한 서비스를 실시하고 있다.¹⁶³⁾

¹⁶²⁾ <http://news.donga.com/3/all/20180614/90590272/1#csidxa0e1bc5585bc97095f98a787f4845d2>, 2018.07.09.접속.

¹⁶²⁾ <https://www2.zipcar.com/> 참조. (2018.07.09.접속)

¹⁶³⁾ Lisa Gansky, 앞의 책, pp.11-12.

3) P2P형 차량공유

P2P형 차량공유 서비스의 대표 기업인 투로(TURO)는 2009년 미국 샌프란시스코의 스타트업기업으로 현재 미국과 캐나다, 영국 내 5000여 개 지역에서 서비스되고 있다.¹⁶⁴⁾

투로는 회사가 소유한 차량을 빌려 쓰는 B2C형 차량공유 모델(미국의 쥘카, 우리나라의 쏘카, 그린카 등)과 달리 개인이 소유한 차량을 개인 간 공유하는 P2P형 차량공유 서비스 방식이다.¹⁶⁵⁾ 즉, 이용자 측면에서는 기존의 렌터카보다 저렴한 요금으로 차량을 이용할 수 있으며, 차량 소유주 측면에서는 유희자산인 자신의 자동차를 이용하여 이익을 창출할 수 있는 장점이 있다.

현재 국내에서는 자동차를 보유한 기업들이 스마트폰 앱(App)을 통해 소비자에게 차량을 분 단위로 빌려주는 B2C형 차량공유 서비스만 제공되고 있을 뿐 투로와 같은 P2P형 차량공유 서비스는 법적으로 금지되어 운영되지 않고 있다. 반면, 미국과 유럽에서는 B2C형 차량공유 서비스에 이어 P2P형 차량공유 서비스가 등장하면서 개인 간 차량공유가 대중화되고 있는 것으로 보인다.

투로의 이용 방법은 우선 앱을 설치한 후, 간단한 회원 가입 절차를 완료하고, 차량이 필요한 날짜와 위치를 입력하여 차량을 검색한 후 즉시 예약 또는 예약요청을 통해 차량을 예약할 수 있다. 차량 소유주는 8시간 이내에 이를 승인한 후, 이용자와 만날 장소와 시간을 조정하여 이용자가 원하는 날짜에 맞추어 차량 배송 서비스를 제공하게 된다. 이때 차량 소유주는 이용자의 면허증을 확인하여 차량과 차키를 인계하고, 이용자는 반납일까지 차량을 사용한 후, 연료를 채워 주인에게 반납하게 된다. 이용 완료 후에는 차량 소유주와 이용자는 앱을 통해 서로를 평가하고 리뷰할 수 있으며,¹⁶⁶⁾ 이때 투로는 대여료의 15%~35%를 수수료로 가져가게 된다.

164) 'SK, 미국 카셰어링 업체 'TURO' 지분 투자',

<http://www.asiatime.co.kr/news/articleView.html?idxno=154945>, 2018.07.09.접속.

165) 'New 'Turo Go' Gives Car Sharing Consumers Ability to Book, Unlock Cars Instantly', <https://www.msn.com/en-us/autos/car-tech/new-turo-go-gives-car-sharing-consumers-ability-to-book-unlock-cars-instantly/ar-AAyy6vp>, 2018.07.10.접속.

166) <https://turo.com/>참조. (2018.07.09.접속.)

3. 승차공유에 관한 입법과 현황

(1) 미국의 택시운송사업 규제와 승차공유 수용 요인

1) 택시운송사업 규제

미국에서는 연방국가로서 국가 전체적으로 단일 규제가 필요한 환경, 건강 등 소수의 문제를 제외한 각 주(州) 또는 지역적 문제의 경우 각 도시단위로 규제권 행사를 하는 미국의 규제체제에 따라 택시와 도시 내의 여객운송사업에 관한 규제는 각 지자체의 조례를 통해 규제되고 있다.¹⁶⁷⁾

미국의 택시운송사업에 대한 규제의 배경을 살펴보면, 1930년대부터 택시의 수요가 늘어나기 시작하고 대공황 이후 실업자들이 택시산업으로 몰려들면서 이에 대한 진입규제로서 각 도시별로 요금, 운전자격, 차량의 외관 등에 관한 규제가 추진되기 시작하였다.¹⁶⁸⁾ 이후 택시운송면허(Medallions)에 대한 발급이 각 지자체의 조례로 제한되기 시작하였으며, 1970년대에는 공공 안전문제가 심화되면서 운전자와 승객의 안전을 보장하기 위한 택시규제가 추진됨으로써 택시운송 서비스에 관한 규제가 전국적으로 확대되게 되었다.¹⁶⁹⁾ 이 같은 배경에 따라 미국의 택시운송사업에 관한 규제는 주로 각 지자체 규정에 그 근거를 두고 있어 도시별로 규제의 수준이나 내용에 있어서는 차이가 있다.

택시에 대한 규제가 비교적 엄격한 뉴욕시의 경우 뉴욕시 택시 및 리무진 위원회(Taxi & Limousine Commission, TLC)에서 택시운송면허 발급 등 택시에 관한 규정을 관리하고 있다. 뉴욕의 택시는 운전기사가 직접 운전하는 개인택시와 사업면허증을 소유한 임대회사(Taxi Agent)에서 택시 운전면허증을 소유하고 있는 운전기사에게 택시차량을 일정기간 동안 임대해 주는 법인택시유형으로 나뉘며, 면

167) 설민수, 앞의 논문, 130면.

168) Transportation Research Board(TRB), Between Public and Private Mobility: Examining the Rise of Technology-Enabled Transportation Services, 2016, p.41.

169) David Suska, Regulatory Takings and Ridesharing: 'Just Compensation' for Taxi Medallion Owners?, 19 New York University Journal of Legislation and Public Policy 183, 2016, pp.185-187.

허제도는 운전자면허, 차량면허, 사업체면허로 구분되고, 운전자 면허의 정류로는 Medallion 운전자면허, For Hire(서비스 임대차량) 운전자면허, Paratransit(준대중교통) 운전자면허, Commuter Van(통근 밴) 운전자 면허가 있다. 택시영업을 하기 위해서는 뉴욕시 택시 및 리무진 위원회(TLC)에서 지정한 차량으로 허가 및 승인을 받아야 가능하며¹⁷⁰⁾, 택시 운전기사에 대해서는 엄격한 인적, 물적 요건을 부과하고 있다. 인적 요건으로는 19세 이상일 것을 규정하고 있으며, 신체검사 및 정신과 검사, 지문검사, 약물 및 중독성 검사¹⁷¹⁾를 통과하도록 하고 있다. 물적 요건으로는 뉴욕 주에서 발급한 운전면허(New York state chauffeur's license)를 소지해야 하며¹⁷²⁾, 면허를 유지하기 위해서는 연 84달러의 수수료를 지불하도록 규정하고 있다.¹⁷³⁾ 이외에도 다른 주에서 도시의 도로상황 및 교통법규 준수, 다양한 교육 및 훈련을 이수하도록 하고 있으며, 최소 30만 달러의 책임보험에 가입하도록 요구하고 있다. 또한 뉴욕시에서는 택시의 수요와 공급을 조정하기 위해 택시운송면허의 신규발급을 제한하고 그 수를 규제하고 있다.¹⁷⁴⁾

한편, 오랜 세월에 걸쳐 택시산업이 발달해온 샌프란시스코의 경우에도 택시운송에 대한 규제가 지자체를 통해 이루어지고 있으며, 샌프란시스코 도시교통국(San Francisco Municipal Transportation, SFMTA)에서 택시운송면허 발급 등 택시에 관한 규정을 관리하고 있다.¹⁷⁵⁾ 샌프란시스코에서도 택시운전기사에 대해 엄격한 인적, 물적 요건을 부과하고 있다. 인적 요건으로는 미국의 합법적인 거주자일 것과 24세 이상일 것을 규정하고 있으며, 지문채취, 필기시험, 신체검사를 통과하도록 하고 있고, 영어 능력, 질병 및 중독, 성폭력·폭력·마약관련 범죄에 대한 유죄판결이 2건 이하 일 것을 규정하고 있다.¹⁷⁶⁾ 물적 요건으로는 유효한 캘리포니아 운전면허증(California driver's license)을 소지하도록 하고 있으며¹⁷⁷⁾, 택시운송

170) 강상욱, 「외국의 택시제도 운영사례와 시사점」, 한국교통연구원 수시연구 2013-05, 한국교통연구원, 2013, 8-9면.

171) N.Y. New York City Administrative Code. §19-505, b, 2-6.

172) N.Y. New York City Administrative Code. §19-505, b, 1.

173) N.Y. New York City Administrative Code. §19-505 j.

174) Katherine E. O'Connor, Along for the Ride: Regulating Transportation Network Companies, Tulsa Law Review, Volume 51, Issue 2, 2016, p.582.

175) S.F., Transportation Code. §1101.

176) S.F., Transportation Code. §1103. (c) (1), (2).

177) S.F., Transportation Code. §1103. (c) (2) (D).

사업 및 면허유지를 위해 다양한 수수료를 지불하도록 하고 있다.¹⁷⁸⁾ 이 외에도 운전면허 교육 과정을 이수할 것을 요구 하고 있으며, 최소 100만 달러의 책임보험에 가입하도록 규정하고 있고, 이때 책임보험은 사고 당시 승객의 탑승 여부와 관계없이 적용되도록 하고 있다.¹⁷⁹⁾

이처럼 미국에서의 택시운송사업에 관한 규제는 각 지자체의 지역적 특성과 환경에 따라 규제기관 및 규제의 수준이나 내용에 있어서 차이를 보이고 있으며¹⁸⁰⁾, 택시와 승객을 합법적으로 운행하기 위해 각 지자체별로 택시운송사업자나 택시 운전기사에게 다양한 조건을 충족하도록 요구하고 있다.

2) 승차공유 수용과 기존 택시규제 및 택시 서비스 공급현황과의 관계

미국에서 우버(Uber)와 같은 승차공유 서비스가 기존의 여객운송사업 즉, 택시 운송사업과는 다른 새로운 영역으로 수용될 수 있었던 이유로는 미국의 기존 택시운송사업이 가진 문제와 택시규제체계에서 그 요인을 파악해볼 수 있다.

1930년대부터 택시에 관한 규제가 확대되고, 이후 경제성장과 도시인구의 확장에도 불구하고 택시운송면허의 신규면허 발급이 각 지자체별로 제한되게 되면서 도시 인구대비 택시공급 부족 현상을 불러오게 되었다. 특히 우버가 처음 출현한 도시인 샌프란시스코의 경우 지리적 특성과 높은 주차비용으로 거주가구 중 30%가 자가용 자동차를 소유하지 않은데 비해 대중교통과 택시가 현저한 공급부족 상태를 보이면서 택시 서비스가 평일 기준 배차방식으로 15분 내에 승차한 비율이 평균 32%, 30분이 경과한 후에도 승차하지 못한 경우는 28%에 달하는 등 이 같은 현상이 도시 내 대중교통의 공급부족과 맞물리면서 교통수단에 대한 시민들의 불만이 폭증되었다.¹⁸¹⁾ 이와 같은 상황 속에서 2010년 기준 택시의 배차방식

178) S.F., Transportation Code. §320.

179) Katherine E. O'Connor, 앞의 글, pp.582-583.

180) 플로리다(Florida), 메릴랜드(Maryland), 버지니아(Virginia)를 포함한 일부 주(州)의 경우 카운티(county) 수준에서 규제되고 있으며, 콜로라도(Colorado)와 네바다(Nevada)주와 같이 관광산업이 발달된 주(州)에서는 하나 이상의 주(州)기관에 의해 택시규제가 이루어지고 있다. 이와 같이 택시운송사업에 대해서는 각 주(州)나 지자체의 상황과 특성에 맞게 규제가 이루어지고 있기 때문에 규제의 성격과 범위 및 세부규정(시장진입, 요금, 서비스)에 있어서 상당한 차이를 보이고 있다. (Transportation Research Board(TRB), 앞의 글, pp.38-39.)

과 공급부족현상을 우버의 승차공유 모바일 앱(App)이 해소시켜주면서 미국 소비자의 호응을 폭발적으로 얻게 된 것이다. 이후 택시를 잡기 어려운 도심 지역에서 편리하고 저렴하게 차량을 이용할 수 있다는 장점으로 우버(Uber)나 리프트(Lyft) 등의 승차공유 서비스가 급속하게 확대되면서 2015년 뉴욕에서는 200만 명이상이 우버를 이용하는 등 우버에 등록한 차량의 숫자가 택시를 추월한 것으로 나타났으며,¹⁸²⁾ 샌프란시스코의 경우 2013년에서 2014년 사이 택시이용 횟수가 11% 감소한 것으로 나타났다.¹⁸³⁾ 승차공유 서비스의 급속한 확장이 기존의 대중교통과 택시 서비스를 보완 및 대체하게 되면서 미국 대중교통 이용률은 점차 감소되고 있으며, 뉴욕 등 대도시를 중심으로 승차공유가 출퇴근 등의 교통수단으로 활용되면서 교통수단에 대한 패러다임의 변화를 일으키고 있다.¹⁸⁴⁾

또한 1970년대 이후 택시운송면허의 신규발급이 제한되게 되면서 택시면허의 시장가격이 높아진 반면, 요금규제로 인한 택시 수익이 제한되어 택시운전기사의 택시운송면허증과 차량을 리스계약형태(lease taxis)로 빌려 영업하는 운영형태가 일반적으로 이루어지게 되었다. 특히 이 과정에서 리스계약을 한 택시운전기사의 지위에 대해 근로자가 아닌 독립사업자(independent contractor)로 본 법원의 판단은 택시운전자들의 노조조직 및 단체교섭권 행사 등의 조직화를 약화시키는 요인으로 작용하여 결과적으로 택시운송업계의 정치적인 응집력은 크지 않았다.¹⁸⁵⁾ 더불어 미국 금융위기의 결과로 많은 실직자들이 개인의 차량을 이용하여 경제활동을 가능하게 해주는 승차공유 서비스 운전기사로 가입하게 되고, 특히 이민자들의 경우 운전면허와 차량만 있으면 실질적인 전문 기술 없이도 생활비를 벌 수 있었으므로 많은 사람들에게 일자리의 기회를 제공하고 있는 승차공유를 찬성하는 정치적 영향력이 커지게 된 것이다.¹⁸⁶⁾

181) 설민수, 앞의 논문, 128-129면.

182) Transportation Research Board(TRB), 앞의 글, p.21

183) Transportation Research Board(TRB), 앞의 글, pp.54-55.

184) William J. Mallet, Trends in Public Transportation Ridership: Implications for Federal Policy, Congressional Research Service(CRS) Report R45144, 2018, pp.6-7.

185) V.B. Dubal, The Drive to Precarity: A Political History of Work, Regulation & Labor Advocacy in San Francisco's Taxi & Uber Economies, Volume 38, Issue1, Berkeley Journal of Employment & Labor Law, 2017, pp.101-109.

186) Ilya Shapiro, David McDonald, Regulation Uber Alles: How Governments Hurt Workers and Consumers in the New New Economy, University of Chicago Legal Forum, Article 18, 2017,

한편, 미국의 일부 주(州)에서는 우리나라와 마찬가지로 통근이나 공통된 직무 관련 여행에 차량을 함께 타는 무상 또는 실비지급형태의 승차공유의 경우 여객 운송 관련 규제에서 제외시키고 있다.¹⁸⁷⁾ 우버의 승차공유 서비스 도입 초기에는 서비스의 규모가 크지 않아 승차공유를 유희자원의 활용과 운전자에게 탄력적 시간 조절을 통한 새로운 가치창출 경제모델을 구현한 공유경제의 일부로 보아 별다른 규제 없이 운영되었으나, 우버의 승차공유 서비스가 급속하게 확대됨에 따라 기존 택시운송 관련자들과의 갈등 문제, 승객 안전문제, 운전자의 승인절차 등에 대한 다양한 논란이 제기되면서 규제의 필요성이 요구되기 시작하였다.

이와 같은 논란이 지속되자 2013년 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)에서 처음으로 승차공유 서비스를 기존의 여객운송을 대체하는 새로운 여객운송 행위로 규제의 대상이라고 판단하였다. 이에 따르면 기존의 유상여객운송 규제에서 제외되는 무상 또는 실비지급 형식의 카풀은 운전자와 승객 간 공통된 목적 또는 운전자의 운행에 부수적(incidental)인 목적으로 이루어지는 형태여야 하는데 비해 승차공유는 그 목적이 승객의 편의를 위해 유상으로 운송된다는 점에서 유상여객운송 규제의 예외에 해당하지 않는다고 판단하여 승차공유에 대한 규제의 필요성을 제기하였다.¹⁸⁸⁾ 이후 승차공유를 전통적인 여객운송업과는 다른 새로운 범주인 ‘운송네트워크회사(TNC)’¹⁸⁹⁾라는 개념을 도입하여 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)의 허가만으로 각 지자체의 개별 택시규제에서 제외되도록 하였다. 뿐만 아니라 규제기관이 아닌 운송네트워크회사(TNC)가 자체적으로 차량 운전자의 운전자격·면허, 범죄경력 및 신원조회, 음주·마약 중독여부, 보험의 가입 등에 대해 자율적으로 시행할 책임을 부담시키고 기존 택시규제와는 달리 운임이나 차량 수에 대한 제한을 두지 않음으로써 기존의 승차공유 사업자의 운영방식을 그대로 수용하였다.¹⁹⁰⁾ 특히 앞서 살펴본 바와 같이 지자체별로 제재의 수준과

p.475.

187) California Pub Util Code §5535.(h).

188) CPUC, Rulemaking 12-12-011, Decision Adopting Rules and Regulations to Protect Public Safety While Allowing New Entrants to the Transportation Industry, Sept.23 2013, pp.48-52.

189) 각 주별로 도입된 규정에 따라 운송네트워크회사에 관한 정의는 조금씩 차이가 있으나, 대부분의 주에서 통용되는 운송네트워크회사(Transportation Network Company, TNC)의 정의는 ‘운전 기사를 고용하거나 차량을 소유하지 않고도 소프트웨어를 기반으로 예약된 승객에게 차량을 주선해주는 서비스를 제공하는 기업’을 뜻한다.

내용이 달리 규제되고 있던 분산적형태의 택시규제체계는 우버의 승차공유가 급속하게 확대되는 과정에서 승차공유에 대한 도시별 규제기관의 통일적인 규제를 어렵게 하는 큰 요인으로 작용한 것으로 보인다. 미국은 현재 우버와 리프트를 비롯하여 승차공유 서비스에 대하여 대부분의 주(州)에서 독자적인 사업영역으로 인정하고 있으며,¹⁹¹⁾ 기존의 택시규제와는 달리 승차공유에 대해서는 주(州)차원에서 이를 관리·규정 하고 있다.

한편, 승차공유를 기존의 택시운송사업과는 구분되는 별도의 여객운송영업으로 인정하고, 이를 규제하는데 있어서도 기존 택시규제와는 달리 운임이나 차량 수에 대한 제한을 두지 않음으로써 기존의 승차공유 사업자의 운영방식을 그대로 수용하여 택시운송사업을 위협하고 택시운송면허의 가격을 하락시킨 원인으로 작용함에 따라 이에 대한 다양한 소송들이 제기되기도 하였다. 이에 대해 법원에서는 승차공유에 대한 규제의 유효성과 관련하여 기존의 택시와 승차공유 서비스의 차이점을 설명하면서 택시의 경우 사전의 예약 없이 승객의 길거리 호출(street hail)이나 배회영업을 통해 승객을 탑승시킬 수 있는 반면, 승차공유는 오로지 사전예약(prearrangement)을 통해 승객을 탑승시키는 운영형태를 가지고 있고¹⁹²⁾, 이에 따라 승차공유 차량에 대한 요금부과 방식 등 일반적인 택시와 다른 방식으로 이를 규제하는 것이 평등보호조항을 위반한 것은 아니라고 판단하였다.¹⁹³⁾ 또한 승차공유 서비스가 기존 택시면허의 가격을 폭락시킨 원인으로 작용하고 있다고 하더라도 택시운송면허가 새로운 경쟁서비스의 창설을 배제할 수 있는 것은 아니라고 판단하여 새로운 여객운송사업 서비스의 경쟁을 허용하고 있다.¹⁹⁴⁾

190) California, Public Utilities Code-PUC., §5430-§5450 (Article 7 Added By Stats. 2014, Ch. 389, Sec.1.)

191) Goodin, Ginger, Maarit Moran., Transportation Network Companies, Texas A&M Transportation Institute, March 2017, p.4.

192) Matter Of Glyka Trans, Llc V. City Of New York, 161 A.D.3d 735 (2018).

193) JOE SANFELIPPO CABS INC., GCC Inc., Roy WMS Inc., Frenchy Cab Co. Inc., and 2 Sweets Inc., Plaintiffs v. City of Milwaukee, Defendant.. 46 F.Supp.3d 888 (United States District Court, E.D. Wisconsin. Case No. 14-CV-1036. 2014)

194) Newark Cab Association V. City Of Newark 901 F.3d 146 (2018).

(2) 연방정부와 주정부 및 시정부의 승차공유 규제

공유경제의 확산에 따라 미국 대부분의 주(州)에서는 우버(Uber)와 기존 택시기사들과의 갈등을 시작으로 미국 내에서는 새로운 경제 서비스 모델에 대한 규제의 공백과 충돌 문제, 승객 안전 미흡 등의 문제와 더불어 규제 형평성과 소비자 보호 등의 다양한 쟁점들이 제기되어왔다.

이에 대해 미국에서는 기존 택시운송업 관련자들과의 충돌을 해결하기 위해 공존을 모색하는 방향의 태도를 취하고 있으며, 연방정부 차원에서 공유경제와 관련한 논의를 활발하게 진행하고 있다. 특히 공유경제를 제도권으로 편입시키기 위한 노력으로 2014년부터 2015년까지 ‘The Local Governments and the Sharing Economy, (LGSE)’프로젝트¹⁹⁵⁾를 실시하여 미국 주정부가 각 주(州)의 상황에 맞추어 공유경제 관련 규제를 제정하고 이를 통해 공유경제를 확장할 수 있도록 지원하였으며, 2016년 미국 연방거래위원회(Federal Trade Commission, FTC)가 발간한 보고서에서는 ‘공유경제라는 새로운 경제 모델에서 창출되는 사회적 효용은 극대화하되 혁신의 동력은 저해하지 않는 합리적이고 균형적인 규제의 필요성’을 제시¹⁹⁶⁾하기도 하는 등 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 방향으로 규제정책을 추진하고 있다.

승차공유 서비스의 경우 도입 초기에는 서비스 규모가 크지 않아 시정부 차원에서 규제를 하였으나, 승차공유 서비스 시장이 확대되면서 현재는 각 주(州)의 공공시설위원회(Public Utilities Commission, PUC) 또는 주 의회(State Legislature)의 규제를 받고 있다.

195) Rosemary Cooper, Vanessa Timmer, Local Governments and the Sharing Economy, One Earth, October, 2015.

196) Edith Ramirez, Maureen K. Ohlhausen, Terrell P. McSweeney, The “Sharing” Economy Issues Facing Platforms, Participants & Regulators, An FTC Staff Report, Federal Trade Commission, November, 2016. pp.30-89.

주(State)	규제 및 관리기관(Governing Agencies)
아칸소(Arkansas), 캘리포니아(California), 콜로라도(Colorado), 캔자스(Kansas), 메릴랜드(Maryland), 네브라스카(Nebraska), 펜실베이니아(Pennsylvania), 뉴멕시코(New Mexico)	공공시설위원회(Public Utilities Commission, PUC), 공공서비스위원회(Public Services Commission, PSC), 소비자위원회(Consumer Commission, CC), 공공규제위원회(Public Regulation Commission, PRC)
델라웨어(Delaware), 버지니아(Virginia), 뉴저지(New Jersey)	차량부(Department of Motor Vehicles, DMV), 차량위원회(Motor Vehicles Commission, MVC)
애리조나(Arizona), 아이오와(Iowa), 루이지애나(Louisiana), 네바다(Nevada)	교통부(Department of Transportation, DOT), 교통당국(Transportation Authority, TA)
미시간(Michigan), 텍사스(Texas)	면허 및 규제부서(Department of Licensing and Regulation)
인디애나(Indiana), 미시우리(Missouri)	국세청(Department of Revenue, DoR)

<표 10> 각 주정부의 승차공유 관련 규제 및 관리기관¹⁹⁷⁾

그동안 우버를 전통적인 여객운송업자로 보아야 할 것인지, 정보 서비스 제공자로 보아야 할 것인지, 아니면 새로운 범주에 해당한다고 보아야 할 것인지에 관한 논의가 제기되어 온 결과¹⁹⁸⁾, 2013년 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)에서 처음으로 새로운 범주인 ‘운송네트워크회사(TNC)’¹⁹⁹⁾라는 개념을 도

197) Matthew W. Daus, Esq, Regulating Transportation Network Companies (TNCs), 2017, p.6. https://www.aamva.org/uploadedFiles/MainSite/Content/EventsEducation/Event_Materials/2017/2017_AIC/TNC_Daus.pdf, 2019.05.13.접속.

198) ‘유럽사법재판소, “우버, 택시회사처럼 규제해야” 판결’, <http://www.sedaily.com/NewsView/10OXIES00B>, 2018.07.10.접속.

199) 각 주별로 도입된 규정에 따라 운송네트워크회사에 관한 정의는 조금씩 차이가 있으나, 대부분의 주에서 통용되는 운송네트워크회사(Transportation Network Company, TNC)의 정의는 ‘운전 기사를 고용하거나 차량을 소유하지 않고도 소프트웨어를 기반으로 예약된 승객에게 차량을 주선해주는 서비스를 제공하는 기업’을 뜻한다.

입하여 주(州) 전역에서 운송네트워크회사(TNC)를 합법화하기 위한 체계를 도입하면서 미국은 현재 우버와 리프트를 비롯하여 승차공유 서비스에 대하여 대부분의 주(州)에서 독자적인 사업영역으로 인정하고 있다.²⁰⁰⁾ 이후 2014년 6월에는 미국 콜로라도 주지사인 존 히켄루퍼(John Hickenlooper)가 세계 최초로 승차공유 서비스를 허가하고 규정하는 ‘우버 조례(pre-Uber Ordinance)²⁰¹⁾’를 통과시켜 운송네트워크회사(TNC)와 관련한 규정을 제정함으로써 이후 많은 지역에서 운송네트워크회사(TNC)의 운영을 허가 하게 되는 계기가 되었다.²⁰²⁾

이에 따라 현재 미국 내 37개 주(州)에서는 주(州)에서 제정한 운송네트워크회사(TNC)에 대한 정책이나 규제, 과세 등이 시 차원에서 제정한 것 보다 우선적으로 적용되도록 하는 ‘주 선점이론(State Preemption)’에 따라 운송네트워크회사(TNC)의 승차공유 서비스 플랫폼에 대한 규제가 주정부 차원에서 이루고 지고 있다.²⁰³⁾

(3) 각 주(州)의 입법형태와 규제 현황

1) 운송네트워크회사(TNC)의 허용여부에 따른 입법형태

미국에서는 각 주(州)의 운송네트워크회사(TNC)에 대한 법안의 허용여부에 따라 승차공유 서비스에 대한 규제가 달리 적용되고 있다. 이는 크게 운송네트워크회사의 영업을 전면적으로 금지하거나, 제한적으로 운송네트워크회사의 영업을 수용하거나, 운송네트워크회사의 영업을 허용하는 형태로 분류해볼 수 있다. 그러나 현재 미국 대부분의 주(州)에서는 운송네트워크회사에 대한 규정을 전면적으로 금

200) Goodin, Ginger, Maarit Moran., 앞의 글, p.4.

201) ‘우버 조례(pre-Uber Ordinance)’는 우버(Uber)나 리프트(Lyft)와 같은 다양한 승차공유 플랫폼들이 이미 진행하고 있던 운전기사의 신원조회 및 범죄경력조회, 공인된 정비공을 통한 차량 검수, 운전자 교육 프로그램, 보험 등에 대한 세부 사항들을 규정하고 있다.

202) Bricka, Stacey, Todd Carlson, Tina Geiselbrecht, Kristi Miller, Maarit Moran. Shared Mobility Programs, Texas Department of Transportation, 2015, p.58.

203) Depuis, Nicole, Trevor Langan, Christiana McFarland, Angelina Panettieri, Brooks Rainwater. City Rights in an Era of Preemption: A State-by-State Analysis, National League of Cities, 2017, pp.12-13.

지하거나 제한적으로 허용하는 지역은 점점 줄어들고 있는 추세이며, 2017년 기준 워싱턴 D.C.를 포함한 46개 주(州)에서 운송네트워크회사와 관련한 규정을 마련하여 주(州) 정부 주도의 운송네트워크회사 플랫폼(TNC platform)에 대한 규정을 중심으로 안전과 보험 등에 관하여 일정한 규제를 받을 것을 전제로 영업을 허용하고 있다.²⁰⁴⁾

특히 2013년 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)에서 운송네트워크회사(TNC)를 규제하는 방식을 도입한 이후 주(州) 전역에서 운송네트워크회사(TNC)에 대한 규제체계를 도입하여 캘리포니아 주와 유사한 형태로 운송네트워크회사(TNC)와 관련하여 별도의 주(州)법을 제정하거나, 일정 부분에 대해서는 지자체에 규제 권한을 맡기거나, 주(州)법을 제정한 뒤, 최종적으로 주 의회의 승인을 얻어 그 주법을 적용하는 등의 방식으로 규제를 마련하고 있다. 현재 대부분의 주(州)에서는 승차공유 서비스에 대한 규제에 대하여 기존의 택시규제보다 규제의 강도가 약한 새로운 규제를 신설하는 방식을 도입하거나 기존의 규제에 운송네트워크회사(TNC)의 특수성으로 발생하는 문제에 대한 내용을 추가적으로 규정하는 방식을 도입하고 있다.²⁰⁵⁾

한편, 운송네트워크회사 플랫폼에 대한 규제의 유효성에 관하여 승차공유 서비스 차량에 대한 요금부과 방식과 차량의 표식규정과 관련해 일반적인 택시와 다른 방식으로 이를 규제하는 것이 헌법 제14조의 평등보호조항 위반임을 이유로 소송을 제기한 사례가 있었다. 연방 1심법원에서는 이에 대해 택시의 경우 배회하는 택시를 승객이 탑승하는 방식이 일반적이므로 법에서 규정하고 있는 공인된 미터기에 의해 요금이 부과되는 방식이 필요하지만, 운송네트워크회사의 경우 승객이 탑승하기 전에 플랫폼을 통해 미리 정해진 운임요금에 대해 동의가 이루어지는 방식으로 이는 ‘승객이 서비스를 이용하는 방법에 따라 결정되는 것’이라고 판시하였다. 또한 택시에 부과된 특정색상 및 표식의무는 택시를 이용하고자 하는 승객들에게 등록된 택시임을 명확히 표시함으로써 이용의 편리성과 공공의 안전을 도모하는 것이 주요 목적인 반면, 운송네트워크회사의 경우에는 플랫폼을 통해

204) Goodin, Ginger, Maarit Moran., 앞의 글, pp.5-6.

205) 윤승영, “여객 운송중개 플랫폼 규제의 비교법적 고찰: 소비자보호의 관점에서”, 상사법연구 제37권 제4호, 한국상사법학회, 2019, 248-249면.

승객과 운전자가 연결되는 방식이므로 별도의 표식이 있을 필요성이 크게 중요하지 않다고 판단하여 이를 근거로 운송네트워크회사 관련 규정에 대한 원고들의 가치분 소송을 받아들이지 않았다.²⁰⁶⁾

현재 각 주(州)에서 도입하고 있는 운송네트워크회사(TNC)의 정의에 따라 정책이나 규제 등의 세부적 내용에 있어서는 차이가 있으며, 각 주(州)에서 도입하고 있는 운송네트워크회사(TNC)에 대한 규정은 아래의 표와 같이 허가, 보험, 운전자 및 차량, 운영, 승객보호, 운행데이터, 규제권한 등 7가지 주요 분야를 중심으로 세부 항목을 규정하고 있다.

분야	세부 규정(Policy Area)	35개 주 중 해당 규정을 채택한 주의 숫자
허가 및 수수료 (Permits and Fees)	운송네트워크회사에 대한 정의	30
	운송네트워크회사 운전면허증 요구사항	24
	행정비용	7
	운전자/운송네트워크회사에 대한 요구사항	5
보험 및 재정적 책임 (Insurance and Financial Responsibility)	보험 요구사항	35
	운전자의 보험 자료 증빙 요구사항	29
	운전자의 보험 적용 범위의 특정 제한 사항 공개	34
	근로기준법 준수	8
운전자 및 차량 요구사항 (Driver and Vehicle Requirements)	신청서 제출 및 운영에 대한 요구사항	30
	운전자의 신상정보 확인	30
	운행 중 음주 및 약물 복용 금지	26
	운전자 신상관리 및 차량 안전 검사 준수	23
	운전자 안전운전프로그램 실시	3

206) JOE SANFELIPPO CABS INC., GCC Inc., Roy WMS Inc., Frenchy Cab Co. Inc., and 2 Sweets Inc., Plaintiffs v. City of Milwaukee, Defendant.. 46 F.Supp.3d 888 (United States District Court, E.D. Wisconsin. Case No. 14-CV-1036. 2014)

운영 요구사항 (Operational Requirements)	사전예약 없는 승차 금지	23
	현금 지불 금지	16
	운임 및 요금 공개	27
	전자 영수증 제공	24
	승객에게 운전기사의 신상정보 제공	24
	트레이드 드레스(trade-dress) 또는 엠블럼(emblem) 표시 의무	10
	운전자 운행시간 제한	4
	동적 가격책정(dynamic pricing) 및 승객동의 필요	1
	비상사태 발생 시 동적 가격책정(dynamic pricing) 적용	3
	차별금지 정책	24
승객 보호 (Passenger Protections)	개인정보 보호	12
	휠체어를 이용한 장애인 고객이 이용할 수 있는 서비스 제공	18
	데이터 수집 및 유지 관리	3
데이터에 관한 신고사항 (Data Reporting)	차량운행기록에 관한 지속적인 관리	22
	데이터에 대한 추가 요구사항 준수	5
규제 및 규칙 수립 권한 (Regulatory and Rule-Making Authority)	주 선점이론(시법과 주법간의 충돌이 있는 경우 주법이 우선) 확립	21
	공항에 규칙 수립 권한 부여	13
	허가기관에 규칙 수립 권한 부여	10

<표 11> 미국의 각 주별 운송네트워크회사에 대한 31개 규정 목록²⁰⁷⁾

(Summary of 31 Policies in State-Level TNC Legislations)

2) 캘리포니아(California) 주의 규제

캘리포니아 주는 승차공유 서비스 도입의 선두주자라고 할 수 있다. 우버(Uber)가 2009년 미국 캘리포니아 주 샌프란시스코에서 ‘우버캡(UberCab)’이라는 이름으로 영업을 시작하였을 당시에는 샌프란시스코 교통당국(San Francisco Municipal

207) Goodin, Ginger, Maarit Moran., 앞의 글, p.7. 참조.

Transportation Agency, SFMTA)과 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(California Public Utilities Commission, CPUC)로부터 ‘택시와 유사한 이름으로 적절한 면허 없이 택시와 유사한 영업을 하고 있다’는 이유로 2010년 10월 영업정지명령을 받았다. 이후 ‘우버(Uber)’라는 이름으로 변경하여 2012년 ‘우버엑스(UberX)’라는 저가형 차량을 이용한 서비스로 사업을 확장 시켜나갔으나, ‘안전과 보험’에 대한 우려로 공공유틸리티위원회(CPUC)로부터 영업정지명령과 벌금을 받았다.²⁰⁸⁾²⁰⁹⁾

캘리포니아 주에서는 운송영업을 목적으로 운행되는 여객운송 서비스를 택시 서비스, 차량사용계약운송서비스(Charter-Party Carrier), 승객운송회사(Passenger-Stage Companies)로 분류하고 그 중 택시 서비스에 대해서는 각 시에서, 여객운송회사와 차량사용계약운송에 대해서는 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)에서 각각 규제하고 있다. 우버나 리프트와 같은 플랫폼을 이용한 새로운 유형의 서비스가 등장함에 따라 캘리포니아 주는 이를 규제하기 위한 입법 작업에 착수하였다. 그러나 이에 대해 우버는 “우버 서비스는 여객운송 서비스가 아닌 모바일 앱(App)을 통한 플랫폼 제공 서비스에 해당하므로 주 위원회에서는 이를 규율할 권한이 없다”고 주장 하면서 “우버 서비스가 전기통신법(Telecommunication Act) 상의 정보서비스(Information Service)에 해당하기 때문에 주정부의 규제의 대상에서 배제되어야 한다”고 반발하였으나²¹⁰⁾, 주 위원회는 “모바일 애플리케이션이 여객운송 서비스를 용이하게 한다고 하여 주 위원회가 여객운송 서비스에 대한 규제권이 없다고 볼 수 없으며, 주 위원회에서 규제하려는 것은 모바일 앱이 아닌 여

208) ‘Ride-Sharing Startups Get California Cease-And-Desist Letters’, <https://www.forbes.com/sites/tomiogeron/2012/10/08/ride-sharing-startups-get-california-cease-and-desist-letters/#1449d9e751d3>, 2018.07.10.접속.

209) ‘California Regulators Are Fining Uber, Lyft, And SideCar’, <https://www.businessbreakingnews.net/2012/11/california-regulators-are-fining-uber-lyft-and-sidecar/>, 2018.07.10.접속.

210) 전기통신법(Telecommunication Act)은 정보통신 기술의 발전에 따라 관련 시장의 규제를 줄이고 경쟁을 촉진시킴으로써 인터넷 및 상호작용하는 여러 미디어를 발전시키기 위한 목적으로 제정된 법으로서 본 법은 전기통신관련 산업의 서비스를 ‘전기통신 서비스(Telecommunication Service)’와 ‘정보 서비스(Information Service)’로 구분한다. 그중 ‘전기통신 서비스’는 연방통신위원회(FCC) 및 각 주 규제위원회의 규제 대상이 되는 반면, ‘정보 서비스’는 규제 대상에서 배제된다. 우버(Uber) 측은 자신들이 제공하는 서비스는 모바일 플랫폼 및 인터넷을 통하여 유용한 정보를 제공함으로써 여객운송 서비스를 중개하는 중개 서비스로서 이는 정보 서비스의 정의에 부합하기 때문에 규제의 대상에서 배제되어야 한다고 주장하였다. (박제연, 앞의 논문, 27면.)

객운송 서비스에 대한 것이고, 여객운송 서비스를 포함한 우버의 영업 활동이 불법화 되는 것을 방지하고 불공정 경쟁이 발생하는 것을 방지하기 위해서는 규제가 필요하다”고 하면서 “우버가 단순히 승객에게 탑승이 가능한 차량을 알려주는 것을 넘어 승객과 기사를 연결하고, 승객으로부터 요금을 징수하여 수수료를 제외한 나머지 요금을 운전기사에게 이체하는 등 금융 거래를 통제하고 있기 때문에 우버를 운송 서비스로 볼 수 있다”고 판단하였다.²¹¹⁾

그러나 캘리포니아 주는 우버 서비스의 법적 성질을 기존의 전통적인 여객운송 서비스나 네트워크 서비스 중 하나라고 단정하여 기존의 틀에서 규제하는 것은 바람직하지 않다고 판단²¹²⁾하여 우버와 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)의 지속적인 타협 끝에 2013년, 새로운 규정에 따라 승차공유 회사들은 운전기사별로 매년 도로에서 보내는 시간과 평균 주행거리를 보고하고, 운전기사들을 위해 100만 달러 상당의 보험에 가입함을 전제로 영업을 허가 받게 되었다.²¹³⁾ 또한 같은 해 9월에는 세계 최초로 플랫폼을 통해 승차공유 서비스를 제공하는 회사를 기존의 택시산업과는 달리 승객과의 사전 약속을 통해 노선을 정하지 않고 운행하는 새로운 사업으로 보고 ‘운송네트워크회사(Transportation Network Company, TNC)’라는 독자적인 사업영역으로 분류하여 이를 합법화 하는 법안을 통과시킴으로써 운송네트워크회사 관련 주(州)법을 제정하였다.²¹⁴⁾²¹⁵⁾

211) Michael R. Peevey, Decision Adopting Rules and Regulations to Protect Public Safety While Allowing New Entrants to the Transportation Industry, California Public Utilities Commission, 2013, pp.12-13.

212) 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)는 2013년 무상 또는 실비지급 형태의 카풀서비스는 운전자와 승객간 공통의 출퇴근 목적 또는 운전자의 운행에 부수적(incidental)인 목적으로 이루어지는 형태여야 함에도 불구하고 승차공유 플랫폼 서비스의 경우 그 목적이 승객의 편의를 위해 유상으로 승객을 운송한다는 점에서 새로운 유상운송행위로 규제의 대상이라고 보았다. (CPUC, Rulemaking 12-12-011, Decision Adopting Rules and Regulations to Protect Public Safety While Allowing New Entrants to the Transportation Industry, Sept.23 2013, pp.48-52.)

213) Brad Stone, 「The upstarts : how Uber, Airbnb, and the killer companies of the new Silicon Valley are changing the world」, New York, NY : Little, Brown and Company, 2017, p.207.

214) ‘California Becomes First State To Regulate Ridesharing Services Lyft, Sidecar, UberX’, <https://www.forbes.com/sites/tomiogeron/2013/09/19/california-becomes-first-state-to-regulate-ridesharing-services-lyft-sidecar-uberx/#3d2788581804>, 2018.07.10.접속.

215) California, Public Utilities Code-PUC., Division 2. Regulation Of Related Businesses By The Public Utilities Commission, Chapter 8. Charter-Party Carriers Of Passengers, Article 7. Transportation Network Companies [§5430-§5450] (Article 7 Added By Stats. 2014, Ch. 389, Sec.1.)

입법 이후에도 캘리포니아 주에서는 공공의 안전과 보험, 기존 택시규제와 운송네트워크회사에 대한 규제의 균형을 맞추기 위해 지속적인 노력을 하였다.²¹⁶⁾

특히 승차공유 플랫폼 서비스 회사에 대해 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)의 허가를 받음으로써 운송네트워크회사(TNC)법이 적용되도록 하여 각 개별도시의 기존 택시관련 규제에서 제외되도록 하였다. 캘리포니아 주의 운송네트워크회사법에서는 운송네트워크회사가 운전자들을 고용하기 전 안전과 보험과 관련한 필수적인 요건을 검증하도록 하여 승객과 운전자의 안전보호를 중심으로 이를 규제하고 있다는 점이 가장 큰 특징이다. 운송네트워크회사와 운전자에 대해 운송네트워크회사보험²¹⁷⁾에 가입하도록 규정하여 운전자가 운송네트워크회사의 플랫폼에 대한 승차공유 서비스 요청을 수락하는 순간부터 운전자가 서비스를 완료하거나 승차가 완료될 때까지 운송네트워크회사보험이 적용되도록 하고 있으며, 영업 중 발생하는 사망, 상해 및 재산상의 손해에 대해 100만 달러의 보상이 가능한 보험에 반드시 가입하도록 규정하고 있다.²¹⁸⁾ 운송네트워크회사 플랫폼에 대해서는 승객이 해당 회사의 운전자의 성명과 사진, 차량의 제조사와 차량 사진, 차량의 번호판 번호 등을 반드시 제공하도록 하여 플랫폼 자체에 대한 규정을 두고 있다.²¹⁹⁾²²⁰⁾ 또한 운송네트워크회사에 소속된 운전자에 대해서는 반드시 신원

216) CPUC Rulemaking 12-12-011, Decision Adopting Rules and Regulations to Protect Public Safety While Allowing New Entrants to the Transportation Industry (9/19/2013), <http://docs.cpuc.ca.gov/PublishedDocs/Published/G000/M077/K122/77122741.PDF>, 2019.05.13.접속.

217) 캘리포니아 공공시설법(California Pub Util Code) §5431. (d)에서는 ‘운송네트워크회사보험’에 대해 ‘운송네트워크회사의 온라인 지원 응용 프로그램이나 플랫폼과 관련하여 운전자가 차량을 사용하여 발생하는 책임을 구체적으로 다루는 책임보험을 의미한다.’고 규정하고 있다.

218) 캘리포니아 공공시설법(California Pub Util Code) §5433. (a) 운송네트워크회사와 모든 참여 운전자는 이 절에서 제공하는 운송 네트워크 회사 보험을 유지해야 한다.

(b) 다음의 요구 조건은 참여 운전자가 운송네트워크회사의 온라인 응용프로그램이나 플랫폼에서 운전 요청을 수락하는 순간부터 온라인 응용프로그램이나 플랫폼에서 거래를 완료할 때까지 또는 운전을 완료할 때까지 중에 나중에 완료된 사항을 기준으로 적용되며 (1)운송 네트워크 회사 보험을 기본으로 사망, 신체 상해 및 재산상의 손해에 대해 1백만 불(\$1,000,000)이 보장이 된다. 본 세부 항의 보장 요건은 다음 중 한가지에 의해 충족될 수 있다.

(A) 참여 운전자가 운송 네트워크 회사 보험을 유지하는 경우

(B) 운송 네트워크 회사가 운송 네트워크 회사 보험을 유지하는 경우

(C) 세부 호의 모든 조합

219) 캘리포니아 공공시설법(California Pub Util Code) §5445.1.

220) 캘리포니아 공공시설법(California Pub Util Code) §5440. 운송네트워크회사는 승객과 운송네트워크회사의 운전자가 연결됐을 때에 온라인 응용프로그램이나 플랫폼을 통해서 다음의 모든 정보를 승객에게 제공하여야 한다.

및 범죄전력 조회(7년 이내에 성범죄, 폭력, 약물 또는 음주운전 등의 해당 전력이 없을 것)를 자율적으로 시행할 책임을 부담시키고 있으며²²¹⁾, 이를 위반한 경우 1,000달러 이상 5,000달러 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.²²²⁾ 한편, 기존 택시와는 달리 차량의 숫자나 요금에 대한 제한을 두지 않음으로써 기존의 승차공유 사업모델을 그대로 수용하였다. 운송네트워크회사법에서는 운송네트워크회사가 제공하고 있는 승차공유 서비스가 교통장벽을 줄임으로써 많은 소비자의 사회, 경제적 삶의 질을 향상시킬 수 있음을 인정하면서 새로운 분야인 운송네트워크회사 서비스에 대한 적절한 규제가 지속적으로 개발되도록 규정하고 있다.

최근에는 캘리포니아 주의 새 법안에 따라 우버 기사가 캘리포니아 주 내 각 도시들에서 운행할 경우 지역별로 면허를 발급받을 필요 없이 개인 비즈니스 면허 하나로 캘리포니아 주 내의 여러 도시에서 운행이 가능하게 되었다.²²³⁾ 이에 따라 현재는 사업자 신고(Business Registration)와 일정금액 이상의 보험가입 요건만 충족한다면 승차공유 서비스를 제공함에 있어서 큰 제약이 없는 것으로 보여진다.

-
- (a) 운전자의 이름과 사진
 - (b) 운전자 소유 차량 제조사와 차량의 모습
 - (c) 운전자 소유 차량의 차량 등록 번호

221) 캘리포니아 공공시설법(California Pub Util Code) §5445.2. (a) (1) 운송네트워크회사는 각각의 참여 운전자에 대하여 다음 두 가지를 포함하는 지역 및 국가 범죄 경력 신원 조회를 직접 또는 제 3자를 통해 진행한다.

(A) 여러 주 및 다중 관할 범죄 경력 검색기 또는 다른 유사한 상업용 전국적 데이터베이스의 정당한 사용 (B) 미국 법무부의 국가 성폭력 가해자 공식 웹사이트 검색

(2) 운송네트워크회사는 참여 운전자가 다음 기준의 한 가지에 해당하는 경우에 계약, 고용 또는 업무 관계를 유지하는 것을 금한다.

(A) 현재 미국 법무부의 국가 성폭력 가해자 공식 웹사이트에 범죄 기록이 있는 (B) 다음과 같은 범죄로 유죄 판결을 받은 경우 (i) 형법 667.5조에 정의된 폭력 중범죄에 해당하는 경우 (ii) 형법 11413, 11418, 11418.5 또는 11419조 위반

(3) 운송 네트워크 회사는 참여 운전자가 직전 7년 간 다음과 같은 범죄로 유죄 판결을 받은 경우에 계약, 고용 또는 업무 관계를 유지하는 것을 금한다.

(A) 경범죄 또는 폭행 (B) 가정 폭력 범죄 (C) 음주 또는 마약 복용 운전 (D) 선거법 18540조, 형법 67, 68, 85, 86, 92, 93, 137, 138, 165, 518, 530, 18500조, 484조의 (a)항, 487조의 (a)항, 25540조 (b)항의 중범죄 위반

222) 캘리포니아 공공시설법(California Pub Util Code) §5445.2. (b).

223) 'Bill would let Uber, Lyft drivers get a single California business license rather than multiple local ones',

<http://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-uber-license-fees-20170802-story.html>, 2018.07.10.접속.

3) 콜로라도(Colorado) 주의 규제

2014년 콜로라도 주지사인 존 히켄루퍼(John Hickenlooper)가 세계 최초로 승차 공유 서비스를 허가하고 규정하는 ‘우버 조례(pre-Uber Ordinance)’²²⁴⁾를 통과시켜 운송네트워크회사(TNC)와 관련한 규정을 제정하였다. 콜로라도 주는 위원회를 통해 주(州) 전역을 규제하는 입법방식의 캘리포니아 주와는 달리 주(州) 전역에 직접적으로 영향을 미치는 주법의 형태로 운송네트워크회사에 관한 규정을 제정함으로써 소비자의 안전을 보호하는 동시에 불필요한 진입규제를 완화하고자 하였다.²²⁵⁾ 이에 따라 콜로라도 주의 운송네트워크회사에 관한 규정은 다른 주의 규정에 비해 다소 완화된 요건을 규정하고 있다.

콜로라도 주의 운송네트워크회사(TNC)에 관한 규정에서는 운송네트워크회사를 여객운송을 목적으로 승객과 운전자를 연결하는 서비스를 제공하는 디지털 네트워크 회사라고 정의하면서 택시 서비스와 이를 구분하고 있으며²²⁶⁾, 운송네트워크회사의 운전자에 대해서는 ‘운송네트워크회사의 디지털 플랫폼을 통해 승객에게 승차공유 서비스를 제공하기 위해 개인의 자가용 차량을 사용하는 개인을 의미한다’²²⁷⁾고 규정하고 있다.

운송네트워크회사(TNC)가 콜로라도 주에서 합법적으로 영업을 하기 위해서는

224) Senate Bill 14-125.

225) ‘Colorado likely first to legislatively authorize ride-share services’, <https://www.denverpost.com/2014/04/29/colorado-likely-first-to-legislatively-authorize-ride-share-services/>; ‘Colorado first to authorize Lyft and Uber’s ridesharing services’, <https://www.denverpost.com/2014/06/05/colorado-first-to-authorize-lyft-and-ubers-ridesharing-services/>, 2019.05.07.접속.

226) Colorado Revised Statute, Title 40. Utilities Public Utilities, Article 10.1. Motor Carriers, Part 6. Transportation Network Companies §440-10.1-602. (3) ‘운송네트워크회사’는 디지털 네트워크를 이용해서 탑승자와 운전자를 연결함으로써 운송 서비스를 제공해주는 콜로라도 소재의 회사, 협력사, 개인 사업자 또는 기타 법인을 의미한다. 운송네트워크회사는 39-22-509 (1) (a) (II)조에 정의된 대로 택시 서비스, 운송 중개인을 통한 운송 서비스 알선, 차량공유 알선, C.R.S., 또는 정기적으로 고정 노선을 거치는 운송 서비스를 일체 제공하지 않는다. 운송네트워크회사가 운송네트워크회사 운전자의 개인 차량을 소유, 통제, 운영 또는 관리하는 것으로 간주하지 않는다. 운송네트워크회사는 1986년에 개정된 연방 1986년 소득세법 115조에 의거하여 연방소득세가 면제된 정치 하부 조직이나 기타 법인을 포함하지 않는다.

227) Colorado Revised Statute §40-10.1-602. (4) ‘운송네트워크회사 운전자’ 또는 ‘운전자’는 본인 소유 차량을 이용하여 운송네트워크회사의 디지털 네트워크(플랫폼)를 통해서 연결된 탑승자에게 서비스를 제공하는 개인을 말한다. 운전자는 운송네트워크회사의 직원이 아니어도 된다.

반드시 위원회(PUC)로부터 허가를 얻도록 하고 있으며, 이를 위해서는 연간 111,250달러의 수수료를 지불할 것을 규정하고 있다.²²⁸⁾ 또한 운송네트워크회사의 보험과 관련하여서는 승객이 탑승한 사고에 대비하여 최소 100만 달러 이상의 보상이 가능한 보험에 가입하도록 하고 있다.²²⁹⁾ 운송네트워크회사 플랫폼에 대해서는 승객에게 미리 예상 운임비용을 제공하도록 하고 있으며, 탑승이 완료되면 메일 또는 문자를 통해 영수증을 전송하고 해당 정보(출발 및 도착지 정보, 주행거리, 운임비용, 운전자의 성명과 전화번호)를 문서화하도록 하고 있다.²³⁰⁾ 운송네트워크회사의 운전자에 대해서는 21세 이상일 것을 요구하고 있으며, 유효한 운전면허증, 자동차 보험증, 보험증서, 차량 등록증, 신원증명서를 요구하고 있다.²³¹⁾²³²⁾

4) 각 주(州)의 운송네트워크회사(TNC) 관련 정책

① 운송네트워크회사(TNC)에 대한 운영허가

2013년 캘리포니아 주에서 승차공유 서비스를 제공하는 업체를 ‘운송네트워크회사(TNC)’라는 독자적인 사업영역으로 분류하여 이를 합법화 하는 법안을 통과시킨 이후, 워싱턴 D.C.에서도 1986년부터 시행된 택시 관련 법제를 수정하여 승차공유 서비스 업체에 대해 ‘영업용 사인(私人) 차량회사(Private vehicle-for-hire company)’라는 개념을 제시하는 등²³³⁾ 많은 주(州)에서 이와 같은 움직임이 일어

228) Colorado Revised Statute §40-10.1-606. (1) 어떤 개인도 위원회의 허가 없이 콜로라도에서 운송네트워크회사를 운영할 수 없다.

(2) 위원회는 제6부에 기술된 요구 조건을 충족하고 연간 허가비로 111,250달러를 위원회에 지불하는 운송네트워크회사에게 허가증을 발급하며, 제6부 내용의 시행에 필요한 직·간접비용을 충당하기 위하여 규정에 따라서 연간 허가비를 조정할 수 있다.

229) Colorado Revised Statute §40-10.1-604. (2) 운송네트워크회사는 예약 운전 중에 운전자로 인해 사고가 발생하는 경우를 대비하여, 운송네트워크회사 또는 운전자가 운전자 1차 책임 보험을 가입했음을 입증하는 서류를 위원회에 제출해야 한다. 예약 운전 중에 운전자로 인해 사고가 발생하는 경우의 보험 보장은 사고당 100만 달러 이상이어야 한다. 보험은 운전자가 예약 운전 서비스에 종사하는 모든 시간에 대해 항상 보장되어야 한다.

230) Colorado Revised Statute §40-10.1-605. (1) (b), (c).

231) Colorado Revised Statute §40-10.1-605. (1) (d).

232) Colorado Revised Statute §40-10.1-605. (3).

나게 되었다. 2014년 콜로라도(Colorado) 주를 시작으로 미국 4개주(州) 17개 도시에서 ‘우버 조례(pre-Uber Ordinance)’를 통과시켜 운전기사의 신원조회 및 범죄경력조회, 공인된 차량 정비공을 통한 차량 검수, 운전자 교육 프로그램, 보험 등에 대한 세부 사항들을 규정하도록 하고 있다. 2014년 5월 통과된 일리노이(Illinois) 주의 승차공유 조례법안에서는 ‘운송네트워크회사(TNC)들로 하여금 앱(App) 상에서 운전기사의 사진과 예상 요금을 제시하고 서비스가 종료되면 전차영수증을 의무적으로 발송할 것’을 추가로 규정하고 있으며, 2014년 10월 워싱턴 D.C.에서 통과된 조례에서는 ‘차별을 바탕으로 한 승차거부, 약물 복용 혹은 음주가 의심되는 경우로 인해 고객의 항의가 들어오는 경우 해당기사의 승차공유 서비스는 중단되어야 한다’는 등의 규정을 제정하는 등 각 주(州)별로 나름대로의 법적 판단을 내리고 있다.

반면, 뉴욕(New York)시의 경우 승차공유 플랫폼 서비스를 기존의 여객운송업으로 수용하고 있다. 뉴욕시에서는 승객의 사전 예약을 통해 리무진 대여서비스(black-car service)²³⁴⁾를 별도의 여객운송업으로 규정하여 탄력적으로 허용하고 있던 뉴욕시의 규제기관인 뉴욕시 택시·리무진위원회(Taxi & Limousine Commission, TLC)는 2011년 승차공유 서비스를 리무진 서비스의 하나로 보아 승차공유 서비스의 운전자에 대해 리무진 대여서비스 운전자로써 범죄 및 신원경력조회 등의 요건을 갖추어 규제기관의 허가를 받도록 규정하여 운전자에 대한 관리와 감독을 뉴욕시 택시·리무진위원회(TLC)가 유지하고 있다.²³⁵⁾ 뉴욕시의 경우 승차공유 서비스 영업에 대해 여객운송업으로 수용하고 있으나, 기존의 택시영업과는 구분되는 별도의 영역으로 보고 있다.

2016년 기준 미국 내 운송네트워크회사(TNC)를 허용하고 있는 주(州) 중 24개 주(州)에서는 운전자들이 승차공유 서비스를 제공하기 전에 각 주의 공공유틸리티위원회(CPUC)나 교통부, 차량부 등으로부터 운영허가를 받도록 하고 있다. 운송

233) Code of District of Columbia §50-301.03. Definitions.(16B) “Private vehicle-for-hire company” means an organization, including a corporation, partnership, or sole proprietorship, operating in the District that uses digital dispatch to connect passengers to a network of private vehicle-for-hire operators.

234) N.Y. New York City Administrative Code. §19-502(u).

235) N.Y. New York City Administrative Code. §19-504(a) (1), (l).

네트워크회사에 대한 운영허가는 입법안에 명시된 요구사항(보험 또는 운전자 정보 요구사항, 안전보호 등)을 준수한다는 증명서를 제출함으로써 받을 수 있으며, 이때 허가 수수료는 연간 500달러(몬태나(Montana) 주)에서 18,500달러(콜로라도(Colorado) 주)까지 지불해야 하는 등 주(州)별로 차이를 보이고 있다. 일부 주(州)에서는 운송네트워크회사의 운영 규모나 범위에 비례하여 수수료가 차등적으로 책정되기도 한다.²³⁶⁾

운송네트워크회사(TNC)에 대한 운영허가 결정과 관련하여서는 기존 택시운송업계의 수익을 하락 시키는 요인으로 인식되어 이들과의 갈등 문제가 제기되고 있으나, 운송네트워크회사의 운영허가를 지지하는 지역도 있다. 마이애미(Miami) 시와 같은 경우 기존 택시업계의 착취적인 수익구조로 인해 많은 택시 운전기사들이 우버나 리프트로 전향하는 사례를 보이는 등 미국 내에서도 운송네트워크회사(TNC)와 기존 운송업계의 갈등은 다양하고 복잡한 형태를 띠고 있다고 볼 수 있다. 플로리다(Florida) 주의 마이애미데이드 카운티(Miami-Dade County)의 경우 2016년 우버나 리프트와 같은 운송네트워크회사(TNC)의 진입을 허용하는 대신 기존 운송업계의 우려를 완화시키기 위해 택시 영업규제의 일부를 완화하는 법안을 통과 시켜 택시 운전기사들이 고객 서비스 교육이나 정부의 자동차 검사를 의무적으로 받지 않을 수 있도록 규제를 완화 하였고, 2016년 뉴저지(New Jersey) 입법부는 기존 사업자의 경쟁력 제고를 위해 리무진 업체가 지불하던 판매세(sales tax)를 감면해주는 법안을 통과 시키는 등²³⁷⁾ 정부 차원에서 승차공유 서비스 업체와 기존 운송업계가 각각의 합리적인 이익을 추구할 수 있도록 기존 법체계의 정비와 규제 도입에 있어서 다양한 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다.

② 운송네트워크회사(TNC)에 대한 보험

운송네트워크회사(TNC)에 관한 규제 중 가장 주요하게 다루어지고 있는 부분이 보험적용에 관한 규정이라고 할 수 있다. 2014년 미국 콜로라도(Colorado) 주

236) Goodin, Ginger, Maarit Moran., 앞의 글, p.7.

237) 나승권, 김은미, 최은혜, 앞의 보고서, 54-55면.

에서 최초로 ‘우버 조례(pre-Uber Ordinance)’을 통과시키고 운송네트워크회사와 관련한 규정을 제정하는 과정에서도 가장 눈에 띄는 부분이 바로 ‘보험’에 대한 규정이다.

기존의 개인의 자가용 차량보험의 경우 일정한 요금을 받고 운행하는 운송네트워크회사(TNC) 서비스를 제공하는 것을 상업 활동으로 간주하여 이에 대한 보장을 제공하지 않는다. 그러나 운송네트워크회사의 운전자는 운송네트워크회사와 관련한 운행 중 사고가 발생하게 되는 경우 개인의 자가용 차량보험에 의존할 수밖에 없기 때문에 운송네트워크회사 플랫폼을 통한 운행 중 사고가 발생 한 경우 개인의 보험으로 해결할 수 있는 범위가 어디까지인지 불확실하여 공공 안전이 우려된다는 문제가 제기되어왔다.²³⁸⁾

운송네트워크회사에 전면적인 운송네트워크회사 책임보험 제도가 도입되기 전까지는 승객이 탑승하였을 때에만 상업보험이 적용될 수 있었기 때문에 운전자가 앱(App)을 실행한 후 승객의 콜을 접수하기 전이거나, 승객의 하차시점부터 새로운 콜을 접수할 때까지 또는 앱에서 로그오프 할 때까지의 시간 동안 사고가 발생할 경우 손해를 어떻게 보상해야 하는지가 불분명하기 때문에 공공 안전에 대한 우려가 제기되어온 것이다. 대표적인 사례로 2013년 샌프란시스코(San Francisco)에서 우버(Uber) 운전자가 우버 앱에 로그인은 했지만 콜은 접수받지 않은 상태에서 우버 앱을 확인하다가 횡단보도를 건너고 있던 6세 어린이를 치어 사망하게 한 사건이 있었다. 우버측에서는 이를 우버 서비스 제공 중 발생한 사고로 볼 수 없으므로 피해자측에 보상을 제공할 수 없다는 입장을 밝히면서 이 사건을 계기로 우버 운전자들이 사고 발생 시에 운전자의 개인의 보험에 의존할 수밖에 없으며, 이로 인해 공공 안전이 위협받을 수 있다는 문제가 제기되었다.²³⁹⁾

미국의 다수 관례에 따르면 사고 당시 유상으로 승객을 운송하는 수단으로 사용되고 있었다면 개인의 자가용 차량보험이 적용되지 않음을 명확히 하고 있다.

238) Jennie Davis, “Drive at your own risk: Uber Violates Unfair Competition Law by Misleading UberX Drivers about Their Insurance Coverage”, 56 B.C. L. Rev. 1097, May, 2015, p.3.

239) ‘Uber driver who ran over and killed six-year-old girl on New Year's Eve is finally charged’, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2866841/Uber-driver-ran-killed-six-year-old-girl-New-Year-s-Eve-finally-charged.html>, 2017.07.11.접속.

판례에 따르면 일반적으로 개인의 차량보험의 적용 여부는 사고 시점에 운전자가 어떠한 목적으로 차량을 운행하였는지 여부가 중요한 판단 기준으로 보아 사고 당시 공공의 운송수단으로 운행되었다면 개인의 차량보험의 적용은 배제된다고 보고 있다.²⁴⁰⁾

이러한 논란을 이유로 2014년 운송네트워크회사(TNC)에서 앱이 실행되고 있는 모든 기간에 발생하는 사고에 대해 직접 보장을 해주거나, 운전자로 하여금 개인의 차량보험에서 보장하지 않는 범위를 보장하는 별도의 보험에 가입하도록 책임을 질 것을 의무화하는 「Assembly Bill 2293」 법안(‘우버보험법’)²⁴¹⁾이 캘리포니아 주지사의 승인으로 채택됨으로써 해결방안이 마련되었다. 해당 법안에서는 승차공유 플랫폼을 통한 전체 거래과정을 운전자의 역할과 책임의 성격에 따라 3단계로 구분하고, 각 단계별로 보장되는 보험의 범위를 달리 규정하고 있다. 1단계는 운전기사가 앱을 실행한 후 승객이 배정되지 않은 단계, 2단계는 운전기사와 승객이 연결되었으나, 아직 승객이 탑승하기 전까지의 단계, 3단계는 승객이 탑승 후 목적지까지 도착하여 서비스가 종료되고 승객이 차량을 떠나는 시점까지의 단계로 구분하고 있다.²⁴²⁾ 이에 따라 1단계는 1인당 5만 달러, 사고 1건당 10만 달러, 재산상 손해에 대해서는 3만 달러의 보상이 이루어지고, 2·3단계부터는 사망, 상해, 재산상 손해에 대하여 100만 달러까지의 보상이 이루어지는 영업용 책임보험에 가입하도록 규정하고 있다.²⁴³⁾²⁴⁴⁾ 이와 같이 보험 적용을 받을 수 있는 단계 및 보상 범위에 대한 우버보험법의 제정 이후 많은 주(州)에서 이와 같은 유

240) 판례에 따르면 개인의 자가용 차량을 사용하여 공공의 운송수단(public or livery conveyance)으로 사용하거나 사람이나 재산을 유상으로 운송하는 경우 신체 상해 또는 재산상의 손해에 대해서는 개인의 보험이 적용되지 않으며, 여기에는 승차공유(카풀)이 포함된다고 보고 있다.(St. Paul Mercury Indemnity Co. v. Knoph, 87 N.W. (2d) 636 (251 Minn. 366. 1958); Travelers Insurance Co. v. State Farm Mut. Auto. Ins. Co., 175 F. Supp. 673 (E.D. La. 1959); Johnson v. Allstate Ins. Co., 505 So. 2d 362 (Ala. 1987); Progressive Gulf Ins. v. We Care Day Care, 953 So. 2d 250 (Miss. Ct. App. 2006); Matter of New York Cent. Mut. Fire Ins. Co. v. Byfield, 2014-04913 (N.Y. App. Div. 2015))

241) California Legislative Information, AB-2293 Transportation network companies: insurance coverage (2013-2014), Assembly Bill No.2293.

242) Goodin, Ginger, Maarit Moran., 앞의 글, pp.8-9.

243) ‘Insurance for Ride share Drivers with Uber’,

<https://www.uber.com/newsroom/an-update-on-insurance/>, 2018.07.11.접속.

244) California Public Utilities Commission, Insurance Requirements for TNCs, <http://www.cpuc.ca.gov/General.aspx?id=3802>, 2018.07.14.접속.

사한 보험규정을 규정하고 있다.

4. 소결

미국의 여객운송서비스 영역에 새로운 형태로 등장하여 현재 급속한 성장을 이루고 있는 우버(Uber) 서비스 모델의 혁신성은 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다.²⁴⁵⁾ 첫번째로 B2C 기반의 운송업에 P2P 기반의 서비스를 제공했다는 점이다. 기존의 전형적인 공급자와 수요자간 오프라인 기반의 B2C 운송업을 개인 간의 결합이 가능한 일종의 오픈마켓(open market)의 개념인 P2P 서비스화 했다는 점에서 혁신성을 찾을 수 있다. 둘째로 우버 서비스는 개인이 공급자가 되어 자율적으로 수입을 얻을 수 있는 개인단위의 수입모델을 도입하였다는 점이다. 이는 4차 산업혁명에서 많이 언급되는 개인화된 서비스를 가능하게 하고, 사용자의 생산화를 가능하게 했다고 해석될 수 있다. 세번째로는 P2P간의 신뢰도를 제고할 수 있는 사후관리 시스템을 반영하였다는 점이다. 인터넷이나 모바일 기반 서비스를 이용하는데 있어 보안과 신뢰는 매우 중요하게 다루어지는 이슈 중의 하나인데 이를 해결하기 위해 우버는 쌍방향 평가제를 도입함으로써 신뢰도를 제고하고자 하였다는 점에서 의미가 있다고 생각된다.

이처럼 미국에서의 우버(Uber)나 리프트(Lyft)와 같은 승차공유 서비스 플랫폼은 현재 세계적으로 선도적인 위치를 차지하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 미국은 승차공유 서비스에 대해 연방정부 차원에서 명확한 규정을 제시하기 보다는 각 주정부와 시정부 차원에서 각계의 의견을 수렴하여 나름대로의 자율성을 가지고 각 지역의 환경에 맞는 관련 규제나 정책을 차별적으로 운용하도록 하고 있다. 이에 따라 미국 정부는 승차공유 서비스 기업에 대한 불법을 논하기 보다는 기존 산업과의 균형적인 성장과 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 방향으로 규제 정책을 추진하고 있다. 승차공유 서비스로 인한 갈등과 우려 요인을 지속적으로 관리하면서 과도한 규제로 혁신을 저해하지 않는 선에서 사회 전체에 편익을

245) 김석관, 최병삼, 양희태, 장필성, 손수정, 장병열, 이제영, 김승현, 이다은, 김단비, 송성수, 「4차 산업혁명의 기술 동인과 산업 파급 전망」, 정책연구, 과학기술정책연구원, 2017, 174면.

가져다 줄 수 있는 합리적인 규제방안을 모색하고 있는 것으로 보인다. 대표적으로 승차공유 서비스의 허용에 따라 기존 택시업계의 등록규제를 완화 해주거나 승차공유 서비스가 가진 특수성을 고려하여 승차공유 서비스 기업을 운송네트워크회사(TNC)라는 새로운 영역으로 분류하여 그에 따른 특화된 보험 제도를 개발하는 등의 제도정비가 그 예라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 2018년 4월 미국의 필라델피아(Philadelphia) 소재 지방법원에서는 우버 기사의 지위에 대해 2017년 영국 런던의 고용재판소와 유럽사법재판소(ECJ)의 판결과는 달리 ‘연방 공정근로기준법(FLSA)의 보호를 받아야 할 근로자라기보다는 원하는 시간에 일하고 운행 도중에도 원하는 것을 자유롭게 할 수 있다’는 점을 들어 우버 기사를 ‘독립된 자영업자’라고 판단한 판결²⁴⁶⁾ 또한 의미가 있다.

특히 승차공유 플랫폼 서비스가 기존의 미국 내 대중교통 및 택시 공급부족 문제를 해소 시켜주고, 소비자에게 다양한 편의를 가져다주면서 이동수단 활용패턴에 큰 변화를 가져왔다. 이와 같은 원인에 의해 미국의 각 규제기관에서는 승차공유 서비스에 대해 기존 택시관련 규제를 적용하지 않고 새로운 영역으로 분류하여 새로운 입법을 하게 된 것으로 보인다. 미국의 경우 이를 새로운 영역으로 인정하는 것뿐만 아니라 새로운 입법을 제정함에 있어서도 기존의 엄격한 택시관련 규제와는 달리 승차공유 플랫폼 기업의 자체적인 자율적 규율기준을 대부분 수용하여 규제기관에서는 안전과 보험에 관한 최소한의 기준만을 설정하고, 갈등이나 문제가 발생하는 경우 이에 대해 새로운 규정을 추가해 나가는 형태의 정책을 취하고 있다. 또한 승차공유 서비스를 제공함에 있어서 수반되는 책임 문제와 관련하여서는 승차공유 서비스 기업들이 주도적으로 이에 대해 지속적인 보완책을 마련하는 등의 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 뿐만 아니라 최근 미국 마이애미 데이드 카운티(Miami-Dade County) 등 일부 도시에서는 택시기사 선발에 있어 감독 없이 직접 선발 할 수 있도록 하고, 서비스 교육이나 자동차 검사 의무 등을 면제하는 방식으로 기존 택시사업의 규제를 완화해 나가면서 갈등을 줄이고 경쟁력을 제고 할 수 있는 방향의 정책을 추진해나가고 있다.²⁴⁷⁾ 승차공유

246) ‘Philadelphia U. S. District Court Determines Uber Drivers Are Independent Contractors’, <https://www.natlawreview.com/article/philadelphia-u-s-district-court-determines-uber-drivers-are-independent-contractors>, 2018.07.13.접속.

서비스를 제공함에 있어서도 기업들이 자발적인 노력을 통해 스스로 새로운 제도를 만들어 나가면서 이를 조정·협의를 해 나가고 있는 미국의 현황은 새로운 혁신을 수용함에 있어서 정부와 기업의 균형적이고 합리적인 역할 분담이 중요함을 시사하고 있다.

II. 유럽

1. 승차공유의 출현배경 및 현황

유럽의 공유경제 시장은 규모면에서는 미국이나 중국에 비해 작으나, 유럽연합 위원회(European Commission, EC)가 2016년 유럽 공유경제 시장 발전에 관한 가이드라인을 발표²⁴⁸⁾하는 등 공유경제의 중요성을 강조하면서 공유경제를 주도하고 있는 지역 중 하나로써 성장하고 있으며, 유럽연합(EU)에서는 2016년 공유경제 활성화와 관련한 유럽 내 협력 아젠다(A European agenda for the collaborative economy)를 채택하여 유럽 내에서의 공유경제의 균형발전을 촉진하기 위한 정책

247) ‘우버는 지원금 내고 택시는 수용, 호주의 공유경제 해법’,

<https://news.joins.com/article/23059033>, 2019.05.29.접속.

248) 유럽연합위원회(European Commission, EC)의 공유경제 정책에 대한 5개의 각 분야별 제안사항은 다음과 같다. 첫째, 시장진입 요건과 관련하여 단순히 공유활동을 금지하는 것은 최후의 수단으로 고려되어야 하며, 간헐적으로 서비스를 공급하는 개인과 전문적인 사업자를 구분할 수 있는 분야별 기준을 마련하여 시장진입 기준을 차별적으로 적용할 필요가 있다고 밝히고 있다. 둘째, 공유 플랫폼이 개별적인 서비스 공급자를 대신하여 보유 하는 정보에 대한 책임은 없으나, 지불서비스 등과 같이 직접 제공하는 서비스에 대한 책임은 부담해야 한다고 규정하고 있다. 또한 공유 플랫폼 차원에서 불법적인 정보를 차단하는 등의 자체적인 노력을 지속할 필요가 있다고 제안하였다. 셋째, 사용자보호와 관련하여 각국은 소비자들이 불공정한 거래관행으로부터 보호를 받을 수 있도록 조치할 필요가 있으나, 전문적인 사업자가 아닌 간헐적으로 서비스를 제공하는 개인에게는 지나친 의무를 부과하지 않아야 한다고 제안하였다. 넷째, 고용과 관련한 부분은 각 국가의 자율권에 맡기는 것이 원칙이나, 근로자의 플랫폼 고용 여부에 대한 판단 시에는 근로자와 플랫폼 간의 계약관계, 근로의 특성, 보수의 유무 등을 기준으로 판단할 수 있다. 다섯째, 공유경제와 관련한 서비스 공급자나 플랫폼은 여타 경제주체와 마찬가지로 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등을 납부하여야 하며, 각국은 관련 세법규정을 단순화·명료화하고 플랫폼 운영자의 경우는 영업활동에 대한 기록 등 과세당국에 적극적으로 협조하여야 한다. (European Commission, ‘collaborative economy’, http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/collaborative-economy_en, 2018.07.12.접속; 나승권, 김은미, 최은혜, 앞의 보고서, 68면 참조.)

적 노력을 시도 하고 있다.

유럽 내의 국가 중 특히 영국의 경우, 공유경제 영역에 있어서 규모나 정책적 지원 측면에서 가장 선도적인 국가로 평가될 만큼 국가적 차원에서의 적극적 지원정책으로 유럽 공유경제의 허브로 자리매김하고 있다. 유럽 집행위원회(European Commission)에 따르면 영국의 공유경제 시장은 2015년 기준 유럽지역 전체의 약1/3을 차지하고 있으며, 유럽 내에서 가장 빠른 속도로 성장하고 있다고 보고 있다.²⁴⁹⁾ PwC에 따르면 금융, 숙박, 운송, 주문형 가정 서비스 및 주문형 전문 서비스 등의 5대 공유경제 분야에서 창출된 P2P 거래가 2017년에만 60% 또는 80억 파운드 증가 한 것으로 추정하고 있다.²⁵⁰⁾ 특히 차량·승차공유 서비스의 경우 2013년 영국 런던에서 우버엑스(UberX)의 영업을 시작으로 면허택시기사조합(The Licensed Taxi Driver's Association, LTDA)이나 런던교통당국(Transport for London, TfL)과의 갈등이 지속되어 왔으나, 2015년 고등법원에서 우버(Uber)의 앱(App)이 위법이 아니라는 결정이 나면서 우버 서비스를 제한적으로 허용하고 있다.

프랑스의 경우, P2P형 승차공유 플랫폼인 ‘블라블라카(BlaBlaCar)’와 같은 자국의 승차공유 플랫폼 서비스 기업들이 활발히 운영되고 있어 공유경제 분야가 활성화 되어 있는 국가로 볼 수 있다. 우버의 경우 2012년 프랑스 파리에서 처음으로 서비스를 시작한 이후 빠르게 확산 되었으나, 기존 택시업계의 반발로 인하여 법적 분쟁이 이어지고 있는 상태이다. 현재는 우버팝(UberPop) 서비스의 경우에는 불법판단으로 운행이 금지된 상황이며, 승인된 우버 서비스만 한정적으로 허용되고 있다.

독일의 경우, 공유경제 서비스 분야 중 차량·승차공유 서비스가 가장 큰 시장을 형성하고 있다. 2018년 기준으로 독일의 2백만 명 이상이 차량공유 서비스를 이용하고 있는 것으로 나타났으며, 최근 4년 동안 이용자 수가 2배 이상 증가하는

249) ‘The sharing economy grows up How the UK has embraced the sharing economy’, <https://www.pwc.co.uk/issues/megatrends/collisions/sharingeconomy/outlook-for-the-sharing-economy-in-the-uk-2016.html>, 2018.07.12.접속.

250) ‘UK’s key sharing economy sectors could see transactions increase by £8bn in 2017’, <https://www.pwc.co.uk/press-room/press-releases/uks-key-sharing-economy-sectors-could-see-transaction-increase-by-8bn-in-2017.html>, 2018.07.12.접속.

등 빠른 성장 추이를 보이고 있다.²⁵¹⁾ 특히 2008년 독일의 자동차 대기업 다임러(Daimler AG)가 설립한 B2C형 차량공유 플랫폼 ‘카투고(Car2Go)’와 BMW의 ‘드라이브나우(DriveNow)’는 현재 유럽과 미국, 아시아 등 세계 26개 도시로 서비스를 확장해 나가고 있으며, 그 외에도 독일 내에서 약 150여개의 차량공유 플랫폼 업체가 서비스를 제공하고 있다.

유럽 내에서 승차공유 서비스를 주도하는 업체들은 아직까지 대부분 우버와 같은 미국기업이며, 여전히 규모 면에서는 유럽 내에서도 우버 서비스가 큰 비중을 차지하고 있다. 특히 유럽에서는 P2P형 승차공유 서비스인 우버에 대한 택시업계의 반발과 소송으로 불법화가 확산되고 있어 B2C형 차량공유 서비스가 활성화되어 있다. 프랑스의 P2P형 승차공유 플랫폼인 블라블라카나, 독일의 B2C형 차량공유 플랫폼인 카투고를 제외하면 유럽의 차량·승차공유 서비스 기업들은 아직까지는 대체로 소규모 업체들이 주를 이루고 있으나, 차량·승차공유 서비스에 대한 육성정책으로 인해 자국의 차량·승차공유 서비스는 빠른 성장 추이를 보이고 있는 것으로 보인다.

2. 유럽의 국가별 차량·승차공유 규율현황

(1) 영국

영국 런던(London)은 승차공유 서비스가 야기한 문제를 해결하려고 시도한 유럽의 첫 번째 도시라고 할 수 있다. 런던에는 ‘널리지(Knowledge)’라는 이름의 면허시험을 통과하기 위해 3년간 까다로운 런던의 도로를 익혀야 ‘블랙캡(Black Cap)’이라는 일반택시(법인택시)를 운행할 수 있다. 수입측면에서 안정적인 중산층의 임금을 받고 있는 런던의 택시기사들은 택시운전에 대한 자부심이 강하여 택시요금을 책정하는 규제기관인 런던교통당국(Transport for London, TfL)²⁵²⁾의

251) ‘Aktuelle Zahlen und Daten zum CarSharing in Deutschland’,

<https://carsharing.de/alles-ueber-carsharing/carsharing-zahlen/aktuelle-zahlen-daten-zum-carsharing-deutschland>, 2018.07.12. 접속.

252) 택시를 담당하는 런던교통당국(TfL)은 광역런던권 대중교통 시스템 전 분야에 대한 책임을 지고 있는 지방정부기관으로 Greater London Authority Act 1999에 의하여 런던광역시청(Greater

택시요금인상 외에는 다른 어떤 변화에도 거부반응을 보여 왔다.

이러한 상황 속에서 영국에서 2013년 우버(Uber)가 영업을 시작하면서 기존의 택시업계와의 갈등관계가 심화되었다. 2014년에는 우버가 전문 면허 없이 영업을 하고 있음에도 불구하고 이에 대한 제제가 없음을 이유로 택시협회에서 파업이 진행되기도 하였다. 이에 런던교통당국(TfL)이 우버 서비스의 합법성 여부에 대해 판단한 결과, 합법적으로 운영 가능함을 발표함으로써 우버 서비스가 가능하게 되었다.²⁵³⁾ 이러한 판단이 가능했던 이유는 영국의 경우 ‘블랙캡(Black Cap)’과 같은 일반택시(법인택시)와 별도로 사전예약 택시(콜택시)²⁵⁴⁾에 해당하는 ‘개인고용차량(Private Hire Vehicle)’에 대한 별도의 운영 규정이 존재²⁵⁵⁾하기 때문에 사실상 우버의 법적 기반이 어느 정도 확립되어 있었다고 판단된다.

이후 우버의 서비스가 계속해서 확장되어 나가면서 기존 택시업계와의 갈등관계는 더욱 심화되어 2015년에는 택시운전기사가들이 택시운전기사와 우버 기사 간의 자격 요건과 우버 서비스의 택시미터기 사용 금지 규정 위반에 대해 소송을 제기하기도 하였다. 이에 대해 영국 고등법원은 “우버의 요금계산은 기존 택시 미터기와는 달리 우버 기사의 스마트 폰을 통해 이루어지고 있기 때문에 이는 런던의 「Private Hire Vehicle(London) Act 1998」의 제11조에서 규정하고 있는 개인고용차량의 택시미터기 사용 금지규정²⁵⁶⁾을 위반한 것이 아니고, 우버의 모바일

London Authority)의 통제를 받으며, 택시에 관한 역할로서는 「택시면허법」을 집행하여 택시요금의 설정 및 감독, 택시 승차장 지정, 통행정보 제공 및 개선, 안전과 서비스 개선 등 런던시 중합대중교통 지원과 관련된 업무 등을 하고 있다. (강상욱, 앞의 보고서, 32-33면.)

253) ‘Uber Gets Green Light in London After Massive Protests’,

<http://time.com/2953528/uber-london/>, 2018.07.12.접속.

254) 런던의 택시는 블랙캡(Black Cap)과 미니캡(Mini Cap)으로 분류된다. 블랙캡은 배회영업과 사전 예약이 가능한 일반택시(법인택시)를 말하며, 블랙캡 운전자의 면허는 런던 주요 시내에서 영업할 수 있는 녹색면허(Green badge)와 런던 외곽 지역에서만 영업을 가능한 황색면허(Yellow badge)가 있다. 한편, 미니캡(Private Hire Vehicle)은 사전예약에 의해서만 이용할 수 있는 콜택시를 말하며, 개인승용차를 사용하므로 외형상 구분이 어렵지만 차량 한쪽에 면허번호를 나타내는 표시판을 부착하고 있다.

255) 「Private Hire Vehicle(London) Act 1998」 제1조 제1항에 따르면 ‘개인고용차량’은 ‘인증 받은 택시, 공공 서비스 차량을 제외한 여객운송 목적의 9인승 미만의 차량’으로 정의된다. (Private Hire Vehicles (London) Act 1998 1. (1) In this Act (a) "private hire vehicle" means a vehicle constructed or adapted to seat fewer than nine passengers which is made available with a driver to the public for hire for the purpose of carrying passengers, other than a licensed taxi or a public service vehicle.)

256) Private Hire Vehicles (London) Act 1998 11. (1) No vehicle to which a London PHV licence

앱(App) 기반 서비스는 기존의 택시미터기와는 서비스가 서로 다른 것이며, 우버가 기존의 택시처럼 단순히 승객을 이동시켜 주는 비즈니스 모델과는 달리 앱을 통해 운전기사과 승객을 매칭 시켜주는 비즈니스 모델”이라고 판단하면서 우버 서비스가 합법적이라는 결론을 내렸다.²⁵⁷⁾ 이후 이와 같은 영국 고등법원의 판결에 따라 런던교통당국(TfL)에서는 우버 서비스를 이용하기 위해서는 일주일 전에 예약을 해야 한다는 규정이나 도착 5분전 승객에 대한 예약 확인 세부사항 고지와 같이 기존에 우버에게 가하던 제한 규정들을 폐기하거나 수정하였다.²⁵⁸⁾

그러나 2016년 우버 기사들과의 계약과 관련한 문제가 제기되면서 런던 고용법원(Central London Employment Tribunal)에서는 “우버 기사는 자영업자(독립적인 계약자)가 아닌 고용 근로자로 취급되어야 하며, 이에 따라 최저임금, 유급휴가 등 일반적인 근로자들이 누리는 권리가 동일하게 부여되어야 한다”고 판결²⁵⁹⁾하였다. 이에 따라 런던교통당국(TfL)에서는 개인고용차량 운영과 관련하여 상업보험 가입과 24시간 콜센터 운영, 모든 우버 기사들의 면허 취득을 위한 영어 능력 시험의 의무화 등을 포함한 관련 규정의 개정을 통해 우버 서비스에 대한 규제를 강화하게 되었다.²⁶⁰⁾

2017년에는 우버의 ‘영업 허가 기간’과 관련하여 런던 시에서 우버의 5년 영업 허가권 연장에 대한 판단을 하게 되었다. 런던 시에서는 그동안 우버가 안전과 고용 등에 대한 기업적 책임을 회피하고 있다는 판단 하에 영업 허가권 연장에 대한 기각 결정²⁶¹⁾을 내렸고, 유럽연합(EU) 최고법원과 유럽 사법 재판소

relates shall be equipped with a taximeter.

257) ‘Uber wins high court case over taxi app in London’, <https://www.irishtimes.com/business/technology/uber-wins-high-court-case-over-taxi-app-in-london-1.2394623>, 2018.07.12.접속.

258) ‘Uber hails victory after Transport for London drops restrictions’, <https://www.theguardian.com/technology/2016/jan/20/uber-claims-victory-after-tfl-drops-proposed-restrictions>, 2018.07.12.접속.

259) ‘Drivers and campaigners hail Uber employment ruling’, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-37796786>, 2017.07.12.접속.

260) Transport for London, ‘Changes to private hire regulation’, <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/new-private-hire-regulations>, 2018.07.12.접속.

261) ‘Uber stripped of London licence due to lack of corporate responsibility’, <https://www.theguardian.com/technology/2017/sep/22/uber-licence-transport-for-london-tfl>, 2018.07.13.접속.

(European Court of Justice) 또한 우버를 ‘운전자와 소비자를 연결해 주는 IT기업 이라기 보다는 전문성이 없는 일반 운전자를 소비자와 연결해 주는 운송 서비스를 제공하는 기업’으로 결정함²⁶²⁾에 따라 우버의 영업 허가권 갱신에 어려움이 있었으나, 2018년 6월 우버의 안전과 절차개선, 기업적 책임강화를 조건으로 15개월의 영업 허가권 연장 결정을 받게 되면서²⁶³⁾ 현재 영국에서는 택시업계의 반발에도 불구하고 임시면허를 발급해 주는 방식으로 승차공유 영업을 제한적으로 허용하고 있다.

이와 같이 영국에서는 기존의 개인고용차량(Private Hire Vehicle)의 일환으로 우버 서비스를 인정하고 있으며, 임시면허를 발급해 주는 방식으로 승차공유 영업을 제한적으로 허용하고 있다. 이에 따라 우버 운행에 있어서도 안전성과 우버 기사 등에 대한 자격요건 강화, 우버 기사에 대한 고용환경 개선, 기업적 책임규정 등을 강화함으로써 이를 전면적으로 금지시키기 보다는 제한적으로 허용하면서 기존의 택시업계와의 공정한 경쟁 환경 조성을 위해 지속적으로 노력 하고 있는 것으로 판단된다.

(2) 프랑스

프랑스에서는 2012년 파리(Paris)에서 우버(Uber)가 ‘관광운수업자’로 분류되어 운영되기 시작하면서 여러 대도시로 승차공유 서비스가 확장되었다. 우버프랑스(UbeFrancer)는 미국의 우버 서비스와 유사한 형태로 제공 되었으나, 우버엑스(UberX)의 경우 미국에서의 우버블랙(UberBlack)과 같이 리무진 운전 면허증을 소지한 운전기사가 서비스를 제공하는 형태로 운영 되고 있었다.

이후 2014년 우버가 택시 면허 없이 개인의 자동차를 이용하여 승차공유 서비스를 제공하는 미국의 우버엑스의 저가 형태인 ‘우버팝(UberPop)’ 서비스를 제공하기 시작하면서 소비자 보호기구, 택시기사들과의 갈등이 심화되었다. 프랑스에

262) ‘EU court strikes blow to Uber: It is a taxi service and can be regulated’, <https://www.thelocal.es/20171220/taxi-or-app-uber-faces-big-eu-court-decision>, 2018.07.12.접속.

263) ‘Uber granted 15-month license to operate in London’, <https://www.thestar.com/business/2018/06/26/uber-granted-15-month-license-to-operate-in-london.html>, 2018.07.14.접속.

서는 교통법제인 「교통법전(Code des transports)」에 따라 여객운송 및 택시관련 규제가 이루어지고 있으며, 당시 프랑스에서는 택시운전기사 면허(운전기사 적격 자격증)²⁶⁴⁾를 따기 위해서는 3,000유로를 지불하고 필기시험을 통과해야하는 등 기존의 택시를 보호하기 위한 조항들을 두고 있었기 때문에 택시면허가 없는 운전자들이 자신의 차량을 이용해 승객을 태울 수 있게 허용하는 승차공유 서비스인 우버팝의 운영은 기존의 택시업계와의 갈등을 더욱 깊게 만들었다.²⁶⁵⁾ 이러한 갈등을 해결하고자 프랑스 의회는 우버 앱(App)을 통해 ‘예약 후 15분 이내 승차를 금지’하는 규정을 시행하였다. 같은 해 9월에는 택시와 예약 콜택시(Voitures de Transport avec Chauffeur, VTC)의 규제와 관련한 「떼브누 법(Thévenoud Law)」이 도입됨에 따라 우버에 대해 지리적 위치추적 서비스 이용금지, 거리당 요금청구 금지 등 우버 기사에게도 기존의 택시기사와 동일한 규정을 준수하도록 함으로써 우버 서비스가 포괄적으로 규제되었다.²⁶⁶⁾ 그러나 같은 해 12월에는 프랑스 행정법원에서 ‘예약 후 15분 이내 승차금지 규정’에 대해 경쟁의 자유, 영업의 자유 침해, 법률 유보 없음을 이유로 취소판결이 내려지고, 택시업체와 택시협회가 우버의 불공정 경쟁과 관련하여 파리 상업법원에 제기한 소송에서 법원이 택시영업과의 경계를 밝히면서 우버 서비스가 불법이 아니라는 판결이 내려지면서 프랑스에서 우버팝 서비스 제공이 계속 가능하게 되었다.²⁶⁷⁾ 반면, 파리 상업법원 판결과는 별도로 프랑스 내무부 대변인이 2015년 1월 1일부터 시행된 관련 법(LOI n° 2014-1104 du 1er octobre 2014)²⁶⁸⁾에 따라 “직업 운전기사가 아닌 운

264) 프랑스 파리의 택시는 파리 경찰국(La Prefecture de Police)에서 택시면허 및 관리, 감독 등의 책임을 지고 있다. 파리의 택시면허는 운전자면허, 사업면허(법인택시, 개인택시), 주차면허로 구분되며, 다른 나라와 달리 ‘주차면허제도’를 가지고 있는 특징이 있다. 이는 택시 한 대당 하나의 주차면허를 발부하는 것을 말하는 것으로 주차면허 수가 차량면허 수라고 할 수 있다. (강상욱, 앞의 보고서, 61면.)

265) Brad Stone, 「The upstarts : how Uber, Airbnb, and the killer companies of the new Silicon Valley are changing the world」, New York, NY : Little, Brown and Company, 2017, pp.296-301.

266) J. Domenic Martini, "International Regulatory Entrepreneurship: Uber'S Battle With Regulators In France", 19 San Diego Int'l L.J. 127, Fall, 2017, pp.8-9.

267) ‘UberPop peut poursuivre son offensive en France’, https://www.lemonde.fr/economie/article/2014/12/12/le-tribunal-de-commerce-de-paris-n-interdit-pas-uberpop_4539803_3234.html, 2018.07.16.접속.

268) 동법에 의하면 우버(Uber)와 같은 서비스의 경우에는 택시와 달리 콜 서비스 형태로만 영업할 수 있으며, 이러한 차량의 운전기사는 직무적성검사를 받은 후에 관할청에 등록하고 보험을 가

전자와 승객을 연결해주는 서비스는 처벌을 받는다”²⁶⁹⁾고 주장하면서 기존의 우버팝 서비스가 사실상 불법화 되었다. 뿐만 아니라 이로 인해 우버 기사들에 대한 불어 및 영어 테스트 의무화를 적용하는 등 역차별적 요소의 최소화, 각종 위험요인의 억제 등의 측면에서 우버 서비스와 관련한 시장접근 요건을 강화하는 방향으로의 규제가 이루어지게 되면서 우버 서비스에 대한 규제는 더욱 강화되어 갔다.²⁷⁰⁾

한편, 2015년에는 1월 파리의 샤를리 엡도(Charlie Hebdo) 테러 사건과 11월 바타클랑(Bataclan) 테러 사건을 계기로 파리 관광객 숫자가 감소하면서 택시수요가 급격하게 줄어들게 되자 프랑스 전역의 택시기사들이 우버팝 운전자에 대해 강력한 폭력을 행사하는 사건이 일어나게 되었다. 결국 이와 같은 격렬한 시위로 정부에서는 우버팝 서비스를 전면 폐쇄하였으며, 우버 운전자에게 벌금을 부과하는 등 2016년에는 우버에 대해 ‘상업적 관행을 호도한 혐의’로 유죄판결을 내리기도 하였다.²⁷¹⁾

프랑스의 경우 유럽 국가 중 우버와 기존 택시업계와의 제도적 갈등이 가장 강하게 나타났기 때문에 우버와 같은 승차공유 서비스 분야에 대한 불법화 조치가 확대되어 현재는 차량을 공유하는 차량공유 서비스 분야나 「교통법전(Code des transports)」 제L3132-1조에 따라 현행법에서 허용되는 범위 내의 카풀(Covoiturage) 중개 서비스 분야가 비교적 활성화 되고 있다. 특히 프랑스의 대표적인 카풀 중개 플랫폼인 ‘블라블라카(Blablacar)’는 승차공유라는 점에서 우버와 유사하나, 운전자가 승차공유 서비스를 통해 수익을 창출하는 구조가 아니라는 점에서 불법논란 없이 서비스 영역을 확대하고 있다. 블라블라카는 운전자가 목적지, 인원, 장소 등을 온라인 또는 앱(App)에 올려 목적지가 같은 사람끼리 동승할 수 있도록 연결해주는 서비스를 제공하고 있으며, 주로 장거리 이동을 중심으로 동승자를 연결해 주는 방식으로 운영되고 있다.²⁷²⁾ 유럽은 도시 간 대중교통 시스템이 발달되어

입하도록 규정하고 있다.

269) ‘France Says It Will Ban Uber’s Low-Cost Service in New Year’,

<https://www.nytimes.com/2014/12/16/business/international/france-says-it-will-ban-ubers-low-cost-service-in-new-year.html>, 2018.07.16. 접속.

270) 나승권, 김은미, 최은혜, 앞의 보고서, 82면.

271) Brad Stone, 앞의 책, pp.296-301.

있지 않고 자동차 유지비나 통행료가 비싸기 때문에 현지 주민이나 관광객 등을 상대로 이와 같은 서비스가 활발히 이용되고 있다. 블라블라카는 2004년 설립되어 2009년 스페인과 영국에서 서비스를 시작하였으며, 2013년 프랑스를 시작으로 앱을 통해 서비스를 시작하여 현재 유럽을 포함한 19개국에서 6천만 명의 회원을 확보하고 있다. 기본적으로 블라블라카의 운전자는 이윤을 얻는 것이 금지되어 있어 승객은 운전자에게 연료비나 통행비 등 이동에 소요되는 비용의 일정비용만 지불하고, 가격 상한제가 적용되어 비교적 저렴한 요금에 이용이 가능하다. 서비스가 종료되면 승객과 운전자는 블라블라카 플랫폼에 건당 평균 10~12%% 수수료를 지불하게 된다.²⁷³⁾

프랑스의 경우 유럽 국가 중 우버에 맞선 기존 택시업계와의 제도적 갈등이 상당히 강하여 불법화 문제로 근본적인 한계에 부딪혀 계속해서 마찰이 이루어지고 있는 상황이다. 때문에 이러한 상황에서 일종의 대체시장으로서 차량공유나 장거리 카풀(Covoiturage)과 같은 형태의 승차공유 서비스가 비교적 활성화 되고 있는 것으로 판단된다.

(3) 독일

독일의 경우에도 프랑스와 마찬가지로 우버팝(UberPop) 서비스로 인해 우버(Uber)와 기존의 택시기사들과의 갈등이 심화 되자, 2014년 4월 베를린 고등법원에서는 “우버가 독일의 경쟁법을 침해하고 있다”는 점을 들어 예비금지명령을 내렸으며, 같은 해 9월에는 법원에서 “전문 면허를 소지한 운전자만을 고용하여 서비스를 제공하여야 한다”고 판단하여 우버의 영업금지를 곧바로 시행할 수 있는 판결을 내렸다.²⁷⁴⁾ 이후 프랑크푸르트(Frankfurt)와 함부르크(Hamburg) 등 독일 내

272) ‘BlaBlaCar, a Ride-Sharing Start-Up in Europe, Looks to Expand Its Map’, <https://www.nytimes.com/2014/07/02/business/international/a-service-for-sharing-european-road-trips-looks-to-expand-its-map.html>, 2018.07.16.접속.

273) <https://www.blablacar.co.uk/>, 2018.07.16.접속.

274) ‘Berlin Bans Uber, Taxi Drivers Cheer. Uber won't be allowed to operate in the German capital.’, <https://www.inc.com/associated-press/berlin-taxi-drivers-hail-citys-uber-ban.html?cid=em%2001011week33day14d>, 2018.07.16.접속.

주요 도시에서도 경쟁법 위반으로 우버 서비스가 불법화되었다.

독일에서 개인의 유료 운송행위는 법이 정한 절차에 따라 규제 기관의 면허를 받을 때 가능하도록 규정하고 있어 보험에 가입하지 않고 운송서비스에 대한 별도의 면허 없이 서비스를 제공하는 우버팝을 불법으로 판단하고 있다. 독일의 모든 여객운송행위는 연방법인 「여객운송법(Personenbeförderungsgesetz, PBefG)」의 적용을 받으며 동법 제1조에서는 ‘보수를 받거나 경제적인 목적으로 사람을 운송하는 모든 수단은 여객운송법의 규제를 받는다’고 명시하고 있다.²⁷⁵⁾ 또한 여객운송법(PBefG)에 따르면 ‘정기적인 운송이나 유료 여객운송은 모두 사전 허가’를 받도록 규정하고 있다.²⁷⁶⁾²⁷⁷⁾ 독일의 각 주는 「여객운송법(PBefG)」을 각 지자체 특성에 맞게 수정하여 입법할 권한이 있으며, 동 법의 집행에 대한 권한을 각 도시 및 지방자치 단체에 위임하고 있다.²⁷⁸⁾

한편, 독일 함부르크 지방법원과 베를린 지방법원에서는 ‘우버가 소비자와 거래를 체결하고 요금을 설정하면서 운전기사에게 직접 운임을 제공하지 못하도록 규정한 계약조항을 근거로 우버를 단순한 중개업자로 볼 수 없다’²⁷⁹⁾고 판결하면서²⁸⁰⁾ 독일에서는 현재 개인소유의 차량을 이용하여 서비스를 제공하고 있는 우버팝 서비스는 우리나라와 마찬가지로 전 도시에서 영업이 중지된 상황이며, 사전 승인된 면허가 있는 차량을 이용한 우버엑스(UberX), 우버블랙(UberBlack)과 일반적인 택시 서비스인 우버택시(UberTaxi) 서비스만 가능하다.

이에 따라 독일은 우리나라와 마찬가지로 승차공유 플랫폼 서비스를 여객운송 서비스의 영역으로 보아 이에 대해 「여객운송법(PBefG)」이 적용되고 있으며,

275) Personenbeförderungsgesetz(PBefG) §1 실제적 적용범위 (1) 전차, 무궤도전차 및 차량으로 보수를 받거나 영업적인 목적으로 승객을 수송하는 행위는 본 법의 규제를 받는다. 간접적으로 이러한 방식으로 영업활동의 경제성을 위해 추구되는 경제적 이익들도 보수로 간주될 수 있다.

276) Personenbeförderungsgesetz (PBefG) §2 Genehmigungspflicht, §9 Umfang der Genehmigung.

277) ‘Uber wird private Taxi Vermittlung bundesweit verboten’,

<https://www.ra-plutte.de/uber-wird-private-taxi-vermittlung-bundesweit-verboden/>, 2018.07.16.접속.

278) 윤승영, 앞의 논문, 255면.

279) OVG Berlin-Brandenburg, docket no. OVG 1 S 96.14; OVG Berlin-Brandenburg, docket no. OVG 1 S 96.14; OVG Hamburg, para. 14; OVG Berlin-Brandenburg, para. 28-32.

280) ‘Legal Challenges for Uber in the European Union and in Germany’,

<https://blogs.loc.gov/law/2016/03/legal-challenges-for-uber-in-the-european-union-and-in-germany/>, 2018.07.16.접속.

상업용 운전면허를 취득한 운전자들에 한해 승차공유 서비스에 종사할 수 있도록 하고 있다. 특히 여객운송법(PBefG) 제47조에서는 택시운송에 대해 ‘공공장소에서 전문적인 운전기사가 자동차로 승객이 지정한 목적지로 운송하는 행위’로 규정하고 있으며²⁸¹⁾, 동법 제49조에서는 ‘자동차로 승객을 운송하면서 승객의 목적에 의해 출발과 도착지 및 경로가 결정되나, 택시 서비스로 볼 수 없는 운행’을 ‘임대차량영업’으로 규정하고 있다. 독일에서는 택시 영업과 운전기사가 포함된 임대차량의 영업을 명확하게 구분하여 규제하고 있으며, 임대차량에 대해서는 택시 승강장 및 배회 영업을 금지하고, 운행 서비스의 종료 시 새로운 승객의 연락을 받지 않은 경우에는 영업소로 복귀하도록 하고 있다.²⁸²⁾

이처럼 독일은 여객운송에 대한 엄격한 규제로 인해 개인의 승차공유 플랫폼 서비스가 허용되기 어려운 상황이며, 우버의 승차공유 서비스에 대한 불법여부에 대한 논쟁이 심화되자, 이에 대한 대안으로 차량공유 서비스에 대한 육성정책을 추진하고 있다. 이로 인해 현재 자국의 차량공유 서비스가 활성화 되어 유럽 국가 중 가장 큰 차량공유 서비스 시장을 형성하고 있다. 특히 2016년 6월부터는 차량공유 서비스 이용 후 대여했던 주차 장소에 차량을 반납하는 ‘역기반의 고정 반납(Stationary)’ 방식이 아닌 다른 장소에 자유롭게 반납이 가능한 ‘자율 반납(free-floating)’ 시스템을 허용함으로써 차량공유 서비스의 확산을 도모하고 있다.²⁸³⁾ 또한 2017년 9월에는 연방차원에서 「차량공유에 관한 법률(Carsharinggesetz, CsgG)」이 발효됨에 따라 거리의 공공구역에 차량공유 업체별 지정 주차공간을

281) Personenbeförderungsgesetz(PBefG) §47 (1) 택시는 관청에 의해 허가된 장소에 준비된 승용차로 승객이 정한 목적지로 승객을 수송하는 것을 말한다. 택시는 운행을 하는 동안 또는 영업소 재지에서도 수송 위임을 받을 수 있다.

282) Personenbeförderungsgesetz(PBefG) §49 (4) 임대차량 영업은 오로지 승객수송을 위해서만 운행되는 것을 말하며, 운전자가 해당 차량으로 운행을 하고, 운행의 목적, 목적지 및 과정을 승객이 정하고 동법 제47조에 따른 택시가 아닌 승용차로 승객을 수송하는 것을 말한다. 임대차량은 영업소재지 또는 운전자의 주거지에 접수된 승객수송만을 수행할 수 있다. 영업소재지나 주거지로부터 출발하기 전 또는 운행 중에 전화로 새로운 승객수송 위임을 받지 않는 한, 서비스 수행 후 임대차량은 지체 없이 영업 소재지로 복귀해야 한다. 임대차량 운전자는 영업소재지나 주거지에 차량의 도착을 장부로 파악하고 그 기록을 1년 동안 보관해야 한다. 수송위임의 접수, 중재 및 수행, 임대차량의 준비 및 임대차량교통의 광고는 단독으로도 그와 결부해서도 택시와 혼동 되도록 해서는 안 된다. 택시에 권리가 있는 기호나 특징은 임대차량에 사용해서는 안 된다.

283) ‘Carsharinggesetz: Kommunen können mit der CarSharing-Förderung sofort beginnen’, <https://carsharing.de/presse/pressemitteilungen/carsharinggesetz-kommunen-koennen-carsharing-foerderung-sofort-beginnen>, 2018.07.16. 접속.

만들 수 있도록 허용하는 등 차량공유 서비스를 지원하는 근거가 마련되어 정부 차원에서 차량공유 서비스의 활성화를 위해 노력하고 있다.²⁸⁴⁾ 실제로 2018년 기준 독일 차량공유 업체의 수는 150여개로 독일 내 677개 도시에서 이용가능하며, 독일의 2백만 명 이상이 차량공유 서비스를 이용하고 있는 것으로 나타나고 있다.²⁸⁵⁾

특히 2008년 독일의 자동차 대기업 메르세데스 벤츠(Mercedes-Benz)의 모회사인 다임러(Daimler AG)가 설립한 B2C형 차량공유 플랫폼 ‘카투고(Car2Go)’와 BMW의 ‘드라이브나우(DriveNow)’는 현재 유럽과 미국, 아시아 등 세계 26개 도시로 서비스를 확장해 나가고 있으며, 그 외에도 독일 내에서 다양한 차량공유 플랫폼 업체가 서비스를 제공하고 있다. 2008년 설립된 B2C형 차량공유 플랫폼 카투고의 경우 개인정보와 결제정보 입력, 운전면허증과 개인 사진 제출, 보안검사 등의 회원가입을 통해 PC 또는 모바일 앱(App) 통해 언제 어디서나 차를 대여할 수 있는 게 특징이다.²⁸⁶⁾ 최근에는 휴가 기간과 같이 오랜 기간 동안 자동차를 사용하지 않는 자동차 소유자가 다른 사람에게 자신의 자동차를 빌려줄 수 있도록 하는 P2P형 차량공유 서비스를 추진 중에 있다.

독일은 다른 유럽 국가와 같이 우버에 대한 기존 택시업계와의 제도적 갈등과 불법화 문제로 계속적으로 마찰이 이루어지고 있는 상황이며, 아직까지 다수의 도시에서 우버 서비스에 관한 소송이 진행 중에 있다. 이에 따라 「여객운송법(PBefG)」상의 상업용 운전면허를 취득한 운전자에게 한해 승차공유 서비스에 종사할 수 있도록 하고 있다. 독일 또한 프랑스와 마찬가지로 이러한 상황에서 일종의 대체시장으로서 차량공유에 대한 정부차원의 지원 정책이 활발히 추진되어 차량공유 서비스가 확산 되고 있는 것으로 판단된다.

284) ‘Carsharinggesetz: Kommunen können mit der CarSharing-Förderung sofort beginnen’, <https://carsharing.de/presse/pressemitteilungen/carsharinggesetz-kommunen-koennen-carsharing-foerderung-sofort-beginnen>, 2018.07.17.접속.

285) ‘Aktuelle Zahlen und Daten zum CarSharing in Deutschland’, <https://carsharing.de/alles-ueber-carsharing/carsharing-zahlen/aktuelle-zahlen-daten-zum-carsharing-deutschland>, 2018.07.17.접속.

286) <https://www.car2go.com/DE/en/>, 2018.07.17.접속.

(4) 스페인

우버팝(UberPop) 서비스가 유럽 국가에서 운영됨에 따라 여러 유럽연합(EU) 회원국 내의 택시기사들은 “우버(Uber)의 서비스가 허가받지 않은 운전기사를 고용하여 승객에게 운송 서비스를 제공하는 것은 기존 택시업계에 대한 불공정행위(Unfair Competition)에 해당하여 위법하다”고 반발하면서 우버 서비스의 적법성에 대한 의문을 계속해서 제기 하여왔다. 특히 스페인의 경우 바르셀로나의 택시운송사업협회가 2014년 우버의 영업 방식에 이의를 제기하면서 스페인의 「불공정 경쟁법」에 위반되는 불공정 서비스임을 이유로 바르셀로나 제3상업 법원(Commercial Court No3, Barcelona)에 우버에 대한 제재를 명하여 줄 것을 청구하기도 하였다.

한편, 유럽연합(EU)은 정보사회 서비스를 장려하기 위하여 2000년 6월 8일, 유럽 의회와 유럽 이사회의 전자 상거래에 관한 목표 지침인 ‘2000/31/EC(ECD)지침’을 규정하여 어떠한 서비스가 ‘2000/31/EC(ECD)지침’상의 ‘정보사회 서비스(Information Society Service, ISS)²⁸⁷⁾’에 해당되면 이에 대한 규제가 완화됨에 따라 해당 서비스가 장벽 없이 자유롭게 발전할 수 있는 가능성을 열어주었다. ‘2000/31/EC(ECD)지침’은 ‘정보사회 서비스(ISS)’를 “먼 거리에서 서비스를 받는 사람이 전자적 수단을 통해 개별적으로 요구할 때 일반적으로 제공되는 모든 서비스”라고 규정²⁸⁸⁾하고 있는 바, 만일 우버 서비스가 단순한 여객운송 서비스가 아니라 ‘정보사회 서비스(ISS)’에 해당되게 된다면, 이는 유럽연합(EU) 회원국의 여객운송사업에 대한 규제를 적용받지 않게 됨에 따라 보다 자유롭게 서비스를 제공할 수 있게 된다. 이러한 이유로 유럽 내에서 우버 서비스의 위법여부를 판단하기 위해서는 먼저 우버가 ‘2000/31/EC(ECD)지침’상의 ‘정보사회 서비스(ISS)’에 해당하는지에 관한 해석이 선행되어야 했으므로 바르셀로나 제3상업 법원은

287) ‘Objectives Directive on e-commerce 2000/31/EC of 8 June 2000 (ECD)’에 의하면 ‘정보사회 서비스(Information Society Service, ISS)’에 대해 “정보 사회 서비스(재화 및 서비스의 온라인 판매자, ISP, 검색 엔진 등)는 일반적으로 멀리 떨어진 곳에서 전자적 수단으로 서비스 수령자의 개별 요청에 따라 제공되는 모든 서비스”라고 정의하고 있다.

288) European Commission, EU regulatory framework for e-commerce, Geneva, 18th June 2013, pp.4-6.

2015년 유럽사법재판소(ECJ)에 이에 대한 해석을 요청하게 되었다.²⁸⁹⁾

이에 대해 우버측은 “비용을 받고 승객을 A지점에서 B지점으로 ‘이동’시켜주는 것은 맞지만 그것이 본질은 아니며, 우버는 스마트폰 앱(App)을 통해 차량과 승객을 ‘연결’시켜주는 것이 핵심”이라고 주장하면서 우버 서비스를 ‘정보사회 서비스(ISS)’라고 주장하였으나, 이에 대해 2017년 12월 20일 유럽사법재판소(ECJ)에서는 “우버는 ‘여객운송 서비스 회사’에 해당하며, 유럽연합(EU) 내에서 운송서비스 운영자로서 더 엄격한 규제와 면허 및 허가를 받아야한다”고 판결했다. 또한 유럽사법재판소(ECJ)는 판결문에서 “개인(승객)과 비전문 운전사를 연결하는 기능이 우버가 제공하는 운송 서비스를 구성하는 핵심·필수 요소에 해당하므로 우버는 ‘정보사회 서비스(ISS)’가 아닌 ‘교통 분야의 한 서비스’로 분류되어야 한다”고 밝히면서, “유럽연합(EU) 회원국은 우버 서비스가 EU법령에 따라 운영되고 있는지 확인하고 그 조건을 규제할 수 있다”고 판결²⁹⁰⁾하여 유럽연합(EU) 회원국이 우버를 일반 택시와 같은 여객운송 서비스로 규제할 수 있는 법적 근거를 마련해 주었다.

유럽사법재판소(ECJ) 마치에이 슈프나르(Maciej Szpunar) 법률자문관에 따르면, ‘우버 서비스 중 일부분은 전자적 방식에 의하여 제공되나 나머지 부분은 그렇지 않은 복합 서비스(Composite Service)에 해당함’을 밝히면서 “복합 서비스(Composite Service)가 정보사회 서비스(ISS)로 분류되기 위해서는 ① 비전자적 방식으로 제공되는 서비스가 전자적 방식으로 제공되는 서비스와 경제적으로 독립적이거나, ② 서비스가 독립적이지 않을 경우, 서비스 제공자가 전체 서비스를 모두를 제공하거나, 제공되는 서비스의 주된 부분이 전자적 방식에 의한 서비스여야 한다”는 기준을 설정하였다. 이러한 기준에 의해 “우버의 승객과 운전사를 전자적 방식으로 연결하는 중개 서비스와 운송 서비스는 경제적으로 독립적이라고 보기 어렵고, 중개 서비스와 운송 서비스 중 주된 부분은 운송 서비스라고 판단되기 때문에 우버가

289) Court of Justice of the European Union press release, The service provided by Uber connecting individuals with non-professional drivers is covered by services in the field of transport, Luxembourg, 20 December 2017, pp.1-2.

290) ‘Uber to face stricter EU regulation after ECJ rules it is transport firm’, <https://www.theguardian.com/technology/2017/dec/20/uber-european-court-of-justice-ruling-barcelona-taxi-drivers-ecj-eu>, 2018.07.24.접속.

제공하는 서비스는 정보사회 서비스(ISS)에 해당될 수 없다”고 판단하고 있다.²⁹¹⁾

3. 소결

앞서 살펴본 바와 같이 유럽의 경우 유럽연합(EU) 차원에서 공유경제의 균형발전을 촉진하기 위한 정책적 노력을 시도 하고 있으나, 실제 유럽 내 각 국가차원에서의 대응상황은 다소 차이가 있는 것으로 보인다.

승차공유 플랫폼 서비스가 운영되고 있는 대부분의 유럽 국가에서는 기존 택시업계와 갈등을 겪고 있으며, 국가별·도시별로 차이는 있으나 여객운송서비스에 대한 별도의 면허 없이 서비스를 제공하는 우버팝(UberPop)에 대해서는 대부분의 국가에서 이를 불법으로 규정하고 있다.

프랑스, 독일, 스페인 등의 국가에서는 현재까지도 우버(Uber)와 같은 승차공유 서비스에 대한 기존 택시업계와의 제도적 갈등이 강하여 계속해서 마찰이 이루어지고 있는 상황이기 때문에 P2P형 승차공유 서비스의 활성화는 아직까지는 어려운 상황으로 판단된다. 따라서 이러한 상황에서 일종의 대체시장으로서 차량공유에 대한 정부차원의 지원 정책이 활발히 추진되어 카투고(Car2Go), 드라이브나우(DriveNow)와 같은 차량공유 서비스가 확산 되고 있는 것으로 보이며, 기존법의 허용범위 안에서 운영될 수 있는 카풀(carpool)과 같은 형태의 승차공유 서비스만이 운영되고 있는 것으로 보인다.

한편 영국과 같이 기존 택시업계 반발에도 임시면허를 발급하는 방식으로 일단 서비스를 제한적으로 허용해주되 문제가 발생할 때마다 규제와 안전장치를 지속적으로 보완해나가려는 접근방향은 의미가 있다고 생각된다. 영국의 이와 같은 정책은 기존의 택시 서비스와 승차공유 서비스 간 규제격차를 해소하기 위한 방법으로 기존 산업과의 균형적인 성장과 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 제도적 보완의 일환으로 보인다.

291) 박제연, 앞의 논문, 25-26면 참조.

Ⅲ. 중국

1. 중국의 공유경제 육성정책

(1) 공유경제의 성장배경 및 현황

공유경제는 미국에서 처음 시작되었으나, 최근에는 중국에서 가장 활발하게 성장하고 있으며, 2015년 이후 혁신산업에 대한 정부의 적극적인 지지 정책에 따라 폭발적인 성장을 기록하고 있다. 이에 따라 중국의 공유경제는 차량·승차, 숙박뿐만 아니라 자전거, 주차장, 공간, 생활 제품, 생활 서비스, 의료, 지식 등 다양한 분야에서 그 영역을 넓혀가고 있다.²⁹²⁾

중국은 스마트폰의 보급과 다양한 활용으로 공유경제 활성화가 이루어지고 있다. 중국인터넷네트워크정보센터(中国互联网络信息中心, CNNIC)가 발표한 ‘중국인터넷발전보고서(中国互联网络发展状况统计报告)’에 따르면 2017년 기준 중국의 모바일 인터넷 사용자 수는 7억 2,400만 명으로 2016년 대비 2,830만 명이 증가한 것으로 나타났으며, 모바일 인터넷 보급률은 96.3%를 차지하고 있다.²⁹³⁾ 또한 2017년 중국인터넷네트워크정보센터(CNNIC)산하 국가정보센터(国家信息中心)에서 발표한 ‘중국공유경제발전보고서(中国分享经济发展报告)’에 따르면 2016년을 기준으로 중국 공유경제 시장 규모는 전년대비 103%가 성장한 3조 4,520억 위안(약 573조 원)에 달하는 것으로 나타났다.²⁹⁴⁾ 중국정부는 2015년 이후 공유경제관련 사업 등 다양한 혁신산업에 대한 정부의 적극적인 추진 정책과 규제완화 정책을 시행하여 정부가 규정한 규제의 틀 안에서 조건부 영업을 가능하게 하고 있다. 현재 정부차원에서 우버(Uber)와 같은 외국 기업에 대해서는 규제를 시행하고 있지만, 중국 자체 기업에 대해서는 기본적으로 허용하고 있다.

292) 김수한, 「자전거·금융·의료까지 공유경제 시장 급속 성장 “지속적 지원할 것” … 中 정부 장려 정책 기조 명확히」, Chindia Plus 125권, 포스코경영연구원, 2018, 50-51면.

293) 中国互联网络信息中心, CNNIC发布第41次 中国互联网络发展状况统计报告, 2018, p.2.

294) 国家信息中心分享经济研究中心, 中国互联网协会分享经济工作委员会, 中国分享经济发展报告, 2017, p.4.

분야별 공유경제 현황과 특징을 살펴보면, P2P 대출 플랫폼으로 활용되고 있는 금융 분야가 전체 시장의 60.4%(2.1조위안)로 가장 높게 차지하고 있으며, 음식배달·가사도우미 등의 생활서비스 분야가 21.0%(7,233억 위안), 생산설비·능력 공유 분야가 9.8%(3,380억 위안), 교통·차량·승차공유 분야가 5.9%(2,038억 위안)로 나타났다. 생활서비스 분야와 생산설비·능력 공유 분야의 경우 2015년 대비 각각 101%, 69%의 성장률을 보였으며, 교통·차량 분야는 104%, 아직까지 규모는 작으나 지식·콘텐츠(개인 인터넷방송, 전자책, 음원 등 공유)와 의료서비스 분야는 각각 205%, 121%로 가장 빠른 성장세를 보이고 있다. 그 외에도 자전거 공유사업 이용자수가 2천만 명에 달해 2015년 대비 670% 증가하는 등 급성장 중이며, 대학가를 중심으로 우산, 배터리, 세탁기, 주차장 등 다양한 공유경제 서비스가 확산되고 있는 추세²⁹⁵⁾이다.

분야	거래금액(억 위안)		성장률
	2015년	2016년	
지식·콘텐츠	200	610	205%
숙소·숙박	105	243	131%
교통·차량·승차	1,000	2,038	104%
생활서비스	3,603	7,233	101%
생산설비·능력	2,000	3,380	69%
의료	70	155	121%
금융	10,000	20,863	109%
합계	16,978	34,522	103%

<표 12> 중국공유경제발전보고서(中国分享经济发展报告), 2016년 중국의 공유경제 분야별 시장규모(2016 年中国分享经济重点领域市场规模) 및 성장률²⁹⁶⁾

중국 공유경제 시장을 살펴보면, 자국 기업 위주의 시장이 형성되어 있다. 특히 2017년 기준 전 세계 ‘유니콘(unicorn) 기업²⁹⁷⁾’ 186개 중 42개 기업(22.6%)이 중

295) 김규연, 「중국 공유경제의 급성장 배경과 시사점」, Weekly KDB Report, KDB산업은행, 2017, 10면.

296) 国家信息中心分享经济研究中心, 앞의 글, pp.4-5.

297) ‘유니콘(Unicorn)’은 최근 미국 실리콘밸리에서 큰 성공을 거둔 스타트업을 통칭하는 말로써,

국의 유니콘 기업인 것으로 나타났으며, 그 중 15개 기업이 공유경제 기업으로 중국 전체 유니콘기업의 35.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.²⁹⁸⁾ 2018년 기준 중국의 유니콘기업은 총 162개로 2018년 상반기 새롭게 순위권에 오른 기업만 52개로 나타났다. 기업별로는 알리바바(阿里巴巴)의 금융 자회사 마이진푸(蚂蚁金服)를 비롯해 디디추싱(滴滴出行), 샤오미(小米) 등이 기업가치 기준 상위권을 차지하고 있었으며, 지역별로는 베이징(北京), 상하이(上海) 등 대도시와 저장(浙江), 관둥(廣東) 등 동부지역을 중심으로 유니콘 기업이 성장하고 있는 것으로 나타났다.²⁹⁹⁾ 한편, 중국 공유경제의 국내총생산(GDP) 대비 비중은 2016년 기준 4.6%에 불과하지만, 2020년 10%, 2025년에는 20%로 가장 빠르게 성장하는 혁신 분야가 될 것으로 예측하고 있으며, 향후 공유경제는 연평균 40%의 높은 성장률을 유지할 것으로 전망하고 있다.³⁰⁰⁾

중국에서 승차공유 서비스의 경우, 2014년 우버(Uber)가 중국시장에 진출한 이후, 중국 자국의 승차공유 서비스 플랫폼이 늘어남에 따라 기존 택시 산업과 승차공유 업체 간의 갈등이 있었다. 이에 따라 2015년에는 승차공유 서비스를 금지하기도 하였으나, 중국의 경우 광대한 인구와 넓은 영토 탓에 대중교통이 비교적 발달되지 못했기 때문에 택시와 같은 여객운송에 대한 수요가 굉장히 높은 반면, 공급이 턱없이 부족한 실정이었으므로 교통서비스 선택권에 대한 이용자들의 요구 또한 무시하기 어려운 상황이었다. 이에 대해 모호한 태도를 취하고 있던 중국 정부는 기존 택시의 운영방식과 서비스 등에 대한 이용자들의 불만 증가를 해결하기 위한 방안으로 2016년부터 택시산업과 승차공유 서비스 산업의 경쟁구도를 마련하면서 거시적인 가이드라인을 도입하고 있다. 현재 중국에서는 자국 기업인 텐센트(腾讯)의 디디추싱(滴滴出行, Didi Chuxing)이 2016년 우버차이나

기업가치 10억 달러(\$1 billion) 이상, 설립한지 10년 이하의 스타트업을 뜻한다. 스타트업이 성장하기도 전에 기업 가치가 1조 원 이상 되는 것이 유니콘처럼 상상 속에서나 존재할 수 있다는 의미로 사용되었으며, 대표적인 유니콘 기업에는 미국의 우버, 에어비앤비와 중국의 샤오미, 디디 콰이디 등이 있다.

(한국정보통신 기술협회, http://terms.tta.or.kr/dictionary/dictionaryView.do?word_seq=104423-2, 2019.05.05.접속.)

298) 国家信息中心分享经济研究中心, 앞의 글, p.10.

299) ‘매주 1조원 유니콘 2개꼴 출현, 미국 기술 견제에도 ‘중국제조 2025’ 순항’, <http://www.newspim.com/news/view/20180723000003>, 2018.07.26.접속.

300) 国家信息中心分享经济研究中心, 앞의 글, p.22.

(UberChina)와 합병하면서 중국 시장을 선도하고 있으며, 최근에는 해외 각국의 차량·승차공유 업체의 지분을 인수하는 방식을 통해 제휴를 강화하는 등 세계 전역으로 사업의 범위를 넓혀가고 있다.

(2) 공유경제 서비스 육성·지원 정책

중국 공유경제의 급성장은 자국의 대형 기업들과 국가정책 업무연계를 추진하는 등 정부가 공유경제와 관련된 시장 상황을 주시하면서 공유경제 육성과 지원을 위한 정책을 추진하고 있는 점이 그 요인으로 판단된다.

2015년 10월 ‘중국 공산당 제18대 중앙위원회 제5기 전체회의(中国共产党第十八届中央委员会第五次全)’³⁰¹⁾에서 혁신 기반의 새로운 성장을 위한 방법 중 하나로 처음으로 ‘공유경제(分享经济)’가 제시되었다. 특히 리커창(李克强) 총리는 2016년 3월 ‘전국인민대표대회(届全国人大四次会议) 정부업무보고(政府工作报告)’에서 공유경제의 발전을 주요 정책기조로 제시하면서 자원 이용의 효율을 높여 더 많은 사람들이 참여하도록 활성화할 계획임을 공식 발표³⁰²⁾하였으며, 이후에도 공유경제 육성관련 문건을 지속적으로 발표하였다. 2016년 4월 국무회의에서의 ‘인터넷플러스(互联网+)³⁰³⁾ 유통 행동계획 지원강화’ 의견³⁰⁴⁾, 같은 해 5월 빅데이터(中国大数据产业峰会) 및 전자상거래 혁신개발 회의(中国电子商务创新发展峰会)에서의

301) 中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报(2015年 10月 29日中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过), http://www.ysfri.ac.cn/_local/E/BA/F3/342DA5EB4F6FAFA0D17D9243A3F_1838C075_48C7C.pdf, 2018.07.26.접속.

302) ‘李克强2016年政府工作报告(全文)’, <https://wenku.baidu.com/view/fee3c3ece2f0066f43322d7.html>, 2018.07.26.접속.

303) ‘인터넷 플러스(互联网+)’란 인터넷 플랫폼, 정보통신 기술을 활용해 인터넷을 전(全) 산업과 융합시켜 새로운 경제발전 생태계를 창조하는 중국의 행동계획 전략을 의미한다. 인터넷, 모바일, 클라우드컴퓨팅, 빅데이터 등 정보기술을 전통 제조업과 융합해 산업 구조전환 및 업그레이드를 도모하는데 목적을 두고 있다. ‘인터넷 플러스(互联网+)’ 행동계획은 중국 인터넷 기업이 강조한 ‘인터넷의 전통산업에 대한 개조’라는 발상을 토대로 발전해왔으며, 2015년 양회(兩會) 정부업무보고에서 리커창(李克强) 총리가 ‘인터넷 플러스(互联网+)’ 행동계획을 언급하며 중국 내에서 인터넷 플러스에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. (이현숙, 「양회(兩會)를 통해 살펴본 중국의 4차 산업 정책동향」, 융합Weekly TIP 제64호, 융합연구정책센터, 2017, 4-5면 참조.)

304) ‘李克强力促给互联网科技企业更大政策支持’, http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/23/content_5067256.htm, 2018.07.26.접속.

‘공유경제 발전지지’ 의견³⁰⁵⁾, 같은 해 6월 ‘인터넷플러스(互聯網+) 교통편의 촉진 및 스마트교통 발전 촉진방안’ 등을 제시³⁰⁶⁾하였으며, 2017년 6월 개최된 국무원 상무위원회(国务院常务会) 회의에서는 공유경제의 발전을 위한 합리적인 제도적 여건 개선이 필요함을 주장³⁰⁷⁾하면서 공유경제 활성화를 위한 지침을 승인하였다. 지침에서는 공유경제의 특수성을 감안하여 공유경제 발전에 맞지 않는 행정허가, 상사등록 등과 관련된 제도를 정리·조정 하여 기존의 제도가 신규 사업을 제약하지 않도록 지원책을 보완하는 등 중국 정부는 규제보다는 장려 정책을 통해 공유경제 성장을 장려하고 있는 것으로 보인다.

더불어 중국은 국가계획이나 정책 내에 공유경제에 대한 내용을 계속적으로 추가해왔다. 특히 2016년 ‘중국 국민경제와 사회발전 5개년 계획(中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年纲要)’을 통해 공유경제를 적극적으로 발전시킬 계획을 명시하였으며,³⁰⁸⁾ ‘녹색 소비 촉진에 관한 지도 의견(关于促进绿色消费的指导意见)’에서는 경제발전 지원을 위해 개인의 유희 자원을 적극 활용하고, 온라인 카풀, 차량 렌트, 숙박임대, 물물교환 및 중고물품 교환 등을 녹색 생활방식의 예로 제시하면서 국민의 참여를 적극 권장하였다.³⁰⁹⁾

특히 중국 정부는 새로운 산업이 출현한 경우, 성장 초기에는 특별한 조치를 취하지 않고 일단 지켜보다가 특정 이슈나 갈등이 심화된 분야에 대해서 관련 규제나 관리감독을 우선적으로 시행하는 ‘선(先) 관망, 후(後) 조치’ 방식으로 대응하고 있다.³¹⁰⁾ 이처럼 중국 공유경제 시장이 보다 빠르게 발전할 수 있었던 요인은 규제보다는 혁신 산업의 성장 환경을 조성하는 등 장려 정책을 통한 정부의

305) ‘李克强出席中国大数据产业峰会暨中国电子商务创新发展峰会并致辞’,

http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-05/25/content_5076764.htm, 2018.07.26.접속.

306) ‘李克强：智能汽车是智能交通的一部分’,

http://www.its114.com/html/news/interview/2016_06_70379.html, 2018.07.26.접속.

307) ‘李克强主持召开国务院常务会议’,

http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-06/22/nw.D110000renmrb_20170622_3-01.htm, 2018.07.26.접속.

308) ‘中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要’,

http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm, 2018.07.26.접속.

309) ‘关于促进绿色消费的指导意见’,

http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201603/t20160302_1828395.htm, 2018.07.26.접속.

310) 나승권, 김은미, 최은혜, 앞의 보고서, 98면.

지원이 중요한 역할을 한 것으로 보여 진다.

2. 승차공유 유형 및 현황 : 디디추싱(滴滴出行, Didi Chuxing)을 중심으로

(1) 의의

중국의 경우 이동을 위한 택시의 수요가 높은 반면, 넓은 영토에 비해 택시의 공급이 부족하여 베이징(北京)을 비롯한 여러 대도시에서는 이러한 교통 서비스에 대한 문제가 심각하게 대두되어 왔다. 이러한 중국 내 심각한 교통 문제를 해소해줄 대안으로 등장한 중국판 우버(Uber)라고 불리는 ‘디디추싱(滴滴出行, Didi Chuxing)’은 현재 중국 승차공유 시장을 선도하고 있다. 2014년 우버가 베이징(北京), 상하이(上海), 광저우(广州) 등에서 ‘우버차이나(UberChina)’로 신원조회를 통과한 운전자가 개인 소유의 차량으로 승객을 태울 수 있게 허용하는 중국판 우버 엑스(UberX)인 ‘인민우버(PeopleUber)’를 출시하여 중국 시장에 진출했으나, 중국 자국기업인 디디추싱에게 밀려 2016년 8월 디디추싱에게 인수되었다.

디디추싱은 2012년 ‘디디다처(滴滴打车)’라는 이름으로 설립되었다. 초기에는 택시기사들에게 사용방법과 기능 등을 교육하고 보급하는 방식의 호출 택시인 ‘디디다처’로 운영을 시작하여 2013년 시장점유율 59.4%을 달성하였으며, 2014년에는 중국의 모바일 메신저인 ‘위챗(微信, WeChat)’과의 제휴를 통하여 위챗페이(WeChatPay)로 간편하게 요금 결제가 가능하도록 모바일 결제 기능을 추가하였으며, 같은 해 8월에는 우버블랙(UberBlack)과 유사한 ‘디디완처(滴滴专车)’를 서비스 하였다.

2015년에는 당시 강력한 경쟁사였던 ‘콰이디다처(快的打车)’와의 합병을 통해 ‘디디추싱(滴滴出行)’이라는 이름으로 새롭게 운영을 시작하여 같은 해 6월에는 카풀 서비스인 ‘디디허치(滴滴顺风车)’를 출시하였으며, 8월에는 우버차이나가 합병되면서 중국 최대 승차공유 서비스 플랫폼으로 확장되고 있다.³¹¹⁾

311) 바이두 (baidu)백과참조: ‘滴滴出行’,
<https://baike.baidu.com/item/%E6%BB%B4%E6%BB%B4%E5%87%BA%E8%A1%8C>,
2018.07.27.접속.

디디추싱은 중국 차량·승차공유 시장에서 90%를 넘는 점유율과 4억 5000만 명의 이용자를 확보하고 있는 것으로 나타나고 있다.³¹²⁾ 디디추싱은 현재 택시, 자가용 자동차, 버스, 렌터카, 자전거 등 다양한 형태의 승차 서비스를 제공하고 있으며, 카풀, 차량임대, 대리운전, 음식배달 등의 옵션을 제공하면서 서비스 영역을 넓히고 있을 뿐만 아니라 인공지능(AI), 빅데이터(Big Data), 자율주행(Automatic Driving) 기술을 활용하여 요금체계를 개선하고 교통 시스템의 효율을 높이는 등 미래기술 경쟁력 또한 빠르게 갖추어 나가고 있다.

(2) 서비스의 종류

디디추싱(滴滴出行)은 모바일 앱(App)을 비롯하여 인터넷 홈페이지, 콜센터 등을 이용해 차량을 호출할 수 있다. 모바일 앱을 통하여 실명인증 등 개인정보를 입력하여 회원가입을 한 후, 원하는 탑승위치와 목적지를 입력하고, 차량종류나 탑승자 수, 경유노선 등을 선택하여 이용 가능한 차량을 확인할 수 있다. 시스템이 자동적으로 정보를 매칭 하여 이용자의 요청에 부합된 기사정보를 제공하고, 이용자가 자신에게 가장 적합한 기사를 선택하면 목적지까지의 거리와 실시간 요금이 책정된다. 이때 연계된 운전기사의 위치와 차량번호, 기사정보 등을 실시간으로 확인 할 수 있으며, 전화나 앱을 통해 운전기사와 실시간 커뮤니케이션이 가능하다. 서비스 종료 후에는 운전기사에 대한 평점, 건의사항, 팁(Tip) 지불 등의 기능을 사용할 수 있으며, 평점 제공 후 중국의 모바일 결제방식인 위챗페이(WeChatPay), 알리페이(支付宝) 등을 통해 간편하게 결제할 수 있다.³¹³⁾

디디추싱에서 제공하고 있는 서비스 종류로는 크게 일반, 프리미엄, 카풀, 호출 택시, 대리운전으로 나눌 수 있다. 디디콰이처(滴滴快车)는 가장 일반적이고 저렴한 유형으로 일반 자가용을 이용하여 서비스를 제공하며, 핀차(拼车)와 요상(优享)의 옵션기능을 통하여 합승여부와 평점이 우수한 차량을 선택을 할 수 있다. 디디완차(滴滴专车)는 고품격 서비스를 제공하는 프리미엄 서비스로 수시싱(舒适

312) ‘대륙의 유니콘 디디추싱의 야심, 매일 100TB 빅데이터 쌓여… AI로 전 세계 교통 바꿔놓겠다’, <http://news.hankyung.com/edge/article?aid=201807152787j>, 2018.07.27. 접속.

313) 滴滴出行, <http://didichuxing.com/> 참조, 2018.07.27. 접속.

型), 하호화처(豪华车), 리주상우(六座商务)의 옵션기능을 통해 고급차량, 최고급 차량, 6인승 승합차량을 이용할 수 있다. 디디순펑처(滴滴顺风车)는 특정시간에 목적지에 가려는 운전자와 같은 방향으로 가려는 승객을 픽업하여 요금을 나누어 내는 일종의 카풀 서비스로 디디콰이처의 핀처(拼车)옵션을 통한 합승 서비스와는 달리 주로 출퇴근 시간에 이용되고 있다. 이 외에도 일반적인 호출택시 서비스와, 대리운전 서비스를 제공하고 있다.

유형		서비스
이코노미	콰이처 (快车)	가장 일반적이고 저렴한 유형으로 자가용 및 보통 준중형급의 일반 승용차를 이용한 서비스로 합승이 없는 일반적인 서비스
	콰이처-핀처 (快车-拼车)	콰이처와 같은 서비스가 제공되며, 옵션 기능을 통해 합승 가능
	콰이처-요상 (快车-优享)	안전인증을 거친 평점이 우수한 차량으로, 뒷좌석이 크고, 운전사의 서비스가 친절한 서비스
프리미엄	완처-수시싱 (专车-舒适型)	중형세단 이상의 고급차량을 이용하며, 양복 차림의 운전사가 프리미엄 서비스를 제공
	완처-하호화처 (豪华车)	최고급 차량을 이용하여 전문 운전사가 최상의 고품격 서비스를 제공
	완처-리주상우 (专车-六座商务)	6인승 승합차를 이용하여 프리미엄 서비스를 제공(6인승 전문 비즈니스차량)
카풀	순펑처 (滴滴顺风车)	특정시간에 목적지에 가려는 운전자와 같은 방향으로 가려는 승객을 픽업하여 요금을 나누어 내는 서비스(주로 출퇴근 시간에 이용)
호출택시	추주처(出租车)	일반적인 콜택시 서비스
대리운전	파이자(代驾)	대리운전 서비스

<표 13> 디디추싱(滴滴出行)의 유형별 서비스³¹⁴⁾

314) 滴滴出行, <http://didichuxing.com/>, 2018.07.27.접속.

(3) 서비스의 특징

중국에서는 스마트폰을 기반으로 하는 모바일 결제가 대중화 되고 있으며, 알리바바(阿里巴巴)나 텐센트(腾讯)와 같은 대형 IT기업들이 개인 간 소액 거래를 단순한 클릭이나 카메라 스캔 기능, QR코드(Quick Response Code)만으로 가능하게 하는 모바일 결제 서비스를 제공하고 있다.

디디추싱(滴滴出行) 또한 위챗페이(WeChatPay), 알리페이(支付宝) 등 중국의 모바일 결제방식과의 연계·연동을 통해 간편하게 결제가 가능하다는 특징을 가지고 있다. 또한 호텔예약, 비행기티켓 예약 등의 다양한 사이트와의 연계·연동을 통해 출장이나 여행을 원하는 이용자가 원스톱(One Stop)으로 보다 편리하게 이동수단을 이용할 수 있도록 서비스 하고 있으며, 모든 서비스를 영어로도 제공 가능 하도록 서비스 하고 있다. 특히 디디추싱은 이러한 시스템 연계·연동 서비스를 통해 이용자가 승차공유 서비스를 이용하는 동안 불만사항이나 불편사항 등을 앱(App)을 통해 작성하면 바로 해당 기사에게 피드백이 전송되어 의견반영 되도록 하고 있으며, 차량 탑승 동안에 비상상황이나 응급상황이 발생하였을 경우 앱의 비상버튼을 통해 곧바로 신고하거나 의견을 보낼 수 있는 기능을 제공하고 있다.³¹⁵⁾

3. 승차공유에 관한 입법과 현황

(1) 기존 택시운송업체와의 갈등

2010년 이후로 콰이디다처(快的打车), 디디추싱(滴滴出行), 우버차이나

315) 최근 아버지의 계정을 이용하여 서비스를 제공한 남성운전사에게 여성 승객이 피살되는 사건이 발생한 이후로 디디추싱(滴滴出行)에서는 안면 인식 신원조회를 통한 신분도용 방지 강화, 승객 평가 시스템상의 프로필 사진등 개인식별 기능 삭제, 애플리케이션 인터페이스 재설계를 통한 비상버튼 위치 변경, 주행 중 음성 녹음 옵션 도입 등 서비스 안전대책과 보안 체계를 강화하고 있다.

(‘中 디디추싱, 승객피살 사건 후속 안전대책 이달 말 발표’, <http://www.etnews.com/20180517000217>, 2018.07.28.접속.)

(UberChina) 등의 모바일 차량·승차공유 플랫폼 서비스가 제공되기 시작하면서 2016년을 기점으로 중국에서는 디디추싱이 독점에 가까운 시장 구조를 형성하게 되었다. 디디추싱이 자가용, 버스, 렌터카, 택시, 대리운전 등 다양한 형태의 서비스를 제공하면서 중국의 소비자들은 다양한 교통 서비스를 제공 받게 된 반면, 기존의 택시 회사와 기사들의 불만은 증폭되었다.

「중화인민공화국계약법(中华人民共和国合同法)」 제288조³¹⁶⁾는 여객운송계약을 ‘운송인이 여객 또는 화물을 출발지에서 약정한 장소까지 운송하고 여객, 탑승인 또는 수하인이 대금 또는 운임을 지급하는 계약’이라고 정의³¹⁷⁾하고 있으며, 제 302조³¹⁸⁾에서는 운송인에게 운송 도중 여객에게 발생한 손해와 사망에 대하여 손해배상 책임을 요구하고 있다. 이러한 여객 운송 계약은 택시를 비롯하여 다양한 대중교통에 해당하는 것으로 이해되고 있다. 또한 「중화인민공화국도로운송조례(中华人民共和国道路运输条例)」 제8조에서는 여객 운송을 업으로 영위하기 위해서는 검사에 합격한 차량과 동 조례 제9조에 부합하는 운전자와 안전에 관한 제도를 갖추 것을 규정하고 있으며, 제9조에서는 운송업 종사자에 대하여 상응하는 운전면허증 요구, 만 60세를 이하의 연령제한, 3년 내 교통사고 기록이 없을 것을 규정하고 있다.³¹⁹⁾

중국의 택시 관련법제는 대부분 「도시택시관리방법(城市出租汽车管理办法)」에 의하여 규율되어 왔다. 해당 법제는 1997년 중화인민공화국 건설부(中华人民共和国建设部)와公安부(公安部)가 공포한 것으로써 중국의 택시기사들의 대부분

316) 「중화인민공화국계약법(中华人民共和国合同法)」 제288조(第二百八十八条) 여객운송계약이란 운송인이 여객 또는 화물을 출발지에서부터 약정한 지점까지 운송하고 여객, 탑승인 또는 수하인이 대금 또는 운송비용을 지급하는 계약을 말한다.

317) http://www.34law.com/lawfg/twsy/11/twsyfile_3786.shtml, 2018.07.27.접속.

318) 「중화인민공화국계약법(中华人民共和国合同法)」 제302조(第三百零二条) 운송인은 운송과정 중 여객의 사상에 대하여 손해배상책임을 부담하여야 한다. 다만, 사상이 여객 자신의 건강의 원인으로 초래되었거나 운수인이 사상이 여객의 고의 또는 중대과실로 초래되었음을 증명할 수 있는 경우는 제외한다.

319) 「중화인민공화국도로운송조례(中华人民共和国道路运输条例)」 제8조(第八条) 여객운송사업자는 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다. (1) 업무적응과 검사를 거친 차량, (2) 본법 제9조의 요건에 부합하는 운전자 (3) 안전관리에 관한 제도. 근무처의 명확한 여객운송사업 신청이 있어야 한다.

제9조(第九条) 여객운송의 운전자는 다음과 같은 요건을 충족해야 한다. (1) 해당 차량의 운전면허증의 취득 (2) 연령이 만 60세를 초과하지 않을 것 (3) 3년 동안 중대 이상 교통 책임 사고 기록이 없을 것

은 도시택시관리방법(城市出租汽车管理办法)」 제5조³²⁰⁾의 ‘택시운전권 유상임대’ 규정에 의거하여 택시회사에 일정한 ‘할당금’을 지불하고, 택시운전권을 유상 임대 해왔다. 때문에 과도한 수준의 할당금을 요구하는 택시회사의 이와 같은 수입 체계로 택시기사들의 불만은 커져갔으며, 모바일 승차공유 플랫폼 서비스가 실시되면서 극심한 수익 악화를 겪게 되자 이를 계기로 2015년 택시기사들의 파업과 시위가 일어나게 되었다. 이에 따라 2015년 중국일부 지방에서는 개인 소유의 자가용 운전자들이 영리를 목적으로 모바일 승차공유 서비스를 제공하는 것을 불허하는 결정을 내리기도 하였으나, 이러한 서비스를 완전히 폐지시키려고 하지는 않았다.

한편 기존 택시업계의 고질적인 문제였던 ‘할당금 제도’는 19년 가까이 유지되어 왔던 「도시택시관리방법」이 2016년 3월 16일 폐지되고, 2016년 7월 ‘택시산업의 건강한 발전을 위한 지도의견(国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见)’³²¹⁾을 통하여 할당제 폐지와 기한제 방식의 관리 제도를 도입함으로써 해결되게 되었다. ‘택시산업의 건강한 발전을 위한 지도의견’은 인터넷을 이용한 승차공유 서비스, 카풀 서비스 등을 인정하고, 기존의 택시 산업 또한 지속적으로 개혁해 나갈 것을 밝히면서 궁극적으로는 모바일 승차공유 서비스와 같은 사업을 시장의 자율에 맡기겠다는 정책 방향을 담고 있다.

이와 같은 정부의 입장은 앞서 살펴본 바와 같이 베이징과 상하이뿐만 아니라 대도시에서는 여전히 택시부족 현상이 나타나고 있기 때문에 중국 내 심각한 교통문제를 해결해줄 것으로 기대되는 서비스를 완전히 폐지시키려고 하지는 않았던 것으로 보인다.³²²⁾ 또한 승차공유 플랫폼 서비스 회사의 규모가 커질수록 4차 산업혁명의 핵심인 인공지능, 사물인터넷, 빅데이터, 자율주행기술 등을 고도로 활용할 수 있는 분야가 많아지면서 이러한 상황에서 디디추싱이 중국의 4차 산업혁명에 큰 역할을 하고 있다고 전망하고 있기 때문이라고 판단된다. 실제로 중국에서는 디디추싱 앱을 통한 주행이 현재 매일 3,00만 건 이상 이루어지고 있어 이 과

320) 「도시택시관리방법(城市出租汽车管理办法)」 제5조(第五条) 택시업계는 통합 관리, 합법적 경영, 공정한 경쟁의 원칙을 시행한다. 도시의 택시 운전권은 유상 양도, 임대할 수 있다.

321) ‘国务院办公厅关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见’,

http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-07/28/content_5095567.htm, 2018.07.27.접속.

322) Brad Stone, 앞의 책, pp.306-310.

정에서 100 테라바이트(TB)이상의 주행경로가 수집되고 있으며,³²³⁾ 이러한 ‘교통 빅데이터 확보’와 ‘교통수요 예측 시스템’을 통하여 중국의 교통 체증을 해결해 나가고 있다.

(2) 승차공유 관련 입법현황

1) 승차공유 서비스의 급격한 성장과 관련 규제의 공백

2010년부터 등장한 승차공유 플랫폼 서비스가 중국시장의 수요를 빠른 속도로 만족시켜 나가면서 기존 택시 산업과의 갈등은 더욱 깊어지게 되어 많은 논란을 야기하였다. 승차공유 서비스 시장의 확대에도 불구하고 당시 중국 내에서는 개인의 자가용을 이용한 승차공유 서비스 제공과 같은 새로운 유형의 공유 서비스에 대한 법률이나 규제가 부존재 했기 때문에 이에 대해 중국 정부는 모호한 입장을 보여 왔다. 기존 택시업계의 반발로 개인의 자가용 차량을 이용한 디디추싱(滴滴出行) 서비스를 2015년 한때 금지하기도 하였으나, 중국 내 택시 총량이 도시 승객의 수요를 충족시키지 못하고 심각한 교통 체증으로 많은 소비자들이 승차공유 서비스를 이용하기 시작하면서 중국경제 성장 속도에 기여를 하게 되자 정부에서는 이와 같은 서비스를 금지시키기는 어려운 상황이었다.³²⁴⁾

한편, 중국은 정부의 택시 수요조정으로 인해 택시면허가 고가였으며, 각 지방 정부에서는 택시면허 판매를 통해 수익을 유지하여 왔기 때문에 택시면허의 가치를 무력화하게 될 경우, 이는 택시기사들뿐만 아니라 지방정부에도 큰 영향을 줄 수 있는 문제였다. 따라서 중국정부는 이러한 이해관계의 대립을 조정하여야 하는 규제의 필요성을 갖게 되었다.³²⁵⁾

323) ‘대륙의 유니콘 디디추싱의 야심 매일 100TB 빅데이터 쌓여... AI로 전 세계 교통 바꿔놓겠다’, <http://news.hankyung.com/edge/article?aid=201807152787j>, 2018.07.28.접속.

324) Chenguo Zhang, China's new regulatory regime tailored for the sharing economy: The case of Uber under Chinese local government regulation in comparison to the EU, US, and the UK, Computer Law & Security Report, 2019, p.4.

325) Xiong Bing-Wan, Guk Jeong-Hoon, “O2O승차서비스에 대한 중국의 법적 규제연구”, 중국법연구 제27집, 한중법학회, 2016, 90면.

「중화인민공화국 도로운송조례(中华人民共和国道路运输条例)」 제10조에서는 여객 운송업무 종사자의 경우 관련 행정기구에 신청을 하도록 규정하고 있으며, 신청 접수일로부터 20일 이내에 심사를 거쳐 도로운송 허가증을 발급하도록 규정하고 있다.³²⁶⁾ 따라서 이를 근거로 허가 없는 여객운송 업무 차량의 운행은 불법이었다. 그러나 디디추싱과 같은 승차공유 플랫폼 서비스의 수요가 늘어나면서 이와 같이 개인이 해당 면허 없이 서비스를 제공하는 행위의 규제 방향에 대한 논란이 지속 되었다.

이후 2015년 ‘완차 첫 번째 판례(专车第一案)³²⁷⁾’라고 불리는 소송에서 승차공유 플랫폼 서비스의 적법성에 대해 최초로 판결하게 되었다. 2015년 1월 7일 개인의 자가용 차량을 이용하여 디디완차(滴滴专车) 서비스를 제공 하다 적발되어 벌금 2만 위안을 부과 받은 해당 운전기사가 이에 항의하여 인민법원에 재판을 청구한 사건이다. 해당 사건은 1년 이상 판결이 미루어지다가 2016년 12월 원심 판결이, 2017년 2월 항소심 판결이 발표되었으며, 법원은 이에 대해 모두 행정처분 취소 명령을 결정하였다. 법원은 해당 건은 허가 없이 독자적으로 서비스를 운영한 것이긴 하나, 운전기사에게만 모든 책임을 물을 수 없고, 처벌 정도나 금액이 합당하지 않음을 지적하였다.³²⁸⁾ 원심 판결 전까지 무려 4차례에 걸쳐 판결이 연기된 것으로 미루어 보아 중국에서도 정치·사회·경제적으로 민감한 사항에 대해 정부의 태도가 명확하지 않은 상태였으므로 이러한 판단에 대해 유보한 것으로 해석된다.

326) 「중화인민공화국 도로운송조례(中华人民共和国道路运输条例)」 제10조(第十条) 여객운송 업무에 종사하는 자는 법에 따라 상공행정관리기관에 등록절차를 밟은 후, 아래 규정에 따라 신청하여 동법 제8조의 규정에 따른 적합한 관련자료를 제출하여야 한다. (1) 행정구역 내 여객운송 업무에 종사하는 자는 도로운송 관리기관에 신청하고, (2) 성·자치구·직할시 행정구역 내 2개 이상의 도로운송 관리기관에 대하여는 공동으로 여객운송을 신청한다. (3) 성, 자치구, 직할시의 행정구역을 넘나드는 여객운송에 종사하는 자는 소재지의 성, 자치구, 직할시의 도로운송관리기관에 신청한다. 규정에 따라 신청을 받은 도로운송 관리기관은 신청 접수일로부터 20일 이내에 심사를 마쳐 허가 또는 불허가 결정을 내려야 한다. 허가 시에는 신청인에게 도로운송사업 허가증을 발급하고, 신청인에게 운송에 사용되는 차량에 대한 운송허가증을 발급하며, 불허가의 경우 신청인에게 불허가의 사실과 이유를 서면으로 통지하여야 한다.

327) ‘全国专车第一案’,

<https://baike.baidu.com/item/%E5%85%A8%E5%9B%BD%E4%B8%93%E8%BD%A6%E7%AC%AC%E4%B8%80%E6%A1%88?fr=aladdin>, 2018.08.28.접속.

328) ‘尘埃落定! 全国专车第一案终审判决: 驳回上诉, 维持原判’,

<http://news.iqilu.com/shandong/yuanchuang/2017/0220/3400762.shtml>, 2018.07.28.

이처럼 중국의 경우 기존 택시의 수급 불균형으로 택시가 도시 승객의 수요를 충족시키지 못하고 심각한 교통 체증을 발생시키면서 많은 소비자들이 승차공유 서비스를 이용하게 됨에 따라 중국 정부에서는 2015년부터 이와 같은 규제의 공백에 대해 진단하고, 2016년에는 본격적으로 승차공유 서비스를 새로운 분야로 인정하여 이를 합법화하였다. 기존 서비스와의 이익 균형을 유지하는 방향으로 승차공유 서비스에 대한 보다 구체적인 규제체제를 수립해나가면서 승차공유 서비스의 점진적인 자유화 방향으로 접근하고 있다.³²⁹⁾

2) ‘온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)’ 시행

앞서 살펴본 바와 같이 모호한 태도로 승차공유 서비스와 관련한 시장상황을 관망해오던 중국 정부는 계속되는 논란으로 2015년 말부터 각계의 의견을 수렴하기 시작하여 2016년 11월 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」(이하 ‘임시방법’이라고 한다)³³⁰⁾을 시행하여 승차공유 서비스 차량에 대해 ‘온라인 예약차량(网络预约出租汽车)’이라는 새로운 분류를 적용함으로써 이를 합법화하는 방향으로 해소해 나가고 있다.³³¹⁾

‘임시방법’에서는 먼저, ‘온라인 예약차량’이라는 새로운 분류를 통해 기존의 택시 등과 같은 상업용 차량과 상업용이 아닌 개인 자가용 차량 모두를 이에 포함시켜 서비스 가능한 차량의 범위를 넓힘으로써 통합·관리를 시도하였다. 차량에 대해서는 ‘임시방법’ 제12조와 제13조에서 차량 기술 성능이 안전기준에 적합할 것을 요구 하고 있으며, 온라인 예약차량에 대한 등록을 필요로 하고 있다.³³²⁾

운전자에 대해서는 제13조와 제15조에서 온라인 예약차량 기사에 대한 등록과

329) Chenguo Zhang, 앞의 글, 2019, p.5.

330) ‘网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法’,

<http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1146557/n1146624/c5218603/content.html>, 2018.07.28.접속.

331) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제1조에서는 ‘택시업계와 온라인의 융합 촉진 및 관련 서비스를 규제하고, 보안과 승객의 합법적 권익을 보장하며, 국가 관련 법률 행정 법규에 따라 이 방법을 정한다.’고 규정하고 있다.

332) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제12조(第十二条), 제13조(第十三条).

기사 등록증을 규정하고 있으며³³³⁾, 제14조에서는 운전자에게 자동차 운전 면허증 취득 후 3년 이상의 운전 경력을 가질 것, 교통사고 및 음주운전, 폭력 등 범죄 기록이 없을 것, 지방 정부가 정한 기타 조건을 만족할 것을 규정하고 있다³³⁴⁾.

플랫폼 기업에 대해서는 제16조에서 승객의 안전과 합법적인 권익을 보호 하도록 하고 있으며³³⁵⁾, 제17조에서는 서비스 차량이 합법적으로 운영될 수 있도록 법에 규정된 기사와 차량을 제공하고, 온라인에서 제공된 기사·차량과 실제 운행된 기사·차량이 일치 할 것을 규정하고 있으며³³⁶⁾, 승객의 안전 관리를 위해 제23조에서 충분한 보험을 들도록 하고 있다.³³⁷⁾ 또한 제22조에서는 플랫폼 기업이 영업을 할 경우 해당 지방정부에 등록을 할 것을 요구하고 있으며³³⁸⁾, 허가를 받은 경우 허가 받은 구역 내에서만 영업을 할 수 있도록 규정하고 있다. 한편 승객의 개인정보와 관련하여 제18조에서는 플랫폼 기업에게 운전기사와 서비스 차량의 접속정보, 차량의 정보, 가입자 등록 정보, 신원 인증 정보, 차량이용정보, 결제기록, 승객과의 교신 내역 등의 데이터를 기록하도록 하고³³⁹⁾, 제26조에서 이러한 개인 정보의 수집, 사용목적, 방식, 사용범위에 대해 공지의무를 규정하고 있으며, 승객의 성명, 연락처, 주소, 지불정보, 운행 경로 등 제3자에 대한 승객의 개인정보 제공 금지를 규정하고 있다³⁴⁰⁾. 정보보안을 위해 해당 정보는 제27조에 의해 보존 및 보고 하도록 하고 있으며, 국가기관에서 국가의 안전, 방어 등을 위한 목적으로 해당 정보를 요청할 시에는 이에 응하여 필요한 기술적 지원과 협조

333) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제13조(第十三条), 제15조(第十五条).

334) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제14조(第十四条).

335) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제16조(第十六条) 온라인 예약 차량 서비스 플랫폼 업체는 운송업자의 책임을 지고 안전을 보장하며, 승객의 합법적 권익을 보장해야 한다.

336) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제17조(第十七条) 온라인 예약 차량 서비스 플랫폼 업체는 제공되는 차량이 합법적으로 운송될 수 있는 자질을 갖추고, 기술 상황이 양호하며, 안전 성능이 믿을 수 있으며, 온라인 서비스 제공 차량과 오프라인에서 실제 서비스되는 제공 차량의 일치를 보장하고, 차량 관련 정보를 서비스 주관 부서에 보고해야 한다.

337) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제23조(第二十三条) 온라인 예약 차량 서비스 플랫폼 업체는 승객의 권리를 충분히 보장하는 조건으로 승객의 책임보험에 대한 세금을 납부하여야 한다.

338) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제22조(第二十二条)

339) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제18조(第十八条)

340) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제26조(第二十六条)

를 하도록 하고 있다³⁴¹⁾.

특히 고용관계와 관련하여서는 제18조에서 근무시간과 운행횟수 등에 따라 운전기사들의 노동법 상의 권익을 보장 하도록 하고 있다.³⁴²⁾ 이러한 측면에서 볼 때 중국 입법은 반드시 전통적인 근로자의 지위를 부여한다고 볼 수 없으나, 미국에서 제기되고 있는 노동법적 지위 문제에 대해 플랫폼 기업이 일정 정도의 책임을 질 것을 명시하고 있다고 볼 수 있다.³⁴³⁾

세금문제와 관련 하여서는 제5조와 제6조에서 플랫폼 설립 시 세무와 관련한 일정 조건을 갖추어 신청 시 관련 증명서류를 제출하도록 하고 있으며³⁴⁴⁾, 제23조에 따라 법에 따른 세금을 납부 하도록 규정하고³⁴⁵⁾, 제31조에 따라 감독 및 검사를 실시할 수 있으며 위법행위에 대해서는 법에 따라 처리할 수 있도록 규정하고 있다³⁴⁶⁾.

이 외에도 공정경쟁과 관련하여 제21조에서는 시장을 독점하여 원가보다 낮은 가격으로 정상적인 시장 질서를 교란하고 국가 이익을 해치거나 다른 경영자의 합법적 권익을 침해하는 행위를 금지하는 등 시장의 공정한 경쟁을 저해하지 않도록 규정하고 있다³⁴⁷⁾. 또한 가격통제와 관련하여 제3조에서 예외적으로 지방정부가 가격에 대한 조절이 꼭 필요하다고 판단하는 경우를 제외하고는 시장가격을 적용³⁴⁸⁾하도록 한 것으로 보아 상당한 재량을 허용하고 있는 것으로 보인다. 이러한 ‘임시방법’을 위반한 경우 처벌을 받게 되며 제36조에 따라 운전기사와 플랫폼

341) 「온라인예약차량서비스운영임시방법」 제27조(第二十七条)

342) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제18조(第十八条) 온라인 예약 차량 서비스 플랫폼 업체는 서비스 제공 운전자가 적법한 직업 자격을 갖도록 보장하고, 관련 법규에 따라 근무시간 및 운행횟수 등 서비스의 특징에 따라 다양한 형태의 근로 계약이나 협약을 통해 권리와 의무를 명확히 해야 한다.

343) Xiong Bing-Wan, Guk Jeong-Hoon, 앞의 논문, 94-95면.

344) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제5조(第五条), 제6조(第六条)

345) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제23조(第二十三条)

346) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제31조(第三十一条)

347) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제21조(第二十一条)

348) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제3조(第三条) 도시의 대중교통을 우선적으로 발전시키고, 렌터카를 적절하게 발전시키며, 고품질 서비스 경영의 원칙에 따라 온라인예약차량서비스를 순차적으로 발전시킨다. 온라인예약차량서비스의 운임은 도시 인민 정부가 정부 지도 가격을 시행 할 필요가 있다고 판단한 경우를 제외하고는 시장 조정 가격을 실행한다.

기업이 받게 된 처벌은 신용기록에 기록³⁴⁹⁾이 남게 된다.³⁵⁰⁾

이처럼 중국에서는 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」을 통하여 차량, 운전기사, 플랫폼 기업에게 요구되는 허가를 각각 취득해야 함을 규정하고 있고, 고용관계, 세금관련, 공정경쟁 등 다양한 의무를 규정하고 있으며 그 구체적인 적용과 시행은 각 지방정부에게 맡겨져 있다. 이후 베이징, 상하이, 심천 등 주요 도시를 중심으로 지방정부의 승차공유 서비스 관련 규정이 제정되기 시작하였으며³⁵¹⁾, 구체적인 규정 내용에 있어서는 광저우의 경우 운임가격을 시장 가격에 맡기고 있으나, 란저우의 경우에는 운임가격이 일반 택시보다 높을 것을 규정하고 있으며³⁵²⁾, 외지인의 유입이 많은 베이징, 상하이, 톈진 등 일부 대도시들의 경우 운전기사가 해당 지역의 호적(户口)과 번호판 보유해야 할 것을 규정³⁵³⁾하는 등 구체적인 규제의 적용에 있어서는 지역별로 차이가 있는 것으로 보인다.

구 분 대 상	국가정책(의무사항)	지역별 주요 추가 조건	
		베이징(시행세칙)	상하이(관리규정)
플랫폼 기업	<ul style="list-style-type: none"> ▪기업법인 ▪온라인 플랫폼 관련 통계 및 처리능력보유 ▪전자결제시스템 사용 ▪경영·안전관리 및 서비스 보 장제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ▪역내 서비스기관 또는 사무소 설립 ▪사망 승객에 대한 손해배상 과 휴대품 훼손, 화재 손실에 대한 배상책임 부과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪역내 기업법인 또는 지사 설립 ▪안전사고 발생 시 승객 손해에 대한 우선배상책임부과 ▪허가 유효기간 : 3년

349) 운전기사의 신용기록은 ‘전국신용정보공유플랫폼(全国信用信息共享平台)’에 기록이 남게 되며, 플랫폼의 행정허가 및 처벌 사항은 ‘전국기업신용정보공시시스템(全国企业信用信息公示系统)’에 공시되게 된다.

350) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제36조(第三十六条)

351) 베이징시 인터넷예약차량 경영서비스관리 실시세칙(北京市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则, 2016년12월21일), 상하이시 인터넷예약차량 경영서비스관리 규정(上海市网络预约出租汽车经营服务管理若干规定, 2016년12월22일), 심천시 인터넷예약차량 경영서비스관리 임시방법(深圳市网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法, 2016년12월28일) 등.

352) Xiong Bing-Wan, Guk Jeong-Hoon, 앞의 논문, 98면.

353) ‘우버 삼킨 디디추싱의 발목 잡은 ‘호구제’

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201610191706001&code=970204, 2018.07.30.접속.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪정부 담당기관의 관리 플랫폼과 연결 필요 ▪국내에서만 데이터 저장 및 이용 가능, 최소 2년간 보관 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ▪허가 유효기간 : 4년 	
차량	<ul style="list-style-type: none"> ▪7석 이하 승용차 ▪GPS 및 비상알림장치 구비 차량 ▪안전표준 적합 차량 ▪주행거리 60만km 이상, 8년 이상 사용 차량은 폐기, 퇴출 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ▪역내 등록 차량 ▪역내 배기가스 및 차량별 축간거리 기준 부합 차량 ▪허가 유효기간 : 최대 8년 운행 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ▪역내 등록 차량 ▪역내 배출표준, 차량별 축간거리, 환경보호, 안전기준부합 차량 ▪허가 유효기간 : 3년
운전기사	<ul style="list-style-type: none"> ▪3년 이상의 운전 경험 ▪교통사고, 마약, 음주운전 및 폭력 관련 ‘범죄 기록’이 없는 자 ▪기타 지방정부 규정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪베이징 호적(户口) 및 운전 면허증 보유자 ▪1년 내 5회 이상의 교통안전 위법 행위가 없는 자 ▪허가 유효기간 : 3년 	<ul style="list-style-type: none"> ▪상하이 호적(户口) 및 운전면허증 보유자 ▪1년 내 5회 이상의 교통안전 위법 행위가 없는 자 ▪허가 유효기간 : 3년
기타 사항	<ul style="list-style-type: none"> ▪시장 기반 운임 적용 ▪원가 이하의 가격으로 경쟁 금지 ▪경영허가의 경우 성(省)급 이상의 지방 정부가 허가 시 전국적 효력 발생 	<ul style="list-style-type: none"> ▪택시 승강장에서의 영업이나 고객유치행위 금지 ▪납세의무 대상자를 플랫폼 기업과 운전기사로 명시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪일반 택시의 영업구역 침해 금지 ▪납세의무 대상자를 플랫폼 기업과 운전기사로 명시

<표 14> 중국 온라인 예약차량 서비스 관련 국가 정책 및 일부 대도시의 정책 비교³⁵⁴⁾

(3) 규제정책 방향

앞서 살펴본 바와 같이 중국의 경우 승차공유 플랫폼 서비스를 온라인 예약차량(网络预约出租汽车)이라는 새로운 분야로 구분하고, 입법을 통해 이를 합법화

354) 나승권, 김은미, 최은혜, 앞의 보고서, 108-109면.

하고 있다. 그러나 규정의 내용을 살펴보면, 새로운 서비스 방식이 고려된 새로운 규제방식이라기 보다는 기존의 택시에 대한 규제와 동일하거나 택시에 적용되는 규제내용과 비교하여 시장 진입이나 관리 및 운영 측면에 있어서는 훨씬 더 상세하고 엄격한 요건을 규정하고 있다. 이러한 승차공유 플랫폼 서비스 사업에 대한 중국의 현행 규제 접근 방향에 대해서는 디지털 플랫폼을 통한 새로운 네트워크 융합 서비스라는 특수성을 반영하지 못한 규정이라는 비판적인 견해³⁵⁵⁾가 있다. 그 예로 상하이의 경우 승차공유 서비스 차량 및 운전자에 대해 기존의 택시보다 더 많은 요구사항을 규정하고 있음을 살펴볼 수 있다.³⁵⁶⁾

이와 같은 승차공유 플랫폼 서비스에 대한 중국 정부 및 지방정부의 규제정책은 기존의 택시사업과의 갈등을 줄이고, 택시사업과 승차공유 서비스 사업이 동등한 환경에서 경쟁을 촉진하여 보다 합리적이고 높은 수준의 서비스 활성화를 통해 보다 단기적으로 경제적 효과를 달성하기 위한 한 방법으로써 택시에 대한 규

355) Chenguo Zhang, 앞의 글, pp.5-6.

356) Chenguo Zhang, 앞의 글, p.7.

	승차공유 플랫폼 서비스 회사	택시회사
차량	<ul style="list-style-type: none"> -7인승 이하 승용차 -승객을 위해 예약된 승용차로 상하이에 등록된 차량 -차량 작동 안전 표준 충족할것(GPS)의 설치 및 비상 경보 시스템) -제3자 책임보험, 여객사고 상해보험 등에 가입할 것 -8년 이하의 차량 -2700cc 이상의 연료 차량, 최대 2650mm의 신에너지 차량 휠베이스 	<ul style="list-style-type: none"> -상하이 택시로 등록된 차량 -차량 및 내부 청결유지 -유효한 자격증 및 특수 차량면허 소지 -요금기준, 회사명, 회사의 전화번호 및 번호판 등의 표시를 지정된 위치에 설정 -중형 및 소형 차량의 경우 제공된 장치 계량기와 함께 설치 -소형차량의 경우 규정에 따라 차량 천장 등을 막을 수 있는 시설을 갖출 것
운전기사	<ul style="list-style-type: none"> -해당 도시에 거주하는 운전자 -운전면허 취득자, 최소 3년 이상의 운전경력 소지자 -신청일 기준 5년 이내 도로교통안전 위반건이 5건 이하인 자 -신청일 기준 5년 이내에 운전면허 취소 기록이 없는 자 -교통사고나 위험운전 전과, 약물 복용 기록, 음주 운전 기록이 없는 자 -신청일 기준 도로교통법 위반건이 5건 이하인 자 	<ul style="list-style-type: none"> -해당 도시에 거주하는 운전자 -현지 교통당국이 발급한 면허증을 소지 -택시기사 교육을 통과한 자 -운전면허 취소 후 5년 내 운전금지 -법률 및 현지 규정을 준수할 것 -중등교육 이상의 학력 소지자

<표 15> 상하이 기존 택시 회사와의 규정사항 비교

제와 유사한 방식의 규제체제를 채택한 것으로 보인다.

4. 소결

중국에서의 공유경제 관련 서비스는 광범위한 영역에 걸쳐 급속하게 성장하고 있다. 미국과 같은 여러 선진국들이 2008년부터 본격적으로 공유경제를 성장시킨 것에 비해 중국의 경우 2010년 이후부터 공유 서비스 기업들이 등장하기 시작하였음에도 불구하고 정부의 적극적인 지지와 자국의 거대 IT기업과의 제휴와 협력을 통해 공유경제 서비스 시장 점유율을 확대시켜 나가고 있다. 특히 승차공유 플랫폼 서비스 분야에 있어서는 바이두(Baidu), 알리바바(Alibaba), 텐센트(Tencent) 등 자국의 IT기업과의 모바일 결제 방식 연계 등을 적극 추진하여 ‘현금 없는 사회’로 진화하면서 그 영역을 확대해 나가고 있는 것으로 보인다. 여기에는 중국의 소비 성장을 주도하는 ‘바링허우(八零後)³⁵⁷⁾’가 소유보다 공동소비를 쉽게 받아들이고 있다는 점과 자본주의와 사유재산제도가 발달한 선진국과는 달리 공산주의의 색채가 아직 남아 있어 재산 공유에 대한 거부감이 적기 때문에 공유경제가 빠르게 성장할 수 있었다고 보고 있다.³⁵⁸⁾

앞서 살펴본 바와 같이 중국은 다양한 지침을 통해 정부차원에서 승차공유 서비스와 같은 인터넷 기반 신(新)산업이 성장할 수 있도록 특수성을 감안하여 행정허가, 등기 등 관련 제도를 정리·조정하고, 경쟁에 있어서는 시장의 자율에 맡기는 등 새로운 업종을 제약하지 않는 정책으로 필요시에만 점진적으로 규제를 도입하는 방식을 취하고 있다. 또한 승차공유 서비스에 대해서는 ‘온라인 예약차량(网络预约出租汽车)’이라는 새로운 분류를 통해 사회 전체에 편익을 가져다 줄

357) 바링허우(八零後)란, 1979년 중국의 정치가 덩샤오핑(鄧小平)이 산아제한 정책인 ‘독생자녀제(獨生子女制; 1가구 1자녀 정책)’를 시행한 후인 1980년대에 태어난 세대를 칭하는 말로, 약 2억 4,000만 명에 이르는 것으로 추정된다. 부모 세대와는 달리 중국이 개혁·개방을 표방한 후 도입된 시장경제 체제 아래에서 급속한 경제성장의 혜택을 누리며 물질적으로 풍요롭게 성장한 세대로, 개인주의적·소비지향적 성향과 개방적·합리적 사고방식을 지니고 있다. 또한 외국 문화를 거부감 없이 수용하고 개성을 추구하며, 교육수준이 높고, 컴퓨터와 인터넷을 능숙하게 활용하면서 글로벌 정보화시대에 적응한 세대로 보고 있다.
(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1346245&cid=40942&categoryId=31636> 참고, 2018.07.30. 접속.)

358) 김대호 (b), 「공유경제」, 커뮤니케이션북스, 2018, 62면.

수 있고, 기존 택시업계와의 공정한 환경에서 합리적인 방향으로 이를 해소해 나가려고 노력하고 있다. 특히 정부에서는 연료비와 통행요금 등을 분담하는 수준에서 출퇴근을 같이 하거나, 장거리 여행을 함께 하거나, 명절에 고향을 가기 위해 차량을 함께 이용하는 수준의 카풀이나 호의행위인 무상카풀과 같은 경우 환경오염방지, 에너지절약, 차량 혼잡방지 등을 위해 이를 권장하는 긍정적인 입장을 보이고 있는 점도 의미가 있다.³⁵⁹⁾

중국은 승차공유 서비스를 제공함에 있어서 수반되는 문제와 관련하여 먼저 정부차원에서 거시적인 가이드라인을 제시하고, 각 지방의 상황에 따라 지방정부에서 이를 관리하도록 하면서 이에 대해 지속적인 보완책을 마련하는 등의 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 한편, 각 지방정부에 따라 승차공유 서비스에 대한 규정 내용이 달리 이루어지고 있기는 하나, 구체적인 규제방향에 있어 기존의 택시에 대한 규제와 동일하거나 더 엄격한 요건을 요구하고 있는 지방정부의 규정은 승차공유 서비스의 운영 시스템 및 사업체계가 ICT와 여객운송서비스, 개인 간의 거래가 결합된 새로운 융합서비스라는 특수성이 제대로 반영되지 못한 규정이라고 생각되며, 이러한 면에서 국가적 차원에서의 정책방향과는 다소 일관성이 떨어지는 것으로 생각된다. 그러나 중국 정부차원에서 기존 택시산업에 경쟁을 도입함으로써 이에 대한 지속적인 지원과 활성화를 위한 노력으로 새로운 혁신을 수렴해 나가고 있는 점은 국내 실정법과 맞지 않는 제도라는 점을 들어 이를 전면적으로 금지하고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

359) 「온라인예약차량서비스운영임시방법(网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法)」 제38조에서는 개인 자가용 차량을 이용한 카풀의 경우 각 지방 정부의 별도 규정에 따르도록 하고 있으며, 제28조에서는 온라인 예약차량이 카풀을 빙자하여 불법 영업행위를 하는 것을 금지하고 있다. 또한 베이징시 교통위원회의 ‘베이징시 카풀에 관한 의견(关于北京市小客车合乘出行的意见)’에서는 승하차지점, 비용 분담 방식, 안전에 대한 책임 등을 승차이전에 합의하도록 권고 하면서 대기오염방지, 에너지절약, 차량의 혼잡방지 등의 목적을 위해 카풀을 지지하고 있는 것으로 보인다. (‘关于印发《北京市私人小客车合乘出行指导意见》的通知’, <http://news.dahe.cn/2016/12-21/107974009.html>, 2018.07.30.접속.)

Ⅳ. 일본

1. 차량·승차공유의 출현배경 및 현황

(1) 승차공유

일본에서는 최근 ‘공유경제(シェアリングエコノミー)’를 경제부흥 및 지역 활성화를 위한 하나의 방법으로 주목하고 있다. 공유경제의 개념을 도시 인프라에 적용시킴으로써 도시 전체의 경제 활성화 효과를 가져 오는 이른바 ‘공유도시(シェアリングシティ)’를 집중적으로 육성하고 있다.³⁶⁰⁾ 일본은 이미 오래 전부터 인구고령화와 저출산을 겪고 있으며, 경제성장 역시 정체 국면에 접어들고 있다. 이러한 상황에서 공유경제를 활용한 새로운 경제 발전 방향을 국가적 차원에서 추진하고 있으며, 대표적인 사례로 교통, 관광, 공공 및 민간 부동산, 사회복지, 고용창출, 지식·교육 서비스 등을 중심으로 공유도시를 추진 중에 있다.

특히 일본의 경우 버스, 신칸센(新幹線), 지하철 등의 교통 시스템이 전통적으로 잘 발달되어있다. 또한 비싼 물가로 인해 택시 요금 자체가 높은 수준이며, 상대적으로 택시와 콜택시의 공급이 많아 택시를 이용하기 어려운 환경이 아니고, 택시회사 자체적으로 승객의 편의를 고려한 서비스를 높이기 위해 택시보유 기준, 기사 자격, 서비스 품질 등을 엄격하게 관리해오고 있다. 때문에 일본국민에게 택시는 믿을 수 있고 안전한 이동수단이라는 인식이 강하다. 또한 택시의 종류에 있어서도 일반택시 외에 복지택시, 케어택시, 관광택시 등 다양한 택시 서비스가 제공되고 있다.

승차공유 서비스의 경우, 일본도 우리나라와 마찬가지로 여객운송에 대한 엄격한 규제와 택시업계의 반발로 인해 개인의 자가용 차량을 이용하여 승차공유 서비스를 제공하는 우버엑스(UberX) 서비스를 금지하고 있다. 이에 따라 우버재팬(UberJapan)은 2014년에 일본에 진출하여 현재는 도쿄(東京)에 한정하여 서비스를

360) ‘일본, 공유도시 추진으로 도시문제 해결 도모’,

<https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/8/globalBbsDataView.do?setIdx=246&dataIdx=165058>, 2018.07.31.접속.

제공하고 있으며, 승인된 기존의 전세승용차 사업자의 전세승용차를 배차하는 서비스인 우버블랙(UberBlak), 우버블랙벤(UberBlack Van)과 기존 택시사업자의 택시를 배차하는 우버택시(UberTaxi), 우버택시럭스(UberTaxiLux) 서비스만 운영 중에 있다.³⁶¹⁾ 일본에서의 우버(Uber)의 서비스는 적법하게 허가를 보유한 전세승용차 업체 및 택시 업체와의 제휴를 통해 중개자로서 관광청에 여행업자(旅行業)로 등록하여 운영되고 있어³⁶²⁾ 불법성 논란 없이 서비스가 제공되고 있다.

한편, 일본의 후쿠오카(福岡)에서는 도시 인프라를 활용하여 공유 서비스를 도입하는 ‘공유도시 구상(シェアリングシティ構想)’의 일환으로 2015년 2월 일본 최초로 우버(Uber)의 승차공유 서비스인 ‘민나노우버(みんなのウーバ)’가 시험적으로 도입되기도 하였다. 그러나 스마트폰의 앱(App)을 이용하여 근처에 있는 개인 운전자의 차량에 탑승하는 이러한 서비스는 국토교통성(国土交通省)의 ‘실험중단 지도(実験中止の指導)’에 의해 2015년 3월부터 서비스가 중단되었고, 2016년에는 도야마(富山)에서 우버서비스 제공이 예정되어 있었으나, 현지 택시 회사의 반발로 이 또한 결국 중단되었다.³⁶³⁾ 다만, 예외적으로 2016년 5월부터 대중교통이 부족한 교토(京都)의 교탄고(京丹後) 지역에 한하여 허가를 받은 NPO단체에 대해서만 제한적으로 우버 앱을 통한 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다.³⁶⁴⁾

또한 동일한 목적지로 이동하는 승객의 합승을 중개하는 카풀(カープール) 서비스의 경우, 차량 운전자에게 지불하는 비용이 실비 범위 내일 경우에는 이를 허용하고 있다. 일본의 대표적인 중장거리 카풀 중개 플랫폼인 ‘놏테코(のってこ)’

361) 현재 일본에서 우버(Uber)서비스는 도쿄에 한정하여 운영되고 있다. 서비스 종류로는 프리미엄 고급 전세승용차량(모범택시)을 배차하는 서비스인 우버블랙(UberBlak), 6인승 대형 고급 전세승용차량을 배차하는 서비스인 우버블랙벤(UberBlack Van)과 기존 택시사업자의 일반택시(법인택시)를 배차하는 우버택시(UberTaxi), 고급택시(모범택시)를 배차하는 우버택시럭스(UberTaxiLux) 서비스가 운영되고 있으며, 이러한 서비스는 사전 예약에 근거하여 운행되고 있다. (<https://www.uber.com/ko-KR/cities/tokyo/> 참조, 2018.08.01.접속.)

362) <https://www.uber.com/ja-JP/legal/terms/jp/> 참조, 2018.08.01.접속.

363) ‘우버의 日本市場攻略が行き詰まったワケ’, <https://toyokeizai.net/articles/-/200252?page=2>, 2018.08.01.접속.

364) 일본의 「도로운송법」 제78조, 제79조(「道路運送法」第78条, 第79条)에서는 자가용 자동차를 유상의 운송용으로 제공하는 것을 원칙적으로 금지 하면서 예외적인 경우로 시정촌(市町村)에서 NPO단체 등이 시정촌(市町村)의 구역 내 주민들의 운송을 실시할 경우 국토교통대신(国土交通大臣)의 허가를 받아 지역 또는 기간을 한정하여 자가용 유상 여객 운송을 제공할 수 있도록 규정하고 있다.

는 2007년에 카폴 플랫폼 서비스를 시작하여 현재 4만 명 이상의 회원이 등록되어 있다. 닷테코 서비스는 동일한 목적지로 이동하는 운전사와 같은 방면으로 이동하는 승객의 차량 동승을 매칭 시켜준 후, 승객에게 유류비, 통행료, 주차장 이용요금 등의 비용을 분담하도록 하고 있다.³⁶⁵⁾ 투자단계인 현재는 서비스 수수료가 무료로 제공되고 있으며, 차량 이용 후 승객이 차량 운전사에게 지불하는 비용을 실비의 범위 내로 한정하고 있기 때문에 여객 자동차 운송사업에 해당하지 않아 도로운송법상의 허가 또는 등록을 필요로 하지 않고 있다. 때문에 닷테코는 현재 대중교통수단이 부족한 지역을 중심으로 서비스 영역을 확대해 나가고 있다.³⁶⁶⁾³⁶⁷⁾

(2) 차량공유

일본은 경제적인 경차 생산을 중심으로 독특한 자동차제조 문화를 이루어 오고 있다. 2016년 일본에서는 소비세가 크게 오른 탓에 절약하는 소비경향과 실용적 소비패턴의식이 확산되어 이에 따라 자동차를 소유하기 보다는 빌려 타려는 경향이 크게 늘어나기 시작하였다.

일본 차량공유 서비스의 경우, 운전면허증, 정산용 신용카드 정보 등의 개인정보를 등록하여 회원가입 후 일정액의 기본요금을 내면 렌터카보다 차량을 저렴하게 빌릴 수 있으며, 언제 어디서든 스마트폰을 통하여 근처 주차장에 있는 차량을 확인한 후 바로 차량을 예약할 수 있다. 현재 일본의 차량공유 업체는 ‘타임즈 카 플러스(タイムズカープラス)’, ‘오릭스 카셰어(オリックスカーシェア)’, ‘카레코 카셰어링 클럽(カレコ・カーシェアリングクラブ)’이 주를 이루고 있다. 교통에콜로지모빌리티재단(公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団)에 따르면 2016년 기준, 일본의 전체 차고지 숫자는 10,810개, 차량 수는 19,717대, 회원 수는 846,240명으로 조사되었으며, 이중 위 3사에서 대부분의 차고지 91.5%(9,887

365) のってこ(notteco), <https://notteco.jp/> 참조, 2018.08.01.접속.

366) ‘安さだけではない相乗りの価値…notteco 代表取締役社長 東祐太郎氏 インタビュー’, <https://response.jp/article/2017/11/15/302534.html>, 2018.08.01.접속.

367) 赤山 英子, 自動車分野のシェアリングエコノミー -車の所有からモビリティサービス利用へ-, ARCレポート, 株式会社 旭リサーチセンタ, 2018, p.10.

개), 차량 89.0%(17,555대), 회원 93.4%(790,267명)을 점유하고 있는 것으로 나타났다.³⁶⁸⁾ 또한 야노경제연구소의 자료에 의하면, 일본의 차량공유 시장 규모는 2015년 202억 엔이었고, 2020년에는 295억 엔으로, 연평균 19.7%씩 성장될 것으로 전망하고 있다.³⁶⁹⁾

한편 일본은 높은 지가와 대중교통의 발달로 인해 미국이나 유럽 등과 같은 일반 도로 상에 거점을 설치하는 ‘도로거점형 차량공유 서비스’가 아닌 공동주택단지나 편의점, 지하철 역사 등에 소수의 거점을 설치하여 1~2대의 차량을 배치하여 운영하는 ‘시설거점형 차량공유 서비스’가 확산되어 있다. 이러한 방식이 발달한 이유는 일본 소비자들은 주로 출퇴근 등 일상 용도보다는 쇼핑과 같은 비일상적 특수 목적으로 차량공유 서비스를 이용하고 있으며, 상대적으로 왕복운행(round-trip) 빈도가 높은 이용 패턴을 보이기 때문이다. 최근에는 차량공유 거점에 전기차 충전 인프라를 동시에 설치하여 하이브리드차(hybrid car)와 전기차(electric vehicles)를 이용한 차량공유 서비스가 늘어나고 있다.³⁷⁰⁾

이와 같이 일본 차량공유 서비스 시장이 확대됨에 따라 혼다(HONDA)와 도요타(Toyota), 닛산(Nissan) 등 그 동안 자동차 판매 수요 감소를 우려하던 일본 자동차 제조업체들도 최근에는 적극적으로 차량공유 서비스 시장에 참여하고 있다. 미쓰비시종합연구소(三菱総合研究所)의 보고서에 따르면 일본 국내에서 자동차 생산이 가져오는 부가가치는 2016년 7조 엔(약 70조6천억 원)에서 2030년 6조5천억 엔(약 65조6천억 원)으로 감소할 것으로 예상하고 있는 반면, 차량 및 승차공유 서비스 산업의 부가가치는 2조2천억 엔(약 22조2천만 원)으로 늘어날 것으로 예측³⁷¹⁾하고 있다.

일본에서는 이미 차량공유 서비스가 매우 활성화 되고 있기 때문에 대도시를 중심으로 차량공유 서비스의 차고지와 차량 수가 지속적으로 확대되고 있으며, 대

368) 公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団, ‘わが国のカーシェアリング車両台数と会員数の推移’, http://www.ecomo.or.jp/environment/carshare/carshare_graph2016.3.html, 2018.08.01.접속.

369) 손종구, 「카셰어링, 공유경제 관심 속 시장 규모 지속적 증가」, KISTI 마켓리포트, 한국과학기술정보연구원, 2017, 2면.

370) 김정임, 「카셰어링 서비스 최근동향과 국내외 사례」, 한국환경산업기술원, 2014, 7면.

371) ‘차는 갖는게 아니라 공유하는것’... 카셰어링 5년새 5배 급성장’, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/06/22/0200000000AKR20180622074500073.HTML?input=1195m>, 2018.08.01.접속.

규모 기업의 적극적인 투자가 향후에도 계속될 것으로 예상되고 있어 차량공유 서비스 이용자 수의 증가 경향은 지속될 것으로 보인다.

2. 승차공유 규율현황

(1) 일본 도로운송법상 ‘백탁(白タク)행위’의 규제

일본 「도로운송법(道路運送法)」 제2조 제1항에서는 ‘도로운송사업(道路運送事業)’에 대해 ‘여객운송사업, 화물자동차 운송사업 및 자동차 도로사업’으로 정의하고 있으며, 같은 조 제3항에서 ‘여객운송사업(旅客自動車運送事業)’이란, 타인의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하는 사업’으로 정의하고 있다.³⁷²⁾ 동법 제4조 1항³⁷³⁾ 및 제43조 1항³⁷⁴⁾에서는 ‘여객운송사업(旅客自動車運送事業)’을 경영하기 위해서는 국토교통대신(国土交通大臣)의 허가(許可)를 필요로 하고 있으며, 운전자에 대해서도 연령, 운전경력 등의 일정한 요건을 갖추 것을 요구하고 있다.³⁷⁵⁾

특히 「도로운송법(道路運送法)」 제78조에서는 원칙적으로 자가용 자동차를 이용한 유상운송을 금지하고 있다. 다만, 예외적으로 (一) 재해와 같이 긴급을 요하는 때, (二) 특정 비영리활동 법인 등이 특정지역 주민들의 여객운송을 실시할 경우, (三) 공공의 복지를 확보하기 위해 불가피할 경우에는 이를 허용³⁷⁶⁾ 하고 있

372) 「도로운송법(道路運送法)」 제2조 (정의) 이 법에서 "도로운송사업(道路運送事業)"이란, 여객 자동차운송사업, 화물자동차운송사업 및 자동차도로사업을 말한다.

2. 이 법에서 "자동차운송사업(自動車運送事業)"이란, 여객자동차운송사업 및 화물자동차운송사업을 말한다.

3. 이 법에서 "여객운송사업(旅客自動車運送事業)"이란, 타인의 수요에 응하여 유상으로 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업을 말한다.

373) 「도로운송법(道路運送法)」 제4조 일반 여객운송사업(一般旅客自動車運送事業)을 경영하려는 자는 국토교통대신(国土交通大臣)의 허가(許可)를 받아야한다.

374) 「도로운송법(道路運送法)」 제43조 특정 여객운송사업(特定旅客自動車運送事業)을 경영하려는 자는 국토교통대신(国土交通大臣)의 허가(許可)를 받아야한다.

375) 「도로운송법(道路運送法)」 제25조 일반 여객운송사업자는 나이, 운전경력 기타 정령(他政令, 명령 또는 법령)으로 정하는 일정한 요건을 갖춘 자이어야 그 사업용 자동차의 운전을 할 수 있다. 다만, 당해 운행이 여객운송을 목적으로 하지 않는 경우에는 그러하지 아니하다.

376) 「도로운송법(道路運送法)」 제78조 자가용 자동차 (사업용 자동차 이외의 자동차를 말한다)는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 유상으로 운송을 제공해서는 안된다.

으나, 이 경우 국토교통대신(国土交通大臣)의 허가(許可) 또는 등록(登録)을 필요로 하고 있다.³⁷⁷⁾

이와 같이 일본에서는 자가용 자동차를 이용한 유상운송 서비스를 제공하는 행위인 이른바 ‘백탁(白タク)행위’³⁷⁸⁾을 금지하고 있기 때문에 개인이 자가용 차량을 이용하여 승차공유 서비스를 제공하는 우버엑스(UberX) 서비스를 전면 금지하고 있다. ‘백탁(白タク)’이란 백색의 번호판을 단 개인이 모는 택시를 의미하는 것으로 일본에서 택시는 영업 허가를 얻어 녹색 번호판을 달고 있는 반면, 택시와 유사한 행위를 하는 자가용 자동차는 백색의 번호판을 달고 있어 백탁이라고 불리고 있다. 즉, ‘백탁행위’란 영업행위가 인정되지 않은 자가용 자동차를 이용하여 택시와 같은 영업 활동을 하는 것으로 필요한 자격·면허·설비 등을 취득하지 않는 상태에서 이루어지는 불법 택시영업을 말한다. 2017년 재일 중국인이 중국인 관광객을 대상으로 한 백탁행위가 일본 내의 관광지, 공항 등에서 두드러지게 나타나고 있어 사회적으로 문제가 되고 있는 가운데, 이러한 백탁행위는 중국에서 사용하고 있는 승차공유 서비스 앱(App)을 통해 사전 예약 및 결제가 이루어지고 있어 현장을 적발하는데 있어 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 일본에서는 현재 도쿄(東京)지역에 한정하여 승인된 기존의 전세승용차 사업자의 전세승용차를 배차하는 서비스와 기존 택시사업자의 택시를 배차하는 서비스 외의 승차공유 서비스는 불법으로 규정하고 있다.

(2) 국토교통성(国土交通省)의 ‘민나노우버(みんなのウーバ)’ 실험중단 지도(実験中止の指導)

1. 재해에 대한 긴급을 요하는 경우
 2. 시정촌(市町村) (특별구를 포함한다), 「특정비영리활동촉진법(特定非営利活動促進法)」 제2조 제2항에서 규정하는 특정비영리활동법인(特定非営利活動法人) 및 국토교통성령(国土交通省令)으로 정하는 자가 다음 조의 규정에 의하여 시정촌(市町村) 구역 내 주민의 여객운송(국토교통성령으로 정하는 자가용 유상여객운송)을 하는 경우
 3. 공공의 복지를 위해 부득이한 경우 국토교통대신(国土交通大臣)의 허가(許可)를 받아 지역 또는 기간을 한정하여 여객운송을 제공하는 경우
- 377) 「도로운송법(道路運送法)」 제79조 자가용 유상여객 운송을 하고자 하는 자는 국토교통대신(国土交通大臣)이 행하는 등록(登録)을 받아야 한다.
- 378) ‘白タクとは | 禁じている法律と解禁のメリット・デメリット’, <https://jico-pro.com/magazine/35/> 참조, 2018.08.02.접속.

2015년 2월 일본 최초로 후쿠오카(福岡)에서는 우버(Uber)의 승차공유 서비스인 ‘민나노우버(みんなのウーバ)’가 시험적으로 도입되었다. 그러나 스마트폰의 우버 앱(App)을 이용하여 근처에 있는 개인 운전자의 차량에 탑승하는 이와 같은 서비스는 ‘백탁(白タク)행위’에 해당할 가능성이 높다는 국토교통성(国土交通省)의 ‘실험중단 지도(実験中止の指導)’에 의해 그 해 3월부터 서비스가 전면 중단되었다.

국토교통성의 견해에 따르면, ‘도쿄에서 서비스되고 있는 우버블랙(UberBlak), 우버블랙벤(UberBlack Van)과 우버택시(UberTaxi), 우버택시럭스(UberTaxiLux) 서비스의 경우 허가를 보유한 제휴 전세승용차 또는 택시를 배차하는 반면, 민나노우버의 경우 허가를 받지 않은 운전자의 차량을 이용한 유상행위에 해당하여 이용자의 안전성 확보를 위해 이를 금지하였다’고 밝혔다. 더불어 유상행위에 해당되지 않아 허가가 불필요한 경우로써는 ① 호의에 대한 임의의 사례로 인정되는 경우 ② 금전적 가치 환산이 곤란하거나 유통성이 부족한 물건이 지불되는 경우(상품권, 귀금속 등의 환금성, 유통성이 높은 것은 이에 해당하지 않음) ③ 실비 내의 범위에 내에서 대가를 부담하는 경우(유류비, 통행료, 주차요금 등)등이 이에 해당하며, 차량 운행 후 어떠한 형태로든 우버에서 자가용 운전자에게 보수가 지불될 경우에는 그 운송은 ‘유상’으로 분류되는 것으로 판단하고 있다.³⁷⁹⁾

따라서 앞서 살펴본 바와 같이 동일한 목적지로 이동하는 승객의 합승을 중개하는 카풀(カープール) 서비스인 닛테코(のってこ)와 같이 운전자에게 지불하는 비용이 실비 범위 내로써 운전자가 이익을 얻기 위한 목적으로 승차공유 서비스를 제공하는 것이 아닌 경우에만 이를 허용하고 있다. 「도로운송법(道路運送法)」 제79조의8 제2항에서는 자가용 유상 여객운송이 허용되는 경우로써 ‘운전자가 받는 대가는 연료비와 도로 통행료, 주차장 요금, 인건비·사무소 경비 등을 포함한 실비의 범위 내’로 규정하고 있으며³⁸⁰⁾, 그 대가의 기준에 대해서는 「도로

379) ‘UberやLyftなど世界で急拡大中のライドシェア。なぜ日本では広まらないのか？その原因はこんな法律にあった。’ -弁護士岡本杏莉のシェアにまつわる法律相談所,

https://share.jp/column/sharingeconomy_law/rideshare/, 2018.08.02.접속.

380) 「도로운송법(道路運送法)」 제79조의 8. 자가용 유상여객 운송업자는 그 업무의 개시 전에 여객으로부터 수수하는 대가를 정하고 국토교통성령(国土交通省令)으로 정하는 바에 따라 이를 그 사무소에서 공중으로 보기 쉽게 게시하거나 사전에 여객에게 설명해야 한다. 이를 변경할 때에

운송법시행규칙(道路運送法施行規則)」 제51조의15 제3호에서 ‘영리를 목적으로 하고 있다고 할 수 없는 타당한 범위’로 규정하고 있다.³⁸¹⁾

3. 규제완화 정책

앞서 살펴본 바와 같이 일본에서 우버(Uber)와 같은 개인의 자가용 차량을 이용한 승차공유 서비스는 경쟁 격화와 수입 감소를 우려하는 택시업계의 반발과 정부의 규제로 인해 금지되고 있는 상황이다. 일본의 택시 요금은 ‘공공요금(公共料金)’으로 취급되면서 정부의 가격 설정에 대한 인가(認可)로 유지되어 왔기 때문에 경쟁 원리가 작용하기 어려운 환경이 이어져 왔다. 또한 승차공유 서비스 운전사들의 미숙한 운전으로 인한 사고 및 승객의 안전에 대한 우려를 강조하면서 택시업계는 이러한 규제 완화에 반대하고 있는 입장이다.³⁸²⁾ 그러나 승차공유 서비스 보급의 세계적인 추세에 따라 일본에서도 이에 관한 논의가 활발해지면서 일본전국택시연합은 ‘라이드 셰어문제 대책특별위원회’를 구성하여 2016년 10월 이에 대한 대책안으로 배차 애플리케이션 개발, 사전요금결정, 합승 택시 도입 등 11항목³⁸³⁾에 걸친 사업의 목표를 설정하는 등 승객의 편의성 향상을 위한 다양한

도 마찬가지로 한다.

2. 전항의 대가는 실비의 범위 내의 것이어야 하고 그 외에는 국토교통성령(国土交通省令)에서 정하는 기준에 따라 정해진 것이어야 한다.

381) 「도로운송법시행규칙(道路運送法施行規則)」 제51조의15조 법 제79의8 제2항의 여객으로부터 징수하는 대가의 기준은 다음과 같다.

1. 여객운송에 필요한 연료비 그 외의 비용을 감안하여 실비의 범위 이내라고 인정되는 것.
2. 합리적인 방법으로 규정되고 여객에게 있어서 명확한 것.
3. 대중교통 공백지역의 유상운송 및 복지유상운송과 관련된 대가에 있어서는 해당 지역에서의 일반여객자동차운송사업과 관련한 운임 및 요금을 감안하여 당해 자가용 유상여객운송이 영리를 목적으로 하고 있다고 할 수 없는 타당한 범위 내(当該自家用有償旅客運送が営利を目的としているとは認められない妥当な範囲内)이어야 하고, 운영협의회(運営協議会)에서 협의가 이루어지고 있는 것.

382) ‘国がタクシー業界を保護してウーバーを規制 `国民にとって望ましいことなのか?’, http://biz-journal.jp/2017/12/post_21773_2.html, 2018.08.02.접속.

383) 11항목의 대처 방안의 내용: 1. 기본요금인하 2. 합승요금도입 3. 사전요금결정 4. 탄력적 가격 설정 5. 정액운임 6. 상호레이팅(相互レイティング) 7. 유니버설디자인 8. 택시전면광고 9. 제2종 면허(第二種免許)의 완화 10 프라이빗 리무진(プライベート・リムジン) 11. 합승택시(の乗合タクシー) 등이며, 다른 나라의 택시업계가 겪은 갈등상황을 면밀히 관찰하고 같은 일이 일본에서 벌어지지 않도록 대비하고 있는 것으로 보인다.

노력을 추진하고 있다.³⁸⁴⁾

일례로 일본 택시업계는 2017년 8월부터 도쿄(東京)에서 승차 전에 미리 운임을 결정하는 시스템의 실증실험을 시작하였다. 택시승차 앱(App)을 이용하여 택시를 호출하면서 출발지와 목적지를 입력하면 예상 운임이 나오고, 미터기 요금에 상관없이 사전 결정된 요금으로 요금이 결제된다. 4개 택시회사의 4천 6백대가 이러한 실증실험에 참가하였으며, 이를 통해 나온 자료를 기초로 국토교통성(国土交通省)이 새로운 제도설계를 진행할 예정이다. 또한 단거리의 요금을 낮추고 장거리의 요금을 높이는 방법으로 도쿄를 방문하는 가까운 역이나 명소 등을 찾는 단거리 승차(チョイ乗り)를 하는 관광객들의 택시수요를 높이기 위해 택시 기본 요금을 개선하였다.³⁸⁵⁾

특히 일본의 택시업계는 택시시장 축소와 운전기사의 고령화, 일손부족 등의 문제를 안고 있다. 지난 10년 사이에 택시 이용객수는 30%, 운송매출은 20% 정도 감소했으며, 65세 이상의 택시 운전사가 2016년 28.4%에 달할 정도로 고령화가 진행되고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 일본의 택시업계는 생산성을 높이는 등의 일환으로 일본 최대 통신업체인 ‘NTT도코모(NTT Docomo)’와의 협업을 통해 스마트폰 위치정보 데이터와 승차 데이터, 날씨 정보 등을 분석해 30분 후의 수요를 예측하여 택시를 효율적으로 배차하는 방안을 개발하고 있으며,³⁸⁶⁾ 로봇 스타트업 회사인 ‘ZMP’와의 협업을 통해 자동운전 시스템을 개발하는 등 다양한 시도를 하고 있다.³⁸⁷⁾ 더불어 2020년 도쿄 올림픽을 앞둔 일본에서는 관광객 유치를 위한 ‘택시배차 플랫폼 사업’에 대한 기업들의 투자가 높아지고 있다. ‘도요타(TOYOTA)’는 앱 택시인 ‘재팬택시(JapanTaxi)’에 75억엔(약 752억원)을 투자하였으며³⁸⁸⁾, ‘소니(SONY)’ 역시 일본 주요 택시회사 5곳과 협력하여 과거 탑

384) ‘全タク連10月定例正副会長会議ライドシェア特別委の11項目案を了承アプリ特別委を新設委員長に天野氏’ http://traport.biz/news/x161016_1.html, 2018.08.02.접속.

385) 国土交通省,

‘来月30日から東京で410円タクシーが走ります`東京のタクシー初乗り運賃の引下げ等について’, http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000255.html, 2018.08.02.접속.

386) ‘人工知能を活用したタクシー乗車需要予測サービス「AIタクシー」提供開始’, https://www.nttdocomo.co.jp/info/news_release/2018/02/14_00.html, 2018.08.02.접속.

387) ‘日の丸交通とZMP`自動走行タクシーの配車を見据えた 配車アプリ開発で協業を開始’, https://www.zmp.co.jp/news/pressrelease_20170615, 2018.08.02.접속.

388) ‘トヨタがJapanTaxiに約75億円を出資`タクシー向けサービスの共同開発検討へ’,

승기록, 교통상황, 기상조건에 따라 인공지능(AI) 프로그램으로 택시를 배차하는 서비스를 개발하고 있으며,³⁸⁹⁾ 일본 최대 택시 업체인 ‘제일교통산업(第一交通産業)’은 우버, 디디추싱과 택시 배차 앱 서비스 제휴를 위한 협의 중에 있다.³⁹⁰⁾ 또한 최근에는 같은 방향으로 가는 승객들을 중개하여 이용거리에 맞는 공평한 요금을 분담시키는 스마트폰 합승 앱을 이용한 ‘합승택시’의 실증 실험을 실시하는 등 일본 택시업계에서는 이미 다양한 변화를 시도하고 있으며,³⁹¹⁾³⁹²⁾ 택시 서비스의 향상을 통해 IT화·국제화·다양화 등 혁신에 대응하려는 것으로 보인다.

한편 이용자 보호의 관점에서 승차공유 서비스를 규제해오던 일본 정부에서도 최근에는 이러한 규제에 있어 서서히 변화를 추진하고 있는 것으로 보인다. 2015년 10월 아베총리는 ‘국가전략특별구 자문회의(国家戦略特別区諮問会議)’에서 “일본을 찾는 외국 관광객이 보다 편리하고 쾌적하게 체류할 수 있도록 교통편이 불편한 과소지(過疎地) 등에서 관광객의 교통수단으로서 자가용 자동차의 활용을 확대 하겠다”³⁹³⁾고 밝혀 승차공유 서비스에 대한 규제 완화의 의견을 보였다. 이후 2016년 5월에 「국가전략특별 구역법(国家戦略特別区域法)」이 일부 개정되어 버스나 택시 등의 교통이 부족한 과소지 지역의 주민과 관광객의 이동편의를 위해 인정된 구역 내에서의 자가용 자동차 유상운송 서비스의 활용을 확대시켰다. 또한 2017년 12월 ‘국가전략특별구 자문회의’에서는 효고현(兵庫県) 야부시(養父市)의 ‘관광객 전용 자가용 유상 여객 등 운송사업의 구역계획’이 인정되어 2018년 5월부터 효고현 야부시의 일부 지역에서 자가용 자동차를 이용한 승차공유 서비스가 시작될 예정이다.³⁹⁴⁾ 이러한 일본 정부의 움직임은 승객의 안전성 확보라

<https://jp.techcrunch.com/2018/02/08/toyota-japantaxi/>, 2018.08.03.접속.

389) ‘Sonyも日本でタクシー配車サービスを開始、AI利用を差別化要因に’,

<https://jp.techcrunch.com/2018/02/20/2018-02-20-sony-corp-to-launch-an-ai-based-taxi-hailing-service-in-japan/>, 2018.08.03.접속.

390) ‘米ウーバー、第一交通と提携協議 タクシー大手とは初’,

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO27074310Z10C18A2MM0000/>, 2018.08.03.접속.

391) 赤山 英子, 앞의 글, p.11.

392) 国土交通省, ‘平成30年1月から「相乗りタクシー」実証実験開始-相乗りで、タクシー利用を割安に-’ http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000273.html, 2018.08.02.접속.

393) 首相官邸, ‘国家戦略特別区域諮問会議’,

https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201510/20senryaku_tokku.html, 2018.08.03.접속.

394) 国土交通省 国土交通政策研究所, 運輸分野における個人の財・サービスの仲介ビジネスに係る国際的な動向・問題点等に関する調査研究, 国土交通政策研究 第148号, 2018, p.104.

는 과제에 응하면서도 혁신에 대한 규제를 유연화하려는 것으로 파악된다.

4. 소결

일본 승차공유 서비스의 경우, 2014년 우버(Uber)가 서비스를 시작하였으나 우리나라와 마찬가지로 일본에서는 개인의 자가용 차량을 이용한 우버엑스(UberX) 서비스가 금지되고 있기 때문에 기존 택시사업자의 택시(모범택시)를 배차하는 우버블랙(UberBlack)이 도쿄(東京) 도심부 일부에 한정하여 운행을 시작하여 현재까지도 한정적으로 서비스가 제공되고 있다. 한편, 차량공유 서비스의 경우에는 차량 구입과 유지비용 부담으로 젊은층의 '탈(脫)자동차' 현상이 일어나면서 2009년부터 고령화된 뉴타운 또는 대학주변 지역을 대상으로 서비스가 확대되기 시작하여 공익재단 교통에콜로지모빌리티재단(公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団)에 따르면 현재 일본의 차량공유 서비스 회원 수는 132만 명으로 5년 사이 5배가 늘어난 것으로 나타났다.³⁹⁵⁾

앞서 살펴본 바와 같이 일본에서는 우리나라와 마찬가지로 개인이 자가용 차량을 이용하여 승차공유 서비스를 제공하는 것을 금지하고 있기 때문에 적법하게 허가를 보유한 전세승용차 업체 및 택시 업체와의 제휴를 통해 기존의 전세승용차나 택시를 중개하는 서비스만 일부 한정되어 운영되고 있다. 또한 일본의 높은 물가로 인해 차량공유 서비스의 경우 매우 활성화 되고 있으며, 자동차 제조업체들도 최근에는 적극적으로 차량공유 서비스 시장에 참여하는 등 차량공유 서비스 이용자 수의 증가 경향은 지속될 것으로 예상된다.

한편, 최근 일본 정부에서는 이용자 편의를 높이기 승차공유에 대한 규제완화를 추진하려는 입장을 보이고 있지만, 택시업계의 반발로 인해 아직까지는 직접적인 법률 개정이나 적용기준 대폭 완화 등의 변화는 없을 것으로 예상된다.³⁹⁶⁾ 특히 일본 정부는 「도로운송법(道路運送法)」의 직접 적용을 전제로 안전 확보라

395) 2018 公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団調べ,
‘わが国のカーシェアリング車両台数と会員数の推移’,

http://www.ecomo.or.jp/environment/carshare/carshare_graph2018.3.html, 2018.08.06.접속.

396) 佐口和郎, サンフォード・ジャコビー, トーマス・アルトゥーラ, 日本におけるライドシェア問題のインパクトーUberを事例として, 日本経済国際共同研究センタ(CIRJE), 2018, p.17.

는 이유에서 승차공유 서비스 운행 관리에 대해 이를 엄격하게 운용하는 입장을 보이는 동시에 승차공유 서비스 도입에 있어서는 사고 등에 대한 책임 소지를 명확히 하고 운전자에 대한 자격을 엄격하게 규정하는 등의 조치가 취해져야 한다는 입장을 보이고 있다. 더불어 기존 택시업계가 ICT 시대의 경쟁 격화에 대응할 수 있도록 다양한 서비스를 제공할 것을 장려하는 입장을 취함으로써 향후 승차공유 서비스가 도입 될 경우 모든 가능성에 대응할 수 있는 혁신방안을 고려하고 있는 것으로 보인다.

V. 기타국가

싱가포르의 경우, 공공버스, 도시고속철도(MRT), 트램(LRT), 택시 등 다양한 교통수단이 발달되어 있다. 싱가포르에서 자동차를 구매하기 위해서는 차량취득권(Certificate of Entitlement, CoE)을 취득하여야 하며, 그 발행 수를 육상교통청(Land Transport Authority, LTA)이 관리함으로써 자동차의 증가율을 제한하고 있어³⁹⁷⁾ 자가용 차량을 소유하는데 어려움이 많기 때문에 정부에서 대중교통의 이용을 적극 권장하고 있다. 싱가포르에서 승차공유 서비스는 2013년 우버(Uber)가 진출하여 우버엑스(UberX), 우버풀(UberPOOL), 우버이그젝(UberEXEC)³⁹⁸⁾, 우버택시(UberTaxi) 서비스를 제공³⁹⁹⁾하고 있는 한편, 싱가포르에서는 자국 기반의 회사인 그랩(Grab)이 2013년 모바일 택시 배차 서비스인 그랩택시(GrabTAXI) 서비스를 제공하기 시작하여 2014년에는 그랩카(GrabCAR), 그랩셰어(GrabSHARE), 그랩히치(GrabHITCH) 등으로 서비스 영역을 넓혀 최근에는 우버의 사업권을 인수하면서 차량·승차공유 서비스 시장이 폭발적으로 성장하고 있다. 그랩은 현재 싱가포르, 말레이시아, 인도네시아, 태국, 베트남, 필리핀 등 동남아시아 8개 국가

397) Land Transport Authority, 'Annual Vehicle Statistics 2017', https://www.lta.gov.sg/content/dam/ltaweb/corp/PublicationsResearch/files/FactsandFigures/MVP01-6_Cars_by_make.pdf 참조, 2018.08.09.접속.

398) 영업용 면허와 보험에 가입된 전문 운전기사가 4인용 또는 6인용 차량을 이용하여 서비스를 제공.

399) Uber, <https://www.uber.com/ko-KR/cities/singapore/>, 2018.08.06.접속.

180여개 도시에서 동남아시아의 상황에 맞추어 개인 승용차, 버스, 택시, 오토바이, 자전거, 렌트, 카풀 서비스, 음식배달서비스 등 다양한 서비스를 제공하고 있으며,⁴⁰⁰⁾ 신용카드 보급률이 낮은 동남아시아 특성을 고려하여 승객에게 현금 결제 방식을 허용하고 있다. 승차공유 서비스의 경우, 자신이 소유하고 있는 차량을 이용하거나 택시회사 또는 렌터카 회사에서 빌린 차량을 이용하여 서비스하는 형태로 제공되고 있다.⁴⁰¹⁾ 차량 운전사는 육상교통청(LTA)의 허가를 필요로 하고 있으며, 일반 택시의 요금을 초과하지 않도록 규제하고 있다. 개인 자가용 차량을 이용한 카풀(carpool)의 경우, 2015년 3월부터 시행된 도로교통법의 ‘ROAD TRAFFIC (CAR POOLS) (EXEMPTION) ORDER 2015’에 따라 카풀을 통해 얻게 되는 수익이 실비 범위 내일 경우에만 이를 허용하고 있으며, 카풀 운전자의 서비스 제공 횟수를 1일 최대 2회로 제한하고 있다.⁴⁰²⁾ 싱가포르 정부는 승차공유 서비스와 같은 혁신 서비스에 대해 긍정적이며, 기존의 택시운전기사, 승차공유 서비스 운전자, 택시 사업자, 렌터카 사업자, 차량·승차공유 플랫폼 사업자와의 제휴를 통해 점진적인 입법 및 정책 변화를 추진⁴⁰³⁾하고 있는 입장인 것으로 보인다.

인도네시아의 경우, 지하철의 부재와 버스 노선의 부족, 자동차를 위한 기반시설 부족 등으로 인구의 40%이상이 오토바이와 같은 이륜차를 주요 교통수단으로 사용하고 있다.⁴⁰⁴⁾ 이로 인해 이륜차 또는 삼륜차 택시가 발달되어 있으나, 체계 없이 운영되고 있는 이륜택시 등으로 인해 자카르타(Jakarta)를 포함한 수도권을 중심으로 교통 체증 문제가 심각한 상황이다. 인도네시아에서 승차공유 서비스는 우버(Uber)와 그랩(Grab), 고젝(Gojek)을 중심으로 서비스가 제공되고 있다. 우버의 경우 2014년 자카르타를 중심으로 주요 30개 도시에서 우버엑스(UberX), 우버블

400) Grab, <https://www.grab.com/sg/>, 2018.08.06.접속.

401) 国土交通省 国土交通政策研究所, 앞의 글, p.13.

402) ‘Road Traffic (Car Pools) (Exemption) Order 2015’, <https://sso.agc.gov.sg/SL/RTA1961-S94-2015>, 2018.08.06.접속.

403) ‘Singapore’s public transport must make quantum leap forward: Khaw Boon Wan’, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/singapore-s-public-transport-must-make-quantum-leap-forward-khaw-8097954>, 2018.08.06.접속.

404) 籾井大輔, ‘ジャボデータバック圏での公共交通の現状と課題’, 運輸と経済 第74巻 第1号, 2014, pp.106-107.

랙(UberBlack), 우버풀(UberPOOL), 우버모터(UberMoter) 서비스를 제공하고 있으며⁴⁰⁵⁾, 그랩의 경우 2014년 영업을 시작하여 자카르타를 포함한 15개 도시에서 그랩카(GrabCAR), 그랩택시(GrabTAXI), 그랩바이크(GrabBIKE), 그랩히치(GrabHITCH) 서비스를 제공하고 있다.⁴⁰⁶⁾ 한편, 교통 체증과 대중교통의 불편을 해소할 대안으로 2010년부터 이륜차 택시 중개 서비스를 시작해 온 자국의 스타트업 회사인 고젝이 2015년부터 이륜차뿐만 아니라 일반차량, 택시를 이용한 차량·승차공유 서비스로 영역을 넓히면서 인도네시아 이용자 점유율 56%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴⁰⁷⁾ 고젝은 자체 선불 충전 결제시스템인 ‘고페이(GoPay)’와의 연계를 통한 모바일 차량·승차공유 앱(App) 서비스함으로써 체계 없이 운행되던 인도네시아의 영업용 오토바이(Ojek) 시장을 유연하게 정비해 나가고 있으며, 현재는 음식주문(GoFood), 퀵서비스(GoSend), 장보기(GoMart), 약 배달(GoMed) 등의 생활밀착형 서비스와 출장 청소(GoClean), 화장(GoGlam), 마사지(GoMassagi), 자동차정비(GoAuto) 등 18가지의 서비스를 제공하면서 다양한 영역으로 서비스 분야를 넓혀가고 있다.⁴⁰⁸⁾ 인도네시아에서 승차공유 서비스의 경우, 2015년부터 모바일을 통한 승차공유 서비스가 본격적으로 성장함에 따라 기존 택시업계와 승차공유 서비스 업계와의 갈등이 이어지고 있다. 이에 따라 인도네시아 교통부에서는 2016년부터 모바일 승차공유 서비스에 대해 여러 차례에 걸쳐 규제를 시행해 오고 있다.⁴⁰⁹⁾ 인도네시아 내에서는 그랩, 고젝 등과 같은 모바일 승차공유 서비스 회사를 ‘IT회사’가 아닌 ‘운송회사’로 분류하여 오토바이를 통한 승차공유 서비스를 대중교통 체계 안에 편입시켜 엄격하게 관리해야 한다는 의견도 있으나, 의회와 헌법재판소는 시민의 편익과 시장경제 원칙을 이유로 지나친 규제보다는 합법화를 유도하고 있는 것으로 보인다.⁴¹⁰⁾

필리핀의 경우, 마닐라(Manila)를 포함한 수도권을 중심으로 전체 교통량이 이

405) Uber, <https://www.uber.com/ko-KR/cities/jakarta/>, 2018.08.07.접속.

406) Grab, <https://www.grab.com/id/>, 2018.08.07.접속.

407) ‘토종업계가 건재한 인도네시아에선 그랩 독점 무풍지대’, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/05/14/2018051400072.html, 2018.08.07.접속.

408) Gojek, <https://www.go-jek.com/>, 2018.08.08.접속.

409) 国土交通省 国土交通政策研究所, 앞의 글, pp.21-26.

410) ‘그랩·고젝… ‘아세안 유니콘’ 잇단 탄생’, <http://news.hankyung.com/article/2018031935471>, 2018.08.08.접속.

미 도시 도로의 교통 용량을 초과하고 있는 상황이다. 이에 따라 정부에서는 이와 같은 교통 체증 완화를 위해 수도권을 중심으로 번호판의 번호구분을 통해 요일에 따라 주행 제한을 가하거나⁴¹¹⁾, 여러 명이 탑승한 차량을 우선하는 HOV(High Occupancy Vehicle)레인을 추진⁴¹²⁾하는 등 다양한 정책을 추진 중이다. 필리핀에서 차량·승차공유 서비스의 경우, 2014년부터 우버(Uber)의 우버엑스(UberX), 우버블랙(UberBLACK), 우버풀(UberPOOL)⁴¹³⁾과 그랩(Grab)의 그랩택시(GrabTAXI), 그랩카(GrabCAR), 그랩셰어(GrabSHARE)⁴¹⁴⁾를 중심으로 서비스가 제공되고 있다. 필리핀 교통통신부(Department of Transportation and Communication)에서는 2015년 교통 체증에 신속히 대응할 수 있는 새로운 교통 서비스의 도입하기 위해 ‘Department Order No. 2015-011’을 통해 미국과 같이 모바일 차량·승차공유 서비스 사업자를 ‘운송네트워크회사(Transportation Network Company, TNC)’로, 모바일 승차공유 서비스를 ‘운송네트워크 차량서비스(Transportation Network Vehicle Service, TNVS)’로 분류하여 필리핀 육상교통위원회(Land Transportation Franchising and Regulatory Board, LTFRB)의 허가를 받도록 규정하고 있다.⁴¹⁵⁾ 이때 운송네트워크회사(TNC)나 운송네트워크 차량서비스(TNVS)를 제공하기 위해서는 필요한 면허(Certificate of Public Convenience, CPC)를 취득하고, 운전사의 목록을 제출하도록 의무화 하고 있다. 또한 승차공유 서비스 운전사에게는 직업운전면허증(National Bureau of Investigation, NBI)과 필리핀 국가경찰(Philippine National Police, PNP)의 증명서를 필요로 하고 있다.⁴¹⁶⁾ 이처럼 필리핀에서는 기존의 교통 인프라를 개선하기 위한 대안 중 하나로서 승차공유 서비스를 추진하고 있는 것으로 판단된다.

베트남의 경우, 하노이(Hanoi)와 호찌민(HoChiMinh)을 중심으로 이륜차를 이용

411) ‘MMDA to keep no window hours on number coding policy’, <https://www.autoindustriya.com/auto-industry-news/mmda-to-keep-no-window-hours-on-number-coding-policy.html>, 2018.08.08.접속.

412) ‘MMDA to implement EDSA carpool lane starting Dec. 11’, <http://cnnphilippines.com/transportation/2017/12/07/mmda-edsa-carpool-lane.html>, 2018.08.08.접속.

413) Uber, <https://www.uber.com/ko-KR/cities/manila/>, 2018.08.08.접속.

414) Grab, <https://www.grab.com/ph/driver/car/>, 2018.08.08.접속.

415) Republic of the Philippines Department Of Transportation And Communications, <http://dotr.gov.ph/images/issuances/DO/2015/DO2015-11.pdf>, 2018.08.08.접속.

416) 국토교통부 국토교통정책연구소, 앞의 글, pp.53-54.

하여 이동하는 형태가 높고, 최근에는 개인 승용차 이용률도 급상승하고 있어 교통 체증 문제가 나타나고 있다.⁴¹⁷⁾ 베트남에서는 이러한 교통 체증 해소를 위해 도시철도, 지하철 등 공공 교통 인프라 정비계획을 진행 하고 있으나 계속된 사업의 지연으로 이러한 교통 체증은 앞으로 지속될 것으로 보인다.⁴¹⁸⁾ 베트남에서 승차공유 서비스의 경우, 2014년부터 우버(Uber)가 하노이와 호찌민에서 영업을 시작하였으며, 그랩(Grab)은 기존 택시 사업자와 제휴하는 형태로 영업을 시작하였다. 그러나 베트남 정부에서 모바일 앱(App) 기반의 차량·승차공유 서비스에 대해 법적 적법성이 없다는 견해⁴¹⁹⁾를 보이면서 실제로 우버 차량을 불시에 단속하는 등 모바일을 통한 승차공유 서비스를 법적으로 허용하지 않았으나, 이후 2016년 베트남 교통부(Ministry of Transport, MOT)의 ‘Decision 24/QD-BGTVT’의 제정⁴²⁰⁾으로 교통 업계의 IT활용을 목적으로 한 차량·승차공유 서비스 제공이 2016년부터 2018년까지 한정적으로 허가되게 되었다. 이에 따라 허가를 취득하여 합법적인 차량·승차공유 서비스 제공이 가능하게 되어 현재 베트남에서는 우버의 우버엑스(UberX), 우버블랙(UberBLACK)⁴²¹⁾과 그랩의 그랩택시(GrabTAXI), 그랩카(GrabCAR), 그랩바이크(GrabBike), 그랩셰어(GrabShare⁴²²⁾)를 중심으로 서비스가 제공되고 있다. 이처럼 베트남에서는 기존의 교통 체증문제를 개선하기 위한 대안 중 하나로써 승차공유 서비스 추진에 대해 긍정적인 입장인 것으로 판단된다.

417) ‘Vietnam’s passenger vehicle market continues to grow’,
<http://www.marketresearchvietnam.com/vietnams-passenger-vehicle-market-continues-to-grow/#!>,
 2018.08.13.접속.

418) ‘Vietnam PM pushes work on long-delayed metro lines in Saigon’,
<https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-pm-pushes-work-on-long-delayed-metro-lines-in-saigon-3736628.html>, 2018.08.13.접속.

419) ‘Uber taxis ruled illegal in Vietnam following complaint’,
<http://www.thanhniennews.com/business/uber-taxis-ruled-illegal-in-vietnam-following-complaint-34783.html>, 2018.08.13.접속.

420) Ministry of Transport (Vietnam), ‘Decision No. 24/QD-BGTVT’,
<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/cong-nghe-thong-tin/Quyết-dinh-24-QD-BGTVT-thi-diem-ung-dung-khoa-hoc-cong-nghe-quan-ly-van-tai-hanh-khach-theo-hop-dong-306217.aspx>, 2018.08.13.접속.

421) Uber, <https://www.uber.com/en-SG/cities/ho-chi-minh-city/>, 2018.08.13.접속.

422) Grab, <https://www.grab.com/vn/en/>, 2018.08.13.접속.

Ⅵ. 국외현황 비교분석 및 시사점

1. 국외현황 비교

ICT 기반의 융·복합 기술을 활용한 공유경제 플랫폼 서비스의 등장은 P2P 형태의 새로운 시장을 조성해 나가면서 혁신적인 방법으로 경제활동의 전반을 촉진하고 있으며, 이러한 현상은 이제는 미국과 유럽, 아시아 등 세계 모든 곳에서 확인되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 미국과 유럽, 중국, 일본 등 대부분의 국가에서는 공유경제를 경제성장 및 활성화 등의 측면에서 기존의 산업·경제구조를 변화시킬 수 있는 중요한 요인으로 인식하고 이에 따라 각 국가의 실정에 맞는 입법과 제도, 정책을 정비해 나가고 있음을 확인할 수 있다. 특히 승차공유 플랫폼 서비스라는 새로운 사업모델이 기존의 여객운송 및 택시산업과 충돌함에 따라 이를 기존산업의 규제체제로 적용할 것인지, 새로운 영역으로 수용하여 새로운 규제체제를 적용할지의 문제에 대해서는 국가별로 기존 산업의 사회적·경제적·법적 지위와 구성원간의 이해관계, 규율체계, 정책방향 등의 다양한 요인에 따라 다소 차이를 보이고 있음을 살펴볼 수 있었다.

특히 승차공유 서비스를 국가차원에서 수용하거나 또는 제한적으로 수용하거나 이를 금지함에 있어서는 각 국의 여객운송사업 및 택시운송사업의 현황과 규제체계에서 그 요인을 파악해 볼 수 있었다.

승차공유 서비스를 기존의 택시산업과는 다른 새로운 여객운송업으로 구별하여 별도의 입법을 통해 이를 합법적으로 수용하고 있는 미국과 중국의 경우, 기존 택시공급의 부족현상과 그에 따른 수요자들의 반응정도, 각 도시별 또는 지자체별로 규제권한을 행사하는 분산적인 택시규제체계, 택시운전자의 지위, ICT관련 사업의 발전정도 등과 같은 요인들이 가장 큰 영향을 미친 것으로 보인다.

우선, 미국과 중국에서는 택시와 여객운송사업에 관한 규제는 역사적으로 각 도시 및 지자체별 조례를 통해 면허발급, 요금, 수급조정 등에 대한 규제가 이루어지고 있다. 이와 같이 도시별로 다른 규제체계와 규제내용은 승차공유 서비스가 급속하게 그 영역을 확장해 나가는 과정에서 통일적인 규제를 어렵게 하는 요인

으로 작용했던 것으로 보이며, 특히 인구 대비 대중교통 및 택시의 공급 부족문제⁴²³⁾와 이로 인한 극심한 교통체증 해소가 가장 중요한 원인으로 작용한 것으로 파악된다. 또한 미국과 중국에서는 승차공유 서비스가 수용되는 과정에서 신산업 기술 및 자율주행 자동차 등 ICT관련 사업의 연관성이 큰 영향을 미쳤다. 미국의 경우 공공유틸리티위원회(PUC)의 운송네트워크회사(TNC) 규제를 통한 승차공유 서비스 수용 결정 배경에는 당시 진행 중이던 자율주행 자동차의 활용을 염두에 두고 승차공유 플랫폼 서비스가 가진 기술혁신에의 연관 가능성을 높이 평가했던 것이 상당한 영향을 미쳤으며⁴²⁴⁾, 중국의 경우에도 승차공유 플랫폼 서비스에 인공지능(AI), 빅데이터(Big Data), 자율주행(Automatic Driving) 기술을 활용하여 요금체계를 개선하고 교통 시스템의 효율을 높이는 등 미래기술 경쟁력을 갖추어 나가고 있다.

특히 미국의 경우 택시면허 발급에 관한 규제가 각 도시의 조례로 제한되고, 이와 같은 상황이 택시산업 규제기관에 대한 로비나 정치자금 제공 등의 정치적 상황과 맞물리면서 택시운송면허가 헌법상 보호를 받는 재산권이 아니라는 사회적 인식⁴²⁵⁾으로 이어지게 만든 기존 택시산업이 가진 문제점들이 오히려 승차공유 사업에 택시관련 규제를 적용하지 않고 새로운 입법을 통해 주(州)차원에서 이를 관리·규정하도록 이끌어 낸 것으로 생각된다. 이에 따라 승차공유 서비스에 대한 불법을 논하기 보다는 소비자에게 직접적으로 편익을 제공해주는 새로운 서비스를 수용하여 기존 택시산업의 경쟁서비스로 인정⁴²⁶⁾하고 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 방향으로 규제를 추진하고 있다. 승차공유 플랫폼 서비스 모델의 특수성을 반영하여 승차공유 서비스 기업을 ‘운송네트워크회사(Transportation Network Company, TNC)’ 라는 새로운 분야로 정의함으로써 이들을 독자적인 사업영역으로 인정하고 이에 따라 특화된 보험제도와 안전제도 등에 관한 세부 사

423) 뉴욕 시의 경우 택시공급률이 686명 당 1대로 런던이 440명 당 1대, 파리 383명 당 1대, 도쿄 202명 당 1대, 서울 145명당 1대인 것에 비해 인구대비 택시공급이 확연히 부족한 것으로 나타나고 있다. (김병오 (a), “우버택시와 적합성에 대한 연구”, 법학연구 제46집, 전북대학교 법학연구소, 2015, 111면.)

424) 설민수, 앞의 논문, 133면.

425) Minneapolis Taxi Owners Coal., Inc. v. City of Minneapolis 572 F.3d 502 (2009).

426) IL Transp Trade Association V. City Of Chicago 839 F.3d 594 (2016); Newark Cab Association V. City Of Newark 901 F.3d 146 (2018).

항들을 운송네트워크회사와 상호 협력하여 보완해 나가는 방향으로 합리적인 규제를 도입하기 위해 노력하고 있다. 특히 연방정부 차원에서 단일적인 규정을 제시하기 보다는 기존 산업과의 균형적인 성장을 조성하기 위한 측면에서 각 주정부와 시정부에서 각 지역의 문제에 대해 자율성을 가지고 각계의 의견을 수렴하여 과도한 규제로 혁신을 저해하지 않는 형태로 제도적 보완을 추진해 나가고 있다.

반면, 중국의 경우 승차공유 서비스에 대해 ‘온라인 예약차량(网络预约出租汽车)’이라는 새로운 분류를 통해 이를 합법화하고 있으나, 미국과는 달리 승차공유 플랫폼 기업이나 운전자 등에 대한 구체적인 규제의 적용과 시행에 대해서는 이를 각 지방정부에 맡기고 있다. 이에 따라 지역별로 차이가 있으나 구체적인 규제방향에 있어 사전허가 및 책임요건 강화 등 기존의 택시에 대한 규제와 동일하거나 더 엄격한 요건을 요구 하고 있다. 이와 같은 지방정부의 규정은 승차공유 서비스의 운영 시스템 및 사업체계가 ICT와 여객운송서비스, 개인 간의 거래가 결합된 새로운 융합서비스라는 특수성이 제대로 반영되지 못한 규정이라고 생각되나, 이는 기존의 택시사업과의 갈등을 줄이고, 택시사업과 승차공유 서비스 사업이 동등한 환경에서 경쟁을 촉진하여 보다 합리적이고 높은 수준의 서비스 활성화를 통해 보다 단기적으로 경제적 효과를 달성하기 위한 한 방법으로써 택시에 대한 규제와 유사한 방식의 규제체제를 채택한 것으로 파악된다. 특히 중국의 경우 경제성장 및 창업촉진을 위한 수단으로서 공유경제의 가치에 주목하여 국가차원에서의 규제보다는 지원·육성에 초점을 맞추어 자국의 승차공유 플랫폼 서비스와 같은 신산업이 성장할 수 있도록 이를 지방정부와 시장의 자율에 맡기고, 필요시에 국가차원에서 보완책을 마련함으로써 새로운 산업을 제약하지 않는 형태의 점진적인 규제를 추진해 나가고 있는 것으로 보인다.

한편, 승차공유 서비스를 제한적으로 수용 및 금지하고 있는 유럽국가나 이를 금지하고 있는 일본의 경우 그 원인으로써 기존의 여객운송사업 및 택시운송사업의 현황과 이에 대한 엄격한 규제체계에서 그 요인을 파악해 볼 수 있었다.

유럽의 경우에는 유럽연합(EU) 차원에서 공유경제 서비스를 통한 균형발전을 촉진하기 위하여 다양한 정책적 노력을 시도하고 있으나, 실제 유럽 내 각 국가

차원에서의 대응방향은 다소 차이가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 EU 관할권 내의 프랑스, 독일, 스페인 등 대부분의 유럽 국가에서는 승차공유 플랫폼 서비스를 유럽 의회와 유럽 이사회의 전자 상거래에 관한 목표 지침인 ‘2000/31/EC(ECD)지침’상의 ‘정보사회 서비스(ISS)’에 해당하지 않는 기존의 여객운송 서비스의 영역으로 판단함으로써 개인 간 승차공유 서비스에 대해서는 불법화되고 있다. 특히 유럽 국가에서는 기존의 택시관련 규율이 비교적 단일화된 엄격한 규제체제를 띠고 있어 승차공유 서비스를 ‘경쟁법 위반’으로 보아 별도의 면허 없이 개인의 승차공유와 같은 형태의 영업을 강력하게 처벌하는 등 이를 불법화함으로써 택시와의 경쟁을 저지하고 있다. 이에 따라 기존 사업자들과의 균형과 조화를 위해 승차공유 서비스에 대한 진입요건 및 책임요건 등에 관한 규제를 더욱 강화하는 정책을 추진하거나, 비교적 제도적 마찰이 강하지 않은 차량공유 서비스나 이동에 소요되는 일정비용만을 지불하는 카풀(carpool)방식의 서비스부터 규제를 완화하는 방향으로의 정책을 추진하고 있는 것으로 보인다.

한편, 영국의 경우에는 승차공유 플랫폼 서비스에 대해 기존의 택시관련 규정 내의 개인고용차량(Private Hire Vehicle)과 유사한 형태의 규제 방식을 적용함으로써 이를 전면적으로 금지하지 않고 임시적으로 일단 허용하되 문제가 발생할 때마다 규제와 안전장치를 보완해 나가는 방식의 정책으로 승차공유 서비스 허가에 필요한 자격요건이나 책임요건을 점진적으로 강화하는 방향으로 기존 택시업계와의 형평성을 도모하고 있다. 이와 같이 유럽국가에서는 승차공유 플랫폼 서비스 모델을 단순히 불법화하기 보다는 기존 산업과 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 기존 업계와의 마찰을 최소화하고, 새로운 서비스의 제한적인 운영과 대안적 서비스의 활성화 정책을 통해 단계적으로 제도를 정비해 나가고 있는 것으로 판단된다.

일본의 경우 전통적으로 대중교통 시스템이 잘 발달되고 있고, 상대적으로 택시의 수요공급이 적절하게 유지되어 왔기 때문에 여객운송서비스 관련 규정인 「도로운송법(道路運送法)」법에 따라 유상운송 영업행위가 인정되지 않은 개인의 자가용 차량을 이용한 승차공유 서비스가 엄격하게 금지되고 있다. 때문에 기존의 전세승용차 업체 및 택시 업체와의 제휴를 통해 이를 중개하는 서비스에 한

해서 제한적으로 운영되고 있다. 이에 따라 운전자가 이익을 얻기 위한 목적이 아닌 범위 내에서 동일한 목적지로 이동하는 승객의 합승을 증대하는 카풀형태의 서비스만 예외적으로 허용되고 있다. 그러나 최근에는 ICT를 활용한 공유 서비스를 장려하고 있어 교통편이 부족한 지역을 중심으로 자가용 차량의 승차공유 서비스를 실시하고 있으며, 향후 승차공유 서비스 도입에 따른 다양한 가능성에 대응할 수 있는 제도적 방안을 고려하고 있는 것으로 보인다. 특히 차량공유 서비스의 경우 전국의 사업 규모가 꾸준히 증가하는 추세를 나타내고 있으며, 사업효율성의 관점에서 대규모 차량공유 서비스 사업자와 소규모 사업자의 연계가능성, 혹은 대중 교통사업자와 차량공유 서비스 사업자간의 연계에 대한 움직임, 자방자치단체와 차량공유 서비스 사업자 간의 교섭, 그리고 전기자동차를 활용한 차량공유 서비스의 제공 등에 있어서 각 주체들이 갖는 강점을 살려 통합하려는 움직임이 지속적이고 자발적으로 이루어지고 있다. 이와 같이 일본에서는 택시업계의 반발로 인해 아직까지 직접적인 법률 개정은 없을 것으로 예상되나, 기존 택시업계가 ICT시대의 경쟁 격화에 대응할 수 있도록 다양한 서비스를 제공할 것을 장려하는 입장을 취함으로써 향후 승차공유 서비스가 도입될 경우 모든 가능성에 대응할 수 있는 혁신방안을 고려하고 있는 것으로 보인다.

국가	승차공유 허용여부	승차공유 관련 규율현황	택시규율체계
미국	허용(운송네트워 크 회사(TNC)로 분류)	주(州)별 TNC관련 별도 규정	지자체별 분산 규제
유럽	영국	제한적 허용 (주로 기존의 개인고용차량 (Private Hire Vehicles (London) Act) 규정 준용)	런던교통당국(Transport for London, TfL)의 규정에 따른 업격, 단일체계
	프랑스	금지 교통법전(Code des transports) 에 따른 장거리 카풀, 사업용 차량면허(VTC) 취득시 허용	교통법전 (Code des transports)에 따른 단일체계

독일	금지	여객운송법 (Personenbeförderungsgesetz)에 따른 상업용 운전면허 취득시 허용	여객운송법 (Personenbeförderungsgesetz)에 따른 단일체계
중국	허용(온라인예약 차량(网络预约出 租汽车)서비스로 분류)	도시별 온라인예약차량 (网络预约出租汽车)서비스 관 련 별도 규정	지자체별 분산 규제
일본	금지	도로운송법(道路運送法)에 따 른 과소지(過疎地) 및 일부지 역 한정적 허용	도로운송법(道路運送 法)에 따른 단일체계
한국	금지	여객자동차 운수사업의 예외 규정에 따른 출퇴근 시간대 카풀허용	여객자동차 운수사업법 에 따른 단일체계

<표 16> 승차공유 관련 각국의 규율현황 비교

이 외에도 싱가포르, 인도네시아, 필리핀, 베트남 등 동남아시아에서는 기존 교통 인프라를 개선하기 위한 대안 중 하나로서 승차공유 서비스와 같은 혁신 서비스에 대해 긍정적인 입장을 보이고 있으며, 기존의 택시 사업자와의 제휴 등의 정책을 통해 엄격한 규제를 적용하기 보다는 이용자의 편익을 고려하여 이를 합법화하는 방향으로 점진적인 입법 변화를 추진하고 있는 것으로 판단된다.

우버(Uber)의 성장과 진출에 따라 각 국가에서 제기된 다양한 쟁점에 따른 갈등현황과 제도변화의 시도들을 살펴볼 수 있었으며, 이에 따라 소비자가 필요로 하는 서비스가 무엇이고, 그러한 서비스를 검토하고 이를 제도를 통해 변화시키려는 각 국가의 의지가 어느 정도인지를 검토할 수 있었다. 승차공유 플랫폼 서비스의 수용에 있어서는 새로운 승차공유 서비스의 영업방식 수용여부, 여객운송사업 및 택시관련 규제체계, 기존 택시 서비스의 공급현황 및 택시산업과의 갈등의 정도, 책임소재 여부, 이용자들의 활용 및 편의 여부, 소비자보호, ICT관련 사업의 발전 정도 등 다양한 요소들이 영향을 미친다. 이와 같이 다양한 요인들을 고려

하여 각 국가에서는 실정에 맞는 정책방향을 설정하여 승차공유 서비스를 합법적으로 수용하거나, 암묵적으로 허용하거나 규제를 통해 조건부 허용 또는 불법으로 규정하는 등 각 국가별 입장은 다양하게 나타나고 있음을 확인할 수 있었으며, 이를 해결해 나가는 과정에서 도출된 쟁점과 논의들은 현재 승차공유 플랫폼 서비스에 대한 사회적 논란이 지속되고 있는 우리나라에서 중요하게 고려 되어야 할 부분이라고 생각된다.

2. 국내 시사점

공유경제 개념이 확산되고 과학기술이 발전함에 따라 ICT에 기반을 둔 인터넷, 모바일 플랫폼은 여객운송산업뿐만 아니라 여러 산업분야에 걸쳐 혁신을 불러일으키고 있는 가운데 우버(Uber)는 이러한 변화의 좋은 예라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 우버와 같은 서비스를 ICT 발전에 따른 혁신적 서비스로 보고, 시장변화의 흐름에 따라 관련 법령과 제도를 정비함으로써 이를 수용하고 있는 국가들이 있는 반면, 기존의 운송사업 및 택시 서비스에 해당한다고 보아 기존 법률에서 요구하는 요건을 충족시키지 못하는 경우 영업을 금지하는 국가들도 있다. 그러나 세계적인 흐름에 따라 우버와 같은 서비스를 금지하고 있는 국가에서도 이를 무조건 적으로 규제하기 보다는 국민의 편익증진과 경제 활성화의 측면에서 시장친화적인 지원과 기존 경제주체의 보호를 병행하여 단계적으로 제도를 정비해 나가고 있는 것으로 보인다.

우리나라의 경우, 4차 산업혁명에 따른 공유경제 모델의 확산으로 차량·승차공유 서비스 시장이 점점 확대되고 있는 추세이지만 우버와 같은 개인의 승차공유 서비스는 법적으로 금지되고 있다. 국내에서 2014년 우버가 서비스를 시작하기도 하였으나, 해당 서비스가 「여객자동차 운수사업법」과 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」에 따른 ‘불법 유상운송’에 해당하여 실정법 위반이라는 이유로 이와 같은 서비스를 제공한 자에 대하여 형사처벌까지 한 사례가 있었다. 이에 따라 현재 우리나라에서는 ‘쏘카’나 ‘그린카’와 같은 B2C 방식의 차량공유 서비스나 개인·법인 택시운전기사와의 제휴를 통하여 운행되는 우버택시(UberTaxi), 카카오

택시 등의 모바일 택시 호출 플랫폼 서비스와 같은 기존 제도권 하에서 허용되는 서비스만 운영되고 있다. 한편, 차량공유 서비스와 관련하여서도 아직까지 우리나라에서는 분단위 또는 시간단위로 차량을 공유하는 차량공유 운송사업의 형태를 별도의 법률로 규정하고 있지 않고 「여객자동차 운수사업법」의 범주에 포함되는 대여사업의 한 형태로 간주하고 있다. 때문에 이로 인한 관련 보험제도의 불안정성 증가를 비롯한 사고보상의 사각지대, 불법운행으로 인한 사회문제 등 여러 가지 문제들이 발생되고 있다. 2012년 서울시에서 시작한 ‘공유서울’을 시작으로 국내에서도 차량공유 서비스가 확대되고 있지만 활용도 측면에서는 아직까지 서비스의 효율화를 위해 사회·제도적으로 해결해야 할 많은 과제를 안고 있는 상황이다.

오늘날 국경 없는 글로벌 시대에 각종 온라인 매체로 소통하고 있는 현실에서 승차공유 플랫폼 서비스의 이용은 앞으로 더욱 확대될 것으로 보인다. 이에 따라 우버(Uber), 디디추싱(DidiChuxing), 그랩(Grab), 고젝(Gojek) 등과 같은 서비스가 국제적으로 빠르게 확산되고 있으며, 많은 국가에서는 이를 무조건 적으로 규제하기 보다는 기존 경제주체의 보호와 혁신사업에 대한 지원을 병행함으로써 단계적으로 제도를 보완해 나가고 있는 추세이다. 미국과 중국의 경우 모바일 플랫폼 기반의 승차공유 서비스를 새로운 분야로 인정하고, 새로운 면허 제도를 제정하는 방향으로 입법이 진행 중에 있으며, 택시 규제에 있어서도 지속적인 재검토를 진행하고 있다.⁴²⁷⁾ 반면, 기존산업 및 기존 사업자의 옹호·보호를 위한 과도한 규제에 의해 이와 같은 승차공유 서비스가 제대로 활성화 되지 못하고 있는 상황에서 미국이나 중국과 같은 사례는 법령상 불법의 이유를 들어 무조건적으로 이를 배척하고 있는 우리나라에 시사 하는바가 크다고 본다. 미국의 ‘우버’나 ‘리프트’, 중국의 ‘디디추싱’, 동남아시아의 ‘그랩’과 ‘고젝’ 등 각 국가마다 자국의 승차공유 서비스 기업이 급성장 중인 가운데, 아직까지 우리나라에서는 승차공유 플랫폼 서비스에 대한 법적 판단기준 및 제도가 제대로 정비되어 있지 않고, 택시 영업과 유사한 서비스의 제공을 원천 봉쇄하는 폐쇄적 정책으로 인해 자국의 승차공

427) Katrina M. Wyman, Taxi Regulation In The Age Of Uber, 20 N.Y.U. J. Legis. & Pub. Pol’y 1, 2017, p.3.

유 플랫폼 서비스마저 제대로 정착하고 있지 못하고 있는 상황이다.

그러나 이와 같은 승차공유 플랫폼 서비스의 법적 성격문제나 기존 택시업계와의 형평성 문제, 새롭게 제기되는 노동법적 문제, 소비자 보호문제, 이에 따른 정부의 역할과 바람직한 규제 방향 등은 승차공유 서비스 분야뿐만 아니라 공유경제 서비스 분야 전반에 걸쳐 지속적으로 요구될 과제들이며, 이와 같은 새로운 서비스모델의 진입을 영구적으로 저지하고 있을 수만은 없다. 새로운 가치와 기술로 인한 새로운 법적 문제를 해결하기 위해서는 관련 법률과 규정을 지속적으로 발전시켜 나가야 하며, 이러한 문제를 신속하게 대응할 수 있는 준비가 함께 이루어져야 한다.⁴²⁸⁾ 따라서 이와 같은 상황에서 이제는 국가적 차원의 대응방안 모색이 필요한 시점이라고 생각된다. 정부는 장기적 관점에서 소비자에게 다양한 혜택을 부여하는 새로운 형태의 사업을 개발하고 창출할 수 있는 여건과 환경을 조성하려는 미시적 노력과 현실상황을 정확히 반영할 수 있는 법제도 마련을 위한 거시적인 노력을 함께 진행해야 한다. 특히 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 단순히 기존의 유사 사업과 동일한 규제를 일률적으로 적용하는 것은 지양될 필요가 있으며, 우리나라에서 승차공유 플랫폼 서비스가 실질적으로 수용되기 위해서는 기존의 전통적인 법적판단에 대한 새로운 해석과 전환이 필요하다.

특히 다른 국가들과 우리나라의 택시 서비스 공급현황을 비교해 봤을 때, 가장 큰 차이점은 우리나라의 경우 사업구역에서 운송계약에 따라 자동차 1대를 사업자가 직접 운전하여야 하는 개인택시를 중심으로 택시운송면허 체계가 형성되고 있다는 점이다.⁴²⁹⁾ 1990년대 이후 택시수요는 지속적으로 감소하였음에도 불구하고 정부나 업계가 택시 감축 등 공급을 조절하지 않고 오히려 증차를 지속해온

428) Lucas E. Buckley, Jesse K. Fishman, Matthew D. Kaufmann, The Intersection of Innovation and the Law, 38-AUG Wyo. Law. 36, August, 2015, p.1.

429) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조(여객자동차운송사업의 종류) 법 제3조제2항에 따라 같은 조 제1항제1호 및 제2호에 따른 노선 여객자동차운송사업과 구역 여객자동차운송사업은 다음 각 호와 같이 세분한다.

2. 구역 여객자동차운송사업

라. 개인택시운송사업: 운행계통을 정하지 아니하고 국토교통부령으로 정하는 사업구역에서 1개의 운송계약에 따라 국토교통부령으로 정하는 자동차 1대를 사업자가 직접 운전(사업자의 질병 등 국토교통부령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다)하여 여객을 운송하는 사업. 이 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 경형·소형·중형·대형·모범형 및 고급형 등으로 구분한다.

경향 때문에 우리나라 개인택시의 비중이 전체택시의 약 68%에 이르게 되면서 다른 국가들에 비해 현저히 높은 수준에 이르고 있다. 또한 개인택시면허가 높은 프리미엄으로 양도·양수, 상속되면서 면허취소의 중대한 법규위반이 없는 한 해당 사업자가 사망하더라도 타인에게 양도되는 등 택시의 증차는 지속되는데 반해 면허반납이나 삭제가 이루어지지 않는 개인택시제도의 구조적 문제를 안고 있다.⁴³⁰⁾ 이에 따라 개인택시면허에 의해 형성된 영업권을 관습적으로 인정되는 공적권리 내지 재산권의 하나로 인정되고 있어 그에 관한 제한은 재산권의 제한으로 일정한 입법재량을 지켜야 하며, 이에 대하여 이해관계인이 가진 신뢰 역시 보호대상의 하나로 인정받고 있다.⁴³¹⁾⁴³²⁾ 위와 같은 우리나라 택시공급초과 현상과 택시중심의 단일 규율체계는 승차공유 플랫폼 서비스의 수용에 있어 가장 큰 요인으로 작용되고 있다.

한편, 미국의 경우 택시면허에 대해 헌법상 보호를 받는 재산권이 아니라고 판단하고 있으며,⁴³³⁾ 승차공유 플랫폼 서비스의 경우 서비스의 제공과 운영 방식 등이 기존 택시 서비스와는 다르기 때문에 이를 새로운 분야로 인정하고 택시산업과 달리 규제하는 것이 바람직하고, 승차공유 플랫폼 서비스가 기존 택시면허의 가격을 폭락시킨 원인으로 작용하고 있다고 하더라도 택시운송면허가 새로운 경쟁서비스의 창설을 배제할 수 있는 것은 아니라고 판단하고 있다.⁴³⁴⁾ 이와 같은 미국의 판단은 현재 승차공유 플랫폼 서비스를 택시와 유사한 영업으로 보고 택시업계의 영업권과 생존권을 이유로 기존 택시규제체제를 그대로 적용하고 있는 우리나라의 규제현실에 참고 될 필요가 있다고 생각된다.

결국 승차공유 플랫폼 서비스를 수용함에 있어서는 기존 택시산업과의 충돌을 최소화하고 형평성 있는 규제가 이루어 질수 있는 방안 모색이 필요하며, 이러한

430) 강상욱, Naoyuki Tomari, 「한국과 일본의 택시정책 비교 연구: 서울과 동경도 사례를 중심으로」, 한국교통연구원, 2015, 20-22면.

431) 설민수, 앞의 논문, 136-137면.

432) 헌법재판소 2012. 3. 29. 선고 2010헌마443, 2011헌마362 결정.

433) 미국에서는 시의회나 규제기관이 택시운송면허의 발급을 제한하고 그 거래를 허용함으로써 택시운송면허가 비록 일정한 재산적 가치를 시장에서 가지고 있다고 하더라도 이는 규제기관이 변화에 관한 재량권을 가진 규제 그 자체를 통해 형성된 투기적 가치에 불과하여 헌법상 보호를 받는 재산권이 아니라고 보고 있다. (Minneapolis Taxi Owners Coal., Inc. v. City of Minneapolis 572 F.3d 502 (2009).)

434) Newark Cab Association V. City Of Newark 901 F.3d 146 (2018).

문제들을 해결하기 위해서는 단순히 기존의 유사 사업과 동일한 규제를 일률적으로 적용하는 것을 지양하고, 기존 법적판단에 대한 새로운 해석과 전환을 필요로 하게 된다. 이를 위해서는 현행 여객운송사업에 대한 규정과 택시산업의 전반적인 재검토를 통하여 승차공유 서비스의 비즈니스 모델이 유연하게 수용 될 수 있는 제도를 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.⁴³⁵⁾

따라서 먼저 차량·승차공유 서비스의 유형별 분류를 통하여 차량공유나 카풀과 같이 비영리 실질적으로 공유경제활동 이라는 특성을 살릴 수 있는 부분을 중심으로 현행 제도권에서 수용 가능한 분야부터 규제를 완화해 나가는 방향으로 시작해 나가는 것이 바람직하다고 생각된다. 나아가서는 서비스 시간, 운영방법, 횟수 등 명확하고 통일된 가이드라인 규정을 통해 제한된 지역 또는 기간에 한정하여 시범적·실험적으로 이를 실시하고, 이에 따른 효과 및 이슈, 문제점 등을 진단하여 단계적으로 이를 보완해 나가면서 규제를 제한적으로 적용하되 상황에 따라 탄력적으로 운용될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이후에는 적절한 규제 방안으로 우리나라의 실정에 맞는 승차공유 플랫폼 서비스 인프라를 설계하여 필요에 따라서는 승차공유 서비스 유형에 따른 차별적 규정을 신설하거나 개별법 혹은 특례규정을 마련하는 방안도 고려될 수 있다. 이를 통해 공유경제 모델을 포괄하는 전체 운송 서비스 시장, 나아가 교통분야 전반의 효율화가 이루어질 수 있는 방향이 바람직하다.

우버출현 이전까지의 택시 사업은 수십년 동안 단일적·폐쇄적 규제체제로 인해 택시 서비스의 경쟁력 저하 등 많은 문제점들을 야기 시켜왔다. 그러나 새로운 기술이 결합된 우버와 같은 승차공유 플랫폼 서비스 모델의 출현은 오래된 택시 운행체제뿐만 아니라 여객운송사업분야 전반에 변화를 가져올 수 있는 기회를 제공한 것이라고 생각된다. 혁신 서비스의 수용과 택시산업 규제의 완화는 결국 향후 미래기술이 결합된 자율주행 차량이나 무인 항공차량 등의 새로운 운송 분야의 또 다른 기술·사회·경제적 변화를 촉진하는데 도움이 될 것으로 예상된다.

435) Andrea Bolton, Regulating Ride-Share Apps: A Study On Tailored Reregulation Regarding Transportation Network Companies, Benefitting Both Consumers And Drivers, Cumberland Law Review, 46 Cumb. L. Rev. 137, 2015-2016, p.1.

제4장 승차공유에 관한 국내의 입법현황과 문제점

I. 국내의 승차공유 입법현황과 사례

1. 현행 여객자동차 운수사업법제 개관

우리나라의 경우 ‘여객운송서비스’는 특별한 공공성 규제가 강한 영역이다. 이를 규정하고 있는 「여객자동차 운수사업법」은 1962년 「자동차 운수사업법」으로 제정된 이후, 1997년 「여객자동차 운수사업법」으로의 전부개정을 통하여 택시면허를 보호하는 한편 택시사업에 대한 규제를 통하여 수요공급의 범위 설정 및 승객의 안전을 도모하는 방향으로 발전되어 왔다. 현행 「여객자동차 운수사업법」은 여객자동차 운수사업에 관한 질서를 확립하고 여객의 원활한 운송과 여객자동차 운수사업의 종합적인 발달을 도모하여 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 하고 있으며, 여객자동차 운수사업에 종사하는 자의 자격 및 요건 등에 관하여 규정하고 있다.

「여객자동차 운수사업법」에서는 크게 ‘여객운송사업’, ‘자동차 대여사업’, ‘여객자동차 운송가맹사업’ 등에 대해 규정하고 있다. 제3조에서는 ‘여객운송사업’의 종류를 노선(路線) 여객운송사업, 구역(區域) 여객운송사업, 수요응답형 여객운송사업으로 규정⁴³⁶⁾하여 택시나 버스 외 다른 교통수단이 여객을 운송하는 것을 지속적으로 규제해 왔다.

436) 제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.
1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 "노선"이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업
2. 구역(區域) 여객자동차운송사업: 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업
3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업
가. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우
나. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제16조에 따라 실시하는 대중교통현황조사에서 대중교통이 부족하다고 인정되는 지역을 운행하는 경우

특히 2000년 12월 일부개정을 통하여 백화점 등 대규모점포의 자가용자동차 무상운송(셔틀버스운행)을 금지하고, 학교나 학원, 유치원의 이용자를 위하여 운행하는 경우 등 일정한 요건에 해당되는 때에만 예외적으로 운행할 수 있도록 함으로써 무상운송과 관련한 이용자의 안전을 확보하고자 하였으며, 2007년 7월 일부개정을 통하여 자동차 대여사업자에 대하여 여객유상운송행위와 여객알선행위 금지의무를 부과할 수 있도록 하였다. 또한 2008년 3월 일부개정을 통하여 화물자동차, 특수자동차, 이륜자동차 등 여객자동차 이외의 자동차를 사용하여 여객운송사업 형태의 행위를 한 자에 대해서는 징역 또는 벌금을 가할 수 있도록 규정하여 여객운송질서를 확립하고자 하였다.

「여객자동차 운수사업법」에 따라 국내에서는 유상으로 여객을 운송할 수 있는 사업은 마을버스, 시내버스, 시외버스, 전세버스, 정부기관 및 일반기업의 통근버스, 통학버스, 장례 등에 사용하는 특수버스, 법인택시, 개인택시 등이다. 이와 같은 사업은 법적으로 모두 사업허가와 면허를 필요로 하며, 자동차 대여사업(렌터카) 역시 사업면허가 필요하다.

한편, 2015년 6월 22일 법률 개정(법률 제13717호) 전의 「여객자동차 운수사업법」은 자가용 소유자, 자동차 임차인, 자동차 대여사업자에 의한 유상운송행위를 금지하는 내용을 규정하고 있었으나, 모바일 앱(App) 등을 이용하여 승객과 운전자를 연결해 주는 유상운송 서비스를 명시적으로 금지하는 규정을 두고 있지는 않았다.⁴³⁷⁾ 때문에 국내에 우버(Uber) 서비스가 도입된 이후, 모바일 앱을 이용하여 승객의 유상운송을 중개하는 서비스가 「여객자동차 운수사업법」상 허용되는지에 관하여 해석상 논란이 발생하였으나, 모바일 앱을 이용하여 승객과 운전자를 연결해 주는 행위를 명시적으로 금지하는 내용을 포함하도록 법률이 개정되었다.⁴³⁸⁾

따라서 승차공유 서비스와 관련하여 적용되는 「여객자동차 운수사업법」상 유상운송 금지에 관한 규정은 크게 임차한 자동차를 유상운송에 사용하거나 이를

437) 제34조(유상운송의 금지 등) ① 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자는 그 자동차를 유상(有償)으로 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여하여서는 아니 된다.

438) 제34조(유상운송의 금지 등) ① 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자는 그 자동차를 유상(有償)으로 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선(斡旋)하여서는 아니 된다. [시행 2016. 1. 6.] [법률 제13717호]

다시 남에게 대여하거나 이를 알선하는 행위, 사업용 자동차를 임차한 자에게 운전자를 알선하는 행위, 다른 사람의 수요에 응하여 사업용 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하거나 이를 알선하는 행위, 자가용 자동차를 유상운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선한 자에 대한 처벌규정을 들 수 있으며, 면허를 받지 않거나 등록을 하지 않고 여객운송사업을 경영하는 자에 대한 신고포상제도를 규정하고 있다.

2. 자가용 자동차의 승차공유

(1) 우버의 불법영업 논란

국내에서는 2013년 8월 우버코리아(Uber Korea Technology, LLC)가 정식 법인으로 설립되었으며, 커뮤니케이션 업종으로 등록하여 기술기업으로 우버(Uber) 서비스를 제공하였다.⁴³⁹⁾ 초기에는 자동차 대여업체와 제휴를 통해 고급 렌터차량과 함께 운전자를 제공하는 프리미엄 서비스인 ‘우버블랙(UberBlack)’으로 시작하였다. 이후 2014년에는 일반 운전자의 자가용 자동차를 이용하여 운전자와 승객을 모바일 앱(App)을 통해 연결하여 서비스를 제공하는 ‘우버엑스(UberX)’와 함께 개인·법인 택시와의 제휴를 통해 운행되는 서비스로서 기존 택시사업자 및 기존 택시요금을 부과하는 시스템을 활용한 ‘우버택시(UberTaxi)’ 서비스를 제공하였다.

그러나 우버블랙(UberBlack)의 경우 「여객자동차 운수사업법」 제34조에서 규정하고 있는 자동차 대여사업자의 유상운송 금지조항에 따라 불법 논란이 제기되었으며, 우버엑스의 경우 「여객자동차 운수사업법」 제81조⁴⁴⁰⁾ 자가용 자동차의 유상운송 금지조항에 따라 불법 논란이 제기되었다.

이에 대해 2014년 서울시에서는 우버 운전자에 대한 처벌과 함께 우버 서비스를 차단하고, 처벌할 수 있는 규정 마련을 위한 법령 검토에 착수하였으며⁴⁴¹⁾, 국

439) 강상욱, 서영욱, 이민호, 앞의 보고서, 51면.

440) 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 "자가용자동차"라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다.

441) ‘서울시, 우버 앱 차단 검토...자체 콜택시 앱 준비’,

토교통위원회 또한 「여객자동차 운수사업법」 일부개정법률안을 통과시키면서 모바일 앱 등 정보통신망 또는 정보통신서비스를 통해 ‘불법 유상운송 행위를 알선하는 행위’도 기존 자가용 소유자, 자동차 임차인, 자동차 대여사업자에 의한 유상운송행위와 동일하게 금지하고 처벌할 수 있는 법적 근거 마련하였다. 이후 서울시가 검찰에 우버를 고발하여 검찰이 우버를 ‘불법 여객운수’ 혐의로 기소하면서, 2015년에는 우버의 영업 행위를 신고할 경우 최고 100만원의 포상금을 제공하는 「서울특별시 여객자동차 운수사업법 위반행위 신고포상금 지급 조례」(일명 ‘우버 파파라치 조례’)⁴⁴²⁾가 실시되었다. 이에 따라 2015년 3월 결국 국내의 기존 택시업계의 반발과 정부 및 서울시 등 우버의 영업에 대한 강력한 규제와 처벌 방침에 따라 기존의 우버블랙과 우버엑스 서비스는 공식적으로 종료되었다. 따라서 현재 국내에서는 기존 택시를 활용한 합법적인 우버블랙⁴⁴³⁾과 우버택시에 한정하여 제한된 서비스를 제공하고 있으나, 우버의 불법 영업 논란에 대한 국가적인 부정적 반응으로 인해 사실상 국내에서는 활성화되지 못하고 있는 것으로 보인다.

(2) 자가용 자동차를 이용한 유상운송 및 알선 금지

「여객자동차 운수사업법」 제81조 제1항⁴⁴⁴⁾에서는 자가용 자동차를 유상으로

<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2014072102272631239&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fyoonjim.an.net>, 2019.02.14.접속.

442) ‘스타트업 스타트 못하게 하는 규제’, http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=295343, 2019.02.14.접속.

443) 초기의 우버블랙(UberBlack) 서비스는 자동차 대여업체와 제휴를 통해 고급 렌터카량과 함께 운전자를 제공하는 서비스 형태로 시작하였으나, 자동차 대여사업자의 유상운송 금지조항에 따라 불법 논란이 제기되면서 현재는 기존의 모범택시 등 고급택시를 활용하여 국내법상 합법적인 형태의 서비스를 제공하고 있다.

444) 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 "자가용자동차"라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선할 수 있다.

1. 출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우
2. 천재지변, 긴급 수송, 교육 목적을 위한 운행, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우로서 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다).

운송용으로 제공하거나 임대하는 행위와 이를 알선하는 행위를 금지하고 있다. 다만, 출퇴근 때 자가용 자동차를 함께 타는 경우, 천재지변, 긴급 수송, 교육 등의 목적을 위한 경우를 예외 사유로 규정하여 자가용 자동차를 유상운송용으로 제공 또는 임대하는 것을 허용하고 있다. 제83조 제1항⁴⁴⁵⁾에서는 자가용 자동차를 사용하는 자가 자가용 자동차를 사용하여 여객운송사업을 경영하거나, 허가를 받지 않고 자가용 자동차를 유상으로 운송에 사용하거나 임대한 경우 6개월 이내의 기간을 정하여 그 자동차의 사용을 제한하거나 금지할 수 있도록 규정하고 있으며, 자가용자동차의 사용 제한 또는 금지에 관한 명령을 위반한 경우에는 제94조 제2항 제15호에 따라 500만 원이하의 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

우버엑스(UberX)는 일반 운전자가 자가용 자동차를 이용하여 모바일 앱(App)을 통해 승객에게 운송 서비스를 제공하는 서비스이다. 따라서 우버기사가 모바일 앱을 통해 콜을 수락한 후 승객에게 자가용 자동차를 이용하여 유상의 운송 서비스를 제공하는 행위는 자가용 자동차를 유상운송용으로 제공한 행위(행위자)에 해당하므로 「여객자동차 운수사업법」 제81조에 의하여 금지되는 행위이다. 이때 우버는 우버기사에게 승객의 승차 요구를 중개하는 방식으로 우버기사가 운송서비스를 제공하는 것을 중개하는 역할을 하게 되는데, 이는 자가용 자동차를 이용한 유상운송행위를 알선하는 행위(알선행위자)에 해당하게 되어 이 역시 「여객자동차 운수사업법」 제81조에 의하여 금지된다.

3. 자가용 자동차의 카풀

(1) 플러스와 카카오카풀의 불법영업 논란

이하 같다)의 허가를 받은 경우

445) 제83조(자가용자동차 사용의 제한 또는 금지) ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 자가용자동차를 사용하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 6개월 이내의 기간을 정하여 그 자동차의 사용을 제한하거나 금지할 수 있다.

1. 자가용자동차를 사용하여 여객자동차운송사업을 경영한 경우
2. 제81조 제1항 제2호에 따른 허가를 받지 아니하고 자가용자동차를 유상으로 운송에 사용하거나 임대한 경우

카풀은 대표적인 승차공유 유형 중 하나로 모바일 앱(App)을 통해 출퇴근 시간에 목적지가 일치하는 자가용 차량 소유주와 동승자를 연결시켜주는 방식이다.

2013년 국내에서 우버엑스(UberX)가 서비스를 중단 한 이후, 2016년 4월 출퇴근 시간 자가용 자동차의 카풀 서비스를 실시한 ‘풀러스(Poolus)’는 2018년 기준 이용자 90여만 명을 보유하면서 빠르게 확장되었다. 풀러스가 제공하는 출퇴근 카풀 서비스의 특징은 차량을 소유한 일반인 운전자가 출퇴근 시에 같은 방향의 동승자를 목적지까지 태워다주는 것을 모바일 앱을 통해 중개하는 서비스 방식이다. 이때 풀러스는 동승자가 지불한 요금에서 일정 수수료를 제한 뒤 나머지를 운전자에게 지급하는 방식으로 동승객은 지하철 보다는 비싸지만 일반 택시요금보다 30% 저렴한 요금을 지불하고, 운전자는 유류비나 차량유지비 정도의 범위 안에서 경제적 효과를 얻는 형태이다.

우버(Uber)와 달리 풀러스가 불법논란 없이 국내 사업에 나설 수 있었던 가장 큰 이유는 현행 「여객자동차 운수사업법」이 출퇴근길 카풀에 한해서는 ‘유상 카풀’을 허용하고 있기 때문이다. 기본적으로 「여객자동차 운수사업법」은 사업용이 아닌 자가용 자동차를 유상의 운송용으로 제공·임대·알선하는 것을 금지(제 81조)하고 있으나, 출퇴근 시에는 카풀을 예외적으로 허용하고 있다.

그러나 풀러스가 기존에는 평일 출근(오전 5~11시) 및 퇴근(오후 5시~새벽 2시) 시간에만 카풀 서비스를 운영해 오던 방식에서 2017년 11월 ‘출퇴근 시간선택제’ 서비스를 도입하면서 기존 택시업계와 마찰을 일으켰다.⁴⁴⁶⁾ ‘출·퇴근 시간선택제’란 카풀 운전자가 하루 24시간 중 원하는 출퇴근 시간을 4시간씩 총 8시간을 직접 선택하는 방식으로 주말을 포함하여 주 5일간 카풀 서비스를 운영을 할 수 있도록 한 것이다. 이로 인해 낮 시간대인 오전 11시~오후 5시에도 카풀 서비스 제공이 가능해지면서 동승자 입장에서는 365일 24시간 언제든지 카풀 서비스를 이용할 수 있게 된 것이다.

이에 대해 출퇴근 시간 외의 시간대에 서비스를 하는 ‘출퇴근 시간선택제’는 「여객자동차 운수사업법」 상의 ‘유상운송 알선’에 해당하므로 불법이라는 서울시

446) ‘풀러스, 출퇴근 시간 선택제 도입…낮에도 카풀 가능’,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171103037300017?input=1195m>, 2018.11.23.접속.

와 택시업계와 마찰을 겪고 있어 논란이 되고 있다. 최근에는 2017년 카풀 앱 ‘럭시’에 가입하여 두 차례 승객을 태워주고 1만 7천원을 정산 받았다가 적발되어 기소유예 처분을 받은 카풀 운전자가 고양시로부터 「여객자동차 운수사업법」을 위반했다는 이유로 90일의 운행정지 처분을 받으면서 이에 불복하여 소송을 낸 사건(2019.01.29.)에서 서울고등법원이 “출퇴근길이 다른데도 불구하고 유상으로 카풀 운전을 한 것은 불법”이라고 판결하였다.⁴⁴⁷⁾ 이와 같은 법원의 판결로 최근 택시업계가 풀러스 대표와 운전자를 검찰에 고발⁴⁴⁸⁾하면서 끊임없는 갈등이 이어지고 있다. 현재 풀러스는 법적인 근거가 확실해질 때까지 유상 카풀 대신 ‘무상 카풀’ 서비스로 전환하여 이를 시행하고 있다.

한편, 2018년 하반기에는 카카오모빌리티가 ‘카카오 카풀’ 서비스의 개시를 예고하면서 기존 택시업계와의 갈등이 극에 달했다. ‘카카오’는 2015년 3월 ‘카카오 T 택시’ 출시 후 3년 만에 택시업계에 큰 변화를 불러온 전례가 있다. 2018년 9월 기준 카카오 택시 호출 앱을 이용하여 영업하는 택시운전기사는 22만 명에 달하는 것으로 나타났으며, 국내 전체 택시운전기사는 27만 명 중 83%가 카카오의 택시 서비스를 이용하는 것으로 나타났다. 또한 카카오 택시 호출 건수는 5억 5568만 건으로 나타났으며, 택시기사의 일평균 소득 또한 11만 894원에서 15만 2436원으로 37%가량 늘어난 것으로 나타났다.⁴⁴⁹⁾ 이와 같이 다수의 이용자를 보유한 카카오가 출시한 승차공유 서비스인 카카오 카풀은 기존 업계에 적지 않은 영향을 미쳤다. 2018년 12월에는 택시운전기사가 카카오 카풀에 항의하며 분신해 사망하는 사건이 발생하면서 갈등이 극에 달했다. 이에 카카오모빌리티는 2018년 12월 예정되어 있던 카카오 카풀 서비스를 중단하기로 결정한 상태이다.⁴⁵⁰⁾

447) ‘법원, 출근길 손님과 다른데 돈 받고 카풀하면 불법’,

<http://www.fnnews.com/news/201902180909535252>, 2019.02.18.접속.

448) ‘택시4단체, 카풀업체 풀러스 형사고발’, <http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/883532.html>, 2019.02.25.접속.

449) ‘韓 카풀 시장, 카카오 합류로 판 커지나’, <https://www.ajunews.com/view/20181208155217539>, 2019.01.14.접속.

450) ‘카카오 카풀 시범 서비스 중단할 것…카풀 백지화도 검토’,

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012991010&code=61121111&cp=ny>, 2018.01.15.접속.

(2) 자가용 자동차를 이용한 유상운송 금지의 예외규정

1) 여객자동차 운수사업법 제81조 제1항 예외규정

「여객자동차 운수사업법」 제81조 제1항⁴⁵¹⁾에서는 자가용 자동차를 유상으로 운송용으로 제공하거나 임대하는 행위와 이를 알선하는 행위를 금지하고 있다. 다만, 출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우와 천재지변, 긴급 수송, 교육 목적을 위한 운행, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사유에 해당되는 경우로서 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우에는 이를 허용하도록 규정하고 있다. 즉, 여분의 좌석이 있는 자가용 운전자가 출퇴근 길에 수요자에게 승차공유 서비스를 제공하도록 중개하는 플랫폼은 현행법상 예외적으로 허용되는 것으로 해석할 수 있다.

해당 규정은 1995년 시행된⁴⁵²⁾ 것으로 당시 자동차 증가로 교통난이 불거지면서 규정되었다. 당시 도로 용량이 제한적인 사정을 감안하여 지인이나 출퇴근의 목적지가 같은 사람들을 대상으로 교통 혼잡이 발생하는 출퇴근 시간대에 한하여 이를 허용하도록 규정한 것이다.

그러나 「여객자동차 운수사업법」 제81조 제1항의 예외규정인 ‘출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우’와 관련하여 해석상의 문제가 나타나고 있다. 해당 규정에서는 ‘출퇴근 때’에 대하여 명시적인 시간 정의를 두고 있지 않기 때문이다. 가령 오전 출근, 저녁 퇴근이거나 평일만 해당 한다는 등의 명시적 규정이 없어

451) 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 "자가용자동차"라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선할 수 있다.

1. 출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우

2. 천재지변, 긴급 수송, 교육 목적을 위한 운행, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사유에 해당되는 경우로서 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 허가를 받은 경우

452) 제58조 (유상운송의 금지등) 자가용자동차는 유상(自動車運行에 필요한 經費를 포함한다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니된다. 다만, 천재지변 또는 긴급한 수송등 교통부령이 정하는 사유에 해당되는 경우에 교통부장관이 허가를 받은 때와 승용자동차를 출퇴근시 함께 타는 경우에는 그러하지 아니하다. [시행 1995. 2. 4.] [법률 제4780호, 1994. 8. 3., 일부개정]

직업의 다양화와 유연근무제의 확산으로 출퇴근 시간이 불명확해지고 있는 시점에서 자의적으로 해석될 수 있는 여지가 있어 이를 두고 논란이 있다.

2) ‘출퇴근 때’에 대한 해석상의 논란

서비스 초기 출근시간(오전5시~오전11시)과 퇴근시간(오후5시~오전2시)에 한정하여 이용 할 수 있도록 서비스 해왔던 풀러스가 이러한 제한에서 벗어나 개인별로 근무 환경에 맞춰 자신의 출퇴근 시간을 선택하여 이용할 수 있도록 ‘출퇴근 시간선택제’를 도입하게 되면서 서울시, 택시업계와 마찰을 겪게 되었다.

풀러스는 ‘「여객자동차 운수사업법」 제81조에는 출퇴근 시간대 및 요일, 횟수 등에 대해 별도의 규정이 없어 기존 서비스 시간대 역시 회사가 자체 설정한 것이고, 노동환경의 변화에 따라 최근 유연근무제의 확산으로 24시간 서비스가 더욱 필요한 현실에서 실정법이 허용한 카풀 출퇴근 시간의 범위도 넓혀서 해석될 수 있다는 점을 반영한 것’이라는 입장이다.⁴⁵³⁾ 또한 “현행법이 유상으로 카풀을 할 수 있도록 허용하고 있는데 서울시에서 ‘돈을 벌기 위한 목적’이면 문제라고 하는 것은 앞뒤가 맞지 않고, 출퇴근에 대해 ‘평일, 오전 출근 저녁 퇴근’으로 좁게 해석한 것은 자의적이고 과도한 법령 해석”⁴⁵⁴⁾이라며 “이는 행정 당국에 의한 ‘그림자 규제’의 연장선임과 동시에 카풀 서비스가 보편화된 외국의 사례와 비교해 역차별 규제⁴⁵⁵⁾”라는 입장이다. 또한 업계에 따르면 이와 같은 예외 조항은 대중교통망이 지금처럼 촘촘하지 않았던 과거에 제정된 것으로 카풀을 통해 대중교통을 보완하기 위한 목적을 갖고 있으나, 지난 수십년간 교통환경이 크게 변화되었고 이러한 부분이 해당 법에 적절하게 반영되지 못한 것이라 주장하면서 현재 택시가 모든 사람에게 이동성을 제공하기 어려운 만큼, 카풀로 이를 해결하겠다는 것이 그들의 입장이다.

453) ‘한낮 카풀 놓고 서울시-스타트업계 충돌…위법성 논란’,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171108045151004?input=1195m>, 2018.12.29.접속.

454) ‘서울시, 카풀 앱 ‘풀러스’ 수사의뢰…불법 유상운송 알선’,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171108045100004?input=1195m>, 2018.12.29.접속.

455) ‘스타트업계, 카풀 앱 풀러스 고발은 그림자 규제’,

http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2017110802109931043005&ref=naver, 2018.12.29.접속.

이에 대해 서울시와 택시업계는 풀러스가 이미 서비스 개시부터 제도를 유연하게 적용했다고 반박하고 있다. 서울시가 해석하는 출퇴근 시간은 각각 오전 7~9시, 오후 6~9시로 보아 이를 유지해야 함에도 불구하고 통상적인 ‘아침’ 출근 시간과 ‘저녁’ 퇴근 시간이 아니라 하루 24시간 중 운전자가 자유롭게 4시간씩을 선정할 수 있게 한 풀러스의 ‘출퇴근 시간선택제’의 도입으로 사실상 풀러스가 24시간 서비스를 제공하고 있는 것으로 보고 있다. 서울시 관계자는 “카풀의 본래 취지는 나홀로 출퇴근 차량을 해소해 교통혼잡을 개선하려는 데 있는 것으로 1년 내내 카풀을 허용하여 카풀 운전자와 카풀기업이 수익을 올릴 수 있도록 하는 것이 아니다.”라고 주장⁴⁵⁶⁾하면서 현행법을 개정하여 카풀 규정을 바로잡는 것이 급선무라고 강조하고 있다. 즉, 플랫폼을 이용하여 불특정 다수를 상대로 영업하는 서비스 형태는 법적 취지의 허용범위를 넘어선다는 주장이다.

국토교통부 또한 풀러스의 ‘출퇴근 시간선택제’ 서비스를 「여객자동차 운수사업법」 위반으로 보고 있다. 해당 법의 도입 취지와 목적을 고려할 때 카풀은 월요일부터 금요일까지, 이른 오전과 늦은 오후를 법이 허용하는 출퇴근 시간이라고 해석한다. 실제 정부가 1995년 카풀을 도입하면서 운전자와 이용자가 모두 승용차를 소지하고 교통 혼잡이 발생하는 출퇴근 시간대여야 한다는 점을 기본적인 전제조건으로 삼았다고 주장하며, 풀러스가 교통이 혼잡하지 않는 평일 낮과 주말까지 카풀 서비스의 운행 범위를 넓혀 어느 시간대든 카풀을 할 수 있게 한 점은 법의 취지를 벗어난다는 것이다.⁴⁵⁷⁾

한편, 이에 대해 지난 1월 22일 출범한 ‘택시·카풀 사회적 대타협기구’가 이와 같은 갈등해소를 위한 논의 끝에 45일 만에 합의점을 찾았다. 오전과 오후 각각 2시간씩 출퇴근 시간에 한해 카풀 서비스를 제한적으로 도입하는데 합의하였다. 이에 따라 카풀 서비스는 오전 7~9시, 오후 6~8시로 각각 하루 4시간으로 서비스가 제한되고, 주말과 공휴일에는 운행할 수 없다.⁴⁵⁸⁾ 이로 인해 카풀 서비스의 경우 하루 2회에 한해 제한적이지만 본격적으로 서비스를 제공할 수 있게 되었다.

456) ‘걸리면 벌금 50만원? 법 한줄이 낳은 카풀 논란,

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20180426000120>, 2018.12.28.접속.

457) ‘난타전 된 카풀 앱 사태’, <http://shindonga.donga.com/3/all/13/1157736/1>, 2018.12.28.접속.

458) ‘택시·카풀 대타협기구 출퇴근 4시간만 카풀 허용’,

<http://news.hankyung.com/article/201903071752i>, 2019.03.07.접속.

그러나 이는 다양한 이용자들의 출퇴근 시간이 다른 지금과 같은 현실에서 실질적인 카풀 허용이라고 보기는 어려워 보인다. 우리 사회가 다변화함에 따라 다양해진 출퇴근 시간을 일률적으로 제한한 것은 이용자들에게는 또 다른 규제가 생긴 것과 다를 바 없다. 또한 합의 과정에 카카오모빌리티만 참여한 상태에서 타 카풀기업에 대해 이와 같은 합의가 얼마나 강제성을 가질 수 있을지도 의문인 부분이다.

4. 전세버스 운송사업자의 버스 승차공유

2015년 12월부터 서울 강남, 서초구 일대에서 서비스를 시작한 ‘콜버스(CALLBUS)’는 대중교통이 끊긴 심야시간에 모바일 앱(App)을 통해 서울 강남구 일대에서 비슷한 방향으로 귀가하는 이용자들을 전세버스 및 미니버스와 연결시켜주는 버스승차공유 서비스이다. 심야시간에 버스를 필요로 하는 수도권 출퇴근 이용자들의 수요는 많은 반면, 이에 비해 심야시간에 운영되는 대중교통 등 이동수단의 공급이 부족하다는 문제점을 해소해 주었다. 하루 평균 이용객 400여 명을 넘어서면서 야근이 잦은 직장인에게 큰 호응을 얻었다.⁴⁵⁹⁾

현재 운행되고 있는 일반적인 심야버스는 환승거점지역을 중심으로 기점·종점, 배차시간 등의 운행계통을 유지하면서 운행하기 때문에 개개인 수요자의 탑승조건에 따른 운행이나 서비스 방식이 탄력적이지 못하다. 반면, 콜버스의 경우 사업구역 내에서 정해진 운행계통 없이 수요자가 출발지, 출발시간, 최종목적지 등을 입력함으로써 탑승조건에 따라 운행되어 운송비용을 줄이면서 승차율을 높일 수 있어 효율적이다.

그러나 서비스 직후 택시업계가 ‘노선이 정해지지 않은 버스 영업은 불법’이라며 서울시에 단속을 요구하면서 지속적으로 정부의 규제를 받아오다가 2018년 5월 콜버스는 해당 서비스를 완전히 종료하였으며, 현재는 전세버스 예약 서비스 및 공항 콜밴(Call Van) 서비스로 사업을 변경한 상태이다.

459) ‘규제개혁 없이 한국경제 도약도 없다…혁신 골든타임’, <https://news.joins.com/article/23252338>, 2019.01.27.접속.

당시 심야 시간대에 교통 사각지대를 해소해 준 콜버스와 같은 ‘공유버스 서비스’의 경우 현행법상 불법적인 형태의 서비스에 해당하지는 않았으나, 택시업계가 2016년 2월 총파업을 예고하면서 국토교통부에서는 영업시간을 제한하여 국토교통부 장관이 지정한 심야 시간(오후 10시~익일 오전 6시)에만 운영할 수 있도록 하였다. 이후에는 서울시청이 지정한 강남 3개 구에서만 운영할 수 있도록 규제하였고, 차종 또한 11인승 이상의 승합차·버스만 운행할 수 있도록 하였다. 이에 따라 콜버스를 운영하기 위해서는 사업자는 당시 상대적으로 저렴한 9인승 미니밴(Mini Van)은 투입할 수 없고, 밴(Van)과 같은 비싼 자동차만 운영할 수 있는 규제였다.⁴⁶⁰⁾ 결정적으로 국토교통부가 ‘「여객자동차 운수사업법」 상 버스·택시 사업자’에게만 콜버스 운영을 허용하면서 택시사업자 등과 협력하지 않고 자체적으로 콜버스 서비스를 하는 것은 사실상 불가능하게 되었다. 결국 정부의 이와 같은 규제로 택시사업자만 콜버스 서비스를 제공할 수 있게 됨으로써 오히려 신규사업자의 진입을 봉쇄하고 기존 사업자들을 보호하는 또 다른 규제가 된 것이다.

콜버스는 결국 정부와 택시업계가 내세운 ‘규제의 벽’으로 인해 서비스를 중단하였지만, 최근 정부는 ‘제5차 경제활력대책회의’에서 「여객자동차 운수사업법」의 유권해석을 통해 모바일 앱 등 플랫폼을 이용하여 전세 버스 탑승자를 모집하는 서비스를 허용하는 방안을 추진하기로 하였다. 정부는 그간 공유버스 플랫폼 중개업체가 탑승자를 모집한 후 전세버스 업체와 계약하는 것을 일대 다수 간의 계약으로 간주하여 전세버스 1대에 1개의 운송계약 체결만 가능하도록 규정하고 있는 것에 반하는 것이라고 해석하였으나, 플랫폼 사업자의 전세버스 탑승자 모집을 1개의 운송계약으로 간주하고 이를 일대일 계약으로 보아 허용하기로 하였다.⁴⁶¹⁾ 다만 정부는 노선화하지 않은 비정기적 또는 1회성 운행으로 그 대상을 한정했다. 그러나 지하철이나 버스 등 대중교통 서비스가 취약한 심야시간에 수요자 맞춤형의 새로운 이동 서비스의 운행이 활성화될 수 있도록 적극적인 활용방

460) ‘우버보다 2년 빨랐지만...韓콜버스 기구한 사연’, <https://news.joins.com/article/23252335>, 2019.01.28.접수.

461) 기획재정부, 「제5차 경제활력대책회의의 겸 2019년 제2차 경제관계장관회의」, ‘공유경제 활성화 방안’, 기획재정부 보도자료, 2019.01.09.

안 마련이 필요하다고 생각된다.

5. 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(렌터카)의 승차공유

(1) 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(렌터카)를 이용한 유상운송 및 알선 금지

「여객자동차 운수사업법」 제34조⁴⁶²⁾ 제1항에서는 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(이하 ‘렌터카’라고 한다)를 임차한 임차인이 렌터카를 유상으로 운송에 사용하는 행위 및 재대여 행위와 함께 이를 알선하는 행위를 금지하고 있다. 제2항에서는 렌터카를 임차한 임차인에게 운전자를 알선하는 행위를 금지하고 있다. 다만, 외국인이나 장애인 등의 경우를 예외사유로 규정하고 있다. 제3항에서는 렌터카 사업자가 렌터카를 사용하여 유상으로 여객을 운송하는 행위와 이를 알선하는 행위를 금지하고 있다.

이와 같이 렌터카의 유상운송 및 알선 금지규정은 과거 국내에서 초기에 운행되었던 우버블랙(UberBlack) 서비스의 허용 여부와 관련이 있다. 우버블랙 서비스는 렌터카 사업자와 협력을 통해 차량과 우버기사를 제공하고, 승객이 우버앱에 미리 저장한 신용카드를 이용하여 결제를 하면, 그 금액을 우버가 수령하고, 그 중 수수료(20%)를 제외한 나머지 금액을 렌터카 사업자와 우버기사에게 지급하는 방식으로 운영되었다.

렌터카 사업자와 일반 운전면허를 소지한 우버기사가 유상운송을 제공할 수 있도록 한 우버블랙은 「여객자동차 운수사업법」 제34조에 따라 금지되는 행위이다. 또한 「여객자동차 운수사업법」 제90조에서는 자동차 대여사업자가 사업용

462) 제34조(유상운송의 금지 등) ① 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자는 그 자동차를 유상(有償)으로 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선(斡旋)하여서는 아니 된다.

② 누구든지 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자에게 운전자를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 외국인이나 장애인 등 대통령령으로 정하는 경우에는 운전자를 알선할 수 있다.

③ 자동차대여사업자는 다른 사람의 수요에 응하여 사업용자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다.

자동차를 이용하여 여객을 운송 하거나 이를 알선하는 경우 2년 이하의 징역 또는 2000만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.⁴⁶³⁾

한편, 우버의 알선행위가 「여객자동차 운수사업법」상의 ‘알선’에 해당하는가에 대하여는 대립이 있었다. 우버코리아 측에서는 우버는 단순히 렌터카를 이용할 수 있도록 하는 중개하는 플랫폼일 뿐이라고 주장하였으며, 이에 대해 서울시는 우버가 자가용 자동차 및 렌터카를 활용하여 「여객자동차 운수사업법」상의 알선행위를 하고 있다고 주장하는 등 대립이 있었으나, 법원에서는 이와 관련하여 요금을 정하여 계약을 맺고 운송료의 일부를 수수료로 공제한 점을 비추어 볼 때, 렌터카를 이용하여 「여객자동차 운수사업법」상의 유사 운송영업을 한 행위자인 동시에 이를 알선 한 것으로 판단하였다.⁴⁶⁴⁾ 이로 인해 2014년 12월 우버 대표인 트래비스 칼라닉(Travis Kalanick)과 우버코리아, 국내 렌터카 업체 MK코리아, MK코리아 대표 등은 2013~2015년까지 사업용 차량으로 승객을 유상운송 및 알선한 혐의로 2014년 12월 검찰에 불구속 기소되었으며, 2015년 6월 1심에서 각각 200만원의 벌금이 선고되었다.⁴⁶⁵⁾

이에 따라 현재 렌터카를 이용한 기존의 우버블랙 서비스는 중단된 상태이며, 2015년 9월 「여객자동차 운수사업법 시행령」의 개정으로 고급택시 사업의 근거가 마련되어 국내 택시업계와의 협업을 통해 모범택시 운전자를 기사로 하는 고급택시 형태인 우버블랙 서비스가 운행 중에 있다.⁴⁶⁶⁾

463) 제90조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

6의2. 제34조 제1항을 위반하여 임차한 자동차를 유상운송에 사용하거나 다시 남에게 대여한 자 또는 이를 알선한 자

6의3. 제34조 제2항을 위반하여 운전자를 알선한 자

7. 제34조 제3항을 위반하여 사업용자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하거나 이를 알선한 자

464) 서울중앙지방법원 2017. 4. 26. 선고 2014고단9688 판결 참조.

465) ‘우버 창업자 한국 법정 설까...우버 "출석 안 해"’,

<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016062907341562084>, 2019.02.15.접속.

466) ‘우버 코리아, 프리미엄 택시 서비스 '우버 블랙' 서비스 실시’, <http://it.donga.com/23548/>, 2019.02.15.접속.

(2) 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(렌터카)와 대리운전기사를 이용한 유상 운송 및 알선 금지

2017년 10월 서비스를 시작한 ‘차차크리에이션(이하 차차, ChaCha)’은 모바일 앱(App)을 통해 렌터카와 기사를 승객에게 실시간 연결시켜주는 승차공유 서비스이다. 차차 서비스는 택시 등과 같이 승객이 누군가 소유하고 운전하는 차량을 타는 것이 아니라, 승객이 렌터카를 대여해 대리운전기사에게 운전을 맡기는 형태다.

즉, 차차는 기존의 승차공유 서비스 방식과는 달리 국내에서 합법적인 ‘대리기사제도’와 ‘렌터카’를 활용한 형태라고 볼 수 있다. 렌터카 운전사는 렌터카 임차인의 자격으로 승객을 운송하는 것이 아니라, ‘대리기사’의 자격으로 승객을 운송하게 되어 ‘대리운전비’를 받게 되는 방식이다. 따라서 평소에 차차의 운전사는 ‘렌터카 임차인’으로서 자신이 빌린 렌터카를 몰고 다니다가 승객이 모바일 앱을 통해 차량을 호출하게 되면 운전사가 이를 수락하는 즉시 운전사가 빌린 렌터카는 렌터카업체에 자동 반납되고, 운전사의 신분은 ‘렌터카 임차인’에서 ‘대리운전기사’로 바뀌면서 반납된 렌터카는 승객이 대여한 렌터카가 되는 것이다.⁴⁶⁷⁾ 이처럼 대리운전기사와 렌터카 대여를 결합한 차차는 전자상거래·대리운전서비스·위치기반 O2O 서비스 사업자로 등록하여 해당 서비스를 제공하고 있으며, 차차의 이러한 서비스 형태는 「여객자동차 운수사업법」 제34조의 예외 조항에 착안하여 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제18조 제2호⁴⁶⁸⁾에 따라 렌터카를 임차한 자에게 대리운전기사를 알선할 수 있도록 허용하고 있는 규정을 근거로 서비스를 제공해왔다.

그러나 서비스 개시 전 위법하지 않은 서비스로 유권해석 하였던 국토교통부가 영업 시작 후 2018년 7월 차차의 서비스 운영이 위법 가능성이 있다고 판단하였

467) 차차크리에이션, <http://www.chachacreation.co.kr/> 참조, 2019.01.12.접속.

468) 제18조(운전자 알선 허용 범위)

2. 「소득세법 시행령」 제224조 제1항 제1호에 따른 대리운전용역을 제공하는 자를 알선하는 자(「소득세법」 제168조 제3항, 「법인세법」 제111조 제3항 또는 「부가가치세법」 제8조 제5항에 따른 사업자등록증을 발급받은 자로 한정한다)가 자동차 임차인에게 운전자를 알선하는 경우

다. 국토교통부의 위법 판단을 받기 전까지 차차 서비스는 강남구에서 월 기준 60대로 서비스를 운영하고 있었으며, 회원 수는 4만 명으로 나타났다⁴⁶⁹⁾. 국토교통부는 운전사와 승객, 렌터카 업체, 플랫폼 업체 각각의 신분과 비용 흐름 등의 과정이 「여객자동차 운수사업법」 제34조 ‘유상운송금지’에 위반된다는 입장이다. 운전사가 승객으로부터 받는 비용이 대리운전에 대한 대가에만 국한하지 않고, 승객을 기다리는 시간에 대한 대가도 포함된다고 분석하여 유사 택시운송행위를 하는 것으로 보았기 때문이다. 또한 차차와 렌터카의 장기임대차 계약이 운전사의 유상운송을 전제로 한 것이며, 렌터카업체에 지불하는 대여료(렌터비용)에는 사실상 승객 운송에 따른 유상운송의 대가가 포함되었다고 보아 이와 함께 운송이익이 렌터카업체에 일부 지급되는 점, 렌터카업체와 운전자, 승객 간 일련의 계약이 유상운송에 해당하기 때문에 이 과정에서 차차가 이러한 불법행위를 알선했다는 점을 각각 위법 사유로 들었다.⁴⁷⁰⁾ 이에 따라 국토교통부가 사업 중단조치를 내리면서 차차 서비스는 2018년 10월 서비스를 중단하고, 현재는 택시와의 동반 성장 모델을 구축하는 방안으로 검토 중이다.⁴⁷¹⁾

차차와 같은 서비스 형태는 현행 「여객자동차 운수사업법」이 택시가 아닌 개인의 일반 자가용 차량이 유상으로 승객을 태워주는 행위를 금지하고 있고, 더불어 카풀 허용과 관련하여 택시업계와의 계속되는 갈등상황 속에서 고안된 서비스 방식으로 보인다. 그러나 이 같은 스타트업의 서비스에 대한 위와 같은 국토교통부의 판단은 정부가 ‘4차 산업혁명에 따른 신성장 동력 찾기’를 강조하면서도 정작 기존 법에 얽매어 새로운 서비스를 또 다른 규제를 통해 진입장벽을 더욱 높이고 있는 것은 아닌지 우려되는 부분이다.

469) ‘이동우 신임 차차 대표 택시업계와 상생 구조 만들 것’,
<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1709960>, 2019.01.13.접속.

470) ‘국토부, 차량공유 서비스 차차는 위법’,
<http://www.cstimes.com/?mod=news&act=articleView&idxno=282158>, 2019.01.14.접속.

471) ‘ICT로 택시 살리자...차차, 사납금·교대근무 없는 택시 추진’,
<http://www.ddaily.co.kr/news/article.html?no=176895>, 2019.01.14.접속.

(3) 자동차 대여사업자의 사업용 자동차(승합렌터카)를 이용한 승차공유 논란

2018년 10월 서비스를 시작한 ‘타다(TADA)’는 모바일 앱(App) 통해 승객과 11인승의 이상의 승합차와 운전기사를 연결시켜주는 승차공유 서비스이다. 타다는 11인승 승합차를 활용한 기사 제공 렌터카 서비스로서 승객이 모바일 앱을 통해 차량을 호출 하면 근거리에 있는 차량이 배차되는 ‘자동배차 시스템’으로 운영되고 있다. 운전기사가 승객의 목적지를 확인한 뒤 호출에 응할 것인지 결정하는 기존 택시호출 앱과는 달리 타다의 ‘자동배차 시스템’은 승객이 탑승하기 전까지 목적지를 알 수 없기 때문에 승차 거부가 불가능하다는 점에서 소비자들의 신뢰를 얻고 있다. 현재 하루 평균 약 400~500대의 차량이 운행되고 있으며, 최근 사용자가 급증하면서 출시 2개월 만에 호출건수가 200배 늘어난 것으로 나타났다. 때문에 요금은 일반 택시보다 20% 내외로 높은 수준이지만, 심야 시간대에는 수요를 따라가지 못할 정도로 호출건수가 급증세를 보이고 있다.⁴⁷²⁾

그러나 2019년 2월 택시업계가 타다를 ‘「여객자동차 운수사업법」 제4조와 제34조 위반’으로 검찰에 고발하면서 택시업계와의 마찰을 겪고 있다. 이에 대해 타다측은 “현행 법령상 합법적으로 가능한 서비스로서 서비스를 중단하거나 축소할 계획이 없다”⁴⁷³⁾고 밝히면서 택시업계의 고발에 대하여 업무방해와 무고 혐의로 맞고소 하겠다는 입장을 취하고 있어 2018년 12월 카카오 카풀이 서비스를 잠정 중단하면서 승차공유 논란이 다시 가열되고 있다.

타다와 택시업계와의 갈등의 쟁점은 타다의 승차공유 서비스 운영 방식이 「여객자동차 운수사업법」 제4조와 제34조 위반인지 여부이다. 「여객자동차 운수사업법」 제44조에서는 여객운송사업을 하기 위해서는 국토교통부장관의 면허를 받거

472) ‘홍행동풀 타다, 가입자 40만명 돌파’, <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=201903071532485663>, 2019.03.07.접속.

473) ‘우버→카풀→타다, 택시는 왜 반대하나’, <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019022416375065276>, 2019.03.07.접속.

474) 제4조(면허 등) ① 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다.

나, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 같은 법 제34조 제1항에서는 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자가 그 자동차를 유상(有償)으로 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여하는 행위와 이를 알선(斡旋)하는 행위를 금지하고 있으며, 제2항에서는 자동차 대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 사람에게 운전자를 알선하는 것을 금지하고 있다. 다만, 예외적으로 대통령령으로 정하는 경우에 한하여 운전자를 알선할 수 있도록 규정하고 있는데⁴⁷⁵⁾, 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제18조 제1호바목⁴⁷⁶⁾에서는 자동차대여사업자가 자동차 임차인에게 운전자를 알선할 수 있는 경우로 ‘승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람’을 규정하고 있다.

타다 서비스의 경우 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따른 여객운송사업 면허를 받지는 않았다. 렌터카를 빌려주는 형태의 타다 서비스는 여객운송사업 면허가 필요 없다고 보는 입장이다. 따라서 「여객자동차 운수사업법」 제34조 제2항의 예외규정에 따라 이를 근거로 타다는 카니발 등의 11인승 승합차에 기사를 포함하여 서비스를 제공함으로써 법률 규제를 피해간 셈이며, 이를 근거로 타다에서는 ‘대여용 승합차량 임대회사와 임차인 사이의 기사알선 포함 승합차량 대여계약 관련 약관’을 명시하고 있다. 결국 승객의 입장에서는 타다 서비스를 이용하는 순간 ‘자동차 대여계약’과 ‘운전 용역계약’을 동시에 체결하게 되는 서비스 방식

475) 제34조(유상운송의 금지 등) ① 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자는 그 자동차를 유상(有償)으로 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선(斡旋)하여서는 아니 된다.

② 누구든지 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자에게 운전자를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 외국인이나 장애인 등 대통령령으로 정하는 경우에는 운전자를 알선할 수 있다.

476) 제18조(운전자 알선 허용 범위) 법 제34조 제2항 단서에서 "외국인이나 장애인 등 대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 경우를 말한다.

1. 자동차대여사업자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자동차 임차인에게 운전자를 알선하는 경우

가. 외국인

나. 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인

다. 65세 이상인 사람

라. 국가 또는 지방자치단체

마. 자동차를 6개월 이상 장기간 임차하는 법인

바. 승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람

사. 본인의 결혼식 및 그 부대행사에 이용하는 경우로서 본인이 직접 승차할 목적으로 배기량 3,000cc 이상인 승용자동차를 임차하는 사람

이 되는 것이다.

따라서 타다가 기존의 택시와의 가장 큰 법적 차이점은 ‘대여 및 용역 계약’의 형태를 기반 한 승차공유 서비스라는 점이다. 이러한 점에서 택시나 버스 등 사업자의 ‘승객 운송계약’을 규제하는 법령으로는 타다의 서비스를 불법이라고 제한할 수 없어 현행법상 가능한 서비스 방법으로 운영 중에 있는 것이다.

그러나 택시업계는 타다의 이러한 서비스 운영방식은 법을 악용하고 있다는 입장이다. 「여객자동차 운수사업법」 제34조 제2항의 예외규정에 따라 자동차 대여사업자가 자동차 임차인에게 운전자를 알선할 수 있는 경우로 ‘승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람’을 규정하고 있는 법률상 취지는 장거리 운행이나 장거리 여행을 목적으로 대형 렌터카의 사용을 활성화하기 위한 취지로 해석 하여야 하는 것이고 이를 ‘유사 택시영업’처럼 영업하는 것은 불법이라는 입장이다.⁴⁷⁷⁾

한편, 타다 서비스는 이미 국토교통부와 서울시에서 합법한 서비스로 법적으로 문제가 없다는 입장을 받았다. 타다 서비스가 현재 「여객자동차 운수사업법」 제34조의 예외 조항에 착안하여 기사를 동반한 11인승 이상 승합렌터카로만 운영되고 있고, 현행법상 ‘자동차 대여사업(렌트업)’으로 등록되어 적법한 범위에서 서비스를 제공하고 있어 ‘여객운송사업 면허’ 규정으로는 처벌할 수 없기 때문이다. 그러나 타다 서비스의 실제 성격에 대해 향후 검찰이나 법원이 ‘여객운송사업’으로 판단할 경우 처벌될 가능성이 있다. 때문에 현재 논란이 있는 만큼 향후 명확한 업종 구분을 통해 불법유무가 결정될 것으로 보인다.

최근 타다는 4월부터 2800cc이상의 대형 세단을 이용하여 고급 호출 승차공유 서비스인 ‘타다 프리미엄’과 VIP 고객을 대상으로 한 ‘타다 VIP VAN’ 서비스를 시작할 예정에 있다. 기존의 서울지역의 개인 및 법인 고급택시, 택시회사가 보유한 벤(VAN)을 이용하여 기사와 승객을 연결해 주는 방식으로 서비스를 계획⁴⁷⁸⁾하고 있어 기존 택시업계와의 협력을 통한 상생방안을 마련하고자 하는 것으로

477) ‘타다 고발한 택시업계…혁신성장 발목 잡는 것 아닌가’,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190219141300022?input=1195m>, 2019.03.06.접속.

478) ‘준고급 공유택시 타다 험난한 주행·택시업계 반발·운전기사 확보 산 넘어 산’,

<http://news.mk.co.kr/v2/economy/view.php?year=2019&no=144131>, 2019.03.11.접속.

보인다.

6. 소결

오늘날 우버(Uber)의 승차공유 서비스 모델이 국내에 등장한 이후, 국내에서도 모빌리티 산업 분야의 다양한 스타트업들이 유사한 서비스를 제공함으로써 소비자들에게 이동수단 선택 폭의 확대와 편의성의 증대를 가져다주었다.

우버혁신의 원천은 과거 전화번호를 찾아서 콜택시를 부르거나 길거리에서 택시를 기다려야 하는 번거로움을 모바일 앱(App)을 통해 탭 한 번으로 차량을 호출할 수 있다는 것이다. 또한 현행 택시와 달리 ‘고정가격제’가 아닌 수요변동과 이동경로에 따른 ‘변동가격제’를 도입함으로써 수요와 공급을 조절하여 시장균형을 맞추고, 서비스에 대한 승객의 평가를 공유함으로써 서비스의 질을 향상시켰다는 점이다. 비록 국내에서는 「여객자동차 운수사업법」 위반으로 현재는 서비스가 중단되었지만, ICT를 활용하여 기존 택시 서비스의 한계를 극복한 새로운 이동 서비스를 제공함으로써 이용자에게 다양한 편익을 가져다 준 것은 틀림없다.

앞서 본 사례들에서 살펴볼 수 있듯이, 국내에서는 ‘택시운송사업’을 공공성의 실현이나 과당경쟁의 방지를 목표로 국가가 시장에서의 경쟁을 제한하고 있다. 이러한 이유로 택시운송사업의 경우 정부정책에 대한 의존도가 높아 서비스 개선에 대한 경쟁이 일어나지 않는 구조의 독점 사업 형태로 운영되고 있어 경영측면에서나 서비스측면에서 개선이 이루어지기 힘든 구조로 운영되어 왔다. 때문에 택시 서비스 품질의 획일성, 고질적인 승차거부 문제, 부당요금, 심야시간 및 출퇴근시간 택시공급 부족 등의 다양한 문제들이 지속적으로 발생되어 온 것이다.

이에 따라 국내에서도 2015년부터 많은 스타트업들이 다양한 서비스 방식으로 승차공유 서비스를 제공함으로써 소비자들의 지지를 받고 있으나, 기존 택시업계와의 심각한 사회적 갈등과 정부의 규제로 인해 서비스가 중단되거나 출시단계에서부터 규제에 막혀 시행되지 못하고 있다. 특히 카풀과 같은 방식의 승차공유 서비스는 현행법의 예외조항을 활용하여 서비스를 제공하였으나, 이 또한 기존 택시업계의 강력한 반발과 규제로 인해 승차공유 서비스 자체가 국내에서는 제대로

자리 잡지 못하고 있는 상황이다. 이와 같이 현행법인 「여객자동차 운수사업법」만으로 이러한 서비스를 규제하는 것은 정부가 ICT를 활용한 승차공유에 대한 정의나 판단의 법적 근거를 만들고자 하는 적극적인 노력이 부족하기 때문이라고 생각된다. 국내 승차공유 시장은 아직까지도 1960년대에 제정된 「여객자동차 운수사업법」 제81조의 ‘사업용 자동차가 아닌 자동차의 유상운송 행위 및 알선행위 금지’라는 규정에 발이 묶여 있으며, 1994년 규정된 ‘출퇴근 때’의 예외규정도 현재까지 그대로 유지되어 오고 있다.

한편, 지속되는 갈등으로 택시와 카풀산업의 문제를 해결하기 위해 2018년 11월 ‘사회적대타협기구’가 발족되어 5개월의 협의 끝에 최근 합의안을 도출했다. 합의내용은 출퇴근 시간에 한해 제한적인(오전 7시~9시, 오후 6~8시로 허용하되 토요일, 일요일, 공휴일 제외) 카풀 서비스의 도입, 플랫폼 기술을 이용한 택시 서비스, 초고령 운전자의 개인택시 감차, 택시운전기사의 처우개선 및 월급제 시행, 승차거부 근절 등이다. 그러나 이러한 합의는 최근 ‘주 52시간제’ 도입 이후 탄력근무제가 확산되고 있는 가운데 현행법에 따라 출퇴근 시간대에 허용되고 있는 카풀 서비스를 특정 시간대로 규정함으로써 오히려 카풀 서비스를 제한한 것으로 이용자의 선택의 폭을 더 줄인 결과를 가져 온 것으로 보인다. 특히 택시를 잡기 어려운 심야시간에 카풀이 허용되지 않는 점은 국민의 이동 편의를 증가시키기 위한 당초 대타협기구의 취지에 맞지 않는 결론인 것으로 생각된다.

ICT를 이용한 새로운 형태의 이동 서비스가 법 규정에 위반된다고 하여 이를 전면적으로 금지하고 있는 지금과 같은 이러한 구조로는 소비자의 욕구나 의견 등이 충분히 반영된 다양한 서비스가 이루어질 수 없다. 기존의 이동수단의 공백을 채우고 교통문제와 환경문제를 해결하는 등 사회·경제적으로 긍정적인 영향을 주는 서비스라면, 공공의 이익을 위하여 소비자에게 대체 이동 수단을 선택할 수 있는 폭을 넓혀주는 방향이 바람직하다고 생각된다.

향후에는 모든 이동수단을 공유하고 통합하는 시대, 특히 승차공유와 같은 모빌리티 공유는 결국 길이 열릴 수밖에 없다고 생각된다. 이를 대비하기 위해서는 수요자 중심으로의 법 개정이 우선 되어야 하며, 기존 택시업계와 상생을 통한 발전이 이루어질 수 있도록 종합적인 측면에서의 모빌리티 공유 서비스 활성화

방안이 모색되어야 할 것이다. 따라서 소비자의 요구에 대응하고 미래 이동 서비스에 대한 시장 수용성을 검증 할 수 있는 방법으로 현재 계속해서 새로운 서비스 방식으로 출시되고 있는 스타트업들의 아이디어를 빠르고 다양하게 적용해 볼 필요가 있다. 우선, 기존의 대중교통 서비스 취약 지역이나 시간대에 새로운 이동 서비스가 진입하는 경우에 있어서 요금 규제, 운행차량 규제, 운송방식 규제 등을 완화하여 탄력적으로 적용하고 시험할 수 있는 기회를 제공하는 것도 한 방법이라고 생각된다. 이러한 기회에 있어서는 기존의 사업자와 스타트업 모두 다양한 서비스를 개발하고 적용할 수 있도록 동등한 조건을 부여하는 방향이 바람직하다. 시험적 서비스의 적용과 모니터링으로 이동 서비스의 발전전략과 사회적 수용이 가능한 법제도적 개편 수준을 예측하여 국내 실정에 맞는 승차공유 서비스 모델의 발전방향을 모색하는 것이 무엇보다 우선시되어야 한다고 생각된다.

II. 승차공유 규율에 관한 법적 쟁점

1. 기술발전에 따른 규제에 관한 논의

(1) 규제에 관한 일반론

국가는 규제를 통하여 민간부문의 개인이나 사업자 또는 다른 정부 기관들이 할 수 있거나 할 수 없는 일을 정하는 특정한 기준과 명령을 만든다. 규제는 일반적으로 행정법의 범주에 포함되는 것으로 분류되고 있으며, 현대국가에서 생활하는 국민들의 모든 삶의 영역에 영향을 미치고 있다.⁴⁷⁹⁾ 이러한 규제는 정부의 목적을 달성하기 위해 선택할 수 있는 하나의 수단으로서 큰 역할을 수행하고 있다. 규제의 정의와 관련하여 미트닉(Mitnick)은 “규제란 공익에 부합하도록 설정된 법과 규칙에 따라 개인의 경제적 활동을 조정하는 공공행정 경찰작용”이라고 규정한다.⁴⁸⁰⁾ 또한 퀸스(Quence)는 “규제란 정부가 법령을 부과함으로써 민간부문의

479) 홍승진, 「미국의 행정입법과 규제개혁」, 한국법제연구원, 2009, 15면.

개인이나 조직이 행사할 수 있는 재량권을 제한하기 위한 행정작용”이라고 정의하고 있는 한편, 미국 규제개혁위원회(DCRGRR)는 “정부가 하는 모든 일은 법과 규칙이 요구되므로 정부가 설정한 표준과 주요 경제적 책임을 수행하기 위해 개인이나 조직에게 부과하는 법과 규칙”⁴⁸¹⁾이라고 규제를 설명하고 있다.⁴⁸²⁾ 이처럼 규제를 일률적으로 정의하는 것은 쉽지 않으나 일반적으로 규제는 국가가 특정한 목적을 달성하기 위해 개인 또는 법인 등의 활동에 개입하는 것을 의미한다.⁴⁸³⁾ 즉, 규제란 바람직한 경제사회질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 민간의 행위를 제약하는 것으로 정의되고 있다.⁴⁸⁴⁾

이와 같은 규제의 정당성은 「헌법」 제37조 제2항⁴⁸⁵⁾의 기본권제한의 법률유보 규정을 그 근거로 들 수 있으며, 국가의 규제는 행정작용의 형태(행정규제)로 나타나고 있다. 「행정규제기본법」 제2조 제1호⁴⁸⁶⁾에서는 “행정규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다”고 정의하고 있다. 따라서 정부의 규제는 합당한 행정목적이 인정되어야 정당화 될 수 있다.

규제는 경제 활동을 촉진하는 법적 및 행정적 기제로서 시장경제가 비효율적, 불공평, 불완전, 불충분한 결과를 초래하는 것을 방지하기 위해 소비자를 보호하고 공공의 안전을 보장하기 위한 목적을 가진다고 볼 수 있다.

480) Mitnick, Barry M., 「The political economy of regulation: creating, designing, and removing」, New York: Columbia University Press, 1980, p.7.

481) Quence Peter, Introduction: Regulation and Municipal Licensing, in J. Bossons, S. M. Makuch and J. Palmer(ed.), Regulation by Municipal Licensing, Toronto: University of Toronto Press, 1984, p.2.

482) 김용우, 「정부규제와 규제행정」, 대영문화사, 2010, 24면 재인용.

483) 최승필, “규제완화에 대한 법적 고찰 -인·허가 및 신고, 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로-”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011, 318면.

484) 최병선, 「정부규제론」, 법문사, 2006, 18면.

485) 제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

486) 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "행정규제"(이하 "규제"라 한다)란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.

이러한 근거로 후생경제학에서는 정부규제의 정당화 사유에 관하여 ‘시장실패 (market failure)’에서 찾는다.⁴⁸⁷⁾ 시장실패란, 어떠한 외부의 간섭이나 통제가 없다면 자유로운 거래와 경쟁을 통해 이상적으로는 효율성을 달성할 수 있어야 하지만 현실적으로 그러지 못하는 시장의 불완전성을 칭하는 개념으로 이러한 시장 불완전성의 주요한 원인으로 공공재, 외부효과, 불완전한 정보를 들 수 있다.⁴⁸⁸⁾ 따라서 이와 같은 시장의 불완전성에서 발생하는 문제들을 정부가 규제를 통해 해결함으로써 국민경제의 후생을 극대화시킬 수 있다는 것이다. 또한 정부의 규제를 통해 거래 당사자들 간의 자발적 거래를 방해하는 거래비용⁴⁸⁹⁾을 극소화 시킨다고 보고 있다.⁴⁹⁰⁾

일반적으로 규제의 분류는 크게 생산 및 영업활동에 대한 경제적 규제와 국민의 건강, 안전, 환경, 사회적 형평성의 확보와 문제를 규정하는 사회적 규제로 분류할 수 있다.⁴⁹¹⁾ 한편 전통적으로 규제에 있어서는 경제적 규제가 가장 중요한 위치를 차지해 왔다고 볼 수 있다. 정부가 원활한 수급에 어느 정도 책임이 인정되는 재화나 서비스의 경우, 그것이 개인 간 거래에만 맡겨지게 되면 그 거래에 수반되는 위험관리 및 그에 대한 신뢰의 부족 등으로 충분한 공급이 이루어지지

487) 김유환 (b), 앞의 책, 19면.

488) 김제한, 김대진, 김종욱, 안도경, 윤홍근, 이성규, 한정훈, 「공공선택」, 박영사, 2012, 27면.

489) ‘거래비용’은 시장이란 자발적 교환의 장을 활용하기 위해 드는 일체의 비용으로서, ① 교환의 전제로서 재산권의 확정 및 확정된 재산권 관계의 유지비용, ② 거래 상대방을 찾아내고 상대방의 거래조건을 상호 인지하는데 드는 정보비용, ③ 최종거래조건을 확정하는 과정에서의 교섭비용·계약체결비용, ④ 계약내용을 충실히 이행시키기 위해 드는 집행·감독비용(사법비용 포함) 등이 포함되고, 거래비용의 합이 너무 커서 거래의 이익보다 거래비용이 커지면 시장실패가 발생한다. 재산법과 계약법의 주요기능의 하나가 이들 거래비용을 낮추기 위함이다. 거래비용이 매우 커서 시장메커니즘을 통한 문제해결을 기대하기 어려우면 정부가 직접 개입하여 규제를 하게 된다. (박세일, 「법경제학」, 박영사, 2006, 82-83면.; 이준구, 이창용, 「경제학원론」 법문사, 2010, 120-122면.)

490) 옥동석, “공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석”, 규제연구 제19권 제1호, 한국경제연구원, 2010, 6-7면.

491) 한편, 규제의 분류에 대해서는 성격별로 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 나누어 설명하기도 한다. 경제적 규제의 범주에는 기업의 생산 및 영업활동에 대한 규제, 사회적 규제로는 국민의 건강, 생명, 삶의 질, 경제 및 사회적 형평성의 확보 등 기업의 사회적 역할과 책임과 관련된 규제가 있으며, 행정적 규제는 행정의 효율성 향상을 위한 수단적 규제로서 신고, 보고, 행정조사 등이 있다. 그러나 이러한 규제의 분류 역시 시장에서의 규제수단의 설정이 결과적으로 국민의 생명 및 건강, 안전과 연결되고 있으며, 행정청에 대한 신고, 보고, 조사활동 등의 궁극적인 목적 역시 경제적 및 사회적 규제활동과 매우 밀접한 관련성을 지닌다는 점에서 이를 명확히 구분하기는 어렵다. (최승필, 앞의 논문, 320면.)

않기 때문에 일반적으로 정부의 규제를 통해 이러한 위험관리가 이루어져 왔다.⁴⁹²⁾ 특히 정부가 시장경제에 개입하는 경제적 규제의 유형으로는 진입규제(entry regulation), 가격규제(price regulation), 품질규제(quality regulation) 등으로 나눌 수 있다.⁴⁹³⁾ 가격규제는 독과점 가격규제, 인플레이션 억제, 소득재분배 등 다양한 목적을 가지고 이루어지며, 진입규제는 과당경쟁 방지를 목적으로 특정 산업이나 직종에 참여하여 사업을 할 수 있는 영업의 자유를 제약하는 것을 말한다. 대표적인 진입규제로는 택시운전면허나 전문 직종 면허와 같은 각종 면허규제와 독점영업권, 인·허가 등이 이에 해당된다. 품질규제는 시장에서 거래되는 재화와 서비스의 품질이 그 가격의 화폐가치에 상응하도록 하거나 재화와 서비스의 품질에 대한 소비자의 피해를 예방하기 위해 실시된다.

(2) 새로운 융합기술·서비스에 대한 규제의 문제

오늘날 우리는 ICT발달과 더불어 다양하고 새로운 산업 모델들을 접하면서 과거의 모습과는 다른 산업 활동의 모습을 목격하고 있다. 다양한 기술이 융합되어 이를 기반으로 한 새로운 수요·공급 활동이 활발하게 이루어지고 있는 것이다. 새롭게 전개되는 산업 트렌드는 기존 법률의 틀 안에서 발전되어 가기도 하지만 새로운 제도와 체계를 요구하는 경향을 나타내기도 한다.⁴⁹⁴⁾ 이에 따라 시장을 둘러싼 당사자들과 정부는 미래의 시장경쟁 구조에 큰 영향을 미칠 수 있는 다양한 현안에 직면하고 있다.

전통적인 법학에서는 과학기술의 혁신으로 인한 새로운 기술이나 산업이 인간의 존엄성, 전통적인 윤리관·가치관의 훼손, 환경생태계의 파괴, 인간의 생명이나 안전에 대한 위험 등을 야기할 우려가 있어 이에 대한 규제가 필요하다고 보고 있다.⁴⁹⁵⁾ 그러나 위험관리 및 예방의 수단으로 작용하고 있는 규제는 오늘날 새로운 산업분야의 발전을 제약하는 수단으로 작용될 여지가 있다.⁴⁹⁶⁾ 규제는 상대적

492) 이희정, 앞의 논문, 53면.

493) 김용우, 「정부규제와 규제행정」, 대영문화사, 2010, 268-274면 참조.

494) 심영섭, 앞의 논문, 6면.

495) 이원우 (b), “혁신과 규제 : 상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단”, 경제규제와 법 제9권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2016, 8면.

으로 새로운 기술과 산업에 대해 대응적인 방식으로 발전되어왔다. 새로운 기술이나 산업이 야기하는 리스크를 통제하기 위한 중요한 수단으로 활용되기 시작하면서 사전예방적인 성질의 규제가 강화되어 왔다. 때문에 규제가 기술과 산업의 발전을 저해한다는 비판과 우려가 제기되어 왔음에도 불구하고 규제의 대상이 되는 기술의 목록은 현재까지도 지속적으로 확장되고 있다.⁴⁹⁷⁾

이와 같이 기술의 발전과 규제는 긴밀한 관계를 가진다. 기술혁신의 급부상에 따른 융합기술 모델은 혁신성, 신규성, 새로운 사회적 가치 및 영향력, 특수성, 불확실성, 모호성 등과 같은 특징⁴⁹⁸⁾을 가지고 있으며, 이는 기존의 사회구조와 각종 규율 및 법제도와 관계에서 대립구조를 이루고 있다. 특히 승차공유 서비스와 같은 ICT와 여객운송산업의 융합이나, ICT와 자동차 기술의 융합 등과 같이 기존의 산업과 새로운 기술·산업의 다양한 조합으로 융합되어 새로운 효율성과 가치를 가져오는 기술융합 모델에 대한 규제 이슈들은 기존 규제와의 갈등관계에 대한 근본적인 고찰과 해결방안 모색에 대한 이론적 연구의 필요성을 요구하고 있다. 기존 산업에 대한 변화를 초래한다는 이유로 이러한 새로운 기술융합 모델에 대한 규제는 상대적으로 더욱 강한 갈등을 일으키고 있는 것이다.

한편, 법적 규제는 특정 기술혁신에 의해 발생하는 위험으로부터 사회를 보호하는 것을 목적으로 하고 있지만, 잘 설계되어 국민과 이해관계자에게 정당한 것으로 받아들여질 때에는 혁신의 방향을 제시하거나 촉진 할 수 있게 되어 오히려 기술혁신을 육성하는 데 기여할 수 있다.⁴⁹⁹⁾ 따라서 새로운 산업분야 즉, 융합기

496) 송태원, 「공유경제를 통한 혁신과 규제에 관한 일 고찰: 법경제학적 접근을 중심으로」, 법제논단, 법제처, 2015, 12면.

497) 윤혜선 (b), “신흥기술의 규제에 대한 몇 가지 고찰”, 경제규제와법 제10권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2017, 8-9면.

498) 신흥기술의 종류를 크게 두 가지 유형으로 분류하고 있다. 하나는 교육기술, 인공지능기술, 바이오기술, 정보통신기술, 나노기술, 인지과학, 심리기술, 로봇공학, 합성생물학 등과 같은 개별 기술들이고, 다른 하나는 개별 신흥기술들 간에 또는 개별 신흥기술과 다른 기술이 다양한 조합으로 융합되어 새로운 효율성을 가져오는 형태의 이른바 융합기술로 구분하고 있다. 신흥기술(emerging technologies)로 이해되는 기술들은 공통적으로 혁신적 신규성, 상대적으로 빠른 성장 속도, 일관성과 지속성, 현저한 영향력, 불확실성 및 모호성이라는 특징을 가진다고 서술 하면서, 신흥기술은 근본적으로 새롭고 상대적으로 빠르게 성장하는 기술로서 일정한 정도의 일관성을 가지고 오랫동안 존속하고, 이해관계자의 구성, 제도, 이해관계자와 제도 간의 상호작용, 관련된 지식생산방식 등을 변화시킴으로써 특정 영역이나 사회·경제 영역 전반에 상당한 영향을 끼칠 수 있는 잠재력을 가진 기술로 정의하고 있다. (윤혜선 (b), 앞의 논문, 10면 참조.)

499) 카렌 영, 이범수, 윤혜선, “법, 규제 그리고 기술혁신의 긴장관계: 영국 경험에서 도출한 최근

술규제에 있어서는 이러한 규제가 기술혁신의 저해요인으로 작용할 가능성이 있다는 점은 중요한 고려사항이 된다. 그러므로 융합기술규제가 향후 기술발전에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 평가와 함께 기술혁신을 촉진시킬 규제대안을 마련하고자 노력할 필요가 있다.

과거에는 없었던 ICT 기반의 승차공유 서비스 모델 등의 등장은 새로운 서비스 영역으로서 모바일 플랫폼을 기반으로 국민 누구나 공급자 및 수요자가 될 수 있는 새로운 산업분야이다. 그러나 현재 기술·산업별 수직적 규제체계의 한계로 인해 시장 진입이 매우 어렵다는 문제를 겪고 있다. 새로운 산업이 출현하게 되면 초기에 그와 관련된 질서가 확립되어야 하고, 이를 위해서는 적절한 시점에서 관련된 규제가 마련되어야 한다. 특히 발전이 빠른 ICT 영역에서는 특정시점에 적절한 규제가 마련되지 못할 경우 불확실성으로 인해 혁신이 저해되거나 이로 인한 다양한 사회적 문제들이 야기될 수 있으므로 국가적으로 법적 시스템을 구축하고 혁신에 대한 지원과 규제가 적절히 조화된 대안이 마련되어야 한다. 이때 법률에 의한 규제는 국가와 국민의 사회적 합의에 의한 것이어야 하며, 새로운 기술이나 새로운 현상에 대한 국민의 요청이 있을 경우, 다양한 이해갈등 문제들을 해소해 나가면서 이러한 혁신을 지원하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

(3) 승차공유 규제의 필요성

승차공유 서비스 모델은 ICT를 활용하여 모바일 플랫폼을 통해 개인 간의 서비스가 이루어지는 방식이다. 즉, 과거 전문적인 사업자에 의하여 제공되었던 상품 및 서비스가 비전문가인 개인들에 의해 제공되게 되어 사업자와 소비자의 구분이 명백하지 않다는 것이 특징이다. 따라서 모바일 플랫폼을 통한 개인 간 거래에 대한 규제문제는 단순히 온라인을 통해 상품 및 서비스를 판매하고 구입하는 전형적인 전자상거래에 대한 규제보다 훨씬 복잡하다고 볼 수 있다.⁵⁰⁰⁾

그럼에도 불구하고 승차공유 서비스가 현재 운송 서비스를 규율하고 있는 여객

사례를 중심으로”, 경제규제와 법 제9권제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2016, 107면.; 이원우 (b), 앞의 논문, 11면.
500) 이병준, 앞의 논문, 56면.

자동차 운수사업법에 따라 획일적으로 규제됨으로써 규제지체(Regulatory time lag, 규제공백)가 발생되고 있는 상황이다. 전통적인 산업에 대한 규제 법령을 그대로 적용하는 것은 바람직하지 않으며, 개인의 필요에 의해 이루어지는 개인 간 거래에 있어서 국가가 이를 규제하는 것이 바람직한지에 대해서는 의문이 드는 부분이다. 이러한 부분에 있어서 플랫폼을 통하여 새로운 시장을 자체적으로 규율 하도록 맡겨둘 수 있으나, 기존 규제와의 충돌로 인해 사회적 갈등을 야기하고, 이해관계자의 반발을 고조시키고 있는 현 상황에서는 이를 전적으로 플랫폼 시장의 자율에 맡겨둘 수는 없다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 기존 사업모델과는 달리 모바일 플랫폼을 통한 개인 간 서비스라는 측면에서 이를 이해하고, 현재의 상황이 고려된 규제를 설정해 나가는 것이 중요하다고 생각된다.

한편, 모바일 플랫폼을 통한 개인 간 서비스라는 측면에서 몇 가지 규제의 필요성 (규제의 정당성)⁵⁰¹⁾이 요구될 수 있다. 일반적으로 소비자가 승차공유 서비스를 이용하기 위해서는 사전에 모바일 앱(App)이나 SNS 등 플랫폼에 게재된 서비스에 대한 평판, 이용후기 등 다양한 인프라를 기반으로 신뢰도를 검색하고 판단하여 거래가 이루어지는 경우가 대부분이다. 이에 따라 플랫폼을 통하여 다양한 정보수집이 가능하고, 평가 시스템을 기반으로 한 새로운 자율규제 시행을 통해 시장실패를 해결할 수 있다고 보고 있다. 그러나 현재 이러한 정보들이 불충분하거나 불완전한 국내 상황에서 서비스를 이용하려는 소비자는 차량운전자의 운전 능력이나 운전자의 의도, 차량의 상태, 서비스의 품질, 가격의 적정성 등을 파악할 수 없어 그로 인한 소비자 피해가 발생될 수 있다.⁵⁰²⁾ 가격을 지불하는 소비자 입장에서는 해당 서비스가 가격만큼의 지불가치가 있는지 판단하고 거래할 수 있도록 정확하고 충분한 정보가 제공되어야 하지만 공유경제 서비스는 개인 간에 거래가 이루어진다는 측면에서 정보의 비대칭성이 문제될 수 있다. 또한 개인 간에 거래가 이루어지는 이러한 서비스를 선택하고 거래하는 몫이 오로지 소비자에게 돌아온다는 측면에서 그에 따른 소비자 피해의 우려가 제기된다. 물론 이는 평판효과(reputation effect)를 통해 감소될 수 있지만, 그 평판이 누적되기 전까지

501) 송태원, 앞의 보고서, 15-16면.

502) 아론 순다라라잔, 이은주 옮김, 「4차 산업혁명시대의 공유경제」, 교보문고, 2018, 274-275면.

는 그로 인한 피해를 소비자가 감수할 수밖에 없다.

또한 승차공유 서비스 플랫폼이 개인 간에 거래를 중개하는 중개자로서의 역할을 수행하고 있으나, 대가를 받고 승객에게 이동 서비스를 제공한다는 점에서 전통적인 택시업과 유사한 서비스를 제공하고 있다고 볼 수 있다. 기존 택시운송업의 경우 해당 사업을 위해 법률에서 요구되는 면허의 획득과 시설 기준 등을 갖추어야 하며, 그로 인한 부수적 비용이 발생된다. 그러나 현재 승차공유 서비스는 이와 같은 규제 준수 없이 서비스가 제공됨으로써 부수적인 비용의 지출 없이도 경쟁력을 확보할 수 있게 되었다. 이와 같은 형태로 기존 택시업자들과 경쟁을 하게 되는 경우 차별적인 규제에 의한 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 이러한 면에 있어서 규제의 필요성이 요구된다.

2. 여객운송사업의 진입규제

(1) 「여객자동차 운수사업법」의 제정목적과 헌법적 근거

승차공유 서비스는 자가용 자동차, 렌터카, 전세버스 등의 운송수단이라는 유희 자원을 활용하여 ICT 플랫폼을 통해 공유경제라는 가치 실현을 그 목적으로 하고 있다. 그러나 종전에는 볼 수 없었던 새로운 방식으로 온라인상에서 ‘여객운송’을 매개하는 플랫폼 사업의 형태는 관련 법제의 미비로 인해 현재 전통적으로 국가의 공공성 규제가 이루어져온 여객운송사업에 대한 진입규제가 적용되고 있다. 여객운송사업에 대해 이루어지는 진입규제는 해당사업을 개시할 수 있는 자격에 제한을 두어 그 수량을 조정하는 것으로서 사전규제에 해당하게 된다.⁵⁰³⁾

우리나라에서는 여객운송사업과 관련하여 「여객자동차 운수사업법」을 규정하고 있다. 「여객자동차 운수사업법」 제1조에서는 ‘여객자동차 운수사업에 관한 질서를 확립하고 여객의 원활한 운송과 여객자동차 운수사업의 종합적인 발달을 도모하여 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 한다.’고 규정함으로써 과당경쟁 등으로 인하여 여객자동차 운수사업의 질서가 훼손되지 않도록 하면서 원활하게 여객

503) 최병선, 앞의 책, 272면.

운송 서비스가 제공되도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 이를 통해 국민의 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 한다.

「여객자동차 운수사업법」은 경제적 감독에 중점을 두는 일반 영업 관련법과는 다른 특성이 있다. 여객운송사업 관련법은 국가가 운송업에의 진입을 제한하여 운송기업의 경제적 처지를 고려하는 경제적 조정에 중점을 두고 있다.⁵⁰⁴⁾ 특히 전기·수도·교통·통신과 같은 국민 생활에 필수적인 분야는 중요한 공공복리에 해당하며, 동시에 사회국가원리의 실현과 관련성을 갖는다.⁵⁰⁵⁾ 사회국가원리는 사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제·사회·문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 국가가 사회현상에 간섭하고 분배를 조정하는 국가를 말한다.⁵⁰⁶⁾ 이에 따라 국가는 우리 헌법상 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중하는 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서도 사회복지·사회정의를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회국가원리를 수용하고 있는 이념에 비추어⁵⁰⁷⁾ 국민 생활에 필수적인 재화와 생활수요를 충족시켜야 하는 국가의 의무를 가진다고 볼 수 있다.

그러므로 우리나라 여객운송사업은 「헌법」 제119조 제1항에 의해 자유시장 경제질서를 따르는 것이 원칙이나, 일반적인 영업활동과는 달리 여객운송사업은 국민의 생존배려 영역을 담당하고 있는 보편적 사업이기 때문에, 국가는 해당 사업을 균형 있게 유지하면서 적절한 서비스의 수행을 통해 국민 모두에게 안정적인 여객운송 서비스가 제공될 수 있도록 하여야 할 책임이 있다. 국가는 이에 따라 「헌법」 제119조 제2항에 근거하여 균형 있는 국민경제의 성장과 안정 및 적정한 소득분배를 위해 해당 사업에 대한 경제력 남용 및 독과점 폐단 방지 등의 규제와 조정이 가능하게 된다.

504) 최송화, 이원우, 「독일경제행정법」, 법문사, 1996, 428면.

505) 정남철, “생존배려영역에서의 민관협력과 공법적 문제”, 환경법연구 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010, 263면.

506) 사회국가원리란 사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제·사회·문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 국가가 사회현상에 간섭하고 분배를 조정하는 국가이다. 궁극적으로 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적인 조건을 마련해 줄 의무를 부여받은 국가를 말한다. (헌법재판소 2002. 12. 18. 선고 2002헌마52 결정.)

507) 헌법재판소 1998. 5. 28. 선고 96헌가4 결정 등, 헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2001헌바50 결정.

(2) 여객운송사업의 내용

「여객자동차 운수사업법」 제2조에서는 ‘여객자동차 운수사업’과 ‘여객운송사업’을 구분하여 ‘여객자동차 운수사업이란 여객운송사업, 자동차 대여사업, 여객자동차 터미널사업 및 여객자동차 운송가맹사업을 말하고, 여객운송사업이란 다른 사람의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상(有償)으로 여객을 운송하는 사업을 말한다.’고 규정하고 있다.⁵⁰⁸⁾ 따라서 여객자동차 운수사업은 여객운송사업을 포함한 넓은 개념으로 이해할 수 있다.

여객운송사업의 종류로는 ‘노선(路線) 여객운송사업’, ‘구역(區域) 여객운송사업’, ‘수요응답형 여객운송사업’으로 구분하고 있다. 「여객자동차 운수사업법」 제3조에서는 ‘노선 여객운송사업’을 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간을 정하여 여객을 운송하는 사업으로 규정하고 있으며 노선 여객운송사업에는 시내버스 운송사업, 농어촌버스 운송사업, 마을버스 운송사업, 시외버스 운송사업이 포함된다. ‘구역 여객운송사업’이란 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업을 의미하며 여기에는 전세버스 운송사업, 특수여객운송사업, 일반택시(법인택시) 운송사업, 개인택시 운송사업이 포함된다. ‘수요응답형 여객운송사업’은 농촌과 어촌을 기점·종점으로 하는 경우 또는 대중교통이 부족하다고 인정되는 지역을 운행하는 경우에 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업을 말한다.⁵⁰⁹⁾ 여객운송사업을 경영하기 위

508) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "자동차"란 「자동차관리법」 제3조에 따른 승용자동차와 승합자동차를 말한다.
2. "여객자동차 운수사업"이란 여객자동차운송사업, 자동차대여사업, 여객자동차터미널사업 및 여객자동차운송가맹사업을 말한다.
3. "여객자동차운송사업"이란 다른 사람의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상(有償)으로 여객을 운송하는 사업을 말한다.
4. "자동차대여사업"이란 다른 사람의 수요에 응하여 유상으로 자동차를 대여(貸與)하는 사업을 말한다.

509) 제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 "노선"이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업
2. 구역(區域) 여객자동차운송사업: 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업
3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업

해서는 사업계획을 작성하여 국토교통부장관의 면허(또는 등록)를 받도록 하고 있다.⁵¹⁰⁾ 즉, 면허(또는 등록) 없이 여객운송사업을 경영하는 것을 규제하고 있다.

따라서 「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객운송사업을 종합적으로 정리해보면, 여객운송사업이란 ‘여객(승객) 즉, 사람을 운송의 대상으로 자동차를 사용하여 타인의 수요에 응하여 이동 서비스를 유상으로 제공하는 영업활동’이라고 할 수 있으며, 여객운송사업 경영에 대해서는 「여객자동차 운수사업법」을 통해 면허(또는 등록)의 방법으로 국가가 이를 규제하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 여객운송사업의 특성

1) 공익성

여객운송사업은 국민의 생활에 밀접하게 관련되어 있는 필수적인 재화로서 생존배려 영역에 포함된다고 볼 수 있다.⁵¹¹⁾ 특히 오늘날 도로 및 자동차의 발달로 인한 사회활동범위의 확장으로 일상생활을 영위해 나가는데 있어서 교통수단은 매우 중요한 역할을 한다. 현대생활에 있어서 교통수단은 이동을 위한 필수적인 요소로서 그 중요성은 더욱 부각되고 있다. 이에 따라 국민은 누구나 보편적으로 교통수단을 통해 이동할 수 있는 자유를 가지고, 적절한 교통수단을 이용할 수 있어야 한다. 여객운송서비스를 이용하고자 하는 사람이라면 필요시 누구든, 언제든지 이용할 수 있도록 이용가능성을 제공하는 공익성이 높은 사업에 해당한다고

가. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우

나. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제16조에 따라 실시하는 대중교통현황조사에서 대중교통이 부족하다고 인정되는 지역을 운행하는 경우

② 제1항 제1호 및 제2호의 여객자동차운송사업은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세분할 수 있다.

510) 제4조(면허 등) ① 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다.

511) 정남철, 앞의 논문, 263면.

볼 수 있다. 이는 공공의 복리를 위한 것으로, 공익에 해당한다고 볼 수 있으므로 이에 따라 국가의 역할이 강조된다.

여객운송사업에 대해서는 일반적으로 이를 ‘대중교통’이라는 용어로 지칭하여 사용하고 있다. 대중교통(public transportation)은 일반 대중 즉, 여러 사람이 한꺼번에 이용할 수 있는 교통 서비스를 제공하는 모든 교통시설 및 수단을 포괄적으로 지칭한다. 일반적으로 버스, 철도, 항공편, 연락선 등의 정해진 일정과 노선과 시간계획에 따른 연결편이 마련되어 있을 때 그 이동 수단을 대중교통 수단이라고 말한다.⁵¹²⁾ 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조에서는 대중교통을 대중교통수단 및 대중교통시설에 의하여 이루어지는 교통체제로 규정하고, 대중교통수단으로는 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는데 이용되는 것으로서 노선여객운송사업에 사용되는 승합자동차(노선버스), 도시철도 중 차량, 철도차량 중 여객을 운송하기 위한 철도차량, 그 밖에 대통령령이 정하는 운송수단을 규정하고 있다.⁵¹³⁾

한편 대중교통의 범위를 보다 명확히 규정하기 위해서 개인 교통(private transportation)과 비교하여 설명하기도 한다.⁵¹⁴⁾ 대중교통은 개인 자신을 위해 소유하고 운영하는 개인 교통과 달리 일반 대중이 이용할 수 있는 서비스를 제공하는 모든 교통체계와 수단(대표적으로 정규 노선을 따라 정기적으로 운행되는 항공노선, 연안여객 노선, 도시철도, 시내버스, 마을버스 등)으로 구분하되, 제시된 요금을 지불하는 모든 사람이 이용할 수 있는 대중교통과 계약조건을 충족하는 사람의 요구에 따라 운영되는 준대중교통(paratransit)으로 구분(대표적으로 택시, 전세

512) 한주성, 「교통지리학의 이해」, 한울아카데미, 2010, 76면.

513) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "대중교통"이라 함은 이 법에 의한 대중교통수단 및 대중교통시설에 의하여 이루어지는 교통체계를 말한다.
2. "대중교통수단"이라 함은 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는데 이용되는 것으로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 운송수단을 말한다.
 - 가. 여객자동차운수사업법 제3조 제1항 제1호의 규정에 의한 노선여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차(이하 "노선버스"라 한다)
 - 나. 「도시철도법」 제2조 제2호에 따른 도시철도중 차량
 - 다. 철도산업발전기본법 제3조 제4호의 규정에 의한 철도차량중 여객을 운송하기 위한 철도차량
 - 라. 그 밖에 대통령령이 정하는 운송수단

514) Vukan R. Vuchic, Urban transit systems and technology, John Wiley & Sons, 2007, pp.501-513.

서비스, 렌터카, 밴풀, 카셰어링 등)하고 있다. 또한 개인교통과 구별하여 공공기관이나 정부의 관리를 받는 기업이 운영하는 교통수단으로서 ‘공공교통’이라는 용어를 주장하는 견해도 있다. 공공교통은 교통서비스가 국민 모두에게 불가결한 공공재라는 인식하에 국가에서 국민이 공공적 자유를 향유할 수 있도록 교통서비스를 제공하는 개념을 포함하고 있다.⁵¹⁵⁾ 일반적으로 대중교통과 공공교통이 혼용되어 사용되고 있으나, 여객운송사업에 해당하는 택시사업의 경우 구역 여객자동차사업으로 분류되어 현행법상 대중교통의 범위에 포함되지 않는다. 그러나 국민의 공공복리 실현을 위해 국가가 직접 개입하여 국민에게 여객운송 서비스라는 공공의 서비스를 제공한다는 측면에서 여객운송사업을 지칭함에 있어서는 대중교통을 포괄하는 공공교통이라는 용어를 사용하는 것이 타당하고 생각된다.

2) 유상성

여객운송사업은 서비스를 제공받는 이용자로부터 일정한 금전적 대가를 전제로 한다. 여객운송사업은 이용자인 국민의 이동자유를 신장시켜 주고, 여객자동차의 운행을 위해 국가와 지방자치단체의 도로를 이용하는 공공성을 특징으로 하는 사업이기 때문에 이에 필요한 비용을 이용자에게 부담하도록 하여 공공성에 근거하는 상당한 제한과 규제를 하고 있다.⁵¹⁶⁾

우리나라는 「여객자동차 운수사업법」에 근거하여 여객자동차 서비스를 민간에서 수행할 수 있도록 하고, 여객운송서비스 제공에 대한 대가로 이용자에게 일정한 요금을 받도록 하는 방식을 취하고 있다. 여객운송사업 제도는 노선, 구역사업의 구분과 운행형태에 따라 요금체계에 대한 허용범위가 정해져 있다. 이에 따라 여객운송서비스 사업자에게는 정해진 사업방식에 맞는 요금수준을 준수하도록 규제하고 있다.

한편, 「여객자동차 운수사업법」 제81조에 따라 자가용 자동차의 유상운송은 원칙적으로 금지하고 있다. 따라서 허가된 사업용 자동차가 아닌 개인소유의 자가

515) 김경철, 「도시철도론」, 노해출판사, 2009, 1면.

516) 김정임, “여객운송사업에 대한 공법적 연구 -진입규제와 운송요금규제를 중심으로-”, 중앙대학교 법학박사학위논문, 2012, 14면.

용 자동차를 유상으로 타인에게 운송용으로 제공(P2P형 승차공유)하거나 임대하는 것은 불가능 하다. 또한 개인이 소유한 차량을 사용하지 않을 때 타인에게 임대(P2P형 차량공유)하거나 타인에게 이동할 수 있는 교통수단을 유상으로 제공하는 등의 서비스를 알선하는 행위도 금지되고 있다. 이러한 측면에서 승차공유 서비스 사업의 경우 자체적인 요금산정방식 등을 통한 요금체제로 서비스를 제공하고 있어 일정한 요금수준을 준수하도록 규제받고 있는 전통적 여객운송사업과 마찰을 겪고 있다.

3) 타인의 수요에 의한 서비스 제공

「여객자동차 운수사업법」 제2조 제3호에서는 여객운송사업에 대해 ‘다른 사람의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하는 사업’이라고 규정하고 있다.

여기에서 ‘다른 사람의 수요에 응하여’라는 의미는 타인의 교통수요 요구에 따라 타인을 위하여 여객자동차를 운행하는 것을 말한다. 비록 그 행위가 타인의 수요를 충족하여도 그 행위가 타인의 요구에 근거하지 않으면, 타인의 수요에 응하여 이루어지는 행위라고 할 수 없다. 타인의 수요에 응하는 사업에는 특정한 타인의 수요에 응하는 경우와 불특정 다수의 타인, 즉 요구하는 사람의 범위를 한정하지 않고 누구나 그 이용을 요구할 수 있는 일반 공중의 수요에 응하는 경우로 구분할 수 있다. 이와 대립하는 개념으로는 ‘자기의 사용’을 목적으로 여객자동차를 운행하는 경우를 살펴볼 수 있다. 여객자동차를 자기의 사용을 목적으로 운행하는 경우로는 병원이 행하는 환자나 의사의 병원 내의 수송, 기업이 여객자동차를 직원의 출퇴근이나 기업의 업무수행에 이용할 목적으로 여객자동차를 운행하는 경우를 들 수 있다.⁵¹⁷⁾ 이에 근거해 보면 카풀과 같은 승차공유의 형태는 출퇴근을 위한 자신의 사회적 활동시간·범위 안에서 자기의 사용목적을 전제로 사회적 활동시간·범위가 동일하거나 비슷한 타인의 수요에 응하여 운행된다는 점에서 이 둘의 혼합적인 형태로 파악할 수 있다.

517) 김정임, 앞의 논문, 16-17면.

4) 노선 및 구역 등의 구분과 요금에 대한 규제

우리나라 여객운송사업은 「여객자동차 운수사업법」에 따라 노선 여객운송사업(시내버스운송사업, 농어촌버스운송사업, 마을버스운송사업, 시외버스운송사업), 구역 여객운송사업(전세버스운송사업, 특수여객자동차운송사업, 일반택시 운송사업, 개인택시 운송사업), 수요응답형 여객운송사업 등으로 사업범위를 구분하여 운행형태에 따라 면허제도, 요금체계, 사용차량 등에 대한 허용범위를 각각 규정하고 있다.

노선 및 구역 여객운송사업, 수요응답형 여객운송사업은 「여객자동차 운수사업법」의해 면허(또는 등록)제로 규제하고 있다. 면허는 사업계획이 당해 노선 또는 사업구역의 수송수요와 수송력 공급에 적합한 경우로 한정하며, 적합한 차량, 최저 면허기준 자동차대수, 보유 차고 면적, 부대시설, 안전시설 등 요건에 맞는 시설을 갖추도록 하고, 정해진 사업방식 기준 및 요금수준을 준수하도록 하고 있다. 따라서 여객운송사업은 면허를 받은 사업자가 사업용 차량을 통해 서비스 할 수 있다. 이처럼 여객운송사업 범위를 세분화하여 규제함으로써 과당경쟁을 방지하고 운송질서를 확립하고자 하고 있는 것으로 보인다.

구분			운행형태	진입규제	요금규제	사용차량
버스	노선	시내 버스	광역급행형 직행좌석형 좌석형 일반형	면허	상한인가	중형 이상
		농 어 촌 버스	직행좌석형 좌석형 일반형	면허	상한인가	소형이상
		시외 버스	고속형 직행형 일반형	면허	상한인가	중형, 대형

	노선	마을 버스	-	등록	신고	중형 (소형/대형)
	구역	전세 버스	-	등록	자율요금	중형이상
택시	구역	법인 택시, 개인 택시	경형(1,00cc) 소형(1,600cc이하) 중형(1,600cc이상) 대형(2,000cc이상) 모범형, 고급형 (3,000cc이상)	면허	상한인가	승용차
수요 응답 형	노선/ 구역	-	-	면허 (한정)	신고	승용차/ 소형승합 이상

<표 17> 여객자동차 운수사업법상 여객운송사업의 구분⁵¹⁸⁾

여객운송사업은 타인의 수요에 응하여 운송서비스를 제공하고 서비스에 대한 대가로 요금을 받는 것을 전제로 한다. 이때 요금에 대해서는 국가가 시장의 상황에 맞추어 적절한 요금수준을 준수하도록 규제하고, 요금에 대응하는 적합한 서비스를 제공하도록 함으로써 운송서비스에 대한 신뢰를 보장받게 된다. 이러한 측면에서 여객운송서비스에 대한 국가의 규제가 정당성을 인정받게 된다.

한편 「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객운송사업 허가의 대상이 되는 여객운송사업은 운송서비스의 대가로 이용자에게 요금을 받는 것을 전제로 한다. 따라서 타인의 수요에 응하는 경우라 하더라도 요금을 받지 않거나, 연료비 및 통행비 정도의 요금을 받는 경우에는 여객운송사업의 대상에 해당되지 않아 규제의 정당성이 없으므로 규제 대상에서 제외된다고 보아야 할 것이다.

518) 조규석, 앞의 보고서, 17면.

(4) 여객운송사업 진입규제의 정당성

앞서 살펴본 바와 같이 여객운송사업을 운영하기 위해서는 「여객자동차 운수사업법」에 따른 면허(또는 등록)를 받도록 규정함으로써 면허(또는 등록) 없이는 여객운송사업을 직업으로 행사하지 못하도록 국가가 이를 규제하고 있다. 여객운송사업 진입규제의 내용으로는 일정한 요건을 갖춘 면허(또는 등록)외에도 요금규제, 여객운송사업을 제공하는데 있어 준수해야 할 다양한 의무 등을 규정하고 있다.

우리 헌법상 국가는 개인과 기업의 경제상의 자유를 존중함을 기본으로 하되, 시장의 효율적 자원배분이 정상적으로 작동하지 않게 되는 경우 즉, 시장실패가 발생하는 경우에 예외적으로 국가가 이에 관여하여 규제와 조정을 할 수 있다. 오늘날 자본주의 시장경제질서는 시장참여자의 경쟁을 전제로 한다. 그러나 시장참여자의 자유로운 경쟁이 불가한 경우 제대로 된 시장경제가 성립될 수 없으므로 국가의 개입이 필요하게 되고, 국가는 균형 있는 시장경제 조정을 위해 노력하여야 한다. 또한 시장참여자의 시장 지배와 경제력의 남용으로 독점이 형성되지 않도록 이에 대한 규제와 조정이 필요하다. 여객운송사업은 정부나 사업허가에 의하여 특정 노선의 독점이 형성되기 때문에 이에 대한 국가나 지방자치단체의 규제가 요구된다.

특히 여객운송사업은 운송서비스의 이용자인 국민 누구나가 기본권을 실현하는데 있어 보편적으로 필요한 공공재적 성격을 지니고 있으며, 현대생활에 있어 이동을 위한 필수적인 사업이라고 할 수 있다. 따라서 여객운송사업이 가지는 공공재적 성격과 보편적 자원의 공평한 분배실현이라는 요소로 인해 국가의 개입이 필요하게 된다.

또한 여객운송사업은 국민과 시민의 생존배려 영역에 속하는 공공성을 강하게 내포하고 있으므로 헌법상 국가가 국민에게 제공해야 할 급부활동에 해당한다. 국민의 이동에 대한 자유의 실행이 해당 국가의 경제수준이나 사회적 요청에 충분하게 부합하지 않는 경우에는 국가는 헌법상 부여된 급부국가원리 또는 사회국가원리에 근거하여 이에 적극적으로 개입하여야 한다.⁵¹⁹⁾ 여객운송사업은 무한정 제

공될 수 없는 공물인 도로라는 한정된 자원의 사용을 전제로 한다. 여객운송을 위한 다양한 수단인 철도, 항공, 선박, 도로교통의 적절한 활용과조정은 국가에 부여된 중요한 교통과제에 해당한다. 이러한 교통수단의 적절하고, 효율적인 이용은 국가에 의한 조정이나 관리 없이는 불가능하다.⁵²⁰⁾ 이러한 측면에서 시장에서 제공되는 재화와 서비스가 공공재적인 성격을 가지는 여객운송사업의 경우 국가가 여객운송사업에 필요한 도로의 효율적인 이용에 따라 사업이 적합하게 운용될 수 있도록 조정하여야할 필요가 있다.

3. 승차공유에 대한 진입규제로서 택시운송사업 진입규제의 적용

(1) 택시운송사업의 특성과 진입규제의 필요성

택시운송사업은 사업구역을 정하여 정해진 사업구역 안에서 여객을 운송하는 ‘구역 여객운송사업’에 해당한다. 택시운송사업의 사업구역은 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제10조 제1항에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시·군 단위로 하는 것을 원칙으로 하고, 지역주민의 편의를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 지역 여건에 따라 시·도지사는 사업구역을 별도로 정할 수 있다.⁵²¹⁾ 이에 따라 각 지방자치단체의 지역적 범위(사업구역)를 면적(面的)으로 정하여 원칙적으로 그 범위 안에서 택시운송 영업활동이 이루어지도록 하고 있다.

「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제2조에서는 택시운송사업에 대해 ‘「여객자동차 운수사업법」에 따른 구역(區域) 여객운송사업 중 운행계통을 정하지 아니하고 국토교통부령으로 정하는 사업구역에서 1개의 운송계약에 따라 국토교

519) 김정업, 앞의 논문, 43면.

520) 최광, 권선주, 박완규, 「공공경제학」, 박영사, 2010, 32면.

521) 제10조(택시운송사업의 사업구역) ① 영 제3조 제2호다목 및 같은 호 라목에 따른 일반택시(법인택시)운송사업 및 개인택시운송사업(이하 "택시운송사업"이라 한다)의 사업구역(이하 "사업구역"이라 한다)은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시·군 단위로 한다. 다만, 제9조 제4호나목의 대형 택시운송사업과 같은 조 제6호에 따른 고급형 택시운송사업의 사업구역은 특별시·광역시·도 단위로 한다.

② 시·도지사는 제1항에도 불구하고 지역주민의 편의를 위하여 필요하다고 인정하면 지역 여건에 따라 사업구역을 별도로 정할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 별도로 정하려는 사업구역이 그 시·도지사의 관할 범위를 벗어나는 경우에는 관련 시·도지사와 협의하여야 한다.

통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업(일반택시운송사업), 운행계통을 정하지 아니하고 국토교통부령으로 정하는 사업구역에서 1개의 운송계약에 따라 국토교통부령으로 정하는 자동차 1대를 사업자가 직접 운전하여 여객을 운송하는 사업(개인택시운송사업)을 말한다⁵²²⁾고 규정하고 있다. 즉, 택시운송사업이란 법인에 소속된 일반택시(법인택시)운전기사 또는 개인택시운전기사가 일반택시(법인택시) 또는 개인택시 승용차를 이용하여 승객의 수요에 의해 목적지까지 승객을 태워주고 택시운송 서비스의 대가로 요금을 받는 일체의 행위를 말한다.

택시운송사업은 여타의 사업과 마찬가지로 이윤추구를 목표로 사업을 행하고 있으나, 국민의 안전을 담보하는 여객운송사업의 공익적 요소로 인해 국가로부터 엄격한 규제를 받는다. 특히 택시운송사업은 「여객자동차 운수사업법」에 의거 면허(택시운송사업면허, 택시운전면허)를 요건으로 사전진입규제가 이루어지고 있으며, 면허를 취득한 후 택시운송사업을 행함에 있어서도 국민의 안전과 편익을 위하여 강도 높은 의무가 부과되어 국가로부터 사업행위에 대한 규제가 이루어진다는 특성이 있다. 택시운송사업을 규율하는 법률로서 「여객자동차 운수사업법」과 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」, 택시차량을 규율하는 법률로서 「자동차관리법」에 의해 해당사업의 규제를 받고 있다. 택시요금에 관한 결정은 노사 합의에 의한 자율성이 허용되어 있으나, 실질적으로는 행정관청의 인가를 받음으로써 가능하므로 요금에 대해서도 일정한 규제를 받고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

국가는 원활한 여객운송서비스의 확보라는 국가적 목표를 실현하기 위해 「여객자동차 운수사업법」을 통해 경제적 감독으로서의 진입제한 또는 진입규제의 방법으로 택시운송사업에 대한 다양한 위험을 규제를 통해 관리하고 있다. 택시운

522) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "택시운송사업"이란 「여객자동차 운수사업법」 제3조 제1항 제2호에 따른 구역(區域) 여객자동차운송사업 중 다음 각 목의 여객자동차운송사업을 말한다.
 - 가. 일반택시운송사업: 운행계통을 정하지 아니하고 국토교통부령으로 정하는 사업구역에서 1개의 운송계약에 따라 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업
 - 나. 개인택시운송사업: 운행계통을 정하지 아니하고 국토교통부령으로 정하는 사업구역에서 1개의 운송계약에 따라 국토교통부령으로 정하는 자동차 1대를 사업자가 직접 운전(사업자의 질병 등 국토교통부령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다)하여 여객을 운송하는 사업

송사업을 개시할 수 있는 자격(면허)에 제한을 두어 해당 사업에 진입하는 규제의 장벽을 높이는 사전규제의 방법으로 택시운송사업 시장에 진출하는 것 자체를 제한하고 있다. 이와 같이 행정행위인 면허의 방식으로 공급의 양을 제한하는 사전 규제 방법은 경제활동에 대한 규제 중 가장 강력한 규제방법에 해당한다.

택시운송사업은 국민의 공간적 이동을 가능하게 함으로써 사회적 활동을 원활히 할 수 있는 자유를 실현하기 위해 국민생활에 있어 가장 기본적으로 요구되는 서비스이다. 따라서 국민의 원활한 이동을 위해서는 충분한 택시운송 서비스의 공급이 확보되어야 하고, 교통안전 및 승객의 안전 확보를 위해 숙달된 운전능력을 보유한 기사가 요구되므로 이러한 측면에서 택시운송사업에 대한 국가의 규제가 필요하게 된다. 특히 택시운송사업과 같은 1대 1의 운송계약의 폐쇄된 운송형태에 따른 승객의 안전을 보호하기 위해 국가가 해당 서비스의 공급에 적합한 자격을 갖춘 사업자에게만 서비스를 공급할 수 있도록 하고 있는 것으로 생각된다. 또한 경제적 측면에서는 택시운송사업에 대한 독과점 보호, 과당경쟁 방지, 자원의 적절한 배분, 최적 요금의 실효성 확보, 거래안전보호, 택시운송 서비스의 품질 확보 등을 위해 이루어질 필요가 있다.

(2) 행정행위(면허)를 통한 진입규제

「여객자동차 운수사업법(이하 ‘여객자동차법’이라고 한다)」 제4조에서는 ‘여객운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다’고 규정하고 있다.⁵²³⁾ 또한 「택시운송사업의 발전에 관한 법률(이하 ‘택시발전법’이라고 한다)」 제2조에서는 택시운송사업에 대해 여객자동차법에 따라 일반택시(법인택시) 운송사업이나 개인택시 운송사업을 하는 것을 말하고,⁵²⁴⁾ 택시운송사업을 경영하기 위해서는 여객자동차법에 따른 택시운송사업 면허를 받도록 하고 있다.⁵²⁵⁾ 택시발전법에 따른 택시운송사업자는 택시운송사업면허를 받아 택시운송사업을 경영하는 자를 말하고,⁵²⁶⁾

523) 「여객자동차 운수사업법」 제4조 제1항.

524) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제2조 제1호.

525) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제2조 제2호.

택시운수종사자는 여객자동차법에 따른 운전업무 종사자격을 갖추고 택시운송사업의 운전업무에 종사하는 사람을 말한다.⁵²⁷⁾

이와 같이 택시운송사업을 경영하기 위해서는 여객운송사업면허와 함께 택시운전자 자격면허를 취득할 것을 규정하고 있다. 택시운송사업 면허에 대해서는 물적·인적 요건인 주관적인 요건과 택시 총량제라는 객관적인 요건으로 구분해볼 수 있다. 주관적 요건은 일반 택시운송사업과 개인택시 운송사업에 따라 차이가 있으므로 다음에서는 택시운송사업 면허에 대한 주관적 요건을 일반 택시운송사업과 개인택시 운송사업으로 구분하고, 이를 다시 물적요건과 인적요건으로 구분하여 살펴보고, 택시운송사업 면허에 대한 객관적 요건과 택시운전 자격면허의 요건을 살펴보고자 한다.

1) 택시운송사업 면허에 대한 요건

① 주관적 요건

가. 일반택시(법인택시) 운송사업

a. 물적 요건

일반택시(법인택시) 운송사업은 운행계통을 정하지 아니하고 국토교통부령으로 정하는 사업구역에서 1개의 운송계약에 따라 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업으로 경형·소형·중형·대형·모범형 및 고급형 등으로 구분된다.⁵²⁸⁾

일반택시(법인택시) 운송사업을 경영하기 위해서는 여객자동차법 제4조에 따라 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 일반택시(법인택시) 운송사업의 면허를 받아야 한다.⁵²⁹⁾ 면허 신청을 위해서는 「여객

526) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제2조 제3호.

527) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제2조 제4호.

528) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조 제2호 다목.

자동차 운수사업법 시행규칙(이하 ‘여객자동차법 시행규칙’이라고 한다)」 제12조에 따라 여객자동차운송사업 면허신청서와 함께 사업계획서(사업구역, 주사무소의 명칭과 위치, 자동차의 종류·수·형식 및 연식, 차고 및 운송부대시설의 위치와 그 수용능력)⁵³⁰⁾, 사업용 고정자산의 총액 및 그 구체적인 내용을 적은 서류, 차고를 설치하려는 토지의 소유권 또는 사용권을 증명할 수 있는 서류, 설립하려는 법인이 주식회사 또는 유한회사인 경우에는 주식의 인수 또는 출자의 상황을 적은 서류, 자동차매매계약서 등 사업에 사용할 자동차를 확보한 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 관할관청에 제출하여야 한다.⁵³¹⁾

일반택시(법인택시) 운송사업에 대한 면허기준은 여객자동차법 제5조와 여객자동차 운수사업법 시행령(이하 ‘여객자동차법 시행령’이라고 한다)」 제14조에서 세분화되어 이를 규정하고 있다. 이에 따르면 사업계획이 해당 노선이나 사업구역의 수송 수요와 수송력 공급에 적합할 것, 최저 면허기준 자동차 대수(臺數), 보유 차고 면적, 운송 부대시설, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합할 것⁵³²⁾을 규정하고 있다. 일반택시(법인택시) 운송사업자가 갖추어야 할 최저 면허기준 자동차 대수, 보유 차고 면적, 운송 부대시설 등의 기준은 여객자동차법 시행규칙 제14조 제1항에서 규정하고 있다. 여객자동차법 시행규칙 별표 2에서는 일반택시(법인택시) 운송사업 면허기준 자동차 대수에 대해 특별시의 경우 50대 이상, 광역시의 경우 30대 이상(부산광역시의 경우 50대 이상), 시의 경우 30대 이상, 군의 경우 10대 이상일 것을 규정하고 있으며, 보유 차고 면적 기준은 대당 13m²~15m²으로 규정하고 있으며, 운송 부대시설(사무실 및 영업소, 차고설비 및 차고부대시설, 휴게실 및 대기실, 교육훈련시설)등에 대한 시설기준을 규정하고 있다.⁵³³⁾

529) 「여객자동차 운수사업법」 제4조 제1항.

530) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제12조 제3항 제2호.

531) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제12조.

532) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제5조 제1항.

533) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 별표2. 여객운송사업의 면허기준(제14조 제1항 관련).

b. 인적 요건

일반택시(법인택시) 운송사업은 사업 신청자의 인적요건으로서 일정한 결격사유의 요건을 요구하고 있다. 여객자동차법 제6조에서는 피성년후견인, 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 자, 이 법을 위반하여 징역 이상의 실형(實刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 자, 이 법을 위반하여 징역 이상의 형(刑)의 집행유예를 선고받고 그 집행유예 기간 중에 있는 자, 여객자동차운송사업의 면허나 등록이 취소된 후 그 취소일부터 2년이 지나지 아니한 자를 결격사유로 규정하고 있다.⁵³⁴⁾

나. 개인택시 운송사업

a. 물적 요건

개인택시 운송사업은 운행계통을 정하지 아니하고 국토교통부령으로 정하는 사업구역에서 1개의 운송계약에 따라 국토교통부령으로 정하는 자동차 1대를 사업자가 직접 운전하여 여객을 운송하는 사업으로 경형·소형·중형·대형·모범형 및 고급형 등으로 구분한다.⁵³⁵⁾

개인택시 운송사업을 경영하기 위해서는 일반택시(법인택시) 운송사업과 마찬가지로 여객자동차법 제4조에 따라 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 개인택시 운송사업의 면허를 받아야 한다.⁵³⁶⁾ 다만, 면허 신청을 위해서는 일반택시(법인택시) 운송사업 면허 신청과는 달리 여객자동차법 시행규칙 제18조에 따라 개인택시 운송사업의 면허를 받으려는 자는 관할관청이 공고하는 기간 내에 개인택시 운송사업 면허신청서와 건강진단서, 택시운전 자격증 사본, 반명함판 사진 1장 또는 전자적 파일 형태의 사진, 그 밖에 관할관청이 필요하다고 인정하여 공고하는 서류를 첨부하여 관할관청에 제출하여야 한

534) 「여객자동차 운수사업법」 제6조.

535) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조 제2호 라목.

536) 「여객자동차 운수사업법」 제4조 제1항.

다.⁵³⁷⁾

개인택시 운송사업에 대한 면허기준은 여객자동차법 제5조와 여객자동차법 시행령 제14조에서 세분화되어 이를 규정하고 있다. 여객자동차법 제5조 제1항에 따라 사업계획이 해당 노선이나 사업구역의 수송 수요와 수송력 공급에 적합할 것, 최저 면허기준 자동차 대수(臺數), 보유 차고 면적, 운송 부대시설, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합할 것을 규정하고 있으며, 개인택시 운송사업의 경우 운전 경력, 교통사고 유무, 거주지 등 국토교통부령에서 정하는 기준에 적합할 것을 규정하고 있다.⁵³⁸⁾ 이때 국토교통부장관은 개인택시 운송사업의 수송력 공급에 관한 산정기준을 정하여 시·도지사에게 통보할 수 있으며,⁵³⁹⁾ 수송력 공급에 관한 산정기준을 통보받은 시·도지사는 5년 마다 수송력 공급계획을 수립·공고하고, 이를 국토교통부장관에게 보고하도록 규정하고 있다.⁵⁴⁰⁾

개인택시 운송사업자가 갖추어야 할 보유 차고 면적, 운송 부대시설 등의 기준은 여객자동차법 시행규칙 제14조 제1항에서 규정하고 있다. 여객자동차법 시행규칙 별표 2에서는 보유 차고 면적 기준은 대당 10m²~13m²으로 규정하고 있으나, 관할관청이 해당 지역의 교통상황과 주차 여건 등을 고려하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 개인택시에 대해서는 보유 차고의 면적기준을 적용하지 아니할 수 있다. 또한 개인택시 운송사업 면허를 신청하려는 자가 자기 소유 외의 주차장, 차고시설 등을 6개월 이상(노상주차장의 경우 1개월이상) 전용으로 사용하는 계약을 체결한 경우에는 별표 2에서 규정하는 기준에 맞는 것으로 보고 있다. 운송 부대시설(사무실 및 영업소, 차고설비 및 차고부대시설, 휴게실 및 대기실, 교육훈련시설)등에 대한 시설기준은 개인택시 운송사업자에 대해서는 적용하지 않으나 관할관청이 필요하다고 인정하는 경우에는 부대시설 등의 기준을 따로 정할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁴¹⁾

537) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제18조.

538) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제5조 제1항.

539) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제5조 제2항.

540) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제5조 제3항.

541) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 별표2. 여객운송사업의 면허기준(제14조 제1항 관련).

b. 인적 요건

개인택시 운송사업은 사업 신청자의 인적요건으로서 여객자동차법 제6조의 일반적인 결격사유 외에 운전경력, 무사고 경력, 거주지 조건 등 엄격한 인적 요건을 요구하고 있다. 여객자동차법 시행규칙 제19조에서는 개인택시운송사업의 면허를 받으려는 자는 시설 등의 기준 외에 무사고 경력, 과태료 처분 전력, 운전면허 행정처분에 따른 누산점수 조건, 교통사고 전력 등의 요건을 갖추 것을 요구하고 있다. 다만, 관할관청이 필요하다고 인정할 때에 위와 같은 요건에 대해 2분의 1의 범위에서 완화하여 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 관할관청은 지역실정을 고려하여 여객자동차법 시행규칙 제19조의 개인택시 운송사업의 면허기준 외에 면허기준을 따로 정할 수 있도록 이를 위임하고 있다. 이는 개인택시와 같이 택시운송사업자가 직접 운전해 종사해야 하는 경우 일정한 수준의 검증된 운전기술과 윤리성을 확보하여 승객을 보호하고, 과당경쟁을 방지함으로써 이를 통해 택시운송서비스의 질을 높이기 위한 것으로 볼 수 있다.

② 객관적 요건 : 택시총량제

대중교통과 개인차량 보급량의 확산 등으로 현재 택시 수요는 지속적으로 감소하고 있는 반면, 택시 공급은 증가하여 과잉상태를 보이고 있는 실정이다.⁵⁴²⁾ 이

542) 2006년부터 2014년까지 전국의 택시면허대수는 2.5%의 증가율로 꾸준히 증가하는 추세를 보여주고 있는 반면, 택시 수송실적 현황은 2006년 4,048백만 명에서 2014년 3,638백만 명으로 2006년 대비 9.0%의 감소율을 보이고 있다. 택시 수송 실적은 지속적으로 감소하는 추세인 반면, 택시의 공급은 증가하여 택시 수급의 불균형이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

년도구분	택시 면허대수(대)	택시 수송실적(백만 명)
2006년	248,713	4,048
2007년	250,763	4,052
2008년	252,215	4,239
2009년	254,514	4,105
2010년	254,955	3,781
2011년	255,065	3,859
2012년	255,133	3,696
2013년	255,088	3,683
2014년	254,907	3,683

와 같이 택시시장에서 수요와 공급이 적정한 수준을 유지할 수 없는 때에 시장수요의 정상화와 서비스의 효율적 제공을 위한 환경이 조성될 수 있도록 국가가 개입하여 이를 조정할 필요성이 있다. 이에 따라 국가는 택시총량제를 통해 택시공급량을 억제하는 등 택시 공급규모를 안정적인 수준으로 유지하여 수급조정을 하게 된다.

택시총량제는 각 택시 사업구역별로 택시의 적정 공급량을 산정하고, 해당 사업구역 내에서 택시의 총량이 초과되지 않도록 택시의 증차를 제한하는 것이다. 택시 사업구역별 택시의 총량 대비 공급 과잉으로 감차분이 발생할 경우 감차를 진행하고, 택시 공급이 부족한 경우에는 그만큼을 채워주는 방식이다.⁵⁴³⁾ 이를 통해 택시운송사업자 및 택시운전기사의 소득 수준을 안정적으로 유지하고, 택시운송사업의 과잉으로 인한 서비스의 질 저하, 근로관계 악화 등을 방지하기 위한 정책의 일환으로 볼 수 있다. 따라서 택시총량제는 택시사업 구역 내 택시총량을 규제하여 택시 공급을 적정하게 유지함으로써 건전한 택시운송사업의 발전을 유도하려는데 그 목적이 있다.

국토교통부에서는 2004년부터 「택시 사업구역별 총량제 지침」에 따라 2005년부터 2009년까지 제1차 택시 사업구역별 택시총량제를 시행하여 5년 단위로 택시총량제를 시행중 이다. 현재 2015년부터 2019년까지 제3차 택시총량제가 시행 중이다.⁵⁴⁴⁾

증감대수	6,194	-365
------	-------	------

<표 18> 전국 택시면허대수 및 택시 수송실적 (자료: 국토교통부, 「교통부문수송실적보고」, 교통안전공단; 송제룡, 김현주, 박주환, 「택시총량 운영제도의 문제점 및 개선방안 연구」, 정책연구 2016-75, 경기연구원, 2016, 10면 참조.)

543) 송제룡, 김현주, 박주환, 앞의보고서, 9면.

544) 국토교통부 기준에 의거하여 산정된 서울시 택시총량(적정 택시대수)은 60,340대로 72,160대 기준으로 11,820대의 감차가 필요한 상황이다. 그러나 급격한 감차로 인한 승차난을 방지하기 위해 감차물량 총 1만 1,820대를 매년 5% 수준으로 시행할 계획이다.

계	면허대수		적정면허대수 (총량)	과잉공급면허대수
	일반택시(법인택시)	개인택시		
72,171(100%)	22,783(32%)	49,388(68%)	60,340(83.6%)	11,831(16.4%)

<표 19> 서울 택시 3차 총량 산정결과 (자료: 도시교통본부 택시물류과 보도자료, 2016.4.19., 2면.; 김병오 (b), “우버택시와 면허제도에 대한 연구”, 기업법연구 제32권 제1호, 한국기업법학회, 2018, 315면 참조.)

택시총량제의 근거법령으로서 여객자동차법 제5조 제3항⁵⁴⁵⁾에서는 시·도지사는 5년마다 택시수송력 공급계획을 수립·공고하도록 규정하고 있다. 또한 택시발전법 제9조에서는 시·도지사는 택시운송사업의 건전한 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 택시의 적정 공급 규모에 관한 실태조사를 실시하도록 규정하고 있으며,⁵⁴⁶⁾ 제10조에서는 신규 택시운송 사업면허의 제한에 관해 규정하고 있다. 또한 같은 법 시행령 제6조 및 제7조에서는 택시 사업구역별 택시의 적정 공급 규모에 관한 실태조사의 방법 및 절차, 사업구역별 택시 총량의 산정기준 및 절차 등에 대해 규정하고 있다.

2) 택시운전자격증(택시운전면허)에 대한 요건

택시운송사업을 경영하기 위해서는 택시운송사업 면허와 함께 택시운전자 자격면허를 취득할 것을 규정하고 있다. 일반적인 자동차 운전면허와는 달리 택시운전면허를 취득하기 위해서는 엄격한 요건이 요구된다.

택시운전업무에 종사하려는 사람에 대해 여객자동차법 제24조 제1항에서는 국토교통부령으로 정하는 나이와 운전경력 등 운전업무에 필요한 요건(사업용 자동차를 운전하기에 적합한 운전면허를 보유하고 있을 것, 20세 이상으로서 운전경력 1년 이상일 것)⁵⁴⁷⁾을 갖추는 것, 국토교통부령⁵⁴⁸⁾으로 정하는 바에 따라 국토

545) 「여객자동차 운수사업법」 제5조(면허 등의 기준)

② 국토교통부장관은 제1항 제1호의 수송력 공급에 관한 산정기준(대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업의 경우로 한정한다)을 정하여 시·도지사에게 통보할 수 있다.

③ 제2항에 따라 수송력 공급에 관한 산정기준을 통보받은 시·도지사는 5년마다 수송력 공급계획을 수립·공고하고, 이를 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.

546) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제9조(사업구역별 택시 총량의 산정 등) ① 시·도지사는 택시운송사업의 건전한 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 택시의 적정 공급 규모에 관한 실태조사를 실시하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항의 실태조사 결과와 다음 각 호의 사항을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 사업구역(이하 "사업구역"이라 한다)별로 택시의 적정 공급 규모(이하 "사업구역별 택시 총량"이라 한다)를 산정하여야 한다.

1. 총 운행거리 중 승객을 승차시킨 상태에서 운행한 거리의 비율
2. 사업구역별 전체 보유대수 중 실제 영업을 한 택시의 평균 비율
3. 그 밖에 택시운행실태 및 향후 택시를 이용한 수송 수요의 변동과 관련된 것으로서 대통령령으로 정하는 사항

547) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제49조 제1항 제1호, 제2호.

교통부장관이 시행하는 운전 적성(適性)에 대한 정밀검사 기준에 맞을 것, 국토교통부장관 또는 시·도지사가 시행하는 여객자동차 운수 관계 법령과 지리 숙지도(熟知度) 등에 관한 시험에 합격한 후 국토교통부장관 또는 시·도지사로부터 자격을 취득할 것, 국토교통부장관이 실시하는 교통안전체험에 관한 연구·교육시설에서 교통안전체험 및 교통사고 대응요령 및 여객자동차 운수사업법령 등에 관한 이론 및 실기 교육을 이수하고 자격을 취득할 것을 규정하고 있다.⁵⁴⁹⁾

또한 여객자동차법 제24조 제3항에서는 택시운전면허를 취득하려는 사람이 금고(禁錮) 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 날부터 2년이 지나지 아니하거나, 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 집행유예기간 중에 있거나, 자격시험일 전 5년간 운전면허가 취소된 경우에는 해당자격을 취득할 수 없도록 규정하고 있다.⁵⁵⁰⁾ 특히 택시운전자격 취득에 대해서는 여객자동차법 제24조 제3항의 일반적인 여객자동차 운전업무자격 요건 외에도 여객자동차법 제24조 제4항에서는 특정강력범죄, 마약범죄, 성폭력 범죄, 아동 및 청소년 대상 성범죄 등의 죄를 범하여 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 날부터 최대 20년의 범위에서 범죄의 종류·죄질, 형기의 장단 및 재범위험성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기간이 지나지 아니하거나, 위와 같은 죄를 범하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 집행유예기간 중에 있는 사람의 경우 택시운전면허를 취득할 수 없도록 규정하고 있다.⁵⁵¹⁾

이처럼 택시운송사업에 대해서는 일반적인 여객자동차 운전업무자격 요건 보다 더욱 강화된 요건을 요구하고 있다. 나이와 경력, 운전적성 정밀검사 및 테스트 외에 과거 강력범죄(마약류 관련 범죄, 성폭력 범죄, 아동 및 청소년 대상 성범죄) 전력을 기준으로 정하고 있는 것은 택시운송 서비스 형태의 특성상 폐쇄된 운송 형태에 따른 승객의 안전을 보호하기 위한 것으로 보인다.

548) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제49조 제1항 제3호, 제4호.

549) 「여객자동차 운수사업법」 제24조 제1항.

550) 「여객자동차 운수사업법」 제24조 제3항.

551) 「여객자동차 운수사업법」 제24조 제4항.

3) 택시운송사업자 및 택시운수종사자(택시운전기사)의 행위규제

택시운송사업은 여객자동차법에 따른 면허(택시운송사업면허, 택시운전면허)를 취득한 후 택시운송 영업을 행함에 있어서도 국민의 안전과 편익을 위하여 강도 높은 의무가 부과되어 국가로부터 사업행위에 대한 규제를 받게 된다.

택시운송사업자의 경우, 국토교통부장관 또는 시·도지사가 정하는 기준과 요율의 범위에서 운임이나 요금을 정하여 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 신고하여야 하며,⁵⁵²⁾ 다른 운송사업자나 운송사업자가 아닌 자로 하여금 유상이나 무상으로 그 사업용 자동차의 전부 또는 일부를 사용하여 택시운송사업을 경영하도록 할 수 없다.⁵⁵³⁾ 다만, 개인택시 운송사업의 경우 질병, 조합의 임원 또는 교통안전 봉사활동에 종사하는 모범운전자 단체의 장으로 선출된 경우 등 개인택시 운송사업자가 직접 운전을 할 수 없는 경우 다른 사람으로 하여금 대리운전을 하게 할 수 있다.⁵⁵⁴⁾ 또한 택시의 바깥쪽에 운송사업자의 명칭, 기호 등을 표시하여야 하며,⁵⁵⁵⁾ 택시의 고장, 교통사고 또는 천재지변 등의 상황이 발생하는 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 사고시의 조치를 해야 하고, 중대한 교통사고가 발생한 경우 지체 없이 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.⁵⁵⁶⁾ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정되면 운송사업자에게 사업계획의 변경, 운임 또는 요금의 조정, 자동차 또는 운송시설의 개선, 운임 또는 요금 징수 방식의 개선, 안전운송의 확보와 서비스 향상을 위하여 필요한 조치 등을 명할 수 있다.⁵⁵⁷⁾ 이 외에도 여객자동차법 제21조에서는 운송수입금, 택시운전기사의 관리, 승객안전 관리, 안전교육, 교통안전정보 등 운송사업자의 준수 사항에 대해 세부적으로 규정하고 있으며,⁵⁵⁸⁾ 이를 위반한 경우 국토교통부장관 또는 시·도지사는 면허·허가·인가 또는

552) 「여객자동차 운수사업법」 제8조.

553) 「여객자동차 운수사업법」 제12조.

554) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제21조.

555) 「여객자동차 운수사업법」 제17조.

556) 「여객자동차 운수사업법」 제19조.

557) 「여객자동차 운수사업법」 제23조.

558) 「여객자동차 운수사업법」 제21조.

등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부를 정지하도록 명할 수 있다.⁵⁵⁹⁾ 한편, 택시발전법 제12조에서는 택시운송사업자에게 택시의 구입 및 운행에 드는 비용 중 택지구입비, 유류비, 세차비, 차량 장비 및 운영비 등을 택시운전기사에게 부담시키지 않도록 규정하고 있으며, 택시운전기사가 안전하고 편리한 서비스를 제공할 수 있도록 택시운전기사의 장시간 근로 방지를 위하여 노력할 것을 규정하고 있다.⁵⁶⁰⁾

택시운수종사자(택시운전기사)의 주요한 의무는 승객을 목적지까지 신속하고 안전하게 운송하는 것이다. 이를 위해 택시운전기사는 운전업무 개시 전에 여객자동차 운수사업 관계 법령 및 도로교통 관계 법령, 서비스, 운송질서, 교통안전수칙, 응급처치, 경제운전 등의 교육을 받아야 하며,⁵⁶¹⁾ 운전업무 종사자격을 증명하는 증표를 택시 안에 항상 게시하여야 한다.⁵⁶²⁾ 여객자동차법 제26조에서는 승차거부, 부당요금, 승객유치, 위험운전, 요금관리, 승객안전보호, 운행기록증 등에 관한 준수 사항을 세부적으로 규정하고 있다.⁵⁶³⁾ 한편, 택시발전법 제16조에서는 정당한 사유 없이 승객의 승차를 거부하거나 여객을 중도에서 내리게 하는 행위, 부당한 운임 또는 요금을 받는 행위, 승객을 합승 하도록 하는 행위, 승객의 요구에도 불구하고 영수증 발급 또는 신용카드결제에 응하지 아니하는 행위 등을 금지하고 있으며, 이를 위반한 경우 국토교통부장관은 여객자동차법 제24조 제1항 제3호에 따른 택시운전기사 자격을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 자격의 효력을 정지시킬 수 있다.⁵⁶⁴⁾

이 밖에도 요금미터기, 요금 결제방법, 냉·난방 장치, 택시표시장치, 호출설비, 차량안전설비, 사고 시 조치, 복장 등 택시운송사업자 및 운수종사자의 준수사항에 대해 구체적으로 이를 규정하고 있다.⁵⁶⁵⁾

559) 「여객자동차 운수사업법」 제85조.

560) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제12조.

561) 「여객자동차 운수사업법」 제25조.

562) 「여객자동차 운수사업법」 제24조의2.

563) 「여객자동차 운수사업법」 제26조.

564) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제16조.

565) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 별표4. 운송사업자 및 운수종사자의 준수사항(제44조 관련).

(3) 택시운송사업 면허의 법적 성질

앞서 살펴본바와 같이 택시운송사업을 경영하기 위해서는 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부 장관의 면허를 받아야 하고, 면허를 받은 때에는 사업 구역을 정하여 같은 법 제5조에 따라 수송력 공급에 관한 산정기준을 정하여 시·도지사에게 통보할 수 있으며, 이를 통보받은 시·도지사는 5년마다 수송력 공급계획을 수립·공고하고, 이를 국토교통부 장관에게 보고하도록 하고 있다. 또한 같은 법 제7조에 따라 국토교통부 장관 또는 시·도지사가 지정하는 기일 또는 기간 안에 사업계획에 따른 수송시설을 확인받고 운송을 시작하도록 하고 있으며, 이때 국가는 택시총량제를 통해 택시공급량을 억제하는 등 면허의 수를 제한할 수 있다. 요금산정에 있어서는 같은 법 제8조에 따라 국토교통부 장관 또는 시·도지사가 정하는 기준과 요금의 범위에서 운임이나 요금을 정하여 국토교통부 장관 또는 시·도지사에게 신고하도록 하고 있다. 면허를 취득한 택시운송사업자에게는 동법에 따라 다양한 의무가 부과되는 한편 같은 법 제50조에 따라 국가로부터 보조금, 융자금 등의 다양한 재정적 지원을 받을 수 있다. 택시운전기사 면허를 취득에 있어서도 같은 법 제24조 등과 같은 자격요건을 갖추도록 하고 있다.

이와 같이 면허를 받은 택시운송사업자는 국가의 수급조정을 통해 상대적으로 독점적인 경영이익을 누릴 수 있게 되고, 국가로부터 공물인 도로 중 일정 구역 내에서의 택시운송영업활동을 보장받음으로써 재정적 지원 등의 특별한 권리와 그에 따른 의무가 부여된다. 즉, 「여객자동차 운수사업법」상 택시운송사업은 일정 구역 내로 영업을 제한하고 수요 예측에 기반 하여 그 구역 내 택시의 총량을 통제하는 방식으로 진입규제가 이루어지고 있다. 이러한 근거로 독점관계설정설에 의한 특허 혹은 특별한 권리를 부여함과 동시에 그에 수반하여 특별한 의무를 부과한다는 의미로서의 포괄적 법률관계설정설에 따른 특허기업으로 인정받아 왔다.⁵⁶⁶⁾

이러한 행정청의 권한은 전형적으로 강학상 ‘특허’에 해당한다고 보고 있다. 즉,

566) 김정임, 앞의 논문, 92면.

택시운송사업 면허는 강학상 특허에 해당한다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 일반적으로 통설은 특정인에 대하여 새로운 권리, 능력 또는 포괄적인 법률관계를 설권행위라고 하며, 강학상 이를 넓은 의미의 특허라고 한다.⁵⁶⁷⁾ 특허에는 광업허가, 어업면허 등과 같은 권리설정행위(협의의 특허)⁵⁶⁸⁾, 공법인의 설립과 같은 능력설정행위, 공무원의 임명이나 국공립학교 입학허가, 귀화허가와 같은 포괄적 법률관계설정행위 등이 있다.⁵⁶⁹⁾ 대법원에 따르면 설권행위로서 특허에 해당하는 것으로 택시운송사업면허(여객운송사업면허)⁵⁷⁰⁾, 공유수면매립면허⁵⁷¹⁾, 도로점용허가⁵⁷²⁾, 재건축조합설립인가⁵⁷³⁾, 재개발조합설립인가⁵⁷⁴⁾, 출입국 관리법상 외국인의 체류자격 변경허가⁵⁷⁵⁾ 등을 인정하고 있다. 전통적으로 특허는 특정인을 위해 특정한 권리를 부여하거나 새로운 법률관계를 창설하는 형성적 행정행위로 보고 있으며, 명문의 규정이 없는 한 공익적 관점에서 재량행위로 보는 것이 통설과 판례의 입장이다.⁵⁷⁶⁾ 이러한 특허의 효과는 법률상 이익(권리)으로 이해되어 왔다. 이 가운데 택시운송사업면허(여객운송사업면허), 선박운항사업면허, 담배소매인지정처분, 분노 등 관련 영업허가는 기존업자의 이익을 보호하는 메커니즘이고, 공유수면매립면허, 도로점용허가, 재건축조합설립인가, 귀화허가는 설권적 행위로서의 메커니즘으로 볼 수 있다.⁵⁷⁷⁾ 따라서 전통적인 견해에 따르면 택시운송사업의 면허는 법률을 통하여 국가가 사업을 운영하려는 자에게 해당 사업을 운영할 수 있는 권리를 부여해줌으로써 해당 사업을 운영할 수 있고, 이때 국가는 진입하려

567) 홍정선, 앞의 책, 384-385면.

568) 권리설정행위란 특정인에게 특정한 권리를 설정하는 행위를 말하며, 좁은 의미의 특허라고도 한다. 이는 실정법상 면허, 허가 등으로 불리기도 한다. (홍정선, 앞의 책, 385면.)

569) 김유환 (a), 「현대 행정법강의」, 법문사, 2017, 109면.

570) 대법원 1992. 4. 28. 선고 91누10220 판결; 2010. 1. 28. 선고 2009두19137 판결.

571) 대법원 1989. 9. 12. 선고 88누9206 판결.

572) 대법원 2007. 5. 31. 선고 2005두1329 판결.

573) 대법원 2014. 5. 22. 선고 2012도7190 판결.

574) 대법원 2012. 4. 12. 선고 2010다10986 판결.

575) 대법원 2016. 1. 28. 선고 2013두21120 판결.

576) 대법원은 “자동차운수사업법에 의한 개인택시 운송사업면허는 특정인에게 권리나 이익을 부여하는 행정행위로서 법령에 특별한 규정이 없는 한 재량행위이고, 그 면허를 위하여 필요한 기준을 정하는 것도 역시 행정청의 재량에 속하는 것이므로, 그 설정된 기준이 객관적으로 합리적이지 아니하거나 타당하지 않다고 볼 만한 다른 특별한 사정이 없는 이상 행정청의 의사는 가능한 한 존중되어야 한다.”고 판단하고 있다. (대법원 1996. 10. 11. 선고 96누6172 판결.)

577) 김중권, 「김중권의 행정법」, 법문사, 2019, 262면.

는 면허의 수를 제한하여 독점 경영권 등의 특정한 권리와 그와 관련된 포괄적 권리가 설정되게 되며, 이는 공익성으로 인하여 행정청의 결정에 재량이 허용되므로 택시운송사업 면허의 법적 성질에 대해서 특허로 보고 있다.

특허와 관련해서는 전통적으로 상대방에서 법률상의 힘을 설정하여 주는 형성적 행위인 점에서, 자연적 자유를 회복시켜 주는 행위인 허가와의 기본적으로 구별되고 있다. 특허와 구별되는 개념으로서 허가는 법령에 의해 개인의 자연적 자유가 제한되고 있는 경우에 그 제한을 해제하여 자연적 자유를 적법하게 행사할 수 있도록 회복하여 주는 행정행위이다. 전통적 견해는 특허는 형성적 행위인데 반하여, 허가는 상대방의 의무를 해제시켜 준다는 의미에서 명령적 행위로 구분한다. 그러나 허가를 종래와 같이 명령적 행위로 볼 수 있는지에 대한 의문과 나아가 허가와의 특허를 구별할 실익이 있는지에 대해서도 의문이 제기되고 있다.⁵⁷⁸⁾ 명령적 행정행위로서의 허가를 통해 영업의 자유를 회복하는 것을 법적인 힘을 가지게 되는 형성적인 것으로 이해하는 경우 ‘형성적’이라는 점에서는 특허와 차이가 없어진다는 것이다.⁵⁷⁹⁾ 해제지향성을 지닌 허가는 법문의 표현상 그 성질이 불분명한 경우 허가가 자연적 자유의 회복이고 기본권이 회복된다는 측면이 있다는 점에서 원칙적으로 기속행위로 보고 있다.⁵⁸⁰⁾ 특히 허가는 공공의 안녕이나 질서 유지(위험방지)를 목적으로 하는 반면, 특허는 국민생활에 필수적인 물자나 서비스를 제공하는 전기, 수도, 가스, 운송사업과 같은 공익사업이 주요대상이라는 측면에서 공공의 복리증진을 목적으로 한다고 보고 있다.⁵⁸¹⁾ 이러한 논리는 허가의 대상은 개인의 자유영역과 관련되지만, 특허의 대상은 국가의 고유영역에 관련한다는 인식과 관계가 있다. 그러나 국민주권의 민주국가에서는 모든 특허의 대상이 반드시 개인의 자유영역과 무관하다고 보기는 어렵다.⁵⁸²⁾ 즉, 택시운송사업의 경우 개인의 자유영역과 무관하다고 보기는 어려우며, 특히 개인택시운송사업의 자유는 헌법이 기본적으로 보장하는 직업의 자유에 속한다고 보아야 하고, 오늘날 택시운송사업이 국가의 고유영역에 속하는 사업이라고 주장하는 것 또한 곤란하

578) 김유환 (a), 앞의 책, 103면.

579) 최영규, “영업허가의 개념과 범위”, 공법연구 제21집, 한국공법학회, 1993, 196-197면.

580) 김유환 (a), 앞의 책, 103면; 김중권, 앞의 책, 262면.

581) 김중권, 앞의 책, 262면.

582) 홍정선, 앞의 책, 385면 참조.

므로 질서유지가 아니라 공공복리의 측면에서 이루어진다 하더라도 택시운송사업의 제한과 면허는 택시운송영업의 자유에 대한 회복을 그 내용으로 한다고 보는 것이 타당하다.

이처럼 최근에는 특허와 허가가 상대화되는 경향을 보이고 있으므로 이를 일률적으로 단정지을 수 없다. 양자가 명령적 행위인지, 형성적 행위인지, 기속행위인지, 재량행위인지와 같은 차이점 구별에만 치중된 이론적 전개는 지양되어야 한다. 특히 택시운송사업 면허와 관련하여서는 관계규정의 구체적인 성격과 오늘날의 시장경제시스템에 맞추어 특허와 허가를 ‘일정한 행위가 법률에 의해 잠정적으로 금지되었다가 법률의 요건에 충족하는 경우 그 금지된 행위를 적법하게 할 수 있도록 원래의 직업의 자유 또는 영업의 자유를 회복시켜 주는 것’이라는 점에서는 공통된다⁵⁸³⁾고 이해하고, 과당경쟁 방지를 위해 국가차원에서 면허의 수를 제한하여 수급을 조정 할 필요성이 있으므로 택시운송사업에 대한 면허는 재량이 포함된 광의의 허가로 이해하는 것이 타당하다고 생각된다.

(4) 현행 택시운송사업의 운행실태 및 구조적 문제점

우버와 같은 승차공유 서비스의 수요가 확대된 배경에는 ICT 발달에 따른 이동수단의 수요방식에 대한 인식변화 뿐만 아니라 기존 택시 서비스에 대한 불만족에 따른 결과라고도 볼 수 있다. 실제로 승객의 행선지를 물어본 뒤 승객을 골라서 태우는 승차거부 형태는 고질적인 택시 서비스 형태의 문제로 지적되어 왔으며, 이 외에도 난폭운전, 과속운전, 교통위반, 택시이용범죄, 불친절 등 택시 서비스의 품질문제는 지난 수십 년간 여전히 문제되고 있는 부분이다. 특히 심야시간대나 유동인구가 많은 지역 또는 교통사정이 좋지 않은 지역의 경우 택시의 충분한 공급이 제대로 이루어지고 있지 않아 심각한 승차난 문제를 겪고 있다. 이에 정부는 택시 서비스 품질 등의 제고를 위해 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」을 제정하는 등 택시운전기사의 복지 증진과 국민의 교통편의를 위해 노력하

583) 하명호, “헌법재판과 행정법이론 -진입규제 수단으로서 허가·특허를 글감으로-”, 공법연구 제 45집 제2호, 한국공법학회, 2016, 176면.

고 있으나 아직까지 개선되어야 할 부분은 여전히 많아 보인다.

이러한 문제의 주요한 원인으로는 택시수급 불균형 및 택시공급 과잉, 택시운송사업체의 경영부실, 택시운전기사의 열악한 근로여건, 사납금제도, 불법 도급택시, 고령 운전기사의 증가, 택시정책 및 관리 부실 등을 들 수 있다.

실제로 2018년 12월 기준 전국의 일반택시(법인택시) 운송업체는 1,680개로 나타나고 있으며, 일반택시(법인택시) 면허대수는 87,525대, 개인택시는 164,729대로 총 252,254대의 택시가 운행되고 있고, 개인택시 면허대수가 일반택시(법인택시)보다 2배가량 많은 것으로 나타나고 있다.⁵⁸⁴⁾ 특히 서울시의 경우 2018년 12월 기준 일반택시(법인택시) 면허대수는 22,603대, 개인택시는 49,225대로 총 71,828대의 택시가 운행되고 있으며, 역시 개인택시 면허대수가 일반택시(법인택시) 택시의 2배 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다.⁵⁸⁵⁾

최근 10년간 전국의 택시 면허대수는 2008년 254,514대로 2013년까지 255,088대로 계속 증가하였다가 이후 2017년까지 252,634대로 감소하였다. 이 중 일반택시(법인택시) 면허대수는 2008년 91,701대에서 계속 증가하여 2011년 91,725대로 나타났고, 이후 2017년까지 88,306대로 감소추세를 보이고 있다. 반면, 개인택시 면허대수는 2008년 162,813대에서 2017년 164,328대로 계속해서 증가추세를 보이고 있다. 전체 택시 면허대수와 일반택시(법인택시) 면허대수는 점차 감소되고 있는 추세이나, 개인택시 면허대수의 경우 일반택시(법인택시)보다 2배가량 많은 것으로 나타나고 있으며, 이는 전체 택시면허 대수의 약 65%의 비중을 차지하고 있다.

년도 (년도별 12월 31일 기준)	전체면허대수	일반택시(법인택시)	개인택시
2008	254,514	91,701	162,813
2009	254,514	91,701	162,813

584) 전국택시운송사업조합연합회, 택시통계, 택시대수 및 운전자 현황,

http://taxi.or.kr/04/01_view.php?no=151, 2019.03.25.접속.

585) 국토교통부 통계누리, 버스 및 택시 수송실적,

<http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=433&hFormId=4758&hSelectId=4758&sStyleNum=1&sStart=2008&sEnd=2017&hPoint=00&hAppr=1#>, 2019.03.35.접속.

2010	254,955	91,668	163,287
2011	255,065	91,725	163,442
2012	255,133	91,242	163,891
2013	255,088	90,752	164,336
2014	254,907	90,205	164,702
2015	254,548	89,933	164,617
2016	253,654	89,220	164,434
2017	252,634	88,306	164,328

<표 20> 전국택시 면허대수⁵⁸⁶⁾

2015년 제3차 택시총량조사에 따른 전국의 택시 적정대수는 개인택시와 일반택시(법인택시)를 합하여 19만 7,904대로 측정되었으나, 당시 택시는 25만 5,131대로 5만 7,226대(22.4%)가 초과공급 된 상태로 나타났다.⁵⁸⁷⁾ 실제로 정부는 제3차 택시총량제에 따라 2019까지 전국적으로 2만 5,777대의 택시를 줄일 계획이었으나, 2015~2017년 감차 실적은 1,922대에 불과한 것으로 나타났다.⁵⁸⁸⁾ 서울시의 경우 2014년 택시총량 결과 당시 총 택시대수 7만 2,171대, 적정 택시 수는 6만 340대로 조사되어 나머지 1만 1,831대를 줄여야 한다는 결론이 나왔음에도 불구하고 2016년 기준 감차 실적은 74대에 불과했다.⁵⁸⁹⁾

한편, 2018년 12월 통계청에 따르면 서울시 택시운송업의 매출액은 2008년 3조 199억 원에서 2016년 2조 8,084억 원으로 7% 감소한 것으로 나타났으며, 택시는 버스, 지하철 등 대중교통에 비해 유일하게 이용률이 감소하고 있다. 국토교통부의 '교통수단 이용실태조사'에 따르면 지난 2005년부터 2015년까지 10년간 택시의 여객 수송실적은 연평균 -0.98% 역성장 한 것으로 나타났다. 버스(3.57%), 지하철(2.79%), 철도(2.14%) 등 대중교통 수단이 모두 성장한 것과 대조적으로 택시는 유일하게 이용률이 감소하고 있다.⁵⁹⁰⁾ 또한 국토교통부의 '교통부문수송실적보고'

586) 전국택시운송사업조합연합회, 전국택시대수 및 운전자 현황, <http://www.taxi.or.kr/04/01.php>, 2019.04.02.접속.

587) '택시 공급과잉, 50년 지나도 해소 안돼', <https://n.news.naver.com/article/421/0003615636>, 2019.03.28.접속.

588) '느슨해진 택시감차 요건, 카풀 더 꼬이나', <https://n.news.naver.com/article/011/0003495535>, 2019.03.28.접속.

589) '2년간 감차 0...`택시과잉` 머리싸맨 서울시', <https://n.news.naver.com/article/009/0004332169>, 2019.04.04.접속.

590) '택시, 어쩌다 이 지경까지.. 열악한 처우에 승객 마저 등돌려', <https://n.news.naver.com/article/014/0004146467>, 2019.02.25.접속.

에 따르면, 대중교통, 철도, 버스, 택시, 승용차를 포함한 전체교통수단 중 2016년 기준 택시의 수송 분담률은 2.9%로 2007년 6.6%였던 것에 비해 약 3배가량 줄어든 비중이다. 이와 같은 택시의 매출 및 수송 분담률의 감소는 대체 대중교통 수단의 증가를 가장 큰 이유로 볼 수 있다. 특히 수도권을 중심으로 지하철 야간 연장운행 확대, 지하철과 버스 간 환승 확대, 심야버스 확대, 광역철도 운행 등으로 장·단거리의 택시 수요가 모두 줄어든 것으로 보인다.

년도	수송실적(1억 인-km)						수송 분담률(%)				
	전체	대중 교통	철 도	버 스	택 시	승 용 차	대중 교통	철도	버스	택시	승용 차
2007	3,866	1,498	557	941	255	2,113	38.8	14.4	24.3	6.6	54.7
2008	3,481	1,468	568	901	141	1,872	42.2	16.3	25.9	4.0	53.8
2009	3,504	1,414	555	859	152	1,938	40.3	15.8	24.5	4.3	55.3
2010	3,576	1,497	584	913	134	1,945	41.9	16.3	25.5	3.7	54.4
2011	4,070	1,612	630	982	148	2,310	39.6	15.5	24.1	3.6	56.8
2012	4,203	1,745	701	1,045	139	2,319	41.5	16.7	24.9	3.3	55.2
2013	4,280	1,798	664	1,135	140	2,342	42.0	15.5	26.5	3.3	54.7
2014	4,288	1,729	679	1,050	138	2,421	40.3	15.8	24.5	3.2	56.5
2015	4,534	1,871	684	1,188	135	2,528	41.3	15.1	26.2	3.0	55.8
2016	4,684	2,004	778	1,226	137	2,543	42.8	16.6	26.2	2.9	54.3

<표 21> 교통수단별 수송실적 및 수송 분담률 비교⁵⁹¹⁾

(국토교통부, 「교통부문수송실적보고」)

앞서 살펴본 택시 수급 실태를 종합해 보면, 최근 10년간 전체 택시대수는 서서히 감소하고 있는 추세이나, 택시 수송 실적률 및 매출은 현저히 감소되었다. 더불어 택시총량제에 따른 택시 적정대수에 비해 초과공급 택시대수가 여전히 많

591) 1. 수송실적은 해당 교통수단을 이용한 인원과 이동거리를 곱한 수치로, ‘인-km’ 단위로 측정됨.

2. 철도 수송실적은 지하철 수송실적을 포함한 수치(철도(railway) + 지하철(subway))이고, 버스 수송실적은 고속버스, 시내버스(농어촌버스 포함, 마을버스 제외), 시외버스, 전세버스 등의 수송실적을 합계한 수치임.

3. 수송분담률 = (해당 교통수단 여객수송실적 ÷ 육상 교통수단 총 여객수송실적) × 100.

고, 감차실적은 부진한 점은 택시수급 불균형이 계속 심화되고 있음을 보여주고 있다. 이 같은 택시 수급불균형의 누적에 따른 공급과잉 심화문제가 현재 택시운행에 있어 가장 심각한 문제라고 할 수 있다. 특히 현재 택시운전기사의 자격요건에 나이제한은 별도로 없으나, 2019년부터 65세 이상 고령 택시운전기사를 대상으로 자격유지검사제도가 시행되어 이를 통과하지 못한 사람은 택시운전을 할 수 없도록 하고 있다. 한국교통안전공단에 따르면 2018년 기준 전국 택시운전기사(약27만 명) 중 65세 이상 고령 택시운전기사는 29%(약7만 8,400명),⁵⁹²⁾ 90세 이상도 237명이 있는 것으로 나타났다.⁵⁹³⁾ 이와 같은 고령 택시운전기사의 증가는 계속될 전망으로 보인다. 이에 택시운전기사에게 보상금을 주고 면허를 반납받는 방식으로 감차를 하는 등 택시 수급을 조절하는 차원에서 정부와 지자체, 택시업계의 출연금 등으로 재원을 마련해 감차를 진행하고 있기는 하지만 택시업계가 소극적인 탓에 제대로 된 감차가 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 현재의 택시 감차 시행속도를 감안하면, 자율감차에 따른 개인 및 일반(법인)택시에 대한 보상체계를 대폭 개선하거나 감차 목표량 달성속도에 따라 사업자별 유가보조금에 차등을 두는 등의 방식을 검토해 나가야할 필요성이 있다.

택시운송사업체의 경영적 측면에서 보면, 자본금 규모와 건전성 측면에서 부실한 구조를 지니고 있다. 2018년 기준 택시운송사업체의 택시 보유대수는 전국평균 업체당 51~100대 수준이 36.1%로 가장 많았고, 11~30대가 17.2%, 10대 이하인 업체도 12.%에 이른다.⁵⁹⁴⁾ 이와 같은 택시운송사업체의 영세화는 체계적인 경영개선이나 안전관리가 제대로 이루어지기 어려우며, 서비스 품질 개선에 있어서도 유인도가 낮을 수밖에 없다. 이로 인해 불법도급택시 운행과 같은 편법 경영이 관행적으로 유지되어 오고 있다. 현재 서울 일반(법인)택시 가동률의 경우 51%로 100대 중 49대는 운행하지 않는 것으로 나타나고 있다.⁵⁹⁵⁾ 택시운송사업

592) ‘고령 택시기사 자격검사 신중한 국토부’,

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924059827&code=11151100&cp=ny>, 2019.02.04.접속.

593) ‘택시기사 27%가 65세 이상...90세 넘는 기사도 237명’, <https://news.joins.com/article/23007943>, 2019.02.25.접속.

594) 전국택시운송사업조합연합회, 택시통계, 보유대수 규모별 현황, <http://www.taxi.or.kr/04/03.php>, 2019.04.05.접속.

595) ‘점조직 형태의 도급택시’, <https://n.news.naver.com/article/028/0002449016>, 2019.04.05.접속.

체에서는 운행되고 있지 않는 택시를 도급 업자에게 임대료를 받고 빌려주고, 택시 사업 자격이 없는 도급 업자는 적은 비용으로 택시를 운행해 수익을 얻고, 택시운전기사는 일반 법인택시를 운전할 때보다 사납금을 적게 내는 형태의 불법행위가 택시운전기사들 사이에서 다양한 방식으로 이루어져 오고 있다. 여객자동차법 제12조⁵⁹⁶⁾에서는 ‘운송사업자는 다른 운송사업자나 운송사업자가 아닌 자로 하여금 유상이나 무상으로 그 사업용 자동차의 전부 또는 일부를 사용하여 여객운송사업을 경영하게 할 수 없다’고 규정하여 명의 이용을 금지하고 있다. 도급택시는 택시 운전 자격이 없는 사람이나 택시운송사업체에 정식으로 고용된 기사가 아닌 자에게 택시를 빌려주고 영업을 하게 하는 행위로, 해당 규정을 위반한 불법택시행위에 해당한다.

뿐만 아니라 일반택시(법인택시)의 ‘사납금 제도(차량 대여·관리비 명목으로 회사가 걷어가는 비용)’는 일반 택시운전기사의 수익을 제한하여 근로여건을 악화시키는 요인이 되고 있다. 현재 상당수의 택시운송사업체에서는 일반적으로 주간 13만원의 사납금을 가져가고 있는데, 이는 택시기사 하루 매출의 60%에서 많으면 80%까지 차지하는 액수이다. 서울노동권익센터의 ‘택시기사의 노동실태와 지원방안’에 따르면, 2014년 기준 서울시 택시운전기사의 하루 운송수입은 2000년 대비 60.7%(9만6282원에서 15만4745원)증가했으나, 사납금은 같은 기간 무려 80.4%(7만4000원에서 13만3500원) 급등한 것으로 나타났고, 매출에서 사납금을 제외한 택시운전기사 개인 수입은 이 기간 오히려 4.7% 감소한 것으로 나타났다.⁵⁹⁷⁾ 최근 ‘사회적대타협기구’ 합의안의 주요 내용으로 사납금 제도를 근절하고 실노동시

596) 제12조(명의이용 금지 등) ① 운송사업자는 다른 운송사업자나 운송사업자가 아닌 자로 하여금 유상이나 무상으로 그 사업용 자동차의 전부 또는 일부를 사용하여 여객자동차운송사업을 경영하게 할 수 없다. 이 경우 운송사업자가 다른 운송사업자나 운송사업자가 아닌 자에게 그 사업과 관련되는 지시를 하는 경우에도 또한 같다.

② 운송사업자는 자기나 다른 사람의 명의(名義)로 다른 운송사업자의 사업용 자동차의 전부 또는 일부를 사용하여 여객자동차운송사업을 경영할 수 없다. 이 경우 운송사업자가 다른 운송사업자로부터 그 사업과 관련되는 지시를 받는 경우에도 또한 같다.

③ 운송사업자가 아닌 자는 자기나 다른 사람의 명의로 운송사업자의 사업용 자동차의 전부 또는 일부를 사용하여 여객자동차운송사업을 경영할 수 없다. 이 경우 운송사업자가 아닌 자가 운송사업자로부터 그 사업과 관련된 지시를 받는 경우에도 또한 같다.

597) ‘택시, 어쩌다 이 지경까지.. 열악한 처우에 승객마저 등돌려’,

<https://n.news.naver.com/article/014/0004146467>, 2019.02.25.접속.

간 월급제 중심으로 기사의 수익을 보장하겠다는 내용을 밝혔으나, 실효성 여부는 아직 불투명한 상태이다.⁵⁹⁸⁾

현재와 같은 택시 수급의 불균형 문제와 사납금 제도, 불법도급택시 등의 관행화 현상은 「여객자동차 운수사업법」 상에서 규정하고 있는 택시운송사업자 및 택시운전기사에 대한 법 집행의 실효성에 의문을 들게 하는 부분이며, 택시운송사업 서비스의 발전 및 품질개선에 걸림돌로 작용하고 있다. 국민의 다양한 교통수요 요구를 충족할 수 있는 택시운송 서비스가 제공되기 위해서는 지금의 불법, 편법택시 운행, 택시 수급관리, 요금관리, 택시운전기사에 대한 처우 개선 등을 진단하고 개선해나가야 한다. 그동안 택시업계의 비경쟁구조체계는 경영측면이나 서비스측면에서 개선이 이루어지기 힘든 구조였기 때문에 택시운송사업 경영과 서비스 개선을 위한 대책 마련보다는 요금인상 등에 대한 정부정책에 대한 의존도가 높았던 것이 사실이다. 따라서 택시업계에서도 지금과 같은 획일적인 관리체계 방식이 아닌 다양한 방면에서 수요창출을 위한 노력이 이루어 져야 하며, 정부차원에서도 택시 수요공급에 대한 실효성 있는 구조조정 및 법적근거와 지원, 택시체계의 구조적 문제 개선, 향상된 수요자의 다양한 욕구에 대응 가능한 서비스 제공을 위한 택시 콘텐츠 개발 및 택시인프라 지원 등의 노력이 필요하다.

4. 택시운송사업 관련 법 적용의 한계

(1) 이동수단 수요방식에 대한 인식과 수요·공급 형태의 변화

598) 최근 정부는 사납금 제도 근절을 위한 대안으로 택시 운행정보 관리시스템(TMS)을 제시하였다. TMS를 통해 회사가 택시의 위치와 운행 현황을 실시간으로 확인할 수 있다는 것이다. 또한 사납금제도에서 월급제로 가야 한다는 방향성은 옳다고 보면서도 월급제로 된다면 100% 전제가 재정적 뒷받침이 있어야 하고, 이와 더불어 플랫폼 택시 서비스를 제도화하는 작업과 택시요금 자율화 작업도 함께 추진해야 한다고 밝혔다. 특히 최신 출시된 앱(APP)을 통한 여성 전용 사전 예약택시와 승차거부 없는 즉시 배차 서비스를 제공하고 있는 카카오 모빌리티 플랫폼을 결합한 ‘웨이고 택시’는 기존 택시와 사납금에만 의존하던 관행에서 벗어나 택시 월급제를 도입하여 택시운전기사들의 안정적 월급 보장하고, 회사가 보험료를 낮추는 등 회사와 택시운전기사 모두에게 이익이 돌아가는 구조로의 경영 효율화를 추진하고 있다.

(‘택시 월급제 도입 왜 안되고 있나’, http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201904041757001&code=920100, 2019.04.02.접수.)

ICT 발전에 따라 변화된 커뮤니케이션 방식은 특정 서비스를 공급하기 위해 필요한 수요·공급 정보들을 조합하여 종전에는 이루어지기 힘들었던 거래 형태를 구현할 수 있게 해준다. 디바이스와 인터넷이 연결되고 개방과 공유를 통한 플랫폼 서비스가 이제는 일상화되었으며, 공유 경제와 플랫폼 서비스는 피할 수 없는 현상이 되었다.

특히 기존의 택시 호출 앱(App)을 통해 택시 운전기사와 승객이 우연에 의해 연결되어 운영되어 왔던 형태가 이제는 플랫폼을 통해 출발 위치, 목적지 관점에서 승객과 이동수단 공급자를 최적으로 매칭시켜 이동에 소요되는 시간과 에너지의 낭비를 절감해주고 있다. 이동에 대한 수요정보와 이동 수단을 제공하는 공급정보들이 더 쉽고 빠르게 교류·매칭 되는 플랫폼을 통한 승차공유 서비스는 최근 상용화된 초고속·초연결성을 특징으로 하는 5G(5세대 이동통신) 서비스를 통해 이동 수단의 활용성 및 시간의 효율적 이용을 더욱 진화하게 해줄 것으로 보인다. 2018년 세계 자동차 판매량이 2017년 대비 100만 대 감소한 반면, 세계 차량공유 및 승차공유 서비스 이용객은 2018년 3분기 약 10억 명으로 나타나는 등 2017년 3분기 약 7억 명 대비 40% 이상 늘어난 수치⁵⁹⁹⁾에서 살펴볼 수 있듯이 차량 소유에 대한 인식은 향후 급격히 열릴 것으로 파악된다. 이러한 패러다임은 자동차 구매방식 또한 개인구매보다는 모빌리티 서비스를 이용하고, 자동차 운전방식에 있어서도 운전자가 필요 없는 자율주행 자동차를 이용하는 등 다가올 미래의 이동 수단 관련 모든 분야에서 변화가 일어날 것으로 보인다.

기술과 혁신이 융합된 자동차를 이용한 이동 서비스 분야의 새로운 수요방식에 공공성 규제가 강한 기존의 여객운송사업 관련 규제를 적용하는 것은 한계가 있으므로 새로운 수요·공급 서비스에 대한 현행 제도의 현실적인 업그레이드가 필요하다. 최근 카풀서비스를 제공하다가 적발된 운전자에게 현행 여객자동차 운수사업법에 따라 일률적으로 운행정지 처분을 내린 것은 부당하다는 판결에 대해 법원에서 “승차 공유서비스를 통한 공유경제의 확산은 4차 산업혁명시대를 맞이하는 세계 각국 경제의 거스를 수 없는 추세이며, 이를 통한 자원의 절약, 배기가

599) ‘세계 10억 명 공유차 이용...차 안 사고 면해도 안 땀다’,
<https://news.ajins.com/article/23400513>, 2019.04.01. 접속.

스의 감소, 이용자의 선택권 확대는 공익에 부합하는 측면이 있다”⁶⁰⁰⁾고 이유를 설명한 바, 공유경제와 연관된 승차공유나 차량공유와 같은 서비스는 국가경쟁력 및 국민편익을 위한 핵심서비스에 해당되므로 공익적 측면에서 이에 대한 협상과 조정에 국가의 개입이 절실히 필요하다. 카풀 등 승차공유 서비스 모델은 플랫폼에서 서로 연결되고 교류되는 경제를 추구하는 4차 산업혁명 영역의 기본으로써 이러한 서비스가 거대한 흐름이 되고 있는 현 상황에서 국내외 간 간극을 줄이기 위해서는 국가는 새로운 혁신에 대한 법적 판단과 함께 지금의 「여객자동차 운수사업법」, 「도로교통법」, 「자동차관리법」 등 기존 법률의 수정 및 새로운 법률의 제정, 네거티브 규제방식 등의 적극적인 중재와 조정의 역할을 해나가야 한다.

(2) 여객운송사업 관련 규제체계의 단일화

우리나라의 여객운송사업 관련 규제는 「여객자동차 운수사업법」에 따라 국토교통부 장관의 결정으로 이루어지고 있다. 「여객자동차 운수사업법」 제4조 제1항에서는 ‘여객운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다’고 규정하고 있으며, 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제2조에서는 ‘택시운송사업을 경영하기 위해서는 여객자동차법에 따른 택시운송사업 면허’를 받도록 규정⁶⁰¹⁾하여 국토교통부 장관이 여객운송사업 관련 면허 등에 대한 규제 및 결정권한을 가지도록 하고 있다. 이외에도 「여객자동차 운수사업법」 제3조의4 여객자동차운송사업 사업구역의 지정 및 변경, 제5조 면허 등에 대한 기준, 제5조의2 여객자동차운송사업 수급계획의 수립 등에 관한 규제 및 결정권한을 가진다. 한편 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제37조에 따라 운임 및 요금에 대한 결정, 위반행위 등에 관한 규율 등 행정업무에 관해서는 대도시권광역교통위원회와 시·도지사에게 위임하고 있다.

600) ‘법원, 카풀, 4차산업시대 거스를 수 없는 추세’,
<http://www.fnnews.com/news/201904071021243822>, 2019.04.07.접속.

601) 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제2조 제2호.

또한 「여객자동차 운수사업법」에 따라 여객운송사업을 경영하기 위해서는 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 요건을 갖추도록 규정하고 있으며, 택시운송사업에 대해서는 엄격한 요건이 요구되고 있다. 특히 「여객자동차 운수사업법」에 따라 자동차 대여사업자의 유상운송행위 및 자동차 대여사업자의 자동차를 임차한 자의 유상운송행위(제34조), 개인의 자가용 자동차를 활용한 유상운송 행위(제81조) 등 유상운송행위가 엄격하게 금지되고 있으며, 「여객자동차 운수사업법」이 2015년 개정되면서 모바일 앱(App) 등을 활용하여 승객과 운전자를 중개하는 ‘알선(斡旋)’ 행위를 무면허 여객운송행위의 하나로 판단하여 플랫폼을 통한 승차공유 서비스가 명시적으로 금지되게 되면서 여객운송사업에 대한 규제의 범위가 더욱 넓어졌다.

이에 따라 현재 우리나라에서는 우버(Uber)와 같이 개인의 자가용 자동차를 활용한 유상운송행위를 중개하는 승차공유 플랫폼 서비스가 금지되어 현행법의 예외 규정이 정한 범위에서만 한정적으로 운영되고 있다. 앞서 살펴본 「여객자동차 운수사업법」 제81조 제1항 제1호의 예외규정인 출퇴근 때에 카풀 서비스를 제공하던 ‘풀러스’가 ‘출·퇴근 시간선택제’를 도입함에 따라 승차공유 서비스가 확대되고, 이후 ‘카카오카풀’ 서비스의 도입이 추진되면서 기존 택시업계와의 갈등이 극에 달하게 되자 ‘택시·카풀 사회적 대타협기구’에서 이와 같은 갈등 해소를 위한 논의 끝에 국한된 승차 횟수와 출퇴근 시간의 범위 내에서의 승차공유 서비스 허용과 플랫폼 택시의 도입 등의 합의안이 도출되게 되면서 실질적으로는 규제의 범위가 더욱 넓어졌다고 볼 수 있다. 또한 최근 활성화되고 있는 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제18조 제1호 바목에 따른 ‘타다’서비스의 경우 11인승 이상 15인승 이하의 승합자동차를 대여할 때 자동차 대여사업자에게 운전자의 알선을 허용하는 예외규정에 따라 합법적으로 서비스를 제공하고 있으나, 이마저도 지속적인 택시업계의 고발과 갈등으로 규제의 범위가 더욱 넓어지게 될 우려가 있는 부분이다.

이처럼 현행 「여객자동차 운수사업법」에 의한 규제체계에서는 택시관련 규제가 적용되지 않는 예외적인 범위에서만 한정적으로 승차공유 플랫폼 서비스가 운영될 수밖에 없는 한계가 있다. 더욱이 엄격하고 단일화된 이와 같은 여객운송사

업 관련 규제체계는 최근까지도 계속해서 규제의 범위를 넓혀가고 있어 승차공유 서비스 사업이 성장되기 어려운 요인으로 작용하고 있다.

(3) 승차공유에 대한 법적 판단기준의 불명확성

승차공유 서비스와 같이 ICT 기술발전으로 인해 기존과는 다른 형태로 신규로 발생하는 서비스의 경우 기존 사업방식의 차이점으로 인해 법적성격이 명확하게 판단되지 않는 것이 특징이다. 현재 우리나라에서는 우버(Uber)와 같은 승차공유 서비스를 기존의 여객자동차 운수사업법상 택시운송서비스의 일종으로 보고 있다. 따라서 ‘일반인이 누구나’ 자기의 의사에 따라 자동차를 이용한 이동 서비스의 운전기사로서 활동할 수 있는 승차공유 서비스 사업방식은 면허제 기반의 현행 택시운송사업 제도와는 다른 관계에서 마찰의 원인이 되고 있다.

일반적으로 승차공유 서비스모델의 경우 모바일 앱(App)을 기반으로 소비자가 이를 통해 승차공유 서비스 제공을 요청하면 앱을 통해 개인 운전자가 개인차량을 이용하여 수요자에게 승차공유 서비스를 공급하는 형태로 서비스 공급이 이루어진다. 따라서 승차공유 서비스 사업에 대한 법적 판단 기준의 핵심은 해당 서비스 사업의 형태가 모바일 앱을 기반으로 한 네트워크 서비스(정보 서비스) 공급에 해당하는지, 여객운송 서비스 공급에 해당하는지에 따라 규제에 있어서 그 기준이 달라질 수 있다.

승차공유 서비스를 모바일 앱이라는 모바일 플랫폼을 기반으로 차량을 소유한 운전자와 이동을 원하는 소비자를 연결시켜 주는 일종의 네트워크 서비스로 본다면, 승차공유 서비스 사업자는 여객운송 서비스를 제공하는 택시운송서비스 사업자가 아니라 단순한 네트워크 서비스 제공 사업자에 해당하여 여객운송 서비스사업자에게 요구되는 면허의 요건을 구비하지 않아도 되는 반면, 승차공유 서비스의 영업을 여객운송 서비스 제공으로 보는 경우, 기존의 택시운송서비스와 동일하게 면허 발급에 대한 요건 및 수급조정, 요금조정 등에 대한 다양한 요건을 갖추어야 한다. 현재 우리나라에서는 2014년 우버의 승차공유 서비스 시행에 대해 여객자동차 운수사업 위반 혐의로 기소하여 불법이라고 판단하여 카풀과 같은 이러한

형태의 승차공유 서비스를 택시운송서비스의 유사형태서비스로 판단하고 있다. 이에 따라 현재 승차공유 서비스 사업에 대해서는 「여객자동차 운수사업법」이 적용되어 그에 따른 적법한 요건을 갖출 것을 요구하고 있다.

그러나 대가 없이 또는 소정의 대가(주유비, 통행료 수준)를 받고 운송수단을 공유하는 서비스 형태나 전문적·직업적(Professional) 차원이 아닌 개인적·일시적 차원에서 서비스를 제공하는 승차공유 서비스 형태까지도 일률적으로 여객자동차 운수사업법 상의 택시운송사업 규제를 동일하게 적용하는 것은 타당하지 않다고 생각된다. 또한 승차공유 서비스의 방식이나 운영형태가 기존의 여객운송서비스 형태와 같은 오프라인방식이 아닌 모바일 플랫폼을 통해 계약, 결제, 요금결정, 평가운영 등이 이루어지고 있고, 개인 간 승차공유 서비스 형태 외에도 차량대여 업체 또는 택시업체와의 제휴를 통해서도 이루어지는 등 다양한 형태의 승차공유 서비스 유형이 확대되고 있는 점을 감안할 때, 일정 수준의 소유적 투자를 요건으로 하고 있는 택시운송사업에 대한 규율을 그대로 적용하는 것은 정당화되기 어렵다. 따라서 네트워크 플랫폼을 통해 이동 서비스를 제공하는 형태를 독자적인 새로운 사업영역으로 구분하여 인적·물적 요건의 소유를 최소화 하고, 서비스의 실질적인 기능을 대상으로 법적 판단기준을 제정하는 것이 바람직하다.

(4) 직업(영업)의 자유 및 이동의 자유 실현

앞서 살펴본 바와 같이 현행법에 따라 택시운송사업의 법적 성질에 대해서는 강학상 특허로 보아 개인의 자유 즉, 직업의 자유가 인정되지 않는 것이 통설의 입장이다. 그러나 특허와 허가의 상대화 경향에 따라 특허와 허가에 대해 직업의 자유가 인정되는 것으로 이해되고 있음을 살펴보았다.

우리 「헌법」 제15조는 ‘모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다’라고 하여 자신이 원하는 직업을 자유로이 선택하고 이에 종사하는 등 직업에 관한 종합적이고 포괄적인 자유 즉, 직업의 자유를 규정하고 있다. 직업이란 사람이 지녀야 할 최소한의 기본적 생활수요의 충족을 위하여 행하는 계속적·총체적·경제적 성격의 소득활동으로서 공동체적으로 허용되는 한 그 종류나 성질을 불문한다.⁶⁰²⁾⁶⁰³⁾ 직

업의 자유는 직업 결정의 자유뿐만 아니라 결정한 직업을 수행하는 자유를 내용하는 것으로 이의 일환으로서 영업의 자유도 그 안에 포함되어 보장된다고 보고 있다.⁶⁰⁴⁾ 직업의 자유는 자유로운 인격의 신장을 위한 행동의 자유를 의미하므로 기본적으로 ‘자유권’의 성격을 가지고, 생활의 기본적 수요를 충족하기 위한 경제적 활동을 의미하므로 ‘경제적 자유권’의 범주에 속한다.⁶⁰⁵⁾ 객관적으로 직업의 자유는 모든 국민에게 원칙적으로 모든 직업영역에서 공정경쟁의 기회를 보장하는 자유경제 질서를 실현하여야 한다.⁶⁰⁶⁾ 따라서 그 사회의 시대적인 상황과 사회구성원들의 의식 등 사회의 변화에 따라 적응할 수 있는 신축적인 개념이라고 볼 수 있다.⁶⁰⁷⁾ 직업의 자유는 법인에게서는 특정한 영업분야에 진입할 자유와 공공경쟁의 환경에서 영업할 자유를 보장한다.⁶⁰⁸⁾

한편, 직업의 자유 및 영업의 자유는 헌법 제37조 제2항에 규정된 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 있다. 그러나 이를 제한하는 경우에도 본질적인 내용을 침해할 수 없고, 과잉금지 원칙에 따라 필요한 최소한도에 그쳐야 한다. 직업의 자유를 제한함에 있어서 우리 헌법재판소⁶⁰⁹⁾는 제한의 정도와 한계에 차등을 두는 독일의 ‘단계이론(Stufentheorie)’⁶¹⁰⁾을 수용하여 침해가 가장 적은 방법으로 직업수행의 자유를 제한하고(제1단계), 일정한 자격과 결부된 주관적 사유에 의한 제한으로서 더 엄격한 요건을 충족하도록 하여 직업결정의 자유를 제한하고(제2단계), 예외적으로 인정되는 경우로써 명백하고 현존하는 위험을 방어하기 위한 객관적 사유가 있는 때에 직업결정의 자유 제한을 인정하고 있다. 따라서 승차공유 서비스 사업의 진입을 일괄하여 「여객자동차 운수사업법」에 따라 택시운송사업의 일종으로 판단하고 이를 전면적으로 금지하는 것은 직업의 자유를 침해하는 것으로 볼 수 있다.

602) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2016, 1275-1276면.

603) 헌법재판소 1993. 5. 13. 선고 92헌마80 결정.

604) 권영성, 앞의 책, 574-575면.

605) 윤명선, 「인터넷 시대의 헌법학」, 대명출판사, 2010, 588면.

606) 헌법재판소 1997. 4. 24. 선고 95헌마273 결정; 2002. 5. 30. 선고 헌마81 결정 등.

607) 송승현, “우버 엑스(Uber X) 시행의 타당성”, IT와 법 연구 제14집, 경북대학교 IT와 법 연구소, 2017, 370면.

608) 전광석, 「한국헌법론」, 집현재, 2018, 392면.

609) 헌법재판소 1993. 5. 13. 선고 92헌마80 결정.

610) 권영성, 앞의 책, 580-581면 참조.

앞서 살펴본 바와 같이 직업의 자유는 직업결정의 자유, 작업수행, 작업행사의 자유가 포함되는 개념으로서 이는 영업의 자유와 기업의 자유, 경쟁의 자유를 포함하는 개념이다. 「헌법」 제119조에서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창조의 존중 즉, 영업 및 기업의 자유를 근거로 원칙적으로 누구나 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 경쟁의 자유는 기본권의 주체가 직업의 자유를 실제로 행사하는 데에서 나오는 결과이므로 당연히 직업의 자유에 의해 보장되어야 하고, 경쟁에 있어서 국가의 간섭이나 방해받지 않고 기업활동을 할 수 있는 자유를 의미한다. 다만, 공정하고 자유로운 경쟁의 촉진과 독과점 규제의 실현이라는 측면에서 이를 제한할 때에는 그 목적을 실현함에 있어서도 공정한 경쟁을 가능할 수 있게 하는 방법이어야 한다.⁶¹¹⁾ 따라서 승차공유 서비스를 제한함에 있어서는 기본권의 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 서비스의 실질적 유형에 따라 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리 등 공익상의 충분한 이유와 비례의 원칙에 따라 제한적으로 이루어지는 것이 바람직하다.

한편, ICT 발달 및 스마트폰의 확산으로 인해 공유 교통서비스 체계가 진입하면서 일상생활에서 필수적이었던 자가용 대신 차량·승차공유 서비스를 자신의 필요에 따라 자유롭게 이용하는 등 교통서비스에 대한 패러다임이 바뀌고 있다. 이처럼 개인이 원하는 시간에 원하는 목적지까지 경제적이고 편리한 수단과 방법으로 갈 수 있는 권리 즉, 경제활동과 사회활동을 위해 자유롭게 이동할 수 있는 권리의 폭이 더욱 확장되고 있는 것이다. 우리 헌법에서는 인간의 자유권 중 하나인 ‘이동의 자유’를 직접적으로 명시하고 있지는 않으나, 제14조의 거주·이전의 자유를 규정함으로써 포괄적으로 자유로운 이동에 대한 권리를 부여하고 있는 것으로 볼 수 있다.⁶¹²⁾ 과거에는 자가용 자동차의 소유를 통해 이동의 자유를 실현해왔으나, 오늘날에는 자가용의 소유로 인한 각종 비용증가와 대중교통 서비스의 획일성, 교통 혼잡의 가중 등 이동의 자유를 저해하는 요소들이 늘어남에 따라 이용자 맞춤형의 차량·승차 공유 서비스와 같은 새로운 교통 인프라가 도입되고 있다. 더불어 ICT를 활용한 위치기반 서비스 등을 통해 교통 인프라의 실시간 이동

611) 헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 결정.

612) 문영준, 「자율주행 혁명: 이동의 자유」, 크라운출판사, 2019, 9면.

상황, 이동수요 등을 파악하여 최적의 이동수단, 이동경로 등을 선택할 수 있게 됨으로써 보다 높은 수준의 이동의 자유를 보장해주고 있다.

이미 우리 사회에서는 고령화와 도시화, 인구구조의 변화로 공유경제형 생활 패턴이 자연스럽게 나타나고 있으며, 국민들은 이에 따라 이동에 대한 개인의 요구를 해결해 줄 수 있는 새로운 서비스 즉, 편리하고 경제적인 이용자 맞춤형 서비스를 통해 이동의 자유를 실현하고자 하고 있다. 따라서 기존의 공급자 중심의 교통서비스체계에서 벗어나 이용자의 통행수요에 맞추어 기존 대중교통과 승차공유 서비스를 적절하게 연계·통합 하여 각자의 목적에 맞는 개인 맞춤형 서비스 실현을 통해 보다 질 높은 이동의 자유를 보장할 수 있도록 해야 한다. 결과적으로는 이로 인해 자가용 이용 수요를 낮출 수 있게 되어 지금의 다양한 교통문제와 환경문제 등을 해결할 수 있는 대안으로서 발전될 수 있을 것이다.

5. 개선방향

(1) 융·복합적 관점에서의 규율

현재 우리나라에서는 승차공유 플랫폼 서비스에 대한 규율이 없는 상황에서 기존 택시업계의 반발 등을 이유로 해당 서비스를 택시운송서비스의 유사형태 서비스로 판단하여 「여객자동차 운수사업법」에 따라 이를 규율함으로써 승차공유 플랫폼 서비스의 진입을 어렵게 하고 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 전통적 견해에 따라 강학상 특허의 대상인 택시운송사업은 공공복리의 관점에서 국가의 고유영역에 속하는 사업으로서 면허를 통해 특별한 권리 및 포괄적 법률관계가 창설되는 형성적 행정행위이며, 이는 명문의 규정이 없는 한 재량행위로 보는 것이 통설과 판례의 입장이다. 그러나 시장경제질서에서 자유경쟁시스템에 따른 규제완화 및 자율규제화가 강조되고 있는 오늘날에는 과거 특허의 대상이 되었던 공익사업도 더 이상 과거의 틀을 고수하기만은 어렵다.⁶¹³⁾ 특히 허가는 공공의 안녕이나 질서유지(위험방지)를 목적으로 하는 반

613) 김중권, 앞의 책, 264면.

면, 특허는 공익사업이 주요대상이라는 측면에서 공공의 복리증진을 목적으로 한다고 보고 이러한 논리의 측면에서 허가의 대상은 개인의 자유영역과 관련되지만, 특허의 대상은 국가의 고유영역에 관련된다는 전통적인 구별방식은 납득하기 힘들다. 즉, 오늘날 택시운송사업이 국가의 고유영역에 속하는 사업이라고 보기만은 어려우며, 개인의 자유영역과 무관하다고 보기도 어렵다. 따라서 택시운송사업을 헌법이 기본적으로 보장하고 있는 직업의 자유 및 영업의 자유영역에 속한다고 보고, 택시운송사업의 제한과 면허에 대해서는 택시운송영업의 자유 및 택시운전이라는 직업의 자유에 대한 회복을 그 내용으로 한다고 보아 재량이 포함된 광의의 허가로 보는 것이 타당하다고 생각된다. 이에 따라 택시운송사업 면허는 공공복리와 위험방지의 측면에서 일정한 요건을 갖춘 신청자에게 발급되는 것이고, 국가차원에서 과당경쟁 방지를 위해 수급조정과 같은 객관적 요건을 통해 재량행위를 부여하는 것으로 이해할 수 있다.

이러한 측면에서 영업의 자유 및 직업의 자유를 회복해주는 허가와 관련하여, 허가가 가지고 있는 기속행위의 성격을 극복하고 재량행위의 성격을 부여하는 것에 대해서는 독일의 이론을 참고해 볼 수 있다.⁶¹⁴⁾ 이에 따르면 일반적으로 특허의 개념을 공행정에 속하는 일정한 권한을 개인에게 부여하는 것으로 이해하며, 허가는 ‘통제허가(Kontrollerlaubnis)’와 ‘할당허가(Kontingentierung)’로 구분할 수 있다고 한다. 통제허가는 헌법상 주어진 권리를 회복해줌으로써 단지 일반적인 행동자유권을 회복시켜주는 것이고, 할당허가는 재화 또는 허가의 수를 정하여 허가하는 것으로 권리의 수량을 직접 조정하는 수단을 사용하는 공법상 권리의 유형을 의미하는 것으로 특허와 유사한 효력을 발휘한다. 이는 자유권적 기본권 영역이라는 점에서 통제허가와 공통점을 가지고 있으나 그 할당 기준이나 수량은 국가의 재량의 영역에 해당하고, 수량이 정해진 내에서 청구권(신청권)을 제기할 수 있다고 한다.

이처럼 과거에는 특허라고 생각되었던 사업도 허가라고 해석되거나 전환되기도 하여 시대의 상황에 따라 특허제, 허가제, 신고제는 상호 전환될 수 있으므로 오

614) 이하 독일의 ‘통제허가(Kontrollerlaubnis)’와 ‘할당허가(Kontingentierung)’이론에 대해서는 김태오 (a), “현대적 재산권의 본질과 한계에 관한 연구 -공법상 권리의 재산권성을 중심으로-”, 서울대학교 법학박사 학위논문, 2011, 219-239면 참조.

늘날에는 허가와 특허의 구별이 점점 상대화되는 경향이 있다고 설명할 수 있는 것이다.⁶¹⁵⁾ 특히 전통적 견해에 따르면 택시운송사업은 국가의 고유영역에 속하는 사업으로서 면허를 통해 특별한 권리와 포괄적 법률관계가 형성된다고 보고, 그 면허의 권리를 경제적 가치가 있는 공법상의 권리로서 헌법에 의하여 보장되는 재산권으로 인정받고 있다.⁶¹⁶⁾ 이에 따라 택시면허가 높은 프리미엄으로 양도·양수, 상속되어 택시 서비스의 공급초과 현상을 초래하고 있는 택시제도의 구조적 문제와 택시운송사업면허에 대해 엄격한 요건을 요구함으로써 해당 산업에 대한 진입장벽을 높여 경쟁을 제한하고 있는 택시규제체계는 새로운 서비스의 수용을 위한 기존 규율체계의 변화를 어렵게 하는 가장 큰 장애 요인으로 작용하고 있다.

미국의 경우 시의회나 규제기관이 택시운송면허의 발급을 제한하고 그 거래를 허용함으로써 택시운송면허가 비록 일정한 재산적 가치를 시장에서 가지고 있다고 하더라도 이는 규제기관이 재량권을 가진 규제 그 자체를 통해 형성된 투기적 가치에 불과하여 헌법상 보호를 받는 재산권이 아니라고 판단하고 있다.⁶¹⁷⁾ 또한 승차공유 플랫폼 서비스를 기존 택시 서비스와는 다른 새로운 분야로 인정하고 승차공유 플랫폼 서비스회사에 대해서는 택시규제와 달리 비교적 약한 규제를 적용하고 있는 입법과 행정행위에 대해 택시운송사업 관련자들이 연방헌법 위반을 주장하면서 제기한 소송의 판결에서 승차공유 플랫폼 서비스의 경우 서비스의 제공과 운영방식 등이 기존 택시 서비스와는 다르기 때문에 이를 새로운 분야로 인정하고 택시산업과 달리 규제하는 것이 바람직하고, 승차공유 플랫폼 서비스가 기존 택시운송면허의 가격을 폭락시킨 원인으로 작용하고 있다고 하더라도 택시운송면허가 새로운 경쟁서비스의 창설을 배제할 수 있는 것은 아니고, 유사한 여객 운송기능을 한다고 하더라도 배회영업이 가능한 택시에 대해 달리 규제를 적용하는 것을 차별로 볼 수 없다고 판단하고 있다.⁶¹⁸⁾ 이와 같은 미국의 판단은 택시운송사업을 공적사업의 성격으로 보고 과당경쟁 제한의 목적으로 유사 영업의 경

615) 하명호, 앞의 논문, 166면.

616) 헌법재판소 2012. 3. 29. 선고 2010헌마443, 2011헌마362 결정.

617) Minneapolis Taxi Owners Coal., Inc. v. City of Minneapolis 572 F.3d 502 (2009).

618) Newark Cab Association V. City Of Newark 901 F.3d 146 (2018).

쟁을 배제 또는 금지하고 있는 전통적 이해의 전환을 위해 참고 될 필요가 있다.

국민에게 이동 서비스를 제공하는 승차공유 플랫폼 서비스 사업은 공익적 요소가 강한 교통사업에 비해 진입비용 및 운영비용 등이 상대적으로 적기 때문에 비교적 시장 진입장벽이 낮아 과당경쟁의 위험성을 내포하고 있고, 국민의 안전보호라는 측면에서 국가의 개입이 어느 정도 필요하게 된다. 그렇다 하더라도 지금의 규제방식과 같이 현행법의 획일적인 기준을 적용하기보다는 실질적으로 공공의 이익을 담보할 수 있는 승차공유 플랫폼 서비스의 기능에 따라 유형별로 행정행위의 기준을 달리 적용하는 것이 바람직하다고 생각된다. 특히 기준규율에 대한 전통적 이해의 전환을 위해서는 자원의 효율적 배분과 경쟁의 자유, 이동의 자유 및 직업 선택·영업의 자유와 공공복리, 위험방지 간의 조화를 어떻게 해소해나가는지가 무엇보다 중요하다. 그 출발점으로서 어떠한 형태로든 이동공유 즉, 승차공유 플랫폼 서비스의 실질을 가진다면 이용자에게 보장되어야 하는 안전과 요금에 대한 공익적 수준을 준수할 것을 요건으로 하여 이를 우선 재량이 포함된 광의의 허가의 성격으로 설정하고, 구체적인 서비스 형태에 따라 주관적 요건(인적·물적 요건)과 객관적 요건의 준수방식을 구별하여 적용함으로써 현행 규제의 경직성을 완화해나가는 것이 바람직하다.

(2) 이해조절과 공공의 이익 실현을 위한 규율

최근 다양한 유형의 승차공유 플랫폼 서비스가 등장하고, 그에 대한 수요가 점점 증대되고 있음에도 불구하고 우리나라에서는 이에 대한 법적 판단기준의 불명확성으로 기존규제 영역에 포섭하여 규제하기 어려운 점, 적용할 수 있는 규제가 없는 상황에서 지속되는 영업으로 기존 택시업계와의 갈등이 심화되고 있는 점 등을 이유로 여객운송서비스 시장에서의 진입자체를 규제하여 현재 승차공유 플랫폼 서비스는 「여객자동차 운수사업법」의 예외 규정에 따라 제한된 범위 안에서 제공되고 있다⁶¹⁹⁾.

619) 앞서 살펴본 바와 같이 「여객자동차 운수사업법」 제81조 제1항의 예외규정인 ‘출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우’와 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제18조 제1호 바목의 ‘자동차 대여사업자가 자동차 임차인에게 운전자를 알선할 수 있는 경우로 승차정원 11인승 이상 15인

그러나 승차공유 플랫폼 서비스가 실효성을 갖는다면 이를 통해 실현될 수 있는 공공의 이익과 그 가치는 매우 크다고 볼 수 있다. 승차공유 플랫폼 서비스에 대한 수요가 증대되고 있는 가운데 이용자측면에서는 개인의 자기주도적 영업활동 및 근무가 가능하게 됨으로써 직업의 자유 및 자유로운 경제활동 참여, 직업창출을 실현할 수 있으며, 소비자측면에서는 필요에 따라 원하는 시간에 원하는 목적지까지 경제적이고 편리한 수단과 방법으로 이동할 수 있는 이동의 자유를 실현할 수 있다. 나아가 교통문제 및 환경문제를 해결할 수 있는 대안으로 발전될 가능성이 높아 사회·경제적으로 긍정적인 영향을 가져다줄 것으로 예상된다. 따라서 공공의 이익 실현을 위해 기존의 공급자 중심의 교통서비스 체계에서 벗어나 이용자와 소비자 및 국민이 각자의 목적과 수요에 적합한 이동 서비스를 선택할 수 있는 폭을 넓혀주는 것이 바람직하다고 생각된다. 더불어 앞으로의 자율주행 자동차의 발전에는 교통 관련 데이터가 필수적으로 필요하며, 이를 수집하는데 있어 강한 연관성을 가지는 것이 승차공유 플랫폼 서비스 기업의 데이터이다.⁶²⁰⁾ 이에 따라 자율주행 자동차의 활용 및 상용화 등 미래혁명이 가져올 변화에 대한 대응과 미래 경쟁력 또한 염두에 두어야 할 것이다.

한편, 승차공유 플랫폼 서비스가 실질적으로 제도권으로 수용되기 위해서는 직접적으로 이해관계를 가지고 있는 기존 택시업계와의 갈등해결이 함께 되어야 한다. 특히 영업권과 생존권을 이유로 승차공유 플랫폼 서비스 수용에 대해 적대적인 입장을 취하고 있는 택시운송사업의 본질적인 문제와 구조적인 문제에 대해 면밀히 분석·검토하여 이를 함께 해결해 나가야 할 필요가 있다. 우리나라의 택시

승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람'의 규정에 의존하여 해당 범위 내에서 승차공유 플랫폼 서비스가 운영 중에 있다.

620) 실제로 승차공유 플랫폼 서비스에 대하여 운송네트워크회사(TNC) 규제를 통해 그 전면허용의 길을 트 캘리포니아 주 공공유틸리티위원회(CPUC)의 결정 배경에는 그 위원들이 당시 진행 중이던 자율주행 자동차의 활용까지를 염두에 두고 승차공유 플랫폼 서비스가 가진 기술혁신에의 연관 가능성을 높이 평가했던 것이 상당한 영향을 미쳤으며, 소규모 신생기업이었던 미국의 우버(Uber) 등 승차공유 서비스 회사가 플랫폼으로서 성공적으로 정착하는 데는 현재의 기술로는 그 비용에 비추어 수익이 발생할 수 없는 대규모 적자상태에서도 지속적인 대규모 할인과 승차공유 플랫폼 서비스 운전자에게 높은 비율의 운전비용 지급을 하는 공격적 영업의 영향이 크다고 할 수 있는데, 그 뒤에는 현재의 비용·수익이 아닌 승차공유 플랫폼 서비스의 자율주행 자동차와 연관한 미래를 감안해 기업 가치를 평가해 투자를 지속하고 있는 미국의 벤처캐피털 자금의 자리 잡고 있다.(설민수, 앞의 논문, 133-134면.)

요금은 경제적 수준이 비슷한 다른 나라와 비교해 봤을 때 비교적 저렴한 수준이다. 과거 급격한 경제성장과 임금인상에도 불구하고 대중교통 수단이 완비되지 않은 상태에서 택시가 여객운송에서 차지하는 비중이 컸던 탓에 형식적으로는 고급교통수단이었으나 실질적으로는 대중교통 수단화 되어왔다. 이러한 상황에 따라 택시요금을 인상할 경우 초래될 시민의 불만과 물가인상 등의 요인으로 소비자 보호를 위해 과거에는 택시요금 규제의 필요성이 컸었으나, 대중교통의 발달과 활성화로 오늘날에는 택시의 수송 분담률이 낮아지면서 택시 과잉공급 상태가 형성되었음에도 불구하고 여전히 요금에 대한 규제를 받아오고 있다. 또한 사납금과 같은 관행적인 제도가 택시운전기사의 수익을 제한하여 근로여건을 악화시키는 요인으로 작용되면서 이는 수익추구를 위한 단거리 승차거부, 난폭운전, 서비스 불친절 등으로 이어져 지난 수십 년간 사회문제로 제기되어오고 있다. 현재의 택시운송사업은 과잉공급 현상에도 불구하고 요금에 대한 규제까지 받게 되면서 법정 최저임금 이상의 소득을 얻기 힘든 구조가 유지되고 있으나, 정부에서는 택시공급을 줄이기 위한 감차정책에도 요금 인상에도 미온적인 입장을 취해왔다.⁶²¹⁾ 그 결과 택시 서비스의 품질과 노사관계, 임금체계가 현재까지 누적되면서 지금과 같은 택시운송사업의 구조적 문제를 발생시킨 것으로 파악된다. 또한 택시운전자들의 대부분이 60대 이상의 고령의 생계형 운전자⁶²²⁾로 전직가능성이 낮아 승차공유 서비스 플랫폼의 수용에 있어 가장 큰 갈등의 요인으로 작용되고 있는 것으로 보인다.

결국 우리나라 택시사업이 지닌 위와 같은 문제들은 택시업계 자체적으로는 해결되기 힘든 구조이기 때문에 국가차원에서의 택시사업에 대한 규제 완화 및 개혁, 중재와 조정이 절실히 필요하다. 더욱이 이와 같은 상황에 대해서는 택시사업

621) ‘통신, 디지털 기술 덕에 사납금제 없어진다?’,

<https://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=34141>, 2019.05.06.접속.

622) 한국교통안전공단 ‘택시종사자 연령별 현황’에 따르면 2018년 70대 개인택시 운전자가 2만 2667명으로 집계되었으며 이는 2017년 1만9468명보다 3199명 늘어난 숫자이다. 또한 80대 운전자는 549명, 90대도 2명 있다. 2018년 60대 개인택시 운전자는 8만1446명으로, 처음 8만 명을 넘어섰으며, 개인택시 운전기사 총 16만 3253명 중 64.1%(10만4664명)가 60대 이상인 것으로 나타났다.

(‘70대 개인택시기사 2만명 첫 돌파… 80대이상도 551명’,

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019041201071221335001>, 2019.05.07.접속.)

의 관점에서 인식하기보다는 전체 여객운송사업과 공공의 이익 실현의 관점에서 파악하고, 과거의 방식과는 달리 협업을 통한 유연한 방식으로 이루어져야 한다. 가령 점진적인 택시의 감축과 승차공유 플랫폼 서비스 수용을 위한 정책을 수립하여 장기적으로 고령운전자의 면허를 지자체에서 매입하는 방법이나, 개인택시 면허를 택시운송회사가 매입하고 법인택시로 전환하여 사납금제도를 없애고 완전 월급제로 전환하는 방법, 승차공유 플랫폼 사업자와 연계하여 택시면허를 대여하는 방법 등 정부와 지자체, 택시업계와 승차공유 플랫폼 업계 등의 이해당사자들 간의 협력과 연계를 통해 경쟁력을 확보해나가는 것이다.

분명한 현실은 택시를 비롯한 여객운송사업 전반에 대한 기술·사회적 환경이 달라지고 있다는 점이다. 이러한 흐름을 인위적으로 금지하는 현재의 정책은 향후 급작스러운 변화를 맞을 경우 더 큰 충격과 부작용으로 다가올 수 있다. 또한 국민에게 편익을 주고 이동 서비스에 있어 다양한 선택지를 주는 기술 서비스가 등장하고 있음에도 불구하고 이를 통해 창출되는 직업의 자유 및 경제활동의 자유를 제한하는 것 또한 불합리하다. 따라서 공공의 이익에 영향을 주는 새로운 기술·서비스라면 독창성과 유연성을 장려하여 기존과는 다른 형태의 규율방향이 적용되어야 하며⁶²³⁾, 단지 규제수단이 아니라 공공의 이익과 최종목적에 초점을 둔 승차공유 플랫폼 서비스의 수용을 위해서는 이를 새로운 영역으로 인정하는 별도의 입법과 기존 택시규제 및 여객자동차 운수사업법 전반의 개정을 통해 공정한 경쟁 환경이 조성될 수 있도록 하는 규율방향이 바람직하다.

(3) 기존 규제와의 형평성이 고려된 규율

승차공유 서비스의 수용을 위해서는 플랫폼을 통해 승차공유 서비스를 제공하는 사업을 새로운 여객운송업의 형태로 인정하고 이를 제도화하는 동시에 직접적인 갈등을 겪고 있는 택시에 대한 규제를 완화하는 방식의 기존 규제체계의 전환이 필요하다. 그동안 규제에 의해 경쟁이 제한되어 있던 기존의 택시산업에 공정

623) Abbey Stemler, The Myth of the Sharing Economy and its Implications for Regulating Innovation, Emory Law Journal. Vol. 67, No. 2, 2017, pp. 238-239.

경쟁을 도입함으로써 평등한 환경에서 기존의 여객운송사업과 새로운 모빌리티 공유 서비스 사업이 함께 발전되어갈 수 있는 일관성 있는 규율의 집행이 필요하다.

최근 우리나라에서도 택시업계와 승차공유 업계와의 갈등 해결방안을 모색하기 위해 ‘택시·카풀 사회적 대타협기구’에서 택시발전 기금조성, 택시월급제, 택시 감차, 합승허용, 개인택시면허 보상 등의 다양한 합의안을 논의하기도 했으나, 아직까지 구체적인 진전이나 새로운 여객운송서비스를 위한 명확한 입장은 없는 상황이다.

한편, 기존 택시업계와의 상생을 위한 해결방향에 대해서는 앞서 과도기를 겪은 외국의 사례들을 참고할 필요가 있다. 미국에서는 우버(Uber) 서비스가 확대되면서 일찍이 택시업계와의 갈등을 겪었으며, 이후 관련 법제 등을 제·개정해 나가면서 해결점을 찾아나갔다. 특히 플로리다주(Florida) 마이애미 데이드 카운티(Miami-Dade County)에서는 규제기관이 택시기사 선발에 관여하지 않고 서비스 교육이나 자동차 검사 의무 등을 면제하는 방식으로 택시 규제를 완화했으며, 미국 메사추세츠주(Massachusetts)나 호주 등 일부 지역에서는 우버 서비스 건당 1달러씩의 부담금을 납부하는 형태로 택시 발전 기금을 조성하여 택시기사들에게 보상금의 형식으로 이를 지급해주고, 세금을 감면해주는 혜택을 제공하고 있다. 핀란드의 경우에는 최근 택시관련 규제를 대폭 완화하여 택시 사업자가 택시요금을 자율적으로 정할 수 있도록 하였으며, 택시 면허 건수 총량제도를 폐지하기도 하였다.⁶²⁴⁾ 나아가 최근 미국 뉴욕에서는 우버(Uber)와 리프트(Lyft) 등에 고용된 운전기사의 법적 지위에 대한 본격적인 검토에 착수 하여 기존 택시기사와의 평등 대우에 초점을 둔 법제도를 수립할 계획에 있다. 뉴욕 시의회에서는 이미 2018년 승차공유 서비스 운전기사의 최저 임금을 책정하기도 하는 등 승차공유 서비스를 안정적으로 제도화시켜 나가면서 승차공유 서비스 종사자들의 고용과 복지를 논의하는 단계까지 발전되고 있다.⁶²⁵⁾

624) ‘대화 물꼬 튼 카풀-택시, 해외에선 어떻게 타협했나’,

<http://www.zdnet.co.kr/view/?no=20190124143942>, 2019.05.29.접속.

625) ‘해외는 정공법으로 카풀 갈등 돌파’, <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20190603000213>, 2019.06.05.접속.

현행법제 내에서 시행되고 있는 ‘타다’서비스나 카풀 등 승차공유 서비스 이용률이 지속적으로 증가하고 있는 현상으로 미루어 볼 때 우리나라에서도 이제는 승차공유 서비스의 진입을 금지할 수만은 없는 상황이다. 또한 세계적인 공유경제 흐름 속에서 이제는 향후 자율주행 자동차 개발과 그 상용화에 대비하여 관련 산업으로 필수적인 여객운송사업 전반의 대비가 필요하며, 이를 위해서는 새로운 산업 육성에 동참하고 기존산업을 보호하는 동시에 상생경쟁을 위한 규율이 마련될 필요가 있다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 택시업계 자체적으로는 해결되기 힘든 현행 택시사업 구조를 개선하기 위해서는 국가차원에서의 규제 완화 및 개혁, 중재와 조정이 절실히 필요하므로 이 과정에서 정부가 주도적으로 나서서 관련 이해당사자들과의 합의를 통해 사회적 갈등을 우선적으로 해결하는 등 공정경쟁 환경 조성을 위한 실질적인 제역할을 해나가야 한다. 기존의 명령·지시적, 엄격한 택시관련 규제의 요건을 완화하는 방식뿐만 아니라 기존 규제의 패러다임을 바꾸는 접근방식이 적극 고려되어야 한다. 현재 택시발전 기금조성, 택시월급제, 택시감차, 합승허용, 택시면허 임대, 개인택시면허 보상, 승차공유 차량의 총량을 정부가 조절하면서 기존 택시의 면허를 단계적으로 인수하는 방안 등과 같이 다양한 대안들이 제기되고 있는 가운데 이를 검토하고 집행함에 있어서도 유연성과 선택권이 보장되어야 할 것이다. 이에 따라 전반적인 모빌리티 산업의 장단기 전략을 세우고, 일관성 없는 기존의 규제요건들은 제거하여 전반적인 규제완화와 규제감축의 효과를 실현함으로써 기존사업과 새로운 경쟁 서비스 사업에 형평성이 고려된 규율이 이루어질 수 있어야 한다.

(4) 사례 및 데이터의 모니터링을 통한 새로운 입법 도출

오늘날 이동수단에 대한 수요방식이 변화되고, 새로운 이동 서비스들이 확대되고 있는 상황에서 여객운송서비스 방식 또한 더 이상 과거의 틀을 고수하기만은 어렵다.

특히 ICT와 운송서비스, 개인 간의 거래가 융합된 오늘날의 승차공유 플랫폼 서비스 모델에 과거 자원의 소유를 전제로 한 물적·인적 요건 기준의 허용과 규

제의 방식을 그대로 적용하기에는 적합하지 않다. 따라서 이를 새로운 여객운송서비스분야로 인정하여 새로운 입법을 통해 다양한 승차공유 플랫폼 서비스 모델들이 포섭될 수 있도록 제도화 하는 것이 바람직하다. 어떠한 형태로든 플랫폼을 이용한 승차공유 서비스를 제공하는 실질을 갖는다면 먼저, 소비자 보호를 위한 보험과 안전, 개인정보보호에 관한 사항과 같이 필수적으로 요구되어야 할 통일된 기준을 설정하고, 이용자(서비스 제공자)에 대한 법적지위 설정과 보호⁶²⁶⁾, 독점방지 및 불공정거래와 공정경쟁을 위한 규제 등을 설정해 나가야 할 것이다.

그러나 아직까지 현실적으로 승차공유 플랫폼 서비스에 대한 규율을 국내에 바로 수용하기에는 다양한 사회적 갈등과 기존 규제체계의 전면적인 개정이라는 법규정상의 다양한 문제들을 안고 있고, 실질적으로 승차공유 플랫폼 서비스가 사회·경제적으로 미치는 효과와 가치, 부작용 등의 분석과 진단 데이터가 확보되지 않은 상태에서 이를 도입하는 것은 또 다른 갈등과 문제를 야기할 수 있다. 결국 이에 대한 구체적인 입법마련을 위해서는 충분한 사례 및 데이터 확보를 통한 지속적인 모니터링이 선행되어야 한다. 우선에는 현재 논의되고 있는 포괄적 네거티브 규제방식을 승차공유 플랫폼 서비스 분야에 적용한다든지, 한정된 시간대나, 한정된 지역, 횟수제한과 같은 방법으로 시범사업 및 실험사업을 실시하여 해당 기간 동안에 시장과 소비자의 동향, 제기되는 문제점 등에 대한 데이터를 확보하고, 지속적인 모니터링을 통해 이를 검증해나가면서 기존업계와의 협력과 연계를 통해 우선적으로 허용 가능한 범위부터 규제를 완화해 나가고, 지속적으로 이를 보완·발전 시켜나가는 방향을 생각해볼 수 있다. 이렇게 축적된 데이터를 기반으로 기존의 여객자동차 운수사업법을 개정해 나가거나 특별법을 신설하여 보다 세분화된 유형에 따른 탄력적 규제가 이루어질 수 있도록 우리나라 교통실정에 적합한 입법을 도출해 나가는 것이 바람직하다.

626) 택시와는 달리 아직까지 해외에서도 승차공유 플랫폼 서비스 이용자(승차공유 운전서비스 제공자)의 법적지위에 대해 사업자, 근로자, 독립적계약자 또는 제3의 범주(스페인의 경우 ‘경제 의존적 자영업자(Trabajador Autonomo Economicamente Dependiente, TAED)로 보는 견해가 있음)로 보아야 할지 명확한 판단이 없는 상태인 만큼 이들에 대한 법적 보호가 어떻게 이루어져야 할 것인지에 대해 노동법적인 문제가 제기되고 있다. (Miriam A. Cherry, Antonio Aloisi, "Dependent Contractors" In the Gig Economy: A Comparative Approach, American University Law Review, Volume 66, Issue 3, 2017, pp.635-636.)

6. 소결

오늘날, 개인이 수요에 따라 적재적소에 원하는 서비스를 이용할 수 있어야 한다는 패러다임으로 생활패턴이 변화함에 따라 재화에 대한 소유가치가 감소하고 있다. 네트워크 융합 경제는 거래비용을 감소시켜 경제적이고 효율적인 소비를 실현시켜 주고 있다. 특히 모바일 플랫폼을 통한 승차공유 서비스와 같은 모델은 앱(App)을 통해 이용자가 손쉽게 정보를 검색하고 시간과 비용적인 면에서 효율적으로 거래가 가능하도록 하여 개개인의 수요자의 수요에 부합하는 서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다. 이는 다양한 서비스의 개발을 촉진시켜 소비자의 선택의 폭을 넓히는 효과를 가져다주는 동시에 자원의 비효율적 낭비를 막아 전반적인 시장경제 활성화를 가져온다.

그럼에도 불구하고 이 같은 서비스들은 현행 법령인 「여객자동차 운수사업법」을 통해 규제되고 있음을 살펴보았다. 승차공유 플랫폼 서비스와 같은 서비스가 실질적으로 택시운송사업과 유사한 여객운송 이동 서비스를 제공하고 있다 하더라도 현행 법령의 미비를 이유로 이를 일률적으로 제한 또는 금지하는 것은 타당하지 않다. 서비스의 제공 방법, 운영 시스템 등 실질적인 사업체계가 기존의 택시운송사업과는 다르게 운영되고 있으므로 이에 대한 규율 또한 기존과는 달리 적용되는 것이 바람직하다. 전통적인 견해에 따라 택시운송사업을 특허적 성격으로 보고 이에 대한 요건들을 갖출 것을 요구하고 있는 현행 규제방식은 오늘날 기술·사회적 환경변화의 흐름에 부합하지 않는다. 실제로 택시운송사업을 하기 위한 요건들을 들여다보면, 실질적으로 전문적인 기술이나 기능 등을 요구하고 있는 것이 아니라 단지 면허 취득을 위한 많은 절차가 필요할 뿐이라고 볼 수 있다.⁶²⁷⁾ 그 외 공공질서 유지 및 안전 등을 위한 운전자의 신원조회, 범죄 및 운전경력조회, 택시운전기사에 대한 교육부분 등은 승차공유 서비스 운전자에게도 필요시 적용되도록 규율하면 되는 부분이다.

ICT의 발전에 따라 국민의 생활방식에도 많은 변화가 일어나고 있으며, ICT와 이동 서비스가 결합된 형태의 네트워크 융합 서비스 역시 점차 활성화되고 있다.

627) 송승현, 앞의 논문, 355면.

기존의 전통적인 사업시스템과는 다른 이와 같은 혁신적인 서비스는 앞으로도 기존의 사업을 보충하거나, 대체할 수 있으며 이러한 방식이 향후 지속적으로 발전될 가능성에 대해서는 모두가 공감하고 있다. 기술과 혁신이 융합된 자동차를 이용한 이동 서비스 분야의 새로운 수요방식에 ‘공공성’을 이유로 기존의 택시운송사업 관련 규제를 적용하는 것은 한계가 있다고 본다. 오늘날 시장경제에서 가장 공공성을 가지는 것은 시장이고, 시장경제의 운영을 방해하는 행위야말로 공공성을 해치는 것이다. 현재의 독점적 택시운송사업 구조로 인해 발생하는 폐해부분을 공정경쟁을 통해 보완할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 따라서 새로운 기술 기반의 서비스에 대한 입법과 행정규제에 있어서도 변화가 필요하다. 특히 지금의 기술과 행정의 간극을 어떻게 조정해 나갈 것인가는 중요한 과제이며, 이를 해결하기 위해서는 미래산업에 대한 육성과 이용자 보호, 이해관계 조절, 규범의 조화, 범위설정, 협력·연계 등 종합적인 고려를 통해 기존 택시운송사업에 대한 소유 기반의 기준을 완화하면서 새로운 서비스에 대한 사례 및 데이터의 축적을 통해 새로운 개념정의와 법적 성격을 규명하여 이에 적합한 행정행위를 탄력적으로 적용해 나가는 것이 중요하다.

제5장 승차공유 활성화를 위한 법제 개선방안

1. 새로운 모빌리티 공유 서비스 확산에 대한 법적 함의

현재 우리는 자본주의 시장과 공유사회가 뒤섞인 경제 사회에 있다. 이러한 경제 시스템은 협력하여 서로 가치를 부가해 줄 수 있는 시너지 효과를 가져다 줄 수 있지만, 때로는 대립관계를 형성하며 경쟁하기도 한다.⁶²⁸⁾ 다양한 영역이 변화되고 있는 과정에서 우리는 새로운 시각에서 혁신을 바라보는 관점에 변화를 주어야 한다. 인간관계의 구조적 틀에서 일어나는 개념상의 변화를 소유에서 네트워크를 통한 공유로 가져가는 것은 아직까지 많은 사람들에게 납득하기 어려운 것으로 여겨질지 모르지만, 정보와 서비스, 가치와 경험을 거래하는 새로운 생태계에서 과거 산업시대의 생활 방식을 규정지었던 종래의 소유관계와 시장개념이 점차 실효성을 잃어가고 있는 것에는 틀림없다.⁶²⁹⁾ 따라서 이를 규율하는 법체계도 변화될 필요성이 있다.

ICT 기반의 디지털 플랫폼을 통한 자유로운 개인 간의 거래, 의사소통, 정보교환 등은 현대사회에 있어서 이제는 인간의 존엄과 가치의 실현, 행복추구 및 인간다운 생활을 실현하기 위한 필수요소가 되었다고 볼 수 있다. 이와 더불어 교통 모빌리티 영역의 중요성이 계속해서 증대되고 있는 가운데, ICT의 발달과 스마트폰의 대중화에 따라 우버(Uber)와 디디추싱(Didi Chuxing)과 같은 서비스가 전 세계적으로 영향을 미치면서 개인 간의 수요와 공급을 연결해주는 새로운 가치사슬을 형성한지 이미 오래다. 이는 교통 모빌리티의 영역뿐만 아니라 유통, 관광, 금융 등 모든 분야에서 일어나고 있는 현상이다.

이처럼 새로운 서비스와 가치의 태동은 기존의 서비스와 마찰을 겪으며 성장하고 있다. 우버와 같은 자가용 자동차를 이용한 승차공유 서비스를 비롯하여 이와 유사한 국내의 다양한 서비스들이 이러한 배경에서 확산되고 있다. 이는 기존의

628) Jeremy Rifkin (b), 앞의 책, p.1.

629) Jeremy Rifkin (a), 앞의 책, pp.14-15; 제러미 리프킨, 이희재 옮김, 앞의 책, 13-15면.

정부와 거버넌스 및 법률체제와 함께 새로운 길을 모색해야 하는 중요성을 암시하고 있으며, 세계적인 추세로 미루어 보아 기존 산업과 새로운 산업 간의 상호장점을 이용한 선의의 경쟁을 통해 모빌리티 영역의 혁신을 이끌어 나가려는 시도가 중요시되고 있는 상황이다. 특히 소비자들로부터 모빌리티 서비스의 변화 요구가 필수가 되어버린 오늘날에는 새로운 서비스와 기존의 서비스가 공존하고, 또 공존해야 할 수 밖에 없는 상황인 만큼 협력을 통해 상생할 수 있는 방안을 모색해야 할 중요한 시점이라고 생각된다.

국가는 개체로서의 인간의 생존을 최소한도로 보장하여야 할 뿐만 아니라, 사회적 존재로서의 생존을 위한 협력적 공유, 의사소통, 정보교환을 보장할 의무도 진다고 보아야 한다. 즉, 헌법에 의하여 국가는 공유경제활동을 통한 기본권 실현의 토대를 마련해줄 의무를 지고 있는 것이다. 이와 더불어 국가는 공유경제 사회에 있어 공정거래를 확보하고 독과점을 배제하여 경제력 집중을 방지하고, 재화의 공정한 분배가 이루어질 수 있도록 노력할 의무가 있다. 또한 이에 따른 국가의 행정기능은 이러한 국가목표를 실현할 수 있어야 한다. 국가목표는 시대의 흐름에 따라 유동적으로 변화할 수 있으나, 민주국가에서 행정은 공공의 복지 또는 공공의 이익을 실현하고 보장하는 것이어야 한다.⁶³⁰⁾ 따라서 행정주체가 공익실현을 위해 행정을 행함에 있어서는 결국 최고기준인 헌법에 따라 행해져야 하며, 우리 현행 헌법상 최고 원칙인 인간의 존엄과 가치의 실현에 따른 기본권 보장과 더불어 민주주의의, 법치주의를 기반으로 한 사회·복지국가를 지향하면서 이를 규율하는 방향으로 발전되어야 한다. 이는 공동체 구성원의 다양한 이익 실현과 상호 조절을 위해 이를 규율하는 관계법에서도 이러한 헌법원리가 담보되어야 하는 것이다.

특히 교통과 정보통신영역은 모든 국민이 생활하는데 있어 필수적 영역이다. 교통영역의 소비를 통해 국민의 경제활동이 이루어지고 있는 만큼 국민 누구나가 보편적으로 이동수단을 용이하게 이용(교통권)할 수 있도록 실질적인 조건을 조성해 줄 수 있는 규율 방향이 바람직하다. 그러나 현재 ICT를 활용한 모빌리티 공유 서비스 영역에 대한 규제방향을 살펴보면 우리가 과연 계속해서 발전해 나갈

630) 홍정선, 앞의 책, 7면.

수 있을지 의문을 들게 한다. 다양한 시행착오를 통해 발전해 나가야 함에도 불구하고 그러한 기회조차 없이 처음부터 기존 규제로 인해 혁신이 막혀버린다면 앞으로 나아갈 수 없으며, 전 세계 혁신의 경쟁에서 도태될 수밖에 없다. 현재 국내에서의 승차공유 서비스는 기존 법률에 따라 불법으로 규정되고 있기 때문에 이에 따라 엄격히 규제되고 있다. 대다수의 국민이 이와 같은 서비스를 필요로 하고, 생활에 편의성과 삶의 질을 높이는데 기여하고 있음에도 불구하고 그것을 과연 기존 법률에 따라 금지되기 때문에 무조건 불법으로 막아버리는 규제가 정당한지 의문이 든다. 불법여부만을 통해 이를 판단할 것이 아니라, 이러한 혁신이 정당성을 갖춘 것인지, 이를 규제하는 현행 법률이 정당성을 갖추었는지, 경직된 규제로 이를 통제하는 것이 우리 사회에 어떠한 영향을 미치는지 국가는 이에 대해 구체적으로 검토할 필요가 있다. 기존의 산업이나 이해관계자를 보호한다는 명목 하에 정작 국민들에게는 불리하고 불편한 규제가 혁신을 저해한다면 이는 사실상 이미 정당성을 잃은 것이라고 생각된다.

오늘날 ICT 등 기술혁신이 급격하게 진행되는 분야에서 규제개혁 및 규제유연화의 필요성이 급증하고 있는 가운데, 현재상황과 미래상황에 대한 규율 틀이 마련될 필요가 있다. 이는 택일의 문제가 아니라 본질적 쟁점을 파악하고 그에 따른 이해관계자들 간의 이해조절이 절대적으로 필요한 부분이다. 그러나 이에 대해서 어떻게 구체적으로 실천되어야 하는지에 대해 아직까지는 세밀한 분석이 수행되지 못하고 있는 단계로 보인다. 그럼에도 불구하고 지금도 여전히 새로운 방식의 융합 서비스는 계속해서 출현하고 있다.

4차 산업혁명 등의 구호는 무성하지만 기초적인 교통 영역에서의 모빌리티 혁신을 이루지 못하는 우리의 현실에서 기존 규제에 얽매이지 않는 창조적인 생태계가 조성되기 위해서는 새로운 융합기술과 신산업의 변화속도를 따라가지 못하는 규율은 반드시 변화되어야 한다. 단순히 새로운 공유경제 모델의 도입여부나 제도적 정비에 대한 필요를 넘어 대중교통 및 교통 전반의 효율화를 도모하기 위한 관점에서 변화되어야 한다. 따라서 국가는 우선 공통적으로 적용될 수 있는 원칙을 수립하고, 주체, 대상, 갈등, 리스크, 법제별 유형화·구조화를 통해 개별 사안에 따라 최적의 경제·사회 시스템 규율방안을 모색해 나가야 한다.

II. 승차공유의 법적 규율 방향

1. 지원과 육성의 관점에서의 법제 개선 방향

(1) 포괄적 네거티브 규제로의 입법추진

1) 의의 및 취지

2010년 법제처가 국가경쟁력 강화위원회에 ‘원칙허용 인허가제도’ 도입을 발표하면서 그 구체적인 내용으로 ‘포지티브 규제(최대규제, 인허가 원칙금지·예외허용 규제)’방식을 ‘네거티브 규제(최소규제, 인허가 원칙허용·예외금지규제)방식’으로 전환하겠다는 추진방안이 포함되면서 일반적으로 ‘네거티브 규제’라는 용어가 사용되기 시작한 것으로 보인다.⁶³¹⁾ 당시의 취지는 법령상 명백히 허용하는 규정이 없으면 이를 ‘금지’로 해석·적용하는 규제관행이 불필요한 규제를 양산하기 위함이었다. 이와 더불어 포지티브 규제를 지양한 네거티브 규제로의 전환이 모색되어 범정부적 법제 정비가 이루어 졌다.

이후 이를 극복하기 위해 입법화한 사례로 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제3조 제7항⁶³²⁾에서는 “국가와 지방자치단체는 관계 법령을 위반하지 아니하는 한 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 원칙적으로 허용하고 이의 활성화를 위하여 적극적으로 노력하여야 한다”고 규정하였다. 2018년에는 정부가 규제정비종합계획 검토를 통해 미래신산업 규제혁신 방안으로 네거티브 규제에서 더 나아가 ‘포괄적 네거티브 규제로의 전환’을 표명하면서 법제 정비가 이루어지고 있다. 이에 따라 기존의 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제3조 제7항을 삭제하고, 제3조의⁶³³⁾를 신설하여 “누구든지 신규 정보통

631) 김태호, “과학기술 혁신과 시장진입규제 -신산업 분야 규제개선 논의의 비판적 수용론을 곁다려-”, 경제규제와 법 제10권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2017, 351면.

632) 2018.10.16. 개정 전의 규정.

633) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제3조의2(우선허용·사후규제 원칙) ① 누구든지 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 할 수 있으며, 국가와 지방자치단체는 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하는 과정에서 국민의 생명과 안전을 저해하는

신용합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 할 수 있으며, 국가와 지방자치단체는 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하는 과정에서 국민의 생명과 안전을 저해하는 경우에 이를 제한할 수 있다.”라고 개정하여 누구든지 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 할 수 있고, 국민의 생명과 안전을 저해하는 경우 등에 한해서만 제한할 수 있도록 포괄적 네거티브 규제 원칙이 규정되었다.

국회에서는 행정규제기본법을 특별법의 형식으로 개정하려는 ‘지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안(이하 ‘규제프리존법안’)’ 제4조⁶³⁴⁾에서는 “시장진입 또는 가격·품질·생산량 등 국민의 경제활동과 관련한 규제를 정할 때에는 그 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항을 법령등에 열거하고 그 외에는 모두 허용하는 방식을 우선적으로 고려하여야 한다”고 규정하였으며, ‘행정규제기본법의 일부개정법률안’ 제5조의2 신설⁶³⁵⁾, ‘신산업 경쟁력 강화를 위한 규제개혁 특별법안’ 제3조⁶³⁶⁾ 규정을 통하여 우선허용·사후규제의 원칙을

경우에 이를 제한할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 정보통신융합등 기술·서비스 관련 소관 법령 및 제도가 제1항의 원칙에 부합하게 정비되도록 노력하여야 한다.

634) ‘지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안(의안번호 26, 2016.5.30.)’ 제4조(원칙허용 예외금지 규정 등) ① 규제프리존에서는 다른 법령에서 명시적으로 열거된 제한 또는 금지사항을 제외하고는 지역전략산업등을 허용하는 것을 원칙으로 한다.

② 중앙행정기관의 장은 규제프리존 내 지역전략산업등에 대한 해당 법령을 운영·집행하는 경우 규정이 없거나 불명확한 경우에는 특별한 사유가 없는 한 지역전략산업등을 허용하는 것을 원칙으로 한다.

③ 중앙행정기관의 장은 규제프리존 내 지역전략산업등을 제한하거나 금지하는 규제(이하, “「행정규제기본법」 제2조 제1항 제1호에 따른 행정규제”를 말한다)를 법령 등에 규정할 경우에는 제한하거나 금지하려는 사항을 열거하고 그 외에는 모두 허용하는 방식(이하 “원칙허용·예외금지 규제방식”이라 한다)을 우선적으로 고려해야 한다.

④ 중앙행정기관의 장은 규제프리존 내 지역전략산업등을 제한하거나 금지하는 소관 법령의 규제를 점검하여 해당 규제를 원칙허용·예외금지 규제방식으로 개선하는 방안을 강구하여야 한다.

635) ‘행정규제기본법의 일부개정법률안(의안번호 12332, 2018.3.6.)’ 제5조의2(우선허용·사후규제의 원칙) 국가나 지방자치단체가 신기술을 활용한 새로운 서비스 또는 제품(이하 “신기술 활용 신서비스·제품”이라 한다)과 관련된 규제를 법령등이나 조례·규칙에 규정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나의 규정 방식을 우선적으로 고려하여야 한다.

1. 규제에 의해 제한되는 권리나 부과되는 의무는 한정적으로 열거하고 그 밖의 사항은 원칙적으로 허용하는 방식

2. 제품과 서비스의 인정 요건·개념 등을 장래의 신기술 발전에 따른 새로운 제품과 서비스도 포섭될 수 있도록 하는 규정 방식

3. 제품과 서비스에 관한 분류기준을 장래의 신기술 발전에 따른 서비스와 제품도 포섭될 수 있도록 유연하게 정하는 규정 방식

4. 그 밖에 신기술 활용 신서비스·제품과 관련하여 출시 전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 아니하고 필요에 따라 출시 후에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정 방식

제시하였다.

정부차원에서의 이와 같은 움직임은 정식으로 ‘포괄적 네거티브 규제(최소규제, 인허가 우선허용·사후규제)’라는 표현을 사용함으로써 기존의 규제방식 및 관행을 개선하려는 것으로 보인다. 여기서 ‘포괄적’이라는 수식어는 기존의 ‘원칙허용·예외금지’의 입법방식을 추진하는 것 외에 입법 시 개념 규정을 한정적·열거적으로 정의하지 않고, 포괄적으로 규정함으로써 개념 정의의 범주에서 제외됨으로써 시장진입을 제한받게 되는 사례를 개선하겠다는 의미로 볼 수 있다.⁶³⁷⁾ 따라서 포괄적 네거티브 규제체계는 형식적으로는 규제형식을 띠고 있으나, 내용적으로는 사후규제방식을 통해 규제자와 피규제자 사이의 ‘대화에 따른 규제적 조정’이 강조되는 규제체계로 이해할 수 있다.⁶³⁸⁾

2) 필요성 및 법적 정당성

규제문제는 근본적으로 정부의 감시역량에 비해 규제의 수가 지나치게 많고 그 수준이 현실상황을 제대로 반영하지 못한 경우에 발생한다. 오늘날 우리사회에 맞는 적합한 규제체계의 모색은 그동안 자유의 억제로서의 ‘포지티브 규제(최대규제, 인허가 원칙금지·예외허용규제)’체계가 우리 법제를 전반적으로 지배함으로써

636) ‘신산업 경쟁력 강화를 위한 규제개혁 특별법안(의안번호 13852, 2018.5.30.)’ 제3조(우선허용·사후규제의 원칙 등) ① 국가나 지방자치단체가 신산업 분야의 새로운 서비스 또는 제품(이하 “신산업 서비스등”이라 한다. 이하 같다)과 관련된 규제를 법령등이나 조례·규칙에 규정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나의 규정 방식을 우선적으로 적용하는 것을 원칙으로 한다.

1. 규제로 인하여 제한되는 권리나 부과되는 의무는 한정적으로 열거하고 그 밖의 사항은 원칙적으로 허용하는 규정 방식
2. 서비스의 인정 요건·개념 등을 명시한 규제에 신산업 서비스등도 포섭될 수 있도록 하는 규정 방식
3. 신산업 서비스등도 제품과 서비스에 관한 분류기준에 포섭될 수 있도록 유연하게 정하는 규정 방식
4. 그 밖에 신산업 서비스등과 관련하여 출시 전에 권리를 제한하거나 의무를 부과하지 아니하고 필요에 따라 출시 후에 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규정 방식

② 국가나 지방자치단체는 신산업 서비스등과 관련된 규제를 점검하여 해당 규제를 제1항에 따른 규정방식으로 개선하는 방안을 강구하여야 한다.

637) 김태호, 앞의 논문, 352면.

638) 김재광, “규제재설계에 따른 행정작용법적 함의 -포괄적 네거티브 규제체계를 중심으로-”, 법학논총 제38권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2018, 176면.

그로 인한 사회적 불확실성을 초래한 결과에 대한 반성을 전제로 한다. 특히 사전적 자격 또는 인허가의 경직된 요구조건을 통한 규제방식들은 투자 지연과 불확실성을 증가시켜 중소기업 및 스타트업 발전에 부적절한 영향을 끼치는 한편, 공공기관들에게는 비용이 많이 들게 한다.⁶³⁹⁾

특히 4차 산업혁명 시대에서는 규제와 현실 간 간극의 규모, 그 범위 및 빈도 등이 더 현저해 질 것이므로 이러한 상황을 극복하기 위한 패러다임의 전환이 절실하게 요구된다.⁶⁴⁰⁾ 따라서 현실 변화의 속도를 따라잡지 못하는 규제 지체(pacing problem) 문제를 극복하기 위한 규제체계의 변화가 필요하다.

법치국가에서는 법과 합리성을 통해 자신의 활동을 사전에는 예상가능하게 하며, 사후에는 통제가능하게 만든다.⁶⁴¹⁾ 헌법상 자유권적 기본권의 이념에 비추어 보면, 개인의 자유는 그것이 타인의 권리를 침해하거나 도덕률에 반하지 않는다면 특별한 정당한 목적을 위해 합리적으로 필요한 범위 내에서 제한되지 않는 한 보장되어야 한다.⁶⁴²⁾ 이와 같이 헌법상 기본권이 원칙적으로 보장되고 예외적으로 제한되는 것처럼 어떠한 행위를 원칙적으로 허용하고 예외적으로 금지하는 네거티브 규제가 법치국가에서의 원칙이라고 볼 수 있으며, 반면 어떠한 행위를 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용하는 포지티브 규제는 법치국가원리에서 그 자체가 예외적이어야 한다. 따라서 규제를 설계함에 있어서도 헌법상 기본권을 과도하게 침해하지 않기 위해서는 가능한 한 네거티브 방식에 따르는 것이 바람직할 것이다. 특히 「헌법」 제119조 제1항에서 ‘대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.’고 규정하고 있는 취지를 감안할 때 국민과 기업의 경제적 자유는 최대한 보장되어야 하므로 법령의 해석상 금지되지 않는 경우에도 행정실무상 명백한 허용규정이 없으면 이를 금지하는 포지티브 방식의 규제는 지양되어야 한다.

639) 홍승진, 앞의 책, 312면.

640) 김태오 (c), “제4차 산업혁명의 견인을 위한 규제패러다임 모색: 한국의 규제패러다임을 중심으로”, 경제규제와 법 제10권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2017, 154면.

641) 김중권, 앞의 책, 79-80면.

642) 이원우, 「경제규제법론」, 홍문사, 2010, 158면.

3) 승차공유에의 적용

행정법상 진입규제 일반에 따르면 영업에 대한 특허나 인허가의 요건으로 일정 수준의 인적·물적 요소를 요구한다. 이는 결국 이러한 자원을 갖춘 영업만을 공익규제의 대상으로 하는 결과를 가져온다.⁶⁴³⁾

승차공유 서비스가 유희자원 및 이동을 공유하려는 목적을 가진다는 측면에서 볼 때 이를 규제함에 있어서는 인적·물적 요건의 소유를 최소화하고, 실질적 기능을 그 대상으로 고려하는 것이 바람직하다. 다만, 우리나라 「여객자동차 운수사업법」에서는 버스, 전세버스, 택시, 자동차 대여업 등으로 운송사업 업종을 세분화하여 각각의 사업범위나 운행형태 등을 규정하고 있기 때문에 승차공유 서비스와 같은 새로운 서비스를 허용하면 택시뿐 아니라 여객운송 산업 전반에 미치는 파급이 클 수밖에 없다. 따라서 현재 승차공유 서비스가 어떠한 방식으로든 기존의 여객운송 서비스를 제공하는 실질을 가지고 있으므로 안전이나 요금산정 등에 대한 공익적 기준을 준수할 필요는 있다.

여객운송 서비스를 규율하는 규제체계에 있어서도 제한적 열거주의 방식인 포지티브 규제방식을 채택하고 있다. 이에 따라 명시적·확정적으로 열거되지 않은 융합기술을 통한 승차공유 서비스의 상용화가 제한되고 있다. 따라서 특정 행위의 허용여부나 요건 등을 확정적으로 상세히 열거하여 규율하고 있는 지금의 진입규제 방식과는 달리 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 원하는 규제결과를 달성하기 위해 일반적이고 추상적인 원리를 강조하는 원리중심의 포괄적 네거티브 규제 방식의 적용을 고려해볼 수 있다. 원리중심의 규제(principle-based regulation)⁶⁴⁴⁾는 신의성실의 원칙과 같은 민법상 일반조항과 이에 기초하여 구체적 타당성을 기하는 해석을 통해 법과 현실과의 간극을 해소하는 구조를 지닌다고 할 수 있다.⁶⁴⁵⁾ 원하는 규제목적과 규제결과에 부합하면서 이를 유도하기 위한 기준과

643) 이희정, 앞의 논문, 71-72면.

644) 이러한 규제의 철학 또는 전략은 2008년 금융위기 이후 영국에서 논의가 시작되었다. 원칙중심의 규제에 대한 논의는 원래 금융규제분야에서 시작된 것이기는 하지만 이러한 논의는 4차 산업혁명 시대의 규제패러다임에 원용할 수 있다. (김태오 (c), 앞의 논문, 2017, 154면.)

645) 양천수, “법적 안정성과 해석: 이른바 '아름다운 판결'을 예로 하여”, 법학논총 제28권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2015, 131-132면.

원칙을 제시함으로써 규제의 유연성을 도모할 수 있는 것이다. 이러한 원리중심 규제의 의미는 피규제자에게 있어 규제에 대한 어느 정도의 예측가능성을 가져다 줄 뿐만 아니라 규제기관에 대해서도 유연성을 제공한다는 점에서 더욱 중요하다. 규제의 원칙은 규제기관에 대해 법해석·법집행의 지침을 주는 것이고, 입법자에 대해서는 이러한 방향의 입법을 촉구하는 기능을 가질 수 있다. 경우에 따라서는 현행 입법을 규제원리에 부합하는 방향으로 개정하도록 유도할 수도 있게 되어 규제원리는 규제기관의 규제와 입법자의 입법에 대한 일종의 ‘기준’이 되는 것이다.⁶⁴⁶⁾

이와 같이 승차공유 서비스에 대한 규제의 경직성을 완화하면서 규제의 최종 목적을 달성할 수 있는 규제체계의 확립을 위해서는 승차공유 서비스를 수용하는데 있어 기존규제가 갖는 갈등요인과 이에 대한 검토와 통제·관리가 우선 전제되어야 하며, 기존사업자와 새로운 사업자에게 형평성과 일관성을 유지하는 동시에 혁신이 활성화 될 수 있도록 규제를 최소화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

(2) 교통데이터 확보를 위한 규제 샌드박스 제도의 활용

1) 의의

규제 샌드박스(규제유예, Regulatory Sandbox)는 2014년 영국에서 핀테크 산업 육성을 위해 처음 도입된 이후 현재는 여러 국가에서 시행되고 있다. 특히 중국의 경우 창업과 혁신을 통한 신성장동력을 찾기 시작하면서 스타트업 열풍이 일어남에 따라 ‘선(先)허용, 후(後)규제’ 방식의 규제 샌드박스 제도를 부분적으로 도입하여 개방적인 제도·정책적 혁신을 통해 사회적 혼란을 야기 시키지 않는 한 규제를 하지 않고 있다.⁶⁴⁷⁾ 이 외에도 4차 산업혁명시대의 신기술 적용의 규제정책으로 일본, 싱가포르 등도 인공지능, IoT, 스마트시티, 핀테크 등의 다양한 분야에서 규제 샌드박스를 적용하여 글로벌 경쟁력 확보를 위한 대응 중에 있다.

646) 김태오 (c), 앞의 논문, 155면.

647) ‘중국 핀테크 굴기, 한국 이기는 3가지 혁신’,

<http://www.ajunews.com/view/20180530074401863>, 2018.06.01.접속.

규제 샌드박스는 신산업·신기술 분야의 새로운 제품·서비스에 대해 일정 기간 동안 제한된 범위에서 기존의 규제의 적용을 배제, 면제 또는 유예시켜주는 제도이다. 즉, 사업자가 새로운 제품, 서비스에 대해 규제 샌드박스 적용을 신청하면 법령을 개정하지 않고도 심사를 거쳐 시범사업, 임시허가 등으로 규제를 면제 또는 유예하여 그동안 규제로 인해 출시할 수 없었던 제품·서비스를 빠르게 시장에 내놓을 수 있도록 한 후 기존 규제의 적용 여부를 검토 한 후, 문제가 있으면 사후 규제하는 방식이다. 국내에서도 2017년 ‘100대 국정운영 과제’, ‘새 정부 규제 개혁 추진방향’에 규제 샌드박스가 포함되어 2018년부터 구체화 되면서 현재 법제화를 남겨두고 있는 상태이다. 행정규제기본법 개정안(신사업 분야 우선허용·사후규제), 정보통신분야 진흥 및 융합 활성화 특별법 개정안(융합 신기술 규제 완화), 산업융합촉진법 개정안(융합 신제품 출시 촉진), 금융혁신지원특별법 제정안(핀테크 육성), 지역특화발전특구에 관한 규제 특별법 개정안(신성장 산업 육성) 등이 그 내용이다.

규제 샌드박스는 개념적 측면에서 현존하는 규제를 적용할 수 없는 새로운 기술변화, 기존규제의 변형 내지는 적용유예를 통한 규제완화 그리고 이를 통한 실험적 기술적용이라는 세 가지 요건을 요소로 하고 있다. 그러나 그 구체적인 구현형태는 매우 다양한 바, 특례규정(Waiver), 규제면제(industry-wide relief), 한정인가(tailored authorization) 등의 다양한 형태를 혼합하여 사용할 수 있다.⁶⁴⁸⁾ 따라서 규제 샌드박스의 모습은 다양한 형태로 구현될 수 있으므로 다음에서는 승차공유 서비스에 대한 규제의 한 방안으로써 적용 가능성이 있는 규제 샌드박스 형태를 검토해보고자 한다.

2) 신속처리 및 임시허가의 활용

① 신속처리 및 임시허가제도의 내용

현재의 칸막이 규제와 인허가 등의 진입규제로 인해 많은 제약을 받는 분야가

648) 최승필, 김대인, 임현, 앞의 보고서, 79면.

ICT 분야라고 볼 수 있다. 과학기술의 혁신과 법령의 불일치로 인하여 ICT 융합의 사업화가 지체되는 것은 우리나라 ICT 산업 경쟁력에 있어서 사회·경제적 손실을 초래하므로 이를 방지하는 것은 바람직하지 않다.

이에 따라 소비자 효용의 증대를 가져오는 신규 사업의 진출이 기존의 규제에 의해 저지되는 것을 방지하기 위해 다양한 노력이 이루어져 왔으며, 대표적인 법률로 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제36조의 ‘신속처리’와 제37조의 ‘임시허가’제도를 들 수 있다. 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제2조 제1항 제2호에서 ‘정보통신융합’에 대해 “정보통신융합이란 정보통신 간 또는 정보통신과 다른 산업 간에 기술 또는 서비스의 결합 또는 복합을 통하여 새로운 사회적·시장적 가치를 창출하는 창의적이고 혁신적인 활동 및 현상을 말한다.”고 정의함으로써 해당 법률이 ICT 융합을 기반으로 혁신기술 및 혁신서비스에 적용된다는 점을 밝히고 있다.

신속처리절차제도는 신규 기술이나 서비스가 현행법령상 기준, 규격, 요건 등이 없거나 허가 등의 근거 규정이 모호하여 현행법령을 적용하는 것이 부적절한 경우 과학기술정보통신부장관에게 신규 기술·서비스의 소관부처 및 허가 등의 필요 여부를 확인하여 불확실한 상태를 신속히 해소가능 하도록 신청할 수 있는 제도이다.⁶⁴⁹⁾ 과학기술정보통신부장관은 신청을 받은 경우 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 신청사실 및 신청내용을 관계기관의 장에게 통보하여야 하며(제36조 제2항), 관계기관의 장은 통보를 받은 날부터 30일 이내에 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 소관 업무 여부 및 허가 등의 필요 여부를 과학기술정보통신부장관에게 회신하여야 하며, 30일 이내에 회신하지 아니할 경우 소관 업무에 해당하지 아니하거나 해당 관계기관의 장의 허가 등이 필요하지 아니한 것으로 보고 있다. (제36조 제3항) 회신결과 과학기술정보통신부장관으로부터 받은 통지가 과학기술정보통신부장관 또는 관계기관의 장의 허가등이 필요하지 않는 경우에는 곧바로 해당 기술·서비스를 자유로이 출시할 수 있다. 한편, 관계기관의 장은 신규 정보

649) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제36조(신규 정보통신융합등 기술·서비스의 신속처리) ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 해당 사업에 대한 신규 정보통신융합등 기술·서비스와 관련된 법령에 따른 허가·승인·등록·인가·검증 등(이하 "허가등"이라 한다)의 필요 여부 등을 확인하여 줄 것을 신청할 수 있다.

통신융합등 기술·서비스 신청이 관계 법령에 따른 허가등이 필요하다고 판단할 경우 해당 허가등에 필요한 조건 및 절차 등을 신청인에게 통지하여 신청인이 허가등을 신청할 수 있도록 하고, 신규 기술·서비스의 특성을 고려할 때 그에 적합한 관리가 필요하다고 판단한 경우에는 임시허가를 신청할 수 있도록 규정하고 있다.(제36조 제4항, 제5항, 제6항)

임시허가⁶⁵⁰⁾란 신속처리의 연속성상에서 인정되는 제도로, 법에 따른 위의 신속처리가 신청된 경우 신규 정보통신융합 기술·서비스가 다른 관계 중앙행정기관의 장의 소관 업무에 해당하지 않고, 해당 신규 정보통신융합 기술·서비스의 특성을 고려할 때 그에 맞거나 적합한 기준·규격·요건 등을 설정할 필요가 있는 경우에 행사하는 잠정적 행정행위를 말한다. 이때 과학기술정보통신부장관은 임시허가 신청 또는 관계기관 장의 임시허가 요청이 있는 경우 관계기관의 장과 협의하고 그 결과를 포함하여 심의위원회에 상정하여야 하며, 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대하여 임시허가를 할 수 있다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 안정성 확보 및 이용자 보호 등을 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다(제37조 제3항, 제4항). 임시허가의 유효기간은 2년 이하의 범위에서 대통령령으로 정하고, 다만 유효기간의 만료 전에 임시허가의 대상이 되는 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령이 정비되지 아니한 경우 과학기술정보통신부장관은 유효기간을 1회 연장할 수 있으며, 이 경우 유효기간을 연장 받으려는 자는 유효기간 만료 2개월 전에 과학기술정보통신부장관에게 신청하도록 규정하고 있다.(제37조 제5항) 이에 따라 과학기술정보통신부장관은 4년 이내에 명확한 규제요건을

650) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제37조(임시허가) ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 기술·서비스의 시장출시 등 사업화를 위하여 과학기술정보통신부장관에게 임시로 허가등(이하 "임시허가"라 한다)을 신청할 수 있다.

1. 허가등의 근거가 되는 법령에 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없는 경우
 2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우
- ② 관계기관의 장은 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대하여 제1항 각 호의 사유로 허가등을 하지 못하는 경우 신청인의 의견을 들어 과학기술정보통신부장관에게 임시허가를 요청하여야 한다.

설정해야 한다.

임시허가제도의 경우 근거 법령이 모호한 정보통신융합등 기술·서비스에 대해 별도의 기준·규격·요건 등을 설정하고 필요한 경우 조건을 부가하여 시장 진출을 허용한다는 점에 있어서 「산업융합 촉진법」상 ‘적합성인증’제도⁶⁵¹⁾와 유사한 측면이 있다. 임시허가제도는 2년이라는 기간 동안 임시적으로 잠정적 효력을 부여하는 반면, 적합성인증제도는 인증 신청을 하는 경우 시험기간을 포함하여 6개월 내에 적합성 인증을 하도록 하고, 인증을 통해 정상적인 승인을 얻은 경우 허가를 받은 것으로 의제하도록 하여 그 효과가 본허가와 동일하다는 점에서 양자 간 차이가 있다.

② 신속처리 및 임시허가제도의 법적 성질

신속처리와 임시허가 제도는 진입규제가 존재하는 ICT 영역에서 신기술·서비스에 대한 규제 필요성 및 규제의 판단에 대한 지체가 있는 경우 행정기관이 그에 대한 잠정적인 판단을 할 권한을 입법자가 위임함으로써 기술혁신 적용을 가로막는 제도적 장애물을 제거할 수 있도록 한 것으로 이해할 수 있다.⁶⁵²⁾ 이와

651) 「산업융합 촉진법」 제11조(산업융합 신제품의 적합성 인증의 신청) ① 제11조 제1항은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 산업융합 신제품과 관련된 개별 법령상의 각종 허가등을 받지 못하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 중앙행정기관의 장에게 해당 산업융합 신제품의 적합성 인증(이하 "적합성 인증"이라 한다)을 신청할 수 있다. 이 경우 소관 중앙행정기관이 둘 이상인 경우에는 그 중 어느 하나의 소관 중앙행정기관의 장에게 적합성 인증을 신청할 수 있으며, 신청을 받은 소관 중앙행정기관의 장은 신청서 사본을 즉시 다른 소관 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다

1. 허가등의 근거가 되는 법령에 산업융합 신제품에 맞는 기준·규격·요건 등이 없는 경우
2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 산업융합 신제품에 적용하는 것이 맞지 아니한 경우

제13조(적합성 인증 등) ① 제12조에 따라 적합성 인증의 심사를 하는 소관 중앙행정기관의 장은 안전성 등의 측면에서 특별한 문제가 없는 경우로서 산업융합 신제품의 특성을 고려할 때 그에 맞거나 적용할 수 있는 기준·규격·요건 등을 설정할 수 있는 경우에는 적합성 인증의 신청을 받은 날부터 6개월의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 내에 제12조 제2항에 따른 적합성 인증 관련 협의를 거쳐 지체 없이 적합성 인증을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 경우에는 그 기간을 한차례만 30일까지 연장할 수 있다.

② 소관 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 적합성 인증을 하는 경우에는 산업융합 신제품의 안전성 등을 확보하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.

③ 소관 중앙행정기관의 장이 제1항에 따라 산업융합 신제품에 대하여 적합성 인증을 한 경우에는 그 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 허가등을 받은 것으로 본다.

같은 제도는 기존 허가 등의 대상인 경우에는 기존 법령상의 규제를 그대로 적용한다는 점에 있어서 규제완화의 효과는 없으나, 허가 등의 대상인지 여부에 대해 신속하게 답변 받고, 해당 기술·서비스를 출시할 수 있다는 점에서 사전진입규제의 유연한 적용으로 볼 수 있으며, 기존 허가 제도의 경직성과 신속성을 극복하려고 한 점에서 의미가 있다고 본다.

한편, 임시허가의 법적 성질에 대하여는 대립이 있다. 가행정행위 또는 가행정행위의 성질을 가지지만 독자적인 성격을 가지는 것으로 보는 견해⁶⁵³⁾, 예외적 승인으로 보는 견해⁶⁵⁴⁾, 특허로 보는 견해⁶⁵⁵⁾ 등이 있다. 먼저 가행정행위 또는 가행정행위의 성질을 가지지만 독자적인 성격을 가지는 것으로 보는 견해는 신규융합 서비스에 대하여 소관청이 없는 경우에 해당 신규 서비스에 대하여 새로운 기준을 설정할 필요가 있는 경우에 임시로 허가·승인·등록·인가·검증 등을 하는 것이라고 볼 때 해당 임시허가는 잠정적이라는 점이 분명하다고 볼 수 있고, 특히 법문에서 사용하는 ‘임시로’라는 문구는 임시허가가 가행정행위 또는 임시적 행정행위라는 점을 지적하고 있는 것으로 보고있다. 예외적 승인이라는 견해는 임시조치는 실험조항으로서 개별·구체적인 사안을 현행 법률의 적용으로부터 예외적으로 제외시키는 법기술에 해당하고, 근거법조항이 없어 재화 및 기술 서비스를 출시하기가 어려움에도 불구하고 신규 정보통신융합 등 기술·서비스의 촉진을 위하여 기간을 정해 예외적으로 이를 승인하였다고 보고 있다. 특허라는 견해는 일단 허가의 요건이 정해져 있지 않으며, 기준·규격·요건이 향후에 설정되기 때문에 이러한 요건들은 재량적이며, 신규 정보통신융합 등 기술·서비스에 대하여 임시적으로 시장에 출시할 수 있도록 일정한 권리를 설정하여 주는 것으로 이해한다.

생각건대, 임시허가의 법적 성질에 있어서는 가행정행위로 보는 것이 타당하다고 생각된다. 가행정행위는 사실관계와 법률관계의 계속적인 심사를 유보한 상태

652) 김태호, 앞의 논문, 355면.

653) 황창근, “ICT특별법의 제정 의의와 발전 과제”, 토지공법연구 제64집, 한국토지공법학회, 2014, 477-479면.; 김재광, 앞의 논문, 187면.; 정준화, “ICT 융합에 대한 신속처리 및 임시허가 제도의 현황과 쟁점”, 법학연구 제26권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2016, 133면.

654) 김태오 (b), “기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰”, 행정법연구, 제38호, 한국행정법학회, 2014, 105면.

655) 김재호, 김권일, “지능정보사회에서의 규제”, 토지공법연구, 제79집, 한국토지공법학회, 2017, 753-754면.

에서 당해 행정법관계의 권리와 의무를 잠정적으로 확정하는 행위로 효과의 잠정성, 종국적 결정에 의한 대체성, 사실관계의 미확정성을 특징으로 갖는다.⁶⁵⁶⁾ 따라서 행정행위의 법적 효과 또는 구속력이 최종적으로 결정될 때까지 잠정적으로 2년, 최대 4년의 기간 동안 행정행위로서의 구속력을 가지는 행위형식으로 보는 것이 타당하다고 생각된다.

③ 신속처리 및 임시허가제도 활용을 통한 승차공유 진입규제 완화

앞서 살펴본 신속처리와 임시허가제도는 새로운 기술·서비스에 대해 유연한 규제를 적용함으로써 이를 지원하기 위한 정부의 방안으로 이해할 수 있다. 현재 갈등을 겪고 있는 카풀을 포함한 모바일 플랫폼을 통한 승차공유 서비스의 경우 결과적으로는 기존의 여객운송서비스를 제공하는 것으로 볼 수 있겠으나, 이를 기술이나 사업형태가 변화된 IT기술을 기반으로 하여 ‘ICT 플랫폼을 활용한 운송네트워크 서비스’를 제공하는 새로운 서비스 영역으로 이해하고 이에 따라 규범적으로 달리 평가되어야 하는 것이 타당하다고 생각된다. 우버(Uber)를 포함하여 국내에서 서비스 되고 있는 승차공유 서비스의 경우 플랫폼 서비스 사업자가 소비자의 안전과 보험 등에 있어 자체적으로 나름대로의 실효성 있는 규제를 위해 노력하고 하고 있으며, 지난 몇 년 동안 국내에서 제공되고 있는 승차공유 서비스는 편리한 이동과 이동의 자유 측면에서 많은 소비자들에게서 도입 요구가 제기되고 있다. 이러한 긍정적인 효과는 기존의 규제로 더 이상 막을 수 없는 가치들이며, 승차공유 서비스에 대한 현행 법제의 수용 곤란성을 경험하면서 유연하지 못한 형행 제도에 대한 문제의식이 제기되는 실정이다. 이러한 측면에서 기존의 택시 등과 같은 여객운송서비스에 대한 규제를 그대로 적용하려고 하는 것은 타당하지 않다고 생각된다.

따라서 안전성 확보를 전제로 신속처리 및 임시허가제도와 같은 제도를 통해 승차공유 서비스 도입이 허용되어야 할 것이다. 임시허가제도의 취지로 보면 개발자는 임시허가 기간 동안에는 임시허가에 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에

656) 홍정선, 앞의 책, 339면.

관한 특별법」 제38조에 따른 취소사유가 발생하지 않는 한 ‘합법화 효과’를 향유하게 되므로 이 기간 동안 승차공유 서비스가 운영·제공할 수 있도록 하고, 그 기간 동안 시장의 반응을 관찰하여 이를 허용할 것인지, 규제할 것인지, 어떠한 방식으로 규제할 것인지에 관한 지속적인 모니터링을 통해 기술, 안전, 피해구제, 책임분배, 기존 법리와의 충돌, 기존 산업과의 형평성, 사회적 합의 등을 면밀히 검토·고찰해 나가면서 사후적 개입을 통해 새로운 서비스에 맞는 맞춤형 규제를 모색하여 완결적인 규율로 이루어지는 방안이 바람직하다.

다만, 임시허가제도에 있어서 임시허가 유효기간의 만료 후에도 본허가 절차가 마련되지 않거나 임시허가 처분 후에 입법자가 임시허가 처분과 다른 취지의 입법을 하게 되는 경우 이에 대한 대안이 필요하다. 현행법에서는 임시허가 기간 2년을 초과할 경우 임시허가를 받은 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 법적으로 어떻게 처리할 것인지에 대해 규정하고 있지 않아 임시허가의 잠정성에 대한 위험의 부담을 신청인이 떠안게 되어 법적 안정효과를 누리기 힘들다는 문제점이 있다. 현행법상 신청자는 발생 가능한 기술·서비스에 대한 소비자 내지 이용자의 손해를 배상할 수 있도록 책임보험에 가입할 의무도 지고 있다.⁶⁵⁷⁾ 이로 인해 신청자가 얻을 수 있는 불이익을 최소화할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 이에 대해서는 가급적 임시허가 종료 후 공익에 반하지 않는 한 본허가를 하도록 규율하는 방안⁶⁵⁸⁾, 임시허가 유효기간을 기간을 정해 계속 연장하거나 본허가 절차가 마련될 때까지 유효기간을 연장하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다.

3) 승차공유 시범 및 실험사업의 실시

새로운 기술·서비스의 적합성과 이에 대한 규율방법은 기술적 부분과 함께 안전성, 사회적 편익 등 사전에 다양한 측면에서 충분한 검증이 실시될 필요가 있다. 그러나 새로운 혁신사업의 경우 사전 예측에 대한 불확실성으로 기존 규제체

657) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제37조(임시허가) ⑨ 임시허가를 받은 자는 제8항에 따른 손해배상책임을 이행하기 위하여 책임보험 등에 가입하여야 한다. 다만, 책임보험 등에 가입할 수 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 배상 기준·방법 및 절차 등에 따라 별도의 배상방안을 마련한다.

658) 김태호, 앞의 논문, 357면.

계로 규율하기 어려운 부분이 많다. 따라서 특정구역이나 특정시간에 한하여 시범적·한시적으로 이를 허용하는 방법 또는 실험사업⁶⁵⁹⁾ 등을 통하여 예외적으로 이러한 사업을 허용함으로써 혁신 기술·서비스의 실증 테스트 및 동향을 지켜보는 방안을 고려해볼 수 있다.

시범사업 및 실험사업은 규제를 설정하는데 있어 일정한 제한 조건을 두고 규제의 적용을 배제하거나 완화하는 방법으로 활용된다는 점에서 앞서 살펴본 규제 샌드박스 제도의 한 형태로 볼 수 있다. 이와 관련하여서는 2016년 ‘지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안(‘규제프리존법안’)⁶⁶⁰⁾이 국회에 제출된 바 있다. 이 법안은 지역 주도의 전략산업 육성을 뒷받침하기 위해 전국단위로 도입하기 어려운 규제완화를 특정 지역에 한정하여 실험할 수 있도록 하는 법적 근거에 초점을 맞추었다. 지역 특성에 맞는 지역전략산업으로 승인된 산업의 육성을 위해 규제특례(규제를 완화 또는 배제하거나 규제권한을 이양하는 것)가 적용되는 규제프리존구역을 설정하고, 그 구역 내에서 규제에 특례를 적용하는 것이다. 규제프리존을 운영하고자 하는 시·도지사는 규제프리존을 운영하려는 경우 육성계획안을 수립하여 규제프리존 지정을 기획재정부장관에게 신청하여야 하며, 기획재정부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 특별위원회의 심의·의결을 거쳐 육성계획안을 승인하고 규제프리존을 지정할 수 있도록 하고 있다(법률안 제6조, 제7조). 특히 규제프리존에 대한 특례사항으로 규제프리존 내 지역전략산업과 관련하여 자율주행 자동차 및 연료전지자동차를 시험·연구 목적으로 운행하려는 자가 시·도 조례로 정하는 안전운행요건을 갖춘 경우 임시운행을 허가할 수 있도록 하거나⁶⁶¹⁾, 규제프리존 내 지역전략산업과 관련된 자율주행 자

659) 기술발전으로 인한 불확실성에도 불구하고, 기술에 대한 어느 정도의 통제가 가능하면서 다양한 이해관계가 조정될 수 있는 절차적 장(場)한 방법으로 ‘실험조항’(Experimentierklausel)의 활용을 들고 있다. 실험조항은 특정 신기술 및 서비스에 대해 일정기간(fixed period) 동안 제한적인 범위와 조건에서 기존 규제로부터의 특례(innovation waiver)를 인정하여 합법적으로 허용하면서, 그 기간 동안 경험적지식과 충분한 정보를 수집하고 시장반응을 관찰하며 주기적·최종적인 평가(evaluation)를 통해 최선의 완결적인 규율을 하기 위한 입법기술이라고 보고 있다. (김태오(b), 앞의 논문, 94-101면 참고.)

660) ‘지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안(의안번호 26, 2016.5.30.)’.

661) 제35조(「자동차관리법」에 관한 특례) ① 시·도지사는 규제프리존 내 지역전략산업과 관련하여 「자동차관리법」 제27조 제1항 단서에도 불구하고 자율주행 자동차 및 「환경친화적 자동차

동차 전자장비의 인터넷 주소를 이용하여 자동수집장치 등에 의해 개인정보 및 위치정보를 수집하고 수집한 개인정보에 대하여 데이터 값 삭제, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통하여 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 한 경우에는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 적용을 배제하거나⁶⁶²⁾, 규제프리존 내 지역전략산업과 관련하여 역내사업자는 영상정보를 수집하여 특정개인을 알아볼 수 없도록 조치하는 경우에는 「개인정보 보호법」의 적용을 배제하고 시·도에서 정한 조례에 따라 영상정보처리기를 설치·운영할 수 있도록 하거나⁶⁶³⁾, 규제프리존 내 지역전략산업과 관련하여 정보통신서비스 제공자 중 역내사업자에 대하여는 규제프리존 내 설치된 사물인터넷 기반을 통하여 수집한 개인정보에 대하여 비식별화를 하는 경우에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 적용하지 아니하는⁶⁶⁴⁾ 등

개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조 제6호에 따른 연료전지자동차(연료전지버스를 포함한다)를 시험·연구목적으로 운행하려는 자가 시·도 조례로 정하는 안전운행요건을 갖춘 경우 임시운행을 허가할 수 있다.

② 제1항에 따라 임시운행을 위한 시·도 조례를 제·개정할 경우에는 국토교통부장관과 사전에 협의하여야 하며, 임시운행허가의 신청을 받은 시·도지사는 시·도 조례로 정하는 바에 따라 이를 허가하고 임시운행허가증 및 임시운행허가번호판을 발급하여야 한다

662) 제36조(「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등에 관한 특례) 규제프리존 내 지역전략산업과 관련된 자율주행 자동차 전자장비의 인터넷 주소를 이용하여 자동수집장치 등에 의해 개인정보 및 위치정보를 수집하고 수집한 개인정보에 대하여 데이터 값 삭제, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통하여 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치(이하 “비식별화”라 한다)를 한 경우에는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.

663) 제39조(「개인정보 보호법」에 관한 특례) 규제프리존 내 지역전략산업과 관련하여 역내사업자는 영상정보를 수집하여 특정개인을 알아볼 수 없도록 조치하는 경우에는 「개인정보 보호법」 제25조 제1항에도 불구하고 시·도에서 정한 조례에 따라 영상정보처리기를 설치·운영할 수 있다.

664) 제40조(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 관한 특례) ① 규제프리존 내 지역전략산업과 관련하여 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 정보통신서비스 제공자 중 역내사업자에 대하여는 규제프리존 내 설치된 사물인터넷 기반을 통하여 수집한 같은 법 제2조 제6호에 따른 개인정보에 대하여 비식별화를 하는 경우에 같은 법 제24조 및 제24조의2를 적용하지 아니한다.

② 제1항에 따른 역내사업자는 비식별화 정보를 이용하는 과정에서 개인정보가 생성되는 경우 이를 지체없이 파기하거나 추가적인 비식별화 조치를 하여야 한다.

③ 제2항을 위반한 자에게는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제24조 및 제24조의2를 적용한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 역내사업자의 지정방법, 관리방법 및 기타 절차에

ICT 활용과 관련된 다양한 특례를 둬으로써 지역별로 특화된 규제완화조치를 마련할 수 있도록 하고 있다.

이처럼 아직까지 전국단위로 도입하기 어려운 승차공유 서비스에 대한 규제조치를 특정 지역에 한해 이를 해제함으로써 지역에 특화된 방식으로 규제완화 조치를 마련하거나, 비영리 공유경제활동 이라는 특성을 살릴 수 있는 카풀과 같은 승차공유 서비스의 경우 한정된 서비스 시간, 한정된 횟수, 서비스 운영방식 등 통일된 가이드라인을 통해 실험사업을 실시하고, 이 기간 동안 시장 및 소비자의 동향과 문제점 등의 충분한 데이터를 확보하고 이를 검증해 나가면서 단계적으로 이를 허용해 나가는 방법도 고려해볼 수 있다. 시범사업 및 실험사업을 통해 일정 지역 및 일정 기간 동안 제한된 범위 내에서 서비스를 합법적으로 제공할 수 있도록 하여 잠정적으로 서비스 제공행위의 허가처분이 고려될 수 있는 것이다. 시범 및 실험기간 내에 승차공유 서비스의 기술적 적합성, 안전성, 경제적 효과, 이용자의 수요, 수요자의 편익과 공유가치, 사회적 수용가능성 등 각종 데이터 축적하고, 이를 바탕으로 향후 적용될 수 있는 완결적인 기술적·법적 기준을 모색해 나갈 수 있다. 이와 같은 시범사업 및 실험사업이 실효성을 가지기 위해서는 목적과 범위 등과 같은 기본체계가 명확히 한정되어야 함이 전제되어야 할 것이다.

(3) 여객자동차 운수사업법의 개정 또는 특별법 신설

「여객자동차 운수사업법」에서는 여객운송사업이 경제 질서 내에서 차지하는 중요성과 여객의 안전 확보 등 공공성이 강한 서비스를 국민에게 차질 없이 제공해 나갈 수 있는 능력을 갖춘 자에 한하여 사업을 경영할 수 있도록 허용하여 질서를 확립하고, 안전운행의 확보, 운송서비스 향상 등을 도모하고 있다.⁶⁶⁵⁾ 이에 따라 여객운송사업 영업에 대한 허가의 요건으로 일정 수준의 인적, 물적 요건을 갖추는 것을 엄격히 요구하고 있다.

그러나 오늘날 승차공유 서비스와 같은 ICT를 활용한 새로운 운송서비스의 출

관한 사항과 비식별화의 수준 및 방법 등 필요한 사항은 미래창조과학부장관과 방송통신위원회가 협의하여 정하는 바에 따른다.

665) 헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 2001헌마132 결정, 2006. 12. 28. 선고 2005헌바87 결정.

현은 교통영역에서의 수요·공급방식을 변화시켰다. 개인의 유희자원을 공유하고, 자기주도적 서비스를 공급할 수 있는 이러한 생활방식은 절차적 보완이 이루어진다면 향후 지속적으로 발전·확대될 가능성이 높다고 생각된다. 그동안 교통서비스의 공급은 꾸준히 증가해 왔으나 공급 및 운영제도의 특성상 수요공급의 불균형, 서비스 사각지대는 여전히 존재하고 있는 것이 사실이다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 단순히 기존의 유사한 사업영역과 동일한 규제를 적용하는 것은 지양될 필요가 있으며, 기존 법의 새로운 해석과 적용이 필요하다.⁶⁶⁶⁾ 새로운 기술로 인한 새로운 법적 문제가 발생함에 따라 이를 해결하기 위해서는 관련 법률과 규정이 지속적으로 발전해 나가야 하며, 새로운 법적 문제에 신속하게 대응할 수 있는 준비가 함께 이루어져야 한다.

따라서 기존의 여객운송사업 유형에 ‘ICT 플랫폼 기반 여객자동차 운송네트워크 중개업법’, ‘ICT 플랫폼 운송 중개업법’, ‘ICT 플랫폼 기반 수요응답형 운송서비스 중개업법’ 등과 같은 유형을 신설하거나, ‘ICT 플랫폼 기반 여객자동차 운송네트워크 중개업 등에 관한 특별법’, ‘ICT 플랫폼 운송 중개업 등에 관한 특별법’, ‘ICT 플랫폼 기반 수요응답형 운송서비스 중개업 등에 관한 특별법’ 등과 같은 특별법을 신설하여 공익적 기준을 준수할 것을 명확히 하는 방안을 생각해볼 수 있다. 기존 여객운송사업과 ICT 플랫폼 기반의 운송사업은 그 진입 요건 등에 대해 구분할 필요가 있다. 이에 따라 불필요한 오프라인 상의 인적·물적 요건의 요구 보다는 새로운 사업의 실질적 기능을 대상으로 서비스 방식의 유형에 따라 플랫폼 관리, 운전자의 자격, 차량 점검, 요금, 보험, 개인정보 등을 보다 유연하게 규율하는 것이 바람직하며, 이를 통해 기존의 택시나 버스 운송사업자 또한 플랫폼을 통해 쉽고 편리하게 이용자 확보가 가능해질 수 있다. 다만, 이를 전면으로 규율하는 것은 질서나 관리 측면에서 교란될 여지가 있으므로 앞서 살펴본 시범사업 및 실험사업을 통해 단계적으로 인프라를 설계해 나가면서 우리 실정에 맞는 효과적인 규제체계를 정비해 나가야 할 것이다.

666) Lucas E. Buckley, Jesse K. Fishman, Matthew D. Kaufmann, 앞의 글, p.1.

(4) 자율규제의 고려

오늘날 새로운 산업 및 영업 활동 주체의 기술 및 서비스 관리 역량이 강화되고, 공급자와 소비자 간의 상호적인 교류활동이 활발해짐에 따라 규제완화 및 규제개혁의 대안으로 자율규제 도입에 관한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 일반적으로 자율규제(self regulation)는 규제의 대상이 되는 산업 또는 업계의 수준이 높아지게 됨에 따라 그 산업 또는 업계의 동업자 조합 등이 규제의 주체가 되어 자율적으로 규제를 하는 것을 의미한다.⁶⁶⁷⁾ 자율규제는 국가를 대신하여 사회를 통해 이루어지는 사회적 균형의 형성으로 이해되고 있으며, 국가와 사회의 분할이라는 맥락에서 핵심적인 개념으로 자리 잡았다. 이에 따라 자율규제는 사회가 다양한 개인적 필요와 이해관계의 한 체계이며 필요의 충족과 이익의 관철은 모든 국가적인보호 및 조정보다도 그러한 필요와 이해관계를 가진 자가 보다 잘 수행할 수 있을 것이므로 그 자신에게 위임되어야 한다는 가정에 기초한다.⁶⁶⁸⁾ 현재 자율규제로 논의되고 있는 현상들은 매우 광범위하게 나타나고 있으며, 자율규제의 개념에 관해서는 다양한 유형이 존재한다.

자율규제의 유형으로는 채택기관에 따라 개별기업이 채택하는 개별 자율규제(individual self-regulation)와 단체가 채택하는 단체자율규제(group self-regulation)로 구별할 수 있으며, 개입정도에 따라 임의자율규제(voluntary self-regulation)와 위임자율규제(mandated selfregulation)로 구분할 수 있다. 임의자율규제는 표준설정이나 집행 등이 정부의 개입이 없이 이루어지는 순수한 자율규제를 말하며, 위임자율규제는 자율적인 실무강령 위반에 대해 벌칙을 규정하거나 자율강령 준수가 규제준수로 간주되도록 하는 등 자율강령 준수에 일정한 법적 효력을 부여하는 경우가 많다.⁶⁶⁹⁾ 또한 헌법적 원리의 적용에 따라 ‘자기통제형 자율규제’와 ‘기능자치형 자율규제’로 구분하는 견해도 제시되고 있다.⁶⁷⁰⁾ 이 견해에 따르면

667) 김유환 (b), 앞의 책, 211면.

668) 홍석한, “국가역할의 변화에 따른 규제된 자율규제에 관한 연구”, 성균관대학교 법학박사학위논문, 2008, 121면.

669) 김유환 (b), 앞의 책, 212면.

670) 왕승혜, “경제행정법상 자율규제에 관한 연구: EU·프랑스·한국 식품법제의 비교를 중심으로”, 서울대학교 법학박사학위논문, 2014, 92-97면 참고.

‘자기통제형 자율규제’의 경우에는 안전을 확보하기 위한 국가의 임무와 연관되기 때문에 국민의 중대한 기본권을 과소하게 보호해서는 안 된다는 기본권 보호 원칙하에 행정이 필요한 경우에 언제든지 규제집행을 대체할 수 있는 관계에 있으며, 이 같은 행정의 개입 가능성은 자발적인 의무 이행의 실효성을 확보하는 데 영향을 미친다고 보고 있다. ‘기능자치형 자율규제’는 영업의 자유를 실현하기 위한 것으로 자율조직에서 행위준칙을 정하여 자율적으로 적용하는 과정에서 다른 사업자의 영업의 자유를 제한하게 될 가능성이 있는데, 이러한 경우 과잉금지원칙에 따라 공적으로 설정된 최소한의 기준과 모순되지 않는 영역에서 보충적으로 자율기준을 정립하고 실행할 수 있는 보완적 상관관계에 있으며, 이와 같은 보완적 성질이 품질규제 영역에서 자율규제가 실행될 수 있는 범위와 한계를 설정하는 데 영향을 미친다고 보고 있다.⁶⁷¹⁾

자율규제의 장점으로서는 규제속도, 유연성, 시장상황에 대한 민감성, 비용효율성, 집행의 용이성과 준수의 확보, 국가의 부담경감, 민간참여의 확대 등을 들 수 있다. 또한 일단 규제의 실체를 이루는 표준의 준수가 하나의 관행으로 정착하게 되면 그것은 법적인 강제외 차원을 넘어 윤리적 도덕적 기준을 형성하는 경우도 있어서 행위의 기준과 범위를 규율하는 수준을 높이기도 한다. 반면, 자율규제는 어떤 형태로든 피규제자 스스로가 규율을 정하거나 집행하도록 하고 있는 것이므로, 피규제자가 자율규제의 표준을 적절히 설정하고 효율적으로 집행할 것이라는 전제가 충족되지 않으면 규제체제로서의 성공을 기약하기 힘들 수 있다. 또한 자율규제는 피규제자 스스로가 제정하는 것이니 만큼 피규제자들의 규제적 입법의도 선점전략에 이용되거나 다른 기업의 신규진입을 제한하는 진입장벽으로 악용될 수도 있다는 점 등이 문제점으로 지적된다.⁶⁷²⁾ 따라서 혁신기술·서비스에 대한 자율규제 체계정립에 있어서는 위와 같은 장점을 최대화하면서 단점을 최소화하는 방향으로 모색되어야 할 것이다.

오늘날 IT기술의 확산으로 ICT를 활용한 플랫폼 서비스 주체의 기술 역량이 강화되고, 플랫폼을 통한 공급자와 소비자 간의 상호적인 교류활동이 활발해 짐에

671) 왕승혜, 앞의 논문, 284면.

672) 김유환 (b), 앞의 책, 213-214면.; 최철호, “행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구”, 법학논총 제23집, 송실대학교 법학연구소, 2010, 8-9면.

따라 시장상황에 대응 가능하고 보다 실효성 있는 자율규제의 도입이 요구되고 있다. 특히 승차공유 서비스 분야의 경우 플랫폼 사업자가 플랫폼 서비스와 운송 서비스, 이용자 안전 등을 관리하고 통제하게 된다. 승차공유 서비스에 있어서도 서비스 제공 방식 및 유형에 따라 안전과 책임 등에 차이가 있으므로 국가가 모든 서비스에 대해 완벽하게 이를 규제하는 것은 현실적으로 불가능 하다. 따라서 플랫폼 사업자가 스스로 서비스 일련의 과정에서 철저하게 이를 규율하는 것이 최선의 방법이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 미래사회에서 위험규제의 실효성을 담보하고, 높은 품질의 규제목적을 달성할 수 있는 실효성 있는 자율규제가 확보되어야 한다.⁶⁷³⁾ 대표적으로 우버(Uber)나 디디추싱(Didi Chuxing)의 경우 서비스에 수반되는 안전, 보험, 책임 등의 문제해결을 위해 플랫폼 기업이 주체가 되어 사전적·사후적 관리 시스템을 운영함으로써 이를 관리하고 통제하고 있다. 특히 사후적 관리 시스템으로 운전자와 승객이 플랫폼을 통해 양방향으로 서로에 대한 평가가 가능하도록 하여 일정 수준 이하로 평가가 내려가게 되면 플랫폼 사업자가 서비스 이용을 제한하거나 차단할 수 있도록 이를 통제함으로써 이용자 간 자기규제 방식을 통해 서비스의 신뢰성을 높이고, 위험규제에 대한 실효성을 담보하기 위해 노력하고 있다.

그러나 국내의 경우 아직까지 승차공유 플랫폼 서비스에 관한 갈등 해결과 법적 규율의 불충분 등의 자율규제의 여건이 미비 된 상태에서 정부의 규제를 배제한 순수 민간의 자율규제는 부작용을 야기할 수 있으며, 그 효율성을 담보하기가 어렵다. 이러한 측면에서 자율규제의 여건이 일부 조성되기는 하였지만 불충분한 경우에 이를 보완하기 위하여 국가의 통제와 지도감독이 강화된 ‘통제된 자율규제(controlledself-regulation)⁶⁷⁴⁾ 즉, 자율규제 및 국가규제의 장점을 이용하는 동시에 양자의 단점을 보완하는 구상으로서 ‘규제된 자율규제(regulierte regulierung)⁶⁷⁵⁾를 고려해 볼 수 있다. 국가규제와 자율규제 사이에 위치되는 ‘규제된 자율규제’는 국가가 정해놓은 틀에 따르고 그 법적인 기초위에 작용하는 자율규제라고 할 수 있

673) 이원우 (a), “규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스, 한국법학원, 2008, 384면.

674) 박균성 (b), “획일규제에서 형평규제로의 변화 모색”, 공법연구 제43집 제4호, 한국공법학회, 2015, 154면.

675) 홍석한, 앞의 논문, 130면.

다. 자율규제에 있어서는 공익성 담보장치가 마련되어야 하고, 국가의 보장책임이나 보증책임이 확보되어야 한다.

따라서 ICT 플랫폼과 운송서비스의 융합이라는 특수성 속에서 위험 요소를 효율적으로 제거하고 실효성을 확보하기 위해서는 자율규제가 공익을 지향할 수 있도록 일정한 기준 마련이 우선되어야 할 것이다. 더불어 정부 주도의 하향식 규제가 아닌 새로운 경제, 사회, 제도, 윤리적 이슈를 진단하고 민간의 공정한 경쟁 환경이 조성될 수 있도록 정부와 서비스 사업자 그리고 민간의 공동 합의에 의한 민주주의형 자율규제 방향이 가장 이상적일 것이다. 특히 이에 대한 국가의 관여는 시장이나 민간 분야가 제 역할을 하지 못할 때 보완적(보충성의 원칙)으로 이루어지는 것이 바람직하다.⁶⁷⁶⁾ 그렇지 않으면 혁신 개발의 자율성이 침해되어 창의성의 위축을 가져올 우려가 있기 때문이다. 오늘날 자율규제의 중요성이 강조되면서도 동시에 이러한 자율규제의 부작용을 제어하고 공익을 추구하기 위해서는 다양한 방식의 자율규제를 도입·개발하기 위한 국가의 조정적인 역할이 중요하다고 할 것이다.

2. 승차공유 유형화에 따른 세부적 접근

(1) 유형화의 필요성

혁신과 규제 간의 갈등을 해결하기 위한 가장 간단한 방법은 이를 양자택일의 문제로 보는 방법일 것이다. 과학기술의 발전은 궁극적으로 인류의 진보를 가져왔다는 기술결정론적인 입장(기술관료주의)에서 보면, 비록 다른 이해관계자에게 일시적인 피해가 야기되더라도 거시적으로 기술혁신이 이루어질 수 있도록 법제도 내지 규율체계가 변화되어야 한다고 주장되는 반면, 사회결정론(결정주의) 입장에서는 통제되지 않은 과학기술이 야기할 수 있는 위험은 민주적 과정을 통하여 통제되고 제한되어야 한다는 입장이므로 어떤 기술이 사회에 필요한지에 대해 먼저

676) 김유환, “과학기술규제의 특성과 규제거버넌스의 재구성”, 행정법연구 제47권, 행정법이론실무학회, 2016, 248면.

결정이 이루어지고, 과학기술의 발전은 그 범위 내에서만 이루어지면 된다고 주장할 수 있는 것이다.⁶⁷⁷⁾ 그러나 혁신과 규제 사이의 갈등은 그 갈등의 원인과 구조, 사회 환경 따라 다양한 형태로 나타나기 때문에 위와 같은 주장에 따라 택일적인 문제로 보고 제도화하는 것은 바람직하지 않다.

따라서 이를 규율하는 데 있어서는 새로운 기술·서비스 도입에 대한 법적 허용 여부, 허용 시 규율의 범위와 방법을 결정하는 데 고려되어야 할 요소들, 이러한 고려 요소들 간의 비교형량 방법 등에 대한 일정한 기준이 제공되어야 한다. 우선적으로 국민의 안전을 위해 필수적인 사전 예방적 규제의 정비를 중심으로 큰 틀(원칙)을 규정하고, 혁신이 가져오는 가치와 이익, 자유의 보장, 이해주체들 간의 갈등 문제, 신뢰 확보, 국제적 조화, 그에 따른 규제의 필요성 여부, 범위, 시점, 방법 등을 고려하는 동시에 국민의 편익과 인간다운 생활을 실현하기 위해 불필요한 규제는 완화 및 폐지하는 방식으로 이들이 적절하게 조화를 이룰 수 있도록 구체적인 검토가 필요하다.

(2) 유형 분류

1) 위험강도와 발생가능성에 따른 분류

승차공유 서비스에 있어서 가장 중요하게 고려되어야 할 부분은 이용자들의 안전이라고 할 수 있다. 운전자의 운전능력, 범죄 및 전과 이력, 차량정비 상태 등은 이용자들의 생명과 신체의 안전에 중요한 영향을 미치기 때문이다.

승차공유 서비스의 경우 차량을 이용한 운송서비스라는 측면에서 전통적 자동차 여객운송서비스와 본질적으로 동일하다고 파악한다면 새로운 서비스가 상대적으로 위험하다고 생각될 수 있다. 새로운 서비스 이용에 있어 운전자의 의도 및 자격, 차량 상태 등에 대한 충분한 정보의 부족에 따른 서비스에 대한 불안감이 있을 수 있으므로 소비자가 서비스를 신뢰할 수 있도록 운전자 및 차량에 관한

677) 이원우 (b), 앞의 논문, 12면; 윤혜선 (a), “리스크규제에 관한 공법적 연구”, 서울대학교 법학 박사학위논문, 2009, 75-78면.

안전 요건은 필수적으로 필요하게 된다.

따라서 공공의 안전을 예방하기 위해서는 새로운 서비스가 안전성을 확보할 수 있도록 필수적인 인적·물적 규제 기준이 설정되어야 한다. 이를 위해서는 규제기준을 설정하는데 있어서 확률적 방법⁶⁷⁸⁾으로 위험을 정의하는 방식에 따라 위험범위를 분류⁶⁷⁹⁾하고, 그에 따른 규제방법을 유형화하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 승차공유 서비스가 야기할 수 있는 위험상황을 위험의 강도와 위험 발생가능성을 기준으로 4개의 유형으로 구분하여 위험 강도와 발생가능성이 모두 높은 경우(제1유형), 위험 강도는 높지만 발생가능성은 낮은 경우(제2유형), 위험 강도는 낮지만 발생가능성이 큰 경우(제3유형), 위험 강도와 발생가능성이 모두 낮은 경우(제4유형)로 나누어 구분해보면, 각 유형에 따른 규제의 필요성과 범위에 차이가 존재하게 되므로, 이러한 규제필요성의 차이를 전제로 규제의 기준을 설정할 수 있게 된다.

위험 강도와 발생가능성이 모두 높은 제1유형에서는 규제의 필요성이 강하게 요청되기 때문에 위험으로부터 이용자를 보호하기 위해 상대적으로 강한 규제의 필요성이 요구된다. 이러한 유형에서는 승차공유 서비스를 제공함에 있어 위험방지를 위한 운전자의 운전면허, 운전경력, 사고 및 범죄경력(신원검증), 차량정비, 보험, 개인정보 처리 및 보호 등의 제도적 장치가 함께 고려되어야 한다. 반면, 위험 강도와 발생가능성이 모두 낮은 제4유형에서는 규제의 필요성이 상대적으로 약하기 때문에 새로운 혁신이 실효성을 가질 수 있도록 불필요한 규제를 완화하거나 폐지하는 등 혁신을 적극적으로 장려하는 방향이 바람직하다.

위험이 발생할 가능성은 적지만 위험의 강도가 높은 제2유형의 경우 위험 발생 시 그 위험의 강도가 높으므로 위험 발생 시 그로 인한 피해가 크기 때문에 이에 대한 피해구제를 담보하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 피해구제를 위한 제도로써 위험방지를 위한 조건 부과, 손해배상, 보험가입의무 등을 생각해볼 수 있다.

678) 위험의 존재는 손해발생의 개연성과 발생될 법익침해의 중대성에 의해 확률적 방법으로만 계량화하여 산정될 수는 없는 것이며, 이해관계자의 신뢰 등과 같은 심리적 요인과 사회·윤리적 고려사항 등의 질적 요소와도 밀접한 관련을 가진다. (이원우 (b), 앞의 논문, 12면.)

679) 이원우 (b), 앞의 논문, 12-13면; 윤혜선 (a), 앞의 논문, 30-49면.

위험 강도는 낮지만 발생가능성이 큰 제3유형의 경우에는 사전 예방적 규제보다는 사후규제를 통해 규제목적을 달성하는 방향이 바람직하다. 그러나 위험의 강도와 발생가능성은 다양한 기준으로 파악될 수 있으므로 국민의 안전을 위해 필수적인 규제의 틀을 먼저 설정하고, 이를 토대로 승차공유 서비스가 내포하고 있는 위험에 대한 꾸준한 모니터링과 데이터의 관리가 가능하도록 위험에 대한 객관적 평가 시스템⁶⁸⁰⁾을 통해 지속적인 제도의 발전방향을 모색해 나가는 것이 중요하다.

이와 같은 위험에 대응 가능한 승차공유 서비스 규제방향을 모색하기 위해서는 먼저 우리 사회에 누적된 안전관련 문제에 대한 국민들의 요구를 수용하는 것이 우선되어야 한다. 이에 근거하여 위험발생과 보호에 대한 데이터의 축적·분석·검토가 행정절차에서 충분히 이루어질 수 있도록 하여 위험관리와 관련된 공공성을 높여나가야 할 것이다.

2) 기존 산업과의 갈등 및 사회적 수용 정도에 따른 분류

현재 우버(Uber)와 같이 자가용 자동차를 이용한 승차공유 서비스를 국내에 바로 적용하기에는 현실적으로 사회적 인식부분이나 법·제도적으로 해결해야 할 많은 문제들이 존재한다. 그렇다고 이러한 변화에 대한 상용화를 현재의 제도와 규제로 계속 거부한다면 새로운 혁신의 발전이 더딜 수밖에 없다. 국민에게 사회적·경제적으로 다양한 편익을 제공해 줄 수 있는 모빌리티 공유 서비스의 도입은 현재 뿐만 아니라 미래 운송업 영역의 측면에서 필수적인 요소라고 생각된다. 따라서 이러한 서비스 모델이 단순히 혁신적인 사업모델에 그치는 것이 아니라 사회·경제적으로 추구해야 할 가치가 무엇인지 분명한 목표를 설정하는 것이 무엇보다 중요하다. 우리 실정에 부합하는 서비스 모델이라면 사회·경제적으로 가져올 효과는 크다고 보여 지기 때문에 승차공유 서비스 방식의 유형구분과 이에 참여하는 주체들 간의 갈등원인, 그에 따른 사회적 수용성을 유형화 하여 그에 따른 규제방향을 검토해 볼 수 있다.

680) 김유환 (b), 앞의 책, 272면.

이는 서비스 방식에 따라 크게 B2C(B2P)형과 P2P형 승차공유 서비스로 구분하여 유형화 해 볼 수 있다. B2C형 승차공유 서비스의 대부분은 승차공유 서비스 운영기관이 차량대여업체(렌터회사, 리무진업체, 전세버스업체 등)와의 제휴를 통하여 차량대여업체 소유의 차량(렌터카)과 운전기사(일반면허소지자)를 승객에게 연결해주는 서비스 형태를 취하고 있다. 기본적으로 기존 택시요금과 비교했을 때, 10~20%의 요금차이를 보이지만 일반면허 소지자가 운송서비스를 제공하고 있다는 점에서 택시업계와의 갈등을 보이고 있다. 그러나 「여객자동차 운수사업법」상의 11인승 이상 승합차에 한정하여 운전자를 알선허용 하는 예외규정을 근거로 해당 서비스를 제공하고 있는 ‘타다’의 승차공유 서비스의 경우 비싼 운송요금에도 불구하고 이용자들이 지속적으로 늘어나고 있다. 이러한 현상은 이와 같은 서비스를 필요로 하고, 요구하는 수요자가 계속해서 늘어나고 있는 것으로 파악할 수 있다. 따라서 교통 서비스 수급의 불균형이 존재하는 구역 및 시간대에 한해 서비스를 도입하는 것이 타당하다고 생각된다. 또한 요금 산정에 있어서도 기존 대중교통 및 택시 요금정책과의 형평성에 맞게 책정하고, 택시면허소지자 또는 개인택시 사업자와의 제휴(택시면허소지자 및 택시사업자 우대)하는 방안이 고려된다면 사회적 수용 정도는 크다고 볼 수 있다.

P2P형 승차공유 서비스의 경우 ‘편리한 이동과 이동의 자유’라는 측면에서 이미 많은 국민이 이에 대해 긍정적인 입장이다. 이는 그만큼 그동안 기존 교통 서비스에 대한 고질적인 불만이 컸다는 것으로 이해할 수 있다. 이에 따라 잠재적 수요자는 매우 많을 것으로 보이며, 개인 승용차 통행량 감소에도 긍정적 영향을 줄 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 시급한 도입은 기존 택시업계에 큰 영향을 미치게 되므로 한정적·시범적 허용 등을 통해 이를 단계적으로 확대해 나가는 방안을 모색해야 할 것이다.

현재 자가용 자동차를 이용한 P2P형 승차공유 서비스 외에는 기존업체와의 상호 협력·연계를 통해 기존법률을 수정하거나 보완하는 방법으로 해결할 수 있는 여지가 있다. 가령 현행 「여객자동차 운수사업법」에 따른 운행계통, 운행시간, 운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 ‘수요응답형 여객운송사업’의 범위를 넓혀 이를 시범적으로 운영할 수 있도록 하는 방안을

고려해볼 수 있다. 현행 「여객자동차 운수사업법」 681)에서는 농·어촌지역에 한정하여 승용자동차 또는 소형이상의 승합자동차를 이용하여⁶⁸²⁾ 승객의 요청에 따라 탄력적으로 운송하는 사업에 대해서는 ‘한정면허’⁶⁸³⁾를 발급하여 이를 허용하고 있다. 현재의 콜 예약 방식의 제도를 실시간 위치기반의 모바일 플랫폼 예약 방식도 가능하도록 이를 확대하여 ICT 기반의 승차공유 서비스가 포섭될 수 있도록 하고, 농·어촌으로 한정된 지역적 범위를 수도권 등으로 넓히고, 전세버스와 자가용 자동차를 포함할 수 있도록 하여 수요자들의 수요에 대응하는 새로운 운송사업 유형을 한시적으로 시범운영하는 방안을 생각해볼 수 있다. 수요응답형 이동공유 서비스의 경우 현행 법률에 규정된 ‘한정된 지역범위’와 ‘한정 면허범위’를 확대하기만 한다면 기술적으로는 P2P형 승차공유 서비스로서 현실적으로 실현이 가능한 서비스에 해당된다고 볼 수 있다. 이를 통해 대중교통 수단 공급의 부재와 불균형에 대한 보완 수단으로써의 효과를 가져 올 것으로 예상된다.

한편, 카풀형태의 P2P형 승차공유 서비스의 경우는 「여객자동차 운수사업법」 제81조의 예외규정에 따라 출퇴근 시간대에 자가용 자동차를 유상으로 제공 또는 임대, 알선할 수 있도록 되어 있다. 따라서 유연근무제의 확산으로 출퇴근 시간의 범위가 일률적이지 않은 오늘날, 출퇴근 시간대의 범위를 구체적·일률적으로 규정하기 보다는 통행의 기점·종점을 거주지나 직장으로 제한(일정 기반형 승차공유 서비스)하거나 통상적인 출·퇴근 또는 퇴근 이후 심야시간 등 특정시간 택시가 잘 잡히지 않는 지역(승차거부가 많은 지역)으로 운행을 제한하거나 운행횟수를 제한

681) 제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 "노선"이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업
2. 구역(區域) 여객자동차운송사업: 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업
3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하고, 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업
- ② 제1항 제1호 및 제2호의 여객자동차운송사업은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세분할 수 있다

682) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 별표1.

683) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제17조(한정면허) ① 법 제4조 제3항에 따른 여객자동차운송사업의 한정면허는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 할 수 있다.

2. 수요응답형 여객자동차운송사업을 경영하려는 경우

하는 등의 방법을 통해 기존 택시운송 영역과 이를 구분 한다면 갈등이 어느 정도 해결될 수 있을 것이라고 생각된다. 이를 허용하게 된다면 ICT를 활용한 유상운송뿐만 아니라 유상운송서비스 중개도 가능해지는 것이기 때문에 운송을 중개하는 플랫폼도 법적으로는 문제가 없게 된다.⁶⁸⁴⁾

P2P형 차량공유의 경우는 현재 「여객자동차 운수사업법」 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지)에 따라 허용되지 않고 있지만, 타 국가나 도시로 여행이나 출장을 갈 경우에 자신의 자가용 승용차를 출발지인 공항이나 철도역 주차장 등에 세워놓고 이 기간 동안에 타 국가 또는 도시에서 온 사람이 이를 사용할 수 있도록 구역을 한정적으로 지정하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 경우 렌터카를 대여하는 경우와 택시를 이용하는 요금보다 현저히 저렴하다면 렌터카나 택시 이용수요가 줄어들 수 있으므로 수요자는 경제적인 혜택을 누리지만 차량을 대여하는 제공자는 많은 영리를 취하지 않도록 요금정책이 필요한 부분이다.

3) 서비스 제공 목적 및 거래량에 따른 분류

현재 운영되고 있는 대부분의 승차공유 서비스는 타인의 수요에 응하여 이동 서비스를 제공하고 서비스의 대가로 일정의 요금을 받는다는 점에서 기존의 여객자동차 운송업과 유사하다. 그러나 이윤추구의 목적 없이 비영리 승차공유 서비스를 제공하는 경우 또는 개인적 측면에서 특정한 이동시간에 유희 좌석을 공유하기 위한 목적인 경우에도 기존의 규제를 그대로 적용하는 것은 적합하지 않다.

따라서 승차공유 서비스의 제공 목적 및 거래량에 따라 이를 분류하여 유형에 맞는 차별적인 규제가 이루어져야 할 것이다. 먼저, 기존의 여객운송 서비스와는 달리 직업적 및 이윤추구의 목적이 아닌 개인적 차원에서 개인적 이동시간에 여분의 유희 좌석을 공유하는 유형, 직업적 목적이 아닌 출·퇴근, 심야귀가 등의 이유로 특정한 이동시간에 일시적으로 여분의 유희 좌석을 공유하고, 소정의 유훈비 및 교통비 정도의 대가를 받고 서비스를 제공하는 유형, 기존의 여객운송 서비스와 마찬가지로 전문적·직업적 및 이윤추구의 목적으로 상시적으로 서비스를 제공

684) 장원재, 박준식, 앞의 보고서, 111면.

하는 유형으로 구분해 볼 수 있다.

직업적 및 이윤추구의 목적이 없거나 출·퇴근 등의 특정 이동시간에 소정의 대가를 받고 승차공유 서비스를 제공하는 경우 전문적·직업적(Professional)차원이 아닌 개인적 차원에서 서비스를 제공하는 것이므로⁶⁸⁵⁾ 기존의 여객운송 서비스와 다른 측면이 있다고 볼 수 있다. 이러한 서비스의 경우 이를 ‘비전문적이고 일시적인 서비스 공급’로 보아 최소한의 규제를 적용하는 것이 바람직하다. 특히 이익을 추구하지 않는 유형의 경우에는 소비자의 안전에 대한 규제만 충족된다면 규제의 필요성이 없다고 생각된다.

반면, 이윤추구의 목적으로 직업적인 차원의 승차공유 서비스에 대해서는 전자의 유형들과는 달리 규제되어야 함이 바람직하다. 규제적용 기준을 이윤추구의 목적 및 서비스 거래량과 연동하여 일정기준을 초과하는 경우 이를 ‘전문적이고 상시적인 서비스 공급’으로 보고 기존 사업자에게 적용하는 규제를 동일하게 적용하는 방식⁶⁸⁶⁾을 고려해볼 수 있다.

(3) 유형에 따른 차별적 행정행위의 적용

승차공유 서비스와 같은 새로운 기술과 새로운 사업형태를 규율하기 위해서는 오늘날의 사회 변화를 법규범에 반영하여 기존 사업과는 달리 규율하는 것이 바람직하다. 특히 소유적 투자가 사업의 허용요건으로 규정되어 왔던 기존의 여객운송사업과는 달리 개인의 자원 공유를 목적으로 자기주도적 영업활동을 하고자 하는 승차공유 서비스 모델과 같은 영역을 새로운 사업분야로 설정하는 것이 무엇보다 중요하다고 생각된다.

우선, 승차공유 서비스 관련 사업에 대해 ‘ICT 플랫폼 기반 여객자동차 운송네트워크 중개업’, ‘ICT 플랫폼 운송 중개업’, ‘ICT 플랫폼 기반 수요응답형 운송서비스 중개업’ 등과 같은 영역을 신설하여 일정수준의 공익적 요건을 갖추고, 이동공유 서비스의 실질 및 형태를 가진다면 일단 이를 허용하고 유형적 세분화에 따

685) Molly Cohen, Arun Sundararajan, 앞의 글, pp.122-123.

686) ‘공유경제, 거래량으로 차등규제 적용해야’,

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/03/13/2019031300958.html, 2019.03.14.접속.

라 이를 준수하는 방식에서 요건과 조건, 효과를 달리 주는 방향이어야 한다.

특히 앞서 살펴본 바와 같이 여객운송사업에 대한 현행 관계규정의 구체적인 성격과 오늘날의 시장경제시스템에 맞추어 특허와 허가에 대한 범위를 ‘일정한 행위가 법률에 의해 잠정적으로 금지되었다가 법률의 요건에 충족하는 경우 그 금지된 행위를 적법하게 할 수 있도록 원래의 직업의 자유 또는 영업의 자유, 이동의 자유를 회복시켜 주는 것’이라는 점에서는 공통된다고 이해하고, 공정경쟁 및 과당경쟁 방지, 공공복리, 국민의 안전보호를 위해 국가차원에서 이를 조정·제한 할 필요성이 있으므로 승차공유 서비스 사업을 규율함에 있어서는 전통적 개념을 지양하고, 유형적 체계화를 통해 차이점을 반영하여 이를 제도적으로 조화시켜 나가는 것이 타당하다고 생각된다.

(4) 법제 개선 방향 설정 시 고려요소 : 헌법에서 도출되는 행정법 원리의 적용

1) 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)

헌법은 국가의 규제 시 그 규제내용에 있어 국민의 기본권을 과도하게 침해하지 않도록 비례원칙 및 과잉금지의 원칙을 기본원리로 채택하고 있다.⁶⁸⁷⁾ 이에 따라 국가는 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적을 달성하기 위해서는 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적 달성을 위하여 설사 적절하다고 할지라도 다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교·형량 하였을 때 보호되는 공익이 침해되는 사익보다 더 커야 한다(법익의 균형성). 또한 국가나 지방자치단체가 규제를 정함에 있어서도 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 그 본질적 내용을 침해하지 않도록 하여야 하고, 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명

687) 헌법재판소 1990. 9. 3. 선고 89헌가95 결정.

성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.⁶⁸⁸⁾

이와 같은 원리는 법치국가 원리에서 파생되는 헌법상의 기본원리이므로 현대 국가에 있어 규제를 행함에 있어서도 중요한 법원리로 인식된다. 따라서 승차공유 서비스라는 새로운 영역을 허용함에 있어 그것이 허용되는지 금지되는지에 대한 이분법적인 문제로 접근하기 보다는 국민의 안전과 인간다운 생활, 사회·경제적 위험, 공공의 이익 등 다양한 이익과 가치의 조건 하에서 최대의 실효성을 발휘할 수 있는 허용방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

2) 법치주의 원칙과 명확성의 원리

규제는 국민의 행위기준을 설정하는 것으로써, 규제의 예측가능성은 시장경제의 주체로서 자유로운 경제활동을 영위하는데 필수적이다.⁶⁸⁹⁾ 「행정규제기본법」 제2조 제1항 제1호에서는 “행정규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.”고 정의 하면서, 제4조에서는 “규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 하며, 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.”⁶⁹⁰⁾고 규정하여 규제 법정주의를 규정하고 있다. 규제 법정주의는 「헌법」 제37조 제2항⁶⁹¹⁾(법률유보원칙)의 구체화라고 볼 수 있다. 이와 같이 규제기준은 사전에 명확하게 제시되어야 하며, 헌법재판소⁶⁹²⁾에서도 법치

688) 「행정규제기본법」 제5조(규제의 원칙) ① 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.

③ 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.

689) 이원우 (a), 앞의 논문, 377면.

690) 「행정규제기본법」 제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

691) 제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

692) 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 95헌가16 결정.

국가원리의 한 표현으로서 명확성의 원칙을 강조하면서, “규범의 의미 내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지 수범자가 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 법집행 당국에 의한 자의적 집행을 가능하게 할 것”이라고 하여 법령에 대한 예측가능성과 법적 안정성의 원칙을 강조하고 있다.

오늘날 규제패러다임은 미래의 예측 불가능한 것에 대한 규율방법에 관한 논의이다. 법치주의의 내용으로서 예측가능성은 어떠한 행위에 대한 법적 결과를 예견할 수 있는 능력을 의미한다.⁶⁹³⁾ 그러나 모든 것이 급격하게 다변화되고 있는 ICT 융합 영역에서 장래에 발생가능한 모든 상황을 입법자가 미리 예견하여 이를 규정하는 것은 불가능하며, 모든 사람에 대하여 모든 경우를 사전적으로 규율하는 것 또한 불가능하다. 과거 형식적 법치주의에서 획일적으로 법률이 규율하였던 것과는 달리 오늘날 실질적 법치주의에서는 구체적 개별적 상황에서의 정의가 실현될 수 있도록 법률이 제정되고 집행되어야 할 필요성이 요구되고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 법제도의 유연성이 확보되어야 하며, 규제에 있어서도 규제의 탄력적 운영⁶⁹⁴⁾이 고려되어야 한다. 그러나 이 경우에 있어서도 법적 불확실성이 존재할 수 있으므로 당사자가 관계 규제기관에 그 행위의 허용 여부에 대해 사전에 질의하고 답변을 받을 수 있도록 하는 ‘신속처리제도’⁶⁹⁵⁾, ‘임시허가’⁶⁹⁶⁾ 등과 같은 제도적 장치를 활성화 하여 법적 명확성과 예측가능성이

693) Ranchordas, Sofia, Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty? , Statute Law Review, Volume 36, Issue 1, 1 February 2015, p.37.

694) 규제의 탄력적 운영의 한 방법으로 ‘규제형평제도’를 설명하고 있다. 규제형평제이란, 어떤 규제가 일반적으로는 문제가 없으나, 입법자가 예견하지 못한 특수한 상황에 처해 있는 특정인에게 이 규제기준을 그대로 적용하는 것이 입법목적 및 형평의 원리에 비추어 현저히 불합리한 경우, 당해 사안에 한하여 예외적으로 그 규제기준의 적용을 배제하여 구체적·개별적 정당성을 확보하는 제도를 말한다.(이원우 (b), 앞의 논문, 19-20면 참조.); 규제형평제도의 법적 문제에 관해서는 박균성 (a), “규제형평제도 도입의 법적 문제와 과제”, 토지공법연구 제51집, 한국토지공법학회, 2010. 참고.

695) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제36조(신규 정보통신융합등 기술·서비스의 신속처리) ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 해당 사업에 대한 신규 정보통신융합등 기술·서비스와 관련된 법령에 따른 허가·승인·등록·인가·검증 등(이하 "허가등"이라 한다)의 필요 여부 등을 확인하여 줄 것을 신청할 수 있다.

696) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제37조(임시허가) ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해

보장될 수 있도록 해야 한다.

3) 평등의 원칙

우리 「헌법」 제11조에서는 평등의 원칙⁶⁹⁷⁾을 규정하고 있다. 헌법재판소도 평등의 원칙에 대해 ‘기본권보장에 관한 헌법의 최고원리로서 국가가 입법을 하거나 법을 해석 및 집행함에 있어 따라야 할 기준인 동시에, 국가에 대하여 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과 평등한 대우를 요구할 수 있는 모든 국민의 기본권 중의 기본권’이라고 판시하고 있다.⁶⁹⁸⁾

헌법이 규정하고 있는 평등의 원칙은 ‘법적용 내지 법집행의 평등’만을 의미하는 법적용 뿐 아니라 불평등한 처우를 내용으로 하는 법의 정립도 금지하는 것으로서 입법권자까지도 구속하는 ‘법내용의 평등’을 의미한다는 것이 이론과 판례의 입장이다.⁶⁹⁹⁾ 여기에서는 평등은 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 안된다는 상대적 평등을 뜻한다.⁷⁰⁰⁾ 그러므로 새로운 현상에 대한 규제에 있어서도 합리적인 이유가 없는 한 차별적이어서는 안 되고, 규제 대상별로 그 사정에 맞는 맞춤형 규제를 하는 방향이 평등의 원칙에 부합되는 것이라고 생각된다.

특히 정보사회에서 정보 격차는 실질적 평등을 이루기 어렵게 하므로 정보의 비대칭성을 해소하기 위한 국가의 노력이 중요하다고 볼 수 있다.

당 기술·서비스의 시장출시 등 사업화를 위하여 과학기술정보통신부장관에게 임시로 허가등(이하 "임시허가"라 한다)을 신청할 수 있다.

1. 허가등의 근거가 되는 법령에 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없는 경우
2. 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우

697) 제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

698) 헌법재판소 1989. 1. 25. 선고 88헌가7 결정.

699) 헌법재판소 1992. 4. 28. 선고 90헌바24 결정.

700) 성낙인, 앞의 책, 1029면.

4) 민주주의 원칙

「헌법」 제1조 제2항에서는 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다’고 규정하여 민주주의를 지향하고 있음을 나타내고 있다.

현대사회에 있어 민주주의와 과학기술혁신의 관계는 매우 중요하다고 볼 수 있다. 새로운 혁신 산업 및 서비스 모델이 사회적으로 허용 될 수 있는지, 허용 된다면 어느 정도로 허용할 것인지에 관해서는 사회적 합의에 의한 규제가 바람직하기 때문이다. 따라서 자유로운 과학기술의 개발과 연구, 상용화가 보장되고 실현되기 위해서는 민주주의는 필수적이다.

과학기술의 복잡성으로 인해 사회적 수용과 상용화의 판단, 그에 따른 규제 설정 등 행정결정과정에서 있어서 관련 전문가들의 역할이 지배적으로 되는 경향이 있다. 그러나 이러한 판단에 있어서 국민이 민주적으로 참여할 수 있는 기회가 보장되어야 하는 것이 바람직하다. 따라서 행정결정과정에서 있어서 전문가집단 외 기존산업의 이해관계자와 새로운 혁신 산업의 이해관계자 그리고 시민사회 등 다양한 주체들의 참여기회를 부여되어야 하며, 이에 따른 규제체계 또한 국민의 민주적 참여절차에 의한 의사결정이 반영될 수 있는 구조로 갖추어져야 할 필요성이 있다.

3. 미래 신산업 기술융합 모빌리티 공유 서비스 모델에 대응 가능한 규율 방향과 향후 과제

(1) 효과와 전망

오늘날, ICT 및 인공지능(AI) 관련 기술은 사회 전반에 걸쳐 모든 산업 영역에 변화를 일으키고 있으며, 특히 4차산업 혁명을 이끄는 중요한 요인으로 모바일 플랫폼, 클라우드 기술, 빅데이터, 사물인터넷, 인공지능, 초연결 사회 등이 거론되고 있다. 교통분야에서도 이와 같은 기술의 융·복합을 통한 커넥티드카(Connected Car)⁷⁰¹⁾, 자율주행 자동차(무인자동차)를 이용한 대중교통 및 택시운

행, 차량·승차공유 등의 이슈가 등장하고 있다. 자동차 제조업 분야 또한 ICT를 융합한 스마트 모빌리티 솔루션 제공업 등으로 변화되고 있는 등 혁신 향후에는 자율주행의 보편화로 고성능의 새로운 교통서비스 체계가 실현될 것으로 전망된다.

승차공유 서비스 모델이 현재도 지속적으로 새로운 융합기술을 기반으로 다양한 서비스 형태로 발전되고 있다는 점에서 미래의 진화방향을 예측해 보는 것도 매우 중요한 의미를 가진다. 먼저, 기술적인 측면에서는 승차공유 서비스 모델의 핵심인 교통수요 빅데이터 분석을 통한 탄력적 공급 모델로의 개발이 지속되고 있으며, 특히 운전자의 수요 분포는 GPS 기반 위치 파악뿐만 아니라 동적인 이동 경로를 파악하여 위치변화를 예측하여 반영할 수 있는 기술이 보장되어 사용될 것으로 예상되고 있다.

또한 승차공유 서비스와 새롭게 접목될 기술로서 자율주행 기술을 들 수 있다. 현재 우버나 디디추싱과 같은 글로벌 승차공유 서비스 기업이 자율주행 승차공유 서비스를 제공한바 있어 머지않아 자율주행에 기반 한 승차공유 서비스가 상용서비스화 될 것으로 보인다. 최근 국토교통부에 따르면 자율주행 자동차와 관련된 인프라를 전폭적인 지원하는 ‘자율주행 자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률안’이 국회 본회의를 통과함에 따라 자율주행의 기술단계에 따라 세분된 정의와 함께 안전한 운행기반 조성, 규제 면제, 다양한 지원방안, 안전기준, 사고책임 등 관련 제도 적용의 근거를 마련함으로써 자율주행차를 활용한 새로운 서비스·비즈니스 모델의 실증과 사업화를 허용할 예정으로 보인다.⁷⁰²⁾

자율주행 승차공유 서비스는 차량을 소유하지 않고 개인이 원하는 차량을 불러 탑승하는 공유 플랫폼과의 연결이 필수적이다. 따라서 이와 같은 서비스가 상용화

701) 커넥티드카(Connected Car)란, 정보통신기술(ICT)과 결합해 양방향 인터넷·모바일 서비스가 가능한 차량을 말한다. 커넥티드카는 다른 차량이나 교통 및 통신 기반 시설(infrastructure)과 무선으로 연결하여 위험 경고, 실시간 내비게이션, 원격 차량 제어 및 관리 서비스뿐만 아니라 전자 우편(e-mail), 멀티미디어 스트리밍, 누리 소통망 서비스(SNS)까지 제공한다. 향후에는 자율주행이나 자동차의 자동 충전, 그리고 운전자의 건강 상태나 혈중 알코올 농도를 파악하여 운전 가능 여부를 점검하는 서비스를 추가하는 방향으로 진화될 전망이다. (한국정보통신기술협회, <http://www.tta.or.kr/>)

702) ‘자율주행 시대 활짝, 운전자 없는 자동차가 온다’, <https://n.news.naver.com/article/277/0004445267>, 2019.04.09.접속.

된다면 현재의 차량이용 및 교통체계 방식에 있어서도 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 또한 자율주행 기술이 운전기사를 대체하게 됨에 따라 또 다른 유형의 새로운 공유경제형 이동 서비스가 등장 할 가능성이 높다. 사업 모델 측면에서는 다양한 모빌리티 서비스가 연계·통합되어 기존 대중교통 서비스와 공유 이동수단, 개인 이동수단 등 새로운 이동 서비스의 통합관리 및 모바일 원터치 서비스모텔⁷⁰³⁾로 진화할 것으로 예상해 볼 수 있다. 현재는 승차공유 서비스모델이 근본적으로 개인 소유의 차량을 공유하는 사업방식에 한정되어 있으나 향후에는 다양한 이동 공유 서비스모델이 활성화 되어 스마트시티와 같은 도시전반의 교통통신망의 변화를 이끌게 될 것으로 예상된다.

따라서 위와 같은 미래 신산업 기술융합 모빌리티 공유 서비스모델에 대비하여 자율주행 자동차 운전주체의 범위, 새로운 이동 서비스 면허에 대한 기준, 안전운행의 문제, 사고 시 책임·배상문제, 위치정보 활용과 개인정보보호 등 다양한 문제들을 규율·통제하기 위한 새로운 접근과 미래적합성이 있는 입법을 미리 준비해야 할 필요가 있다.

(2) 규율방향

우버(Uber) 출현 이전까지의 택시운송사업은 오랜 기간 동안 독점적이고, 폐쇄적인 규제방식으로 인해 택시운송 서비스의 경쟁력 및 발전 저하 등 많은 문제점들을 야기 시켜 왔다. 새로운 기술이 결합된 우버와 같은 플랫폼을 통한 승차공유 서비스 모델의 출현은 오래된 택시 운행체제, 더 나아가 현재의 교통체제의 전반적인 변화를 가져올 수 있는 기회를 제공할 것으로 예상된다. 혁신 서비스의 수용과 기존 택시운송사업의 규제 완화는 결국 향후 미래기술이 결합된 자율주행 차량이나 무인 항공차량, 등의 새로운 교통 분야의 또 다른 기술적 변화를 촉진하는데 도움이 될 수 있을 것이다.⁷⁰⁴⁾

따라서 미래 신산업 기술융합 모델로써 자율주행 자동차 시대만을 대비할 것이

703) 문영준, 앞의 책, 99-100면.

704) Katrina M. Wyman, 앞의 글, p.23.

아니라, 승차공유 서비스 기업들이 가진 플랫폼 및 네트워크 기술 효과를 최대한 발휘할 수 있도록 플랫폼 기반의 승차공유 서비스 등의 공유경제 서비스 모델을 수용하고 협력하여 다방면에서 이를 대비하는 것이 바람직하다. 이를 실현하기 위해서는 현재의 공급자 중심의 여객운송서비스 및 자가용 자동차의 이용체계를 이동공유 서비스 체계로 전환하는 것이 필요하며, 이러한 변화에 대한 사회적 공감대가 형성되어야 한다. 그동안 전통적으로 여객운송서비스 사업에 적용되어 왔던 사업요건과 기준, 방식, 요금체계, 수익배분, 고용방식 등 모든 것이 변화되어야 하므로 기존의 여객운송서비스 사업의 이해당사자들과 새로운 이동공유 서비스 사업자의 참여와 협력·연계가 필수적으로 요구된다. 이 같은 문제가 먼저 해결되지 않고 지금과 같이 승차공유 서비스와 택시업계와의 사회적 갈등이 장기적으로 지속될 경우 결국 글로벌 사회에서 4차 산업으로의 진입은 도태될 수밖에 없다.

법제도적인 측면에서는 새로운 현상·기술이 현행 법제 틀 내에서 충분히 포섭될 수 있는지, 기존의 법령이나 법리와 조화를 이룰 수 있다면 그 범위 내에서 이를 수용하여 기존 규제수단의 변형을 거쳐 새로운 서비스에 적합하게 활용될 수 있도록 적용하는 것이 필요하다. 반면, 그렇지 않은 경우에는 법령의 제·개정, 그에 따른 입법과 행정을 개선할 필요가 있다. 법령이 마련될 때까지는 현행 법령에 의해 유연·탄력적 적용 방식의 규제 시스템을 적용하고, 단계적인 입법을 통해 명확하게 법령을 제정하는 것이 타당하다. 기술융합 서비스 사업이 시간을 두고 단계적으로 이루어질 것이라는 측면에서 생각해보면, 법제도 역시 단계적으로 정비되는 것이 바람직하다. 우선적으로는 현재 시행 가능한 서비스의 운영을 통해 충분한 경험과 데이터를 축적하고, 이러한 결과를 바탕으로 법제도를 적극적으로 반영하여 개선하는 것이 타당하다. 이후 전체적으로는 규제의 경직성을 완화해 나가면서 새로운 서비스가 안정적으로 실현될 수 있는 형식의 규범과 집행수단을 완성해나가는 것이 바람직할 것이다. 이때 모든 새로운 융합기술 서비스에 대해 예측하는 것은 실질적으로 불가능하기 때문에 행정청의 재량영역이 필수적인 바, 이러한 재량이 그간의 일반적인 행정재량인지 아니면 광범위한 행정청의 판단영역이 인정되는 차별화된 재량인지도 고려될 필요가 있다.⁷⁰⁵⁾ 더불어 새로운 기술

705) 최승필, 김대인, 임현, 앞의 보고서, 230면.

변화에 따라 제때에 법령의 제·개정이 이루어지 힘들다는 점에서 최소한도의 진입요건과 의무부과만을 법률로 정하고 그 밖의 사항은 자율규제를 통하여 실현되도록 하는 새로운 방식으로 가이드라인의 활용가능성도 고려해볼 수 있다. 서비스 플랫폼을 자율규제의 주체로 하여 시장의 경험과 데이터를 통해 모범기준을 설정하고, 이를 바탕으로 원칙중심적 규제가 이루어지는 가이드라인을 통한 규제방식을 현재 우리 행정법체계 내에 포섭시켜나갈 수 있는 방향에 대한 고민도 필요하다고 생각된다.

제4차 산업혁명이라는 현상 하에 오늘날 사회 전반에서는 새로운 기술발전에 따른 새로운 현상이 끊임없이 일어나고 있으며, 이에 따라 수많은 이해갈등이 일어나고 있다. 이를 중재·조정하여 발전시켜 나가는 일은 법의 중요한 역할이다. 미래사회를 미리 예측함으로써 현재 우리 법체계가 나아가야 할 적용방향을 연구하는 것은 중요한 일이다.

(3) 진정한 모빌리티 공유가치 창출을 위한 향후 과제

지금까지 이동을 위한 교통수요 형태는 자신의 통행 목적에 맞게 자신이 소유한 자동차를 직접 운전하거나, 정기적으로 운영되는 대중교통을 이용하거나 도로에서 택시를 잡거나 호출택시를 이용하는 등의 방법을 통해 목적지에 도착하는 이동수요 방식을 유지해 왔다. 그러나 오늘날에는 ICT 융합기술의 발달로 모바일 플랫폼을 통한 새로운 이동 서비스 방식이 출현함에 따라 편의성과 경제적 효율성이 높은 이용자 맞춤형의 다양한 모빌리티 공유 서비스로의 범위가 확장되고 있다. 이와 같은 현상은 앞으로 지속적으로 발전될 가능성이 높다고 생각된다.

한편, 이와 같은 공유경제 서비스 모델이 단순히 혁신적인 비즈니스 모델에 그치지 않고 경제·사회적으로 추구해야 할 가치가 무엇인지에 대해 분명히 할 필요가 있다. 공유경제 개념은 소비나 서비스 제공의 목적보다는 자발적, 협력적 생산과 분배를 통해 사회·경제적 효율성을 달성할 수 있어야 한다.⁷⁰⁶⁾ 그럼에도 불구

706) 손상영, 김사혁, 「공유경제 비즈니스 모델과 새로운 경제 규범」, 정책연구 15-29, 정보통신정책연구원, 2015, 65면.

하고 지금의 공유경제 서비스 사업들을 살펴보면 이러한 가치들과는 다소 거리가 있는 것으로 보인다. 공유경제는 기존의 자본주의적 생산양식과는 차별되는 생산양식으로 이해되어야 하며, 자본주의 경제에서 생산의 주체인 기업이 가질 수 없는 자율성 즉, 생산과정에서의 개인의 자발적인 참여를 통해 새로운 가치와 새로운 생산양식을 만들어 낼 수 있어야 한다. 그러므로 영리를 추구하는 독점기업 형태의 자본주의적 공유경제 서비스 사업형태는 지양되어야 하며, 자원의 효율적 활용과 분배가 가능하도록 유희 자원과 수요를 찾아내어 이를 제대로 연계시켜 주는 역할이 가장 중요하다고 생각된다.

따라서 진정한 공유 경제범위 설정을 통해 향후 글로벌화에 맞춘 모빌리티 공유가치를 창출할 수 있도록 이해조절과 협력, 연계와 조화를 통해 기존사업과 미래사업이 모두 상생할 수 있는 여건과 환경을 모색하는 것이 중요하다. 더불어 새로운 현상과 새로운 기술발전의 활성화를 위한 새로운 시각과 법적 접근이 무엇보다 필요하다. 이를 통해 국민이 누구나 보편적으로 이동수단을 용이하게 이용함으로써 모든 국민이 보다 높은 삶의 질을 누릴 수 있도록 국가는 주도적인 역할을 해나가야 하며, 이에 대한 지속적인 데이터 관리와 다방면에서의 연구가 이루어져야 할 것이다.

제6장 요약과 제언 : 결론에 갈음하여

I. 요약

1. 과거 향약, 두레, 품앗이, 계 등 이미 오래전부터 우리에게도 훌륭한 공유의 전통이 있었다. 이것은 우리 사회의 중요한 경제 활동이었으며, 시민의 자발적 자치 활동이었다. 이처럼 함께 나누고, 함께 일하고 도와줌으로써 공동체 기반의 신뢰를 형성하는 다양한 오프라인상의 전통적 공유활동들이 오늘날에는 ICT의 발달로 인터넷, 모바일, 소셜네트워크(SNS) 등 온라인을 통한 개인 간(P2P) 실시간 소통으로 가능해지게 되면서 공유할 재화 및 가치를 가지고 있는 사람과 이를 필요로 하는 사람의 연결이 쉽게 이루어져 공유의 범위가 더욱 확장되게 된 것이다. 더불어 4차 산업혁명의 한 축으로 공유를 기반으로 한 플랫폼 서비스 모델이 확대되고, 이것이 의미 있는 가치로 성장하게 되면서 공유경제는 점차 우리의 일상생활에 다양한 방식으로 출현하고 있으며, 가치 중심의 경제생활양식으로서의 변화를 가져다주고 있다.

2. ‘공유경제’라는 개념은 대량생산과 대량소비가 특징이었던 20세기 자본주의 경제에 대비해 생겨난 개념으로 소유가 아닌 대여와 차용의 개념이 강조되면서 경제침체에 대한 대안으로 발전하게 되었다. 전통적인 상업경제가 금전적 요소가 중심이었던 반면, 공유경제는 유형 자원뿐만 아니라 지식, 재능, 경험, 시간 등의 무형 자원까지 포함하여 기존 자원을 지속적으로 가치 있게 활용하여 소유경제의 비효율성을 보완하려는 대안적 소비로 인식하게 된 것이다. 이후 공유경제의 의미가 오프라인으로 확대되면서 개인이 소유하고 있는 재화에 대한 접근권이나 사용권을 IT 기술을 바탕으로 타인과 교환·대여함으로써 새로운 가치를 창출한다는 개념으로 발전되게 되었다. 특히 2000년대 시작된 세계경제위기 과정에서 구매력 저하로 잠재적 소비자들이 새로운 제품 등을 구매하기 보다는 대안적 소비 형태로 협력적 소비에 대한 관심이 높아지게 되었고, 인터넷의 접근성과 스마트폰, 스

마트 패드 등 각종 스마트 디바이스의 대중화는 수요자와 공급자의 시간적·공간적 거리를 단축시켜 공유경제의 확산에 결정적인 역할을 하게 되었다. 더불어 과거 공유에 드는 비용문제의 한계를 네트워크를 통해 해결함으로써 공유비용의 부담은 감소되고, 공유의 효과는 증가하게 되면서 공유가 사회 전체의 이익을 창출하는 가장 중요한 수단으로 발달하게 되었다.

3. 유희자원의 공유로 시작된 공유경제 개념은 이제는 일반인 누구나 경제·가치생산의 주체가 될 수 있는 모델로 확대되고 있으며, 이로 인해 수동적인 소비자였던 개인이 직접 서비스를 제공하는 경제의 주체가 될 수 있게 되는 등 ICT의 발달은 이와 같은 공유경제현상과 맞물려 우리 사회에 많은 변화를 일으키고 있다. 다양한 기술이 중첩되고 융합되어 이를 기반으로 한 새로운 산업 활동이 활발하게 이루어지고 있기 때문이다. 서로 다른 이종 기술의 장점과 효용성을 융합하는 기술들이 다양한 형태로 발전하여 전통적인 산업의 개념과 영역을 넘나드는 융합화 현상으로 새로운 수요와 시장을 끊임없이 창출해 내고 있는 것이다. 이와 같은 새로운 사회·경제현상들이 소비자에게는 다양한 편익을 가져다주는 반면, 공유경제 서비스 모델이 기하급수적으로 확산됨에 따라 전통 시장경제체계와 기존산업의 근간을 흔들고 있어 국가와 이해당사자들은 현재 다양한 현안과 갈등에 직면하고 있다.

4. 오늘날 공유경제 산업은 여객운송뿐만 아니라 이미 부동산, 금융, 환경 등 다양한 산업분야에 영향을 미치고 있다. 특히 여객운송서비스 영역에서의 우버(Uber)와 같은 승차공유 서비스는 이러한 변화의 중심에 있다고 볼 수 있다. 우버 서비스의 확대가 기존 택시운송사업과 정면으로 갈등을 일으키면서 많은 논란을 일으키고 있으나, 전통적인 공급자와 수요자간 오프라인 기반의 B2C 여객자동차운송업을 P2P 형태로 서비스화 하여 개인화된 서비스를 가능하게 하고 이용자의 생산화를 가능하게 했다는 점에서 혁신성을 찾을 수 있다.

5. 외국의 경우 국가별, 도시별로 기존 여객운송사업 및 택시규율체계, 택시의 공

급과 수요, 승차공유 플랫폼 사업자의 분류와 영업방식에 따라 규율이 달리되고 있지만, 많은 국가에서 공유경제를 경제성장 및 활성화 등의 측면에서 기존의 산업구조와 경제구조를 변화시킬 수 있는 중요한 요인으로 인식하고 이에 따라 각 국가의 상황에 맞는 다양한 법과 제도, 정책을 정비해 나가고 있음을 확인할 수 있다. 특히 승차공유 플랫폼 서비스라는 새로운 사업모델이 기존의 여객운송 및 택시산업과 충돌함에 따라 이를 기존산업의 규제체제로 적용할 것인지, 새로운 영역으로 수용하여 새로운 규제체제를 적용할지의 문제에 대해서는 국가별로 기존 산업의 사회적·경제적·법적 지위와 구성원간의 이해관계, 규율체계, 정책방향 등의 다양한 요인에 따라 다소 차이를 보이고 있음을 살펴볼 수 있었다.

6. 특히 미국의 경우 승차공유 플랫폼 서비스 모델의 특수성을 반영하여 승차공유 서비스 기업을 ‘운송네트워크회사(TNC)’라는 새로운 분야로 정의함으로써 이들을 독자적인 사업영역으로 인정하고 이에 따라 특화된 보험제도와 안전제도 등에 관한 세부 사항들을 운송네트워크회사와 상호 협력하여 보완해 나가는 방향으로 합리적인 규제를 도입하기 위해 노력하고 있음을 살펴볼 수 있었으며, 중국의 경우에도 규제보다는 지원·육성에 초점을 맞추어 자국의 신산업이 성장할 수 있도록 승차공유 서비스에 대해 ‘온라인 예약차량(网络预约出租汽车)’이라는 새로운 분류를 통해 이를 합법화하는 한편 이를 지방정부와 시장의 자율에 맡기고, 필요시에 국가차원에서 보완책을 마련함으로써 새로운 산업을 제약하지 않는 형태로 점진적인 규제를 추진해 나가고 있음을 확인할 수 있었다. 이처럼 우버와 같은 서비스를 ICT 발전에 따른 혁신적 서비스로 보고, 기술·사회변화의 흐름에 따라 관련 법령과 제도를 정비함으로써 이를 수용하고 있는 국가가 있는 반면, 기존의 여객운송사업에 해당한다고 보아 여객운송사업에서 요구하는 요건을 충족시키지 못하는 경우 영업을 금지하는 국가도 있음을 확인할 수 있다. 승차공유 서비스를 제한적으로 수용 및 금지하고 있는 유럽국가나 이를 금지하고 있는 일본의 경우 그 원인으로써 기존의 여객운송사업 및 택시운송사업의 현황과 이에 대한 엄격한 규제체계에서 그 요인을 파악해 볼 수 있다. 그러나 세계적인 흐름에 따라 우버와 같은 서비스를 금지하고 있는 국가에서도 이를 무조건 적으로 규제하기 보다

는 국민의 편익증진과 경제 활성화의 측면에서 시장친화적인 지원과 기존 경제주체의 보호를 병행하여 단계적으로 제도를 정비해 나가고 있음을 살펴볼 수 있다.

7. 반면, 우리나라의 경우 4차 산업혁명에 따른 모빌리티 산업의 발달과 함께 기존 제도권에 포함되지 않았던 다양한 공유경제형 이동 서비스가 출현하면서 차량·승차공유 서비스 시장이 점점 확대되고 있는 추세이지만 우버와 같은 개인의 승차공유 서비스는 법적으로 금지되고 있다. 국내에서는 승차공유 서비스를 택시운송서비스의 유사형태 서비스로 판단하여 「여객자동차 운수사업법」을 통해 진입규제가 이루어지고 있다. 2014년 국내에서도 우버가 서비스를 실시하기도 하였으나, 해당 서비스가 「여객자동차 운수사업법」과 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」에 따른 ‘불법 유상운송’에 해당하여 실정법 위반이라는 이유로 이와 같은 서비스를 제공한 자에 대하여 형사처벌까지 한 사례가 있었다. 국내 승차공유 시장은 아직까지도 1960년대에 제정된 「여객자동차 운수사업법」 제81조의 ‘사업용 자동차가 아닌 자동차의 유상운송 행위 및 알선행위 금지’라는 규정에 발이 묶여 있으며, 1994년 규정된 ‘출퇴근 때’의 예외규정도 현재까지 그대로 유지되어 오고 있다. 이에 따라 현재 우리나라에서는 B2C 방식의 차량공유 서비스나 개인·법인 택시와의 제휴를 통하여 모바일 택시 호출 앱으로 운행되는 카카오택시, 우버택시(UberTaxi)와 같은 기존 제도권 하의 서비스만 허용되고 있다.

8. 그럼에도 불구하고 이러한 서비스들이 기존제도의 빈틈 즉, 예외 규정에 근거하여 계속해서 등장하고 있는 탓에 기존 택시업계와의 갈등이 끊임없이 야기되고 있는 실정이다. 우리나라에서도 2015년부터 많은 스타트업들이 다양한 서비스 방식으로 승차공유 서비스를 제공함으로써 소비자들의 지지를 받고 있으나, 기존 택시업계와의 심각한 사회적 갈등과 정부의 규제로 인해 서비스가 중단되거나 출시 단계에서부터 규제에 막혀 시행되지 못하고 있는 상황이다. 특히 카풀과 같은 방식의 승차공유 서비스는 현행법의 예외조항을 활용하여 서비스를 제공하고 있으나, 이 또한 기존 택시업계의 강력한 반발과 규제로 인해 승차공유 서비스 자체

가 국내에서는 제대로 자리 잡지 못하고 있는 상황이다. 한편, 지속되는 갈등으로 택시와 카풀산업의 문제를 해결하기 위해 2018년 11월 ‘사회적대타협기구’가 발족되어 5개월의 협의 끝에 최근 합의안이 도출되었다. 합의내용을 살펴보면, 출퇴근 시간에 한해 제한적인(오전 7시~9시, 오후 6~8시로 허용하되 토요일, 일요일, 공휴일 제외) 카풀 서비스의 도입, 플랫폼 기술을 이용한 택시 서비스, 초고령 운전자의 개인택시 감차, 택시운전기사의 처우개선 및 월급제 시행, 승차거부 근절 등이다. 그러나 이러한 합의는 최근 ‘주 52시간제’ 도입 이후 탄력근무제가 확산되고 있는 가운데 현행법에 따라 출퇴근 시간대에 허용되고 있는 카풀 서비스를 특정 시간대로 규정함으로써 오히려 카풀 서비스를 제한한 것으로 이용자의 선택의 폭을 더 줄이고 기존 규제의 범위를 더욱 넓힌 결과를 가져 온 것으로 보인다. 특히 택시를 잡기 어려운 심야시간에 카풀이 허용되지 않는 점은 국민의 이동 편의를 증가시키기 위한 당초 대타협기구의 취지에 맞지 않는 결론인 것으로 생각된다.

9. 승차공유 플랫폼 서비스는 자가용 자동차, 렌터카, 전세버스 등의 운송수단이라는 유희자원을 활용하여 ICT 플랫폼을 통해 공유경제라는 가치 실현을 그 목적으로 하고 있다. 종전에는 볼 수 없었던 새로운 방식으로 온라인상에서 ‘여객운송’을 매개하는 플랫폼 사업의 형태임에도 불구하고 국내에서는 전통적으로 국가의 공공성 규제가 이루어져온 여객운송사업에 대한 진입규제가 일률적으로 적용되고 있다. 우리나라의 여객운송사업은 이용자인 국민 누구나가 기본권을 실현하는데 있어 보편적으로 필요한 공공재적 성격을 지니고 있으며, 현대생활에 있어 이동을 위한 필수적인 사업이라고 할 수 있다. 따라서 여객운송사업이 가지는 공공재적 성격과 보편적 자원의 공평한 분배실현이라는 요소로 인해 국가의 엄격한 개입을 필요로 하게 된다.

10. 특히 택시운송사업은 여타의 사업과 마찬가지로 이윤추구를 목표로 사업을 행하고 있으나, 국민의 안전을 담보하는 여객운송사업의 공익적 요소로 인해 국가로부터 엄격한 규제를 받는다. 택시운송사업은 「여객자동차 운수사업법」에 의

한 면허(택시운송사업면허, 택시운전면허)를 요건으로 사전진입규제가 이루어지고 있으며, 면허를 취득한 후 택시운송사업을 행함에 있어서도 국민의 안전과 편익을 위하여 강도 높은 의무가 부과되어 국가로부터 사업행위에 대한 규제가 이루어진다는 특성이 있다. 이와 같이 면허를 받은 택시운송사업자는 국가의 수급조정을 통해 상대적으로 독점적인 경영이익을 누릴 수 있게 되고, 국가로부터 공물인 도로 중 일정 구역 내에서의 택시운송영업활동을 보장받음으로써 재정적 지원 등의 특별한 권리와 그에 따른 의무가 부여된다. 즉, 「여객자동차 운수사업법」상 택시운송사업은 일정 구역 내로营业을 제한하고 수요 예측에 기반 하여 그 구역 내 택시의 총량을 통제하는 방식으로 진입규제가 이루어지고 있으며, 이러한 행정청의 권한을 전형적으로 강학상 ‘특허’에 해당한다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

11. 그러나 시장경제질서에서 자유경쟁시스템에 따른 규제완화 및 자율규제화가 강조되고 있는 오늘날에는 과거 특허의 대상이 되었던 택시운송사업이 국가의 고유영역에 속하는 사업이라고 보기만은 어려우며, 개인의 자유영역과 무관하다고 보기도 어렵다. 따라서 택시운송사업을 헌법이 기본적으로 보장하고 있는 직업의 자유 및 영업의 자유영역에 속한다고 보고, 택시운송사업의 제한과 면허에 대해서는 택시운송영업의 자유 및 택시운전이라는 직업의 자유에 대한 회복을 그 내용으로 한다고 보아 재량이 포함된 광의의 허가로 보는 시각을 고려해볼 수 있다. 현행 제도와 같이 여객운송사업은 전통적으로 특허의 대상으로, 일반적인 영업은 허가의 대상으로 이분법적으로 구분하여 획일적인 기준을 적용하기보다는 승차공유 서비스의 실질적 기능에 따라 유형별로 행정행위의 기준을 달리 적용하는 것이 바람직하다고 생각된다.

12. 승차공유 플랫폼 서비스와 같은 기술융합 신규 사업의 경우 법적성격이 명확하게 판단되지 않은 상태에서 이를 기존의 여객자동차 운수사업법상 택시운송서비스의 일종으로 보아 ‘일반인이 누구나’ 자기의 의사에 따라 자동차를 이용한 이동 서비스의 운전기사로서 활동할 수 있는 승차공유 서비스 사업방식에 면허제 기반의 현행 택시운송사업 제도를 일률적으로 적용하는 것은 바람직하지 않다. 승

차공유 서비스의 운영형태가 기존의 여객운송서비스 형태와 같은 오프라인방식이 아닌 모바일 플랫폼을 통해 계약, 결제, 요금결정, 평가운영 등이 이루어지고 있고, 개인 간 승차공유 서비스 형태 외에도 차량대여업체 또는 택시업체와의 제휴를 통해서도 이루어지는 등 다양한 형태의 승차공유 서비스 유형이 확대되고 있는 점을 감안할 때, 자원에 대한 소유적 투자를 요구하는 택시운송사업 관련 규율을 그대로 적용하는 것은 정당화되기 어렵다.

13. ICT를 이용한 새로운 형태의 이동 서비스가 법 규정에 위반된다고 하여 이를 전면적으로 금지하고 있는 지금과 같은 이러한 구조로는 소비자의 욕구나 의견 등이 충분히 반영된 다양한 서비스가 이루어 질 수 없다. 기존의 이동수단의 공백을 채우고 교통문제와 환경문제를 해결하는 등 사회·경제적으로 긍정적인 영향을 주는 서비스라면, 공공의 이익을 위하여 소비자에게 대체 이동 수단을 선택할 수 있는 폭을 넓혀주는 방향이 바람직하다고 생각된다. 오늘날 ICT의 발전에 따라 국민의 생활방식에도 많은 변화가 일어나고 있으며, ICT와 이동 서비스가 결합된 형태의 네트워크 융합 서비스 역시 그 영역을 넓혀가고 있다. 기존의 전통적인 사업시스템과는 다른 이와 같은 혁신적인 서비스는 앞으로도 기존의 사업을 보충하거나 대체할 수 있고, 향후 지속적으로 발전될 가능성에 대해서는 모두가 공감하고 있다. 기술과 혁신이 융합된 이동 서비스 분야의 새로운 수요방식에 ‘공공성’을 이유로 기존의 택시운송사업 관련 규제를 적용하는 것은 한계가 있다고 생각된다. 따라서 네트워크 플랫폼을 통해 이동 서비스를 제공하는 형태를 새로운 사업영역으로 구분하여 인적·물적 요건의 소유를 최소화 하고, 서비스의 실질적인 기능을 대상으로 법적 판단기준을 제정하는 것이 바람직하다.

14. 그러나 현재 우버와 같은 승차공유 서비스를 국내에 바로 적용하기에는 사회적 인식이나, 법 규정, 다양한 이해관계가 얽혀 있어 전반적으로 많은 문제점들을 해결해나가야 한다. 그렇다고 이러한 변화의 상용화를 현재의 제도와 규제로 계속 거부하고 있을 수는 없다. 규제는 하나의 제도이기 때문에 급변하는 기술과 경제 환경에 맞추어 유연하게 변화하기 쉽지 않은 특징을 지니고 있다. 새로운 기술의

출현으로 산업구조 자체가 기존의 규제방식과 양립하기 어렵고, 특히 정보통신이나 방송 등 기술혁신이 급격하게 진행되는 분야에서는 규제개혁의 필요성이 급증하고 있는 가운데 현재상황과 미래상황에 대한 규율 틀의 필요성이 요구되고 있다. 이는 택일의 문제가 아니라 본질적 쟁점을 파악하고 그에 따른 이해관계자들 간의 이해조절이 필요한 부분이다.

15. 승차공유 플랫폼 서비스가 실질적으로 제도권으로 수용되기 위해서는 직접적으로 이해관계를 가지고 있는 기존 택시업계와의 갈등해결이 함께 되어야 한다. 특히 영업권과 생존권을 이유로 승차공유 플랫폼 서비스 수용에 대해 적대적인 입장을 취하고 있는 택시운송사업의 본질적인 문제와 구조적인 문제에 대해 면밀히 분석·검토하여 이를 함께 해결해 나가야할 필요가 있다. 특히 우리나라 택시사업이 지닌 문제점들은 택시업계 자체적으로는 해결되기 힘든 구조이기 때문에 국가차원에서의 택시사업에 대한 규제 완화 및 개혁, 중재와 조정이 절실히 필요하다. 더불어 그동안 규제에 의해 경쟁이 제한되어 있던 기존의 택시산업에 공정경쟁을 도입함으로써 평등한 환경에서 기존의 여객운송사업과 새로운 모빌리티 공유 서비스 사업이 함께 발전되어갈 수 있는 일관성 있는 규율의 집행이 바람직하다. 기존의 명령·지시적, 엄격한 택시관련 규제의 요건을 완화하는 방식뿐만 아니라 기존 규제의 패러다임을 바꾸는 접근방식이 적극 고려되어야 한다. 현재 택시발전 기금조성, 택시월급제, 택시감차, 합승허용, 택시면허 임대, 개인택시면허 보상, 승차공유 차량의 총량을 정부가 조절하면서 기존 택시의 면허를 단계적으로 인수하는 방안 등과 같이 다양한 대안들이 제기되고 있는 가운데 이를 검토하고 집행함에 있어서도 유연성과 선택권이 보장되어야할 것이다. 이에 따라 전반적인 모빌리티 산업의 장단기 전략을 세우고, 일관성 없는 기존의 규제요건들은 제거하여 전반적인 규제완화와 규제감축의 효과를 실현함으로써 기존사업과 새로운 경쟁 서비스 사업에 형평성이 고려된 규율이 이루어질 수 있어야 한다.

16. 이를 해결하기 위해서는 공유경제 모델이 단순히 혁신적인 사업모델에 그치는 것이 아니라 사회·경제적으로 추구해야 할 가치와 본질이 무엇인지 분명한 목

표를 설정하고, 우리 실정에 부합하는 공유경제 모델의 허용범위를 설정해 나가는 것이 중요하다. 특히 ICT와 운송서비스, 개인 간의 거래가 융합된 오늘날의 승차공유 플랫폼 서비스 모델에 과거 자원의 소유를 전제로 한 물적·인적 요건 기준의 허용과 규제 방식을 그대로 적용하기에는 적합하지 않다. 따라서 이를 새로운 여객운송서비스분야로 인정하여 새로운 입법을 통해 다양한 승차공유 플랫폼 서비스 모델들이 포섭될 수 있도록 제도화 하는 것이 바람직하다. 어떠한 형태로든 플랫폼을 이용한 승차공유 서비스를 제공하는 실질을 갖는다면 먼저, 소비자 보호를 위한 보험과 안전, 개인정보보호에 관한 사항과 같이 필수적으로 요구되어야 할 통일된 기준을 설정하고, 이용자(서비스 제공자)에 대한 법적지위 설정과 보호, 독점방지 및 불공정거래와 공정경쟁을 위한 규제 등을 설정해 나가야 할 것이다.

17. 그러나 아직까지 현실적으로 승차공유 플랫폼 서비스에 대한 규율을 국내에 바로 수용하기에는 다양한 사회적 갈등과 기존 규제체계의 전면적인 개정이라는 법규정상의 다양한 문제들을 안고 있고, 실질적으로 승차공유 플랫폼 서비스가 사회·경제적으로 미치는 효과와 가치, 부작용 등의 분석과 진단 데이터가 확보되지 않은 상태에서 이를 도입하는 것은 또 다른 갈등과 문제를 야기할 수 있다. 결국 이에 대한 구체적인 입법마련을 위해서는 충분한 사례 및 데이터 확보를 통한 지속적인 모니터링이 선행되어야한다. 우선에는 현재 논의되고 있는 포괄적 네거티브 규제방식을 승차공유 플랫폼 서비스 분야에 적용한다든지, 한정된 시간대나, 한정된 지역, 횟수제한과 같은 방법으로 시범사업 및 실험사업을 실시하여 해당 기간 동안에 시장과 소비자의 동향, 제기되는 문제점 등에 대한 데이터를 확보하고, 지속적인 모니터링을 통해 이를 검증해나가면서 기존업계와의 협력과 연계를 통해 우선적으로 허용 가능한 범위부터 규제를 완화해 나가고, 지속적으로 이를 보완·발전 시켜나가는 방향을 생각해볼 수 있다. 이렇게 축적된 데이터를 기반으로 기존의 여객자동차 운수사업법을 개정해 나가거나 특별법을 신설하여 보다 세분화된 유형에 따른 탄력적 규제가 이루어질 수 있도록 우리나라 교통실정에 적합한 입법을 도출해 나가는 것이 바람직하다.

18. 구체적인 방향으로서는 지원과 육성의 관점에서 포괄적 네거티브 규제로의 입법전환이나, 규제 샌드박스 제도의 활용, 시범사업 및 실험사업의 실시, 기존법률의 개정 또는 특별법 신설하는 방안, 나아가 자율규제의 방안도 고려해볼 수 있다. 이를 위해서는 현재의 차량·승차공유 서비스 모델에 대한 세부적인 유형화를 통해 이를 면밀히 분석하고, 공익적 측면, 공급자 측면, 이용자 측면, 기술적 측면 등의 다방면에서의 고려 하에 단계적으로 대안을 모색해 나가야 한다. 소유적 투자가 사업의 허용요건으로 규정되어 왔던 기존의 여객운송사업과 달리 개인의 자원 공유를 목적으로 자기주도적 영업활동을 하고자 하는 승차공유 서비스 모델과 같은 영역을 새로운 사업분야로 설정하여 새로운 방식으로 규율하는 것이 바람직하다. 승차공유 서비스 관련 사업에 대해 ‘ICT 플랫폼 기반 여객자동차 운송네트워크 중개업’, ‘ICT 플랫폼 운송 중개업’, ‘ICT 플랫폼 기반 수요응답형 운송서비스 중개업’ 등과 같은 영역을 신설하여 일정수준의 공익적 요건을 갖추게 하고, 이동 공유 서비스의 실질 및 형태를 가진다면 일단 이를 허용하고 유형적 세분화에 따라 이를 준수하는 방식에서 요건과 조건, 효과를 달리 주는 방향이어야 한다. 유형화를 통하여 기존업계와의 상호 협력과 연계를 통해 해결해 나갈 수 있는 범위부터 규제를 완화하고, 사회와 국민이 이에 적응하고 시스템이 안정화 된다면 부분적 또는 제한적으로 규제의 경직성을 완화시켜 나가면서 향후에는 이동수단에 대한 국민의 자율적 결정권이 보장될 수 있도록 규제를 폐지하거나 법제가 새롭게 재편되는 방향으로 발전되어야 할 것이다.

19. 현재 ICT의 활용을 통한 플랫폼 경제와 공유경제의 개념이 도입된 새로운 모빌리티 서비스들은 여전히 불법과 합법의 경계에서 성장하지 못하고 있다. 그동안 스타트업들의 승차공유 서비스가 지속적으로 출시되어 기존 업계와의 갈등을 이어왔음에도 불구하고 정부와 기존 업계는 이들과의 진지한 합의나 제도개선 해결안을 마련하지 못한 채 시간을 허비해 왔다. 이와 같은 현상이 지속된다면 기존의 공급자 중심의 획일적인 서비스체계는 여전히 변화되지 못할 것이며, 소비자에게 편익을 가져다주는 새로운 기술과 서비스들은 여전히 발전되지 못한 채 정체될 것이다. 특히 ICT 기반의 공유경제형 이동 서비스 모델들은 사회적 자원의 효

을적 활용과 새롭고 창의적인 산업창출이라는 면에서 잠재적 가치를 가지고 있어 기존의 산업과 유연하게 결합하여 잘 활용될 수 있다면 충분히 효율적인 운행방식의 공유경제형 이동 서비스가 제공될 수 있을 것으로 전망된다. 또한 승차공유 서비스 모델이 현재도 지속적으로 새로운 융합기술을 기반으로 다양한 서비스 형태로 발전되고 있다는 점을 감안 할 때, 미래 신산업 기술융합 모빌리티 공유 서비스모델에 대한 대비도 하루빨리 이루어져야 한다.

20. 헌법은 인간으로서의 존엄과 가치를 기본권의 핵심적인 내용으로 국가에게 기본권을 보장할 의무를 지우고 있으며, 이에 따라 경제질서, 사회보장, 공공복리의 증진을 위하여 노력할 의무를 규정하고 있다. 이에 따라 국가는 새로운 서비스에 대한 국민의 요구를 적극 반영하여 혁신적 경제활동을 장려하면서 균형 있는 국민경제성장을 창출하고 유지하여야 할 입장과 동시에 새로운 혁신이 기존의 법제와 충돌하면서 생기는 이해관계의 조절, 위험성 예방, 규제의 적용이라는 상반된 선택의 길에 놓인다. 제4차 산업혁명이라는 현상 하에 오늘날 사회 전반에서는 새로운 기술발전에 따른 새로운 현상이 끊임없이 일어나고, 이에 따라 수많은 이해갈등이 일어나고 있다. 이를 중재·조정하여 발전시켜 나가는 일은 법의 중요한 역할이다. 그러나 시대착오적인 법과 기존 산업을 일방적으로 보호하려는 법은 정당화되기 어렵고, 결국 사라질 수밖에 없다. 외견상으로는 새로운 혁신이 기존 사업자의 영역을 침탈하는 것처럼 보일 수 있으나, 이는 기술 발달로 인해 기존의 시장체계와는 달리 새롭게 발전되어가는 영역이라는 점을 인지해야 한다. 승차공유 서비스와 같은 새로운 서비스 모델들이 기존의 택시나 버스와 같은 교통서비스를 완전히 대체하려는 것이 아니라 소비자의 요구와 필요에 따라 보다 다양한 선택이 가능하도록 하는 새로운 영역으로 인식하는 것이 중요하다.

21. 이와 같은 상황에서 이제는 국가적 차원의 대응방안 모색이 필요한 시점이라고 생각된다. 공유경제 서비스 모델이 단순히 혁신적인 비즈니스 모델에 그치지 않고 경제·사회적으로 추구해야 할 가치가 무엇인지에 대해 분명히 할 필요가 있으며, 새로운 현상과 새로운 기술발전의 활성화를 위한 새로운 시각과 법적 접근

이 무엇보다 필요하다. 이에 국가는 장·단기적 측면에서 국민에게 혜택을 부여하는 새로운 형태의 사업을 개발하고 창출할 수 있는 여건과 환경을 조성하려는 미시적 노력과 현실상황을 정확히 반영할 수 있는 법제도 마련을 위한 거시적인 노력을 함께 달성할 수 있어야 한다. 중요한 점은 미래기술융합에 따른 새로운 현상에 대응 가능하고, 새로운 가치실현을 위한 법제도의 방향으로 가되, 디지털화(Digitalization) 및 모바일화(Mobilization)로의 변화에서 소외되는 계층이 없이 국민 누구나가 최소한의 안정된 삶의 질을 누릴 수 있도록 보편적 복지가 실현될 수 있는 제도 접근으로 이루어져야 한다는 것이다. 제4차 산업혁명이라는 현상 하에 오늘날 사회 전반에서는 새로운 기술발전에 따른 새로운 현상이 끊임없이 일어나고 있으며, 이에 따라 수많은 이해갈등이 일어나고 있는 상황 속에서 기존 사업과 미래사업 모두가 최적의 실효성을 달성하기 위해서는 다양한 분야 간의 이해조절과 협력, 연계와 조화를 통한 실질적이고 지속적인 데이터 관리와 연구가 무엇보다 필수적으로 이루어져야 할 것이다.

II. 제언

승차공유 서비스를 둘러싼 택시업계와의 사회적 갈등이 지속되면서 ‘카풀-택시 사회적 대타협’ 합의안을 발표한지 세 달이 지났음에도 불구하고 여전히 불법논란은 계속되고 있다. 출퇴근 시간을 제한하는 형태의 승차공유 서비스 허용, 플랫폼 택시의 도입 등을 포함한 합의안이 도출되었으나, 이와 같은 합의안은 여전히 기존 법제의 예외 규정 내에서의 허용이라는 점에서 국민의 이동 편익을 향상시키기 위한 당초 대타협기구의 취지에 맞지 않는 결론이다. 또한 합의안에 따른 구체적인 정책이나 이행이 제대로 이루어지지 않고 있는 상황에서 여전히 새로운 형태의 서비스가 계속해서 출현함에 따라 사회적 갈등은 날로 커져가고 있는 실정이다.

지속되는 갈등 상황 속에서 현대국가의 공법, 특히 행정법이 지향하여야 할 방향은 무엇인가에 대한 질문을 시작으로 본 연구를 시작하였다. 행정법은 헌법의

가치를 구현하는 구체화법으로서 이해조절적 헌법원리가 적용된다. 이에 대한 법적 판단은 오늘날에 있어서는 법적 형식논리만으로 이루어져서는 안 되고, 현상의 실체적 사실관계와 그것이 영향을 미치는 사회적·정치적·경제적 제반 맥락에 대한 이해를 통해 현실적인 상황을 적극 반영하여야 한다. 수많은 이해갈등이 일어나고 있는 현대사회 속에서 그 이해의 충돌을 조율하거나 해결하는 일은 행정법의 중요한 역할이다.

현재 승차공유 서비스를 둘러싼 논란의 핵심은 결국 공익과 개별 주체들 간의 이익갈등 문제이다. 따라서 이와 같은 이익갈등 현상을 규제함에 있어서는 다양한 주체들 상호간의 권리와 이익실현, 이해갈등을 조절·조화시키면서 공동의 가치창출을 위한 행정목표를 추구해 나가는 것이 필요하다. 특히 중요한 것은 공유경제 서비스를 규제하는 과정에서는 빈번하게 발생하는 다양한 공익과 사익, 공익과 공익, 사익과 사익 및 이들 상호간의 복합적이고 중첩적인 갈등과 충돌을 어떻게 조절하여 균형을 잡아 나갈 것인가가 중요한 쟁점이다. 이를 해결함에 있어서는 그것이 허용되는지 금지되는지에 대한 태도의 문제로 접근하기 보다는 국민의 안전과 인간다운 생활, 사회·경제적 위험, 공공의 이익 등 다방면에서의 분석과 검토가 필요하다.

제4차 산업혁명 등의 구호가 무성함에도 불구하고 아직까지 교통 영역에서의 모빌리티 혁신을 이루지 못하고 있는 우리의 현실에서 기존 규제에 얽매이지 않는 창조적인 생태계가 조성되기 위해서는 새로운 융합기술과 신산업의 변화속도를 따라가지 못하는 기존의 정체된 규율은 반드시 변화되어야 한다. 이는 단순히 새로운 공유경제 서비스 모델의 도입여부나 제도적 정비에 대한 필요를 넘어 대중교통 및 교통 전반의 효율화를 도모하기 위한 관점에서 변화되어야 한다.

소비자들로부터 모빌리티 서비스의 변화 요구가 필수가 되어버린 오늘날에는 새로운 사업과 기존의 사업이 공존하고, 또 공존해야 할 수 밖에 없는 상황인 만큼 이를 둘러싼 갈등해결과 조정, 규제와 입법문제는 향후에도 중요한 과제로써 지속적으로 논의되고 연구되어야 할 부분이라고 여겨진다. 특히 앞서 과도기를 겪은 외국의 판단과 사례들을 지속적으로 검토하여 우리나라에 적합한 규율방향을 도출해 나가는 작업은 매우 중요할 것으로 생각되어지므로 이에 대해 앞으로도

끊임없는 연구노력을 다하고자 한다.

참 고 문 헌

I. 국내 문헌

1. 단행본

- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010.
- 김경철, 「도시철도론」, 노해출판사, 2009.
- 김대호 (a), 「4차 산업혁명」, 커뮤니케이션북스, 2016.
- (b), 「공유경제」, 커뮤니케이션북스, 2018.
- 김재한, 김대진, 김종욱, 안도경, 윤홍근, 이성규, 한정훈, 「공공선택」, 박영사, 2012.
- 김중권, 「김중권의 행정법」, 법문사, 2019.
- 김용우, 「정부규제와 규제행정」, 대영문화사, 2010.
- 김유환 (a), 「현대 행정법강의」, 법문사, 2017.
- (b), 「행정법과 규제정책」, 삼원사, 2017.
- 김형택, 「O2O를 넘어서 온디맨드로」, e비즈북스, 2016.
- 문영준, 「자율주행 혁명: 이동의 자유」, 크라운출판사, 2019.
- 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2018.
- 박세일, 「법경제학」, 박영사, 2006.
- 배용수, 「규제정책론」, 대영문화사, 2013.
- 산업연구원, 「공유경제 활성화를 통한 서비스업 성장전략」, 생각원표 휴먼컬처아리랑, 2017.
- 서이중, 「지식정보사회의 이론과 실제」, 서울대학교출판부, 2001.
- 선정원, 「규제개혁과 정부책임」, 대영문화사, 2017.
- 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2016.

아룬 순다라라잔, 이은주 옮김, 「4차 산업혁명시대의 공유경제」, 교보문고, 2018.

오바라 가즈히로, 황혜숙 옮김, 「플랫폼이다: 세상을 바꾸는 새로운 원리」, 한스미디어, 2016.

오이씨(oec), 공유서울, 「공유경제 시작학교」, 공유허브, 2013.

유석진, 김인영, 송위진, 심상민, 한영빈, 홍성걸, 홍동표, 윤석만, 윤진효, 「정보화시대의 신성장국가론」, 나남, 2006.

유창주, 「공유야 놀자! 공유도시와 서울의 미래」, 서울연구원, 2015.

유효상, 「4차산업혁명 시대의 벼락 부자들」, 클라우드나인, 2017.

윤명선, 「인터넷 시대의 헌법학」, 대명출판사, 2010.

윤상진, 「플랫폼이란 무엇인가」, 한빛비즈, 2012.

이원우, 「경제규제법론」, 홍문사, 2010.

이준구, 이창용, 「경제학원론」 법문사, 2010.

이항영, 백선아, 「대한민국 토탈 트렌드 2017」, 예문, 2016.

전광석, 「한국헌법론」, 집현재, 2018.

제러미 리프킨, 이희재 옮김, 「소유의 종말」, 민음사, 2014.

제러미 리프킨, 안진환 옮김, 「한계비용 제로 사회」, 민음사, 2014.

차두원, 진영현, 「초연결시대, 공유경제와 사물인터넷의 미래」, 한스미디어, 2015.

최광, 권선주, 박완규, 「공공경제학」, 박영사, 2010.

최병선, 「정부규제론」, 법문사, 2006.

최송화, 이원우, 「독일경제행정법」, 법문사, 1996.

하명호, 「행정법」, 박영사, 2019.

하연섭, 「위험사회와 국가정책」, 박영사, 2015.

한주성, 「교통지리학의 이해」, 한울아카데미, 2010.

허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2017.

홍승진, 「미국의 행정입법과 규제개혁」, 한국법제연구원, 2009.

홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사, 2017.

KOTRA(대한무역투자진흥공사), 「2015 한국을 뒤흔들 12가지 트렌드」, 알키,
2014.

2. 논 문

강병준, “공유경제 시스템의 사회적 기업 적용 연구”, 한국정책학회 동계학술대
회자료집, 한국정책학회, 2012.

고윤승, “ICT발달에 따른 공유경제에 대한 소고”, e-비즈니스 연구 제15권 제6
호, 2014.

계인국, “규제개혁과 행정법 -규제완화와 혁신, 규제전략-”, 공법연구 제44집
제1호, 한국공법학회, 2015.

김도승, 전주열, “규제프리존의 공법적 함의와 정당화요소”, 정보법학 제20권
제2호, 한국정보법학회, 2016.

김병오 (a), “우버택시와 적합성에 대한 연구”, 법학연구 제46집, 전북대학교 법
학연구소, 2015.

—— (b), “우버택시와 면허제도에 대한 연구”, 기업법연구 제32권 제1호, 한
국기업법학회, 2018.

김유환, “과학기술규제의 특성과 규제거버넌스(Governance)의 재구성”, 행정법
연구 제47호, 행정법이론실무학회, 2016.

김정임, “여객운송사업에 대한 공법적 연구 -진입규제와 운송요금규제를 중심
으로-, 중앙대학교 법학박사학위논문, 2012.

김재광, “규제재설계에 따른 행정작용법적 함의 -포괄적 네거티브 규제체계를
중심으로-”, 법학논총 제38권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2018.

김재호, 김권일, “지능정보사회에서의 규제”, 토지공법연구, 제79집, 한국토지공
법학회, 2017.

김종호, “사회적 기업 개념의 점주화에 대한 법적 담론”, 법학논고 제47권, 경
북대학교 법학연구원, 2014.

- 김태오 (a), “현대적 재산권의 본질과 한계에 관한 연구 -공법상 권리의 재산권성을 중심으로-”, 서울대학교 법학박사 학위논문, 2011.
- (b), “기술발전과 규율공백, 그리고 행정법의 대응에 대한 시론적 고찰 -정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법(소위 ICT 특별법)상 임시허가제도를 중심으로-”, 행정법연구, 제38호, 한국행정법학회, 2014.
- (c), “제4차 산업혁명의 견인을 위한 규제패러다임 모색: 한국의 규제패러다임을 중심으로”, 경제규제와 법 제10권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2017.
- 김태호, “과학기술 혁신과 시장진입규제 -신산업 분야 규제개선 논의의 비판적 수용론을 곁하여-”, 경제규제와 법 제10권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2017.
- 문상일, “택시앱 O2O시장 소비자보호를 위한 법제개선방안”, 경제법연구 제16권 제3호, 한국경제법학회, 2017.
- 박균성 (a), “규제형평제도 도입의 법적 문제와 과제”, 토지공법연구 제51집, 한국토지공법학회, 2010.
- (b), “획일규제에서 형평규제로의 변화 모색”, 공법연구 제43집 제4호, 한국공법학회, 2015.
- 박준식, 문지혜, “카셰어링 서비스의 수요추정 및 도입효과 분석”, 교통연구 제20권 제2호, 한국교통연구원, 2013.
- 박제연, “기술혁신으로 인한 새로운 서비스 규제방안 -우버의 사례를 중심으로-”, 법과 기술 제13권 제4호, 서울대학교 기술과법센터, 2017.
- 박치완, “4차 산업혁명에서 4차 공유혁명으로”, 동서철학연구 제87호, 한국동서철학회, 2018.
- 변현수, “우버의 등장에 대한 각국의 현황과 시사점”, 교통 기술과 정책 제11권 제6호, 대한교통학회, 2014.
- 설민수, “승차공유 앱에 대한 택시관련 규제체계의 대응과 수용 가능성: 미국과의 비교를 중심으로”, 입법과 정책 제11권 제1호, 국회입법조사처,

2019.

- 송승현, “우버 엑스(Uber X) 시행의 타당성”, IT와 법 연구 제14집, 경북대학교 IT와 법 연구소, 2017.
- 송운강, 박용숙, “공유경제(Sharing Economy)의 규제방법 모색을 위한 시론적 연구”, 강원법학 제55권, 강원대학교 비교법학연구소, 2018.
- 신동현, “자율주행 자동차 운행의 법적 문제에 관한 시론”, 과학기술법연구 제22집 제3호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2016.
- 심영섭, “창의와 융합 활성화를 위한 규제개혁 방향”, 규제연구 제22권 특집호, 한국규제학회, 2013.
- 심재한, “Sharing Economy와 법”, 경제법연구 제36권, 한국경제법학회, 2017.
- 안수현, “금융분야에서의 규제샌드박스(regulatory sandbox)도입과 법적 과제 : 「금융혁신지원특별법(안)」을 소재로”, 상사판례연구 제31권 제3호, 한국상사판례학회, 2018.
- 양천수, “법적 안정성과 해석: 이른바 '아름다운 판결'을 예로 하여”, 법학논총 제28권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2015.
- 옥동석, “공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석”, 규제연구 제19권 제1호, 한국경제연구원, 2010.
- 왕승혜, “경제행정법상 자율규제에 관한 연구: EU·프랑스·한국 식품법제의 비교를 중심으로”, 서울대학교 법학박사학위논문, 2014.
- 윤상필, 임지훈, 권현영, “규제기관의 우버화”, 경제규제와 법 제9권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2016.
- 윤승영, “여객 운송중개 플랫폼 규제의 비교법적 고찰: 소비자보호의 관점에서”, 상사법연구 제37권 제4호, 한국상사법학회, 2019.
- 윤혜선 (a), “리스크규제에 관한 공법적 연구”, 서울대학교 법학박사학위논문, 2009.
- (b), “신기술의 규제에 대한 몇 가지 고찰”, 경제규제와 법 제10권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2017.
- 이광호, “ICT 융합산업 육성을 위한 규제개선 정책방안”, 규제연구 제25권 특

- 집호, 한국규제학회, 2016.
- 이다혜, “공유경제의 노동법적 쟁점 -미국에서의 근로자성 판단 논의를 중심으로-”, 노동법연구 제42권, 서울대학교 노동법연구회, 2017.
- 이병준, “새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 규제 방식에 관한 연구”, 유통법연구, 한국유통법학회, 제4권 제2호, 2017.
- 이성엽, “공유경제에 대한 정부규제의 필요성 -차량 및 숙박 공유를 중심으로-”, 행정법연구 제44호, 행정법이론실무학회, 2016.
- 이원우 (a), “규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스, 한국법학원, 2008.
- (b), “혁신과 규제 :상호 갈등관계의 법적 구조와 갈등해소를 위한 법리와 법적 수단”, 경제규제와 법 제9권 제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2016.
- 이혁우, “4차 산업혁명 시대 규제개혁의 방향”, 한국정책분석평가학회 2018년 추계학술대회 발표논문집, 한국정책분석평가학회, 2018.
- 이희정, “커뮤니케이션 기술의 발전과 디지털 플랫폼 규제”, 행정법연구 제49권, 행정법이론실무학회, 2017.
- 정남철, “생존배려영역에서의 민관협력과 공법적 문제”, 환경법연구 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010,
- 정순섭, “원칙중심규제의 논리와 한계”, 상사판례연구 제22권 제1호, 한국상사판례학회, 2009.
- 정준화, “ICT 융합에 대한 신속처리 및 임시허가 제도의 현황과 쟁점”, 법학연구 제26권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2016.
- 정준현, “정보통신융합법상 임시허가제에 관한 법적 문제 소고”, 법학논총 제39권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2015.
- 정진명, “플랫폼을 이용한 전자거래의 법률문제”, 비교사법 제24권 제4호, 한국비교사법학회, 2017.
- 진도왕, “차량공유사업(Car-Sharing Business)과 여객자동차운수사업법 제81조: 공유경제와 소비자보호의 관점에서”, 홍익법학 제17권 제4호, 홍익대

- 학교 법학연구소, 2016.
- 진장원, “공유경제시대와 공유교통”, 한국공간환경학회 학술대회 논문집, 한국공간환경학회, 2016.
- 최성락, 이해영, 서재호, “한국 자율규제의 특성에 관한 연구: 자율규제 유형화를 중심으로”, 한국공공관리학보, 제21권 제4호, 한국공공관리학회, 2007.
- 최승원 (a), “사이버 스페이스에서의 개인과 국가”, 공법연구 제28권 제4호, 한국공법학회, 2000.
- (b), “전자정부법의 기초”, 법학논집, 이화여자대학교 법학연구소, 제9권 제2호, 2005.
- (c), “행정법과 공익 -이해조절법적 행정법으로-”, 행정법연구 제15호, 행정법이론실무학회, 2006.
- (d), “전자정부의 법적 기본틀”, 행정법연구 제18호, 행정법이론실무학회, 2007.
- 최승필, “규제완화에 대한 법적 고찰 -인·허가 및 신고, 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로-”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011.
- 최영규, “영업허가의 개념과 범위”, 공법연구 제21집, 한국공법학회, 1993.
- 최진우, “공유경제의 등장과 규제 이슈”, 한국정보법학회 2014년 9월 추계 정기세미나 발표자료, 한국정보법학회, 2014. 9. 27.
- 최철호, “행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구”, 법학논총 제23집, 숭실대학교 법학연구소, 2010.
- 카렌 영, 이범수, 윤혜선, “법, 규제 그리고 기술혁신의 긴장관계: 영국 경험에서 도출한 최근 사례를 중심으로”, 경제규제와 법 제9권제2호, 서울대학교 공익산업법센터, 2016.
- 하명호, “헌법재판과 행정법이론 -진입규제 수단으로서 허가·특허를 글감으로-”, 공법연구 제45집 제2호, 한국공법학회, 2016.
- 황창근, “ICT특별법의 제정 의의와 발전 과제”, 토지공법연구 제64집, 한국토지

- 공법학회, 2014,
- 홍석한, “국가역할의 변화에 따른 규제된 자율규제에 관한 연구”, 성균관대학교 법학박사학위논문, 2008.
- Xiong Bing-Wan, Guk Jeong-Hoon, “O2O승차서비스에 대한 중국의 법적 규제 연구”, 중국법연구 제27집, 한중법학회, 2016.

3. 보고서 등

- 강상욱, 「외국의 택시제도 운영사례와 시사점」, 한국교통연구원 수시연구 2013-05, 한국교통연구원, 2013.
- 강상욱, 서영욱, 이민호, 「우버의 출현과 택시시장의 변화 -시장의 교란자인가, 새로운 서비스 모델인가-」, 한국교통연구원 수시연구보고서, 한국교통연구원, 2015.
- 강상욱, Naoyuki Tomari, 「한국과 일본의 택시정책 비교 연구: 서울과 동경도 사례를 중심으로」, 한국교통연구원, 2015.
- 고영미, 「핀테크 활성화를 위한 규제 샌드박스의 도입 방안 연구」, 법제연구 제53호, 한국법제연구원, 2017.
- 국토교통부, 한국교통연구원, 「승용차 공유이용이 교통수요에 미치는 영향」, 한국교통연구원, 2014.
- 권애라, 「IT 비즈니스 발전에 따른 공유경제 성장전망 및 시사점」, KDB산업은행 산업이슈, 2013.
- 계인국, 「규제개혁과 사법심사에 관한 연구」, 사법정책연구원, 2017.
- 기획재정부, 「제5차 경제활력대책회의 겸 2019년 제2차 경제관계장관회의」, ‘공유경제 활성화 방안’, 기획재정부 보도자료, 2019.
- 길현종, 박제성, 김수영, 박은정, 이다혜, 「공유경제와 고용관계」, 연구보고서 2016-07, 한국노동연구원, 2016.
- 김규연, 「중국 공유경제의 급성장 배경과 시사점」, Weekly KDB Report,

KDB산업은행, 2017.

김대건, 「O2O(Online-To-Offline) 동향과 시사점」, 정보통신방송정책 제26권 제22호, 정보통신정책연구원, 2014.

김동수, 「제4차 산업혁명 시대의 중국의 산업정책」, 산업연구원, 2018.

김석관, 최병삼, 양희태, 장필성, 손수정, 장병열, 이제영, 김승현, 이다은, 김단비, 송성수, 「4차 산업혁명의 기술 동인과 산업 파급 전망」, 정책연구, 과학기술정책연구원, 2017.

김수한, 「자전거·금융·의료까지 공유경제 시장 급속 성장 “지속적 지원할 것” … 中 정부 장려 정책 기조 명확히」, Chindia Plus 125권, 포스코경영연구원, 2018.

김승길, 「IT 기반의 새로운 비즈니스 모델, 공유경제 사례를 통해 본 시사점」, 울산발전 Vol.49, 울산발전연구원, 2015.

김예지, 김애선, 주장진, 윤예지, 신영섭, 조명철, 이민화, 조산구, 「공유 플랫폼 경제로 가는 길」, 포럼보고서(43), 창조경제연구회(KCERN), 2018.

김점산, 지우석, 강상준, 「공유경제의 미래와 성공조건」, 이슈&진단(134), 경기연구원, 2014.

김정임, 「카셰어링 서비스 최근동향과 국내외 사례」, 한국환경산업기술원, 2014.

김형균, 오재환, 「도시재생 소프트전략으로서 공유경제 적용방안」, 부산발전연구원, 2013.

나승권, 김은미, 최은혜, 「국제사회의 공유경제 추진현황과 시사점」, 대외경제정책연구원, 2017.

박문수, 김천곤, 고대영, 이동희, 이순학, 「공유경제 활성화를 통한 서비스업 성장전략」, 산업연구원, 2016.

반정화, 박윤정, 「서울시 공유경제 활성화 방안」, 서울연구원, 2015.

박종훈, 「공유지의 비극을 초래하고 있는 공유경제 서비스들」, 주간기술동향 제1681호, 정보통신기술진흥센터, 2015.

박준식, 박지홍, 「카셰어링 서비스가 교통수요와 택시에 미치는 영향」, 교통

- 연구 제22권 제2호, 한국교통연구원, 2015.
- 박지홍, 「교통분야 신산업과 규제완화」, 월간교통 Vol.2016 No.5, 한국교통연구원, 2016.
- 사공목, 주대영, 「일본의 4차산업혁명 대응 실태와 정책방향」, 산업연구원, 2016.
- 성영조, 김군수, 김을식, 민병길, 송승현, 한영숙, 「경기도 공유경제 활성화 방안」, 정책연구 2016-70, 경기연구원, 2016.
- 손상영, 김사혁, 「공유경제 비즈니스 모델과 새로운 경제 규범」, 정책연구 15-29, 정보통신정책연구원, 2015.
- 손종구, 「카셰어링, 공유경제 관심 속 시장 규모 지속적 증가」, KISTI 마켓리포트, 한국과학기술정보연구원, 2017.
- 송순영, 「공유경제 서비스와 소비자 권익증진 방안 연구」, 정책연구 15-08, 한국소비자원, 2015.
- 송제룡, 김현주, 박주환, 「택시총량 운영제도의 문제점 및 개선방안 연구」, 정책연구 2016-75, 경기연구원, 2016.
- 송태원, 「공유경제를 통한 혁신과 규제에 관한 일 고찰: 법경제학적 접근을 중심으로」, 법제논단, 법제처, 2015.
- 오재학, 박준식, 김거중, 「공유기반 교통시스템 구상」, 한국교통연구원, 2011.
- 안기정, 신성일, 「서울지역 택시총량제 계획 수립 및 운영방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2009.
- 안기정, 「서울시 택시 이용 및 운행 실태와 개선방안」, 서울연구원 정책리포트 186, 서울연구원, 2015.
- 이강배, 최형림, 홍순구, 조민제, 「중소기업 경쟁력 강화를 위한 기업 간 공유경제 모델 개발」, Entrue Journal of Information Technology 제14권 제1호, (주)엘지씨엔에스, 2015.
- 이수일, 「공유경제 관련 제도개선방안 연구」, 한국개발연구원, 2015.
- 이현숙, 「양회(兩會)를 통해 살펴본 중국의 4차 산업 정책동향」, 융합Weekly

- TIP 제64호, 융합연구정책센터, 2017.
- 장원재, 박준식, 「공유경제시대의 교통체계 기본구상」, 한국교통연구원 기본연구보고서, 한국교통연구원, 2015.
- 장윤배 외, 「공유도시 이론과 실현방안」, 경기연구원, 2016.
- 정보통신기술진흥센터, 「주요 선진국의 제4차 산업혁명 정책동향」, 해외 ICT R&D정책동향 2016-04호, 2016.
- 조규석, 「신교통운송서비스 출현과 운수산업의 발전방안」, 월간교통 Vol.2016 No.5, 한국교통연구원, 2016.
- 최계영, 「4차 산업혁명 시대의 변화상과 정책 시사점」, 정보통신정책연구원, 2016.
- 최승필, 김대인, 임현, 「신성장분야 규제법제개선연구(I) 제3편 제4차 산업혁명에 따른 규제체제 및 거버넌스 개편 -행정법이론을 중심으로 한 접근-」, 한국법제연구원, 2017.
- 최유성, 안혁근, 「공유경제 유형에 따른 규제개혁 대응전략」, KIPA연구보고서, 한국행정연구원, 2018.
- 최해옥, 「규제 샌드박스(Regulatory Sandbox) 정책 동향 및 시사점」, 동향과 이슈 제33호, 과학기술정책연구원, 2017.
- 클라우드산업연구소, 「새로운 대한민국을 꿈꾸는 기업들을 통해 살펴본 공유경제」, “서울, 공유경제를 만나다” 기념연구보고서, 2013.
- 홍다희, 박경아, 「스마트 모빌리티 기반의 미래 교통서비스 구축방안」, 연구총서 2011-20, 한국교통연구원, 2011.
- 황기연, 전효정, 「교통부문에서 공유경제의 실험 -카셰어링을 중심으로-」, 교통연구 제21권제1호, 한국교통연구원, 2014.
- 황재훈, 「공유경제의 갈등과 타협: 프랑스 사회의 우버와 택시」, 국제노동브리프 제15권 제4호, 한국노동연구원, 2017.
- 황영모, 이인우, 오윤덕, 신동훈, 「전라북도 공유경제 도입방안 연구」, 전북연구원, 2015.
- 현대경제연구원, 「독일의 창조경제:Industry 4.0의 내용과 시사점」, 2013.

KB금융지주경영연구소, 「O2O거래의 개념 및 관련 논란의 이해」, KB지식비
타민 제15-3호, 2015.

4. 기타

공유광주, <http://www.sharegj.kr/app/main/index>
공유대전, <http://daejeonshare.kr/>
공유수원, <http://www.suwon.go.kr/web/shareSuwon/index.do>.
공유경제부산, <http://www.sharebusan.kr/bepa/main.php>
공유허브, <http://sharehub.kr/>
국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>
국토교통부, <http://www.molit.go.kr/portal.do>
국토교통부 통계누리, <http://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>
경기연구원, <http://www.gri.re.kr/>
대외경제정책연구원, <http://www.kiep.go.kr/>
딜카, www.deliverycar.co.kr
산업연구원, www.kiet.re.kr
서울연구원, www.si.re.kr
서울특별시 교통, <http://news.seoul.go.kr/traffic/>
우버(Uber), <https://www.uber.com/ko-KR/>
의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>
전국택시운송사업조합연합회, <http://taxi.or.kr/index.php>
전북연구원, <http://www.jthink.kr/>
정보통신정책연구원, www.kisdi.re.kr
종합법률정보, <https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intesrch/sjo022.do>
차차, <https://www.chachacreation.co.kr/>
카카오모빌리티, <http://www.kakaomobility.com/>
카카오T, <http://service.kakaomobility.com/kakaot/index.html>

콜버스, <https://www.callbus.com/>

타다, <https://tadatada.com/#top>

풀러스, <https://www.poolus.kr/>

한국개발연구원, www.kdi.re.kr

한국교통연구원, www.koti.re.kr

한국정보통신기술협회, <http://www.tta.or.kr/>

헌법재판소, <https://www.ccourt.go.kr/cckhome/kor/main/index.do>

ICT 규제샌드박스, www.sandbox.or.kr

II. 국외 문헌

1. 단행본

- Brad Stone, 「The upstarts : how Uber, Airbnb, and the killer companies of the new Silicon Valley are changing the world」, New York, NY : Little, Brown and Company, 2017.
- Brett Goldstein, Lauren Dyson, 「Beyond Transparency: Open Data and the Future of Civic Innovation」, Code for America Press, 2013.
- Jeremy Rifkin (a), 「The age of access : the new culture of hypercapitalism, where all of life is a paid-for experience」, New York : Jeremy P. Tarcher, Inc., a member of Penguin Putnam Inc., 2000.
- (b), 「The zero marginal cost society : the internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism」, New York : Palgrave Macmillan, 2014.
- Lawrence Lessig, 「Remix : making art and commerce thrive in the hybrid economy」, New York : Penguin Press, 2008.
- Lisa Gansky, 「The mesh : why the future of business is sharing」, New York : Portfolio Penguin, 2010.
- Lorna Gold, 「New financial horizons : the emergence of an economy of communion」, New City Press, 2010.
- Mitnick, Barry M., 「The political economy of regulation: creating, designing, and removing」, New York: Columbia University Press, 1980.
- Rachel Botsman, Roo Rogers, 「What's mine is yours : the rise of collaborative consumption」, New York : Harper Business, 2010.

2. 논문 및 보고서 등

- Andrea Bolton, Regulating Ride-Share Apps: A Study On Tailored Reregulation Regarding Transportation Network Companies, Benefitting Both Consumers And Drivers, 46 Cumb. L. Rev. 137, 2015-2016.
- Abbey Stemler, The Myth of the Sharing Economy and its Implications for Regulating Innovation, Emory Law Journal. Vol. 67, No. 2, 2017.
- Bricka, Stacey, Todd Carlson, Tina Geiselbrecht, Kristi Miller, Maarit Moran, Shared Mobility Programs, Texas Department of Transportation, 2015.
- California Department of Insurance California Public Utilities Commission, Joint Study of Transportation Network Company (TNC) Insurance Coverage Requirements in California, December 31, 2017.
- Chenguo Zhang, China's new regulatory regime tailored for the sharing economy: The case of Uber under Chinese local government regulation in comparison to the EU, US, and the UK, Computer Law & Security Report, 2019.
- Columbia Committee on Transportation and the Environme Committee, Council of the District of Columbia Committee on Transportation and the Environme Committee Report, October 2014.
- Court of Justice of the European Union press release, The service provided by Uber connecting individuals with non-professional drivers is covered by services in the field of transport, Luxembourg, 20 December 2017.
- David Suska, Regulatory Takings and Ridesharing: 'Just Compensation' for Taxi Medallion Owners?, 19 New York University Journal of Legislation and Public Policy 183, 2016.
- Depuis, Nicole, Trevor Langan, Christiana McFarland, Angelina Panettieri,

- Brooks Rainwater. City Rights in an Era of Preemption: A State-by-State Analysis, National League of Cities, 2017.
- Edith Ramirez, Maureen K. Ohlhausen, Terrell P. McSweeney, The “Sharing” Economy Issues Facing Platforms, Participants & Regulators, An FTC Staff Report, Federal Trade Commission. November, 2016.
- European Commission, EU regulatory framework for e-commerce, Geneva, 18th June 2013.
- Financial Conduct Authority, Regulatory sandbox, 11. 2015.
- Goodin, Ginger, Maarit Moran, Transportation Network Companies, Texas A&M Transportation Institute, March 2017.
- Ilya Shapiro, David McDonald, Regulation Uber Alles: How Governments Hurt Workers and Consumers in the New New Economy, University of Chicago Legal Forum, Article 18, 2017.
- J. Domenic Martini, International Regulatory Entrepreneurship: Uber’S Battle With Regulators In France, 19 San Diego Int’l L.J. 127, Fall, 2017.
- Jennie Davis, Drive at your own risk: Uber Violates Unfair Competition Law by Misleading UberX Drivers about Their Insurance Coverage, 56 B.C. L. Rev. 1097, May, 2015.
- Katherine E. O’Connor, Along for the Ride: Regulating Transportation Network Companies, Tulsa Law Review, Volume 51, Issue 2, 2016.
- Katrina M. Wyman, Taxi Regulation In The Age Of Uber, 20 N.Y.U. J. Legis. & Pub. Pol’y 1, 2017.
- Lisa Rayle, Susan Shaheen, Nelson Chan, Danielle Dai, Robert Cervero, App-Based, On-Demand Ride Services: Comparing Taxi and Ridesourcing Trips and User Characteristics in San Francisco, University of California Transportation Center, 2014.
- Lucas E. Buckley, Jesse K. Fishman, Matthew D. Kaufmann, The Intersection of

- Innovation and the Law, 38-AUG Wyo. Law. 36, August, 2015.
- Michael R. Peevey, Decision Adopting Rules and Regulations to Protect Public Safety While Allowing New Entrants to the Transportation Industry, California Public Utilities Commission, 2013.
- Miriam A. Cherry, Are Uber and Transportation Network Companies The Future of Transportation(Law) and Employment(Law)?, 4 Tex. A&M L. Rev. 173, Spring, 2017.
- Miriam A. Cherry, Antonio Aloisi, "Dependent Contractors" In the Gig Economy: A Comparative Approach, American University Law Review, Volume 66, Issue 3, 2017.
- Molly Cohen, Arun Sundararajan, Self-Regulation and Innovation in the Peer to Peer Sharing Economy, The University of Chicago Law Review Dialogue, 2015.
- PwC, The Sharing Economy, Consumer Intelligence Series, April 2015.
- Ranchordas, Sofia, Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty? , Statute Law Review, Volume 36, Issue 1, 1 February 2015.
- Raymond H. Brescia, Regulating The Sharing Economy: New And Old Insights Into An Oversight Regime For The Peer to Peer Economy, Nebraska Law Review, 95 Neb. L. Rev. 87, 2016.
- Rosemary Cooper, Vanessa Timmer, Local Governments and the Sharing Economy, one earth, 2015.
- Transportation Research Board(TRB), Between Public and Private Mobility: Examining the Rise of Technology-Enabled Transportation Services, 2016.
- V.B. Dubal, The Drive to Precarity: A Political History of Work, Regulation & Labor Advocacy in San Francisco's Taxi & Uber Economies, Volume 38, Issue1, Berkeley Journal of Employment & Labor

- Law, 2017.
- Vukan R. Vuchic, Urban transit systems and technology, John Wiley & Sons, 2007.
- William J. Mallet, Trends in Public Transportation Ridership: Implications for Federal Policy, Congressional Research Service(CRS) Report R45144, 2018.
- 高橋陽一, ライドシェアリングのジレンマ, KDDI総研, 2013.
- 籾井大輔, ジャボデタベック圏での公共交通の現状と課題, 運輸と経済 第74巻 第1号, 2014.
- 全国ハイヤー・タクシー連合会, タクシー業界において今後新たに取り組む事項について, 2017.
- 国土交通省 自動車局, シェアリングエコノミーとライドシェアについて, 2017.
- 佐々木邦明, ライドシェアリングは都市と移動の再構成をもたらすのかーシェアリングはクラウド・モビリティの夢を見るー, 国際交通安全学会誌 Vol.42 No.1, 2017.
- 赤山 英子, 自動車分野のシェアリングエコノミー -車の所有からモビリティサービス利用へ-, ARCレポート, 株式会社 旭リサーチセンタ, 2018.
- 国土交通省 国土交通政策研究所, 運輸分野における個人の財・サービスの仲介ビジネスに係る国際的な動向・問題点等に関する調査研究, 国土交通政策研究 第148号, 2018.
- 佐口和郎, サンフォード・ジャコビイ, トーマス・アルトゥーラ, 日本におけるライドシェア問題のインパクトーUberを事例として, 日本経済国際共同研究センタ(CIRJE), 2018.
- 新経済連盟, ライドシェア新法の提案, 2018.

国家信息中心分享经济研究中心, 中国互联网协会分享经济工作委员会, 中国分享经济发展报告, 2017.

中国互联网络信息中心, CNNIC发布第41次 中国互联网络发展状况统计报告, 2018.

3. 기타

California Public Utilities Commission, BASIC INFORMATION FOR TRANSPORTATION NETWORK, 2015.

http://www.cpuc.ca.gov/uploadedFiles/CPUC_Public_Website/Content/Licensing/Transportation_Network_Companies/BasicInformationforTNCs_7615.pdf

James Titcomb, What is Uber and why does TfL want to crack down on it?, 30 Sep 2015.

<https://www.telegraph.co.uk/technology/uber/11902093/What-is-Uber-and-why-does-TfL-want-to-crack-down-on-it.html>

Jeremiah Owyang, Honeycomb 3.0: The Collaborative Economy Market Expansion, Posted on March 10th, 2016.

<http://www.web-strategist.com/blog/2016/03/10/honeycomb-3-0-the-collaborative-economy-market-expansion-sxsw/>

Matthew W. Daus, Esq, Regulating Transportation Network Companies (TNCs), 2017.

https://www.aamva.org/uploadedFiles/MainSite/Content/EventsEducation/Event_Materials/2017/2017_AIC/TNC_DAUS.pdf

Tatiana Schlossberg, New York City Council Discusses Cap on Prices Charged by Car-Service Apps During Peak Times, The New York Times, Jan. 12, 2015.

<https://www.nytimes.com/2015/01/13/nyregion/new-york-city-council-discusses-cap-on-prices-charged-by-car-service-apps-during-peak-times.html>

Blablacar, <https://www.blablacar.co.uk/>

California Public Utilities Commission, <http://cpuc.ca.gov/>

California Legislative Information, <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes.xhtml>

Car2Go, <https://www.car2go.com/DE/en/>

CourtListener, <https://www.courtlistener.com/>

Council of the District of Columbia, <http://dccouncil.us/>

European Commission, https://ec.europa.eu/commission/index_en

Financial Conduct Authority(FCA), <https://www.fca.org.uk/>

Industrial Internet Consortium , <http://www.iiconsortium.org/>

Lyft, <https://www.lyft.com/>

NYC Taxi & Limousine Commission, <https://www1.nyc.gov/site/tlc/index.page>

Plattform Industrie 4.0, <https://www.plattform-i40.de/I40/Navigation/DE/Home/home.html>

PwC UK, <https://www.pwc.co.uk/press-room.html>

Statista, <https://www.statista.com/>

Time, <http://time.com/>

Transport for London,, <https://tfl.gov.uk/>

Turo, <https://turo.com/>

Uber, <https://www.uber.com>

UK legislation, <https://www.legislation.gov.uk/>

World Economic Forum , <https://www.weforum.org/>

ZIPCAR, <https://www2.zipcar.com/>

Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz,

https://www.bmjbv.de/DE/Startseite/Startseite_node.html

滴滴出行, <http://didichuxing.com/>

中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报, 2015,

http://www.ysfri.ac.cn/local/E/BA/F3/342DA5EB4F6FAFA0D17D9243A3F_1838C075_48C7C.pdf.

中华人民共和国工业和信息化部, <http://www.miit.gov.cn/index.html>

中华人民共和国中央人民政府, <http://www.gov.cn/>

中华人民共和国交通运输部, <http://www.mot.gov.cn/>

国家信息中心, <http://www.sic.gov.cn/>

中国互联网络信息中心, <http://cnnic.cn/>

中共中央网络安全和信息化委员会办公室, <http://www.cac.gov.cn/>

のってこ, <https://notteco.jp/>

カレコ・カーシェアリングクラブ, <https://www.careco.jp/>

オリックスカーシェア, <https://www.orix-carshare.com/>

タイムズカープラス, <https://plus.timescar.jp/>

e-Gov法令検索, http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0100/

三菱総合研究所, <https://www.mri.co.jp/>

公益財団法人交通エコロジー・モビリティ財団, <http://www.ecomo.or.jp/>

首相官邸, <https://www.kantei.go.jp/>

国土交通省, <http://www.mlit.go.jp/>

経済産業省, <http://www.meti.go.jp/>

「日本再興戦略」改訂 2015, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/dai1jp.pdf>

bcs Bundesverband CarSharing e.V., <https://www.carsharing.de/>

Gojek, <https://www.go-jek.com/>

Grab, <https://www.grab.com/sg/>

Land Transport Authority, <https://www.lta.gov.sg/content/ltaweb/en.html>

Republic of the Philippines Department Of Transportation And Communications,

<http://dotr.gov.ph/>

Ministry of Transport (Vietnam), ‘Decision No. 24/QD-BGTVT’,

<https://thuvienphapluat.vn/van-ban/cong-nghe-thong-tin/Quyết-dinh-24-QĐ-BGTVT-thi-diem-ung-dung-khoa-hoc-cong-nghe-quan-ly-van-tai-hanh-khach-theo-hop-dong-306217.aspx>.

THƯ VIỆN PHÁP LUẬT, <https://thuvienphapluat.vn/>

ABSTRACT

Legal Consideration on Ride Sharing

-Focusing on ICT Convergence Platform Service Model-

HA, Min Jeong

Major in Administrative Law

The Graduate School of Law Ewha Womans University

As a recent paradigm shift called '4th Industrial Revolution' due to development of Information Communications Technology (ICT), the convergence and complex of cutting-edge technologies such as big data, cloud computing, social media, smart phone, artificial intelligence (AI), autonomous vehicle, robot, bioscience are forming a new market economic system based on innovative technologies.

In particular, with an increased public attention to value realization including 'sharing' or 'cooperation' as one of the alternatives to address side effects of capitalist economy, a sharing economy that utilize unused resources is being highlighted. Accordingly, various services based on sharing economy are consistently emerging.

Among them, Uber in the US, has changed the market structure of conventional passenger car transportation services that is deemed as a representative model for the real time ride sharing matching service using the mobile platform in mobility sector. By solving dissatisfactions with refusing passengers, charging an unreasonable fare, unkindness, reckless driving, a shortage of taxi supply in

commuting time or late-night and uniformity of service qualities that are stubborn problems of existing taxi business, an expansion of the ride sharing service could be regarded as an innovative service market that actively reflects a consumer's demand in the area of passenger car transportation service which has consisted of strong public regulations in tradition.

However, in accordance with the ride sharing services like Uber have broaden spreading across the world, the conventional passenger car transportation business, especially the survivability and business structure of the taxi transportation business are menaced, accordingly, two services collides head-on each other, causing various conflicts.

In the meantime, a ride sharing service is considered as a similar type of taxi transportation service in Korea, therefore, the business entry of a ride sharing service is constrained by the 「Passenger Transport Service Act」. However, according to the existing law, a taxi transportation service is a patented service in terms of a study requires a certain level of property investment and it is not justified that regulations on the taxi transportation services are applied to the ride sharing services in which ICT, passenger transportation services and transactions among individuals were integrated as they are. Even if the ride sharing service is providing actually similar services with the existing taxi transportation services, the current regulation method, which restricts or prohibits the service in a lump with reasons of an inadequacy of current laws and an ambiguity in legal judgment criteria, exhibits no sufficient grounds for an argument. Practical operation processes including way of providing services, operational system, etc. are different from the existing taxi transportation business, therefore, the regulations for this ride sharing business should be applied differently. The network convergence services, which combines ICT, mobile services and interpersonal transactions together, are rapidly spreading and activating, thereby causing significant changes in daily life of the people. Everybody agrees that such

innovative services different from conventional business systems would supplement or replace the existing businesses and would consistently advance in the future. In this context, it is doesn't seem to be relevant that the regulations related to the taxi transportation business are applied to new business structure of mobile services area that integrated the existing industry with technology and innovation, as they are without any consideration with just a reason of 'publicity'.

Korea demonstrates the world best mobile communication infrastructure and superior competitive edge in mobile area as well as possesses high quality software engineers. Nonetheless, it seems that Korea is lagging behind the other countries in terms of new innovation due to inflexible control system based on the hierarchical and limited communication culture for the science and technology innovation. Therefore, the new innovation has undergone the trial and error with the existing industrial system because of the severed conflict caused by interest difference and disputable aspects. It is thought that new innovative services like Uber suggest not only a direction to compensate for the negative consequences caused by a current exclusive business structure of the taxi transportation business but also a critical mind with regard to the measures that the country should deal with such issues under current circumstance.

In this perspective, this study first starts with a question of what kind of roles should a nation perform as an entity that pursues a social welfare state model with the fundamental rights of the people in the Constitution as a normative goal as well as the democracy and judiciocracy as basic principles. In addition, it aims to find answer on how does the nation establish a direction for regulations with regard to new area so-called a ride sharing service that integrates ICT, passenger car transportation business and new transaction method together, and beyond that, to seek answer on how does the nation adjust a current gap between technology and administration for the direction of consistent and efficient regulations along with a consideration for a mobility sharing model with a convergence of future

new industrial technologies such as autonomous vehicles. It is evidently limited to cope with the current times that is rapidly changing only through traditional way of thinking and regulation system. Thus, it is necessary for all of us to seriously contemplate on the value to be pursued economically and socially, and not to make the ride sharing platform service model be a simply innovative business model. Based on such a context, it is very important to seek the environment in phases that both the existing businesses and future businesses can move forward together under fair competitions through understanding and cooperation as well as connection and harmony so that all the people can enjoy higher quality of life.

The key in the problems of the ride sharing service that continues to be the focus of controversy now is in how to solve interest conflicts across the entire society, that is, between public interest and individual agent. In modern society where numerous interest conflicts are happening, mediating between different agents for solving a conflict of interest and then solving this in a harmonious way is the important role in administrative law. Especially in that the government's need to play a leading role for common good is big in this rapidly changing new technological society, the role of administrative law is more important.

As the expansion of new convergence technology service that was not included in the existing system like ride sharing platform service has a tremendous influence on the existing traffic market, especially taxi market and causes extreme social conflicts with the existing businesses, the dichotomous thinking-typed statutory approach focusing simply on whether this is permitted or prohibited within the framework of existing laws needs to be sublated to introduce and apply the subsequent legal restrictions or legislation. As taxi transportation industry is seen, in traditional views, as object of patent in pursuit of study belonging to the government's unique area and thus strict regulations like licensing system are being applied, it is difficult to justify the current regulation method that requires

strict requirement for the ride sharing industry as well equally like in taxi transportation industry by applying the regulations on the taxi transportation industry as they are without comparative sentencing and control of interests against different profits and values. Given that contract, payment, pricing, evaluation and operation are being conducted through mobile platform rather than the off-line mode that ride sharing service method or business operation type is same as the existing passenger vehicle transport business type and various types of ride sharing service are being expanded through affiliation with car rental company or taxi company in addition to the peer-to-peer ride sharing service, it is undesirable to apply the regulations and laws on the existing traditional industry as they are.

As the ride sharing platform service industry that provides mobility service for people has relatively less entry and operation costs than the other traffic industries with stronger public interest factors, the market entry barrier is relatively low and the industry contains the risk of excessive competition, and from the people's safety and protection aspects, government's intervention is required. Even so, it is thought that it would be desirable to apply the scope of regulations depending on type of ride sharing service so that the public interests can substantially be guaranteed rather than by applying the uniform standards in the current law like the regulation method now as they are. Especially to convert the traditional understanding of the existing rules, how to solve the harmony between efficient distribution of resources and freedom of competition, freedom of movement and career choice, freedom of business and public welfare, and risk prevention is above all important. Therefore, it is required that to have a substantial ride sharing in any form as the starting point, the level of public interest for the safety and fare that must be guaranteed to users should be obeyed and it will be desirable to seek the regulation plans that can exert the maximum effectiveness under different profit and value conditions including safety of people and decent

living, social and economic risk, and public interest by applying the compliance methods of subjective requirement(human and physical requirement) and objective requirement differentially depending on type of a specific service. It is thought that based on this, expanding the range of choice by stages so that users, consumers and all people can enjoy the freedom of choosing the mobility service appropriate for each of their purpose and needs is the desirable direction of national administration.

Key Words: Sharing Economy, Car Sharing, Ride Sharing, Uber, Didi Chuxing, Carpool, Passenger Transport Service Act, Taxi Transportation Service, Patent, License, Paid-in Transport, Regulation, Innovation, ICT, Platform Services, Fourth Industrial Revolution, Mobility, Technology Convergence.