

공유경제에서 규제 혁신의 방향

2017.1.19

서강대 이성엽 교수/법학박사

목차

I. 공유경제의 이해

II. 공유경제에서 정부규제의 원칙-혁신과 규제

III. 공유경제의 혁신성 여부

IV. 공유경제에 대한 규제의 가능성-3가지 규제대안

V. 공유경제에서 규제혁신 방향

I. 공유경제의 이해

o 공유경제(Sharing economy)의 개념



o 대여자의 유휴자원을 이용자에게 중개하고 이용자는 대여료를 대여자에 지급하는 구조이며, 중간에서 플랫폼은 대여료의 일정 비율을 수수료로 수취한다. 이용자에 대한 대여자의 신뢰와 이용자의 후기를 통한 피드백이 지속 가능한 공유경제 활동을 가능하게 함

I. 공유경제의 이해

o 공유경제의 가치

- 1) 이용되지 않은 채로 있는 자산(dead capital)을 다른 사람이 이용할 수 있도록 하여 자산의 보다 효과적인 이용을 가능하게 함
- 2) 수요자와 공급자를 모음으로써 공급자 측면과 수요자 측면 시장 모두에 보다 경쟁적인 시장이 형성되게 하고 특화된 서비스를 창출
- 3) 거래 의향이 있는 상대방을 찾고 거래조건을 협상하고 이행을 감시하는데 드는 비용, 즉 거래 비용을 감소시켜 거래가 일어날 수 있는 범주를 확대
- 4) 지난 이용자들의 이용후기를 집적하여 신규 진입자에게 제공함으로써 공급자와 수요자 간에 정보의 비대칭성에서 오는 역선택(adverse selection)방지
- 5) 기존의 규제로 보호되어 비효율적인 상태로 있었기 때문에 서비스가 충분히 제공되지 못한 부분에 대해 새로운 가치를 창출

I. 공유경제의 이해

o O2O와 공유경제의 구별

- "O2O 거래(Online to Offline Commerce)"는 오프라인에서 판매되는 서비스와 재화 등을 온라인에서 구매하는 상거래를 말함
- 2010년 경부터 국내외 소셜 커머스(Social Commerce)'의 확산과 함께 생겨난 용어로, '서비스 물품의 검색 → 구매 의사 결정 → 대금 결제'는 온라인에서 하고, 그 '비만 오프라인에서 하는 거래 형태
- 인터넷 전자상거래의 연장이라고 할 수 있으나 모바일 애플리케이션을 통한 스마트폰 기술을 이용한다는 점에 큰 차이가 있음
- 다수의 공급자와 다수의 이용자간 중개플랫폼으로 의미, 유희자산의 활용이라는 측면을 강조하는 P2P 플랫폼이 공유경제의 전형. O2O의 경우 주로 B2P의 형태를 취한다는 측면에서 전형적인 공유경제가 아니지만 광의의 공유경제에 포함될 수 있음

* P2P는 개인과 개인 간의 거래를 말하는 것으로, 집이나 옷을 빌려주는 서비스 등 개인이 소유한 물건을 다른 사람이 이용할 수 있게 연결해 주는 중계서비스가 이에 해당. B2P는 기업이 소유한 제품을 개인에게 빌려주는 비즈니스 모델을 말하는 것으로, 카셰어링 서비스를 포함한 다양한 렌탈서비스가 여기에 해당

II. 공유경제에서 정부규제의 원칙-혁신과 규제

1. 혁신(innovation)의 개념

- 새로운 아이디어 내지 보다 효과적인 과정을 의미. 시장을 포함한 새로운 수요를 충족시키기 위한 더 나은 해결책의 적용
- 혁신은 새로운 절차, 제품, 서비스를 이용하여 아이디어를 고안하고 이를 상업적 내지 사회적 차원에서 긍정적 결과로 변환시키는 것
- 혁신은 단순한 아이디어가 아니라 그 시장 내지 사회에 그 아이디어를 최초로 성공적으로 구체화하는 것. 새로운 기술과 수단을 도입함으로써 개선(improvement)을 이루어 내는 것
- 발명(invention)과 달리 새로운 제품, 절차의 최초의 발견 이라기 보다는 이를 현실화 시키는 첫 번째 시도라고 할 수 있음. 혁신은 경제적, 사회적 이익을 가져다 주는데 구체적으로 보면 삶의 질을 향상시켜 왔고 시장에서 제품의 다양성, 품질, 안전성을 제고하는 역할을 수행
- 단순한 변화(mere change)와도 구분. 단순한 변화만으로는 혁신이 아니며 어떤 새로움(newness or novelty)이 필요

II. 공유경제에서 정부규제의 원칙-혁신과 규제

2. 혁신과 규제의 관계

- 혁신은 불확실성(uncertainty), 복잡성(complexity), 일시성과 유연성(temporariness and flexibility)이라는 속성을 가지기 때문에, 보수성, 일관성, 예측가능성을 속성으로 하는 규제와 본질상 갈등적 임.

- 첫째, 혁신을 거부하는 규제
 - 즉, 규제를 통해 혁신을 막는 경우. 혁신을 기존 이해관계나 사회질서를 파괴하는 적으로 간주하고 규제를 통해 혁신을 제어하는 경우
 - 대부분의 혁신은 기존 확립된 질서를 토대로 기득권을 누려온 집단의 이해관계를 침해하는 경우가 많음. 우버는 기존의 택시사업자, 에어비앤비는 기존의 숙박업자의 이해관계에 정면으로 도전하는 것이 되는 것임.
 - 이에 대해 한국을 비롯한 다수 국가에서는 우버나 에어비앤비를 면허 없는 택시업과 숙박업을 영위한 것으로 보아 금지하는 규제를 시행. 흔히 진입에 대하여 인허가를 받을 것을 요구

II. 공유경제에서 정부규제의 원칙-혁신과 규제

○ 둘째, 혁신에 우호적인 규제

- 혁신을 유도하거나 장려하는 규제를 행하거나 아니면 혁신을 위해 규제를 개혁하는 경우.
- 저작권법, 특허법 등 지적 재산권(intellectual property) 법제는 저작자나 발명자의 기술 혁신을 조장, 지원하는 규제
- 정부는 경기 불황을 극복하고 새로운 성장 모멘텀을 찾기 위해 지속적으로 규제개혁(regulatory reform)을 진행

○ 셋째, 혁신에 대응하여 적극적으로 기존 규제를 재검토하여 이를 제도권 내로 흡수하는 경우

- 기존 이해관계에 미치는 영향을 최소화 하면서 최소 규제를 통하여 혁신의 활성화를 꾀하면서도 최소한의 규제 형평 및 규제 일관성을 유지하고자 하는 경우

II. 공유경제에서 정부규제의 원칙-혁신과 규제

- 넷째, Negative 규제(원칙적 허용-예외적 금지)방식의 적용
 - 규제방식이 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용(Positive Regulation)하는 경우 위주로 되어 있는 경우에는 새로운 혁신이 나타날 때마다 관계법령 제. 개정이 필요.
 - 이 방식에 따르게 되는 경우 예측 불가능한 미래에 발생 가능한 모든 변수를 고려하여 법령에 모두 규정하여야 하나 이는 현실적으로 불가능
 - ICT 규제에서는 급격한 기술혁신의 진행방향을 구체적으로 예측하는 것이 어렵기 때문에 새로운 서비스에 대해 제도 준비가 완료될 때까지 신규 서비스 또는 제품을 제공할 수 없게 된다면 관련 산업의 발전이 지체되는 문제가 생기므로 네거티브 규제 방식의 도입의 필요성이 높음
 - 혁신기술이나 서비스가 성숙할 때까지는 당분간 비규제 영역으로 두는 경우도 같은 의미라고 할 수 있음

III. 공유경제의 혁신성 여부

1. 공유경제 맥락에서 혁신성 여부를 결정하는 요소

- 보다 나은 상태로의 변화인지 여부와 기술적, 사회적인 개선(improvement)이 존재하는지 여부
- 보다 나은 변화가 있는지는 사회문제를 해결하는 공익적 목표에 기여하는 것인지 아니면 단순히 상업적 목표를 실현하기 위한 새로운 제품, 서비스인지에 따라 결정
- 기술적 개선은 기술발전이 존재하는 지 여부에 따라 결정되고 사회적 개선은 제품이나 서비스의 사회에 대한 이익이 개인적 가치보다 사회적 가치를 가지거나 사회에 부가된 가치가 기업이 얻은 이득보다 클 때 인정

2. 기술적 개선인지 여부에 대한 판단

- 광대역 초고속 무선 인터넷 네트워크 기술, 스마트폰 제조 및 S/W 내지 Application 기술, Social Network Service 기술, 위치정보를 수집하여 제공하는 GPS 기술, Payment 기술 등은 신기술

III. 공유경제의 혁신성 여부

- 사람들은 인터넷과 연결된 스마트폰만 있으면 국경을 넘어 차량, 숙박 등의 수요를 공급자와 실시간으로 의사교환을 통해 해결하고 결제까지 동시에 처리할 수 있게 된 것임

3. 경제적인 측면에 혁신성 여부 판단

- 효율적인 시장이 형성되기 위해서는 그 전제로서 거래비용이 적어야 하는데, 무선인터넷 및 스마트폰 등 P2P 거래를 연결시켜주는 모바일 디바이스와 어플리케이션을 통해 쉽게 익명의 거래 상대방을 찾는 것이 가능
- 또한 익명의 거래상대방이 믿을 만한 주체인지 여부를 탐지하는데 있어 SNS의 활성화를 기반으로 누적된 이용후기 정보를 통해 거래의 신뢰성에 대한 탐색비용을 낮출 수 있게 되었음.
- 개별 소비자들의 수요에 부합하는 서비스가 제공될 수 있도록 하는 서비스 다양화를 가능하게 하여 결국에는 소비자의 선택의 폭을 넓히는 효과. 서비스 제공자 입장에서는 유희자산의 사용가치를 높이는 효율성을 가져오고 경제 전체적으로 자원의 비효율적 낭비를 제거

III. 공유경제의 혁신성 여부

4. 사회적 개선인지 여부

- 공유경제의 부정적인 면으로는 불법일 가능성, 공급자인 이용자에 대한 부당한 노동행위, 정부의 과세권 약화, 공중의 안전 문제, 위험발생시 법적 책임의 문제, 소비위축에 따른 생산 축소 등 경제에 부정적 영향 등이 거론

5. 공유경제의 혁신성에 대한 판단

- 소비자에게는 보다 저렴한 가격에 보다 나은 서비스를 제공. 공급자인 이용자 입장에서는 유희 자원을 사용하여 수입을 올리고 탄력적인 노동시간을 가능하게 함으로써 복지의 기회를 증가
- 반면 공유경제 기업 특히 이익추구형 플랫폼은 거대 ICT 플랫폼으로서 전통적 자본주의 기업과 속성에 있어 변함이 없음. 기존의 전통기업과 같은 시장을 두고 갈등은 물론이고 소비자 안전, 노동력의 부당한 이용 등으로 문제를 야기
- 결론적으로 공유경제는 기술적, 경제적으로 혁신성을 가지고 있다고 할 수 있으나, 사회적인 개선에 해당하지 여부에 대해서는 논란이 있음

IV. 공유경제에서 규제의 가능성-3가지 규제대안

1. 전면적 규제(Regulate it out of existence)

- 공유경제 기업에 대해서도 전면적으로 전통사업자와 동일한 규제를 하여야 한다는 입장
- 거대 기업으로 성장한 공유기업은 그들이 행사하는 권한만큼 책임을 지는 것이 타당
- 만약 기존 규제의 준수를 거부하는 경우 개인과 소규모기업은 법을 준수함에 반해 거대 기업은 법을 회피하는 특권을 누리는 소위 2차원 정의 시스템(two-tier system of justice)을 허용하는 문제발생

2. 비규제 주장(No Regulation at all)

- 공유경제 기업에 대해서는 전통적 규제의 적용대상이 될 필요가 없다는 입장

IV. 공유경제에서 규제의 가능성-3가지 규제대안

- 시장실패의 주요 원인인 정보 불균형(information asymmetry)과 외부성(externalities)의 문제가 공유경제에서는 자율적으로 치유. 디지털 기술을 사용하여 판매자의 신원 확인, 정부발행 ID 확인, 범죄경력 조회, 구매자의 사용 후 평판 확인이 가능하기 때문에 위 두 가지 문제는 전통적 경제에 비해 쉽게 해결되며, 무엇보다 플랫폼 기업 역시 이러한 문제 해결이 비즈니스 성공의 핵심이라는 것을 알기에 시장실패의 치유에 적극적이라는 입장
- 특히, 이들은 이용후기제도(Reputational Feedback Mechanism)가 소비자 주권을 강화하는 중요한 요소이며 인터넷 경제에서 이 시스템은 두 번째의 보이지 않는 손(second invisible hand)으로 작용.
- 이에 더하여 전통적 비즈니스와 달리 공유경제 서비스 제공자는 직업적(professional) 존재가 아니라 보통 일반인이라는 점에서도 규제를 달리하여야 한다고 주장하면서 결론적으로 공유경제 기업에 대해서는 자율규제기구(self-regulatory organization)를 통한 자율규제(self-regulation)가 적절하다고 주장

IV. 공유경제에서 규제의 가능성-3가지 규제대안

3) 점진적인 상황전개에 따른 규제(Wait and See) 전략

- 공유경제와 같이 기술혁신이 급속히 일어나는 ICT 생태계에 대해서는 자율적이고 역동적인 혁신을 보장하고 이용자 후생이 증진될 수 있는 시장 환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요
- 결론적으로 공유경제에 대해서는 전통적 규제모델과는 달리 초기단계의 혁신을 수용하고 장려하기 위하여 Wait and See 전략을 작동시키는 것이 필요
 - 공유경제와 같은 소비자 친화적인 서비스에 대한 규제를 전통적인 Command and Control 방식으로 실행하는 것은 정치적으로도 지지를 받기 어려움
- 다만, 비록 혁신과 변화에 해당하는 경우라고 하더라도 기존 서비스와 동일한 서비스로 볼 수 있고 노동자 문제, 소비자 보호 문제, 과세 문제, 공정경쟁의 문제 등 국가의 개입을 요청하는 여러 사회경제적 문제가 있는 경우 최소한의 규제의 역할을 고민할 필요는 존재

V. 공유경제에서 규제 혁신의 방향

1. 규제혁신/개혁의 의미

- 역동적으로 변화하는 현대사회에 있어 “정부와 민간의 역할을 재정립하기 위한 노력” 또는 사회경제적인 변화에 적응하여 정부와 민간이 서로 더욱 잘할 수 있는 분야를 찾아가는 과정(2012년 규제개혁백서)

2. 규제혁신의 목표

- 공정한 경쟁 촉진을 통한 국가경쟁력 강화: 자유로운 경제활동을 보장하고 경쟁을 촉진하여 세계적인 무한경쟁시대에 국가경쟁력을 높여나가기 위해서 불필요한 행정규제들의 과감한 개혁
- 민간자율과 창의성의 극대화: 다양성과 창의성이 높지 인정받는 사회분위기를 만들고 투명한 규제제도의 확립을 통해 공정한 경제활동의 결과에 대한 정당성을 확보

V. 공유경제에서 규제 혁신의 방향

- 국민의 삶의 질 향상: 불합리한 국민불편을 초래하는 규제들을 혁파하고 보건, 환경, 안전 등의 분야에서는 오히려 반드시 필요한 규제들을 신설. 강화함으로써 국민의 삶의 질 제고
- 부정부패 추방: 모호한 규제, 과도한 재량을 인정해주는 불확실한 규제들을 개선함으로써 각종 부정부패와 비리의 발생 차단

3. 공유경제에서 규제혁신 방향

- 1) 소비자의 선택권, 삶의 질의 향상을 최우선의 목표로 설정
 - 기업경쟁력 확보를 위한 불필요한 규제개선에 초점을 맞추고 있는 기존 규제혁신의 방향을 신구산업간 경쟁의 촉진을 통한 소비자의 선택권 확대로 전환
 - 기존 산업의 기득권을 보호하는 것이 규제의 역할이 아니라 여하히 소비자 편익과 삶의 질을 향상시킬 것인지에 고민이 우선

V. 공유경제에서 규제 혁신의 방향

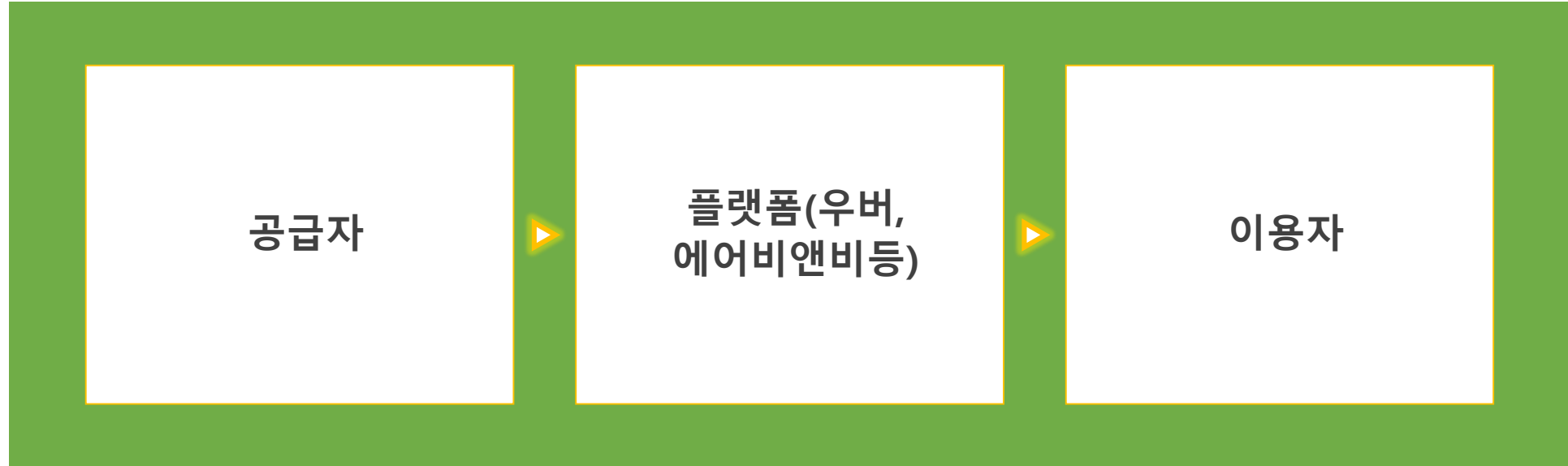
2) 규제방식의 전환(진입규제에서 사후적 행태규제로)

- 신기술, 서비스에 대한 평가는 원칙적으로 시장에서 이루어져야 함. 진입규제 방식의 정책대응은 평가의 기회를 정부가 선점하는 것이기 때문에 국내외 시장의 흐름에 역행할 개연성
- 특히 공유경제와 같은 ICT 기술의 경우 급변하는 소비자의 니즈 및 시장환경을 고려했을 때, 시장참여자를 정부가 선별하는 방식의 규제는 더 이상 정당하지 않으며 효과적이지도 않음.
- 시장참가자와 경쟁기준을 정부가 설정하는 사전적 규제 방식에서 탈피하여, 자율적이고 창의적인 기업활동을 전면적으로 보장하되 정부 개입은 부정적인 효과들을 선별, 해소하는 데에 집중하는 사후적 행태 규제방식으로 전환

* 최근 사후적 행태규제 도입의 사례

- 전기통신사업법 제50조 동 시행령 제42조의 제1항, 금지행위 유형 및 기준(별표) 5. 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위 사-4)

V. 공유경제에서 규제 혁신의 방향



일정한 전기통신서비스를 이용하여 다른 서비스를 제공하려는 자에게 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위(다만, 부당한 행위에 대한 세부기준은 방송통신위원회가 정하여 고시한다)

V. 공유경제에서 규제 혁신의 방향

3) 이해관계자의 참여와 갈등의 조정

- 이익집단들의 우려와 저항을 무시하고 정부가 일방통행으로 개혁을 추진하는 것은 불필요한 사회적 갈등과 비용 유발
 - 따라서 규제개혁을 추진함에 있어 이해관계자들 간의 이견과 대립이 예상되는 경우에는 전면적인 시행보다는 단계적 접근, 시범사업을 통한 성공사례 확보 추진
 - 공유경제의 경우
 - 개인이 소규모로 공유경제를 하는 경우와 기업적으로 공유경제를 하는 경우 전자에 대해서는 보다 강화된 Wait and See 전략, 수요 폭증시에만 제한적으로 공유경제 모델 도입
 - 규제프리존 제도 도입 검토
- * 규제프리존은 시도별로 전략산업을 2개씩 선정하여 전략산업의 육성을 저해하는 핵심 규제들을 해당 지자체에 한하여 일시적으로 유예하는 제도로써, 전국 단위의 전면적 도입이 용이하지 않은 규제완화조치를 일정 지역에 한정하여 시행