



# 공유경제의 이론과 실체 그리고 정책적 대응

손상영

정보통신정책연구원 연구위원



## 공유경제의 이론과 실체 그리고 정책적 대응

손 상 영

정보통신정책연구원 연구위원

요약문 .....	1
1. 공유경제의 이론적 배경 .....	2
2. 공유경제의 개념과 유형 .....	6
3. 공유경제에 대한 정책 동향과 시사점 .....	15

## 공유경제의 이론과 실제 그리고 정책적 대응

손 상 영

정보통신정책연구원 연구위원

\*somsye@kisd1.re.kr, 043-531-4330

\*서울대학교 경제학 학사, 석사

\*University of Rochester,

경제학 박사

\*현 정보통신정책연구원

정보사회분석실

### 요 약 문

공유경제의 이론적 기반을 마련한 Benkler는 분산되고 느슨한 사회관계에 기초한 사회적 공유라는 새로운 생산양식의 가치는 자율성과 효율성에 있다고 했다. 최근 공유경제 사업의 선두주자로 각광받고 있는 Airbnb나 Uber는 과연 이러한 가치에 부합하는가? 이 질문에 답하기 위해 다음과 같이 이들 사업의 다측면적인 실체를 파악하고 답을 제시했다.

Airbnb 사업은 자산임대를 통해 숙박 서비스를 제공할 수 있도록 임대인과 임차인을 P2P 방식으로 직접 연결시켜주는 영리 목적의 사업이다. 한 실증연구에 따르면 Airbnb가 기존의 숙박요금에 영향을 미치고 있으며, 도심지역의 아파트형 거주지가 Airbnb를 통해 임대되는 경우 임대차 당사자들의 의사는 주로 임대료에 의해서 결정되므로 이 사업은 많은 부분이 시장경제에 포함된다. 자산임대에 관한 결정에 대해서 임대인이 재량권을 가진다는 측면에서 자율성이 인정되지만 임대인은 Airbnb의 규칙을 준수해야 한다는 점에서 Benkler가 지향하는 자율성에는 못 미친다. 또한 Airbnb 사업의 경우 기존 숙박 업체에 비해 탄력적으로 숙박시설을 제공할 수 있으므로 더 효율적이지만 Airbnb 사업에서 임대자산이 부동산인 주거시설이므로 투입요소의 역동적 변화가 물리적으로 어렵기 때문에 Benkler가 지향하는 효율성을 달성하기는 어렵다.

Uber 사업은 Ride 서비스를 제공하고자 하는 자와 Ride 서비스를 원하는 자를 P2P 방식으로 직접 연결시켜주는 영리 목적의 사업이다. Uber의 요금은 규제를 받지 않으며 피크타임 요금제를 도입하는 등 Uber 사업은 시장경제적 요소를 가지고 있다. Uber도 Airbnb와 유사한 이유로 Benkler가 지향하는 자율성과 효율성을 달성하기 어렵다.

끝으로 해외의 공유경제 관련 정책동향을 파악하고 다음과 같은 시사점을 도출했다. 해외에서는 단기 주택임대에 대한 규제가 주로 시민인 장기 임차인 보호 차원에서 추진되었으나 국내에서는 이 점이 간과되었다. 도시의 단기 주택대여 사업이 도시의 전월세 공급에 미치는 영향을 분석해서 필요하다면 단기 주택대여 기간에 대한 제한을 두는 것이 바람직하다.

## 1. 공유경제의 이론적 배경

### ◆ 공유경제의 철학적 배경

- 2011년 ‘Time’지는 세상을 바꿀 10개의 아이디어 중 하나로 공유(sharing)를 제시할 만큼 공유경제(sharing economy)는 2010년대 혁신적 비즈니스의 집합으로 주목받고 있음
  - 그러나 공유경제에 대한 이론적 배경은 2004년 Y. Benkler의 “Sharing Nicely”: On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production에서 제시됨
- Benkler(2004)에 의하면 분산형 컴퓨팅, 카풀(carpool) 등 공유행위(sharing practices)는 특정 커뮤니티 내에서가 아니라 범사회적으로 실천되어 왔음
  - 공유행위는 가격체계(price system)가 아닌 사회관계(social relations)와 공유의 윤리(ethic of sharing)를 기반으로 자원을 동원하고 배분
  - 공유행위는 가격 기반 또는 정부지원 기반의 시스템과 공존하거나 그들을 능가하고 있음
  - 범사회적 공유는 새로운 생산양식으로 부상하고 있는데 이 생산양식은 단순히 휴머니즘 기반의 공유가 아니라 개인이 자신이 통제할 수 있는 자원을 가지고 생산활동에 효과적으로 관여(engage)하는 것임
- 전통적 커뮤니티와는 달리 분산되고 느슨한 사회관계에 기초한 사회적 공유라는 새로운 생산양식의 가치는 자율성(autonomy)과 효율성(efficiency)에 있음
  - 생산과정의 분산화는 개인의 사회관계에 있어서 자율성을 보장하고 생산활동에의 기여 또는 여분의 자원 투자에 있어서 기업에서와는 달리 계약이나 감사에 구속받지 않음

- 느슨한 사회관계는 오히려 재화 배치나 행동에 있어서 유동성을 제고하고 참여자의 자율성을 강화시켜 줌으로써 필요에 따라 대규모 참여자들의 기여와 노력을 역동적으로 변화시켜 경제적 효율성을 달성할 수 있음
- 2006년 Benkler는 그의 저서 “The Wealth of Networks”에서 정보통신 네트워크의 발전으로 범사회적 공유행위의 장애요인이었던 거래비용 (transactions cost)의 문제가 해결되면서 아래와 같이 다양한 공유행위를 통한 생산활동이 효과적으로 수행 가능
  - commons-based production: 생산과정에서 투입, 산출을 공유하며, commons의 사용에 대한 결정을 개인의 재량에 맡김
    - ※ commons란 자원에 대한 접근, 사용, 제어할 수 있는 권리를 구조화하는 특정 제도적 형태로서 다음과 같은 의미에서 재산권(property)과 반대되는 개념임: 재산권이란 법이 자원을 어떻게 사용할 지를 결정하는 권리를 특정인에게 부여, commons의 특징은 어떤 개인도 commons 내에 특정 자원을 사용하거나 처분할 배타적 권리가 없다는 것임
  - peer production이란 commons-based production 중에서 개인의 의사결정이 분권화되어 있는 경우로서 널리 분산된 개인들이 분산된 협력을 할 수 있는 메커니즘임
  - sharing of processing, storage and communication platforms란 투자, 산출은 개인 소유. 개인 소유물을 조합해서 거대한 시스템을 구성하는 플랫폼을 공유하고 공동 활용. 개인의 역량은 공유하지 않음
- 예) 분산형 컴퓨팅 시스템: 개인 PC의 유휴 컴퓨팅 파워를 조합해서 거대한 슈퍼 컴퓨터 구축

## ◆ 공유경제의 역사적 배경

- 사회관계에 기반을 둔 공유경제 개념은 Jeremy Rifkin에 의해 계승되면서 경제사적 배경이 논의됨
  - 리프킨(2012)은 사유재산권을 확립한 계몽주의 경제학자들을 비난하면서 소유권은 배타적 향유를 중시하며 타인과의 경험 공유를 배제한다고 비판
  - Rifkin은 사유재산권이 인류 역사에 있어서 일시적인 개념으로 보고 공유야말로 오랜 시간 동안 인류의 자연스럽고 보편적인 행태라고 주장함
- Rifkin(2014)은 공유경제는 보이지 않는 시장의 힘보다 사회적 신뢰와 같은 사회적 자본에 더 많이 의존하면서 시장보다는 networked commons의 형태를 띤다고 주장
  - 그는 기존의 자본가가 공유문화를 이용해서 새로운 수익을 창출하려 하는 것은 좌절될 것이라고 경고하면서 그 예로 eBay의 공유경제 사업을 들었음
  - 사유재산권에 대한 Rifkin의 부정적 시각으로 인해 그의 공유경제 개념은 사회주의 경제체제에 가까운 것으로 보임
- 사유재산권에 대한 Rifkin의 역사적 시각은 다음과 같음
  - 리프킨(2012)에 의하면 구석기 시대에는 소유권의 개념이 사실상 존재하지 않았고 인류가 경작을 시작하면서 잉여 곡물이나 가축에 대한 소유물 개념이 등장한 것은 기원전 1만년 경으로 추정
  - 거래의 대상인 부동산의 개념으로서 토지에 대한 소유권은 인클로저 법령이 확립되면서 공식적으로 인정되었으며 1차 산업혁명 이후 계몽주의 경제학자들은 사유재산의 소유를 미덕으로 극찬했음

- 그러나 사유재산권에 대한 Rifkin의 역사적 시각은 다음과 같이 전통적인 경제사학과는 차이가 있음
  - 김준호(2003)에 의하면 사회경제적 관점에서 봉건제는 “직접생산자로서 독립적 소농민 경영을 갖는 사실상의 토지점유자인 농민에 대해 토지소유권자인 영주가 경제외적 강제에 의해 봉건지대를 수취하는 생산양식”으로 정의될 수 있음
  - 1789년 프랑스 혁명의회는 봉건제의 완전 폐지를 선언했는데 여기서 봉건제는 봉건 영주의 토지 소유권을 의미함
  - 게르만의 고(古)공동체, 즉 원시 말기에 성립한 게르만의 농업 공동체에서는 그들이 중유럽 이북지역의 삼림지대에 위치했던 자연적 조건으로 인해 타 공동체들과는 달리 사실상 사적 소유에 기초한 소농민 경영이 일찍부터 실현되었음(김준호, 2003)
  - 따라서 토지 소유권의 개념은 (비록 근대적 소유권 개념과 약간 차이는 있겠지만) 중세 이전부터 존재했던 것으로 보임
  - Rifkin은 생산수단에 대한 소유권 개념이 근세 이후 생겨난 것이며 인류 역사에 있어서 일시적인 것으로 주장했지만 산업화 이전 주된 생산 수단인 토지에 대한 소유권은 이미 고대 사회에도 존재했기 때문에 생산수단에 대한 소유권을 일시적인 개념으로 볼 수는 없음

## 2. 공유경제의 개념과 유형

### ◆ 공유경제의 개념

- 사전적 의미: Share applies both to giving and to receiving partial possession, use, or enjoyment. It can also refer to possession, use, or enjoyment in common by a group.(The American Heritage Dictionary of the English Language, 3rd edition)
  - 위의 의미를 sharing economy에 적용해 보면 “sharing economy란 자산의 부분적인 소유권, 이용권 또는 향유권을 주거나 받는 경제, 또는 구성원들이 공동으로 소유, 사용 또는 향유하는 경제임”
  - 한국어의 사전적 의미로 共有經濟란 자산을 구성원들이 공동으로 소유하는 경제임
  - sharing economy를 공유경제로 번역하는 경우 자산에 대한 이용권과 향유권 부분이 가려지는 문제점이 있으므로 공유경제라는 용어를 사용할 때 이 점을 상기할 필요가 있음
- 학술용어: 2008년 L. Lessig는 그의 저서 “Remix: Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy”에서 공유경제(sharing economy)라는 용어를 최초로 사용
  - 그는 공유경제를 상업경제(commercial economy)에 대칭되는 개념으로 사용하고 있으며, 공유경제를 가격이 아닌 다양한 사회관계(social relations)에 의해서 조율되는 경제라고 정의
  - Lessig의 공유경제 개념에서는 Benkler의 공유행위와 같이 사회관계가 그 핵심임



- 실무적 의미: 2013년 공유경제의 전도사이자 저자인 Rachel Botsman은 “공유경제는 공유된 정의가 없다(The sharing Economy Lacks a Shared Definition)”고 주장하면서 이 문제를 해결하기 위해 자신의 개념 정의를 소개
  - Botsman(2013)은 sharing economy, peer economy, collaborative economy, collaborative consumption 등이 유사어로 쓰이고 있는데 이들의 개념을 분해해서 정의해 보면 다음과 같음
- **Collaborative economy:** 중앙집중적 조직과는 반대로 연결된 개인과 공동체로 구성된 분산된 네트워크들 위에 만들어진 경제로서 생산, 소비, 금융 그리고 학습하는 방법이 달라짐. 이것은 다음과 같은 4개의 핵심 구성요소를 가짐
  - 생산:** 협력적 네트워크들을 통한 재화의 디자인, 생산, 분배. 예) Quirky
  - 소비:** 재분배와 공유된 접근의 효율적 모델을 통한 자산의 최대 활용.  
예) Airbnb
  - 금융:** 개인 대 개인의 은행업무와 금융을 탈집중화 하는 대중 주도 투자 모델들.  
예) peer-to-peer 대출 플랫폼인 Zopa
  - 교육:** 개방된 교육과 교육을 민주화 시키는 개인 대 개인 학습 모델들.  
예) Coursera
- **Collaborative consumption:** 제품과 서비스의 공유, 교환, 거래 또는 대여를 기반으로 하는 경제 모델로서 소유 대신 접속을 가능하게 함. 이는 우리가 무엇을 소비할 것인가 뿐만 아니라 어떻게 소비할 것인가를 재발명하고 있으며 다음과 같은 3가지의 구별되는 시스템을 가지고 있음
  - 재유통 시장:** 필요 없거나 덜 사용된 재화를 다시 유통시킴
  - 협력적 라이프 스타일:** 공간, 기술 그리고 금전과 같이 제품이 아닌 자산을 새로운 방식으로 교환하거나 거래. 예) TaskRabbit은 작업을 대신 해주고 금전적 보상을 받을 수 있도록 개인 또는 기업들을 연결시켜줌
  - 제품 서비스 시스템:** 제품을 소유할 필요 없이 제품이 주는 혜택에 접근하는 것에 대해 지불. 예) BMW의 ‘Drive Now’는 회원제 자동차 공유 서비스로서 차를 구매하지 않고 회원이 차가 필요한 시점과 장소에서 차를 이용하면서 분당 요금을 지불

- **Sharing Economy:** 공간을 비롯해서 기능, 물건에 이르기까지 저사용된 자산을 금전적 또는 비금전적 혜택을 위하여 공유하는 것에 의존하는 경제 모델로서 현재는 주로 P2P와 연관되어 회자되고 있으나 B2C 모델에서도 동일한 기회가 존재
  - Botsman의 개념 정의 중에서 가장 포괄적인 개념은 collaborative economy이며 이 개념에는 기존에 공유경제 비즈니스라고 하는 거의 모든 것들이 포함될 수 있음
  - 반면, Botsman의 sharing economy의 개념에는 생산과 금융 측면이 거의 배제되어 있으며 사실상 그녀의 collaborative consumption 개념과 별로 차이가 없음
- 서울시의 개념: 공유경제란 물건이나 지식, 공간, 경험 등 개인이 가진 여분의 자원을 온라인을 통해 다른 사람과 공유(대여/나눔)하는 새로운 경제활동 방식임(반정화, 2015)
  - 공유경제 활동의 가장 중요한 목표는 이윤의 극대화가 아니라 자원 절약, 환경 보호, 공동체의식 회복, 지역경제 활성화와 같은 사회적 가치를 창출하고, 이를 통해 적절한 이윤을 얻는데 있음
  - 따라서 영리 목적의 공유경제 사업은 서울시의 공유경제 개념에서 배제됨

## ◆ 공유경제의 유형

- 공유경제의 개념은 매우 다양하며 연구자나 사업가에 따라 달라서 어떤 비즈니스가 공유경제에 속하는지 여부는 애매한 경우가 많음
  - 그 이유는 Martin(2015)에 의하면 공유경제는 다측면적(multi-faceted) 또는 다차원적(multi-dimensional)이기 때문임
  - Schor(2014)도 공유경제의 다양한 측면 때문에 보편적으로 사용될 수 있는 공유경제의 개념을 정의하는 것은 거의 불가능하다고 단정 지었음
- 본고에서는 공유경제에 대한 또 하나의 개념 정의를 하는 대신 공유경제의 여러 측면을 이용하여 공유경제 사업들의 유형을 분류함으로써 공유경제 사업들의 실체를 파악하고자 함
  - 어떤 사업의 실체는 6하 원칙 중 ‘언제’와 ‘어디서’를 제외한 4가지, 즉 누가(공유 주체), 무엇을(공유 대상), 어떻게(공유 방법), 왜(공유 목적)에 대한 답을 통해서 규명될 수 있음
  - 유형 분류의 기준으로 Martin(2015)이 제시한 공유경제의 여러 차원 중 공유경제의 실체를 파악하는 데 유용한 i)공유 목표, ii) 공유 방법 그리고 iii) 공유플랫폼의 목적을 택하고 여기에 iv) 공유 주체 및 방식을 추가
    - 공유 목표: 소비/서비스 제공, 제조/생산
    - 공유 방법: 자산 임대, 서비스 제공/교환, 자산 매매/교환,
    - 공유플랫폼의 목적: 영리, 비영리
    - 공유 주체 및 방식: P2P, B2P, community, crowdsourcing/crowdfunding
  - ‘공유 대상’은 매우 다양하므로 분류 기준으로는 부적합

- 공유경제 사업들은 아래와 같이 분류되며 각 표 안에는 대표적인 사업 사례를 제시

### 1. 공유 목적: 소비/서비스 제공

#### 1(i) 공유 방법: 자산 임대

	P2P	B2P
영리	Airbnb, Turo(RelayRides)	Zipcar, 토즈
비영리	NeighborGoods	열린옷장, 셰어하우스 WOOZOO

#### 1(ii) 공유 방법: 서비스 제공/교환

	P2P	B2P
영리	Uber, TaskRabbit	
비영리	LETS, Time Bank	홍합밸리

#### 1(iii) 공유 방법: 매매/교환

	P2P	B2P
영리	ebay, Etsy	알라딘
비영리	Swapstyle	아름다운가게

### 2. 공유 목적: 제조/생산

	Community	Crowdsourcing/ Crowdfunding	B2P	P2P
영리		Quirky, Kickstarter	TechShop	
비영리	hackerspace Fab lab			Garden sharing

● 사례 연구: Airbnb 사업의 실체

- 위의 분류에 의하면 Airbnb 사업은 자산임대를 통해 서비스를 제공할 수 있도록 임대인과 임차인을 P2P 방식으로 직접 연결시켜주는 영리 목적의 사업임
- 다시 말해서 Airbnb 사업은 임대인이 자신의 유휴 숙박설비를 이용하기 원하는 임차인을 Airbnb 앱을 이용하여 소개받아 임대인과 임차인이 직접 임대차 계약 및 거래를 하고 Airbnb에게는 일정율의 수수료를 지불

**논점 1.** Airbnb 사업이 영리 목적이라는 근거는?

- 어떤 공유 플랫폼이 iii)의 차원에서 영리 목적인가를 판단할 수 있는 척도로는 우선 주식시장 상장 여부를 들 수 있음
  - 그러나 비상장인 경우도 이 플랫폼이 벤처 캐피탈로부터 많은 투자를 유치했으면 영리 목적이라고 할 수 있음
  - 벤처 캐피탈의 투자를 유치하면 그들의 감독을 받게 되며 그에 따라 사업의 목적에도 벤처 캐피탈의 요구를 반영하지 않을 수 없게 됨
- ※ Zipcar의 경우처럼 영리 기업인 Avis Budget Group에 매각되어 자회사가 되면 영리 기업으로 분류되는 것은 자명

### 〈공유 플랫폼의 공개된 투자유치 규모〉

단위: US\$ 백만

Uber	8,210
Airbnb	3,890
Turo	95
TaskRabbit	37.68
Kickstarter	10
TechShop	4.7

출처: crunchbase.com

※ Zipcar는 Avis-Budget Group에게 매각되었으며 Quirky는 폐업했고 Etsy는 NASDAQ에 상장

※ Airbnb의 전신인 Airbed & Breakfast는 2007년 샌프란시스코에서 사업을 시작했으며 처음에는 창업자들 자신이 머물고 있는 집의 집세를 마련하기 위해 호텔을 구하지 못한 샌프란시스코 방문객들을 자신의 거실로 유치하기 시작했음. 이처럼 생계형으로 시작한 사업은 다양한 비즈니스 모델들이 수립되면서 벤처 캐피탈들의 관심을 끌게 되고 대규모 투자를 유치했음. 비록 처음에는 생계형 사업으로 시작했지만 대규모의 투자를 유치하면서 Airbnb는 이윤추구를 지향하게 됨

### 논점 2. Airbnb 사업은 시장경제의 일부?

- 시장경제의 일부가 되기 위해서는 시장경제의 핵심요소인 가격체계에 영향을 주거나 받아야 하며, 자원 배분이 가격체계에 의해서 결정되어야 함
- Zervas et al. (2015)의 실증 연구에 의하면 Airbnb 사업이 매우 활발한 Texas 주 Austin 시에서는 Airbnb 등장 이후 매출이 감소한 관광객용 숙박업소들이 요금을 인하하는 방향으로 대응
- Airbnb 사업 모델은 다양한 개인 거주지를 이용하여 숙박업 시장에서 다품종 소량생산과 가격차별화 전략을 추구

※ 대량생산체제의 자본주의 시장경제가 유연공학(flexible engineering) 등의 발전으로 기술적으로는 다품종 소량생산과 Mass-Customization이 가능해졌으나 cost-effective하지 않아 실현되지 못했음. Airbnb는 다양한 형태의 숙박시설을 짓는 대신 수많은 개인 거주지를 임대하는 방식으로 거의 비용을 들이지 않고 다양한 숙박시설을 공급하는데 성공

- 도심지역의 아파트형 거주지가 Airbnb를 통해 임대되는 경우 임대인의 임대 목적은 금전적 수입이고 임차인은 기존 숙박업소보다 경제적인 숙소를 찾고자 Airbnb를 이용하는 것이므로 임대차 당사자들의 의사는 가격체계에 의해서 결정됨
- 대형 별장이나 성을 Airbnb를 통해 임대하는 경우 임대차 당사자, 특히 임대인의 의사결정에는 사회관계에 대한 고려가 영향을 줌
- 결론적으로 Airbnb 사업은 많은 부분이 시장경제에 포함

### 논점 3. Airbnb 사업은 Benkler의 공유경제 가치에 부합?

- 자산임대에 관한 결정에 대해서 임대인이 재량권을 가진다는 측면에서는 자율성이 인정되지만 임대인은 Airbnb의 규칙을 준수해야 한다는 점에서 Benkler가 지향하는 자율성에는 못 미침
- 사회관계를 중시하는 자산임대의 경우 자율성이 높지만 금전적 수입을 주목적으로 하는 임대는 임대인의 재량권이 제한적이므로 자율성이 낮음
- Airbnb 사업의 경우 기존 숙박업체에 비해 탄력적으로 숙박시설을 제공할 수 있으므로 더 효율적이지만 Airbnb 사업에서 임대자산이 부동산인 주거시설이므로 투입요소의 역동적 변화는 물리적으로 어렵기 때문에 Benkler가 지향하는 효율성을 달성하기 어려움

● 사례 연구: Uber 사업의 실제

- 위의 분류에 의하면 Uber 사업은 Ride 서비스를 제공하고자 하는 자와 Ride 서비스를 원하는 자를 P2P 방식으로 직접 연결시켜주는 영리 목적의 사업임
- Uber 사업은 Ride 서비스를 제공하고자 하는 자가 자신의 승용차로 서비스를 제공하고 서비스를 이용한 자는 Uber 앱이 정해주는 요금을 신용카드를 이용해서 Uber에 지불하면 Uber는 일정율의 수수료를 공제한 나머지를 서비스 제공자에게 지급

**논점 2'. Uber 사업은 시장경제의 일부?**

- 기존의 택시사업은 요금을 지자체가 규제하는 공공사업으로서 시장경제의 일부가 아니지만 Uber의 요금은 규제를 받지 않으며 피크타임 요금제를 도입하는 등 시장경제적 요소를 가지고 있음
- Uber는 기존의 택시 서비스와 시장경쟁의 관계

**논점 3'. Uber 사업은 Benkler의 공유경제 가치에 부합?**

- Uber 운전기사는 서비스 제공에 대한 결정에 있어서 재량권을 가진다는 측면에서 자율성이 인정되지만 Uber의 규칙을 준수해야 한다는 점에서, 그리고 기존 택시회사가 지던 위험이 운전기사에게 전가된다는 점에서 Benkler가 지향하는 자율성에는 못 미침
- Uber 운전기사는 part-timer이므로 기존 택시업체에 비해 탄력적으로 서비스를 제공할 수 있지만 단기적으로는 타 지역으로 이주할 수 없으므로 서비스 제공의 역동적 변화는 어렵기 때문에 Benkler가 지향하는 효율성을 달성하기 어려움



### 3. 공유경제에 대한 정책 동향과 시사점

#### ◆ Ride-sharing 서비스에 대한 규제

- Ride-sharing 서비스에 대한 규제는 사실상 Uber의 사업에 대한 규제인데 전 세계적으로 볼 때, 크게 네 방향으로 가고 있음
  1. Uber 사업을 불법화
  2. 약한 규제와 함께 합법화
  3. 합법화하되 Uber에 대해 기존의 택시사업 수준으로 규제
  4. Uber와 동등하게 경쟁할 수 있도록 기존의 택시사업에 대한 규제를 완화
- Uber 사업은 유럽과 아시아 대부분에서, 미국의 일부 주에서 불법화되었음
  - 유럽에서는 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 폴란드, 루마니아, 크로아티아, 불가리아 등 다수의 국가와 주요 도시에서 Uber 사업은 법원이나 시 정부에 의해 불법으로 결정되었음
  - 아시아에서는 한국, 중국, 일본, 인도, 말레이시아, 태국, 타이완, 홍콩 등 다수의 국가와 주요 도시에서 Uber 사업이 불법으로 결정되었음
  - 뉴욕시의 Uber는 일반 영업용 택시회사와 동일하며 시카고 시와 일리노이 주, 네바다 주, 오레곤 주 포틀랜드 시에서는 Uber 사업을 불법으로 결정
  - 캐나다, 브라질, 호주, 뉴질랜드, 남아공화국 등도 Uber 사업을 불법으로 결정

- 2015년 1월 펜실베이니아주 공익위원회는 Uber가 제출한 법준수 계획을 승인하고 펜실베이니아 전 지역을 대상으로 2년간 서비스 실험 면허를 부여
  - 실험 면허의 부여 조건으로 위원회가 요구한 운행정보 제공, 차량안전 기준 준수 등이 포함
  - 위원회는 혁신을 지지하고 주민들에게 더 많은 선택과 기회를 제공하기 위해 이런 결정을 내렸다고 함
  - 필라델피아 시의회도 ride-sharing service의 허용을 만장일치로 승인했으며 규제기관인 Philadelphia Parking Authority에게 이들의 합법화를 촉구
  - 2014년 3월 시애틀 시 의회는 Uber와 같은 ride-sharing 서비스를 허용하지만 운전자의 수는 서비스 당 150명 이내로 제한하기로 의결
  - 매사추세츠 주와 노스캐롤라이나 주에서도 Uber와 같은 ride-sharing 서비스를 합법화 했음
- 유럽에서 유일하게 Uber를 합법화한 도시는 영국의 런던임
  - 런던의 기존 택시연합이 Uber의 요금 산정 앱이 기존 택시 운전자가 런던 택시미터의 유일한 사용자라는 권리를 침해했다고 고소
  - 런던의 상급법원은 Uber의 앱이 택시미터의 정의에 부합하게 요금을 산정하는지를 심의한 결과 Uber의 앱을 합법이라고 판결
- 아시아에서 유일하게 Uber를 합법화한 국가는 필리핀임
  - 2015년 5월 10일 필리핀 교통당국은 Uber를 새로운 수송 네트워크 차량 서비스로 인정하고 GPS 장착, 신차 사용, 적절한 면허 취득 등을 합법화의 조건으로 의무화

- 또한 기존의 택시에게도 Uber와 같은 서비스를 허용함으로써 Uber와 공정경쟁을 하도록 유도
- 2013년 9월 캘리포니아 공익위원회(California Public Utility Commission: CPUC)는 최초로 아래와 같은 규제와 함께 ride-sharing 서비스를 합법화하기로 만장일치로 결정
  1. 운전자는 CPUC로부터 면허를 받아야 함
  2. 운전자는 중죄에 대한 조회를 받고 운전자 훈련 프로그램을 성공적으로 이수해야 하며 마약과 알코올 문제로부터 깨끗해야 함
  3. 각 회사는 사고 당 1백만 불 이상을 보상받을 수 있는 상용차 의무보험 가입을 유지해야 함
- 또한 CPUC는 각 회사의 총매출의 1%의 1/3을 수수료로 부과
- CPUC의 목적은 기존 택시산업을 보호하면서도 새로운 전자 호출 서비스도 합법화해서 양자가 평화적으로 공존하는 데 있음
- Washington D.C., 버지니아주, 유타주 솔트레이크 시티 등도 위와 유사한 규제와 함께 ride-sharing 서비스를 합법화했음
- 호주의 New South Wales 정부는 Uber 문제에 대한 Taskforce를 운영하고 있는데 이들은 기존의 규제가 현재 진행되고 있는 기술적, 사업적 변화를 수용하지 못하고 있다고 판단
  - 기존의 규제를 완화해서 소비자의 기대에 잘 부응하고 있는 Uber와 같은 서비스를 합법화하고 기존의 택시 사업도 규제 완화에 따른 비용 경감으로 Uber와 동일한 조건 하에서 경쟁하도록 하자고 주장
  - 앞서 소개한 바와 같이 필리핀도 기존의 택시 사업에 대한 규제를 완화해서 Uber와의 공정경쟁을 유도하고 있음

### ◆ 단기 주택 임대에 대한 규제

- Ride-sharing 서비스에 대한 규제는 주로 기존 택시회사와의 불공정 경쟁문제, 고객의 안전문제가 주된 이슈지만 단기 주택 임대에 대한 규제는 시민인 장기 임차인의 주택난 문제가 주된 이슈임
  - 따라서 Airbnb 사업을 규제하는 도시들은 주로 단기 임대기간을 제한하여 상대적으로 장기 임대가 유리하도록 유도
- 샌프란시스코 시는 'Airbnb Law'를 제정하고 2015년 2월 발효
  - 주택 임대는 오직 영구 거주자(permanent resident)만 할 수 있으며 주택 전체를 임대하는 것은 일 년에 총 90일을 초과할 수 없음
  - 임대인은 주택 2 채 이상을 임대할 수 없음
  - 단기 임대의 경우 hotel tax가 적용되며 임대인은 50만 불의 책임보험을 가입해야 함
- 뉴욕 시에서는 오직 실제 거주자만 30일 이내의 단기임대를 할 수 있으나, 최근 Airbnb의 활성화로 인해 이 규정을 어기는 사례가 급증해서 2015년 6월 이 규정 위반시 부과하는 벌금을 증액했음
- 캘리포니아 산타모니카 시는 주택 가격의 상승과 주택 공급의 부족으로 Airbnb에 강한 규제를 도입한다고 발표
  - Airbnb를 통해 임대를 한 자는 임차인이 머무는 동안 그 주택에 살아야 하며 비즈니스 면허를 등록하고 사용자로부터 14%의 점유세를 받아 시에 지불해야 함
  - 시 당국은 단기 임대에 대해서 매우 강한 규제를 도입함으로써 Airbnb 리스팅의 80%를 제거했다고 발표
- 네덜란드 암스테르담 시는 2014년 2월 주 거주지에 대한 단기임대를 허용하는 법률을 제정했는데 그 주요 내용은 다음과 같음

- 집 주인이 실제 거주자이어야 함
- 1년에 2개월까지 임대 가능하며 이를 초과하면 전문숙박업 여부에 대한 조사를 실시할 수 있음
- 임대 건당 4명까지 수용할 수 있으며 이를 초과하면 숙박시설로 등록해야 함
- 임대에 대해 관광객세(tourist tax) 등을 납부해야 함(반정화, 2015)
- 2014년 3월 프랑스는 1차 거주지와 2차 거주지의 단기임대를 허용하는 법률을 제정했는데 이에 따라 파리 시는 다음과 같은 규제를 수립했음
  - 총 단기임대 기간은 1년 중 4개월을 초과할 수 없음
  - 2차 주거지의 단기 임대는 주택수급안정정책에 따라 상업용 건물을 매입하여 주거용으로 용도 변경해야 함
  - 주택 단기임대 시 숙박세 납부 의무가 있으며 서울은 임대주택의 등급에 따라 차등 부과(반정화, 2015)
- 독일 베를린 시는 Airbnb 때문에 베를린 시의 주택 임대료가 상승하고 주거난이 악화되고 있다고 주장하면서 세입자가 자신의 거주공간을 다시 단기 임대하는 것을 금지하는 규제를 입법화 하고 있음
  - 베를린의 주 법원은 세입자의 단기 임대가 발각된 경우 집 주인에게 세입자를 퇴거시킬 권한을 부여
- 각 도시의 주택수급 사정에 따라 Airbnb에 대한 규제는 차이가 있으나 전반적으로 단기임대를 합법화하는 입법이 추진되고 있음
  - 독일 함부르크는 2013년 7월 주 거주지의 단기임대에 관한 법을 제정
  - 호주는 2013년 12월에는 빅토리아 주법원이 단기임대를 허용하는 판결을 내렸고, 2014년 8월에는 퀸즈랜드 주 내 모든 거주지에 대해서 단기 임대를 허용하는 법안을 통과

- 2014년 미국 내 다수의 도시에서 주 거주지 단기임대를 허용하는 법 통과
- 2015년 3월 영국 런던에서는 연간 90일 이내의 거주지 단기임대를 허용하는 법 제정(반정화, 2015)

#### ◆ 공유경제 활성화를 위한 규제개혁

- 영국 정부는 2015년 3월 역동적 경제를 만들기 위해 공유경제를 지원하겠다고 재무성의 'Budget 2015'에서 발표
  - 정부는 교통수단, 공적 공간, 보건사회 분야에서 2개의 공유경제 파일럿 프로젝트 추진
  - 정부는 세입자(tenant)가 자신의 주거 공간을 단기 대여 또는 공동 사용할 수 있도록 관련 규제 개선
  - 정부는 공유경제를 지원하기 위해 범죄기록 조회를 온라인으로 신속하게 수행하도록 관련 절차를 개선
  - 정부는 공무원 출장시 공유경제 서비스 이용을 장려
  - 정부는 개인이 주차공간을 대여할 수 있도록 관련 규제 개선
  - 정부는 구직자들이 task sharing 사이트를 이용해서 일자리를 구하거나 창업을 하도록 지원
- 2015년 8월 네덜란드 경제부 장관은 혁신적인 기술과 비즈니스 모델 변화의 이익을 우선적으로 누리기 위해 법과 규정을 바꿀 필요가 있다고 발표
  - Uber, Airbnb와 같은 새로운 비즈니스 모델이 시장에 혼란을 가져오는 상황에서 네덜란드 정부는 딱딱하고 오래된 규제에서 탈피해 새로운 변화를 적극적으로 수용하는 법규를 만들어야 한다고 주장

### ◆ 정책적 시사점

- 해외에서는 단기 주택임대에 대한 규제가 주로 시민인 장기 임차인 보호 차원에서 추진되었으나 국내의 경우 주로 관련 법 위반 여부가 논란의 대상이 되고 있음
  - 단기 주택임대에 관해서 국내에서는 ‘농어촌 민박사업’, ‘한옥체험업’, ‘외국인관광 도시민박업’ 등의 제도가 마련되어 있음
  - 이러한 제도들은 농어민 소득증대나 관광진흥을 목적으로 도입되었으며 해외처럼 장기 세입자에 대한 주택수급 문제는 고려하지 않음
  - 특히 ‘외국인관광 도시민박업’ 제도는 도시의 전월세 공급에 영향을 줄 수 있음
    - ※ 서울 시내 공유 숙박시설 중 53%가 아파트나 단독주택임(반정화, 2015)
  - 오피스텔을 이용한 불법적인 도시민박업 문제나 민박시설의 크기제한에 대한 규정 위반 문제 등이 제기되고 있으나 지자체의 단속은 미온적임
- 외국인관광 도시민박업을 비롯한 도시의 단기 주택대여 사업이 도시의 전월세 공급에 미치는 영향을 분석해서 필요하다면 단기 주택임대 기간에 대한 제한을 두는 것이 바람직함

## 참 고 문 헌

Benkler, Y. (2004) "Sharing Nicely: On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production," 114 Yale Law Journal, 273-358.

Benkler, Y. (2006) The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom, Yale University Press, New Haven and London.

Lessig, L. (2008) Remix: Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy, Bloomsbury Academic, Great Britain.

Rifkin, J. (2014) The Zero Marginal Cost Society, Palgrave, MacMillan.

Schor, J. (2014) Debating the Sharing Economy, in <http://greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy>

Zervas, G, Proserpio, D. and J. W. Byers (2015) The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry, mimeo.

김준호 (2003) 경제사, 나남출판.

리프킨, J. (2012) 3차 산업혁명, 안진환 역, 민음사.

반정화 (2015) "서울시 숙박공유 현황과 개선방안," 공유서울 제도개선 컨퍼런스 자료집.

<http://cafe.daum.net/ktrc21/d9c/2349?q=uberpop&re=1>

<http://thenextweb.com/insider/2013/09/19/california-becomes-first-state-to-regulate-ride-sharing-services/>

<http://www.bizjournals.com/pittsburgh/blog/innovation/2015/01/puc-ap-proves-compliance-plan-for-uber.html>

<http://www.collaborativeconsumption.com/2013/11/22/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition/>



<http://www.investopedia.com/articles/investing/083115/top-cities-where-airbnb-legal-or-illegal.asp>

<http://www.open.ac.uk/business-school/blogs/dr-chris-martin/why-it-so-difficult-define-sharing-economy>

<http://www.thelocal.de/20150219/airbnb-subletters-unp>

[https://en.wikipedia.org/wiki/Legal\\_status\\_of\\_Uber%27s\\_service](https://en.wikipedia.org/wiki/Legal_status_of_Uber%27s_service)

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/443232/50325\\_Summer\\_Budget\\_15\\_Web\\_Accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443232/50325_Summer_Budget_15_Web_Accessible.pdf)