

공유경제 플랫폼 규제접근방법에 대한 연구[☆]

A study on regulatory approach to sharing economy platform

조 대 근^{1*}
Dae-Keun Cho

요 약

본 논문은 최근 급성장하고 있는 공유경제플랫폼에 대한 바람직한 규제 방안을 논하고 있다. 디지털 기술의 발전과 혁신은 새로운 서비스, 새로운 경제, 산업 가치의 창출이라는 기대도 큰 반면, 기존 산업과의 이해 충돌에서 발생하는 사회적 신뢰 문제에 대한 우려와 도전, 과제들을 야기한다. 공유경제 역시 새로운 수요와 공급을 창출하고 혁신적인 거래방식으로 전 세계적으로 빠른 성장을 하고 있지만, 아직도 주요 도시에서는 기존 산업 가치와의 충돌이 야기하는 문제에 대해 제도적 측면에서의 한계점이 노출되고 있다. 본 연구는 이러한 문제점을 최소화하기 위해 일정 수준의 규제가 필요함을 전제로 규제과정에서 수반되는 사회적 비용 최소화를 위해서 공유경제 특성을 고려한 공동규제(Co-regulation) 접근방안이 바람직함을 제안하고 있다.

☞ 주제어 : 공유경제, 플랫폼, 공동규제, 외부성, 시장실패

ABSTRACT

This paper proposes a desirable regulatory measure for the rapidly growing shared economic platform. The development and innovation of digital technology is expected to create new services and new economic and industrial values, but it also raises concerns, challenges about social trust issues arising from conflicts of interest with existing industries. Although sharing economies also creates new forms of supply and demand and grows rapidly around the world with innovative trading methods, institutional limitations are still being exposed in the major cities in terms of conflicts with existing industrial values. In order to reduce the social costs associated with the regulatory process and reach the appropriate regulatory policy goal, this paper proposes a co-regulation approach considering the sharing economic characteristics.

☞ keyword : Sharing economy, Platform, Co-regulation, Externalities, Market failure

1. 서 론

공유경제(Sharing Economy)라는 표현이 등장한지 수년이 되었음에도 불구하고 보편적으로 받아들여지는 정의를 찾기는 쉽지 않다[1]. 그러나 공유경제 사업모델에서 공통적인 한 가지 특징을 도출할 수 있는데 바로 공유경제의 가치 창출 과정에서 플랫폼을 이용한다는 점이다.

박건철[2], Katz[3]는 공유경제를 유희자원을 가진 자(공급자)와 자원을 이용하고자 하는 자(이용자)들이 플랫폼을 매개체로 하여 새로운 가치를 생성하고 전이한다고 설명한다. 또한 공유경제에서 플랫폼은 개인 상호간에 제

공하는 서비스를 위한 시장이기도 하다[3]. Koopman이 제시한 공유경제의 가치창출 방법 5가지가 실현되기 위해서는 공통적으로 참여자간의 연결, 거래, 정보공유가 가능해야 하고 그 비용을 가능한 최소화하여야 한다[1].

이를 가능하게 하는 것이 플랫폼이라는 점을 감안할 때 플랫폼은 공유경제의 특징이자 이네이블러(Enabler)라고 할 수 있다[4]. 사실 보유자원의 공유, 재활용을 통한 새로운 가치창출이라는 사업모델이 새로운 것은 아니다. 그러나 최근 수년 사이에 동일한 경제활동이 공유경제라는 이름으로 주목받게 된 것이 플랫폼 기술 발전과 무관하지 않다. 환언하면 유희자원을 활용하여 새로운 가치를 생산하는 공유경제는 자원의 탐색, 매칭, 결제 과정에서 높은 신뢰성, 안전성, 편리성을 제공할 수 있는 플랫폼 기술이 실현되면서 급격한 성장이 가능해졌다.

공유경제사업자하면 떠오르는 우버, 에어비엔비 등은 수익형공유경제 모델로 대표적 글로벌 플랫폼사업자이다. 해외 전문가들의 추정에 따르면, 총매출 기준으로

¹ Inca research & consulting

* Corresponding author(dkc@incaresearch.co.kr)

[Received 9 July 2018, Reviewed 23 July 2018, Accepted 1 August 2018]

☆ 본 연구는 서울디지털재단의 디지털 기반 공유경제 활성화 방안 연구(SDF2017-도시산업육성방안연구-01)의 일환으로 수행된 연구결과임

2018년 우버는 500억 달러, 에어비앤비는 510억 달러를 벌어들일 것으로 예상된다[5,6]. 이들 외에도 플랫폼을 이용한 공유경제를 사업모델로 하는 사업자들의 비약적 성공 이야기를 다수 접할 수 있다. 그런데 그것만일까? 이들 공유경제플랫폼 사업자의 성공 이면에는 그동안 외면해온 어두운 면들도 쉽게 확인할 수 있다. 공유경제 활동이 가장 활발한 국가 중 하나인 미국의 경우 지난 4년간 우버 기사가 여자 승객을 대상으로 강간 등 성폭력 혐의로 기소된 수가 103명에 이르는 것으로 조사되었다[7]. 2017년 영국 런던에서는 우버에 등록한 Jahir Hussain라는 기사가 자신의 차를 이용하여 술 취한 여성 3명에 대해 강간 및 폭행을 하였거나 시도를 한 혐의 12년을 선고받았다. 한편, 2016년 프랑스 파리에서는 택시 기사들이 우버 및 기타 온라인 플랫폼을 이용한 운수경쟁업체로 인한 위협에 대응하여 과격 폭력 시위를 벌였고, 이와 유사한 시위는 우리나라에서도 있었다. 2014년 11월 18일, 서울시 택시조합은 '유사 콜택시' 영업으로 논란을 빚고 있는 우버 택시와 관련, 서울지역 택시기사 3천여 명이 반대 시위를 한 바 있다[8]. 2014년 뉴욕에서는 일부 매춘부들이 에어비앤비를 통해 뉴욕 중심가의 아파트를 빌려 매춘 장소로 사용한 것이 적발되었고 이러한 방법으로 매춘이 일어나고 있는 경우가 다수인 것으로 확인되면서 사회적으로 물의를 일으킨 바 있다[9].

여기서 소개한 공유경제 플랫폼 이용 중 발생한 사건들은 아주 예외적인 경우일까? 오히려 그렇지 않다. 공유경제라는 새로운 비즈니스 모델 출현에 따른 미미한 부작용이라고 치부하기에는 이해관계자간의 충돌 규모, 사건 발생 빈도, 시장에서의 영향력, 이용자에게 주는 피해 규모 등이 적지 않다. Malhotra & Van Alstyne[10]은 소위 공유경제의 전문가들이 공유경제의 성장과 발전만을 언급하는데 이는 이야기의 절반만 언급하고 있는 것이라고 비판하면서 공유 경제를 향상시킨다는 것은 어두운 면을 현실적으로 다루는 것을 의미한다고 주장하는 것도 이러한 맥락이다. 이처럼 공유경제 플랫폼사업자 활동에 의해 야기되는 사회적 문제가 존재하고, 그에 적절한 규제방안 도출의 시급성에도 불구하고 이론적/정책적 대안을 제시한 연구는 매우 드물다는 점에서 본 연구의 필요성이 높다고 하겠다. 이러한 맥락에서 본 연구는 두 가지 연구문제를 제기하고 논하고자 한다.

연구문제 1 공유경제 사업모델 규제에는 어떤 규제 접근방법이 타당한가?

연구문제 2 규제를 통해 무엇을 개선할 것인가?

공유경제 플랫폼이 형성한 시장에서 발생하는 부작용을 해소하기 위한 규제프레임워크가 필요하다는 전제하에 부작용 발생 최소화, 규제효과 극대화를 지향하면서도 사회적 비용을 가능한 줄이기 위한 규제방안 도출을 목적으로 공유경제시장의 특징, 규제도입 논리, 타당한 규제접근법을 논하고자 한다. 본 연구가 목적으로 하는 공유경제 플랫폼 규제를 위한 프레임워크를 도출해 내고, 개선할 영역과 적절한 규제방안을 제시하는 것은 공유경제 플랫폼 규제 관련한 이론적, 정책적 기여점이 유의적이라고 할 수 있다.

2. 이론적 배경

2.1 공유경제 거래 기반 플랫폼의 특성

앞서 언급한 바와 같이 공유경제의 핵심 참여자인 판매자와 구매자가 상호작용할 수 있는 장(場)이 바로 플랫폼이다[11,12,13,14,15]. 따라서 공유경제를 비즈니스 모델로 하고 있는 사업자는 플랫폼을 중심으로 거래토록 하며, 플랫폼이 가진 특성을 활용하여 수익을 극대화하고자 한다. 따라서 공유경제에 대한 규제를 논함에 있어 공유경제를 실현하는 핵심 도구인 플랫폼에 대한 이해가 선행되어야 한다.

조대근·송인국[16]에 따르면 플랫폼은 세 가지 특징을 가진다. 첫째, 구분된 이용자 그룹이 있고 양 이용자 간에는 상대방의 규모에 의해 편익 규모가 달라지는 간접네트워크외부효과(Indirect Network Externality) 영향을 받는다. 간접네트워크외부효과란 자신이 속해 있는 그룹이 아니라 플랫폼 반대편에 속한 그룹의 규모 확대가 자신에게 편익 증가로 나타나는 경우를 말한다. 예를 들면, 숙박 시설을 필요로 하는 이용자들은 숙박시설을 제공하는 공급자들이 많을수록 그 편익이 증가한다[3]. 다수의 공급자 참여할수록 선택의 폭이 넓어지기 때문이다. 둘째, 플랫폼 사업자에게는 어느 쪽 이용자 그룹의 규모를 먼저 확대해야 하는지에 대한 결정상의 어려움 즉 “닭과 달걀의 딜레마(Chicken-Egg Dilemma)”에 봉착한다. 닭과 달걀의 딜레마란 플랫폼 사업자가 양측 고객인 생산자 및 소비자 중 누구의 규모를 먼저 확대하기 위해 투자해야 하는지에 대한 결정이 쉽지 않은 현상을 말한다. 공유경제 사업모델을 가진 플랫폼사업자는 숙박시설 제공자 모집과 숙박시설 이용자 모집 중 어디에 먼저 투자해야 하는지에 대한 선택이 필요하다는 의미이다. 셋째, 플랫폼 양측에 있는 생산자와 소비자는 높은 거래비용으로 인해

직접 거래는 불가능하고 플랫폼을 거쳐 거래하는 것이 효과적이다[16].

이상의 플랫폼 특징을 보면 플랫폼은 거래를 매개하는 과정에서 양측 이용자의 정보를 모두 파악할 수 있으며 플랫폼사업자의 수익 극대화 전략에 따라 양측 이용자에 대한 투자, 통제, 서비스 운용방식 등에 변화가 충분히 가능함을 알 수 있다. 그리고 양측 이용자는 물리적, 시간적 비용으로 인해 플랫폼을 이용할 수밖에 없는 구조 하에서 거래를 하고 있어 사실상 고착효과(Lock-in effect)를 경험하고 있다. 가치사슬 측면에서도 수직적이 아닌 수평적 거래가 이루어지고 있다는 점에서 기존의 전통적 거래 방식과는 다른 양상을 보이고 있음을 알 수 있다.

2.2 공유경제시장의 특징

서론에서 언급한 사회적으로 바람직하지 않은 현상 발생을 기존의 전통적 규제프레임워크로 해소할 수 있다면 변화를 피할 필요가 없을 것이다. 그러나 선행연구들을 보면 공유경제 및 플랫폼이 가지는 특성과 전통적 규제 프레임워크 간에는 정합성이 떨어지기 때문에 새로운 접근법이 필요하고 공유경제 특징에 대한 충분한 이해를 전제로 규제프레임워크를 논할 필요가 있다는 입장을 제기한다[15,17,18].

김민정[15]은 전 세계적으로 확산되고 있는 공유경제의 안정적 성장을 위해서는 제도적 기반을 마련해야 하고 이를 위해 공유경제의 특수성을 고려한 새로운 제도적 접근이 필요하다고 주장한다. Miller[17]는 그간 법에 관련된 문헌들을 보면, 공유경제에 대해서 어떻게 규제해야 하는 지에 대해 침묵해 왔다고 비판하면서 실제 실현될 가능성이 낮더라도 자신만의 방식으로 규제 방안을 제시한 바 있다. Dyal-Chand[18]는 규제기관이 공유경제에 대한 이해도가 낮아 실패하고 있다고 비판한다. 공유경제는 자본주의 또 다른 모습임에도 불구하고 정책결정자들은 이를 그대로 인식하지 않아 공유경제 참여자들의 행위를 기존 규범 파괴의 원인으로 볼 뿐 새로운 규칙으로의 전향적인 생각을 하지 못하고 있다고 비판한다. 그는 현재 어려움을 겪고 있는 규제문제를 해소하기 위해서는 개념적 실패를 바로잡아야 하고 공유경제를 자본주의의 또 다른 모습으로 이해할 필요가 있다는 것이다.

이들이 공통적으로 말하고자 하는 것은 무엇인가? 기존과 다른 거래방식을 채택하고 있는 공유경제에 과거 전통적인 규제프레임워크를 적용할 때 부정합이 불가피함을 알면서도 이를 무시하면 시장과 규제간의 충돌이

발생할 수밖에 없음을 강조하고 있는 것이다. 공유경제시장에 대한 규제 여부를 넘어 어떻게 규제해야 하는가에 대한 문제제기를 하고 있는 것이다[19].

너무나 당연한 접근이지만 규제를 할지 여부, 어떤 접근방법을 모색할지를 결정하기 위해 필요한 것은 피규제자에 대한 충분한 이해이다. 그렇다면 공유경제가 가지는 특징은 무엇인가? 이 질문에 대해서는 Miller의 답변이 주목할 만하다. 그는 공유경제기업들이 지자체 법령을 위반하면서 사업을 하고 있음에도 불구하고 적절한 규제 방안 도출을 위한 논의가 이루어지지 않는 점에 대해 비판하면서 표 1과 같은 공유경제가 가지는 특징 10가지를 제시하였다[17]. Miller가 이러한 특징을 제시한 것은 10가지 특성을 기반으로 공유경제시장에 대한 적절한 규제 방안 도출을 기대하기 때문이다.

(표 1) Miller(2016)의 공유경제의 특징 10가지
(Table 1) Miller's 10 characteristics of Sharing Economy

특징	의 미
차별화된 공유자산	공유하는 자산이 플랫폼 별로 다양하므로 차별적인 규제정책 정립 필요
양성화	활성화된 공유경제 사업모델이 현행법을 위반하고 있는 상황 → 양성화 방안 필요
정보공개 미온적	공유경제 사업자 음성화로 상황 정보 공개 미온적. 이를 인정하면 기존 업체와 규제 차별 현상 발생
현실화	공유경제는 이미 우리 현실에 충분히 자리 잡았음
기존 시장 파괴/재구성	공유경제 거래 방식은 기존 시장을 파괴하고 재구성하고 기존 규제방식 적용을 어렵게 함
신규 시장 창출	공유경제 모델은 기존 시장 및 신규 시장 확대에 기여
규제 모델 파괴	기존 규제 구조(Regulatory Structure) 파괴, 재정립 요구
기존 규제 한계	공유경제는 전통규제 이상의 대응 요구
위해 당사자 지정 어려움	공유경제거래 하에서는 부의 외부성 발생 시 피해 입는 자 명시적 공개 쉽지 않음
이해관계자별 대응 필요	공유경제 하에 존재하는 다양한 이해관계자를 규제 대응 시 각각을 고려해야 함

2.3 공유경제에 대한 규제

그렇다면 앞서 살펴본 공유경제시장의 특징 중 어떠한 요소로 인해 정부의 규제개입은 정당화될 수 있는가? 정부규제의 본질은 헌법에 보장되어 있는 국민의 기본권, 재산권의 사회적 배분이며, 사회구성원 사이에 존재하던 권리관계 변화를 가져오는 효과를 가진다. 규제는 시장

참여자의 권리와 의무 관계에 변화를 가져오기 때문에 반드시 법적 근거가 있어야 하고 강제력을 바탕으로 한다[20]. 그래서 특정 시장에 대한 규제를 해야 하는 지를 논하는 배경에는 시장기능으로는 해결할 수 없는 현상이 발생하기 때문에 정부가 개입해서 기능적으로 보완을 할 수 있다는 시장실패(Market failure)라는 이론적 배경에 근거하여 판단한다. 경제학에서 상정하는 이상적인 완전경쟁은 자원배분의 효율성을 극대화시키는 것으로 알려져 있다. 그런데 이러한 완전경쟁이 전제되지 않는다면, 시장에 의한 자원배분이 효율성을 가진다는 명제는 무너진다. 이것을 시장실패라고 한다. 시장실패 요인이 존재한다고 하는 것은 시장에 의한 자원배분 기능이 최적이지 아니라는 것을 의미하며 경제를 시장기능에만 맡겨둘 수 없다는 것을 뜻한다[20].

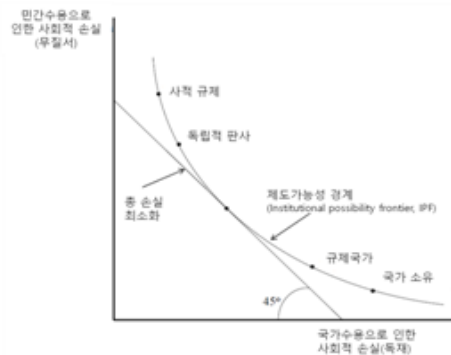
그렇다면 공유경제시장은 시장기능이 제대로 작동하여 자원배분의 효율성이 달성되는 시장인가, 아니면 시장실패가 존재하여 정부규제개입의 타당성을 부여하는 시장인가? 우선 이론적으로 시장실패의 요인으로 불완전한 경쟁, 정보의 불충분성, 공공재, 외부효과를 꼽는데 공유경제 거래과정에서 외부효과에 따른 시장실패가 발생할 가능성이 매우 높아 보인다. 특히 주목하는 것은 외부불경제, 즉 사회적으로 바람직한 수준보다 과소하거나 과다하게 생산되어 결국 자원의 배분을 왜곡하는 것이 곧 시장실패를 의미하고 정부는 규제 개입을 통해 시장실패 현상을 완화하고자할 유인을 가진다. 정부의 규제 개입에 따른 기능은 경제학적으로는 사회적 편익과 개인편익, 사회적 비용과 개인비용 수준을 일치시키는 것을 의미한다 [19,20]. 서론에서 언급한 우버 기사의 범죤나 에어비엔비를 이용한 불법적 숙박시설 이용 등은 플랫폼 사업자가 사업 수행 과정에서 비용으로 인식하지 않았던 영역이다. 그러나 사회적 비용은 과다하게 발생하고 있고 시장 스스로는 이 문제를 해결하지 못한다. 따라서 정부의 시장 개입의 타당성이 존재한다.

둘째, Miller[17]가 제시한 공유경제의 특징을 보면 기존 법령 및 제도 하에서는 공유경제 사업자는 위법적 행위를 하고 있다. 이는 합법적 사업을 하고 있는 것이 아니기 때문에 공급자는 이용자를 충분히 보호할 유인이 없다. 이용자 역시 서비스를 이용하면서도 위법행위에 참여하고 있는 것이므로 불필요한 사회적 비용이 야기하고 있어 이런 구조적 문제 해결을 위해서는 정부의 개입을 통한 보완이 필요하다는 논리가 성립된다.

마지막으로 완전경쟁시장이 존재하지 않듯이 사회적으로 정부의 개입이 완전히 배제해도 되는 시장은 거의

존재하지 않는다. 다만 규제 정도는 사회적 합의에 따라 달라질 것이다. 즉 규제 수준에 따라 사적 규제부터 국가 소유에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 확인할 수 있는데 여기서 중요한 것은 어느 수준의 규제가 적절한 지를 선택하는 것이다[19].

그림 1의 잔코프 곡선을 보면 규제 개입이 전혀 없는 무질서 상황이나 자산의 국가소유 즉 독재와 같은 극단적 상황은 모두 사회적 손실을 최소화하는 직선보다 위에 위치하여 총손실이 큰 것으로 나타나고 있다. 결국 제도를 통해 규제가 가능한 곡선이 총손실최소화 할 수 있는 직선과 만나는 그 수준의 접점에서 규제 수위를 결정해야 사회적으로 규제에 따른 손실을 최소화할 수 있다는 것이다. 공유경제에 대한 규제 여부, 어떤 접근방법으로 규제할 것인지에 대한 검토 역시 이러한 차원에서 이루어져야 할 것이다.



(그림 1) 잔코프 곡선: 규제제도 결정
(Figure 1) Djanokov Curve: Determination of Regulatory Institution

3. 규제접근법 모색 상의 고려사항

3.1 규제자와 피규제자

앞서 제시한 연구문제 즉 공유경제에 적절한 규제접근방법이 무엇이고 그 규제방안을 통해 무엇을 개선할 것인가에 대한 검토는 두 가지 요소를 고려하는 것이 선행되어야 한다.

첫째, 누가 규제하고 누가 규제를 받아야 할 것인가? 주지하듯이 규제를 행하는 자는 정부이고, 규제를 받는 자는 개인 또는 기업이다. 그렇다면 공유경제 시장 내 규제의 경우는 어떠한가? 주지하듯이 공유경제가 이루어지

는 단위는 지방자치단체 중심이고 관련 법령은 주로 자치단체의 조례 등이다[21,22,23]. 따라서 규제기관은 지방 정부가 되는 것이 자연스럽다. 표 2에서 보듯이 전 세계적으로 공유경제활동이 이루어지는 지역적 단위는 지방자치단체 중심이고, 자치단체의 조례 등을 규제를 위한 법적 근거로 하고 있음을 볼 수 있다[15].

(표 2) 주요국의 공유경제 제도화 현황: 숙박공유
(Table 2) Status of Shared Economic Institutionalization of Major Countries: Sharing Accommodations

국가/도시	등록허가 필요 여부	임대기한	
		조건	연간 허용일수
미국 샌프란시스코	등록	호스트거주	무제한
		호스트 비거주	90일
미국 산타모니카	허가	호스트거주	무제한
		호스트 비거주	불허
프랑스 파리	불필요	120일	
영국	불필요	90일	
네덜란드 암스테르담	(Vacation Rental) 불필요	60일	
	(B&B) 등록	호스트거주	무제한
	(Short Stay)허가	180일	
독일 함부르크	불필요	호스트거주	무제한
		호스트 비거주	180일
스페인 카탈로니아	허가	4개월	

그렇다면 규제를 받는 피규제자는 누구이어야 하는가? 이는 매우 중요하면서도 간단하지 않은 사안이다. 공유경제는 플랫폼을 중심으로 다양한 이해관계자가 참여하기 때문에 모두가 규제대상일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문이다. 그렇다면 누가 규제를 받아야 하는가?

주지하듯이 공유경제 참여자는 크게 3그룹으로 공급자, 이용자, 플랫폼사업자이다. 우선 공급자는 자신이 보유한 자산의 일부 즉 보유한 방, 차량 뒷자리 등을 임대하는 개인으로 소규모의 파트타임으로 기업을 운영하는 소상공인이 공급자라고 할 수 있다[18]. 그리고 이용자는 공급자들이 제공하는 여유 자산에 대한 이용 의사를 가진 자들이다. 그리고 공급자와 이용자를 매개해 주는 플랫폼사업자가 있다. 플랫폼은 매개 기능을 가진 만큼 자산공유를 실현하는 핵심 기관(institutions)으로 플랫폼사업자는 개별 서비스제공사업자 즉 공급자에 비해 많은 권한을 보유하고 있다[18].

그럼 이들 중 누가 규제를 받아야 할까? 다수의 연구

자들은 공유경제 참여자 중 피규제자로 플랫폼을 꼽는다. Dyal-Chand[18], G. Parker[19]는 여러 공유경제를 사업모델로 하는 플랫폼사업자를 소개하면서 규제 대상으로 언급하고 있는 것은 플랫폼에 한정하고 있다. 이는 앞서 플랫폼 이론에서 설명한 플랫폼의 특성과 관련되어 있다, 그리고 이들 연구에서 플랫폼을 피규제자로 적시한 한 것은 플랫폼이 “부정적인 외부효과를 비롯해서 모든 사회가 반드시 고민하고 해결해야 할 의도치 않은 부작용 또한 만들어 내고 있다”[19]는 점 때문이다.

김민정[15]도 공유경제 활성화를 위해 규제를 해야 하는 것에 동의하면서 그 규제 대상을 플랫폼으로 보고 있다. 예를 들면, 거래 위험문제 해결을 위해서는 정부 정책은 보완적인 역할을 하되, 거래 참여자보다는 플랫폼에 대한 규제 위주로 이루어져야 할 것으로 제언하고 있다. 이는 논리적으로 상당히 타당할 뿐 아니라 규제집행이라는 현실적인 이유에서도 수긍할 수 있는 대목이다. 요약하면, 플랫폼사업자가 공유자산을 공급하는 자보다 시장 지위가 강하고, 부의 외부효과를 비롯해서 모든 사회가 반드시 고민하고 해결해야 할 의도치 않은 부작용 또한 만들어 내는 주체이기 때문에 피규제자로 보는 것이 타당하다.

3.2 규제개선영역

둘째, 규제를 통해 무엇을 개선할 것인가? 즉 지방정부가 공유경제를 사업모델로 하는 플랫폼사업자를 규제하여 무엇을 개선할 것인가의 문제를 살펴보아야 한다. 앞서 규제는 정부가 강제력을 가지고 개인과 기업에 대해 권리 관계의 변화를 가져오는 것이기 때문에 그 개입의 타당성(즉 개입에 따른 편익이 비용보다 커야 한다.)은 규제 도입에 따른 편익증가에 의해 확보된다. 그리고 편익증가가 발생할 영역에 대한 논의가 바로 정부 규제 타당성에 관한 논의가 된다. Cannon & Chung[11]은 공유경제에서 플랫폼사업자의 유인 구조를 바탕으로 규제를 통해 편익 증진을 도모해야 할 영역으로 4가지를 들고 있다.

첫째, 이용자보호이다. 클릭 몇 번으로 거래가 성사되는 공유경제는 수요자가 거래로 인해 발생할 위험을 가볍게 생각할 수 있고, 공급자가 전문 상품/서비스 제공사업자가 아니기 때문에 상품이나 서비스를 임대/판매함에 있어 약관과 같은 별도의 계약조건이나 규칙을 제정해 놓지 않을 수도 있다. 즉 공유경제하에서의 거래는 이용자는 거래 과정에서 피해를 입을 가능성이 높고, 피해가 발생하더라도 보상과 같은 구제방안이 존재하지 않아 전

적으로 그 부담을 질 수 있다. 둘째, 노동법 준수이다. 공유경제 거래 참여자들은 다양한 이유로 노동법을 준수하지 않을 수 있다. 예를 들면, 공유경제 플랫폼을 통해 거래되는 상품이나 서비스가 아동노동착취, 사회적으로 거래가 불가한 것으로 인식되는 것에 대해서는 제재가 있어야 한다. 셋째, 충분한 정보제공을 통한 신뢰기반 구축 기능이 필요하다. 플랫폼사업자는 온라인 리뷰 등의 내용이 자사에 불리한 경우 이를 충분히 공개할 유인이 없기 때문에 공유경제 참여자들이 거래상의 합리적 의사결정을 위해 필요한 정보가 제공되지 못할 수 있다. 플랫폼 사업자의 경제적 유인으로 인해 투명성 원칙이 훼손되지 않도록 정부의 규제 개입 필요성이 있다. 넷째, 부의 외부효과 최소화를 들 수 있다. 공유경제 활성화는 지방정부 세수(稅收) 확보에 기여하던 전통산업을 붕괴시켜 세원을 축소시키고 정작 공유경제 참여자들은 세원으로 포함되지 않아 세수 감소의 원인이 될 수 있다. 다시 말하면, 공유경제를 사업모델로 삼은 플랫폼사업자는 자사의 사업 확대에 의해 기존 산업 기반이 흔들릴 수 있고 그로 인해 지방정부는 세수 감소가 야기되지만 이에 대한 어떠한 행위를 할 유인이 없다. 이는 플랫폼사업자의 공유경제활동으로 인한 외부효과라고 할 수 있다. 외부효과 영향을 최소화하기 위한 정부의 적절한 조치가 필요하며 이 부분도 개선의 영역에 포함된다. Cannon & Chung[11]이 제시한 네 가지 영역은 다른 연구에서 제시하는 개선 영역 대부분을 포섭하고 있고 본 연구에서도 그 개선영역의 범위로 준용한다.

4. 공유경제 규제 접근방식: 공동규제

4.1 왜 공동규제인가?

연구자는 연구문제 1에 대해 공동규제(Co-Regulation) 접근법을 제안한다. 왜 공동규제인가? 그 이유는 두 가지이다. 첫째, 전형적이고 전통적인 규제접근방식인 “명령-지시적 방식”은 “규제자-플랫폼사업자”간 충돌만 야기하고 규제 관점 차원에서 공유경제활동을 불법적 행위로만 보기 때문에 공유경제활동을 음성화해 몰아가는 원인이 되는 문제가 있다. 둘째, 규제는 사회적 비용을 유발하는데, 규제도입을 고려한다면 공유경제의 장점을 극대화하고 사회적비용을 최소화하는 것이 바람직한데 이러한 목적에 부합하는 규제접근방법이기 때문이다. 즉, 공유경제사업자는 파괴적 혁신을 주도하며, 이들로 인한 혁신의 편익, 시장의 역동성과 같은 장점은 극대화할 필요가 있다.

반면 플랫폼사업자의 이용자이익 저해 행위, 사회적 비효율성은 최소화할 필요가 있는데 이러한 목적 달성에 맞는 접근방법으로 공동규제가 적절할 것으로 판단하였다.

4.2 공동규제 모형

공동규제는 “공적인 목표의 달성을 위해 국가가 규제외의 법적인 기반을 제공하고 민간의 자율규제기관이 실제로 피규제자를 규제하는 역할의 분담이 이루어지는 규제방식”이다[24]. 유럽집행위원회(EC)는 규제를 완전규제, 자율규제, 공동규제로 분류하고 이 중 공동규제를 “자율규제와 완전규제 중간 가교에 해당하는 규제”로 여러 가지 형태를 가질 수 있지만 업계의 자율규제와 정부의 일정 정도의 개입이 통합된 규제”라고 소개한다[25]. 이 외에도 다양한 정의가 존재하지만, 공통된 요소는 규제자와 피규제자가 규제에 함께 참여한다는 점, 규제자의 개입을 줄이고 시장 내 참여자의 자율규제를 강화하고 있다는 점, 자율규제의 모양을 가지고 있지만 법적/제도적 근거를 갖고 있다는 점을 들 수 있다.

한편, 최유성[24]은 공동규제의 특징으로 다음 세 가지를 제시한다. 첫째, 공동규제라는 표현에서 시사하고 있듯이 공동규제 하에서는 정부기관과 민간기관이 함께 규제권을 가진다. 보다 즉 민간의 자율규제기관이 규제의 구조와 규정을 결정하고 실질적 집행기능을 수행하지만, 정부가 집행을 가능케 하는 법적 강제력과 준수에 대한 유인책을 제공하게 된다. 이 방식의 장점은 정부는 업계나 전문직 단체가 가지고 있는 전문지식과 전문성을 활용할 수 있으며, 규제에 대한 수용성을 높일 수 있다. 반면 업계는 자신들의 이익을 반영하는 규제 구조를 형성할 수 있고, 정부로부터 위임 받을 권한을 바탕으로 소속 회원들에 대한 집행력을 확보할 수 있다. 둘째, 공동규제 하에서 정부는 자율규제기관의 설립에 대한 승인이나 허가 등과 같은 법적 조치를 통해 규제과정에서 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 민간기관이 규제행위에 참여하나 사실상 정부기관이 궁극적인 집행기관이 된다. 셋째, 민간의 자율규제기관은 정부로부터 위임을 받은 사업상 규제 권한을 가지고 소속 회원들을 통제하게 된다. 이는 가능한 피규제 기관에 대한 규제 부담을 줄이고 사회적으로는 규제비용을 줄이기 위한 방안이라고 할 수 있다.

본 연구는 공동규제 하에서 규제기관과 피규제 기관 간의 기능과 관계를 설명하기 위해 심영희[26]의 참여자 중심 모형(소위 삼발이 모형) 적용을 제안한다. 삼발이 모형은 거버넌스 차원에서 가장 바람직하고 이상적인 관계

를 거버넌스에 참여한 삼자의 세력이 균등한 균형을 이루는 관계로 설정하여 규제 모델의 이해 주체들 간의 세력 균형이 중요함을 강조한 모형이다. 이 모형에서는 공동규제의 법적 기반을 제공하는 ‘정부’, 피규제자인 ‘개별사업자’(혹은 개인), 정부와 피규제 기관 간을 중개하는 중간집단으로서의 ‘자율규제기관(예로 협회, 조합, 중앙회 등이 있다.)’, 그리고 공동규제로부터 직·간접적 영향을 받는 ‘국민’과 이들을 대변하는 관련시민단체 등으로 구성된다. 이를 공유경제 참여자로 대입해보면 정부는 규제자이며 앞서 언급한 바와 같이 지방정부일 가능성이 높다. 그리고 피규제자는 개별 공유경제 사업모델을 가진 플랫폼사업자가 된다. 그리고 양자를 중개하는 자율규제 기관이 있고, 플랫폼을 이용하여 자산을 공급하거나 이용하는 참여자, 참여자의 이익을 대변하기 위해 해당 시장을 감시하는 시민단체가 감시자로서 자리 잡게 된다.



(그림 2) 공동규제 모형: 수정된 삼발이 모형
(Figure 2) Sharing Economy Model: Revised trivet Model

4.3 공동규제 하에서 지방정부의 역할

공동규제 모형 하에서 규제기관은 정부(중앙 또는 지방정부)와 자율규제기관이었다. 각자 앞서 언급한 4가지 영역에서의 개선을 위해 수행해야 할 기능을 살펴볼 필요가 있다. 우선 법제도 체계개정의 기능과 권한을 가진 정부가 해야 할 역할부터 살펴본다.

4.3.1. 데이터 공개 의무 법제화

규제기관은 플랫폼사업자가 과소하게 공개하려는 유인 구조를 이해하고 이를 법적으로 강제하여 관련 이해관계자들에게 보유한 데이터를 충분히 공개하도록 하여

투명성을 높이는 역할을 해야 한다. 이는 다크로스먼이 주장한 데이터 주도의 투명성과 책임성으로 단련된 개방형 혁신에 기반을 둔 “규제 2.0”으로 전환해야 한다는 주장과 궤를 같이하는 것이다[19].

공유경제 사업모델을 통해 수익을 확보하려는 플랫폼사업자 및 자산을 제공하여 매출을 기대하는 공급자는 자신에게 부정적인 평가 등이 공개되는 것이 영업에 방해되기 때문에 매우 불편해한다. 즉 시장에서 원하는 충분한 정보를 공개할 유인이 상대적으로 적다. 반면, 이용자와 규제기관으로서는 공개되는 정보가 상품과 서비스 선택 및 규제 개입에 관련된 의사결정을 함에 있어 매우 중요하다. 소위 별도의 조치가 취해지지 않는 한 양측 간에 정보의 비대칭성이 발생하기 마련이다. 만일 정보의 비대칭성이 없다면, 이용자는 자신에게 제공된 정보를 근거로 자신이 선택하고자 하는 상품과 서비스에 대한 충분한 정보를 인지한 상태에서 이용여부를 합리적으로 결정(Informed decision)할 수 있을 것이다. 그 결과 이용자는 상품 및 서비스 이용과정에서 보호를 받게 된다. 더불어 플랫폼사업자 및 공급자가 공개한 정보는 이용자보호 기능에 더하여 규제기관에게 규제집행의 근거가 된다. 즉, 플랫폼사업자와 이용자 간 분쟁 발생 시 분쟁해소를 위한 중요한 근거로 작용할 수 있다. 사실 정보의 비대칭성을 해소하기 위해 투명성 강화 의무를 부여하는 것은 새로운 정책 행위가 아니다. 오히려 이용자 보호를 위해 규제기관이 시행하는 가장 기본적이면서도 강화되고 있는 역할이라고 할 수 있다.

2017년 12월 14일 있었던 미국 방송통신규제기관 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)의 망 중립성 규제 폐지 과정에서 보여 준 투명성 관련 결정이다. 참고로 미국은 2010년 12월 망 중립성 규제를 법제화하였으나 인터넷액세스사업자(Internet Service Provider, 이하 ISP)가 정보서비스제공사업자(부가통신사업자)이기 때문에 규제의 한계를 절감한 FCC는 2015년 7월 망 중립성 규제 명령(Order)을 개정하여 ISP를 기간통신사업자로 재분류를 단행한 바 있다. 그러나 트럼프 정부가 들어서면서 오히려 규제 완화를 추진하여 이전의 망 중립성 규제를 폐지한 것이다[27]. 주목할 것은 FCC가 인터넷액세스서비스 규제 대부분을 완화해주었지만, 한 가지, 투명성 규제만은 강조하는 선택을 하였다. FCC는 망 중립성 규제 완화에 대한 여론의 우려를 알고 있지만 투명성 의무를 강조하는 것만으로도 이전의 사전규제 못지않은 억지력(deterrence)을 가질 수 있기 때문에 여타 규제 완화가 문제가 되지 않는다고 판단하였다. 즉 FCC는

ISP에게 적절한 투명성을 요구하는 것은 FCC로 하여금 시장을 감시하라는 법적 의무를 이행하도록 하는데 중요한 정보를 얻도록 할 뿐 아니라, 다른 인터넷 생태계 참여자들에게도 중요한 정보를 제공한다는 입장이다. 또 FCC는 투명성 규칙이 ISP로 하여금 오픈인터넷 원칙을 위반하려는 유인 및 능력을 감소시킴으로써 오픈인터넷규칙을 준수토록 할 수 있을 것으로 기대한다고 적시한다[27]. 요약하면, 공개한 정보가 곧 ISP에게는 구속적 틀로 작용할 것이라는 것이다.

그렇다면 ISP 대신 공유경제사업모델을 영위하는 플랫폼사업자에게 투명성 강화 규제를 대입해보자. 플랫폼사업자 스스로는 시장이 요구하는 충분한 정보 공개 유인이 없기 때문에 강제력을 가진 정부가 개입하여 이용자를 보호하고 플랫폼사업자의 책임을 다하도록 한다. 그런데 정보공개 의무를 중앙정부에서 공유경제플랫폼사업자를 포함한 플랫폼사업자 전체에 대해 요구하는 것과, 지방정부가 자치단체 내 활동하는 공유경제플랫폼사업자에 대해서만 요구하는 방법 중 어느 것이 더 효과적인지에 대해서 논란이 있다. 공유경제 상품/서비스, 서비스 제공 범위 등을 고려하여 중앙정부 또는 지방정부가 규제권한을 행사할 수 있다. 다만 우버나 에어비앤비와 같은 글로벌 플랫폼에 대해서는 중앙정부와 지방정부의 협력적 규제가 필요하다. 왜냐하면 이들은 글로벌 플랫폼이기도 하면서 공유경제 특성상 특정 지역 내에서 경쟁사업자 중 하나로 인식될 수 있기 때문이다. 전자는 중앙정부의 역할이 필요한 반면, 후자는 지방정부 차원에서 피규제기관으로 인식할 수 있기 때문이다.

규제기관이 플랫폼 사업자에게 정보 공개를 요구하는 규제를 강화해야 하는 역할 관련하여 G. Parker[19]의 제언은 생각해 볼만하다. “정보가 넘쳐 나는 시대에는 데이터 주도 책임성에 기초한 규제가 훨씬 합리적이다. 우버와 에어비앤비와 같은 기업에게는 데이터에 대한 접근을 제공하고 자유롭게 비즈니스를 하게 할 수 있다. 누가 무엇을, 누구와 언제 했는지에 대해 정확히 알 수 있게 되었기 때문에 소비자와 규제기관은 사람들과 플랫폼이 어떤 일을 벌인 후에 자신들의 행동에 대한 책임을 물을 수 있다.”

4.3.2. 플랫폼사업자의 자율규제 가이드라인 승인/개정요구/재승인

규제기관의 또 다른 중요한 역할은 플랫폼사업자들이 자율규제를 위해 제정한 자율규제 규정(소위 가이드라인)을 승인하고 개정 요구 및 재승인하는 것이다. 직접적인

집행 행위를 하지 않지만 이와 같은 승인 및 개정요청권을 통해 정책방향을 결정하고 영향력을 행사하는 것이다. 플랫폼사업자 스스로는 자율규제 사항을 담고 있는 가이드라인에 사회적 요구 수준을 충족할 수 있는 구속적인 규정을 충분히 포함할 유인이 없다. 따라서 정부가 개입하지 않는다면 소위 규제 집행력이나 억지력 측면에서 부족한 수준일 것이다. 따라서 규제기관은 플랫폼사업자를 구속하는 가이드라인 규정이 사회적 요구를 반영하고 충분한 억지력을 보유하도록 유도하는 것이 중요한 역할이라고 할 수 있다. 더불어 시장 환경 및 사회적 요구 변화에 맞춰 해당 가이드라인 개정을 요구하는 기능도 수행할 필요가 있다. 다만 규제기관인 정부가 피규제기관인 플랫폼사업자에게서 포획되어 가이드라인을 통해 플랫폼사업자들의 이익 대변자 역할을 하지 않도록 주의하여야 한다. 규제기관의 포획을 방지하기 위해서는 정부 스스로가 주의해야 하지만 삼발이 모형에서의 참여자 중 하나인 시민단체와 이용자들의 감시가 그 역할을 다할 수 있어야 한다. 이들의 감시기능을 통해 공동규제 모형 내에서 건강한 긴장관계를 형성하는 것이 필요하다.

4.3.3. 구속력 필요한 대체적분쟁처리

자율규제기관은 자율규제집행 차원에서 플랫폼사업자간, 플랫폼사업자와 공급자간, 플랫폼사업자와 이용자간, 이용자와 공급자간 등 다양한 이해관계자들 간에 발생하는 분쟁 사건 처리 기능을 수행한다. 소위 대체적분쟁처리기관으로서의 기능을 수행하는데 문제는 자율규제기관이 개입한 분쟁처리는 구속력이 없기 때문에 실효성이 낮다는 점이다. 가이드라인에는 분쟁처리에 관련한 다양한 규정들이 포함되었지만 사안에 따라서는 자율규제기관의 한계로 인해 처리하지 못하는 경우도 발생할 것이다. 만일 자율규제기관에서 처리되지 못한 분쟁사안은 통상 민사적 성격을 가지고 있기 때문에 제소를 통해 민사법원의 판단에 의뢰할 수 있다. 그러나 공유경제 이해관계자들이 실제 법원에 제소하기는 물리적, 경제적인 이유로 쉽지 않다. 따라서 자율규제를 담당하는 중간집단이 해결하지 못하는 분쟁사건에 대해 법원이 아닌 처리 결과에 법적 구속력을 부여할 수 있는 규제기관이 처리하는 것이 효과적이다. 예를 들면, 플랫폼사업자간 분쟁이 발생하였다면 플랫폼사업자는 전기통신사업법 상 부가통신사업자이기 때문에 방송통신위원회의 제정을 통해 분쟁을 처리할 수 있다. 또 플랫폼사업자와 서비스 이용자 간 발생한 분쟁이라면 이용자보호 측면이라는 점에서

소비자보호원(경우에 따라서는 방송통신위원회)을 통해 문제 해결을 시도할 수 있을 것이다. 다만 공유경제의 활동 단위는 지방자치단체인 경우가 많아 분쟁처리를 해야 하는 기관이 해당 지방정부일 수도 있어 이에 대해서는 지방정부의 역량/조직/기능 확보 방안 고려가 필요하다.

4.4 공동규제 하에서 자율규제기관의 역할

4.4.1. 자율규제 가이드라인 제/개정

자율규제기관은 플랫폼사업자들이 참여하는 중간집단으로 정부와 함께 규제기능을 수행한다. 다만 이들은 자율적 규제를 집행하게 되므로 법적구속력이 적거나 없다. 그럼에도 불구하고 규제기관의 감독 하에 규제를 위한 가이드라인을 제정(필요에 따라서는 개정)해야 하는 기능을 가지며 이는 자율규제 집행의 단초가 된다. 여기에는 플랫폼사업자를 통해 거래를 하는 공급자와 이용자를 보호하는 규정, 자율규제 대상의 범위, 플랫폼사업자들이 하지 말아야 하는 행위, 플랫폼사업자와 주변의 이해관계자간의 분쟁처리 규정 등을 포함할 수 있다.

주지하듯이 공유경제 사업모델은 성장하는 시장이고 기술발전을 배경으로 혁신적인 사업모델이 지속적으로 등장할 가능성이 높다. 따라서 자율규제기관이 가이드라인을 제정(개정 포함)함에 있어 가능한 네거티브 방식의 규정이 바람직하다. 즉 플랫폼사업자가 하지 말아야 하는 규정을 제시하고 그 외에는 모두 허용하는 접근법이 플랫폼사업자의 혁신 유인을 제공할 수 있기 때문이다. 다만 플랫폼사업자 스스로 정립하는 가이드라인은 이익집단의 이익을 대변하는 수준에 머물 수 있다는 점에서 가이드라인 제/개정 과정에서 이용자(시민단체 포함), 공급자가 참여할 수 있는 문호를 개방할 필요가 있다. 한편 자율규제를 위한 가이드라인 제정을 위해서는 승인권을 가진 규제기관의 협력이 절대적으로 필요하다. 가이드라인 제/개정의 최종 승인권은 규제기관에게 있지만 승인권을 이유로 세세한 개입을 하기보다는 다양한 참여자들이 합의한 가이드라인을 존중해주는 전향적 입장이 필요하다.

4.4.2. 과세정보공유

자율규제기관 주도하에 플랫폼사업자만이 할 수 있는 기능 중 하나가 과세정보를 공유하는 것이다. 이것이 필요한 이유는 공유경제로 인한 외부효과 중 하나가 전통산업으로부터 확보할 수 있는 세수 감소 문제를 일정 부분 해소할 수 있기 때문이다. 구체적으로 플랫폼사업자들

은 관련규제기관과의 협력을 통해 플랫폼을 이용한 거래에 참여하는 공급자(자신의 일부를 이용자에게 제공하고 수익을 올리는 자)와 플랫폼사업자(플랫폼을 통해 거래에 대해 일정한 수수료를 부과하여 매출을 올리는 사업자) 자신의 과세 관련 정보를 규제기관 또는 과세 당국과 공유하는 것이다.

앞서 언급한 바 있지만 공유경제 공급자로 자산 중 공유할 수 있는 여유분을 가지고 있는 개인, 기업뿐 아니라 전통산업사업자(예를 들면, 호텔 및 콘도사업자, 운송사업자 등)도 공유경제 플랫폼에 공급자로 진입하고 있는 만큼, 만일 이들의 거래정보를 과세당국에서 확보할 수 없다면 세수 감소는 불가피하고 공유경제 거래방식은 조세 회피 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 공유경제 성장이 세수 감소로 이어지지 않도록 과세정보를 관계당국에게 제공하여 조세형평성을 유지할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 충분한 과세정보를 구조적으로 확보하기 위해 플랫폼사업자는 공급자의 진입 과정에서 조세에 관련된 정보 확보, 제공에 관한 시스템을 갖추고 공급자들로부터 과세정보 공유에 관한 동의를 확보해야 할 것이다. 이와 관련하여 선결되어야 하는 문제는 국내·외 사업자간 역차별 문제이다. 국내에서 급속히 성장하고 있는 글로벌 사업자에 대해서는 사실상 과세정보를 확보하지 못하면서 국내 플랫폼사업자에 대해서만 과세정보를 요구하는 것은 사실상 국내외 사업자간 역차별을 가져오는 것이고 절름발이 규제에 불과하다. 실제 국내에서는 국내·외 플랫폼사업자간 역차별에 논란이 있고 국내 사업자들의 불만이 큰 상태이다. 예를 들면, 네이버, 다음과 같은 대형 CP는 물론이고 중소 CP, 스타트업 ICT 기업들도 해외 ICT 기업들이 국내법에 의거한 규제를 회피하는 것에 대해 반발이 심하다. 국내 한 기사에 실린 다음의 문장을 보면 국내 ICT 기업들이 가지고 있는 정서를 읽을 수 있다. “우아한형제들, 야놀자, 이음 등 120여 개 스타트업들이 모인 코리아스타트업포럼은 성명서를 통해 “새로운 아이디어와 기술을 기반을 둔 스타트업들에게 공정한 시장의 룰은 생존과 직결된다”며 “기업이 마땅히 부담해야 할 세금 등 각종 비용을 회피하고, 국내법과 관계없이 자유롭게 서비스를 운영할 수 있는 기업과 그렇지 않은 기업의 경쟁은 말 그대로 기울어진 운동장”이라고 비판했다[28]. 과세정보 공유 관련하여 또 하나 고려해야 하는 것이 과세정보를 플랫폼사업자 스스로가 공유할 유인이 있는가 하는 점이다. 만일 플랫폼사업자들이 조세회피 등의 목적으로 과세정보 공유를 거부한다면 자율규제기관에 의한 과세정보공유는 사실상 실효성이 없기 때문에

법률적 근거를 바탕으로 한 강제 규정으로 전환을 생각해 볼 수도 있을 것이다.

4.4.3. 자율분쟁기구 운영

자율규제기관의 주요 기능 중 하나는 분쟁처리기능이다. 상품 및 서비스 제공을 매개하는 과정에서 플랫폼사업자와 그를 둘러싼 이해관계자 간의 다양한 양상의 분쟁 발생은 충분히 예상할 수 있다. 따라서 자율규제기관이 제정하는 가이드라인에는 분쟁처리를 위한 규정이 충분히 포함되어야 하고, 관련하여 자율규제기관은 1차적인 분쟁해결 기구로서 자율분쟁기구를 운영할 필요가 있다. 자율규제기관 내 자율분쟁기구 운영의 필요성은 두 가지 이유에서다. 하나는 기구 내 분쟁 처리 담당자는 해당 분야에 대한 전문성을 보유하고 있어 다른 기관에서의 처리보다 효과적이다. 다른 하나는 법원과 같이 시간적, 물질적 소요가 많이 필요한 기관에 대비하여 보다 효율적이면서도 적절한 분쟁처리가 가능하여 분쟁 당사자들에게는 편리한 대안적 기구로서 기능할 수 있다.

다만 자율분쟁기구를 운영함에 있어 가장 중요한 것은 이해관계자로부터 독립성을 확보하는 것이다. 즉 기구 운영비를 부담하는 자로부터 또는 분쟁 당사자와의 관계로 인해 독립적인 결정을 할 수 없다면 신뢰성을 확보하는 것이 사실상 불가능하고 그 존립 자체도 위협받을 수 있기 때문에 자율규제기관 및 기관 내 분쟁처리기구의 독립성을 확보해야 한다. 독립성 확보를 실현하고 있는 대체적분쟁기구의 예로 영국의 CISAS(Communications & Internet Services Adjudication Scheme)를 들 수 있다. CISAS는 영국 내 통신서비스 이용과정에서 발생하는 분쟁을 처리하기 위해 설립된 대체적분쟁처리기관이다. 이 기관의 감독기관은 방송통신규제기관 Ofcom이고, Ofcom은 CISAS의 독립성을 보장하는 의무를 가진다. 그리고 분쟁해결을 담당하는 CISAS 심판관(Adjudicator)은 법적으로 자격을 갖춘 전문가이며 이들은 독립성과 객관성을 확보하기 위해 민원을 제기한 이용자가 해당 서비스를 제공하는 사업자와 직접적인 연락이나 접촉을 하지 않는다[29]. 이는 CISAS가 조직 측면, 의사결정 측면, 재무적 측면에서 독립성을 확보하고 있음을 알 수 있다.

4.5 규제자-피규제자 및 개선 부문 간의 관계

지금까지 공동규제 모형 상에서 규제기관인 정부(규제기관) 및 자율규제기관(중간집단)이 수행해야 하는 역할을 검토하였다. 그렇다면 이들 규제기관이 각각의 역할의

수행할 때 Cannon & Chung이 제안한 공유경제 관련하여 개선해야 하는 4가지 사항(이용자보호, 노동규제, 신뢰성, 외부성)과 어떻게 연결되는지를 살펴볼 필요가 있다[11]. 규제기관의 역할이 4가지 영역에서의 기여점이 확인되어야 공유경제 적용의 실익이 있기 때문이다.

4.5.1. 데이터 공개 의무화 기능의 기여

가장 먼저 규제기관의 데이터 공개 의무 법제화는 4대 개선사항 모두에 기여한다. 데이터를 공개하도록 하여 투명성이 확보되면 이를 근거로 이용자의 선택을 지원하고 사후적으로는 공급자와 플랫폼사업자가 보상토록 하는 근거로 활용할 수 있기 때문에 의미가 있다. 그리고 노동규제와 같은 사회적 규제를 준수할 수 있도록 하고, 사후리뷰가 공개되도록 하기 때문에 정보의 비대칭성을 일정 정도 해소해 주기 때문에 신뢰성 회복에도 기여한다. 또한 정보공유는 공유경제로 인한 외부성 예를 들면, 지방정부의 세수 감소를 줄일 수 있도록 하는데 기여한다.

4.5.2. 자율규제 가이드라인 승인개정/재승인 기능의 기여

규제기관은 주어진 자율규제 가이드라인 승인권한을 이용하여 플랫폼사업자들로 하여금 가이드라인 내 이용자보호, 노동규제, 리뷰 공개와 같은 의무사항을 담은 규정이 포함되도록 요구할 수 있다. 분쟁 발생 시 행정기관 으로서는 최종적인 결정을 할 수 있는데 이 과정에서 이용자를 보호하는 기능을 수행하게 된다. 한편 플랫폼사업자들은 자율규제 가이드라인을 제정하고 이를 관할 규제기관으로부터 승인을 받아야 한다. 가이드라인 제정과정에서 승인자와 마찬가지로 이용자보호, 노동규제, 리뷰 공개와 같은 의무사항을 담은 규정이 포함할 수 있다. 물론 유인구조상 플랫폼사업자 스스로 충분히 담을 수 있을지 여부는 의문이지만 사회적 요구를 적극적으로 수용하고자 한다면 개선에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

4.5.3. 구속력 필요한 대체적분쟁처리 기능의 기여

자율규제기관에 의해 처리되지 못한 분쟁사안을 범인이 아닌 규제기관이 처리하는 것은 구속력 있는 기관의 분쟁처리라는 점에서 이용자를 보호하는 측면에서 의의가 있다. 즉 이용자가 분쟁을 처리하기 위해 법원을 이용해야 한다면 상당한 물질적, 시간적 자원을 필요로 하기 때문에 규제기관의 심결 행위는 이용자에게는 분쟁처리

로 인한 부담을 줄여주고 분쟁과정에서 규제기관으로부터 보호를 받을 수 있다는 측면에서 이용자보호에 기여하고 있다.

4.5.4. 과세정보공유 기능의 기여

플랫폼사업자가 과세정보를 관련 규제기관과 공유토록 한다면 공유경제 활성화에 따른 부의 외부성 즉 세수 감소 현상을 완화할 수 있다. 규제기관의 개입을 통해 외부성을 완화하는 것은 시장 실패 현상을 해소해 나간다는 의미도 된다.

4.5.5. 자율분쟁기구 운영 기능의 기여

중간집단의 자율분쟁기구 운영은 규제기관의 직접적인 규제 집행 영향에서 비교적 자유로울 수 있다는 장점과 함께 이용자를 보호하는 가장 적극적인 조치라는 점에서 의의가 있다.

이상의 규제기관의 역할과 4가지 부문의 기여점간의 관계를 요약하면 표 3과 같다.

(표 3) 공동규제 하에서의 규제기관-자율규제기관의 역할과 4대 개선사항간의 관계

(Table 3) The relationship between Regulatory Authority & Self Regulation Organization's role and Four improved Agenda under Co-regulation Mechanism

구 분		이용자 보호	노동 규제	신뢰성	외부성
규제 기관	데이터공개 의무 법제화	○	○	○	○
	자율규제 가이드라인 승인/개정요구	○	○	○	
	분쟁심결	○			
자율 규제기관	자율규제 가이드라인 집행	○	○	○	
	과세정보공유				○
	자율분쟁기구운영	○			

5. 결 론

5.1 요약 및 정책 제언

본 연구는 인터넷의 고도화, 스마트폰의 보급 확대 등

을 배경으로 급속한 성장을 보이고 있는 공유경제의 규제방안에 대한 제언을 목적으로 하고 있다. 전 세계적으로 공유경제의 성장 이면에는 기존 전통산업과의 충돌, 플랫폼이 양산하는 부의 외부효과로 인한 사회적 비용 증가, 소홀한 이용자 보호 시스템 등 어두운 면들이 노정되고 있다. 이에 전통산업을 붕괴시킬 만큼 혁신적인 서비스이지만 마냥 시장 기능에 일임하는 것이 아니라 일정한 규제프레임워크 하에 두는 것이 사회적으로 바람직하다는 전제 하에 공동규제 접근방법을 제안하고 있다. 본 연구의 연구문제에 답변이자 결론은 다음과 같다. 첫째, 규제자는 중앙 또는 지방정부와 자율규제기관이고, 피규제자는 플랫폼사업자(군)이다. 둘째, 공동규제를 통해 개선해야 할 영역은 이용자보호, 노동규제, 신뢰성, 외부성 부문으로 볼 수 있는데, 이는 Camon & Chung[11]이 제안한 것으로 공유경제 규제를 논한 문헌들이 제안하는 영역을 대부분 포섭하고 있기 때문이다. 셋째, 공동규제 실행을 위해 정부는 플랫폼사업자의 데이터공개 의무 법제화, 자율규제 가이드라인 승인 및 개정요구, 자율분쟁기구에서 해결되지 않은 분쟁 사건에 대한 심결을 수행하고, 자율규제기관은 자율규제 가이드라인 제정, 과세정보 공유, 자율분쟁기구운영을 담당할 필요가 있다. 정부와 자율규제기관이 수행하는 역할이 4가지 영역 전부 또는 일부 개선에 기여할 것으로 판단된다.

5.2. 정책 추진을 위한 고려 사항

이러한 공동규제 접근방법을 제안함에 있어 몇 가지 고려가 필요하다. 첫째, 플랫폼사업자에게 데이터공개 의무를 부여하는 것에 대해서는 대부분의 연구에서 지지하고 있다. 그런데 실무적으로 보면 공유경제는 그 업종이 다양하고 서비스 제공 지역이 지방자치단체 단위라는 특성으로 인해 중앙정부가 플랫폼사업자의 정보공개 의무 부여로 접근할 지, 지방정부가 공유경제플랫폼사업자에 대해서만 정보공개 의무를 별도로 부여할지에 대한 추가적인 검토가 필요하다. 이는 소위 비례성 원칙에 관련된 것으로 규제에 있어 목적에 필요한 수준에 해당하는 의무만을 부여하는 것이 바람직하기 때문이다. 데이터 공개 의무도 규제의 일환이기 때문에 필요한 수준 이상으로 과도한 규제를 부과해서는 안 될 것이다. 둘째, 과세정보 공유를 요구함에 있어 플랫폼사업자 유형화를 통해 일괄 과세기준 적용이라는 무리한 정책 추진이 되지 않도록 세심한 접근이 필요하다. 이러한 맥락에서 공유경제의 특수성과 규제 형평성을 함께 고려하여 규제 수준을 계층

별로 차등화 해야 한다는 김민정[15]의 주장은 주목할 만하다. 예를 들어, 거래한도를 두어 전문적, 상시적 사업자와 일시적 사업자로 구분하고 양자에 대한 규제 수위를 달리하는 것이다. 상당히 설득력 있는 주장인데 이를 과세정보공유 방침에도 적용하는 것을 고려해 볼만하다. 구체적으로 공급자를 어떤 기준으로 계층화할 것인가의 문제인데, 거래규모(즉 매출), 이용자규모 등을 생각해 볼 수 있다. 셋째, 국내·외 공유경제플랫폼사업자간 역차별 문제 해소이다. 규제를 입안함에 있어 가장 중요한 조건이 일관성과 형평성이라고 할 수 있다. 역차별 문제는 후자와 관련된 것으로 규제기관의 집행력이 과연 글로벌 플랫폼사업자에게도 행사될 수 있는가 하는 문제이다. 익히 알고 있는 우버와 에어비앤비를 중앙 또는 지방정부가 규제자로서 통제할 수 있는가? 해야 한다면 어떤 접근법으로 대응해야 하는가에 고려가 있어야 할 것이다.

참고문헌(Reference)

- [1] Koopman, C., Mitchell, M., & Thierer, A., "The sharing economy and consumer protection regulation: The case for policy change," *J. Bus. Entrepreneurship & L.*, 8, 529, 2014.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2535345>
- [2] K. C. Park & S.D.Lee, *Digital Sharing Economy for City · Social Innovation*, 2017.
- [3] Katz, M. L., & Shapiro, C., "Network externalities, competition, and compatibility," *The American economic review*, 75(3), 424-440, 1985.
- [4] Puschmann, T., & Alt, R. *Sharing economy. Business & Information Systems Engineering*, 58 (1), 93-99, 2016. <http://dx.doi.org/10.1007/s12599-015-0420-2>
- [5] Forbes, *Breaking Down Uber's Valuation: An Interactive Analysis*, 2018.2.22.
- [6] Rohit Kulkarni, *The Case for Airbnb's \$50 billion IPO in 2018*, 2017.3.22.
<https://sharespost.com/insights/blog/the-case-for-airbnbs-50-billion-ipo-in-2018/>
- [7] Sara Ashley O'Brien, Nelli Black, "Curt Devine and Drew Griffin," *CNN investigation: 103 Uber drivers accused of sexual assault or abuse*, 2018.4.30.
<http://money.cnn.com/2018/04/30/technology/uber-driver-sexual-assault/index.html>
- [8] D.J. Park, "Against Uber Taxi", 3,000 taxi drivers gather at Seoul Plaza, *Yunhap news*,
<http://www.yonhapnews.co.kr/society/2014/11/18/0701000000AKR20141118141851004.HTML>
- [9] Sauchelli, D., & Golding, B., "Hookers turning Airbnb apartments into brothels," *New York Post*, 2014.
<https://nypost.com/2014/04/14/hookers-using-airbnb-to-use-apartments-for-sex-sessions/>
- [10] Malhotra, A., & Van Alstyne, M., "The dark side of the sharing economy... and how to lighten it," *Communications of the ACM*, 57(11), 24-27, 2014.
<http://dx.doi.org/10.1145/2668893>
- [11] Cannon, B. & Chung, H., "A framework for designing co-regulation models well-adapted to technology-facilitated sharing economies," *Santa Clara Computer & High Tech. LJ*, 31, 23, 2014.
- [12] Gata, J. E., "The Sharing Economy, Competition and Regulation," *CPI Europe Column*. Saantitapa, 2015.
<https://www.competitionpolicyinternational.com/the-sharing-economy-competition-and-regulation.>
- [13] Miller, S. R., "First principles for regulating the sharing economy," *Harv. J. on Legis.*, 53, 147, 2016.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2568016>
- [14] US Federal Trade Commission. "The "Sharing Economy," Issues Facing Platforms, Participants & Regulators," *An FTC Staff Report*, 2016.
- [15] Kim, Min Jung, *Government Policy for the Stable Growth of the Sharing Economy (July 11, 2017)*. KDI FOCUS (No. 83, kor).
<https://ssrn.com/abstract=3000674>
- [16] Cho, D., & Song, I., "A Study on the Strategy of Platform Operator for Free Mobile Data : from the Perspectives of Business Opportunity and Risk." *Journal of Internet Computing and Services*, 18(5), 123-131, 2017.
<http://dx.doi.org/10.7472/jksii.2017.18.5.123>
- [17] Miller, S. R., "First principles for regulating the sharing economy," *Harv. J. on Legis.*, 53, 147, 2016.
- [18] Dyal-Chand, Rashmi, "Regulating Sharing: The Sharing Economy as an Alternative Capitalist System," *Tulane Law Review*, Vol. 90, No. 2, pp. 241-309, 2015. *Northeastern University School of Law Research Paper No. 258-2016*. <https://ssrn.com/abstract=2743959>

- [19] Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P., Platform revolution. How networked markets are transforming the economy and how to make them work for you, 2016.
- [20] B.S.Choi, Government Regulation-Political Economy of Regulation and Deregulation, p.860, BeobMunSa, 2010.
- [21] Amsterdam. Action plan sharing economy.
- [22] Seoul City Press, Participated in five major cities such as New York and Seoul and launched the 'International Shared Cities Association' [Press release], 2017.
- [23] Seoul Innovation Planning Officer, Sharing City Seoul Promotion planning, 2012
- [24] Y.S.Choi, "A Study of Co-regulation Systems in Korea," KIPA Research report 2008-02.
- [25] EC., Clarification of applicable legal framework for full, co- or self-regulatory actions in the cloud computing sector, 2017. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/clarification-applicable-legal-framework-full-co-or-self-regulatory-actions-cloud-computing-0>
- [26] Y.H.Sim, "Who Should Be the Agency of Self-Regulation of Cyber Sexual Violence?: Based on In-Depth Interviews of ISP (Internet Service Providers) workers," Informatization Policy, 9(2), 54-74.
- [27] FCC. In the Matter of Restoring Internet Freedom Declaratory Ruling, Report and Order, and Order, 2017.
- [28] J.Juh. [ICT reverse discrimination dispute in this year] Soundtrack, game, startup has been discriminated reversely in domestic area. Financial news, 2017. <http://www.fnnews.com/news/201712121856156836>
- [29] [https://www.cedr.com/cisas/customer-information/\(2018.6.30.\)](https://www.cedr.com/cisas/customer-information/(2018.6.30.))

● 저 자 소 개 ●



조 대 근(Dae-Keun Cho)

1995년 서울대학교 사회교육학과(문학사)
1997년 서울대학교 행정대학원 행정학과(행정학석사)
2017년 서울대학교 행정대학원 행정학과(행정학박사)
2009~현재 (주)잉카리서치앤컨설팅 대표컨설턴트
관심분야 : 공유경제, 플랫폼, 망 중립성, 통신규제
E-mail : dkc@incaresearch.co.kr