

# ISSUE PAPER

융합과 세계화로 행정발전을 선도하는 국책연구기관

## 숙박교통분야 공유경제 활성화를 위한 규제개선 방안

한국행정연구원 규제연구센터

최유성 선임연구위원

100대 정책과제명 : 소프트웨어 강국, ICT 르네상스로 4차 산업혁명 선도  
기반 구축

1. 배경과 필요성
2. 숙박·교통분야 공유경제에 대한 규제 현황  
및 문제점
3. 주요국의 공유경제에 대한 규제개혁 방향
4. 숙박·교통분야 공유경제에 대한 규제개혁  
방향 및 기본원칙



## ◆ 요약 ◆

현재 우리나라는 공유경제의 활성화를 위한 인프라가 세계 최고수준임에도 불구하고 이에 대응하기 위한 규제개혁에 있어 적극적이고 선제적인 입장을 취하지 않고 있다. 따라서 공유경제가 가장 활성화 되고 있는 대표적인 두 분야인 차량공유와 숙박공유 분야에 초점을 맞추어 공유경제에 대한 규제개혁의 방향과 기본원칙을 마련하는 일은 필요하며 시급하다. 주요국들의 경우를 보더라도, 공유경제에 대한 규제개혁의 기본방향은 대동소이하다. 즉, 공유경제가 가져오는 혁신의 이점을 최대한 장려하고 활성화하면서, 동시에 소비자의 안전을 확보해야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 우리나라의 숙박·교통분야 공유경제에 대한 규제개혁의 방향에 대한 제언은 다음과 같이 네 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 정부차원의 공유경제에 대한 가이드라인과 특별법 제정이 필요하다. 둘째, 공유경제에서 발생하는 여러 위험으로부터 소비자와 생산자를 보호하기 위한 보험제도의 활성화가 필요하다. 셋째, 공유경제 관리를 위해 공동규제(co-regulation) 방식의 도입을 모색할 필요가 있다. 넷째, 공유경제의 수익자에 대한 적절한 과세제도가 도입될 필요가 있다.

## 숙박·교통분야 공유경제 활성화를 위한 규제개선 방안

한국행정연구원 규제연구센터  
최유성 선임연구위원

# 1 배경과 필요성

▣ 공유경제는 급성장하는 분야로 이의 활성화와 이로 인해 발생하는 소비자 보호 문제 등을 해결하기 위해서는 정부의 선제적이고 적극적인 규제 대응 방안 모색이 필요함

- 현재 정부는 급성장하는 공유경제를 신산업으로 육성하기 위한 청사진을 제시하고 있으나, 이에 적용되는 규제의 개혁을 포함한 전반적인 대응책 마련은 아직 초기단계에 머물고 있음.
  - 특히 우리나라는 정보기술(IT)의 세계적 강국으로서 공유경제를 위한 인프라가 그 어느 나라보다 잘 갖추어져 있음에도 불구하고, 공유경제가 활성화되지 못하고 있는 주된 이유는 공유경제를 적극적으로 수용하고 대응하기 위한 규제개혁이 이루어지지 못한 데에 있다고 할 수 있음.
- 우리나라의 경우, 선진국들의 경우와 달리 아직까지 공유경제에 대한 선제적이고 체계적인 규제개혁 방안이 마련되지 않은 것은 물론, 공유경제에 대한 규제개혁의 방향 및 기본원칙도 제시되지 않고 있는 실정임.
  - 이로 인해 우리나라 공유경제의 발전에 장애요인이 되고 있는 것은 물론, 공유경제 확산에 따라 야기되는 소비자 보호 및 국민의 안전 등에 위험 우려가 점증되고 있음.
- 이러한 맥락에서, 현재 공유경제가 가장 활성화 되고 있는 대표적인 두 분야인 차량공유(Uber)와 숙박공유(Airbnb) 분야에 초점을 맞추어 공유경제에 대한 규제개혁의 방향과 기본원칙을 마련하는 일은 필요하며 시급함.

## 2 숙박·교통분야 공유경제에 대한 규제 현황

- 국내에서 기존의 규제로 인해 공유경제의 발전이 제약을 받고 있는 대표적인 분야는 교통분야와 숙박분야라고 할 수 있음
- 교통 분야 승용차 공유의 경우, 현재 국내의 『여객자동차운수사업법』에 의해 우버(Uber)가 금지된 사례가 대표적임.
  - 현행 『여객자동차운수사업법』 제81조에 따르면, “사업용 자동차가 아닌 자동차(자가용자동차)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비 포함)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있음.
  - 이 법령으로 인해 2015년에 일반인 차량공유 서비스인 UberX가 중단됨.
- 숙박분야 공유경제의 경우는 에어비엔비(Airbnb)와 같이 거주용 일반주택을 단기간 임대하여 영리를 도모하는 행위가 문제가 됨.
  - 현행 『관광진흥법』 및 『농어촌정비법』에 의거하여 ‘도시민박업용’ 및 ‘농어촌민박업용’ 시설로 등록된 숙박시설 외에 숙박공유 서비스를 제공하는 것은 불가능함.
  - 또한 『공중위생관리법』 제3조 1항에는 “공중위생영업을 하고자 하는 자는 공중위생영업의 종류별로 보건복지부령이 정하는 시설 및 설비를 갖추고 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다”라고 규정되어 있어, 일반주택에서 숙박 서비스를 제공하는 것은 원칙적으로 불법으로 판단함.
  - 다만, 정부 차원에서 신산업 및 신규 서비스산업 활성화를 위하여 ‘공유민박업’을 신설하여 본인 거주 주택을 연간 120일까지 숙박장소로 제공하는 것은 허용함.

### 3 외국의 공유경제에 대한 규제개혁 방향 및 기본원칙

- ▣ 세계적으로 주요국 정부들은 공유경제에 대응하기 위한 규제개혁의 기본방향을 설정하고, 이를 위한 기본원칙들을 규정하는 등 다양한 노력들을 기울이고 있음.
- ▣ 미국 상무성(商務省) 수석경제관실은 Digital Matching Firms: A New Definition in the 'Sharing Economy' Space (2016) 보고서에서 공유경제가 제기하는 문제와 규제적 도전 과제들을 다음과 같이 정리함.
  - 서비스 공급자들의 잠재적인 수입이 불확실하고 불안정함.
  - 서비스 공급자는 자영업자로 분류되기 때문에 이들에 대한 근로상의 제도적 보호장치가 미비함.
  - 서비스 공급자는 자신에 대한 교육 훈련의 책임과 부담을 스스로 지며, 고정투자과 유지비용도 감당해야 함.
  - 소비자의 개인정보 보호와 보안 문제가 해결되어야 함.
  - 사회적 약자에 해당하는 일부 소비자와 서비스 공급자들의 경우 플랫폼에 대한 접근성의 제약을 받음.
  - 또한, 이러한 문제들을 해결하기 위해 규제적 대응이 필요한 과제는 다음과 같이 정리됨.
    - 근로자의 분류 문제와 관련하여 현재 많은 디지털 매칭회사(공유경제 플랫폼)의 서비스 공급자들은 '피고용인'이 아닌, '자영업자'로 분류됨.
    - 조세와 규제순응의 문제로서, 숙박전문 디지털 매칭회사들에 대한 호텔세 적용가능성이 지방정부에서 제기되고 있음.
    - 장애인이나 취약계층과 같은 사회적 약자들에게도 동등한 서비스 접근성을 보장해야 함.
    - 소비자 안전을 확보하기 위해 서비스 공급자에 대한 인증 방안을 마련해야 함.
- ▣ 미국 연방공정거래위원회(FTC: Federal Trade Commission)는 "The 'Sharing' Economy - Issues Facing Platforms, Participants & Regulators"(2016) 보고서에서 공유경제에 대한 규제의 기본원칙을 다음과 같이 제시하고 있는데, 이는 주요국들의 공통적인 규제개혁 방향을 적절히 요약함.

“법률 집행당국과 정책결정자들은 균형을 유지해야만 한다. 우리는 이러한 새로운 개인간 (P2P) 사업모형 형태의 경쟁과 혁신이 활성화되도록 허용해야 한다. 이와 동시에, 필요한

경우 정부의 규제는 이러한 새로운 사업모형들이 적절한 소비자 보호수단을 갖추도록 할 필요가 있으나, 이러한 우려를 해결하기에 필요한 것 이상이어서는 안 된다. ... 또한 필요한 규제는 새로운 형태의 경쟁을 허용하기에 충분히 유연해야 하고, 정부가 밝힌 정책의 구체적인 목표에 부합되도록 제정되어야 한다.”

▣ 호주의 NSW(New South Wales)의 주정부는 공유경제에 대한 정부의 적절한 규제적 개입이 필요하다는 입장이지만, 이러한 규제적 부담은 최소한으로 유지되어야 하며, 특히 다음의 경우에 한해서 규제를 부과해야 한다는 기본원칙을 천명함.

- 경쟁하는 모든 업계의 이해관계자들이 공정하게 경쟁할 수 있도록 하는 장(場)을 마련하고 유지하기 위한 경우
- 공공의 안전을 지원하고 공유경제 참여자들의 개인적 안전을 확립하기 위한 경우

## 4 숙박·교통분야 공유경제에 대한 규제개혁 방향 및 기본원칙

▣ 우리나라의 공유경제에 대한 규제개혁의 기본 방향과 원칙을 제시하면 다음과 같음.

- 공유경제에 대한 최대의 위협은 새로운 경제방식을 억제하는 정부의 규제정책임.
  - 과도한 규제는 기술발전에 의해 창출된 긍정적 편익을 무효화시킬 뿐만 아니라, 혁신을 가로막고 잠재적인 경제성장을 억압하게 됨. 따라서, 정부의 규제는 공유경제의 경제활동을 억제하는 방향이 아니라 장려하고 활성화하는 방향을 지향해야 함.
  - 이를 위해서, 불가피한 경우를 제외하고 규제의 신설을 최소화하겠다는 방침을 비롯하여 새로운 공유경제에 대한 규제부담을 최소화하겠다는 기본원칙을 설정해야 할 것임.
  - 일단 새로운 공유경제를 최대한 수용하고 시행 후 발생하는 문제에 대한 해결방안을 마련하는 사후적 접근방식이 필요함. 최근 정부도 신산업과 신기술 분야의 규제를 사전 허용, 사후 규제 방식을 전환하는 정책을 발표했으며, 네거티브 규제방식의 적극 활용이나 ‘규제 샌드박스’(Regulatory Sandbox) 방식의 시행도 이러한 노력의 일환이라고 하겠음.
- 정부는 공유경제에 대한 규제개혁을 전반적인 규제 감축 및 완화의 기회로 활용해야 할 것임.
  - 공유경제에 대한 규제개혁의 수준을 기존의 규제수준에 맞출 것이 아니라, 기존의 명령지시적인 규제를 공유경제에 대한 완화된 연성(軟性)규제(soft regulations)의 수준에 맞추므로써 전반적인 규제수준을 낮추는 기회로 삼아야 할 것임. 이는 기존 시장과의 규제의 형평성을 맞추는 노력과도 일맥상통함.
  - 공유경제에 대한 규제를 새롭게 설계하는 일은 기존의 사업자들이 직면한 규제부담을 해결할 수 있는 매우 좋은 기회임. 즉, 공유경제 사업자들에 대해 새로운 규제를 부과하기보다는 기존의 사업자들에 대한 규제를 경감하거나 재조정하는 방안을 우선적으로 고려해야 한다는 것임.
  - 전통적인 방식의 규제는 부분적으로 적용되거나, 기존의 사업자에 대한 규제부담을 경감함으로써 규제차별을 없앨 수 있는 경우에는, 기존사업자들이 공유경제 방식의 사업자들과 자유롭게 직접 경쟁을 할 수 있도록 해야 할 것임. 그 이유는 이미 기존의 사업자들이 공유경제 방식을 부분적으로 도입하는 현상이 나타나고 있기 때문임. 예를 들어, 많은 호텔이나 모텔의 경우 온라인 플랫폼을 활용하여 손님을 유치하고 있음.
- 정부는 공유경제에 대해 전통적인 명령지시적 규제(command-and-control regulations)의 적용을 지양(止揚)해야 할 것임.
  - 유연성이 부족한 전통적인 명령지시적 규제는 급속한 기술의 발달에 따른 새로운 경제현상에 신

- 속하게 대응하지 못할 뿐 아니라 새로운 현상 자체를 부인하게 되어 혁신(革新)을 저해하게 됨.
- 전통적인 경제 패러다임에 적용해온 명령지시적 규제방식으로 새로운 공유경제를 규제하기는 어려우며, 필요한 경우에도 전통적인 방식의 정부규제는 선택적으로 활용되어야 할 것임. 아울러, 일률적인 규제를 통해 다양한 공유경제를 효과적이고 효율적으로 규제할 수 없다는 점도 인식할 필요가 있음.
  - **정부는 규제적 방안을 마련하기 전에 비규제적 성격의 대안적 규제전략(Alternative Regulatory Strategies)을 적극적으로 활용하도록 장려해야 할 것임.**
    - 비규제적 성격의 대안적 규제전략은 규제 완화나 무(無)규제가 아니라, 오히려 규제의 책임을 정부와 민간이 분담하는 것임. 소비자들은 개인간의 거래나 공유경제로 인해 가능해진 유연성과 즉각적인 대응성에 더 많은 가치를 부여하고 있으므로, 혁신을 촉진하는 자율적인 시장의 힘을 최대한 보장하고 지원하는 방향의 규제 메커니즘이 마련되어야 할 것임.
    - 공유경제의 경우, 평가등급제(rating)나 평판시스템(reputation system) 등의 활용에서 보듯이 이미 비규제적 성격의 상향식 규제방식이 다양하게 활용되고 있음. 소비자 보호나 소비자 안전 문제를 해결하기 위한 이 방식들은 믿음만한 재화나 서비스의 공급을 지원하기 위한 시장경쟁의 산물이라고 할 수 있음.
  - **규제적 대응방안을 마련하기 위한 규제개혁은 신뢰성 있는 실증적 증거에 기반을 두고 이루어져야 함.**
    - 공유경제와 같이 새로운 영역에 대한 규제를 신설할 경우, 시행착오는 불가피하며 이러한 시행착오가 반복될 경우 시장질서의 혼란은 물론 정부정책에 대한 신뢰나 법적 안정성에도 심각한 타격을 입을 수 있음. 특히, 사전에 불가피한 최소한의 규제를 신설한다면, 사후에 규제를 신설할 경우 시행착오를 최소화하고 규제의 품질을 제고할 수 있는 효율적인 접근법은 실증적 증거 및 자료에 근거하는 방법임.
    - 이를 위해서는, 지금부터라도 정부가 규제적 결정을 내리는 근거가 되는 여러 가지 실증적 자료들을 축적할 필요가 있음. 예를 들어, 공유경제가 주요(특정) 분야의 경제나 기존업체들에 미치는 경제적 영향, 공유경제가 직·간접적으로 창출하는 가치, 일자리 창출 효과, 공유경제가 지역 사회에 미치는 사회적 영향 등에 관한 자료들이 있음.
- ▣ 이러한 맥락에서 우리나라의 숙박·교통분야 공유경제에 대한 규제개혁의 방향에 대한 제언은 다음과 같이 정리될 수 있음.
- **정부차원의 공유경제에 대한 가이드라인과 특별법 제정이 필요함.**
    - 현재 공유경제 기업의 입장에서 가장 큰 애로사항은 '되는 것'과 '안 되는 것'의 경계가 모호하다

- 는 점임. 이러한 문제의 주된 원인은 현재 정부가 공유경제로 인해 발생하는 새로운 상황에 대하여 기존 규제에 의존하고 있으며, 이에 대한 해석기준이나 원칙도 명확히 설정하고 있지 않은 데 있다고 하겠음.
- 실제로 공유경제와 관련된 문제들 중에는 별도의 법 개정 내지 제정 없이, 현행법 체계 내에서 해석기준을 명확히 함으로써 해결할 수 있는 것들도 적지 않음. 따라서 정부 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간 의견 조율과 적극적인 협의를 통해 공유경제의 규제에 대한 명확한 가이드라인을 마련해서 공표할 필요가 있음.
  - 현재 개인간(P2P) 공유경제에 대해 적용할 수 있는 법적 근거가 미흡하므로, 정부는 공유경제 기업을 규율하는 특별법을 제정할 필요가 있음. 즉, 현재 공유경제에 대해 기존의 관련법 적용이 어려워 공유경제 기업가나 투자자는 물론, 공유경제 제품이나 서비스를 이용하고자 하는 소비자들에게도 문제나 위험을 유발할 수 있음.
  - **공유경제에서 발생하는 여러 위험으로부터 소비자와 생산자를 보호하기 위한 보험제도의 활성화가 필요함**
    - 공유경제는 SNS 등을 통하여 서로 상대방에 대한 평판을 체계적으로 관리하여 위험을 회피한다고 전제하지만, 소규모거래가 일반적인 공유경제 분야에서는 개인이나 소규모 회사가 이러한 위험에 적절히 대응하기 어려운 경우가 많으므로, 이와 같은 위험을 공동으로 인수하는 보험제도의 활성화가 절실하다고 하겠음.
  - **실효성 있는 공유경제의 관리를 위해 공동규제(co-regulation) 방식의 도입을 모색할 필요가 있음**
    - 일방적인 정부규제보다는 정부와 공유경제 기업(플랫폼), 그리고 생산자와 소비자들이 참여하는 규제거버넌스 체계, 즉 공동규제 체계를 도입할 필요가 있음. 이 경우, 자율규제기관(SROs)의 역할이 중요한데, 공유경제에서는 플랫폼이 되는 공유경제 기업이 그 기능을 수행할 수 있을 것임.
    - 따라서 정부는 공유경제 기업을 피규제자로만 간주하지 말고, 규제정책의 목표 달성을 위한 동반자(partners)로 인식하여 플랫폼 기업과의 정책연계를 위한 협의체를 상설화할 필요가 있음.
  - **공유경제의 수익자에 대한 적절한 과세제도가 도입될 필요가 있음**
    - 현재 택시업계와 같은 기존업체들이 공유경제에 대해 가지는 가장 큰 불만 중 하나는 공유경제 기업 및 종사자들이 소득을 발생시키고 있음에도 조세부담을 지지 않고 있다는 점이며, 이를 역차별이라고 주장하고 있음.
    - 이러한 경쟁의 불공정성 문제를 해결하기 위해, 예를 들어, 플랫폼 기업이 공급자 혹은 수요자를 대신하여 조세를 대납하는 방식을 자동화된 자율관리시스템에 통합한다면 조세관련 쟁점을 상당 부분 해소할 수 있을 것으로 판단됨.

## 2016년 이슈페이퍼 발간목록

- ▶ 1월 34호 규제비용총량제의 의미와 성공적 조기정착을 위한 요건
- ▶ 2월 35호 안전사각지대 관리와 국민안전처의 역할
- ▶ 3월 36호 공유경제에 대응하는 규제개혁
- ▶ 4월 37호 국고보조사업 사전 적격성 심사 제도의 개요와 절차
- ▶ 5월 38호 제4차 산업혁명, 바이오헬스 산업의 발전과 규제 대응
- ▶ 6월 39호 통합재정사업평가제도 도입과 성과관리에서의 자율성 확대
- ▶ 7월 40호 이태리 해킹팀 사건을 통해 본 정보보안 쟁점
- ▶ 8월 41호 국가위험관리를 위한 위험이슈 모니터링 방안
- ▶ 9월 42호 정부역량 관련지수의 국제 비교와 시사점
- ▶ 10월 43호 빅데이터 기반 갈등조기경보시스템 구축 및 운용방안
- ▶ 11월 44호 민간위탁의 사례 분석과 개선방안
- ▶ 12월 45호 재난안전예산 분류 체계의 대안 제시 및 활용 방안

## 2017년 이슈페이퍼 발간목록

- ▶ 4월 49호 차기 정부 혁신 어젠다(I): 평가·행정관리
- ▶ 5월 50호 정부 혁신 어젠다(II): 규제·안전통합
- ▶ 52호 새 정부의 원전정책과 공론화의 성패
- ▶ 53호 인공지능(AI)의 규제이슈와 고려 가능한 대응전략
- ▶ 54호 국민주도 공공혁신 국내외 사례와 정책적 시사점
- ▶ 55호 공무원의 시각으로 바라본 지방분권
- ▶ 56호 국가공론위원회 설립 및 운영방안
- ▶ 57호 미래 사회변화와 파괴적 기술발전에 대응하는 정부운영 방안
- ▶ 58호 '재해위험경감을 위한 샌다이 프레임워크'(SFDRR)의 주요 이슈와 과제
- ▶ 59호 디지털 헬스케어, 어떻게 대응할 것인가? 규제 대응 과제와 논의

- 출처를 밝히지 않고 이 이슈페이퍼를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
- 본 이슈페이퍼의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.
- 본 보고서를 '[저작권법] 제24조3(공공저작물의 자유이용)'에 따라 이용하실 경우 한국행정연구원의 동의를 반드시 받아 사용하여 주시기 바랍니다.