

(사) 한국유통법학회
2017년 춘계학술대회

유통산업선진화를 위한 법적 쟁점과 과제

- 일 시 : 2017년 2월 23일(목) 13:00 ~ 18:00
- 장 소 : 고려대학교 CJ법학관 베리타스홀(B1)



주최 : (사) 한국유통법학회 ·
고려대학교 법학연구원 상사법센터

후원 : 유통산업포럼

인 사 말

(사)한국유통법학회 회원 여러분, 안녕하십니까?

2017년 춘계학술대회를 고려대학교 법학연구원 상사법센터와 공동으로 개최하게 되어 기쁘게 생각합니다. 더불어, 연구자에게 드리는 “우수논문상” 시상식과 금년에 처음 실시하는 “유통혁신대상” 시상식을 함께 거행하게 되어 기쁨이 더욱 큼니다.

이번 학술대회는 “유통산업선진화를 위한 법적 쟁점과 해결과제”를 주제로 하여 4개의 세부 주제가 펼쳐집니다. 유통산업과 관련하여 국회에 제출된 일부 법률안의 적절성과 합리성을 검토하고, 유통산업이 사회구조의 변화와 밀접하게 연관되는 점을 재인식하며, 소비자인 지역주민에게 부지불식간에 가해지는 규제의 적정성을 살펴보고, 새롭게 발전하는 공유경제(sharing economy)와 유통법 원리의 상관관계에 관한 깊이 있는 논의가 전개될 것입니다. 이처럼 참신하고 수준 높은 주제의 발표와 토론을 맡아 주신 전문가분들께 감사드립니다. 더불어 바쁘신 와중에도 기꺼이 좌장으로 참여해 학회를 빛내 주시는 최준선, 홍복기 두 원로 교수님께도 깊이 감사드립니다.

그간 우리 국민은 유통거래에 대한 규제를 나와는 관계없는 “그들에 대한 규제”라고 막연히 생각하는 경향이 없지 않았습니니다. 즉 소비자로서 일상을 살아가면서도 유통규제가 자신의 일상생활에 미치는 영향을 제대로 인식하지 못했습니다. 민주주의가 성숙한 나라일수록 소비자인 국민의 일상적 편익을 해치고 지역주민의 희생을 강요하는 규제는 사라지고 있습니다. 그러한 규제입법을 추진하는 것 자체가 민주주의에 역행한다는 국민들의 주인의식이 확고하기 때문입니다.

탄핵정국의 끝을 향하고 있는 지금, 정치권의 인식은 아직 그에 미치지 못하고 있는 듯합니다만, 유통에 대한 규제가 “그들에 대한 규제”에 그치지 않고 “소비자이나라의 주인인 국민들 개개인의 일상에 대한 규제”일 수 있다는 인식이 확산되면 우리나라의 유통규제법도 빠르게 합리화될 것입니다. 헌법상 “평등의 원칙”이 “합리적 차별”과 “불합리한 차별”의 구별을 전제로 하듯이, 유통에 대한 규제도 “필요한 규제”와 “불필요한 규제”를 준별하는 방향성을 지녀야 합니다. ‘국민의 생명과 안전을 위한 규제’인지, ‘국민의 복리와 편익에 역행하는 규제’인지에 대한 준별 말입니다. 이번 학술대회가 이러한 점에 대한 인식을 한층 높이는 계기가 되었으면 합니다.

감사합니다.

2017. 2. 234.

(사)한국유통법학회 회장 최영홍 근배



[사]한국유통법학회 2017년 춘계학술대회 및 정기총회 일정

13:00~13:20 ■ 등 록

13:20~13:40 ■ 개회식 사회 안 수 현 교수(한국의국어대, 유통법학회 총무이사)

▶인 사 말 : 최 영 홍 교수 (고려대학교 법학전문대학원, (사)한국유통법학회장)

13:40~14:00 ■ 우수논문상 및 유통혁신대상 시상식

14:00~14:20 ■ 정기총회 진행 염 규 석 박사(유통법학회 부회장)

14:20~18:00 ■ 학술대회

《 유통산업선진화를 위한 법적 쟁점과 과제 》

순 서	발표주제	사회자	발표자	토론자
제1주제 (14:20-15:10)	유통산업 관련 입법동향의 검토	최 준 선 교수 (성균관대 법전원)	김 천 수 교수 (인하대 법전원)	윤 성 운 변호사 (법무법인 태평양)
제2주제 (15:10-16:00)	사회구조적 변화에 따른 유통업 발전 전망 - 소비 패러다임 변화와 유통업 계의 대응 방안을 중심으로		오 경 석 팀장 (한국편의점산업협 회, 홍보기획팀)	임 정 하 교수 (서울시립대 법전원)
Coffee Break(16:00-16:20)				
제3주제 (16:20-17:10)	대형유통업체 셔틀버스 운행금지규 제에 관한 비판적 소고	홍 복 기 교수 (연세대 법전원)	문 상 일 교수 (인천대 법학과)	김 성 규 변호사 (법무법인 유스트)
제4주제 (17:10-18:00)	새로운 유통방식으로서의 공유경제 (sharing economy)와 그 법적 쟁점		이 병 준 교수 (한국외대 법전원)	이 상 현 정책총괄 (에어비앤비)

18:00 ■ 폐회식

18:30 ■ 만찬 (더씨 02-928-1259)

목 차

- 인사말 i
- 2017년 춘계공동학술대회 및 정기총회 일정 ii

제1주제 유통산업발전법 입법동향의 검토
- 대규모점포의 출점규제를 중심으로 - 김 천 수 / 1

제2주제 사회구조 변화에 따른 유통업 발전 전망 - 소비 패러다임 변화와
유통업계 대응 방안을 중심으로 오 경 석 / 19

제3주제 대형유통업체 셔틀버스 운행금지규제에 관한 비판적 소고 ... 문상일·한진호 / 31

제4주제 새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 쟁점 -
Airbnb 플랫폼과 관련한 법적 문제와 규제방법을 중심으로 - 이 병 준 / 43

부 록

- 사단법인 한국유통법학회 정관 65
- 사단법인 한국유통법학회 회원 가입 안내 71

유통산업발전법 입법동향의 검토

— 대규모점포의 출점규제를 중심으로 —

김 천 수*

목 차

I. 서론	3
II. 유통산업발전법 개정안	3
1. 개정안의 발의현황	3
2. 개정안의 검토	5
(1) 개정안의 개요	5
(2) 개정안의 분석	6
III. 등록제도(출점규제)의 검토	6
1. 유통산업발전법의 제정	6
(1) 논의의 전제	6
(2) 유통산업발전법의 제정경위 등	7
2. 등록제도의 의의	8
(1) 유통산업발전법 유일의 진입규제	8
(2) 유통산업발전법의 목적, 시책, 발전계획 등과의 연관성	9
3. 등록제도의 문제점	10
(1) 법령의 정합성 문제	10
(2) 규제기준의 문제	11
(3) 규제 정당성의 문제	12
4. 출점규제에 관한 대안	16
(1) 기본원칙	16
(2) 대안	17
IV. 결론	18

* 인하대학교 법학전문대학원 교수

I. 서론

유통산업발전법이 2010년 대기업의 지역상권 진출로부터 전통시장과 골목상권을 보호하기 위하여 대규모점포와 전통상업보존지역에 개설하려는 준대규모점포에 대한 등록을 제한하는 등의 규제를 실시한지 6년이 경과하였다.¹⁾ 이후에도 해마다 그 규제를 강화하는 개정안 발의가 거듭되었고²⁾³⁾ 2016. 5. 30. 임기가 개시된 제20대 국회에서만도 벌써 19건의 유통산업발전법 개정안이 발의되었다.⁴⁾ 물론 대기업과 지역상권의 전통시장과 골목상권이 조화롭게 균형 있는 발전을 도모한다는 데 이의가 있을 수 없다. 그러나 규제의 목적이 정당하다고 하더라도, 그 현실이 유통산업의 발전이 아닌 유통산업 참여자의 이해관계를 조절하는데 그치고 있다면, 유통산업발전법의 법체계와 정합성을 갖고 있지 않다면, 구체적 집행기준이 정당하게 설정되어 있지 않다면 규제에 대하여 진지한 검토가 필요할 것이다. 이와 같은 규제의 근본적인 문제를 검토하지 아니한 채 규제를 더하여 나가는 것은 자칫 기초가 부실한 사상누각을 짓는 것이 될 수 있다. 더욱이 강화되는 규제 속에 새로운 이해관계가 견고해진다면 설사 뒤늦게 근본으로 돌아가기를 원한다 하더라도 매우 난망해질 것이다.

이에 20대 국회에서 발의된 개정안들을 간략하게 정리한 다음 위에서 제기한 근본원칙의 관점에서 유통산업발전법의 제정경위, 유통산업발전법 내에서 등록제도가 갖는 의의, 법체계에서의 등록제도의 문제점을 살펴보고, 개정안들이 담고자하는 대기업과 전통시장 등의 조화와 균형 있는 발전이라는 입법의도를 최대한 구현될 수 있는 유통산업발전법 본연의 틀 내에서의 대안을 제안하고자 한다. 이는 유통산업의 중심이 빠른 속도로 오프라인에서 디지털 유통플랫폼으로 진전되어 가는 제4차 산업혁명 시대의 유통법제를 준비하는 매우 중요한 작업이 될 것이다. 오프라인에서의 진입 규제에 대한 논란은 미구에 디지털 유통시장에서 재연될 수밖에 없기 때문이다.

II. 유통산업발전법 개정안

1. 개정안의 발의현황⁵⁾

- 1) 2010. 11. 24. 법률 제10398호로 개정되어 같은 날 시행된 유통산업발전법은 대규모점포와 전통상업보존구역에서의 준대규모점포에 대한 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있도록 제8조를 개정하면서, 전통상업보존구역의 범위를 전통시장이나 전통상점가의 경계로부터 500m 이내로 하는 제13조의3을 신설하였다
- 2) 전통상업보존구역은 이후 2011. 6. 30. 법률 제10813호로 개정되어 그 범위가 1km로 확대되었다.
- 3) 대규모점포등에 대한 출점규제 이외의 영업규제로서 2012. 1. 17. 법률 제 11175호로 개정된 유통산업발전법은 오전0시부터 오전8시까지, 매월 1일 이상 2일 이내의 의무휴업일을 정하는 제12조의2를 신설하였다. 이후 2013. 1. 23. 법률 제11626호 개정으로 의무휴업은 오전0시부터 오전 10시까지, 매월 2일로 확대되었다.
- 4) 출점규제와 영업규제를 포함한 숫자로 그 상세는 아래에서 보기로 한다.
- 5) 법무법인 태평양 박성진 변호사가 필자를 포함한 유통산업발전법 체계정리 연구회의에서 정리한 현황을 인용하였다.

순번	제안자(제안일자)	주요내용
1	조정태의원 등 12인(2016-05-31.)	등록제도를 허가제로 변경, 전통산업보존구역의 입지제한 대상에 매장면적의 합계가 660제곱미터 이상 3천제곱미터 미만인 점포를 포함시킴
2	홍익표의원 등 11인(2016-06-09)	준대규모점포의 범위에 '상품공급점'(대규모·준대규모점포나계열회사로부터 상품을 공급받는 점포로 해당 회사나 계열회사의 상호가 포함된 간판을 사용하거나 정보시스템 등 용역을 제공받음, 예: 이마트에브리데이)을 포함시킴
3	주승용의원 등 10인(2016-06-10)	대규모점포등이 지역협력계획서 이행실적에 대한 개선 권고에 따르지 아니한 경우 특별자치시장·시장·군수·구청장이 그 내용 등을 공표할 수 있도록 함
4	박지원의원 등 14인(2016-07-11)	개설등록 또는 변경등록을 하는 대규모점포 등의 소재지로부터 2킬로미터 거리 이내의 범위 일부가 인접 특별자치시·시·군·구에 속하여 있는 경우 영업을 시작하기 전에 제출하는 상권영향평가서 및 지역협력계획서에 인접 특별자치시·시·군·구와 관련한 내용을 포함하도록 함 대규모점포 등의 개설등록 또는 변경등록 전에 관련 특별자치시장·시장·군수·구청장 소속의 유통업상생발전협의회 간 연석회의를 통해 협의하도록 함
5	유동수의원 등 14인(2016-08-09)	대규모점포등의 개설등록 및 변경등록의 경우 (현행 등록 신청 사실의 통보 대신) 인접지역 자치단체장과의 등록 합의를 의무화
6	김진표의원 등 11인(2016-08-31)	도농복합형태의 시의 경우에는 전통산업보존구역 밖에서도 인구통계 및 기존 사업자 현황 등을 고려하여 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있도록 하려는 것
7	김관영의원 등 16인(2016-09-01)	현행 「유통산업발전법」 상 대기업집단에 속하는 회사는 SSM 출점이 제한됨. 이에 이번 대기업집단 지정 기준의 법제화에 맞춰 「유통산업발전법」 상 해당 사업 제한의 경우 기존 대기업집단 지정기준인 5조원을 유지하고자 함
8	정유섭의원 등 10인(2016-09-02)	상권에 영향을 미치게 될 것으로 판단되는 일정한 범위에 속하게 되는 특별자치시·시·군·구로서 점포의 소재지로부터 산업통상자원부령으로 정하는 거리 이내의 범위에 속하게 되는 지역의 특별자치시장·시장·군수·구청장은 필요한 경우 대규모점포를 개설하거나 전통산업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자로 하여금 영업을 시작하기 전에 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 제출토록 하고 점포의 소재지 특별자치시장·시장·군수·구청장과 점포의 개설 및 변경을 협의하여 제한할 수 있도록 함
9	이언주의원 등 10인(2016-09-22)	유통업상생발전협의회의 의견을 청취하여야 할 사항을 법률에 명시(1. 대형유통기업과 지역중소유통기업 간의 상생협력촉진을 위한 지역별 시책의 수립에 관한 사항; 2. 제8조제1항 및 제2항에 따른 상권영향평가서 및 지역협력계획서의 검토 및 보완 요청에 관한 사항; 3. 제8조제3항에 따른 대규모점포등에 대한 등록의 제한 또는 조건에 관한 사항; 4. 제12조의2에 따른 대규모점포등에 대한 영업시간의 제한 또는 의무휴업일의 지정에 관한 사항; 5. 제13조의3에 따른 전통산업보존구역의 지정에 관한 사항)
10	유동수의원 등 18인(2016-09-23)	자치단체장의 상권영향평가서 및 지역협력계획서에 대한 검토는 영업시작 시점이 아닌 건축허가 신청 이전에 실시하여 그 평가를 사전에 거치도록 함 자치구 내의 협의회의 의견을 청취하되 대규모점포의 입점 지역에 산업통상자원부령으로 정하는 거리 이내에 인접 자치구가 있을 경우 인접 자치구의 협의회 의견까지 청취하도록 함
11	김경수의원 등 13인(2016-09-23)	광역지방자치단체장 소속으로 상권영향평가위원회를 설치하여 대규모점포등의 상권영향평가를 실시하도록 함
12	이언주의원 등 10인(2016-10-18)	1. 대규모점포를 경영하는 회사 또는 그 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사) 및 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한기업집단의 계열회사가 독점적 상품 공급 및 해당 회사의 상호가 포함된 간판의 사용 등을 내용

		으로 하는 계약을 통하여 사실상 지배하는 점포로서 대통령령으로 정하는 점포를 준대규모점포에 포함시켜 규제하도록 함 2. 대규모점포등의 개설등록 및 변경등록을 허가로 변경함 3. 대규모점포등에 대한 의무휴업일을 월 2회에서 4회로 확대함
13	윤영석의원 등 10인(2016-10-20)	상점가의 요건을 완화하여 지원대상 상점가를 확대(30개를 넘지 않는 범위 내에서 대통령령으로 정함)
14	김기선의의원 등 10인(2016-11-15)	대규모점포등개설자의 선정기준 등 관련 개정(제12조)
15	김중훈의원 등 10인(2016-11-23)	농협하나로마트와 같이 농수산물의 매출액 비중이 55퍼센트 이상인 대규모점포에 대해서도 대형마트에 준하는 영업시간 제한 및 의무휴업제를 실시하도록 하고, 백화점과 면세점을 영업시간 제한과 의무휴업 대상에 포함시키며, 추석과 설날은 반드시 의무휴업일로 지정
16	서영교의원 등 10인(2016-12-20)	설날과 추석이 있는 달에는 사흘을 의무휴업일로 지정하도록 하되, 설날과 추석 당일은 반드시 의무휴업일로 지정하도록 규정
17	정인화의의원 등 12인(2016-12-26)	대규모점포등이 정당한 사유 없이 지역협력계획서 이행실적에 대한 개선권고를 이행하지 않는 경우 그 개선권고 대상·내용 등의 공표 및 이행명령을 순차적으로 할 수 있도록 하며, 이행명령을 이행하지 않는 경우 이행강제금을 부과
18	노희찬의원 등 11인(2017-01-12)	대규모점포의 용도로 쓰이기 위한 시설을 건축하는 내용이 포함된 도시·군관리계획을 입안할 때에는 소상공인의 영업환경 등에 미치는 영향을 고려하고 소상공인의 의견을 청취하도록 함 중소유통기업과 소상공인의 영업환경을 보호하기 위해 매장면적 1만제곱미터 초과 대규모점포 개설을 제한할 수 있는 중소기업보호지역을 지정할 수 있도록 함
19	박찬대의의원 등 10인(2017-02-08)	상권영향평가서 및 지역협력계획서의 제출시기를 대규모점포 등의 영업 전이 아니라 대규모점포 등의 개설을 위한 ‘건축물의 건축 또는 용도변경 등에 관한 허가를 신청할 때’로 함 상권영향평가 대상 지역의 범위를 확장 및 세분화함 1. 매장면적 1만5천제곱미터 이상인 대규모점포: 점포의 경계로부터 반경 10킬로미터 2. 매장면적 1만5천제곱미터 미만인 대규모점포: 점포의 경계로부터 반경 5킬로미터 3. 매장면적 330제곱미터 이상인 준대규모점포: 점포의 경계로부터 반경 1킬로미터 4. 매장면적 330제곱미터 미만인 준대규모점포: 점포의 경계로부터 500미터

2. 개정안의 검토

(1) 개정안의 개요

이 글의 대상인 출점규제에 관한 발의안은 크게 다음과 같이 분류할 수 있다.⁶⁾

- ① 등록제를 허가제로 변경하는 안
- ② 대규모점포를 확대하는 안; 전통상업보존구역 내 660~3,000㎡ 점포도 포함
- ③ 규제지역을 확대하는 안; 전통상업보존구역 외의 지역도 제한, 전통상업보존구역을 1km에서

6) 영업규제는 ① 대상 대규모점포를 상품공급점, 하나로마트, 백화점, 면세점으로 확대하는 안 ② 의무휴업 일수를 추석·설날을 포함하거나 2일에서 4일로 확대하는 안으로 분류할 수 있다.

2km로, 전통상점가의 요건을 50개에서 30개로 완화, 중소유통보호구역의 설정

- ④ 등록 시기를 앞당기는 안; 건축허가 신청시 상권영향평가서 등 제출 또는 검토, 도시계획입안단계에서 대규모점포의 입지 등을 고려하자는 안
- ⑤ 상권영향평가 대상 지역범위를 확대하는 안; 1km~10km로 확대
- ⑥ 지역협력계획서의 이행을 강화하는 안; 개선권고 불이행을 공표, 이행명령, 이행강제금을 부과
- ⑦ 인접 지방자치단체를 고려하는 안; 인접 유통상생발전협의회 의견 청취 또는 연석회의, 인접자치단체장과의 합의 또는 협의, 인접지역에 대한 상권영향 평가서 등 제출⁷⁾

(2) 개정안의 분석

① 허가제에 대한 논의는 등록에 대한 규제 도입 당시 이미 많은 논의가 있었다. 전면적인 허가제도의 도입은 국제통상마찰의 우려가 있어 신중하여야 한다는 것은 현재에도 상황이 크게 다르지 않다. ②,③ 대규모점포의 확대나 규제지역의 확대는 진입규제의 필요성과 실효성의 관점에서 검토되어야 하고, ④ 등록 시기를 앞당기거나 도시계획입안 단계에서 대규모점포의 개설을 고려하는 방안은 규제의 목적을 달성한다는 측면에서 매우 효율적일 것이나 국토의 이용관리라는 국토계획의 이용 및 관리에 관한 법률과 산업참여자의 이해관계의 조절과 어떤 관련을 맺고 있는지에 대한 검토가 선행되어야 한다. ⑤,⑥ 상권영향평가 대상지역의 확대와 지역협력계획의 이행을 강화하는 것은 상권영향평가는 지역협력계획을 위한 전제이므로 결국 지역협력계획의 범위와 내용, 이에 대한 법적 구속력의 문제이다. 현행과 같은 등록제도 하에서 대규모점포개설자의 자발적인 이행의 성격이 강한 지역협력계획에 어떤 법적 효력을 인정할 수 있을지의 검토가 선행되어야 한다. ⑦ 인접 지방자치단체와의 협의 또는 합의는 현행 등록제도를 유지하는 한 상생협력이 한 지역 내의 문제에 국한되는 것은 아니므로 경청할 가치가 있으나 지방자치단체의 자치사무라는 점과 조화를 이루어야 할 것이다.

Ⅲ. 등록제도(출점규제)의 검토

1. 유통산업발전법의 제정

(1) 논의의 전제

현행 등록제도가 소위 강학상 허가제도인지, 등록제도인지 논란이 끊이지 않고 있다. 물론 이 글의 목적과 범위는 등록과 허가제도인지를 명확하게 논증하거나 구별하는데 있지 않다. 다만 등록

7) 그 외 유통상생발전협의회 의견 청취 사항을 법정하자는 안, 상권영향평가위원회를 설치하자는 안 등이 있다.

제도라고 명문에서 규정하고 있음에도 등록제도의 범주라고 보기 어려운 현행 규정들이 있을 뿐 아니라 각종 개정안은 여기에서 더 나아간 규정들을 담고 있으므로 이러한 규정들을 이해하는 기준에 대한 시각을 제공하고자 할 뿐이다. 등록제도는 유통산업발전법이 제정되면서 비로소 도입된 제도이므로 유통산업발전법의 제정경위와 제정이유, 유통산업발전법의 목적과 그 구현을 위한 각종 규정체계 속에서 등록제도의 의의를 살펴야 한다. 따라서 등록제도의 근본원칙을 검토하는 논의의 전제로서 유통산업발전법의 제정경위 등을 살펴본다.

(2) 유통산업발전법의 제정경위 등

1) 유통산업발전법의 전신은 시장법을 거쳐 도·소매업진흥법과 유통산업합리화촉진법이다. 법 제처에서 공식적으로 밝히고 있는 유통산업발전법에 대한 제정이유는 “유통산업에 대한 지원을 확대하여 경영여건을 개선하고, 유통산업에 대한 규제를 완화하여 경쟁력을 강화하며, 유통산업의 대다수를 차지하는 중소기업의 자생적인 경쟁력 강화 노력을 지원함으로써 급속한 유통환경변화에 대처하고 지속적으로 발전하는 기반을 구축하려는 것⁸⁾”이다. 이러한 제정이유는 유통산업발전법의 목적⁹⁾과 유통산업시책의 기본방향¹⁰⁾, 유통산업발전기본계획¹¹⁾, 지역별 시행계획¹²⁾을 통하여 구

8) 그 구체적인 제정이유는 다음과 같다.

- 가. 유통산업을 육성하기 위하여 통상산업부장관은 5년마다 관계중앙행정기관의 소관업무와 관련된 유통산업의 발전계획을 종합하여 유통산업발전기본계획을 수립하고, 매년 동 기본계획을 추진하기 위한 시행계획을 수립·시행하도록 함.
- 나. 종전에는 시장·대형점·대규모소매점·도매센터등의 대규모점포를 개설하고자 하는 경우에 허가를 받도록 하던 것을 앞으로는 등록만 하면 되도록 하고, 대규모점포 개설등록을 한 때에는 제조담배소매인의 지정등을 받은 것으로 의제함으로써 대규모점포 개설에 관련된 각종 규제를 완화함.
- 다. 통상산업부장관은 낙후된 도매기능을 활성화하기 위하여 일정한 종류의 상품을 전문적으로 도매하는 도매점을 시범도매센터로 지정할 수 있도록 하고, 시범도매센터로 지정된 경우에는 농지법에 의한 농지의 전용허가등을 받은 것으로 의제하여 시범도매센터의 건립을 용이하게 함.
- 라. 통상산업부장관은 집배송시설을 이용하여 구매한 물품을 도매하거나 위탁을 받아 상품을 다른 점포에 공급하는 도매배송업을 육성하기 위하여 도매배송업자중 일정한 요건을 갖춘 자를 지정하고, 그 지정된 자가 점포관리의 전산화등을 추진하는 경우에는 자금을 지원할 수 있도록 함.
- 마. 유통사업자등이 유통표준전자문서를 사용하여 유통에 관한 업무를 수행하는 경우 그 유통표준전자문서의 효력, 유통표준전자문서의 내용에 관하여 분쟁이 있을 경우의 해석, 유통표준전자문서의 보안 및 보관등에 관하여 정함.
- 바. 통상산업부장관은 유통교육의 확대등을 위하여 유통사업자등이 유통전문대학원을 설립하는 경우에 필요한 지원을 할 수 있도록 하고, 판매사의 명칭을 판매관리사로 변경함.
- 사. 유통사업자등이 상품의 주문처리·재고관리·수송등에 사용하는 집배송시설을 갖춘 집배송단지를 공동으로 건립하는 경우에 일정한 요건을 갖추어 통상산업부장관의 지정을 받은 경우에는 농지법에 의한 농지의 전용허가등을 받은 것으로 의제함으로써 공동집배송단지의 건립을 용이하게 함.
- 아. 중소기업청장은 중소기업인 동일업종의 도·소매업자가 조합을 결성하여 계획적으로 일정지역에 점포 및 부대시설등을 집단으로 설치하는 전문상가단지를 건립하고자하는 경우에는 자금등을 지원할 수 있도록 함.
- 자. 통상산업부장관은 유통산업의 국제화를 촉진하기 위하여 유통관련 기술 및 인력의 국제교류등 국제협력사업을 지원할 수 있도록 하고, 국내유통기업의 해외진출을 촉진하기 위하여 해외유통시장의 조사·분석등의 사업을 추진하도록 함.

9) 제1조(목적) 이 법은 유통산업의 효율적인 진흥과 균형 있는 발전을 꾀하고, 건전한 상거래질서를 세움으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

10) 제3조(유통산업시책의 기본방향) 정부는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 시책을 마련하여야 한다.

11) 제5조(기본계획의 수립·시행 등) ① 산업통상자원부장관은 유통산업의 발전을 위하여 5년마다 유통산업발전기

체화된다.

2) 이러한 유통산업발전법의 제정은 1996년 유통시장의 전면 개방에 대응하여 외국유통자본과의 경쟁력확보를 위하여 대형유통업체의 진입을 완화하고자 하는 것이었다. 이에 국내외 대형유통업체들의 대형마트 진출 경쟁이 촉진되었고 2006년 까르푸, 월마트가 철수하고, 2008년에는 홈에버, 2010년 GS마트가 매각되어, 현재의 이마트, 롯데마트, 홈플러스의 3강체제가 구축되었다. 한편 1997년 이후 대형유통업체들의 SSM 진출이 본격화되고, 2007년~2010년 사이 SSM 출점수가 급격히 확대되었다.¹³⁾

2. 등록제도의 의의

(1) 유통산업발전법 유일의 진입규제

1) 진입제도의 변천

시장을 적절히 운영함으로써 상업의 정상적인 발달을 도모하여 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 1961년 제정된 시장법은 시장을 개설하기 위해서는 시·도지사의 허가를 받도록 하였는데 시장의 개념을 장소 위주의 정기시장과 건물 위주의 상설시장으로 구분하였다. 시장법을 폐지하고 도·소매업을 효율적으로 진흥하고 건전한 상거래 질서를 확립함으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지 하려는 목적으로 1981년 제정된 도·소매업진흥법은 일정한 규모 이상의 시장, 백화점, 쇼핑센터 등 대규모소매점이나 도매센터를 개설하고자 하는 자는 일정한 요건을 갖추어 시·도지사의 허가를 받도록 하였다.

유통시장 전면개방에 따른 적극적 대응의 필요성, 유통산업합리화촉진법¹⁴⁾과 도·소매업진흥법의 통합 필요성, 규제 완화의 필요성이 대두되면서 1997년 두 법을 통합하여 1997년 제정된 유통산업발전법은 대규모점포에 대한 개설등록¹⁵⁾을 하도록 하였다. 이러한 대규모점포에 대한 등록제도는

본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 세우고 시행하여야 한다.

12) 제7조(지방자치단체의 사업시행 등) ① 시·도지사는 기본계획 및 시행계획에 따라 다음 각 호의 사항을 포함하는 지역별 시행계획을 세우고 시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사(특별자치시장은 제외한다)는 미리 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제1항에 따른 행정시장을 포함한다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 의견을 들어야 한다.

13) < 대형마트 및 기업형 슈퍼마켓 연도별 출점현황 >(단위 : 개)

구분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
대형마트	147	189	212	232	257	287	312	328	342	368
SSM	184	217	228	239	252	277	338	486	717	1,002

14) 유통산업의 건전한 발전을 촉진하여 유통구조를 개선하고, 소비자와 생산자를 보호하여 물가안정 및 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 1980년 제정되었다. 제정당시의 유통산업근대화촉진법은 1995. 소관부서가 경제기획원에서 통상산업부로 변경되면서 유통산업합리화촉진법으로 법명을 바꾸었다.

15) 도·소매업진흥법의 대규모소매점은 '영업장'을 개념요소로 하고 있음에 비하여 유통산업발전법의 대규모점포는

유통산업발전법이 규정하고 있는 임시시장, 체인사업, 상점가, 전문상가단지 무점포판매에는 존재하지 아니하는 유일한 진입규제로서 기존의 시장법, 도·소매업진흥법과 달리 허가제도가 아닌 등록제 도라는데, 그 의의가 있다. 앞서 본 바와 같이 유통시장의 개방에 대응하기 위한 규제완화의 요체가 대규모점포의 등록제도인 것이다.

(2) 유통산업발전법의 목적, 시책, 발전계획 등과의 연관성

대규모점포의 등록제도가 규제완화의 구현이라고 하더라도 그 구체적인 모습은 유통산업발전법의 목적, 유통산업시책의 기본방향, 유통산업발전기본계획, 지역별 시행계획과의 관계에서 설정되고 함께 지워져야 한다. 유통산업발전법의 목적과 시책, 발전계획 등을 정리하여 보면 다음과 같다.

목적	시책의 기본방향	발전기본계획	지역별시행계획
유통산업의 효율적인 진흥과 균형 있는 발전	유통구조의 선진화 및 유통 기능효율화 촉진 유통산업의 국제경쟁력제고	유통산업 발전의 기본방향	지역유통산업 발전의 기본방향
		유통산업의 국내외 여건변화 전망	지역유통산업의 여건변화전망
		유통산업의 현황 및 평가	지역유통산업의 현황 및 평가
		산업별·지역별 유통기능의 효율화·고도화 방안	지역유통기능의 효율화·고도화 방안
		유통전문인력·부지 및 시설 등의 수급변화에 대한 전망	유통전문인력·부지 및 시설 등의 수급방안
	유통산업의 지역별 균형발전	유통산업의 지역별·종류별 발전방안	지역유통산업의 종류별 발전방안
	유통산업의 종류별 균형발전		
중소유통기업의 구조개선 및 경쟁력 강화	중소유통기업의 구조개선 및 경쟁력 강화 방안	지역중소유통기업의 구조개선 및 경쟁력 강화방안	
그 밖에 유통산업의 발전을 촉진하기 위하여 필요한 사항	그 밖에 유통산업의 규제완화 및 제도개선 등 유통산업의 발전을 촉진하기 위하여 필요한 사항	그 밖에 지역유통산업의 규제완화 및 제도개선 등 지역유통산업의 발전을 촉진하기 위하여 필요한 사항	
건전한 상거래질서	유통산업에서의 건전한 상거래질서의 확립 및 공정한 경쟁여건의 조성	대규모점포와 중소기업 및 중소기업체 사이의 건전한 상거래질서의 유지방안	
소비자를 보호	유통산업에서의 소비자 편익의 증진		

대규모점포의 등록제도와 관련되는 부분은 유통산업의 발전을 촉진하기 위한 유통산업의 규제완화 및 제도개선이다. 그 외에는 등록제도와 관련되는 부분은 쉽게 찾기 어렵다.¹⁶⁾ 그렇다면 등록

¹⁶⁾ ‘점포의 집단’을 개념요소로 하고 있다.

16) 대규모유통기업과 중소기업의 상생발전을 위한 관점에서 등록제도를 이해한다고 하는 경우에는 유통산업의

제도는 규제완화 및 제도개선의 차원에서 이해되어야 하고, 그 구체적인 모습과 한계 또한 규제완화 및 제도개선의 관점에서 이루어져야 한다.

3. 등록제도의 문제점

(1) 법령의 정합성 문제

등록은 일반적으로 수리를 요하는 신고라고 이해된다.¹⁷⁾ 허가는 허가 요건에 대한 행정청의 심사가 실질적 심사이지만 등록에 있어서 등록요건에 대한 행정청의 심사는 형식적 심사인 점에서 다르다.¹⁸⁾¹⁹⁾ 대규모점포의 등록제도는 제정 유통산업발전법의 입법경위와 당시의 규정에 비추어 보면 이른바 강화상의 허가제도가 아닌 등록제도를 설정하였음이 분명해 보인다. 즉 일정한 요건을 갖춘 대규모점포라면 진입을 허용하고자 한 것이다.

그런데 유통산업발전법의 시행 13년이 지난 2010년부터 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있게 되었다. 등록제도라면 지방자치단체장은 등록요건에 대한 형식적 심사만이 가능하다. 형식적 요건이 불비한 경우 등록을 받아주면서 조건을 부과하는 것을 별론으로 실질적 내용에 관한 조건을 부과할 수 있는 것인지, 실질적 내용을 이유로 등록을 제한할 수 있는 것인지²⁰⁾ 문제가 된다. 2년이 경과한 2013. 1. 23. 개정에서는 상권영향평가서와 지역협력계획서 첨부를 등록요건으로 정하면서 지방자치단체장은 상권영향평가서와 지역협력계획서가 미진하다고 판단하는 경우에는 보완을 요청할 수 있도록 하였다. 등록서류의 형식적 요건이 미진하다고 판단하는 경우에는 당연히 보완을 명할 수 있을 것이다. 그러나 실질적 내용이 미진하다고 판단하는 경우 보완을 명하거나 그 상권영향평가서와 지역협력계획서의 실질적 내용을 이유로 등록에 조건을 부과하거나 등록제한을 한다면 이는 허가의 판단을 위한 허가신청서류일 수밖에 없다. 더 나아가 2016. 1. 6. 개정에서는 지역협력계획서의 이행실적을 점검하고 개선을 권고할 수 있도록 규정하였다. 등록서류로서의 지역협력계획서의 내용은 대규모점포의 등록을 하려는 자의 자발적인 이행 또는 협력의지가 표명된 것으로 보

종류별 발전 또는 유통구조의 선진화 등이 관련 있을 것처럼 보인다. 그런데 업종과 업태에 의한 구분이 아닌 대규모와 중소라는 규모에 의한 구분을 유통산업의 종류별 발전이라고 할 수 있을지 의문이다. 또한 이를 유통구조의 선진화의 관점으로 보기도 어렵다고 생각된다.

17) 단순신고는 사인의 신고행위 그 자체만으로 금지가 해제된다.

18) 홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사(2012), 339면

19) 건축허가의 경우 설계도면의 내용이 법에서 정한 안전에 문제가 없는 것인지의 여부를 심사하는 것이 실질적 심사의 예에 해당한다. 정기간행물의 등록사항이 외관상 잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률 제15조 제1항 각호를 충족하는지의 여부를 심사하는지의 여부를 심사하는 것이 형식적 심사의 예에 해당한다. 만약 등록 후 발간시에 어떠한 내용이 게재될 것이라는 전제하에 그 내용이 법질서에 어긋나는 것인지의 여부를 심사한다면 그것은 형식적 심사가 아니라 실질적 심사에 해당한다.

20) 제한의 의미를 어떻게 해석하여야 할 것인지는 문제가 된다. 어의상은 일응 등록을 수리하지 아니하는 등록거부와는 다른 것처럼 보이지만, 조건부과를 별도로 규정하고 있는 점에 비추어 등록을 제한한다는 것은 진입을 제한한다는 의미로 해석된다. 즉 등록을 거부하는 것이다.

아야 한다. 설사 자발적 협력이라고 하더라도 이행실적을 점검하고 개선을 권고하게 되면 지역협력 계획서의 내용은 사실상 강제되는 결과가 된다.

현행 등록제도는 등록요건서류인 상권영향평가서와 지역협력계획서를 심사하여 보완을 명하고, 조건이나 제한을 붙일 수 있으며, 그 이행실적을 점검하고 개선을 권고할 수 있는 것으로 요약된다. 이는 시장법, 도·소매업진흥법에서의 허가제도 보다 실질적으로 훨씬 강화된 진입규제이다. 기존의 허가제도 보다 훨씬 강화된 진입규제를 하면서 등록제도라는 외형을 유지하는 것은 법령의 정합성이라는 측면에서 결코 유지되기 어렵다. 조속한 시정이 요구된다.

(2) 규제기준의 문제

제정 유통산업발전법 당시의 등록제도에서는 등록의 조건이나 제한이 없었으므로 등록은 형식적 요건을 심사하는 것이 등록의 기준이 된다. 그런데 등록에 조건이나 제한을 붙일 수 있게 되면서는 조건이나 제한의 기준이 필요하다. 등록 제한 및 조건에 관한 세부사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임되어 있다. 등록을 강화상 의미의 등록으로 이해한다면 조례에 위임되어 있다는 것이 큰 논란이 되지 않을 수 있다. 그런데 실질적으로 기존의 허가제도 보다 강화된 진입규제로서 작동된다면 등록 제한 및 조건에 관하여 법률에 아무런 기준이 없다는 것은 법률유보원칙상 문제가 될 수 있다. 물론 등록사무를 국가사무로 볼 것인지, 자치사무로 볼 것인지에 따라 논란의 강도는 다르겠지만 상권영향평가서나 지역협력계획서를 산업통상자원부령으로 정하도록 하고 있는 점, 그 미진에 대한 보완을 명하는 기간은 대통령령으로 정하도록 하고 있는 점 등 등록제도 전반을 보면 등록사무가 지방자치단체의 고유사무라고만 보기에 는 무리이다. 더 나아가 현실적으로 지방자치단체의 등록에 관한 조례는 등록의 제한이자 조건 부과의 기준에 관하여 특별히 정하고 있지 아니하다. 예를 들어 서울특별시 용산구 유통기업상생발전 및 전통산업보존구역 지정 등에 관한 조례를 보면, 대형유통기업과 중소기업의 상생발전을 위한 추진계획²¹⁾에 부적합하다고 판단되어 유

21) 제6조(상생발전 추진계획의 수립 등) ① 서울특별시 서대문구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 법 제7조에 따라 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)이 수립한 서울특별시 유통산업발전시행계획과 총체적 연계를 통하여 서대문구의 유통산업환경에 적합하며, 특히 지역 영세 소상공인의 성별 특성에 따라 다르게 나타나거나 요구되는 산업 환경을 고려하여 대형유통기업과 중소기업이 상생 발전할 수 있도록 추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 수립하여 수행하여야 한다.

② 추진계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 상생발전을 위한 유통구조의 선진화 및 유통기능의 효율화 촉진
2. 상생발전을 통한 소비자 후생의 증진
3. 상생발전을 통한 유통산업의 종류별 균형발전의 도모
4. 전통시장 또는 전통상점가의 보존
5. 상생발전을 통한 유통산업의 지역경쟁력 제고
6. 상생협력을 통한 건전한 상거래 질서의 확립 및 공정한 경쟁여건 조성
7. 상생협력을 통한 생계형 자영업의 보호

③ 구청장은 추진계획을 수립하려면 미리 그 계획안을 공고하여 주민의 의견을 수렴하고 제8조에 따른 유통업상생발전협의회의 협의를 거쳐 확정하며, 추진계획을 변경할 때에도 또한 같다.

통상생발전협의회의 협의를 거쳤음에도 협의가 성립되지 아니하거나 전통상점가의 보존이 현저하게 어려운 것으로 판단되는 경우 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있다²²⁾²³⁾. 결국 상생발전과 전통상점가의 보존이 기준이다. 한편 도·소매업진흥법 당시 대규모소매점을 포함한 시장의 개설허가는 건물 및 매장면적기준, 시설 및 운영기준을 정하면서, 시장의 개설허가신청이 공공의 이익 기타 주민생활편익에 적합하다고 인정할 때에는 개설허가를 하여야 하고, 다만 시장 등의 개설이 인근지역 도·소매업의 균형적인 발전에 미칠 영향을 참작하여 필요하다고 인정될 때에는 매장면적의 변경을 요구하거나 시장 등의 개설허가를 하지 아니할 수 있었다.²⁴⁾ 일정한 물적 기준과 주민편익 등과 같은 공공의 이익에 부합하면 원칙적으로 허가를 하여야 하되, 예외적으로 지역별 균형발전을 고려하여 허가의 내용을 수정하거나 허가하지 아니한다. 이에 비하여 현재는 매우 광범위하고 추상적인 추진계획에 부적합하다고 판단됨에도 협의가 성립하지 않는 경우 또는 전통상점가 보존이 어려운 경우 어느 하나에만 해당하더라도 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있다. 전통상점가 보존은 추진계획의 한 내용이므로 결국 실질적으로 협의가 등록을 좌우하게 된다. 이는 사실상 협의가 등록의 기준이 됨으로써 자유재량허가 또는 특허에 해당하는 결과와 다름이 없다. 수범주체의 법적 안정성이라는 측면에서는 매우 불안정한 제도이다.

(3) 규제 정당성의 문제

1) 유통산업의 본질과 발전

유통산업발전법은 규제를 완화하기 위하여 제정되었고, 시책의 기본방향, 유통산업발전기본계획 등이 규제완화 및 제도개선을 들고 있음은 앞서 보았다. 그럼에도 기존의 허가제도보다 진입규제가

-
- 22) 제13조(대규모점포 등의 등록) ① 대규모점포를 개설하거나 제11조에 따라 지정된 전통상업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자(전통상업보존구역 안에 준대규모점포의 일부가 포함되는 경우를 포함한다. 이하 같다)는 영업을 시작하기 전에 법 제8조제1항 및 「유통산업발전법 시행규칙」 제5조제1항에 따른 서류를 첨부하여 구청장에게 등록을 신청하여야 한다. 등록된 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.<개정 2013.11.6>
- ② 구청장은 개설등록 또는 변경등록(점포의 소재지를 변경하거나 매장면적이 10분의 1이상 증가하는 경우로 한정한다. 이하 같다)을 하려는 대규모점포 등의 위치가 제11조에 따른 전통상업보존구역에 있을 때에는 등록대상인 대규모점포 등이 제6조에 따른 추진계획에 적합한지 여부를 검토하여야 한다.<개정 2013.11.6> <개정 2015.6.26.>
- ③ 구청장은 전통상업보존구역 안에 대규모점포 등의 등록을 하고자 하는 사항이 추진계획에 부적합하다고 인정할 때에는 부적합한 사유를 명시하여 필요한 조치를 취하도록 대규모점포 등의 등록신청자에게 권고 또는 조언할 수 있다.<개정 2013.11.6>
- ④ 구청장은 대규모점포 등의 등록신청자가 제3항에 따른 권고 또는 조언을 따르지 않는 때에는 협의회에 협의를 요청할 수 있다.
- ⑤ 구청장은 제1항에 따라 개설 또는 변경 등록하려는 대규모 점포 등의 위치가 제11조에 따른 전통상업보존구역에 있을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 등록을 제한할 수 있다. <개정 2015.6.26.>
1. 제4항에 따라 협의가 성립하지 않는 경우
 2. 용산구 전통시장 또는 중소기업청장이 정하는 전통상점가의 보존이 현저하게 어려운 것으로 판단되는 경우
- 23) 다른 지방자치단체의 조례도 대동소이하다.
- 24) 1997. 7. 1. 법률 제5327호로 폐지되기 직전의 도·소매업 진흥법 제6조

강화된 현행의 등록제도는 과연 정당한가의 문제이다. 설사 등록이라는 형식을 띠면서도 실질적으로 허가보다 더 강력한 진입규제를 하는 법령의 정합성, 유통산업발전법이 추구하는 규제완화에 반한다는 법체계의 정합성은 훼손된다 하더라도, 유통산업발전법의 또 다른 주요 목적인 유통산업발전에는 과연 부합하는지의 문제이다.

유통산업발전이란 무엇인가? 유통산업발전법에 의한 유통산업은 농산물·임산물·축산물·수산물(가공물 및 조리물을 포함한다) 및 공산품의 도매·소매 및 이를 경영하기 위한 보관·배송·포장과 이와 관련된 정보·용역의 제공 등을 목적으로 하는 산업을 말한다(제2조 제1호). 간단히 말하면 물품을 판매하는 산업이 유통산업이다. 물품의 판매는 판매자와 구매자 양 당사자가 필요하다. 여기에서 논하는 대형마트와 전통시장 등의 물품판매는 도매와 소매 중 주로 소매를 말하므로 소매로 한정해보면, 물품의 판매자는 대형마트나 전통시장의 상인이고 구매자는 소비자이다. 물품의 판매란 대형마트 등의 유통상인과 소비자의 매매 등의 유통거래인 것이다. 유통산업의 발전은 유통거래의 증가, 확대의 모습으로 나타나게 되고, 결국 유통산업을 발전시킨다는 것은 유통거래를 촉진하는 것이다.

이 점에서 유통산업은 제조산업과 매우 다른 차이점을 보인다. 제조산업도 궁극적으로는 판매 등의 거래가 수반되어야 한다. 하지만 이는 제조산업의 직접적인 결과가 아니다. 제조산업은 제조 자체의 증가·확대가 직접적인 관심사이고 제조산업의 발전에는 판매 등의 거래는 간접적으로 고려된다. 제조산업에 참여한 주체들의 사업영역의 조정은 제조산업 전체적인 관점에서의 발전에 중요한 고려요소이다. 또한 이를 통하여 소비자의 이익이 직접적으로 침해되지 않으므로, 국가는 산업의 관점에서 정책 수행이 가능하다.

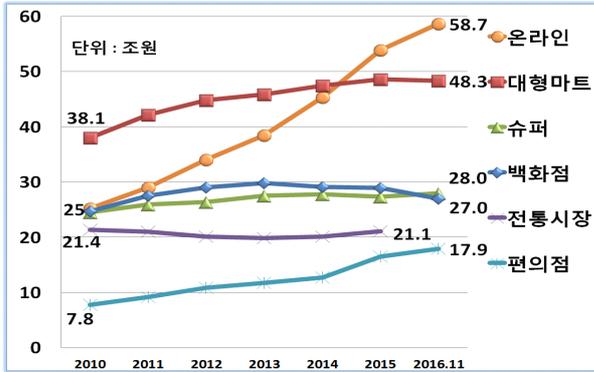
한편, 유통산업은 참여자가 유통상인과 소비자이다. 유통시장에 참여하고 있는 유통상인의 이해관계 조정은 소비자와의 관계가 아울러 고려되어야 한다. 소비자와의 유통거래가 축소 또는 질이 저하된다면 이는 유통산업의 한쪽 참여자에 불과한 유통상인의 이해관계 조절에 불과하다. 유통산업의 한쪽 참여자인 유통상인의 이해관계 조절, 다시 말하면 상생발전은 유통거래의 질적, 양적 촉진을 가져오는 한도 내에서만 그 정당성을 가진다.

2) 진입규제의 유통거래에 대한 영향²⁵⁾

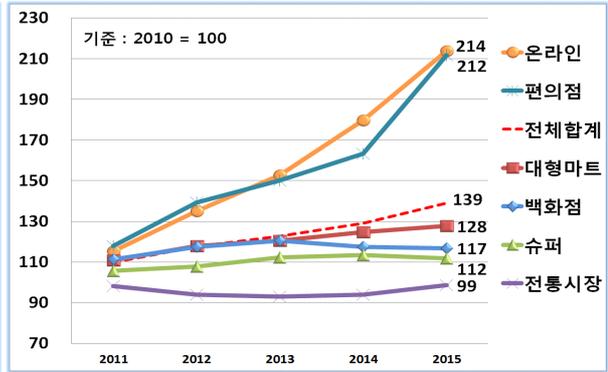
① 2010년 이후 유통업계 매출 추이

대형마트는 성장한계를 보이고 있다. 전통시장수·영업점포수는 지속적으로 증가했고 전통시장당·영업점포당 매출액은 감소추세에서 2013년 이후 안정화 되었으나 전통시장의 성장은 정체상태이다. 이에 비하여 온라인, 편의점은 2배 이상 급성장하고 있는바, 규제로 인하여 전통시장 고객유입 효과보다는 온라인·편의점으로 고객이 이동하는 추세이다.

25) 산업통상자원부의 '현행 유통규제 도입효과 분석 및 추가 규제강화 검토', 2016, 12.을 참조하였다.

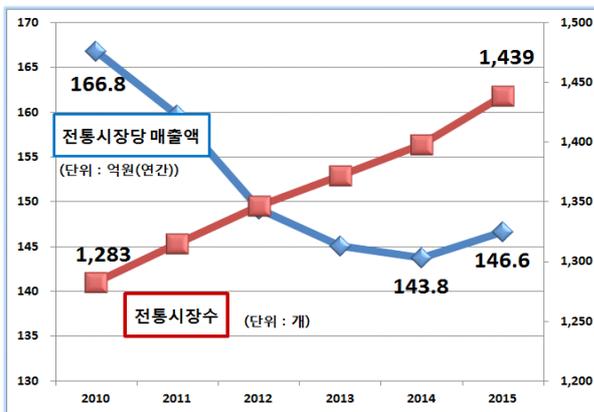


업태별 매출액 추이

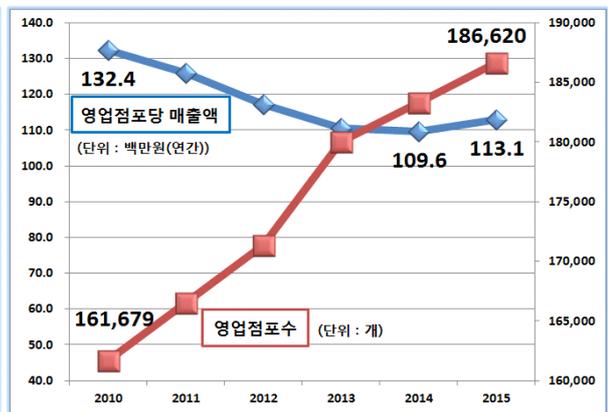


업태별 매출액 지수(2010년=100)

* 출처 : 통계청(온라인, 대형마트, 슈퍼마켓, 백화점, 편의점), 소상공인진흥공단(전통시장)



전통시장당 매출액 추이



영업점포당 매출액 추이

* 출처 : 전통시장 실태조사(소상공인시장진흥공단)

한편, 규제효과에 대한 연구보고서(26)에 의하면, 영업규제로 인하여 의무휴업일에 전통시장 및

26) 주요 대규모점포 규제효과 분석보고서(위 산자부의 검토 내용을 인용한 것임)

구분	연구기관 (연구자)	일시	주요내용	규제효과 평가
국 내	AC닐슨	'12.9	·조사방법 : 매출자료 + 소비자 대상 설문조사 ·의무휴업으로 대형마트·SSM 매출은 감소한 반면, 전통시장 매출은 전주 대비 증감 확인 곤란 ·대형마트 휴무시 구매포기가 가장 많고, 전통시장 이용은 낮은 수준	부정
	연세대 (정진욱)	'12.8	·조사방법 : 매출자료 ·의무휴업으로 대형마트 매출은 2,441억원 감소한 반면, 전통시장 반사이익은 336~418억원 수준	부정
	서울연구원	'12.10	·조사방법 : 송파구 전통시장 상인 대상 설문조사 ·영업제한으로 전통시장 점포당 일평균 매출액 증가(59.9만원→68.2만원)	긍정
	KAIST (권영선)	'14.5	·조사방법 : 매출자료(통계청, 업체별 공시) ·영업제한으로 대형마트 매출 감소, 개인슈퍼마켓 매출 증가 확인 제한, 전통시장 등 전문소매점 매출 하락	부정
	소상공인진흥공단	'14.9	·조사방법 : 서울·대전지역 소상공인 대상 설문조사 ·영업제한으로 전통시장 및 골목상권 매출액 10.4%, 방문자 11.4% 증가	긍정

골목상권 매출액은 10.4%, 방문자는 11.4% 증가(소상공인진흥공단, '14년)하였는데,²⁷⁾ 대형마트 매출 감소의 15%만(연세대, '12년), 고객은 9.4%만 전통시장으로 이동하였고, 소비는 6.8만원/년 감소(전경련, '14년)하였다.²⁸⁾²⁹⁾ 한편 진입규제로 인한 매출의 증감을 비교할 수 있는 자료는 없고, 다만 앞서 본 바와 같이 대형마트의 출점은 둔화되고, 전통시장수가 증가되고 있다.³⁰⁾

한편, 대규모점포의 외부인구(인근주민외) 집객력으로 인하여 인근 전통시장 및 소상공인 매출 증대 효과 사례가 다수 발생하고 있는바, 쇼핑객, 관광객 등 다수의 외부인구 유입은 대규모점포 주변에 다양한 업종의 상권을 활성화 시키며, 경쟁업종은 업종전환 또는 차별화된 영업형태로 변화하고 있다.³¹⁾

② 진입규제의 영향 분석

영업규제로 인한 대형마트 매출감소의 15%, 고객은 9.4%만 전통시장으로 이동하였고, 소비는 연 6.8만원 감소하였다. 이는 대형마트와 전통시장을 전체적으로 보면 매출, 고객, 소비가 모두 감

	전경련	'14.9	·조사방법 : 대형마트 소비자 대상 설문조사 ·대형마트 휴무시 전통시장 이용자는 9.4% 수준, 출금액은 평균 57백원 감소	부정
	연합뉴스	'14.10	·조사방법 : 신용카드 결제정보 ·대형마트 의무휴업일 12주 일요일 중 9주는 전주대비 전통시장 신용카드 결제액 증가	긍정
	중기 연구원	'15.11	·조사방법 : 매출자료 ·등록규제로 SSM 출점 크게 둔화, 대형마트 출점 둔화 ·등록규제로 전통시장 매출 감소 속도 둔화, 방문자는 꾸준히 증가	긍정
	경기과기대 (조춘한)	'16.12	·조사방법 : 신용카드 결제정보 ·대규모점포 출점이 지역 상권 활성화에 기여 * 대형마트(시흥, 인천 서구, 영등포), 아울렛(여주, 파주, 부여) 등	부정
국외	Baum 등	'09	·조사대상 : 美 플로리다 소재 월마트 ·월마트 출점으로 지역 상권 활성화, 소비자 선택권 확대 등 긍정적 효과	-
	Jarmin 등	'10	·조사대상 : 美 대도시 지역 대형마트, 소형 유통체인점 ·대형마트 출점으로 인접거리에 있고 동일한 상품을 취급하는 소형유통체인점에는 부정적 영향	-

27) 소상공인시장진흥공단의 소비자조사('14.10월)에서는 의무휴업일 현행 수준(월2회) 유지 68.2%, 완화 또는 폐지 15.1%, 강화 11.3% 순으로 답변

28) 전경련의 소비자조사('14.9월)에서는 의무휴업일 폐지 또는 완화 61.5%, 현행 수준(월2회) 유지 28.3%, 강화 10.2% 순으로 답변

29) 한편, 대형마트 납품업체 매출 1,872억원/년* 감소(연세대, '12년), 농산물 매출 3,712억원/년 감소, 산지 고용인력 15.1% 감소(농림부, '13년)하였는데, 납품업체 매출 감소액의 51%(960억원)는 농어민 또는 중소기업업체이다.

30) 대형마트·SSM 출점점포수 증가추세는 둔화되고, 복합쇼핑몰·아울렛·면세점 등은 신장 추세(체인스토어협회, '15년), 대형마트 연평균 점포수 증가율 : 5.1%('06~'10) → 4.6%('11~'14), SSM 연평균 점포수 증가율 : 32.5%('06~'10) → 8.6%('11~'14)

전통시장은 시장당 매출 감소추세가 둔화 또는 증가로 전환되고, 시장당 고객수 및 영업점포수 증가(소상공인진흥공단, '15년)

31) 대규모점포 출점 후 주변상권 활성화 사례는 다음과 같다.

- (대형마트) 신도시 출점 이후 인근 전통시장 매출 30.4% ↑(인천 서구)
- (복합쇼핑몰) 출점 이후, 인근 전통시장 10곳 매출 8.7% ↑(부산)
- (대형가구점) 출점 이후, 시내 他가구업체 연평균 매출 14.2% ↑(광명)
- (SSM) 전통시장 변경 300m 이내 출점, 인근 전통시장 매출액 21.0% 증가(광진구, 동작구)

소하였다는 것으로 유통거래가 축소되었다는 것을 의미한다. 물론 그 감소를 상회하는 질의 향상이 있다는 자료는 없다. 오히려 현대적 유통거래로 인한 편익이 감소하였음을 추정하기 어렵지 않다. 영업규제로 인하여 유통거래가 양적, 질적으로 감소하였다는 것은 소비자의 편익이 그만큼 감소하였다는 것을 넘어 유통산업의 발전이 아닌 그 반대의 결과를 나타낸다는 것을 의미한다. 대형마트와 전통시장의 상생발전은 유통산업의 한쪽 참여자들의 이해관계를 조정하는 역할을 하였을지는 몰라도 유통거래의 촉진이라는 유통산업의 발전과는 거리는 먼 것이다. 진입규제로 인한 유통거래의 영향에 관한 구체적인 자료는 없지만, 영업규제로 인한 유통거래의 감소효과는 진입규제의 경우에도 유효할 것이라고 추정할 수 있다. 영업규제로 인한 의무휴업의 극단적인 형태가 출점을 억제 한 것과 같은 모습일 것이기 때문이다.

진입규제로 인하여 대형마트와 전통시장의 소비자와의 유통거래가 촉진되기는커녕 오히려 거래 감소 된다면, 이는 유통산업발전이라는 진입규제의 정당성을 인정하기 어렵다.

4. 출점규제에 관한 대안

(1) 기본원칙

1) 유통산업의 균형발전과 유통거래의 촉진

진입규제는 현행 유통거래의 촉진이라는 관점에서 검토되어야 한다. 유통산업의 한쪽 참여자인 유통상인의 시장진입제도는 유통수요의 관리의 필요성에서 출발하여야 한다. 유통수요의 질적 관리 및 양적 관리를 위하여 유통상인의 균형이 필요한지 여부가 논하여야 한다. 단지 대형마트에 의하여 전통시장의 매출이 감소한다거나 열악한 환경에 처하게 되기 때문에 약자를 보호하기 위하여 강자를 억제하여야 한다는 논리는 유통수요를 전혀 고려하지 않은 유통산업 일방 참여자의 사정일 뿐이다. 유통거래의 양자를 고려한 유통수요와 공급이라는 관점에서 유통거래의 촉진을 가져올 수 있는 유통상인간의 균형점을 찾아야 한다.

2) 지역별 상이한 유통환경을 고려

유통수요와 공급은 유통산업이라는 관점에서 국가의 관리영역임은 부정할 수 없다. 그러나 유통산업의 구성은 지역별 수요와 공급의 상황이 매우 중요하므로 지역별로 상이한 유통환경이 충분히 고려되어야 한다. 전국적인 성향이 강한 대형마트에 비하여 전통시장은 상대적으로 지역적 성향이 더 강하다. 대형마트와 전통시장의 각 지역적 특성, 생활·환경·문화적·정서적 이동(異同)에 따른 유통수요의 각 지역적 특성을 살펴야 한다.

3) 소비자(주민)의 의견 반영

소비자는 유통거래의 한 축이다. 유통산업의 발전으로 간접적 또는 중국적으로 소비자의 후생이 촉진되어야 하는 것이 아니다. 유통산업의 발전은 유통거래의 촉진이고 이는 바로 소비자 후생의 촉진이다. 이 점에서 제조산업의 거래를 주된 관심의 대상으로 하고 공정거래법에서 말하는 소비자 후생에서의 소비자와 다르다. 공정거래에서는 물론 소비자의 거래를 배제하지는 않고 있지만 소비자는 거래의 최종적인 종착점으로서의 존재이다. 소비자의 후생은 간접적 또는 중국적으로 도모되어야 할 지향점이다. 유통거래에서의 소비자는 이와 달리 직접적인 거래의 상대방이자 필수불가결한 요소이다. 소비자 없이는 유통거래가 성립하지 않는다. 따라서 유통거래를 촉진하기 위한 진입에 관한 정책이나 규율은 소비자를 직접 고려하여야 한다. 소비자의 편익, 후생이 어떻게 유통정책이나 규율에 반영될 것인가? 가장 현실적인 해결책은 제도의 도입이나 형성에 소비자의 의사를 반영하는 것이다. 지역적 상황을 고려한 유통시장에서의 소비자는 그 지역의 주민이다. 제도 설정에 주민의 의견청취를 도입하고 그 이행점검에 주민의 의견을 반영하여야 한다.

(2) 대안³²⁾

유통산업의 발전을 위하여 유통규제를 완화하고자 하는 유통산업발전법의 법체계에 비추어 보면 대규모점포에 대한 진입제도는 그 기본이 등록제도 이어야 한다. 종전의 허가제도 보다 엄격한 진입제도를 설정하는 것은 유통산업발전법의 근본에서 벗어나는 것일 뿐 아니라 앞서 본 바와 같이 많은 문제점을 가지고 있다.³³⁾ 하지만 대규모점포와 전통시장의 상생이 유통거래의 촉진을 가져올 수 있다면 현행의 법의 틀 내에서 그 상생을 위한 제도를 도입하여야 한다. 언뜻 상충되는 것처럼 보이는 2가지 방향성을 조화시킬 수 있는 방안으로 다음의 대안을 제안한다. 대규모점포에 대하여 원칙적으로 등록제도를 유지한다. 다만 대규모점포와 전통시장의 상생을 도모하는 것이 유통수요의 관리를 통한 유통거래의 촉진을 도모할 수 있는 지역적 유통환경에서는 탄력적인 진입제도를 설정한다.

① 원칙 : 대규모점포에 대한 등록제도

② 예외 : 탄력 진입제도³⁴⁾

- 지역의 설정; 전통상업보존지역을 탄력적으로 지정하고, 전통시장·전통상점가 이외에도 필요한 경우 지정하되, 지정할 수 있는 범위에 상한을 둔다. 지역의 지정에 주민의 의견을 청취한다.

32) 구체적인 규정은 불필요한 논란을 피하기 위하여 이 글에서는 다루지 아니하였다.

33) 허가제도를 도입하는 것이 유통산업의 발전을 위한 전제가 된다면 유통산업발전법을 폐지하고 새로운 유통거래 촉진법을 제정하는 것을 제안한다.

34) 현행 등록을 제한·조건을 부과할 수 있는 제도에 발의된 개정안을 가능한 한 수용하는 형태이다. 이는 유통거래를 촉진시킨다는 전제에서 지역유통의 전통과 역사를 보존한다는 전통상업보존구역의 설정 취지를 가능하면 충족시키기 위한 제도이다.

- 첨부서류; 상권영향평가서·지역협력계획서 첨부, 인접지역과 협의, 허가기준 설정, 이행점검에 대한 공표
- 진입제도에 대한 기준; 지역 유통산업의 전통과 역사를 보존
- 그레이존 해소; 영업을 준비하는 단계인 건축허가 또는 용도변경 단계에서 상권영향평가서 등의 검토요구 제도 도입

IV. 결론

유통시장개방에 대한 대응으로 규제를 완화하기 위하여 제정된 유통산업발전법은 그 소기의 역할을 충분히 수행하였다. 이후 대규모유통기업과 중소기업의 상생이라는 시대적 요청에 따라 완화된 규제는 다시 강화되기 시작하여 이제는 오히려 전신인 도·소매업진흥법 보다 규제가 강화된 모습을 보이고 있다. 더 나아가 그 규제를 더욱 강화하는 각종 발의안은 계속하여 줄을 잇고 있다.

이러한 상생을 위한 출점규제의 강화된 모습들이 유통산업의 발전을 도모하는 유통산업발전법의 틀 내에서 수용 가능한 것인지에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 현행 출점규제들과 발의되고 있는 개정안들은 유통산업의 일방 참여자의 이해관계조정을 위하여 유통거래를 축소시킴으로써 오히려 유통산업 발전의 저해를 초래하고 있다. 또한 그 규제의 법적 정합성이나 정당한 기준이 설정되어 있지 아니하다는 심각한 문제점을 노출시키고 있다. 유통거래의 촉진이라는 유통산업발전법의 본연의 목적과 체계를 유지하면서 규제의 법적 정합성이나 정당한 기준을 설정하는 것이 다가오는 4차산업혁명 시대의 디지털 유통플랫폼 법제에 대한 준비가 될 것이다. 오프라인에서의 출점규제에 대한 많은 문제점과 논란을 정리하지 못한다면 미래 유통산업의 발전과 촉진은 매우 험난할 것이기 때문이다. 이를 위하여 현행 대규모점포의 출점규제에 대한 대안의 원칙과 방향을 제안하였다. 많은 논의가 있기를 바란다.

사회구조 변화에 따른 유통업 발전 전망
- 소비 패러다임 변화와 유통업계 대응 방안을 중심으로 -

오 경 석*

목 차

I. 사회구조적 변화와 요인	22
I-1. 주요 변화와 요인	22
I-1. 관련 주요 지표	23
II. 소비트렌드	23
II-1. 소비 패러다임 변화	24
III. 주요 유통채널 매출액	24
III-1. 주요 유통채널 매출 비중	25
IV-1. 유통업계의 대응 (오프라인)	25
IV-2. 유통업계의 대응 (온라인)	26
V. 유통업 발전 전망	26

* 한국편의점산업협회 홍보기획팀장

사회구조 변화에 따른 유통업 발전 전망

- 소비 패러다임 변화와 유통업계 대응 방안을 중심으로 -

한국편의점산업협회 홍보기획팀장 오경석

INDEX

- I. 사회구조적 변화와 요인
- II. 소비 트렌드와 패러다임
- III. 주요 유통채널의 매출 변화
- IV. 유통업계의 대응 방안
- V. 유통업 발전 전망

I. 사회구조적 변화와 요인

인구/가구

- 인구수 정체
- 혼인과 출산 감소
- 1인 가구 증가
- 노령 인구 증가

고용/임금

- 전반적 고용 감소
- 비정규직 증가
- 청년실업률 상승
- 가처분소득 감소
- 소득 양극화

시장/유통

- 기존 유통채널 약세
- [전통시장, 할인점, TV홈쇼핑, 슈퍼마켓, 백화점]
- 편의점, 인터넷쇼핑몰 주요 유통채널로 성장

I-I. 주요 변화와 요인

1인 가구

- 취업난 (공시족 등 취준생 증가)
- 미혼(독신, 만혼 등) 인구 증가
- 독거노인 가구 증가

소비트렌드

- 가처분소득 감소(주거비 상승 등)
- 가구구성원 감소
- 편리하고 합리적 소비 추구

유통플랫폼

- 1인 가구 증가
- 시간제약 없는 쇼핑 가능
- 구매행태 변화 (근린소비, 소량구매 등)

I-II. 관련 주요 지표

항목 / 년도	2011	2012	2013	2014	2015
임금근로자 월평균임금	291만원	299만원	311만원	323만원	326만원
민간소비 지출비중	51%	51.4%	50.9%	50.3%	49.5%
비정규직 임금근로자	577만명	580만명	573만명	591만명	644만명
실업자 수 (20-29세)	29만명	29만명	31.5만명	36만명	37.7만명
혼인건수	32만 9천	32만 7천	32만 2천	30만 5천	30만 2천

II. 소비 트렌드

근린소비

- 근거리 쇼핑
- 시간 제약 없는 구매
- 편의서비스 수요증가
- 편의점, 온라인쇼핑몰 이용 증가
- *구매채널 변화

가성비

- 가격대비 품질
- (식음료, 리퍼브 상품)
- 요구 반영 상품 선호
- 편의점 도시락 등 가정 간편식 구매 증가
- * 구매행태 변화

소량구매

- 필수적 구매
- 소량 반복구매
- 정보검색, 비교 구매
- 혼밥, 혼술 등 1인 소비를 위한 구매 증가
- * 구매패턴 변화

II-I. 소비 패러다임 변화



항목 / 년도	2011	2016	2020	2025	2030
1인 가구수	436만명	523만명	587만명	656만명	700만명
2인 가구수	437만명	514만명	576만명	652만명	715만명
65세 이상 1~2인 가구수	324만명	400만명	477만명	617만명	770만명
항목 / 가구원	1인 가구	2인 가구	4인 가구	5인 가구	
소득대비 소비성향	80.3	70.2	76	75.7	

* 통계청, 장래인구가구추계(2016)

III. 주요 유통채널 매출액

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
백화점	27조 5,600억원	29조 800억원	29조 800억원	29조 960억원	29조 9,100억원	29조 8,600억원
대형마트	42조 1,900억원	44조 8,200억원	45조 9,000억원	47조 8,000억원	48조 6,200억원	47조 9,400억원
편의점	9조 2,000억원	10조 8,800억원	11조 7,300억원	12조 7,400억원	16조 5,200억원	19조 5,300억원
전문소매	105조 5,800억원	105조 7,900억원	103조 2,000억원	102조 2,800억원	101조 9,100억원	102조 5,800억원
온라인	32조 2,700억원	35조 8,600억원	38조 4,200억원	41조 5,200억원	45조 5,600억원	53조 8,000억원
* 통계청, 서비스업동향조사 (2016) * 2016년 상위 3사 매출액:				편의점(14조 2,480억원)	백화점(12조 2,985억원)	

III-I. 주요 유통채널 매출 비중

구분	2014	2015	2016
대형마트	27.8%	26.3%	23.8%
백화점	25.2%	23.1%	22.9%
편의점	13.4%	15.6%	16.5%
SSM	5.2%	4.8%	4.4%
오픈마켓	18.9%	18.7%	20.5%
소셜커머스	5.9%	8.0%	8.2%
종합유통물	3.6%	3.7%	3.7%
합계	100%	100%	100%

* 산업통상자원부, 유통산업통계(2016.12)

IV. 유통업계의 대응 (오프라인)

백화점

- 온라인 몰, 옴니채널 구축, 오픈마켓 입점 등
- 고객세분화와 고급화 전략, 대형복합물 출점
- 고객관계관리 강화 (고객유지)

대형마트

- 온라인 몰 구축, 모바일 마케팅 강화, 대형복합물
- 가정간편식 확대, 1인 가구 공략 (가구, 가전 등)
- 한정 및 최저가 판매 등 매장별 프로모션

편의점

- 가정간편식, 커피 등 PB제품 강화 (1인 가구 타겟)
- 옴니채널 구축 (소셜커머스, 오픈마켓과 제휴)
- 모바일 마케팅 확대 (증정상품보관, 기프티콘 등)

IV. 유통업계의 대응 (온라인)

오픈마켓

- 물류배송 강화, 옴니채널 구축
- 생활용품, 중저가제품, 상품다양화

소셜커머스

- 배송 강화, 가격할인, 옴니채널 구축
- 가공식료품, 레스토랑, 증기제품 주력

종합쇼핑몰

- 가격 할인 (수량, 기간 한정판매)
- 연관 상품 판매, 오프라인 시너지 창출

V. 유통업 발전 전망

Keyword

Malling

Private
Brand

Special
Store

Omni
channel

V-I. 유통업 발전 전망

Malling	Private Brand	Special Store	Omni Channel
<ul style="list-style-type: none"> • 쇼핑, 외식, 문화 • 프리미엄아웃렛 • 스타필드 하남 • 은평 롯데몰 • 파주 홈플러스 • 킨텍스 이마트타운 	<ul style="list-style-type: none"> • 가격경쟁력, 편의성 브랜드로열티 강화 • 식품, 생활용품 중심 • 편의점, 할인점 • (피코크, 노브랜드, 유어스, 헤이루 등) 	<ul style="list-style-type: none"> • 소매점의 전문화 • (ABC마트, 다이소) • 중고상품 전문몰 • (전시, 리퍼브 상품) • 렌탈상품 수요 증가 • (가전, 가구 등) • 노브랜드 슈퍼마켓 	<ul style="list-style-type: none"> • 복합 구매채널 • O2O • (편의점, 백화점, 온라인, 전문소매점 제휴) • 종합유통몰 구축 • (할인점, 백화점)

V-II. 유통업 발전 전망

일본 백화점의 몰락

- 1990년대 말 ~2000년 초반 백화점 대형화(Malling)
- 단카이세대(1947~49년 출생. 베이비붐 세대) 겨냥
- 버블경제 붕괴로 소비시장 위축
- 고급화 전략으로 비용상승, 중간소득 고객 이탈
- 오픈마켓, 아웃렛, 지하철 역사의 종합쇼핑몰 변신 확산
- 지속적인 매출액 하락 6조 엔 수준 정체 (2011~2015)
- 2016년 5조 9,780 억엔 / 1980년 이후 최저 매출)
- 백화점 폐점 및 통폐합 (1998년 310개 → 2016년 81개)
- 편의점 지속적인 성장 (2016년 매출액 약 10.5조 엔)

V-III. 유통업 발전 전망

인공지능

- 일부 가전제품에 적용 상용화
- 세탁기, 에어컨, 로봇청소기, 공기청정기, 프린터 등
- 무인물류센터 구축(구글)

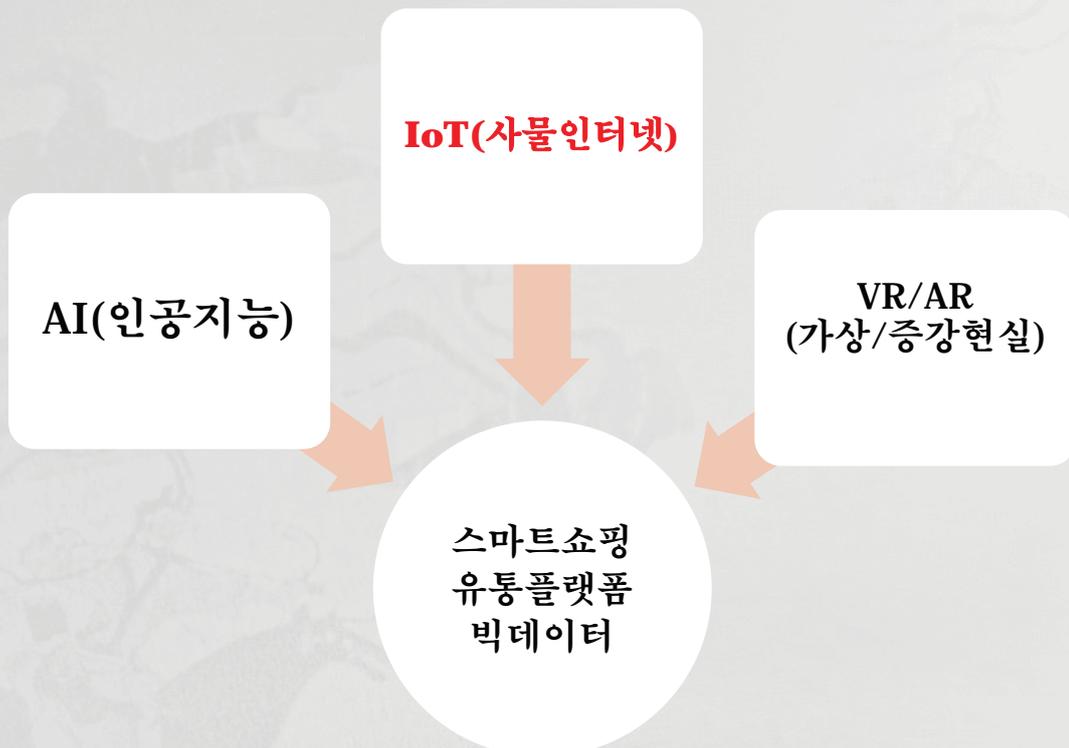
사물인터넷

- 매장에서 지정단말기로 상품주문, 배송(롯데백화점)
- 인터넷 기반 기술 결합(스마트팜, 홈시스템 컨트롤)
- 상품 자동계산 무인마트(아마존 고)

가상증강현실

- 전세계 가상 백화점(알리바바), 가구배치 쇼룸(이케아)
- 의류 피팅 가상거울, 매장 내 VR구축(현대백화점)
- 부가정보 제공(상품분석, 매장환경, 구매조건 등)

V-IV. 유통업 발전 전망



Thank you!

대형유통업체 셔틀버스 운행금지규제에 관한 비판적 소고

문 상 일* · 한 진 호**

목 차

I. 들어가는 말	33
II. 셔틀버스 운행금지 규제의 목적과 취지	33
1. 중·소 유통업체의 경제적 활성화	34
2. 여객 이용자의 안전보호	34
3. 여객 운송질서의 확립	34
4. 외국의 유사 규제현황	35
III. 규제의 헌법적 · 경제적 문제점과 개선방안	36
1. 헌법상 문제점	36
(1) 직업수행의 자유(영업의 자유) 침해	36
(2) 평등권 침해	37
(3) 소비자의 권리 침해	39
2. 경제적 문제점	40
3. 개선방안	40
V. 나가는 말	41

* 인천대학교 법학부 부교수

** 인천대학교 법학부 학생

I. 들어가는 말

현행 여객자동차운수사업법에 따라 백화점 등 대형유통업체들은 고객에 대한 무상셔틀버스 서비스를 제공하지 못하게 되어 있다. 대형유통업체의 무상셔틀버스 운행이 소비자들의 과소비를 조장하고 대형유통업체와 중·소 유통업체간에 갈등이 심화되며 여객자동차운송사업자들의 영업 손실이 발생함은 물론 무상운송에 따른 이용고객들의 안전이 침해될 수 있다는 이유에서 2000년 12월 29일 동법 개정¹⁾에 의해 이전에는 제한 없이 허용되던 무상셔틀버스 운영을 전면 금지시킨 것이다. 이에 반발하여 대형유통업체들이 당시 여객자동차운수사업법 제73조의2 등(현 여객자동차운수사업법 제82조)에 관하여 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였으나 헌법재판소는 2001년 6월 28일 최종 합헌 결정을 선고함으로써 지금까지 대형유통업체의 셔틀버스 운행이 금지되고 있다.

하지만 이러한 헌법재판소의 당시 판단이 경제상황이 변한 현재에도 유효한 것인지에 대해서는 의문이며, 특히 지금의 유통시장 구조변화와 국민 소비자의 인식변화, 그리고 외국 선진국들의 유사규제 존재여부 등을 고려해 볼 때 해당 규제의 필요성에 대해 재검토할 필요가 있다고 본다.

이러한 시각에서 이 논문에서는 관련 규제의 취지를 살펴보고, 해당 규제로부터 파생되는 법적, 경제적 문제점들을 분석하고 이러한 문제점들을 해결할 수 있는 적절한 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 셔틀버스 운행금지 규제의 목적과 취지

대형유통업체의 무상셔틀버스 운영을 금지하는 직접적인 근거 규정인 여객자동차운수사업법 제82조2)의 직접적인 입법취지는 대형유통업체와 여객자동차운송업체 및 중·소 유통업체간의 갈등을 해소하고, 무상운송으로부터 발생할 수 있는 이용자의 안전을 확보하기 위하여, 일정한 요건을 충족하는 예외적인 경우에만 셔틀버스 운영을 허용함으로써 자가용자동차의 운송질서를 확보하는데 있다고 한다.

1) 한국법제연구원, 「여객자동차 운수사업법 법령체계의 재정비 및 합리적 규제개선에 관한 연구」, 20면 (2016 국토교통부 연구용역 보고서, 2016년).

2) 여객자동차운수사업법 제82조 (자가용자동차의 노선운행 금지)

① 누구든지 고객을 유치할 목적으로 노선을 정하여 자가용자동차를 운행하거나 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 노선을 정하여 운행하거나 이를 알선할 수 있다.

1. 학교, 학원, 유치원, 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 호텔, 교육·문화·예술·체육시설(「유통산업발전법」 제2조 제3호에 따른 대규모점포에 부설된 시설은 제외한다), 종교시설, 금융기관 또는 병원 이용자를 위하여 운행하는 경우

2. 대중교통수단이 없는 지역 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우로서 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우

② 제1항 제2호의 허가의 대상 및 조건 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

1. 중소 유통업체의 경제적 활성화

대형유통업체들의 무상셔틀버스 운영을 금지함으로써 이용고객을 인근 중·소유통업체로 전환시켜 궁극적으로 중·소 유통업체를 활성화시킬 수 있다는 기대가 본 규제의 가장 중요한 입법목적의 하나라고 생각된다. 구체적으로 헌법 제119조 제2항의 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”는 경제민주화 규정과, 헌법 제123조 제3항의 “국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.”는 중소기업 활성화 규정을 근거로 국가가 경제정책을 공익목적 달성을 위한 방향으로 추진해야 한다는 전제에서 당시 입법자들은 대형유통업체의 무상셔틀버스 운영을 금지함으로써 중·소 유통업체를 보호하고 경제를 활성화시킨다는 공익목적 달성을 위해 본 규제를 입법화한 것으로 생각된다.

2. 여객 이용자의 안전보호

본 규제의 또 다른 목적으로는 대형유통업체의 무상셔틀버스 운영으로부터 야기될 수 있는 대형유통업체 주변의 교통 혼잡과 이로 인해 발생할 수 있는 각종 교통사고로부터 여객 이용자들의 안전을 보호 한다는데 있다. 이를 위해 당시 입법자들은 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 기본권 제한의 요건인 사회질서유지와 공공복리에 여객 이용자의 안전보호가 해당한다고 판단한 것으로 여겨지며, 더불어 대형유통업체의 무상셔틀버스 운영을 허용함으로써 얻을 수 있는 대형유통업체와 소비자들의 사익보다는 교통의 혼잡으로 인하여 발생할 수 있는 사고로부터 여객 이용자의 안전을 보호한다는 공익적 가치를 보다 우선시한 것으로 생각된다.

3. 여객 운송질서의 확립

해당 규제가 입법화되기 전에는 백화점 등 대형유통업체들은 자가용자동차의 유상 운송만을 금지하고 무상 운송은 허용했던 당시 여객자동차운수사업법에 따라 2001년까지는 무상으로 이용 소비자들에게 셔틀버스 운행서비스를 제공해 왔으며, 소비자들은 대중교통이나 택시이용으로부터 지출하게 되는 요금을 절감하면서 원거리에 위치한 대형유통업체를 무상셔틀버스를 이용해 누구나 편리하게 이용할 수 있었다. 하지만 이로 인해 여객자동차운송 사업자들은 대형유통업체의 무상셔틀버스 운영으로 인해 영업 손실이 발생한다고 판단해 양측간의 갈등이 심화되게 되었다. 실제 2001년 4월 말 기준 운행 중인 대형유통업체의 셔틀버스는 2,586대로 여객자동차운송업체측에서는 이러한 셔틀버스의 운영으로 인하여 시내버스 이용여객수가 감소하게 됨에 따라 시내버스와 농어촌버스, 시외버스, 고속버스 등의 연간 영업 손실액이 5,765억 원에 이른다고 주장하였다.³⁾ 이러한

주장을 반영하여 당시 입법자들은 약 3,000여대의 무상셔틀버스가 여객자동차운송업체들의 영업 손실을 초래함은 물론 여객자동차시장의 운송질서를 해친다고 판단해 유상셔틀버스 금지 규정에 더하여 무상셔틀버스 운행도 금지시키는 내용으로 관련 법률을 개정함으로써 대형유통업체와 여객자동차운송업체들 간의 갈등을 해소하고 여객운송질서를 확립할 수 있다고 판단하였다.

4. 외국의 유사 규제현황

대형유통법체의 무상셔틀버스 운영을 금지하는 내용의 규제가 외국에서도 존재하는 지 여부를 검토해 봄으로써 위에서 언급한 규제의 입법취지나 목적의 타당성 및 필요성을 확인할 수 있는 간접적인 근거가 될 수 있을 것이다. 무엇보다 우리나라와 유사한 경제체제를 운영 중인 외국에서는 유사한 규제내용을 발견하기 어렵다면 현행 국내법상 규제의 타당성이 의심스러울 수 밖에 없으므로 적절한 개선작업이 필요하다고 볼 수 있다.

우선 미국은 각 주별로 자가용자동차 운행에 관해 조금씩 다른 내용의 규정을 가지고 있지만, 자가용자동차의 노선운행 금지 규정이 입법화되어 있는 주는 찾아볼 수 없다. 되지 않은 것은 일치하고 있다. 일례로 뉴욕 주에서는 고객을 유치하기 위한 자가용자동차 운행은 영업용 자동차로 분류해 일정한 자격 요건만 요구하고 있을 뿐 운행 금지에 관한 규제는 없다.⁴⁾ 또한, 워싱턴 주의 경우 여객 자동차를 공공 고속도로에서 요금을 받고 사람들을 운송하는 사업인 교통버스(렌트카 포함)와 단체 여객을 위하여 전세 운송사업자가 영업을 하는 전세버스 및 여행버스로 구분해,⁵⁾ 일정한 자격요건인 상업용 운전자의 면허에 대한 규제만 존재할 뿐 고객 유치를 목적으로 하는 자가용자동차의 노선운행 금지 규제는 찾아볼 수 없다. 따라서 최근 LA등 도심아웃렛에서는 고객의 편의를 위해 무료셔틀버스 운행이 활발하게 확산되는 추세에 있다.

일본의 경우에는 「도로운송법」 제80조(유상운송의 금지 및 임대제 제한) 제1항에서 자가용자동차(사업용 이외의 자동차를 말한다)를 유상 운송용으로 제공하지 못하도록 제한하고 있으며, 제2항은 국토교통대신의 허가를 받지 않고서 영업으로서 유상 대여하는 행위를 금지하고 있다.⁶⁾ 국내 규제와 비교해 볼 때 일본은 자가용자동차를 허가없이 유상 운송용으로 사용하는 것은 금지하고 있지만, 그 외 대형유통업체와 같은 무상운송행위를 금지하는 규제는 없으며, 오히려 교통체증 완화 등의 목적에서 정부의 장려에 따라 링크프리미엄 아울렛이나 미즈이 아울렛을 비롯해 일본의

3) 헌법재판소 2001.06.28. 선고, 2001헌마132판결.

4) <https://dmv.ny.gov/forms/cdl110introk.pdf>

5) 한국법제연구원, 앞의 논문, 83면

6) 도로운송법 제80조 (유상운송의 금지 및 임대제 제한)

① 자가용자동차는 유상의 운송용으로 제공해서는 아니된다. 단, 재해를 위해 긴급을 필요로 할 때 또는 공공복리를 확보하기 위해 부득이한 경우로 국토교통대신의 허가를 받은 때는 이 범위에 해당되지 않는다.

② 자가용자동차는 국토교통대신의 허가를 받지 않고서 업으로서 유상대여해서는 안된다.

백화점 등 대형유통업체들은 자체 셔틀버스를 운행하고 있다.

그 외 프랑스, 스웨덴, 폴란드 등 EU 주요 국가들도 교통체증 완화 등의 목적에서 국영 무료셔틀버스도 운행중이며, 최근 중국은 정책적으로 할인점 방문시 셔틀버스를 이용하도록 유도하고 있으며, 실제 상해에 진출한 이마트는 10여 대의 무료셔틀버스를 운영 중에 있다.

Ⅲ. 규제의 헌법적 · 경제적 문제점과 개선방안

1. 헌법상 문제점

(1) 직업수행의 자유(영업의 자유) 침해

여객자동차운수사업법 제82조에 따른 대형유통업체의 무상셔틀버스 운행 금지규제는 대형유통업체의 헌법상 영업의 자유와 셔틀버스 운행 운전자의 직업수행의 자유를 침해함으로써 국민의 기본권을 침해할 위험성이 있는지 검토할 필요가 있다.

우리 헌법 제15조에서는 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.”라고 선언함으로써 국민의 직업선택의 자유를 보장하고 있는데, 헌법재판소에서는 동조의 직업선택의 자유의 구체적 내용에 대해 자신이 원하는 직업을 자유롭게 선택하는 좁은 의미의 직업선택의 자유와 그가 선택한 직업을 자기가 원하는 방식으로 자유롭게 수행할 수 있는 직업수행의 자유(영업의 자유)를 포함하는 것으로 해석하고 있다.⁷⁾ 또한 법인도 직업수행의 자유(영업의 자유)의 주체가 될 수 있다는 점을 분명히 하고 있다.⁸⁾

위 헌법조항에 의할 때, 백화점 등 대형유통업체가 셔틀버스를 운행하는 것은 고객을 유치하기 위한 일종의 서비스를 제공하는 것이며, 동시에 대형유통업체는 셔틀버스 운행이라는 방식으로 자유롭게 영업을 수행할 수 있는 영업의 자유를 가진다고 볼 수 있다. 게다가 헌법 제119조 제1항에서 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상 자유와 창의를 존중을 기본으로 한다고 규정함으로써 대형유통업체의 셔틀버스 운행 행위는 창의적인 아이디어에서 기반 한 것이므로 헌법상 기본권 행사로서 보호되어야 함이 마땅하다. 다만, 헌법상 기본권 주체에게 보장되는 영업의 자유는 영업주체의 영업 활동과 밀접한 연관이 되는 활동만이 영업의 자유로써 보호되어야 할 영역에 포함된다고 보고, 대형유통업체의 경우에는 판매업을 주된 영업 활동으로 하므로 구체적으로 판매 활동과 관련된 직접적인 영업 활동과 수익적인 활동만이 영업의 활동에 해당하기에, 셔틀버스 운행은 단순히 소비자들을 위한 편의제공행위로써 영업 활동과 직접적인 관련이 없다고 보아 영업의 자유

7) 헌법재판소 1998.03.26. 선고, 97헌마194판결.

8) 헌법재판소 1996.03.28. 선고, 94헌바42판결.

에 따른 보호를 받을 수 없다는 견해가 있다.⁹⁾ 하지만 셔틀버스의 운행은 헌법 제119조 제1항에서 명시된 기업의 창의적 경제 질서로 보아야 하며 이에 따라 대형유통업체의 셔틀버스 운행은 고객을 유치할 목적으로서 수익창출을 위한 직접적인 영업 활동과 수익적인 활동으로 보아야 한다.

이와 같은 헌법상 영업의 자유에 대해서도 헌법 제37조 제2항에 따른 상대적으로 폭 넓은 법률상 규제가 가능하다는 것이 헌법재판소의 입장인데¹⁰⁾ 본래 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한 조항은 헌법상 법치국가의 원리인 비례의 원칙¹¹⁾을 적용시켜야함에도 불구하고 헌법재판소는 판결문에서 정확히 이를 적용시키지 않고 판시하였다는 문제점이 있다. 헌법재판소는 비례의 원칙에 대해 사회공동체의 동화적 통합을 촉진시키기 위하여 취한 불가피한 조치, 여객운송질서의 확립과 여객운송업체 사업자를 보호한다는 기본권 제한 목적의 정당성을 제시하였으나,¹²⁾ 이는 후술할 경제적 문제점과 비교해 보았을 때 백화점 등 대형유통업체가 따로 부지를 매입하여 주차시설을 건설하고 주말마다 대형유통업체 주변의 도로가 마비되는 교통혼잡 및 사고위험 증가라는 문제점들을 고려해 볼 때 비례의 원칙 중 최소 침해의 원칙을 위반한 것으로 생각된다. 더불어 본래 이 법률은 중·소 유통업체의 경제활성을 위한 규제로서 공익적 측면을 우선시하였으나 규제 이후에도 실제 대형유통업체를 찾는 소비자들이 줄어들지 않고 여전히 중·소 유통업체의 경제는 활성화 되지 않았다는 점에서 공익적인 측면을 우선시하는 상당성의 원칙 또한 지켜지지 않는다는 문제점이 제기된다.

대형유통업체뿐 아니라 셔틀버스의 운전자들의 기본권 역시 침해되었다는 점을 지적할 수 있다. 이 규제로 인하여 약 3,000여대의 셔틀버스 운전자들이 한순간에 실업자들로 전락함에 따라 그들의 직업수행의 자유가 침해되었다는 점 역시, 비례의 원칙에서 최소 침해의 원칙에 어긋나며, 당시 헌법재판소는 이 법률의 위헌심판을 제기한 심판청구인들(대형유통업체)의 기본권 문제만 다루었을 뿐 규제로 인한 셔틀버스의 운전자에 대한 기본권 문제는 애초부터 검토하지 않았다는 점에서 여전히 그들에 대한 기본권 침해 여부에 대해서는 논란의 여지가 남아있다.

(2) 평등권 침해

동 규제는 헌법 제11조에서 규정하고 있는 대형유통업체의 평등권을 침해할 위험성도 있다고 본다. 여객자동차운수사업법 제82조 제1항 1호에서는 “학교, 학원, 유치원, 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 호텔, 교육·문화·예술·체육시설(「유통산업발전법」 제2조 제3호에 따른 대규모점포에

9) 이종수, ‘소위 ‘百貨店 등 大規模店舖의 셔틀버스 運行禁止’의 憲法的 檢討 -旅客自動車運輸事業法 제73조의 2등에 대한 憲法訴願事件(2001헌마132)-’, 헌법판례연구, 3권, 194-195면 (2001).

10) 헌법재판소, 1993.05.13. 선고, 92헌마80판결.

11) 비례의 원칙이란 행정의 목적과 그 목적을 실현하기 위한 수단의 관계에서 적절한 비례관계가 있어야 한다는 원칙이다. 판례는 “어떤 행정목적 달성을 위한 수단은 그 목적달성에 유효·적절하고 또한 가능한 한 최소 침해를 가져오는 것이어야 하며, 아울러 그 수단의 도입으로 인한 침해가 의도하는 공익을 능가하여서는 아니 된다는 헌법상의 원칙”이라고 한다. 대법원 1997.09.26., 선고, 91누10096판결.

12) 헌법재판소, 2001.06.28. 선고, 2001헌마132판결.

부설된 시설은 제외한다), 종교시설, 금융기관 또는 병원 이용자를 위하여 운행하는 경우”에 예외적으로 셔틀버스 운영을 허용하고 있는데, 과연 운행 금지대상인 백화점 등 대형유통업체와 운영을 허용하고 있는 학교, 학원, 유치원, 어린이집, 호텔 등과 차별취급에 대한 합리적인 근거가 존재하는지에 의문이 있다. 헌법재판소는 이러한 차별의 헌법적 정당성을 심사함에 있어서 비례의 원칙을 적용하여 첫째, 헌법이 차별의 근거로 삼아서는 아니되는 기준 또는 차별을 금지하고 있는 영역을 제시하고 있음에도 그러한 기준을 근거로 한 차별이나 그러한 영역에서의 차별의 경우 둘째, 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 되는 경우를 들고 있는데, 해당 규제의 경우는 위와 같은 평등권 침해의 심사에 있어서 심사척도가 어디에도 해당되지 않는다고 판단해 이런 경우에는 완화된 차별기준 내지 방법의 합리성 여부가 헌법적 정당성 여부의 판단기준이 된다고 하였다.¹³⁾ 이러한 완화된 차별기준에 따라 예외적으로 열거된 항목의 이용자들은 일정한 신분 내지는 자격을 가진 사람에 국한되며, 대형유통업체의 셔틀버스처럼 불특정 다수인이 이용할 가능성이 상대적으로 낮고 그 운행횟수나 노선의 거리 등에 있어서도 현저한 차이를 가지고 있으므로, 입법자의 판단이 명백히 불합리하거나 자의적으로 보지 않아 차별의 정당성을 인정한다고 보았다.¹⁴⁾ 하지만 이러한 헌법재판소의 태도는 해당 규제의 경우에 있어서만 특별히 완화된 심사기준으로 판단하였다는 점에서 자의적이라는 비판이 가능하다.

무엇보다 대형유통업체에 대한 차별적인 규제의 정당성을 판단하기 위해서는 규제목적에 고려하여 규제방식의 적절성, 상당성 및 합리성 등 제반 요소들을 모두 검토해 볼 필요가 있다. 다시 말해 규제목적 달성을 위한 수단이 적절하고 상당한 것인지, 해당 규제에 의해 공익목적이 달성되었는지 등에 대한 분석을 통해 기본권 침해 위험성이 높은 규제의 효과측면에 대해 면밀한 검토가 필요한데, 과연 규제로 인해 중소기업의 경제가 활성화 되었는지, 운송질서가 확립되었는지, 그리고 여객의 안전이 이전과 비교해 볼 때 월등히 보호되고 있는지에 대한 검토가 필요하다고 본다.

최근 논란이 되고 있는 학원 밀집지역의 셔틀버스 운영으로 인해 주변 지역에서는 심각한 교통혼잡 문제¹⁵⁾가 발생하고 있는 점에도 불구하고 대형유통업체만 그 차별성을 두고 있는 것은 현실적으로 차별취급의 합리적 근거를 찾기 어렵다. 게다가 또 다른 평등권의 문제로 현재 백화점 등 대형유통업체의 셔틀버스가 금지되었음에도 불구하고 현대백화점 압구정점만이 지금까지 셔틀버스를 운영하고 있다는 것이다. 이는 여객자동차운수사업법 제82조 제1항 2호 “대중교통수단이 없는 지역 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우로서 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우”의 예외적 조항을 이용하여 현대백화점 압구정점은 셔틀버스를 운행하는 것이다. 현대백화점 압구정점은 2006년까지 서울시의 허가로 운영을 계속 진행하였고 그 이후로는 강남구청

13) 헌법재판소, 1999.12.23. 선고, 98헌마363 판결.

14) 헌법재판소, 2001.06.28. 선고, 2001헌마132 판결.

15) 박진우, 중계동 학원가 셔틀버스 교통대란 ‘학원버스 통합운영’으로 뺄 뚫릴까, 동아일보, 2013.05.15, <http://news.ichannela.com/3/03/20130515/55155892/3>

이 매년 허가를 해주고 있다.¹⁶⁾ 강남구청은 현대백화점 압구정점이 대중교통수단이 없는 지역으로 판단하여 셔틀버스를 운행하지 않으면 백화점 소비자들이 자가용을 이용하여 교통 혼잡을 야기할 수 있다는 점에서 허용한 것이다. 대형유통업체의 셔틀버스 운행 금지로 인하여 주거가 밀집되어 있는 도시에 위치한 백화점 등 대형유통업체 역시 주차문제로 인하여 그 도로 일대가 교통 혼잡을 일으키고 있음에도 불구하고 강남구청이 현대백화점 압구정점에 대해서만 허가 처분을 내리고 있는 것은 기타 대형유통업체와 비교해 볼 때 명백히 평등권 침해에 해당한다. 그 차별성의 근거에 대해서도 행정청이 대중교통수단이 없는 지역이라 판단하였으나 실제로 현대백화점 압구정점 주변에 지하철이 개통되어 있어 대중교통수단이 없는 지역이라 판단할 여지가 없고 교통 혼잡 역시 다른 대형유통업체도 해결해야 할 문제에 해당되어 차별의 이유가 없다고 본다.

(3) 소비자의 권리 침해

우리 헌법 제1조 제2항에서 천명하고 있는 ‘국민’의 개념은 결국 소비자기본법 제2조 제1항에서 의미하는 ‘소비자’, 즉 ‘사업자가 제공하는 상품을 소비생활을 위하여 최종적으로 사용하는 자’와 동일한 개념으로 볼 수 있다. 이는 소비자기본법 제4조에서 인정하는 소비자의 구체적 권리로서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유롭게 선택할 수 있는 기본권에 해당한다. 하지만 대형유통업체의 셔틀버스 운행 금지함에 따라 소비자들은 대형유통업체로의 이동에 대한 불편함이 증가되었고 무엇보다 중·소 유통업체를 이용하도록 간접적으로 국가가 강제함에 따라 헌법상 보장된 소비자 권리를 침해하는 문제가 발생한다.¹⁷⁾ 헌법재판소는 소비자들이 그 동안 백화점 등 대형유통업체의 셔틀버스 운행으로 인하여 얻은 이익은 반사적 이익에 불과하고, 셔틀버스 운행이 중단되었다고 하더라도 백화점에 접근할 수 있는 편의성이 감소하였을 뿐, 소비자들의 상품 선택권이 제한 받는 것은 아니라고 판시하였으나,¹⁸⁾ 백화점 등 대형유통업체에 접근하는 소비자들에게 교통비용을 부담시키고 재래시장 등 중·소 유통업체의 영업상 이득을 증가시키는 것은 대형유통업체에 대한 수요를 중·소 유통업체의 수요로 전환시키는 것으로 소비자들의 상품 선택에 대한 제한이라고 볼 수 있다.¹⁹⁾ 이처럼 헌법과 법률에 따라 보장된 소비자의 상품 선택에 대한 권리가 셔틀버스 운행 금지라는 규제로 인하여 침해되고 있다고 본다. 결론적으로 소비자의 상품 선택과 관련된 문제는 소비자 스스로가 판단하여 권리를 행사할 일이지, 국가가 간접적으로 강제하여 개입할 부분은 아니며, 특히 셔틀버스 운행 금지하여 소비자가 주거에 인접한 중·소 유통업체를 이용하게 유도함으로써 소비자의 상품 선택권을 제한하는 국가의 행위는 입법자가 입법권을 남용한 것으로도

16) 조한대, 백화점 셔틀버스, 원래는 위법 ... 왜 압구정만 괜찮을까, 중앙일보, 2014.11.11. <http://news.joins.com/article/15131692>

17) 이종수, 앞의 논문, 206면

18) 헌법재판소, 2001.06.28. 선고, 2001헌마132판결.

19) 김영용, “백화점 셔틀버스 운행금지에 대한 경제학적 분석”, 「자유기업원」, 2002, 10면

볼 수 있다.²⁰⁾

2. 경제적 문제점

2001년 시작된 대형유통업체의 무상셔틀버스 운행금지 규제는 16년이 지난 지금, 경제환경과 유통시장의 변화를 반영하지 못함으로 인해 여러 가지 경제적 문제점들을 야기하고 있다.

해당규제로 인해 더 이상 셔틀버스를 이용하지 못하게 대형유통업체를 찾는 소비자들이 자가용 승용차를 이용함에 따라 대형유통업체 인근의 교통혼잡과 주차공간 부족이라는 경제적 문제점이 발생하고 있다.²¹⁾ 문제해결을 위해 백화점 등 대형유통업체는 주차장을 늘리기 위하여 주변 매지를 구입하여 주차장을 신축하거나 인근의 빌딩을 구입하여 주차문제를 해결하게 되었는데 이는 국가 경제적으로 비효율적인 경제비용을 지출하게 된 결과를 초래하였다. 더불어, 실업난 해소를 위해 정부차원의 고용창출 정책이 마련되고 있는 현실과는 반대로 셔틀버스 운행에 필요한 고용인력수요가 창출가능함에도 불구하고 규제시행 초기 대규모 실업난을 야기하였음은 물론 소비자 요구에 반대되는 방향의 정책운영에 따라 고용활동을 간접적으로 제한하는 부작용도 초래되고 있다.

또한 셔틀버스의 운행 금지의 취지와는 반대로 소비자들은 대중교통수단이 아닌 자가용자동차를 이용해 대형유통업체를 이용함에 따라 여객자동차운송업체의 수익이 크게 증가하였다는 통계자료는 없음은 물론, 대형유통업체 주변의 중·소 유통업체의 매출소득이 증가하였다는 증거자료도 찾아볼 수 없다. 오히려 경제환경과 유통시장의 변화에 따라 소비자들이 이용할 수 있는 유통채널이 온라인쇼핑 등으로 다양화됨에 따라 15년 전과는 완전히 다른 형태의 유통시장질서가 형성되고 있어 대형유통업체 주변의 경쟁력을 상실한 중·소유통업체들은 자유시장경제에서 퇴출되는 추세에 있어 대형유통업체와 중·소 유통업체간의 갈등해소라는 규제목적도 달성되었다고 보기 어렵다. 더불어 동 규제의 목적의 하나인 이용자의 안전 확보 역시 자가용승용차수의 급증으로 인해 소비자들이 자가용자동차를 이용함에 따라 교통혼잡과 교통사고 위험이 증가함으로써 규제취지와는 역행하는 결과를 초래하였다.

3. 개선방안

2001년 중·소 유통업체의 경제적 활성화, 여객 이용자의 안전보호 및 여객 운송질서의 확립이라는 목적을 위해 그간 허용해 오던 대형유통업체의 무상셔틀버스 운영을 전면 금지하는 내용의 여객자동차운수사업법 개정은 앞서 살펴본 바와 같은 여러 가지 법적, 경제적 문제점들을 야기하고

20) 이종수, 앞의 논문, 206면

21) 이영규, 백화점 셔틀버스의 ‘햇볕과 그늘’, 아시아경제, 2010.10.14, <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2010101409575252273>

있다. 이러한 문제점들을 해결하고 동 규제의 목적을 달성하기 위해서는 현행 규제에 대한 적절한 개정작업이 필요하다고 본다.

이를 위해서는 먼저 동 규제로 인해 침해되고 있는 헌법상 각종 기본권 침해여부에 대한 면밀한 검토 작업을 거쳐 위헌적 요소를 제거해야 할 것이며, 대형유통업체와 여객운송사업자 및 소비자의 이해관계를 적절히 조율할 수 있는 대안이 제시되어야 할 것이다.

여기서 제시하고자 하는 효율적인 대안으로서는 기본권 침해 가능성이 있고 경제현실 및 글로벌 스탠다드에 부합하지 않는 현행 여객자동차운수사업법 제82조를 개정하여 대형유통업체를 이용하기 위한 목적의 셔틀버스 이용 소비자에게 한정하여 이용할 수 있도록 허용함으로써 유통시장에서 가장 중요한 소비자의 편익을 도모하고, 셔틀버스의 노선과 운행횟수를 최소한으로 조정함으로써 대형유통업체와 여객운송사업자의 이해관계를 조율하는 방안을 제시한다. 법률 개정이 있는 지 15여 년이 지난 지금도 위헌 논란이 제기되는 동 규제의 필요성이 있는지, 유통시장 구조의 변화와 경제환경의 변화를 적절히 반영한 합리적인 규제인지, 대형유통업체의 무상셔틀버스 운영으로 인해 여객운수사업자가 입는 경제적 손실과 대형유통업체 및 소비자가 취득하게 되는 경제적 이득을 비교해 규제로부터 발생하는 사회적·경제적 효과가 있는지 등에 대한 면밀한 분석 작업이 필요하다고 본다.

V. 나가는 말

4차 산업혁명과 인공지능의 등장, 온라인유통시장의 확대 및 O2O 시장과 같은 새로운 유통채널의 등장 등으로 오늘날 글로벌 유통시장은 급속한 변화를 경험하고 있으며, 이러한 변화는 국내 유통시장에도 큰 영향을 미치고 있다. 세계유통시장의 변화와는 별개로 우리나라의 정치적 환경도 국내 경제에 미치는 영향력을 무시할 수 없는데, 최근 미국이 취하고 있는 보호무역주의, 군사패권주의와 중국의 사드배치와 관련한 한국 기업에 대한 압력 등은 한국경제에 심각한 위기를 초래할 수 있는 상황에 처해 있다. 이러한 정치적, 경제적 변화와 위기를 목전에 두고 있는 현 상황에서 국내경제의 지속적 성장과 국민경제생활의 안정을 도모하기 위해서는 경제분야에 부정적인 영향을 미치는 불필요한 규제에 대한 대대적인 손질이 필요한 시점이라 생각한다.

이러한 시각에서 이 논문에서는 2000년대 초 중소유통업체 보호, 여객운송사업자의 보호 및 여객안전보호라는 취지에서 마련되어 현재까지 유지되고 있는 대형유통업체의 무상셔틀버스 운행 금지를 내용으로 하고 있는 현행 여객자동차운수사업법 제82조가 현재의 변화된 경제환경에 적절한 규제인지에 대해 분석하고, 해당 규제가 더 이상 애초의 입법취지에 부합하지 않는 규제에 해당함은 물론, 오히려 유통시장 소비자의 편익을 침해할 수 있는 위헌적 요소까지 있다는 점에서 규제완

화를 위한 개선방안을 제시하였다.

특히, 동조 규정은 대형유통업체의 영업의 자유뿐 아니라, 동일한 대형유통업체 간에 있어서도 구단위의 지방자치단체 조례에 의해 자의적으로 무상셔틀버스 운영을 허용하는 등 법률적용에 있어 합리적 차별성을 인정하기 어려워 평등권 침해논란이 제기되고 있다. 또한, 15여 년 전과 달리 지하철 및 노선버스와 같은 대중교통수단의 급속한 발전과 대형유통업체 인근의 중소유통업체의 급감 등과 같은 사회적·경제적 환경의 변화에도 불구하고 여전히 입법 당시의 상황을 전제로 유지되고 있는 이러한 규제가 많은 소비자들의 불편함을 희생해서까지 유지될 필요성이 있는지에 대해 의문을 제기한다. 셔틀버스 운영에 따른 대형유통업체 주변지역의 교통혼잡과 사고위험 증가 등의 우려는 오히려 자가용을 이용한 소비자들이 급증함에 따라 애초 입법의도와는 반대로 증가하였다는 점을 고려해 볼 때 위 규제조항의 개정이 필요한 시점이라 생각한다.

비단 셔틀버스 금지규제뿐 아니라 올 경제 전반에 걸쳐 지금은 경제환경과 유통시장환경의 변화에 걸맞는 관련 법제의 정비 작업이 필요하다고 보며, 이러한 노력이 국내 경제의 지속적인 성장을 가능하게 할 중요한 밑거름이 될 것이라 확신한다.

새로운 유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)와 그 법적 쟁점

— Airbnb 플랫폼과 관련한 법적 문제와 규제방법을 중심으로 —

이 병 준*

목 차

I. 들어가며	45
1. 혁신적 자원유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)	45
2. 파괴적 혁신 내지 창조적 혁신과 새로운 규제에 대한 요구	46
3. 논의의 범위	48
II. 공유경제라는 현상에 대한 이해	48
1. 같이 사용한다는 원칙은 새로운 것이 아니다. - 오프라인 세계에서 공유관념	48
2. 인터넷을 통한 공유관념의 도입	48
3. O2O를 통한 공유	49
4. 공유경제를 활용하는 세계적 기업의 등장	50
5. 모바일 디바이스와 사물인터넷을 통한 공유경제의 확산	50
6. 공유경제의 중요요소로서의 이용후기작성시스템	51
7. 경제불황에 따른 공유경제의 추진력	51
III. 공유경제로 논의되는 사업 유형	51
1. 상품의 재판매를 통한 공유	52
2. 내구재의 공동이용	52
3. 서비스의 교환	53
4. 생산재의 공유	54
IV. 공유경제 대표적인 사업모델인 Airbnb와 관련하여 발생한 구체적인 법적 문제	55
1. 거주공간의 부족에 대응하기 위한 각 국가 내지 도시의 전략	55
2. 임대차물의 전대에 따른 임대차계약상의 문제	56
3. 손해발생으로 인한 책임의 문제	57
4. 세금탈루의 문제	57
5. 약관규제법 위반	57
6. 소결	58
V. 공유경제에 대한 규제방식과 전망	58
1. 유럽연합의 입장	59
2. 우리 입법자의 입장	60
3. 규제의 방향	61

* 한국의국어대학교 법학전문대학원 교수

I. 들어가며

1. 혁신적 자원유통방식으로서의 공유경제(sharing economy)

자본주의 경제체제는 대량생산과 대량소비라는 유통방식을 특징으로 한다. 이러한 경제체제의 대안으로 sharing economy, collaborative economy, peer to peer economy 등의 용어들을 최근에 많이 접할 수 있다. Sharing economy는 우리나라에서 ‘공유경제’라고 많이 번역하여 사용하고 있으나, 민법상 공동소유의 한 형태인 공유와 혼동가능성이 있다.¹⁾ 또한 그 핵심은 소유(ownership)에 집중하는 것이 아니라, 어떻게 이용(utility)하게 하는지에 있으므로 본 논문에서는 ‘공용경제’라는 표현을 대신 사용하기로 한다.²⁾

공용경제(sharing economy)는 20세기 자본주의 경제가 야기한 문제를 해결하기 위한 대안으로써 자원을 여럿이 같이 사용하는 협력적 소비를 기본으로 하고 있다. 하버드 대학 교수인 로렌스 레식(Laurence Lessig)은 그의 저서인 ‘Remix: Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy’에서 공유경제라는 용어를 최초로 사용하였다.³⁾ 그는 공유경제를 상업경제(commercial economy)에 대치되는 개념으로 설명하였다. 상업경제는 가격시스템을 기반으로 한 반면에 공유경제는 가격이 아닌 다양한 사회적 관계(social relations)에 기초한다. 공유경제는 여러 사람이 한 번 생산된 제품을 같이 이용하는 협력적 소비 형태로 그 대상은 유형의 자원뿐만이 아니라 지식, 경험, 시간 등 무형 자원도 포함하는 것으로 보았다. 미국의 경제학자인 제레미 리프킨(Jeremy Rifkin)은 ‘The Age of Access’⁴⁾에서 소유에는 한계가 존재하기 때문에 곧 소유의 경제가 쇠퇴할 것이라고 예측했다. 그에 의하면 공유경제는 사회적 자본에 의존하는 새로운 종류의 경제체제로, 사회적 신뢰를 기반으로 한 네트워크화된 공유지(Networked Commons)⁵⁾의 특징을 지닌다고 한다. 그는 인류의 경제활동을 소유에서 ‘접근’으로 시장의 교환가치에서 ‘공용가치’로 변화하는 협력적 공유사회로의 이행을 전망했다.⁶⁾

1) 예컨대 공동소유와 공동이용 내지 공동활용이라는 개념으로 같이 공유의 정의로 소개하고 있는 문헌으로 강문수, 숙박 분야 공유경제에 관한 법제연구, 한국법제연구원, 2015, 17면 참조.

2) 이는 유통법학회 회장인 최영홍 교수님이 2016년 12월 한국외국어대학교 법학연구소 소비자법 센터에서 개최된 “협동적 유통과 협력적 소비”에 관한 세미나에서 한 지적을 바탕으로 한 것이다. 중국에서는 ‘공향경제’라는 표현이 사용되기도 한다.

3) <http://remix.lessig.org/>.

4) The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism, Where all of Life is a Paid-For Experience, Paperback, 2001.

5) Networked Commons를 ‘네트워크화된 공유지’라고 번역하는 문헌으로 박건철/이상돈, 도시·사회혁신을 위한 디지털 공유경제, 서울디지털재단, 2016, 27면.

6) 최근 그가 주장한 ‘한계비용 제로사회’는 사물인터넷이 한계비용을 제로로 만들 수 있는 잠재성을 지닌 기술 플랫폼으로, 이를 통해 재화 및 서비스를 공유하며 사용하는 협력적 공유사회(Collaborative Commons)가 가능함을 의미한다(Rifkin J, The Zero Marginal Cost Society, Palgrave, MacMillan, 2014; 차두원/진영현, 초연결시대 공유경제와 사물인터넷의 미래, 한스미디어, 2015; 정보통신정책연구원, 공유경제 비즈니스 모델과 새로운 경제 규

전통적인 유통방식에서는 사업자가 공급자가 되어 개인인 소비자에게 재화를 유통하는 것(B2C)이 기본이었다고 한다면, 공유경제에서는 개인이 공급자이면서 동시에 개인이 소비자가 된다고 한다(P2P). 이러한 측면에서 공유경제를 peer to peer economy라고도 칭하고 있는 것이다. 또한 기존의 유통방식에 있어서 공급자는 이윤을 추구하고 소비자는 소비만을 목적으로 한다면, 공유경제에서는 협력적 소비가 이루어진 다는 점에서 collaborative economy⁷⁾라는 용어가 사용된다.

공유경제의 장점으로는 1) 공급자와 이용자 사이에 존재하는 정보비대칭의 극복, 2) 재화의 공유이용에 따른 자원의 효율적 이용, 3) 제공되는 상품이나 서비스의 유연화와 다양화, 4) 새로운 수요와 시장의 창출 등 다양한 장점으로 있는 것으로 보고 있다.⁸⁾

2. 파괴적 혁신 내지 창조적 혁신과 새로운 규제에 대한 요구

공유경제 플랫폼을 운영하는 사업자들은 자신이 추구하는 사업모델이 “창조적 혁신” 내지 “파괴적 혁신”에 해당한다고 설명하고 있다.⁹⁾ 그런데 재화의 공동 활용이라는 측면에서 보면 이는 완전히 새로운 현상은 아니다. 오히려 우리나라에서는 전통적으로 향약과 두레 등 공동체사회를 통하여 재화와 노동을 같이 이용하고 있었다. 그러나 인터넷이 등장하면서 그러한 전통적인 공유 모델은 플랫폼을 통하여 공유경제라는 새로운 현상으로 변모하고 있다.¹⁰⁾

현재 우리 입법이 공유경제를 고려한 규정을 두고 있다고 볼 수 있는지 의문이 든다. 예컨대 B2C를 기본 모델로 하고 있는 소비자법으로 미루어 볼 때, 우리 입법자는 P2P를 기반으로 하면서 신뢰를 바탕으로 한 협력적 소비를 고려하여 법을 만들지 않은 것은 분명하다. 따라서 많은 공유경제를 표방하는 기업들은 공유경제를 알지 못하는 낯은 법률들이 기업의 창조적 혁신을 방해하고 오히려 자신들을 범법자로 만들고 있다고 주장한다.¹¹⁾ 그러면서 사업모델을 기존의 입법에 맞추지

법, 정책연구 15-59, 2015, 5면).

- 7) 협력적 소비자개념은 레이첼 보츠먼(R. Botsman)이 전통적인 과소비 구조의 ‘me’세대에서 ‘we’세대로의 변화를 설명하면서 사용하였다(Rachel Botsman/Roo Rogers, 「What’ Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption」, HarperCollins Publishers, 2010, pp. 41-63). 그에 따르면 중앙 집중 방식의 통제를 받는 구식의 소비지상주의에서 ‘공용하고 모이고 협력하는 협력적 소비방식으로 이동하고 있다’고 한다.
- 8) Dittmann/Kuchinke, Ordnungswirtschaftliche Aspekte der Sharing Economy, ORDO Bd. 66, 2015, 243.
- 9) ‘파괴적 혁신’ 개념은 크리스텐슨의 혁신이론에서 쓰인 개념으로 현재 시장의 대표적인 제품 성능에 못 미치는 제품을 시장에 도입해 기존 시장을 파괴하고 새로운 시장을 창출하는 것을 의미한다(Christensen CM. The Innovator’s dilemma: When new technologies cause great firms to fail, Boston, MA: Harvard Business School Press, 1997). 이와 관련한 우리 문헌으로 김민식/정원준, ICT 산업의 발전과 빅뱅파괴 혁신의 이해 - 파괴적 혁신과의 비교를 중심으로 -, 초점 제26권 1호, 2014, 3면 참조.
- 10) 공유플랫폼과 관련하여 직접 자신의 상품이나 서비스를 제공하는 플랫폼(Asset-Hub Sharing)과 사적인 공급자가 제공하는 상품이나 서비스를 이용자에게 중개하는 플랫폼(Peer-to-Peer Sharing Networks)로 구분할 수 있다. 본 논문에서는 주로 후자를 중심으로 살펴보고자 한다.
- 11) 현재의 규제모델은 혁신에 거대한 장벽이 되고 있다는 입장으로 Gillian Hadfield, Legal Barriers to Innovation: The Growing Economic Cost of Professional Control over Corporate Legal markets, 60 「JSTAN. L. REV」, 1689, 2007.

않고 자신이 추구하는 가치에 맞추어 시행하고 있어 불법의 경계에 있기도 하다. 이러한 목소리에 맞추어서 새로운 접근방식에 따른 규제가 필요하다는 주장이 대두되고 있다.¹²⁾ 더 나아가 공유경제가 기존에 존재하는 재화와 시설을 공동활용하여 공간부족, 운송수단 부족 등의 문제를 해결하여 각 도시가 직면하는 문제를 해결할 수 있다는 측면에서 국가를 통한 원조 내지 지원이 필요로 한다는 견해도 있다.¹³⁾

반면에 이러한 공유경제를 표방하고 있는 플랫폼을 비판적으로 바라보고 있는 시각에서는 이를 “플랫폼 자본주의”라고 비하하기도 한다.¹⁴⁾ 이와 함께 사업자들이 공유경제라고 표방하고 있는 사업모델이 실제로 이러한 공유경제에 해당하는지 여부에 대해서도 논란이 있다. 따라서 P2P를 전제로 한 공유경제에 과연 적합한 법적 규제가 별도로 필요한지에 관한 논의와 함께 현재 공유경제라고 주장하는 사업자 내지 플랫폼들이 실제로 공유경제에 해당하여 별도의 법적 취급이 필요한지의 문제를 구분하여 이를 살펴보아야 한다.

이러한 논란에도 불구하고 우리나라 각 지방자치단체에서는 “공유촉진 조례”를 제정하여 시행하고 있으며, 부산시 등은 규제프리존¹⁵⁾을 통하여 새로운 법적 대응을 시도하고 있다. 예컨대 공유촉진 조례에서는 “공유(共有)”를 공간, 물건, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 창출하는 활동으로 정의하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 공유촉진 조례는 지방자치단체에서 다양한 사회적 문제를 해결하기 위하여 공유단체나 공유기업으로 지정하고 일정한 보조금 등을 지원하는 사업을 시행하기 위하여 제정되었다. 또한 정부에서 2015. 12. 16. ‘규제프리존 도입을 통한 지역경제 발전방안’을 발표하였고¹⁷⁾ 상정된 법안¹⁸⁾상으로 부산시에서 신청한 지역전략산업에 관한 규제특례 중에는 숙박공유서비스를 허용(안 제58조)하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

12) 공유경제의 새로운 규제필요성을 논하는 문헌으로 이성엽, 공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성, 행정법연구, 행정법이론실무학회, 2016, 31-32면.

13) Rauch/Schleicher, George Mason University Law and Economic Research Paper Series, Research Paper No. 15-01, 2015, p. 5.

14) Martin Kenny, John Zysman, 「The rise of the platform economy」, Issues in Science and Technology, National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, Spring, 2016.

15) 부산시는 2016. 4. 19 기획재정부가 주관하는 ‘규제프리존 도입을 통한 지역 경제 발전방안’ 시·도지사 협의회에서 14개 시·도지사 및 함께 ‘규제프리존 지정과 운영에 관한 특별법(‘가칭’ 규제프리존 특별법)의 조속한 입법을 촉구하는 공동건의문 발의를 제안하기도 했다.

16) 예컨대 구리시 공유촉진 조례[시행 2016.8.1.] [경기도구리시조례 제1448호, 2016.8.1., 제정] 제2조 제1호.

17) 의안상 제안이유에 따르면 근처 일본의 사례(특정지역을 국가전략특구로 지정하여 의료 및 농업 등 지역별 특화된 산업에 규제특례를 부여하여 기업투자와 경제 활성화를 도모하고 있고 국가전략특구법도 제정되어 있으며 실제 기업투자를 창출하고 있음)를 벤치마킹하여 우리나라에서도 각 시·도가 잘 할 수 있는 지역별 전략산업을 선택해서 현행 법령상의 여러 가지 규제를 넘을 수 있게 지역별 전략산업에 맞는 차등화된 규제특례를 부여할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것을 목적으로 한다. 안 제4조 제1항에 따르면 지역전략산업 및 이와 관련된 사업 등에 대하여 다른 법령에서 명시적으로 열거된 제한 또는 금지사항이 있는 경우를 제외하고는 이를 허용한다.

18) 정부의 발표는 2015. 12. 16이었지만 국회에 의안이 제안된 것은 2016. 3. 24 19대 국회(의안번호 1918652)였으며, 2016. 5. 29 19대 국회의 임기만료로 의안이 폐기되었다가 2016. 5. 30 20대 국회가 개회하면서 상정되었다(의안번호 2000026).

그에 따르면 공유민박업은 (1) 자신이 거주하는 (2) 방 5개 이하인 주택을 이용하여 (3) 연간 180일 내에서 투숙객을 대상으로 숙식을 제공하는 업으로 정의하고 신고의무, 서비스·안전기준의 준수 의무 부과하는 한편, 이러한 공유민박업의 경우 공중위생관리법상의 숙박업에 해당하지 않는다(안 제58조 제6항)는다고 규정하고 있다.

3. 논의의 범위

본 논문에서는 공유경제의 발전과정과 그 주된 특징이 무엇인지를 살펴보고(Ⅱ) 현재 존재하고 있는 공유경제 모델의 대표적 유형들을 살펴봄으로써 현재 공유경제의 실재를 우선 고찰하려고 한다(Ⅲ). 그 다음으로 공유경제 모델로서 세계적인 성공을 거두고 있는 Airbnb를 중심으로 어떠한 법적 문제가 발생하고 있는지를 구체적으로 살펴보려고 한다(Ⅳ). 마지막으로 이러한 고찰을 바탕으로 공유경제에 대한 규제방식에 대한 논의와 전망을 통하여 논문을 마무리 하려고 한다.

Ⅱ. 공유경제라는 현상에 대한 이해

1. 같이 사용한다는 원칙은 새로운 것이 아니다. - 오프라인 세계에서 공유관념

사적인 영역에서 사람들은 오래 전부터 나누어 쓰고 있는 관념에 익숙하다. 특히 이웃 사이 또는 같은 마을 내지 공동체 안에서 나누고 같이 사용한다는 관념은 오래되었다. 예컨대 쌀을 나누거나 공구를 빌려 쓰기도 하고 아이들을 서로 돌아가면서 돌보는 일들은 흔히 있는 일이다. 이 경우에 공유를 하는 이유로는 사회적 관계가 중심을 이룬다. 즉 공유의 동인은 상호 신뢰와 투여된 시간이다. 그 외에도 소비재가 구매되는 대신에 빌려서 사용된다는 측면에서 자원이 낭비되지 않는 특징도 존재한다.

사업영역에서도 공유관념은 새로운 것이 아니다. 일자리의 공유가 오래전부터 상업적으로 이루어져 왔다. 대표적인 경우가 변호사들이 공간, 집기 및 인력을 같이 사용하기 위하여 운영하는 변호사 사무실이다. 그런데 오프라인으로 이루어지는 이러한 전통적 방식의 교환과 나눔은 필연적으로 아주 좁은 장소적 범위로 한정되었다.

2. 인터넷을 통한 공유관념의 도입

인터넷이 발전함에 따라 전 세계에서 인터넷을 통하여 사람들이 실시간으로 상호 의사소통을 할 수 있게 되었다. 이로 인하여 재화의 수요와 공급은 주거지로 제한될 필요가 없으며 인터넷을

통해 확대되었다.

인터넷을 통한 공유관념이 도입된 첫 사례는 파일공용(file-sharing)이다. 이를 통하여 한 개인이 가지고 있던 음악, 영화, 게임 파일들이 순식간에 세계로 전파되었다. 그러나 엄격한 의미에서 파일 공유는 공유경제의 실현이라고 볼 수 없다. 왜냐하면 파일을 같이 사용하거나 전달하는 것이 아니라 복제·전송하는 것이기 때문이다.¹⁹⁾ 하지만 많은 사람들이 하나의 물건 내지 재화를 이용할 수 있다는 기본관념은 유지되었다. 기존에는 2명이 서로 교환하였다면, 인터넷을 통해서도 해당 파일을 한 개인에서 수많은 다수에게 또는 peer-to-peer 네트워크를 통하여 그에 속하는 모든 사람들에게 공유가 가능하게 되었다. 하지만 이러한 현상과 관련하여 저작권법과 관련한 법적 문제가 등장하였고 아직까지도 이 문제가 해결되고 있지 못하다. 저작권법은 이러한 파일의 유통방식을 고려하지 못하고 있었고 저작권자들이 소송을 제기하였다.²⁰⁾ 아직까지도 이 영역에서는 저작권자와 새로운 공유경제를 표방하는 자들 사이에 합의가 이루어지지 못하고 있다.

지식 내지 정보를 공유하는 대규모 공동체도 만들어졌다. 즉 지식공동체에서는 이용자들이 소비할 뿐만 아니라, 직접 참여하여 내용을 만들 수 있다. 즉 이용자들이 동시에 지적 내지 정보의 유통자가 된 것이다. 이로 인하여 등장하게 된 많은 Open Source 프로젝트에서는 공동저작권을 바탕으로 하여 모든 이용자들이 해당 정보를 이용할 수 있도록 제공한다. 대표적인 예가 Wikipedia이다. 해당 플랫폼에서는 이용자들의 지식이 모이고 계속 발전시켜진다. Wikipedia는 광고를 통하여 자금을 마련하지 않고 자유로운 지식에 대한 접근이라는 관념을 유지하고 있다. 이제는 Wikipedia가 전통적인 백과사전보다 더 정확하다는 것이 입증되었음에도 불구하고²¹⁾ 학문적으로 인용할 수 있는 자료로 의문을 제기하는 자들이 아직도 존재한다.²²⁾ Wikipedia는 공유경제모델의 합리성에 대하여 정치와 사회가 의문을 품고 있음을 보여주고 있는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

3. O2O를 통한 공유

이베이(eBay) 등을 통하여 중고시장이 공유경제 분야를 온라인에서 오프라인으로 확장시켰다. 디지털 중고장터에서 온 나라 내지 전 세계 사람들이 서로 거래를 하게 되었다. 여기서도 여분의

19) 디지털 콘텐츠에 관하여 연기영/손미선, 음악저작권의 내용과 P2P서비스 침해에 대한 이용자의 서비스제공자의 책임, 스포츠엔터테인먼트와 법 제19권 제1호, 2016, 230면 이하.

20) 정상조/박준석, OSP의 기술적조치에 관한 의무: 소리바다 사건을 중심으로, Law&Technology, 2008; 이대회, 특수한 유형의 OSP의 기술적인 조치의무: 소리바다 5판결을 중심으로, 저작권 80호, 2007; 송오식, 인터넷 기술의 발전과 디지털 음악저작권 분쟁 - 소리바다사건을 통해 본 P2P 파일공유와 저작권 문제-, 민사법연구 15권 2호, 2007, 161-200면. 관련 판결로 대법원 2007. 12. 14. 선고 2005도872 판결; 서울고법 2007. 10. 10. 자 2006라1245 결정; 대법원 2007. 1. 25. 선고 2005다11626 판결.

21) Giles, J. 2005. "Internet encyclopaedias go head to head: Jimmy Wales' Wikipedia comes close to Britannica in terms of the accuracy of its science entries". Nature. 438 (7070): 900 - 1.

22) Denning, P., Horning, J., Parnas, D., & Weinstein, L. 2005. "Wikipedia risks." Communications of the ACM, 48(12): 152.

재화의 재이용에 따른 자원절약이 기본관념이라고 할 수 있다.

이와 관련하여서도 법적 문제가 등장하였다. 우선 사적으로 거래하는 판매자들이 언제부터 사업자가 되는지 여부가 문제되었다. 전자상거래소비자보호법과 같은 각종 법률에서 원칙적으로 사업자와 소비자 사이의 거래를 대상으로 하고 있고 개인들 사이의 거래는 대상으로 삼고 있지 않기 때문이다.²³⁾ 여분의 시간을 이용하여 디지털 시장에서 판매하는 소규모 사업을 하는 자들에 대한 적합한 규율이 있는지에 관하여 의문이 제기되었다.

교환 내지 공유해야 한다는 관념은 점차 오프라인 영역으로 확대되었다. 여기에서도 사회적 관계와 재화의 절약이 중심을 이루고 있다. 예컨대 자동차 등의 공유사이트를 생각할 수 있다. 그러나 이러한 경우에는 경제적 목적이 주를 이루는 것이 아니라 새로운 사람들을 알기 위한 것이 공유의 주된 목적이다.

4. 공유경제를 활용하는 세계적 기업의 등장

아직도 공유의 사회적 관계와 잉여 재화의 공동 이용이라는 관념이 공유경제의 주된 이유라고 표방되고 있지만, 이제는 경제적 이해관계가 주된 이유가 되는 현상이 늘어나고 있다. 사업자들은 공유경제가 가지는 수익모델로서의 가치를 일찍 발견하고 공유경제를 이용하는 자들을 연결해 주는 플랫폼을 만들었다. 즉 공유를 원하는 사람들이 만날 수 있는 플랫폼을 제공하고 그 대가로 중개수수료를 받는 것이다. 잘 알려진 Airbnb와 Uber와 같은 기업들이 세계시장에 이미 자리매김하고 있다. 직접 자원을 공유하기 위하여 제공하는 것은 아니지만, 이들 기업들은 기존에 직접 자원을 제공해온 택시회사 내지 호텔기업보다 기업가치가 더 높다.

그러나 매일 새로운 스타트업 기업들이 공유경제를 표방하면서 새로운 사업모델을 가지고 시장에 등장하고 있다. 오늘날 많은 소비재와 노동력이 온라인을 통하여 공유경제 관념을 실현하기 위하여 제공되고 있다.

5. 모바일 디바이스와 사물인터넷을 통한 공유경제의 확산

스마트폰을 통한 모바일 디바이스의 확산으로 젊은 층들은 인터넷을 즐기기 위하여 접속하는 것이 아니라, 인터넷에 항상 존재한다. 이와 결합하여 사물인터넷(Internet of Things)의 발전으로

23) 다만 통신판매 중개에 관한 규정(제20조)에서는 통신판매 중개가 사업자와 소비자 사이에서만 일어나는 것이 아니라, 소비자 사이에도 일어남을 감안하여 이를 같이 규정하고 있다. 그에 따라 사업자 아닌 자 사이의 거래에 대하여 일정한 적용제외를 하고 있다. 즉 제3조 제3항에서 ‘통신판매업자가 아닌 자 사이의 통신판매중개를 하는 통신판매업자에 대하여는 제13조부터 제15조까지, 제17조부터 제19조까지의 규정을 적용하지 아니한다.’는 적용제외규정을 두고 있다(이에 관하여 자세한 것은 이병준, 전자상거래에 관한 법제의 현황과 과제, 외법논집 제 32집, 2008, 281-282면).

공용경제는 더욱 발전할 것으로 보인다. 예컨대 많은 가정에 여분의 자동차 한 대가 주차장에 방치되어있는 경우가 많다. 이러한 자동차에 사물인터넷이 연결된다면 언제 해당 자동차가 어디서 사용되지 않는 상태인지 알 수 있기 때문에 다른 사람이 같이 사용할 수 있는 환경이 조성되는 것이다. 즉 모바일 디바이스와 사물인터넷의 확산으로 사람들은 언제든지 자기 주변에 필요한 물건이 있는지를 확인하는 것이 가능하게 된다.

6. 공용경제의 중요요소로서의 이용후기작성시스템

이웃 사이에서는 신뢰와 친분이 공용의 동인이라고 한다면, 인터넷을 통하여 공용경제에서는 이용후기가 중요한 요소이다.²⁴⁾ 자신의 집 내지 자동차를 타인에게 빌려주기 위해서는 잘 모르는 사람을 신뢰할 수 있어야 한다. 이용후기는 모르는 이용자를 마치 잘 알고 있는 사람처럼 바라 볼 수 있는 안정감을 제공할 수 있다. 즉 이러한 이용후기를 신뢰하여 공유를 하게 되는 것이다. 이용자가 규칙을 준수하지 않아서 나쁜 이용후기를 받게 되는 경우에는 다시 이용을 하기 어렵게 된다.

7. 경제불황에 따른 공용경제의 추진력

경제불황이 공용경제를 적극적으로 활용하게 되는 동력으로 작용하고 있다. 경제불황으로 인하여 수많은 사람들이 경제적으로 어려움을 겪을 때, 자신이 살고 있는 집의 방이나 사용하지 않는 자가용을 빌려줌으로써 추가적인 수입원을 얻을 수 있었다. 이러한 현상은 탄력적인 근무시간을 가능하게 하며 많은 근로자들을 작은 사업가들로 만들었다. 이들은 추가적인 자금투자 없이도 독립적인 임대사업 내지 택시사업을 할 수 있게 된 것이다.

Ⅲ. 공용경제로 논의되는 사업 유형

공용경제의 전통적인 개념정의와는 달리 공용경제를 표방하여 사업을 시행하는 형태는 다양하게 나타나고 있다. 따라서 이론적으로는 몰라도 현실에 기초한 공용경제를 정확하게 정의하는 것이 불가능하다고 말하는 자도 있다.²⁵⁾ 현재 공용경제 플랫폼으로 논의되고 있는 분류에 따르면 플랫폼

24) 공용경제 내에서 평판도시스템과 그 입법적 시도에 관하여 Christoph Busch, CROWDSOURCING CONSUMER CONFIDENCE: How to Regulate Online Rating and Review Systems in the Collaborative Economy, in: Alberto De Franceschi(ed.), European Contract Law and the Digital Single Market, Intersentia, Cambridge, 2016, pp 223-243.

25) Juliet Schor, "Debating the Sharing Economy", Great Transition Initiative Toward a Transformative vision and praxis, 2014, p 2.

을 크게 4가지로 분류할 수 있다. 첫째, 상품의 재판매, 둘째, 내구재²⁶⁾의 공동 이용, 셋째, 서비스의 교환 그리고 넷째, 생산재의 공유이다.

1. 상품의 재판매를 통한 공유

새로운 형태의 공유경제의 기원은 1995년에 eBay²⁷⁾와 Craigslist²⁸⁾를 설립한 것에 있는 것으로 본다. 상품의 재판매를 통한 유통을 가능하게 한 두 플랫폼은 현재는 확고하게 자리 잡았다. 이 플랫폼들은 20년간 정교한 소프트웨어를 통하여 대량거래가 일어날 수 있는 시장의 역할을 하면서 전통적인 중고시장에 존재하는 거래비용을 크게 줄여 주었다. 그리고 eBay의 판매자들은 구매자들로부터 상품에 대한 이용후기를 통하여 상품에 대한 평판정보를 구축했다. 그렇게 함으로써 상품 및 판매자에 대한 판단의 근거가 되는 자료를 제공하여 새로운 형태의 신뢰를 형성하게 되었다. 2010년까지 이와 유사한 많은 사이트들이 생겨났다. 이러한 플랫폼을 통한 중고시장에서는 스포츠 장비, 가구, 가정용 상품들과 같은 특수상품에서 점차 의류, 책, 장난감과 같은 일반적 상품까지 포괄하고 있다.

2. 내구재의 공동이용

공유경제의 두 번째 플랫폼 유형은 내구재와 같은 다른 자산을 더 많이 활용하는 것을 가능하게 한다. 예컨대 남는 방을 활용한다거나 1년에 몇 번 사용하지 않은 잔디 깎는 기계를 다른 사람과 공동으로 이용하는 것을 생각할 수 있다. 이 유형에서 혁신적 모델을 제시한 사업자는 Zipcar²⁹⁾였다. 이 회사는 차량을 여러 장소에서 시간단위의 초단기 임대서비스를 제공하였다. 2009년 경기 침체 이후 자산 임대는 경제적으로 더욱 매력적인 사업유형이 되어 유사한 유형들이 더욱 확산되었다. 운송 분야에서 Relay Rides³⁰⁾와 같은 자동차 임대사이트와 Zimride³¹⁾와 같은 탑승공용,

26) 내구재는 빨리 소모되지 않고, 내구성을 가져 장기적으로도 사용될 수 있는 재화를 말한다. 내구재는 초기 사용에는 일시적으로 큰 비용지출이 수반되지만, 이후에는 소액의 유지비 이외에는 지출할 것이 없는 것이 특징이다. 내구재에는 자동차, 컴퓨터, 세탁기, 냉장고, 주택, 농작지 등이 있다.

27) <https://www.ebayinc.com/>. 미국의 다국적 인터넷 C2C 기업으로서 온라인 경매와 쇼핑 웹사이트인 eBay.com을 관리하고 있으며 인터넷 경매로 출발하였지만 이 웹사이트는 그 뒤로 쇼핑과 티켓팅 분야 등으로 확장되었다.

28) <https://www.craigslist.org/about/sites?lang=en&cc=us>. Craigslist는 판매를 위한 개인 광고, 직업, 주택 공급, 이력서, 토론 공간 등을 제공하는 안내 광고 웹사이트이다. 크레이그 뉴마크가 1995년 처음 시작하였다. 샌프란시스코를 시작으로 2000년 다른 미국 도시들로 확장하였고, 현재는 50개 국가에서 운영 중이다.

29) 한국의 소카와 같이 시간단위의 단기 자동차 임대가 가능하도록 차량을 제공해주는 플랫폼이다.

30) 렌터카회사이지만 회사차량을 사용하지 않고 사용자들이 자신의 쓰지 않는 차량을 다른 필요로 하는 사람에게 임대해줄 수 있도록 연결해주는 플랫폼이다.

31) <https://zimride.com/>. 미국 최대의 카풀 중개 커뮤니티이다. 특정 도시부터 특정 도시까지 도시간 차량을 운전해서 이동하려는 자와 같은 목적으로 가기 위해 차를 이용하려는 자를 페이스북을 통해 연결해준다. 페이스북에 운전자가 위치와 목적지, 시간을 올리면 이용자가 댓글을 달아서 응하는 형식을 취한다.

Uber, Lyft³²⁾ 같은 탑승 서비스, 그리고 Boston's Hubway³³⁾와 같은 자전거공용이 여기에 속한다. 숙박 영역에서는 1999년에 돈을 받지 않고 여행자에게 방이나 소파를 제공해줄 수 있는 사람들과 짝지어주는 서비스를 했던 Couchsurfing³⁴⁾이 혁신적이었다. Couchsurfing은 Airbnb로 이어졌고 Airbnb는 천 만이 넘는 숙소 제공자를 기록했다. 국내에서도 유사한 서비스 플랫폼들이 등장하였는데 대표적인 예로 '코자자',³⁵⁾ '셰어하우스WOOZOO'³⁶⁾와 같은 숙박공유 사이트, 자동차를 공유하는 '쏘카',³⁷⁾ '그린카'³⁸⁾ 등이 있다. 수익을 내지 않는 즉, 무상의 플랫폼도 있다. tool library³⁹⁾처럼 저소득층 공동체에서는 이미 수십 년 전부터 공유경제가 존재하고 있었다.

3. 서비스의 교환

세 번째 유형의 기원은 1980년대 미국에서 시작한 타임뱅크와 관련된다. Time Banks⁴⁰⁾는 공동체에 기반하며, 영리를 목적으로 하지 않는 다자간 교환사이트이다. 여기에서는 모든 구성원의 시간은 동등하게 가치를 갖는다는 원칙하에 소모된 시간에 기초해서 서비스가 거래된다. 다른 플랫폼들과 다르게 Time Banks는 빠른 성장을 보이지는 않았으나, 그 이유는 똑같은 거래 비율을 유지하려는 성질에 기인한 것으로 보고 있다.

그 밖에 타인의 서비스를 유상으로 구매할 수 있는 플랫폼도 등장하였다. Task Rabbit⁴¹⁾이나

32) <https://www.lyft.com/>. 샌프란시스코와 캘리포니아를 거점으로 하는 미국의 교통수단 네트워크 회사이다. 자동차를 가지고 있는 운전자와 카풀을 이용하려는 사람을 연결해준다. 짐라이드의 창업자가 도시간 카풀서비스인 짐라이드를 보완하고 시내용에 적합한 카풀 플랫폼을 만들었다.

33) <https://www.thehubway.com/>. 보스턴의 자전거 공유 시스템이다. 보스턴, 캠브리지, 소머빌 등의 시와 브루클린 타운 등이 소유하고 있으며 도시 곳곳에 있는 허브웨이 정거장에서 연간 회원, 3일권, 24시간 이용권 등 티켓을 구매하면 자전거를 이용할 수 있고 이용한 자전거는 가까운 정거장에 반납한다.

34) <https://www.couchsurfing.com/>. Couch Surfing은 잠을 잘 수 있는 소파를 의미하는 카우치(Couch)와 파도를 타는 서핑(Surfing)의 합성어로 숙박 혹은 가이드까지 받을 수 있는, 여행자들을 위한 비영리 커뮤니티이다. Airbnb처럼 자신에 대한 정보와 거주지에 대한 정보를 사진과 함께 상세하게 기입하면 다른 나라의 여행자들이 그것을 보고 메시지를 보낸다. 이 커뮤니티는 무료로 자신의 거처를 제공하는 기회를 만들어주는 역할을 하는 것이고, 단순히 더 적은 돈으로 여행을 하고 무료의 편의 시설을 제공받는다라는 목적이 아닌, 전 세계적으로의 의사소통을 목적으로 한다.

35) <https://www.kozaza.com/ko/>. 'Book homes in Korea'라는 슬로건으로 한국을 찾은 여행객과 현지 호스트를 연결해주는 빈방 공유플랫폼 서비스이다.

36) <http://www.woozoo.kr/>. 집을 매입하거나, 임대한 후 집을 필요로 하는 사람들에게 셰어하우스의 형태로 집을 임대, 전대해주는 서비스이다.

37) <http://www.socar.kr/>. 스마트폰 애플리케이션을 통해 차량을 시간 단위로 단기임대해주는 영리 카셰어링 플랫폼 서비스이다.

38) <https://www.greencar.co.kr/index.do>. 쏘카와 함께 한국의 카셰어링 플랫폼이다.

39) <http://torontotoollibrary.com/> 1976년에 미국 오하이오주 콜럼버스시에서 시작되었으며 후원자가 지역을 기반으로 하여 사람들에게 도구나 장비를 빌려주는 서비스이다.

40) <http://timebanks.org/>. 플랫폼이자 사회운동으로서 비시장경제 영역에서의 봉사활동을 시간적 가치로 환산하여 이를 기록하고 저장, 교환함과 아울러 봉사자와 수혜자의 전통적인 역할 구분에서 벗어나 양자간의 상호 호혜적인 봉사활동을 지향한다. 어떠한 활동이든지 간에 1시간의 봉사활동은 1 타임달러가 되어 이것 자체가 화폐가 되어 저장하거나 교환하게 된다.

Zaarly⁴²⁾처럼 특정한 일의 완성을 위하여 노동력을 제공하는 자와 제공받는 자를 연결시켜주는 서비스를 제공하는 단기 아르바이트 중개플랫폼이 등장하였다.

4. 생산재의 공유

마지막 네 번째 공유경제 유형은 소비보다는 생산을 가능하게 하기 위한 자산이나 공간의 공유가 일어나고 있는 유형이다. 이러한 시도에는 비공식 해킹 세션에서 발단한 Hackerspace⁴³⁾나 공동의 도구와 공간으로서의 사무실 등을 같이 사용하는 Makerspace⁴⁴⁾ 등이 있었다. 또한 Skillshare.com⁴⁵⁾과 Peer-to-Peer University⁴⁶⁾와 같이 교육적인 공유플랫폼도 있다.

[공유경제유형]

		제공자의 유형	
		Peer to Peer	Business to Peer
플랫폼의 수익지향성	Non-Profit	Food Swaps Time Banks	Makerspaces
	For-Profit	Relay Rides Airbnb	Zipcar

* 이 도표에서 플랫폼의 수익지향성에 따라 For-Profit과 Non-Profit으로 나누고, 재화나 서비스 제공자의 유형에 따라 Peer to Peer, Business to Peer로 나누고 있다.

- 41) <https://www.taskrabbit.com/>. 단기 아르바이트 제공 서비스로 일거리가 필요한 사람과 인력이 필요한 사람을 연결한다. 예컨대 ‘토요일 오전에 집 청소를 해줄 사람’을 찾는다는 내용을 플랫폼에 올리면 인력이 지원하는 식이다.
- 42) <https://zaarly.com/>. 태스크래빗과 마찬가지로 단기 아르바이트를 중개해주던 플랫폼이었다. 그러나 2012년 9월 Storefront라는 서비스로 전환하면서 기존의 모습을 탈피하였다.
- 43) <http://hackerspaces.org/>. 공동작업공간 메이커스페이스의 전신이다. 초창기 공동의 작업공간에서 보안, 해킹과 같은 지식들을 공유하고 작업하던 해킹문화에서 ‘스스로 필요한 것을 만들자’는 메이커 운동으로 변모해갔다.
- 44) 사람들이 직접 만들기를 실천하고 지식을 나누려는 메이커운동의 일환으로 사람들이 만나서 창작 장소에서 각자 자신의 프로젝트를 작업하고 지식을 공유한다. 초기에는 민간의 차원에서 새로 들어온 사람이 지식을 습득해서 재능기부를 하는 형식으로 운영되었으나, 현재는 정부나 산업자본의 영향을 받아 장소 및 장비 등을 제공받는 프랜차이즈형으로 변형되고 있다.
- 45) <https://www.skillshare.com/>. 아이디어나 프로젝트를 갖고 있는 사람과 그 아이디어에 투자하고 싶어하는 사람을 연결해주는 플랫폼이다.
- 46) <https://www.p2pu.org/en/>. 유저들이 직접 코스와 스터디그룹을 조직하고 참여해서 특정한 주제에 관해 배울 수 있도록 연결해주는 플랫폼이다.

IV. 공유경제 대표적인 사업모델인 Airbnb와 관련하여 발생한 구체적인 법적 문제

공유경제의 구체적 사업모델과 관련하여 다양한 이해관계 당사자들이 존재하고 이들의 이익을 조정하는 것이 필요하다는 것을 알 수 있다. 이와 관련하여 고려해야 할 이해관계 당사자들은 국가, 플랫폼 운영자, 경쟁사업자, 공급자와 이용자 등이다. 이하에서는 이러한 이익충돌이 구체적으로 어떻게 발생하고 부분적으로 어떠한 방식으로 해결되었는지에 관하여 대표적인 공유경제 서비스인 Airbnb를 통하여 살펴보고자 한다.

처음에는 남아도는 공간을 활용하고 이를 통하여 새로운 사람들을 알게 될 수 있다는 측면이 주된 목적이라고 할 수 있지만, 현재는 Airbnb에서 이익창출의 목적도 추가되었다. 예컨대 자신이 살고 있는 비싼 집의 임대료 일부를 보전하기 위해서 Airbnb를 이용하는 자들이 늘어나고 있다. 또한 많은 경우에 임대되는 방들이 더 이상 거주자가 거주하지 않으며 플랫폼을 통하여 임대할 목적으로만 임대가 되는 경우가 늘어나고 있다.

1. 거주공간의 부족에 대응하기 위한 각 국가 내지 도시의 전략

Airbnb의 이용고객들은 만족도가 높은 것으로 나타나고 있으나, 이를 허용하였던 국가 내지 도시들에서는 생각하지 못하였던 문제점들이 나타나고 있다. 왜냐하면 Airbnb를 통한 단기임대로 인하여 도시 전체에 장기 임대할 수 있는 주거가 부족하게 되는 현상이 일어나고 있기 때문이다. 이에 따라 New York에서는 Airbnb가 부분적으로 금지되고 있으며, 독일에서도 규제가 가해지고 있다. 예컨대 뉴욕 시에서는 Airbnb법으로 불리는 ‘30일 미만의 아파트 단기 임대 광고 행위 금지법’을 통해 호스트가 Airbnb뿐만 아니라 웹사이트, 신문, 라디오 등 어떠한 매체에도 집주인이 함께 거주하지 않는 30일 미만의 단기 임대를 광고할 수 없도록 법으로 규제하고 있다. 독일 역시 Airbnb를 통한 주택 임대료의 상승과 주거난의 악화를 우려하여 세입자가 자신의 거주공간을 단기 임대하는 것을 금지하는 규제를 입법화하고 있다.⁴⁷⁾

우리나라에서는 주택임대차보호법에 의하여 보호되고 있는 장기임대와 농촌 내지 관광진흥 목적의 단기임대라고 할 수 있는 민박⁴⁸⁾이 제도적으로 존재하고 있다. 그리고 ‘하숙’이라는 형태의

47) 예컨대 Berlin에서는 2013년부터 목적외금지법(Zweckentfremdungsverbot-Gesetz, ZwVbG)이 제정되었다. 추정치에 따르면 8,000에서 12,000 개의 주거가 Berlin에서 단기임대 목적으로 사용되고 있다. 이제 이 단기임대 주거들은 허가(Genehmigung)를 받아야 한다. 허가를 받은 사적인 호스트들은 우리나라의 민박의 한 형태라고 할 수 있는 휴가주거(Ferienwohnung)에 적용되는 의무를 준수해야 한다. 사적인 호스트들이 소방안전과 청결에 관한 요건을 준수하지 않아서 부당한 경쟁적 우위에 있다는 호텔로비에 부응한 것으로 평가되고 있다.

48) 기존에 제도적으로 존재해온 단기 임대에는 외국인관광 도시민박업과 농어촌 민박사업이 있다. 관광진흥법 시행령 제2조 제1항 제3호 바목에 따른 ‘외국인관광 도시민박업’의 요건으로는 1. ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 제6조 제1호에 따른 도시지역일 것, 2. 자신이 거주하고 있을 것, 3. 장소가 ‘건축법 시행령’ 별표 1 제1호

임대가 존재하고 있으나, 이는 법의 사각지대에 존재한다. 그런데 문제가 생긴 것은 민박의 형태로 단기임대가 허용되지 않는 오피스텔에서 일어났다. 또한 민박의 경우에도 사업자 신고를 해야 하나, 시설기준을 갖추고 있지 않거나 집 전체를 빌려주는 등 민박의 요건을 사실상 갖추지 못한 임대가 일어나서 현재는 도시 지역에서 법적 근거 없이 임대가 일어나고 있는 상황이라고 할 수 있다. 그런데 이미 앞에서 살펴본 바처럼 규제프리존을 통하여 입법적으로 일부가 허용될 여지가 있게 된다.

2. 임대차물의 전대에 따른 임대차계약상의 문제

사법적인 계약관계에서도 임대차물의 전대가 문제가 되기도 한다. 왜냐하면 많은 경우에 임대차계약에서는 임대차물의 전대를 하기 위해서는 소유자에게 통지를 하거나 소유자의 동의를 받도록 규정하고 있기 때문이다. 독일 Berlin지방법원에서는 반복된 단기 임대차가 해지사유가 될 수 있다고 판시하였다.⁴⁹⁾ 해당 사안에서는 주거 전체가 Airbnb를 통하여 관광객들에게 여러 차례 임대가 되었다. 소유자는 경고를 여러 차례 하였으나, 플랫폼을 통하여 임대로 제공되었다. 그 후 더 이상 주거가 임대되지 않는 않았지만 이미 여러 차례의 임대로 인하여 중요한 계약위반이 존재하였으므로 해지를 인정하였던 것이다.

우리 법상으로도 전대가 일어나기 위해서는 임대인의 동의가 요구되고(민법 제629조 제1항) 임대인의 동의 없는 전대는 무단전대로서 해지사유가 될 수 있다(민법 제629조 제2항). 판례는 임대인의 동의가 없더라도 전대행위가 임대인에 대한 배신행위라고 할 수 없는 특별한 사정이 인정되는 경우에는 임대인의 해지권이 제한될 수 있다고 한다.⁵⁰⁾ 하지만 건물의 임차인이 그 건물의 소부

가목 또는 나목, 다목에 따른 단독주택, 다가구주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택 중 하나일 것, 3. 외국인 관광객에게 한국의 가정문화를 체험할 수 있도록 적합한 시설을 갖추고 숙식 등을 제공할 것을 들고 있으며 예외적으로 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’ 제2조 제6호에 따른 도시재생활성화계획에 따라 같은 조 제9호에 따른 마을기업이 운영하는 경우 내국인 관광객도 이용이 가능하다. ‘공중위생관리법’ 제2조 제1항 제2호 및 같은 법 시행령 제2조 제1항 제4호에 의거 숙박업 신고대상에서 제외되며, 공중위생관리법을 적용하지 않는다. 또한 오피스텔은 ‘건축법 시행령’상 단독주택과 공동주택에 해당하지 않으며 업무시설에 해당하기 때문에 ‘외국인관광 도시민박업’이 불가하며, 원룸형 주택은 ‘건축법 시행령’상 공동주택에는 해당하나 ‘주택법 시행령’ 제3조 제1항 제2호상 욕실 및 보일러실을 제외한 부분을 하나의 공간으로 구성한 것으로서 거주자가 외국인 관광객에게 민박업을 제공할 수 있는 공간이 없으므로 ‘외국인관광 도시민박업’이 불가하다. 위 요건을 모두 갖추었다고 하여도 주택의 연면적이 230제곱미터 이상이거나, 외국어 안내 서비스가 가능하지 않거나, 소화기를 1개이상 구비하고 객실마다 단독 경보형 감지기를 설치하지 않으면 등록이 되지 않는다. ‘농어촌 민박사업’의 요건으로는 ‘농어촌정비법’ 제2조, ‘소득세법 시행령’ 제9조, ‘공중위생관리법’ 제2조 제1항 제2호에 의거하여 보면, 1. ‘농업농촌기본법’ 제3조 제15호에 따른 군의 지역과 시의 지역 중 대통령이 정하는 지역일 것, 2. 이용객의 편의와 농어촌 소득증대를 목적으로 할 것, 3. 숙박, 취사시설을 제공할 것, 3. 객실이 7실 이하일 것을 두고 있다. ‘공중위생관리법’ 제2조 제1항 제2호에 의거 숙박업에서 제외된다. 요건을 갖추어도 등록되기 위해서는 ‘공중위생관리법 시행규칙’ 제7조에서 규정한 객실, 침구 등의 청결 조항을 준수하여야 한다. 예외적으로 사실상 집단화된 전문 숙박시설단지가 경영하는 경우 ‘농어촌 민박사업’에 해당하지 않는다.

49) LG Berlin, B. v. 3.2.2015 - 67 T 29/15; LG Berlin, B. v. 18.11.2014 - 67 S 360/14.

50) 대법원 1993. 4. 27. 선고 92다45308판결; 대법원 2007. 11. 29. 선고 2005다64255 판결.

분을 타인에게 사용하게 하는 경우에 위 조항이 적용되지 않으므로(민법 제632조) 방 일부를 임대 하여 주는 경우에는 원칙적으로 동의가 없더라도 해지사유가 되지 않는다. 그런데 이 규정은 임의 규정이므로 임대인이 임대차계약서에서 소부부분에 대한 임대를 금지하거나 동의를 얻도록 하는 경우에는 앞의 문제가 동일하게 문제될 수 있다.

3. 손해발생으로 인한 책임의 문제

또한 임대목적물과 관련하여 손해가 발생한 경우에 누가 책임을 부담하는지도 문제되었다. 임대된 주거가 포르노 영화를 찍거나 유흥행위 장소로 활용되었다는 보도가 되고 있다.⁵¹⁾ Airbnb 플랫폼 제공자는 이에 대응하여 ‘호스트 보호 프로그램’과 ‘호스트 보호보험’을 운영하고 있다. Airbnb 호스트 보호 프로그램은 게스트가 호스트의 숙소를 파손했을 때, 피해금액이 보증금을 초과하거나 보증금이 설정되지 않았을 경우, 최대 \$1,000,000까지 보상해 주는 제도이다. 그리고 호스트 보호 보험은 제3자가 Airbnb 숙박과 관련한 신체 상해나 재산 피해에 대한 피해 보상을 요구할 경우 건당 최대 1백만 달러가 보장되는 주 책임 보험이며 숙소 위치 당 최대 1백만 달러가 보장된다.

4. 세금탈루의 문제

많은 신종업종에서 등장하는 문제이지만, Airbnb에서도 사적으로 임대를 시작한 자들이 언제부터 사업자가 되어 세금을 내야 하는지가 문제되고 있다. 그런데 많은 임대인들은 자신들이 경우에 따라서는 세금을 납부해야 하는 사실조차 인식하지 못하는 경우가 있다. 샌프란시스코(San Francisco)에서는 이러한 공유경제모델에 부응하여 임대가 이루어지면 Airbnb에서 자동적으로 14%의 호텔세를 납부하도록 하고 있다. 이를 통하여 세금탈루의 문제는 해결되었다. 우리나라의 경우에는 호텔세가 별도로 존재하지 않고 부가가치세를 내야 하나, 아직 Airbnb에서 대납하는 형태는 등장하고 있지 않은 것으로 보인다.

5. 약관규제법 위반

최근에 공정거래위원회는 Airbnb가 시행하고 있는 환불정책에 대하여 약관규제법 위반을 이유로 시정명령을 내렸다.⁵²⁾ Airbnb는 유연, 보통, 엄격이라는 세 가지 환불정책을 호스트가 선택하도록 하고 있다.⁵³⁾ 이 중 엄격의 경우에는 숙소 도착 7일 전까지 예약 취소하더라도 50%만 환불이

51) <http://www.dailytelegraph.com.au/news/nsw/familys-airbnb-drug-house-nightmare-as-police-raid-holiday-home-and-find-hydroponic-setup/news-story/21bca7ae7b3c739434c98b7d1fd322d9>.

52) 에어비앤비 환불 정책상 불공정 약관 시정명령(2016년 11월 18일자 공정거래위원회 보도자료).

가능하도록 되어 있다. 이에 대하여 예약 취소일로부터 숙박 예정일까지 충분한 기간이 남아 있는 경우에는 재판매가 가능하므로 사업자에게 손실이 발생하지 않음에도 불구하고 일률적으로 전체 숙박 대금의 50%를 위약금으로 부과하는 것은 고객에게 과도한 손해배상의무를 부담하게 하는 조항에 해당하므로 무효라는 것이다(약관규제법 제8조). 또한 Airbnb는 숙박 대금의 6% 내지 12%의 금액을 서비스 수수료로 수취하고 있는데 숙박 예약이 취소하는 경우에 일부 채무의 이행의무를 면하게 됨에도 불구하고 중개수수료를 환불하고 있지 않다. 이에 따라 숙박 예약 취소가 사업자의 고의·과실에 의한 것인지를 불문하고 일체 서비스 수수료를 환불하지 않는 것은 계약의 해제로 인한 사업자의 원상회복의무를 부담하게 경감하는 조항에 해당하여 무효라고 한다(약관규제법 제9조 제5호).

6. 소결

이러한 법적 쟁점 이외에도 공중위생관리법 위반, 관광진흥법 위반, 제대로 된 한국어 약관 부재, Airbnb 이용료를 카드로 결제할 경우, 별도의 환전 수수료 3% 부과 등의 문제가 있는 것으로 제기되거나 보고되고 있다. 그런데 이러한 쟁점 중의 대부분의 문제들은 사업초기에 적법한 사업자와 불법한 사업자, 좋은 사업자와 나쁜 사업자의 구별이 일어나지 않고 있는 어느 신규 사업에서 등장할 수 있는 문제가 대부분이다. 따라서 이 문제점들을 정부 및 Airbnb가 협력하여 적극적으로 해결해야 할 점이라고 생각되지만, 이러한 문제들은 이 사업모델이 자리 잡는다면 법의 개정 없이도 자연스럽게 해결될 수 있는 문제라고 생각된다.

그런데 입법적으로 해결해야 하는 점은 첫 번째 쟁점이다. 즉 Airbnb를 통하여 방을 임대해 주는 자들을 어떻게 법적으로 어떻게 취급할 것인가의 여부이다. 이들이 사업자에 해당하는지 아니면 적은 돈을 벌려고 하는 개인들인지를 우선적으로 해결해야 할 것이다.

V. 공유경제에 대한 규제방식과 전망

지금까지 살펴본 공유경제의 다양한 유형과 그로 인하여 발생하는 복잡한 법적 문제들은 이러한 경제현상이 단기의 유행에 머물지 않을 것임을 보여주고 있다. 현재 많은 국가들의 입법자들은 공유경제라는 새로운 현상을 입법적으로 어떠한 대응을 통하여 규율을 해야 하는지 고민하고 있다. 왜냐하면 많은 새로운 혁신 모델처럼 기존의 사업자들과 공유경제모델은 충돌할 뿐만 아니라, 공유경제를 표방하는 사업자들과 개인들이 기존의 법적 규율의 테두리 안으로 포섭되어 합법적인 모습을 갖추어야 하기 때문이다. 이를 통하여 공유경제를 실현하려는 주체와 플랫폼이 이 새로운 경제

53) 그밖에 매우 엄격 30일, 매우 엄격 60일, 장기숙박이라는 별도의 환불정책을 마련하고 있다.

내지 유통시스템을 확립할 수 있도록 하여야 한다. 왜냐하면 공유경제의 이상 자체는 유휴자원을 공동으로 사용하여 협력적 소비를 가능하게 하기 때문에 대량생산과 대량소비 사회에 대한 긍정적인 대안적 모델이 될 수 있기 때문이다.

1. 유럽연합의 입장

유럽연합 집행위원회(EC. European Commission)는 2016년 6월 2일 “협력적 경제를 위한 유럽의 아젠다”를 발표하여 유럽연합 회원국들에게 법적·정치적 지침을 마련하여 주었다.⁵⁴⁾ 최근 공유경제가 급속히 성장하고 있으나 각 회원국은 통일된 규제체계를 가지지 아니하고 자국의 규제체계에 따라 대응하고 있어 소비자에게 불확실성을 초래하고 있으며 혁신과 고용창출, 경제성장을 저해하고 있기 때문에 각 회원국의 통일된 규제를 지향하기 위해 지침을 발표한 것이다. 그러면서 1) “협력적” 플랫폼과 서비스 제공자들을 위한 시장진입요건, 2) 중개서비스의 책임문제, 3) 이용자보호, 4) 자영업자와 근로자의 구분, 5) 세금 등 다섯가지 고려쟁점을 제시하여 주고 있다. 협력적 경제에 대한 규제에 있어서 전면적 금지와 상당한 정도의 양적제한은 원칙적으로 최후수단으로 활용되어야 하며, 다른 조치를 통하여 도달할 수 없는 경우에 일방이익의 보호를 위해서만 적용되어야 한다고 강조하였다.

우선 첫 번째 쟁점인 규제방향과 관련하여 국내시장에서 활동하고 있는 협력적 플랫폼에 대한 규제가 필요하고 어떠한 규제가 정당하고 적절한지를 판단함에 있어서 협력적 경제의 사업모델에 대한 특수성뿐만 아니라, 이러한 플랫폼을 통하여 상품이나 서비스를 제공하는 개인들을 자동적으로 영업을 하는 사업자로 보지 않도록 주의를 주고 있다. 이 때 사업적인 활동이 아닌 Peer-to-Peer 활동으로 볼 수 있는 한계선을 제시하는 것이 가능한 적절한 해결책이라고 보고 있다.

둘째 플랫폼을 통하여 이루어지는 불법적 사업, 혼동을 일으키는 평판도 평가와 거짓된 주장 등에 대한 책임 문제에 있어서 정보를 모니터링하고 적극적으로 위법행위를 감시할 일반적 의무가 유럽연합의 입법을 기초로 부과될 수는 없다고 권고하였다. 유럽연합 위원회는 그 대신 플랫폼 운영자에게 자율적으로 위법한 온라인상의 정보에 대처하여 자신들의 서비스에 대한 신뢰를 제고할 것을 요구하고 있다. 이러한 결정은 원칙적으로 사업자가 자유롭게 판단해야 할 것이며, 자율적인 조치가 가능하며 일반적 정보통신 사업자에게 적용되는 일반적인 면책사유가 이 사안에도 포기되어서는 안 된다고 강조하고 있다.

셋째, 불공정한 거래관행으로부터 소비자를 보호하는 한편, 사업자가 아니고 간혹 서비스를 제공하려는 개인들에게 과도한 정보제공의무와 그 밖에 행정적 규제들이 부과되지 않도록 적절한 정책을 시행할 것을 회원국들에게 권고하고 있다.

54) COM(2016) 356 final, 2. 이에 관한 비판적 분석으로 Wewer, Faire Chancen für die kollaborative Wirtschaft?, ZRP 2016, 193.

2. 우리 입법자의 입장

우리 입법자는 현재 공유경제를 직접적으로 규제하는 입법을 하고 있지 않으나, 기존의 입법을 바탕으로 사업 자체가 금지되거나 사업자 등록을 하지 않았다는 이유로 제재를 받은 자들이 등장하고 있다.

하지만 앞에서 살펴본 바에 의하면 서울시 등 지방자치단체들에서는 공유촉진조례를 제정하여 공유사업을 하는 자들을 지원하고 있다. 예컨대 서울시에서는 ‘공유도시 서울’을 2012. 9. 20.에 선언하고 ‘카 셰어링’ 등 우선추진 사업으로 선정하였다. 2012. 12. 31에 공유촉진조례를 제정하고 이를 바탕으로 20개의 자치구에서 공유촉진 활성화를 위한 제도적 기반을 마련하였다.

[자치구 공유촉진사업 지원의 내용]

구 분	사업 내용	사업 예시
지정	공동주택 카셰어링, 주차장 공유, 공구도서관, 아이웃 공유, 한지붕 세대공감	거주자 우선 주차장 공유, 임대아파트 주차장 공유 등
	학교와 협력하여 학교내 공유문화 확산을 위한 공유사업	학교내 공유교육, 공유체험 프로그램, 재능공유 등
자유	그 밖에 지역공동체와 연계, 지역 특화된 공유사업	한복공유, 유희공간 공부방 등

현재 공유단체 내지 기업으로 지정된 것은 82개에 이른다.

[공유단체 · 기업 지정 내역]

연번	분야	기 관 명	연번	분야	기 관 명	연번	분야	기 관 명
1	정보공유	코드	28	물건공유	이노온	55	재능·경험	플래니토니
2		페어스페이스	29		씨네에그	56		다날쏘시오
3	아이들랏	30	외국인관광도시민박협회		57	씨엘인포넷		
4	한국데이타하우스 (스페이스웨어)	31	선택건축사사무소		58	마이리얼트립		
5	씨씨파트너스 (비앤비히어로)	32	원바이트		59	플레이플래닛		
6	엘로트래블스랩스	33	세븐픽처스		60	라이프브릿지그룹 (위즈돔)		
7	에스앤지 유나이티드 (홈스테이 코리아)	34	지냄		61	온·오프믹스		
8	코자자	35	루아흐		62	조인어스코리아		
9	한국라보	36	히트북		63	북피알미디어 (책읽는 지하철)		
10	모두의 주차장	37	(사)대안영사문화발전소 아이공		64	위시켓		
11	(주)셀팍	38	떠블유 컴퍼니 (원더랜드)		65	집밥		
12	스페이스 노아	39	제이픽스(빌리)		66	레디앤스타트		

연번	분야	기관명	연번	분야	기관명	연번	분야	기관명
13		일상예술창작센터	40		빌리지	67		(주)큐리어슬리
14		문화로놀이짱	41		(주)자락당	68		로컬디자인무브먼트
15		세어하우스 우주 (WOOZOO)	42		소셜나눔(티클)	69		은평e품앗이
16		터크앤컴퍼니 (헬로마켓)	43		쏘카	70		퀘스트러너코리아
17		처치플러스	44		그린카	71		(주)프리웨어링
18		서울소셜스탠다드	45		한국카쉐어링	72		(주)크몽
19		(주)앤스페이스	46		한카	73		(주)오투잡
20		(주)공독	47		키플	74		헤드플로
21		(주)아이디어벤처스	48		열린옷장	75		에이유디 사적협동조합
22		블랭크	49		스텝서울컴퍼니	76		엑스비전 테크놀러지
23		코코팜스	50		꿈꾸는도토리	77		링고플라이
24		재단법인 흥합밸리	51		달려라피아노	78		재능넷
25		주식회사 상상우리	52		리베라빗	79		아이랑놀이짱
26		(주)리싸이클시티	53		어픽스	80		동네발전소협동조합
27		버스킹티비 주식회사	54		라쉐	81		(주)허밍비
						82		(주)팀스퀘어

또한 앞에서 살펴본 규제프리존에 따르면 공유민박업을 신설하려고 하고 있다. 이는 기존의 민박업에 추가하여 새로운 형태의 민박업을 신설하는 의미가 있다.

3. 규제의 방향

(1) 공유경제와 공유경제를 표방하는 플랫폼에 대한 엄격한 평가

공유경제라고 표방하는 기업들과 플랫폼들이 실제로 모두 공유경제 이념을 실천하는 것은 아니다. 앞에서 살펴본 Airbnb의 경우에는 공유경제를 실제로 실현하는 형태로 탄생하였으나, 플랫폼을 통하여 제공하는 임대목적물을 관리하지 않음에 따라 오피스텔 등 사업목적으로 임대하는 자들이 늘어나면서 순수한 공유경제 플랫폼이라고 보기 어렵게 되었다. 물론 현재 각국에서는 기존의 입법의 테두리 내로 이를 다시 받아들이는 형태로 법적 규제를 신설하거나 공유경제 모델이 실현하는 형태로 규제를 바꾸고 있다. 예컨대 오피스텔의 제공을 금지하거나, 호스트 당 임대목적물을 1개만 올릴 수 있도록 하는 정책 등이 여기에 해당한다.

만약 이러한 노력이 실현되어 실제로 이러한 사업형태가 공유경제에 해당한다면 이를 통하여 재화와 서비스를 제공하는 자들은 비록 사업 내지 일부 영리목적이 있기는 하지만 전통적인 사업자와 큰 차이를 갖는다. 전통적으로 광고를 기반으로 한 대량생산과 대량소비의 경제체제에서는 광고 등의 현상으로 정보의 비대칭이 존재하여 소비자보호의 필요성이 제기되었다. 그러나 이러한 보

호 필요성은 공유경제에서는 요구되지 않을 수 있다. 왜냐하면 공유경제를 통하여 재화와 서비스를 제공하는 자들은 정보의 비대칭을 유발하지 않고 오히려 다른 요소인 신뢰관계를 바탕으로 하기 때문이다. 아직 이러한 신뢰확보가 온라인에서 이용자 후기를 평판도시스템을 통하여 완전히 달성되고 있지는 않지만, 이러한 신뢰를 기반으로 거래가 이루어지는 것은 부정할 수 없다. 따라서 공유경제를 통하여 시장실패가 극복될 수 있다고 한다.

기존의 거래에 비하여 정보제공비용이 적게 들어가고 그에 따른 행정비용도 감소되므로 다수 견해에 의하면 거래비용도 감소된다고 한다. 이러한 거래비용이 전통적인 경제체제에 비교하여 실제로 적다고 한다면 공유경제의 중요성이 더 부각될 수 있다. 공유경제를 통하여 새로운 많은 공급자와 이용자들이 형성될 수 있다. 또한 초기 투자비용이 거의 없다는 점 때문에 많은 공급자들이 시장에 참여함으로써 당사자들 사이의 경쟁도 증가하는 효과를 가져올 수 있다. 또한 이들이 제공하는 사업의 규모는 매우 적으며, 이를 통하여 얻은 수익도 작다. 따라서 전통적인 소비자법에서의 사업자와 소비자라는 대칭구조가 공유경제에서는 존재하지 않는다고 볼 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다. 즉, 소비자법이 형식적으로는 공유경제에 적용될 수 있어도 적용제외 규정을 통하여 소비자법을 공유경제를 통하여 계약관계를 맺는 자들 사이에는 배제할 필요성이 존재하는 것이다.

그러나 공유경제를 가능하게 하는 플랫폼 중에서 이를 통하여 수익을 창출하고 있는 자들은 현행법상 사업자에 해당하기 때문에 플랫폼을 이용자와의 계약관계를 맺는 한도에서는 소비자법을 적용할 수 있다. 또한 플랫폼이 중개기능을 담당하는 이상 통신판매중개에 관한 규정은 그대로 이러한 플랫폼에 적용될 수 있다고 생각된다.

(2) Peer-to-Peer를 통한 서비스의 제공

공유경제를 이해함에 있어서 핵심적인 개념은 이러한 경제모델을 통하여 제공되고 있는 서비스가 사업목적을 가지고 제공되는지 아니면 간헐적으로 개인들에 의하여 제공되는지의 여부이다. 즉 공유경제의 가장 큰 특징 중의 하나는 많은 경우에 개인들이 상품 내지 서비스를 간헐적으로 제공한다는 점에 있다. 그와 동시에 공유경제 플랫폼들은 점차 개인의 지위에 있지 않지만 소상공인 내지 소기업에 의하여 이용되고 있다. 우리 법상으로 언제 개인(Peer)이 영업을 목적으로 하는 사업자가 되는지에 관한 명확한 기준이 정해져 있지 않다. 유럽연합의 경우도 마찬가지이다.

예컨대 전자상거래소비자보호법에 의하면 통신판매를 업으로 하거나(통신판매업자) 물품을 제조·수입·판매하거나 용역을 제공하는 자(사업자)는 모두 사업자로 된다. 따라서 물건을 판매하거나 용역을 제공하는 경제활동만 하면 바로 사업자로 되는 것이고 어느 정도 자주 이러한 활동을 하는지는 중요하지 않다. 다만 통신판매업 신고와 관련하여 소규모 사업자를 인정하고 있다. 즉 통신판매신고가 면제되는 예외적인 사업자는 기본적으로 통신판매의 거래횟수, 거래규모 등이 소규모인

사업자로서(동법 제12조 제1항 단서) 공정거래위원회가 정한 고시에 따르면 현재 (1) 최근 6개월 동안 통신판매의 거래횟수가 20회 미만인 경우와 (2) 최근 6개월 동안 통신판매의 거래규모가 1200만원 미만인 경우이다.⁵⁵⁾ 하지만 이러한 사업자의 요건에 해당한다고 하더라도 통신판매업 신고만 면제되는 것이지 그 밖의 사업자의 의무와 책임을 그대로 부담하는 것이다.

우리 법상으로 아직 사업자와 공유경제에서 활동하는 개인(Peer)을 명시적으로 구분하는 척도는 존재하지 않는다. 유럽연합의 경우에도 현재 유럽연합 차원에서 이러한 법적 규정을 가지고 있지 않다. 하지만 회원국들 중에는 보수를 대가로 서비스를 제공하는 사업자와 단지 발생하는 비용만을 보상받는 개인(Peer)으로 구분하는 나라가 있다. 그에 반하여 한계 수치를 제시를 통하여 구분을 시도하는 나라도 있다. 이러한 구분기준은 사업영역 별로 구체화 되며 취득하는 소득 또는 제공되는 서비스의 회수 등을 기초로 산정된다. 이러한 구분수치 이하에 있는 자들에게는 일반적인 서비스제공자에게 요구하는 것보다 적은 제한들이 적용된다. 실질적으로 확인된 구분수치들은 영업적으로 제공하지 않은 자의 개념정의에서 명백한 법적 기준을 설정함에 있어서 좋은 대안이 될 수 있다. 예컨대 유럽의 몇몇 국가들은 운송분야에서 전체 년 매출이 특정한 수치 이하인 경우에는 허가요건을 면해주려는 계획을 가지고 있다. 또한 임대분야에서도 몇몇 나라들은 예컨대 년 90일처럼 일정한 기준수치 이하인 경우에는 사업자로서 신고 내지 허가를 받지 않은 예외를 만들 예정이다. 다른 나라의 도시들의 경우에는 임대목적물이 주된 주거인지 부수적 주거인지에 따라 구분하여 주된 주거인 경우에는 간헐적인 경우에만 허용되는 것으로 볼 예정이다.

우리 입법자도 이러한 국제적인 입법적 추세에 따라 간헐적 사업목적의 공유경제 주체를 명확히 구분하고 이러한 자들에게 일반 사업자에 비하여 덜 엄격한 규제를 가하는 것이 필요하다. 현재 존재하는 전자상거래소비자보호법상의 기준 및 규제프리존의 기준은 이러한 간헐적 사업목적의 주체를 정의하기 위한 시도 중의 하나로 평가된다.

55) 통신판매업 신고 면제 기준에 대한 고시 [시행 2015. 8. 25.] [공정거래위원회고시 제2015-10호, 2015. 8. 25., 일부개정] 제2조 제1항.

사단법인 한국유통법학회 정관

제정 2013. 9. 14.

제 1 장 총 칙

제1조(명칭) 본회의 명칭은 사단법인 한국유통법학회(Korea Distribution Law Association : KDLA)라 한다.

제2조(사무소) 본회의 주된 사무소는 서울특별시에 두며, 필요시 지부를 둘 수 있다.

제 2 장 목적 및 사업

제3조(목적) 본회는 유통에 관한 국내외 법제를 연구하고 관련 산학간의 교류를 강화함으로써 유통 법제의 합리화와 회원 상호간의 친목을 도모하고 유통인력의 계발 및 유통산업의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제4조(사업) 본회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 연구발표회 및 학술강연회의 개최
2. 학회지 기타 도서의 간행, 출판
3. 유통관련 법제와 정책에 관한 관계기관과의 정보교류와 협조 및 의견 제시
4. 회원 상호간 및 유관기관이나 단체와의 친목 도모
5. 그밖에 이사회에서 필요하다고 인정하는 사업

제 3 장 회 원

제5조(회원의 자격) 본회의 회원은 유통관련 법제와 정책을 연구·교육하거나 관련 법률실무에 종사하는 자, 유통기업 및 그 임직원 또는 본회의 목적과 사업에 찬동하는 개인 및 법인으로서의 요건을 갖추어야 한다.

제6조(회원의 구분) 회원은 일반회원, 특별회원 및 법인회원으로 구분한다.

- ① 일반회원은 유통법 및 유통관련 법령의 연구에 종사하는 자로서 이사회에 가입승인을 받은 자로 한다.
- ② 특별회원은 유통기업에 종사하거나 유통에 관한 법률사무에 종사하는 자로서 이사회에 가입승인을 받은 자로 한다.
- ③ 법인회원은 본회의 목적에 찬동하는 법인 또는 단체나 기업으로서 이사회에 승인을 얻은 사회적 실체(entity)로 한다.

제7조(회원의 권리와 의무) 회원은 권리와 의무는 다음과 같다.

- ① 회원은 본회의 운영에 참여할 권리가 있다.
- ② 회원은 회비를 납입하고 본회의 사업에 협력할 의무를 부담한다.
- ③ 회원은 건전한 상식과 예절 및 원만한 품성을 유지하여야 한다.

제8조(회원의 제명) 회원의 제명 사유와 절차는 다음과 같다.

- ① 회원이 제7조 제2항의 의무를 위반하거나 부적절한 언행으로 본회의 명예를 손상하거나 손상할 우려가 있는 경우에는 이사회와 총회의 결의를 거쳐 제명할 수 있다.
- ② 회장은 전항의 이사회 의결일로부터 1월 이내에 총회를 소집하기 어려울 경우에는 곧바로 제명되었음을 선언할 수 있다. 다만, 이 경우 제명된 자는 차기 총회에 제명 안을 상정하여 표결할 것을 요구할 수 있다.

제 4 장 임 원

제9조(임원)

- ① 본회의 운영을 위하여 회장 1인과 약간 명의 부회장, 이사 및 감사를 둔다.
- ② 회장, 부회장, 등기이사 및 감사는 총회에서 선출한다. 다만, 총회는 부회장의 선임을 회장에게 위임할 수 있다.
- ③ 상임이사는 이사 중에서 회장이 임명한다. 회장은 (상임)이사의 임면에 관하여 부회장과 감사에게 의견을 구할 수 있다. 감사는 부회장이나 이사의 비행을 확인한 경우에는 회장에게 그 해임을 건의할 수 있다.
- ④ 직전 회장은 후임 회장의 재직기간 동안 명예회장으로 봉사하며, 회장단 회의나 (상임)이사회에 참석하여 의견을 개진할 수 있다.

제10조(회장) 회장의 업무에 관한 사항은 다음과 같다.

- ① 회장은 본회를 대표하며, 회무를 총괄한다.
- ② 회장은 (상임)이사를 임면하고 (상임)이사회 및 총회의 의장이 된다.
- ③ 회장은 특정한 부회장이나 상임이사에게 업무의 일부를 위임할 수 있다.
- ④ 회장의 유고시에는 등기이사가 직무대행자를 선임한다. 유고사태가 장기화될 경우에는 제9조의 규정에 따라 새로 회장을 선임한다. 이 경우 선임된 회장은 전임자의 잔여 임기 동안 재직한다.

제11조(고문) 본회는 약간 명의 고문을 둘 수 있다.

- ① 회장은 본회발전에 기여할 수 있는 능력과 명망을 갖춘 분을 이사회의 의결을 거쳐 고문으로 위촉한다.
- ② 고문은 위촉한 회장과 동일한 기간 동안 재직한다.
- ③ 제2항의 규정에 불구하고 후임 회장은 해당 인사를 고문으로 재위촉할 수 있다.

제12조(임원의 임기) 임원의 임기는 다음과 같다.

- ① 회장, 부회장, 상임이사 및 등기이사의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.
- ② 감사의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

제13조(감사) 감사의 업무와 권한은 다음과 같다.

- ① 감사는 이사회 및 상임이사회에 참석할 수 있고 본회의 업무와 회계를 감사한다.
- ② 감사는 감사 결과를 총회에 보고한다.
- ③ 감사는 본회의 운영에 중대한 문제가 있는 경우에는 회장에게 총회의 소집을 요구할 수 있다. 이 경우 회장이 1월내에 총회를 소집하지 아니하면 직접 총회를 소집할 수 있다.

제 5 장 총 회

제14조(총회의 구성) 총회의 구분은 다음과 같다.

- ① 총회는 정기총회와 임시총회로 구분하며 회장이 이를 소집한다.
- ② 정기총회는 매년 1회 개최한다.
- ③ 임시총회는 이사회, 정회원 3분의 1이상 또는 감사의 요구가 있을 때에 회장이 소집한다.

- ④ 총회의 소집은 회장이 회의 안건, 개최일시 및 장소를 명기하여 개회 7일 전까지 문서 기타 이에 준하는 방법으로 각 회원에게 통지하여야 한다.

제15조(총회의 정족수)

- ① 총회는 출석회원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 가부동수인 경우에는 의장이 결정한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 의결권은 총회에 참석하는 다른 회원에게 서면으로 위임할 수 있다. 이 경우 위임장을 회의 개시 전까지 회장에게 제출하여야 한다.

제16조(총회의 의결사항) 총회의 의결사항은 다음과 같다.

- 1. 임원선출에 관한 사항
- 2. 본회의 해산 및 정관변경에 관한 사항
- 3. 재산의 처분, 매도, 증여, 담보, 대여, 취득, 기채 등
- 4. 예산 및 결산의 승인
- 5. 사업계획의 승인
- 6. 기타 본회의 운영에 필요한 중요사항

제17조(총회의결 제척사항) 회원이 다음 각 호의 1에 해당된 때에는 그 의결에 참여하지 못한다.

- 1. 임원의 취임 및 해임에 있어서 그 자신에 관한 사항을 의결할 때
- 2. 금전이나 재산의 수수를 수반하는 사항으로 회원 자신과 본회의 이해가 상반될 때

제 6 장 이사회

제18조(이사회) 이사회는 구성 및 운영은 다음과 같다.

- ① 이사회는 회장, 부회장, 이사로 구성되며, 본회의 주요 업무를 결정한다.
- ② 회장은 긴급한 경우를 제외하고는 회의 개시 3일전에 통지하고 이사회를 소집한다. 회장의 유고시에는 부회장 중 1인이 위와 같은 절차에 따라 소집할 수 있다.
- ③ 이사회는 재적이사 과반수의 출석(중요사항은 3분의 2 출석)으로 개의하고, 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 가부동수인 경우에는 의장이 결정한다.
- ④ 회장은 업무처리의 간이 신속을 위하여 제1항의 이사회 소관사항을 상임이사회에서 결정하게 할 수 있다.

제19조(상임이사회) 상임이사회의 구성 및 운영은 다음과 같다.

- ① 상임이사회는 회장, 부회장 및 상임이사로 구성되며 본회의 상무를 수행한다.
- ② 상임이사회는 필요한 경우 그 업무를 특정한 이사에게 위임할 수 있다.
- ③ 상임이사회는 출석한 자 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ④ 회장이 제18조 제4항에 의해 상임위원회를 소집할 경우, 해당 상임위원회의 소집과 의결방법 및 의결사항에 관하여는 전조의 규정을 준용한다. 이 경우 상임이사회에서 결정한 사항은 이사회에서 결정한 것으로 본다.

제 7 장 재 정

제20조(회계년도) 본회의 사업연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

제21조(수입) 본회의 수입에 관한 사항은 다음과 같다.

- ① 본회의 운영을 위한 재원은 회원의 입회금, 회비, 찬조금, 기타의 수입으로 한다.
- ② 입회비 및 회비는 이사회에서 정하며, 이 경우 회원별로 차등을 둘 수 있다.

제 8 장 보 칙

제22조(이사회규칙) 이사회는 본 정관규정에 반하지 않는 범위에서 본 회의 운영에 관하여 필요한 규칙을 제정할 수 있다.

제23조(정관변경)

- ① 회장 또는 이사회는 정관의 변경을 발의할 수 있다.
- ② 발의된 정관은 출석회원 3분의 2이상의 찬성으로 변경할 수 있다.
- ③ 정관의 변경은 주무관청에 신고하여 허가를 얻지 아니하면 효력이 없다.

제24조(해산, 잔여재산의 처분) 본 학회의 해산과 잔여재산의 처분은 다음과 같다.

- ① 본 학회는 민법 제77조 및 제78조의 규정에 의하여 해산한다.
- ② 이사 또는 청산인은 본 학회가 해산한 때에는 잔여재산을 총회의 결의와 주무관청의 허가를 얻어 본 학회의 목적에 유사한 목적을 위하여 처분할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 의하여 처분되지 아니한 재산은 국고에 귀속한다.

제25조(회의록 등)

- ① 총회에 참석한 사원은 각자 의결권을 행사한다.
- ② 위 제1항과 관련된 총회의사록이나 결의서에 관한 공증업무의 효율성을 제고시키기 위하여 회의에 출석한 의결권자 전원은 회의록 공증업무에 관한 권리를 등기이사 전원에게 위임한다.
- ③ 등기이사는 위 제2항에 따른 공증업무를 수행함에 있어서 제1항의 결의사항을 변경 할 수 없다.

제26조(통지) 본회의 운영과 관련된 통지는 그 내용의 진정성과 도달 여부를 확인할 수 있는 한 우편통지 외에 전화나 전송, 기타 전자적 방법으로 할 수 있다.

제27조(산하조직) 본회는 연구분야의 전문화 필요성 등에 따라 산하조직을 둘 수 있다.

제28조(사업보고) 익년도 사업계획서 및 예산서와 당해 연도 사업실적서 및 수지결산서는 회계연도 종료 후 2월 이내에 주무관청에게 보고하여야 한다. 이 경우에 재산목록과 업무현황 및 감사결과보고서도 함께 제출하여야 한다.

부 칙

- 1. 이 정관은 주무관청의 승인일로부터 시행한다.

● 사단법인 한국유통법학회 회원 가입 안내 ●

1. 본 학회에 가입을 희망하시는 분은 첨부한 <가입신청서>를 작성하여 저희 학회로 송부해 주시기 바랍니다.
2. 본 학회는 정관에 의거 다음과 같은 3종류의 회원제도를 두고 있습니다.
 - ① 일반회원 : 유통법, 공정거래법 및 상거래법의 연구에 종사하는 자로서 이사회의 가입승인을 받은 자
 - ② 특별회원 : 유통기업에 종사하거나 유통에 관한 법률사무에 종사하는 자로서 이사회의 가입승인을 받은 자
 - ③ 법인회원 : 본회의 목적에 찬동하는 법인 또는 단체나 기업으로서 이사회의 승인을 받은 사회적 실체(entity)
3. 가입이 승인된 회원은 다음에 해당하는 **연회비**를 납부하셔야 합니다.
 - ① 일반회원 : 5만원
 - ② 특별회원 : 10만원
 - ③ 법인회원 : a) 대기업(매출 1조 이상) 300만원, b) 대기업이 회원인 협회 300만원
c) 기타 법인회원 200만원
 - ④ 회장, 부회장, 감사 및 이사는 이사회에서 별도로 정하는 금액

■ 아 래 ■

- 입금계좌 : (사)한국유통법학회
하나은행 391-910012-34204
 - 학회사무실 : 서울시 성북구 안암로 145 고려대학교 법학전문대학원 신법학관 414호(회 장)
 - 전 화 : (총무이사 문상일) Mobile 010-5460-9732/ TEL 032-835-8329
(총무간사 한민정) Mobile 010-6645-2733/ TEL 02-3290-1904
 - Fax : 02-523-0600
 - E-mail : kdla2013@daum.net
 - 홈페이지 : www.distributionlaw.or.kr
- ※ 가입신청서 송부처 : 학회사무실, Fax 또는 E-mail 중 편하신 방법.

(사)한국유통법학회 회장 최영홍

일반회원 가입신청서

성 명	국 문		생년월일	
	영 문		성 별	
근무처	직장명			
	직 위			
	주 소			
	연락처	휴대폰 :	직장	
	E-Mail			
학 력	학 사	취득연도 :	대학교 :	
	석 사	취득연도 :	대학교 :	
	박 사	취득연도 :	대학교 :	
박사학위 논문제목				
주요경력				
관심분야				
기부자 인적사항	※기부금 영수증 필요 여부	필요()		불필요()
	주 소			
<p>본인은 (사)한국유통법학회의 설립취지와 목적에 동의하여 일반회원으로 가입하고자 신청합니다.</p> <p style="text-align: right;">년 월 일</p> <p style="text-align: center; font-size: 1.2em;">(사)한국유통법학회장 귀하</p>				

※ 「기부금 영수증」 상 주민번호를 본인이 직접 기입하시기 바랍니다.

특별회원 가입신청서

성 명	한 글		생년월일	
	영 문		성 별	
근무처	직장명			
	직 위			
	주 소			
	연락처	휴대폰 :	직장 :	
	E-Mail			
학 력	학 사	취득연도 :	대학교 :	
	석 사	취득연도 :	대학교 :	
	박 사	취득연도 :	대학교 :	
박사학위 논문제목				
주요경력				
관심분야				
※기부자 인적사항	※기부금 영수증 필요 여부	필요()		불필요()
	주 소			
<p>본인은 (사)한국유통법학회의 설립취지와 목적에 동의하여 특별회원으로 가입하고자 신청합니다.</p> <p style="text-align: right;">년 월 일</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: 1.2em;">(사)한국유통법학회장 귀하</p>				

※ 「기부금 영수증」 상 주민번호를 본인이 직접 기입하시기 바랍니다.

법인회원 가입신청서

법 인 명	한 글			
	영 문			
사업자 등록번호				
업 종				
주소(소재지)				
대 표 자	성 명			
	연락처		(Fax)	
	E-Mail			
대 표 참여회원 (복수기재 가능)	성 명			
	직 위			
	연락처	(핸드폰)		(핸드폰)
		(직장)		(직장)
E-Mail				
법인연혁 및 관심분야				

본 _____ 은(는)
 (사)한국유통법학회의 설립취지와 목적에 동의하여
 법인회원으로 가입하고자 신청합니다.

년 월 일

(사)한국유통법학회장 귀하