creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공학 박사학위 논문

플랫폼 경제의 시대, 혁신과 공공성 모두를 위한 공공 거버넌스 탐색: 차량공유 플랫폼 사례를 중심으로

A Study on Public Governance for both Innovation and Publicity in the Age of Platform Economy: Through Ride-sharing Platform Cases

2021 년 8 월

서울대학교 대학원

협동과정 기술경영경제정책전공

김 종 립

플랫폼 경제의 시대, 혁신과 공공성 모두를 위한 공거버넌스 탐색: 차량 공유 플랫폼 사례를 중심으로

A Study on Public Governance for both Innovation and Publicity in the Age of Platform Economy: Through Ride-sharing Platform Cases

지도교수 황준석
이 논문을 공학박사학위 논문으로 제출함

2021 년 8 월
서울대학교 대학원 협동과정 기술경영경제정책전공
김 종 립

김종립의 공학박사학위 논문을 인준함

2021 년 8 월

위 원 장 김 연 배

부위원장 황 준 석

위 원 구 윤 모

위 원 김 승 현

위 원 윤 현 영

초 록

본 연구는 한국에서 새로운 모빌리티 도입의 어려운 이유 중 하나를 한국 공공 거버넌스의 계층적 구조에서 찾았다. 전 세계 차량공유 플랫폼의 수용 과정은 지역 거버넌스에서의 이해 조정 과정을 거치지만, 한국에서는 정치적 협상 대신 관료 조직이 일차적으로 수용을 결정하기 때문이다.

제도와 기술은 서로 영향을 주고받으며 공진화하는 형태로 발전하는데, 특히 제도는 기술의 사회적 수용에 큰 영향을 준다. 혁신을 수용하는 경제 제도는 정치적 과정을 통해 결정되며, 사회 구성원 다수를 포용하는 제도를 가진 국가는 더 빠르고 지속가능한 성장을 하는 경향을 보인다.

이러한 관점에서 본 논문은 공공재의 혁신을 수용하는 제도적 과정인 공공재 거버넌스에 주목했다. 혁신을 추동하는 집단의 이해와 기존의 시장을 점유하고 있는 이해 사이의 갈등을 조정하고, 공공재를 이용하는 소비자 전체의 효용을 높이기 위해 공공 거버넌스를 포용적으로 운영할 필요가 있다.

이를 위해 본 연구는 포용적 제도를 구성하는 거버넌스의 개방성 중 정보 수용성에 관심의 초점을 맞추었다. 계층적 구조를 가진 중앙집권적 계획기구가 경제적 문제 해결을 위해 필요한 완전한 데이터를 갖지 못하는 만큼, 시장 기구 또한 공공 시장 운영에 필요한 모든 정보를 취합할 수 없다고 보았다. 현실 세계에서는 거래비용이 존재하기 때문에 외부효과가 저절로 교정되지 않을 수 있으며, 실제 교정에 이르기까지 아주 오랜 시간이 걸릴 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 본 연구는 거버넌스가 효율적으로 정보를 습득할 수

있는 형태를 탐구하고자 거버넌스 형태 간 개방성을 비교하고, 거버넌스 개방성의 혁신 수용의 역할을 간접적으로 보이는 것을 목적으로 한다.

제2장에서는 차량공유 플랫폼이 공공 거버넌스에서 가져가는 제도 선택 권한을 분명하게 식별한다. 공공 거버넌스에서 각 행위자에게 주어지는 권한을 구분하기 위해 제도 선택 과정에 제도 분석 및 발전(IAD: Institutional Analysis and Development)틀을 중심으로 새로운 분석틀을 제안하였다. 한국의 서울 시, 미국의 뉴욕 시, 메릴랜드 주를 각각 계층구조, 시장, 네트워크 거버넌스의 대표 사례로 선정하여, 각 도시마다 차량공유 플랫폼 도입 과정에서 각 행위자별로 주어진 제도 선택 권한을 확인했다. 제3장에서는 제2장에서 제시한 분석틀로 한국에서의 우버 도입 과정을 분석하여, 한국 지역단거리유상여객운송 거버넌스의 제도 개선점을 도출하였다. 마지막 제4장에서는 차량공유 플랫폼과 공공 규제 도입의 결합 조건을 확인하여 개발도상국의 차량공유 플랫폼 수용 방식이 기존의 선진국 모델과 상이함을 보였다. 이 연구에서 선진국과 개발도상국, 그리고 개발도상국들이 그들의 조건에 따라 다양한 경로로 차량 공유를 수용하고 있다는 것을 발견했다. 서구 또는 동아시아 모델이 단일한 모델이 아니라는 것을 확인했으며, 그들의 조합 조건도 개발도상국들이 참조할 수 없는 조건이었다. 또 개발도상국들은 혁신적인 플랫폼을 도입하는 데 더 유리할 수 있다는 것을 확인했다.

이 연구는 플랫폼 경제에서 분쟁이 발생하는 주요한 제도 선택의 지점을 구체적으로 탐색하였다. 이 과정에서 이 연구는 첫째 플랫폼 경제를 공공이 받아들이는 과정에서 각 거버넌스를 특징을 비교하여 시장의 요구와 공공의 요

구를 적절히 수용하는 거버넌스의 형태별 특성을 찾았다. 둘째 이 연구는 한국 사례를 통해 계층 거버넌스에서 혁신 도입이 저해되며, 소비자의 입장이 제도적으로 반영되지 않음을 보여준다. 마지막으로 이 연구는 전 세계가 공통으로 맞이하는 혁신 과정에서 개발도상국에게 주어진 과거의 답안지는 효과적이지 않을 수 있다는 것을 보였다.

본 연구는 다음과 같은 정책 제언을 하고자 한다. 첫째 플랫폼 도입 과정에서 공공의 정당한 개입 절차를 사회적으로 논의해야 한다. 한국과 같은 계층적 거버넌스에서는 정부 행위자 이외의 다양한 이해관계자를 개입시키는 제도를 도입해야 한다. 마지막으로 개발도상국에서 플랫폼 서비스가 행정력 부재로 인해 미발전된 주요 서비스를 혁신하고 새로운 경쟁력을 갖출 수 있다. 물론 이 과정에서 개발도상국은 선진국에서 혁신 과정에서의 사회적 요구를 적절히 수용하는 행정 체계를 습득할 필요가 있다.

주요어 : 제도분석 발전, 시민 참여, 혁신 수용, 질적비교분석, 발전 경로

학 번 : 2015-30246

목 차

초 록 ii

목 차 vi

표 목차 xi

그림 목차 xii

제1장 서론 1

1. 신규 모빌리티 서비스와 거버넌스 1

2. 혁신에 있어 공공 거버넌스의 역할은? 4

3. 혁신과 공공 거버넌스의 관계 탐색 11

제2장 차량공유플랫폼 알고리즘은 공공 거버넌스에서 어떤 권한을 가져가는가?

제도분석 발전을 통한 거버넌스 분석 14

1. 차량공유 플랫폼과 공공 거버넌스 14

2. 공공 거버넌스의 세 형태 16

3. 제도발전분석을 통한 공공 거버넌스의 변화 파악 19

3.1 제도발전분석을 통한 공공 거버넌스 분석틀 제안 19

3.2 공공 거버넌스의 유형별 대표적 사례 24

3.2.1 사례 분석 기준 25

3.2.2 분석 대상 선정 27

4. 차량공유 플랫폼 도입 거버넌스 사례 개방성 분석 30

4.1 서울: 계층 거버넌스 30

4.1.1 우버의 서울 진출 과정 30
4.1.2 서울의 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 분석 32
4.2 뉴욕: 시장 거버넌스 34
4.2.1 우버의 뉴욕에서의 플랫폼 운영 과정 34
4.2.2 뉴욕의 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 분석 35
4.3 메릴랜드: 네트워크 거버넌스 39
4.3.1 메릴랜드의 우버 규제 과정 39
4.3.2 메릴랜드의 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 분석 44
4.4 각 유형별 공공 거버넌스의 특성의 차이 논의 46
5. 플랫폼 기업은 공공 거버넌스의 권한 중 무엇을 가져가길 원하는가? 52
제3장 우버의 한국 서비스 도입 과정에서의 택시 및 신규 모빌리티 서비스에 대한 거버넌스의 개방성 분석 55
1. 서론 55
2. 연구배경 58
2.1 새로운 모빌리티와 한국의 공공 거버넌스 58
2.2 한국 공공 거버넌스의 이론적 배경 60
2.2.1 거버넌스의 정의와 유형 60
2.2.2 거버넌스의 개방성 61
2.2.3 택시와 차량공유 플랫폼, 그리고 공공거버넌스의 개입 근거 62
2.2.4 한국의 공공 및 택시 거버넌스 65
3. 제도분석발전을 통해 본 모빌리티 거버넌스 68

3.1 제도발전분석과 공공 거버넌스 68
3.2 우버의 진출과 한국 모빌리티 제도의 변화 72
3.3 한국의 공공 거버넌스는 계층인가? 73
4. 한국 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 현황 74
4.1 한국 지역단거리유상여객 서비스 관련 법령체계 74
4.2 우버 운영 이전 한국 지역 단거리유상여객 서비스 운영 현황 75
4.3 우버의 도입 및 배제의 간략한 과정 76
5. 한국 지역단거리유상여객 거버넌스의 동적 변화 79
5.1 지역단거리유상여객 서비스 관련 공식적 거버넌스 79
5.1.1 행동 79
5.1.2 집합선택 80
5.1.3 헌법선택 차원 85
5.2 한국의 공공 거버넌스는 혁신과 소비자 친화적인가? 88
6. 포용적인 거버넌스를 위한 과제는? 93
제4장. 플랫폼 경제의 시대, 개발도상국은 어떤 모델을 따라야하는가? 퍼지셋 질적비교분석으로 97
1. 개발도상국은 플랫폼을 어떻게 수용해야 하는가? 97
2. 모빌리티 플랫폼의 수용 양상 100
2.1 서구 사례 100
2.2 발전국가 사례 101
2.3 개발도상국 사례 102

2.4 차량공유플랫폼 도입 조건 104
2.4.1 정부의 혁신지향성 104
2.4.2 택시 승차 가격 105
2.4.3 대중교통의 질 105
2.4.4 정부 규제 집행력 106
2.4.5 모빌리티 거버넌스의 형태 107
3. 플랫폼 수용 경로 판별을 위한 방법론 108
3.1 퍼지셋 질적비교분석 108
3.1.1 퍼지셋 질적비교분석의 주요 특징 109
3.1.2 퍼지셋 질적비교분석의 연구 절차 111
3.1.3 퍼지셋 질적비교분석의 한계 113
3.2 종속변수 114
3.2.1 혁신 소속점수 114
3.2.2 공공 제도 도입 소속 점수 119
3.3 연구대상지역 127
4. 보정 127
4.1 종속변수 127
4.2 조건 128
5. 해석 134
5.1 혁신 도입 조건 조합 134
5.2 공공 제도 도입 조건 조합 138

5.3 논의 140
6. 개발도상국에서 주어진 새로운 발전 경로 145
제5장 결론 147
참 고 문 헌 155
부록 1 : 여객자동차 운수사업법의 우버 관련 조문 181
부록 2: 전 세계 도시별 차량공유 플랫폼 관련 제도 184
Abstract 190

표 목차

[표 1] 제도선택 접근 수준 24
[표 2] 계층, 네트워크, 시장 거버넌스의 특징 26
[표 3] 분석 대상 비교 27
[표 4] 서울특별시의 거버넌스 구조 및 각 행위자의 참여 범위 33
[표 5] 뉴욕 시 우버의 거버넌스 구조 및 각 행위자의 참여 범위 39
[표 6] 메릴랜드 주의 거버넌스 구조 및 각 행위자의 참여 범위 45
[표 7] 각 이해관계자별 정책 결정 권한 51
[표 8] 제도선택 접근 수준 72
[표 9] 우버 사례의 진행 경과 78
[표 10] 연구대상 국가 및 도시 127
[표 11] 각 변수별 대리변수와 보정 기준 132
[표 12] 보정한 데이터 행렬 133
[표 13] 혁신 소속점수 결과값 134
[표 14] 최소화 이후 결과값(N>2) 135
[표 15] 공공혁신 제도 도입 결과값 138

그림 목차

[그림 1] 연구의 구조 13
[그림 2] FUNG (2006)의 민주주의 참여의 삼차원 좌표계 22
[그림 3] 혁신 수용과 공공수용 경로와 소속 도시 139

제1장 서론

1. 신규 모빌리티 서비스와 거버넌스

한국에서 새로운 모빌리티 서비스의 도입은 험난하다. 한국에는 차량공유 플랫폼이 도입되지 않았다. 카풀도 도입되지 않았으며, 변형된 택시 영업 형태인 기사 포함 렌터카 대여서비스의 도입도 사실상 무산되었다. 2021년 6월까지 한국에서는 일정한 지역 내에서 버스와 같은 특수목적차량이 아닌 승용차를 이용해 지역단거리유상여객 서비스를 하는 것은 택시 이외에는 없다.[1]

몇몇 연구를 종합하면 한국에서 새로운 모빌리티 서비스의 도입이 어려운 이유를 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 기존 이해관계 집단의 반대로 인한 사회 갈등이다. 차량공유서비스, 카풀, 타다와 같은 기사 포함 렌터카 대여서비스가 잇달아 시장 잠식을 우려한 택시 업계의 반대로 규제되었다(김수, 2018). 대한상의(2019)는 이러한 규제 법안이 기득권을 지닌 기존 사업자의 저항 때문이라고 말하며, 이러한 저항으로 인해 혁신적 아이디어에 기반한 신산업이 허용되지 않아 신규 사업자가 시장에 진입하지 못하는 실정이라고 주장했다. 물론 이러한 저항은 기존 사업자의 이익을 감소시키고, 상대적으로 신규사업자가 규제 미비의 이점을 보는 규제 역차별 문제를 야기한다는 지적

[1] 한국에서는 택시와 유사한 운송서비스가 법률적으로 금지되어 있지만, 전 세계적으로는 우버 등장 이전에도 다양한 형태의 유사 서비스가 있다. 택시 서비스는 크게 길거리영업 택시, 전화예약 택시, 정차 대기 택시 등이 있으며, 이외에도 관광객을 위한 기사 포함 렌터카 대여 서비스 유사한 서비스 영역으로 규제되었다. 사륜 승용차가 아니라도 이륜차, 삼륜차 등을 사용한 유사 영업 행위도 있다. 본 논문에서는 버스나 철도와 같은 대중교통서비스가 아닌, 지역 내 소규모 운송을 책임지는 택시 유사 서비스를 지역단거리유상여객 서비스로 규정하고 논의를 진행하였다.

도 있다(김진영 & 최환석, 2018). 둘째, 과도한 규제로 인해 새로운 사업의 창출이나 기업의 시장 진입이 지연되고 있다(김진영 & 최환석, 2018). 차량 공유 플랫폼과 그 유사 서비스는 현재 여객자동차운수사업법 면허 중심으로 촘촘히 규제되어 있고(김수, 2018), 이는 포지티브 규제 형태로 되어 있어 새로운 산업이 나타나 빠르게 성장하는 데 있어 저해하는 요인으로 작용하고 있다고 지적하였다(김병오 & 안영규, 2020; 임서현, 2019).

위와 같이 한국에서 혁신 수용이 기존 사업자와 규제 때문에 안된다는 지적이 많았지만, 단지 한국만의 특수한 상황이라고 하기에는 전 세계적으로 새로운 모빌리티 수용을 두고 많은 논쟁과 저항이 있었다. 세계 곳곳에서는 새로운 모빌리티 플랫폼이 초기의 새로운 사업에 대한 기대에 못 미쳤다 판단되어 최근 다시 영업이 제한되는 곳도 있다. 우버와 같은 공유경제 기업은 규제 공백을 피해 이익을 추구하는 플랫폼 자본주의, 부스러기 경제로 다시 정의되었다(Dubal, 2017; Morozov, 2013; Murillo, Buckland, & Val, 2017; Pasquale, 2016; Zwick, 2018). 또 이들 기업은 정부와 과세, 서비스 공급자의 법적 정의, 소비자 보호, 노동자 보호, 알고리즘 독점 문제 등의 문제로 인해 영국, 프랑스, 미국 뉴욕, 로스앤젤레스 등에서 재규제되었다(Calo & Rosenblat, 2017; Committee on For-HireVehicles, 2018; Daugareilh, Degryse, & Pochet, 2019; Schaller, 2018).

전 세계 유사 택시 모빌리티 서비스의 지역 내 수용 과정은 지역 거버넌스에서의 이해 조정 과정, 즉 정치적 협상 과정을 거친다(Cannon & Summers, 2014; Tzur, 2019). 공공 거버넌스에서의 혁신 수용은 기존 시장 참여자와

신규 참여자, 그리고 운전자와 같은 공급계약자와 소비자, 그리고 정부가 함께 이익을 조정하는 과정이기 때문이다. 그렇지만 한국에서 새로운 모빌리티 서비스의 도입은 정치적 조직이 아닌 독임제 행정부처, 즉 관료 조직이 일차적으로 수용을 결정한다(Sur, 2014). 한국에서 새로운 서비스의 도입은 이해관계를 조정하는 과정이지만 이해관계를 대변하는 사람들이 직접적 합의를 통해서 결정되지 않는다. 대신 규제권자가 여론을 파악하여 자신의 재량에 따라 규제법안의 수용 여부를 결정한다. 이는 한국의 공공재 공급 과정이 시장의 가격 메커니즘을 통해 이익을 분배하는 것이 아니며, 이해관계자 다수가 참여한 열린 거버넌스가 아닌, 정부 조직의 닫힌 계층적 질서 안에서 결정될 가능성이 높다는 것을 의미한다(Gereffi & Wyman, 2014; 권향원, 김성민, & 한수정, 2017; 유재원 & 이승모, 2008).

따라서 본 연구에서는 새로운 서비스의 수용을 결정하는 공공 거버넌스를 주목하였다. 본 논문이 다루는 사례는 모빌리티에 한정되어 있지만, 공공 거버넌스에서는 재화나 서비스의 혁신 수용 과정에서 공공의 이해가 개입하는 정치적 과정이 내포되어 있다 때문이다. 적절한 거버넌스가 제도화되지 않는다면 혁신의 수용과정에서 신규 모빌리티 서비스 수용을 둘러싼 갈등은 언제든 되풀이될 수 있다. 따라서 정치학이나 행정학의 주요 연구 주제인 선거나 의회 정치가 아닌, 혁신을 수용하는 과정을 담당하는 공공 거버넌스의 문제를 연구할 필요성이 있다.

이 논문에서는 공공 거버넌스의 사례로 차량공유플랫폼을 선택하였다. 차량공유플랫폼은 세계적으로 동시다발적으로 유사한 서비스가 여러 기업에 의해

도입되었다. 각 국가 및 지역은 자신들의 사회, 문화, 경제, 정치 제도에 맞게 이 서비스의 도입 여부를 결정했다. 이에 따라 전 세계 공공 거버넌스를 이러한 수용 과정에 있어 어떻게 작용하는지를 수평비교하기 적절하기 때문이다.

2. 혁신에 있어 공공 거버넌스의 역할은?

기술 혁신과 제도는 깊이 연관되어 있다. 과학기술학과 혁신 연구에서 기술과 제도, 조직은 서로 영향을 주며 공진화하며 발전한다고 보았다(Hughes, 1993; Warschauer, 2004). 기술혁신 활동을 진흥하기 위한 제도가 중요하고, 동시에 신기술의 발전에 따른 새로운 제도가 필요하다 (Nelson & Nelson, 2002; Nelson & Sampat, 2001).

제도경제학에서도 제도 변화에 있어 기술이 중요한 역할을 한다고 보았다. Davis & North(1970)는 제도 변화가 세 가지 외생적 요인에서 비롯된다고 이야기하였다. 이들은 제도를 조직과 사람 또는 지위 간의 경제 관계를 규율하는 기본적인 규칙이라고 정의했다. 개별 제도들이 모여 경제 활동이나 정치 활동을 규율하는 근본적 정치적, 사회적, 법적 기본 원칙들의 집합인 제도 환경을 만든다. 제도를 결정하는 행동 집단들은 제도 계약을 맺어 제도에 영향을 받은 집단들이 협력하거나 경쟁하는 방법을 결정한다. 이러한 제도 계약들은 리스크가 변화되거나, 거래비용이 이전되거나, 새로운 기술이 적용될 때와 같이 외생적 요인이 변화될 때 갱신된다. 이 중 거래 비용의 변화는 기술과 깊은 관련을 맺는데, 이는 기술이 제도에 깊이 영향을 준다는 것을 보여준다.

Coase(1937)는 주어진 특정한 기술 조건에서 기업은 거래 비용을 최소화시키는 선택을 한다고 보았다. 노스가 보기에 코즈의 정리는 제도의 변화를 설명하는 가장 좋은 시작점이었다. 동시에 North & Wallis(1994)는 기술의 발전은 생산 비용의 감소를 가져온다고 말하였다. 하지만 재료의 구매, 생산과정의 모니터링, 상품 판매와 같은 과정에서 발생하는 거래 비용의 증가를 가져온다고 보았다. Chandler(1986)는 생산 과정에서의 기술적 변화는 기업이 새로운 기업 형태를 받아들이도록 한다고 보았다. 비록 이 전환의 과정에 많은 비용이 소요된다고 하더라도 새로운 기술에 의해서만 낮은 생산 비용을 달성할 수 있다면, 기업의 형태가 변화하는 것이다. 기업의 형태가 변화하기 위해서는 새로운 형태의 기업이 제 기능을 수행할 수 있는 제도가 발전해야 한다. 금융과 거래 제도 등의 형태가 바뀌어야 하고, 이러한 변화된 제도는 새로운 기업의 거래 비용을 줄인다.

제도는 기술의 혁신을 사회적으로 수용하거나 제한한다. Acemoglu(2012)는 산업혁명 과정에서 기존의 체제가 제도를 이용해 기술의 습득을 저해했던 여러 사례를 제시한다.[2] 이러한 사례를 통해 이들은 국가 흥망성쇠의 이유를

---

[2] 오스만 투르크는 1445년 구텐베르크가 인쇄기를 발명한 뒤인 1485년 이슬람교도의 아랍어 인쇄 행위를 금지하여, 1727년에 돼 서야 처음으로 오스만 투르크에 인쇄기가 들어올 수 있었고, 1797년까지 단 24권의 책만 인쇄하였다. 합스부르크 왕가도 합스부르크 절대주의체제를 유지하던 무역 독점과 농노제 등을 유지하기 위해 산업발달을 저해하는 제도를 입안하였다. 프란츠 1세는 전통적 엘리트 계층의 입지를 공고히 하고자 농경사회에서 벗어나지 않기를 원했고, 1802년 빈에서 새로운 공장의 건설을 금지하였으며, 새로운 기계를 수입하고 설치하는 것도 1811년까지 전면 금지했다. 또 그는 산업혁명의 핵심인 증기기관 철도의 부설도 반대했다. 당시 유럽에 불던 자유주의 혁명의 전파를 두려워했기 때문이었다. 그 결과 제1차 세계대전까지도 여타 다른 유럽 국가들과 다르게 직물 직조가 완전히 기계화되지 못하였다. 19세기 러시아의 대응도 유사했다. 러시아의 차르 니콜라이 1세는 경제 근대화가 러시아의 기존 정치질서를 흔들 것으로 보고 산업 발전을 저해하는 정책을 만들었다. 1849년 모스크바의 공장 수를

포용적인 정치적, 경제적 제도의 유무로 설명하였다. 이들은 이때 혁신을 수용하는 경제 제도가 정치적 과정을 통해 결정된다고 설명한다.

> 모든 사회는 국가와 시민이 함께 만들고 집행하는 정치·경제적 규율에 따라 제 기능을 수행한다. 경제 제도는 교육을 받고, 저축과 투자를 하며, 혁신을 하고 신기술을 채택하는 등 경제적 인센티브를 제공한다. 국민이 어떤 경제 제도 아래에서 살게 될지는 정치 과정을 통해 결정되며, 이 과정의 기제를 결정하는 것이 바로 정치제도이다(Acemoglu, 2012).

다시 말해 혁신을 수용하는 경제 제도가 정치과정을 통해 결정된다는 것이다. 그들은 대표적 예시로 남한과 북한을 제시하였다. 남한은 지배층만이 아닌 사회 구성원 다수를 포용하는 제도를 가졌기에 더 성장했다는 것이다. 이들은 이러한 여러 사례를 통해 사회 구성원들의 의견을 보다 잘 포용하고, 이를 잘 분배하는 제도, 대표적으로 사유재산제도를 가진 국가가 장기적으로 지속가능한 성장한다고 결론지었다.

이러한 관점에서 본 논문은 사회에 혁신을 수용하는 제도적 과정인 공공 거버넌스를 주목했다. 공공 거버넌스에서는 시장에서 발생하는 혁신을 무조건 수용할 수는 없다. 혁신은 다면적이기 때문이다. 혁신을 추동하는 집단의 이해와 기존의 시장을 점유하고 있던 집단의 이해가 다르고, 공공의 재화를 이

철저히 통제했는데, 면직 및 모직공장과 제철소의 건설을 금지했다. 이는 반란을 일으킬 수도 있는 노동자들이 도시에 모이는 것을 막기 위한 제도였다. 또한 오스트리아-헝가리제국처럼 철도의 건설을 반대했다. 1842년까지 러시아에는 철도가 단 한 개뿐이었으며, 그나마도 왕실 전용의 짧은 철도였다. 1851년에야 모스크바와 상트페테르부르크가 철도로 연결되었다. 이 철도 금지 정책은 1856년 크림 전쟁에서 러시아가 영국, 프랑스, 오스만 제국에게 참패한 뒤 재검토되었다. 그럼에도 불구하고 1870년경에는 영국과 북유럽 대부분 지역이 철도로 연결된 것과 달리 러시아에서 철도가 거의 없다시피 하였다.

용하는 소비자 집단의 효용도 다르며, 또 이러한 갈등 과정에서 소외되는 집단도 존재한다. 따라서 혁신을 적극적으로 받아들이면서, 동시에 혁신에서 소외되는 사람들까지 포용하는 거버넌스가 필요하다.

본 연구는 포용적 제도를 구성하는 거버넌스의 개방성과 특히 거버넌스의 정보 수용성에 관심의 초점을 맞췄다. 하이에크는 신고전주의경제학의 완전한 지식을 사용할 수 있다는 가설을 부정하면서도, 중앙집권적 위계 구조에서 계획이 효율적으로 작동할 수 없다고 주장했다(Hayek, 1945). 그는 한 개인이 가격 메커니즘에 관여하는 모든 정보를 알 수 없으며, 더 나아가 중앙집권적 계획 기구도 경제적 문제 해결을 위해 필요한 완전한 데이터를 가지지 못한다고 보았다. 그는 중앙집권과 경쟁의 효율성을 비교하기 위한 기준으로 세상에 퍼져 있는 정보의 완전한 사용성을 제시했다. 기획자가 계획에 필요한 모든 정보를 알 수 없으며, 만약 모든 정보를 알아도, 기획자가 가진 한계로 인해 편향성이 발생하여 제대로 결정을 할 수 없다. 대신 수많은 개인들이 제한된 장에서 수집한 정보를 바탕으로 수없이 많은 새로운 시도를 하며 정보를 가격 기구에 전달하기 때문에, 경쟁이 더 효율적이라고 하이에크는 결론 내렸다.

그렇지만 가격 메커니즘이 실제 모든 정보를 취합할 수 있을까? 첫째 가격 메커니즘을 이용하는 데도 시간과 거래비용이 필요하다. Coase(1960)는 시장 행위로 인하여 외부효과가 발생했을 때 거래비용이 없다면 사회 문제가 자연스럽게 해결될 수 있다고 보았다. 그렇지만 현실 세계에서는 거래비용이 존재하기 때문에 외부효과가 저절로 교정되지 않을 수 있으며, 실제 교정에 이르기까지 아주 오랜 시간이 걸릴 수 있다. 둘째 가격 메커니즘에 도달하지 않는

정보가 존재한다는 것이 경험적으로 관찰할 수 있다. 환경오염이나, 사회적 불평등은 이를 잘 보여주는 좋은 사례다. 공공재 공급이나 규제 관리를 하는 절차에 전달되어야 하는 정보는 가격과 공급량을 결정하는데 필요한 정보만이 아니다. 사회적 형평성과 사회 통합을 위해서는 거버넌스에 시장 외부의 정보들도 전달되어야 한다. 이런 정보는 가격 메커니즘을 통해서 취합되기 힘들거나 전달되지 않는다. 따라서 하이에크의 정보 가설을 수용하지만, 정보를 효율적으로 흡수할 수 있는 체계가 시장 기구에 국한되지는 않는다.

이러한 관점에서 본 연구는 거버넌스가 효율적으로 정보를 습득할 수 있는 조건과 형태를 탐구하고자 거버넌스의 개방성을 비교 연구했다. 본 연구는 크게 세 목적을 갖는다. 첫째 어떤 거버넌스가 혁신에 따라 파생되는 사회의 반응을 잘 포용하는 조건인 거버넌스의 개방성을 판별하는 분석 프레임을 제시하고, 둘째 이러한 분석 프레임에 따른 한국의 공공재 거버넌스의 개방성 탐색과 개선 방안 도출하는 것이다. 그리고 셋째 공공재 공급 혁신에 있어 거버넌스 중요성의 간접적 판별이다. 이를 직접 보이기 힘들다고 판단하였기 때문에 다른 변수들과 어떤 조합이 될 때 혁신이 수용되고, 공공의 요구가 수용되는지를 보는 방법을 사용하여 이를 판단할 것이다. 이 과정에서 서구 선진국, 발전국가, 개발도상국의 차량공유플랫폼 수용 조건을 비교하였다.

본 연구는 사적재(Private Goods) 혹은 클럽재(Club Goods)인 재화를 정부 혹은 공공 기관이 개입하여 관리하는 재화를 대상으로 한다. 지역단거리유상여객 서비스는 그 이용에 있어 배재성을 가져 사적재 혹은 클럽재다. 택시를 비롯한 운송 서비스는 한 사람이 이용하면 다른 사람이 이용할 수 없다.

따라서 그 재화 및 서비스가 배재성을 갖고 있다. 하지만 대부분의 도시에서는 민간이 산업 전반을 규율하기 보다는 공공 규제 기관이 운송 가격과 서비스 시장 진입과 같은 주요한 권한을 규율하고 있다(Dempsey, 1996). 정부 혹은 공공기관이 택시 서비스를 직접 공급하기 보다는 민간업자들이 법인이나 독립계약자 형태로 서비스를 제공한다. 정부는 클럽재처럼 민간 공급자들의 운영 규칙을 정해 공급 과정에 개입한다. 규제기관은 소비자와 공급자 사이의 정보 비대칭성과 사회적 외부효과를 이유로 공급의 규칙을 정한다(Dempsey, 1996). 이때 규제의 핵심은 가격과 진입 규제이며, 규제기관은 규제 집행과, 시장 참여자의 감시와 제재를 수행한다. 이때 클럽재와 같은 공공의 공급과 다른 점은 소비자의 서비스나 재화 선택 과정을 정부가 대리하지는 않는다.

다시 말해 지역단거리유상여객 서비스는 사적재 혹은 클럽재이지만, 정부 주도의 공공재 관리 체제에서 관리된다. 이러한 연구 대상의 독특함에 따라 본 연구는 클럽재는 물론 공공재 거버넌스까지 확장될 수 있다. 각국의 택시 관리 체계는 각기 고유의 공공재 관리 체계를 바탕으로 발전했다. 프랑스, 독일, 스페인 유럽의 많은 국가와 한국, 일본 등 동아시아 국가는 계층 거버넌스로 택시 공급을 규율한다(Comini & Pike, 2018; DeMasi, 2016). 그리고 영미권에서 택시는 독립규제기관인 공공재위원회(PUC: Public Utility Commission)에서 규제한다. 공공재위원회는 정부에서 독립적인 규제 기관인데, 이곳에는 공청회를 비롯한 공공 규제의 제반 절차에 행정부 관계자를 비롯한 이해관계자들이 동등하게 참여한다. 이들 국가의 지역단거리유상여객 서비스 관리는 체계의 중심이 아니라, 전기, 수도, 에너지 등을 관리하는 공공재

관리 체계의 일부에 속한다. 이에 따라 본 연구는 공공재와 클럽재 경계에 있는 지역단거리유상여객 서비스를 다룬다. 따라서 본 연구에서 제안한 공공 거버넌스 분석틀을 통해 서비스 혁신 과정에서 각 이해관계자들의 거버넌스 참여 정도를 다른 국가 혹은 다른 재화와 수평 비교 분석할 수 있다.

지역단거리유상여객 서비스는 새로운 플랫폼의 등장에 따라 변화하는 산업을 대표한다. 플랫폼 경제는 전자상거래, 동영상, 게임, 모빌리티, 딜리버리 등 생산자와 소비자를 연결시켜주는 여러 산업 모두를 포괄한다. 플랫폼 경제의 구조는 기존의 상대적으로 간결하고 폐쇄적인 단면시장 형태에서 더 참여가 쉽고 더 개방적인 양면 시장으로 전환된다. 플랫폼은 이용자의 거래비용과 시장 진입 비용을 절감시킨다. 그렇지만 플랫폼이 결정 권한을 독점하여 거래를 왜곡시킬 수 있다. 둘째 디지털 기술 플랫폼은 소비자와 생산자 사이에서 모든 데이터를 가진다. 이로 인해 정보의 집중으로 인해 정보 비대칭이 발생할 수 있다는 한계를 지니고 있다. 그리고 플랫폼 기업은 일국의 경계를 넘어 다국적 사업을 전개한다. 이때 기존의 다국적 기업은 물리적인 국경을 넘을 때 기존의 법규제의 영향을 많이 받았지만, 최근의 디지털 기술을 활용한 플랫폼 기업들은 그렇지 않다. 이러한 플랫폼 기업의 특성으로 인해 플랫폼 경제는 국가 및 지역 거버넌스에 소비자의 이익과 권리 보호, 공정한 경쟁 체제의 유지, 합리적 과세의 세 가지 이슈를 제기한다. 본 연구는 이러한 플랫폼 경제의 대표적 특징을 갖고 있으며, 국가 및 지역의 공공 거버넌스와 밀접하게 연관을 갖고 있는 지역단거리유상여객 서비스를 연구 대상으로 한다. 이를 통해 플랫폼 경제에 따른 공공 거버넌스의 대응을 파악할 것이다.

3. 혁신과 공공 거버넌스의 관계 탐색

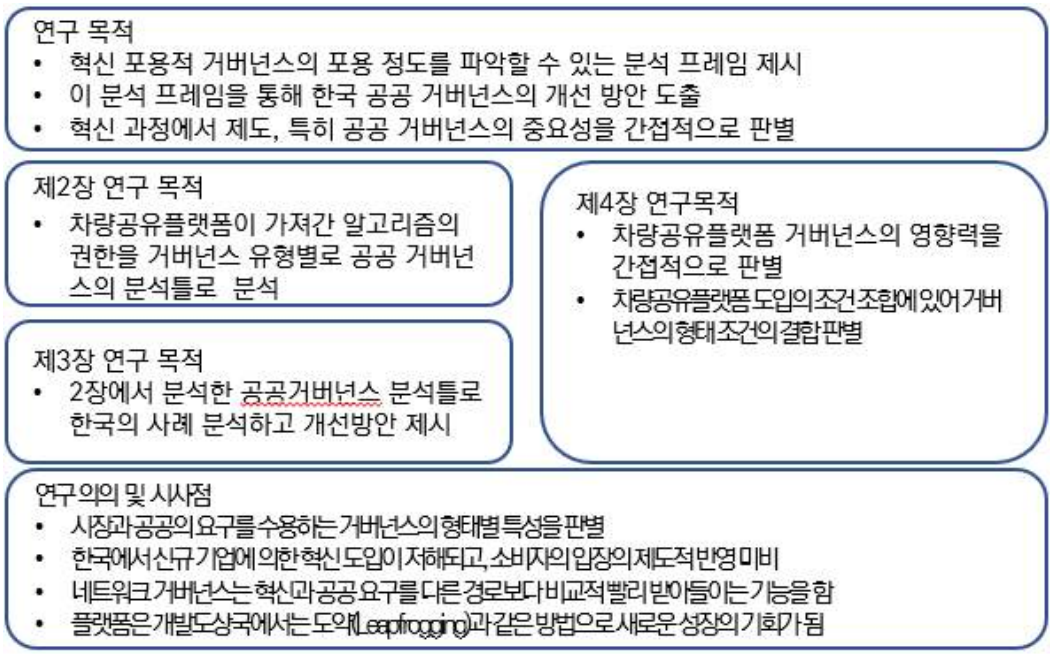
이러한 연구 목적을 달성하기 위해 이 논문을 세 개의 소논문으로 구성하였다. 제2장에서는 차량공유 플랫폼이 공공 거버넌스에서 가져가는 제도 선택권한을 분명하게 식별한다. 차량공유 플랫폼은 공공 또는 규제기관의 제도 선택권한을 내재화하는 과정을 거쳐 소비자에게 서비스를 제공한다. 규제 당국은 기술 혁신 이후 불분명해진 시장 경계와 규칙 제정 권한을 재정의하고자 하는 플랫폼의 도전에 직면했다. 공공 거버넌스에서 각 행위자에게 주어지는 권한을 구분하기 위해 제도 선택 과정에 Ostrom(2010)의 제도 분석 및 발전(IAD: Institutional Analysis and Development)틀을 적용했다. 이 틀로 제도 결정의 층위를 헌법 선택, 집합 선택, 행동 차원으로 나누고 각 차원에서 행위자별로 접근 가능한 정보와 참여의 범위를 Fung(2006)의 민주주의 삼차원 좌표계로 구분하였다. 한국의 서울 시, 미국의 뉴욕 시, 메릴랜드 주를 각각 계층구조, 시장, 네트워크 거버넌스의 대표 사례로 선정했다. 이러한 분석을 통해 플랫폼이 집단 선택에서 대부분의 권한은 가져가며, 다른 이해관계자들의 참여 기회가 사라진다는 것을 발견했다. 또한 네트워크 거버넌스가 대중의 참여를 보장함으로써 문제를 비교적 빠르게 해결한다는 것을 확인했다.

제3장에서는 2장에서 제시한 분석틀로 한국에서의 우버 도입 과정을 분석하여, 한국 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스의 제도적 개선점을 도출하였다. 혁신 모빌리티 서비스 도입을 두고 한국에서 사회적 논란이 반복되고 있다. 변화하는 기술 및 시장 환경을 따라가면서도 공공을 보호하는 거버넌스를 구축할 필요가 있다는 점을 제시하였다. 앞서 제2장에서 제시한 분석틀로 제3

장에서는 혁신을 저해하고 사회적 대립을 발생시키는 교통 거버넌스의 문제를 파악하기 위해 한국의 지역단거리여객운송 거버넌스는 계층 거버넌스라는 것을 입증하였다. 이 과정에서 한국의 지역단거리유상여객 서비스의 거버넌스는 다른 한국의 공공 거버넌스에 대한 연구의 결과처럼 형식적 네트워크가 존재하거나 갖춰져 있지만, 사실상 유명무실하다는 것을 확인했다. 또 새로운 시장 참여자들은 공식적으로 협치 단계는 물론 심의/자문 과정에도 참여할 수 없었다. 이는 이들이 시장의 이해당사자임을 주장하여 심의 단계에서 참여의 필요성을 제기할 수 있는 당사자 개입 제도가 부재하기 때문이다. 이에 따라 이해관계자들은 비공식적 방법을 통해 참여하였다. 이러한 비공식 네트워크의 활용은 투명성의 문제를 초래했다는 점을 확인하였다. 마지막 제4장에서는 차량공유 플랫폼과 공공 규제 도입의 결합 조건을 확인하여 개발도상국의 차량공유 플랫폼 수용 방식이 기존의 선진국 모델과 상이함을 보였다. 개발도상국에 성장 모델로 신공공관리론이나 개발국가 모델이 제시된다. 그렇지만 만약 전 세계 모든 국가가 처음 경험하는 혁신이라면 개발도상국은 선진국에서 어떤 모델을 따라야 할까? 이를 파악하기 위해 이 제3장에서는 차량 공유 플랫폼의 채택 과정을 비교했다. 플랫폼 회사는 공공 규제 기관으로부터 공공 교통의 규제 권한을 빼앗기를 원했다. 대중 교통 공급을 담당하는 규제 당국은 지역 여건에 맞게 다른 선택을 했다. 퍼지 집합 질적 비교 분석(fsQCA: Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis)을 사용하여 전 세계 23개 도시의 차량 공유 플랫폼 채택 조건을 분석하여 각 도시의 수용 경로를 파악했다. 이 연구에서 선진국과 개발도상국, 그리고 개발도상국들이 그들의 조건에

따라 다양한 경로로 차량 공유를 수용하고 있다는 것을 발견했다. 서구 또는 동아시아 모델이 단일한 모델이 아니라는 것을 확인했으며, 그들의 조합 조건도 개발도상국들이 참조할 수 없는 조건이었다. 또 개발도상국들은 혁신적인 플랫폼을 도입하는 데 더 유리할 수 있다는 것을 확인했다.

[그림 1] 연구의 구조



제2장 차량공유플랫폼 알고리즘은 공공 거버넌스에서 어떤 권한을 가져가는가? 제도분석 발전을 통한 거버넌스 분석

1. 차량공유 플랫폼과 공공 거버넌스

차량공유 플랫폼은 단지 새로운 교통 서비스를 소비자에게 파는 것만이 아니다. 플랫폼은 교통 서비스의 이용규칙(Rule in Use)과 운전자의 운행 계약에 대한 규제 권한까지 기업 내부화하여 소비자를 포함한 공공 대중에게 제시한다. 많은 도시에서 차량 공유 플랫폼의 사업영역이 택시와 겹쳤다. 대부분의 도시 정부는 택시 산업의 진입, 가격, 품질을 규제한다(Dempsey, 1996; Rienstra, Bakker, & Visser, 2015). 그렇지만 차량공유 플랫폼 기업은 자신들을 운송회사가 아닌 공유경제 기업 혹은 기술회사로 분류하여 기존의 법과 규정에서 면제받으려 하였다(Cannon & Summers, 2014; Isaac & Davis, 2014). 지역 거버넌스는 진입 기업과 기존 기업의 이해 관계와 소비자 효용을 고려하여 새로운 서비스의 공적 관리 방식을 결정해야 했다(Cannon & Summers, 2014).

차량공유 플랫폼은 택시 서비스의 몇몇 규제 근거를 해소하고, 승객들에게 더 나은 서비스를 제공했다. 택시 서비스의 규제 근거는 경쟁 시장의 부재, 비대칭 정보, 공급 불균형, 외부효과 등으로 인한 소비자 효용의 저하였다(Dempsey, 1996). 플랫폼은 경쟁 시장의 불형성, 비대칭 정보 제공, 공급 불

균형을 없앨 가능성을 가졌다. 플랫폼은 운전자 평가 시스템으로 유사 경쟁 시장을 형성하여 비대칭 정보를 해소하려 노력하였다. 그리고 변동가격제(Surge Pricing)로 수요와 공급에 따라 달리 가격을 책정하여, 공급과 수요의 불일치를 해소하였다(J. Hall, Kendrick, & Nosko, 2015). 그리고 우버는 택시보다 더 좋은 운송량 효율(the Capacity Utilization Rate)을 가졌다(Cramer & Krueger, 2016).

만약 기업이 다른 교통 수단에 부과된 규제를 회피할 수 있다면, 이들은 여러 책임을 방기하여 위험과 비용을 줄일 수 있었다. 대신 지역 사회가 이로 인한 외부효과를 감당하게 되었다. 첫째, 미국에서 우버는 운전자를 노동자가 아닌 독립 계약자로 분류하고 고용주-직원 관계에서 짊어져야 하는 고용의 의무를 회피하여 우버 운전자가 위험과 비용을 모두 부담하게 되었다(Stemler, 2017). 둘째, 면허의 제한 없이 운행되는 차량이 플랫폼을 통해 운영하여 도심 교통 혼잡 문제가 발생했다(Schaller, 2018). 플랫폼 기업은 가격 결정과 노동 통제 방법이 담긴 알고리즘의 일상적 운영에 있어 공공의 견제를 받지 않았다(Calo & Rosenblat, 2017).

결국 차량공유 플랫폼 거버넌스의 문제 중 하나를 기존의 규제기관이 가진 가격 결정과 운전자 및 차량 진·출입 권한을 내부화하는 것으로 규정할 수 있다. 규제기관은 차량공유 플랫폼 기업과 규제 관리 규칙 결정 권한을 어떻게 나눌 것인지를 결정해야 했다. 정리하자면 규제기관은 기술혁신에 따라 불분명해진 시장 경계 구획과 규칙 결정 권리를 새롭게 정하는 문제에 직면했다.

이 연구는 먼저 차량공유 플랫폼의 도입에 따른 거버넌스의 변화 과정의 이

해의 폭을 넓히는 것을 목적으로 한다. 이에 따라 다음과 같은 연구 질문을 설정하였다. 플랫폼 기업은 전체 거버넌스에서 어떤 층위에서, 어떤 권한을 가져가길 원할까? 이렇게 변화된 거버넌스와 기존의 거버넌스는 어떠한 차이가 있는 것일까? 그리고 거버넌스에서 규제기관과 기업 이외의 행위자들에게 참여 권한과 정보 접근 권한이 얼마나 보장되어 있는가? 더 나아가 많은 참여자에게 더 넓은 참여를 보장할 수 있는 다른 대안적 거버넌스가 있을까? 이러한 연구질문은 차량공유플랫폼에서 플랫폼 기업이 참여함에 따라 달라지는 거버넌스의 구조와 구성의 변화를 분명히 보여줄 것이다.

우리는 계층, 시장, 네트워크로 행정학에서의 전통적 거버넌스 구분 방법을 이용해 거버넌스를 나누어, 이 질문들의 답을 찾을 것이다. 그리고 우리는 각 거버넌스 모드의 제도 결정 과정에 제도발전분석(IAD: Institutional Analysis and Development)를 적용할 것이다. 더 구체적으로 Kiser & Ostrom(2000)이 제시한 제도 선택 분석틀에 행위자의 거버넌스 참여 권한을 구분하기 위해 Fung(2006)의 민주주의 참여의 삼차원계를 적용시킬 것이다.

2. 공공 거버넌스의 세 형태

공공 거버넌스 연구는 거버넌스 형태를 여러 형태로 나누지만, 많은 연구에서 주로 계층, 시장, 네트워크 세 형태로 나눈다(Exworthy, Powell, & Mohan, 1999; Klijn & Koppenjan, 2015; Meuleman, 2008). 공공 영역에서 계층 거버넌스는 공공재 공급이나, 공급의 규칙을 정할 때 수직계열화된 정부조직에

의존한다. 시장 거버넌스에서는 완전한 정보를 가진 합리적 행위자가 정부의 개입 없이 수요와 공급 신호에 따라 상품과 서비스를 교환하여 사회적 평형을 이룬다. 네트워크 거버넌스는 정부, 기업, 소비자 등 네트워크 안의 구성원들이 반복적인 상호 작용을 거쳐 상호호혜적인 구조를 구축한다.

대부분의 도시에서 공공 규제기관이 택시 산업을 규율하고 있다(Dempsey, 1996). 그렇지만 공공기관이 택시 서비스를 직접 공급하는 사례를 찾기는 어렵다. 택시 사업은 여러 형태가 있지만, 정부가 서비스를 공급을 제공하지 않고 민간업자들이 법인이나 독립계약자 형태로 서비스를 제공했다. 정부는 클럽재처럼 민간 공급자들의 운영 규칙을 정해 공급 과정에 개입한다. 규제기관은 소비자와 공급자 사이의 정보 비대칭성과 사회적 외부효과를 이유로 공급의 규칙을 정한다(Dempsey, 1996). 이때 규제의 핵심은 가격과 진입 규제이며, 규제기관은 규제 집행과, 시장 참여자의 감시와 제재를 수행한다. 이때 클럽재와 같은 공공의 공급과 다른 점은 소비자의 서비스나 재화 선택 과정을 정부가 대리하지는 않는다는 점이다.

이 연구에서는 정부의 독임제 기관이 택시 산업을 관리하면 계층적 거버넌스로 분류하였다. 프랑스, 독일, 스페인 유럽의 많은 국가와 한국, 일본 등 동아시아 국가가 계층적 거버넌스로 택시의 공급을 관리한다(Comini & Pike, 2018; DeMasi, 2016).

또 이 연구에서는 규제기관 거버넌스의 형태가 네트워크라면, 네트워크 거버넌스로 분류했다. 미국은 대부분의 주에서 택시는 독립규제기관인 공공재위원회(PUC: Public Utility Commission)에서 규제한다. 공공재위원회에는 정부

에서 독립적인 규제 위원회가 주재한 공청회를 비롯한 제반 절차에 이해관계자들이 다양하게 참여한다. 따라서 PUC는 계층 거버넌스와는 구분되는 네트워크 거버넌스 구조라 할 수 있다. 공공재위원회는 유사입법, 유사행정, 유사사법 체제를 갖추고 있으며, 규제 심사시에 공공재위원회의 행정직원 자체도 심리에 다른 이해관계자와 동등하게 참여하여 자신들의 입장을 주장한다. 그리고 1970년대 이후 소비자의 입장을 대변하는 소비자대변인 제도가 도입되었다(Fremeth, Holburn, & Spiller, 2014; Holburn & Bergh, 2006). 연방, 주, 카운티, 기업, 소비자, 주요 이해관계자, 소수자들이 모여 오랜 기간 공공재에 대한 심사를 반복하면서 유용한 합의 구조와 규제 기술을 찾아냈다(Breger & Edles, 2000; Joskow, 1974, 1979). 뉴욕, 위스콘신, 캘리포니아 등에 있는 몇몇 선도적 위원회가 규제실험을 거듭하였다(Rosebrook, 2019). 다른 주들은 이들이 만든 성공적인 규제 기술을 모방하는 과정을 반복한다. 미국의 주 공공재위원회 모두를 일반화할 수는 없지만 주로 에너지, 물, 대중교통을 규제한다. 몇몇 주에서는 택시도 공공 교통 수단(Common Carrier)으로서 이 규제위원회의 관할권 안에 있다.

택시가 규제 없이 자유롭게 가격을 정하거나 시장에 진출입을 하는 도시를 시장 거버넌스로 정했다. 택시 면허제는 지대 추구 현상의 대표적 사례로 비판을 받았고, 이에 몇몇 지역은 부분적으로 면허제를 없애거나 완화했다(Krueger, 1974). 아일랜드 더블린이 대표적 사례였다(Weir, 2011). 1980년대 뉴욕에서는 예약 호출 택시 서비스인 FHV(For-Hired Vehicle) 제도가 시행되어 면허 수량 제한 없이 뉴욕 시 택시및리무진위원회(TLC: Taxi &

Limousine Commission)에 등록하는 것만으로 운행할 수 있었다. 이러한 규제 사의 빈 곳을 이용해 우버는 2011년 뉴욕에서 FHV 방식으로 운행을 시작하였다. 우버는 형식상 FHV에 해당하기에 기존의 규제와 무관하게 운행을 할 수 있었다. FHV의 면허 수가 제한되어 있지 않았고, 길거리 배회 운행과 차이가 없는 형태로 실제 운행이 되었기에 우버는 사실상 그간의 뉴욕의 택시 규제를 무력화하였다. 이는 2009년 VTC(Vehicule de Tourisme avec Chauffeur)[3] 진입 규제가 약했던 파리도 비슷한 상황이었다. 뉴욕과 파리에서 차량공유플랫폼의 운행은 진입 규제 공백을 틈타 운행되고 있었다. 이러한 상태를 이 연구는 시장 거버넌스라고 분류했다.

이에 따라 앞서 제시한 연구 문제를 다음과 같이 변화시킬 수 있다. 계층, 네트워크, 시장 거버넌스에서 각기 어떤 방식으로 플랫폼을 규제하는가? 또 플랫폼 기업은 공공 거버넌스의 제도 결정 과정에서 어떤 권한을 가져가는가?

3. 제도발전분석을 통한 공공 거버넌스의 변화 파악

3.1 제도발전분석을 통한 공공 거버넌스 분석틀 제안

제도 결정 과정에서 플랫폼이 어떤 권한을 가져가는지를 파악하기 위해서 우리는 제도분석발전(IAD: Institutional Analysis and Development)를 적용하였다. IAD는 주로 공유 자원 관리 조직의 규칙이나 이를 둘러싼 물리적 조

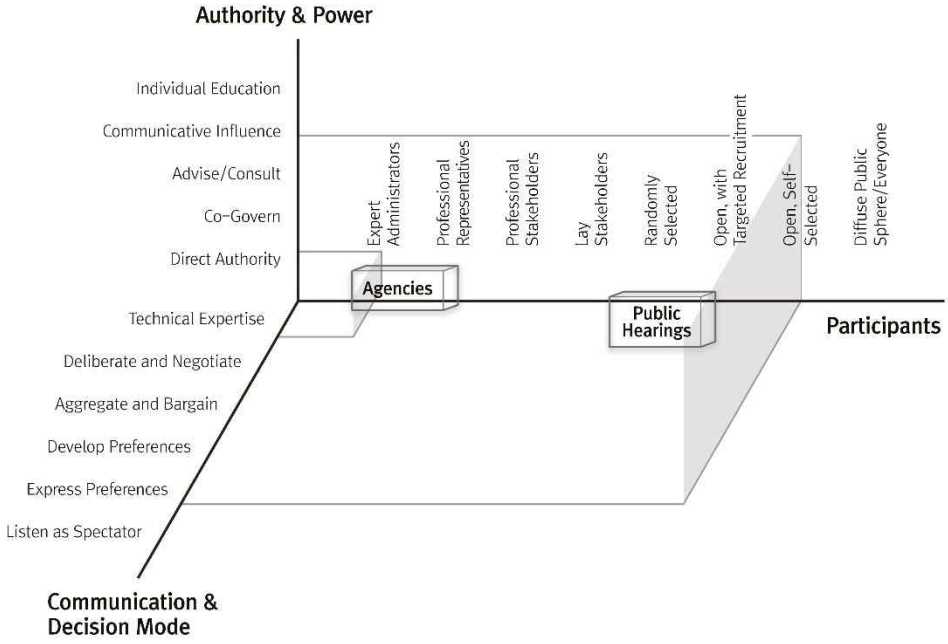
[3] 운전자를 제공하는 렌터카

건과 환경이 지역사회 구성원의 행동이나 동기에 미치는 영향을 분석한다(안도경, 2011). IAD는 차량공유플랫폼과 같은 클럽재 혹은 공공재로 확장 가능성을 지니고 있다(Kiser & Ostrom, 2000). McGinnis (1999)는 IAD를 지역 공공 경제(LPE: Local Public Economy)에 적용하였으며, Oakerson and Parks (2011)는 IAD를 자치단체에 적용하였다. Bushouse (2011)는 거버넌스 구조를 규칙에 영향을 미치는 권력 유형으로 정의한 뒤 IAD의 다차원성을 토대로 교육제도를 분석하였다. LPE는 클럽재의 한 타입으로, 관할권 밖에서는 이익에서 배제될 수 있고, 거주자들은 이 서비스를 받을 수 있는 것이다. 이때 공공재와 클럽재의 차이는 사회 문화적으로 결정된다(Ver Eecke, 1999). 이 연구에서는 꼭 클럽재가 아니더라도, LPE와 같이 비교적 명확한 경계를 가진 서비스는 공급의 주체와 상관없이 IAD의 적용 대상이 될 수 있다고 생각하였다(Ostrom, 2010). 따라서 공급의 주체가 계속 변화하는 택시와 그 유사 서비스 영역에 IAD의 적용 가능성을 이 연구에서 탐색하였다.

IAD는 거버넌스 구조의 동적 변화를 살피기 적합하다(Real-Dato, 2009). IAD에서는 제도를 중층적(Multi-tier)이며, 상호간섭적이라고 본다(Kiser & Ostrom, 2000; Ostrom, 2005). 규칙을 생산하는 의사결정층은 운영 혹은 행동(Operation 또는 Action), 집합선택 또는 정책(Collective Choice 또는 Policy), 헌법 선택(Constitution Choice) 등의 세 개의 층으로 이루어지며, 상위 계층의 결정은 하위 계층에 영향을 미친다. 따라서 IAD를 통해 차량공유플랫폼이 제도 선택 과정을 변화시켜 내부화하려는 권한의 정확한 층위를 파악할 수 있다.

이때 우리는 IAD를 통해 거버넌스의 결정 영역을 중층적으로 시각화하여 거버넌스의 구역에 참여하거나 접근할 수 있는 개인이나 단체를 명확히 하였다, Bushouse(2011)는 거버넌스 구조를 분석 단위로 정책의 변이를 포착할 수 있다고 주장했다. 거버넌스 참여자는 거버넌스의 단순한 구성 요소에 머무르지 않고, 거버넌스를 변화시킨다. 우리는 거버넌스의 변화 과정과 예상되는 변화 결과를 알기 위해서는 거버넌스를 세분화하여 접근 가능한 영역을 시각적으로 표현하였다.

더 나아가 본 논문에서는 IAD에서 개개인들이 거버넌스에 참여해 제도를 선택할 때의 제도적 상황을 더욱 세부적으로 분석하고, IAD의 중층적인 제도 결정 과정이 보여주는 장점을 살리기 위해 그림1과 같은 Fung (2006)의 민주주의 삼차원좌표계(the Democratic Cube)를 차용하여 거버넌스의 참여 정도를 분석하였다. Kiser & Ostrom(2000)은 개별 차원마다 제도가 결정되는 구조를 크게 정책결정권자, 정책결정에 의해 영향을 받는 공동체, 개인 간의 상호작용하며 발생하는 사건, 그리고 개인의 결정을 유도하는 제도적 약속, 그리고 개개인들이 선택을 할 때의 제도적 상황으로 나눴다. IAD는 복잡한 상황을 분석하고 전체적인 유기적으로 연결된 흐름을 보기에 적절하지만, 거버넌스에서 구체적 정책 결정 상황 자체를 더욱 세부적으로 확대해 보기 힘든 면이 존재한다. 이 연구에서는 IAD가 보여주는 전체적인 큰 그림을 보기보다는 IAD를 통해 분명히 구분해 주는 개개인들이 제도 선택을 할 때의 제도 상황, 즉 거버넌스 자체에 집중했다.



[그림 2] Fung (2006)의 민주주의 참여의 삼차원 좌표계

본 연구에서는 Kiser & Ostrom(2000)이 행동, 집합선택, 헌법 차원으로 구분한 중층적 제도 결정 과정을 다음과 같이 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스에 적용하였다. 본 연구에서는 Kiser & Ostrom(2000)이 행동, 집합선택, 헌법 차원으로 구분한 중층적 제도 결정 과정을 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스에 적용하여, 각 거버넌스의 유형에 따라 개별 행위자가 중층적 제도 결정 과정에서 각자 점유하는 제도의 영역을 확인하고자 한다.

개별 행위자가 점유하는 제도의 영역을 구분하기 위해 이 연구에서는 Fung (2006)의 민주주의 삼차원좌표계를 이차원적으로 정리하였다. 그가 제시한 정당성과 권력 축은 직접 권한(Direct Authority), 협치(Co-Govern), 심의/

자문(Advise/Consult), 의견 개진(Communication Influence), 개인 교육(Individual Education)이었다. 이 중 실제 공공 거버넌스에 직접적 참여가 이루어지는 앞의 네 가지 요소를 통해 참여 수단과 참여자를 구분 지을 수 있다. 예를 들어 헌법선택, 즉 국회의 입법 과정에서 입법 의원들은 직접 통치의 권한을 가진 행위자라 할 수 있다. 이들은 정책결정 과정에서 굉장히 폭넓게 정보를 열람할 권한이 있으며, 입법을 제안하고, 최종적으로 입법 여부를 결정할 수 있다. 공동관리에 해당하는 행위자는 행정부의 관료다. 이들은 제한된 정보 열람 권한과 비교적 높은 전문성을 가졌으며, 제한된 영역에서 법률안을 제출할 수 있다. 그리고 다음 순위인 조언/상담에 해당하는 행위자는 이해관계자들이다. 이들은 로비스트를 고용하여 전문적으로 제도 선택 권한을 행사하기도 하고, 법안 제출에서의 조언과 공청회에서의 적극적으로 의사 표현하여, 직접 권한과 공동관리의 행위자에게 영향력을 행사한다. 그리고 공식적으로 상당한 양의 정보를 열람할 수 있지만, 특수한 방법으로 비공식적으로 정책결정 과정에서의 정보를 열람한다. 의견 개진에 해당하는 참여자는 상대적으로 적극적으로 의견을 개진하지만, 그 의견의 영향력이 직접적이지 않은 계층이다. 이들은 소비자 혹은 투표로 제도 선택에 간접적이지만 집단적으로 영향을 준다. Fung (2006)의 정당성과 권력 기준을 공공재 거버넌스에 맞춰 수정해 다음 표1과 같이 정리하였다.

[표 1] 제도선택 접근 수준

제도 선택 접근 수준	내용
직접 권한	직접적인 결정 권한을 가진 사람이나 조직, 그리고 대부분의 정보를 열람할 수 있음.
협치	직접적 결정 권한은 없으나, 간접적인 결정 권한을 가진 사람이나 조직. 실제 법안을 만들거나, 이 과정에서 직간접적으로 분명한 영향력을 끼칠 수 있는 사람이나 조직.
심리/자문	직간접적인 결정 권한을 갖고 있지 않지만, 의견을 적극적으로 밝혀 영향력을 끼칠 수 가능성을 가진 사람이나 조직.
의견개진	의견 개진을 통한 참여 자체는 적극적 의사 표현이지만, 이 의견의 영향력은 간접적이다. 참여자들은 이러한 의견 개진 이외에도 집합적인 소비 또는 투표로 기업 혹은 규제기관의 선택에 영향을 줌.

국가적/지역이 선택한 거버넌스의 형태에 따라 지역단거리유상여객 서비스 부문에 있어서의 행동, 집합 선택, 헌법 선택은 조금씩 다른 형태를 갖고 있다. 본 연구에서는 계층, 시장, 네트워크 거버넌스를 대표하는 사례를 선택하여 각 거버넌스의 각 단계별 참여자에게 허용된 개방성을 비교하고자 한다. 다음 절에서는 이러한 관점에서 지역단거리유상여객 서비스의 거버넌스의 행위자별로 접근 가능한 정보와 참여의 범위에 따라, 즉 각 거버넌스의 개방성의 정도를 IAD에 따라 구분할 것이다.

3.2 공공 거버넌스의 유형별 대표적 사례

본 절에서는 IAD를 이용한 공공재 거버넌스의 투명성 분석틀의 유효성을 분석하기 위한 연구방법과 그 연구 대상을 소개할 것이다.

3.2.1 사례 분석 기준

여러 공공 거버넌스 연구에서 거버넌스의 형태를 계층, 시장, 네트워크의 세 형태로 나누는 것이 대표적이다 (Exworthy et al., 1999; Klijn & Koppenjan, 2015; Meuleman, 2008). 공공재 영역에서 계층 거버넌스는 공공재 공급이나, 공급의 규칙 정할 때 수직계열화 된 정부조직에 의존하는 방식이다. 계층 거버넌스는 규정에 따른 명령과 지시로 작동하며, 공무원과 정책전문가, 관련 분야 전문가들이 주로 참여하고 공공의 참여는 제한적이다. 시장 거버넌스에서는 완전한 정보를 가진 합리적 행위자들이 정부 개입 없이 수요와 공급 신호에 따라 상품과 서비스를 교환하여 파레토 최적을 이룬다고 가정한다. 시장 거버넌스에서는 기업과 시장이 주요 행위자이며 가격 메커니즘으로 공공 규제기관을 대체한다. 이에 따라 기업과 사회의 다른 이해관계자 사이의 상호 관계가 상대적으로 적다. 네트워크 거버넌스는 정부, 기업, 소비자 등 네트워크 안의 다양한 구성원들이 반복적인 상호 작용을 통해 상호호혜적인 신용 구조를 구축한 거버넌스를 의미한다. 따라서 정부와 기업, 시민 등 네트워크에 참여하는 이해관계자의 상호관계가 상대적으로 많이 일어난다. 이러한 세 거버넌스의 특성을 다음과 같이 정리하였다(Meuleman, 2008; Van Buuren & Eshuis, 2010).

[표 2] 계층, 네트워크, 시장 거버넌스의 특징

거버넌스 형태	계층	네트워크	시장
기본적 원칙	권력(Power)	호혜(Reciprocity)	교환(Exchange)
협력 원칙	규칙(Rules)	협동(Collaboration)	가격(Price)
중요 가치	공공재	공적 가치	공공선택
조직 구조	선형조직, 중심적, 고정적 조직	최소한의 규칙과 규제를 통해 유지되는 유연하고 부드러운 조직	탈중심적, 준참여단위, 에이전시, 팀, 계약
조직 운영 방식	하향적, 내부적	호혜적, 비공식적, 개방적	상향적, 외재적
정부의 역할	정부 지배 사회	네트워크 파트너	서비스 제공자 중 하나
정부 이외의 행위자 정의	피지배자	파트너	고객, 소비자
규율 방식	규정에 따른 집행과 처벌	신뢰와 호혜에 따른 지배, 참여 유도 및 협력	가격과 협상에 의한 지배
의사결정 단위	공공기관	참여 그룹	개개인

위 [표2]로 각 거버넌스별 다른 개방성을 가진다는 것을 알 수 있다. 네트워크 거버넌스는 호혜를 원칙으로 운영되며 보다 많은 정보를 공유하고 더 많은 참여를 유도하는 너른 개방성을 가진다. 그렇지만 계층 거버넌스는 수직적인 방식으로 규칙과 규제에 따라 정부 중심적으로 운영되고 있다. 계층 거버넌스는 참여자들을 지배와 통제의 대상으로 보는 경향이 있으며, 참여 또한 제한적이다. 시장 거버넌스는 탈중심적이지만 가격과 협상의 메커니즘에 의해 참여가 규율된다. 의사결정의 주체도 계층 거버넌스에서는 공공기관이 맡지만, 네트워크에서는 여러 참여 그룹들이 함께 한다. 하지만 시장 거버넌스는 가격 기구에 참여한 개개인들의 가격 제시와 협상에 의해 이루어진다.

3.2.2 분석 대상 선정

이번 소절에서는 위에서 정의한 일반적 거버넌스 구분 기준에 따라 각각의 거버넌스를 대표하는 사례를 가설적으로 제시하고자 한다. 본 연구에서는 계층, 시장, 네트워크의 거버넌스 대표적 사례로 한국의 서울, 미국의 뉴욕 시와 메릴랜드 주의 공공 거버넌스를 선정하였다. 지역단거리유상여객 서비스 플랫폼의 핵심 규제는 운행의 가격 결정과 운행 자격의 부여를 통한 운전자와 차량의 진출입의 통제이다. 따라서 이 사안에 대해 접근 가능한 정도와 이 사안을 결정권을 가진 주체에 따라 계층, 시장, 네트워크로 구분할 수 있다.

[표 3] 분석 대상 비교

거버넌스 모드	계층	시장	네트워크
주요 규칙 결정 행위자	행정부	차량공유플랫폼	독립 규제 위원회
사례 도시	한국 서울시	미국 뉴욕 시	미국 메릴랜드 주

이 구분 기준에 따르면 한국의 서울은 유상여객운송 서비스를 계층적인 거버넌스로 운영하는 국가이다. 한국에서는 행정부처인 국토교통부가 규제 공급과 관련된 주된 업무를 맡고 있다. 국토교통부와 서울시는 택시 면허를 관리하여 진입 여부를 결정하고, 가격 결정은 신고제로 운영되고 있지만, 실질적으로 정부와 택시 회사가 가격을 협의하여 정할 수 있다.[4] 운행 시간, 택시 외

[4] 여객자동차 운수사업법 제4조, 제8조; 택시운송사업의 발전에 관한 법률 제10조, 제18조

장 표시와 같은 기타 규제도 정부가 실질적으로 깊게 개입하여 정하고 있다.[5]

두 번째 사례는 2011년 우버 사업 개시 이후부터 2018년 이전까지 뉴욕시의 차량공유플랫폼 규제 거버넌스이다. 뉴욕의 택시(Yellow Cab)는 지대추구의 대표적 사례로 자주 언급되었다(Krueger, 1974). 그러나 1980년대 이후 뉴욕에서 예약 호출만 가능한 FHV(For-Hired Vehicle)의 운행이 허용되면서 택시의 지대 추구 현상은 약화되었다(Schaller, 2007b). FHV는 면허의 수의 제한이 없어 TLC(Taxi & Limousine Commission)에 등록만 하면 운행할 수 있었다. 우버는 2011년 뉴욕에서 FHV 방식으로 우회하여 운행을 시작하였다. 우버는 형식상 FHV에 해당하기에 기존의 규제와 무관하게 운행을 할 수 있었다(Schaller, 2018). FHV의 면허 수가 제한되어 있지 않았고, 길거리 배회 운행과 차이가 없는 형태로 실제 운행이 되었기에 우버는 사실상 그간의 뉴욕의 택시 규제를 무력화하였다(OfficeoftheMayor, 2016). 따라서 2018년 규제가 도입되기 전까지 우버의 운행은 공공의 택시 규제에서 벗어난 시장 거버넌스 상태였다는 가설을 세울 수 있다.

미국에서 우버에 대한 규제기관의 관할권을 다툰 사례로 메릴랜드와 캘리포니아의 사례가 대표적이다(Tiu, 2016). 그 중 메릴랜드의 입법 과정은 ALEC과 전국보험법률가협회에서 모델 입법 과정에 있어 중요한 참고 사례였으며, 우버 또한 메릴랜드의 입법 경험을 통해 운행 장소에 적응하여 운행하는 법을 배웠다(Rosebrook, 2019). 메릴랜드의 교통 규제는 택시, 리무진, FHV, 차량

---

[5] 서울시 택시기본 조례 제11조

공유플랫폼 등의 관리를 독립규제기관(Independent Regulatory Agency)인 메릴랜드 공공서비스위원회(Maryland Public Service Commission: PSC)이 관리한다.[6] 메릴랜드 PSC는 위원회(the Commission)와 행정 직원(the Staff), 공공재사법재판부(PULJ: Public Utility Law Judge)가 각각 입법, 행정, 사법 등으로 권한을 분점하고 있다. 일상적으로 PSC 행정 직원이 여객 업체와 여객 운송 가격 정책을 협의하고 운전자의 진출입을 관리한다 (Public Service Commission of Maryland, 2018). 그렇지만 독립위원회가 규제 집행 및 입안하고, 처벌하는 데 있어 여러 행위자들이 서로 견제하고, 이 과정에 다양한 이해관계자의 참여를 보장한다는 점에서 네트워크 거버넌스다(Sur, 2014).

이에 따라 본 연구는 서울은 계층 거버넌스, 뉴욕은 시장 거버넌스, 메릴랜드는 네트워크 거버넌스라는 가설을 설정하고, 위에서 제시한 공공재 거버넌스의 개방성 분석틀을 통해 이를 확인할 것이다. 본 연구에서 서울 시, 뉴욕 시, 메릴랜드 주에 우버가 진출하면서 규제되는 과정을 통해 각 거버넌스의 정보 수용 과정을 비교한다. 서울의 사례에서는 2013년 우버블랙이 처음 운행한 당시 이를 규제하는 법의 개정과 그 후속 조치가 이루어진 기간을 분석하였다. 메릴랜드 주 사례에서는 차량공유 플랫폼 서비스가 PSC의 관할권에 포함 여부를 다룬 PSC Case No. 9325[7]와 PSC의 관할권이라는 판단 아래 관

---

[6] the Md. Public Utilities Code (PUA) §1-101; the Code of Maryland Regulation (COMAR) §20

[7] *In the matter of and investigation to consider the nature and extent of regulation over the operations of Uber technologies, Inc. and other similar companies, Maryland PSC. Case No. 9325.* (2013)

련된 규제인 COMAR Title 20을 개정하는 RM 55[8], 그리고 메릴랜드 의회가 PUA를 개정하는 SB0868[9] 심리가 대상이다. 그리고 뉴욕 시 사례에서는 2011년 우버가 운행을 시작한 뒤 뉴욕 시의회가 2018년 뉴욕 행정법을 개정하여 차량공유플랫폼을 규제하기 이전까지의 거버넌스를 분석하였다[10].

4. 차량공유 플랫폼 도입 거버넌스 사례 개방성 분석

4.1 서울: 계층 거버넌스

4.1.1 우버의 서울 진출 과정

서울에서 우버는 2013년 6월 우버블랙의 서비스를 시작했다(이동인, 2013). 담당 규제 기관이었던 국토교통부(이하 국토부)와 서울시는 관계 법령의 미비로 우버의 서비스를 규제할 수 없었다 (전지연, 2014). 1년간 관련 법을 검토한 국토부와 서울시는 2014년 7월 인터넷 등을 통한 유선 알선 행위를 금지하는 규정을 삽입하기로 결정하였다 (심화영, 2014). 이 와중에 우버는 2014년 8월 택시와 유사한 등급의 서비스인 우버엑스의 서비스를 시작했다(정진욱, 2014). 서울시는 우버엑스를 불법으로 규정 짓고 우버엑스를 고

---

[8] *Revisions to COMAR 20.95.01 Transportation, Maryland PSC. RM 55.* (2015)
[9] *Public Utilities - Transportation Network Services and For-Hire Transportation, Maryland General Assembly. SB0868.* (2015)
[10] *A Local Law to amend the administrative code of the city of New York, in relation to conducting a study of the impact vehicles for hire have on the city of New York, and authorizing the commission to establish and revise vehicle utilization standards for high-volume for-hire services and to regulate the issuance of new licenses to for-hire vehicles, Committee on For-Hire Vehicles, Int 0144-2018.* (2018)

발 조치하였으며, 우버코리아의 사업자등록 말소를 추진하였다(서울경제, 2014). 그들은 공정거래위원회에 우버 앱 약관 심사를, 한국소비자원에 우버의 피크타임 변동요금제에 따른 소비자 권익 침해 여부 조사를 의뢰했다(강경민 & 박병종, 2014). 같은 달 우버와 국토부, 서울시, 택시 관계자들이 만나 협력 방안을 모색했지만, 별다른 합의점을 찾지 못했다(강경민 & 박병종, 2014). 우버코리아는 이러한 논란에도 불구하고 서비스를 강행하였다(매일경제, 2014). 서울시와 국토부는 국회에 의원입법을 요청하였고, 국토교통부와 서울시, 택시조합과 조율을 마치고 2014년 10월 국회 국토교통위원회 소속 의원들이 우버를 규제하는 세 건의 '여객자동차 운수 사업법 개정안'을 발의하였다(박수진, 2014; 이학재, 2014). 이 개정안에 현행법에 명시되지 않은 각종 유사택시운송 사업 행위 금지 및 처벌 규정을 신설하였으며, 이 규정에 따른 효과적 감시와 처벌을 위해 유사운송사업에 대한 신고포상금 규정을 신설하는 내용을 담았다. 이들 법안은 이견 없이 모두 병합되어 2015년 3월 소위원회를 통과하고(이미영, 2015b), 2015년 5월 본회의를 통과하였다(이미영, 2015a). 서울시의회는 국회 개정안을 근거로 우버의 감시와 처벌을 구체적으로 명시하고 예산을 지원하는 조례를 통과시켰다(박나영, 2015a).

같은 해 2014년 12월 검찰은 여객자동차운수사업법 위반 혐의로 우버테크놀로지의 대표 코델 칼라닉과 국내 법인 우버코리아테크놀로지, 우버와 계약해 운행을 대행한 렌터카 업체를 기소했다(비즈앤라이프팀, 2014). 우버는 2015년 2월 서울시와 국토부에 우버 기사 등록제를 제안하였다(장성호, 2015). 하지만 서울시와 국토부는 우버의 등록제 요구를 즉각 일축했다. 대

신 서울시는 고급형 택시인 우버블랙의 운행만 허용했다(임지선, 2015). 우버는 2015년 3월 우버엑스를 중단하고, 우버블랙만 합법 운행하기 시작했다.

4.1.2 서울의 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 분석

헌법선택 형식적으로는 국회의원과 시의원들이 입법을 책임지고 있지만, 실제 규제가 되는 과정을 보면 국토교통부과 서울시가 주도권을 갖고 있다. 의원이 관련 법 개정안을 발의할 때 서울시와 국토교통부와 먼저 협의했다. 행정부에는 의회의 견제를 받지 않고 관련 산업을 독자적으로 규제할 수 있는 권리가 제한적으로 보장되어 있다. 그들은 의회 통과 없이 국무회의의 인가만으로 시행령과 같은 규제를 만들 수 있다. 행정부서가 헌법선택 차원에서 의결권을 갖지는 않았지만, 실질적으로 직접 권한에 개입할 여지가 많다.

집합선택 집합선택 차원에서는 계층적 독임제 행정부서가 직접 권한에 해당하는 권한을 갖고 있다 (Sur, 2014). 한국의 공공 거버넌스에는 이해관계자와 소비자 등이 직접 그 과정에 개입할 여지가 없다. 입법부와 행정부가 헌법선택과 집합선택의 직접 권한과 공동관리 권한을 독점하고 있고, 이해관계자들과 소비자는 심의/자문 과정에서 수동적으로 참여하여 의견을 개진하는 역할에 머물러 있다.

행동 행동 차원에서 기업과 소비자를 집행하는 최종권한도 행정부 수반에게 있다. 한국에서는 검찰과 경찰을 독립적으로 선출하지 않으며, 행정부에 속해 있어 대통령의 지휘를 받기 때문이다.

[표 4] 서울특별시의 거버넌스 구조 및 각 행위자의 참여 범위

서울	직접 권한	협치	심의/자문	의견 개진
헌법 선택	대통령(법률 최종 공포/시행령 의결/국무위원 임명) 국회의원(법률/시행령 최종 결정) 국무회의(시행령 의결)	국토교통부(법령/시행령 입안), 국무총리, 관련 국무위원, 법제처(자문)	택시정책심의위원회 이해관계자(공청회 등) 전문가(공청회 등) 헌법재판소(법률 위헌 여부 심사)	국민(대통령 및 국회의원 선출)
집합 선택	시의원(조례 최종 결정) 시장(조례 재의 여부 결정, 지방자치 규칙 결정) 국토교통부(서울시 도시교통본부 관리감독/시행규칙 재정/법률, 시행령 해석)	국토교통부 서울시 도시교통본부(지방자치 규칙 재정 실무)	택시정책위원회 이해관계자(공청회, 집단 행동 등)	시민(시민 및 시의원 선출)
행동	검찰, 경찰(감시, 감독, 집행, 처벌), 택시 법인, 우버, 운전자, 소비자			

* 여객자동차운수사업법, 택시운송사업의발전에 관한 법률, 서울시 택시기본 조례를 참조하여 작성

4.2 뉴욕: 시장 거버넌스

4.2.1 우버의 뉴욕에서의 플랫폼 운영 과정

흔히 알려진 뉴욕의 택시는 옐로우캡(Yellow Cab)인데, 이는 거리 배회 택시(Street Hail Taxi)다. 이외에도 이 도시에서는 조합택시(Livery) 또는 FHV, 고급택시(Black Cab), 길거리 배회가 허용되는 FHV인 그린캡이 운행하고 있다(OfficeoftheMayor, 2016; Schaller, 2007b). 이중 우버는 FHV 면허로 운행되기 시작하였다. FHV 면허는 FHV 운행 회사가 뉴욕시의 TLC(Taxi & Limousine Commission)에 등록비를 내고 정해진 차량 기준을 넘으면 등록할 수 있었다(Schaller, 2015). 운전자들도 면허 제한 없이 일정 기준만 넘으면 FHV의 운전자로 일할 수 있다. 2011년 우버는 이런 FHV 제도를 이용해 자회사들을 FHV로 TLC에 등록하였고, 우버 드라이버는 FHV 드라이버로 운행하기 시작했다(Office of theMayor, 2016).

뉴욕 시의 규제 체제는 2018년 TNC 규제가 입법되기까지 이원화되어 있었다. 우버가 실시간 예약을 받기 때문에, FHV와 택시 사이를 가르던 시장 구획이 사라져 같은 시장에서 경쟁했다(Schaller, 2018). 택시는 진입, 가격 외의 여러 규제를 받았지만, 우버는 진입, 가격 등 거의 모든 규제에서 면제되었다. 옐로우캡은 진입, 가격 등에서 많은 규제를 받았지만, 우버는 거의 모든 규제에서 면제되었다(Gregory & Halff, 2017; Isaac & Davis, 2014; Matzler, Veider, & Kathan, 2015; Mims, 2015). 우버는 TLC의 일상적 택시 관리 업무는 물론, 집합선택의 과정도 알고리즘화하여 내부화하였다(Calo & Rosenblat, 2017). 우버는 인터넷서비스제공회사(ISP: Internet Service

Provider)라고 스스로를 정의했지만, 실제로는 운전자의 운행 전반을 통제했기에 이를 그대로 받아들이기는 어려웠다. 우버는 운전자 평점 시스템과 변동가격제의 규칙을 스스로 결정하였다. 이 규칙 결정 과정에 플랫폼의 양면의 운전자들과 소비자들은 개입할 수 없었다.

4.2.2 뉴욕의 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 분석

집합선택 집합선택 차원에서는 플랫폼 기업이 직접 권한과 공동관리를 독점하고 있다. 대신 집합선택 차원에서 규제 기관과 소비자는 심의/자문 과정에 머무르며 규칙 결정 과정에 개입할 수 없다. 특히 운전자와 소비자는 우버 플랫폼에 플랫폼 이용 여부만으로 참여할 수 있을 뿐이다.

가격과 차량과 운전자의 플랫폼 진출입 결정을 우버가 사실상 독점하기 때문에 공공의 요구가 거버넌스에 잘 전달되지 않는다. 이에 따라 공공의 요구가 거버넌스에 직접적으로 전달되지 않아 사법기관을 통해 우회적으로 전달되었다. 이를 잘 보여주는 사례가 우버의 과도한 가격 책정 문제였다. 2011년 새해 전날 폭설이 내리자 우버의 변동가격시스템은 평소보다 8배가 높은 요금을 책정했다(Shah, 2012). 이에 따라 많은 소비자가 불만을 제기했지만, 우버는 회사의 방침을 바꾸지 않았다(Goode, 2012). 2013년 12월 뉴욕 주 검찰은 우버의 가격 책정이 바가지 요금 금지법(Price Gouging Law: NY Stat. G.B.L § 396-r)의 위반 소지가 있다고 밝혔다. 우버는 변동요금제(Surge Pricing) 알고리즘으로 수요와 공급에 따라 서비스 요금을 변화시켰다. 변동요금제는 수요가 많이 발생하는 지역과 시간대에 공급을 유도한다. 그렇지만

이 시스템이 비정상적인 상황으로 시장에 급격한 변동(Abnormal Disruption of the Market)이 발생했을 때 과도한 가격(Unconscionably Excessive Price)을 소비자에게 요구했다. 택시는 요금표가 고정되어 있고, 규제기관에 고지 혹은 협의해야 했다. 하지만 우버는 그럴 필요가 없이 홍수, 눈보라 등이 발생했을 때 자신의 기준에 따라 급격한 요금 인상을 할 수 있었다. 뉴욕 주 검찰청(Office of Attorney General at New York State)은 뉴욕 주 가격 부풀리기 금지법(New York's Price Gouging Law)에 따라 우버를 조사를 했고, 2014년 7월 우버와 뉴욕 주 검찰청이 가격 한도를 합의했다[11].

우버는 운전자 관리 방식도 독점하였다. 우버는 운전자와 고용 계약을 맺지 않았지만, 그 회사는 독립 사업자인 운전자를 통제하는 다양한 방법을 개발해 노동자처럼 관리했다(Calo & Rosenblat, 2017; Scheiber, 2017). 우버는 운전자의 운행 여부를 운전자 자신이 결정한다고 주장한다. 현재 승객 수요에 관련한 정보를 우버가 제공하면, 이를 보고 운전자가 향후 운전 여부를 결정한다는 것이다. 그렇지만 우버는 심리적 유인책을 비롯한 여러 사회과학 원리를 바탕으로 개발한 기술을 활용해 운전자의 운전 여부를 결정하는 데 개입하기 위해 노력했다. 대표적인 방식이 넷플릭스에서 다음 회 보기를 유도하는 빈지워칭(Binge-watching) 방식이다. 우버는 운전자가 운행 종료 의사를 보이면, 운전자에게 향후 예상 수익을 알리는 메시지를 보내거나, 현재 운행이 끝나기

---

[11] The Agreement Letter between the Office of the Attorney General (then OAG) and Uber Technologies, Inc. and Uber NYC (then Uber) with respect to the pricing structure to be used by Uber in New York State during any "abnormal disruption of the market" as set forth in New York General Business Law § 396-r, OAG.-Uber, Jul. 8, 2015.

전 다음 운행 정보를 제시하는 식으로 운전자의 지속적 운행을 유도했다. 우버는 운전자의 모든 행동 정보를 앱을 통해 노동법의 규제를 받지 않고 수집하였다. 규제의 사각에 있었기 때문에 우버의 운전 정보 수집과 이에 기반을 둔 실험들은 아무런 견제 없이 행해졌다. 우버와 운전자 사이에는 정보 비대칭이 발생했기 때문에 운전자들과 정부는 우버의 알고리즘 결정 과정에 접근할 수 없어 부당한 노동행위가 발생했다 하더라도 집합선택 단계에서 교정할 수 없었다.

헌법선택 우버의 알고리즘 독점을 해소하기 위해서 시민과 규제자는 헌법선택 과정을 거쳐야했다. 뉴욕 주의 공공재위원회(PUC: Public Utilities Commission)는 뉴욕 시의 택시 등에 대한 규제 관리 기능을 갖지 못했으며, 뉴욕 시는 자신만의 TLC에서 택시 규제를 관리하였다.[12] TLC는 위원회 구조로 되어 있지만 PUC가 가진 유사입법과 유사사법 기능을 갖지 못하였다.[13] TLC는 뉴욕 시 의회에 입법 청원을 하도록 되어 있어 뉴욕시의회가 뉴욕 시 내에서의 지역단거리유상여객 서비스의 헌법 선택 결정을 맡고 있다. 일반적으로 시 의회에서의 입법 과정은 시민들의 여론에 많은 영향을 받는다. 따라서 이 과정은 규제 기관과 이해관계자 사이의 전문적인 논의 대신 여론을 얻기 위한 싸움의 양상을 보이기도 한다. 어떠한 이슈가 사회적 쟁점으로 떠오

---

[12] *35 NYCRR §52-02*
[13] *35 NYCRR §52-04*

르면 원내 정당 사이에 첨예한 입장 차이를 보여 입법교착(Legislative Gridlock)이 발생한다(Lowi, 1964). 2011년 시의회가 우버가 전용한 FHV 제도의 제한을 처음 논의하기 시작하였으며,[14] 2015년 드 블라지오 뉴욕시장이 우버 규제를 강력히 주장했다(Blasio, 2015). 하지만 실제 규제가 이뤄진 것은 2018년이다. 뉴욕 시의회가 FHV 면허의 신규 등록을 1년간 제한하고, 운행 총량을 제한했으며, 우버 운전자의 최저 시급을 보장하는 제도를 도입하였다(*Committee on For-Hire Vehicles, Int 0144-2018* 2018).

행동차원 차량공유플랫폼이 규제되기 전까지 집합선택 차원과 마찬가지로 행동차원도 규제 체제가 이원화되었다. 택시는 기존의 규제 체제에서 차량과 운전자가 규제기관의 관리와 감시, 처벌을 받았다. 그러나 공유차량의 운행과 관련된 운전자 혹은 승객의 일탈을 관리하고 제어하는 행동차원의 권한은 경찰이나 규제기관 대신 플랫폼 기업이 일정 부분 수행하였다. 운행 경로를 정하고, 운행 요금을 지불 과정도 플랫폼 기업이 대신해 분쟁의 소지가 적어졌다는 장점이 존재한다. 그러나 여전히 운전자와 승객 사이의 형사 사건이 발생했을 때는 기존 규제 체제의 법률이 정한 바에 따라 처벌할 필요가 있었다.

---

[14] *A Local Law to amend the administrative code of the city of New York, in relation to increasing the penalties for illegally operating vehicles for hire, Committee on Transportation, Int 01735-2011.* (2011)

[표 5] 뉴욕 시 우버의 거버넌스 구조 및 각 행위자의 참여 범위

뉴욕 시	직접 권한	협치	심의/자문	의견 개진
헌법 선택	Mayor City council member	Taxi & Limousine Commission NYC DMV Public Advocate Comptroller State Governor State Assembly	Stakeholders Specialists	Citizens
집합 선택	Uber	Uber State Attorney General	Stakeholders Specialists	Citizens
행동	Taxi Driver, Uber Driver, NYPD, TLC, The Uniformed Services Bureau, Consumer			

* 35 NYCRR §52-02, Office of the Mayor 2016, Committee on For-Hire Vehicles, Int 0144-2018 2018, Schaller 2018를 참조하여 작성.

4.3 메릴랜드: 네트워크 거버넌스

4.3.1 메릴랜드의 우버 규제 과정

메릴랜드에서는 2013년부터 우버가 운행하기 시작하였고, PSC는 우버와 같은 차량공유플랫폼 서비스의 관할권을 판단하는 사건 No. 9325를 개시하였다 (Office_of_Staff_Counsel, 2013).[15] 이 사건은 PSC가 차량공유플랫폼 서

[15] 이 연구는 메릴랜드 PSC의 전자 문서 도켓 Case 9325와 RM 55, 그리고 메릴랜드 의회의 문서 도켓 SB0868을 주로 참고하였다.

비스의 관할권 여부를 기존의 PUA와 COMAR에 의거한 판단 과정이었다 (Romine, 2013c). 그렇지만 PSC 위원회가 심리 전체를 직접 주재하지는 않았다. 관할권 심리는 PSC에서 유사사법부 역할을 맡은 PULJ가 맡았다 (Collins, 2015a). 평소 규제 집행 역할을 하는 PSC 스태프는 우버가 PSC의 관할권 안에 있다는 의견을 냈지만, 그대로 받아들여지지는 않았다 (Office of Staff Counsel, 2013). 대신 PSC 스태프도 이해당사자와 동등하게 심리에 참가했다 (Romine, 2013a). 이 심리에는 우버와 PSC 스태프 이외에도 메릴랜드 지역에서 운행하는 택시 회사인 옐로우교통과, 메릴랜드 시민의 이익을 대표하여 메릴랜드 시민자문실(OPC: Office of People's Counsel)이 참가하였다 (Chason, 2013c; Saar, 2013b). 이 심리는 사실명문화(Stipulation of Fact), 심리 범위 책정, 직접 증언, 증거 심리 순으로 진행되었다(Chason, 2013a; McCaffrey, 2013a; McLean, 2013a, 2013c; Romine, 2013c, 2013d). 증거 심리가 끝난 뒤 추가 논의를 위해 최초요약문(Initial Brief)과, 이후 다시 의견을 교환하는 답변요약문(Reply Brief)을 주고받았다 (Chason, 2013b, 2014; McCaffrey, 2013b; McLean, 2013b, 2014; Saar, 2013a, 2014). 이 절차 뒤 PULJ는 PSC가 우버의 관할권이 있다는 판결(Proposed Order. 86528)을 내려 2014년 4월 PSC 위원회의 최종 의결을 제안했다 (Romine, 2014). PSC 위원회는 우버의 항소 의견을 받고, 다시 다른 집단의 의견을 취합한 뒤 항소를 기각하고 2014년 8월 PULJ의 제안을 승인했다(Frisby, 2014; Hughes, Brenner, Speakes-Backman, & Hoskins, 2014). 그리고 위원회는 PSC 스태프에게 규제 초안 작성할 것을 명령했다. 이 규제 안에는 새

로운 기술의 사용을 수용하며, 여객 알선과 보험, 차량 안전과 운전자 자격, 요금의 게시 방법 등을 명시하고, 초안을 작성할 때 다른 이해관계자들의 의견을 삽입하도록 할 것도 당부하였다. PSC 스태프가 규제 초안을 작성하던 중 PSC 스태프와 우버는 2014년 11월 규제 초안에 대한 합의를 마치고 이에 대한 승인을 PSC 위원회에 요청하였다(Spivak, 2014). 이 합의안에는 우버가 PSC의 관할권을 받아들이고, PSC는 공유차량의 운행을 위해, 중개업자(Broker), 가격변동제(Surge Pricing), 디지털 플랫폼을 새롭게 정의하는 내용을 담은 COMAR의 개정 작업을 수행할 것이라는 내용이 담겼다. PSC 위원회는 이 합의안에 대한 의견을 청취한 뒤 2014년 12월 합의안을 승인하는 최종 명령 No. 86877을 명령하였다(Hughes, Williams, Brenner, Speakes-Backman, & Hoskins, 2015).

최종 명령 No. 86877에 따라 후속 규제 및 법률 개정 작업인 PSC의 RM55와 메릴랜드 일반의회의 SB0868이 진행되었다. RM55는 COMAR 20.95를 개정하기 위한 PSC의 유사입법 과정이었다(Spivak, 2015a). 이 회기에서는 차량공유 플랫폼 기업을 Transportation Network Company(TNC)로 정의하였다. TNC 파트너, TNC 플랫폼, TNC 파트너 차량 등의 의미도 분명히 하였다. 그리고 변동요금제를 포함한 차량공유플랫폼 서비스의 특성을 고려하여 운행 요금, 운전 자격, 안전 조건 등을 구체적으로 정하였다. Case 9325 보다 더 많은 이해관계자가 RM55에 참여했다 (Berliner, Floreen, & Hucker, 2015; Gabriszeski, 2015; H. Russell Frisby, 2015; Maneki, 2015; Rankin, 2015; Snell, 2015; Suelau, 2015; Whittle & Goldberg, 2015). 옐로

우교통 이외에 레드볼 택시협회(Red Ball Taxicab Association) 등의 택시 회사, 몽고메리 카운티 의회의 교통, 기반시설, 에너지, 환경위원회, OPC, PSC 스태프와 같은 지역 정부 및 시민 대변인, 그리고 미국 손해보험협회(Property Casualty Insurers Association of America), 미국보험협회(American Insurance Association), 스테이트팜보험(State Farm Insurance) 보험회사가 입법안에 관하여 자신들의 의견을 이야기하였다. 그리고 우버 이외에도 리프트가 TNC 회사의 입장을 대표하였다. 전미시각장애인연합(National Federation of the Blind) 또한 이해관계자로 인정받아 입장을 밝혔다. 2015년 3월 23일에 열린 규칙 제정 회기(Rule Making Session)에 지적사항을 제시한 이해집단 이외에도 세 명의 택시 운전자가 참가하여 자신들의 이익을 대표하였다(The Commission *Minutes from the March 20, 2015 and March 23, 2015 Rulemaking Session*, 2015). 이후 메릴랜드 의회에서 Case No 9325에 대한 PUA 입법을 진행함에 따라 상위 법률의 입법안을 반영하기 위해 잠시 회기 개시를 연기하였다(Collins, 2015b). SB0868을 통해 PUA가 개정되자, 개정된 PUA와 앞선 세션에서 제기된 의견을 반영하여 PSC 스태프는 개정된 규제안을 다시 이해관계자들에게 발송하여, 이에 대한 의견을 요청하였다. OPC, 전미시각장애인협회, 우버, 리프트, 옐로우교통 등이 재차 의견을 제시하였고, 새롭게 메릴랜드 시민권리위원회(the Maryland Commission on Civil Rights), 메릴랜드장애법센터(Maryland Disability Law Center), 몽고메리 카운티 노령화위원회(Montgomery County Commission on Aging)에서 입법 과정에서 고려해야 하는 요인들을 지적하였다(Anderson,

2015; Heyman, 2015; Norman, 2015). 이러한 과정을 통해 RM 55에서는 COMAR 20.95.01을 개정하거나 새롭게 입안하여 PSC 위원회가 이를 공표하였다(Collins, 2016). 특히 COMAR 20.95.01.25에는 접근성과 비차별 규정이 명시되었다(Spivak, 2015b).

메릴랜드 상원은 SB0868 입법 절차를 2015년 2월 27일 개시하였다[16]. 상원에서 제1독회와 제2독회에 사이에 위원회 주재로 공청회를 진행했다(Maryland General Assembly *Public Utilities*, 2015). 이 공청회에서는 다음과 같은 이해관계자 집단의 대리인들이 발언을 하였다. 우버, 택시 회사, 보험회사, 몽고메리 카운티, OPC. 그리고 직접 서비스를 운행하거나 이용하는 우버 운전자, 리프트 운전자, 우버 고객, 택시 운전자가 발언하였다. 또 마이너쿼터가 배정되어 시각장애인의 앱 접근성, 휠체어 접근성, 안내견 차별 배제의 주제를 논의하였다. 공청회에서 유색인종 의원들은 인종 차별을 걱정하며 TNC 운행에서 이를 방지할 수 있는지를 지적하였다. 공청회가 끝난 뒤 2015년 4월 13일 상원 제2독회에서 의원들은 법안에 대한 우려 사항과 수정 요청 발언을 한 뒤 제2회독과 제3회독이 이루어져 상원을 통과하였다. 하원에서도 같은 날 3독회 모두 통과됨으로써 법안이 통과되었고, 이 법안을 2015년 5월 12일 주지사가 승인하고 공표하였다.

---

[16] Public Utilities – Transportation Network Services and For-Hire Transportation, Maryland General Assembly. SB0868. (2015)0

4.3.2 메릴랜드의 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 분석

집합선택 과정 메릴랜드 주에서는 집합선택 단계에서 집중적으로 이해의 대립이 해결되었다. 이는 PSC의 구성원의 규제 권한을 나누고, 이해관계자들의 참여가 보장되기 때문에 가능하다. 집합선택의 권한이 일부 집단에게 집중되어 있지 않으며, 특히 전문관료조직인 PSC 스태프는 위원회의 관리 감독을 받고, 이들의 업무는 투명하게 공개된다(Public Servie Commission Of Maryland, 2018). 심리가 진행될 때 PSC 조직의 기능이 분권화되어 있어 상호 견제한다. 이는 마치 의원 내각제와 유사한 형태이다. 의회처럼 위원회는 행정 기능을 하는 PSC 스태프에게 명령하고 감시한다. 그리고 이들은 입법 과정을 주도하고 최종 결정을 하는 역할을 맡는다. 위원회는 홀수로 구성되어 어느 경우에도 결정을 내릴 수 있으며, 메릴랜드 PSC에서는 다섯 명의 위원이 서로 견제와 균형을 이룬다. PSC 스태프는 행정부의 역할을 한다. 하지만 심리나 입법 과정에서 이들의 의견은 이해관계자와 동등하다. PSC 스태프가 공무상 행하는 기록은 적법한 절차에 따라 공개된다(Romine, 2013b). 물론 다른 이해관계자에게도 심리에 필요한 기록을 요구할 수 있지만, 공개 범위와 의무 정도가 다르다(Romine, 2013e). PULJ 또한 위원회와 PSC 스태프로부터 독립적으로 심리를 판단한다. PULJ가 내린 판단이 절대적인 것은 아니다. 심리 과정에서 발생하는 행정상의 문제나 법리 해석에 대한 이견은 주 항소법원 등에 항소하여 재심을 받을 수 있다(Frisby, 2014; Spivak, 2014).

헌법선택 과정 집합선택과 달리 메릴랜드의 헌법선택 과정은 아주 빠르게 진행되었다. 형식적인 첫 번째 독서가 끝나고, 공청회를 마친 뒤 법안 심사인 상원의 2,3회 독서와 하원의 세 차례의 독서, 상원 법안 통과까지 이틀이 걸렸다. 주의 규제 권한 대부분을 PSC에게 위임하였으며, 이해가 대립되는 핵심적인 사안을 PSC Case. 9325를 통해 거의 대부분 해결했기 때문이었다.

[표 6] 메릴랜드 주의 거버넌스 구조 및 각 행위자의 참여 범위

메릴랜드	직접 권한	협치	심의/자문	의견 개진
헌법 선택	State Senator State Representative Governor	Public Service Commission	Ride-Sharing Company Taxicab Company OPC Insurance Firm Minority	Citizens
집합 선택	PSC Judge Commissioner	PSC Staff Ride-Sharing Company Taxicab Company OPC Insurance Firm Minority	Ride Sharing driver Taxi driver Federal Communications Commission	Citizens
행동	Taxi Driver, Ride Sharing Driver, Police, Prosecutor, PSC Staff, Consumer			

* PUA §1-101, COMAR §20, PSC Case No. 9325, RM 55, SB0868을 참조하여 작성

행동 차원 행동차원에서는 택시를 비롯한 여타 지역단거리유상여객 서비스들은 기존의 규제 체제 안에서 움직였다. 그리고 규제가 되기 전까지 우버를 비롯한 차량공유플랫폼 서비스는 회색 영역에서 운행하였다. 운행 금지 명령이 내려지긴 했으나, 실제 볼티모어에서 불법으로 운행되던 사설 택시(Hack Cab)의 사례 등을 보았을 때 세밀한 규제 집행은 이뤄지지 않았다(Vozzella, 2009; Williams, 2011). 이러한 회색 영역과 불법 영역의 지역단거리유상여객 서비스들도 집행선택과 헌법선택 차원의 재규제로 인하여 합법적 영역으로 흡수되었다(Sumner, 2017).

4.4 각 유형별 공공 거버넌스의 특성의 차이 논의

지역단거리유상여객 서비스 거버넌스의 특성에 대한 각 유형별, 각 차원의 주요한 특징을 다음과 같이 논의할 수 있다. 헌법선택에서 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 체제를 결정한다. 헌법선택은 국가나 지역 정치 체계의 일부이기 때문에 그 국가나 지역의 정치 체계의 특성을 많이 따른다. 미국과 한국 모두 의회 민주주의를 채택했기 때문에 헌법선택의 정치적 구조에서는 큰 차이가 없다. 그렇지만 세부적으로 여기에는 국가가 선호하는 거버넌스가 내재되어 있다. 한국 행정부는 발전국가의 전통에 따라 입법 과정에 깊이 개입하며, 입법부의 결정에 큰 영향을 미친다 (Kim, Park, & Heo, 2010). 그렇지만 미국에서는 연방주의 전통에 따라 각 주는 자치적으로 자신들이 원하는 방식으로 공공재 공급이나 규제 방식을 선택한다. 미국의 많은 주들은 시민들이 정부의 개입을 선호하지 않기 때문에 규제 관리 권한을 크게 독립 규제 기

관에게 이양하였다(Breger & Edles, 2000; Sur, 2014; Waldo, 1980). 하지만 뉴욕 시는 뉴욕 주로부터 자치 권한을 받아 규제의 권한이 시 의회에 있었다(Fine & Caras, 2013). 계층, 네트워크, 시장 거버넌스 모두 헌법선택 차원에서 개방성은 대동소이하나 국가적, 지역적 특성에 따라 시민이나 이해관계자들이 심의/자문, 의견 개진 영역에서 참여의 폭이 다르다. 그리고 전문행정기관이 직접 권한에 관여할 수 있는 선이 상이하다. 헌법선택 차원이 국가와 지역의 정치적 특성을 반영하는 것과 달리, 집합선택 차원은 헌법선택이 선택한 각 거버넌스의 특징을 반영한다. 헌법선택 차원에서 정한 집합선택 제도 계약에 따라 집합선택의 거버넌스가 결정된다.

한국에서는 중앙의 독임제 부처와 지방자치단체의 담당부서가 규제를 집행한다. 이에 따라 대체로 지역의 집합선택에서 해결되어야 하는 문제가 종종 헌법선택 차원에서 해결해야하는 문제로 전환되고, 느린 헌법 선택 결정으로 이어지는 현상이 발견되었다. 이는 의회 과정을 낭비로 생각하여 빠른 의사결정을 추구하는 발전국가의 독임제 기구의 일반적 장점과 배치된다(Johnson, 1982). 한국의 지방자치 조직이 국가 조직의 통제를 많이 받아 자치 기능이 약하기 때문에, 각 지역의 문제를 지방자치 조직 스스로 해결하기 힘들고, 중앙 부처의 통제를 받는 경향이 있다(이승모 & 유재원, 2016). 따라서 한국에서는 지방자치조직 내의 문제라도 최종적으로 문제를 해결하기 위해서는 지방의회가 아닌 국가 의회가 개입해야 한다. 평소에 행정부처가 많은 권한을 갖고 있지만, 기술혁신이나 환경변화로 인해 기존 체제가 전환해야 할 때나, 사회적으로 이해관계자 간의 합의가 필요할 때는 의회에서 법안이 통과되어야

한다. 한국의 계층적 거버넌스 구조에서는 지속적으로 상위 기관의 승인을 받아야 하기에, 중요도가 낮은 사건은 해결되는 데 오랜 시간이 걸릴 가능성이 크다. 한국은 헌법상 지방자치단체에게 입법권을 보장(헌법 제117조 제1항)하고 있다(김진한, 2012). 그렇지만 현재까지 한국에서는 지방자치단체계 직접 국회의 입법 과정에 참여하는 방법이 매우 한정적이다(김성호, 2012). 지방자치단체는 국회에 청원서를 제출(국회법 제123조, 청원서의 제출)하거나, 국회가 개최하는 공청회에 출석할 수 있는 권한(국회법 제64조, 공청회)만 갖고 있다. 이에 따라 직접적 당사자인 지방자치단체의 규제기관은 국회의 입법을 기다릴 수밖에 없다. 이 경우 우버나 택시 같은 실제 이해관계가 직접적으로 다뤄지기 보다는 의원 집단의 이해관계에 따른 거래에 따라 입법교착이 발생할 수 있다(Lowi, 1972). 따라서 한국의 사례는 계층적 거버넌스의 집합선택에서 이해관계자 네트워크는 물론, 정부 내에서의 계층적 구조로 인하여 혁신 정보의 수용과 이에 따른 변화가 늦어질 수 있다는 것을 시사한다.

집합선택 차원에서의 시장 거버넌스의 구조는 계층 거버넌스의 그것과 유사하다. 하지만 시장 거버넌스에서 기업 행위자들은 큰 자율성을 얻는다(Meuleman, 2008). 기업이 얻을 수 있는 자율성은 언제나 동일하지 않다(Klenk & Lieberherr, 2014). 기업들이 얻는 규칙 제정 권한이나 이 권한이 외부에 의해 통제되는 정도가 다양했다(de Kruijf & van Thiel, 2018). 차량공유 플랫폼은 특정 층위에서 이해관계자를 배제하고 전권을 행사한다. 예를 들어 규제 없을 때 우버는 규제기관이 수행하던 기능을 기업 내부화한다. 우버가 제시하는 서비스 이용규칙의 결정에 기업 외부에서 관여할 수는 없다. 소

비자는 서비스 이용 여부만 선택할 수 있는데, 실제로는 그 플랫폼의 이용규칙도 함께 선택하게 된다. 다시 말해 계층 거버넌스에서 규제기관이 제시하던 계약 조건을 플랫폼이 대신 제시하는 것이다. 차량공유플랫폼 서비스는 이중시장을 가진 플랫폼이기 때문에 소비자나 생산자 모두 실시간으로 선택을 한다. 그러나 이들은 기업 내부의 집합선택 절차에 직접적으로 개입할 수 없다. 완전 경쟁시장의 기업들은 소비자와 생산자의 선택을 받기 위해 적극적으로 내부 규칙 결정 거버넌스에 정보를 습득하여 반영한다. 그렇지만 기업이 우월적 지위에 서면, 기업은 정보 습득의 노력을 줄인다. 집합선택 과정을 규제기관 혹은 기업이 독점하고 있다는 점에서 계층 거버넌스와 시장 거버넌스는 규제의 주체만 다를 뿐 같은 구조를 갖고 있다.

네트워크 거버넌스에서는 규제자와 이해관계자가 공동관리 단계에서 동등하게 집합선택을 논의한다. 규제 심리에 개입하고 싶은 이해관계자들은 언제든지 이해관계를 증명하면 심리에 참여할 수 있다. 심리에 참여한 집단들은 모든 결정이나 합의에 의견을 개진하고, 위원회는 이를 충분히 고려한 뒤 결정을 내린다. 이러한 논의 과정은 집합선택에 참여하는 집단을 핵심 이해관계자로 한정 지어 해결한다는 장점이 있다. 대신 이해관계를 헌법선택에서 다뤄야 하는 상황이 되면 해결이 어려워진다. 따라서 메릴랜드의 PSC의 네트워크 거버넌스에서는 계층과 시장 거버넌스의 규제 심사에서는 배제되기 쉬운 집단의 참여를 제도적으로 보장한다. 해당 사업 영역에 이해 관계가 있다고 스스로 여기는 주체가 당사자 적격을 통한 개입을 신청할 수 있으며, 또 규제기관도 자신들의 관할에 있다고 생각하면 적극적으로 관할권을 주장하여, 이 사실 판

단을 해당 이해관계자와 다툴 수 있다(Chason, 2013c; Office of Staff Counsel, 2013). 그리고 메릴랜드 주의 OPC를 비롯한 소비자변호인(Consumer Advocates)은 미국 대부분의 공공규제위원회에서 소비자의 이익과 안전을 대변하여 심리에 참여한다(Holburn & Bergh, 2006). 그리고 이곳에는 적극적인 의견 개진이 어려울 수 있는 인종, 장애인, 노령층 등 소수 집단의 참여도 보장되어 있다.

네트워크 거버넌스는 집합선택 차원에서의 개방성이 높기 때문에 이해관계자들 사이의 대립 관계가 많이 해소되고, 따라서 헌법선택 차원에서의 결정은 다른 거버넌스에 비해 상대적으로 용이하다. 핵심 이해관계가 해소되어 제도 도입에 대한 법리적 문제, 재정적 부담, 그리고 지역 간 이익 충돌 이슈, 소수자 문제 등 정치적 차원에서 짚어야 하는 부분만을 해결하면 되기 때문이다.

결론적으로 차량공유플랫폼 서비스 규제 과정에서는 네트워크 거버넌스가 혁신 정보와 공공의 요구를 직접 참여하여 개진할 수 있는 개방적인 제도 절차를 갖추었다. 반면 계층과 시장은 집합선택 단계에서 다양한 요구를 효과적으로 수용할 수 있는 개방 제도가 상대적으로 미흡하였다. 물론 이들 거버넌스에서도 규제기관의 행정전문가와 플랫폼 기업의 역량과 환경에 따라 효과적인 정보 습득 역량을 갖출 수 있다. 그렇지만 이는 외부와의 제도 계약이 아닌 내부적 무엇이기 때문에 자의적 성격을 지녀 상황에 따라 변할 수 있다. 일정한 조건에서라면 계층과 시장의 정보 습득은 강제될 수 있을 것이다. 예를 들어 계층에서는 국민이 적극적으로 정치에 참여하여 정부를 감시한다는 조건이나, 시장에서 기업들이 완전경쟁 상태에 있는 조건에 따라 달라진다.

하지만 이러한 정보 습득 경향은 제도화된 것이 아니라 상황의 변화에 따라 언제든지 달라질 수 있다. 이에 반해 네트워크 거버넌스는 이해관계자와의 소통이 규정되어 있어 지속적으로 정보를 습득할 수밖에 없다. 적어도 우버의 도입 과정에 따른 규제 과정에 있어 제시한 유형을 각 사례가 대표한다는 가정 아래 계층, 시장, 네트워크 거버넌스 중 네트워크가 사회의 다양한 구성원에 열려 있다.

[표 7] 각 이해관계자별 정책 결정 권한

거버넌스 모드	계층	시장	네트워크
사례 도시	한국 서울시	미국 뉴욕 시	미국 메릴랜드 주
선출직 권한	헌법 선택과 집합 선택의 직접 권한	선출직은 헌법 선택에서 직접 권한과 협치 과정에 참여함	선출직은 오직 헌법 선택에서 직접 권한에만 참여
임명직 권한	임명직이 헌법 선택과 집합 선택의 주요한 의사 결정 과정에 참여함	임명직은 오직 헌법 선택에만 참여함. 집합 선택에 관여하지 못함	임명직인 공공재 위원회 위원장이 집합 선택의 직접 권한을 관장하지만, 중재자 역할을 함. 규제기관 관료는 다른 이해관계자와 동등하게 집합선택의 협치에 참여
이해관계자 참여	이해관계자들은 비공식 경로로 참여. 이는 새로운 시장 참여자에게 불리	플랫폼 기업은 집합선택에서 대부분의 권한을 획득함	이해관계자들은 헌법 선택의 심의/자문에, 집합 선택의 협치 과정에 참여함
소비자/시민 참여	소비자/시민 참여가 제한적임	공공 대변인(the Public Advocate)이 선출되어	시민변호사실(The Office of People's

		헌법 선택의 협치 단계에 소비자를 대리하여 참여함	Counsel)이 선출되어 헌법 선택의 심의/자문에, 집합 선택의 협치 과정에 참여함
소수자 참여 강제 규정	없음	없음	소수자 쿼터가 존재하여 헌법 선택의 심의/자문에, 집합 선택의 협치 과정에 참여함
비고	한국은 발전국가로서 행정부처가 많은 권한을 갖고 있음	뉴욕 시와 뉴욕 주는I주지사, 주 상하원의원, 주 검찰총장, 시장, 시의원, 시재정책임자, 공공 대변인 등 선출직을 많이 선출함	메릴랜드 주의 사례는 우버에 대한 관할권 다툼에 대한 모델 케이스임

5. 플랫폼 기업은 공공 거버넌스의 권한 중 무엇을 가져가길 원하는가?

이 연구에서는 플랫폼 기업이 집합선택에서 규제기관 혹은 여러 이해관계자가 갖고 있던 대부분의 권한을 가져가기를 원한다는 사실을 찾았다. 또 플랫폼은 헌법선택 단계에서 가져간 이 권한을 침해 받지 않기를 원하고, 이렇게 얻은 권한을 지키기 위해 많은 노력을 한다. 플랫폼 기업이 집합선택 과정을 점유하면, 정부나 시민은 플랫폼이 임의로 정한 규칙에 대해 개입할 방법이 현저히 적어진다. 소비자나 소수자 입장에서 이의를 제기하고, 공공의 관점에서 통제할 수단이 없어진다.

민주적 정부에서 시민은 계층적 공급 과정을 선거로 통제할 수 있다. 시민은 이 통제력으로 공공재의 공급을 자신에게 유리한 방식으로 유도할 수 있다. 그리고 정부의 통치 과정(Government)에서 거버넌스가 중요해지면 규칙 제정 과정이 투명해지고 참여 과정에 제도적으로 보장된다. 제도 선택 과정에서 기업을 비롯한 다양한 참여자의 참여를 유도한다. 이는 메릴랜드 사례에서 확인할 수 있다. 네트워크 거버넌스는 공공재 공급 결정 과정에서 위원회를 통해 이해관계자의 참여를 단계적으로 보장하였다. 유럽에서의 사례를 보면 공공재 공급을 탈중심화하기 위해 시장행위자의 자율성을 확대하면서도 반독립적 규제기관이 이를 견제하는 형식으로 공공재 시장의 이해관계자의 참여를 보장하였다. 이러한 추세와 다르게 플랫폼은 집합선택 과정 자체를 독점한다. 정리하자면 규칙 결정 권한의 관점에서 플랫폼을 통한 시장 거버넌스의 도입은 제도 선택 과정의 사유화와 탈중심화 시도라 할 수 있다.

이 연구는 이러한 알고리즘으로 기업의 내부화 되는 규칙 결정 과정에서 공공이 견제할 부분이 어디인지 명확히 하였다. 자율주행차나 배달, 숙박 예약 등이 확대되면서 플랫폼 경제가 확대되고 있다. 플랫폼의 채택한 알고리즘은 기업이 내부화한 규칙 결정 과정이다. 이 내부화는 단순히 공공재 혹은 클럽재의 구매 계약 규칙에만 머무는 것이 아니라, 도로의 공적 이용 혹은 노동 계약과 같은 사회 계약이 사유화되거나 탈중심화된다는 것이다.

이 연구에서 IAD의 적용을 공유자원에서 지역공공경제(LPE)의 영역으로 확대하였다. LPE는 비교적 영역이 명확하며 지방 정부에 의해 감시와 처벌이 이뤄지기에 기존의 공유자원 연구와 유사하다. IAD를 이용하면 첫째 공공재

부문의 혁신 과정에서의 의사 결정의 주체가 변화되는 것을 포착할 수 있다. 둘째 각 주체에게 주어진 자율성과 책임을 명확히 할 수 있으며, 거버넌스에서 견제와 균형의 관계를 명확히 할 수 있다. 특히 거버넌스 과정에서 이중적 역할이 주어진 행위자를 확인할 수 있다. 공공재 공급 과정에서 행정청은 헌법 선택의 규칙을 정하는 권한을 갖는 동시에 공급자가 될 수 있다. 이러한 이해 상충의 관계를 찾아내는 데 이 연구의 분석틀이 유용하다.

제3장 우버의 한국 서비스 도입 과정에서의 택시 및 신규 모빌리티 서비스에 대한 거버넌스의 개방성 분석

1. 서론

혁신적 모빌리티 서비스 도입을 두고 한국에서 사회적 논란이 반복되고 있다(김종일, 2020; 차지연, 2019). 기술 혁신으로 산업간 경계가 허물어지고, 기존 산업에 예상할 수 없던 새로운 시장 참여자가 나타나지만, 기존의 공공 규제 체제가 시장 변화에 따른 시장 참여자의 변화를 제대로 포착하지 못하고 적절하게 규율하기 힘들기 때문이다(Russo & Stasi, 2016; Schumpeter & Backhaus, 2003). 따라서 변화하는 기술 및 시장 환경을 신속하게 따라가기 위해서는 개방적인 거버넌스를 구축할 필요성이 있다.

국가 혹은 지역의 공공 거버넌스는 플랫폼 기업의 혁신을 수용하면서 동시에 공공의 요구도 반영해야 하는 도전 과제를 떠안았다. 전통적으로 택시와 같은 도시내 단거리 유상운송서비스는 대체로 도시 교통을 구성하는 한 요소로 여겨졌다(Dempsey, 1996; Rienstra et al., 2015). 우버와 같은 차량공유 플랫폼은 택시의 주요 규제 근거였던 경쟁시장의 불형성, 비대칭정보, 시간과 공간적 공급 불균형을 없앨 잠재력이 있었다. 그렇지만 우버가 이러한 규제 근거를 완벽히 해소하지 못할 것이란 우려와 함께 새로운 시장 실패를 유발한다는 연구가 있다(Calo & Rosenblat, 2017; Isaac & Davis, 2014; Stemler,

2017). 이에 따라 지역 공공 거버넌스는 진입 기업과 기존 기업의 이해관계를 조정하는 동시에, 기술혁신에 따른 소비자 효용, 노동자의 고용을 고려하여 새로운 서비스의 수용 여부를 결정해야 했다(Cannon & Summers, 2014; Hong & Lee, 2018; Hughes et al., 2014). 이에 각 국가들은 크게 계층, 시장, 네트워크 거버넌스의 형식으로 새로운 모빌리티 플랫폼의 도입을 결정하였다.

한국의 공공 거버넌스는 전통적으로 계층적이라는 인식이 강하다(Gereffi & Wyman, 2014; Johnson, 1982). 그렇지만 한국 정부는 자신들 고유의 발전국가 체제에서 야기된 문제들을 해결하기 위해 시장 거버넌스와 네트워크 거버넌스 요소를 도입하였다(김근세, 박현신, & 허아랑, 2010). 이러한 변화는 한국 공공 거버넌스에 지역 사회 조직이 참여하여 네트워크화되는 경향이 있다는 것을 보인 여러 연구에서 확인할 수 있다(김순은, 2005; 김준기 & 이민호, 2006; 김준기 & 정복교, 2007; 배응환, 2003; 배재현, 2009). 그러나 여전히 실질적으로 한국의 전반적 공공 거버넌스는 계층적 양상을 보인다(유재원 & 이승모, 2008; 이승모 & 유재원, 2016). 한국에서 전개되는 네트워크 거버넌스는 규제 기관의 공무원들이나 준정부기관이 여전히 중심적인 역할을 하고 있으며(권향원, 2017), 민간 참여자들은 보조적 역할을 하고 있다(송성화 & 전영한, 2012). 또한 공공서비스 운영을 할 때 정부는 시장 기구도 공공 거버넌스의 하위 체계로 인식하여 운영하고 있다(유재원 & 이승모, 2008). 그리고 거버넌스 네트워크가 비공식적으로 운영되다 보니 공적 제도 혹은 인물의 변화에 따라 네트워크가 취약해질 우려가 있었다(배재현, 2009).

본 연구에서는 혁신 과정에서 사회적 논란이 발생시키는 지역단거리유상여

객 서비스 거버넌스의 문제를 파악하기 위해 한국의 지역단거리유상여객운송 거버넌스는 계층이라는 가설을 보이고자 한다. 구체적으로 한국의 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스는 형식적으로 네트워크 구조를 명기했지만, 실질적으로 계층 거버넌스라는 것을 보인다. 더 나아가 한국의 지역단거리유상여객 거버넌스에서 공식적 경로로 정치인과 전문관료 이외에 헌법선택 차원과 집합선택 차원에서 직접 권한과 협치에 참여가 제한된다는 점을 확인할 것이다.

제도결정 과정에서의 공공 거버넌스의 개방성을 다층적으로 파악하며 각 제도 선택 단계별로 주어진 참여자들에 대한 개방과 배제 정도를 확인하기 위해서 두 연구방법을 복합적으로 이용했다. 먼저 각 층위에 따른 개별 참여자들의 접근 권한을 보기 위해서 제도분석발전 분석틀(IAD: Institutional Analysis Development Framework)을 사용했다. 그리고 각 층위에서 참여 혹은 정보 습득 권한은(Fung, 2006)의 민주주의의 삼차원 좌표계(Democracy Cube)를 이용하였다.

본 연구를 통해 한국의 공공재 거버넌스의 실질적 형태 중 하나를 확인할 수 있다. 지역단거리유상여객 서비스가 모든 공공 거버넌스의 형태를 대표한다고 할 수는 없지만, 공공재 공급 결정 방식에 있어 주요한 형태 중 하나라 할 수 있다. 혁신 과정에서 거버넌스의 개방성이 중요하다는 이론적 연구는 많았지만, 본 연구는 이를 실질적으로 확인한 연구다. 또 이 연구는 시장의 경계가 희미해지는 혁신이 발생할 때 한국 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 중에서 개방성 측면에서 보완해야 하는 지점을 판별하였다.

2. 연구배경

2.1 새로운 모빌리티와 한국의 공공 거버넌스

새로운 모빌리티 서비스 도입을 두고 사회적 논란이 반복되고 있다. 2018년에서 2019년 3월까지 카풀 운행 여부를 두고 사회적 갈등이 발생하였다(차지연, 2019). 민주당 카풀·택시 태스크포스를 중심으로 벅시, 쏘카 등의 카풀 업체와 택시업계 대표자들이 모였다. 그 결과 4개 택시 단체, 카카오모빌리티, 민주당, 국토교통부가 참여하는 사회적 대타협기구가 출범하였고 2019년 3월 합의안을 발표했다. 2020년 3월에 '타다금지법'이라 불린 '여객자동차운수사업법 일부법률개정안'이 통과됐다(김종일, 2020). 국회에서 2019년부터 1년 동안 정부와 택시업계, 국회 그리고 플랫폼 모빌리티 업계와 시민사회가 모여 논의하였고, 이 결과가 이 개정안에 반영되었다. 이 과정에서 택시 운전자들이 극단적 선택을 하거나, 혁신기업들이 사업을 포기하였다.

우버의 최초 도입 과정은 현재의 신규 모빌리티 플랫폼의 도입 상에서 발생하는 쟁점과 이를 대하는 거버넌스의 구조를 잘 보여준다. 우버는 2013년 8월 한국에서 우버블랙 운행을 시작으로 우버엑스, 우버택시 서비스를 연이어 시작하였다. 하지만 당시 택시업계는 서비스 중단을 요구하며 반발했고, 서울시는 우버를 불법으로 간주하고 서비스 중단을 압박했다. 이후 우버엑스의 운행을 금지하는 법 개정에 따라 우버는 일부 서비스를 제외하고 차량공유플랫폼 사업을 중단하였다. 우버 이후의 신규 플랫폼들은 비슷한 방식으로 규제를 회피하였다. 신규 플랫폼이 여객자동차운수사업법의 허점을 이용하여 합법과

불법 사이의 법적 회색 지대에서 운행하였다. 이때 정부는 규제의 허점을 법이나 시행령을 바꾸어 새로운 플랫폼의 시장 영역을 정하였다. 정부는 그때그때 잠정적으로 운영되는 불투명한 거버넌스 체제를 활용하여 의견을 수렴하고, 해법을 결정하였다. 특히 거버넌스 구성에서 주요한 이해관계자들이 참여하고 있지만, 공식 기구가 아니라 임시 사회적 타협 기구로 운영되고 있다. 참여의 범위가 정당과 정부부처, 이해관계자들로 한정되어 있으며 소비자들이나 소수자들의 참여가 보장되어 있지 않다. 그리고 이들 기구가 임시로 운영되다 보니 정보가 투명하게 공공에게 공개되지 않는 경향도 있었다.

이러한 문제는 혁신으로 인한 시장과 이해관계자의 변화를 거버넌스가 제대로 수용하지 못하기에 발생하는 문제이다. 과학기술의 발전에 따른 혁신은 대체로 산업간 경계를 허물며 기존 산업에 기존에 예상할 수 없던 새로운 참여자가 시장에 참여하도록 한다(Schumpeter & Backhaus, 2003). 그렇지만 기존의 공공 규제 체제는 혁신에 따른 시장 변화에 따른 시장 참여자의 변화를 제대로 포착하고 적절하게 규율하기 힘들다(Russo & Stasi, 2016).

이를 위해 변화하는 기술 환경에 대응하여 거버넌스의 개방성을 조정할 필요성이 있다(이희정, 2008; 카렌영 외, 2016). 먼저 거버넌스 참여의 조정은 기술혁신과 규제변화에 따른 이해관계 조정의 민주적 정당성을 확보하고, 민주적 의사결정을 할 수 있도록 돕는다(카렌영 외, 2016). 둘째 개방성의 조정은 규제 집행과 준수의 신뢰성을 높인다(이희정, 2008). 개방성은 규제 거버넌스 개별 단계와 과정에 있어 예측가능성을 높이고, 규제기관의 자의적 집행을 막으며 규제 준수의 신뢰성을 높이기 때문이다.

2.2 한국 공공 거버넌스의 이론적 배경

2.2.1 거버넌스의 정의와 유형

세계은행은 거버넌스를 사회 문제를 해결하기 위한 제도적 자원의 활용과 정치적 권위의 행사 또는 한 국가의 권위가 행사되는 전통과 제도로 정의하였다(Lateef, 2016). 또 Lynn Jr, Heinrich, & Hill(2001)는 거버넌스를 공공 재원으로 제공되는 재화나 용역의 공급을 제한하고 처방하는 법률, 규칙, 사법적 판단 및 행정 체제라고 정의하였다. 거버넌스에 참여하는 범위는 정부는 물론 해당 사회 문제와 관련될 가능성이 있는 모든 행위자를 포괄한다(이명석, 2016). 거버넌스는 사전적 의미보다 더 넓은 의미로 널리 사용되고 있는데, 이때 의미는 다양한 행위자들이 자발적이고 수평적인 협력으로 사회 문제를 해결하는 방식을 지칭한다(이명석, 2016).

공공 거버넌스 연구는 거버넌스 형태를 여러 형태로 나누지만, 많은 연구에서 주로 계층, 시장, 네트워크 세 형태로 나눈다(Exworthy et al., 1999; Klijn & Koppenjan, 2015; Meuleman, 2008). 공공재 영역에서 계층 거버넌스는 공공재 공급이나, 공급의 규칙 정할 때 수직계열화된 정부조직에 의존한다. 시장 거버넌스에서는 완전한 정보를 가진 합리적 행위자의 개입 없이 수요와 공급 신호에 따라 상품과 서비스를 교환하여 사회적 평형을 이룬다. 네트워크 거버넌스는 정부, 기업, 소비자 등 네트워크 안의 다양한 구성원들이 반복적인 상호 작용을 통해 상호호혜적인 신용 구조를 구축하는 거버넌스를 의미한다. 따라서 네트워크 거버넌스에서는 정부와 기업, 시민 등 네트워크에 참여하는 이해관계자의 상호관계가 상대적으로 많이 일어난다.

2.2.2 거버넌스의 개방성

좋은 거버넌스를 위해서는 참여와 투명성을 포괄한 개방성이 핵심요소이다(Birkinshaw, 2006; European Commission, 2001; Hood & Heald, 2006; Piotrowski & Van Ryzin, 2007; UNDP, 1997). 본 연구에서는 거버넌스의 개방성을 투명성과 참여를 모두 포괄하는 개념으로 정의하고자 한다. 종종 개방성을 투명성과 연관된 개념으로 다루며, 몇몇 연구에서는 개방성을 투명성을 촉진시키는 도구적 존재로 여기기도 한다(Götz, 2015). 하지만 개방성은 공공이 갖는 사안에 대중이 접근 가능함을 보장해주는 제도 이상의 의미라 할 수 있다. 개방성은 투명성을 보장하는 의미 이외에도, 공공의 정책 결정 과정에 여러 정치 세력과 시민사회조직, 이해관계자들이 참여를 보장한다는 의미를 담고 있다(Pelaudeix, Basse, & Loukacheva, 2017).

거버넌스의 유형에 따라 다른 개방성을 지니고 있다(Meuleman, 2008; Van Buuren & Eshuis, 2010). 네트워크 거버넌스는 호혜를 기준으로 운영되며 보다 많은 정보를 공유하고 더 많은 참여를 유도하는 너른 개방성을 가진다. 한편 계층 거버넌스는 수직적인 방식으로 규칙과 규제에 따라 정부 중심적으로 운영되고 있다. 계층 거버넌스는 참여자들을 지배와 통제의 대상으로 보는 경향이 있으며, 참여 또한 제한적이다. 시장 거버넌스는 구조적 형태상 탈중심적이지만 가격과 협상의 메커니즘에 의해 참여를 규율한다. 의사결정의 주체도 계층 거버넌스에서는 공공기관이 맡지만, 네트워크에서는 여러 참여 그룹들이 함께 한다. 하지만 시장 거버넌스는 가격 기구에 참여한 개개인들의 가격 제시와 협상에 의해 이루어진다.

2.2.3 택시와 차량공유 플랫폼에 대한 공공거버넌스의 개입 근거

국가 혹은 지역의 공공 거버넌스는 플랫폼 기업의 혁신을 수용하면서 동시에 공공의 요구도 반영해야 하는 도전 과제를 떠안았다. 전통적으로 택시와 같은 도시 내 단거리 유상운송서비스는 대체로 도시 교통을 구성하는 한 요소로 여겨졌다(Dempsey, 1996; Rienstra et al., 2015). 대부분의 국가 혹은 지역에서는 공공 거버넌스를 거쳐 이 새로운 서비스의 지역 내 수용 여부를 결정하였다(Cannon & Summers, 2014). 이는 차량공유 플랫폼 서비스의 사업영역이 택시와 겹치며, 택시는 일반적으로 지역 수준에서 규제 받는 산업이었기 때문이다(Dempsey, 1996). 택시는 재화의 특성 자체는 경합성과 배재성을 가져 사유재라고 볼 수 있었지만, 택시는 진입, 가격, 품질 등을 지방정부 혹은 규제 당국으로부터 규제받고 있다(Rienstra et al., 2015). 이는 소비자 입장에서 길거리에서 택시를 잡을 때 운전자와 차량을 선택할 수 없어 경쟁시장이 불형성되었으며, 운전자와 차량의 정보를 완전히 알 수 없어 비대칭정보가 발생했다. 그리고 규제 없는 상태에서 택시가 수익성 있는 부분만 골라서 취하는 크림 스키밍이 발현되어 수요와 공급이 불일치가 발생하였다. 끝으로 택시의 수 자체가 과다할 때 교통혼잡과 대기 오염 등의 외부효과가 발생할 가능성이 컸다(Dempsey, 1996). 이러한 우려로 인하여 택시는 경제학적으로 사유재에 가까웠지만, 대다수의 정부가 규제하였다.

우버와 같은 차량공유플랫폼은 택시의 주요 규제 근거였던 경쟁시장의 불형성, 비대칭정보, 시간과 공간적 공급 불균형을 없앨 잠재력이 있었다. 플랫폼은 소비자와 운전자가 상호평가하는 시스템을 도입하여 유사 경쟁시장을

형성했다(Edelman & Geradin, 2015; Rosenblat & Stark, 2016). 또 운전자 및 차량 정보와 운행 가격을 미리 소비자에게 제공해 비대칭 정보 요인도 차단하였다. 그리고 우버는 수요와 공급에 따라 가격을 달리 책정하는 변동가격제를 도입하여 공급과 수요의 불일치를 해결할 가능성을 지녔다(Cohen, Hahn, Hall, Levitt, & Metcalfe, 2016). 이러한 이유를 근거로 차량공유플랫폼은 스스로를 운송회사가 아닌 공유경제 기업 혹은 기술기반 회사로 분류하여 기존의 법과 규정에서 면제받으려 하였다(Cannon & Summers, 2014; Isaac & Davis, 2014).

그렇지만 우버가 이러한 규제 근거를 완벽히 해소하지 못할 것이란 우려와 함께 새로운 시장 실패를 유발한다는 연구가 있었다. 무엇보다도 플랫폼 기업이 공유경제 프레임을 사용하여 법적 공백을 찾아 규제 부담을 회피하여 이익을 내고 있다는 비판이 있었다(Isaac & Davis, 2014; Stemler, 2017). 차량공유 플랫폼은 면허의 수량 제한이 없었기 때문에, 기존 택시 사업자들의 생계를 위협하였으며 너무 많은 차량이 운행하여 도심 교통 혼잡 문제를 일으켰다(Office of the Mayor, 2016; Schaller, 2018). 우버는 운전자를 독립계약자로 분류하여 차량 운영 비용과 노동비용을 운전자에게 전가하였으며 책임을 회피하였다. 플랫폼 기업은 내부에서 공공의 견제를 받지 않고, 노동통제와 가격 결정 등에서 독자적인 알고리즘을 운영한다는 비판도 받았다(Calo & Rosenblat, 2017).

이에 따라 지역 공공 거버넌스는 진입 기업과 기존 기업의 이해관계를 조정하는 동시에, 기술혁신에 따른 소비자 효용, 노동자의 고용을 고려하여 새

로운 서비스의 수용 여부를 결정해야 했다(Cannon & Summers, 2014; Hong & Lee, 2018; Hughes et al., 2014).

각 국가 혹은 도시의 거버넌스는 다양한 형태로 새로운 모빌리티 플랫폼을 다루었다. 대부분의 국가가 규제기관이 계층적 거버넌스에서 결정을 하였지만, 몇몇 국가에서는 시장 거버넌스 혹은 네트워크 거버넌스로 모빌리티 플랫폼을 규제하였다. 시장 거버넌스의 대표적인 사례가 뉴욕과 파리였다(DeMasi, 2016; Schaller, 2018). 이 두 도시에서 우버는 기존에 허용되었던 뉴욕의 전화 예약 택시 서비스인 FHV(For-Hired Vehicle) 혹은 파리의 관광객 대상 렌터카 서비스 VTC(Vehicule de Tourisme Avec Chauffeur)에 한해 면허가 개방되어 있었다. 이 면허를 이용하여 우버와 이와 유사한 서비스를 제공하는 회사들이 규제를 회피하여 운행하였다. 차량 대수이나 가격, 운행 규칙을 플랫폼 회사 스스로 정하였다. 미국 메릴랜드 주를 비롯한, 미국에서 공공재위원회(Public Utilities Commission)를 채택한 여러 주들과 호주의 시드니, 멕시코 멕시코시티, 캐나다 밴쿠버에서는 이해관계자들이 독립적 위원회에 모여 협의를 통해 네트워크 형태로 규제를 결정하였다(PSC Of MARYLAND, 2018; Transports for NSW, 2015; LabCDMX,2019; Passenger Transportation Board, 2019).

2.2.4 한국의 공공 및 택시 거버넌스

한국의 공공 거버넌스는 전통적으로 계층적이라는 인식이 강하였다. Amsden(1992)은 발전국가이론으로 한국의 빠른 경제 성장을 설명하였다. 발전국가는 국가의 성장 및 경쟁력, 기업의 생산성 향상을 위해 경제정책을 기획하고, 시장에 적극적으로 개입한다(Johnson, 1982). 적은 수의 엘리트 관료들이 이러한 계획을 만들어 시장을 조정하고 운영하였다. 한국 정부는 공공재를 제공하고 노동을 통제하는 것도 경제 목표를 달성하기 위한 수단으로 삼았다(Gereffi & Wyman, 2014). 국가의 지나친 경제 개입과 규제조치는 많은 부정적 결과를 내놓았고, 기업과 시민 사회 모두 발전국가 체제의 변화를 요구하였다(박재규, 1998). 1998년 IMF는 구제금융을 받는 조건으로 한국 정부가 신자유주의적인 경제 조치를 취할 것을 요구했다.

한국 정부는 자신들 고유의 발전국가 체제에서 야기된 문제의 해결을 위해 시장 및 네트워크 거버넌스 요소를 도입했다(김근세 et al., 2010). 한국 정부는 민간 시장에 대한 개입을 줄이고자 하였고, 동시에 공공재 공급에 있어서도 경쟁 시장을 도입하려고 했다. 그렇지만 시장 요소의 도입은 한국 정부의 역할을 축소하지 못한 대신, 재규제화를 통해 국가가 개입하는 방식을 변화시켰다. 동시에 한국 정부는 권위적인 정치 질서를 완화하고 발전하는 사회의 다양한 요구를 수용하기 위하여 네트워크 거버넌스를 일부 도입하였다.

한국의 공공 거버넌스 형태가 시장 혹은 네트워크 거버넌스 형태로 얼마나 전환되었는지는 불명확하다. 여러 연구에서 한국 공공 거버넌스에 지역 사회 조직이 참여하여 네트워크화 되는 경향이 있다는 것을 보였다(김순은, 2005;

김준기 & 이민호, 2006; 김준기 & 정복교, 2007; 배응환, 2003; 배재현, 2009). 공식적인 정책집행구조를 분석했을 때 단일 기관에 의한 계층제 집행 구조보다는 복수 기관이 참여하는 네트워크 구조가 70% 이상의 비율을 차지하고 있었다(송성화 & 전영한, 2012). 따라서 한국의 거버넌스는 점진적으로 네트워크화가 진행되었다고 볼 수 있다.

한국의 공공 거버넌스는 형식적으로 네트워크 거버넌스로 이행하고 있으며, 부분적으로 네트워크 거버넌스를 받아들였지만, 전반적으로 계층 거버넌스를 유지하고 있다. 이승모와 유재원의 두 연구(유재원 & 이승모, 2008; 이승모 & 유재원, 2016)는 한국의 중앙지방정부간 거버넌스의 핵심이 계층제 거버넌스에 가까우며, 이들 간의 관계가 네트워크 거버넌스로 전환되고 있다는 주장은 시기상조라고 말한다. 유재원과 소순창(2005)은 네트워크 거버넌스로 전환된 연구들이 다루고 있는 정책 사례가 예외적이라고 지적한다. 서순탁(2008)은 도시계획 과정에서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양되고, 시민사회가 성장하며 많은 참여가 이뤄졌지만, 정부 주도의 광범위한 도시계획 규제가 이뤄지고 있다고 분석하였다.

실제 거버넌스의 형태를 파악하기 위해서는 네트워크 내의 질적 측면, 특히 네트워크 참여자들에게 주어진 개방성을 살펴볼 필요가 있다. 한국 공공 거버넌스의 네트워크에서 중요 행위자는 여전히 정부나 준정부기관들이다(권향원, 2017; 송성화 & 전영한, 2012). 공공 서비스를 공급하는 데 있어 시장원리에 일부 기능을 맡겨 참여자들을 수용하는 신공공관리도 적극적으로 수용되지 않고 있다(유재원 & 이승모, 2008). 각 사례마다 네트워크에서 허브

역할을 하는 행위자도 달랐다(배재현, 2009; 윤은식 외, 2011). 정리하자면 현재 한국에서 전개되는 네트워크 거버넌스는 규제 기관의 공무원들이나 준정부기관이 여전히 중심적인 역할을 하고 있으며, 민간 참여자들은 보조적 역할을 하고 있다. 또 실제 정부 정책 결정에 있어 공공서비스 운영에 있어 시장 기구는 정부 공공재 공급 조직의 하위 체계로 운영되고 있다. 그리고 비공식적으로 운영되다 보니 공적 제도 혹은 인물의 변화에 따라 네트워크의 운영 형태가 변하는 등 취약한 부분이 존재한다.

우버 도입 당시 한국에서는 택시 사업 운영과 택시 운행에 있어 정부가 택시의 수, 요금, 보험, 택시 외장 표시 방법, 정비 등을 광범위하게 규제하고 있었고, 규제 기관이 이를 담당한다. 모빌리티 플랫폼의 신규 진입 여부도 담당 규제 기관인 국토부와 서울시가 결정했다. 중앙정부와 지방정부의 규제부서가 규제를 담당하는 계층적 거버넌스 형태를 띠었지만, 택시 관련 학계, 전문가, 시민단체, 관련기관 대표들로 구성된 국토부 택시정책심의위원회와 서울시의 택시정책위원회가 구성되어 네트워크 형태로 보완하도록 되어 있었다.

앞선 공공 거버넌스 연구는 개별 공공 거버넌스의 특성을 확인하기 어렵고, 공공 거버넌스의 질적 특성, 특히 개방의 정도를 확인하기 어려웠다. 택시 혹은 모빌리티 거버넌스는 기본적으로 계층적 특성을 가졌을 것이라 예상하지만, 실제 형태를 이론적 틀로 분석하지는 않았다. 따라서 이 연구에서는 첫째 한국의 지역 단거리유상여객 서비스 거버넌스의 개방성 측면에서의 계층 거버넌스로서의 특성을 확인할 것이다. 그리고 둘째 공공 거버넌스의 과정에서 혁신 기업과 시민의 공적 비공식적 참여와 배제 특성을 확인할 것이다.

3. 제도분석발전을 통해 본 모빌리티 거버넌스

3.1 제도발전분석과 공공 거버넌스

공공 거버넌스의 개방성을 다층적으로 파악하며 다양한 참여자들에 대한 개방성을 확인하기 위해서 두 연구방법을 복합적으로 이용했다. 먼저 각 층위에 따른 개별 참여자들의 접근 권한을 보기 위해서 IAD를 사용했다. 그리고 각 층위에서 참여 혹은 정보 습득 권한은 Fung (2006)의 연구 결과를 이용하였다.

IAD는 주로 공유 자원을 관리하는 조직이 이용하는 규칙 체계나 그 조직체가 가지고 있는 물리적 조건, 특성 등이 어떠한 방식으로 구성원들의 행동이나 동기 유인에 영향을 미치는지를 분석한다(Ostrom, 2010). 또 그 조직의 구성원이 자신들이 활용하는 규칙 체계를 변경시키는 과정과 그들이 처한 경제적, 물리적 상황의 개선 과정을 연구할 때 유용하다(안도경, 2012).

IAD의 제도 분석은 크게 행동, 집합선택, 헌법선택의 세 수준으로 나뉜다(Ostrom, 2010; 안도경, 2012). IAD 분석틀 아래에서 제도는 더 큰 수준의 제도에 내재해 있으며, 각 층위는 긴밀히 연계되어 있다. 행동 차원은 개인이나 민간 기업, 공공기관들이 시장이나 유사 시장 등의 일상적인 행위를 하는 곳이다. 집합선택은 공공조직이나 공공조직처럼 행동하는 시민들이 제도 계약의 권위 아래에서 결정, 강제, 지속, 전환 등을 하는 것이다. 집합선택을 통해 얻은 결정은 강제력을 가진다는 점에서 행동 차원과 다르다. 헌법선택 차원은 집합선택의 규칙을 선택한다. 헌법선택의 결정은 집합선택에서의 제도

적 계약과 이를 강제하는 근거가 된다.

Kiser & Ostrom (2000)은 행동 차원, 집합선택 차원, 헌법선택 차원에 영향을 주는 요인들을 구체적인 제시 중층적 제도 분석틀(Three Levels of Institutional Analysis)을 설명했다. 그는 헌법선택은 투표와 같은 상징적 행위를 통해 이뤄진다고 하며, 투표에 영향을 주는 것은 투표 참여자와 헌법선택 상황 등이라 말했다. 제도적 조건(Institutional Arrangements), 사건(Events), 공동체(Community) 등이 상호 영향을 주고받으며, 헌법선택 상황에 영향을 준다고 보았다.

Kiser & Ostrom (2000)은 이 세 차원을 통해 아주 다양한 상황을 설명할 수 있다고 보았다. 이러한 분석틀은 보통 공유자원의 거버넌스를 분석할 때 유용하였지만, 지역의 공공재 거버넌스의 개방성을 분석하는 데도 적용할 수 있다. 본 연구에서는 이를 다음과 같이 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스에 적용하였다. 지역의 승객에 단거리유상여객 서비스를 제공하기 위해 행동 차원에서는 택시 회사와 차량공유플랫폼 기업, 택시나 공유차량 운전자는 여객 서비스를 공급하기 위한 행위를 한다. 공공기관, 택시 회사, 플랫폼 기업은 운전자 스크리닝, 각종 규제 준수 여부, 감시와 처벌을 한다. 소비자는 운송 수단을 선택하고 승하차를 결정한다. 집합선택 차원은 규제 기관이 담당하는데, 이들은 헌법 차원에서 선택된 규제와 법률 안에서 움직인다. 보통 정해진 법률과 규제를 해석하여 이를 집행하고, 처벌하는 행정적 역할을 주로 한다. 하지만 규정된 영역 안에서 시행령 개정과 같은 유사입법 기능을 수행하기도 한다. 또 행동 차원에서 나온 집행에 대한 이의 제기를 수용하여 재

심하고 이를 상위 기관에 다시 해석을 부탁하는 유사 사법 기능을 수행한다. 헌법선택은 유상여객운송 서비스와 관련된 가장 상위의 법을 정한다. 어떠한 거버넌스에서도 이는 정부가 맡고 있다. 행정부와 입법부는 입법 절차에 따라 시장의 구획, 개별 사업자들의 진입 여부, 가격에의 개입 여부, 집합선택에 참여할 수 있는 행위자 규정, 감시와 집행과 처벌의 권한의 범위를 정한다. 사법부는 수동적으로 분쟁을 조정하고 판결을 내리는 역할을 한다. 집합선택과 비교하면 헌법선택에서는 직간접적으로 참여하는 사람의 수가 광범위하고, 특정할 수 없는 이해관계자들이 예상치 못하게 참여할 수도 있다.

본 논문에서는 IAD에서 개개인들이 거버넌스에 참여해 제도를 선택할 때의 제도적 상황을 더욱 세부적으로 분석하고, IAD의 중층적인 제도 결정 과정이 보여주는 장점을 살리기 위해 Fung(2006)의 민주주의 삼차원좌표계를 차용하여 거버넌스의 개방성을 분석하였다. Kiser & Ostrom(2000)은 개별 차원마다 제도가 결정되는 구조를 크게 정책결정권자, 정책결정에 의해 영향을 받는 공동체, 개인 간의 상호작용하며 발생하는 사건, 그리고 개인의 결정을 유도하는 제도적 약속, 그리고 개개인들이 선택을 할 때의 제도적 상황이다. IAD는 복잡한 상황을 분석하고 전체적인 유기적으로 연결된 흐름을 보기에 적절하지만, 거버넌스에서 구체적 정책 결정 상황 자체를 더욱 세부적으로 확대해 보기 힘든 면이 존재한다. 따라서 IAD가 보여주는 전체적인 큰 그림을 보기보다는 IAD를 통해 분명히 구분해 주는 개개인들이 제도 선택을 할 때의 제도 상황, 즉 거버넌스 자체에 집중하여 보았다.

이 연구에서는 Fung (2006)의 민주주의 삼차원좌표계를 이차원적으로 정리하였다. 그가 제시한 정당성과 권력 축은 직접 권한(Direct Authority), 협치(Co-Govern), 심의/자문(Advise/Consult), 의견 개진(Communication Influence), 개인 교육(Individual Education)이었다. 이 중 실제 공공재 거버넌스에 직접적 참여가 이루어지는 앞의 네 가지 요소를 통해 참여 수단과 참여자를 구분 지을 수 있다. 예를 들어 헌법선택, 즉 국회의 입법 과정에서 입법 의원들은 직접 통치의 권한을 가진 행위자라 할 수 있다. 이들은 정책결정 과정에서 굉장히 폭넓게 정보를 열람할 권한이 있으며, 입법을 제안하고, 최종적으로 입법 여부를 결정할 수 있다. 공동관리에 해당하는 행위자는 행정부의 관료다. 이들은 제한된 정보 열람 권한과 비교적 높은 전문성을 가졌으며, 제한된 영역에서 법률안을 제출할 수 있다. 그리고 다음 순위인 조언/상담에 해당하는 행위자는 이해관계자들이다. 이들은 로비스트를 고용하여 전문적으로 제도 선택 권한을 행사하기도 하고, 법안 제출에서의 조언과 공청회에서의 적극적으로 의사 표현하여, 직접 권한과 공동관리의 행위자에게 영향력을 행사한다. 그리고 공식적으로 상당한 양의 정보를 열람할 수 있지만, 특수한 방법으로 비공식적으로 정책결정 과정에서의 정보를 열람한다. 의견 개진에 해당하는 참여자는 상대적으로 적극적으로 의견을 개진하지만, 그 의견의 영향력이 직접적이지 않은 계층이다. 이들은 소비자 혹은 투표로 제도 선택에 간접적이지만 집단적으로 영향을 준다. Fung(2006)의 정당성과 권력 기준을 공공재 거버넌스에 맞춰 수정해 다음 표 8과 같이 정리하였다.

[표 8] 제도선택 접근 수준

제도 선택 접근 수준	내용
직접 권한	직접적인 결정 권한을 가진 사람이나 조직. 그리고 대부분의 정보를 열람할 수 있음.
협치	직접적 결정 권한은 없으나, 간접적인 결정 권한을 가진 사람이나 조직. 실제 법안을 만들거나, 이 과정에서 직간접적으로 분명한 영향력을 끼칠 수 있는 사람이나 조직.
심리/자문	직간접적인 결정 권한을 갖고 있지 않지만, 의견을 적극적으로 밝혀 영향력을 끼칠 수 가능성을 가진 사람이나 조직.
의견개진	의견 개진을 통한 참여 자체는 적극적 의사 표현이지만, 이 의견의 영향력은 간접적이다. 참여자들은 이러한 의견 개진 이외에도 집합적인 소비 또는 투표로 기업 혹은 규제기관의 선택에 영향을 줌.

3.2 우버의 진출과 한국 모빌리티 제도의 변화

본 연구는 2013년 6월부터 2015년 11월 우버블랙이 합법적으로 공식 서비스를 개시한 시점까지를 시간적 연구대상으로 삼고 있다. 공간적으로는 우버코리아가 실제 운행 지역으로 삼았던 서울을 주 연구대상이지만, 이 문제는 서울에만 국한된 문제가 아니었다. 서울에서의 차량공유 플랫폼 운행의 합법화는 전국 운행의 확산 여부를 결정하는 사안이다. 이 사안은 서울지역 내의 문제가 아니라 국가적 의제로 확장되었다.

이 연구의 제도적 관심의 범위는 우버의 운행을 감시하고 감독하는 행동 차원은 물론, 우버 규제의 원칙을 정하는 집합선택, 그리고 집합선택의 규칙을 정하는 헌법선택 차원까지 연구대상이다. 구체적으로는 여객자동차 운수사업법의 법조문과 이와 연관된 행위자들의 행동이 그 대상이다. 여객자동차운수

사업법 제21조 운송사업자의 준수 사항, 제34조 유상운송의 금지, 제81조 자가용 자동차의 유상운송 금지, 제82조 자가용자동차의 노선 운행 금지, 제89조의 3 신고포상금의 지급, 제90조 벌칙과 이를 구체적으로 시행하기 위한 시행령이다. 그리고 이를 법 조항으로 만들기 위한 국회와 이를 직접 다루는 국회 국토교통위원회 및 그 소속 의원들과 국토교통부, 그리고 이 시행령을 입안하는 서울시 담당부서와 서울시 시의회가 주된 관심 대상이다. 그리고 이 규정에 의해 시장에 참여하는 택시와 렌터카 운영 회사들, 그리고 이 직간접적으로 법안을 바꾸고자 노력했던 차량공유 플랫폼 회사들도 주된 이해관계자다. 또 이를 이용하는 시민들과 이를 규제하던 검찰과 경찰의 행동도 분석 대상으로 삼았다.

본 연구는 제도 분석과 언론 분석을 병행하였다. 제도 분석은 국회에서 제공하는 국회회의록시스템과 국가법령정보센터를 주로 이용하였다. 그리고 언론 분석은 언론진흥재단의 빅카인즈 서비스에서 주로 검색하였고, 부족한 검색 결과를 보완하기 위해 주요 언론사 및 검색 포털에서의 검색을 병행하였다.

3.3 한국의 공공 거버넌스는 계층인가?

새로운 모빌리티 플랫폼의 등장에 따라, 기존의 공공 거버넌스에는 새로운 참여자를 수용해야 할 필요성이 있다. 이러한 새로운 참여자에게 어느 정도로 공공 거버넌스를 개방했는지를 확인하기 위해서는 거버넌스의 형태를 확인하고, 구체적으로 개방한 정도를 파악하여 지속적 혁신 수용의 가능성과, 또 혁신에 따른 부작용의 즉각적 수용을 위해 거버넌스가 다른 이해관계자에

게 열린 정도를 확인해야 한다. 본 연구에서는 현재까지 한국의 공공 거버넌스의 특징과 전 세계 모빌리티 거버넌스의 현황과 한국의 지역 단거리유상여객 거버넌스 현황을 토대로 다음과 같이 가설을 설정하였고, 이를 IAD와 Fung (2006)을 이용한 분석틀로 확인하고자 한다.

가설: 한국의 지역단거리유상여객 거버넌스는 계층 거버넌스이다.

4. 한국 지역단거리유상여객 서비스 거버넌스 현황

4.1 한국 지역단거리유상여객 서비스 관련 법령체계

정부는 택시 운영에 있어 택시의 수, 요금, 보험, 택시 표시 방법, 정비 등을 광범위하게 규제하고 있다. 지역별로 규제가 다르지만 대부분의 나라와 도시에서 진입 규제와 요금 규제 등을 통해 택시 서비스의 질을 관리하고 있다. 한국 또한 예외가 아니어서 국가와 지방자치단체에 의해 관리를 받고 있다.[17]

국토교통부와 서울시는 택시 면허를 관리하여 진입 여부를 결정하고, 가격 결정은 신고제로 운영되고 있지만, 실질적으로 정부와 택시 회사가 가격을 협의하여 정할 수 있다[18]. 운행 시간, 택시 외장 표시와 같은 기타 규제도 정부가 실질적으로 깊게 개입하여 정하고 있다[19].

---

[17] 이중 여객자동차운수사업법에 우버와 같이 중개사업자가 지역단거리유상여객 서비스 차량을 중개하는 부분에 대한 조문은 부록 1에 삽입했다.
[18] 여객자동차 운수사업법 제4조, 제8조; 택시운송사업의 발전에 관한 법률 제10조, 제18조
[19] 서울시 택시기본 조례 11조

4.2 우버 이전 한국 지역 단거리유상여객 서비스 운영 현황

공급 측면에서 서울의 택시 공급은 만성적으로 공급과잉을 겪고 있었다. 공급과잉을 막기 위해 정부는 무분별한 택시 증차를 막기 위해 지역별 택시 공급 총량제를 도입했고, 회사 택시의 신규 발급이 사실상 중단되었다.[20] 더 나아가 택시 운행 부제를 채택하고 있는데 서울시의 법인택시는 부제 대상이 아니지만, 개인택시는 3부제를 택하였다(최홍우, 2005). 개인택시는 3일에 하루를 운휴해야 한다. 공급과잉을 적극적으로 해소하기 위해 국토교통부는 택시 감차보상사업 지침 및 시행계획을 마련해 시행하였다. 2013년 3년간 1690억원을 투입하여 전국적으로 1만 3000대를 감차하고자 하였다(김상화, 2013). 하지만 이러한 감차 사업은 계획대로 운영되고 있지 않아 감차가 제대로 진행되고 있지 않다. 가격 면에서도 한국의 택시는 선진국에 비해 1/2~1/3수준으로 저렴했다(강상욱 & 이민호, 2015).

택시 지대도 강하게 형성되어 있었다. 공급과잉으로 회사 택시 신규 면허는 사실상 중단되어 있었다. 정부가 택시를 일종의 고급 교통수단으로 간주하면서도 요금 조정을 버스 등 대중 교통에 준하는 절차와 방식으로 책정했다(이우승, 2006). 택시 부문 종사원은 25만 명으로 중요한 일자리 창출과 국가경제의 부가가치 창출 기여 수단으로 인식하고 있었다(강상욱, 2015). 택시 진입규제 장벽은 시장의 공급 증대를 막는 효과가 있었지만 택시 사업의 불황과 함께 유망한 신규사업자의 시장 진입을 가로막는다(박지홍, 2016). 따라서 면

[20] 국토교통부 택시 사업구역별 총량제 지침 2014.1.24

허의 양도 양수와 상속허용으로[21] 퇴출 장치가 부재하여 공급과잉을 유발하는 핵심적인 원인을 제공하고 있다. 다만 더 이상의 추가 면허가 발급되지 않아 택시 권리금이 수도권만 6조원정도 형성되어 있다고 추산되었다(안석현 & 원태영, 2015). 2014년 기준 대당 권리금은 6,500만 원에서 6,600만 원이며, 2015년 당시 7,000만 원에서 8,000만 원 이상일 것이라 추정되었다. 택시 면허의 권리금은 상가 권리금처럼 법적 보호를 받을 수 없다는 점이 취약했기에 시장 구분이 흐려져 시장에 다른 신규 경쟁자가 진입하는 것을 원하지 않는 강한 지대가 형성되어 있었다(김병오, 2018).

소비자 입장에서 서울 택시 서비스의 고질적인 문제는 지역적, 시간대별 수요에 공급이 반응하지 않는다는 점이었다(안기정, 2015). 심야 시간대와 도시철도 막차 역에 택시 수요가 쏠리고 있지만, 이 공급이 수요를 충족시켜주지 못하고 있다. 이는 개인택시가 법인택시보다 2배 이상 많지만, 개인택시는 주로 낮 시간 운행하고 있고, 심야 시간대는 전체의 약 12%만이 운행하고 있기 때문이다.

4.3 우버의 도입 및 배제의 간략한 과정

우버는 2009년 3월 미국 샌프란시스코에서 서비스를 시작한 뒤 한국에 진출한 2013년 7월까지 전 세계 35개국 도시에서 서비스하고 있었다. 2018년

[21] 여객자동차운수사업법 제14조 제3항 단서 및 제15조 제2항 단서의 일부 개정 2009년 11월 28일 이후.

8월 기준으로 전 세계 632여 개 도시에서 서비스를 하고 있다.[22] 우버는 차량 공유 플랫폼과 위치기반서비스를 바탕으로 서비스된다. 개인 신용카드 정보를 저장해 간편 결제 서비스를 제공하였다. 탑승할 개인의 위치와 도착 위치를 입력하면 주위의 우버 등록 기사가 이를 받고 승차 위치로 도착해 승객을 운송한다. 승객의 우버 앱에는 승차 위치까지의 도착 시간, 목적지까지의 도착 시간과 예상 비용, 우버 기사의 사진과 프로필까지 제공된다. 우버 서비스는 2018년 현재, 택시와 같이 저렴한 우버엑스, 고급 세단으로 운행하는 프리미엄 서비스인 우버블랙, 택시와 파트너를 맺는 카카오택시와 유사한 우버택시, 합승 서비스인 우버풀 등이 있다. 이외에도 지역별로 세분화된 서비스를 제공하고 있다.

한국에서는 2013년 6월 우버블랙의 최초 서비스를 개시하였으며, 2014년 8월 우버엑스의 시범 서비스를 시작하였다(박영준 & 김민순, 2013; 정진욱, 2014). 한국의 국토부와 서울시는 우버블랙과 우버엑스를 불법이라 규정하고 여러 행정조치를 취하였다(심화영, 2014). 그리고 서울시의회는 우버를 단속하기 위한 근거 조례를 마련했고, 국회는 우버의 운행을 불법화하는 조치를 입법하였다(박나영, 2015a; 이미영, 2015a). 이 결과 우버엑스는 서비스를 중단하였고, 우버블랙만 합법화되어 정식 운행을 시작했다(임지선, 2015).

---

[22] 우버 글로벌 홈페이지(https://www.uber.com 검색일: 2018년 8월 24일)

[표 9] 우버 사례의 진행 경과

일시		세부 내용
2013	6월	우버 한국어 시범 서비스 시작
	8월 19일	국토부 우버 서비스 현행법 위반 소지 판단
	8월 1일	우버블랙 공식 서비스 시작
	9월	우버, 카드 사 결제 중단 위기
	9월 6일	서울시 여객자동차운수사업법 위반 혐의로 우버 고발
2014	4월	서울시, 우버 운전기사 벌금 100만 원 부과
	7월	검찰, 우버 코리아 기소 중지
	7월	서울시 행정조치로 제재 시도, 고급 택시 도입 고려
	8월	우버 엑스 시범 서비스 시작
	9월	서울시 우버 사업자 말소 추진
	10월	우버코리아 우버 택시 서비스, 정부 합법이라 판단
	10월	이노근, 김성태, 한정애, 이찬열 의원 우버 규제 방안 발의
	10월	서울시의회 '우파라치' 포상급 지급 조례 발의
	12월	우버엑스 유료화
	12월	검찰 우버 등 불구속 기소
	12월	우버, 서울시에 우버 합법화 요구 공식 서한 발송
2015	1월 1일	서울시, '우파라치' 제도 시행
	1월 5일	우버, 우파라치 기사 벌금 대납 추진
	2월 12일	서울시 우버블랙 수용 의사
	2월 26일	우버엑스 무료 전환
	3월 6일	우버엑스 서비스 중단
	3월 8일	우버블랙 방송통신위원회 사업자 신고
	3월 10일	우버엑스 영업금지법 국회 국토위 법안소위 통과
	3월 17일	경찰 우버 코리아 등 조사
	5월 29일	우버엑스 영업금지법 국회 본회의 통과
	9월	국토부 고급 호출 택시 서비스 합법화 시행령 개정
	11월	우버블랙 합법적으로 공식 서비스 개시

자료: 언론 보도 종합

5. 한국 지역단거리유상여객 거버넌스의 동적 변화

5.1 지역단거리유상여객 서비스 관련 공식적 거버넌스

5.1.1 행동

차량공유플랫폼의 도입으로 인해 새로운 이해관계자가 행동 차원에 나타났다. 기존에 주된 이해관계자들은 법인택시회사, 개인택시 운전자, 법인택시 운전자와 이들의 행동을 일상적으로 감시하고 처벌하는 경찰, 또 이 서비스의 소비자들이었다.

차량공유플랫폼 도입 이후에는 세 가지 형태의 서비스를 우버가 출시하였다. 이 각 형태의 플랫폼과 플랫폼을 통해 운전하는 운전자들이 행동 차원에 참여했다. 첫째 렌터카 30대를 대여하여 운전자 60여 명을 고용한 고급콜택시 서비스인 우버블랙이었다(이동인, 2013). 둘째 우버엑스로 차량공유 플랫폼이었다(정진욱, 2014). 실제로는 무료로 시범운행만을 하였다. 마지막은 우버택시로 카카오택시와 유사한 택시 연결 플랫폼이었다(매일경제, 2014).

이에 서울시는 우버엑스 운전자에게 벌금을 부과하였고, 경찰은 관계 법령에 따라 수사하고 단속하려고 하였다(민상식, 2013; 심화영, 2014). 소비자는 이 서비스를 이용하며 행동차원에 참여했다. 그렇지만 행정력에 의한 우버엑스 단속이 쉽지 않자 서울시는 우파라치 제도를 도입하여 시민들이 우버 운행을 감시하고 신고한 뒤 포상금을 지급하는 제도를 도입했다(박나영, 2015a). 이에 따라 감시자 역할을 하는 시민 또한 주된 행위자가 되었다.

5.1.2 집합선택

집합선택 차원에서 택시는 주무부처와 지방자치단체가 직접적 관리 주체다. 서울시의 경우 직접 권한 행위에 해당하는 집행선택의 규칙 제정은 서울시의회의 소관이다(행정안전부, 2019). 서울시의회는 여객자동차운수사업법을 지역 여건에 맞게 시행하기 위한 자치법규를 마련한다.[23]

협치 권한을 담당하는 서울시는 위의 규칙은 물론 조직 구성에 대한 법률을 기반으로 도시교통실 아래 택시물류과, 택시정책팀, 택시면허팀, 택시서비스팀, 택시정보분석팀의 하부 조직 등이 택시를 관리한다.[24]

지방정부의 택시 정책 운영은 중앙정부부처인 국토교통부에서 관리감독을 한다.[25] 국토교통부의 교통물류실 종합교통정책관 산하 도시광역교통과에서 택시운행정보관리시스템 구축운영지원, 유가보조금 지원, 천연가스 택시개조 지원 등, 택시정책, 택시부가가치세 등의 지원 업무를 수행한다. 국토교통부는 여객자동차 운수사업법과 택시운송사업법의 발전에 관한 법률의 대통령령(시행령)과 총리령·부령(시행규칙)의 제정의 실무를 담당하고 있다.

심의/자문을 네트워크화하여 외부의 참여를 수용하는 것도 공식적으로 제도

---

[23] 서울시의회는 서울특별시 여객자동차운수사업의 자치법규로 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례, 서울특별시 택시기본 조례, 여객자동차운수사업법 위반행위 신고포상금 지급 조례, 서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례, 서울특별시 운수종사자 연수기관 지정 및 한정면허 등에 관한 조례로 지역에서의 지역단거리유상여객사업의 몇몇 집합선택 규칙을 정한다.

[24] 서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙 제13조(도시교통실에 두는 과) [서울특별시규칙 제4334호, 2020. 4. 1., 일부개정].

[25] 국토교통부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제11조(교통물류실) [국토교통부령 제85호, 2014. 4. 1., 일부개정].

화되어 있다. 택시기본조례 제12조는 서울시장이 택시정책위원회를 두어 택시 정책에 대한 자문을 받도록 하였다. 택시 자문 내용은 구체적으로 ① 종합계획의 수립과 시행에 관한 사항, ② 택시요금 조정 및 요금체계 개선에 관한 사항, ③ 택시 경영 합리화 및 운수종사자 복지증진 정책에 관한 사항, ④ 새로운 택시정책 도입 시행, 서비스 개선에 관한 사항, ⑤ 기타 택시분야 주요 정책에 관한 사항을 결정한다. 이 위원회를 구성하는 요건은 택시관련 학계, 전문가, 시민단체, 관련기관 대표 등 택시정책에 대해 전문성이 있는 자로 규정했다. 그리고 시의원 2명과 교통업무 소관 본부장과 국장도 포함된다. 임기는 2년으로 하였다. 이 택시정책위원회는 서울특별시 택시기본조례에 따라 2012년 최초로 운영되기 시작하였다.

이외에도 지역에서 택시운송사업발전 기본계획에 따라 지방의 택시 정책을 시행하기 위해서는 주민 및 관계 전문가의 의견을 청취하도록 되어있으며, 시행령을 만들 때는 국가통합교통체계효율화법 제110조에 따라 지방교통위원회의 심의를 거쳐야 한다. 지방교통위원회는 국가통합교통체계효율화법 제110조 및 동법 시행령 제113조 제4항, 서울특별시 교통위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례에 따라 구성되는데, 택시 정책만을 다루지는 않는다.

이 규정과 달리 집합 선택 과정은 공식 제도와 조금 달랐다. 국토교통부와 서울시가 주도적으로 집합 선택 과정을 이끌었고, 공식적 네트워크는 제대로 기능하지 않았다. 새로운 시장 참여자들과 기존의 이해관계자들은 비공식적 네트워크를 이용하여 의견을 개진할 수밖에 없었다. 그리고 집합선택 차원에서 문제를 해소할 수 없었기에 헌법선택 차원에서 이 문제가 다시 다뤄졌다.

우버는 우버블랙과 우버엑스, 우버택시를 연이어 출시하였다. 국토부와 서울시는 우버블랙과 우버엑스의 운행을 불법으로 해석하여 감시하고 처벌하려고 했다. 서울시의 우버블랙 고발을 접수한 검찰은 기소여부를 검토했지만, 법적 근거가 부족하고(한세희, 2013), 검찰의 관할권인 한국 내에 우버의 대표자가 없었기 때문에 기소를 중지하였다(최진성, 2014). 우버엑스는 현행법 위반이었지만, 우버코리아가 우버엑스를 무상으로 운행하면서 불법요소를 피하여 처벌을 피했다(편집부, 2014).

우버블랙과 우버엑스를 바로 형사적으로 규제할 수 없었던 이유는 여객자동차운수사업법이 온라인 애플리케이션을 통한 중개와, 무상 운송을 규제할 수 없었기 때문이다. 우버블랙은 여객자동차운수사업법 제34조에 따라 임차한 차로 다시 유상으로 운송하는 것을 금지하는 법의 위반 소지가 있었다.[26] 우버엑스는 여객자동차운수사업법 제81조에 따라 자가용자동차의 유상운송 금지에 해당하였다.[27] 하지만 우버는 자신들이 제공하는 애플리케이션의 역할이 운전자와 승객 사이를 중개해주고 알선하는 것이라며, 자동차대여사업자나 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자가 아닌 방송통신사업자에 지나지 않는다고 주장하였다(한세희, 2013). 따라서 우버블랙 운행에 있어 우버는 중개사업자이기 때문에 여객자동차운수사업법 제34조에 따라 처벌할 수가 없었다. 대신 우버블랙 운전자만 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한

[26] 구 여객운수사업법(2015. 6. 22. 법률 제13376호로 일부개정되기 전의 것) 제34조.
[27] 구 여객운수사업법(2015. 6. 22. 법률 제13376호로 일부개정되기 전의 것) 제81조.

자로 여겨 처벌하였다(최진성, 2014). 우버엑스 또한 앞서 말한 바와 같이 무상으로 시범운행을 했기 때문에 처벌 근거가 존재하지 않았다 (김학재, 2014). 또 우버엑스 운행을 단속하기가 현실적으로 어려웠기 때문에 우파라치 제도를 도입하려고 했지만, 신고 단속의 법적 근거 또한 없었기 때문에 이를 바로 시행하지 못하였다(이인묵 & 송원형, 2014).

서울시는 법적 처벌이 어려워지자 행정조치로 우버코리아를 제재했다(심화영, 2014; 유명식, 2014). 서울시는 우버코리아에 집합 선택 차원에서 규제 집행으로 서울시에 등록된 우버코리아의 법인 해산 혹은 사업자 등록 말소, 애플리케이션 차단, 그리고 한국소비자원에 소비자 권익 침해여부 조사 등을 추진했다(강경민 & 박병종, 2014). 서울시의 법인 해산 조치의 법적 근거를 찾기 어려웠으며, 애플리케이션 차단도 주무 기관인 방송통신위원회가 명백한 실정법 위반이라 판단하기 어렵다는 이유로 이를 보류했다(매일경제, 2014).

우버도 집합선택 차원에서 돌파구를 찾기 위해 노력했다. 이들은 신고포상제 조례안이 한미자유무역협정에 위배되는 것이라 주장했다(최동현, 2014). 그리고 이들은 서울시장에게 우버 포상금 지급 조례 시행에 대한 우려를 표하며 합법적으로 운행할 수 있도록 법 개정 검토를 요구하는 공식 서한을 보냈다(이정현, 2014). 이어 2015년 2월 우버의 정책과 전략을 총괄하는 데이비드 플루프 수석부사장이 내한하여 우버 기사 정부 등록제를 제안했다(장성호, 2015). 기사가 일정 수준 이상의 교육을 받아야 하고, 엄격한 안전 기준이 적용하여 기사를 정부에 등록한 뒤 운행하도록 하겠다는 제안이었다. 하지만 우버의 납세 문제, 기존 택시업계와의 문제 등에 대해서는 구체적인 답변을

하지 않았다. 이에 서울시와 국토부는 우버의 등록제 요구를 즉각적으로 일축하였다(박나영, 2015b).

이 기간 중 거버넌스 네트워크가 제대로 작동했다고 보기 어려웠다. 연구대상이 되는 기간 중 서울시 택시정책위원회는 2013년 9월 23일 단 1회만 개최되었다(택시물류과, 2013). 이때 우버블랙의 운행에 대한 논의는 없었다. 회의 참석 명단 안에 혁신기업의 입장을 반영할 만한 인사가 존재하지 않았다. 그리고 이후 조례제정과정에서도 이해관계자들의 심의/자문 역할을 맡은 서울시 택시정책위원회는 개최되지 않았다. 지방교통위원회는 2015년 3월 한 차례 열렸으나, 이 회의 안건에 우버 혹은 우파라치 관련된 조례 개정 내용이 심의되었다는 기록은 찾을 수 없었다(교통물류과, 2015).

서울시는 집합선택과 헌법선택을 구분하여 대처하였다. 서울시는 집합선택 차원에서 무면허 택시운송사업자를 신고하면 지방자치단체가 포상금을 줄 수 있는 조례를 마련하였다.[28] 그리고 헌법 선택 차원에서 국토부와 서울시가 자신들의 원하는 방향대로 우버의 영업행위를 규제하기 위해서는 여객운수사업법의 유상운송행위 조항을 개정해야 했다. 하지만 이는 서울시와 국토부, 서울시의회 차원에서 수행할 수 없었다. 따라서 헌법 차원인 국회에서 여객자동차 운수사업법을 개정해야 했다.

---

[28] 서울특별시 여객자동차운수사업법 위반행위 신고포상금 지급 조례(2015.1.2.) 제2조 제11호, 제3조 제10호, 10란(2015.1.2. 서울특별시조례 제5819호로 개정된 것).

5.1.3 헌법선택 차원

헌법선택 차원의 직접통치 권한은 입법을 책임진 국회의원이다. 실제 국회 상임위인 국토교통위원회에서 여객자동차 운수 사업 법안 개정을 다룰 권한이 있다. 이후 본 회의에서 이를 통과시킨다. 의원이 관련 법 개정안을 발의할 때 국토교통부 혹은 서울시와 협의한다. 행정부에는 의회의 견제를 받지 않고 관련 산업을 독자적으로 규제할 수 있는 권리가 제한적으로 보장되어 있다. 행정부서가 헌법선택 차원에서 의결권을 가지지는 않았지만, 실질적으로 직접 권한에 개입할 여지가 많다. 시행령과 시행규칙은 의회를 거치지 않고 국무회의의 인가만으로 법령을 만들 수 있기 때문이다.

택시산업 발전계획에 심의/자문을 위한 제도적 거버넌스도 구축되어 있다. 국토교통부 장관은 택시운송사업을 육성·지원하기 위해 5년에 한 번씩 택시운송사업발전계획을 수립해야 한다. 이때 발전계획 입안에 있어 관계 중앙행정기관의 장 및 시도지사 의견만을 청취하도록 정의되어 있다. 그리고 이외에 정책 심의 기능을 위해 2015년 1월에는 국토부 자문기구인 택시정책심의위원회를 발족시켰다(김수현, 2019).

집합선택에서 해소되지 못한 문제는 헌법선택 차원에서 해소되었다. 결과적으로 문제는 헌법 선택 차원에서 해소되었다. 헌법 선택 차원에서 우버의 도입 여부를 결정하는 이유는 우버블랙과 우버엑스는 이때까지 법적으로 규제 근거가 확실하지 않았기 때문이다. 2014년 10월 13일 국회 국토교통위원회 소속 이노근 새누리당 의원은 우버 영업을 법적으로 규제하는 내용을 담은

‘여객자동차 운수사업법 개정안’을 대표 발의했다.[29] 당시 법제상으로는 자가용 등으로 돈을 받고 승객을 태울 경우 2년 이하의 징역 또는 2000만 원 이하의 벌금을 부과하는 처벌 조항이 있었지만, 우버와 같이 이를 중개하는 행위를 금지할 근거는 없었다. 이에 따라 발의한 개정안에서는 애플리케이션 등 정보통신망을 이용해 유상 운송을 알선하거나 조정한 자 역시 2년 이하의 징역 또는 2000만 원 이하 벌금으로 처벌하는 내용이 포함되어 있었다. 또 단속을 쉽게 하기 위하여 위와 같은 행위를 수행하는 차량을 신고하거나 고발한 자에게 포상금을 지급하는 등 단속의 실효성을 강화하는 내용도 포함되었다.

곧이어 2014년 10월 28일 국회 국토교통위원회 여당 간사인 김성태 의원도 우버를 규제하는 여객자동차 운수 사업법 개정안을 대표 발의했다.[30] 앞서 발의한 이노근 의원의 개정안과 거의 비슷한 내용이 담겼지만, 김성태 의원의 안은 정보통신망 외까지 금지 범위를 넓혔다. 이외에도 새정치민주연합 한정애 의원과 이찬열 의원이 비슷한 안을 발의하였다.[31] 이들 법안은 모두 국토교통부와 서울시, 택시조합과 조율을 마치고 발의되었다. 그 내용이 모두 유사하여 모두 병합되어 처리될 예정이었고, 상임위까지 무난히 처리가 될 것이라고 예상되었다(이학재, 2014).

---

[29] 이노근 의원 등 11인 발의, “여객자동차 운수사업법 일부개정법률안”, 1912034, (2014. 10. 13.) [대안반영].
[30] 김성태 의원 등 11인 발의, “여객자동차 운수사업법 일부개정법률안”, 1912152, (2014. 10. 28.) [대안반영].
[31] 한정애 의원 등 11인 발의, “여객자동차 운수사업법 일부개정법률안”, 1912137, (2014. 10. 27.) [대안반영]; 이찬열 의원 등 11인 발의, “여객자동차 운수사업법 일부개정법률안”, 1911027, (2014. 10. 28.) [대안반영].

여객자동차운수사업법 개정안이 2015년 3월 10일 국토위 법안소위를 통과했고(이미영, 2015b), 위의 네 발의안을 병합한 대안이 5월 29일 본회의를 최종 통과하였다.[32] 이 법안에는 앞서 말한 것과 같이 유상운송 알선 행위를 금지하고 이를 위반했을 때 처벌한다는 내용이 담겼다. 처벌 조항은 징역 2년 또는 벌금 2000만 원이며, 무면허 택시운송사업자를 신고하면 지방자치단체가 포상금을 줄 수 있다는 법적 근거도 마련되었다. 서울시의 포상금 조례를 법적으로 뒷받침하였다(이미영, 2015a).

국토부는 이와 별도로 2015년 9월 입법 과정 없이 시행령을 개정하여 우버블랙을 허용했다.[33] 일반적으로 택시에 적용되던 유상운송 알선과 같은 진입 규제와 가격 규제, 차량 표시 규제 등을 고급 택시에 한하여 예외 조항으로 만들었다. 그리고 기존 3,000cc였던 고급택시 기준을 2,800cc로 하향하여 준대형차로 운행이 가능하도록 조정했다. 2017년 운전자 자격 증명 게시와 지역제한도 시행령과 시행규칙을 차례로 개정하여 운전자 자격 증명을 전자적 매체를 통해 온라인에 게시할 수 있도록 하였으며, 영업 구역도 서울과 경기도 모두 운행 가능하도록 보장하였다(김동규, 2017).

거버넌스 네트워크의 일부인 국토부의 입법 과정을 심의/자문하는 2015년 1월 택시정책심의위원회가 발족했지만 법 개정을 두고 위원회가 운영되지 않았다. 이 심의위원회는 2016년 1월 위원을 위촉하고 2016년 11월 택시운송

---

[32] 국토교통위원장 발의, “여객자동차 운수사업법 일부개정법률안(대안)”, 1915051, (2015. 5. 6.) [원안가결].
[33] 서울특별시 여객자동차운수사업법 시행령(2015.9.15.) 제7조(2015.9.15. 대통령령 제26528호로 개정된 것).

사업 발전 기본계획안 심의를 위해 처음 열렸을 뿐 이후 개최되지 않았다(김수현, 2019).

우버는 입법 과정에서도 공개서한을 박원순 시장에 보낸 것을 제외하고는 별다른 대응을 하지 않았다. 이에 따라 서울시가 이미 고려하고 있던 부분적 요금 자율화와 심야 택시 등 특화된 사업 영역을 우버의 차량 공유 모델로 부분적으로나마 사업화 할 기회를 잃었다. 이와 달리 기존 사업자였던 택시법인과 개인택시 연합들은 적극적으로 생존권 등을 강조하며 영향력을 행사했다(백상경 & 원요환, 2014; 장성호, 2015). 서울시 등에 여러 차례 진정과 고발을 거듭하였으며, 택시 기사들이 집단행동을 하며 우버 퇴출을 요구하였다.

5.2 한국의 공공 거버넌스는 혁신과 소비자 친화적인가?

지역단거리유상여객 서비스의 거버넌스는 다른 한국의 공공 거버넌스에 대한 연구(송성화 & 전영한, 2012)의 지적처럼 형식적 네트워크가 존재하거나 갖춰지고 있다. 공식적으로는 정치인과 전문관료가 직접권한을 행사하거나 협치를 하고, 업계와 시민사회를 대표하도록 임명된 위원들이 정책심의를 하거나, 정책 과정에 조언을 하도록 되어있다. 택시운송사업의 발전에 관한 법률 제6조에 따라 택시운송사업발전계획의 시행령 입안에 지방교통위원회가 심의해야 하며 서울시의 택시 정책 자문을 위해 택시정책위원회, 국토부의 택시 정책 심의를 위해 택시정책심의위원회가 운영되고 있다. 정책을 심의하고 정책집행에 자문 활동하는 조직이 존재하고, 이 조직이 활동하는 내용도 모두 공개하도록 되어 있다.

그렇지만 거버넌스 네트워크의 공식적 활동은 사실상 유명무실한 상황이다. 서울시 택시정책위원회와 국토부 택시정책심의위원회는 모두 2년에 한 번씩 임명되지만 구체적으로 권한이 명시되어 있지는 않다. 논의사항이 정해져 있지만, 이들의 심의 과정을 반드시 거쳐야 하는 것이 아니다. 택시정책위원회는 2012년 처음 발족된 뒤 2번의 회의를 하였다. 그리고 국토부 택시정책심의위원회는 2015년 처음 발족된 뒤 한 차례 회의를 하였다. 우버가 운행을 시작했던 2013년 8월 이후였던 2013년 9월 서울시 택시정책위원회 회의 내용에서는 우버블랙이나 우버엑스 서비스와 같은 차량공유플랫폼 대책이 언급된 기록이 없다.

이러한 참여의 위원들이 선발되는 방식도 투명하지 않았다. 기존의 연구에서 이들은 이해관계자 배치와 전문이해관계자 배치의 형식으로 선발된다(Fung, 2006). 이 사례에서는 임의모집이나 선택적으로 모집하지 않고, 이해관계자를 대표하거나, 전문적 능력을 바탕으로 선발된다. 그러나 택시 정책에 대해 전문성이 있는 자로만 규정되어 있고, 실제 이들이 선발 및 임명 경로 규정은 존재하지 않는다. 이들은 전문성에 기반해 전문관료들이 선발하여 서울시장이 임명한다. 하지만 위원 선발에 있어 여러 계층이나 이해관계자들의 대표성이 반영되어 있지 않으며, 소수 집단의 이해도 반영되어 있지 않다.

따라서 거버넌스 네트워크의 참여 단계 중 직접 권한과 협치 과정에는 서울시와 시의회의 선출직 공무원과 관료만이 개입할 수 있었다. 심의/자문 역할을 맡은 택시정책위원회에 택시 정책과 관련된 교수 등의 전문가가 포함되어 있고, 택시업계의 인물도 발언을 할 수 있지만, 실제 집합선택의 과정에서 자

문 기능을 제대로 수행하지 못하였다(택시물류과, 2013).

우버코리아와 카카오택시 등 새롭게 시장에 진입하려는 기업들은 공식적으로는 협치 단계는 물론 심의/자문에 참여할 수 없었다. 이 같은 문제는 해당 기업들이 스스로 시장의 이해당사자임을 주장하여 심의 단계에서 참여의 필요성을 제기할 수 있는 개입 제도(Intervene)로 해결할 수 있다. 미국, 영국, 캐나다에서는 공공 이익을 결정하는 행정 소송(Public Interest Litigation)에서 제3자가 자신들이 이해당사자임을 주장하며 소송에 참여할 수 있는 개입(Public Interest Intervene) 제도를 운영하고 있다(JUSTICE, 2016). 이 제도에서는 소송에 있어 제3자가 자신이 이해당사자임 주장하거나, 우호적인 대변자 역할(An Amicus Curiae) 혹은 공공의 이익을 위해 개입할 수 있도록 명시하고 있다. 미국에서는 공공재위원회에서 가격 결정 등 규제 정책 결정을 할 때 개입 제도를 활용하도록 명시하고 있다(McGrew, 2009). 지역단거리유상여객 서비스의 규제 결정에 있어, 메릴랜드 공공서비스위원회가 우버의 관할권을 결정하는 심리에서도 이 개입 제도로 택시 회사들이 개입하여 심리에 참여해 거버넌스 네트워크의 일부가 되었다(Chason, 2013c). 하지만 한국의 지역단거리유상여객 서비스의 규제 결정에 있어 공식적 거버넌스에 새로운 시장참여자들이 개입을 할 수 있는 방법이 없었기에 이해관계자들은 비공식적 방법을 통해 협치를 이용했다. 우버는 언론을 통해서 자신들의 의견을 전달하려 했다. 그리고 택시업계는 기존에 구축했던 행정부와의 비공식적 네트워크를 활용했으며, 집단시위를 통해 자신들의 의견을 전하려 하였다.

지역단거리유상여객 서비스의 소비자들도 자신들의 의견을 개진할 기회를 갖지 못하였다. 지역 정부와 소비자가 언제나 같은 이해를 갖지는 않는다. 공공재를 소비하는 지역민들과 공공재를 규제하거나 공급하는 정부는 대립되는 이해관계를 지닐 수 있기 때문이다(Goodman, 1978). 또 이 과정에서 규제 과정의 절차적 법적 어려움과 지나친 전문가주의로 인하여 소비자가 직접 개입하여 의견을 개진하기 어려울 수도 있다. 따라서 다양한 소비자의 입장을 대변하는 절차의 필요성이 발생한다. 미국의 소비자 대변인(Consumer Advocate)이 이러한 필요에 부응하는 대표적인 사례다. 소비자 대변인실은 규제 정책의 행정 절차에 소비자를 대변해 참여하는데, 소비자 대변인실이 있는 주의 공공위원회에서는 소비자들이 더 적은 전력 요금을 냈으며, 더 적은 공공주거비를 냈다(Fremeth et al., 2014).

비공식 네트워크의 활용은 투명성의 문제를 초래했다. 한국을 비롯한 동아시아 국가에서 비공식 네트워크는 공식적 경제주체들을 연결하고 공식적 제도를 원활하게 작동하게 하는 긍정적인 면이 있다는 평가를 받았다(Johnson, 1998). 그렇지만 반대로 비공식 지대추구로 개혁을 지연시키는 기득권의 연합 혹은 연고자본주의라는 비판도 존재했다(Krugman, 1998). 공공재 분야로 영역을 좁힐 경우 기술 변화로 인해 신규사업자가 새로운 산업에 진출할 때는 기존 기업과 규제기관이 각자의 지대를 추구해 부정적 결과를 가져온 사례가 있다(정인숙, 2009). 비공식 네트워크에서는 네트워크에서 배제된 이해관계자들과 소비자들, 그리고 기타 시민들은, 논의 과정을 투명하게 알 수가 없다(Czada, 2015). 우버의 도입 과정 중 집합선택 및 헌법선택 차원에서 회의의

참여자, 회의 내용은 물론 회의 개최 자체가 공개되어 있지 않았다.

그리고 개방성 논의와 별개로 한국의 지역단거리유상여객 거버넌스는 집합선택 단계가 임의적이고 실질적 결정권한이 없다는 것을 확인할 수 있었다. 집합선택 단계에서 개별 선택들은 국토부와 시 관료들의 의지를 많이 따른다. 하지만 집합선택 단계에서 새로운 시장 참여자들을 논의 과정에 참여시킬 근거와 권한이 없었다. 규제 순응이 발생하지 않기 때문에 이 문제는 상위 차원으로 이전된다. 헌법선택 차원에서 국회의원들이 주도하여 의견을 수렴하여 국토부와 협의하여 입법한다. 사회적 쟁점이 되는 경우 원내 정당 사이에 첨예한 입장 차이를 보이며 입법교착이 발생할 수도 있으며, 우버나 택시 회사와 같이 직접 이해관계를 가진 행위자들보다는 의원 집단의 이해관계에 따라 입법교착이 발생할 여지가 있다(Lowi, 1964; 1972). 각 이해관계자 집단은 세력을 과시하거나 여론전을 벌이기 때문에 일부 집단의 의견이 과잉대표되거나, 집단적 대표를 갖지 못하는 소비자들의 의견은 배제될 가능성이 높아진다.

한국은 네트워크 거버넌스를 가진 영미권 국가들과 비교해 새로운 참여자에 대한 개방성이 부족하며, 공식적인 참여 기회를 주지 않고 있다. 그리고 이를 이용하는 소비자와 상대적으로 새로운 디지털 기기 활용에서 배제 받기 쉬운 소수자들의 참여가 보장되지 않았다. 그렇지만 국가적 차원에서 산업 혁신을 위해 공유경제와 모빌리티 서비스 수용을 장려했던 중국이나 싱가포르와는 다른 입장을 취했다(Li & Zhang, 2018; Li & Ma, 2019). 한국은 독임제 행정부처에서 규제를 담당하는 독일이나 프랑스와 대응이 유사하였다(DeMasi, 2016; Eskenazi, 2014). 독일은 우버의 운행은 금지하고, 마이택시와 우버택

시 등 택시 중개 어플리케이션만 허용하였다. 프랑스에서는 VTC와 같은 관광객을 상대하는 기사 딸린 렌터카 면허를 통해 우버가 편법 운행했지만, 차량 공유 서비스는 허용하지 않았다. VTC 서비스에 도심 주차 금지와 차고지 복귀, 예약 뒤 15분 뒤 운행 등으로 기존 택시와 시장 영역을 구분했다.

정리하자면 여객운수사업법과 이에 따른 시행령, 그리고 조례를 개정하는 과정에서 헌법선택과 집합선택의 직접권한과 협치 단계에 새로운 이해관계자가 공식적으로 참여할 수 있는 경로가 없었다. 또 변동되는 서비스 환경에 대해 소비자와 소수자의 대표들 또한 이 단계에 직접 참여할 수 없었다. 그리고 심의 자문 기관은 형식적으로 열렸으며, 규제기관의 비공식적 요청 혹은 인정으로만 심의/자문 단계에 참여할 수 있었다. 따라서 헌법선택과 집합선택에 대한 정치인과 규제기관의 접근성을 고려했을 때 한국의 모빌리티 거버넌스는 계층 거버넌스이다.

6. 포용적인 거버넌스를 위한 과제는?

한국의 지역단거리유상여객 서비스의 거버넌스는 다른 한국의 공공 거버넌스에 대한 연구의 지적처럼 형식적 네트워크가 존재하거나 갖춰져 있지만, 사실상 유명무실하였으며, 비공식적 네트워크에 의존하여 이해당사자의 의견을 수용하였다. 또 새로운 시장 참여자들은 공식적으로 협치 단계는 물론 심의/자문 과정에도 참여할 수 없었다. 이들이 시장의 이해당사자임을 주장하여 심의 단계에서 참여 필요성을 제기할 수 있는 당사자 개입 제도가 부재하기 때

문이다. 이에 따라 이해관계자들은 비공식적 방법을 통해 참여하였고, 이들은 비공식 네트워크의 활용하였기에, 거버넌스의 투명성 문제를 초래했다.

이 연구는 혁신이 지속되기 위해서는 적절한 거버넌스 형태가 필요하다는 것을 강조하였다. 사회적으로는 혁신이 발생할 때 이해관계의 변동이 발생하는데, 우버 도입에 따른 법 개정 이후의 모빌리티 거버넌스에서도 주요 이해관계자만이 논의 과정에서 참여하고 있다. 이 서비스를 이용하는 소비자의 대표자와 또 새로운 서비스의 도임에 따라 배제될 가능성이 있는 노인 혹은 장애인 같은 소수자 계층의 대표자가 참여하고 있지 못했다.

이에 따라 혁신 서비스 도입 이후 혁신의 지속가능한 형태로, 또 사회적 부작용이 최소화하는 형태로 유지되기 위해서는 적절한 법제도의 도입이 필요하다. 먼저 이때 변화되는 이해관계자들이 참여할 수 있는 경로를 제공해야 한다. 규제 시스템을 미국의 공공규제위원회와 같은 네트워크 형태로 바꾸는 것도 가능하며, 현재의 계층제 형태 안에서 제3자가 자신들이 이해당사자임을 주장하며 규제 결정 과정에 참여할 수 있는 개입(Public Interest Intervene) 제도의 도입으로도 가능하다. 이는 의사 결정 과정에서 배제된 새로운 혁신 기업 혹은 기존 기업들, 그리고 소비자와 소수자들이 정당한 이유가 있다면 참여하여 자신들의 이해를 주장할 수 있도록 돕는다. 따라서 편향된 규제 결정에 따라 기존 지대에 의해 혁신 기업이 배제되거나, 소비자의 효용이 저해될 가능성을 줄여준다. 둘째, 규제 결정 과정에서 소비자의 이해를 대변하는 소비자 대변인 제도 또한 필요하다. 공공 규제 과정에서 정부와 관료가 언제나 소비자를 대변하지는 않는다. 또 이 과정에서 규제 과정의 절차적 법적 어

려움과 지나친 전문가주의로 인하여 소비자가 직접 개입하여 의견을 개진하기 어려울 수도 있다. 따라서 공공 규제 과정에서 소비자들 대변하는 소비자 대변인 제도의 도입도 고려할 만하다. 마지막으로 공공 거버넌스에서 배제되기 쉬운 소수자들의 대표자들이 거버넌스 과정에 참여하여 발언할 수 있는 기회를 보장해야 한다. 예를 들어 메릴랜드 주의회에서는 법안을 심리하는 공청회에서 소수인종, 노인과 장애인 등 소수자 집단의 발언 쿼터를 보장하고 있다. 그리고 뉴욕 시의회에는 청소년 계관 시인(Youth Poet Laureate) 제도가 있는데, 청소년 연설 대회 우승자가 법안 심리에 참여하여 투표권은 없지만 발언권을 갖고 있다. 배제되기 쉬운 청소년 세대의 의견의 청취할 수 있는 통로를 가진 것이라 할 수 있다(New York City Campaign Finance Board, 2018).

본 연구를 통해 한국의 공공재 거버넌스의 실질적 형태 중 하나를 확인할 수 있다. 지역단거리유상여객 서비스가 모든 공공 거버넌스의 형태를 대표한다고 할 수는 없지만, 공공재 공급 결정 방식에 있어 주요한 형태 중 하나라 할 수 있다. 또 혁신에 있어 거버넌스의 개방성이 중요하다는 이론적 연구가 많았지만, 이를 실질적으로 확인한 연구라는 점에서 의의가 있다. 그리고 시장의 경계가 희미해지는 혁신이 발생할 때 한국 지역단거리유상여객 거버넌스 상에서 개방성 면에서 보완해야 하는 지점을 판별하였다.

물론 본 연구는 연구방법 상의 한계를 지니고 있다. 연구대상의 실질적 거버넌스의 한계로 문헌 분석 위주로 진행할 수밖에 없었다. 대부분의 의사결정이 계층 내부 혹은 비공식적 네트워크를 통해 결정됨에 따라 정책 결정 과정을 세밀하게 파악할 수 없었다. 또 연구 해석에 있어 주의할 점도 존재한다.

거버넌스의 개방성의 문제가 해결되었다고 해서 더 나은 거버넌스라 말할 수는 없으며, 거버넌스가 바뀐다고 해서 반드시 좋아진다고 말할 수는 없다는 점이다. 따라서 이는 별도의 연구로 해결할 필요가 있다.

제4장. 플랫폼 경제의 시대, 개발도상국은 어떤 모델을 따라야하는가? 퍼지셋 질적비교분석으로

1. 개발도상국은 플랫폼을 어떻게 수용해야 하는가?

새로운 혁신 기술이 나왔을 때 개발도상국의 정부는 서구사회나 발전국가의 유사한 사례로부터 어떤 교훈을 얻을 수 있을까? 개발도상국 국가에게 제시된 오래되고 전형적인 두 가지 레슨은 신자유주의 이념에서 출발한 신공공관리(NPM: New Public Management) 모델이나, 발전국가와 같은 동아시아 모델이다. 그런데 사회에 변화를 가져오는 새로운 혁신 기술들은 발전 여부와 상관없이 어떤 국가도 경험하지 못한 새로운 현상이다. 모든 국가가 혁신을 처음 경험할 때 개발도상국은 선진국에서 어떤 교훈을 이끌어 내야하는 걸까?

IMF, 세계은행과 같은 국제기구들은 NPM과 신자유주의의 교리에 따라 국가개입의 축소, 규제완화, 자유무역과 세계화에 기반한 정책세트를 개발도상국에게 강제하였다(Harris & Seid, 2000; Manning, 2001; Navarro, 2007; Polidano, 1999). 개발도상국들은 이러한 권고를 따라 정책을 시행하였다(Siddiqui, 2012). 국제기구들과 이의 옹호자들은 위의 정책 세트들이 적용되면 경제성장과 소득향상이 될 것이라고 주장했다(Cline, 2005; World Bank, 2002). 그렇지만 실제 이런 정책 세트가 도입된 뒤 개발도상국의 경제가 성장하고 소득이 증가하였다는 사례는 찾기 쉽지 않다. 대신 사회 서비스와 공

공재 공급의 부족 등으로 인하여 소득 불평등이 커졌다(Siddiqui, 2012).

이러한 신자유주의적 정책 세트의 대안으로 연구자들은 동아시아의 발전국가의 모델을 제시했다(Mkandawire, 2010; Olivier de Sardan, 2008; Ubhenin & Edeh, 2014; Wylde, 2018). 발전국가는 NPM 혹은 신자유주의적 접근과 다르게 국가가 경제정책에 강하게 개입하여 선도기관이 경제정책을 주도하고, 다른 이해관계에 우선하여 정책을 제시한다(Evans, 2012; Routley, 2014). 일본, 한국, 싱가포르, 대만이 발전국가적 성공사례로 제시된다(Castells, 1992). 그렇지만 몇몇 연구자들에 따르면 한국과 일본의 발전국가적 특성은 해체되었다(Minns, 2001). 그러나 여전히 중국과 싱가포르는 발전국가적인 면모를 유지하고 있으며, 신자유주의적 정책 세트의 대안으로 개발도상국에게 제시되고 있다(Pereira, 2008; Ubhenin & Edeh, 2014).

이처럼 많은 연구들이 개발도상국의 공공 부문의 재편이나, 민간에서의 경제성장 혹은 빈부의 격차 해소를 목표로 두 가지 교훈적 모델에 기반한 정책 세트를 제안하였다. 대개의 많은 연구는 과거의 성공 사례를 되짚어 보고 개발도상국에게 교훈을 제시하고 있다.

그렇지만 현재 전 세계적으로 공통적으로 새롭게 벌어지는 현상에서도 이러한 교훈들이 동일하게 적용될 수 있을까? 우리는 이 질문에 대한 답을 찾기 위해 최근 전 세계적으로 거의 모든 나라에서 받아들인 차량공유플랫폼 제도의 수용 과정을 비교하였다. 차량공유 플랫폼은 스마트폰 어플리케이션을 이용해 유휴 상태의 이동 수단을 연결해 주는 서비스이다. 이때 플랫폼은 공급자와 소비자를 연결시켜주며, 가격을 결정하고, 공급자와 소비자의 플랫폼 진

입을 결정한다. 공급자와 소비자는 플랫폼에서 서로를 평가하고, 이를 토대로 상대를 선택할 수 있다. 이때 도시의 교통을 담당하는 규제 기관이 차량공유 플랫폼의 수용을 결정한다(Cannon & Summers, 2014; Dempsey, 1996). 차량공유플랫폼의 경쟁 상대는 택시인데, 많은 나라에서 규제기관이 택시의 가격과 시장 진입을 규제했다. 이에 택시 규제기관이 플랫폼의 규제를 맡았다.

대중 교통의 공급을 맡은 행정적 차원에서 플랫폼의 도입은 각 사회 마다 다르게 작용했다. 서구사회에서는 대다수 도시에서 공공교통의 일부였던 택시 체계에 변화를 가져오는 새로운 시장진입자가 등장했기에, 서구의 공공 거버넌스는 이 수용 여부를 결정해야 했다. 중국, 싱가포르와 같이 여전히 발전국가적 면모를 간직한 나라는 차량공유 플랫폼을 포함한 공유경제 서비스 전반을 국가 성장의 동력으로 삼았다. 과연 개발도상국은 이 두 모델을 따랐을까?

본 연구는 이를 보이기 위해 두 가지를 연구 문제로 삼았다. 첫째 서구국가와 발전국가들의 모델은 새로운 혁신 기술을 받아들일 때 대표적인 모델과 같은 방식으로 받아들일까? 둘째 개발도상국은 새로운 혁신 기술을 받아들일 때 이 모델을 받아들일 수 있는 조건일까?

이 두 문제에 대한 대답을 얻기 위해 본 연구에서는 서구의 선진 국가, 동아시아의 발전국가, 개발도상국의 도시의 거버넌스가 차량공유 플랫폼을 수용하고 공공의 요구를 법제화시킨 구체적인 조건의 조합을 퍼지집합 질적비교분석(fsQCA: Fussy-Set Qualitative Comparative Analysis)으로 탐색한다. 이를 통해 본 연구는 차량공유 플랫폼 서비스가 지역의 조건의 조합에 따라 서구의 선진 국가들, 발전국가들, 개발도상국 각각에서 자신들의 처지에 따라

다양한 경로로 수용된다는 것을 보인다. 이를 통해 서구나 동아시아 모델이 단일하지 않으며, 혁신적 플랫폼의 도입에 있어 개발도상국이 더욱 적극적일 수 있다는 것을 보인다. 그럼에도 불구하고 우리는 각 경로마다 참고할 만한 교훈이 존재한다는 것을 확인하였다. 이러한 발견은 새로운 혁신 기술 도입 과정에서 선진국과 발전국가의 모델이 개발도상국에게 유용하지 않을 수 있다는 사례라는 점에서 의미가 있다.

.

2. 모빌리티 플랫폼의 수용 양상

2.1 서구 사례

서구 사회에서는 차량공유 플랫폼의 기술적 특성은 기존 모빌리티 규제 근거를 약화시켰다(Cramer & Krueger, 2016). 플랫폼은 자신이 원하는 대로 가격을 결정하고, 운전자와 차량의 진입을 결정하고자 했다(Rosenblat & Stark, 2016). 택시 회사와 택시 운전자들은 중첩된 사업영역으로 인해 강하게 반발했다. 소비자는 지대 추구 상태로 인해 발전이 없던 택시 서비스와 차별화된 서비스로 인해 반겨 플랫폼의 성장에 기여했다. 그러나 일부 소비자는 변동가격제로 인하여 급등하는 가격에 대해 불만을 표시하기도 하였다(NY Attorney General, 2014). 그리고 플랫폼 운전자들은 불안한 노동자 지위와 보장되지 않는 임금 등에 대해 걱정하였다(Blasio, 2015; Daugareilh et al., 2019). 차량공유 플랫폼 기업은 스스로를 운송회사가 아닌 공유경제 기업 혹

은 기술기반 회사로 분류하여 기존의 법과 규정에서 면제받으려 하였다(Cannon & Summers, 2014; Isaac & Davis, 2014).

서구에서 공공 거버넌스는 각기 다른 이해관계를 수용하고 조정하면서도, 도시 교통의 공공성을 지키고 도로의 혼잡 문제를 해결해야 했다(Hong & Lee, 2018; Hughes et al., 2014). 이에 따라 지역 공공 거버넌스는 진입 기업과 기존 기업의 이해관계를 조정하는 동시에, 기술혁신에 따른 소비자 효용 등을 고려하여 새로운 서비스의 수용 여부를 결정해야 했다(Cannon & Summers, 2014). 서구 공공 거버넌스는 플랫폼 수용 여부를 판단할 때 지역 내의 여러 조건을 고려할 수밖에 없었다. 먼저 지역 내의 택시 가격과 대중교통 공급 수준과 소비자의 요구와 수요를 고려한다(Hong & Lee, 2018). 메릴랜드에서도 새로운 교통 혁신을 수용하여 소비자들의 효용을 높이는 방법을 적극적으로 고려하였다(Hughes et al., 2014)..

2.2 발전국가 사례

동아시아의 발전국가적 산업 발전 전략을 취하는 국가에서는 차량공유 플랫폼의 산업적 가치를 높게 평가해 국가적 성장의 기회로 삼았다. 발전국가는 국가적 차원에서 산업정책을 통해 기업의 육성과 조정에 개입하여 국가의 경제성장을 추구한다(Amsden, 1992; Johnson, 1982). 경제성장을 기획하는 선도기관이 배태된 자율성을 바탕으로 경제정책을 추진한다(Evans, 1995). 이 선도기관은 다른 이해로부터 자유로울 수 있기 때문에 이해의 갈등르로 인한

중대한 문제가 거버넌스에서 발생하지 않는다.

중국과 싱가포르에서는 정부가 차량공유플랫폼을 도입을 주도했는데, 이 과정에서 발전국가적 특성을 찾을 수 있다. 중국은 2016년 3월 정부업무공작보고에서 공유경제 발전을 주요 정책 기조로 제시한 뒤 공유경제를 적극적으로 육성하고자 하였다(Li & Ma, 2019; 국정훈, 2016). 중국에서 국가의 산업정책을 총괄하는 선도기관 역할을 하는 중국국가발전개혁위원회는 '공유경제 발전 지침'을 발표하였다. 외자기업인 우버가 중국기업보다 더 많은 규제로 인하여 경쟁력을 상실한 이후 중국의 디디추싱은 우버를 인수하여 90%가 넘는 차량공유플랫폼 시장을 차지하였다(Kirby, 2017). 또 싱가포르는 2014년 스마트네이션 프로그램을 시행해 국가 주도로 차량공유 플랫폼을 제도화하려고 하였다(Li, Taeihagh, & De Jong, 2018). 싱가포르 육상교통당국(Land Transport Authority)이 선도기관이 되어 차량공유플랫폼과 통근자, 택시운전자, 택시회사, 운전자의 의견을 모아 2016년 차량공유플랫폼 규제인 유상운송차량운전면허제도(PDVL: Private Driver's Vocation License) 입법하였다. 이 과정에서 싱가포르 정부는 국가 주도로 민간의 이해관계자들의 이해를 조정하였다.

2.3 개발도상국 사례

서구사회와 발전국가의 맥락과 달리, 개발도상국에서는 차량공유플랫폼은 비공식 부문 일자리의 정규화와 비공식 교통의 만연을 해결하는 역할을 했다. 개발도상국은 대체로 교통 기반시설과 대중교통 수단이 부족하여, 공공교통의 질과 양이 심각하게 부족하였다(IGC, 2018). 개발도상국에서는 도시화, 공공

영역의 축소, 노동 시장에 젊은 노동자들의 유입에 따라 비공식 부문 일자리가 형성되어 있다(Breman, 2010; WorldBank, 2012). 비공식 부문의 교통이 이러한 비공식 일자리를 많이 흡수하고 있었다(Odwokacen, 2015). 도로 등 기반시설이 부족하고, 도로가 잘 정비되어 있지 않아 언제나 위험하였으며, 비공식 일자리가 갖는 특징인 불안정한 지위로 인하여 사고 발생시 리스크를 짊어지고 있었다(Doherty, 2017).

이런 상황에서 차량공유플랫폼은 비정규 교통 부문을 정규화하여 실업자에게 일자리를 제공했으며, 정규직 일자리를 제공했다(Biyinzika, 2019; Fathurrahman, 2020; Malik & Wahaj, 2019; Yaraghi & Ravi, 2017). 정부는 플랫폼을 공식적으로 인정하여 비정규 일자리를 정규화하고, 새로운 일자리를 창출하고, 정규화한 일자리에 과세를 하여, 세원을 투명하게 증가시켰다(Agrawal, 2018). 그리고 과거 여성의 활동이 제한되었던 일부 지역에서는 여성의 일자리가 늘었으며, 여성의 이동성이 향상되었다(Malik & Wahaj, 2019; Yaraghi & Ravi, 2017).

이때 개발도상국의 정부는 플랫폼 기업의 영업권을 보장하고 이를 규제하는 방식으로 차량공유 플랫폼을 법적으로 인정하였다(Abaya, 2015; A. Shah & Kalra, 2019). 이는 부족한 규제집행력 때문이었다. 정부가 비공식 교통을 규제하기 위해서는 충분한 집행 능력이 필요했다(IGC, 2018). 규제기관이 제시한 규제를 모니터링하고 처벌하지 못하면 법의 지배 원칙을 약화시킬 수 있어 충분한 제도적, 재정 지원 없이 비공식 부문을 규제하기도 어려웠다(Doherty, 2017; Rothenberg et al., 2016).

플랫폼에 의해 정부가 규제집행력 문제를 해결해야하는 지점이 시민 개개인에서 기업으로 이전되었다(Houeland, 2018). 차량공유플랫폼은 정부와의 가격 협상에서 우위를 가지며, 시장 점유율을 늘리려 했지만, 세금을 회피하고, 노동자의 권리를 약화시키는 선진국에서의 경우와 비슷한 문제가 발생하였다.

2.4 차량공유플랫폼 도입 조건

기존 연구에서 우리는 조건에 따라 각 국가가 다른 방식으로 차량공유플랫폼을 도입했음을 확인했다. 이 사례에서 우리는 각 규제기관이 각 국가 및 지역의 규제집행력, 혁신친화도, 거버넌스의 형태, 택시의 가격, 대중교통의 질의 조건의 조합에 따라 차량 공유 플랫폼을 진흥하거나, 억제하는 상황을 마주했다고 잠정적인 결론을 내렸다. 이때 규제기관들은 이러한 상황의 조합에 의존하여 자신들의 선택을 하게 되었다. 따라서 우리는 다음의 다섯 가지 조건의 조합으로 각 정부가 차량공유 도입 경로를 설명할 것이다. 우리는 다섯 가지 조건을 다음과 같이 자세히 설명하고, 차량공유를 관리하기 위한 정부의 선택과 연관 지어 이들 사이의 관계를 설명한다.

2.4.1 정부의 혁신지향성

관련 산업을 육성하기 위한 혁신을 도입하려는 정부의 의지도 중요한 조건이다. 발전국가는 국가주도로 경제 성장을 추구한다(Amsden, 1992; Johnson, 1982). 이런 정책적 방향 속에서 국가 또는 지역 정부가 관련 산업을 육성하기 위해 차량공유의 도입을 다른 조건보다 우선할 수 있다. 그리고 발전국가

의 이외의 사례에서도 차량공유플랫폼이 혁신적 기술을 활용하여 더 나은 운송 효율을 달성한 면도 있기 때문에 소비자 효용의 증가를 위해 다른 이해 관계 보다 우선하여 혁신을 우선할 수 있다(Cramer & Krueger, 2016). 이러한 사례를 바탕으로 정부의 혁신지향성도 새로운 산업, 즉 차량공유 플랫폼 도입에 있어 중요한 조건이라 판단하였다(Hughes et al., 2014).

2.4.2 택시 승차 가격

차량공유 플랫폼은 택시와 경쟁 관계이다. 차량공유 플랫폼 도입을 원하는 공공의 의견이 많기 위해서는 택시의 공급이 적고, 대신 수요는 많은 상황이어야 한다(Hong & Lee, 2018). 차량 공유 플랫폼으로 운행하기 원하는 운전자 입장에서도 택시 가격이 높으면 유류 차량을 이용해 운송 서비스를 공급할 유인이 많다(Li & Ma, 2019). 그리고 공유차량의 운송 요금이 택시 가격보다 낮거나, 비슷하더라도 더 나은 서비스를 제공한다면 차량 공유 운송 서비스의 경쟁력이 있다. 실제 우버는 가격에 따라 서비스와 차종을 차별화하여 고급 운송 수요와 저렴한 운송 수요를 모두를 만족하기 위해 노력했다 (Wirtz & Tang, 2016). 이에 따라 택시 가격이 높으면 차량 공유 서비스가 더 많이 수용되는 결정요인이라고 가정하였다.

2.4.3 대중교통의 질

차량공유 플랫폼은 대중교통과 보완 관계에 있기도 하지만, 최근 사례에서 보면 대체 관계에 더 가깝다(Fahnenschreiber et al., 2016; Hall et al., 2018).

과거 차량공유플랫폼이 대중교통이 커버하지 못하는 라스트마일을 보완할 것이라 예상한 분석이 있었다(Ohnemus & Perl, 2016). 그렇지만 실제 차량공유 플랫폼이 보편화된 지역을 보면 대체로 대중교통과 도시 내 교통 수요를 놓고 경쟁하는 관계이며, 버스나 트롤리 등은 유상운송서비스와 도로라는 한정된 공유자원을 공유한다(Clewlow & Mishra, 2017). 이에 따라 유상운송서비스의 증가는 대중교통의 수요를 위협하고, 동시에 도시 교통 혼잡을 유발할 수 있다. 따라서 대중교통의 질이 좋으면 도시 거버넌스가 차량공유서비스를 도시의 공공 거버넌스에서 허용할 유인이 상대적으로 줄어들 수밖에 없다(Baker & Diaz, 2018; Li & Ma, 2019). 차량 공유 도로를 점유하는 용량을 제한하려고 할 수 있기 때문이다.

2.4.4 정부 규제 집행력

규제가 안정적으로 신뢰성 있게 운용되기 위해서는 정부의 강한 행정력이 필수이다. 지역단거리유상여객 서비스도 마찬가지인데, 택시 면허 제도와 가격 규제를 집행하기 위해서는 중앙 정보 혹은 지방 정부가 행정력을 보유하고 있어야 한다(Li & Zhang, 2018; Tzur, 2019). 규제집행력이 높은 국가 혹은 지역에서는 잘 정비된 규제 체계와 감시 및 처벌을 바탕으로 택시가 안정적으로 운영되고 있다. 그렇지만 규제 집행력이 낮은 곳에서는 정부의 행정력과 감시 및 처벌의 미비로 인하여 택시를 비롯한 대중교통의 신뢰성을 상실하거나, 무자격 운송 혹은 대안 교통수단에 의해 운행되는 경우가 많다(Cervero & Golub, 2007). 그런데 차량공유 플랫폼은 운전자와 승객을 상호 평가하는

시스템을 기반으로 규제 집행력이 낮은 국가가 제공하지 못하는 규제 체제를 양면시장의 양쪽에 제공한다(Davidson & Infranca, 2016). 개발도상국에서 플랫폼 서비스 혁신은 정부의 택시 규제를 우회하여 도약(Leapfrogging)하는 것으로 설명할 수 있다(Benner, 2019).

2.4.5 모빌리티 거버넌스의 형태

마지막으로 거버넌스의 형태 그 자체를 혁신과 공공의 요구를 수용하는 하나의 조건으로 가정하였다. 계층, 시장, 네트워크 거버넌스가 지역 공동체와 시장의 정보를 습득하는 데 있어 구조적 차이가 있다(Klijn & Koppenjan, 2015; Meuleman, 2008). 네트워크 거버넌스는 지역의 맥락에 따라 상이하지만, 계층과 시장 거버넌스 보다 구조적으로 더 많은 정보를 체계적으로 받을 수 있다. 따라서 혁신과 공공의 요구에 대한 정보를 수용하는 데 있어 거버넌스의 형태가 어떤 역할을 하는지 확인하기 위하여, 이를 하나의 조건으로 삼았다. 그런데 계층과 시장은 정부 혹은 시장이라는 정보 습득의 주체만 다를 뿐 구조적으로 동일하다(Kim & Hwang, 2019). 완벽한 시장 거버넌스는 정부의 개입 없이 시장 원리에 따라 상호 규제되는 형태이다. 그렇지만 완벽한 시장 거버넌스는 존재할 수 없으며, 일정 부분 정부가 개입하고 있다. 만약 완벽한 시장 거버넌스가 존재한다면 기업 내부에서 플랫폼의 운영 원칙을 결정하는데, 이 결정 과정에 소비자와 생산자는 개입할 수 없다.

3. 플랫폼 수용 경로 판별을 위한 방법론

3.1 퍼지셋 질적비교분석

본 절에서는 퍼지셋 질적비교분석의 주요한 특징과 연구 절차 연구 방법 상의 한계를 설명한다. QCA에서는 여러 원인이 결합(Combinational Cause)하여 특정한 결과를 낳는 현상을 주목한다(Ragin, 1987, 2000). 이는 변수 중심 연구는 하나의 원인이 독립된 변수로서 결과 그 자체에 독립적인 영향력을 가질 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 질적비교분석은 변수 중심 연구에 있어서 비판적 태도를 취하며 그 한계를 극복하려는 시도이다. 아직 이 방법론은 상대적으로 발전 과정에 있으며, 부정적 비판도 존재한다(Collier, Brady, & Seawright, 2004; Lieberson, 2004). 하지만 혁신 과정에 있어 거버넌스 자체의 영향력을 판단하기에 유효한 방법론이라 판단해 본 연구에 적용하였다.

fsQCA는 다양한 분야에서 널리 활용되고 있다. 기업가정신 및 혁신 연구에서 fsQCA는 77개의 저널이 게재되었다(Kraus & Ribeiro-Soriano, 2017). 기업 거버넌스 분야에서는 아직 초기 단계의 연구가 진행되고 있지만, 복잡한 사회 현상을 이해하고, 다양한 기업 환경의 결합 조건을 파악할 수 있다는 장점으로 점점 발전하고 있다(Cucari, 2019). 공공 정책 연구에서는 이 방법론이 처음 시도된 1984년에서 2011년까지 니치에 머무르던 이 연구방법은 주류에 준하는 방법론으로 올라섰다(Rihoux et al., 2011; Rihoux et al., 2013). Li & Ma (2019)는 중국 각 성의 차량공유 플랫폼 수용의 결합조건을 연구한 바 있다. 본 연구에서도 이 연구를 참고하여 조건을 구성하였다.

3.1.1 퍼지셋 질적비교분석의 주요 특징

질적비교분석 연구자들은 크게 세 가지 점에서 변수 중심 연구의 한계를 지적했다. 먼저 양적 연구가 가진 획일적 인과관계를 지적한다(Ragin, 1987). 양적 연구에서는 하나의 원인이 반드시 한 방향의 결과를 이끌어낸다는 점을 연구하지만, 질적비교분석에서는 하나의 원인이 다른 요인들과 결합되어 다른 결과를 낳을 수 있다고 주장한다. 둘째 양적 연구에서 모든 사례들이 동질적이라고 가정함에 따른 한계가 있다고 지적했다(Berg-Schlosser, De Meur, Rihoux, & Ragin, 2009; 최영준, 2009). 이들은 사례들에 대한 철저한 이해 없이 동질성(homogeneity) 가정에 근거하여 표본을 선정하는 것은 문제가 있다고 주장하였다. 물론 이는 질적비교분석에서도 중요하게 다뤄야 하는 고려 요소이며, 연구 대상의 자의적 재구성은 QCA 비판의 주요한 지점이다(Lieberson, 2004). 셋째, 질적비교분석 연구자들은 한 변수의 순효과(net effect)의 영향력만을 보는 양적 연구가 효과적인지 되짚어봐야 한다고 주장한다(최영준, 2009). 그들은 질적비교분석이 충분조건과 필요조건 분석을 가능하게 하여 어떠한 결합된 원인, 즉 결합 조건의 존재가 특정 결과를 산출하는지에 대한 직접적인 답을 제공한다는 점에서 의미가 있다고 주장한다.

QCA는 양적 연구와 비교되는 크게 세 가지의 특징을 지니고 있다. 첫째 QCA는 질적인 사례 중심의 작은 샘플 크기(small-N)의 연구이다(Ragin, 2000; 민기채, 2014). 이때 분석 방법에 따라 종류의 다양성과 정도의 다양성 모두를 고려할 수도 있다. 종류의 다양성은 질적 차이로 복합적 속성들을 배열하는 것으로부터 나오는 종류의 차이를 강조하여 얻을 수 있는 특성이다.

그리고 정도의 다양성은 하나의 범주에 속해 있는 정도의 차이를 보여주는 것이다. 이는 각 사례의 질적 차이와 양적인 차이 모두를 고려하고 있다는 것을 보여준다. 둘째 QCA는 단일 변수보다는 사례가 가진 복잡성을 강조하는 사례 중심의 연구이다(Ragin, 2000; 이승윤, 2014). 이 분석에서는 사례를 여러 요인이 결합한 총체(configuration)라 여긴다. 따라서 다른 독립변수들이 일정하다고 간주하고 한 원인이 종속 변수에 미치는 영향의 정도를 따지기 보다는, 사례 내의 여러 특성이 상호작용하여 발생하는 효과를 완전히 허용하는 결합적 인과 구조(joint causal system)를 찾는데 초점을 맞춘다. 마지막으로 사례를 맥락적으로 이해하고, 단일 변수가 아닌 변수들이 혼합된 지형으로 본다(민기채, 2014; 이승윤, 2014). 개별 변수가 사례를 결정하는 것이 아닌 속성들의 혼합으로 사례의 유형을 이해한다. 만약 5가지 변수가 있다면, 이 변수들의 조합의 경우의 수, 즉 2^5 = 32개의 지형으로 본다. 이 각각의 유형들은 특성 공간, 즉 이상형을 구축한다. 질적비교분석은 개별 유형들을 분석하여 역사적 변화, 즉 개별 경로에 따른 변화 궤적을 파악하는 데 유용하다.

이중 퍼지셋 질적비교분석은 질적비교분석에서 발전한 연구방법이다(Rihoux & Ragin, 2008). 전통적 QCA인 csQCA(Crisp Set QCA)는 집합의 소속 여부에 따라 소속점수를 0과 1로만 구분을 한다. 그렇지만 fsQCA는 QCA의 결정적 방법적인 성격에 확률적(probabilistic) 방법을 도입한, 퍼지셋 점수 매기기로 소속점수를 부여한다 (Ragin, 2000; Smithson & Verkuilen, 2006). 퍼지집합으로 각 조건의 소속점수를 구하는데, 0과 1사이의 유리수 집합을 사용해 소속한 정도에 따라 소속점수를 다양하게 표현한다. 이는

fsQCA가 한 대상이 한 집합에 소속된 정도가 다를 수 있다는 가정을 갖고 있기 때문에 가능하다. 연구자는 0과 1이라는 질적인 한계를 정의하고 이 구간 안에서 부분적 소속 정도에 따라 퍼지 점수를 정한다. 한 사회에서 노조의 강함과 약함의 정도, 민주적 정치체계의 도입 정도 등 쉽게 정량화시키기 어려운 자료도 연구자가 투명하고 전문적인 기준에 따라 판단해 결정한다. 정리하자면 퍼지셋 점수매기기는 세밀하게 쪼개진(fine-grained) 연속적인 척도로, 조건의 속성과 관련된 본질적이고 이론적 지식을 활용하여 연구자가 신중하게 눈금을 매기는 것이다(Ragin, 2000).

퍼지셋 소속 점수 매기기를 채용함에 따라 fsQCA는 몇 가지 장점을 갖는다(이승윤, 2014). 첫째, fsQCA는 질적비교연구의 일반적 연구 절차를 적절하게 따른다. 둘째, 신중한 눈금 매기기가 이뤄진다면 양적 비교연구에 준하는 연구 결과를 기대할 수 있다. 셋째, fsQCA는 집합이론적 본질을 반영하여 이론과 경험적 자료 분석의 거리를 줄인다.

3.1.2 퍼지셋 질적비교분석의 연구 절차

fsQCA는 양적 연구들과 유사하게 기존 연구를 검토하고, 가설을 설정하고 실제 데이터를 수집하는 것까지는 비슷하다. 이후 측정(Calibration), 연산, 집합관계의 검증, 축약 과정을 거치는 것이 fsQCA의 일반적 절차이다(민기채, 2014). 측정은 수집한 원 자료를 퍼지 점수로 환산하는 절차이다. 측정의 방법은 크게 간접방법과 직접방법으로 나눌 수 있다. 직접방법은 소속의 정도를 설명하는 기준선(threshold)과 소속과 비소속을 구분 짓는 기준점

(benchmark)을 설정하여 구한다. 간접방법은 각 사례의 분포를 보고 연구자가 직접 소속 정도를 정하는 방법이다. 3분위, 5분위, 7분위 같은 여러 형태의 퍼지 점수 형태가 존재할 수 있으며, 연속 변수 형태로도 존재할 수 있다. 민기채(2014)는 분위별 구분이 정보의 손실을 야기할 수 있다고 보았다. Rihoux and Ragin (2008)은 각 지수의 원 점수를 구한 뒤, 각 지수의 중위수를 분기점으로 하여 완전한 소속(퍼지 점수 = 0.95), 완전한 비소속(퍼지 점수 = 0.05), 분기점(퍼지 점수 = 0.5)로 구분하여 로그 오즈에 기초하여 변환할 것을 제안했다. 여기서 분기점으로 중위값을 많이 사용하는데, 중위값이 연구 대상 사례의 기준이 되면, 평균을 사용했을 때 발생할 수 있는 불필요한 변량을 발생시키지 않는다(정해식, 2012). 그리고 중위수를 사용하면 연구자의 자의성을 배제할 수 있다(민기채, 2014).

퍼지셋 연산은 불리언 대수에서의 연산 방식을 차용하고 있다(Ragin, 2000). 합집합은 logical or로 표현한다. 이 경우 연산할 때 각 집합의 퍼지 점수 중 높은 점수를 택한다. 그리고 교집합은 logical and인데, 각 집합의 퍼지 점수 중 낮은 점수를 택한다. 여집합은 negation이며, 1에서 각 퍼지점수를 뺀 값이다.

fsQCA에서는 일관성(consistency)과 설명력(coverage)으로 집합 관계를 검증한다(Ragin, 2006). 일관성은 원인조건의 특정한 결합된 조건에 동의하는 결과집합의 정도를 평가한다. 이에 반해 설명력은 필요조건이 결과 사례와 병행되는 정도를 평가하여, 양자 사이의 관련성을 알 수 있다(Rihoux & Ragin, 2008). 일관성은 연구자의 이론적 주장이 얼마나 지지되는지를 검증하는데,

유의성(significance)과 같은 역할을 한다. 설명력은 연구자의 이론이 얼마나 많은 사례를 설명할 수 있는지를 검증한다(Rihoux & Ragin, 2008). 일관성 검증의 기준으로 Ragin (2000)은 “원인 조합의 사례들이 0.80보다 크다면 그 원인 조합은 거의 항상 충분하다고 주장할 수 있다”고 언급하였다.

fsQCA는 결과의 필요조건과 충분조건을 각각 검증한다. 필요조건은 결과집합 Y가 원인집합의 X의 하위집합이 되는 경우를 말한다. 이는 결과가 존재하면 원인이 항상 존재한다는 의미인데, 결과집합의 소속점수가 원인조건의 소속점수보다 낮은 것으로 확인할 수 있다(Rihoux & Ragin, 2008). 이와 반대로 충분조건은 원인집합 X가 결과집합의 하위집합이 되는 경우다. 이는 원인이 존재하면 결과가 항상 존재한다는 의미인데, 원인조건의 소속점수가 결과집합의 소속점수보다 낮은 것으로 확인할 수 있다.

이러한 과정을 통해 얻은 원인조건의 조합은 유사한 조합들을 묶어 논리적으로 축약(logical minimization)된 형태로 제시할 수 있다. 이 축약의 과정은 불리언 대수의 절차, 즉 콰인-매클러스키 알고리즘(McCluskey, 1956)을 따른다. 만약 A*B + A*~B와 같이 B 집합과 그의 여집합이 동시에 존재할 때 A(B + ~B) = A와 같이 논리적 축약을 할 수 있다(Duşa, 2018).

3.1.3 퍼지셋 질적비교분석의 한계

물론 fsQCA의 한계는 분명하다. 무엇보다도 수집한 점수를 퍼지 소속점수로 변화시키는 과정에서 연구자의 자의성이 존재한다(Collier et al., 2004; Lieberson, 2004; 최영준, 2009). 특히 측정 과정에서 완전소속점수의 기준

을 정하고, 분기점의 어느 기준을 정함에 있어 연구자의 자의성을 배제하기 어렵다. 물론 이런 문제는 변수 중심의 양적 연구에서도 발견할 수 있는 문제지만, 질적비교분석에서는 더욱더 극대화될 수 있다. 따라서 연구자는 명확한 이론적, 경험적 근거를 밝히고 변환 과정을 투명하게 설명해야 한다.

3.2 종속변수

본 연구에서는 종속변수를 달리하여 두 단계로 분석하였다. 먼저 첫째 단계의 종속변수는 혁신 도입 정도에 대한 소속점수이다. 혁신 소속점수는 스마트폰 애플리케이션 도입, 변동가격제의 도입, 자유로운 진출입 제도의 도입으로 구분한 4점 척도를 사용했다. 둘째 단계에서의 종속변수는 공공 제도 도입 정도에 대한 소속점수이다. 공공제도 도입 소속점수는 차량공유 면허의 도입, 노동자 지위의 인정, 운전자 최저임금 제도 도입 정도에 4점 척도로 매겼다.

3.2.1 혁신 소속점수

3.2.1.1. 스마트폰 애플리케이션 도입

혁신 소속 점수의 한 요소는 스마트폰 애플리케이션의 도입이다. 이 요인은 기존 유상운송산업의 시장 구획을 흔들었기 때문이다. 택시의 분류는 콜택시, 고정 대기 택시, 길거리 배회 택시, 기타 계약 택시 등으로 나눌 수 있다(Dempsey, 1996). 한국에서는 이들이 별다른 구분 없이 하나의 면허 체계로 운행되지만, 뉴욕이나 파리 등에서는 다른 면허 체계로 구분되어 있다(Baker

& Diaz, 2018; Martini, 2017; Schaller, 2007b, 2018).[34] 예를 들어 뉴욕에서 배회 영업 택시는 예약을 받을 수 없었고, 콜택시는 배회 영업이 금지되어 있었다. 하지만 우버가 스마트폰 애플리케이션을 도입하자 콜택시의 배회 영업 금지가 무력화되었다. 우버가 실시간 예약을 받아 승객 근처에서 대기하는 차량을 배차하기 때문에 소비자 입장에서는 서비스의 차이가 없어졌기 때문이다.

물론 스마트폰 애플리케이션 도입은 차량공유 플랫폼 도입의 충분조건일 뿐이다. 한국 서울의 카카오택시나, 독일 베를린의 마이택시(mytaxi)는 플랫폼 업체가 공유차량이나, 렌터카나 리무진의 운행을 중개해주는 대신, 택시의 운행을 중개해주는 형태이다(Frazzani et al., 2016; 김대원, 2017). 기존 택시 운행의 단점을 보완하는 동시에, 기존의 공공규제가 정한 경계 내에서 운영하는 수준에서 스마트폰 애플리케이션을 도입하였다. 따라서 스마트폰 애플리케

---

[34] 뉴욕에서 거리를 배회하며 승객을 아무 때나 태울 수 있는 택시(Street Hail Taxi)는 옐로우캡(Yellow Cab)이다. 하지만 뉴욕에는 이외에도 택시와 유사한 운행을 하는 비즈니스가 많았다 (Schaller 2007; 2018). 대표적인 사례가 FHV(For-Hired Vehicle) 서비스였다. FHV 면허는 FHV 운행 회사가 뉴욕시의 TLC(Taxi & Limousine Commission)에 등록비를 내고 정해진 차량 기준을 넘으면 등록할 수 있었다. 운전자들도 면허 제한 없이 일정 기준만 넘으면 FHV의 운전자로 일할 수 있다. FHV는 길거리를 배회하며 승객을 받을 수 없는 대신 전화 예약을 통해서만 승객을 받을 수 있었다. 따라서 옐로우캡과 FHV는 자연스럽게 다른 시장 구분을 가졌다. 하지만 우버가 실시간 예약이 가능한 스마트폰 애플리케이션 도입함에 따라 둘 사이의 구분이 사라졌다. 2011년 우버는 이런 FHV 제도를 이용해 자회사들을 FHV로 TLC에 등록하였고, 우버 드라이버는 FHV 드라이버로 운행하기 시작했다. 우버가 실시간으로 예약을 받고 차량 호출 승객 근처의 차량을 바로 배차함에 따라 승객이 느끼기에는 FHV와 택시의 서비스 차이가 없다. 파리에서도 뉴욕과 비슷한 일이 발생했다. 프랑스에서는 택시와는 다른 일종의 리무진 서비스라 할 수 있는 VTC(vehicule de tourisme avec chauffeur)가 오래전부터 운행 중이었다 (Eskenazi 2014). VTC는 주로 관광객이나 VIP 고객을 대상으로 차량 예약 대절 서비스를 제공했다. 2009년 규제가 완화되면서 VTC 회사설립이 쉬워졌다. 2012년 우버는 파리에서 VTC 면허를 취득하여 영업을 시작하였고, 이에 2013년 VTC는 1만 2500대의 차량은 1만 4000명의 운전자가 운행할 정도로 성장하였다. 파리의 택시는 공공영역에 주차할 수 있는 권리와 자유롭게 길거리 호출이 가능했고, 면허의 수가 제한되었다. 그렇지만 우버는 뉴욕에서처럼 VTC와 택시의 구분을 흐리게 만들었다.

이션 사용을 도시 내 유상운송산업을 혁신을 구성하는 하나의 요소이다.

3.2.1.2. 변동가격제

차량공유서비스 도입에 있어 가장 큰 논란을 가져온 요인 중 하나는 변동가격제이다. 이 변동가격제는 한 지역이 차량공유 플랫폼을 인정했다는 것을 보여주는 요소다. 플랫폼은 스마트폰 애플리케이션을 도입해 운행 중인 차량의 스마트폰 애플리케이션과 늘 연결되어 운행 시 요금 책정과 요금 결제 과정을 혁신했다.

기존의 택시 규제 체제에서는 많은 경우 택시 요금은 담당 행정기관과 택시 회사가 협의하여 요금표를 결정해 공개하여 승객이 요금을 대략 짐작할 수 있도록 도왔다(Dempsey, 1996; Schaller, 2007a). 하지만 차량공유 플랫폼 서비스의 요금 책정은 차량을 운행하기 전 승객이 출발지와 목적지를 입력하면 플랫폼이 운행 거리와 운행 시간, 그 구간의 교통량과 체증을 계산하여 승객에게 미리 알려주는 방식을 많이 택했다. 이런 요금 책정은 기존 택시 산업에서 발생했던 운전자와 승객 사이의 비대칭 정보 문제를 일부 해결했다(Liu et al., 2018). 차량공유 플랫폼은 이 과정에서 요금을 계산할 때 차량의 수요와 공급을 고려하여 요금을 변화시키는 변동가격제를 도입했다. 변동가격제는 수요와 공급에 따라 달리 가격을 책정하여, 공간적, 시간적 공급과 수요의 불일치를 해소했다(Hall et al., 2015).

플랫폼이 승차 요금을 책정함에 따라 두 가지 문제가 발생했다. 먼저 스마트폰이 택시 미터기 대체하는 것의 정당성과 변동가격제에 따라 과도한 가격

을 책정할 때의 부작용이었다. 이 중 첫째 문제는 기존의 기술에 기반해 정해진 규제 체계와 새로운 기술이 만났을 때 발생하는 문제다(Office of Staff Counsel, 2013). 새로운 기술에 맞게 용어를 수정하고, 새로운 기술의 도입의 운영 원칙을 새롭게 정하는 문제다. 정부와 기업이 협의하여 기존 택시 미터기를 기준으로 정한 요금 체계를 스마트폰의 애플리케이션에 이전시키기만 하면 되었기 때문이다. 하지만 두 번째 문제인 변동가격제는 그 성격이 달랐다. 공공재 거버넌스를 통해 정해진 기존의 요금 체계 대신 플랫폼 기업이 정한 알고리즘에 따라 임의로 정해졌고, 공공 거버넌스는 플랫폼이 과도하게 가격을 책정하는 것을 우려했다(NY Attorney General, 2014).[35]

변동가격제 또한 차량공유 플랫폼 도입의 충분조건이다. 변동가격제 또한 택시를 비롯한 여러 운송 서비스에 도입될 수 있기 때문이다. 예를 들어 싱가포르에서는 2017년 싱가포르 최대 택시 기업 중 하나인 SMRT 택시는 동남아시아 공유경제 기업인 그랩과의 협력을 통해 승객에게 변동가격제로 택시를 호출할 수 있는 서비스를 시작했다(Li et al., 2018). 이는 택시와 차량공유 플랫폼이 동일한 조건에서 경쟁할 수 있도록 싱가포르 정부가 도입한 방안이다.

---

[35] 2011년 뉴욕에서 새해 이브 폭설이 내리자, 우버는 운행 요금으로 평소보다 8배 높은 요금을 받았다. 많은 소비자들이 요금에 불만을 제기했지만, 우버는 회사의 가격 정책을 바꾸지 않았다. 이에 2013년 12월 뉴욕 주 검찰은 우버의 가격 책정이 가격폭리법(the Price Gouging Law)을 위반했다고 보고 우버를 조사했다. 결국 우버는 2014년 7월 뉴욕 주 검찰청과 가격 한도를 정하기로 합의하여, 이 사건은 일단락되었다. 그렇지만 이 사건은 우버를 비롯한 차량공유 플랫폼의 가격 결정이 공공 거버넌스의 관리를 벗어났다는 것을 보여주는 대표적인 사례였다.

3.2.1.3. 운전자와 차량의 자유로운 진출입

마지막으로 혁신 소속점수의 판별 기준은 운전자와 차량의 자유로운 진출입이다. 택시 면허는 지대 추구 행위의 대표적 사례로 자주 언급되었다. Krueger (1974)는 뉴욕의 택시(Yellow Cab)를 예로 들어, 한정된 택시 면허로 인해 택시 수요보다 공급이 부족해 길거리에서 택시를 잡기 어려웠고, 서비스가 좋지 않아 가격이 비싸졌다고 보았고, 이러한 면허제가 지대추구행위를 극대화한다고 보았다.

택시 시장 진입 규제 근거는 택시 시장이 불완전 시장이라는 점 때문이었다(Dempsey, 1996; Schaller, 2007a). 택시는 먼저 오는 차 먼저 타기(First In, First Out) 정책으로 인해 소비자가 사전 정보를 알고 탑승할 택시를 선택할 수 없는 불완전 시장이었다. 서비스와 가격에 대한 규제가 가해지면, 소비자와 택시 운전자 사이의 거래 비용이 감소하는 신뢰재가 된다. 또 택시는 외부효과 또한 택시에 진입 규제를 가하는 중요한 근거 중 하나였다.

차량공유 플랫폼은 위와 같은 규제 근거를 없애는 역할을 할 혁신적 가능성을 지니고 있었다(Cramer & Krueger, 2016). 이들은 경쟁 시장을 형성하고, 비대칭 정보의 형성을 방지하기 위해 소비자와 운전자가 상호 평가하는 시스템을 도입했다. 플랫폼 운전자와 소비자는 운행 이후 서로를 평가한다. 이 평가 결과를 바탕으로 플랫폼은 소비자와 운전자가 플랫폼을 지속적으로 이용할 수 있는지 여부를 결정한다. 특히 플랫폼은 소비자가 이 운전자와 차량 평가 결과를 보고 탑승을 선택할 수 있도록 해 유사 경쟁 시장을 형성했다.

실질적으로 차량공유 플랫폼이 규제 근거를 완전히 해소할 수 있는지 여부

는 불확실하다. 우버는 2018년 미국 내 우버 운행 중 3045건의 성폭력 사건이 있었으며, 9건의 살인 사건이 발생했다고 발표하였다(Conger, 2019). 또 플랫폼이 정한 운전 요건을 만족하지 못한 운전자들이 우버를 비롯한 차량공유 플랫폼에서 플랫폼 계정을 공유하거나 해킹하여 부정 사용하는 것도 문제가 되고 있다(Olson & Needleman, 2019). 규제 집행을 강제할 수 있는 국가 혹은 지방정부와 달리 민간기업은 이를 개별 규제할 규제집행력이 떨어지고, 또 플랫폼의 단기적 이익을 위해 이러한 부정 사용을 줄이기 위한 노력을 덜 할 가능성이 있다(Kerr, 2015). 이럴 경우 차량공유 플랫폼이 기존 택시의 규제 근거를 완벽히 해소하지 못 할 가능성이 있다.

차량과 운전자의 자유로운 운송 시장 진출입은 차량공유 플랫폼에 있어 핵심적인 요소라 할 수 있다. 이 요인이 가진 실질적 혁신성은 아직 확실히 판단할 수는 없지만, 기존 규제 체제가 가진 단점을 상쇄할 가능성을 지녔다는 점에서 많은 국가와 지역에서 공유차량과 운전자의 자유로운 진출입을 허가하고 있다.

3.2.2 공공 제도 도입 소속 점수

공공 제도 도입 소속 점수는 차량공유 면허의 도입, 노동자 지위의 인정, 운전자 최저임금 제도 도입 정도에 따라 매겼다. 차량공유 플랫폼은 공공 거버넌스의 역할을 대체하였다. 플랫폼은 기존 규제기관이 가진 가격 결정과 운전자 및 차량 진출입 권한을 내부화했다. 규제기관은 차량공유 플랫폼과 규제 관리 규칙 결정 권한을 다시금 행사해야 했다.

3.2.2.1. 차량공유 플랫폼 면허

규제기관들은 가장 먼저 차량공유 플랫폼 면허를 도입하고자 하였다(Crespo, 2016; Rogers, 2015). 규제기관의 입장은 공공의 안전을 위해 공유차량을 운전하는 운전자 면허에 차량 점검이 필요하다는 것이었다. 이들은 안전한 유상운송 영업을 하기 위해서는 운전자들이 일정 수준 이상의 운전 능력을 갖춰야 하며, 차량은 잘 정비되어 있어야 한다고 주장했다. 또 운전자들은 범죄 경력을 스크리닝해, 승객 대상 범죄의 가능성을 차단해야 했다. 따라서 규제기관은 운전자의 범죄 기록과 운전 경력을 제한하고, 차량의 연한을 제한하고 주기적으로 차량을 점검해야 한다는 요구 조건을 걸었다. 하지만 플랫폼 기업에는 이러한 공익과 상반되는 유인이 존재한다. 플랫폼 기업이 이러한 기준을 통해 좋은 평판을 얻으면 이는 장기적으로 기업의 이익이다. 그리고 자신들은 언제나 안전을 가장 우선순위에 두고 있다고 말한다(Kerr, 2014). 그러나 단기적 네트워크 효과를 위해서는 일정한 규모 이상의 운전자와 차량이 거리에 있어야 이익이다. 따라서 플랫폼 기업에는 규제기관과 달리 운전자와 차량의 자격 조건을 최대한 낮추고자 하는 유인이 존재한다(Kerr, 2015).

전 세계의 규제기관들이 취한 면허 방식은 크게 개인 면허와 차량 면허 둘로 나뉜다. 규제기관이 개인 면허를 직접 관리하는 방식은 개개인이 공유차량 운전면허 요건과 차량 운행에 필요한 요건을 충족한 뒤 관련 기관에 직접 등록하고, 플랫폼에서 운행하는 방식이다. 뉴욕은 2015년 FHV의 운행에 필요한 파견운송서비스제공자(Dispatch Service Provider)라는 상업 운행용 면허를 새롭게 만들었다(Joshi, 2015). 뉴욕에서 차량공유 플랫폼 운행을 위해 필

요했던 FHV 면허를 대체하며, 택시운전자와 같은 요건을 갖추도록 한 것이다. 이처럼 개인 면허는 택시 규제에 준하는 수준을 만족할 것을 요구한다.

일부 국가에서는 규제기관에 운전자와 차량을 개별적으로 등록하는 대신, 플랫폼 기업만을 등록한다(Morsy, 2019). 이집트 정부는 영업기록, 세금 납부 기록, 부가가치세과세표준증명(A Certificate of Registration for VAT)을 제시하고, 직원들에게 사회보장을 제공하는 기업이라면, 차량 대수에 따라 등록비를 내고 차량공유 플랫폼 영업을 할 수 있도록 허가하였다(Morsy, 2019). 운전자의 등록, 차량의 점검은 규제기관이 직접 관리하기보다는 플랫폼 기업이 주로 관리하는 방식을 택하였다. 플랫폼 기업이 운전자 대상 임의 약물검사를 실시하며 운전자 신고가 몇 차례 이상 발생하면 등록을 취소하도록 규정하였다. 규제기관이 직접 운전자를 등록하고, 점검하는 것이 아니라, 플랫폼 기업이 이 모든 과정을 관리하도록 한 것이다. 이러한 플랫폼 기업 면허는 이집트 이외에도 조사대상 국가 중 필리핀, 인도, 남아프리카공화국이 도입하였다(Abaya, 2015; Comini & Pike, 2018a; 2018b).

플랫폼 면허는 대부분의 국가 혹은 도시에서 차량공유 플랫폼의 도입과 함께 법제화하였다. 그렇지만 몇몇 국가에서는 합법화 없이 회색지대에서 차량공유 플랫폼 기업이 임의로 서비스를 운영했다. 플랫폼 규정이 법제화됨에 따라 운전자의 요건이 강화되고, 사고 발생시 책임 소재 등이 가려지므로 차량공유면허제도의 도입을 주요한 공공보호제도의 도입 요소라 가정하였다.[36]

---

[36] 자유로운 진출입을 가정하여 도입한 차량공유 플랫폼 면허 제도에서 면허 총량 규제를 도입

3.2.2.2. 노동자 지위 인정

차량 공유 분야에서도 다른 플랫폼 서비스처럼 운전자의 노동자 지위 여부와 처우가 사회적 문제로 떠올랐다(박은정, 2019; 장상준, 2019). 우버는 운송회사가 아닌 기술회사로 분류 받아 택시 운송업자가 수행해야 하는 법과 규정을 면제받으려 했다(Office of the Mayor, 2016; Schaller, 2018). 특히 우버는 운전자를 노동자가 아닌 독립계약자로 분류하여 고용주-직원 관계에서 짊어져야 하는 고용의 의무를 회피하여 우버 운전자가 위험과 비용을 모두 부담하도록 하였다(Dubal, 2017; Isaac & Davis, 2014). 운전자는 유류비용, 차량 유지비용, 차량 사고에 대한 법적 책임을 졌지만, 플랫폼을 상대할 때 단결권을 행사할 수 없어 비대칭적 협상력을 가졌다(Baker & Diaz, 2018).

이러한 차량공유 플랫폼에서의 노동을 OECD는 플랫폼 노동의 한 형태라 정의하였다. OECD (2019)는 플랫폼 노동을 무선기기에 설치된 앱이나 데스크톱 웹사이트에 의해 매개된 노동의 거래로, 알고리즘을 수단으로 노동을 고객과 연결(matching)시키고 노동 서비스의 제공자가 그 대가를 수취하는 노동으로 정의하였다. 또 Eurofound(018)은 이를 유급 노동을 목적으로 플랫폼의 중개를 통해 노동을 제공하고 노동과 수요와 매칭되는 고용의 한 형태라 정의하였다. 미국 노동통계국은 플랫폼 노동이라는 용어 대신 전자 매개 노동(Electronically Mediated Work)이라 표현하였다(Staff, 2018).

한 사례도 있다. 뉴욕에서는 우버가 뉴욕 시내에서 지나치게 많아졌다고 판단하여 2019년 4월부터 1년간 FHV의 신규 면허 등록을 제한하는 법안을 통과시켰다. 그러나 아직 차량공유 플랫폼 면허 총량 규제 사례는 많지 않아 이 연구에서는 다루지 않았다.

장흥배(2019)는 플랫폼 노동이 사회적으로 크게 두 가지의 문제가 있다고 정리하였다. 먼저 노동 관계에서 사용자가 사라졌지만, 사용-종속 관계는 실제 존재했다는 점이었다(Daugareilh et al., 2019). 만약 플랫폼들이 주장하는 데로, 노동자들이 어떤 사용자에게 종속적으로 관리 감독을 받지 않는 독립계약자라면 노동법의 적용을 받을 이유가 없다. 하지만 실질적으로 노동 서비스의 가격 결정, 노동 수행의 방법 및 절차의 관리가 독립계약자 스스로가 아닌 플랫폼 기업에 의해 이뤄지고 있다는 많은 사례가 보고되었다. 또 다른 문제는 플랫폼 노동자가 고용의 사회적 안전판 역할의 해체를 가속화할 수 있다는 우려였다. 고용은 안정적 소득, 대중 과세, 고용 관계를 기반을 둔 사회보험의 안정적 작동을 가능하게 한다. 그렇지만 플랫폼 노동은 노동자의 소득을 줄이고, 과세를 회피하며, 기업이 사회보험을 부담하지 않아, 사회의 공적 부조를 해체할 우려가 있었다. 이에 따라 플랫폼 노동의 확장은 사회보장 시스템의 지속가능성을 낮추는 양상을 보인다(Daugareilh et al., 2019).

이에 따라 몇몇 국가 혹은 지역 정부는 우버 운전자들의 지위와 소득을 제도적으로 보장하기 위한 노력을 시작하였다. 먼저 플랫폼 노동자의 독립계약자 지위를 엄격하게 제한하고, 노동자 지위를 인정하는 제도의 도입이다. 대표적 사례가 2019년 입법된 미국 캘리포니아의 AB5이다(장흥배, 2019). AB5가 미국 캘리포니아 의회를 통과함에 따라 대다수의 플랫폼 노동자의 법률적 지위가 독립노동자에서 피고용인으로 분류하는 효과를 낳았다.[37] 이 법

[37] A.B. No. 5, Reg. Sess. 2019-2020. (CA. 2019).

안은 일단 플랫폼 노동자가 피고용인임을 먼저 가정하고 ABC 테스트를 통과해야만, 독립계약자임을 인정하는 법안이었다.[38]

미국 캘리포니아 이외에도 여러 국가와 지역에서 점차 차량공유 플랫폼 운전자들의 노동자 지위를 인정하는 법률을 입안하고 있다. 스페인 바르셀로나 노동사회보장감독국은 2015년 우버가 사회보장제도 피고용인 등록의무 위반을 제재하며, 피고용인을 등록하고 사회보장기여금을 미납분까지 납부할 것을 명령하였다(Daugareilh et al., 2019).[39] 영국에서도 2018년 항소법원이 운전자의 노동자 지위를 확인하여, 최저임금 이상의 급여를 지급하고 유급 휴가를 부여하도록 판결하였다.[40] 같은 해 7월 미국 뉴욕 실험보험민원회의소에서도 우버 운전자의 피고용인 지위를 확인하였다.[41] 물론 이와 상반되는 결론을 내린 사례도 있었다. 미국 펜실베니아 주 동부지방법원은 2018년 4월 우버블랙 리무진 운전자의 지위가 피고용인이 아님을 판결하였다.[42]

플랫폼 노동자를 독립계약자가 아닌 피고용인으로 분류의 전환은 플랫폼 서비스의 비즈니스 모델에 중대한 변화를 가져올 것으로 예상했다. 우버는 2019년 4월 기업공개 설명서에서 운전기사가 독립 계약자가 아니라 피고용

---

[38] ABC 테스트는 1) 노무 수행에 있어 기업의 통제와 지시에서 자유롭고, 2) 노무 제공을 받는 회사의 통상적인 업무 외의 업무를 수행해야 하며, 3) 스스로 수립한 독립 비즈니스를 운영한다는 것을 입증해야 한다. 이때 한 가지 조건만 만족해야 하는 것이 아니라, 세 가지 모두를 입증해야만 독립계약자로 인정 받을 수 있어, 지위 인정을 어렵게 만들었다.
[39] the Barcelona Labour and Social Security Inspectorate (2015)
[40] Uber BV v Aslam [2018] EWCA Civ 2748
[41] State of New York, Unemployment Insurance Appeal Board, Uber Tech. v. N. Salk et. al., A.L.J., case n° 016-23858, 12 July 2018.
[42] Razak v Uber Techs., Inc., U.S District Court for the Eastern District of Pennsylvania. 11 April 2018.

인으로 분류된다면, 비즈니스 모델의 변경을 요구함에 따라 우버의 경영 및 재정 상황에 역효과를 미칠 것이라고 우려를 표시했다(Uber Technologies, 2019). 바클리즈는 AB5가 통과됨에 따라 우버와 리프트 각각 14만 명과 8만 명의 캘리포니아 운전자에게 사회 보장 기여금과 급여소득세로 개인당 연간 3,625달러를 더 지출해야 한다고 분석하였다(Griswold, 2019).

운전자의 노동자 지위는 플랫폼의 공급자 사이의 계약 문제이고, 사회보장 측면에서 공공 제도 아래서 결정되어야 했다. 동시에 이는 우버의 수익과 직결되기 때문에 공공 거버넌스에서 논의될 필요가 있다.

3.2.2.3. 최저임금제도

최저임금제도도 플랫폼 운전자의 지위와 소득을 보전하기 위한 중요한 제도 중 하나였다. 미국 뉴욕 시는 FHV 운전자의 최저 시급 제도를 도입하였다. 뉴욕은 2011년 우버가 처음으로 운행하기 시작한 뒤 우버를 규제하기 위해 지속적으로 노력하였다. 드 블라지오 뉴욕 시장은 앱 기반 차량 공유업체의 급격한 성장으로 인한 폐해가 많다고 주장했으며(Blasio, 2015), 코리 존슨 뉴욕 시의회 의장은 “운전자를 보호하고 도심 혼잡을 줄이기 위해 적절한 제한이나 규제 없이 성장하는 산업에 새로운 면허 발급을 중단할 필요가 있다”라고 말했다(Fitzsimmons, 2018). 이러한 뉴욕의 행정부와 입법부의 입장에 따라 2018년 FHV 면허 총량 규제법과 함께 우버 운전자의 최저 시급 제도를 도입하였다(Committee on For-Hire Vehicles, 2018). 뉴욕 의회의 조사에 따르면 차량 플랫폼 운전자들은 대부분 이민자들이었으며, 전체 운전자의

2/3는 대부분 전업 운전자였다(Baker & Diaz, 2018). 그리고 60%의 운전자들이 일주일에 30시간 이상 운행했으며, 40%의 운전자들이 메디케이드를 받을 정도의 저소득층이고, 16%는 아무런 보험으로부터 보호받지 못하였다. 그리고 18%의 운전자들이 연방 영양 보조를 받을 정도였다. 당시 뉴욕 시내 플랫폼 노동자들의 시간당 소득은 14.25달러 정도로, 뉴욕 주의 최저 시급 17.22달러에 미치지 못했다. 이는 뉴욕 시의 플랫폼 운전자들은 제도적으로 노동자의 지위를 인정받지 못했기 때문이었다. 이에 따라 뉴욕 주는 노동자의 지위를 법제화하여 인정하는 대신, 우버 운전자의 시간당 최저 운행 수당을 정하는 방식을 택하였다. 뉴욕 시의회는 뉴욕 주의 최저 시급 17.22달러를 플랫폼 운전자의 시간당 최저 운행 요금을 정했다. 이는 운행에 필요한 각종 비용을 제외한 금액으로, 비용을 포함했을 경우는 27.86달러로 정하였다. 뉴욕 시의회는 최저 시급제도를 도입함에 따라 운전자의 소득이 평균적으로 22.5% 또는, 연간 6345달러가 증가할 것으로 예상하였다. 또 이들은 이러한 최저 임금 인상이 차량을 공유하는 동산의 가치에 인센티브를 주고, 새로운 앱 베이스 운전자의 증가를 억제하는 역할을 할 것으로 보았다.

이 연구에서는 각 지역이 자신의 조건에 따라 노동 관련 이슈를 공공이 수용하는 정도를 파악하기 위하여 공공제도 도입 소속점수에 노동자 지위의 인정 이외에도 운전자 최저임금 제도를 포함시켰다.

3.3 연구대상지역

비교 대상 도시는 각국의 경제적, 정치적 중심 도시 중 일정 규모 이상이 되는 도시를 선정하였다. 국가를 선정할 때 국가의 개발 정도, 대륙, 거버넌스 형태를 고려하였다. 기존에 이미 조사가 선행된 국가 통계와 도시 통계를 사용하기 때문에, 데이터를 획득할 수 없는 도시는 배제하였다. 이에 따라 다음의 표와 같이 아시아, 오세아니아, 유럽, 아프리카, 남북 아메리카의 23개 도시를 연구 대상으로 하였다.

[표 10] 연구대상 국가 및 도시

대륙	OECD(11)	비OECD
아시아, 오세아니아	터키 이스탄불, 한국 서울, 호주 시드니, 일본 도쿄	필리핀 마닐라, 인도네시아 자카르타, 인도 뉴델리, 중국 베이징, 말레이시아 쿠알라룸푸르, 싱가포르
유럽, 아프리카	스페인 마드리드, 프랑스 파리, 영국 런던,	이집트 카이로, 남아프리카 공화국 요하네스버그
남북아메리카	멕시코 멕시코시티, 미국 뉴욕, 볼티모어, LA, 캐나다 밴쿠버	페루 리마, 아르헨티나 부에노스아이레스

4. 보정

4.1 종속변수

본 연구에서는 종속변수를 달리하여 두 단계로 분석하였다. 먼저 첫 번째

단계의 종속변수는 혁신 도입 정도에 대한 소속점수이다. 이 소속점수는 스마트폰 애플리케이션 도입, 변동가격제의 도입, 자유로운 진출입 제도의 도입의 4점 척도를 사용하였다. 이 요인들이 차량공유 플랫폼 입장에서 플랫폼 기업의 자유로운 진출입에서 가장 핵심이 되는 요소이기 때문이다. 먼저 스마트폰의 애플리케이션이 기존 택시 대비 기술적으로 핵심적인 요인이었다. 스마트폰은 차량공유 플랫폼 운영 초반 택시와 차량공유 플랫폼을 구분했다. 그리고 공공제도 도입 소속점수는 차량공유 면허의 도입, 노동자 지위의 인정, 운전자 최저임금 제도 도입 정도에 따라 매겼다.

4.2 조건

정부의 혁신지향성을 보여주기 위한 대리변수로는 세계 지적재산권기구와 미국 코넬대 SC 존슨경영대학이 발간하는 글로벌혁신지수 2019 보고서의 글로벌혁신지수(GII: The Global Innovation Index)를 사용하였다(Dutta et al., 2019). 글로벌 혁신 지수는 전 세계 129개국을 조사 대상으로 하여 각 국가의 혁신 요소를 지속해서 평가하여, 혁신의 척도(innovation metrics)로 비교할 수 있는 지수이다. 이 지수는 혁신투입 요인 5가지와 혁신산출 요인 2가지를 계산하여 도출한다. 혁신투입요소는 제도, 인적 자원과 연구 능력, 기반시설, 시장성숙도, 비즈니스 성숙도 등이고, 혁신산출요소는 지식과 기술을 통한 산출, 창의성 산출이다. GII는 이러한 요소를 종합하여 각국의 혁신 환경을 정리하였다. GII는 국가혁신시스템의 상대적인 역량을 평가할 수 있는 지수이다.

본 연구에서는 이 지표를 혁신 수용 친화적인 국가를 확인하기 위한 지표로 사용하였다. 이는 한 사회가 혁신을 수용하기 위해 조성한 종합적 평가 내용이기 때문이다.

택시 운송 데이터는 전 세계의 생활물가를 직접 입력하는 데이터 사이트인 Numbeo에서 수집했다. 2019년 11월에 수집하였으며, 일률적으로 3km 운행거리 기준 요금을 수집하였다(Numbeo, 2019). 실제 도시 별 구매력에 따라 택시 가격을 보정하기 위해 빅맥지수를 이용하였다(Economist, 2019). 빅맥지수는 이코노미스트 지가 1986년부터 매년 120개국의 맥도널드의 빅맥 가격을 조사해 발표한다. 이 지수는 여러 한계를 지니고 있지만, 일물일가의 법칙(Law of one price)과 구매력평가(Purchasing Power Parties) 환율 이론에 따라 국가간 물가를 비교할 수 있다(Clements, Lan, & Seah, 2012). 본 연구에서는 도시의 빅맥지수의 가격 대비 택시 3km 구간 가격을 구했다.

도시 간 대중의 질을 비교하는 데이터는 아르카디스(Arcadis)의 지속가능한 도시 이동성 인덱스 2017(Sustainable Cities Mobility Index 2017)을 이용하였다(Carter, Sanderson, & Taylor, 2017). 아르카디스는 네덜란드 암스테르담에 본사를 두고 있는 글로벌 디자인, 엔지니어링 및 경영 컨설팅 회사로서 지속가능성을 중심으로 도시 내 이동성을 조사하여 이를 인덱스화하였다. 이 인덱스는 세계 100개 도시의 사람(People), 지구(Planet), 수익(Profit) 세 가지로 나누어 평가하였다. 이 연구에서는 이 중 사람들의 삶이 질에 영향을 미치는 요인인 “사람” 인덱스를 이용하였다. 이 세부 지표는 대중교통 이용의 안전, 접근성, 대중교통 이용률, 운전자의 연결성, 교통 시스템의 디지털

화, 통근 활성화, 공항 이용자 수, 지하철 접근성 등의 하위 인덱스로 구성되어 있다. 도시 시민이나 방문객들이 도심 교통을 얼마나 쾌적하게 이용할 수 있는지를 보여준다. 따라서 본 연구에서는 이 지표를 대중교통을 이용하는 데 있어 이용객의 직접적인 만족감과 가장 유사한 지표로 생각하여, 대중교통의 대체제인 차량공유의 도입을 저해하는 요인으로 작동할 것이라 가정하였다.

규제 집행력은 세계정의프로젝트팀이 발간하는 법의 지배 지수 2019(The World Justice Project Rule of Law 2019)의 세부 지표 중 하나인 규제집행력(Regulatory Enforcement)을 이용하였다(Andersen & PONCE, 2019). WJP 법의 지배 지수는 전 세계 126개국의 효율적인 법의 지배 정도를 정부 권력 제한(Constraints on government powers), 반부패(absence of corruption), 정부투명성(open government), 기본권(fundamental rights), 안전보장(order and security), 규제 집행력, 공공정의(civil justice), 범죄정의(criminal justice)의 세부지표를 통해 판단한다. 이 중 규제 집행력은 정부 규제의 효율적 집행, 부적절한 간섭 없는 정부 규제의 적용 및 집행, 불합리한 지체 없는 기관의 집행, 법 규정에 따른 규제 절차, 충분한 보상과 적법한 절차에 따른 징수의 다섯 가지 요소를 고려하여 지표화하였다.

각국의 거버넌스의 형태는 OECD의 문서와 정부 문서 지역 언론 보도를 통해 직접 조사하였다. 차량공유 도입 여부를 판정하는 거버넌스 형태가 분명하게 위원회 형태로 구성되었으며, 정부와 기업 이외에 공공의 다른 구성원들이 논의 과정에 참여하여 의사 결정에 영향을 미칠 수 있을 때만 네트워크 거버넌스로 판정하였다. 단순히 공청회 등만 거치는 형식적인 위원회 형태로 되어

있는 경우는 네트워크 거버넌스에서 제외하였다. 그리고 행정부 혹은 입법부가 결정하는 형태는 계층으로 판정하였다.

거버넌스의 형태를 제외한 다른 조건들은 직접방법에서 로지스틱 함수를 이용한 S자 함수 그래프를 이용해 보정하였다(Duşa, 2018). 대상 국가 집합의 각 조건에서 최대값을 지닌 도시를 무조건 소속하는 점(i: Full membership point)으로 정하였으며, 최소값을 지닌 도시를 무조건 배제하는 점(e: Full non-membership point)으로 정하였다. 그리고 조건 집합의 중위값을 소속과 비소속을 가르는 점(c: Crossover Point)로 정하였다. 각 조건 별 완전소속 점수와 중위값, 그리고 완전비소속 점수는 다음의 표로 정리하였다.

이 세 점을 기반으로 다른 조건값의 소속점수의 분포는 Rihoux and Ragin (2008)이 제시한 다음의 로지스틱 함수 식을 이용해 도출했다. 로그오즈비를 약 3(≒2.944439)으로 정한 이 식에 따르면 완전소속 기준점은 0.95가 되고, 완전비소속 기준점은 0.05가 된다.

$$dm = \frac{1}{1+e^{\frac{x \times 2.944439}{i-c}}}, \frac{1}{1+e^{\frac{x \times 2.944439}{c-e}}}$$

i = full inclusion point

c = crossover point

e = full exclusion point

x = value

[표 11] 각 변수별 대리변수와 보정 기준

Set	데이터 유형	Measurement	Full membership	Crossover point	Full non-membership
정부의 혁신 지향성	Fuzzy	『글로벌혁신지수 2019』 의 글로벌혁신지수(GII: The Global Innovation Index)를 사용	61.73	50.33	27.47
택시 승차 가격		도시의 빅맥지수의 가격 대비 택시 3km 구간 가격	4.3784885	1.311721	0.3599917
지역 대중교통의 질		아르카디스의 지속가능한 도시 이동성 지표 중 사람 지표	64.5	44.4	31.4
정부의 규제 집행력		법의 지배 지수 2019 중 규제집행력 지수	0.87	0.679	0.36
공공재 거버넌스의 형태	Crisp	각국의 거버넌스의 형태는 OECD의 문서와 정부 문서 지역 언론 보도를 통해 직접 조사	네트워크: 1 시장/계층: 0		
혁신 소속 점수	Fuzzy		4분위 소속점수		
공공 소속 점수					

[표 12] 보정한 데이터 행렬

		E	G	I	P	T	IS	PS
1	Cairo	0.05	0.00	0.05	0.05	0.05	1	0.66
2	Lima	0.16	0.00	0.10	0.67	0.15	1	0.33
3	Manila	0.13	0.00	0.14	0.09	0.49	1	0.33
4	Mexico city	0.12	1.00	0.14	0.08	0.42	1	0.33
5	Jakarta	0.23	0.00	0.07	0.14	0.15	1	0.66
6	Istanbul	0.08	0.00	0.15	0.19	0.37	0.33	0
7	New Deli	0.14	0.00	0.15	0.07	0.50	1	0.33
8	Buenos Aires	0.19	0.00	0.09	0.17	0.30	0.33	0
9	Yohannesburg	0.23	0.00	0.11	0.56	0.17	1	0.33
10	Beijing	0.14	0.00	0.76	0.24	0.89	1	0
11	Kuala Lumpur	0.20	0.00	0.27	0.28	0.08	1	0.33
12	Madrid	0.50	0.00	0.42	0.55	0.86	0.33	0
13	Seoul	0.69	0.00	0.83	0.50	0.95	0.33	0
14	Paris	0.80	0.00	0.73	0.69	0.95	0.33	0.66
15	London	0.90	1.00	0.94	0.94	0.94	0.66	0.5
16	Sydney	0.88	1.00	0.50	0.61	0.60	1	0.33
17	New York	0.69	0.00	0.95	0.45	0.86	1	1
18	LA	0.69	1.00	0.95	0.55	0.36	1	1
19	Baltimore	0.69	1.00	0.95	0.69	0.49	1	0.33
20	Tokyo	0.83	0.00	0.75	0.95	0.92	0.33	0
21	Berlin	0.93	0.00	0.88	0.74	0.86	0.33	0
22	Vancouber	0.88	1.00	0.71	0.51	0.82	0.66	0.33
23	Singapore	0.95	0.00	0.89	0.21	0.94	1	0.33

5. 해석

5.1 혁신 도입 조건 조합

[표 13] 혁신 소속점수 결과값

No	혁신 친화 (I)	규제 집행력 (E)	택시 가격 (P)	대중 교통 수준 (T)	거버넌스 형태 (G)	결과값	CON	PRI	사례
1	0	0	0	0	0	1	0.891	0.869	1, 3, 5, 6, 8, 11
2	1	1	1	1	1	1	0.916	0.890	15, 16, 22
3	0	0	1	0	0	1	1.000	1.000	2, 9
4	1	1	0	1	0	1	0.933	0.893	17, 23
5	1	1	1	0	1	1	1.000	1.000	18, 19
6	0	0	0	0	1	1	1.000	1.000	4
7	0	0	0	1	0	1	0.953	0.920	7
8	0	1	1	1	0	1	0.934	0.859	12
9	1	0	0	1	0	1	0.971	0.952	10
10	1	1	1	1	0	0	0.686	0.483	13, 14, 20, 21

[표 14] 최소화 이후 결과값(n>2)

M1	I*E*P*G + i*e*t*g + I*E*p*T*g => O					
	조건조합	CON	PRI	covS	covU	사례
1	I*E*P*G	0.926	0.906	0.169	0.169	18, 19; 15, 16, 22 LA, 볼티모어, 런던, 시드니, 밴쿠버
2	i*e*t*g	0.905	0.888	0.358	0.277	1, 3, 5, 6, 8, 11; 2, 9 카이로, 마닐라, 자카르타, 이스탄불, 부에노스 아이레스; 리마, 요하네스버그
3	I*E*p*T*g	0.933	0.893	0.205	0.124	17, 23 뉴욕, 싱가포르
	M1	0.908	0.883	0.651		

일치성 0.8, 포괄성 0.6 이상을 혁신 도입을 한 사례로 본 결과 위의 [표 11]과 같은 결과를 얻었다. 그리고 2개 이상의 사례를 나온 조건조합으로 최소화 과정을 거친 결과 [표12]를 얻어, I*E*P*G + i*e*t*g + I*E*p*T*g => O이라는 조합을 얻었다. 본 연구에서 차량공유 플랫폼을 도입하는 주요한 세 경로를 확인하였다.

경로 1 첫 번째 경로는 규제 집행력이 낮고, 혁신에 친화적이지 않으며, 대중교통 수준이 낮은 결합 조건을 갖는 지역이다. 택시 산업은 산업 특성상 규제 대상자가 많고, 규제자가 규제를 집행하기 까다롭다. 택시와 유사한 서비스의 불법 행위를 감시하고 처벌하기가 쉽지 않다. 따라서 규제 집행력이 낮

은 정부는 차량공유 플랫폼 기업이 지역단거리유상여객 시장을 관리하는 정부의 역할을 대체하도록 만들었다. 이 경우 정부가 이 플랫폼 기업들만 규제하면 시장 전체를 통제할 수 있다. 이집트 카이로, 필리핀 마닐라, 인도네시아 자카르타, 터키 이스탄불, 아르헨티나 부에노스아이레스, 페루 리마, 남아프리카공화국 요하네스버그가 이 경로에 해당한다.

경로 2 두 번째 경로는 대중교통과 상관없이 혁신 친화적이며, 규제 집행력이 높고, 택시 가격이 높고, 네트워크 거버넌스의 결합 조건을 갖는 지역이다. 정부의 규제 집행력이 높으면, 이 규제로 인해 기존의 시장진입자에게 유리한 경제적 렌트가 형성된다. 따라서 이곳에서는 기존의 이해관계자의 지대를 분쇄할 수 있는, 차량 유에 대한 강한 수요와 여론의 지지가 있어야 한다. 차량공유 수요가 많으려면 경쟁재 즉, 택시의 가격이 높아야 한다. 또 차량공유에 대한 공공의 높은 지지 여론을 거버넌스가 효과적으로 받아들여야 한다. 정부가 혁신 친화적이어야 하며, 공공재 거버넌스가 새로운 혁신 정보를 잘 수용할 가능성이 높은 네트워크 거버넌스이어야 한다. 이는 미국의 로스앤젤레스, 볼티모어, 영국 런던, 호주 시드니, 캐나다 밴쿠버가 해당한다.

경로 3 마지막 경로는 정부가 혁신지향적이고, 규제 집행력이 높으며, 대중교통 수준이 높지만, 택시 가격은 낮고, 계층 혹은 시장 거버넌스를 가진 지역이다. 이는 혁신을 도입하는 데 있어 적극적인 지역이 보이는 특징이라 볼 수 있다. 싱가포르와 미국 모두 정부가 혁신지향적인 경향을 갖고 있다. 이

경우는 대중교통의 수준이 높고 택시 가격이 낮아 대체제인 차량공유 플랫폼의 지역 수요가 높지 않은 경우에도 시장 혹은 계층 거버넌스의 플랫폼 도입 의지가 강한 지역이라 할 수 있다. 이 조합을 자세히 살펴보면 뉴욕과 싱가포르는 양상이 조금 다르다. 뉴욕은 면허 없이 차량공유 플랫폼이 도입될 수 있는 규제 환경이었다. 규제 당국이 차량공유 플랫폼을 규제할 근거가 없어 앱 기반 플랫폼은 물론, 운전자와 차량의 자유로운 진출입, 변동가격제가 도입되었다. 유상운송 사업이 시장 거버넌스였기에 가능했다. 그렇지만 싱가포르는 국가 주도로 차량공유플랫폼을 적극 도입하였다. 싱가포르는 2014년 스마트 네이션 프로그램을 시행하여 국가 주도로 차량공유 플랫폼을 제도 안으로 포함시키고자 노력하였다(Li et al., 2018). 이에 따라 싱가포르 육상교통당국(Land Transport Authority)는 전국택시협회(NTA: the National Taxi Association), 택시회사, 제3자 택시 예약서비스, 통근자로 구성된 이해관계자협의회를 발족하여 협의한 뒤 차량공유플랫폼 규제 5가지를 발표하였다. 2015년 싱가포르 의회에서 제3자 택시 예약서비스 제공자 법안(the Third-Party Taxi Booking Service Provider Act)이 통과하였다. 싱가포르 정부가 스마트폰 애플리케이션 기반 중개 서비스의 제도적 기반을 마련한 것이다. 그리고 2015년 10월 차량공유 업체를 합법화하고 규제하는 법안을 마련하였다. 싱가포르 교통부 차관(Senior Minister of State for Transport)은 차량공유 플랫폼과 택시가 공정한 경쟁하기 위한 규제 입법을 강조하였다. 차량공유 플랫폼은 일반 택시 운전자와 동일한 신원조사를 거쳐 운행을 시작할 수 있으며, 차량공유 플랫폼도 운행에 있어 적절한 보험을 갖춰야 한다고 지적하였다. 이

러한 기반 아래 통근자, 택시 운전자, 택시회사, 차량공유 회사 및 운전자의 의견을 모아 2016년 4월 유상운송차량운전면허제도(PDVL)를 도입하였다. 이는 전적으로 국가 주도로 이루어졌으며, 민간의 이해관계자들의 이해 조정은 다른 국가에 비해 비교적 쉽게 이뤄졌다.

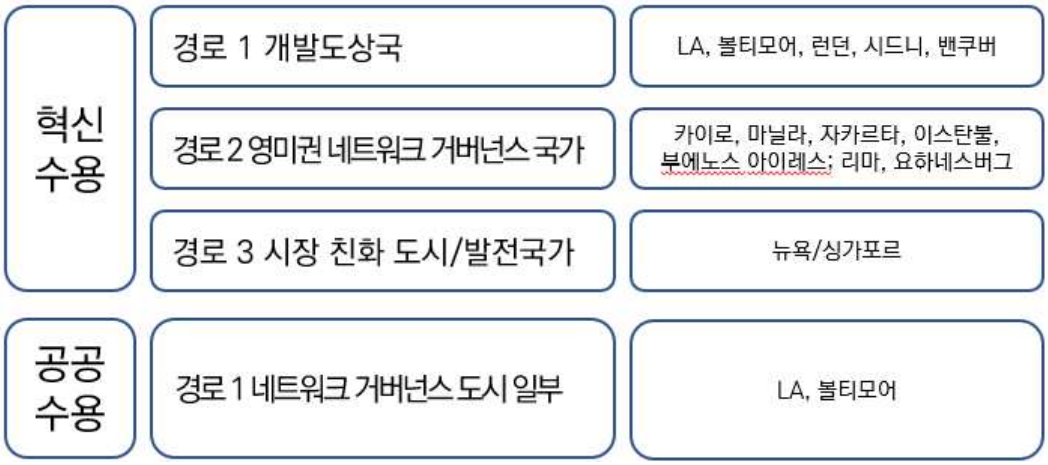
5.2 공공 제도 도입 조건 조합

[표 15] 공공혁신 제도 도입 결과값

M2	M2: I*E*P*t*G => O								
No	혁신 친화 (I)	규제 집행 력 (E)	택시 가격 (P)	대중 교통 수준 (T)	거버 넌스 형태 (G)	결과 값	CON	PRI	사례
1	1	1	1	0	1	1	0.824	0.626	18, 19
2	0	0	0	0	0	0	0.576	0.231	1, 3, 5, 6, 11
3	1	1	1	1	0	0	0.413	0.224	13, 14, 20, 21
4	1	1	1	1	1	0	0.660	0.267	15, 16, 22
5	0	0	1	0	0	0	0.544	0.039	2, 9
6	0	0	0	0	1	0	0.431	0.050	4, 8
7	1	1	0	1	0	0	0.491	0.223	17, 23
8	0	0	0	1	0	0	0.481	0.029	7
9	1	0	0	1	0	0	0.415	0.151	10
10	0	1	1	1	0	0	0.485	0.038	12

두 번째 연구 단계에서 공공 보호 제도화의 조건 결합이 성립되는 지역은 택시 가격이 높고, 혁신 친화적이며, 규제 집행력이 높으며, 대중교통이 안 좋으며 네트워크 거버넌스를 가진 지역이었다. 이 조합만이 유일하게 공공 보호 제도화를 비교적 빠르게 도입하였다. 플랫폼 경제에서 독점적 플랫폼 기업은 양면시장의 양방향, 즉 소비자와 생산자 모두에게 독점력을 행사할 수 있기 때문에 비대칭적인 교섭력을 가질 수 있다. 그리고 이 경우 기존 공공재 거버넌스에서 정부의 역할을 플랫폼 기업이 대체한다. 따라서 플랫폼 기업 이외의 다른 이해관계자가 플랫폼 운영 정책의 변경에 개입하기 쉽지 않다. 이에 반해 네트워크 거버넌스는 기업과 규제자 이외에도 운전자, 소비자, 그리고 시민을 확대된 이해관계자로 삼아 거버넌스의 참여 대상으로 인정했기 때문에 공공의 요구가 절차적으로 보장되어 있다. 이에 따라 네트워크 거버넌스가 공공 보호 요구를 제도에 빠르게 반영하는데 중요한 조건을 구성한다는 설명이 가능하다.

[그림 3] 혁신 수용과 공공수용 경로와 소속 도시



5.3 논의

서구 선진국들은 모빌리티 플랫폼을 관리하는 행정 체계가 완전히 NPM 모델을 바탕으로 설계되어 있지 않으며, 관리 원칙이 신자유주의만을 따르지 않는다(Hammerschmid et al. 2019; Pollitt & Dan, 2011). 장하준의 주장처럼 최소한 시장을 유지하기 위한 제도와 인프라스트럭처가 공공의 관리 아래 있다. 이는 교통 분야에서도 예외가 아니다(Chang & Evans, 2005). 대중교통과 택시는 물론이고 모빌리티 플랫폼도 정부 혹은 공공 거버넌스의 통제 아래에 운영하고 있다. 뉴욕의 예에서 볼 수 있듯이 기업이 창출한 새로운 사업영역도 필요하다면 공공이 통제할 수 있다. 정리하자면 국가 권력이나 공공 거버넌스는 도시 교통 공급 과정에서 기업의 활동을 제어하는 최종적 역할을 놓치지 않고 있다. 규제기관이나 공공 거버넌스는 독점 시장을 견제하거나 시장의 실패를 제어하기 위해 플랫폼 기업에서 운행하는 운전자의 진출입이나, 운행 가격, 운전자의 임금, 운행의 총량을 규제하고 있거나 규제를 시도하고 있다. 따라서 NPM의 모델이 선진국에서 공공재 공급에 있어 일반화되어 있거나, 모든 분야에 적용되지 않는다는 것을 우리는 관찰했다. 정리하자면 공공재 공급에서 탈중심화된 민영화가 개발도상국에게 제시되었던 것과 달리, 실제 사례를 보면 대중 교통에서 가장 탈중심화된 영역인 플랫폼 비즈니스의 운영에 있어서 최종적인 통제권을 놓치지 않은 것이다.

모빌리티 플랫폼 수용에서 선진국의 거버넌스의 결정은 두 가지 경로로 나눌 수 있다. 구대륙은 계층 거버넌스를 따르는 편이고, 영미권은 네트워크화된 거버넌스를 채택하여 상대적으로 분권화된 거버넌스를 따르고 있다. 선진

국에서도 제도의 경로의존성과 지대추구 현상으로 인해 혁신기술의 제도화가 어려울 수 있다. 국가 성장의 관점에서 경로의존성과 지대추구성 연구는 개발도상국이 주된 대상이었다(Iqbal & Daly, 2014; Mohtadi & Roe, 2003). 그렇지만 공공 공급 과정에서 경로의존성과 지대추구 현상은 어떠한 사회에서나 발현될 수 있다(Krasner, 1988; Douglass C. North, 1990; Olson, 2009). 제도는 특정 코스로 설정되면, 네트워크 효과와 학습효과로 인해 그 경로가 강화된다(Krasner, 1988). 국가혁신체제는 여러 제도들이 합쳐서 구성되어 있는데, 이 제도화가 안정되면 혁신 주체들은 그 제도를 따라 행동을 하고, 이 제도를 재생산한다(Lundvall, 2010; Nelson & Rosenberg, 1993). 이 제도들은 관성을 갖고 있으며, 쉽사리 변하지 않는 제도의 경로의존성을 지니고 있다(David, 1994). 형성된 제도들이 상당 기간 성공적인 결과를 가져왔을 때 경로의존성 또는 지체 현상이 더욱 강하게 발생한다(Miller, 1992). 따라서 과거에 성공적인 결과를 가져왔던 국가들은 종종 기존의 국가혁신체제를 고수함에 따라 환경 변화에 대응력을 상실하게 되고 제도의 현실성 및 적실성이 부족하여 실패를 초래하게 된다. 다시 말해 과거의 성공 원인이 곧 현재 실패의 원인이 된다. 이때 기존의 이해관계자 집단은 혁신을 저해하기도 한다(Olson, 2009). 특히 교통 영역에서 비정규 부문이 일상화된 개발도상국 보다 택시 사업자와 노조와 같은 이해관계자 그룹이 형성되어 있는 선진국에서는 지대추구현상에 따라 경로의존성이 극대화될 수 있다.

선진국의 계층 거버넌스에서는 혁신을 받아들이지 않거나, 수용을 주저하고 있다. 이에 반해 네트워크 거버넌스를 가진 경로에서는 혁신을 원하는 공의

수요가 상대적으로 빠르게 제도화된다. 시장 거버넌스와 달리 네트워크 거버넌스에서는 제도 결정을 전적으로 기업에게 맡기지 않는다(Meuleman, 2008). 네트워크 거버넌스에서는 규제 기관과 기업, 그리고 다른 이해관계자들이 모여 혁신을 논의한다. NPM 모델과 다르게 서구 사회에서도 공공 거버넌스가 맡은 제도 선택을 전적으로 시장에 맡기는 것은 예외적이라 할 수 있다. 다만 선진국에서는 개발도상국과 달리 규제를 이행하도록 설득하거나 강제하는 행정력이나 통치 능력을 갖고 있다 (de Kruijf & van Thiel, 2018; Klenk & Lieberherr, 2014).

동아시아 국가의 대응은 발전국가 모델과 일치하지 않았다. 발전국가인 한국 · 일본, 싱가포르, 중국 다른

경로로 차량 공유 플랫폼을 수용했다. 한국 · 일본은 과거 발전국가의 대표적 예시였지만, 현재 그러한 경로에서 벗어났다는 주장이 있다(Minns, 2001). 여전히 발전국가적 체제를 유지하고 있는 싱가포르와 중국은 공유경제를 성장의 새로운 기회로 삼았다. 중국과 싱가포르는 다른 이해 보다 성장정책을 우선시하는 선도기관에 대한 국가적 관심을 가지고 있다(Pereira, 2008; Ubhenin & Edeh, 2014).

이들 국가들은 민주화 정도가 떨어지고, 선도기관이 다른 이해관계 보다 우선하여 진행할 수 있는 국가적 힘이 있다. 그렇지만 싱가포르와 중국을 같은 모델로 묶기 어렵다. 중국에서는 중앙정부의 결정과 다르게 지방 정부는 운영에 있어 여러 문제점이 발생하자 점차 공유 차량 플랫폼에 대한 규제를 강화하였다. 중앙정부와 별개로 지방정부들이 자신들만의 독자적인 배태적 자율성

을 유지하고 있기에 중국 모델을 하나로 결론 짓기 어렵다(Zhou et al., 2010), 중국 정부가 공유를 국가적 사업으로 정했다고 해서 모든 지방정부가 똑같이 따르지 않고, 각자의 상황에 맞게 조정한다(Li & Ma, 2019). 대신 싱가포르는 국가의 크기가 작고, 지방정부가 없어 선도기관의 의지대로 진행할 수가 있다. 싱가포르는 외부 개방성이 높지만, 다국적 기업과 연계하여 배태적 자율성을 유지한다(Evans, 2012). 싱가포르는 말레이시아에서 운영을 시작한 그랩의 본사를 싱가포르로 유치한 뒤, 싱가포르 내 플랫폼을 제도화하고 동남아시아 시장을 공략할 수 있도록 제도적 지원을 했다(Widyatama et al., 2020).

위의 두 모델이 개발도상국에 적용되지 않았고, 플랫폼은 다른 방식으로 개발도상국에서 제도화되었다. 제도화 과정에서의 주요한 특징을 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째 고젝, 올라, 그랩, 카림, 택시파이 등 선진국의 다국적 기업이 아닌 신흥국가(Emerging Country)나 개발도상국가의 기업이 성장하여 자본을 축적하고 있다(Smith & Wong, 2019). 이러한 기업에 비해 우버나 리프트의 아시아와 아프리카에서의 시장점유율이 크지 않다. 교통 플랫폼에서 성공하여 자본을 축적한 기업이 국내의 다른 산업들의 혁신을 연쇄적으로 이루고 있다. 둘째 이중적 경제구조가 완화되고 있다. 비정규 교통과 일자리 섹터를 정규화시키고 있고, 이는 개발도상국의 이중적 경제를 완화시켜 국가의 세수를 증진시키는데 기여하고 있다(Agrawal, 2018). 셋째 자연스러운 혁신을 제어할 수 있는 국가 및 기존 기업이 부재하다. 기존의 지대 추구 세력의 반대가 없는 것은 아니다. 대중적으로 널리 확산된 스마트폰을 통해서 많은 사람들의 선택을 통해 이용하고 있는 플랫폼 기술을 막을 막기 어려웠다.

이러한 특징에서 개발도상국에서의 차량공유플랫폼의 성장은 서구의 모델이나, 발전국가의 모델이 요구하는 조건에서 기인하지 않았다는 점을 찾았다. 차량공유플랫폼의 성장에 있어 모빌리티 거버넌스의 일부를 시장에 양보한 것이 NPM이나 신자유주의와 유사한 점이 없는 것은 아니다. 이는 국가의 규제 집행력이 떨어지는 상황에서 민간 자본의 역량을 이용하는 것이다. 국가가 집행해야 하는 투자를 민간이 대신하며, 국가가 개개인에게 미치지 못하는 규제 집행 대신 기업이 가격 메커니즘으로 산업을 조직하는 것이다. 이때 조사 대상 대부분의 개발국 지역에서 기업에 대한 최종적인 통제권을 놓치지 않고 있다. 그렇지만 개발도상국은 기업에 대한 통제권을 획득하기 어려운 지역이 많고, 이는 현재 플랫폼에 대한 사회적 통제가 사회적 이슈이다. 탈중심화된 공공재 공급을 하더라도 시장 실패를 제어하는 기업의 통제권이 개발도상국에게 필요하다. 따라서 연구된 사례의 개발도상국이 NPM 모델이 제시한 조건을 따르기에 환경이 조성되지 않았다.

발전국가 모델의 조건과도 차이가 있다. 연구대상에서 가장 발전국가 모델에 가장 유사한 국가는 싱가포르이다. 싱가포르는 다국적 기업을 제어하며 동시에 이익을 보장하면서도, 약탈적 자본주의로 전환하지 않는 배태적 자율성을 유지했다. 강력한 행정 체계가 개발도상국에 없으며, 이러한 강력한 행정 체계를 모방하는 것은 쉽지 않으며, 과거 개발도상국에서는 발전국가가 아닌 약탈국가화되기 쉬웠다. 국가적 차원에서의 지원을 한다고 해서 싱가포르의 그랩이나 UAE의 카림처럼 전략적으로 육성하기는 쉽지 않다. 다국적으로 전개되는 플랫폼과 배태적 자율성을 유지할 만한 균형점을 찾기 어렵다.

6. 개발도상국에서 주어진 새로운 발전 경로

우리는 이 연구에서 두 가지 연구 질문을 제시했다. 첫째 새로운 혁신 기술을 사회적으로 받아들여야 할 때 선진국들은 자신들의 전형적인 모델처럼 받아들일까? 둘째 개발도상국은 새로운 혁신 기술을 사회적으로 수용할 때 지금까지 제시된 모델처럼 받아들일 수 있는 조건을 가졌나? 차량공유플랫폼은 선진국에 국한되지 않고, 거의 모든 국가에서 비슷한 시기에 운영을 시작했기에 이에 대한 답을 탐색하기 적절했다. 차량공유플랫폼 사례를 fsQCA로 분석하여 차량공유플랫폼을 도입한 주요한 경로를 찾았다. 이 결과 첫 번째 연구질문에 대해서는 NPM과 발전국가 모델과 달리 플랫폼을 도입한다는 답을 우리는 얻었다. 두 번째 연구질문에 대해서는 개발도상국은 두 모델의 국가들과 다른 조건을 갖고 있으며, 오히려 차량공유플랫폼을 도입하기에 더 쉬운 조건의 조합을 갖고 있었다.

이 연구에서 우리는 '추격이 아닌', 모두가 공통으로 맞이하는 혁신 과정에서 개발도상국에게 주어진 과거의 답안지는 효과적이지 않을 수 있다는 것을 찾았다. 기술 발전의 영향이나 기후 변화에 따른 환경 변화 같이 즉 기존의 경제 개발 이론의 잔차들이 갈수록 중요해지고 있다. 이런 변화는 모두 세계가 새롭게 마주한 상황이다. 개발도상국이 제안된 모델을 따라 추격을 하고 싶어도, 모델을 제안한 발전국들 스스로 혼란스러워 혁신에 대한 사회적 결론을 못 내리고 있다. 우리의 연구 결과는 개발도상국이 혁신에 더 유리한 상황일 수도 있다는 것이다. 다시 말해 역설적으로 혁신의 공간이 비어 있기 때문에 더 가능성이 있다. 차량공유플랫폼은 개발도상국의 비정규 섹터를 정규화

하기에, 기존 발전국가에서 보다 사회 전체의 효용을 올리는 데 유효하다.

이에 따라 우리는 다음의 두 가지 시사점을 제시하고자 한다. 먼저 일반화된 모델에서 제시하는 정책 세트의 통합적 도입 보다는 현 상황에서 발생하는 기술 변화에 따른 효과를 극대화하기 위한 제시된 정책 조합하여 추구하는 편이 낫다. 또 그럼에도 불구하고 선진국에서 혁신 과정에서의 사회적 요구를 적절히 수용하는 행정 체계를 습득할 필요가 있다.

제5장 결론

본 논문은 포용적인 거버넌스를 형성할 수 있는 전제조건으로 거버넌스의 개방성을 주목하였다. 이를 위해 거버넌스의 개방성을 판별하는 분석 프레임을 제시하였으며, 이 분석 프레임에 따라 한국의 공공재 거버넌스의 개방성을 탐색하고, 개선 방안을 도출하였다. 마지막으로 공공재 공급 혁신에 있어 네트워크 거버넌스 중요성을 간접적으로 판별하였다.

이에 따라 제2장에서는 차량공유 플랫폼이 공공 거버넌스에서 가져가고자 하는 권한을 알아보았다. 이를 위해 거버넌스 헌법 선택, 집합 선택, 행동 차원별로 참여자에게 주어진 권한을 확인하는 분석틀을 제시했다. 한국의 서울시, 미국의 메릴랜드 주, 뉴욕 시 사례를 통해 시장 거버넌스에서 플랫폼 사업자가 대부분의 제도 선택 권한을 가져가며, 다른 이해관계자들이 이에 개입하지 못함을 확인했다. 제3장에서는 제2장에서 제시한 분석틀로 우버 도입 사례를 분석하여 한국 공공 거버넌스의 개선 과제와 방안을 제시하였다. 한국의 지역단거리유상여객 서비스의 거버넌스는 다른 한국의 공공 거버넌스에 대한 연구의 지적처럼 형식적 네트워크가 존재하거나 갖춰져 있지만, 사실상 유명무실하였다는 것을 확인했다. 새로운 시장 참여자들은 공식적으로 협치 단계는 물론 심의/자문 과정에도 참여할 수 없었다. 이는 이들이 시장의 이해당사자임을 주장하여 심의 단계에서 참여의 필요성을 제기할 수 있는 당사자 개입 제도가 부재하기 때문이다. 이에 따라 이해관계자들은 비공식적 방법을 통해 참여하였다. 이러한 비공식 네트워크의 활용은 투명성의 문제를 초래했다는 점을 확인하였다. 마지막 제4장에서는 차량공유 플랫폼과 공공 규제 도입의

결합 조건을 확인하여 개발도상국의 차량공유 플랫폼 수용 방식이 기존의 선진국 모델과 상이함을 보였다. 퍼지 집합 질적 비교 분석(fsQCA: Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis)을 사용하여 전 세계 23개 도시의 차량공유 플랫폼 채택 조건을 분석하여 각 도시의 수용 경로를 파악했는데, 서구 또는 동아시아 모델이 단일한 모델이 아니라는 것을 확인했으며, 그들의 조합 조건도 개발도상국들이 참조할 수 없는 조건이었다. 또 개발도상국들은 혁신적인 플랫폼을 도입하는 데 더 유리할 수 있다는 것을 확인했다.

이 연구는 플랫폼 경제에서 분쟁이 발생하는 주요한 제도 선택의 지점을 구체적으로 탐색하였다. 이 과정에서 이 연구는 첫째 플랫폼 경제를 공공이 받아들이는 과정에서 각 거버넌스를 특징을 비교하여 시장의 요구와 공공의 요구를 적절히 수용하는 거버넌스의 형태별 특성을 찾았다. 시장 거버넌스 상태에서 플랫폼은 집합선택 과정에서 서비스의 가격과 품질에 대한 공공의 규제에서 벗어나고자 했다. 플랫폼은 사회적 외부 효과로 인한 비용을 회피하려 하고, 직접 고용으로 인한 비용 또한 피한다. 그리고 범죄와 같은 소비자 피해가 발생했을 경우 책임지지 않는 모습을 보였다. 이러한 사회적 문제를 개선하기 위해서는 공공의 개입이 필요하지만 플랫폼이 집합선택 과정을 독점적으로 점유하기에, 정부와 시민은 플랫폼이 정한 규칙을 수정하는 데 있어 어려움을 느낀다. 다시 말해서 시장 거버넌스에서는 소비자나 시민이 서비스를 통제할 수단이 제한된다는 단점이 있다. 계층 거버넌스에서는 행정부가 주도적으로 혁신의 요구와 공공의 요구를 수집하여 정책 결정을 한다. 이에 따라 혁신 기업과 같은 새로운 시장 참여자의 거버넌스 혹은 거버먼트 과정 참여가

어렵다. 또 이에 대한 시민 혹은 소수자의 의견 제시가 거버넌스 과정에서 제도화되지 않았을 경우 행정부로 전달되기 어렵다. 혁신이 지체되거나, 공공의 요구의 반영이 지체될 가능성이 있다. 이에 반해 네트워크 거버넌스는 혁신과 공공의 요구를 제도에 체계적으로 반영한다. 기업을 비롯한 다양한 참여자의 거버넌스 참여를 유도하며, 소비자 대변인과 소수자의 입장을 제도화하였다

이 연구는 한국 사례를 통해 계층 거버넌스에서 혁신 도입이 저해되며, 소비자의 입장이 제도적으로 반영되지 않음을 보여준다. 사회적으로는 혁신이 발생할 때 이해관계의 변동이 발생하는데, 우버 도입에 따른 법 개정 이후의 모빌리티 거버넌스에서도 기존의 주요 이해관계자만이 논의 과정에서 참여하고 있다. 이를 이용하는 소비자의 대표자들과 또 새로운 서비스의 도임에 따라 배제될 가능성이 있는 노인 혹은 장애인과 같은 소수자 계층의 대표자가 참여하고 있지 못하고 있다. 따라서 정부 행위자 이외의 다른 이해관계자가 공식적이며, 투명하게 참여할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

마지막 이 연구의 의의는 '추격이 아닌', 전 세계가 공통으로 맞이하는 혁신 과정에서 개발도상국에게 주어진 과거의 답안지는 효과적이지 않을 수 있다는 것이다. 기술 발전의 영향이나 기후 변화에 따른 환경 변화같이, 즉 기존의 경제 개발 이론의 잔차들이 갈수록 중요해지고 있다. 이런 변화는 모두 세계가 새롭게 마주한 상황이다. 개발도상국이 제안된 모델을 따라 추격을 하고 싶어도, 모델을 제안한 발전국들 스스로 혼란스러워 혁신에 대한 사회적 결론을 못 내리고 있다. 이 연구 결과는 개발도상국이 혁신에 더 유리한 상황일 수도 있다는 것이다. 다시 말해 역설적으로 혁신의 공간이 비어 있기 때문에

더 가능성이 있다. 차량공유플랫폼은 개발도상국의 비정규섹터를 정규화하기에, 기존 발전국가에서 보다 사회 전체의 효용을 올리는 데 유효하다. 따라서 기존에 발전국가에게 제시된 정책 세트와는 다른 방안을 찾아야 한다.

본 연구는 다음과 같은 정책 제언을 하고자 한다. 첫째 플랫폼 도입 과정에서 공공의 정당한 개입 절차를 사회적으로 논의해야 한다. 자율주행차나 배달, 숙박 예약 등이 확대되면서 플랫폼 경제가 확대되고 있다. 플랫폼의 채택한 알고리즘은 기업이 내부화한 규칙 결정 과정이다. 이 내부화는 단순히 공공재 혹은 클럽재의 구매 계약 규칙에만 머무는 것이 아니라, 도로의 공적 이용 혹은 노동 계약과 같은 사회 계약이 사유화되거나 탈중심화된다는 것이다. 따라서 플랫폼이 주도적으로 재화나 서비스를 공급하더라도 제도 선택 과정에서 공공이 개입할 수 있는 제도를 만들 필요가 있다. 유럽에서는 공공 거버넌스를 탈중심화하고, 시장행위자의 자율성을 확대하면서 동시에 독립규제기관이 이를 견제하는 형식으로 변화했다. 이러한 제도적 절차를 탐색할 필요가 있다.

한국과 같은 계층적 거버넌스에서는 정부 행위자 이외의 다양한 이해관계자를 개입시키는 제도를 도입해야 한다. 첫째, 규제 시스템을 미국의 공공재위원회와 같은 네트워크 형태로 바꾸는 것도 대안이다. 둘째, 현재의 계층제 안에서 제3자가 자신들이 이해당사자임을 주장하며 규제 결정 과정에 참여할 수 있는 개입(Public Interest Intervene) 제도의 도입으로도 가능하다. 이는 의사 결정 과정에서 배제된 새로운 혁신 기업 혹은 기존 기업들, 그리고 소비자와 소수자들이 정당한 이유가 있다면 참여하여 자신들의 이해를 주장할 수 있도록 돕는다. 따라서 편향된 규제 결정에 따라 기존 지대에 의해 혁신 기업

이 배제되거나, 소비자의 효용이 저해될 가능성을 줄여준다. 셋째, 규제 결정 과정에서 정부와 별개로 소비자의 이해를 대변하는 소비자 대변인 제도의 도입도 고려할 필요가 있다. 공공 규제 과정에서 정부와 관료가 언제나 소비자를 대변하지는 않는다. 또 이 과정에서 규제 과정의 절차적 법적 어려움과 지나친 전문가주의로 인하여 소비자가 직접 개입하여 의견을 개진하기 어려울 수도 있기 때문이다. 마지막으로 공공 거버넌스에서 배제되기 쉬운 소수자들의 대표자들이 거버넌스 과정에 참여하여 발언할 수 있는 기회를 보장해야 한다. 예를 들어 메릴랜드 주의회에서는 법안을 심리하는 공청회에서 소수인종, 노인과 장애인 등 소수자 집단의 발언 쿼터를 보장하고 있다. 그리고 뉴욕 시의회에는 청소년 계관 시인(Youth Poet Laureate) 제도가 있는데, 청소년 연설 대회 우승자가 법안 심리에 참여하여 투표권은 없지만 발언권을 갖고 있다. 이는 정책 결정 과정에서 투표 권이 없어 배제되기 쉬운 계층의 의견을 청취하는 통로이다.

마지막으로 개발도상국에서 플랫폼 서비스가 낙후된 행정력으로 인해 미발전된 주요 서비스를 혁신하고 새로운 경쟁력을 갖출 수 있다. 플랫폼 경제는 개발도상국의 비정규 섹터를 정규화하기에, 기존 발전국가에서 보다 사회 전체의 효용을 올리는 데 유효하다. 이에 따라 다음과 같은 시사점을 제안할 수 있다. 먼저 일반화된 모델에서 제시하는 정책 세트의 통합적 도입 보다는 현 상황에서 발생하는 기술 변화에 따른 효과를 극대화하기 위한 제시된 정책 조합하여 추구하는 편이 낫다. 또 그럼에도 불구하고 선진국에서 혁신 과정에서의 사회적 요구를 적절히 수용하는 행정 체계를 습득할 필요가 있다.

이 논문은 여러 한계를 지니고 있다. 먼저 공공재 거버넌스 개방성 분석틀의 적용을 차량공유 플랫폼 수용에 관련한 거버넌스 사례만으로 한정해 다루었다. 공공 거버넌스 일반으로 확대하려면 이 거버넌스가 다루는 각 재화의 특성에 맞게 변화가 필요할 것이다. 물론 많은 미국 공공재위원회가 교통은 물론 에너지, 수자원, 통신 등을 공히 다루고 있으며 비슷한 규제 체제를 택하고 있다는 점에서 이 분석틀을 다른 사례로 확대하여 적용할 수 있는 가능성이 존재한다. 또 다른 한계는 거버넌스의 개방성과 혁신 포용과의 관계를 직접적으로 보이지 못하였다는 점이다. 이는 본 연구에서 직접적으로 이를 파악할 수 있는 유효한 방법론을 사용하지 않았기 때문이다. 거버넌스의 개방성을 판단하고, 혁신 수용 정도를 보이는 대리 변수를 파악하기 어려웠다. 또한 거버넌스는 다른 변수들과 내생성이 예상되기에 이 변수만의 영향 정도를 파악하는 방법론을 적용하기 까다로웠다. 그리고 정책의 최종적 영향력을 판단하기에는 거버넌스의 영향이 장기적으로 누적된다는 추정을 하기 때문에, 이를 비교적 단기적 관점에서 판단하기는 쉽지 않았다.

이 연구를 토대로 다음과 같은 연구를 추가적으로 진행할 수 있다. 첫째 2장에서 제시한 거버넌스 개방성 분석틀을 토대로 특정한 제도 상황에서의 정보의 수용성을 양적으로 비교하기 위해 Agent Based Model 시뮬레이션을 실행할 수 있다. 거버넌스에 참여하는 행위자들의 정보 수집, 정보 발산 형태를 정하고, 이 행위자들에게 개방된 정도로 모델을 구분하여 시뮬레이션하면 각 거버넌스 별 정보 수용성을 예상할 수 있다. 이를 통해 각 거버넌스 형태의 혁신과 공공 보호 제도의 수용성을 상대적으로 비교할 수 있을 것이다. 둘째

공공재 거버넌스, 특히 에너지 분야에서의 거버넌스 별 개방성의 차이를 보일 수 있다. 미국의 공공재 거버넌스의 정교화는 에너지 공급 가격 결정 과정에서 크게 발전하였다. 그리고 주 별로 다양한 규제 실험을 하며 발전하였기에 주 별 개방성에 따른 적정 가격 결정에 따른 에너지 공급 효율성을 비교할 수 있을 것으로 예상한다. 또 이를 한국의 에너지 공급 체계와 비교하여 개방성에 따른 장단점을 파악할 수 있을 것이다. 셋째 향후 본고에서 제시한 분석틀로 공공재위원회와 숙의제도 시스템의 개방성에 따른 규제 체제의 장단점을 비교할 수 있다. 한국에서는 발전 시설 도입과 공공행정 혁신 등 여러 분야에서 숙의제도를 운영하고 있다. 숙의제도는 실질적 결정권한은 없지만 정책 결정 과정에서 심의/자문 기능을 수행한다. 대체로 잠정적 조직으로 운영되고 있지만, 이를 상시 조직화하는 과정에서 공공재위원회로의 전환도 비교가 가능하다. 마지막으로 3장에서 제시한 공공재 거버넌스에서 당사자 개입 절차나 시민대변인 제도의 국내 도입 가능성을 탐색하고, 이 제도의 공공재 공급에 있어 효용성과 혁신 촉진 가능성을 파악하는 연구로 연구를 보완할 수 있다.

본 연구에서 제시한 거버넌스 분석틀은 재화의 성격에 따라 공공재와 공유자원으로 각기 확장할 수 있다. 먼저 공공재는 지역 공공 경제의 재화라고 할 수 있는 에너지, 전기, 교육, 의료, 보육, 수도, 대중교통의 서비스의 거버넌스에도 적용될 수 있다. 네트워크 거버넌스의 행정적 실체 중 하나라고 할 수 있는 미국의 공공재서비스위원회는 에너지, 전기, 수도, 대중 교통을 위한 거버넌스 체계였다. 그리고 교육을 담당하는 지역 혹은 학교 단위의 교육위원회는 이미 전 세계적으로 널리 존재하는 네트워크화된 거버넌스 체계였다. 유럽

과 영국에서는 철도, 의료 등의 관료화된 공공 서비스 재화를 개혁하기 위해 시장 거버넌스와 네트워크 거버넌스를 도입하여 공공재 공급 체계에 다양한 행위자를 참여시키려고 노력하였다. 이처럼 클럽재와 공공재의 첨단을 분석한 본 연구는 공공재 거버넌스에서도 유효할 것이다.

공유자원과 공공재의 경계에서도 유용할 수 있다. 공유자원 연구는 주로 수자원, 어족 자원과 같은 자치 공동체의 공유자원의 자치 가능성을 탐색하는 경우가 많았다. 그렇지만 국가와 지역 정부, 민간 기업의 재정 지원으로 형성된 연구 재정과 같이 연구 재정 집행 면에서 보면 공공재적 성격을 가졌지만, 연구자 측면에서 보면 전문가적 관점에서 자치적으로 사용 가능한 공유자원과 같은 성격을 지닌 재화에도 적용 가능하다.

마지막으로 플랫폼 경제로 인해 발생한 거버넌스의 도전 과제를 해소하는 데도 유용하다. 플랫폼 경제는 공공 거버넌스에 소비자의 이익과 권리 보호, 공정한 경쟁 체제의 유지, 합리적 과세의 세 가지 이슈를 제기하였다. 본 연구를 바탕으로 플랫폼 경제에 참여한 다양한 재화와 서비스의 성격에 따라 섬세하게 거버넌스의 참여 조건을 변화시켜 소비자 보호, 신규 혁신 기업과 기존 기업의 공정한 경쟁 체제 유지, 마지막으로 합리적으로 국가가 기업활동에 개입하는 방법을 모색할 수 있다.

참 고 문 헌

Abaya, J. E. A. (2015). *FURTHER AMENDING DEPARTMENT ORDER NO. 97-1097 TO PROMOTE MOBIUTY*. (2015-011). Republic of the Philippines

Acemoglu, D. (2012). *국가는 왜 실패하는가*. 서울: 서울 : 시공사.

Agrawal, R. (2018. 7. 16). The Hidden Benefits of Uber: Gig work offers a leg up in the developing world. *Foreign Policy* Retrieved from https://foreignpolicy.com/2018/07/16/why-india-gives-uber-5-stars-gig-economy-jobs/

Amsden, A. H. (1992). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*: Oxford University Press on Demand.

Andersen, E., & PONCE, A. (2019). *World Justice Report Rule of Law Index 2019 Report*. Retrieved from https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf

Anderson, K. (2015). *comments*. RM55 (33). Maryland Public Service Commission

Baker, J., & Diaz, R. (2018). *COMMITTEE REPORT OF THE INFRASTRUCTURE DIVISION*. (10). NYC: THE COUNCIL OF THE CITY OF NEW YORK

Benner, M. (2019). Smart specialization and institutional context: The role of institutional discovery, change and leapfrogging. *European Planning Studies, 27*(9), 1791-1810. doi:https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1643826

Berg-Schlosser, D., De Meur, G., Rihoux, B., & Ragin, C. C. (2009). Qualitative comparative analysis (QCA) as an approach. *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques, 1*, 18.

Berliner, R., Floreen, N., & Hucker, T. (2015). *Re: RM55*. RM55 (4). Maryland Public Service Commission..

Birkinshaw, P. (2006). *Transparency as a human right.* Paper presented

at the Proceedings-British Academy.
Biyinzika, D. (2019). *Effect of online aided transport systems on Boda Boda service delivery.* Makerere University,
Blasio, B. d. (2015.7.18). A fair ride for New Yorkers: How the city should respond to the rapid rise of Uber. *New York Daily News*. Retrieved from https://www.nydailynews.com/opinion/bill-de-blasio-fair-ride-new-yorkers-article-1.2296041
Breger, M. J., & Edles, G. J. (2000). Established by practice: the theory and operation of independent federal agencies. *Admin. L. Rev., 52*, 1111.
Breman, J. (2010). Outcast Labour in Asia: Circulation and Informalization of the Workforce at the Bottom of the Economy. *OUP Catalogue*.
Bushouse, B. K. (2011). Governance structures: using IAD to understand variation in service delivery for club goods with information asymmetry. *Policy Studies Journal, 39*(1), 105-119.
Calo, R., & Rosenblat, A. (2017). The taking economy: Uber, information, and power. *Colum. L. Rev., 117*, 1623. doi:DOI:10.2139/SSRN.2929643
Cannon, S., & Summers, L. H. (2014). How Uber and the Sharing Economy Can Win Over Regulators. *Harvard Business Review, 13*.
Carter, L., Sanderson, P., & Taylor, S. (2017). *Sustainable Cities Mobility Index 2017*. Retrieved from
Castells, M. (1992). Four Asian tigers with a dragon head: A comparative analysis of the state, economy, and society in the Asian Pacific Rim. *States and development in the Asian Pacific Rim, 2*, 33-70.
Cervero, R., & Golub, A. (2007). Informal transport: A global perspective. *Transport Policy, 14*(6), 445-457. doi:https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.04.011
Chandler, A. J. (1986). Technological and organizational underpinnings of modern industrial multinational enterprise: the dynamics of

competitive advantage Technologie et organisation des multinationales industrielles modernes: la dynamique de l'avantage comparatif. *Ricerche Economiche*(1), 3-30.

Chason, T. R. (2013a). *Direct Testimony of Dwight R. Kines*. (ML 149979). Maryland Public Service Commission

Chason, T. R. (2013b). *Initial Brief Public and Confidential versions*. (ML 151246). Maryland Public Service Commission

Chason, T. R. (2013c). *Petition to Intervene.* (ML 148025).

Chason, T. R. (2014). *Reply Brief. (Public and Confidential)*. (ML 151526). Maryland Public Service Commission

Clements, K. W., Lan, Y., & Seah, S. P. (2012). The Big Mac Index two decades on: an evaluation of burgernomics. *International Journal of Finance & Economics, 17*(1), 31-60. doi:https://doi.org/10.1002/ijfe.432

Clewlow, R. R., & Mishra, G. S. (2017). Disruptive transportation: The adoption, utilization, and impacts of ride-hailing in the United States.

Cline, W. R. (2005). *The case for a New Plaza agreement*.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *economica, 4*(16), 386-405.

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. In *Classic Papers in Natural Resource Economics* (pp. 87-137): Palgrave Macmillan UK.

Cohen, P., Hahn, R., Hall, J., Levitt, S., & Metcalfe, R. (2016). *Using big data to estimate consumer surplus: The case of uber*.

Collier, D., Brady, H. E., & Seawright, J. (2004). Sources of leverage in causal inference: Toward an alternative view of methodology. *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards, 2*.

Collins, D. J. (2015a). *A letter to the parties docketing this matter and delegating it to the Public Utility Law Judge Division*. (ML 147354).

Collins, D. J. (2015b). *Notice of Cancellation of RM55 Rule Making Session*. (20).

Collins, D. J. (2016). *Minutes from March 2, 2016 Rule Making Session*. (34).

Comini, N., & Pike, C. (2018). Taxi, Ride-Sourcing and Ride-Sharing Services.

Comini, N., & Pike., C. (2018a). *Taxi, Ride-Sourcing and Ride-Sharing Services - Note by India*. Retrieved from

Comini, N., & Pike., C. (2018b). *Taxi, Ride-Sourcing and Ride-Sharing Services - Note by South Africa*. Retrieved from

Committee on For-Hire Vehicles. (2018). *A Local Law to amend the administrative code of the city of New York, in relation to conducting a study of the impact vehicles for hire have on the city of New York, and authorizing the commission to establish and revise vehicle utilization standards for high-volume for-hire services and to regulate the issuance of new licenses to for-hire vehicles* (Int 0144-2018).

Conger, K. (2019.12.5). Uber Says 3,045 Sexual Assaults Were Reported in U.S. Rides Last Year. *The New York Times*. Retrieved from https://www.nytimes.com/2019/12/05/technology/uber-sexual-assaults-murders-deaths-safety.html

Cramer, J., & Krueger, A. B. (2016). Disruptive change in the taxi business: The case of Uber. *American Economic Review, 106*(5), 177-182. doi:DOI: 10.1257/aer.p20161002

Crespo, Y. (2016). Uber v. Regulation:'Ride-Sharing'Creates a Legal Gray Area. *U. Miami Bus. L. Rev., 25*, 79.

Cucari, N. (2019). Qualitative comparative analysis in corporate governance research: A systematic literature review of applications. Corporate Governance: The International Journal of Business in Society.

Czada, R. (2015). "Post-Democracy" and the Public Sphere: Informality and Transparency in Negotiated Decision-Making. In *Complex Democracy* (pp. 231-246): Springer.

Daugareilh, I., Degryse, C., & Pochet, P. (2019). The platform economy and social law: Key issues in comparative perspective. *ETUI Research Paper-Working Paper*.

David, P. A. (1994). Why are institutions the 'carriers of history'?: Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural*

change and economic dynamics, 5(2), 205-220.
Davidson, N. M., & Infranca, J. J. (2016). The Sharing Economy as an Urban Phenomenon. *Yale Law & Policy Review, 34*(2), 1.
Davis, L., & North, D. (1970). Institutional change and American economic growth: a first step towards a theory of institutional innovation. *The Journal of Economic History, 30*(1), 131-149.
de Kruijf, J. A., & van Thiel, S. (2018). Political Control of Arm's-Length Agencies: One Standard Does Not Fit All. *International Public Management Journal, 21*(3), 461-476.
DeMasi, A. A. (2016). Uber: Europe's Backseat Driver for the Sharing Economy. *Creighton Int'l & Comp. LJ, 7*, 73.
Dempsey, P. S. (1996). Taxi industry regulation, deregulation, and reregulation: the paradox of market failure.
Doherty, J. (2017). Life (and limb) in the fast-lane: disposable people as infrastructure in Kampala's boda boda industry. *Critical African Studies, 9*(2), 192-209.
Dubal, V. B. (2017). Wage Slave or Entrepreneur: Contesting the Dualism of Legal Worker Identities. *Calif. L. Rev., 105*, 65.
Duşa, A. (2018). *QCA with R: A comprehensive resource*: Springer.
Dutta, S., Lanvin, B., & Wunsch-Vincent, S. (2019). *The global innovation index 2019*: WIPO.
Economist, T. (2019). The Big Mac Index. In.
Edelman, B. G., & Geradin, D. (2015). Efficiencies and regulatory shortcuts: How should we regulate companies like Airbnb and Uber. *Stan. Tech. L. Rev., 19*, 293.
Eskenazi, L. (2014). The French Taxi Case: Where Competition Meets—and Overrides—Regulation. *Journal of European Competition Law & Practice, 5*(8).
Eurofound. (Ed.) (2018) Industrial Relations Dictionary.
European_Commission. (2001). *European governance: A white paper*: Office for official publications of the European communities.
Evans, P. B. (2012). *Embedded autonomy: States and industrial*

transformation: Princeton University Press.
Exworthy, M., Powell, M., & Mohan, J. (1999). Markets, bureaucracy and public management: the NHS: quasi-market, quasi-hierarchy and quasi-network? *Public Money and Management, 19*(4), 15-22.
Fahnenschreiber, S., Gündling, F., Keyhani, M. H., & Schnee, M. (2016). A multi-modal routing approach combining dynamic ride-sharing and public transport. *Transportation Research Procedia, 13*, 176-183. doi:https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.05.018
Fathurrahman, I. (2020). Preserving the Precariat in the Name of the Innovation Economy. Case Study: Online Motorcycle Taxis in Indonesia.
Fine, E., & Caras, J. (2013). Twenty-Five Years of the Council-Mayor Governance of New York City: A History of the Council's Powers, the Separation of Powers, and Issues for Future Resolution. *NYL Sch. L. Rev., 58*, 119.
Fitzsimmons, E. G. (2018.8.8). Uber Hit With Cap as New York City Takes Lead in Crackdown. *The New York Times*. Retrieved from https://www.nytimes.com/2018/08/08/nyregion/uber-vote-city-council-cap.html
Frazzani, S., Grea, G., & Zamboni, A. (2016). Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. *Final Report for the European Commission*, 2015-2564.
Fremeth, A. R., Holburn, G. L., & Spiller, P. T. (2014). The impact of consumer advocates on regulatory policy in the electric utility sector. *Public Choice, 161*(1-2), 157-181.
Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review, 66*, 66-75.
Gabriszeski, A. M. (2015). *Comments*. RM55 (3). Maryland Public Service Commission.
Gereffi, G., & Wyman, D. L. (2014). *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia* (Vol. 1189):

Princeton University Press.
Goode, L. (2012). Uber CEO Responds to New Year's Eve Complaints, Plans More Surge Pricing. *All Thing D*. Retrieved from http://allthingsd.com/20120101/uber-ceo-responds-to-new-years-eve-complaints-considers-dynamic-pricing-for-weekends/
Goodman, R. L. (1978). The Role of Consumer Advocacy Before the Public Utilities Commission of Ohio. *Cap. UL Rev., 8*, 213.
Götz, N. (2015). The concept of openness: promise and paradox. In *The Paradox of Openness* (pp. 10-26): Brill.
Gregory, A., & Halff, G. (2017). Understanding public relations in the 'sharing economy'. *Public Relations Review, 43*(1), 4-13.
Griswold, A. (2019.6.15). How much it would cost Uber and Lyft if drivers were employees. *Quartz Media*. Retrieved from https://qz.com/1643263/the-cost-to-uber-and-lyft-if-drivers-were-employees/
Frisby J., H. R., (2014). *Notice of Appeal*. Case No. 9325. Maryland Public Service Commission.
Frisby J., H. R., (2015). *Comments regarding Commission Staff's Proposed Amendments to Comar 20.95.01.* RM55 (11). Maryland Public Service Commission.
Hall, J., Kendrick, C., & Nosko, C. (2015). The effects of Uber's surge pricing: A case study. *The University of Chicago Booth School of Business*.
Hall, J. D., Palsson, C., & Price, J. (2018). Is Uber a substitute or complement for public transit? *Journal of Urban Economics, 108*, 36-50. doi:https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.09.003
Harris, R. L., & Seid, M. J. (2000). Critical perspectives on globalization and neoliberalism in the developing countries. *Journal of Developing Societies, 16*(1), 1-26.
Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review, 35*(4), 519-530.

Heyman, N. (2015). *comments*. RM55 (32). Maryland Public Service Commission.

Holburn, G. L., & Bergh, R. G. V. (2006). Consumer capture of regulatory institutions: The creation of public utility consumer advocates in the United States. *Public Choice, 126*(1-2), 45-73.

Hong, S., & Lee, S. (2018). Adaptive governance, status quo bias, and political competition: Why the sharing economy is welcome in some cities but not in others. *Government Information Quarterly, 35*(2), 283-290.

Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135): Oxford University Press for The British Academy.

Houeland, C. (2018). What is Uber up to in Africa? Retrieved from https://developingeconomics.org/2018/05/13/what-is-uber-up-to-in-africa/

Hughes, K., Brenner, L., Speakes-Backman, K., & Hoskins, A. E. (2014). *Order No. 86528 Public and Confidential versions*. (ML 157213).

Hughes, K., Williams, H. D., Brenner, L., Speakes-Backman, K., & Hoskins, A. E. (2015). *Order No. 86877*. (ML 164551).

Hughes, T. P. (1993). *Networks of power: electrification in Western society, 1880-1930*: JHU Press.

IGC. (2018). Urban mobility. Retrieved from https://www.theigc.org/reader/urban-mobility/introduction/

Iqbal, N., & Daly, V. (2014). Rent seeking opportunities and economic growth in transitional economies. *Economic Modelling, 37*, 16-22.

Isaac, E., & Davis, U. (2014). *Disruptive innovation: Risk-shifting and precarity in the age of Uber*: Berkeley Roundtable on the International Economy,University of California Berkely.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975*: Stanford University Press.

Johnson, C. (1998). Economic crisis in East Asia: the clash of

capitalisms. *Cambridge Journal of Economics, 22*, 653-661.
Joshi, M. (2015). *New York City Taxi and Limousine Commission 2015 Annual Report*. NYC: New York City Taxi and Limousine Commission
Joskow, P. L. (1974). Inflation and environmental concern: Structural change in the process of public utility price regulation. *The Journal of Law and Economics, 17*(2), 291-327.
Joskow, P. L. (1979). Public Utility Regulatory Policy Act of 1978: electric utility rate reform. *Nat. Resources J., 19*, 787.
Kerr, D. (2014, 2014.10.8). How risky is your Uber ride? Maybe more than you think. *Cnet*. Retrieved from https://www.cnet.com/news/how-risky-is-your-uber-ride-maybe-more-than-you-think/
Kerr, D. (2015.4.17). Uber's background checks don't catch criminals, says Houston. *Cnet*. Retrieved from https://www.cnet.com/news/ubers-background-checks-dont-catch-criminals-says-houston/
Kim, G., Park, H., & Heo, A. (2010). Convergence and Dispersion of 'Small Government' Reform. *Korea Journal of Public Administration, 19*(4), 3-31.
Kim, J., & Hwang, J. (2019). The Future of Local Governance for Appropriately Adapting the Ride-Sharing Platform: Case Study of Seoul, New York, and Maryland.
Kirby, W. C. (2017). The real reason Uber is giving up in China.
Kiser, L. L., & Ostrom, E. (2000). The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. *Polycentric Games and Institutions, 1*, 56-88.
Klenk, T., & Lieberherr, E. (2014). Autonomy in Public Service Provision and the Challenge of Accountability: Insights from German Policy Fields: insights from German policy fields. *Jerusalem papers in regulation & governance, 66*.
Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance networks in the public sector*: Routledge.

Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An institutional perspective. *Comparative political studies, 21*(1), 66-94.

Kraus, S., Ribeiro-Soriano, D., & Schüssler, M. (2018). Fuzzy-set qualitative comparative analysis (fsQCA) in entrepreneurship and innovation research-the rise of a method. International Entrepreneurship and Management Journal, 14(1), 15-33.

Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review, 64*(3), 291-303.

Krugman, P. R. (1998). What happened to Asia? In: Audio-Visual Centre, University of Auckland.

Lateef, K. S. (2016). Evolution of the World Bank's thinking on governance.

Li, X., & Zhang, Z. (2018). Research on local government governance and enterprise social responsibility behaviors under the perspective of cournot duopoly competition: Analyzing taxi companies and online car-hailing service companies. *Mathematical Problems in Engineering, 2018*. doi:https://doi.org/10.1155/2018/5794232

Li, Y., & Ma, L. (2019). What drives the governance of ridesharing? A fuzzy-set QCA of local regulations in China. *Policy Sciences, 52*(4), 601-624. doi:DOI: 10.1007/s11077-019-09359-x

Li, Y., Taeihagh, A., & De Jong, M. (2018). The governance of risks in ridesharing: A revelatory case from Singapore. *Energies, 11*(5), 1277. doi:https://doi.org/10.3390/en11051277

Lieberson, S. (2004). Comments on the use and utility of QCA. *Qualitative Methods, 2*(2), 13-14.

Liu, M., Brynjolfsson, E., & Dowlatabadi, J. (2018). *Technology, Incentives, and Service Quality, the Case of Taxis and Uber*.

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics, 16*(4), 677-715.

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review, 32*(4), 298-310.

Lundvall, B.-Å. (2010). *National systems of innovation: Toward a theory of innovation and interactive learning* (Vol. 2): Anthem press.

Lynn Jr, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2001). *Improving governance: A new logic for empirical research*: Georgetown University Press.

Malik, F., & Wahaj, Z. (2019). *Sharing economy digital platforms and social inclusion/exclusion: A research study of Uber and Careem in Pakistan.* Paper presented at the International Conference on Social Implications of Computers in Developing Countries.

Maneki, S. (2015). *comments.* RM55 (13). Maryland Public Service Commission.

Manning, N. (2001). The legacy of the New Public Management in developing countries. *International Review of Administrative Sciences, 67*(2), 297-312.

Martini, J. D. (2017). International Regulatory Entrepreneurship: Uber's Battle with Regulators in France. *San Diego Int'l LJ, 19*, 127.

Matzler, K., Veider, V., & Kathan, W. (2015). Adapting to the sharing economy. *MIT Sloan Management Review, 56*(2), 71.

McCaffrey, J. E. (2013a). *Direct Testimony of Rachel Holt with CONFIDENTIAL and Public version*. Case No. 9325 (ML 149982). Maryland Public Service Commission.

McCaffrey, J. E. (2013b). *Initial Post Hearing Brief Public and Confidential versions*. Case No. 9325 (ML 151244). Maryland Public Service Commission.

McCluskey, E. J. (1956). Minimization of Boolean functions. *The Bell System Technical Journal, 35*(6), 1417-1444. doi:10.1002/j.1538-7305.1956.tb03835.x

McGinnis, M. D. (1999). *Polycentricity and local public economies: Readings from the workshop in political theory and policy analysis*: University of Michigan Press.

McGrew, J. H. (2009). *FERC: Federal Energy Regulatory Commission*.

McLean, C. (2013a). *Direct Testimony and Exhibits of Christopher T. Koermer with Confidential version*. Case No. 9325 (ML 149983).

Maryland Public Service Commission.
McLean, C. (2013b). *Initial Brief.Public and Confidential versions*. Case No. 9325 (ML 151239). Maryland Public Service Commission.
McLean, C. (2013c). *Joint Stipulation of Fact with Confidential version*. Case No. 9325 (ML 149480). Maryland Public Service Commission.
McLean, C. (2014). *Reply Brief*. Case No. 9325 (ML 151525). Maryland Public Service Commission.
Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*: Springer Science & Business Media.
Miller, D. (1992). The Icarus paradox: How exceptional companies bring about their own downfall. *Business Horizons, 35*(1), 24-35.
Mims, C. (2015. 5. 24). How Everyone Gets the 'Sharing' Economy Wrong. *The Wall Street Journal*. Retrieved from https://www.wsj.com/articles/how-everyone-gets-the-sharing-economy-wrong-1432495921
Minns, J. (2001). Of miracles and models: the rise and decline of the developmental state in South Korea. *Third World Quarterly, 22*(6), 1025-1043.
Minutes from the March 20, 2015 and March 23, 2015 Rulemaking Session, THE PUBLIC SERVICE COMMISSION OF MARYLAND, (2015).
Mkandawire, T. (2010). From maladjusted states to democratic developmental states in Africa. *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*, 59-81.
Mohtadi, H., & Roe, T. L. (2003). Democracy, rent seeking, public spending and growth. *Journal of Public Economics, 87*(3-4), 445-466.
Morozov, E. (2013. 10. 15). The 'sharing economy' undermines workers'

rights *Financial Times*. Retrieved from https://www.ft.com/content/92c3021c-34c2-11e3-8148-00144feab7de

Morsy, A. (2019, 2019.9.28). Legalising Uber and Careem *Ahram Online*. Retrieved from http://english.ahram.org.eg/News/351517.aspx

Murillo, D., Buckland, H., & Val, E. (2017). When the sharing economy becomes neoliberalism on steroids: Unravelling the controversies. *Technological Forecasting and Social Change, 125*, 66-76.

Navarro, V. (2007). Neoliberalism as a class ideology; or, the political causes of the growth of inequalities. *International Journal of Health Services, 37*(1), 47-62.

Nelson, R. R., & Nelson, K. (2002). Technology, institutions, and innovation systems. *Research policy, 31*(2), 265-272.

Nelson, R. R., & Rosenberg, N. (1993). Technical innovation and national systems. *National innovation systems: A comparative analysis, 1*, 3-21.

Nelson, R. R., & Sampat, B. N. (2001). Making sense of institutions as a factor shaping economic performance. *Revista de Economía Institucional, 3*(5), 17-51.

Norman, G. C. (2015). *Comments*. RM55 (29). Maryland Public Service Commission.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: New York: Cambridge University Press.

North, D. C., & Wallis, J. J. (1994). Integrating institutional change and technical change in economic history a transaction cost approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 150*(4), 609-624.

Numbeo. (2019). Quality of life index for country 2019. In.

NYAttorneyGeneral. (2014). A.G. Schneiderman Announces Agreement With Uber To Cap Pricing During Emergencies And Natural Disasters [Press release]. Retrieved from https://ag.ny.gov

/press-release/ag-schneiderman-announces-agreement-uber-cap-pricing-during-emergencies-and-natural

Oakerson, R. J., & Parks, R. B. (2011). The study of local public economies: Multi-organizational, multi-level institutional analysis and development. *Policy Studies Journal, 39*(1), 147-167.

Odwokacen, P. (2015). *Urban transport regulations and social security (protection) of commercial motorcycle operators (as informal sector employees) in Kampala City; A leadership perspective*.

OECD. (2019). *Policy Responses to New Forms of Work*.

Office of Staff Counsel. (2013). *Staff's Report on Uber Technologies, LLC and Other Similar Companies*. Case No. 9325 (ML 147207). Maryland Public Service Commission.

Office of the Mayor. (2016). *For-Hire Vehicle Transportation Study*. City of New York:

Ohnemus, M., & Perl, A. (2016). Shared autonomous vehicles: Catalyst of new mobility for the last mile? *Built Environment, 42*(4), 589-602. doi:https://doi.org/10.2148/benv.42.4.589

Olivier de Sardan, J.-P. (2008). Researching the practical norms of real governance in Africa. *Africa, Power and Politics Programme Discussion Paper, 5*.

Olson, M. (2009). *The logic of collective action* (Vol. 124): Harvard University Press.

Olson, P., & Needleman, S. E. (2019, 2019.11.27). Uber's 'Dirty Little Secret': Shared Driver Accounts *The Wall Street Journal*. Retrieved from https://www.wsj.com/articles/ubers-dirty-little-secret-shared-driver-accounts-11574883278

Ostrom, E. (2005). Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies. In *Handbook of new institutional economics* (pp. 819-848): Springer.

Ostrom, E. (2010). *공유의 비극을 넘어*. 서울: 서울 : 랜덤하우스코리아, 2010 (2011 3쇄).

Pasquale, F. (2016). Two narratives of platform capitalism. *Yale L. &*

Pol'y Rev., 35, 309.
Pelaudeix, C., Basse, E. M., & Loukacheva, N. (2017). Openness, transparency and public participation in the governance of uranium mining in Greenland: a legal and political track record. *Polar Record, 53*(6), 603-616.
Pereira, A. A. (2008). Whither the developmental state? Explaining Singapore's continued developmentalism. *Third World Quarterly, 29*(6), 1189-1203.
Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration, 37*(3), 306-323.
Polidano, C. (1999). *The new public management in developing countries*: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester ….
Public Utilities- Transportation Network Services and For-Hire Transportation, Maryland General Assembly, (2015).
PUBLIC SERVICE COMMISSION OF MARYLAND. (2018). *2017 ANNUAL REPORT*. PUBLIC SERVICE COMMISSION OF MARYLAND
Ragin, C. C. (1987). *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies* (0520066189). Retrieved from
Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set social science*: University of Chicago Press.
Ragin, C. C. (2006). Set relations in social research: Evaluating their consistency and coverage. *Political analysis, 14*(3), 291-310.
Rankin, C. A. (2015). *comments*. (10).
Real-Dato, J. (2009). Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework. *Journal of Comparative Policy Analysis, 11*(1), 117-143.
Rienstra, S., Bakker, P., & Visser, J. (2015). International comparison of taxi regulations and Uber. *KiM Netherlands Institute for Transport Policy*.

Rihoux, B., Álamos-Concha, P., Bol, D., Marx, A., & Rezsöhazy, I. (2013). From niche to mainstream method? A comprehensive mapping of QCA applications in journal articles from 1984 to 2011. Political research quarterly, 175-184.

Rihoux, B., & Ragin, C. C. (2008). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques* (Vol. 51): Sage Publications.

Rihoux, B., Rezsöhazy, I., & Bol, D. (2011). Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis: an extensive review. German policy studies, 7(3), 9-82.

Rogers, B. (2015). The social costs of Uber. *U. Chi. L. Rev. Dialogue, 82*, 85. doi:http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2608017

Romine, T. J. (2013a). *Notice of Procedural Schedule*. Case No. 9325 (ML 148202). Maryland Public Service Commission.

Romine, T. J. (2013b). *PUBLIC UTILITY LAW JUDGE'S NOTICE FOR OPPORTUNITY TO RESPOND TO MOTION TO ADMIT DOCUMENTS INTO THE RECORD*. (ML 151282).

Romine, T. J. (2013c). *PUBLIC UTILITY LAW JUDGE'S RULING ON MOTION TO DEFINE SCOPE OF THE HEARING*. CASE NO. 9325 (ML 149649). Maryland Public Service Commission.

Romine, T. J. (2013d). *PUBLIC UTILITY LAW JUDGE'S NOTICE OF BRIEFING SCHEDULE*. Case No. 9325 (ML 150551). Maryland Public Service Commission.

Romine, T. J. (2013e). *Ruling on Motion to Compel*. Case No. 9325 (ML 148776). Maryland Public Service Commission.

Romine, T. J. (2014). *Proposed Order with Confidential version*. Case No. 9325 (ML154524). Maryland Public Service Commission.

Rosebrook, E. (2019). *Uber Politics: The Sharing Economy Meets American Federalism*: Michigan State University.

Rosenblat, A., & Stark, L. (2016). Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber's Drivers. doi:http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2686227

Rothenberg, A. D., Gaduh, A., Burger, N. E., Chazali, C., Tjandraningsih, I., Radikun, R., . . . Weilant, S. (2016). Rethinking Indonesia's informal sector. *World development, 80*, 96-113.

Routley, L. (2014). Developmental states in Africa? A review of ongoing debates and buzzwords. *Development policy review, 32*(2), 159-177.

Russo, F., & Stasi, M. L. (2016). Defining the relevant market in the sharing economy. *Internet Policy Review, 5*.

Saar, P. (2013a). *Initial Brief Public and Confidential versions*. Case No. 9325 (ML 151241). Maryland Public Service Commission.

Saar, P. (2013b). *a letter to Terry J. Romine, Chief Public Utility Law Judge*. Case No. 9325 (ML 149427). Maryland Public Service Commission.

Saar, P. (2014). *Reply Brief*. Case No. 9325 (ML 151525). Maryland Public Service Commission.

Schaller, B. (2007a). Entry controls in taxi regulation: Implications of US and Canadian experience for taxi regulation and deregulation. *Transport Policy, 14*(6), 490-506. doi:https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.04.010

Schaller, B. (2007b). THE NEW YORK CITY FOR-HIRE VEHICLE FACT BOOK. Retrieved from http://www.schallerconsult.com/taxi/fhv_fb.htm

Schaller, B. (2015). Taxi, Sedan, and Limousine Industries and Regulations. *Committee for Review of Innovative Urban Mobility Services, Transportation Research Board, 3*(5), 8-11.

Schaller, B. (2018). The New Automobility: Lyft, Uber and the Future of American Cities.

Scheiber, N. (2017. 4. 2). How Uber Uses Psychological Tricks to Push Its Drivers' Buttons. *New York Times*.

Schumpeter, J., & Backhaus, U. (2003). The theory of economic development. In *Joseph Alois Schumpeter* (pp. 61-116): Springer.

Shah, A., & Kalra, A. (2019.11.28). India considers commissions cap for Uber, Ola, unsettling industry. *Reuter India*. Retrieved from https://in.reuters.com/article/india-transportation/india-

considers-commissions-cap-for-uber-ola-unsettling-industry-idINKBN1Y208I

Shah, S. (2012. 1. 2). Uber's New Year's Eve Surcharges Demonstrate The Harsh Reality Of Dynamic Pricing. *Tech Crunch*. Retrieved from https://techcrunch.com/2012/01/01/ubers-new-years-eve-surcharges-demonstrate-the-harsh-reality-of-dynamic-pricing/

Siddiqui, K. (2012). Developing countries' experience with neoliberalism and globalisation. *Research in Applied Economics, 4*(4), 12.

SMITH, R. R., & WONG, W. (2019). Grab: Building a leading O2O technology company in Southeast Asia.

Smithson, M., & Verkuilen, J. (2006). *Fuzzy set theory: Applications in the social sciences*: Sage.

Snell, O. A. (2015). *Comments*. RM55 (5). Maryland Public Service Commission.

Spivak, L. J. (2014). *Joint Motion for Approval of Agreement of Stipulation and Settlement*. Case No. 9325 (ML 160861) Maryland Public Service Commission.

Spivak, L. J. (2015a). *Passenger-for-Hire Proposed Regulations*. RM55 (1). Maryland Public Service Commission.

Spivak, L. J. (2015b). *Revised Staff Proposed Regulations*. RM55 (21). Maryland Public Service Commission.

Stemler, A. (2017). The myth of the sharing economy and its implications for regulating innovation. *Emory LJ, 67*, 197.

Suelau, H. J. (2015). *Comments*. RM55 (8). Maryland Public Service Commission.

Sumner, J. (2017.6.6.). Hack Cabs - The organic car service that presaged Uber and Lyft *Small Business.co.uk*. Retrieved from https://smallbusiness.co.uk/hack-cabs-organic-car-service-2539537/

Sur, S. W. (2014). *A Study on Democratic Legitimacy of Independent Regulatory Commission: focused on Financial Regulatory Body.*

Seoul National University,
Tiu, J. R. (2016). With Innovation Comes Regulation: Driver-Connecting Mobile Application Companies as Common Carriers. *Ateneo LJ, 61*, 844.
The U.S. Bureau of Labor Statistics (2018). Electronically mediated work: new questions in the Contingent Worker Supplement. *Monthly Labor Review*, 1-32. The U.S. Bureau of Labor Statistics.
Tzur, A. (2019). Uber Über regulation? Regulatory change following the emergence of new technologies in the taxi market. *Regulation & Governance, 13*(3), 340-361. doi:https://doi.org/10.1111/rego.12170
Uber Technologies, I. (2019). *Prospectus UBER TECHNOLOGIES, INC*. Retrieved from https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1543151/000119312519103850/d647752ds1.htm
Ubhenin, O. E., & Edeh, J. N. (2014). Asian'Developmental'States: Lessons for Africa. *Journal of Administrative Sciences/Yonetim Bilimleri Dergisi, 12*(24).
UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development: A UNDP policy document*: UNDP.
Van Buuren, A., & Eshuis, J. (2010). Knowledge governance: complementing hierarchies, networks and markets? In *Knowledge Democracy* (pp. 283-297): Springer.
Ver Eecke, W. (1999). Public goods: An ideal concept. *The Journal of Socio-Economics, 28*(2), 139-156.
Vozzella, L. (2009.9.15). HAIL AT OWN RISK *The Baltimore Sun*. Retrieved from https://www.baltimoresun.com/news/bs-xpm-2009-09-15-0909150013-story.html
Waldo, D. (1980). The Enterprise of Public Administration. Novato, CA: Chandler & Sharp Publishers. In: Inc.
Warschauer, M. (2004). *Technology and social inclusion: Rethinking the digital divide*: MIT press.
Weir, S. (2011). The evolution of taxi policy in Ireland. *Journal of Public Affairs, 11*(2), 80-87.

Whittle, J. J., & Goldberg, E. M. (2015). *Comment*. (9).

Widyatama, G. W., Chelliah, S., Kai, Y., Yingxing, Y., Tien, Y. C., Mey, W. C., & Sin, L. G. (2020). Grab Marketing Strategy, Research & Development. *International journal of Tourism and hospitality in Asia Pasific, 3*(2), 97-104.

Williams, S. (2011.11.3). The Anatomy of a “Hack”. *AFRO*. Retrieved from https://afro.com/the-anatomy-of-a-hack

Wirtz, J., & Tang, C. (2016). Uber: Competing as market leader in the us versus being a distant second in china. In *SERVICES MARKETING: People Technology Strategy* (pp. 626-632).

WorldBank. (2002). *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002*. Washington, DC: World Bank.

WorldBank. (2012). *World Development Report 2013 : Jobs*. Washington, DC: World Bank.

Wylde, C. (2018). Twenty-first century developmental states? Argentina under the Kirchners. *Third World Quarterly, 39*(6), 1115-1132.

Yaraghi, N., & Ravi, S. (2017). The current and future state of the sharing economy. *Available at SSRN 3041207*.

Zhou, Y., Yang, X., Parker, R., & Steffens, P. (2010). Regional innovative capacity in China: From the perspective of embedded autonomy.

Zwick, A. (2018). Welcome to the Gig Economy: neoliberal industrial relations and the case of Uber. *GeoJournal, 83*(4), 679-691. doi:DOI: 10.1007/s10708-017-9793-8

강경민, & 박병종. (2014.9.26). '우버 택시'에 뿔난 서울시 "연말 前 사업자등록 말소". *한국경제*. Retrieved from http://news.hankyung.com/article/2014092659591

강상욱. (2015). 한국과 일본의 택시정책 비교 연구 (Comparative study on the taxi policies between Seoul and Tokyo) 서울과 동경도 사례를 중심으로. *수시연구 2015-1*.

강상욱, 이민호. (2015). *우버(Uber)의 출현과 택시시장의 변화 -시장의*

교란자인가, 새로운 서비스 모델인가? 수시연구 2015-2
국정훈. (2016). O2O 기반 승차서비스에 대한 중국의 법적 규제연구-규제 초안을 중심으로. *중국법연구, 27*, 71-114.
권향원. (2017). 행정이론의 한국화를 위한 연구방법 및 이론화 전략: 보편성과 특수성의 이분법적 흑백논리의 극복. *한국행정학보, 51*(2), 1-31.
권향원, 김성민, & 한수정. (2017). 숙의 거버넌스의 저해요인 연구: 한국의 사례들의 메타분석. *한국거버넌스학회보, 24*(2), 189-216.
김근세, 박현신, & 허아랑. (2010). 작은정부개혁의 수렴과 분산: 문화와 정치제도 맥락의 비교분석. *한국행정연구, 19*(4), 3-31.
김대원. (2017). 카카오 빅데이터의 발견: 카카오택시를 중심으로. *월간교통*, 16-22.
김동규. (2017.12.6). 시골도 13인승 택시 달린다…'블랙' 택시 사업구역도 확대. *연합뉴스*. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20171206087500003
김병오. (2018). 우버택시와 면허제도에 대한 연구. *기업법연구, 32*(1), 309-334.
김병오, & 안영규. (2020). 플랫폼기업과 여객운송규제에 대한 연구. *원광법학, 36*, 99-123.
김상화. (2013.4.9). 국토부 감차사업 ‘공회전’ *서울신문*. Retrieved from http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130410012008
김성호. (2012). 지방자치단체의 국회입법과정 참여방안. *지방자치법연구, 12*(4), 21-47.
김수. (2018). 스마트모빌리티 구현을 위한 규제완화 방안. *월간교통*, 6-11.
김수현. (2019.2.17). '유명무실' 국토부 택시 자문기구‥4년간 회의 단 한번. *조선비즈*. Retrieved from https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/16/2019021600523.html
김순은. (2005). 우리나라 도시 거버넌스의 실태와 함의: 부산광역시를 중심으로. *지방정부연구, 9*(2), 31-60.
김종일. (2020). ‘타다 금지법’은 정말 타다를 멈춰 세웠을까. *시사저널(1587)*. Retrieved from http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=197009
김준기, & 이민호. (2006). 한국의 네트워크 거버넌스에 관한 연구: 사회복지관의 네트워크와 조직 효과성.

김준기, & 정복교. (2007). 한국의 사회조직간의 네트워크에 대한 연구: 지역아동센터 네트워크 분석을 중심으로.
김진영, & 최환석. (2018). O2O 산업규제검토와 법제 개선방안 연구. *IT와 법 연구, 17*, 29-61.
김진한. (2012). 지방자치단체 자치입법권의 헌법적 보장 및 법률유보 원칙과의 관계. *헌법학연구, 18*, 105-140.
김학재. (2014.8.29). 국토부 '우버엑스는 불법' vs. 우버 '합법적 서비스'. *파이낸셜뉴스*. Retrieved from https://www.fnnews.com/news/201408291510035800
대한상의. (2019). *경쟁국보다 불리한 신산업 규제사례*. Retrieved from
매일경제. (2014.10.23.). '불법 논란' 우버택시, 서울서 서비스 시작…서울시 입장 밝혀. *매일경제*. Retrieved from http://www.mbn.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=2043220
민기채. (2014). 퍼지셋 질적비교분석의 사회과학적 활용 : Stata를 활용한 Y-검증과 N-검증을 중심으로 *인문사회과학연구*(44), 223-259.
민상식. (2013.9.16). 警, 차량공유서비스 '우버 코리아' 수사. *헤럴드경제*. Retrieved from http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20130926000276&md=20130929004028_BL
박나영. (2015a, 2015.1.2.). 우버 VS 서울시 전면전…오늘부터 신고시 100만원 포상. *아시아경제*. Retrieved from http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2015010209020606659
박나영. (2015b, 2015.2.7). 우버, 정부 '우버 추방' 의지 재확인…다음 수순은? *아시아경제*. Retrieved from http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2015020712151793757
박수진. (2014.10.24.). "승객 알선 행위도 처벌"… 우버 금지법안 또 발의. *문화일보*. Retrieved from http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2014102401071624233002
박영준, & 김민순. (2013.08.19). 국토부 "우버 영업행위는 불법". *세계일보*.
박은정. (2019). 플랫폼과 가사노동자: 노동법적 보호를 중심으로. *이화젠더법학, 11*(3), 245-285.
박재규. (1998). 한국 경제발전과 국가의 역할변화. *한국사회학, 32*(FAL), 591-620.

박지홍. (2016). 교통분야 신산업과 규제완화. *월간교통*, 6-9.
배응환. (2003). 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제: 대청호 살리기운동본부를 중심으로. *한국행정학보, 37*(3), 67-93.
배재현. (2009). 네트워크 거버넌스의 운영기제 분석: 부산시 하천살리기 사업을 중심으로. *한국행정연구, 18*(2), 141-168.
백상경, & 원요환. (2014, 2014.11.18). 우버 때문에 거리로 나온 택시 기사들. *매일경제*. Retrieved from http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2014&no=1438302
비즈앤라이프팀. (2014.12.24.). 검찰도 "우버택시는 처벌해야"…우버택시 창업자 등 기소. *경향신문*. Retrieved from http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201412241431281&code=930100#csidxb26feb208e1b4fd8d22e6f3b6a5e182
서순탁. (2008). 거버넌스 변화에 따른 도시계획체계 개편방안 연구. *도시행정학보, 21*(1), 85-105.
서울경제. (2014.8.29). 커지는 우버 논란. *서울경제*. Retrieved from http://www.sedaily.com/NewsView/1HLNGUV7SA
서울특별시 (2015). *2015년 제1차 교통위원회 개최 결과보고*, 서울특별시.
서울특별시 (2013).*서울택시 혁신 종합대책(안) 및 택시요금조정 정책에 대한 자문*, 서울특별시.
송성화, & 전영한. (2012). 계층제인가 네트워크인가?: 한국의 정책집행 구조에 관한 법률분석. *한국사회와 행정연구, 23*(3), 63-86.
심화영. (2014.7.21). 서울시, 불법 콜택시 `우버` 앱 강력 대응. *디지털타임즈*.
안기정. (2015). 서울시 택시 이용 및 운행 실태와 개선방안. *정책리포트*(186), 1-19.
안도경. (2012). "공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화". *한국경제포럼, 5*(3), 117-129. Retrieved from http://kiss.kstudy.com/search/detail_page.asp?key=3108512
안도경 (2011). 연구논문 : 시장-정부 이분법에 대한 비판적 검토: R. H. Coase와 E. Ostrom의 제도 연구 방법을 중심으로. *정부학연구, 17*(1), 35.
안석현, & 원태영. (2015, 2015.3.3). 우버 양성화하면 택시 권리금 6조

원 폭탄 터진다. *조선비즈*. Retrieved from http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/03/02/2015030202356.html
유명식. (2014.7.21). 불법 콜택시 어플 '우버' 서울시, 접속 차단 추진. *한국일보*. Retrieved from http://www.hankookilbo.com/v/8b7be20df4bd4f83935f90eb960b961c
유재원, & 소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? *한국행정학보, 39*(1), 41-63.
유재원, & 이승모. (2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. *한국행정학보, 42*(3), 191-213.
윤은식, 정규진, & 정문기. (2011). 주민자치센터 행위자 네트워크거버넌스의 협력요인 분석: 2009 년 우수 주민자치센터를 중심으로. *지방행정연구, 25*(4), 129-154.
이동인. (2013.07.21). 실리콘밸리서 인기끄는 앱 `우버`…한국에도 고급 리무진 달린다. *매일경제*.
이명석. (2016). 거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론? *국정관리연구, 11*(3), 1-26.
이미영. (2015a, 2015.5.29.). [본회의통과]우버서비스 영업금지법 통과 *머니투데이*. Retrieved from https://news.joins.com/article/17908760
이미영. (2015b, 2015.3.10.). 우버 영업금지법, 국토위 법안소위 통과. *머니투데이*. Retrieved from http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2015031014177672368&outlink=1&ref=
이승모, & 유재원. (2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. *국가정책연구, 30*(2), 83-108.
이승윤. (2014). 퍼지셋 질적 비교연구 방법론의 이론과 적용 Fs. *QCA 입문.(고려대학교정부학연구소 방법론 프론티어시리즈 1). 서울: 고려대학교 출판부*.
이우승. (2006). *서울시 택시요금제도 개선방안*. Retrieved from 서울: https://www.si.re.kr/node/44035
이인묵, & 송원형. (2014.12.1). 우버X(일반인이 개인 승용차로 운송 영업) 유료化 강행에… 서울시 "운수法 위반". *조선일보*. Retrieved from http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/12/01/2014120100151.html

이정현. (2014.12.22). 서울시 "우버는 공유경제 훼손…100만원 내 신고 포상". *연합뉴스*. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20141222047051004
이학재. (2014.12.3.). 우버, 사업 확대 나서는데.. 제재는 '미적'. *파이낸셜뉴스*. Retrieved from http://www.fnnews.com/news/201412031728092923
이희정. (2008). 사후규제에 있어 시정명령의 기능에 대한 試論. *경제규제와 법, 1*(2), 162-186.
임서현. (2019). [특집 5] 플랫폼 운송사업 제도화를 통한 모빌리티 서비스 발전방향. *월간교통*, 24-32.
임지선. (2015.10.20). 베일 벗은 '카카오택시 블랙'…기본요금이 '8천원'. *한겨레*. Retrieved from http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/713626.html#csidxf2974b185404d35b4d88b260b15d5f0
장상준. (2019). 플랫폼노동종사자의 근로자성에 관한 소고. *사회법연구, 37*, 133-164.
장성호. (2015.2.4). 불법 택시영업 논란 '우버' 부사장, 기사 정부 등록제 제안. *MBC*. Retrieved from http://imnews.imbc.com/replay/2015/nw1800/article/3634103_17808.html
장흥배. (2019.8.14). 플랫폼노동, 현황과 전망. *대안 ON, 13*. Retrieved from https://alternative.house/alternative-working-paper-no13/
전지연. (2014.6.17). 우버, 현행법에서는 불법...그래도 달린다? *전자신문*.
정인숙. (2009). IPTV 도입 과정에 대한 지대추구론적 분석. *한국언론정보학보*, 5-22.
정진욱. (2014.8.28). 불법 논란 우버, 신규 공짜 서비스 출시…차량 공유 공제 대립 2라운드 점화. *전자신문*. Retrieved from http://www.etnews.com/20140828000264
정해식. (2012). *사회의 질 (SQ), 그 측정과 적용에 관한 비교사회정책 연구: 복지국가와 국민행복을 중심으로.* 서울대학교 대학원,
차지연. (2019.3.7). 카풀·택시 사회적 대타협기구 출범부터 합의 도출까지. *연합뉴스*. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/

AKR20190307168600001
최동현. (2014.12.19). 서울시vs우버 갈등 장기화 될까…"우파라치는 FTA 위반". *아시아경제*. Retrieved from http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014121816314301197
최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. *정부학연구, 15*(3), 307-336.
최진성. (2014.7.16). 서울시 '우버' 대체할 '고급택시' 만든다. *헤럴드경제*. Retrieved from http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20140716000108
최홍우. (2005). *서울시 택시운송업의 평가와 택시산업 발전을 위한 정책제언*.
카렌영, 이범수, & 윤혜선. (2016). 법, 규제 그리고 기술혁신의 긴장관계: 영국 경험에서 도출한 최근 사례를 중심으로. *경제규제와 법, 9*(2), 89-109.
편집부. (2014.8.28). 우버, 라이드셰어링 서비스 '우버엑스' 시범 운영. *ITWorld*. Retrieved from http://www.itworld.co.kr/news/89199#csidx6dad3417e50e8dc94eca649c54aa5fa
한세희. (2013.8.25). [이슈분석]혁신적 공유경제 서비스, 현행법 충돌 현실화. *전자신문*. Retrieved from https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=105&oid=030&aid=0002233363
행정안전부. (2019). *2019 자치법규 업무 매뉴얼*. In 자치법규과 (Ed.).

부록 1 : 여객자동차 운수사업법의 우버 관련 조문

법률	조문
법	제21조(운송사업자의 준수 사항) ⑨ 구역 여객자동차운송사업 중 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 영위하는 운송사업자는 이용자의 요청이 있거나 **이용자와 운송계약을 체결하는 경우** 해당 차량 및 운전자에 관한 다음 각 호의 교통안전정보를 제공하여야 한다. 제34조(유상운송의 금지 등) ① 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자는 그 자동차를 유상(有償)으로 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여하여서는 아니 되며, **누구든지 이를 알선(斡旋)하여서는 아니 된다.** 〈개정 2015. 6. 22.〉 ② **누구든지 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자에게 운전자를 알선하여서는 아니 된다.** 다만, 외국인이나 장애인 등 대통령령으로 정하는 경우에는 운전자를 알선할 수 있다. 〈개정 2015. 6. 22.〉 ③ 자동차대여사업자는 다른 사람의 수요에 응하여 사업용자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하여서는 아니 되며, **누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다.** 〈개정 2015. 6. 22.〉 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 "자가용자동차"라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, **누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만,** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선할 수 있다. 〈개정 2013. 3. 23., 2015. 6. 22., 2017. 3. 21.〉 1. 출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우 2. 천재지변, 긴급 수송, 교육 목적을 위한 운행, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사유에 해당되는 경우로서 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 허가를 받은 경우 ② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항제2호에 따른 허가의 신청을 받은 날부터 10일 이내에 허가 여부를 신청인에게 통지하여야 한다. 〈신설 2017. 3. 21.〉 ③ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 제2항에서 정한 기간 내에 허가 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장 여부를 신청인에게 통지하지 아니하면 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 허가를 한 것으로 본다. 〈신설 2017. 3. 21.〉 ④ 제1항제2호의 유상운송 허가의 대상 및 기간 등은 국토교통부령으로 정한다. 〈개정 2013. 3. 23., 2017. 3. 21.〉 제82조(자가용자동차의 노선운행 금지) **① 누구든지 고객을 유치할 목적으로 노선을 정하여 자가용자동차를 운행하거나 이를 알선하여서는 아니 된다.** 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 노선을 정하여 운행하거나 이를 알선할 수 있다. 〈개정 2011. 6. 7., 2015. 6. 22., 2017. 3. 21.〉 제89조의3(신고포상금의 지급) 제75조 또는 관계 규정에 따라 제4조제1항에 따른 면허의 권한을 위임받은 지방자치단체의 장은 같은 항에 따른 **면허를 받지 아니하고 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영한 자를 신고하거나 고발한**

법률	조문
	자에 대하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다. [본조신설 2015. 6. 22.]
	제90조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 〈개정 2008. 3. 28., 2014. 1. 28., 2015. 6. 22.〉
	6의2. 제34조제1항을 위반하여 임차한 자동차를 유상 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여한 자 또는 이를 알선한 자
	6의3. 제34조제2항을 위반하여 운전자를 알선한 자
	7. 제34조제3항을 위반하여 사업용자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하거나 **이를 알선한 자**
	8. 제81조를 위반하여 자가용자동차를 유상으로 운송용으로 제공 또는 **임대하거나 이를 알선한 자**
	9. 제82조제1항을 위반하여 고객을 유치할 목적으로 노선을 정하여 **자가용자동차를 운행하거나 이를 알선한 자**
시행령	제16조의2**(전자적 매체 · 기기 등을 통한 운전자격증명 게시)** 법 제24조의2제2항에서 "대통령령으로 정하는 운수종사자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 〈개정 2016. 8. 2.〉
	1. 일반택시운송사업 중 대형(승합자동차를 사용하는 경우로 한정한다) **또는 고급형으로 구분된 사업의 운수종사자**
	2. 개인택시운송사업 중 대형(승합자동차를 사용하는 경우로 한정한다) **또는 고급형으로 구분된 사업의 운수종사자**
시행규칙	제9조(택시운송사업의 구분) ① 영 제3조제2호다목 후단 및 같은 호 라목 후단에 따른 택시운송사업의 구분은 다음 각 호에 따른다. 〈개정 2009. 12. 2., 2015. 9. 21., 2016. 2. 23., 2016. 9. 26., 2017. 6. 2.〉
	6. 고급형: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자동차를 사용하는 택시운송사업
	가. **배기량 2,800씨씨 이상의 승용자동차**
	제10조(택시운송사업의 사업구역) ① 영 제3조제2호다목 및 같은 호 라목에 따른 일반택시운송사업 및 개인택시운송사업(이하 "택시운송사업"이라 한다)의 사업구역(이하 "사업구역"이라 한다)은 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시·군 단위로 한다. 다만, 제9조제4호나목의 대형 택시운송사업과 같은 조 제6호에 따른 고급형 택시운송사업의 사업구역은 특별시·광역시·도 단위로 한다. 〈개정 2009. 12. 2., 2012. 11. 23., 2018. 2. 12.〉
	② **시·도지사는 제1항에도 불구하고 지역주민의 편의를 위하여 필요하다고 인정하면 지역 여건에 따라 사업구역을 별도로 정할 수 있다.** 이 경우 시·도지사는 별도로 정하려는 사업구역이 그 시·도지사의 관할 범위를 벗어나는 경우에는 관련 시·도지사와 협의하여야 한다.
	③ 국토교통부장관은 제1항 및 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제3조의4제1항에 따라 법 제3조의2에 따른 사업구역심의위원회의 심의를 거쳐 사업구역을 지정하거나 변경할 수 있다. 〈개정 2017. 1. 20., 2017. 3. 30.〉
	1. 고속철도역, 공항(「항공사업법」에 따른 국제 정기편 운항이 이루어지는 공항만 해당한다), 항만(「항만법」에 따른 여객이용시설이 설치된 무역항만 해당한다) 또는 「국가통합교통체계효율화법」 제2조제15호에 따른 복합환승센터의 시설이 2개 이상의 사업구역에 걸쳐 있는 경우

법률	조문
	2. 제5항에 따른 조정신청을 받은 경우 3. 그 밖에 사업구역 지역주민의 생활권과 사업구역의 경계가 일치하지 아니하는 등 사업구역의 지정·변경이 필요하다고 국토교통부장관이 인정하는 경우 ④ 제2항 후단에 따른 협의에 관하여는 제5조제4항을 준용한다. 〈개정 2010. 11. 15., 2017. 1. 20.〉 ⑤ 시·도지사는 제2항 후단에 따라 관련 시·도지사와 협의하여야 하는 사항에 관하여 협의가 성립되지 아니한 경우에는 법 제78조제1항에 따라 국토교통부장관에게 조정신청을 하여야 한다. 〈신설 2017. 1. 20.〉 ⑥ **국토교통부장관 또는 시·도지사가 제2항 또는 제3항에 따라 사업구역을 별도로 정한 경우 그 전에 택시운송사업자의 면허를 받은 자(이하 "택시운송사업자"라 한다)의 사업구역은 새로 별도로 정한 구역으로 한다.** 〈개정 2010. 11. 15., 2013. 3. 23., 2017. 1. 20.〉
	제28조(운임·요금의 신고) ① 법 제8조제1항 및 제2항에 따라 여객자동차운송사업의 운임·요금의 신고 또는 변경신고를 하려는 자는 별지 제12호서식의 여객자동차운송사업 운임·요금 신고 또는 변경신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 관할관청에 제출하여야 한다. 〈개정 2015. 9. 21., 2016. 9. 26.〉 2. **택시요금미터 변경계획에 관한 서류 [경형, 소형, 중형, 대형(승용자동차를 사용하는 경우로 한정한다) 및 모범형 택시운송사업의 경우에만 첨부한다]**
	제39조(자동차에 표시하여야 하는 사항) ① 법 제17조에서 "그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 말한다. 〈개정 2009. 12. 2., 2012. 11. 23., 2013. 3. 23., 2015. 9. 21., 2016. 1. 6., 2016. 9. 26.〉 5. **택시운송사업용 자동차[대형(승합자동차를 사용하는 경우로 한정한다) 및 고급형 택시운송사업용 자동차는 제외한다]**의 경우에는 다음 각 목의 사항

부록 2: 전 세계 도시별 차량공유 플랫폼 관련 제도

	거버넌스 구조	도입 시점 진입 장벽	앱 매칭 서비스	변동가격제	도입 이후 진입 장벽	차량공유 면허도입	노동자성 인정 여부	최저임금	기타 규제
프랑스	■ 위계	■ 없음	■ 앱 기능 제한	■ 거리별 요금 ■ 청구 금지	■ 우버팝 서비스 운행 중단	■ 도입하지 않음	■ 무관함	■ 무관함	■ 15분 예약대기 ■ 등록지 차량 복귀
독일	■ 위계	■ 있음	■ 택시 중계 앱 도입	■ 도입하지 않음	■ 금지	■ 도입하지 않음	■ 무관함	■ 무관함	▪
영국	■ 네트워크	■ 있음	■ 도입	■ 지역 택시 요금 규제 예외 인정	■ 논의 중	■ PHVs 운전자격 도입 예정	■ 대기 중	■ 대기 중	■ 운전자 영어 사용 의무 ■ 5분 대기 의무
스페인	■ 위계	■ 있음	■ 도입	■ 도입하지 않음	■ 금지	■ 고려 중	■ 무관함	■ 무관함	

싱가포르	■ 위계	■ 있음	■ 도입	■ 도입	■ 도입	■ PDVL 도입	■ 없음	■ 없음	■ 차량공유회사들이 LTA에 데이터 공유
아일랜드	■ 위계	■ 없음	■ 도입	■ 도입하지 않음	■ 금지	■ 도입하지 않음	■ 무관함	■ 무관함	
말레이시아	■ 위계	■ 있음 ■ 실질적인 효력 없음	■ 도입	■ 도입	■ 없음	■ PSV 면허	■ 없음	■ 없음	
메릴랜드	■ 네트워크	■ 있음	■ 도입	■ 도입	■ 없음	■ TNC 면허	■ 없음	■ 없음	
뉴욕	■ 네트워크	■ 없음	■ 도입	■ 도입	■ 한시적 제한	■ FHV 면허	■ 인정	■ 인정	
캘리포니아	■ 네트워크	■ 있음	■ 도입	■ 도입	■ 없음	■ TNC 면허	■ 인정	■ 인정	
서울	■ 위계	■ 있음	■ 도입	■ 도입하지 않음	■ 금지	■ 도입하지 않음	■ 무관함	■ 무관함	
러시아	■ 위계	■ 있음 ■ 실질적인 효력 없음	■ 도입	■ 도입하지 않음	■ 금지	■ 도입하지 않음	■ 무관함	■ 무관함	■ 택시, TNC 등 제도 전반 미비

필리핀 마닐라	▪ 위계	▪ 실질적인 효력 없음	▪ 도입	▪ 도입(상한제)	▪ 없음	▪ TNVS 회사 면허	▪ 없음	▪ 없음	▪ 1년에 한번 TNVS 면허 갱신 ▪ 운전 자격 등을 TNVS가 보증
인도 델리	▪ 위계	▪ 있음 ▪ 실질적인 효력 없음	▪ 도입	▪ 도입	▪ 없음	▪ TNC 회사 면허	▪ 없음	▪ 없음	▪ 정부는 TNC 면허 관리
남아프리카 공화국	▪ 위계	▪ 있음 ▪ 실질적인 효력 없음	▪ 도입	▪ 도입	▪ 없음	▪ TNC 회사 면허	▪ 없음	▪ 없음	▪ 교통에서 택시 비중 70%로 높음
일본	▪ 위계	▪ 있음	▪ 도입	▪ 도입하지 않음	▪ 금지	▪ 도입하지 않음	▪ 없음	▪ 없음	▪

호주 시드니(NSW)	■ 네트워크	■ 있음	■ 도입	■ 규제 없음 (사실상 도입, 이용 전 공지 필요)	■ 없음	■ Point to Point 면허	■ 없음	■ 없음	■ Taskforce로 네트워크 형태로 입법한 뒤 Commission 형태로 전환
터키 이스탄불	■ 위계	■ 있음	■ 도입	■ 도입하지 않음	■ 금지	■ 도입하지 않음	■ 없음	■ 없음	
이집트	■ 위계	■ 있음 ■ 실질적인 효력 없음	■ 도입	■ 도입	■ 없음	■ 회사 면허 ■ 운전자는 허가증 ■ 회사, 운전자 모두 비싼 면허비용 납부	■ 회사가 관련 규제에 의거해 사회보장 제공해야 함	■ 없음	■ Uber와 Careem의 데이터를 정부에 제공하는 조건으로 허가

멕시코 멕시코시티	▪ 잠정적 네트워크 (Lab CDMX)	▪ 있음 ▪ 실질적인 효력 없음	▪ 도입	▪ 도입	▪ 없음	▪ 등록제	▪ 없음	▪ 없음	▪ 차량 가격 제한과 지급 방식 제한으로 택시와 타겟 고객을 분화
아르헨티나 부에노스아이레스	▪ 위계	▪ 있음 ▪ 실질적인 효력 없음	▪ 도입	▪ 도입하지 않음	▪ 금지	▪ 도입하지 않음	▪ 없음	▪ 없음	▪ UBER 불법 운영 중 ▪ Cabify는 예약 운송 서비스로 합법 운행
페루 리마	▪ 위계	▪ 있음 ▪ 실질적인 효력 없음	▪ 도입	▪ Gray	▪ 실질적인 효력 없음	▪ Gray	▪ 없음	▪ 없음	

캐나다 밴쿠버(B, C,)	▪ 네트워크	▪ 있음	▪ 도입	▪ 도입하지 않음	▪ 잠정적으로 개방(6개월간 지켜봄)	▪ 도입	▪ 없음	▪ 없음	▪ 2019년 도입했으며, 도입 효과를 보고 향후 추가 규제 예정
중국	▪ 위계	▪ 있음 ▪ 실질적인 효력 없음	▪ 도입	▪ 도입	▪ 제한적 개방(디디 순평처)	▪ 도입하지 않음	▪ 없음	▪ 없음	▪ 초기 대대적 개방 이후 점차 규제 심화
인도네시아 자카르타	▪ 위계	▪ 있음 ▪ 실질적인 효력 없음	▪ 도입	▪ Gray	▪ Gray	▪ Gray	▪ 없음	▪ 최저요금제 시행으로 운전자 수익 보장	▪ 규제 추진 중

* 2019년 11월 기준 작성.

Abstract

One of the most challenging reasons for adopting new mobility services in Korea is the hierarchical structure of Korea's public governance. Regional governance determines the acceptance of a ride-sharing platform after a process of reconciliation of interests. In Korea, however, instead of political negotiations, the bureaucratic organization primarily decides whether to accept it or not.

Institutions and technologies influence each other, co-evolve and develop, and they also have a significant influence on the social acceptance of the technology. An economic system that embraces innovation is determined through a political process, so a country with a system that embraces the majority of members of society, not some vested interests, tends to achieve faster and more sustainable growth. Therefore, inclusive public governance is needed to reconcile conflicts between the interests of groups driving innovation and those occupying the existing market and to increase consumer utility.

This study focused specifically on information acceptability in the openness of governance that constitutes an inclusive institution. A centralized planning body with a hierarchical structure does not have

the complete data needed to solve economic problems. Moreover, market bodies cannot also collect all the information necessary to operate the public goods market. Because transaction costs exist in the real world, so the external effects of market failures may not be corrected on its own, and it can take a long time to correct them. Therefore, this study intends to explore governance forms in which governance can efficiently acquire information. Therefore, the primary purpose of this dissertation is to compare the openness between governance forms and to indirectly show the role of governance openness in the process of embracing innovation.

This study consists of three papers. Chapter 2 presented an analytical framework for identifying the degree of participation and exclusion of actors, namely the openness of governance, at each level of rulemaking. Seoul City in Korea, Maryland States and New York City in the United cases confirmed the usefulness of the analysis frame. Furthermore, it has deepened the understanding of the characteristics of each type of for-hired vehicle governance. Furthermore, Chapter 3 analyzed the case of the introduction of Uber in Korea with this analysis frame and presented measures for institutional improvement of Korea's public goods governance. Finally, the qualitative comparative analysis is used in Chapter 4 to

determine the necessary joint conditions for the introduction of a ride-sharing platform. It presented the diversity of the innovation acceptance path and indirectly showed the role of network governance in the acceptance of innovation and public protection institutions.

This dissertation has two main limitations. First of all, this study did not generalize the analysis frame of the openness for public goods governance as a whole by dealing only with the acceptance of ride-sharing platforms. Second, the study did not address the correlation between governance openness and innovation engagement in innovation.

This study will help us carry out further research as follows. First, based on the framework of the governance openness analysis presented in this paper, the Agent-Based Model Simulation can be run to compare the efficiency of information acceptance in specific institutional situations. Second, differences in governance-specific openness in public goods, especially in the energy sector, can be seen to seek alternatives to Korea's public goods governance. Third, this framework of analysis can compare the regulatory framework based on the openness of the public goods commission and the deliberation policy decision institution. Finally, this study can be

supplemented by studies exploring the possibility of party intervention procedures or the inclusion of consumer advocates within the Korean governance system.

Keywords: IAD, Innovation, fsQCA, Ostrom, Participation, Information.

Student Number: 2015-30246