



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1447호 | 2018년 4월 6일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 공유경제 관련 국내외 규제현황 및 시사점

김민창\*

### 1. 들어가며

공유경제(Sharing Economy)는 글로벌 금융 위기 이후 경제성장의 둔화, 인구노령화 및 1인 가구의 증가 등으로 새로운 소득원과 유희자원의 공유에 대한 필요성이 증대하면서 전 세계적으로 급속히 확산되고 있다.

특히, 스마트폰 등 정보통신기술(ICT)에 기반한 디지털 플랫폼을 매개로 유희자산 보유자와 해당 자산을 사용하기를 원하는 수요자간 거래를 성사시키며 공유경제는 최근 다양한 분야에서 서비스 신산업으로 빠르게 부상하였다.

숙박을 공유하는 글로벌 플랫폼 사업자인 ‘에어비앤비’(AirBnB)나 승차를 공유하는 ‘우버’(Uber)는 설립 4~5년 만에 기존 호텔업계나 운송업계를 위협할 정도로 급성장하였으며, 우리나라에서도 우수한 ICT 인프라를 바탕으로 숙박, 차량, 공간, 지식·재능, 금융 등의 분야에서 공유경제가 빠르게 성장하고 있다.

그러나 공유경제라는 새로운 형태의 서비스는 기존 사업자와 이해관계 측면에서 충돌이 발생하고 있으며, 법·제도적 측면에서도 미비점들이 지적되고 있다.

이 글에서는 공유경제의 개념을 비롯하여 미

국, 유럽 등 공유경제가 비교적 발달한 해외 주요국가의 공유경제관련 규제 현황 등을 살펴본 후 우리나라의 공유경제 발전을 위한 개선방향을 제시하고자 한다.

### 2. 공유경제 개요

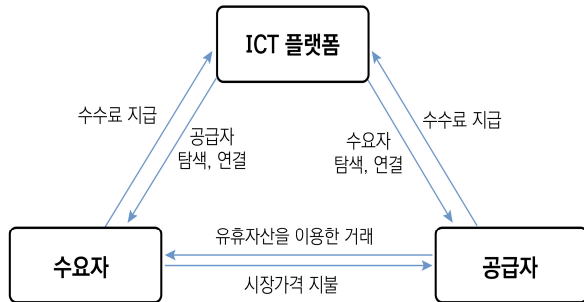
#### (1) 개념

공유경제에 대한 개념 정의는 연구자에 따라 매우 다양하게 이루어지고 있으며, 학술적·제도적 합의 등은 이루어지지 않은 상황이다. 공유경제는 플랫폼(platform) 경제, P2P(peer-to-peer) 경제, O2O(online-to-online) 서비스, 협력적 소비(collaborative consumption), 온디맨드(on-demand) 서비스 등 서로 다른 의미를 지닌 다양한 이름으로 지칭되고 있다.

공유경제 용어를 처음 사용한 것으로 알려진 Lessig(2008)은 공유경제를 ‘물품을 소유의 개념이 아니라 서로 대여해주고 차용해 쓰는 경제 활동’으로 인식했으며, 경제활동의 근간을 이루는 것은 가격이 아니라 사회관계가 동인이 된 ‘협력적 소비’(collaborative consumption)인 것으로 인식하였다.

한편, 이수일 외(2015)<sup>1)</sup>는 공유경제를 “특정 서비스의 수요자와 해당서비스를 창출하는 유희자산을 보유한 공급자간 해당 유희자산을 이용한 시장거래를 ICT 플랫폼이 중개하는 경제”로 정의하며 기존의 연구에 비해 공유경제 개념을 비교적 구체적으로 제시하였다.

<그림 1> 공유경제의 정의



자료 : 이수일 외(2015)

## (2) 공유경제에 대한 기대와 우려

공유경제는 거래자원과 수요시장을 확대하고 비경제인구층의 일자리 창출에 기여할 수 있다는 장점이 있어 유희자원의 경제적 가치를 제고할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

공유경제는 중고물품부터 시장성이 없던 비전문가의 아이디어, 경험, 창작까지 거래자원을 확대할 수 있으며, 저렴한 비용과 거래의 용이성으로 새로운 수요시장을 생성할 수 있다. 또한 공유경제를 통해 기존의 구매포기자, 비충성 구매자의 수요 참여와 소규모 기업 및 개인의 공급 시장 진입으로 신규시장이 창출될 수 있으며, 개인·마을 단위의 시장참여로 노인, 주부, 비취업자 등 비경제인구층의 일자리 창출도 가능할 것으로 보인다. 한편, 수요자는 저렴한 비용으로 상품 및 서비스를 제공받고, 공급자는 유희자원

활용을 통한 경제적 이득이 발생하여 새로운 경제적 가치 창출도 기대할 수 있다.

다만, 공유경제는 기존 산업을 위협하여 실물경제를 위축시키고, 영업권, 소유권 및 이용권의 혼재로 과세 등 법·질서 혼란이 초래될 것이라는 우려도 제기되고 있다.

특히, 공유경제는 제조업 및 전문서비스업 쇠퇴, 일자리 감소, 소비 위축 등의 악영향을 끼쳐 실물경제의 위축을 가져오고, 무자료 거래 등 지하경제 규모만 키울 것이라는 시각이 존재한다. 또한 기존 사업자의 영업권 침해 및 소유권과 이용권 등의 혼재로 인한 법적책무의 혼란과 과세 관련 문제도 제기되고 있는 상황이다.

또 다른 측면에서는 공유경제의 기반인 시민의식, 거래 및 신뢰프로세스의 미흡은 공유경제의 안정된 서비스 공급과 확대에 장애로 작용할 수 있다는 지적도 있다. 특히 개인 간 거래에 따른 안전 및 품질보장에 대한 우려와 이에 대한 적절한 대응 시스템(결제, 보험 등) 미흡은 공유경제의 문제점으로 꾸준히 지적되고 있다.

## 3. 규제 등과 관련한 국내의 사례<sup>2)</sup>

### (1) 규제 등 관련 사례

공유경제와 관련하여 국가수준의 규제체계가 수립된 사례는 아직까지 확인되지 않으나, 미국, 유럽 등 해외 주요국가에서는 공유경제가 갖는 잠재력과 소비자 보호, 기존 사업자와의 마찰 등을 고려하여 규제를 수립하고 있으며, 대부분의 경우 지역 단위에서 개별 서비스별로 규제가 이루어지고 있다.

1) 이수일 외, 『공유경제 관련 제도개선방안 연구』, 한국개발연구원 용역보고서, (2015.9)

2) 박유리 외, 「O20 비즈니스 확산에 따른 시장변화와 정책방안 연구」, 정보통신정책연구원(2016) 등 참고

먼저, 미국은 지방정부 수준에서 숙박, 차량 등 주요 서비스와 관련한 규제를 마련하고 있다. 샌프란시스코 시의회는 숙박과 관련하여 2014년 10월 단기임대업을 허용하는 법 개정을 통해 2015년 2월부터 샌프란시스코 거주자의 주택을 30일 이내의 단기간 동안 임대하는 것을 허용하였으며, 에어비앤비가 호스트(공급자)를 대신하여 이용객에게 숙박세를 받아 시에 납부하도록 하였다. 차량공유의 경우, 캘리포니아, 일리노이, 메사추세츠, 네바다, 위스콘신 주는 승차공유 업체의 허가증 구매와 손해배상 보험 가입, 기사 이력 조회를 의무화하는 내용을 담은 법안을 채택한바 있다<sup>3)</sup>.

유럽 국가들의 경우 공유경제와 관련하여 기존 법체계 내에서 엄격하게 규제하거나, 이용기준 및 과세 방안 등의 제도를 합리화하여 육성하는 등의 방식으로 대응하고 있다. 벨기에의 경우 2016.1월 기준으로 숙박공유의 경우 지방당국 및 같은 건물 내 다른 집주인에게 동의 등을 받도록 하고 있으며, 프랑스는 차량공유에 대해 택시 등 기존 차량서비스와 달리 운전자가 각 주행 이후 자신의 차고로 복귀하도록 규정하고 있다. 스페인의 경우 카탈로니아 지방정부는 숙박공유에 대해 연간 이용기간을 제한하고 있으며, 집주인이 시 당국에 부가가치세를 신고하도록 하고 있는 등 이들 국가는 법체계 내에서 엄격하게 규제하고 있다.

반면, 네덜란드는 공유경제를 지원하기 위한 당면과제와 규제체계를 지속적으로 검토·발굴하고 있으며, 영국은 자국을 세계 공유경제의 중심지로 만들 것을 천명하며 정부차원에서 공유경제를 장려하고 있다. 이탈리아의 경우 유럽최

3) OECD, 「OECD Tourism Trends and Policies 2016」(2016)

초로 공유경제 법제화를 위해 「공유경제법안」(Sharing economy act)을 발의(2016.3월)한 바 있다<sup>4)</sup>.

## (2) 공유경제 활성화 등 관련 사례

유럽위원회(EC)는 기존 법체계와의 충돌로 인한 공유경제 참여자의 권리 및 의무에 대한 불확실성을 해소하고 공유경제 효과를 확대하고자, 2016.6월 ‘공유경제 활성화와 관련한 유럽 내 협력 어젠다’(A European agenda for the collaborative economy)를 채택한 바 있다. EC는 이 어젠다를 통해 EU법 내에서 공유경제의 5개 분야 주요 이슈(시장접근요건, 책임소재, 소비자보호, 고용, 과세 등)에 대한 접근 방향을 제시하였다.

<표 1> EC의 공유경제 어젠다 주요내용

이슈	주요내용
시장접근요건 (market access requirements)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정활동에 대한 전면적 금지는 최후수단으로 고려되어야 함</li> <li>• 전문적 사업자와 일시적 공급자를 구분할 수 있는 분야별 합리적 기준이 마련되어야 함</li> </ul>
책임소재 (liability regimes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 플랫폼은 불법적 온라인 콘텐츠를 차단하고 신뢰성 증진을 위해 노력해야함</li> </ul>
소비자 보호 (protection of users)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비자가 불공정 거래관행으로부터 높은 수준의 보호를 받을 수 있도록 해야 함</li> <li>• 일시적 공급자에게는 과도한 정보의무와 기타 행정적 부담을 부과하지 말아야 함</li> </ul>
고용 (self-employed and workers in the collaborative economy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용과 관련한 부분은 각 국가의 자율권에 맡기는 것이 원칙이나,</li> <li>• 근로자의 플랫폼 고용여부에 대한 판단은 근로자와 플랫폼간의 계약관계, 근로의 특성, 보수의 유무 등을 기준으로 판단할 수 있음</li> </ul>
과세 (taxation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스 공급자와 플랫폼은 여타경제주체와 마찬가지로 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등을 납부하여야 할 의무가 있으며,</li> <li>• 플랫폼은 납세당국의 징세활동에 적극적으로 협조하여야 함</li> </ul>

자료: EC(2016.6)

4) 유지훈, “이탈리아, 공유경제 법제화로 지하경제 양성화 시도”, 「kotra 해외시장뉴스」(2016.4)

한편, 우리나라의 경우 공유경제 활성화와 관련하여 2018년 3월말 현재 서울, 부산, 광주, 인천, 대구, 대전, 경기, 전북 등 8개 광역자치단체와 산하 42개 기초자치단체에서 공유경제 활성화를 위한 조례를 마련하여 시행중에 있으나, 중앙정부 차원의 법적 지원체계나 관련 법률은 아직까지 마련되어 있지 않은 상황이다<sup>5)</sup>.

각 지방자치단체에서 추진하고 있는 공유경제 활성화는 주로 지역 내 공공부문의 공유서비스 확대를 위주로 이루어지고 있으며 지역적 범위도 해당 지자체에 한정되고 있어 보다 다양한 시장 참여자 확보와 폭넓은 콘텐츠의 공유경제 활성화를 위해서는 지자체 차원의 지원정책 및 조례 등의 지원근거 마련만으로는 한계가 있는 것으로 보인다.

#### 4. 향후 개선방향

공유경제가 다양한 산업에서 기존 사업자와의 충돌을 줄이고 안정적으로 정착하기 위해서는 공유경제에 대한 법적 기틀을 마련할 필요가 있으며, 법적 기틀 마련 시 다음과 같은 사항을 고려하여야 할 것으로 보인다.

첫째, ‘공유경제’ 용어에 대한 명확한 정의가 필요하다. 공유 촉진 조례를 처음 도입한 「서울특별시 공유촉진 조례」의 경우에도 ‘공유경제’에 대한 명확한 용어정의는 마련하고 있지 않다. 다만, ‘공유’에 대해 ‘정보통신기술을 이용한 공유경제를 포함하여 공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동’으로 정의<sup>6)</sup>하고 있

다. 공유경제의 법적·제도적 정책대상을 명확히 하기 위해서는 ‘공유경제’ 용어에 대한 법적 정의가 필요하며 이를 위해서는 앞서 언급한 이수일 외(2015)의 정의 등을 참고할 수 있을 것이다.

둘째, 공급자에 대한 가이드 라인의 근거를 마련해야 할 것이다. 공유경제 플랫폼에서 거래되는 콘텐츠(숙박, 차량 등)와 관련해서는 비전문적이고 일시적인 개인 공급자와 전문적·상업적 공급자를 구분할 수 있도록 하여, 공유경제 공급자와 기존 사업자와의 이해관계 상충을 예방하는 방안의 마련이 필요하다. 이를 위한 구체적인 방안으로는 국내외 연구 등에서 제시하고 있는 거래량 연동규제 방안<sup>7)</sup>의 도입 등을 검토할 수 있을 것으로 보인다. 거래량 연동규제는 거래한도를 정하여 한도 이상으로 거래하면 전문적, 일시적 사업자로 간주하여 기존의 전통적 공급자 규제를 적용하고 한도 이하로 거래하면 비전문적, 일시적 사업자로 간주하여 완화된 수준의 규제를 적용하는 것을 말한다.

셋째, ICT 플랫폼 기업(중개기업)에 대한 의무 규정을 마련할 필요가 있다. 특히, 중개기업의 거래 당사자(수요자와 공급자)간 정보 비대칭성 해소를 위한 노력, 수집된 개인 정보에 대한 보호 및 관리, 거래 콘텐츠 관련 법령에 따른 규제 준수 등 ICT 플랫폼 기업의 의무를 명확히 규정할 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

5) 최근 공유경제 촉진 등의 기본적인 사항을 규정한 「공유경제기본법안」이 김수민의원 대표로 발의(2018.3.22.)되어 현재 국회기획재정위원회에 계류 중이다.

6) 「서울특별시 공유촉진 조례」 제2조

7) 김민정 외, 「공유경제에 대한 경제학적 분석」, 한국개발연구원(2016) 등