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

법학석사 학위논문

모빌리티 플랫폼 기업의 규제와 혁신

2021년 8월

서울대학교 대학원

법학과 지식재산권법 전공

류 진

모빌리티 플랫폼 기업의 규제와 혁신

지도교수 정 상 조

이 논문을 법학석사 학위논문으로 제출함
2021년 5월

서울대학교 대학원
법학과 지식재산권법 전공
류 진

류진의 석사 학위논문을 인준함
2021년 7월

위 원 장 _____

부위원장 _____

위 원 _____

국문초록

정보통신기술의 비약적인 발전으로 우리 사회는 지금까지 보지 못한 새로운 세상을 경험하고 있다. 이러한 변화는 소비자인 개인뿐만 아니라 현존하는 기업과 새롭게 등장한 기업 모두에게 커다란 영향을 주고 있다. 인공지능, 빅데이터, 블록체인, 자율주행 등 4차 산업혁명을 대표하는 기술에 대하여 혹자는 아직 오지 않은 먼 미래의 기술이라고 할지 모르지만, 이러한 기술은 이미 우리 삶에 깊이 침투하기 시작했다. 이러한 기술의 발전은 온디맨드(on-demand) 혹은 긱 이코노미(gig economy) 시대와 연결해주는 플랫폼 기업이 등장하기 시작했다. 플랫폼 기업의 등장은 기존 산업과 심한 마찰을 일으켰지만, 혹자는 이 과정을 긍정적 파괴라 부르며 이들의 등장이 없었다면 과도하게 성숙하고 침체하였을 산업에 경쟁의 바람을 불러왔다고 환영했다.

특히 구글과 페이스북 등의 플랫폼 기업이 자신들이 가진 플랫폼이라는 강점을 활용하여 각자의 영역에서 강자로 부상하면서 유관 업계 내에서 플랫폼에 관한 관심이 높아지고 있다. 이들 기업의 성공 중심에는 플랫폼이 자리하고 있었고, 이는 한 기업의 성패를 좌우하는 핵심 요인으로 인식되기 시작했다. 한편, 기존 산업과의 충돌은 곧 기존 규제에의 중대한 도전을 의미하기도 한다. 우버(Uber), 에어비앤비(Airbnb) 등 공유경제를 새롭게 선도하는 플랫폼 기업이 대성공을 이루자 그들의 시장 지배력과 기술적 역량으로 인해 발생하는 새로운 형태의 반경쟁적 행위와 소비자 및 근로자의 후생에 미치는 부정적인 영향에 대한 의문도 함께 나타났다.

본고에서는 플랫폼 기업의 등장으로 발생하는 다양한 사회적 변화와 법적 쟁점에 대해 살펴보고자 한다. 그중에서도 최근 기존 산업과의 마찰이 큰 모빌리티 플랫폼 기업인 '우버(Uber)'와 그의 국내 유사 플랫폼인 '타다(TADA)'의 사례를 들어 플랫폼 기업이 우리 사회에 어떤 변화를 일으키는지 알아보았다.

이를 위해, 먼저, 플랫폼 시장의 주요 특징인 양면시장과 네트워크 효과가 플랫폼 기업에 어떻게 작용하는지 이해하는 것이 중요하기 때문에 경제적 관점에서 플랫폼의 특성을 분석하였다. 그다음으로 모빌리티 플

랫폼의 등장으로 관련 산업에서 발생하는 다양한 법적 쟁점에 대해 살펴보았다. 또한, 각 법적 쟁점을 중심으로 관련 산업의 규제와 혁신의 상관관계를 분석하고, 어떻게 기존 산업과의 마찰을 줄이면서 기술적 혁신을 이룰 수 있는지에 대한 방안을 제시하였다. 마지막으로 자율 주행기술의 발전에 따라 고려해야 할 로보택시의 법적 쟁점과 향후 과제를 논의하였다.

주요어 : 모빌리티, 플랫폼, 규제차익, 독점금지법, 택시제도, 로보택시

학 번 : 2019-25897

목 차

I. 서론 ····· 1

II. 플랫폼 시장의 특성 ····· 4

1. 양면시장과 네트워크 효과 ····· 4
2. 양면시장의 조건과 주요 특징 ····· 5
가. 플랫폼 기업의 비대칭적 가격 전략 ····· 6
나. 가격구조의 비중립성 ····· 8
다. 교차망외부성 (네트워크 효과) ····· 8
3. 모빌리티 플랫폼 기업의 등장 ····· 10

III. 모빌리티 플랫폼 기업의 법적쟁점 ····· 14

1. 규제차익 ····· 15
가. 기존 규제로 인한 기본권 침해 여부 ····· 20
2. 독점금지법과 가격 급등제 ····· 22
가. 네트워크를 활용한 거래는 가격 담합을 형성하는가? 22
나. 알고리즘의 사용이 경쟁을 저해하는가? ····· 26
다. 알고리즘의 사용이 불공정한 차별을 유발하는가? ····· 28
3. 소결 ····· 33

IV. 플랫폼 기업과 규제차익 ····· 35

1. 모빌리티 플랫폼 기업의 국내 판결 ····· 35
가. 우버의 국내 판결 ····· 35
나. 타다의 국내 판결 ····· 36
다. 우버와 타다의 공통점 및 차이점 ····· 39
2. 국내 판결의 의미와 입법동향 ····· 40
3. 기존 산업의 문제점과 혁신을 위한 과제 ····· 43
가. 택시 면허권과 보상제도 ····· 44

나. 택시의 면허제도: 사업면허와 운전기사의 자격 ·····53

V. 플랫폼 기업과 독점금지법 ····· 62
1. 전통적 독점금지법의 한계 ····· 63
가. 셔먼법의 기본 구조 ·····63
나. 셔먼법 제1조에 의거한 플랫폼 기업의 독점행위 ·····64
2. 경제적 불합리 테스트의 소개 ····· 67
가. 경제적 불합리 테스트의 주요 개념 ·····68
나. 경제적 불합리 테스트의 적합성 ·····70
다. 경제적 불합리 테스트의 특징 ·····72
라. 경제적 불합리 테스트를 향한 비판 ·····74
마. 경제적 불합리 테스트를 향상하는 방법 ·····77
바. 테스트 적용의 예시 ·····80
3. 경제적 불합리 테스트와 모빌리티 플랫폼 기업 ····· 82
가. 국내 독점금지법 ·····83
나. 모빌리티 플랫폼 기업에 대한 ENES 테스트 적용 ···85

VI. 로보택시 ····· 87
1. 로보택시의 등장과 경제적 이점 ····· 87
2. 기술적 단계와 국내외 현황 ····· 89
3. 로보택시의 향후 법적 과제 ····· 91

VII. 결론 ····· 94

참고문헌 ····· 97
Abstract ·····105

I. 서론

“지난 20년 동안 애플, 아마존, 페이스북, 구글이라는 네 개의 거인 기업은 역사상 그 어떤 조직·기관·국가보다 더 많은 ‘기쁨’과 ‘연결성’과 ‘번영’과 ‘발전’을 고취해왔다. 그 과정에서 돈벌이가 좋은 일자리를 수십만 개 창출했다. 또한, 오늘날 전 세계 수십억 명의 일상생활에 녹아 있는 수많은 제품과 서비스를 책임감 있는 자세로 제공한다. 무엇보다 사람들의 호주머니에 슈퍼컴퓨터를 한 대씩 넣어주었고, 개발도상국에 인터넷을 도입했으며, 광대한 지구 지도를 만들었다. 이들 네 개의 거인 기업은 전 세계 수백만 가구가 경제적 안정을 얻도록 유례없는 거대한 부를 주식 소유권 방식으로 창출해왔다. 요컨대 이들은 세상을 좀 더 나은 곳으로 만들고 있다.” [1]

정보통신기술의 비약적인 발전으로 우리 사회는 지금까지 보지 못한 새로운 세상을 경험하고 있다. 이러한 변화는 소비자인 개인뿐만 아니라 현존하는 기업과 새롭게 등장한 기업 모두에게 커다란 영향을 주고 있다. 인공지능, 빅데이터, 블록체인, 자율주행 등 4차 산업혁명을 대표하는 기술에 대하여 혹자는 아직 오지 않은 먼 미래의 기술이라고 할지 모르지만, 이러한 기술은 이미 우리 삶에 깊이 침투하기 시작했다. 특히 구글과 페이스북 등의 플랫폼 기업이 자신들이 가진 플랫폼이라는 강점을 활용하여 각자의 영역에서 강자로 부상하면서 유관 업계 내에서 플랫폼에 관한 관심이 높아지고 있다. 이들 기업의 성공 중심에는 플랫폼이 자리하고 있었고, 이는 한 기업의 성패를 좌우하는 핵심 요인으로 인식되기 시작했다.

플랫폼이란 개념을 쉽게 이해하려면 승강장이 어떤 역할을 하는지 떠올려보면 된다. 우리가 흔히 알고 있는 승강장은 지하철, 기차, 또는 버스 등의 교통수단과 승객이 만나는 공간이다. 승강장에는 잡지, 신문 그리고 다양한 먹거리 등을 판매하는 매점 또는 자판기가 설치되어 있

1) 스콧 갤러웨이. (2017). 플랫폼 제국의 미래 (이경식 옮김). 비즈니스북스

으며, 승강장 근처에는 다양한 종류의 점포가 조성되어 있다. 또한, 승강장에는 수많은 광고가 전시된 것을 볼 수 있다. 그 이유는 승강장에 많은 사람이 모이기 때문이다. 즉, 사람의 교류와 이동이 많은 공간이라는 특성을 이용해 다양한 형태의 사업을 펼칠 수 있는 것이다. 승강장의 주요 수입원인 요금 이외에도 부수적인 비즈니스로 그 이상의 수익을 창출하기도 한다. 이처럼 플랫폼은 교통수단과 승객이 만날 수 있는 거점인 동시에 그 안에서 무수히 많은 가치 교환이 일어나는 장소라고 볼 수 있다.[2)]

플랫폼 기업의 등장은 기존 산업과 심한 마찰을 일으켰고, 우리 사회는 이 과정을 긍정적 파괴라 부르며 이들의 등장이 없었다면 과도하게 성숙하고 침체되었을 산업에 새로운 경쟁의 바람을 불러왔다고 환영했다. 한편, 기존 산업과의 충돌은 곧 기존 규제에의 중대한 도전을 던지는 것이기도 하다. 우버(Uber), 에어비앤비(Airbnb) 등 공유경제를 새롭게 선도하는 플랫폼 기업이 대성공을 이루자 그들의 커져가는 시장지배력과 기술적 역량으로 인한 새로운 형태의 반경쟁적인 독점행위와 더불어 소비자와 근로자의 후생에 미치는 부정적인 영향에 대한 의문도 함께 나타났다.[3)] 이러한 플랫폼의 성장에 비례해서 이것이 야기하는 부정적인 영향과 관련된 법적 쟁점도 함께 부각되고 있는 실정이다. 이에 본고에서는 플랫폼 기업의 등장으로 인해 발생하는 다양한 사회적 변화와 법적 쟁점에 대해 살펴보고자 한다.

먼저, 플랫폼 시장의 주요 특징인 양면시장과 네트워크 효과가 플랫폼 기업에 어떻게 작용하는지 이해하는 것이 중요하기 때문에 경제적 관점에서 플랫폼의 특성을 분석하였다. 그다음으로 모빌리티 플랫폼의 등장으로 관련 산업에서 발생하는 다양한 법적 쟁점에 대해 살펴보았다. 또한, 각 법적 쟁점을 중심으로 관련 산업의 규제와 혁신의 상관관계를 분석하고, 어떻게 기존 산업과의 마찰을 줄이면서 기술적 혁신을 이룰 수 있는지에 대한 방안을 제시하였다. 마지막으로 자율 주행기술

---

2) 노규성, 플랫폼이란 무엇인가, 커뮤니케이션북스, 2014년.

3) Kenneth A. Bamberger & Orly Lobel, “Platform Market Power,” *Berkeley Tech. L.J. 1051* (2017), pp. 1054

의 발전에 따라 반드시 함께 고려해야 할 로보택시의 법적 쟁점과 향후 과제로 글을 마무리하고자 한다.

II. 플랫폼 시장의 특성

1. 양면시장과 네트워크 효과

양면시장(two-sided markets)이라는 경제이론은 프랑스의 장 티롤(Jean Tirole) 교수와 장 찰스 로쉐(Jean-Charles Rochet) 교수에 의해 처음 소개되었다. 양면 네트워크라고도 불리는 양면시장이란 한 개 이상의 플랫폼이 최종 이용자(end-users) 간의 교류(interaction)를 가능하게 하는 시장으로 정의되며, 플랫폼 기업은 두 개의 집단에 비용을 지급하도록 하여 플랫폼으로 탑승시킨다. 여기서 플랫폼은 중간에서 최소한 전체적으로 돈을 잃지 않거나 돈을 버는 수준으로 양측을 모으려고 노력한다.[4] 즉, 양면시장은 플랫폼 기업이 두 종 이상의 이용자 집단에 플랫폼을 제공하고 이를 중간에 두고 이용자들은 반대편에 있는 이용자들과 거래 또는 상호작용하며 경제적 가치를 창출하는 시장인 것이다.[5]

양면시장이란 개념의 등장은 당시 큰 경제적 파장을 일으켰다. 이는 전통적으로 소비자와 공급자가 직접 거래하는 단일시장과 뚜렷한 차이가 있음을 보여줌과 동시에 근래에 등장하고 있는 인터넷 기술 기반 플랫폼 기업의 사업 형태를 규정하고 설명할 수 있게 되었기 때문이다. 가령 지금은 일상이 된 구글, 페이스북과 같은 인터넷 기업은 이들의 서비스를 이용하는 소비자나 공급자에게 그 어떠한 금전적인 대가를 요구하고 있지는 않지만, 제삼자로부터 광고수입 등을 통해 미국의 경제를 이끄는 상위 기업으로 자리매김하였다.

티롤 교수와 로쉐 교수에 의하면, 양면시장의 정의를 충족하기 위해서는 첫째, 플랫폼 기업이 플랫폼 양면에 서로 다른 가격으로 차별화된

---

4) J. C. Rochet and Jean Tirole, "Two-sided markets: a progress report," *RAND Journal of Economics, 37(3)* (2006), pp. 645-667

5) 이금노, 서종희, 정영훈 "온라인플랫폼 기반 소비자거래에서의 소비자문제 연구", 정책연구보고서 (2016), 17면.

서비스를 제공해야 하고, 둘째, 플랫폼 가입을 통해 양면의 각 집단이 얻을 이익은 상대 집단의 크기가 클수록 커져야 한다. 이를 교차망외부성(cross network externality)이라 하며 이는 시장 여건에 따라 수시로 변동된다. 마지막으로, 플랫폼 기업은 양면의 가격, 즉 수수료를 설정할 수 있는 시장 지배력을 가져야 하는 것으로 제시하였다. 아울러, 플랫폼 운영자는 소비자와 판매자 사이에서 성사되는 거래에 따른 수수료를 주 수입원으로 하므로 얼마나 많은 플랫폼 이용자를 확보하는지, 즉 거래 (transaction)의 총량이 플랫폼의 성패에 중요한 역할을 한다. 이 요소는 특정 집단의 이용자를 끌어오기 위해 플랫폼 사업 운영자가 각 면의 이용자에게 비대칭적으로 수수료를 부과하는 유인이 되기도 한다.[6] 이처럼 플랫폼을 통해 소비자와 공급자를 연결하여 교류케 하는 시장을 양면시장이라고 규정할 수 있으나, 플랫폼을 둔 모든 시장이 양면시장에 속하는 것은 아니다.

2. 양면시장의 조건과 주요 특징

직관적으로 두 개의 소비자 집단이 존재하고 이를 중개하는 자가 있다고 해서 반드시 양면시장으로 지칭할 수는 없다. 시장의 양면성을 제대로 판단하기 위해서는 기존에 진행된 연구들 속에서 논의되어왔던 양면시장의 주요 특성을 이해한 후에 시장 상황에 맞게 적용 및 검증해야 한다. 양면시장에서 나타나는 공통적인 특징은 다음과 같이 6개로 정리할 수 있다.[7]

6) 이금노 외, 앞의 논문, 17면.
7) 최승년. “성숙한 양면시장에서의 양면구조 발전에 대한 고찰”, 벤처창업연구 제8권 4호, (2013). 165면.

① 뚜렷하게 구분되는 두 개 이상의 소비자 그룹이 존재한다. ② 이 둘을 연결해주는 중개자 (intermediary), 즉 플랫폼이 존재한다. ③ 최종재를 공급하여야 한다. 즉, 양면시장의 구조는 전통적 가치사슬의 구조와 구분되어야 하며 한 면의 집단이 플랫폼에 중간재를 공급하는 경우는 양면시장이 아니다. ④ 간접네트워크외부성이 존재하여야 하며 고객들은 반드시 플랫폼을 통해서만이 이러한 부성을 내부화할 수 있다. ⑤ 플랫폼은 비대칭적 가격 전략을 사용한다. ⑥ 이때 가격구조는 비중립성 (non-neutrality) 을 유지하여야 한다.

위의 조건과 더불어, 본 논문에서 다룰 플랫폼 기업의 특성에 대해 이해하기 위해서는 양면시장이 가진 몇 가지 주요 특징을 이해해야 한다. 그중, 양면시장이 갖는 ① 비대칭적 가격구조, ② 가격구조의 비중립성(non-neutrality) 그리고 ③ 교차망외부성(cross network externalities)를 살펴보고자 한다.

가. 플랫폼 기업의 비대칭적 가격 전략

플랫폼 기업은 플랫폼을 중간에 두고 양면에 존재하는 집단에 비대칭적 가격 전략을 펼친다. 양면시장에서 플랫폼 기업의 비대칭적 가격 전략은 단면 시장의 교차 보조(cross subsidy)나 경제학의 3급 가격 차별(third degree price discrimination)을 통한 이윤 극대화나 침투가격 전략과는 다른 개념이며, 또한 약탈적 가격 설정(predatory pricing strategy)이나 진입 저지 가격 설정을 통해 경쟁기업을 몰아내기 위한 행위와도 다르다.[8] 이 점에서 플랫폼 기업의 비대칭적 가격 설정이 의도적인 반경쟁적 행위에서 비롯된 독점행위로 간주하기 어렵다고 볼 수 있다.

플랫폼 기업이 가격을 부과하는 원리는 플랫폼을 이용하는 집단과의 교섭력을 통해 이해할 수 있는데, 이는 간접 네트워크 또는 교차네트워

8) 최승년, 앞의 논문, 166면.

크 외부성과 밀접한 관련이 있다. 첫째, 고객 수요에 대한 가격탄력성을 주목해 볼 수 있다. 가격탄력성은 과거의 시장 원리가 양면시장에도 적용되는 것으로 생각할 수 있다. 플랫폼 기업은 수요의 가격탄력성이 큰 집단에 더 낮은 가격을 부과하는 편이 유리하다. 플랫폼 시장을 가장 잘 나타내는 카드 시장에서는 카드를 이용하는 소비자의 가격탄력성이 크기 때문에 카드사는 반대편에 있는 가맹점을 대상으로 가맹점 수수료를 부과하여 수익을 올리는 전략을 택한다. 둘째, 간접 네트워크 외부성의 방향과 상대적 크기가 중요한 고려 요인이 된다. 이는 소비자 집단에 대해 느끼는 판매자 집단의 간접 네트워크 외부성이 클수록 소비자 집단에 대한 가격을 낮추어 소비자의 수를 늘리면 반대편의 공급자 시장은 높은 가격에도 시장에 참가할 유인이 발생하게 되어, 플랫폼 기업은 소비자 집단에 대해 낮은 수수료를 책정하고 공급자 집단 대해서는 높은 수수료를 부과하여 이익을 얻는다는 것을 의미한다.[9] 셋째, 고객의 멀티호밍 여부가 있다. 멀티호밍(multi-homing)이란 시장에서 유사한 서비스를 제공하는 플랫폼 기업이 여러 개 존재하고, 그 플랫폼 간에 가격 혹은 네트워크 외부성 등의 차별점이 크지 않다면 서비스를 이용하는 수요자나 공급자는 동시에 다수의 플랫폼을 이용하고 필요에 따라서는 특정 플랫폼을 결정하는 것을 의미한다.[10] 미국의 신용카드 시장이 대표적인 예시이다. 가령 전통적으로 미국 아멕스카드의 가맹점 수수료율은 비자나 마스터카드보다 높았는데, 카드 회원의 멀티호밍이 일반적인 현상이 되면서 가맹점들은 수수료율이 더 낮은 비자 또는 마스터카드를 선호하게 되면서 아멕스카드의 가맹점 수수료율도 동등 수준까지 낮아지게 되었다. 즉, 시장의 한쪽 면에서 멀티호밍이 보편화하면 다른 면의 고객을 대상으로 가격 경쟁이 심화한다.[11]

이와 같은 이유로 플랫폼 기업은 양면시장에 있는 두 개의 집단에 비대칭적 가격을 부과 및 설정하는 전략을 통해 비즈니스를 유지 및 성장시킨다. 이러한 사업모델의 형태는 경쟁자의 진입을 방해하거나 경쟁을 저해하기 위한 목적이 아니므로 반경쟁적 또는 독점행위로 판단하기 어

9) 최승년, 앞의 논문, 166면.
10) 이금노 외, 앞의 논문, 58면.
11) 최승년, 앞의 논문, 166면.

려운 부분이 존재한다.

나. 가격구조의 비중립성

양면시장에서 플랫폼 기업의 특징을 이해하기 위한 두 번째 요소는 가격구조의 비중립성이다. 티롤 교수와 로쉐 교수는 하나의 플랫폼이 가격의 수용자가 아닌 가격의 설정자로서 거래량과 수익을 극대화하기 위해 양측에 부과되는 가격을 조정할 수 있다고 보았다. 즉, 소비자 측에 부과하는 가격을 A(b), 판매자 측에 부과하는 가격을 A(s)라고 하고, 플랫폼에서의 총 거래량 V가 총 가격수준 A, 즉 A=A(b)+A(s)에만 의존한다면 그 시장은 단면시장으로 볼 수 있다. 그러나 A가 일정한 수준을 유지하면서 A(b)와 A(s)가 동시에 변함에 따라 V값이 변한다면 그 시장은 양면시장이고, 이러한 성질을 가격구조의 비중립성이라고 하였다. 만약 소비자와 판매자가 요금의 실제 할당량을 직접 협상할 수 있다면, 이는 단면시장인 셈이다.[12] 이 논리에 의하면 "가격구조의 비중립성이 존재하지 않는다", 즉 "양면시장이 아니다"라는 의미는 플랫폼이 거래량과 이익을 극대화하기 위해 가격구조를 차별적으로 설정한다 하더라도, 시장의 양 측면이 자유로운 가격 협상을 통해 서로에게 부과된 가격의 차이를 제거하여 가격구조를 변경시키고 궁극적으로 플랫폼의 비대칭 가격 설정의 효과를 상쇄하는 것을 뜻한다.[13]

다. 교차망외부성 (네트워크 효과)

마지막 주요 특징으로는 교차망외부성으로 인해 발생하는 네트워크 효과가 있다. '외부성(externality)'이란 경제 주체 간의 편익이 가격구조에 명확히 반영되지 않은 상태로 교환되는 경제적 현상을 지칭한다. 외부성은 그동안 정부가 시장의 수요와 공급, 그리고 가격 결정의 과정에 개입해야 한다는 논거로 이용되었다. 네트워크 외부성이라고도 불리는 '망외부성(network externality)'은 특정 재화나 서비스에

12) Rochet, 앞의 논문, 648면.
13) 최승년, 앞의 논문, 167면.

대한 수요가 다른 수요에 의해 영향을 받는 효과이다. 예를 들어 카카오톡과 같은 SNS 이용자가 증가할수록 이를 활용 또는 이용하는 기회가 증가하여 경제적 가치가 동시에 증가하는 효과를 보고 네트워크 효과라고 하기도 한다. 또한, 교차망외부성(cross network externality)은 플랫폼 기업을 중심으로 두 개의 서로 다른 집단이 동시에 존재하며, 상대방 그룹의 크기가 클수록 자신에게 돌아오는 혜택이 커지는 것을 의미한다.[14)]

특히 플랫폼 기업에 존재하는 교차망외부성은 시장의 선점 효과를 높임과 동시에 외부 경쟁자들에 대한 진입장벽을 세우게 된다. 여기서 '닭과 달걀 문제(chicken & egg problem)'가 발생하는데, 플랫폼의 양쪽 이용자는 상대의 크기가 클수록 플랫폼 참여의 효용이 크기 때문이다. 이용자의 입장에서는 플랫폼이 어느 정도 규모가 확보되어야 플랫폼 참여 유인이 있지만, 플랫폼은 이용자 집단의 크기가 클 것으로 예상되어야 플랫폼을 만들 유인이 있어 마치 '닭이 먼저냐 알이 먼저냐에 대한 논쟁'과 유사하다. 신규 진입자 또는 경쟁자의 입장에서는, 이러한 시장에서 교차망외부성을 극복할 만한 획기적인 전략이나 차별성이 없다면 적절한 규모와 수익성을 갖추기 쉽지 않다. 이러한 이유로 플랫폼 사업자는 초기에 이용자 규모를 확보하여 시장을 선점하기 위해 적자를 감수하면서까지 이용자 수를 극대화하는 전략을 고수한다. 일정한 규모를 확보한 플랫폼에서는 이용자의 플랫폼 가입 기대 효용의 급속한 증가로 플랫폼 규모의 확산속도가 가속화되고 교차망외부성이 큰 플랫폼을 중심으로 이용자가 집중되는 승자독식의 현상이 발생할 가능성이 크다.[15)]

플랫폼에 의해 형성된 양면시장에서는 비대칭적 가격 전략 및 설정, 가격구조의 비중립성, 그리고 교차망외부성 등의 요인으로 기존의 단면시장에서는 볼 수 없던 특징을 보여주고 있으며, 전통적으로 단면 시장에서 적용되는 경제 원리가 적용되지 않는 경우가 많다. 특히, 수요와

14) 이금노 외, 앞의 논문, 17면.
15) 이금노 외, 앞의 논문, 54면.

공급에 의해서만 가격이 결정되지 않는다는 주요 특징이 있다. 플랫폼 제공자가 각 집단의 수요탄력성을 파악하여 한 면에 더 많은 요금을 부과하고 다른 면에 부과하는 가격을 그만큼 감소시킬 때 거래량이 증가하는 때도 있다. 즉, 이질적인 집단이여 함에 따라 가격정책도 이질적으로 나타나는 등 기존의 단면 시장과는 많은 차이점을 보인다.[16)]

온라인 플랫폼의 이러한 특성을 고려하면, 기존 단면 시장에서 적용해왔던 법률 및 제도 역시 그에 따라 달라질 수밖에 없다. 또한, 플랫폼을 기반으로 한 거래의 당사자 간의 법률관계도 달리 적용되어야 할 것이다. 가령 플랫폼을 기반으로 한 거래의 당사자는 공급자인 사업자와 수요자인 소비자 그리고 온라인 플랫폼 사업자로 구분할 수 있는데, 플랫폼 사업자의 입장에서는 공급자와 수요자와의 관계가 단면 시장과 다르므로 법 규제 역시 법률관계의 특성을 고려하여 달라지기를 바랄 것이다.

기술의 발전으로 다양한 형태의 플랫폼 기업이 등장함에 따라 플랫폼의 특성을 고려한 새로운 법제가 필요하다고 판단된다. 우리가 사용하는 플랫폼의 종류는 다양하지만, 기존 산업과의 마찰이 특히 심하게 두드러지는 모빌리티 분야에서의 플랫폼 기업 등장 배경과 특징에 대해 살펴보고자 한다.

3. 모빌리티 플랫폼 기업의 등장

최근 전 세계적으로 공유경제의 한 축을 이루는 모빌리티 분야에서 다양한 플랫폼 기업이 출현했다. 모빌리티 플랫폼 기반 차량 공유(car sharing) 또는 차량 호출(ride hailing) 서비스를 제공하는 기업의 등장으로 관련 산업 간의 경쟁과 조화가 빈번하게 발생하고 있다. 그뿐만 아니라, 이 새로운 분야에 뛰어들기 위해 각 참여자는 전략적인 교류를 지속해야만 한다. 이러한 현상은 기존의 교통이 자율 주행 등의 기술

16) 곽관훈. “온라인 플랫폼 사업자와 상거래 법제”, 기업법연구 제32권 1호 (2018), 136면.

발전과 함께 공급자 중심에서 소비자 중심으로 패러다임의 변화가 일어나고 있음을 의미하기도 한다. 전 세계적으로 각국 정부는 승차 공유 산업이 자율주행차량과 접목될 것임을 예측하고 다양한 대책을 마련하고 있으며, 우리나라 정부도 2027년까지 완전자율주행의 상용화, 2030년까지 신차 중 친환경차 비중을 33%로 늘리고자 하는 '미래차 산업 발전전략'을 발표하였다.[17]

이러한 흐름 가운데 우버(Uber)라는 이른바 주문형 경제(on-demand economy) 혹은 긱 이코노미(gig economy)를 대표하는 플랫폼 기업이 등장하였다. 주문형 경제란 플랫폼과 기술력을 동시에 갖춘 기업이 이용자의 요구에 대응하여 제품 및 서비스를 즉각적으로 제공하는 경제전략 또는 경제활동을 의미한다. 아울러, 온디맨드(on-demand)의 사전적 의미는 모든 것이 수요에 달려있다는 뜻이다.[18] 주문형 경제의 주요 특징은 기업과 개인 간의 벽을 허물 수 있다는 점인데, 이는 기존의 고용자와 피고용자 사이의 관계를 비교적 자유로운 고용 형태로 변화시켰다. 또한, 이른바 긱 이코노미는 임시직을 섭외해 일을 맡기는 고용 트렌드이다. 긱 이코노미에서 고용주는 원하는 때에 원하는 방식으로 사람을 고용하고 근로자는 독립형 근로자로서 고용주의 요구에 비교적 자유로워진다.[19]

이러한 새로운 형태의 경제 흐름을 탄생시킨 기업이 우버와 에어비앤비(Airbnb)와 같은 플랫폼 기업이다. 이들의 등장으로 생긴 경제의 흐름을 이해하기 위해서는 위에 소개한 플랫폼 기업의 특징인 양면시장과 네트워크 효과를 이해해야 한다. 특히, 플랫폼의 비즈니스 모델은 네트

---

17) 이준복, "승차공유 플랫폼에 관한 법·제도적 논의", 법학논총 제27집 제1호 (2020), 198면.

18) 네이버 지식백과, 온디맨드 경제 [On-Demand Economy] (최종방문일 2021.06.25.) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3560861&cid=40942&categoryId=31819>.

19) 전병길, "제4차 산업혁명시대의 새로운 경제 형태 - 온디맨드 (on-demand economy)경제'", 「파이낸셜경제」, 2020.10.20. <https://www.fnewstv.com/news/newsview.php?ncode=1065624491871111>.

워크 효과에 의지할 수밖에 없는데, 서비스 이용자가 많을수록 플랫폼을 통해 성공적인 거래가 이루어질 확률이 높아지고 지속해서 독점적 지위에서 강한 영향력을 행사할 수 있기 때문이다.[20]

또한, 모빌리티 플랫폼 시장을 이끄는 우버는 자신을 테크 기업(technology company)으로 소개한다. 홈페이지에 게시된 소개 글에서 알 수 있듯이, "버튼 하나로 차량 서비스를 요청한다는 간단한 아이디어에서 시작된 우버는 세계인을 연결하는 첨단 기술 플랫폼으로 발전하여 세계 각지에서 다양한 교통수단을 제공" 한다.[21] 즉, 차량 운송서비스를 공급하는 운전자와 그 서비스를 이용하고자 하는 소비자를 첨단 기술 플랫폼으로 '연결'(matching) 해주는 기업이라는 것이다. 이는 "우버가 그간 운송서비스를 직접 제공하지 않았으므로 운송업에 속하지 않는다" 는 주장의 근거이기도 하다.[22]

우버의 관점에서 매출을 극대화하기 위해서는 여타 플랫폼 기업과 같이 공급자와 소비자가 속한 각각의 시장을 잘 활용해야 한다. P2P(peer-to-peer) 플랫폼 모델에는 규모의 경제(economy of scale)가 필수적인데, 각 시장에서는 사용자가 많을수록 공동체에 더욱 가치 있는 서비스를 제공할 수 있다. 또한, 플랫폼 모델에서는 개별 서비스 공급자들이 자신의 제품을 시장으로 직접 가져오고, 플랫폼은 그들의 서비스 및 제품을 큰 규모로 제공하는 동시에 규모의 경제에 따른 비용 감소도 꾀할 수 있다. 가령, 우버는 또한, 플랫폼 모델에서는 개별 서비스 공급자들이 자신의 제품을 시장으로 직접 가져오고, 플랫폼은 그들의 서비스 및 제품을 큰 규모로 제공하는 동시에 규모의 경제에 따른 비용 감소도 꾀할 수 있다. 우버는 그들의 서비스를 플랫폼 참여자가 원하는 지역에 제공하는 것을 장려하는데, 이는 운전자의 수를 증가시킬수록 소프트웨어를 개발 및 유지하는데 드는 고정비를 해소할 수

---

20) 윤상필 외, "규제기관의 우버(Uber)화", 「경제규제와 법」 제9권 제2호 (2016), 131면.
21) 우버 홈페이지 <https://www.uber.com/kr/ko/about/>.
22) 정의교, "우버의 전략과 그 시사점: 양면시장 이론과 운송서비스업을 중심으로", 한국항공경영학회지, 제16권 제4호(2018), 35면.

있고 결국 시장 내에서 그 누구보다도 저렴한 가격을 제시할 수 있게 되기 때문이다. 이러한 양면시장에서 나타나는 네트워크 효과의 성격은 잠재적 경쟁자가 시장의 양 측면을 동시에 공략해야 하므로 유독 높은 진입장벽이 형성될 수도 있다.[23]

또한, 우버는 기술 플랫폼을 통해 차량 호출 또는 차량 공유 서비스를 제공하고 있으므로 공유경제 체제에서 활동하는 디지털 중개기업의 성격도 갖고 있다. 먼저, 웹 기반 플랫폼을 통해 제공되는 정보기술을 활용하여 서비스 공급자와 수요자 사이에서 개인 간의 거래를 촉진한다. 또한, 서비스의 품질은 사용자 평가를 통해 이루어지고 이 과정에서 한 번도 만난 적이 없는 사람들에게 서비스에 대한 신뢰를 제공한다. 마지막으로, 서비스 제공자는 근무시간을 유연하게 선택할 수 있는 장점이 있으며, 서비스 제공을 위한 인프라가 필요할 시 디지털 중개기업이 이를 부담한다.[24]

종합하자면, 우버 역시 플랫폼 기업이 갖는 특성과 자체 기술력을 결합하여 소비자와 공급자가 연결된 양면시장을 형성하고, 이용자가 많아질수록 강력해지는 네트워크 효과를 만들어 내고 있다. 우버는 디지털 중개업자로 각 시장의 이용자 수를 늘려 매출을 끌어 올림과 동시에 사업 운영에 필요한 고정 비용을 낮추어 이익을 극대화하는 전략을 고수해야 성공할 수 있는 구조인 것이다.

---

23) Bamberger, 앞의 논문, 1070면.
24) 정의교, 앞의 논문, 36면.

III. 모빌리티 플랫폼 기업의 법적 쟁점

이처럼 새로운 형태의 경제 흐름 속에서 탄생한 모빌리티 플랫폼 기업인 우버는 경제뿐만 아니라 사회적·법적 분야에서도 새로운 변화를 불러일으켰다. 특히, 변화의 크기가 클수록 기존 산업의 종사자들과의 마찰도 심하게 나타났다.

기존 산업에서 여객운송을 대표하는 사업모델인 택시의 경우, 길거리 호출을 통한 이용자의 승차를 기본 모델로 했기 때문에 허가에 의한 진입규제, 공정한 경쟁을 위한 동일 요금에 대한 규제, 건강 및 안전에 따른 택시 운전기사에 대한 규제, 서비스 통일에 대한 규제 등 정부로부터 강력한 규제를 받아왔다.[25] 강력한 규제를 받는다는 것은 그 시장으로의 진입장벽이 그만큼 높다는 의미이기도 하다. 이러한 높은 진입장벽은 곧 택시 산업의 카르텔을 형성을 의미하고 근로자 관점에서 집단적인 행동과 목소리를 낼 수 있는 울타리를 만들어 주었지만, 택시 서비스를 이용하는 소비자로서는 서비스 품질의 저하, 택시요금 인상, 승차거부 등으로 이어지기도 했다.

그러나 2010년 6월 샌프란시스코에서 공식 출시된 우버 서비스의 등장 이후 우버는 기존 산업, 즉 전통적인 택시 산업을 파괴하고 운송 시장에서 독·과점한다는 비판을 받아왔지만, 모바일 앱을 통한 편리성 증대, 합리적인 요금, 드라이버 평가체계를 통한 서비스 품질의 개선 등의 이유로 소비자로부터 주목을 받아왔다. 그 결과, 10년이 지난 2020년 기준 시가총액 66조 원을 돌파하였다. 그러나 존재 자체가 논란을 빚고 있는 우버를 두고 기존 산업으로의 미치는 파괴적인 영향력이 과연 정당한지가 주요 쟁점으로 떠올랐다. 다양한 법적 쟁점 중에서도 이번 장에서는 크게 두 가지 쟁점을 중심으로 분석하고자 한다. 먼저, 우버의 시장 영향력이 혁신에 기인한 것인지 아니면 바람직하지 않은 규제차익에 기인한 것인지와 더불어 우버가 경쟁을 저해하는 진입

25) 이준복, 앞의 논문, 200면.

장벽을 세우는 반경쟁적인 행위를 하는지에 대한 논의가 필요하다.

1. 규제차익

우버의 성공에는 자신을 기술중심 기업으로 규정하는 점이 강력하게 작용한다. 이이 선언은 우버가 기존의 운송규제를 받지 않을 뿐만 아니라, 경쟁을 유발하고 산업을 발전시키는 혁신적인 기업이라는 점을 각인시킨다. 우버는 새로운 사업모델과 혁신적 기술을 도입하여 개인이 소비하고 소통하는 다양한 삶의 방식을 바꾸었다. 이러한 과정에서, 이들은 시장에서의 소비패턴, 전문적 서비스의 도입, 그리고 사회적 소통방식의 양상을 크게 변형시킬 잠재력이 있는 서비스를 세상에 공개하였다. 기술의 진보와 새로운 사업모델, 그리고 그에 따른 생활방식의 변화는 기존의 침체한 산업을 위협하였고 이러한 산업도 바뀌길 강요하는 방식으로 기존 산업은 플랫폼 안에서 융합되었다. 또한, 설계적 측면에서 디지털 플랫폼의 초기 운영 비용은 낮다. 앱이 하나의 장터 역할을 하기 때문이다. 그러나 운영비용의 상당 부분은 관련 산업의 규제가 좌우한다. 비용 절감을 통해 플랫폼 기업을 매력적으로 만드는 혜택은 규제차익 또는 규제비용을 회피하는 사업모델과 더불어 거래의 본질과 법적 대응의 차이를 활용하는 것과 연관되어 있다.[26]

모빌리티 플랫폼 기업의 측면에서 보면, 택시는 값비싸고 제한적인 영업증뿐만 아니라 택시가 승객에게 부과하는 요금을 통제하는 규제에 영향을 받아왔지만, 한편으로는 오랫동안 규제에의 높은 의존도를 통해 시장 우위를 점하고 있었다. 이처럼 택시업계는 전통적으로 규제에 의한 진입장벽을 통해 혜택을 누려왔지만, 역설적이게도 이를 통해 우버가 진입장벽을 뚫는 데 성공한 원인이 부분적으로 설명되기도 한다. 또한, 차량 공유 서비스의 성장은 시장에서의 경쟁을 유발하여 기존 택시 서비스의 품질을 향상하는 결과로 이어졌다고 보는 견해도 있는데, 이러한 견해는 우버의 성공을 반경쟁적 규제를 극복한 결과로 바라보면 우버가 지대한 사회적 이익을 창출할 수 있는 모델이 될 수 있다는 점

26) Bamberger, 앞의 논문, 1055면.

을 시사하기도 한다.[27]

반면, 기존 택시 산업은 우버의 플랫폼 모델을 통해 우버, 소비자, 그리고 운전자 모두가 주요 규제 요구 사항을 어기는 대가로 이익을 얻고 있으며 이는 지역 민주주의를 위협한다고 주장한다.[28] 기존 택시 산업에 부과되는 규제는 소비자 입장에서 볼 때 자동차의 안전성, 운전자의 자격, 그리고 사고 시 보험 관계를 법적으로 보장한다. 또한, 운전자 입장에서는 국가가 지정한 노동 기준과 보상 수준에 대한 보호를 의미한다. 이러한 맥락 속에서 택시업계는 자신들에게 오랜 기간 부과된 제도적 요구 사항을 회피하여 우버가 불공정한 이익을 취하고 있다고 주장하는 것이다. 일례로, 미국에서는 우버가 주요 법적 권리를 침해했다는 이유로 집단 소송을 내기도 했다. 가령 운전기사들이 우버에 소속된 직원이었음에도 독립적 계약직으로 잘못 분류하여 소송을 제기한 사례가 그것이다. 이 사례에서 원고는 우버가 불공정한 시장을 만들어 택시업계가 2014년 이후로 상당한 금액의 영업손실을 입었고, 따라서 셔먼법(Sherman Act) 제2조를 위반하는 사항이라고 주장했다. 미연방지방법원에서는 원고가 경쟁에 해를 입혔다는 혐의에 필요한 독점 금지의 피해를 입증하지 못했음을 이유로 위 소송을 기각하였다. 우버의 경쟁자인 택시업계가 비록 “의심의 여지 없이 필라델피아 주에서 우버의 서비스 시작으로 피해를 보았다 할지라도, 경쟁에 피해를 주지는 않았다”라고 법원은 판결하였다.[29]

그러나 택시업계가 바라보는 것처럼 일반적으로 부정적 인식을 갖는 규제차익에 대한 또 다른 견해도 존재한다. ‘규제 차익(regulatory arbitrage)’이란 법률적 전략 중 하나로 ‘특히 비용을 줄이거나 서로 다른 규제 및 법률에 따라 생긴 이익의 기회를 잡기 위한 행위’ 등과 같이 다양한 방식으로 정의되어왔다. 규제차익은 ‘경제 거래에 의한 이익과 그와 관련된 규제 사이의 차이에서 이득을 얻을 때’ 발생한다.

27) Bamberger, 앞의 논문, 1058면.
28) Bamberger, 앞의 논문, 1059면.
29) Phila. Taxi Ass’n, Inc. v. Uber Techs., Inc., 218 F. Supp. 3d 389, 391 (E.D. Pa. 2016).

절세 수단 및 그림자 금융(shadow banking)과 같은 금융 책략에서 사업이나 자산을 오프쇼어링(offshoring)하는 전략적 선택까지의 범위를 아우를 수 있으며, 이러한 규제차익에 대한 담론은 종종 어떻게 이를 해결할지에 대한 주제를 동반한다. 규제차익에 대한 기회가 규제 또는 법률의 차이나 다른 점에 의해 생기기 때문에 규제차익은 적절한 조화를 통해 해결될 수 있다는 주장이 대세를 이룬다.[30]

Victor Fleischer 교수에 의하면 규제차익은 현재 법률 체계의 본질적인 부분으로 제거할 수 없다고 하면서도, 입법 의도를 저해하는 계략은 억제될 수 있다고 주장하였다. 또한, 기업의 경제적 가치는 동일하지만 단지 법적 차이를 이용하여 세제 혜택을 받은 것이라고 하였다.[31] 더 나아가, Fleischer 교수는 "규제 절약이 거래 비용보다 크기만 하다면 이러한 계획은 완벽히 이성적이다"라고 하였다.[32] 즉, 규제차익을 악용하는 것을 방지하는 데 힘써야 하지만 법이 존재하는 한 떼어낼 수 없다는 사실 역시 인정해야 한다.

과거의 규제차익은 세금을 피하기 위한 기업의 전략으로 활용되는 경우가 많았지만, 21세기에 기술 산업에서 가장 주목할 만한 규제차익의 예시는 차량 호출 기업인 우버를 포함한 '긱' 또는 '공유' 경제 관련 기술 기업이다.[33] 사실 우버의 사례는 위의 택시업계가 지적하는 규제차익의 행위가 어느 정도 있다고도 볼 수 있다. 그러나 우버가 기존 규제의 빈틈을 전략적으로 공략하여 이익을 얻은 결과, 운영에 필요한 비용이 낮아져서 우버의 서비스 질이 향상된 부분도 존재한다는 점을 부정할 수도 없다. 한 가지 중요한 점은 규제차익이 궁극적으로 소비자 편의성을 증대시키는 효과를 불러왔고 이러한 메커니즘은 대중들로부터 용인되어왔다는 사실이다. 현재의 우버는 규제차익을 활용하여

---

30) Elizabeth Pollman, "Tech, Regulatory Arbitrage, and Limits," *European Business Organization Law Review volume 20* (2019), pp. 567
31) Victor Fleischer, "Regulatory Arbitrage," *Texas Law Review, Austin 89(2)* (2010), pp. 228
32) Pollman, 앞의 논문, 571면.
33) Pollman, 앞의 논문, 573면.

기존 택시 산업에서 상대적 이득을 보았다는 사실보다, 오히려 '사회적 허가'라는 요소가 우버의 성패에 더 큰 영향을 주었다.

전 세계적으로 우버를 둘러싼 대중 그리고 정부의 반응은 사회적 허가(social license)의 개념을 바라보는 흥미로운 실험을 제공하였다. 우버의 사례를 살펴보면, 사회적 허가가 Fleischer 교수가 정의한 정치적 제약과 관련이 있으면서도 분리된 힘이라고 볼 수 있다. 그의 분류법에 따르면 한 기업이 공들이고 의존하는 정치적 자본은 특정 거래의 승인이나 규제의 결과물을 추구하는 반면, 사회적 허가는 대중에게서 오기 때문에 더욱 폭넓게 작용하고 믿을 만한 행동이나 도덕적 정당성에 의해 생긴다. 사회적 허가는 사회학과 기업 윤리 분야에서 발전되었으며 공동체와 이해 당사자의 허락에 의한 덕목으로 기업이 존재한다는 개념이다.[34]

우버가 사회적 허가를 잃기 시작한 이후, 마치 도미노처럼 수차례의 스캔들을 연달아 겪으며 결국 2017년에는 런던에서 운행할 수 있도록 하는 기업의 법적 면허(legal license)도 잃었다. 이 사례는 한 기업이 명백하고 공격적인 규제차익에 관여할 뿐만 아니라 특히 대중의 규범을 위반하는 문화와 결합한다면 향후 경영 활동에 차질을 빚게 될 가능성이 크다는 사실을 나타낸다. 우버를 이용하는 소비자는 우버가 운전기사를 임직원이 아닌 독립적인 계약직으로 분류함으로써 택시에 비교해 낮은 요금을 받는 이익이 있었기 때문에 규제차익을 용인하였다. 그러나 소비자는 우버와 경쟁자인 리프트(Lyft)가 사용자 친화적인 인터페이스, 도시 외곽지역에서도 이용 가능한 접근성, 그리고 소비자 평가체계(rating system)를 통한 서비스의 질 향상 등의 이유로 이들을 선택하기도 한다.[35] 이후 2018년에 우버는 런던에 새로운 경영진을 배치, 범죄 혐의를 밝혀내기 위한 시스템을 설치, 런던시와 교통 데이터를 공유, 영국 정부의 독립적인 감독기관에 협조하는 등의 각고의 노력 끝에 런던에서 서비스 운행을 재개할 수 있는 사업면허를 회복하였다.[36]

---

34) Pollman, 앞의 논문, 575면.
35) Pollman, 앞의 논문, 576면.
36) Pollman, 앞의 논문, 577-578면.

결론적으로, 우버의 예시는 한 기업이 규제차익을 너무 공격적으로 활용한다거나 이를 사법당국과 감독기관을 회피하려는 수단으로 사용하려 한다면 사회적 허가에 영향을 주게 되어 결국 지속 가능한 사업 운영을 더욱 하기 어려운 환경을 초래한다는 점을 시사한다. 이는 특히 규제차익이 '착취적인' 유형이거나 사회규범 또는 공동체 가치를 침범하는 행위와 결합하였을 때 발생할 확률이 높다. 규제차익은 사회적 의무를 피해 가거나 불공정하게 규제의 허점을 취한다는 이유로 대중으로부터 부정적인 인식 받기 때문에, 규제차익의 행위는 다른 형태의 사업적 결정보다 더 일반적으로 사회적 허가를 잃을 수 있는 원인이 되는 경향이 있다. 그러므로 의사결정의 초반부터 기업은 법적 전략에 관한 위기관리 및 이익 분석을 할 때 잠재적인 사회적 허가를 고려하여야 하며, 사회적 허가가 규제차익의 제한사항으로 작용할 수 있다는 점을 충분히 인식하여야 한다.[37]

만약 특정 경우의 규제차익이 과도한 규제에 대한 적합한 반응으로 보이거나 소비자에 의해 포용 되는 제품 또는 서비스를 제공하는 회사에 의해 활용된다면, 규제차익으로 인한 대중의 반발이 작거나 없을 수 있으며 심지어 지지를 얻을 수도 있을 것이다. 이와 반대로 만약 규제차익이 대중에게 명백하고 중대한 사회적 비용을 발생시킨다면, 그 행위에 대해 맹비난이 쏟아질 것이며 규제차익 행위를 중단시키거나 이를 위한 비용을 더 들게 할 수도 있다.[38]

결국, 규제차익이란 이를 전략적으로 이용하고자 하는 기업에 경우에 따라 양날의 칼이 된다는 점을 시사한다. 특히 기술 기반의 플랫폼 기업은 기존 산업에 부과된 규제를 피하는 전략을 세워 더 낮은 비용으로 향상된 서비스를 제공하는 형태를 추구하기 때문에 이를 활용하면서 주의를 기울일 필요가 있다.

---

37) Pollman, 앞의 논문, 578면.
38) Pollman, 앞의 논문, 579면.

그렇다면, 디지털 플랫폼의 순이익을 이해하기 위해서는 플랫폼 기업이 지역 사회와 작용하는 방식을 고려하여 성숙한 산업으로의 진입장벽을 플랫폼이 파괴함으로 인해 얻어지는 장점과, 이에 수반되는 정부의 모든 규제 보호에의 위협 모두 신중히 조사되어야 한다. 독점금지법 하나와 법률적 분석을 통한 전통적 분류로는 포괄적 의미의 규제 균형에 대한 질문을 생각하기에는 매우 부자연스럽다는 것이 이미 증명되었다.

가. 기존 규제로 인한 기본권 침해 여부

한편, 포괄적인 의미에서 이러한 규제가 헌법상 자유로운 이동권 침해와 소비자의 합리적인 선택권 및 사회적 질서에 위배되는 조항으로 해석될 여지도 있다. 이동권은 국민 모두에게 자유롭고 안전한 이동을 누릴 수 있는 권리를 말한다. 이러한 이동권은 이동 자체의 의미도 있지만, 의미를 확대해보면 인간의 존엄성, 개인의 행복, 평등권 등을 추구하고 이를 실현하기 위한 전제조건이 되는 권리로 볼 수도 있다. 이와 같이 이동권은 그 중요성이 인정되어 「교통약자의 이동편의 증진법」을 포함한 다수의 법령에서 이동권, 교통권, 통행권, 보행권 등의 형태로 구현될 만큼 중요하게 인식되고 있다. 그럼에도 우리 사회에서 이동권은 기본권으로서의 위상이나 사회적 논의가 옅어진 경향이 있다.[39] 특히 최근 수정 가결된 여객자동차법 개정안(약칭)은 특정한 목적, 범위, 시간에 제약을 두어 국민의 대다수인 소비자들이 일상생활에서 자유롭게 서비스를 이용할 수 없게 만들고, 개인이 원하는 장소, 시간, 안정성 및 편의성을 추구할 수 없도록 기본권을 침해할 소지가 다분하다는 견해도 있다.[40]

또한, 소비자의 합리적인 선택권과 시장경제 질서를 저해할 위험도 있다. 우리나라 헌법상 소비자의 권리 또는 소비자의 기본권에 대한 직접적인 규정은 없지만, 헌법 제10조, 제17조, 제124조, 제37조 1항 등

39) 박준환. “헌법적 기본권으로서의 이동권의 의미와 과제”, 이슈와 논점 제1371호, 국회입법조사처 (2017), 1면.
40) 이준복, 앞의 논문, 214면.

에는 소비자기본법 등의 개별 법률의 헌법상 근거를 명시하고 있고, 우리나라 헌법재판소에서도 이를 기본권으로서 인정하고 있다. 이처럼 소비자의 권리는 더 넓은 의미에서 인간으로서 생활할 권리에 포함되며, 사회권적 측면에서 보면 소비자 개인의 자유와 창의를 존중하는 것을 원칙으로 하여 스스로 인간다운 생활을 실현하도록 돕는다. 단, 사회적 약자는 스스로 한계점을 극복하도록 하되, 이것이 어려울 경우에는 비로소 국가가 개입하여 해결할 것을 청구할 수 있는 권리라고 해석하는 것이 가장 타당하다. 현재까지는 일반 택시의 요금이 상대적으로 비쌈에도, 편리성 및 안전성 등의 이점으로 소비자들이 자유롭게 선택하여 이용해왔다. 그러나 법률의 개정으로, 이후 타다 서비스를 일상에서 이용할 수 없게 된다면 결국 소비자의 합리적인 선택권을 침해하는 결과로 이어질 수도 있다.[41]

이렇듯 기존 택시 산업에 기반을 두어 제정된 여객자동차 운수사업법으로 우버 등 기술의 발전으로 소비자의 편익을 개선하기 위해 등장한 플랫폼 기업을 규제하고 금지하는 판단은 개별 소비자의 기본 권리 침해의 위험이 다분하다고 사료된다. 실제 미국은 일반 택시의 공급이 낮은 상황이기 때문에, 소비자 후생의 증진 효과가 우버의 등장으로 말미암은 기존 업계와의 갈등이 낳는 부정적 효과보다 높다고 판단하여 이를 규제하려는 주장이 강하지 않은 것으로 보인다. 반면, 국내의 경우 미국의 시장과 상황이 다르기 때문에 지자체와 기존 택시업계의 반발이 매우 심하였고, 이러한 이유로 택시운송 시장은 규제에 의한 독점구조가 되어있는 상황이다. 택시 운송 시장의 독점화가 절대적으로 소비자 이익에 반하지는 않지만, 독점구조 때문에 택시요금 인상, 승차거부 등의 소비자 피해가 계속해서 발생하고 있는 상황에서 택시의 경쟁적 보완이 필요하다고 본다. 이러한 관점에서 보았을 때, 차량 공유사업 시행에 장애가 되는 여객자동차 운수사업법 제81조에서 자가용 자동차의 유상운송이 허용될 수 있는 예외범위를 적절히 확대하여 보완한다면 차량 공유사업도 일정 부분 가능하리라고 본다.[42]

---

41) 이준복, 앞의 논문, 216면.
42) 윤현석, 앞의 논문, 66면.

2. 독점금지법과 가격 급등제

우버의 두 번째 법적 쟁점은 우버의 가격 책정 제도인 가격 급등제(surge pricing)이다. 약 10년 전까지만 해도 가변적 가격 책정(dynamic pricing)은 항공 및 숙박 산업과 같은 일부 산업에만 국한되었지만, 새로운 기술로 인해 다른 산업으로 급격하게 확산하였다. 기업은 이제 인터넷이나 스마트폰을 이용해 소비자와 가격을 즉각적으로 소통할 수 있게 되었고, 빅데이터를 활용하여 더 나은 가격 책정 알고리즘을 생성할 수 있게 되었다. 특히, 양면시장과 이커머스 시장에서 더 많은 기업이 가변적 가격 책정 방식을 채택하게 되었으며, 이러한 변화는 소비자에게 혜택으로 돌아왔다. 즉 유연한 가격이 시장을 더욱 투명하게 만들고 효율을 증대시킨 것이다. 그러나 가변적 가격 책정을 채택하는 것은 항상 바람직한 결과를 가져오지 못했을 뿐만 아니라 시장 내 몇몇 이들에게는 오히려 피해를 주기도 하였다.[43]

가변적 가격 책정으로도 알려진 가격 급등제는 때로 요금에 큰 영향을 주게 된다. 우버의 가격 급등제는 한 지역에서 우버 서비스를 동시에 요청하는 사람들이 많은 경우 차량 탑승을 위한 요금을 상승시킨다.[44] 우버는 자체적으로 개발한 알고리즘을 통해 수요와 공급에 의해 가격이 책정된다고 말한다. 그러나 이러한 알고리즘에 의한 가격 책정 제도는 다양한 법적 쟁점을 일으키게 되었다. 그중 대표적으로 1) 플랫폼의 네트워크를 활용한 거래가 가격 담합을 형성하는지, 2) 가격 책정 알고리즘의 사용이 경쟁을 저해하는지, 그리고 3) 불공정한 가격 차별을 유발하는지에 대해 살펴보겠다.

가. 네트워크를 활용한 거래는 가격 담합을 형성하는가?

---

43) Juan Camilo Castillo, “Who Benefits from Surge Pricing?” *Department of Economics, University of Pennsylvania* (2018), pp. 1

44) Keyawna Griffith, “The Uber Loophole That Protects Surge Pricing,” *Virginia Journal of Social Policy & the Law, 34* (2019), pp. 35

먼저, 우버의 가격정책이 산업 내 가격 담합을 형성하는지에 대한 부분을 살펴보고자 한다. 우버의 사업모델은 차량 탑승을 모바일 앱으로 요청하는 소비자와 이동을 제공하고자 하는 개별 운전자를 이어주는 역할을 한다. 우버의 사업모델은 최적화된 알고리즘이 매칭(matching) 기능을 조율해 주어 우버는 각 운행에 대한 요금을 받고 각 운전자에게는 앱을 통해 급여가 지급되는 방식이다. 여기서 운전자의 고용 형태의 문제가 독점금지법과 관련하여 중요한 취약성을 일으킨다. 우버의 운전자는 회사에 고용된 임직원이 아니라 독립적 계약직으로 분류된다. 이에 따라 우버 운전기사는 수백만 명의 개인 사업자들과 동일한 가격을 책정하고 서로 경쟁을 할 수 없도록 금지하는 불법적인 가격 담합 행위로 이어질 수도 있다는 주장도 있다.[45]

2016년 뉴욕 연방지방법원에 제기된 Meyer v. Kalanik 사건[46]에서, 원고는 우버와 전 CEO인 Travis Kalanik이 (1) 우버앱의 디자인, (2) 운전자 모집, (3) 시장의 상당 부분 확보, 그리고 (4) 운행이 요청된 시점의 수요와 공급을 측정하는 사유 기술 기반의 변수 가격 책정 모델의 알고리즘인 "가격 급등제(surge pricing)"를 기반으로 운행요금을 강제하여, 독점금지법을 위반하였다고 주장했다. 원고는 우버 차량의 운전자들이 가격 급등제에 관여했는지 안 했는지 아닌지와 상관없이, 서로 운행요금을 두고 경쟁하지 않는다는 주장을 제기하였다. 만약 요금을 두고 자유로이 경쟁했다면 가격은 인하되었을 것이다. 2016년 초 본 소송은 피고의 소송 기각 요청에도 기각되지 않았다. 사건을 주재하는 미 지방법원 Jed Rakoff 판사는 "우버가 자신을 아무리 단순한 '앱'의 조달자라고 포장한다고 할지라도, 그 이상의 범위에서 사업을 운영한 결과로부터 자신을 보호할 수 없다"라고 설명했다.[47]

위 사건에서 가격 담합에 대한 근거법으로 미 셔먼법을 적용하였다. 셔먼법의 제1조에 보면, "주(州) 간의 무역 또는 통상을 저해하는 모

45) Bamberger, 앞의 논문, 1071면.
46) Meyer v. Kalanick, 174 F. Supp. 3d 817, 828 (S.D.N.Y. 2016).
47) Bamberger, 앞의 논문, 1072면.

든 계약, 트러스트 또는 기타 형태의 조합, 혹은 공모”를 금지한다고 명시되어 있다. 무역의 불법적 저해에 대한 일응의 추정(prima facie case)이 성립하려면, 원고는 반드시 1) 합심한 행위의 어떤 형태가 2) 2인 이상의 사람들에 의해 3) 주(州) 간의 통상을 비합리적으로 저해한다는 혐의를 제시해야 한다. 무역의 불법적인 저해는 그 자체가 불법적이거나 또는 합리의 원칙(rule of reason) 하에 불법적일 수 있다. 행위가 그 자체로 불법적인 경우는 피고의 행동이 경쟁에 명백히 해롭고, 친 경쟁적 가치를 위한 어떠한 노력도 부족하여 ‘결정적으로 추가 설명 없이도 불법적으로 간주하는’ 경우이다. 직접적인 경쟁자 사이에서 합의된 규제인 수평적 가격 담합(price fixing)[48]는 일반적으로 그 자체로 불법적으로 간주된다.[49]

위 사건에서 원고는 우버의 가격 담합을 수평적 그리고 수직적 가격 담합으로 나누어 혐의를 주장하였다. 독점금지법은 수직적 가격 제한과 수평적 가격 제한을 구별한다. 경쟁자 간의 합의로 제한을 부과하는 행위는 전통적으로 수평적 제약으로 명명됐으며, 단계가 다른 기업 간의 합의로 이루어진 제한은 수직적 제한으로 불리어 왔다.[50] 말 그대로 불법적인 제한은 가격 담합을 위한 경쟁자 간의 수평적 합의를 포함하는 한편, 수직적 가격 제한은 합리의 원칙에 따라 판단되어야 한다.[51] 위 사건의 경우 법원은 원고가 적절하게 수평적 그리고 수직적 공모에

---

48) 가격 담합(price fixing)은 경쟁사 간의 가격 또는 경쟁조건을 올리거나, 낮추거나, 안정시키는 합의이다. 일반적으로, 독점금지법은 각 회사가 경쟁사와 합의하지 않고 스스로 가격 및 기타 조건을 제정하도록 요구하고 있다. 소비자들은 어떤 제품이나 서비스를 살 것인가에 대해 선택을 할 때, 가격이 경쟁사 간 합의가 아닌 수급에 따라 자유롭게 결정됐을 것으로 예상한다. 경쟁사들이 경쟁을 제한하기로 합의하면 그 결과는 가격은 상승하게 된다. 따라서 가격담합을 방지하는 것은 정부의 주요 독점 금지 노력 중 하나이다.
The Federal Trade Commission, “Price Fixing”, Accessed June 25, 2021. <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/dealings-competitors/price-fixing>.

49) Bamberger, 앞의 논문, 1072면.

50) Bus. Elecs. Corp. v. Sharp Elecs. Corp., 485 U.S. 717, 730, 108 S.Ct. 1515, 99 L.Ed.2d 808 (1988).

51) Leegin Creative Leather Products, Inc. v. PSKS, Inc., 551 U.S. 877, 886, 907, 127 S.Ct. 2705, 168 L.Ed.2d 623 (2007).

대한 혐의를 제기하였다고 간주하였다.[52]

우버의 가격 책정과 요금 조정 방법은 수평적 그리고 수직적 가격 담합 주장에 취약하다. Meyer 사건에서 원고는 이 사실을 명확하게 이해하고 있었다. 예심 절차에서 법원은 원고가 우버의 두 가지 가격 담합 방법의 협의를 입증했다고 판결하였다. 원고의 주장에 따르면, 수평적 가격 담합은 우버의 운전기사가 우버 서비스를 위해 운전을 시작하기로 동의할 때 시작된다. 우버의 운전기사는 반드시 우버 앱을 이용한 사용자들만 허용하고, 우버의 가격 책정 알고리즘에 의해 결정된 요금을 앱을 사용하여 받겠다는 문서에 동의 및 서명해야만 한다. 가격 책정의 범세계적 모델을 고수하는 것은 다른 우버 운전기사들이 서로 또는 회사보다 저렴한 요금을 책정할 수 없다는 점을 보장한다. 급등 시기(surge times)에는 운전자의 공급이 탑승자의 수요보다 낮으므로 우버는 가격을 올리게 되고 이 때문에 기본 요금의 10배까지 다다르는 일이 발생한다. 운전자 스스로가 가격을 설정하지 못하도록 하여, 원고는 우버가 초 경쟁적 가격책정(supra competitive pricing)을 유발한다고 주장한다. 원고는 더 나아가 우버의 운전자와 임원진이 요금 인상에 대해 협상을 하기 위해 몇 차례 만났으며, 이러한 요금의 인상은 우버와 운전자들에게 명백한 이익이고 "공모를 위한 일반적인 동기"를 암시한다고 주장했다.[53]

예비심문에서 법원은 운전자와 우버 사이의 계약은 개별적으로 맺어졌으며, 운전자들이 그들의 이익을 위해 개별적으로 플랫폼에 합류하기로 하였기 때문에 둘 사이의 계약이 수평적 반독점 공모를 증명할 수 없다는 우버의 주장에 설득되지 않았다. 법원은 "사전 동의 없이 경쟁자들이 주(州)간의 상거래 제약이라는 필수적 결과에 대한 계획에 참여하는 초대에 응한다는 것은 셔먼법에 따라 불법적 공모를 형성한다고 보기에 충분하다"라고 인정하였다. 따라서, 법원은 원고가 수평적 가격 담합 주장에 대한 변론의 책무를 다했다고 판단하였다.[54]

52) Meyer v. Kalanick, 174 F. Supp. 3d 817, 828 (S.D.N.Y. 2016).
53) Meyer v. Kalanick, 174 F. Supp. 3d 817, 828 (S.D.N.Y. 2016).
54) Meyer v. Kalanick, 174 F. Supp. 3d 817, 828 (S.D.N.Y. 2016).

수평적 가격 담합과 관련된 주장 외에도, 원고 Meyer는 우버가 수직적 가격 담합과도 연관되었다고 주장했다. 위에서 설명한 바와 같이, 수평적 가격 담합은 셔먼법상 그 자체로 불법이지만, 수직적 가격 담합 방식은 반드시 합리의 원칙을 통해 평가되어야 한다. 이 주장이 기각을 면하려면 원고는 특정 시장을 식별하고 피고의 행위로 인해 시장의 특정 효과가 있었다는 협의를 입증해야만 한다. Meyer 사건의 원고는 시장을 구체적이고 세부적으로 기술하였다. 우버가 80% 통제하고 있는 모바일 앱에 의한 차량 공유 서비스 시장은 고소의 목적으로는 충분하였다. 법원은 시장에서의 효과가 충분히 답변이 이루어졌다고 평가하였다.[55]

결국, 위의 Meyer 사건을 통해 우버의 플랫폼 네트워크를 활용한 거래가 셔먼법의 법리에서 수평적 그리고 수직적 가격담합을 형성할 가능성이 있음을 알 수 있다. 그러나 셔먼법으로 플랫폼 기업의 거래 행위를 규정하기엔 여러 가지 제약이 존재하는 것도 사실이다. 전통적 독점금지법인 셔먼법을 플랫폼 기업에 적용하는 것의 한계에 관해서는 본 논문 뒷부분에서 세부적으로 다루도록 하겠다.

나. 알고리즘의 사용이 경쟁을 저해하는가?

우버는 그동안 디지털 가격 책정(digital pricing)을 채택해 왔으며, 이는 가격 결정 방식의 "미래"로 불려왔다. 다양한 산업군에서 많은 기업이 디지털 알고리즘을 사용하여 가격을 결정하고 있다. 가격 책정 봇(bot)은 현재의 시장수요를 이해하는 데 있어 훨씬 더 정교하고 인력도 적게 필요로 한다. 플랫폼의 구조가 수요와 공급이 굉장히 탄력적이라는 의미에서 다면적 네트워크인 점을 고려하면, 가변적 가격 책정은 수요와 공급을 효율적으로 맞출 수 있을 뿐 아니라 수요가 높을 때 공급이 올라가도록 작동시킬 수도 있다. 이와 관련한 예시로 우버의 운전자들은 요금이 인상되었을 때만 우버 앱을 켜는 상황이 있다. 우버의

55) Meyer v. Kalanick, 174 F. Supp. 3d 817, 828 (S.D.N.Y. 2016).

가격 책정 알고리즘은 수요탄력성에 기반을 두며, 2015년 한 해에만 68억 달러의 소비자 이익을 발생시켰다. 이 사실은 엄청난 친 경쟁적 수용력을 제시한다. 그런데도 이러한 방식의 디지털 알고리즘은 다시 두 가지의 우려를 낳는다. 첫째, 가격 책정 봇 간의 협력이 가격 경쟁을 하려는 인센티브를 제거하는 암묵적인 담합을 구성하는지에 대한 우려와 둘째, 개인이 지불하고자 하는 가격의 최대치를 한 기업이 반영하여 소비자별 가격 차별을 유발하는지에 대한 우려가 있다.[56]

먼저, 우버의 가격 책정 봇이 경쟁을 저해하는 암묵적인 담합을 구성하는지에 대해 살펴보고자 한다. 우버의 운전자들은 자신들끼리 가격을 두고 직접적으로는 경쟁하지 않는데, 이는 우버의 알고리즘이 기본요금과 추가 요금을 언제, 어디서, 그리고 얼마 동안 부과하는지를 결정하기 때문이다. 이 자체로는 합법적이라 볼 수 있다. 그러나 플랫폼의 시장 지배력이 향상할수록 이와 유사한 수직적 합의가 이루어진 집합체는 전형적인 허브 앤드 스포크 공모(hub-and-spoke conspiracy)[57]를 유발하게 된다. 허브(hub)의 역할을 하는 알고리즘 개발자가 산업 전체의 공모를 지휘하도록 도우며 더 높은 가격을 이끌어낸다. 각 알고리즘이 공동의 이익(수익)과 투입(유사 데이터)을 공유하며, 산업 전체의 알고리즘 사용이 많아질수록 경쟁자들 사이에서 지속적이고 명백한 담합으로 이어질 수 있다.[58]

앞서 소개된 Meyer 사건에서 원고는 우버의 가격 책정 알고리즘이

---

56) Bamberger, 앞의 논문, 1077면.

57) 미국 독점금지법에서 '허브 집중 방식 공모'는 경쟁 공모자 중 하나 이상과 수직적 관계에 있는 참가자를 포함하는 수평적 공모를 묘사하기 위해 사용되는 용어이다. 이 공모는 하나의 공급망 수준(구매자 또는 공급업체)이 바퀴의 "허브"와 같은 역할을 하도록 조직된다. 공급 사슬의 위나 아래로 수직 관계는 "스포크" 역할을 한다. '허브 앤드 스포크 공모'에서 중심 주모자인 '허브'는 수많은 '스포크' 즉 이차적 공모자들을 통제한다. 이러한 공동 공모자들은 개인 또는 집단과의 독립적인 거래에 참여하며, 개인 또는 집단은 불법적인 단일 기업으로 발전된다. 이러한 공모는 일반적으로 관련 시장에서 지배적인 구매자나 공급자인 허브와 공모와 연관된 배포자인 스포크와의 연결로 구성된다. 여기서 바퀴의 림(rim)은 스포크를 구성하는 수평적 경쟁자 간의 연결 계약이다.
United States v. Newton, 326 F.3d 253, 255 n.2 (1st Cir. 2003).

58) Bamberger, 앞의 논문, 1077-1078면.

운전자들에게 가격 급등제를 부과하지 않으면 서로 가격을 두고 경쟁하기 때문에, 우버는 가격 급등제를 통해 인위적으로 수요와 공급을 조작하였다고 주장하였다. 또한, 우버의 모든 협력 운전자들은 우버의 가격 책정 알고리즘이 결정한 요금을 부과하겠다고 동의하였다. 따라서, 운전자는 서로 동일한 가격을 부과하겠다는 수평적 합의를 한 것이고, 이 수평적 합의가 우버에 의해 수직적으로 조율되었다는 혐의를 주장하였다.[59]

우버의 사례에서 가격 책정 봇이 개별 운전자가 서로 가격을 두고 경쟁하지 못하게 했다는 것은 아니다. 알고리즘에 의해 결정된 가격은 이미 시장에 있는 경쟁자와 새롭게 진입하려는 자 모두에게 플랫폼과의 경쟁을 유발하는 인센티브를 줄이는 효과를 지닌다. 따라서 플랫폼의 디지털 가격 책정은 기존 독점금지법의 틀과 플랫폼의 시장 지배력 규모를 평가하는 틀에 대한 새로운 쟁점을 제시한다. 특히, 기존의 독점금지법 규제에서는 담합의 혐의를 평가하는 데 있어 인간 행위자를 가정한다. 여기에는 본질적인 인간의 정신 상태를 전제하는 의도, 공포, 그리고 '의견 일치'가 포함된다. 이러한 기존의 법체계는 컴퓨터 소프트웨어나 하드웨어와 더불어 가격 책정 알고리즘이 만들어 낼 수 있는 암묵적인 담합의 형태를 규정하기 까다로울 수 있다. 더 나아가, 알고리즘에 의한 가격 결정이 "공모"를 유발하지만 "이익이 피해보다 클 정도로 효율적일 것이다"라는 전통적인 의문 하나만으로는 빅데이터와 강력한 알고리즘 시대에서 디지털 가격 책정 방식이 가져올 폭넓은 효과와 가격 경쟁을 둘러싼 역량을 충분히 이해하기란 쉽지 않다. 결국, 관련된 시장 역학은 플랫폼과 이에 깔린 기술이 발전함에 따라 같이 발전하고 있다. 이러한 현실은 인지할 때 규제 당국은 규제의 이익과 유익한 혁신을 지나치게 억제하는 잠재성 모두를 신중하게 검토해야 한다.[60]

다. 알고리즘의 사용이 불공정한 차별을 유발하는가?

---

59) Meyer v. Kalanick, 174 F. Supp. 3d 817, 828 (S.D.N.Y. 2016).
60) Bamberger, 앞의 논문, 1079면.

가격 책정 봇이 담합을 형성할 수 있다는 주장 외에도, 소비자별로 차별적인 가격을 부과해왔다는 주장이 있다. 우버의 가격 급등제 모델은 악천후 또는 수요 상승의 경우 더 많이 지불하고자 하는 소비자의 의지를 착취한다는 이유로 비판을 받아왔다. 우버의 가격 급등제 도입에 반대하는 지속적인 주장은 실제 가격 책정 정책을 둘러싼 소비자의 혼란이었다. 우버는 이러한 우려의 목소리를 해결하려고 시도해왔다. 2016년 6월, 우버는 소비자에게 예를 들어 평소 요금의 "2.1x"와 같이 곱하기 계산으로 오른 요금을 흐릿한 팝업의 형태로 앱에 표시되게 하는 방식에서 탑승에 부과될 요금을 달러 금액으로 표시하는 방식으로 전환하였다고 발표하였다. 우버의 대표는 이 변경사항에 대해 "계산할 일도 놀랄 일도 없다"라고 발표하였다.[61]

그러나 우버의 이러한 노력에도 장소와 고객에 따른 가격 차별 행위에 대한 목소리는 더욱 높아졌다. 실제로, Le Chen, Alan Mislove, and Christo Wilson 등은 급등 가격이 승객과 운전자에게 어떤 영향을 미치는지 밝히기 위해 우버에 대한 심층 조사를 시행했다. 이들은 스마트폰 앱의 복사본 43개를 복제하여 샌프란시스코 시내(SF)와 맨해튼 미드타운을 가로지르는 기준 선망에 퍼뜨리는 방식으로 우버로부터 4주간의 자료를 수집했다. 연구진은 각각 복제된 앱이 보고한 GPS 좌표를 교정해 모든 종류의 우버 차량에 대한 급등 승수, 예상 대기시간, 차량 공급 시간, 승객 수요 등에 대한 신뢰도 높은 데이터를 수집했다. 이들은 우버가 탑승 수요가 많을 때 가격을 올리기 위해 '급등 승수'를 사용한다는 사실을 발견했다. 그러나 우버는 수요와 공급에 관한 데이터를 제공하지 않는다. 플랫폼의 급등 승수는 기본적으로 그것의 가격 시스템을 "블랙박스"로 만드는 투명하지 않은 알고리즘에 의해 설정된다. 이 블랙박스는 수요와 공급데이터를 공유하는 다른 공유경제 시장과 우버를 차별화한다.[62]

---

61) Bamberger, 앞의 논문, 1079면.
62) Griffith, 앞의 논문, 40-41면.

투명성의 부족에도 불구하고, 위 연구는 우버의 알고리즘에 대한 더 많은 통찰을 제공했다. 위 연구는 우버가 독립적인 가격 급등이 있는 "급등지역"으로 도시들을 구분해왔음을 알아냈다. 시카고, 샌프란시스코, 맨해튼과 같은 도시 전체가 급등 지역으로 나누어지지만, 가격 급등제가 항상 한 도시 전체에 걸쳐 동시에 발생하는 것은 아니다. 가격은 5분마다 갱신되며 이러한 가격은 지난 5분 동안의 공급, 수요 및 예상 대기시간과 높은 상관관계가 있다. 연구에 따르면 샌프란시스코에서의 최대 급등 승수는 4.1인 반면, 맨해튼의 최대 급등 승수는 2.8배이다. 급등 시간에는 UberX(저렴한 이코노미 서비스 중 하나)가 25~50% 더 비싸질 수 있다. 때로는 가격이 두 배, 세 배, 네 배로 오른다. 예를 들어, 브루클린 지역의 미드우드에서 라 과르디아 공항까지 탑승은 수요가 최고조에 달할 때 780달러의 비용이 들 수 있다. 보통 20달러 미만의 피츠버그에서 5마일 이동은 새해 전날 급등시간대에는 122달러의 비용이 들 것이다. 마지막으로 오클랜드에서 샌프란시스코 시내까지 보통 Uber Pool은 10.11달러, UberX는 20.22달러가 들지만 60에서 110달러로 급등할 수 있다. 이러한 수치들은 정상운임과 급등운임의 넓은 범위를 보여준다.[63]

이처럼 요금의 대폭적인 인상은 단순한 불편함 그 이상에 달한다. 이는 불공정한 가격 차별에 해당한다. '블랙박스'는 우버 운전자들이 "인위적으로 공조하여 공급을 낮춘다"라는 식으로 급등한 가격을 조작해 수익을 높일 수 있게 해준다. 이것은 급등 지역의 고객들과 급등 지역 밖에 있는 고객들 사이에 가격 차별을 야기하지만, 사람들은 여전히 우버에 탑승을 요청한다. 이러한 유형의 가격 차별은 Robinson-Patman 법의 제2조 a항에 의해 금지지만, 위 조항에서는 플랫폼을 상품 아닌 서비스로 분류하기 때문에 우버는 해당하지 않는다. 우버의 분류는 우버가 다양한 고객 사이에서 부당한 차별을 지속할 수 있도록 한다.[64]

---

63) Griffith, 앞의 논문, 41면.
64) Griffith, 앞의 논문, 42면.

(1) Robinson-Patman 법[65]

1936년에 제정된 Robinson-Patman 법은 1914년에 제정된 Clayton 독점금지법 제2조를 개정한 법이다. 판매자가 서로 경쟁하는 구매자들에게 동일한 "상품"에 대해 다른 가격을 부과하거나 광고나 기타 서비스에 대한 보상으로 주어지는 "수당"을 차별하는 행위는 Robinson-Patman 법을 위반하는 행위이다. 이러한 가격 차별은 혜택을 받는 고객에게 시장 내 잉여를 주며 이는 시장의 효율적 분배와는 전혀 무관하다. 가격 차별은 일반적으로 합법적이며, 특히 서로 다른 구매자와 거래하는데 필요한 비용을 다르게 반영하거나 경쟁자가 제시하는 가격을 충족하려는 판매자의 노력의 결과일 때 더욱 그러하다. 미 대법원은 Robinson-Patman 법에 해당하는 가격 차별은 폭넓은 독점금지 정책과 일관되게 평가되어야 한다고 판결하였다. 실제로 Robinson-Patman 법은 다음과 같은 몇 가지 법률적 조건을 충족할 것을 요구한다:

1. 위 법은 상품에 적용되지만, 서비스는 해당되지 않으며, 구매를 포함하지만 대여는 포함하지 않는다.
2. 재화는 "같은 등급과 품질"이어야 한다.
3. 경쟁에 피해 가능성이 있어야 한다. (즉, 기업의 경우 원고는 실질적인 피해를 입증해야 한다).
4. 일반적으로 주(州)간의 통상 과정에서의 판매이어야 한다.

그러나 Robinson-Patman 법을 포함하여 현존하는 경쟁법은 우버의 알고리즘에 의한 가격 차별 행위에 대한 지침을 제시하고 있지 않다. 앞으로 더 자세히 설명하겠지만 Robinson-Patman 법은 근본적으로 원자재와 같은 동일한 제품의 판매에만 적용이 된다. 또한, 가격 차별의 범위를 늘리자는 제안은 시장 수준보다 인위적으로 높은 가격을 유지하고 가격 경쟁을 약화하며, 새로운 시장 진입자에 장벽을 만드는 것

65) The Federal Trade Commission, "Price Discrimination: Robinson-Patman Violations" Accessed May 20, 2021. <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/price-discrimination-robinson-patman>.

이라는 이유로 거절되어왔다.[66]

(2) 우버와 Robinson-Patman법

만약 우버의 운송 서비스가 상품으로 간주된다면, 우버의 가격 급등제는 Robinson-Patman 법 제2조 a항을 위반하게 될 것이다. 현재 플랫폼의 운송 옵션은 서비스로 간주하기 때문에 우버의 가격 급등제는 법의 관할권을 벗어난다. 우버의 가격 급등제는 위 법에 따르면 가격 차별을 구성한다. 법원은 구매자에 의해 지급된 돈의 양으로 가격을 결정하는데 판매자는 언제라도 가격을 변경할 수 있지만, 법원은 동일한 시점에 모든 경쟁 관계의 고객에게 동일한 가격을 청구해야 한다고 판시해왔다. 나아가 가격차별 금지 위반을 주장하는 원고는 더 낮은 가격에 대한 접근 가능성이 전혀 없음을 증명해야 한다.[67]

"상품"이 서비스를 포함하도록 개정될 경우, RP법은 우버와 같은 플랫폼에 적용될 것이다. 위 법의 공동 저자인 Wright Patman은 Robinson-Patman 법에서 상품은 통상적인 상업적 의미로 사용되며, 이는 서비스와 달리 물물교환의 대상으로 만들어지거나 사용되는 휴대품 또는 유형 제품이라고 말했다. 상품의 예로 신문, 술병, 자동차, 오토바이, 바나나, 깡통, 시멘트, 바닥재, 포도당, 우유, 페인트, 석유제품, 돌, 담배 등이 있다. 서비스의 예로는 보험과 검색, 유선 뉴스 서비스, 복사기 대여 등이 있다. 1957년 하원 법사위원장은 "상품"의 정의에 "서비스"를 더하는 법 개정을 추진하였지만 실패했다. 또한, 거래상 상품 요건을 충족하는지 판단할 때, 법원은 그 거래의 지배적인 성질을 분석한다. 제공되는 무형 서비스와 유형재의 비용 차이, 재료 공급, 청구서 송장에 대한 비용 명세, 그리고 별도의 인건비 청구서가 있었는지 아닌지와 같은 요인들을 살펴본다. 요인들을 고려할 때, 우버의 플랫폼이 상품이 아니라는 증거는 충분하다. 또한, 우버의 이용약관은 그것이 승객과 운전자 사이의 연결을 서비스로 설명한다. 미국 법원은 판결문

---

66) Bamberger, 앞의 논문, 1081면.
67) Griffith, 앞의 논문, 44면.

을 통해 우버의 교통 플랫폼을 서비스로 묘사해왔고, 유럽 사법재판소도 우버가 운송서비스라는 태도를 고수하고 있다. 따라서, 우버 플랫폼은 Robinson-Patman 법에 따른 상품의 정의를 충족하지 못한다. 다만 위 법 제2조 a항을 서비스를 포함하는 방안으로 확대하는 개정안은 우버의 지위를 바꿀 수 있다.[68]

현재의 사회에서는 상품과 서비스의 판매 간에 큰 구별 점이 옅어지고 있다. 특히 Robinson-Patman법은 학계에서는 낡은 일물일가론에 입각한 경제적 합리성이 없는 전형적인 포퓰리즘법으로 인식되어 있고 서비스에 범위를 확장하여 일물일가론을 관철할 경우 항공·숙박·공연 업계뿐만 아니라 디지털 경제 전체가 감당할 수 없는 충격을 입을 것이므로, 좀 더 신중한 견해 개진이 필요하다. 이러한 확대 적용이 위 법의 목적을 더욱 증진하고, 더욱 광범위한 독점 금지 정책과 일관성을 유지하도록 할 수 있을 것으로 보인다.[69]

셔먼법의 경우, 상품과 서비스 모두가 적용되는 것은 사실이다. 그러나 Robinson-Patman 법에 서비스를 추가하는 것이 셔먼법에 있어 불필요하지는 않을 것이다. RP법과 셔먼법은 경쟁법의 다른 측면을 목표로 하기 때문이다. Robinson-Patman 법은 더 많은 구매력을 가진 사람들이 할인 혜택을 받을 수 있도록 함으로써 소규모 경쟁자들을 보호하고자 하지만, 셔먼법은 특정 형태의 불법적인 독점과 공모를 억제한다. 즉, 셔먼법은 경쟁을 강화하는 반면 Robinson-Patman 법은 경쟁을 통제한다. “상품”의 정의를 서비스를 포함하도록 확대하면 우버와 같은 플랫폼이 부당한 가격 차별을 통해 고객을 착취하는 것을 막을 수 있을 것이다.[70]

3. 소결

68) Griffith, 앞의 논문, 49-50면.
69) Griffith, 앞의 논문, 60면.
70) Griffith, 앞의 논문, 63면.

플랫폼 기업의 등장은 현행법 제도에서 여러 분야에 걸쳐 동시다발적으로 논쟁이 일어나고 있음을 알 수 있다. 세부적으로 각기의 법적 쟁점이 아주 새로운 유형의 것은 아니지만, 플랫폼으로 인해 발생하는 법적 분야가 다양하고 서로 얽혀있기 때문에 어느 한 부분만 따로 떼어 볼 수 없다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 플랫폼 기업이 갖는 경제적 특성과 독특한 비즈니스 모델에 기인한다고 보아야 할 것이다.

더 나아가 플랫폼 기업이 불러오는 다양한 법적 쟁점에 대해 살펴보았지만, 보다 근본적으로 플랫폼 기업 자체가 합법적인지를 판단하는 것이 중요하다. 이는 오랜 기간 기존의 법적 체계에 맞추어 발전해 온 기존 산업이 플랫폼 기업과 충돌하면서 이들의 존재 자체를 부정하기 때문이다. 또한, 앞서 언급하였듯이 플랫폼 기업의 사업모델은 양면시장의 특성상 독점적 현상을 필연적으로 불러온다. 이는 경쟁을 저해하는 반경쟁적 행위의 형태를 띠지만 실제로 현재의 독점금지법으로 판단하기 모호한 부분이 있기 때문에 다른 법적 기준으로 독점행위를 평가할 필요가 있다.

이러한 문제에도 플랫폼 기업은 큰 경제적 흐름을 일으켰고 이미 우리 삶 가운데로 침투하여 자리 잡고 있다. 이 흐름을 거부하고 단절한다면 우리 사회는 역사적으로 경험해온 혁신에 의한 발전을 가로막는 것일지도 모른다. 오히려 플랫폼 기업의 등장을 받아들이되 기존의 산업을 어느 정도 보호하면서 안정적으로 발전시킬 수 있는 법적 테두리를 마련하는 것이 현재의 과제라고 볼 수 있다. 이를 위해 향후 플랫폼 기업이 본격적으로 활성화되기에 앞서 먼저 앞서 논의된 규제차익과 독점금지법을 둘러싼 쟁점을 바탕으로, 기존 산업과 모빌리티 플랫폼 기업을 둘러싼 규제와 혁신 간의 상관관계를 분석하고 기존 산업의 종사자들이 최대한 피해를 보지 않는 범위에서 모빌리티 플랫폼 혁신을 발전시키는 방안에 대해 살펴보도록 하겠다.

IV. 플랫폼 기업과 규제차익

모빌리티 플랫폼 기업의 등장으로 직접적인 피해를 보는 산업은 단연 택시 산업일 것이다. 택시업계는 모빌리티 플랫폼 기업의 혁신과 성공이 기존의 규제를 회피한 것의 결과라고 주장한다. 그러나 플랫폼 기업을 기존 규제로 정의하지 못하는 새로운 유형의 혁신으로 바라본다면, 오히려 기존의 택시에 대한 규제는 혁신과 경쟁을 저해하는 장애물로 비칠 것이다. 그렇다면 우리나라는 모빌리티 플랫폼 기업을 혁신으로 바라보는가 아니면 규제차익에 기인한 바람직하지 않은 성공으로 보는가? 이 질문에 답하기 위해 대표적 모빌리티 플랫폼 기업인 우버와 국내 유사 기업인 타다의 국내 판결을 통해 우리나라는 이들의 성공을 규제차익에 기인한 것으로 판단하는지와 이후 국내 입법 동향에 대해 논의하고자 한다.

1. 모빌리티 플랫폼 기업의 국내 판결

가. 우버의 국내 판결[71)]

우버는 미국을 포함한 해외에서 폭발적으로 성장하여 지난 2013년 국내 시장에 진출하였다. 당시 우버는 국내 차량 대여 업체와 총 운임의 20%를 수수료로 공제한다는 내용의 계약을 체결하였지만, 영업 환경 악화 등을 우려한 택시 업계의 반발에 부딪혔다. 이후 서울시는 우버가 상업적 운행을 허가받은 노란 번호판 없이 허가되지 않은 일반 차량으로 승객을 운송한다는 이유로 고발하였다. 검찰은 당시 우버의 CEO로 재직 중이던 Travis Kalanick 대표와 우버의 국내 법인인 우버 코리아 테크놀로지 및 차량 대여 업체인 MK 코리아와 그 대표를 상대로 불구속 기소했다. 당시 국내 여객자동차 운수사업법에 의하면 자동차 대여사업자는 타인의 수요에 따라 사업용 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송해선 안 된다. 결국 2015년 MK 코리아와 대표는 200

71) 서울중앙지방법원 2015. 6. 12 선고 2014고단9688.

만 원의 벌금형을 선고받았고, 우버 코리아 테크놀로지도 2017년 1,000만 원의 벌금을 선고받았다.[72]

우버 등의 공유사업은 개인 소유의 차량을 이용하여 유상 운송을 할 수 있는 것이 전제되어야 하는데, 우리나라의 여객자동차 운수사업법은 위와 같이 유상 운송을 금지함으로써 차량 공유의 이익 창출을 원천적으로 차단하고 있다. 여객자동차 운수사업법 제81조는 차량 공유를 통한 유상운송 서비스를 직접적으로 차단하는 근거이다. 제81조 제1항은 "사업용 자동차가 아닌 자동차(자가용 자동차)를 유상(자동차 운행이 필요한 경비를 포함)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다" 고 규정하고 있다.[73][74]

위 사례로 미루어 보건대 기존 규정은 경제적 변화와 교통수단의 혁신적인 발전이 일어나기 이전, 즉 기존 택시 산업을 보호 및 규제하고 택시의 원활한 운영을 위해 제정된 법적 조항이라고 생각된다. 오히려 택시 산업을 중심으로 만들어진 법이 새로운 혁신과 경쟁을 저해하고 산업의 발전을 정체시키는 것이 아닌가 하는 의구심이 생기는 부분도 있다.

나. 타다의 국내 판결

타다는 2011년 설립된 VCNC의 박재욱 대표이사가 2018년 10월 처음 모빌리티 시장에서의 문제를 해결하고 새로운 가치를 찾기 위한 목적으로 서비스를 출시하였다. 2019년 말 기준 타다의 이용자 수는 120만 명, 운행 대수는 1,400대, 드라이버 수는 9,000명, 재이용률은 89%이며, 가입자 수는 매년 꾸준히 증가하고 있다. 우버와 마찬가지로 '타다' 의 비즈니스 모델을 두고, 실제 공유경제 기반의 기술적 혁신인지, 아니면 단순히 현행법 회피의 수단으로 기술을 이용하는 것인지

72) 최재성, "한국 법정에 선 우버 창업자 '불법 영업' 벌금 2000만원", 「파이낸셜경제」, 2018.06.22. <https://www.fnnews.com/news/201806221753188901>.
73) 윤현석. "공유경제의 법적 과제", 원광법학, 제33권 제4호(2017), 65면.
74) 여객자동차운수사업법 제81조.

에 대한 찬반 논란이 여전히 뜨겁다.

논란의 끝에 2020년 2월, 유사 택시 논란으로 재판에 넘겨진 '타다'가 합법이라는 1심 판결이 나왔다. 서울중앙지법 형사 18단독 박상구 부장판사는 19일 여객자동차 운수사업법 위반 혐의로 기소된 이재웅 쏘카 대표와 박재욱 VCNC 대표, 그리고 각 법인 등에 무죄를 선고했다.[75]

(1) 서울중앙지방법원 2019고단7006 판결[76]

검찰은 피고인 쏘카 소유의 승차인원 11인승 승합차 약 1,500대를 이용하여 여객을 운송함으로써 국토교통부 장관의 면허를 받지 아니하고 여객자동차운송사업을 영위함과 동시에 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하였다고 하여 여객자동차 운수사업법 위반으로 기소하였다. 타다 서비스에 대한 판결요지를 살펴보면 다음과 같다.

(가) 사실관계

피고인 쏘카는 자동차대여사업 등을 목적으로 설립된 회사로, 차량을 이용하는 방식을 혁신하는 플랫폼을 제공하는 사업을 하고, VCNC는 데이터를 기반으로 개인 간의 연결을 실현해주는 모바일 플랫폼 사업자이다. 쏘카는 VCNC를 인수한 뒤, 자동차 대여사업 일부를 대행하도록 위임하거나 기사포함 승합자동차 대여서비스 예약중개를 위탁하였다. 이용자는 VCNC가 모바일 운영체계를 개발하여 만든 타다 앱을 스마트폰에 설치하고 신용카드를 등록 및 앱에 가입한 회원에게 타다 승합차를 호출한다. 이와 동시에 매칭된 타다 드라이버는 타다 이용자의 위치정보와 예약 목적지에 따라 타다 승합차를 운전하여 소위 타다서비스'를 서울과 수도권 일부 지역에서 제공하였다.

(나) 판결 요지

75) 박미영, “[판결] "'타다'는 합법적 초단기 렌트… 이재웅, 무죄"”, 「법률신문」, 2020.02.19. <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=159647>.
76) 서울중앙지방법원 2020. 2. 19 선고, 2019고단7006 판결.

서울중앙지방법원은 타다 서비스는 타다를 이용하는 승객이 직접 운전하지 않고 이동의 편의성을 높이기 위한 분 단위 예약 호출이라고 판단하였다. 이는 피고인 쏘카가 알선하여 타다 드라이버가 운전하는 타다 승합차를 타다 이용자가 필요한 시간에 주문형으로 렌트하는 일련의 계약관계가 VCNC의 모빌리티 플랫폼에서 구현되는 모바일 앱 기반 렌터카 서비스이기 때문에, 이용자와 쏘카 사이에 전자적으로 초단기 승합차 임대차계약이 성립되었다고 보는 것이 타당하다고 보았다.

이와 달리 피고인 쏘카와 타다 이용자 사이의 거래 관계가 승합차 렌터카 형식을 빌린 가장행위로 보기에는 어려우며, 여객자동차법 제34조가 각각 금지하고 있는 1) 자동차대여사업자의 유상 여객운송과 2) 자동차대여사업자로부터 사업용 자동차를 임차한 자의 유상운송을 같은 법 제2조 제3호, 제4호의 문언에 비추어 보면, 같은 법 제90조 제1호, 제7호의 처벌조항은 자동차대여사업자가 등록받은 업종의 범위를 벗어난 무허가 유상 여객운송행위를 대상으로 적용되고, 이와 유상성 외에는 법률관계가 뚜렷하게 구별되는 자동차대여사업자의 사업용자동차 대여행위는 유상운송금지위반의 구성요건에 해당하지 않는다고 하였다.

또한, 피고인 쏘카가 타다 앱을 통하여 매칭된 승합차로 호출장소에서 목적지까지 이동을 제공한 것은 타다의 승합차 임대차계약의 이행과 이용자의 편익을 위한 운전자 알선일 뿐, 자동차운송계약 관계에서 여객의 요구에 응한 것이라 하기 어렵다고 보았다. 즉 타다 이용자는 호출로써 피고인 쏘카와의 승합차 임대차계약에 따라 초단기 렌트한 타다 승합차의 인도를 요구하는 지위에 있을 뿐 자동차운송계약에 따라 운송되는 여객에 해당한다고 볼 수 없다. 이 때문에 '다른 사람의 수요에 응한 자동차대여사업자의 유상 여객운송'에 타다 서비스와 같이 운전자 알선이 허용되는 범위의 승합차 임대차까지 포함한다고 해석하는 것은 문언의 가능한 의미를 넘어서 형벌법규를 지나치게 확장 또는 유추해석하여 죄형법정주의의 원칙에 어긋나는 것으로 허용될 수 없다고 판시하였다.

나아가 여객자동차법에서 자동차대여사업자의 운전자 알선 금지 조항과 관련하여, 동조의 입법 취지는 주로 유사 택시영업의 위험성이 높은 행위에 대한 규제였다. 이후 해당 조항은 차량 공유 활성화를 위한 규제 완화 차원에서

운전자 알선 가능 대상이 승차정원 11인승 이상 15인승 이하 승합차를 임차하는 경우 등으로 확대되었다. 또한, 여객자동차법령의 입법연혁을 살펴보면 운전자 알선 허용범위를 벗어난 자동차대여사업자의 사업용자동차 임대차에 대하여 따로 처벌 규정을 마련하는 방향으로 법이 개정되었다. 마지막으로 실시간 호출로써 타다 승합차의 초단기 렌트와 타다 드라이버의 알선이 동시에 이루어지는 승합차 렌터카 기반 모빌리티 서비스의 특수성 등이 존재했다. 이러한 점을 볼 때, 플랫폼 상에서의 타다의 거래구조를 부인하고 타다 서비스로 인하여 여객을 유상 운송하는 것과 같은 경제적 효과가 발생하였다고 평가할 수 없다는 등의 이유로 피고인들에게 무죄를 선고한 사례이다.

다. 우버와 타다의 공통점 및 차이점

그렇다면, 이처럼 다른 판결을 받은 우버와 타다의 사업모델은 어떤 공통점과 차이점을 갖고 있는가? 먼저 두 기업은 모빌리티 플랫폼 기업이라는 공통점이 있다. 이동 서비스를 제공하는 운전자와 그 서비스를 이용하고자 하는 이용자가 있는 양면시장을 만들어 내는 기업이다. 이처럼 기술의 발전으로 탄생한 새로운 종류의 서비스로 인해 기존의 택시산업에 속하던 소비자의 이탈 현상이 나타나게 되는데, 이는 이들 모델이 개별 이용 고객에 맞는 정보를 제공하여 기존 택시 이용에서 나타났던 불친절, 불신, 불편함 등을 해소했기 때문이다.[77] 즉, 두 플랫폼 기업 모두 기존의 산업에서 겪었던 소비자의 불편을 해소함과 동시에 기존 산업의 종사자로부터 규제차익을 통한 불법 행위라는 비판을 받게 되었다는 공통점이 있다.

한편, 우버와 타다는 모바일 앱 기반의 유사한 서비스를 제공하지만, 차량과 운전자 운영의 방식에서 다소 차이를 보인다. 먼저 우버는 P2P 형태의 사업모델을 갖고 있다. 이러한 형태의 비즈니스는 기존의 택시를 보유한 회사와 이동을 하고자 하는 소비자를 단순히 연결하는 서비스에서 벗어나 차량을 소유한 개인과 승객을 연결한다. 특히, 우버는 운송사업자가 특정 규모의 인프라를 갖춘 상태에서 여타 사업자와 경쟁 또는 관계 유지를 하던 기존의 산업의 틀을 깨고 사용하지 않는 개인

77) 이준복, 앞의 논문, 205면.

운휴 차량을 활용하여 이동 서비스를 요청하는 승객에게 직접 서비스를 제공하는 공유경제의 모델을 O2O(online-to-offline)[78] 방식으로 구현해 냈다.[79] 이러한 방식과는 달리, 타다의 사업모델은 B2P(business-to-peer)의 성격에 더 가깝다고 볼 수 있다. 타다는 개인이 소유한 차량 대신 쏘카라는 자동차대여업체와의 계약을 통해 쏘카 소유의 승차인원 11인승 승합차 약 1,500대를 이용하여 여객을 운송하기 때문이다. 따라서 타다 보다는 우버의 비즈니스 모델이 운휴차량을 조금 더 활용한다는 점에서 공유경제의 취지에 맞는다고 볼 수 있다.

2. 국내 판결의 의미와 입법동향

위에서 살펴보았다시피, 국내 법원은 우버와 타다에 대하여 각기 다른 판결을 내렸다. 두 사건의 유무죄를 가른 가장 큰 차이점은 타다와 우버가 운행하는 차량의 크기이다. 우버는 승용차를 대여해 운송영업을 하였고, 타다는 대형 차량인 카니발을 사용했다. 타다의 경우, 2014년 10월 여객자동차운수사업법시행령 제18조가 개정됨에 따라 렌터카 사업자가 11인승 이상 승합차를 렌트할 때에는 운전자도 함께 알선할 수 있게 된 점을 활용하였다.[80] 또한, 2017년 11월 국토교통부가 유사한 서비스를 제공하는 렌터카 공유 중개 서비스인 '벅시' 등에 대해 운전자 알선이 가능하다고 답변을 한 사실도 무죄의 근거가 되었다.[81]

이처럼, 우리나라 정부도 우버 사건 이후 모빌리티 플랫폼의 흐름과 중요성을 인식하여 규제를 변경 및 완화하였고, 타다는 이러한 흐름 속

---

78) 지금 일어나고 있는 새로운 기술 혁명의 배경에는 대부분 O2O가 있다. 온라인 투 오프라인(Online to Offline)의 약자인 O2O는 온라인의 기술을 이용해서 오프라인의 수요와 공급을 혁신시키는 새로운 현상을 지칭한다.

79) 이준복, 앞의 논문, 205면.

80) 오경묵, "렌터카? 유사 택시?... '우버' 판결로 미리 본 '타다' 재판 쟁점은", 「조선일보」, 2019.10.29. <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/29/2019102902039.html>.

81) 나확진, "우버는 안되고, 타다는 왜 됐을까?", 「연합뉴스TV」, 2020.02.22. <https://yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20200222002600038>.

에서 최대한 법을 어기지 않는 범위 내에서 사업을 개발한 것으로 풀이 될 수 있다. 다만 위와 같은 법원의 판결과는 별개로 국회에서 개정법안이 발의되어 20년 3월 6일 본 회의를 통과하였다. 이 개정법은 제34조 제2항에 각 호를 신설하여 기존 시행령에 포함되었던 "승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람"을 "관광을 목적으로 승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람. 이 경우 대여시간이 6시간 이상이거나, 대여 또는 반납 장소가 공항 또는 항만인 경우로 한정한다"로 내용을 추가 및 변경하여 직접 명시하였다. 이 부분은 동법 시행령 제18조 바목에도 추가되었다.[82] 이에 따라 타다의 단거리 시내 주행을 사실상 불가능해진 셈이다. 한편, 개정법에서 새로운 플랫폼 사업을 신설하는 내용을 새로 추가하였는데, 이를 통해 플랫폼 운송사업자들은 서비스를 제공하기 위해서는 사회적 기여금을 내야 하며 택시총량제로 인한 규제도 받게 되었다.[83]

개정법을 구체적으로 살펴보면, 여객자동차 운송플랫폼사업를 ①플랫폼운송사업, ②플랫폼운송가맹사업, 그리고 ③플랫폼운송중개사업의 세 가지 유형으로 나누어 정의하였다.[84]

①플랫폼운송사업: 운송플랫폼과 자동차를 확보하여 다른 사람의 수요에 응하여 유상으로 여객을 운송(운송플랫폼을 통해 여객과 운송계약을 체결하는 경우에 한정한다)하거나 운송에 부가되는 서비스를 제공하는 사업 ②플랫폼운송가맹사업: 운송플랫폼을 확보하여 다른 사람의 수요에 응하여 제49조의11에 따른 소속 플랫폼운송가맹점에 의뢰하여 여객을 운송하게 하거나 운송에 부가되는 서비스를 제공하는 사업 ③플랫폼운송중개사업: 다른 사람의 수요에 응하여 운송플랫폼을 통하여 자동차를 사용한 여객운송을 중개하는 사업

앞서 살펴본 타다의 '타다 베이직'의 경우는 택시가 아닌 운송수단을 운영하기 때문에 첫 번째 유형인 플랫폼운송사업에 해당한다. 두 번

82) 여객자동차 운수사업법 시행령 제18조 제1항. (2021. 10. 8 시행)
83) 이장원, "타다금지법(여객자동차 운수사업법 개정안) 통과의 의미", 「법률신문」, 2020.04.10. <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=160842>.
84) 여객자동차 운수사업법 제49조의 2.

째 유형인 플랫폼가맹사업자로는 ‘카카오T블루’, ‘마카롱택시’와 같은 가맹택시 사업이 이에 속한다. 마지막 세 번째 유형인 플랫폼운송중개사업자는 ‘카카오택시’, ‘T맵 택시’와 같은 택시 플랫폼서비스를 제공하는 사업자가 이에 해당한다. 이 중에서 기존의 택시를 운송수단으로 사용하지 않는 유형은 첫 번째 유형인 플랫폼운송사업 뿐이며, 이는 모빌리티 플랫폼의 혁신보다 기존 택시체계 위에 플랫폼 서비스를 추가한 양상의 법안으로 볼 수 있다.

또한, 위 개정안은 겉으로 보기엔 타다와 같은 플랫폼 기업의 활성을 위한 것으로 보이지만 실제로는 타다를 금지하는 법안이라는 점을 누구나 알 수 있다. 개정안의 주요 포인트는 플랫폼운송, 가맹, 중개 사업 등의 영역을 도입함으로 모빌리티 플랫폼 사업을 제도권 안으로 끌어들여 인정한다기보다는, 개정안 제34조 제2항에 볼 수 있듯이 대통령령에 명시되었던 조항을 법률에서 직접 명시하고 서비스를 이용할 때는 이용의 목적 및 시간, 그리고 반납 장소 등을 구체화 및 제한하여 타다 등의 서비스를 금지하겠다고 해석하는 것이 보편적일 것이다.[85]

결국, 모빌리티 플랫폼 기업을 향한 국내 입법 방향은 기술 혁신의 발전을 위한 법이라기보다 새로운 경제 흐름으로부터 기성 산업을 보호하는 데 초점을 맞춘 것처럼 보인다. 즉, 우리나라는 아직 우버와 타다를 포함한 모빌리티 플랫폼 기업의 성공을 규제차익에 기인하였다는 인식이 여전히 크다고 해석할 수 있다. 그러나 이처럼 제한적인 법적 제도의 변화만으로 새로운 혁신을 기대하는 것은 무리라고 볼 수 있다. 앞에서 언급한 Fleischer 교수의 주장과 같이 규제차익을 악의적으로 활용하는 것은 마땅히 방지해야 하지만, 규제차익은 현재의 법률 체계에 내재한 부분이므로 분리하여 생각할 수 없고 오히려 혁신을 통한 경제적 효과를 위해 긍정적으로 활용될 수 있다는 사실을 인정해야 한다. 새로운 혁신은 자유로운 경쟁과 그에 따른 인센티브가 존재할 때 창의적인 아이디어와 기술 발명을 기반으로 싹튼다. 그리고 이러한 혁신은 결국 소비자 후생을 증진하여 더 나은 사회를 만드는데 기여한다. 이를

85) 이준복, 앞의 논문, 212면.

실현하기 위해선 법률 제도는 악의적 규제차익을 방지하기 위한 최소한의 울타리만 제공하고 그 틀 안에서 자유롭게 경쟁할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다.

3. 기존 산업의 문제점과 혁신을 위한 과제

한편, 모빌리티 플랫폼의 혁신이 제대로 이루어지려면 이를 위한 규제 완화를 하기에 앞서 기존 산업, 즉 택시업계의 문제점과 목소리를 조금 더 구체적으로 살펴보아야 한다. 기존 업계가 반발하는 원인을 제대로 파악하지 않으면 규제 완화 이후에도 갈등은 계속될 것이기 때문이다. 사실 우버와 타다 등의 모빌리티 플랫폼 등장 이전부터 택시 업계에는 이미 공급과잉으로 인한 다양한 문제점이 나타나고 있었다. 이러한 현상은 우리나라 택시 시장에서뿐만 아니라 미국, 특히 뉴욕시의 택시 업계 내에서도 비슷하게 발생하고 있었다.

우리나라 정부 역시 택시 수요 대비 과도한 공급으로 택시산업이 지속해서 침체한다고 보고, 2005년부터 택시의 총량을 5년 단위로 규제하기 시작했다. 택시총량제란 사업구역별 수요에 맞는 적정 공급량을 산정한 다음 이를 초과하지 않는 범위 내에서 공급 규모를 안정적으로 유지하기 위한 정책이다. 또한, 우리나라 택시산업의 어려움은 우버와 같은 플랫폼 기업의 등장 이전부터 택시산업의 영세성 탓에 발생해왔다. 택시산업의 규모가 작으므로 규모의 경제를 실현하기 어려우며, 이는 결국 서비스 질의 저하, 근무여건의 악화 등의 악순환으로 이어지고 있다. 더 나아가 유휴차량의 감가상각비, 보험료, 관리 비용과 비영업거리에 지출된 관리 비용과 연료비 등 소모성 비용이 증가하게 되고 결국 비효율적인 구조가 생성되어 택시회사들의 경영을 악화시키는 요인이 되었다. 이 외에도 택시의 공익적 성격에 의한 택시요금의 인상률은 연료비를 포함한 물가 인상률보다도 낮아 택시회사의 생존을 더욱 어렵게 만들고 있다. 이러한 상황에서 우버택시가 등장한 것이다. 우리나라 현행법에 따르면 택시영업을 하기 위해서는 운수사업법상 면허를 취득해야 하고 법률상 요구되는 기준 등을 갖추어야 한다. 이와 같은 규제

를 준수하기 위해서는 규제 순응비용이 발생하게 되지만, 기존의 규제를 준수하지 않고 서비스를 제공하는 경우 서비스의 운영비용이 현저하게 낮아져 그만큼 가격 및 품질적인 측면에서 우위를 확보할 수 있게 되고, 기존의 택시 업체들의 시장을 빼앗기 쉬운 환경이 조성된다. 따라서 법적 규제를 준수하지 않고 기존 사업자와 동일 시장에서 경쟁하는 경우 규제차익으로 인한 형평성 문제가 제기될 수 있다.[86]

이처럼 기존에 겪어왔던 업계 내부 상황의 악화와 새로운 경쟁자의 등장은 택시업계에 더 큰 부담을 가져다주었다. 현행법상 기존 택시업계에 부과되는 규제는 플랫폼 기업과 택시업계 간 공정한 경쟁을 저해하는 측면이 있고, 이 중 택시 운전기사가 운행하기 위한 영업권에 대한 부분과 면허 제도에 대한 부분이 해소되지 않는다면 택시업계의 반발은 사라지지 않을 것이다. 이에 따라 우리나라와 미국의 택시 면허권 및 면허 제도를 비교 분석하여 택시 업계와의 마찰을 줄이기 위한 향후 법적 과제를 점검하고자 한다.

가. 택시 면허권과 보상제도

(1) 미국의 메달리온

미국에서는 택시를 영업할 수 있는 면허를 발급하는데, 이를 메달리온(Medallion)이라고 부른다. 메달리온은 양도 가능한 면허로서 미국 내에서 택시를 운행할 수 있도록 허용한다. 미국 내 뉴욕시, 보스턴, 캠브리지, 메사츄세츠, 시카고, 필라델피아 그리고 샌프란시스코 등의 도시에서 이러한 메달리온 시스템을 채택하고 있다.[87] 뉴욕시의 경우, 택시는 주로 시 의회(city council)에 의해 규제를 받고, 일상 속에서 규제는 택시 및 리무진 위원회(Taxi and Limousine Commission; 이하 TLC)에 의해 받는다. TLC는 1971년 출범하였고 9명의 위원으로 구

86) 김병오 “우버택시와 면허 제도에 대한 연구”, 기업법연구 제32권 제1호(2018), 313면.

87) Wikipedia, “Taxi Medallion,” Accessed June 25, 2021. <https://en.wikipedia.org/wiki/Taxi_medallion>.

성되어 있으며 이들은 시 의원의 동의를 얻어 뉴욕 시장에 의해 임명된다. 시 의회가 TLC 위원들을 임명하는 전통은 택시업계가 TLC에 영향을 주어 택시 메달리온을 보호하기 위한 수단을 제공하게끔 만들어왔다.[88] 뉴욕시 메달리온의 소유자는 다른 사람들이 그들의 메달리온을 사용하여 택시 운전을 하지 못하도록 하는 권리를 부여받는다. 따라서 메달리온 소유자는 TLC 요구사항만 충족한다면, 누가 그들의 메달리온을 사용할지에 대한 통제권을 부여받는다.[89]

특이한 점은 2015년 이전까지는 이 메달리온이 면허의 성격뿐만 아니라 안전한 투자의 수단으로 여겨져 왔다는 것이다. 그러나 우버를 비롯한 다양한 차량 탑승 서비스의 등장으로 인해 메달리온의 가치가 폭락하기 시작했다는 주장이 생기면서, 택시 운전사와 택시를 소유한 회사 사이에서 "만약 지자체 및 주 정부가 개입하지 않는다면 택시 산업 전체가 무너질 수도 있다"라는 우려를 낳기도 했다.[90] 미국에서도 우버와 리프트와 같은 차량 탑승 서비스를 제공하는 플랫폼 기업의 등장은 택시 업계를 파괴하는 주범으로 많은 주목을 받았지만, 산업을 사실상 파괴하는 주범은 따로 있었다.

전통적으로 뉴욕 시의 택시 산업은 우리나라와 유사하게 정부에 의한 강한 규제를 받고 있다. 이 규제 중 두드러지는 특징은 메달리온이 경매를 통해 거래된다는 점이다. 메달리온은 개인이 직접 시 정부로부터 구매하여 직접 택시를 운전할 수 있도록 하는 '독립 메달리온(independent medallion)'과 택시 소유자와 운전자가 동일인이 아니어도 되는 '비독립 메달리온(dependent medallion)'으로 나누어진다. 이때 택시 회사(fleet)는 비독립 메달리온을 다수 구매하여 택시 기사들과 계약을 맺어 사업을 영위할 수 있다. 한때는 비독립 메달리온이

88) Katrina M. Wyman, "Problematic Private Property: The Case of New York Taxicab Medallions," *Yale Journal on Regulation. 30(1)* (2013), pp. 130-131
89) Wyman, 앞의 논문, 136면.
90) Madhani, Aamer. (2015.05.17.). "Once a sure bet, taxi medallions becoming unsellable." USA TODAY. <https://www.usatoday.com/story/news/2015/05/17/taxi-medallion-values-decline-uber-rideshare/27314735/>.

전체의 약 80% 정도를 차지했던 것으로 알려져있다. 이때의 계약방식 중에서는 개인 운전기사들에게 근무일정에 따라 메달리온과 택시를 대여해주고 수수료를 받거나, 운전기사들을 직접 종업원으로 고용하여 수익을 내는 경우가 많았다.[91]

뉴욕의 택시 운전기사는 종종 보증금 없이 100만 달러(한화 약 11억 원)를 대출기관에서 빌려 메달리온을 구매한다. 이 중 다수가 3년 내 상환하는 조건으로 대출을 받지만, 이는 실질적으로 불가능에 가깝기 때문에 결국 이자율을 높여 계약을 연장하는 결과로 이어진다. 또한, 상당수의 기사는 이자만 상환하는 대출을 계약하기도 하는데 이 경우 법적 권리를 박탈당하고 영구적으로 벌어들인 수입 대부분을 상환해야 하는 조건으로 계약하는 상황으로 내몰리기도 한다. 실제로 메달리온의 가격은 수년간의 안정기를 거치면서 2002년 20만 달러(한화 약 2억 원)에서 2014년 100만 달러(한화 약 11억 원)까지 치솟았다. 택시 업계를 이끄는 몇몇 지도층은 의도적으로 가격을 올렸다고 인정하기도 했다. 그러나 이 시기에 택시가 벌어들이는 수익은 거의 변하지 않았다.[92]

이처럼 메달리온의 가치가 터무니없이 치솟은 가장 큰 이유는 미국 정부가 늘어나는 수요에도 공급을 제한했기 때문이다. 대표적으로 뉴욕시는 메달리온의 산업이 시작된 1937년 시 의회에서 하스 법안(Haas Act)을 통과시켰다. 이 법안은 도시 내 택시의 과잉공급을 해결하기 위해 고안된 법안으로 택시의 수를 13,595대로 제한하였다.[93] 뉴욕 시가 경제적 성장을 이루면서 택시에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있었음에

91) 김정명, “뉴욕 시 전통 택시 산업의 상황과 변화, 그리고 관련 주체들의 경제적 이익”, 국제노동브리프, 1월호 (2020), 86면.

92) Paybarah, Azi. (2019.05.21.). “Taxi Industry Leaders Got Rich. Drivers Paid the Price.” The New York Times. <https://www.nytimes.com/2019/05/21/nyregion/newyorktoday/nyc-news-taxi-medallions.html>.

93) Occhiuto, Nicholas. (2020.11.22.). “How New York City created the medallion crisis.” Daily News. <https://www.nydailynews.com/opinion/ny-oped-how-nyc-created-the-medallion-crisis-20201122-7fvm4nxhffdl3p7uwemuumsbdi-story.html>.

도 전체 메달리온의 수는 1990년대 말까지 11,787개로 유지되다가 2000년대 초에 뉴욕 시가 추가로 메달리온을 판매하여 2019년 기준 13,587개로 증가하였다.[94][95]

택시 공급의 통제는 불어나는 수요와 맞물려 가격의 상승으로 이어졌다. 당시 메달리온을 소유한다는 개념은 생계를 이어가기 위한 소득의 원천일 뿐만 아니라 미래 노후를 대비하기 위한 투자의 수단으로 인식되기 시작했다. 모든 자산이 그러하듯 공급의 부족과 수요의 증가는 언제나 가격의 상승을 가져올 것이고, 메달리온을 소유함으로써 이를 나중에 더 비싼 값에 되팔거나 다른 사람에게 대여하여 이자수익을 낼 수 있을 것이라는 분위기가 형성된 것이었다. 그 당시 메달리온의 가격은 급격하게 상승하고 있었다. 대형 택시 회사를 소유한 진 프리드만(Gene Friedman)과 같은 업계 주요인물들은 의도적으로 메달리온 가격을 비싸게 사들여 자신들의 포트폴리오 가치를 증가시켰다. 대출기관은 무모한 대출을 발행하였고 부동산 거품에서도 볼 수 있었듯이 이는 결국 인플레이션을 초래했다. 택시 업계의 거물들은 인위적으로 메달리온의 가격을 상승시켜왔고 메달리온을 사려는 사람들에게 갚을 수 없는 악조건의 대출을 계약하여 이자를 착취하였다. 결국, 2014년 메달리온 거품은 붕괴하였고 가격은 급락했지만, 택시 운전기사들은 거대한 빚을 떠안게 되었다. 대부분 이민자로 구성된 수천 명의 메달리온 소유자들이 그간 저축해왔던 모든 돈을 잃게 되었고 950명 이상이 파산을 신청하였다. 이 중 몇 명은 자살하기도 했다.[96]

택시 운전기사의 임금으로는 평생 갚지 못할 금액을 빌려 메달리온을 소유하게 되었지만, 그들이 꿈꾸던 노후를 위한 투자는 물거품이 되어버린 셈이다. 물론 이처럼 공급이 제한된 택시 시장에서 우버와 리프트

---

94) TLC, “New York City Taxi and Limousine Commission 2019 Annual Report,” NYC Taxi & Limousine Commission (2019).

95) 김정명, 앞의 논문, 86면.

96) Rosenthal, Brian M. (2019.12.23.). “A $750,000 Taxi Medallion, a Driver’s Suicide and a Brother’s Guilt.” The New York Times. <https://www.nytimes.com/2019/12/23/nyregion/nyc-taxi-suicides.html>.

와 같은 차량 공유 플랫폼의 등장은 메달리온 버블의 붕괴를 단축하는 데 직간접적인 영향을 미쳤다. 그러나 2011년에서 2019년 초 사이에 뉴욕 시의 기존 택시 업체들의 영업이익은 약 10% 하락하였지만 메달리온의 가격은 90%나 하락하였다. 이 사실은 메달리온 가격이 하락한 원인이 단지 모빌리티 플랫폼 기업의 등장이라기보다, 근본적으로는 메달리온을 일종의 투자수단으로 인식한 데에 따른 가격 변동성이었음을 의미한다. 메달리온의 가격이 급락한 이후 차량 공유서비스에 대한 규제가 강화되어 메달리온 값이 다시 상승할 경우를 고려하여 미국의 헤지 펀드들이 메달리온을 대량 구매하는 경향도 관찰되었는데, 이 점 역시 택시 업계 내외적으로 메달리온을 투자 수단으로 인식하고 이용한다는 미국 내 사회적 분위기를 잘 나타낸다.[97]

택시 메달리온 소유자를 구제하고 상황을 해결하기 위해, 2019년 6월 뉴욕 시장은 택시 메달리온 소유자에게 부과되는 최대 100만 달러(한화 약 11억 원)의 수수료를 제거하고, 새롭게 설립되는 "운전자 지원 센터"로부터 재정 상담을 받을 수 있도록 하는 별도 계획을 발표하였다.[98] 아울러, 2020년 말 뉴욕시는 뉴욕 택시 노동자 연맹(New York Taxi Workers Alliance)이 제안한 택시 메달리온 구제안을 지지한다고 밝혔다. 이 구제안은 메달리온 소지자에게 보유한 부채를 일부 상환하기 위해 12만 5천 달러(한화 약 1억 3천만 원) 상당의 재대출(refinancing)을 하는 내용(20년 상환 및 4% 연이자의 조건)을 포함하고 있다. 시에서 심사된 이 제안은 재무적으로 운전기사와 시민 모두에게 괜찮은 제안이지만, 애초에 투기적 버블을 형성하고 운전기사들에게 지킬 수 없는 약속을 한 시의 책임도 함께 물 위로 드러났다.[99] 뉴욕시 택시 운전기사를 구제하기 위한 다양한 제안과 의견이 개진되고

97) 김정명, 앞의 논문, 88-89면.

98) Rosenthal, Brian M. (2019.06.12.). "Facing Ruin, Taxi Drivers to Get $10 Million Break and Loan Safeguards." The New York Times. <https://www.nytimes.com/2019/06/12/nyregion/nyc-taxi-medallions.html>.

99) Occhiuto, Nicholas. (2020.11.22.). "How New York City created the medallion crisis." Daily News. <https://www.nydailynews.com/opinion/ny-oped-how-nyc-created-the-medallion-crisis-20201122-7fvm4nxhffdl3p7uwemuumsbdi-story.html>.

있지만 수십 년간 형성되어 온 메달리온의 버블에 대한 책임론 역시 논쟁의 중심에 있다.

(2) 국내 택시 면허권

우리나라 역시 우버와 같은 모빌리티 플랫폼 기업의 운행이 합법화하면 기존택시 산업이 무너질 수 있다는 우려의 목소리가 높다. 우버의 경우는 권리금과 관계없이 개인이 소유한 차량이 택시시장에 진입할 수 있기 때문이다. 우리나라 수도권 개인택시의 권리금 시장은 총 6조 원에 달하는 것으로 집계되는데, 우버로 인해 개인택시 권리금의 폭락은 피하기 어려울 수도 있다. 현재 우리나라에서 개인택시 운전자는 일정 요건을 갖추었다면 개인 택시면허를 취득한 후 거액의 권리금을 주고 개인택시 면허권을 구매한다. 수도권 기준 개인택시의 권리금은 최소 6,600만 원에서 많게는 1억 원 넘게 거래되고 있다. 우버의 영업이 합법화되면 운전자가 권리금을 주고 개인택시 면허를 살 이유가 사라진다. 또한, 우버택시의 영업이 합법화되면 개인택시 권리금 시장은 붕괴하고, 이는 곧 개인 택시사업자의 생존권 문제와도 직접 연결된다. 그러나 개인택시에 대한 권리금은 법적으로 보호받기 힘들다. 사적인 거래에서 발생하는 권리금에 대해 정부 또는 지방자치단체가 개입할 여지가 없기 때문이다.[100]

또한, 미국의 상황과 비슷하게 우리나라 역시 정부에서 택시의 공급량을 통제하고 있었다. 이와 관련된 사례로, 일반 택시운송사업자의 택시운송사업 양도를 금지하는 법률은 헌법에 어긋나지 않는다는 첫 헌법재판소 결정이 내려졌다. 헌법재판소는 모 택시회사 대표 A씨가 택시발전법(약칭) 제11조 3항은 위헌이라며 낸 헌법소원사건(2017헌바467)에서 재판관 전원 의견일치로 합헌을 결정했다. 본 소송은 서울에서 택시 110대를 운영하던 A씨가 2016년 12월 다른 택시회사 등으로부터 택시 30대를 양수한 뒤 서울시에 택시 양도·양수 신고를 했지만 반려되었고, A씨는 이에 불복하면서 행정소송을 냈다.[101] 택시발전법

100) 김병오, 앞의 논문, 316면.

제11조 3항의 1호는 “제10조 1항 3호의 사업구역 내에 있는 일반택시운송사업자는 제1항의 감차 계획에 따른 감차 보상을 신청하는 외에 택시운송사업을 양도할 수 없다. 다만, 제1항의 감차 계획이 수립되지 아니하거나 감차 계획을 달성한 경우, 국가나 지방자치단체에서 감차 예산을 확보하지 못하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. A씨는 2017년 8월 이 조항에 대해 법원에 위헌법률심판제청을 해줄 것을 신청했지만 기각되자 헌법소원을 냈다.

이 사건에 대한 헌법재판소의 판결 요지를 살펴보면, “이 사건의 법률조항은 택시의 수급균형을 달성하기 위한 감차정책의 실효성을 확보하기 위하여, 감차사업구역 내에 있는 일반택시운송사업자는 감차 보상을 신청하는 것 외에 그 사업을 양도할 수 없도록 규정하고 있다”고 하였다. 그러면서도 “일반택시운송사업자가 참여하는 감차위원회에서 감차 계획을 심의하도록 하고, 목표를 수립하지 못하거나 조기에 달성한 감차사업구역에서는 사업의 양도·양수를 예외적으로 허용하고 있으며, 감차 보상을 신청한 경우 적정한 수준의 감차 보상금을 제공하고 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 이 사건 법률조항은 과잉금지원칙에 반한다고 할 수 없다”고 밝혔다.[102]

위 판결에서 볼 수 있듯이, 우리나라에서의 택시산업은 정부의 규제에 의해 철지히 통제된다. 앞서 언급한 영업권의 성격은 이를 공적인 재화로 보느냐 아니면 사적인 재화로 보느냐에 따라 성격이 달라지는데, 사적 재화라면 국가에서 보상할 의무가 없겠지만 우리나라는 택시의 공공적 성질을 인정하는 경향이 있으므로 관습적으로 행해진 택시면허권이 공적 권리로 인정된다면 정부가 이를 지원할 필요가 있다. 이와 관련하여 우리나라 정부는 과잉 공급된 택시의 수급조절을 위해 감차위원회를 두어 택시의 관할 내 양수·양도를 제한하고 감차에 따른 보상

101) 박수연, “일반택시운송사업자에 대한 ‘택시사업’ 양도금지는 합헌” 「법률신문」, 2019.10.31. <https://www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=156524>.
102) 헌법재판소 2019. 9. 26. 2017헌바467 결정.

을 하고 있는데, 이는 일종의 영업권에 대한 보상인 셈이다.

택시영업권에 대한 보상은 감차위원회에서 결정한다. 실제로, 서울시는 택시업계의 대표, 노조 대표, 전문가, 시 공무원 등 9명으로 구성된 '택시감차위원회'를 구성해 총 5차례의 회의를 열어 택시감차의 필요성에 대해 공감하고 대당 감차 보상액과 연차별 감차물량을 결정했다.[103] 감차위원회가 결정한 택시 한 대당 감차 보상액은 법인택시의 경우 5,300만 원, 개인택시의 경우 8,100만 원이다. 택시발전법 제11조를 살펴보면 감차 계획과 관련된 조항을 확인할 수 있다. 특히, 동조 2항을 보면 감차 보상액 등 구체적인 사항은 감차위원회가 정한다고 명시되어 있는데, 택시 한 대당 예산은 1,300만 원(국비 390만 원, 시비 910만 원)이며, 나머지 금액은 택시 사업자의 출연금, 유가보조금, 부가세 경감액, 그리고 인센티브 등에서 충당한다. 만약 면허의 시세만큼 보상한다고 가정하면, 대부분의 차액(3,700만~5,700만 원)은 택시회사 출연금 등으로 충당해야 할 것이다. 이에 따라 구조조정이 된 택시의 영업권 소유자에는 국비와 지방비 (1,300만 원)에 택시회사 출연금을 더한 보상금이 지급된다.[104]

---

103) 김상협, “서울시, 향후 20년간 택시 11,000대”, 「KBS 뉴스」, 2016.04.19. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3266026&ref=A>.
104) 김병오, 앞의 논문, 318면.

제11조(감차 계획의 수립 및 시행 등)[105] ① 제10조제1항제3호의 사업구역을 관할하는 시·도지사는 소속 시장·군수의 의견을 들어 다음 각 호의 사항을 포함한 사업구역별 감차 계획을 수립하고 시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사와 소속 시장·군수는 택시운송사업자의 감차 보상금 산정 등 감차에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원, 택시운송사업자, 전문가 등으로 구성된 감차위원회를 둔다. 1. 과잉 공급 규모 2. 연도별 감차 규모 3. 감차 보상금의 수준 4. 연도별 감차소요 금액 5. 연도별 감차재원 규모 6. 그 밖에 감차 계획에 관하여 대통령령으로 정하는 사항 ② 2009년 11월 28일 이후에 면허를 받은 개인택시운송사업자는 감차 보상의 대상에 포함한다. 다만, 감차 보상액 등 구체적인 사항은 감차위원회가 정한다.

(3) 면허권에 대한 법적 과제

위에서 살펴본 바와 같이 미국과 우리나라 모두 국가가 주도적으로 택시의 공급을 통제하는 상황에서 택시 면허권의 가격 변동성으로 인해 기존 택시업계 내에서 불만과 우려의 목소리가 높다는 것을 확인할 수 있다. 우버나 타다와 같은 모빌리티 플랫폼 기업의 등장이 시장 내 거래되는 면허권의 가치하락을 촉진한 부분도 존재하지만 주된 원인은 이미 산업 내에 자리하고 있었다.

이를 해결하기 위한 방안으로 미국에서는 대출기관에서 대출 조항을 완화하여 기간을 연장하거나 이자율을 낮추는 방안 제안하기도 했으며, 우리나라는 감차위원회에서 택시 감차에 대한 보상금을 법으로 제정하기도 하였다. 그러나 기존의 거래되고 있는 면허권의 가격과 택시 운전기사들의 생존과 직결된 부분을 고려하면 추가적인 재정지원도 고려할 수 있다. 국내법에는 여기서 발생하는 차액에 대한 부분을 플랫폼 운송

105) 택시발전법 제11조 (감차 계획의 수립 및 시행 등).

사업자가 일부분 충당하는 방안도 존재한다. 여객자동차법 제 49조의5를 살펴보면 플랫폼 운송사업자는 기여금 납부의 의무를 지게 되는데, 이 기여금이 위에서 언급된 감차로 인한 근로여건 개선의 목적으로 사용될 수 있다.

제49조의5(기여금의 납부 등)[106] ① 플랫폼운송사업자는 허가대수 또는 운행횟수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 여객자동차운송시장안정기여금(이하 "기여금"이라 한다)을 국토교통부장관에게 납부하여야 한다. ② 국토교통부장관은 기여금을 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」에 따른 택시 감차, 택시운수종사자의 근로여건 개선 등의 목적으로 사용할 수 있다.

또 다른 방법으로, 실제 미국에서는 메달리온을 환매(buyback)하는 방법이 논의되었다. 그러나 시 정부의 예산으로 환매 비용을 마련한다면 뉴욕 시민의 반발이 심할 것이다. 특히 택시 메달리온의 환매가 이루어지게 되면 기존 택시회사들이 많은 이득을 보게 될 것이라는 인식이 팽배하다. 이와 반대로 뉴욕시가 메달리온 거래로 벌어들인 수수료에 비하면 환매 비용이 상대적으로 높지 않고, 또한 기존 택시 기사들의 고통을 줄여주는 것이 더욱 중요하다는 주장도 있다. 이에 환매 비용을 마련하기 위해 우버와 리프트가 자발적으로 뉴욕시에 환매 비용을 지급할 용의가 있음을 밝힌 적이 있으나 받아들여지지 않았다.[107]

결국 우리나라와 미국 모두 새롭게 등장하는 플랫폼 기업의 기여금을 다방면으로 활용한다면, 택시 면허권 가격의 폭락으로 인한 기존 택시 산업의 붕괴를 방지함과 동시에 관련 종사자들의 생계에 대한 우려를 완화하기 위한 방안을 고려할 수 있다.

나. 택시의 면허 제도: 사업면허와 운전기사의 자격

모빌리티 플랫폼 기업의 등장으로 기존 산업이 우려하는 또 다른 부

106) 여객자동차법 제49조의 5.
107) 김정명, 앞의 논문, 92면.

분은 그 나라의 면허 제도와의 충돌과 밀접한 관련이 있다. 우리나라의 경우 운송행위를 할 수 있는 영업면허와 운전기사의 자격 등의 문제를 포함하고 있다.

(1) 국내 택시 면허 제도

우버 등의 플랫폼 기업이 우리나라에서 개인차량을 통해 운송행위를 하게 된다면 여객자동차 운수사업법에 따라 2가지를 위반하게 된다. 첫째는 우버가 정부로부터 운송사업을 할 수 있도록 하는 면허가 없다는 점이고, 둘째는 운전자가 택시 운전 면허증을 소지하지 않은 개인이라는 점이다.

우리나라의 모든 개인택시와 법인택시는 정부의 규제를 받으며 운수사업은 운수 사업법에 따른 면허를 받아야 가능하다. 이것이 정부의 신규업체 진입을 통제하는 첫 번째 관문이다. 국내 택시업계는 면허를 받은 후에도 시민의 안전과 편익을 위해 끊임없이 정부로부터 각종 지시와 규제를 받고 있다. 이에 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부 장관의 면허를 받아야 한다.[108] "여객자동차운송사업"이란 다른 사람의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하는 사업을 말하고, "자동차대여사업"이란 다른 사람의 수요에 응하여 유상으로 자동차를 대여하는 사업을 말한다.[109][110] 따라서 어떠한 형태로든 유상으로 운송업을 영유하기 위해서는 영업면허를 취득해야 한다. 택시운송사업도 마찬가지이다. "택시운송사업자"란 택시운송사업 면허를 받아 택시운송사업을 경영하는 자이며, "택시 운수종사자"란 「여객자동차 운수사업법」 제24조에 따른 운전업무 종사자격을 갖추고 택시운송사업의 운전업무에 종사하는 사람을 말한다.[111][112] 이들 역시 운송

108) 여객자동차 운수사업법 제4조 제1항.
109) 여객자동차 운수사업법 제2조 제3항.
110) 여객자동차 운수사업법 제2조 제4항.
111) 택시발전법 제2조 제3항.
112) 택시발전법 제2조 제4항.

사업을 하기 위해서는 “택시운송사업 면허“가 있어야 하는데, 이는 택시운송사업을 경영하기 위하여 「여객자동차 운수사업법」 제4조 제1항에 따라 받은 면허를 지칭한다.[113]

타다와 우버는 정부에서 제시하는 운수사업 면허 없이 자가용 차량이나 렌터카로 영업한 것이 문제의 발단이 되었다. 이는 정부가 면허권을 부여하고 일정 조건과 저격을 갖춘 뒤 영업을 할 수 있도록 한 기존의 택시 운송사업의 체계를 정면으로 부정한 것과 다름없다. 그러나 우버는 자신을 스스로 운수사업을 직접 영위하지 않는 기업이라 정의하고 있다. 그럼에도 실질적인 운영형태를 보면 우리나라에서는 유상운송을 하는 사업자로 분류될 수 있다.[114] 우버를 유상운송사업자로 간주할 수 있는 판단의 기준으로 1) 단순 중개를 넘어 유상운송 서비스를 이행한다는 점, 2) 요금결정을 직접 한다는 점, 3) 승객과 이용계약의 당사자인 점 등을 고려하였을 때 운수사업을 직접 영위하는 자로 볼 수 있다. 따라서 우버가 택시영업을 하기 위해서는 운수사업법상의 면허를 취득해야 한다.[115] 이 점을 보완하기 위해 플랫폼 기업의 사업면허를 부여하는 방안이 여객자동차 운수사업법 제49조의 3에 신설되었지만, 앞으로 어떤 법적 논쟁이 생길지는 조금 더 지켜보아야 할 것이다.[116]

또한, 사업자의 면허뿐만 아니라 택시운전자 자격증이 없는 사람이 자가용 또는 렌터카로 승객을 태우는 행위도 운수사업법을 위반하는 행위다.[117] 우리나라 여객자동차 운수사업법 제24조 제1항에 따르면, 여객자동차운송사업의 운전업무에 종사하려는 사람은 제1호 및 제2호의 요건을 모두 갖추고, 제3호 또는 제4호(국토교통부령으로 정하는 여객자동차운송사업에 한정한다)의 요건을 갖추어야 한다. 즉, 택시를 운행하기 위한 자격이 따로 있으며, 일반 개인면허로는 유상운송을 하는 행위가 금지되어 있다.[118]

---

113) 택시발전법 제2조 제2항.
114) 김병오, 앞의 논문, 321면.
115) 김병오, 앞의 논문, 321면.
116) 여객자동차 운수사업법 제49조의 3.
117) 김병오, 앞의 논문, 319면.

(2) 미국 뉴욕의 면허 제도

미국 뉴욕도 시 의회 소속 관청인 TLC의 규제에 의해 뉴욕의 택시 시장 및 면허 제도가 관리되고 있다. TLC의 목표는 “뉴욕 시에서 택시 서비스를 발전 및 향상하고 특정 요금과 기준을 수립하는 것”이다. 오늘날까지 TLC는 택시 요금을 설정하고 몇 개의 메달리온이 발급되는지를 관장해왔다. 더 나아가, 택시 시장에서 운전기사 또는 운수사업을 하려는 이들에 대한 면허 발급, 운전자와 사업자가 지켜야 할 규제 제정, 규칙 위반 및 소비자 불만에 대한 판정, 그리고 각 택시 차량에 대한 점검을 연 세 차례 진행하는 등의 역할을 한다.[119]

뉴욕시 TLC는 시내에서 운행되는 모든 종류의 택시를 규제한다. 뉴욕시에는 다양한 종류의 택시가 존재하는데 그중 대표적인 택시가 옐로캡, 즉 메달리온 택시이다. 이 외에도 그린(Green) 또는 보로(Boro) 택시로 불리는 거리호출 택시(Street hail liveries), 임대차량(For-hire vehicle; FHV), 통근용 차량(Commuter van), 그리고 사회적 약자를 위한 보조 교통차량(Paratransit vehicle) 등이 있다.[120] 그러나 우리나라가 우버의 운수사업을 금지한 것과는 달리, 뉴욕에서는

---

118) 여객자동차 운수사업법 제24조 1항.
1. 국토교통부령으로 정하는 나이와 운전경력 등 운전업무에 필요한 요건을 갖출 것
2. 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관이 시행하는 운전 적성(適性)에 대한 정밀검사 기준에 맞을 것
3. 국토교통부장관 또는 시·도지사가 시행하는 여객자동차 운수 관계 법령과 지리 숙지도(熟知度) 등에 관한 시험에 합격한 후 국토교통부장관 또는 시·도지사로부터 자격을 취득할 것
4. 국토교통부장관이 「교통안전법」 제56조에 따른 교통안전체험에 관한 연구·교육시설에서 교통안전체험, 교통사고 대응요령 및 여객자동차 운수사업법령 등에 관하여 실시하는 이론 및 실기 교육을 이수하고 자격을 취득할 것

119) Tamer Çetina & Kadir Yasin Eryigit, “The economic effects of government regulation: Evidence from the New York taxicab market,” *Transport Policy 25* (2013), pp. 170-171.

120) Blasio B. and Joshi M.. 2018 TLC FACTBOOK. NYC Taxi and Limousine, (2018).

우버의 영업활동을 허가하고 있다. 대신 우버와 TLC와 연계된 운전자 등록 과정이 별도로 존재한다. 뉴욕시에서 우버를 통해 운전자 면허를 획득하려면 뉴욕 TLC의 면허발급 절차를 따라야 한다.[121] 이처럼 우버가 운수사업을 위한 사업면허가 허용되어도, 우버의 운전기사는 TLC가 요구하는 별도의 면허등록 과정을 거쳐야 하며, 이외에도 운행하는 차량에 관한 기준도 별도 마련되어 있기 때문에 이 모든 요구 사항이 충족되어야 비로소 뉴욕시내에서 정상적인 운행이 가능해진다.[122]

한편, 2018년 뉴욕시는 입법재정가, 운수업체, 운전기사 단체 등과 수년간의 협상과 논의 끝에 우버 및 유사 업체에 대하여 임대차량(FHV) 면허 발급을 제한하기로 하였다. 뉴욕시는 운전자 임금 및 교통혼잡 등의 문제에 대한 원인을 지난 몇 년간 뉴욕시 내에서 운전기사의 수가 4배 이상 증가한 것에서 찾았고, 우버 및 교통 네트워크 회사(Transportation Network Company; TNC)에 대한 FHV면허 신규발급을 잠정적으로 동결시키겠다는 법안을 통과시켰다.[123] 위 임시동결 법안은 2019년 8월 14일 만료될 예정이었으나, TLC는 8월 7일 투표를 통해 신규발급 중지를 무기한으로 연장하는 법안을 만장일치로 통과시켰다.[124] 이에 따라 우버는 2019년부터 TLC 규제로 인해 신규 임

---

121) 우버홈페이지 (최종방문일 2021. 06. 20) <https://www.uber.com/us/en/drive/new-york/get-a-license/>.

122) 우버홈페이지 (최종방문일 2021. 06. 20) <https://www.uber.com/us/en/drive/requirements/>.

1) TLC 신청서 제출 2) 개인면허 승급: 기존의 보유한 운전면허증을 E-Class 또는 CDL로 승급시켜야 하며, 해당 지역 외에서 발급받은 면허는 별도 증빙서류를 요청해야 한다. 3) TLC 신체검사 4) 방어운전과정 (Defensive Driving course): TLC에서 승인된 강사와 방어운전과정 수료해야 한다. 5) 24시간 임대차량 FHV(for-hire vehicle)과정: 신청자는 24시간짜리 임대차량 과정 (FHV course)를 이수해야 하며, 마지막에 시험을 치러야 한다. 6) 약물 테스트 7) 지문등록 8) 휠체어 탑승 차량 (Wheelchair Accessible Vehicle; WAV) 과정 수료

123) Burns, Janet. (2018.08.08.). “NYC Becomes First Major City To Limit Number of Uber And Lyft Vehicles, Set Minimum Wage.” Forbes. <https://www.forbes.com/sites/janetwburns/2018/08/08/nyc-becomes-first-major-city-to-limit-number-of-uber-and-lyft-vehicles/?sh=7eabfc053dbf>.

124) Meyer, David. (2019.08.07.). “TLC approves permanent cap on Uber, Lyft in NYC.” New York Post.

대차량에 대한 운전자 신청을 받지 않는다고 공지하였다.[125]

(3) 택시 면허 제도의 법적 과제

택시 면허 제도와 관련된 문제는 이미 다른 국가에서 다양한 해법을 제시하고 있다. 그중에서 기사 등록제 방안을 소개하고자 한다. 우버는 투명한 경영으로 새 일자리 창출에 기여하겠다며 미 정부에 이른바 "운전기사 등록제" 실시를 제안했다. 정부가 기사 등록제를 도입하면 운전기사 교육과 신원조회를 강화하고, 승객용 보험도 의무화하게 되어 우버 운전기사의 자격에 대한 그동안의 우려가 해소될 것으로 예상한다. 일정 조건을 충족하는 우버기사에게 합법적인 우버 면허를 발급해 주면, 우버의 데이터를 정부에 제공하겠다는 내용도 포함되어있다. 이 기사 등록제는 미국 보스턴시가 도입한 우버 합법화 모델이다. 또한, 2013년 9월 캘리포니아 공익사업위원회(California Public Utility Commission; 이하 CPUC)는 최초로 다음과 같은 조건과 함께 차량 공유 서비스를 합법화(기사 등록제)하기로 하였다. 운전자는 CPUC로부터 면허를 받고, 운전자는 훈련 프로그램을 성공적으로 이수해야 하며, 마약과 알코올 및 중죄의 문제로부터 깨끗해야 한다. 더 나아가, 각 회사는 사고당 1백만 달러 이상 보상받을 수 있는 차량 의무보험에 가입해야 한다는 조건이다. 이 밖에도 2014년 10월 미국의 워싱턴 D.C 의회가 우버영업 합법화 법안을 통과시켰다. 다만 해당 법안은 엄격한 운전자 자격, 차량검사, 보험 등을 요구하고 있다.[126] 미국 내에서도 위의 사례와 같이 기사 등록제를 인정한 주도 있지만, 모든 주가 이와 같은 제도에 동의한 것은 아니다. 이 사실을 통해 미국 내에서도 기사 등록제도가 논란이 되고 있음을 알 수 있다.

국내도 2015년 2월 우버의 David Plouffe 정책·전략 담당 수석 부사장이 한국의 소비자 및 경제를 위한 진취적인 규제 도입을 위해 해결

<https://nypost.com/2019/08/07/tlc-approves-permanent-cap-on-uber-lyft-in-nyc/>.

125) 우버홈페이지 (https://www.uber.com/us/en/drive/new-york/get-a-license/).

126) 김병오, 앞의 논문, 325면.

책을 모색하고 있었으며, 그 중 하나로 우버의 운전기사들을 정부에 등록하는 방안을 제안하였다고 밝혔다. 그러나 이에 우리나라 국토부는 기사 등록제가 사실상 택시 등록제를 요구하는 것이므로 수용할 수 없다며 이를 거절하였다. 이에 다시 우버는 기사 등록제가 생계유지를 위해 우버의 기술 플랫폼을 활용하는 운전기사들에게 경제적 도움을 줌과 동시에 이를 이용하는 소비자의 이익을 증진할 수 있는 교통 시스템이며, 따라서 기사 등록제는 기존의 활동하는 차량을 규제하는 것으로 도로 위의 차량의 수를 증가하는 것은 아니라고 설명하기도 했다.[127]

또한, 우버는 플랫폼 기업으로 분류되고 우버 택시를 운전하는 사람은 일반 개인운전면허를 소지한 개인사업자이다. 이러한 이유 때문에 기존의 택시업계에서 우버가 규제차익을 노리는 사업을 한다는 목소리가 높아졌고 세금, 안전, 보험, 근로 관계 등 여러 가지 문제점도 노출되었다. 한편, 우리나라 운수사업법 및 택시발전법에서 규정하는 사업면허의 취득을 고려하면 우버의 기사 등록제에서 더 나아가 운수회사가 영업주체가 되어야 한다는 주장도 있다. 즉, 카 셰어링이나 렌터카를 운영하는 회사가 우버택시 영업의 주체가 되는 것이 하나의 방법이다. 이러한 리스운전 자격제는 뉴욕, 런던, 파리 등 국외 주요 도시들에서 이미 운영되고 있는 제도로, 10년 이상 무사고 운전자에 한하여 법인택시를 리스해 개인택시사업자처럼 운행할 수 있도록 한다.[128]

이에 관한 인도네시아의 사례를 보면, 인도네시아 교통부는 "비노선 대중교통서비스규정"을 도입하여 우버와 그랩(Grab) 등 호출앱을 운영하는 플랫폼 기업은 정부로부터 면허를 받은 대중교통 서비스 업체와의 영업만 가능하다고 명시하였다. 이에 따라 스마트폰 앱 서비스를 통해 택시영업을 하는 운전기사들에게도 정식으로 영업차량 등록을 하고 현지 업체와 영업제휴를 맺으라고 통보했다. 대중을 상대로 하는 모든 운수영업행위는 정식 영업허가를 받아야 한다는 정부의 규정을 따른 것

127) 한경닷컴 산업경제팀, "위기 몰린 우버 '기사 등록제, 정부와 대화 위한 노력'"「한국경제」, 2015.02.06. <https://www.hankyung.com/news/article/201502064919g>.
128) 김병오, 앞의 논문, 327면.

이다. 그러나 우버와 그랩카와 같이 앱을 운영하는 플랫폼 기업이 택시 영업을 하기 위해서는 렌터카 업체와 같이 정식 운송영업허가를 받은 업체와 제휴를 맺어야 한다. 미국 뉴욕의 경우와 유사하게 인도네시아 교통부는 우버와 그랩카 등 모빌리티 플랫폼 서비스에 이용되는 차량을 "임대 대중교통 서비스"로 분류하고, 이 차량에 검은색 번호판을 달도록 하여 노란색 번호판을 달고 있는 일반 대중교통과 구별하였다.[129]

택시 영업은 운송업이기 때문에 운송행위를 위해서는 일반적인 운송업법의 규정을 따라야 한다. 우버가 혁신적인 승차 서비스를 제공한다고 할지라도 상대가 일반 대중인 만큼 운수업상 규제는 필요하다고 생각된다. 따라서 우버 서비스의 합법화를 위해서는 먼저 우버택시 영업을 하려는 사업자에게는 운수사업면허를 취득하도록 허용하고, 기사 등록제 등의 대안을 도입하여 우버 운전자에게 자격요건을 갖추도록 하여 사업자 소속하에 우버택시와 유사한 형태의 영업을 하는 방법도 있다.[130]

2020년 3월 플랫폼운송업에 관한 법률을 제도권으로 들여옴으로써 미래 모빌리티 산업의 변화에 대비하고자 한 만큼, 기존 택시산업에 적용되는 면허 제도와는 별개로 기사 등록제와 플랫폼 기업의 운수사업면허 제도와 같은 획기적인 변화를 시도 및 검토할 필요가 있다. 당장 급격한 변화는 기존 업계와의 형평성 등의 문제로 실현하기 어려울지라도 지속해서 개선점을 찾아 나아가야 한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 입법동향은 새로운 모빌리티 플랫폼의 등장으로부터 기존의 산업을 보호하는데 초점을 두고 있다. 규제차익에 대한 기존 업계의 불만의 목소리가 높은 것은 사실이지만, 기존 산업이 위협받는 원인을 단순히 플랫폼 기업이 규제를 회피하여 사업하는 것에 기인한다고 보기에는 무리가 있다. 긱 이코노미 등의 흐름

129) 김병오, 앞의 논문, 327면.
130) 김병오, 앞의 논문, 327면.

으로 탄생한 플랫폼 기업을 기성 산업 보호라는 명목으로 막는다면 혁신을 통한 발전이 저해될 위험이 높다. 따라서 규제차익이 법률적 체계에 내재한다는 점을 인지하면서 기술의 발전으로 인한 혁신을 받아들이는 자세가 필요하다. 이를 위해, 기존의 법적 규제가 오히려 새로운 발전을 저해하는 진입장벽으로 작용하는지 면밀하게 검토함과 동시에 기존 산업의 문제점을 제대로 파악하고 다양한 방법을 시도하여 갈등을 완화해야 할 것이다.

V. 플랫폼 기업과 독점금지법

양면시장의 특성을 가진 플랫폼 기업이 우리 삶에 깊게 자리하면 나타나게 될 우려 사항 중에도 시장 독점에 대한 우려가 가장 크다고 볼 수 있다. 플랫폼 기업은 전통적인 경제 원리와는 달리 양면의 이용자 수를 최대한을 끌어모아야 그 경제적 가치가 증가하는데, 이때 필연적으로 발생하는 것이 플랫폼 기업의 시장 독점 현상이다. 실제로 우버와 리프트와 같이 시장을 선점하고 있는 기업을 신생 경쟁자가 쉽게 경쟁할 수 있는 환경은 조성되기 쉽지 않다.

우리는 지금 역사적으로 기술적 혁신이 가장 폭발적으로 일어나는 시기를 살아가고 있다. 이러한 변화의 속도 역시 이전과는 비교할 수 없을 정도이며, 이에 적합한 법적 규제가 따라오지 못할 수준이다. 이에 따른 법적 제도 역시 사각지대의 비중이 점차 넓어지게 되고, 이를 악용하여 경쟁을 제한하고, 궁극적으로 소비자 후생을 저해하는 반경쟁적 행위가 만연하고 있다. 미 연방 통상 위원회에서는 반경쟁적 행위(anti competitive practice[131])를 불공정한 기업 행위로서 경쟁을 줄이며 결국 높은 가격, 서비스의 수준 저하 또는 혁신의 저하로 이어지는 행위로 정의한다. 또한, 이와 반대의 상황으로 2종 오류(type II error), 즉 기술적 혁신을 이루어 냈음에도 시대착오적인 법 제도의 영향으로 법적 처벌을 받게 되는 사례도 빈번히 발생하고 있다.

한편, 전통적인 독점금지법으로 플랫폼 기업의 사업모델을 판단하기에는 모호한 부분이 분명 존재한다. 특히, 전통적으로 기업의 독점 금지 행위를 판단하는 대표적인 법인 미국의 셔먼법(Sherman Act)은 이러한 플랫폼 기업에 직접 적용하기에는 한계가 있다.

---

131) The Federal Trade Commission, “Enforcement, Anticompetitive Practice,” Accessed May 20, 2021. <https://www.ftc.gov/enforcement/anticompetitive-practices>.

1. 전통적 독점금지법의 한계

미국의 독점금지법은 125년이 넘는 기간 동안 경쟁적 행위에 대한 법률적 평가를 해왔다. 그중, 미국의 셔먼법은 평가의 주요 수단 중 하나이다. 셔먼법의 기본 구조는 경쟁적 행위를 분별하고 계층별 차등을 준다. 이를 통해 어떤 행위는 자동으로 합법적 이게 되고 그 외의 행위는 불법이 된다. 또한, 특정 행위의 합법 여부는 상황 속에서의 경제적 효과에 따라 달라지기도 한다.[132)]

가. 셔먼법의 기본 구조

셔먼법에서 가장 널리 알려진 제1조는 부당하게 거래를 제한하는 계약(contract), 담합(combination) 또는 결탁(conspiracy)을 금지하고, 셔먼법 제2조는 단독의 독점행위 및 독점의 시도 행위와 함께 독점하려는 결탁을 금지한다. 이 중, 셔먼법 제1조의 위반행위가 성립하기 위해서는 조율된 행동(concerted action) 또는 의사의 합치(meeting of the minds)로서 어떤 형태이든 담합이나 합의(agreement)가 있어야 한다. 합의는 계약, 담합 또는 결탁의 필수적 요소이므로 대부분의 반경쟁적 행위의 위법 여부는 둘 또는 그 이상의 행위자가 특정 행위를 하기로 합의하였는지에 달려있다. 일반적으로 셔먼법 제1조 위반행위와 관련하여 원고는 행위자들 사이에 가격을 담합하거나 생산량을 통제하려는 합의가 있었음을 입증하는 경우가 많다.[133)]

셔먼법 제2조에서는 독점과 독점의 시도 행위를 금지한다. 독점은 가격에 대한 지배력을 얻거나 유지하려는 모든 부당한 행위를 일컫는다. 독점에 대한 시도가 발생하는 이유는 행위자가 독점에 의한 권력에 매우 근접한 경우이며, 이는 시장 독점을 위한 의도가 분명하고 목적을

---

132) Mark Anderson, “The sharing economy meets the sherman act: Is Uber a firm, cartel, or something in between?” *Colum. Bus. L. Rev. 859* (2017), pp. 887

133) 이현종, “셔먼법 제1조 위반사건에서 합의(agreement)에 관하여”, 한국경쟁법학회 간행물 경쟁법연구 9권 0호(2003), 275-276면

달성하기 위한 수단을 가리지 않을 때 주로 발생한다.[134] 그러나, 공유경제 안에서 활동하는 플랫폼 기업은 기존 시장을 파괴하려 하거나 시장 내에서 독점적 권력을 얻으려는 의도를 갖고 반경쟁적 행위를 한다는 주장은 설득력이 낮다. 그렇다면, 우버를 비롯한 플랫폼 기업의 독점행위를 분석하기 위해서는 셔먼법 제1조에 초점을 두는 것이 유의미하다고 볼 수 있다.

나. 셔먼법 제1조에 의거한 플랫폼 기업의 독점행위

셔먼법 제1조의 기본 구조에 따라 플랫폼 기업의 행위를 판단하기 위해서는 다음의 질문을 고려해보아야 한다. 첫째, 공유경제의 각 참여주체들은 셔먼법 제1조의 목적을 위한 결탁 행위를 할 수 있는 개별 기업인가? 둘째, 이들 기업 간에 합의의 본질은 무엇인가? 셋째, 이들 간에 합의 중 그 자체로 불법인 경우가 있는가? 넷째, 만약 아니라면 합리의 원칙(rule of reason)에 의해서는 어떻게 판단되는가?[135]

먼저, 합의(agreement)의 여부를 분석하기 위해, 합동 행위에 관여하는 참여자들이 셔먼법 제1조 하에 합의할 수 있는 개별 주체인지에 대한 여부를 판단하여야 한다. 공유경제 속에서 활동하는 참여자들은 각자의 경제적 이익을 추구하기 때문에 특정 주체에 의해 보호받지 않는다. 우버와 우버의 운전기사들은 개별경제 주체로서 이들 중 일부는 돈을 벌기도 잃기도 한다. 우버는 운전기사들의 수입에서 일부를 받고 비용을 분담하지 않지만, 운전기사들은 수입 또는 비용 둘 다 분담하지 않는 특성이 있다.[136] 따라서 플랫폼 시장 내에 참여하는 행위자는 개별 주체로서 셔먼법 제1조 하에 결탁할 수 있다는 전제가 성립될 수 있다.

그다음으로 각 주체가 합의를 형성하는지에 대한 질문을 살펴보아야

---

134) Anderson, 앞의 논문, 887면.
135) Anderson, 앞의 논문, 899면.
136) Anderson, 앞의 논문, 900면.

한다. 특히, 우버 운전기사 간의 수평적 합의(horizontal agreement)가 형성되는지가 중요한 질문일 것이다. 우버는 회사 약관을 통해 운전기사에 대한 지대한 영향을 미친다. 이때 운전기사가 약관에 동의하였다고 해서 운전기사들 사이에 수평적 합의가 이루어진 것으로 간주하는 것이 타당한지가 의문이다. 그러나 운전기사들 사이에 직접적인 소통이 없고 한 운전기사의 제안을 다른 운전기사가 수락하는 경우가 없으므로 약관에 동의하는 행위가 수평적 합의로 보기에는 무리가 있다고도 할 수 있다. 그러나 이는 계약법 상의 판단일 뿐 셔먼법에서의 질문을 완벽히 해소하지는 않는다.

우버의 사업적 특징을 조금 더 면밀하게 살펴보자면, 우버와 운전기사들은 합작하여 공동으로 물건을 생산하거나 공동으로 소유하지 않는다. 또한, 우버는 운전자들에 의해 재판매되는 상품을 생산하지도 않는다. 그러나 운전자들은 각각의 행동을 지배하는 우버의 공통 약관에 동의하며, 우버는 운전자들이 제공하는 서비스를 시장화하고 그에 대한 가격을 책정한다. 이러한 약관의 동의가 바로 우버 운전자들 간에 합의가 존재한다는 사실을 내포하는 경향이 있다. 만약 그렇다면, 공유 시장에서 공급자 간 수평적 합의는 그 자체로 불법일지 아니면 합리의 원칙을 적용해야 하는지에 대한 판단 여부가 필요하다.[137]

우버 운전기사 간에 수평적 합의가 이루어졌다고 결론을 내리면, 다음 단계로 그 합의가 운전기사들에 모두 같은 가격을 부과하는지를 판단해야 한다. 현재 우버의 조항 및 약관에 따르면 가격은 우버의 알고리즘에 의해 기본값으로 설정되어 있다. 그러면서 우버는 운전기사들이 승객에게 기본값보다 많거나 적게 요금을 마음대로 받을 수 있는 장치를 마련해 놓지 않았다. 그러므로 운전기사가 호출을 받고 승객을 태우는 장소에 도착하면 기본 가격보다 더 낮은 요금을 받을만한 유인이 없는 것이다. 따라서, 우버와 각 운전기사 간에 맺어진 합의는 균등 가격(price uniformity)을 형성한다. 만약 운전기사 간에 합의가 있었다면, 그 합의는 결국 같은 균등 가격으로 이어진다. 더 나아가 우버의 운전

137) Anderson, 앞의 논문, 908면.

기사들이 우버의 알고리즘에 의한 가격에 서로 합의한 것으로 간주한다면, 이는 심각한 결과로 이어질 수도 있다. 경쟁자 간의 합의는 통상 그 자체로 불법이기 때문이다. 이러한 결론은 우버의 사업모델 자체가 셔먼법 제1조를 명백히 위반한다는 뜻이며, 피해에 대한 보상문제와 이론적으로는 형사처분까지의 문제로 번질 수 있다.[138]

위의 결론과는 달리 만약 우버가 수평적 가격 담합의 판단을 받지 않는다면, 합리의 원칙에 따라 우버의 행위를 판단해야 할 것이다. 합리의 원칙 적용은 입증 책임의 부담을 필요로 한다. 먼저, 원고는 최초로 증명 책임을 부담하여 피고의 행위의 반경쟁적 효과를 입증해야 한다. 원고가 가능성 입증에 성공한다면, 입증의 부담은 피고에게로 넘어가 친경쟁적 정당성을 입증해야 한다. 만약 피고가 입증에 성공한다면, 부담은 다시 원고에게로 돌아와 반경쟁적 효과가 친경쟁적 효과보다 우위에 있다는 사실을 입증해야 한다.[139]

사실 우버 운전자 간에 가격 알고리즘에 의한 정책을 따르기로 합의하였다는 사실만으로 충분히 반경쟁적인 가능성이 있다. 가격에 대한 수평적 합의는 반경쟁적 효과를 가져오리라 판단되기 때문이다. 따라서 원고는 최초 입증의 부담을 손쉽게 돌릴 수 있는 것이다. 이러한 부담을 떠안게 된 우버는 아마 우버 서비스로 인해 시장으로의 진입이 활성화되었다는 것을 친경쟁적 정당성으로 제시할 것이다. 그러나, 우버에 어려운 점은 이러한 친경쟁적 효과와 요금 합의 간의 인과를 입증하는 것이다. 수많은 운전자가 모빌리티 시장에 진입하게 된 것은 당연히 정당화될 수 있지만, 이를 요금 설정과의 인과를 입증하기가 쉽지 않다. 따라서, 운전기사의 시장 진입 활성화라는 친경쟁적 효과는 시장 진입과 가격 합의 사이의 인과관계가 입증된 경우에만 가격합의라는 결과를 정당화할 수 있다. 우버는 이러한 관계만 입증한다면 가격 담합으로 인한 판단의 적용을 피할 수 있을 것이다. 만약 우버가 인과관계 입증에 성공한다면, 입증의 부담은 다시 원고에게 전환되어 반경쟁적 효과가

138) Anderson, 앞의 논문, 908-909면.
139) Anderson, 앞의 논문, 914-915면.

친경쟁적 효과보다 크다는 점을 입증해야 한다. 그러나 만일 시장 활성화의 효과가 가격합의에 의존한 것이라면, 원고가 이를 입증하기란 쉽지 않을 것이다. 이러한 경우, 가격합의 없이는 시장진입의 활성화도 발생하지 않았을 것이다. 결국, 가격 합의는 합의 자체가 존재하지 않았다면 오직 경쟁만을 제한하는 결과를 낳는다.[140]

결론적으로, 셔먼법 제1조의 구조적 특징과 전통적 기업과는 다른 플랫폼 기업의 사업 형태 때문에 플랫폼 기업에 대한 정확한 독점 여부를 판단하기 어려운 부분이 존재한다. 그 이유는 플랫폼 시장에서 반경쟁적으로 의심되는 행위와 경제적 효과 사이의 인과관계를 명확하게 입증하기 어려운 부분이 존재함과 동시에, 그 행위가 없었다면 플랫폼 혁신에 의한 경제적 효과 자체가 존재하지 않았을 가능성이 매우 크기 때문이다.

2. 경제적 불합리 테스트의 소개

기존의 셔먼법으로는 플랫폼 기업의 행위에 대한 독점행위 여부를 판단하기 어려운 부분이 존재한다. 셔먼법 이외에도 첨단 기술 기업의 독점행위 여부를 판단하는 다양한 법률적 도구가 존재하는데, 그중에서도 "경제적 불합리 테스트"를 소개하고자 한다. 다음 장에서는 Thibault Schrepel 교수가 저술한 논문인 "향상된 경제적 불합리" 테스트: 약탈적 혁신을 통한 실험(The 'Enhanced No Economic Sense Test': Experimenting With Predatory Innovation)[141]에 서술된 '향상된 경제적 불합리 테스트(Enhanced No Economic Sense Test, 이하 ENES 테스트)'를 소개하고, 이를 모빌리티 플랫폼 산업과 관련 법률 시장에 적용해 보고 해석하도록 한다.

저자는 최근 급격하게 성장하고 있는 첨단 기술 시장에서 전통적인

140) Anderson, 앞의 논문, 916면.

141) Thibault Schrepel, "The 'Enhanced No Economic Sense Test': Experimenting With Predatory Innovation," *N.Y.U. Journal of Intell. Prop. & Ent. Law 30* (2018), pp 30-74

독점금지법을 적용하는 것에는 한계가 있다는 데 동의한다. 혹자는 그 동안 사용됐던 독점금지법의 법적 메커니즘이 최근 고도화된 기술 시장에서 벌어지는 기업 행위를 분석하는 데에도 여전히 적합하고, 만약 일부 개정이 필요하다고 할지라도 간단한 변경만 허용되어야 하며, 그마저도 최소화되어야 한다고 주장하기도 한다. 그러나 저자는 이러한 주장에 반대하는 입장을 취하는데, 그 이유는 기술 시장에서 행해지는 몇몇 행위는 현재의 독점금지법의 범주에 포함되지 않기 때문에 행위의 합법성을 평가하는 메커니즘이 적절하지 않다고 주장한다. 특히 그는 비가격 전략에 대한 일반적인 법적 접근을 아무도 정확하게 규정할 수 없다고 한다.[142)]

오랜시간 동안 독점금지법 아래에서 행위의 합법성을 정확하게 판단하기 다양한 법적 테스트 방법이 개발되었다. 그 중에서는 "동등효율 경쟁자 테스트"(equally efficient competitor test), "증가한 경쟁자 비용 테스트"(rising rivals' costs test) 그리고 "이익희생 테스트"(profit sacrifice test)와 같이 가격적 분석에 중점을 둔 테스트와 더불어, "균형점검법"(balancing test), "불비례성 테스트"(test of disproportionality) 그리고 "호환성 테스트"(compatibility test)와 같이 비교법적 분석에 중점을 둔 테스트도 있다. 그러나 앞서 언급된 테스트는 아래에서 다루게 될 약탈적 혁신과 같은 비가격 전략을, 1종 오류 또는 2종 오류를 범하지 않고 다룰 수 없다는 결함이 존재한다. 반면 ENES 테스트는 이러한 단점을 극복 할 수 있다.

소개에 앞서, 경제적 불합리 테스트를 더욱 쉽게 이해하기 위해 주요 개념인 ① 비가격 전략, ② 약탈적 혁신, 그리고 ③ 1종 오류와 2종 오류에 대해 알아볼 것이다.

가. 경제적 불합리 테스트의 주요 개념

(1) 비가격 전략(non-price strategy)

142) Schrepel, 앞의 논문, 32면.

비가격 전략이란 제품의 가격이 아닌 디자인, 상표, 특허, 품질 등의 요소에서 기업 경쟁력을 향상해 경쟁하는 전략을 일컫는다. 기술이 진보함에 따라 기업의 경쟁력은 가격을 통한 경쟁과 동시에 제품의 품질을 중심으로 한 비가격 경쟁력의 중요성이 증가하고 있다. 또한, 가격 측면 경쟁의 심화는 경쟁사의 대항 등으로 이익의 저하를 불러일으키기 때문에 안정적인 이윤의 확보를 위해서라도 품질 또는 디자인의 특성을 강조하여 경쟁력을 향상하려는 것이다. 이러한 현상은 고도의 기술력을 보유하고 있고, 가격 하나만으로는 안정적인 경영이 어려운 과점적 시장(oligopoly)에서 두드러지며, 기업에서는 비가격 경쟁력의 강화가 더욱 중요한 경영전략이 되었다.[143]

전통적으로 많은 기업이 경쟁에서 이기기 위해 채택해 왔던 가격 전략(price strategy)은 경쟁사뿐만 아니라 자사에도 어느 정도의 피해를 가져오기 때문에 최근의 IT 기업들은 이러한 가격 전략을 선호하지 않는다. 대신, 자신들이 가진 비교적 우월한 기술력을 바탕으로 다양한 비가격 전략을 통해 경쟁하는 것을 선호한다. 그러나 비가격 전략 중에도 혁신적인 기술의 향상과 동시에 경쟁사와의 경쟁을 저해하는 행위가 나타날 수 있고, 이러한 행위가 현행의 독점금지법의 사각지대에 놓여 있는 경우가 점점 증가하고 있다.

(2) 약탈적 혁신(predatory innovation)

미국의 기술 시장에서는 이러한 비가격 전략 중에도 특히 기술의 혁신을 이용한 전략이 증가하고 있다. Schrepel 교수가 주장한 약탈적 혁신(predatory innovation)은 이러한 기업 행위를 잘 드러내는 예시다. 약탈적 혁신이란, 한 개 이상의 제품의 기술적 요소를 변경함으로써 경쟁을 제거하거나 저해하는 행위를 일컫는데, 이는 종종 실제 혁신으로 위장되며 경쟁을 제거하고 소비자 후생을 저해하는 반경쟁적 행위

143) 매일경제, 매경닷컴 (n.d). 비가격 경쟁력 네이버 지식백과 (최종방문일 2021.06.25.) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5168&cid=43659&categoryId=43659>.

를 지칭한다. 약탈적 혁신은 두 가지의 형태를 지니는데, 하나는 기술적 플랫폼의 변경이며 다른 하나는 제품의 기술적 디자인의 변경이다. 이러한 변경은 제삼자와 기술적 호환성을 제거하거나 경쟁 기술의 운영을 마비시키는 목적이 있다. 저자는 현재까지 이러한 전략에 대한 충분한 해답이 제시되지 않았다고 말한다.[144]

(3) 1종 오류(type I error) 및 2종 오류(type II error)[145]

먼저 1종 오류(type I error)란 우리나라 말로 "위양성"이라고 불리기도 하며, 법원 또는 경쟁 당국이 실제로는 반경쟁적 행위가 아닌데도 그 행위에 대해 잘못 판결을 내리는 것을 의미한다. 반대로, 2종 오류(type II error)는 "위음성"이라고 불리기도 하며, 행위가 반경쟁적이기 때문에 선고를 받았어야 했으나 행위에 대한 아무런 처벌이 없는 상황을 의미한다. 저자는 이 두 가가지 법적 오류는 모두 피해야 한다고 주장하지만, 굳이 한쪽만 택해야 한다면 2종 오류를 허용하여 법적 확실성을 높이는 편이 낫다고 주장하기도 한다.

나. 경제적 불합리 테스트의 적합성

Schrepel 교수는 논문에서 수많은 법적 판단을 위한 테스트 중, 경제적 불합리 테스트가 위에서 설명한 비가격 전략을 평가하는데 가장 적합하다고 주장한다. 이 테스트는 법적 판단을 하기 위해 갖추어야 할 기본적인 요소를 대부분 갖추고 있다. 작동원리는 쉽게 이해할 수 있고 비판할 부분도 거의 없다. 그럼에도 최고의 기능을 유지하면서 2종 오류(위음성)를 줄이기 위해 개선되어야 할 부분은 여전히 존재하기 때문에 경제적 불합리 테스트의 향상된 버전에 대해서도 소개하고 있다.

비가격 전략을 평가하기에 가장 적합한 테스트를 결정한다는 것은 독

---

144) Thibault Schrepel, "Predatory Innovation: The Definite Need for Legal Recognition," *SMU Sci. & Tech. L. Rev. 19* (2017), pp. 22

145) Schrepel (2018), 앞의 논문, 32면.

점금지법에 어떤 목적이 부여되는지, 따라서 이상적인 테스트라면 어떤 요소를 가져야 하는지를 고려한다는 뜻이기도 하다. 이 질문에 대해서 저자는 두 가지 고려해야 하는 부분을 설명한다. 첫째는 독점금지법의 목적이며 둘째는 테스트의 효율성이다.

(1) 독점금지법의 목적

비가격 전략을 분석하기 위해 가장 적절한 테스트를 선택할 때 독점금지법에 반드시 있어야 할 목적을 염두에 두어야 한다. 독점금지법의 목적은 다음의 세 가지 이론으로 묶을 수 있다.

-효율성 이론(efficiency theory): 이 이론에 따르면 독점금지법의 원초적인 목적은 경제적 효율을 높이는 것이다. 1종 오류는 가장 피해야 할 오류로 간주하는데, 이는 투자를 억제하는 효과를 낳기 때문이다. 효율성 이론은 단지 기업이 독점권을 갖고 있다는 이유로 반경쟁적 행위를 추정하지 않는다.

-소비자 보호 이론(consumer protection theory): 이 이론은 독점금지법의 궁극적인 목적은 반드시 경제적 효율을 향상하지 않아도 소비자의 이익을 위한다는 개념에 기반을 둔다. 소비자 보호 이론은 큰 규모의 합병을 막는다거나, 소규모 회사를 과잉보호하는 것과 같이 순수하게 경제적인 것 외의 항목을 고려한다.

-성장기반 이론(growth-based theory): 성장기반 이론과 관련된 이론들은 경제적 효율을 증진하고 소비자 잉여의 부당한 이전을 방지하는 것을 목적으로 한다. 결과적으로, 경제적 효율에만 초점을 맞춘다거나 혁신의 보호, 또는 혁신 그 자체를 포함하지 않는 이론들과는 달리 혁신이 이론의 중점 부분이다.

Schrepel 교수는 대부분의 비가격 전략은 기술적인 측면이 혁신적인 분야와 직접적인 연관이 있다고 가정한다. 이러한 이유로 성장기반 이

론을 내포한 테스트를 고르는 것이 이상적이다. 경제적 불합리 테스트는 한 기업이 왜 특정 행위를 이행하는지, 왜 혁신과 기술적 도약을 고려하는지에 대한 이유를 평가한다.

(2) 효율성 측면

반경쟁적 행위를 감지하는 가장 적합한 테스트를 찾기 위해 생각해야 할 두 번째 요소는 효율성이다. 효율성은 법원이 일부 행위를 규탄해야 할지 말지를 판단하지 못하는 상황이 계속해서 발생하지 않도록 예방한다. 이는 1종 오류(type I error: false positive; 위양성)와 2종 오류(type II error: false negative; 위음성)를 피한다는 의미이기도 하다. 테스트는 독점금지법에서 가장 중요하다고 여겨지는 목적, 즉 성장 중심 이론을 방어하는 것에 반드시 초점을 두어야 한다. 그렇다면 왜 ENES 테스트가 반경쟁적 행위를 식별하고, 혁신을 통한 성장을 저해하지 않고자 하는 독점금지법의 목적에 가장 잘 들어맞는지 살펴볼 것이다.

다. 경제적 불합리 테스트의 특징

경제적 불합리 테스트는 어떤 행위가 경제적으로 상식적인 이유가 단지 경쟁을 제거하거나 제한하려는 경향이 있기 때문이라면 그 행위는 반경쟁적이어야 한다는 간단한 개념에 기초한다.

예를 들면, 경제적 불합리 테스트를 적용할 경우 한 기업이 어떠한 손해도 입지 않았다고 해도 행위가 상식적이지 않다면 반경쟁적 효과를 만드는 것과는 별개로 그 행위는 제지되었을 수도 있다. 동시에, 손실을 주는 행위도 경제적 효율성 측면에서 잠재적 이득이 있다고 판단되면 경쟁적이라고 볼 수도 있다. 결론적으로 경제적 불합리 테스트는 왜 피고가 손실을 감수하기로 했는지에 대한 질문을 던진다. 경제적 불합리 테스트의 가장 큰 옹호론자 중 한 명인 Gregory J. Weyden 교수는 이 테스트에 따르면 행위가 경쟁을 제거하거나 제한하려는 목적밖에

없고 더 나아가 경쟁을 제한하는 잠재적 효과를 지니고 있을 때 그 행위는 반경쟁적으로 비친다고 강조했다.[146] 또한, 경제적 불합리 테스트는 행위의 효과에 대한 전후 평가를 암시하지 않는다. 오히려, 법정은 이행 시점에 지배 기업에 대한 모든 가용한 요소를 평가에 고려해야 한다. 어떤 행위는 회사가 예상하지 못한 이유로 막대한 이익을 남길 수 있지만, 이 때문에 이 행위가 경쟁적인 성향이 있다고 해석해서는 안 된다. Werden 교수에 의하면, 행위는 그 당시 이행했을 때 예상치 못한 반경쟁적인 효과를 가질 수는 있고, 이를 추후에 비난의 수단으로 활용해서는 안 된다고 한다.[147]

이 테스트는 약탈적 혁신을 평가하는데 특히 더욱 적합하고, 이와 관련된 많은 사건에 대한 판결을 내릴 때 이 테스트를 적용해온 이유이기도 하다. "엉터리 테스트(sham test)"로 불리는 또 다른 테스트는 경제적 불합리 테스트와 근간이 비슷하므로 이 역시 적합할 수도 있다. 만약 우리가 혁신 자체에 경제적 정당성이 있다고 여긴다면, 경제적 불합리 테스트를 적용하는 것은 혁신이 "진짜(genuine)"인지 "엉터리(sham)"인지를 물어보게 된다. "혁신"이 경쟁의 측면에서 부정적인 효과만 지닌다면 "엉터리"로 여겨질 것이다. 즉, "엉터리 혁신"이란 장·단기적으로 소비자의 삶의 질을 증진하지 않는 제품의 모든 변형이라고 정의할 수 있다. 이 두 가지 테스트의 유사성은 특히 약탈적 혁신에 대한 정의를 내릴 때 특히 더 계몽적이다.

정리하자면, 반경쟁적 효과가 중요할 때마다 소비자의 복지를 향상하는 진짜 혁신에서 반경쟁성을 찾는데 집중하는 다른 테스트와는 다르게, "엉터리" 그리고 "경제적 불합리" 테스트는 그렇지 않다. "경제적 불합리" 테스트가 엉터리 테스트보다 선호되는 이유는 제품의 변형과 직접 연결되지 않는 비가격 전략도 포함하기 때문이다. 더 나아가, 용어 자체에서 분석 메커니즘을 분명히 설명하고 있으므로 따로 설명이 필요 없고, 이는 법적 확실성을 향상한다.

---

146) Gregory J. Werden, "Identifying Exclusionary Conduct Under Section 2: The "No Economic Sense" Test," *ANTITRUST L.J.* (2006), pp. 301
147) Werden, 앞의 논문, 304면.

라. 경제적 불합리 테스트를 향한 비판

Schrepel 교수는 경제적 불합리 테스트가 비가격 전략을 판단하는 최선의 대안이라고 한다. 이러한 이유로 Herbert Hovenkamp 교수도 이와 유사한 모든 사건에 모두 적용할 것을 제안한다.[148] 저자는 이 테스트에 대한 대부분의 비판은 근거가 충분치 않다고 주장하며 총 9개의 제기된 비판에 대하여 왜 비판이 실효성이 없는지 입증해 나간다. 그중에서도 본 테스트의 성격을 잘 나타내 주는 "소비자 보호", "2종 오류" 그리고 "주관적 의도"와 관련한 비판을 소개해 보고자 한다.

(1) 소비자 보호에 대한 비판[149]

한 기업이 약탈적 혁신의 행위를 할 경우, 그 효과를 분석하는 모든 테스트를 비난하는 사람들이 있다. 그들의 주장은 독점금지법은 소비자에 직접적인 영향을 미치는 행위에 관한 법이지만 경제적 불합리 테스트는 소비자 후생을 고려하지 않는다고 한다. Schrepel 교수는 이러한 비판이 거짓된 전제를 기반으로 한다고 반론한다. 반경쟁적인 요소 외의 이유로 행위의 경제적 타당성을 평가한다는 것은 소비자 후생을 보호한다는 의미이기도 하다. 왜냐하면, 기존의 제품을 변경하는 이유가 경제적으로 타당하다는 것은 소비자 후생을 위한다는 것과 동일 선상에 있기 때문이다.

실제로 경제적 불합리 테스트에는 두 가지 상황만 존재한다. 첫 번째 상황으로, 기업의 행위가 경제적 불합리 테스트를 통과하지 못하여 위법이라고 간주한다면, 행위의 반경쟁적 효과가 나타났기 때문이므로 소비자에 대한 피해는 확실시된다. 두 번째 상황으로, 만약 행위가 테스

148) Herber Hovenkamp, "Post-Chicago Antitrust: A Review and Critique," *COLUM. BUS. L. REV. 257* (2001), pp. 332
149) Schrepel (2018), 앞의 논문, 40면.

트를 통과하였고 이에 합법적이라고 간주한다면:

a. 행위는 완전히 경쟁적이고 소비자 후생은 필수적으로 향상되는 상황이다.

b. 경쟁적이면서 동시에 반경쟁적인 상황이지만 (행위는 "혼합(hybrid)"이다) 투자를 저해하지 않기 때문에 행위 자체는 합법으로 간주하고, 투자는 궁극적으로 소비자에게 이익을 가져준다. 따라서, 경제적 불합리 테스트가 소비자 후생을 고려하지 않는다는 주장은 틀린 것이 된다.

(2) 2종 오류를 향한 비판[150]

법정에서 경제적 불합리 테스트에 대한 가장 강력한 비판은 경쟁에 대해 긍정적이면서 동시에 부정적인 효과를 내는 행위, 즉 "혼합 행위"를 평가할 수 없다고 여기는 점이다. 어떤 행위가 경제적으로는 정당화되지만, 반경쟁적 특성도 포함하고 있는 상황은 실제로 문제가 있다. 약탈적 혁신은 이러한 문제를 보여주는 좋은 예시이다. 한 기업이 자사의 제품 하나를 소규모로, 그리고 경쟁적인 방식으로 바꾸는 동시에 매우 효과적인 반경쟁적 전략을 이행하는 것은 쉬울 수 있다. 사실, 이러한 상황에 맞는 분석적 틀을 제공하는 것이 경제적 불합리 테스트의 존재 이유이기도 하다. 이 테스트는 긍정적인 효과와 부정적인 효과의 균형을 취하려 하지 않는데, 이러한 과정이 비용이 많이 들고 불확실하기 때문이다. 따라서, ENES 테스트는 혁신을 저해하는 1종 오류 대신 몇 가지 2종 오류가 생기는 점을 허용한다. 즉, 경제적 불합리 테스트는 일관성과 정확성이 배제된 더 복잡한 테스트를 실행하는 가능성 대신, 2종 오류가 포함된 결과를 더 선호한다.

(3) 주관적 의도에 대한 비판[151]

주관적 의도와 객관적 의도 사이에 구별 점이 있어야 한다. 첫 번째

150) Schrepel (2018), 앞의 논문, 41면.
151) Schrepel (2018), 앞의 논문, 43-44면.

로 객관적 의도는 어떤 회사의 CEO가 경쟁을 줄이고자 하는 이유 하나만으로 제품을 변경하는 의도를 갖는 이메일과 같은 확실한 증거의 결과이다. 두 번째로 주관적 의도는 사실을 분석함으로 경영진의 의도를 추론하는 것을 의미한다. 몇몇 유럽의 학자들은 주관적 의도를 고려할 것을 주장하고, 시카고학파의 학자들 역시 반경쟁적 피해의 증거가 다른 방법으로는 제시될 수 없을 때 의도가 중요하다고 주장한다.

사실 단독적인 행위의 합법성을 평가하는 몇 가지 테스트에서는 주관적인 의도를 고려해왔다. 하지만 경제적 불합리 테스트는 주관적인 의도를 감안하지 않는다. 행위의 위법성이 성립하기 위해서는 오직 확실한 증거와 경험적 자료만을 고려해야 한다. 또한, 기업의 주관적 의도를 고려하는 것은 매우 예측하기 어려운데, 이는 판사의 고정관념에서 벗어난 통제를 요구하기 때문이다. 독점금지법은 경제적 효율성을 추구하는 것에 관한 법이다. 피해의 증거가 반박할 여지가 없을 때만 처벌을 할 수 있어야 한다. 또한, 혁신은 본질적으로 약탈적이기 때문에 주관적인 의도를 고려한다는 것은 타당하지 않다. 더 나아가 반경쟁적 의도와 경쟁적 의도를 구분하는 것은 생각보다 훨씬 어려울 수 있다. 기업의 경영진 사이에서 통용되는 언어가 반경쟁적 의도로 잘못 해석될 수도 있다. 주관적 의도를 고려하는 것은 직원들 사이에서 사용되는 말이 경영진이 독점금지법에 대해 민감한 대기업보다 노골적이기 때문에 소규모 기업에 특히 해로울 수 있다.

Schrepel 교수는 위와 같이 경제적 불합리 테스트에 제기된 다양한 비판에 대해 반박을 하고 있는 동시에 여전히 개선되어야 할 부분이 존재한다는 점도 인정한다. 특히, 2종 오류, 즉 실제 반경쟁적 효과를 지니는 행위이지만 혁신이라는 개념 하에 처벌받지 않고 넘어가는 상황은 경제적 불합리 테스트에서 실제로 발견되며 법적 확실성을 높이기 위해서라도 어느정도 허용해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 기존 테스트의 맹점을 보완하기 위해 아래와 같이 향상된 버전의 경제적 불합리 테스트를 제안한다.

마. 경제적 불합리 테스트를 향상시키는 방법

경제적 불합리 테스트를 애초에 설계한 대로 적용하는 것은 일실일득을 한다는 의미이기도 하다. 즉, 2종 오류를 발생시키는 대신 법적 확실성을 얻는 것이다. 비록 기존의 테스트로 결론 내릴 수도 있지만, Schrepel 교수는 이러한 일실일득의 거래가 어떻게 향상된 경제적 불합리 테스트를 통해 해소될 수 있는지, 즉 법적 확실성을 유지함과 동시에 법적 오류를 어떻게 피할 수 있는지에 대한 방법도 제시한다.

향상된 경제적 불합리 테스트는 경쟁적 및 반경쟁적 변형이 공존하는 상황에 적용하기 어려운 점에 대한 해답을 주고자 하기 때문에, 기술혁신의 산물이 다른 제품과 분리할 수 있는 상황과 분리할 수 없는 상황을 구별한다.

(1) 제품의 변화가 서로 분리될 수 있는 경우[152]

전통적인 경제에서 일어나는 혁신과는 다르게 첨단 기술 시장에서 발전되는 혁신은 종종 각 행의 소스 코드(source code)[153]를 분석할 수 있는 범위까지 판독이 가능하다는 장점이 있다. 첨단 기술 분야에서 소개된 혁신이 새로운 소프트웨어 구조를 창출하거나, 제품에 새로운 특징을 더하거나, 제품의 사용성을 향상시키거나, 또는 보안성을 향상시키는 의도와는 상관없이 이러한 목표의 대부분은 하나 이상의 컴퓨터 코드에 의해 이루어진다. 각 코드줄의 목적은 명확하게 식별할 수 있다. 그렇기에 소프트웨어(또는 제품) 전체로는 각 기능별로 구분되며 개별적으로 조정이 가능하다. 새로운 소프트웨어의 도입은 소비자에게 이익을 가져다주는 경우가 많고, 이는 소프트웨어의 업데이트를 통해서도 구분이 가능할 수도 있다. 반면에 일부 업데이트는 이익에 반할 수도 있다. 따라서, 약탈적 혁신은 다른 시장보다 첨단 기술시장에서 더

152) Schrepel (2018), 앞의 논문, 49-50면.
153) Wikipedia, “Source code,” Accessed June 23, 2021. <https://en.wikipedia.org/wiki/Source_code>.

욱 쉽게 식별할 수 있다고 주장한다. 이러한 기술의 발전을 통해 경제적 불합리 테스트는 제품의 모든 업데이트의 목적, 더 구체적으로는 업데이트의 각 요소를 식별할 수 있게 되었다.

향상된 버전의 경제적 불합리 테스트를 적용하는 과정은 다음과 같은 구조를 지닌다. 첫 번째로, 원고는 피해를 입증해야 할 것이고 이에 대응하여 피고는 제품에 대한 각각의 변화를 정당화하려고 노력해야 할 것이다. 판사는 이 과정에서 소스코드 분석을 통해 반경쟁적 효과만을 가져오는 모든 변경을 식별할 수 있다. 이 과정이 향상된 경제적 불합리 테스트의 핵심이라고 볼 수 있다.

예를 들어, 특정 시장에서 지배적 우위를 점한 A 회사가 경쟁사 제품과의 호환성을 제거하기로 결정했다고 가정해보자. 이 행위에 대해 경쟁사가 소송을 걸었고, A 회사는 자신들이 개발한 새로운 제품에 위치 추적 기능이 필요하고 이 과정에서 호환성을 제거하는 것은 불가피하다는 정당성을 주장한 상황이다. 이 예시에서 A 회사는 새로운 기능을 제품에 추가하여 소비자의 후생을 증진시키고자 하는 경제적 정당성을 갖고 있지만, 이는 경쟁사 제품과의 호환성을 제거하는 행위와는 무관하다는 사실이 소스코드 분석을 통해 알 수 있기 때문에 이러한 제품의 변경은 반경쟁적인 행위인 것이다. 과거의 경제적 불합리 테스트를 적용했다면, A 회사가 실제 행위(호환성 제거)와 무관한 경제적 정당성(위치 추적 기능 추가를 통한 소비자 후생 증대)을 제시하여 합법 판결을 받았겠지만 이제 법원은 각 행위를 구별하여 독점 행위에 대한 위법 판결을 내릴 수 있게 되었다.

(2) 변형이 불가분인 경우[154]

비록 기술 제품에 대한 변경은 대부분 나눌 수 있지만 항상 그런 것은 아니다. 다시 예를 들어, 시장의 지배적 위치에 있는 A 회사가 제품의 보안성을 향상시키기 위한 목적을 갖고 자사의 제품의 호환성을 제

154) Schrepel (2018), 앞의 논문, 50-51면.

거하기로 결정하는 상황을 가정해보자. 이 상황에서 역시 호환성을 제거하기 위해 어떤 코드가 변경되었는지 추적하는 것은 가능할 것이다. 그러나, 보안성을 향상하는 것과 같은 경제적 정당성을 기업이 제시하였고 이것이 호환성을 제거하는 것과 직접적인 연결이 있다면, 즉 제품의 변경이 불가분인 경우에는 행위가 경쟁적으로 간주될 것이다. 결론적으로 호환성을 지우기 위해서는 한 줄의 코드가 더해지거나 없어지지만 두 개의 분리될 수 없는 결과를 낳는다. 더 구체적으로, A 회사가 소프트웨어 속도를 증가하기 위해 블루투스 대신 와이파이를 사용하기로 결정하였다고 하자. 한편, 이 소프트웨어와 호환되던 기존의 모든 기기는 보안성의 이유로 와이파이 대신 블루투스를 사용해 왔다고 가정해보자. 이번에도 법원은 어떤 코드의 줄이 속도 증가를 위한 새로운 기능을 추가했는지, 그리고 어느 코드가 블루투스와의 호환성을 없앴는지 쉽게 추적할 수 있다. 그러나 A 회사의 행위는 경쟁적인 행위로 간주되는데, 제품의 속도를 향상시키는 것은 블루투스의 기능성을 대체함으로써 유효한 경제적 정당성을 갖기 때문이다. 즉, 속도를 향상하기 위해서는 불가피하게 호환성을 없애야만 하는 상황인 것이다. 이 경우에는 몇 줄의 코드가 변경되었을 지라도 따로 분리해서 분석할 수 없다.

따라서, 법원은 1) 유효한 경제적 정당성을 당사자들로부터 확보하고, 2) 제품의 변경이 서로 분리될 수 있는지 분석해야 한다. 이 두 단계가 사법 오류로부터 자유롭게 하는 결정 절차의 핵심이다. 이 추론법은 단기적으로는 투자를 장려하고 경영적 정당성을 더욱 잘 파악함으로써 독점금지법을 지속적으로 정교하게 하기를 추구한다. 즉, 행위가 분리될 수 없을 때에는 위험을 최소화화여 독점금지법이 유효하도록 하는 것이다. 이와 동시에 이해 가능한 범위의 법률적 틀을 제공함으로써 법적 확실성을 극적으로 향상시킬 수 있다. 위에서 소개된 이 테스트는, 사법 오류를 피하고 기업에게는 법적 확실성을 높임과 동시에 확실한 약탈적 행위를 제거하여 단기적 효율성을 보장한다. 더 나아가 법원이 제품의 변경과 관련된 행위를 분석하도록 하여 그들의 전문성을 장기적으로 제고하는 효과도 있을 것이다.

바. 테스트 적용의 예시

마지막으로, Schrepel 교수는 위 논문에서 향상된 경제적 불합리 테스트를 4개의 사건에 적용하여 해석하고 있다. 본고에서는 소개된 4개의 사건 중 대표적인 사례 하나만 살펴보고자 한다.

(1) The Berkey Photo v. Eastman Kodak 사건 (1979)[155]

(가) 배경사실

1960년대 후반에 Kodak社는 카메라 및 관련 제품 시장을 지배했다. 1972년도에는 "110 Instamatic"이라는 새로운 시스템을 "Kodacolor II 필름"이라는 새로운 기기와 함께 소개하기로 결정했다. 이 새로운 기기는 기존의 기기보다 작고 간소화되었다. 또한, 이 새로운 기기는 보조 시장에 있던 경쟁업체의 제품 중 하나와 호환이 되지 않았다. Berkey社는 이 제품에서 호환성을 불법적으로 제거했다는 이유로 Kodak社를 대상으로 소송했다.

(나) 법원이 적용한 테스트

미국의 제2연방 항소법원에서는 "합리의 원칙" 테스트를 적용하였고, 단 하나의 개선이 제품의 모든 변경을 정당화할 수 있다는 사실에 기반한 분석법을 중점으로 사용하였다.

(다) 해결방안

먼저, 제2연방 항소법원은 "혁신"이 반경쟁적이라는 사실이 증명된다면, 독점금지법에 의해 금지될 수 있다는 입장을 지지했다. 법원은 그리고 Kodak이 만든 새로운 카메라, 즉 Kodacolor II 필름이 이전

155) Berkey Photo v. Eastman Kodak, 603 F.2d 263 (2d Cir. 1979).

모델보다 몇 가지 품질적 기능이 낮다는 점을 주목하였다. 특히, 법원은 새로운 기기의 조작능력의 자율성이 적고 사진에 "빨간 점"을 더 많이 만들었다는 사실을 밝혀냈다. 그러나, 새로운 기기는 디자인이 정교하고 더 작았다. 법원은 이 두 기기의 성능을 비교하는 것은 기기의 특징적 차이, 즉 각자 다른 분야에서 강점을 갖고 있다는 점을 고려했을 때 증거로 사용될 만한 요소가 아니라고 판단하였다. 법원은 Kodak社에 책임이 없다고 판결을 내렸다.

(라) 향상된 경제적 불합리 테스트의 적용[156]

법원의 판결은 여러 행위 중 하나가 경쟁적이라는 근거로 전체를 정당화하였다. 그러나, 위에서 다루었듯이 제품의 변경과 이에 대한 정당성을 구별할 수 있을 때마다 법원은 반드시 반경쟁적인 부분을 분별하여 규탄해야 한다. 이 사건의 경우 처음부터 행위에 합법성 그 자체를 적용하기를 요구한 Kodak社는 몇 가지 제품의 개선사항이 반경쟁적일 수도 있는 부분을 포함한 모든 변경을 정당화한다고 주장한다. Berkey社는 반대로 Kodak社가 Berkey社의 제품과 호환을 못하게 하려는 유일한 이유로 덜 효율적인 카메라를 선보였다고 주장한다. 법원은 Kodacolor II의 몇 가지 새로운 기능이 Kodacolor X보다 열등할지라도, 그 자체를 반경쟁적 전략이라고 여기지 않았는데 그들의 판단이 경쟁에 직접적인 영향을 주지 않으면서 소비자가 새로운 카메라에 대해 느끼는 매력을 감소시킬 수도 있었기 때문이다. Berkey社가 Kodacolor II 필름의 특징에 기반하여 펼친 주장은 따라서 부족한 부분이 있었다. 또한, Berkey社는 Kodak社가 이전 버전의 수준을 유지하면서 더 작은 카메라를 만들 수도 있었다는 점을 증명하지 못했다. 그럼에도, 혹자는 새로운 카메라의 호환성을 제거하는 것이 목표를 달성하기 위해 꼭 필요했는지 물어보아야 한다. 이 사건에서 Kodak社가 자사 기기의 새로운 디자인과 호환성을 제거해야 하는 필요성을 단순히 연결하지 못했기 때문에 책임이 있다고 판결이 내려졌을 수도 있다.

156) Schrepel (2018), 앞의 논문, 54면.

경제적 불합리 테스트의 향상된 버전을 적용했다면 2연방 항소법원의 판결과 다른 결과를 낳았을 것이다. 만약 Kodak社가 새로운 제품의 호환성을 제거한 것이 반경쟁적 전략이었다면 행위의 책임이 있다고 판결을 받았을 것이지만, 법원은 이 사실을 다루지 않았다. 법적 확실성은 법원이 시장에 있는 모든 기업에게 명확성과 예측성을 줄 수 있는 판결을 내림으로 향상될 수 있었다. 이는 결국 2종 오류로 인한 혁신을 저해하는 행위를 최소화할 수 있었을 것이고, 궁극적으로 소비자에게도 혜택이 돌아갔을 것이다.

정리하자면, Kodak社의 신제품이 이전모델보다 디자인 측면에서 작고 정교한 부분은 있었지만, Berkey社는 자사의 기기와 호환성이 제거되었을 뿐만 아니라 제품의 성능 역시 낮아졌다는 사실 때문에 이러한 행위 자체를 반경쟁적 행위라고 주장한 것이다. 법원은 제품의 디자인적 변형이 경제적 타당성을 갖기 때문에 신제품 출시와 관련된 모든 행위를 정당하다고 판단하여 무죄를 선고하였다. 하지만, ENES 테스트의 적용으로 행위의 의도와 목적을 하나씩 분석할 필요가 있으며 그중에서도 '새로운 카메라에서 호환성을 제거하는 행위'가 '제품의 소형화' 행위와 불가분의 상황이었는지 따져야 한다. 결국 행위가 분리될 수 있다는 점이 입증되었다면 제품의 변경에 대한 판결은 달라졌을 것이다.

3. 경제적 불합리 테스트와 모빌리티 플랫폼 기업

미국의 사례에도 보았듯이, 우리는 향상된 경제적 불합리 테스트를 통해 전통적인 독점금지법의 사각지대에 있었던 첨단 기술 시장에서 벌어지는 불공정 행위를 식별할 수 있게 되었다. 시대에 흐름에 따라 국내 첨단 기술 시장 역시 이와 유사한 불공정 행위가 증가할 것이며, 관련 당국 역시 이에 따른 법 제도 개선에 노력해야 할 것이다. 아직까지 우리나라에서는 Schrepel 교수가 언급한 약탈적 혁신, 즉 소프트웨어 제품 또는 플랫폼의 변경을 통해 기술적 혁신을 일으킴과 동시에 시장에서의 경쟁을 저해하는 행위는 찾아보기 힘들다. 그러나 범위를 소프

트웨어 제품에서 조금 넓혀 사업모델 또는 서비스의 혁신이 비가격 전략의 형태로 드러나 기존 산업과 충돌을 일으키는 사례는 찾아볼 수 있다.

가. 국내 독점금지법

국내의 경우, 대한민국 공정거래위원회에서 이러한 비가격 전략을 통한 반경쟁 행위를 식별하고 판결을 내리는 역할을 담당하고 있다. 공정거래위원회에서는 위에 소개된 약탈적 혁신과 같은 특수한 상황에 대한 법률이 규정되어 있지 않다. 물론 이 부분에 대해서는 Schrepel 교수 역시 "아무도 비가격 전략에 대한 일반적인 법적 접근을 정확하게 규정할 수 없다"[157]고 언급하였다.

공정거래위원회에서는 2015년 불공정거래행위 심사지침[158]에서 가

---

157) Schrepel (2018), 앞의 논문, 30면.

158) 공정거래위원회(시장감시총괄과) (2015). 불공정거래행위 심사지침 공정거래위원회예규 (제241호). 1-2면.

Ⅲ. 위법성심사의 일반원칙

1. 위법성 심사기준

가. 공정한 거래를 저해할 우려

(1) 법 제23조제1항에 열거된 개별행위 유형이 법위반에 해당되는지 여부를 판단하는 기준은 당해 행위가 '공정한 거래를 저해할 우려'(이하 "공정거래저해성"이라 함)가 있는지 여부이다.

(2) 공정거래저해성의 의미

(가) 상기의 '공정거래저해성'과 법 제23조제1항각호에 규정된 '부당하게'는 그 의미가 동일한 것으로 본다.

(나) 공정거래저해성이란 경쟁제한성과 불공정성(unfairness)을 포함하는 개념으로 본다.

(다) 경쟁제한성이란 당해 행위로 인해 시장 경쟁의 정도 또는 경쟁사업자(잠재적 경쟁사업자 포함)의 수가 유의미한 수준으로 줄어들거나 줄어들 우려가 있음을 의미한다.

(라) 불공정성(unfairness)이란 경쟁수단 또는 거래내용이 정당하지 않음을 의미한다. 경쟁수단의 불공정성은 상품 또는 용역의 가격과 질 이외에 바람직하지 않은 경쟁수단을 사용함으로써 정당한 경쟁을 저해하거나 저해할 우려가 있음을 의미한다. 거래내용의 불공정성이라 함은 거래상대방의 자유로운 의사결정을 저해하거나 불이익을 강요함으로써 공정거래의 기반이 침해되거나 침해될 우려가 있음을 의미한다.

(3) '부당하게'와 '정당한 이유없이'의 구분

격 전략 및 비가격 전략을 통한 반경쟁적 행위에 대한 정의와 이에 따른 심사지침을 명시하고 있다. 공정거래위원회가 규정하고 있는 공정거래 위법성의 심사 원칙에는 향상된 경제적 불합리 테스트의 주요 특징과 일맥상통한 부분도 있고 차이를 보이는 부분도 있다. 대표적으로, 위원회에서 명시하고 있는 심사 기준에는 경쟁 제한성 · 불공정성과 효율성 증대 효과 및 소비자 후생 증대 효과 등을 비교하여 전자의 효과가 보다 큰 경우에는 위법하다고 보는 점과, 실제 공정한 거래를 저해하는 효과가 있지 않아도 앞으로 나타날 가능성이 큰 경우 '우려'로 정의하고 있는 점은 경제적 불합리 테스트와 비슷한 입장을 취하고 있다. 반면, 위법성을 판단할 때 사업자의 의도나 주관적 예측을 공정거래 저해성을 입증하기 위한 정황증거로서 의미를 갖는다는 부분은 주관적 의도는 배제한다는 경제적 불합리 테스트의 특징과는 차이점을 보인다. 경제적 불합리 테스트에서는 기업의 주관적 의도를 고려하는 것은 예측하기 어려우며, 기업의 혁신은 본질적으로 약탈적이기 때문에 주관적 의도를 고려하는 것은 타당하지 않다고 보는 입장이다.

결국 경제적 불합리 테스트를 적용한다는 의미는 공정거래법과 지적

(가) 공정거래저해성은 그 판단방법과 관련하여 시행령 제36조제1항[별표 1]의 각 호에서 다시 '부당하게'와 '정당한 이유없이'로 구체화된다.

(나) '부당하게'를 요건으로 하는 행위유형은 당해 행위의 외형이 있다고 하여도 그 사실만으로 공정거래저해성이 있다고 인정되는 것은 아니며, 원칙적으로 경쟁제한성·불공정성(unfairness)과 효율성 증대효과 및 소비자후생 증대효과 등을 비교 형량하여 경쟁제한성·불공정성의 효과가 보다 큰 경우에 위법한 것으로 본다. '부당하게'를 요건으로 하는 행위에 대해서는 공정거래위원회(사무처)가 위법성을 입증할 책임을 부담하는것으로 본다.

(다) '정당한 이유없이'를 요건으로 하는 행위(공동의 거래거절, 계열회사를 위한 차별, 계속적 염매)에 대해서는 당해 행위의 외형이 있는 경우에는 원칙적으로 공정거래저해성이 있는것으로 본다. 피심인은 정당한 이유가 있는지에 대해 입증할 책임이 있는것으로 본다.

(4) '우려'의 의미

공정한 거래를 저해하는 효과가 실제로 구체적인 형태로 나타나는 경우뿐만 아니라 나타날 가능성이 큰 경우를 의미한다. 또한, 현재는 그 효과가 없거나 미미하더라도 미래에 발생할 가능성이 큰 경우를 포함한다.

나. 위법성의 판단

원칙적으로 공정거래저해성은 당해 행위의 효과를 기준으로 판단한다. 사업자의 의도나 거래상대방의 주관적 예측은 공정거래 저해성을 입증하기 위한 정황증거로서의 의미를 갖는다.

재산권법에 공통적인 목적, 즉 기술혁신과 경쟁 촉진의 목적을 동시에 반영하여 행위의 위법성을 판단한다는 것이다. 다시 말해, 경쟁 제한성이라는 기준에 의해 공정거래법의 적용이 제외되는 영역을 적극적으로 파악하지 않고, 공정거래법상 금지되는 경쟁제한행위에 해당하는 경우를 기술을 포함한 지적재산권의 남용, 즉 반경쟁적 행위로 인정해야 한다는 것이다.[159]

나. 모빌리티 플랫폼 기업에 대한 ENES 테스트 적용

모빌리티 플랫폼 시장에서 역시 위에서 살펴본 제품 또는 플랫폼의 변화를 통해 경쟁사와의 경쟁을 저해하는 결과를 가져오는 약탈적 혁신의 사례는 찾아보기 힘들다. 하지만 약탈적 혁신보다 더 넓은 범위에서 비가격 전략을 평가하는데 가장 적합한 ENES 테스트를 최근 우리 사회에서 이슈화되는 사례에 적용해 보는 것은 유의미하다고 본다. 공유경제 속에서 차량 또는 숙박을 공유하는 아이디어는 역사적으로 계속 존재해왔던 것이기 때문에 특별히 혁신적이라고 할 수는 없지만, 스마트폰이라는 간편하고 기술이 높은 수단으로 이용자들을 연결하여 온라인 플랫폼을 창출해낸 것은 기술적 혁신이라고 할 수 있다.[160]

특히, 우버의 경우 가격 급등제를 통한 요금을 책정하게 되는데, 이 과정에서 우버가 개발한 알고리즘이 중요한 역할을 한다. 우버의 경쟁자는 이러한 알고리즘에 의한 요금 책정 방식이 반경쟁적인 행위로 경쟁을 저해하고 이를 통해 얻은 독점적 지위로 시장의 발전을 가로막을 수도 있다고 주장할 수도 있다. 이러한 주장에 대해서 우버는 자신들의 행위가 반경쟁적이지 않다고 주장하겠지만, 법원은 위에 소개된 ENES 테스트를 적용하여 알고리즘의 소스 코드를 분석하여 우버의 행위를 세분화한 후 분석 및 진단할 수 있을 것이다. 이 과정에서 우버의 알고리

159) 홍대식. “공정거래법과 지적재산권법: 공정거래법 위반의 주장과 지적재산권 침해금지소송” 민사판례연구 31, 한국민사판례연구회 (2009), 988면.

160) 이성엽. “공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성: 차량 및 숙박 공유를 중심으로”, 행정법연구 제44호, 사단법인 행정법이론실무학회 (2016), 1면.

즘에 의한 가격 급등제가 과연 기술 및 플랫폼 혁신을 위해 필수적인지를 분별해 낼 수 있을 것이다. 물론 우버가 자신의 알고리즘 소스 코드를 법원에 제출할 것인지 그리고 이것을 강제할 수 있는지는 미지수이다.

이처럼 기존의 셔먼법 등의 현행 독점금지법으로는 규정할 수 없던 플랫폼 기업의 행위가 ENES 테스트와 같은 새로운 형태의 법적 틀을 통해 분석될 수 있다는 점을 살펴보았다. ENES 테스트를 포함하여 향후 플랫폼 기업 등의 첨단 기술기업의 독점행위를 분석 및 판단할 수 있는 법률적 테스트의 발전이 필요하며, 건강한 산업 생태계를 형성하기 위해서는 이들의 잠재적인 반경쟁적 그리고 독점적 행위가 사전에 방지되어야 한다.

VI. 로보택시

마지막으로, 앞서 살펴본 공유경제와 모빌리티 플랫폼에 이어 향후 기술의 발전에 따라 주목해야 하는 분야는 바로 로보택시(Robo Taxi)이다. 로보택시는 자율주행이 가능한 택시를 지칭하는 개념으로, 자율주행에 필요한 5세대 이동통신(5G), 빅데이터, 그리고 인공지능 기술의 비약적인 발전이 이루어짐에 따라 많은 기업과 정부가 로보택시 분야에 뛰어들어 막대한 연구개발 자금을 통해 기술 상용화를 앞당기고 있다. 우리는 우버와 리프트와 같은 차량 호출 플랫폼의 출현으로 택시 산업 내에서 혁신적인 변화를 이미 경험하고 있다. 이제는 향상된 인공지능 기술이 택시 산업에 또 다른 파괴적 영향을 미치는 현상을 보게 될 것인데, 로보택시의 등장이 그 시작일 것이다.[161]

1. 로보택시의 등장과 경제적 이점

로보택시는 미래의 사회적·경제적 모습을 크게 바꾸어 놓을 것이다. 가장 먼저 택시 이용 요금이 대폭 줄어들 것이다. 현재 전 세계적으로 대부분 도시에서 요금이 가장 비싼 이동수단은 운전자가 함께 제공되는 택시 또는 차량 호출 서비스지만, 자율주행 택시가 상용화될 경우 운전자는 필요가 없어지므로 운행요금도 현저히 떨어지게 된다. 자동차 산업 관련 전략 컨설팅 기업인 베릴스의 분석에 따르면, 현재 유럽에서는 택시로 1km 이동할 때마다 지불해야 하는 비용이 평균 1.73유로(약 2,350원)이지만, 로보택시가 상용화되면 요금이 0.28유로(약 380원)까지 감소할 것으로 전망된다. 이는 현재 택시 요금의 6분의 1 수준이다. 또한, 우버와 타다의 경우와는 달리 차량정체를 현저히 완화하는 효과가 있다. 자율주행이 도입될 경우 거리당 이동 요금이 가장 저렴한 수단은 로보셔틀이 될 것이다. 로보셔틀은 도로 위 차량의 수를 줄여

161) Smith, William. (2020.11.12.). “Robotaxis: the future of transport.” Technology Megazine. <https://www.technologymagazine.com/ai/robotaxis-future-transport>.

정체를 완화하는 측면에서도 주목할 만한 미래의 모빌리티 서비스다. 기존의 시내버스는 승객의 유무와 관계없이 정해진 시간에 정해진 노선을 정기적으로 운행하는 공급자 중심의 방식으로 운영되고 있다. 그러나 로보셔틀과 같은 미래의 모빌리티 서비스는 이용자가 원하는 시간에, 원하는 노선으로 이동하는 소비자 중심의 방식으로 적용될 것으로 예상된다. 같은 시간과 방향을 원하는 이용자들을 모아 한 번에 운행할 수 있다면 요금 역시 택시보다 저렴해지고 승객들은 기존의 버스보다 더 빠르게 이동할 수 있다. 더 나아가 자가용 이용자들이 승차공유 서비스를 더 많이 이용하게 된다면 자동차 수의 감소로 시내 도로 상황은 완화되고 대기 질의 향상도 기대할 수 있을 것이다.[162]

현재 국내외에서는 정부와 기업의 지원을 바탕으로 자율주행 기술 분야에서 많은 발전을 이루었다. 먼저 자율주행에 필요한 고가의 센서를 포함한 연산장치의 수요가 증가하며 가격이 하락하기 시작하였고, 차량 제어장치도 전자화되면서 일정 수준의 자율주행이 가능한 정도에 이르렀다. 더 나아가, 차량 센서를 보조하는 차량 간 통신이나 인프라 간 통신에 관한 기술이 개발되면서 주변 차량과의 협력 주행이나 주변 도로 환경의 대처 방안도 마련되고 있다. 자율주행 관련 인공지능 기술 개발과 연산장치 및 플랫폼의 개발도 활발하게 이루어지고 있다.[163] 한편, 우리나라 정부는 자율주행 시장을 선점하기 위해 20년까지 레벨 3에 해당하는 자율주행을 목표로 하였다. 국토교통부는 이를 위해 규제개혁장관회의를 통해 자율주행차 상용화를 위한 지원방안을 마련하기도 했다. 또한, 국내 교통 실정에 맞는 자율주행차의 시험운행을 위한 허가 요건을 마련하고 시험운행 시 자율주행시스템 장착을 허용하는 등의 규제를 개선하기로 하였다.[164]

---

162) 이방실, “[DBR/Special Report]‘자율주행’ 로보택시-로보셔틀, 도심 도로 누빈다”, 「DongA.com」, 2020.06.14. <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20200623/101655973/1>.

163) 이상민. “전기자동차 자율주행 기술동향”, 전기의세계, 제69권 5호(2020). 33-34면.

164) 이상민, 앞의 논문, 33-34면.

2. 기술적 단계와 국내외 현황

최근 자율주행기술에 관한 관심이 고조되면서 미디어 등을 통해 널리 알려지게 되었지만, 실제 로보택시의 출시 시점은 현재의 기술 수준과 앞으로의 기술적 과제에 따라 달라질 것이다. 아래 그림 1.과 같이 자율주행기술의 단계별 Level은 0에서 5단계로 나뉜다. 여기서 로보택시가 상용화되기 위해서는 자율주행기술이 Level 4 혹은 Level 5(완전자율주행) 수준이 되어야 하지만 4~5단계의 수준의 자율주행차에 대한 안정성은 유일하게 2016년부터 4년째 미 캘리포니아주의 교통국을 통해 공개되었다. 캘리포니아 주에서는 자율주행 도로시험 허가를 받은 60여 개의 회사가 도로시험 과정에서 발생하는 자율주행 해제(disengagement)건수와 사고상황을 필수적으로 보고하고 있다. 대부분 회사가 시험운전자가 개입하거나 시스템이 정지하지 않았다면 사고가 일어났을 상황을 "해제"로 보고 있으므로 해제는 사고상황으로 간주한다.[165]

국가별로 보면 미국에서 자율주행에 대한 도로시험이 가장 활발하게 진행되고 있는데, 그중에서 미국의 웨이모(Waymo)사가 2016년부터 2018년까지 선두의 자리를 지켜왔고 2019년에는 145만 마일의 시험주행을 마쳤다. 운행 중 해제 건수는 1,000마일당 0.076건의 해제이며 이는 약 13,000마일당 한 건인 셈이다. 미국 외 국가로는 2019년에 중국의 바이두(Baidu)가 11만 마일의 시험주행을 진행하였으며, 그 결과 1,000마일당 0.055건의 해제 즉, 18,000마일당 한 건의 해제가 발행하였다고 보고했다.[166] 수치상으로는 매우 낮은 확률로 해제, 즉 사고의 위험이 존재하는듯해 보이나 실제 인간이 운전할 경우의 사고 건수와 비교해보면 아직 갈 길이 멀어 보인다.

165) 허건수. "자율주행기술의 현실과 전망", 오토저널 42권 5호 (2020), 16-20면.
166) 허건수, 앞의 논문, 16-20면.

그림 1. 자율주행기술의 단계[167]

0단계	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
비자동화	운전자 보조	부분 자동화	조건부 자동화	고도 자동화	완전 자동화
운전자는 상황을 파악하고 운전함	운전자는 상황을 파악하고 운전함	운전자는 상황을 파악하고 운전함	운전자가 시스템의 요청 시 운전함	운전자가 시스템에 개입하지 않음	
	시스템이 운전자의 가/감속 또는 조향을 보조함	시스템이 운전자의 가/감속 또는 조향을 보조함	시스템이 상황을 파악하고 운전함		
	스마트 크루즈 컨트롤, 차로 유지 보조 등	고속도로 주행 보조, 원격 스마트 주차 보조 등	교통 혼잡 시 저속 주행, 고속도로 주행, 자동 차로 변경 등	시스템이 정해진 도로와 조건 하에 운전함	시스템이 모든 도로와 조건에서 운전함

실제로 미국 캘리포니아주는 50만 마일당 1건의 교통사고가 발생한다고 보고된다. 이는 2019년 보고된 가장 안전한 자율주행차가 인간이 운전한 것보다 평균 약 30배 이상 사고를 더 내는 것을 의미한다. 전 세계적으로 자율주행의 선두주자인 웨이모가 미국에서 2,000만 마일 넘게 시험주행을 마쳤지만, 아직도 전역에서 상용화를 하지 못하는 데에는 위의 이유도 한몫하는 것이다.[168]

개인이 사용할 수 있는 자율주행 기술 이전 단계로 대중의 사용을 목적으로 우선적인 상용화를 실현하는 단계가 있다. 가령 로보택시, 로보셔틀, 자율트럭과 배송로봇 등이 여기에 해당한다. 위의 서비스는 제한된 영역 내에서만 운행하거나 제시된 경로로만 이동하기 때문에 주행 시나리오가 간단하고 주행 시험평가가 빠르게 진행될 수 있다. 또한, 정부와 지자체의 보조금 등으로 비용 부분도 일정 부분 해소되기 때문에 개인 차량에 대한 자율주행차의 상용화보다는 한 단계 빨리 정착할 수도 있다.[169]

167) 이상민, 앞의 논문, 34면.
168) 허건수, 앞의 논문, 16-20면.
169) 허건수, 앞의 논문, 16-20면.

로보택시는 미국에서 먼저 시범 운행되었으며 웨이모가 애리조나주의 피닉스시에서 'Waymo One'이라는 이름의 서비스를 2018년 출시하였고, 현재 월평균 1,500건의 운송 서비스를 256㎢의 시내 영역 내에서만 시험 운영되고 있다. 이후에 후발 주자인 GM의 Cruise는 샌프란시스코에서, 포드(Ford)는 마이애미 등에서, 앱티브(Aptiv)는 리프트와 함께 라스베이거스에서, 메르세데스(Mercedes)는 보쉬(Bosch)와 함께 실리콘밸리 지역에서 시험 운행 중이거나 운행 계획을 하고 있다. 다음으로 로보택시 시범이 가장 많이 이루어지는 나라는 중국이며 바이두(Baidu)는 베이징에서, 스타트업인 AutoX는 심천과 상해 지역에서 시험 운행 중이거나 계획을 하고 있다.[170]

3. 로보택시의 향후 법적 과제

우리나라도 자율주행자동차의 도입 및 확산과 안전한 운행을 위한 운행기반 조성 및 지원 등에 필요한 사항을 규정하여 자율주행자동차의 상용화를 촉진하고 지원함으로써 국민의 생활환경 개선과 국가 경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 자율주행자동차법을 신설하였다. 자율주행자동차에 관한 다양한 법적 과제가 남아있지만, 가장 빠른 시일 내에 상용화가 될 로보택시에 초점을 두어 앞서 살펴본 유상운송과 관련된 부분을 살펴보고자 한다.

우리나라 국토교통부는 20년 11월 자율주행차 시범운행지구 위원회를 통해 서울, 세종, 충북, 대구, 광주, 제주 등 6곳을 자율주행 시범운행지구로 처음 선정하였다.[171] 20년 12월에 세종시에서 자율주행차 시범운행지구 내에서, 자율주행 셔틀 등 교통·물류 서비스의 본격적인 실증이 시작되었다. 해당 서비스는 국토교통부, 세종컨벤션센터·국립세종도서관, 산업통상자원부를 순환하는 수요응답형 자율주행 순환 셔틀로서, 기존 세종시 주요 교통망인 간선급행교통체계(BRT)와 연계하

170) 허건수, 앞의 논문, 16-20면.
171) 문보경, "무인셔틀, 로봇택시...서울, 제주 등 6곳서 자율주행 유상 서비스 시범운행", 「ETN뉴스」, 2020.11.22. <https://www.etnews.com/20201122000014>.

여 세종정부청사, 국립세종도서관까지의 교통수요를 담당하는 라스트마일 서비스를 지속해서 제공할 계획이다.[172]

하지만 자율주행차법(자율주행차 상용화 촉진 및 운행 기반 조성에 관한 법률)의 신설과 달리 일명 타다 금지법으로 불리는 여객자동차 운수사업법 개정안에는 이와 배치되는 조항이 있어 논란을 빚고 있다. 가령 타다가 렌터카가 아닌 자율주행자동차를 대여하여 차량 호출 서비스를 할 경우, 현재 여객자동차 운수사업법의 개정법상으로는 불법이지만, 자율주행차법에선 합법이 된다. 이를 두고 모빌리티 업계에서는 자율주행차 기술이 빠르게 발전함에 따라 운송과 대여를 법적으로 구분하기 힘든 시대가 오고 있음에도 우리나라는 새로운 규제로 기술 혁신의 발전을 가로막고 있다는 비판의 목소리가 나오고 있다.[173]

국토교통부는 개정안을 통해 여객자동차 운수사업법 제32조 제2항을 수정하였고, 이 때문에 타다는 기존에 '승차 정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합차 임차'는 임차한 자에게 운전자를 알선할 수 있게 하는 단서조항을 활용할 수 없게 되었다. 제32조 제2항의 개정된 부분을 살펴보면, 관광을 목적으로 승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람은 대여시간이 6시간 이상이거나, 대여 또는 반납 장소가 공항 또는 항만인 경우로 한정한다.[174] 사실상 타다의 단거리 시내 주행은 불가능해진 것이다.[175]

그러나 자율주행차량의 유상운송에 관해서는 다른 법률이 적용된다. 자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률 제9조(여객의 유상운송에 관한 특례)의 제1항을 보면 "「여객자동차 운수사업법」 제81

---

172) 국토교통부, "18일부터 세종서 자율주행 순환셔틀 달린다", 「국토교통부」, 2020.12.20. <https://m.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156427980>.

173) 배동주, "[타다금지법, 자율주행택시도 막나] 운송·대여 구분에 무색해진 자율주행차법", 「중앙시사매거진」, 2020.03.30. <https://jmagazine.joins.com/economist/view/329456>.

174) 여객자동차 운수사업법 제32조 2항.

175) 이장원. "타다금지법(여객자동차 운수사업법 개정안) 통과의 의미", 법무법인(유) 로고스 (2020). 1면.

조에도 사업용 자동차가 아닌 자율주행자동차를 활용하여 시범운행지구에서 유상으로 여객의 운송용으로 제공하거나 임대할 수 있다”고 명시되어 있다.[176] 그뿐만 아니라 사업면허와 관련하여 “「여객자동차 운수사업법」 제4조에도 시범운행지구에서 자율주행자동차를 활용하여 노선의 운행을 하려는 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 한정 운수면허를 발급할 수 있다”고 하였다.[177] 이처럼 일반 차량에 대한 유상운송은 제한을 두어 엄격하게 규제하는 반면, 자율주행차량의 유상운송은 특례를 두어 허용한다는 방침이다. 기존 택시업계 측면에서 보면 우버와 타다 등의 모빌리티 플랫폼 기업과의 마찰이 아직 완화되지 않은 상황 속에서, 우리나라 정부가 강력하게 추진하고 있는 자율주행 기반의 로보택시의 등장은 산업 내 혼란을 가중하고 있는 양상이다.

물론 당장 로보택시가 상용화된다고 해도 모든 택시가 대체되지는 않을 것이다. 로보택시가 실제 운행될 수 있는 구간설정과 도시의 인프라가 마련되어야 할 것이고, 이는 우리나라 전체에 무한정으로 적용할 수 있는 부분이 아니기 때문이다. 그럼에도 로보택시의 등장은 필연적으로 기존 택시 업계의 시장을 뺏어오게 될 것이다. 로보택시의 기술의 발전과 우리나라 정부의 자율주행 분야에서의 목표를 고려해볼 때, 기존의 택시업계 입장에서는 플랫폼 기업에 대한 규제뿐만 아니라 로보택시의 상용화를 포함한 포괄적인 규제 개혁이 시급한 상황이다.

로보택시의 등장은 4차 산업혁명을 대표하는 빅데이터, 5G, 인공지능, 자율주행 등의 기술과 연관된 산업의 발전과 확대를 가속하지만, 반대로 기존 택시산업의 종사자는 아무런 준비 없이 일자리를 한순간에 잃게 될 수도 있다. 우리 사회가 소비자 후생과 국가적 기술 경쟁력 제고 등을 위해 로보택시의 발전과 상용화를 지향해야 한다는 점은 누구도 부인하지 않을 것이다. 그러나 이와 동시에, 관련 종사자가 그 변화의 속도에 안전하게 적응할 수 있도록 하는 법제도적 장치가 국가적 차원에서 논의되어야 할 것이다.

---

176) 자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률 제9조 제1항.
177) 자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률 제9조 제3항.

VII. 결론

기술 혁신이 불러온 사회·경제적 지각변동은 이미 시작되었다. 기술의 발전으로 탄생한 온디맨드 또는 긱 이코노미 등의 새로운 경제 흐름은 당연하게도 새로운 유형의 사업모델을 창조하였으며, 그중에서도 플랫폼을 기반으로 성장한 기업이 큰 성공을 거두며 전 세계를 이끌고 있다.

그러나 네트워크 효과가 필수 요인으로 작동하는 양면시장에서 플랫폼 기업은 기존 사회와 산업 내에 다양한 변화를 불러왔고, 이러한 변화는 기존산업과 부딪히며 당사자들 간의 쇠퇴와 번영의 반복이 지속하고 있다. 특히, 우버와 타다와 같은 모빌리티 플랫폼은 기존 택시 업계와의 마찰이 두드러지는 현상이 관찰되었다. 유독 심한 마찰을 빚는 이유 중 하나로 현행법의 규제와 그간의 관행으로 기존 업계가 일종의 카르텔을 형성하고 경쟁을 억제하는 진입 장벽을 세워왔기 때문이라고 본다.

모빌리티 플랫폼 기업을 둘러싼 법적 쟁점은 크게 두 가지가 있다. 첫째, 우버와 타다와 같은 모빌리티 플랫폼 기업이 기존 택시업계에 부과된 규제를 회피함으로써 부당한 이익을 얻어 사업을 영위하는지에 대한 쟁점이 있다. 둘째, 모빌리티 플랫폼 기업의 가격 책정 방식이 기존의 독점금지법에 어긋나는지에 대한 쟁점이 있다.

본고에서는 이 두 가지 쟁점을 분석하여 모빌리티 플랫폼 기업의 혁신과 규제 간의 상관관계를 분석해 보았다. 먼저 규제차익에 대한 쟁점에 관하여, 우버와 타다의 국내 판결을 통해 우리나라가 이들의 사업행위를 규제차익으로 보는지 아니면 혁신으로 보는지 살펴보았다. 국내에선 우버와 타다의 운송 서비스에 대하여 각기 다른 판결이 내려졌지만 두 기업의 차이에 기인했다기보다는 우버의 판결 시점 이후 국내법, 경제적 상황, 사회적 인식의 변화에 반응했다고 보는 것이 타당하다. 그

럼에도 타다 판결 이후 일명 ‘타다 금지법’으로 불리는 개정안은 그 세부내용을 살펴보면 실질적인 기술 혁신을 받아들이고자 하는 태도는 지극히 소극적이라고 볼 수 있다. 규제차익을 악의적으로 활용하는 것은 마땅히 방지해야 하지만, 규제차익은 현재의 법률 체계에 내재한 부분이므로 분리하여 생각할 수 없고 오히려 혁신을 통한 경제적 효과를 위해 긍정적으로 활용될 수 있다는 사실을 인정해야 한다. 또한, 플랫폼 기업과 독점금지법에 관하여, 전통적인 독점금지법을 대표하는 미국의 셔먼법은 셔먼법 제1조의 구조적 특징과 전통적 기업과는 다른 플랫폼 기업의 사업 형태 때문에 플랫폼 기업에 대한 정확한 독점 여부를 판단하기 어려운 부분이 존재한다. 이에 첨단기술 기업의 독점 행위를 분석하는 ENES 테스트를 소개하고 적용하여 더욱 정확한 독점행위를 판별하는 방안을 제시하였다.

물론 기술의 발전이 불러온 새로운 경제가 기존의 모든 것을 바꾸어도 된다는 전적인 당위성을 갖는 것은 아니다. 그러므로 변화를 받아들이되 기존 산업의 목소리도 충분히 수용하는 투트랙 제도변화가 필수적이다. 택시 산업이 기존에 겪고 있던 과잉공급 탓에 발생하는 서비스 품질 저하, 근로여건 악화 그리고 운수사업자의 경영난 등의 문제와 더불어 새로운 모빌리티 플랫폼 기업의 등장으로 발생한 택시 면허권에 대한 우려와 택시 면허 제도에 대한 불만이 이에 해당할 것이다. 이에 따라, 우리나라를 포함한 각국의 사법당국은 기존 산업이 새로운 흐름에 적응할 수 있도록 돕는 방안으로 플랫폼 기업의 기부금 제도 강화와 기사 등록제 등을 제시하였다.

아울러 모빌리티 플랫폼 기업을 넘어 5G, 인공지능, 빅데이터, 자율주행 등의 첨단 기술의 발전으로 로보택시라는 또 다른 변화를 맞이하게 될 것이다. 로보택시는 다양한 경제적 이점, 소비자 후생 증진, 국가 기술 경쟁력 제고 등의 이유로 국가적 차원에서 적극 육성하고 있는 분야이기 때문에 모빌리티 플랫폼 기업보다 기존의 산업에 더 큰 파괴적 영향을 미치게 될 것으로 예상한다. 이러한 큰 변화로부터 관련 산업 종사자들을 보호하기 위한 법제도적 장치 역시 신중히 고려되어야 한

다.

기술혁신은 우리가 생각하는 것보다 훨씬 빠르고 큰 변화를 불러오고 있다. 그렇기 때문에 이러한 변화를 억누르면서 기존 산업을 보호하는 데만 집중한다면, 결국 우리 사회는 이러한 패러다임의 변화에 휩쓸려 더 큰 혼란을 맞이할 것이다. 따라서 사회적 갈등 완화와 국가적 기술 경쟁력 제고를 통한 일자리 창출, 소비자 후생 증대, 경제 발전 등의 효과를 적시에 누리기 위해서는 기술 혁신에 민감하게 반응함과 동시에 이를 위한 국내 법 제도 변화의 폭과 속도 역시 그에 상응해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

곽관훈, “온라인 플랫폼사업자와 상거래법제”, 기업법연구 제32권 1호(2018).

김병오, “우버택시와 면허 제도에 대한 연구”, 기업법연구 제32권 제1호(2018).

김정명, “뉴욕 시 전통 택시 산업의 상황과 변화, 그리고 관련 주체들의 경제적 이익”, 국제노동브리프, 1월호(2020).

노규성, 플랫폼이란 무엇인가, 커뮤니케이션북스, 2014년.

스콧 갤러웨이. (2017). 플랫폼 제국의 미래 (이경식 옮김). 비즈니스북스

박준환, “헌법적 기본권으로서의 이동권의 의미와 과제”, 이슈와 논점 제1371호, 국회입법조사처(2017).

이금노, 서종희, 정영훈 “온라인플랫폼 기반 소비자거래에서의 소비자문제 연구”, 정책연구보고서(2016).

이성엽, “공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성: 차량 및 숙박 공유를 중심으로”, 행정법연구 제44호, 사단법인 행정법 이론실무학회(2016).

이장원, “타다금지법(여객자동차 운수사업법 개정안) 통과의 의미”, 법무법인(유) 로고스(2020).

이준복, “승차공유 플랫폼에 관한 법·제도적 논의”, 법학논총 제27집 제1호(2020).

이현종, “셔먼법 제1조 위반사건에서 합의(agreement)에 관하여”, 한국경쟁법학회 간행물 경쟁법연구 제9권 0호(2003).

윤상필 외, “규제기관의 우버(Uber)화”, 「경제규제와 법」 제9권 제2호(2016).

윤현석, “공유경제의 법적 과제”, 원광법학, 제33권 제4호(2017).

이상민, “전기자동차 자율주행 기술동향”, 전기의세계, 제69권 5호

(2020).
정의교, “우버의 전략과 그 시사점: 양면시장 이론과 운송서비스업을 중심으로”, 한국항공경영학회지, 제16권 제4호(2018).
최승년, “성숙한 양면시장에서의 양면구조 발전에 대한 고찰”, 벤처창업연구 제8권 4호(2013).
허건수, “자율주행기술의 현실과 전망”, 오토저널 42권 5호(2020).
홍대식, “공정거래법과 지적재산권법: 공정거래법 위반의 주장과 지적재산권 침해금지소송” 민사판례연구 31, 한국민사판례연구회(2009).

2. 외국문헌

Elizabeth Pollman, “Tech, Regulatory Arbitrage, and Limits,” European Business Organization Law Review volume 20 (2019).
Gregory J. Werden, “Identifying Exclusionary Conduct Under Section 2: The “No Economic Sense” Test,” ANTITRUST L.J. (2006).
Herber Hovenkamp, “Post-Chicago Antitrust: A Review and Critique,” COLUM. BUS. L. REV. 257, 332 (2001).
Juan Camilo Castillo, “Who Benefits from Surge Pricing?” Department of Economics, University of Pennsylvania (2018).
J. C. Rochet & Jean Tirole, “Two-sided markets: a progress report,” RAND Journal of Economics, 37(3) (2006).
Katrina M. Wyman, “Problematic Private Property: The Case of New York Taxicab Medallions,” Yale Journal on Regulation. 30(1) (2013).
Kenneth A. Bamberger & Orly Lobel, “Platform Market Power,” Berkeley Tech. L.J. 1051 (2017).
Keyawna Griffith, “The Uber Loophole That Protects Surge

Pricing," Virginia Journal of Social Policy & the Law, 34 (2019).

Mark Anderson, "The sharing economy meets the sherman act: Is Uber a firm, cartel, or something in between?" Colum. Bus. L. Rev. 859 (2017)

Tamer Çetina & Kadir Yasin Eryigit, "The economic effects of government regulation: Evidence from the New York taxicab market," Transport Policy 25 (2013).

Thibault Schrepel, "Predatory Innovation: The Definite Need for Legal Recognition," SMU Sci. & Tech. L. Rev. 19 (2017).

_____, "The 'Enhanced No Economic Sense Test': Experimenting With Predatory Innovation," N.Y.U. Journal of Intell. Prop. & Ent. Law 30 (2018).

Victor Fleischer, "Regulatory Arbitrage," Texas Law Review, Austin 89(2) (2010).

3. 전자자료

김상협, "서울시, 향후 20년간 택시 11,000대", 「KBS 뉴스」, 2016.04.19. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3266026&ref=A>.

국토교통부, "18일부터 세종서 자율주행 순환셔틀 달린다", 「국토교통부」, 2020.12.20. <https://m.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156427980>.

나확진, "우버는 안되고, 타다는 왜 됐을까?", 「연합뉴스TV」, 2020.02.22. <https://yonhapnewstv.co.kr/news/MYH202002220026000038>.

네이버 지식백과, 온디맨드 경제 [On-Demand Economy] (최종방문일 2021.06.25.) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3560861&cid=40942&categoryId=31819>.

문보경, “무인셔틀, 로봇택시...서울, 제주 등 6곳서 자율주행 유상 서비스 시범운행”, 「ETN뉴스」, 2020.11.22. <https://www.etnews.com/20201122000014>.

매일경제, 매경닷컴 (n.d). 비가격 경쟁력 네이버 지식백과 (최종방문일 2021.06.25.) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5168&cid=43659&categoryId=43659>.

박수연, “일반택시운송사업자에 대한 ‘택시사업’ 양도금지는 합헌” 「법률신문」, 2019.10.31. <https://www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=156524>.

박미영, “[판결] "'타다'는 합법적 초단기 렌트… 이재웅, 무죄"”, 「법률신문」, 2020.02.19. <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=159647>.

배동주, “[타다금지법, 자율주행택시도 막나] 운송 · 대여 구분에 무색해진 자율주행차법”, 「중앙시사매거진」, 2020.03.30. <https://jmagazine.joins.com/economist/view/329456>.

오경묵, “렌터카? 유사 택시?... '우버' 판결로 미리 본 '타다' 재판 쟁점은”, 「조선일보」, 2019.10.29. <https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/29/2019102902039.html>.

우버홈페이지 (최종방문일 2021.06.25.) <https://www.uber.com/kr/ko/about/>.

우버홈페이지 (최종방문일 2021. 06. 20) <https://www.uber.com/us/en/drive/requirements/>.

이방실, “[DBR/Special Report] ‘자율주행’ 로보택시-로보셔틀, 도심 도로 누빈다”, 「DongA.com」, 2020.06.14.

<https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20200623/101655973/1>.
이장원, “타다금지법(여객자동차 운수사업법 개정안) 통과의 의미”, 「법률신문」, 2020.04.10. <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=160842>.
전병길, “제4차 산업혁명시대의 새로운 경제 형태 - 온디맨드(on-demand economy)경제’”, 「파이낸셜경제」, 2020.10.20. <https://www.fnewstv.com/news/newsview.php?ncode=1065624491871111>.
최재성, “한국 법정에 선 우버 창업자 '불법 영업' 벌금 2000만원”, 「파이낸셜경제」, 2018.06.22. <https://www.fnnews.com/news/201806221753188901>.
한켱닷컴 산업경제팀, “위기 몰린 우버 ‘기사 등록제, 정부와 대화 위한 노력’” 「한국경제」, 2015.02.06. <https://www.hankyung.com/news/article/201502064919g>.
Blasio B. and Joshi M.. 2018 TLC FACTBOOK. NYC Taxi and Limousine, (2018).
Burns, Janet (2018.08.08.). “NYC Becomes First Major City To Limit Number of Uber And Lyft Vehicles, Set Minimum Wage.” Forbes. <https://www.forbes.com/sites/janetwburns/2018/08/08/nyc-becomes-first-major-city-to-limit-number-of-uber-and-lyft-vehicles/?sh=7eabfc053dbf>.
Madhani, Aamer. (2015.05.17.). “Once a sure bet, taxi medallions becoming unsellable.” USA TODAY. <https://www.usatoday.com/story/news/2015/05/17/taxi-medallion-values-decline-uber-rideshare/27314735/>.
Meyer, David. (2019.08.07.). “TLC approves permanent cap on Uber, Lyft in NYC.” New York Post.

<https://nypost.com/2019/08/07/tlc-approves-permanent-cap-on-uber-lyft-in-nyc/>.

Occhiuto, Nicholas. (2020.11.22.). "How New York City created the medallion crisis." Daily News. <https://www.nydailynews.com/opinion/ny-oped-how-nyc-created-the-medallion-crisis-20201122-7fvm4nxhffdl3p7uwemuumsbdi-story.html>.

Paybarah, Azi. (2019.05.21.). "Taxi Industry Leaders Got Rich. Drivers Paid the Price." The New York Times. <https://www.nytimes.com/2019/05/21/nyregion/newyorktoday/nyc-news-taxi-medallions.html>.

Rosenthal, Brian M. (2019.06.12.). "Facing Ruin, Taxi Drivers to Get $10 Million Break and Loan Safeguards." The New York Times. <https://www.nytimes.com/2019/06/12/nyregion/nyc-taxi-medallions.html>.

Rosenthal, Brian M. (2019.12.23.). "A $750,000 Taxi Medallion, a Driver's Suicide and a Brother's Guilt." The New York Times. <https://www.nytimes.com/2019/12/23/nyregion/nyc-taxi-suicides.html>.

Smith, William. (2020.11.12.). "Robotaxis: the future of transport." Technology Megazine. <https://www.technologymagazine.com/ai/robotaxis-future-transport>

The Federal Trade Commission, "Price Fixing", Accessed June 25, 2021. <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/dealings-competitors/price-fixing>.

The Federal Trade Commission, "Price Discrimination: Robinson-Patman Violations" Accessed May 20, 2021.

<https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/guide-antitrust-laws/price-discrimination-robinson-patman>.

The Federal Trade Commission, “Enforcement, Anticompetitive Practice,” Accessed May 20, 2021. <https://www.ftc.gov/enforcement/anticompetitive-practices>.

TLC, “New York City Taxi and Limousine Commission 2019 Annual Report,” NYC Taxi & Limousine Commission (2019).

Wikipedia, “Source code,” Accessed June 23, 2021. <https://en.wikipedia.org/wiki/Source_code>.

Wikipedia, “Taxi Medallion,” Accessed June 25, 2021. <https://en.wikipedia.org/wiki/Taxi_medallion>.

4. 법령

공정거래위원회(시장감시총괄과) (2015). 불공정거래행위 심사지침 공정거래위원회예규 (제241호).

여객자동차 운수사업법 제4조 제1항.

여객자동차 운수사업법 제2조 제3항.

여객자동차 운수사업법 제2조 제4항.

여객자동차 운수사업법 제32조 제2항.

여객자동차 운수사업법 제49조의 2.

여객자동차 운수사업법 제49조의 3.

여객자동차 운수사업법 제49조의 5.

여객자동차 운수사업법 제24조 제1항.

여객자동차 운수사업법 시행령 제18조 제1항.

택시발전법 제2조 제3항.

택시발전법 제2조 제4항.

택시발전법 제2조 제2항.

자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률 제9조 제1항.
자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률 제9조 제3항.
택시발전법 제11조 (감차 계획의 수립 및 시행 등).

5. 판결

헌법재판소 2019. 9. 26. 2017헌바467 결정.
서울중앙지방법원 2015. 6. 12 선고, 2014고단9688 판결.
서울중앙지방법원 2020. 2. 19 선고, 2019고단7006 판결.
Berkey Photo v. Eastman Kodak, 603 F.2d 263 (2d Cir. 1979).
Bus. Elecs. Corp. v. Sharp Elecs. Corp., 485 U.S. 717, 730, 108 S.Ct. 1515, 99 L.Ed.2d 808 (1988).
Leegin Creative Leather Products, Inc. v. PSKS, Inc., 551 U.S. 877, 886, 907, 127 S.Ct. 2705, 168 L.Ed.2d 623 (2007).
Meyer v. Kalanick, 174 F. Supp. 3d 817, 828 (S.D.N.Y. 2016).
Phila. Taxi Ass' n, Inc. v. Uber Techs., Inc., 218 F. Supp. 3d 389, 391 (E.D. Pa. 2016).
United States v. Newton, 326 F.3d 253, 255 n.2 (1st Cir. 2003).

Regulation and Innovation of Mobility Platforms

Jin Lyou
School of Law
The Graduate School
Seoul National University

Rapid IT technology growth has brought unprecedented change to our society. This big change not only affects individual consumers but also existing and newly rising companies. As core technologies like artificial intelligence, big data, blockchain, and autonomous driving, which represent the 4th industrial revolution have already started to infiltrate deeply into our daily lives, the rise of platform companies has become the bridge between the technology and the on-demand or gig economy. Although the platform companies are causing severe controversy with the conventional industry, many have celebrated them as positively disruptive, introducing much-needed competition in industries that have been otherwise overly mature and stagnant.

Especially, as platform companies like Google and Facebook emerged as powerful players in each domain, high interest in platform services appeared from related industries. Platforms

were at the core of their great success and even became the key factor in whether they can survive in the market. On the other hand, the clash between the old and the new also implies new challenges to the current regulatory system. Moreover, as platform companies like Uber and Airbnb achieve great success, they also pose both new opportunities for, and challenges to consumer and employee welfare in the digital context.

In this paper, we examined diverse social changes and legal disputes due to the rise of platform companies. Among them, we looked into cases of the leading mobility platforms, 'Uber', and its Korean version, 'TADA', which have been causing serious friction with the existing taxi industry.

To this end, first, it is imperative to understand economic the aspect of the platform market and how its key characteristics are applied. Second, this paper addressed the main legal disputes that are being discussed among relevant industries as platform companies appeared in the market. Third, correlations between regulation and innovation per legal disputes were analyzed and pertinent legal solutions were discussed accordingly. Lastly, this paper highlights legal issues and future tasks on Robo-Taxi, as this will become a new area of discussion brought by the development of autonomous driving technology.

Keywords : Mobility, Platform, Two-sided market, Regulatory Arbitrage, Antitrust Law, Taxi regulation, Robo-Taxi

Student Number : 2019-25897