기획논문 「정부학연구」 제27권 제1호(2021): 107~137
DOI https://dx.doi.org/10.19067/jgs.2021.27.1.107

원고투고일: 2021.03.16.
게재확정일: 2021.04.22.

혁신과 규제의 딜레마:
한국의 모빌리티 플랫폼 정책 사례를 중심으로*

김다은**
윤견수***

운송네트워크 플랫폼 기업(TNC)인 우버의 시장 진출 이후 한국 정부는 모빌리티 플랫폼 서비스를 기존의 시스템에 어떻게 받아들일 것인가, 즉 이를 신산업 영역으로 인정할 것인지, 아니면 전통적인 운수업 규제 안에 포함할 것인지를 두고 결정의 어려움을 겪었다. 이 논문은 새로운 산업의 출현이 기존산업 중심 규제체제와 충돌하면서 빚어내는 딜레마를 정부가 무시하는 상황에 주목하였다. 딜레마 모형을 프레임 개념으로 재구성하여 사례를 분석한 결과, 규제와 혁신이 서로 딜레마 상황이라는 신호가 충분히 가시적이지 않았다는 것을 알 수 있었다. 그것은 프레임을 구성하는 항목들 간의 결합이 약하고, 프레임 간의 충돌이 임계점을 넘지 못했기 때문이다. 딜레마를 무시했기 때문에 정부의 결정은 혁신 프레임이 아니라 택시운송사업자 보호라는 전통적인 규제프레임을 옹호하는 방향으로 이루어졌다. 그러나 상황이 딜레마일 경우 어느 한쪽의 입장을 반영한다고 문제가 해결되지는 않는다. 정책실패의 가능성을 줄이기 위해서는 상충적인 프레임 각각에 대한 충분한 관심과 토론의 기회를 보장하며 공론의 장을 활성화할 필요가 있다.

주제어: 딜레마 이론, 무시된 딜레마, 여객운송 규제, 모빌리티 플랫폼

* 이 연구는 고려대학교 연구비에 의하여 수행되었음 (K1911931).
** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 거버넌스, 정책수단, 정책분석, 딜레마이론 등이다(E-mail: bonodaeun@korea.ac.kr).
*** 교신저자, 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 조직이론, 질적방법론 등이다(E-mail: gsmagic@korea.ac.kr).

Ⅰ. 서론

혁신을 통한 신기술의 발달은 이전의 산업영역과 다른 새로운 산업 모델의 출현으로 이어진다. 그리고 신산업의 등장에 수반되는 새로운 생산 및 소비방식의 도입은 소비자를 포함하여 기존의 시장 사업자들, 나아가 사회 전반에 큰 영향을 미친다. 특히 신산업 모델이 기존 산업과 맞닿는 영역에서는 기존 시장 사업자들과의 갈등이 쉽게 목격된다. 신산업으로 향하는 소비자의 관심이 새로운 수요의 창출인 동시에 기존 유사산업으로부터의 이탈을 의미하기 때문이다. 이것의 대표적인 사례 가운데 하나가 정보기술 플랫폼 산업의 발달과정에서 나타난 택시 등 전통적인 운수업과 모빌리티 플랫폼을 기반으로 하는 새로운 형태의 운송서비스업 간의 충돌이다. 이러한 현상은 처음 우버가 서비스를 시작한 미국을 포함하여 한국에 이르기까지 세계적 논쟁이 되어왔으며, 이를 일컫는 "우버화(Ubernization)"라는 신조어가 만들어질 정도다(황혜림, 2019).

이처럼 새로운 산업영역의 출현으로 인한 신규 사업자와 기존 시장 사업자들 사이의 긴장 관계는 산업의 진흥과 규제를 담당하는 정부에게 제도적 대응책 마련에 앞서 중요한 선결과제를 부여한다. 바로 모빌리티 플랫폼 기반 운송서비스를 어떤 정책 영역으로 분류할 것인가, 즉 정부가 이를 ICT 기술 기반 서비스를 제공하는 새로운 형태의 산업으로 인정할 것인지, 아니면 전통적인 운수업 관련 규제 안에 포함할 것인지의 문제이다. 강력한 규제체계 아래에서 운영되고 있는 기존의 택시산업은 정부를 상대로 모빌리티 플랫폼을 기반으로 한 새로운 형태의 운수업 역시 택시 유사서비스에 불과하므로 전통적인 운수업 관련 규제를 적용할 것을 주장한다. 반면 우버, 카카오모빌리티, 타다 등의 모빌리티 플랫폼 서비스 업체들은 ICT 기술을 기반으로 스마트폰 애플리케이션을 통해 운전자와 승객을 연결해주는 중개서비스(P2P)를 제공하는 운송네트워크 플랫폼 기업(TNC: Transportation Network Company)으로 자신들을 정의한다. 그리고 기존 여객운송산업과 차별화되는 플랫폼 산업영역으로서, 여객자동차 운수사업법(이하 여객자동차법)상의 규제체계에 편입하기보다 신산업에 적합한 제도를 새롭게 마련할 것을 정부에 요구한다.

정부는 정책을 결정하는 과정에서 대안이나 가치의 우선순위를 쉽게 정할 수 없는 어려운 상황에 처할 수밖에 없다. 두 개의 선택지 사이에서 이도저도 선택하지 못하는 딜레마에 빠지는 것이다. 그러나 신산업의 발전과 함께 충돌이 이어지는 상황에서 정부의 제도적 대응이 부재한 정책 공백 상황이 계속된다면 신산업의 활성화도 어렵고 기존 시장 사업자들의 불만도 누적되어 사회적 문제로 곪아갈 수밖에 없다. 따라서 정부는 신산업과 연관된 패러다임이 기존의 패러다임과 충돌하는 구조적 상황 속에서 어

느 한쪽의 패러다임을 지지하는 대안을 선택해야 한다. 딜레마는 "두 개의 대안이 존재할 때, 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며, 그중 한 개의 대안을 선택하기도 곤란하지만, 제한된 시간 내에 선택하지 않을 수도 없는 상황이다(윤견수, 2006: 73). 딜레마에 빠지면 정부는 결정을 지연하거나 남에게 결정의 책임을 전가하며, 정책은 비일관적이고 형식주의화되는 경향이 있다(이종범 외, 1994). 그래서 정책결정자가 딜레마에 빠지기 전에 최대한 공론의 과정을 거치고 제도를 수정할 필요가 있다. 그러기 위해서는 현재의 정책결정 상황이 딜레마여야 한다는 신호가 정책결정자에게 충분히 전달되어야 한다. 과거에 딜레마 연구자들은 객관적 딜레마 상황의 존재 여부와 이를 해석하고 받아들이는 정책결정자의 인식을 서로 구분한 후, 객관적으로는 딜레마 상황이지만 이것을 딜레마로 파악하지 않는 상황을 무시된 딜레마(neglected dilemma)라고 했다(이종범 외, 1994: 37-42). 그러나 객관-주관의 개념을 사용하지 않더라도 정책결정 상황이 구조적으로 딜레마의 특성을 갖는데 그 신호가 정책결정자에게 충분히 전달되지 않는다면 딜레마가 무시된다.

이 논문은 새로 발달한 정보기술 플랫폼 기반 운송서비스 산업이 기존의 여객운송산업 관련 규제체제와 구조적으로 딜레마 상황에 놓여있는데도 불구하고, 정책결정자로서 정부가 그것을 무시하게 되는 상황에 주목하였다. 그리고 우버가 한국에 진출한 2013년부터 모빌리티 플랫폼 산업을 기존 택시 규제에 편입시켜야 하는가를 두고 이어져 온 논쟁이 여객자동차법의 개정을 통해 일단락된 2020년까지의 사례를 분석한다. 딜레마를 중심으로 사례를 재구성하기 위하여, 신문 기사와 관련 문헌 자료를 수집하였다. 사례는 모빌리티 플랫폼 산업과 택시산업을 중심으로 이들을 지지하는 행위자들의 주장, 사안에 대한 정부의 대응 중심으로 시간의 흐름과 사건의 전개에 따라 정리하였다. 글의 전반적인 순서는 다음과 같다. 2절은 위 사례를 분석하기 위한 이론적 틀로서 무시된 딜레마의 개념을 설명한다. 딜레마 상황은 두 개의 프레임이 서로 충돌하는 구조적 특징을 그 이념형으로 한다. 무시된 딜레마는 그러한 충돌이 보내오는 가시적인 신호가 약해 상황을 딜레마로 보지 못하는 현상이다. 3절은 모빌리티 플랫폼 서비스의 도입과 그 이후 벌어진 택시운송사업 규제와의 충돌 과정을 사례연구를 통해 혁신과 규제의 딜레마라는 관점으로 분석한다. 4절은 그러한 충돌 과정에서 정부의 결정이 딜레마를 무시하고 택시운송사업자의 입장을 반영하게 된 원인을 설명한다. 마지막 절에서는 정책을 둘러싼 의사결정 상황이 무시된 딜레마로 가지 않으려면 어떻게 해야 하는지, 만약 정부가 딜레마를 수용한다면 무엇을 해야 하는지에 대한 정책적 함의를 제시하겠다.

Ⅱ. 이론적 배경: 무시된 딜레마

1. 딜레마 상황의 이념형

딜레마 이론은 정책과 행정 현상에서 이도저도 못하는 양자택일 상황이 의외로 많다는 사실에 주목하면서 개발되었다. 딜레마 이론을 처음으로 소개했던 논문들이 제시했던 딜레마 상황의 특징은 두 개의 선택지가 단절적이고, 각 선택지가 가져올 결과가치가 균등하며, 그것들의 선택이 서로 상충적이지만, 결정이 이루어져야 하는 상황이다(이종범 외, 1994; 소영진, 1994). 구성조건을 조금 더 자세히 설명해 보자. 첫째, 단절적이라는 것은 두 개의 대안이 서로 순서를 따질 수 없는 명목척도로서의 성격을 갖고 있다는 뜻이다. 서열척도, 등간척도, 비율척도 등은 모두 두 개 대안의 우열을 비교할 수 있기 때문에 선택이 가능하다. 그러나 명목척도는 비교가 불가능하기 때문에 교환함수를 만들어낼 수가 없다. 둘째, 결과가치가 균등하다는 것은 하나의 대안을 선택했을 때 그것이 가져올 결과가치가 다른 대안을 선택했을 때의 결과가치의 크기와 같다는 뜻이다. 초기의 딜레마 이론에서는 결과가치라는 용어 대신 기회손실이라는 개념을 사용했다. 경제학에서는 기회비용의 개념을 '한 대안을 선택했을 때 선택하지 않은 다른 대안이 초래할 비용'으로 설명한다. 딜레마 이론에서는 양자택일 상황에서 하나를 선택했을 때, 선택하지 못한 다른 대안이 결정자에게 주는 심리적 스트레스와 부담에 주목하고 그것을 기회손실이라고 개념화 하였다. 두 개의 대안이 존재하는데 각 대안의 선택에 따른 기회손실의 크기가 서로 같다면 이 상황이 바로 딜레마가 된다. 셋째, 선택이 서로 상충적이라는 것은 한 대안을 선택하면 다른 대안은 포기할 수밖에 없는 상황, 즉 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없는 상황이다. 단절적이고 결과가치가 균등하지만 두 대안을 동시에 선택할 수 있는 상황도 존재한다. 그것은 자원이 아주 풍부한 상황이다. 그러나 자원이나 역량의 한계가 존재하면 두 개의 대안 중 한 개만 선택해야 하고, 이때 한 대안의 선택은 다른 대안의 선택을 방해하는 상충적인(trade-offs) 상황이 된다. 넷째, 결정이 이루어져야 한다는 것은 대안을 선택해야 하는 시점이 정해져 있는 상황, 즉 시간의 제약이 있는 상황이다.

딜레마 이론이 제시하는 함의 가운데 하나는 딜레마는 결정이 불확실하거나 애매한 상황처럼 어려운 선택 상황이기 때문에, 상황이 딜레마라는 것을 알고 있다면 결정의 질이 높아질 것이라는 점이다. 즉, 딜레마를 무시하면 그만큼 결정자에게 부담이 된다는 것을 의미하기도 한다. 딜레마가 무시되는 경우는 정책결정자가 딜레마를 인지하지 못하거나 의도적으로 딜레마 상황을 회피하는 것이다. 그런데 그 어느 경우건 무시한

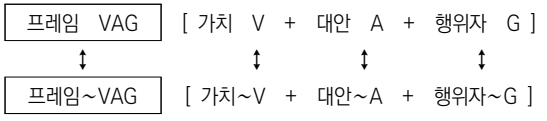
다는 말을 하기 위해서는 관련된 상황이 딜레마라는 사실, 그리고 그것을 의사결정자가 딜레마로 보지 않았다는 사실이 존재해야 한다. 딜레마 이론의 4가지 요건이 중요한 이유는 그것들이 상황을 딜레마로 만드는 필요조건이 되기 때문이다. 즉, 관련된 상황이 딜레마인지를 사실적으로 판단하는 기준들이다. 이것은 막스 베버가 현실의 관료조직을 설명하기 위해 이념형(ideal type)을 구성한 것과 같은 논리다.

이념형이 현실에서 완벽하게 구현되는 것이 힘든 것처럼 현실적으로 맞닥뜨리는 상황을 딜레마라고 단정하기는 쉽지 않다. 딜레마 상황이 되기 위한 형식적 조건이 현실의 상황과 일대일로 맞춰지는 것은 아니다. 예를 들어 대안이나 가치의 상충성이 존재하지만 그것이 실제의 선택 상황에서 표면화되지 않으면 그것은 잠재적으로만 딜레마 상황이다. 소영진(1994; 2015)은 이와 같은 잠재적 딜레마 상황을 딜레마와 구분하여 역설이라고 불렀다. 딜레마 이론을 개발한 학자들이 고민했던 것은 바로 이 부분이다. 딜레마의 논리적이고 형식적인 조건 못지않게 실제 현실의 사례를 설명할 때 필요한 조건에 주목했다. 그 과정에서 만들어졌던 이론적 구성물이 개인이나 집단 등의 행위자라는 개념이다.

2. 프레임의 충돌과 딜레마 모형

딜레마 이론의 출발점인 이종범 외(1992)의 논문에서 흥미로운 것 중 하나는 딜레마 '이론'의 구성조건에는 언급되지 않았던 행위자 개념을 딜레마 '모형'을 그릴 때는 포함했다는 사실이다. 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 저자들은 한 대안과 상충적인 다른 대안이 존재하고, 하나의 가치와 충돌하는 다른 가치가 존재할 때, 각각의 대안과 가치를 서로 지지하면서 갈등을 겪는 '행위자'를 모형 안에 포함하였다.

〈그림 1〉 딜레마 모형



딜레마 이론이 실제의 결정상황을 분석하는 틀로 효과적인 이유는 바로 행위자 개념을 모형 안에 끌어들였기 때문이다. 인간을 가치중립적인 존재나 이기적인 존재로 가정을 하면, 정책결정 상황을 분석할 때 인간에 대한 분석을 할 필요가 없다. 인간은 상수처럼 다 같은 존재이기 때문이다. 그러나 실제 선택 상황에서는 선호와 가치가 다

른 행위자들 간의 갈등과 타협이 일상적이다. 대안의 충돌, 가치의 충돌, 행위자의 충돌을 동시에 고려하기 때문에 딜레마 모형은 의사결정이 정보와 지식의 함수라는 경제학적 관점과는 다르다. 딜레마 모형은 가지고 있는 정보와 지식을 충분해도 결정이 어려울 수 있다는 점을 강조한다. 개인의 가치관과 태도를 기반으로 판단을 내리는 심리적 갈등이론과도 차이가 있다. 결정의 주체가 개인이라고 할 때의 개인은 자연인이 아니라 사회나 국가 등의 시스템을 관리할 책임이 주어진 개인, 즉 역할수행자로서의 개인이기 때문이다. 물론 사회적 갈등과 이념적 충돌의 산물이 곧 정책결정이라는 거시이론과도 그 궤를 달리한다. 딜레마 모형은 미시와 거시의 양극단을 피하고 중범위 수준에서 의사결정의 구조적 상황을 설명하는 이론으로서의 장점이 있다. 예컨대 어떤 정책이 왜 만들어졌는가를 분석한다고 해보자. 경제학자는 정책대안의 선택과 그것이 가져올 결과를 비교하면서 분석한다. 리더십이나 개인심리를 연구하는 학자들은 그 정책을 만드는데 주도적 역할을 한 정책창도가의 역량과 가치를 분석할 것이다. 딜레마 연구자는 대안이 팽팽히 맞서고, 가치 간의 충돌도 존재하며, 행위자들이 양분되어 서로 갈등을 겪는 '상황'을 분석할 것이다. 쓰레기통 모형처럼 의사결정의 구조에 주목하는 것이 딜레마 모형이다.

딜레마 모형은 그 이후 딜레마와 연관된 사례연구를 할 때 실질적인 나침판 역할을 하였다. 그런데 1991년에 시작되어 거의 30여 년간을 이어온 딜레마 연구의 흐름에서 딜레마 모형을 수정하거나 보완하는 작업은 한 번도 없었다. 딜레마 모형을 하나의 분석 틀처럼 사례에 적용하기만 했지, 모형이 성립하기 위한 조건에 대한 충분한 설명이 상대적으로 부족했다. 딜레마 이론이 초기의 조건들을 계속 보완하면서 나름대로 이론의 정교함을 높여오려고 했던 것과는 다르다. 그러나 〈그림 1〉의 딜레마 모형을 실제 사례에 적용하기 위해서는 모형이 존재하기 위한 추가적 조건들을 함께 고려할 필요가 있다.

먼저 가치, 대안, 행위자가 결합하여(coupling) 하나의 프레임을 구성해야 한다는 점이다. 여기서 프레임은 사람들로 하여금 삶의 사건들을 위치시키고, 지각하고, 확인하고, 이름을 붙이게 하는 일종의 해석 틀이다(Snow et al., 1986: 464). 이를 바탕으로 본 연구는 딜레마 모형에서 프레임은 한 행위자가 '자신이 주장하는 가치를 실현하기 어떤 대안을 주장하는 상황'으로 가정한다. 즉, 행위자 G, 대안 A, 결과가치 V가 결합된 프레임 VAG와 행위자~G, 대안~A, 결과가치~V가 결합된 프레임~VAG이 동시에 존재해야 딜레마 상황이 된다. 건설업자(G)가 지역 경제발전(V)을 위해 도로와 산업단지 부지를 마련하기 위해 야산을 개발(A)하려는 VAG 프레임과, 환경보호론자(~G)가 야산에 자리잡고 살아온 동식물과 농민들의 삶의 터전을 보호(~V)하기 위해

야산을 보전하라는(~A) 프레임을 예로 들 수 있다. 이때 결합의 강도는 프레임의 강도를 결정한다. 만약 행위자 G가 대안 A와 가치 V를 강하게 주장하고, 이 둘 사이의 인과관계가 강하다면 프레임 VAG는 대안, 가치, 행위자 간의 결합이 강한 프레임이다. 행위자~G가 대안~A와 가치~V를 강하게 주장하고 있지만 ~A와 ~V의 인과관계가 약하다면 프레임~VAG는 대안, 가치, 행위자 간의 결합이 약한 프레임이다. 대안과 결과가치의 인과관계는 강하지만 대안과 가치를 지지하는 행위자가 별로 없다면, 이것 역시 약한 프레임이다.

그러나 항목들의 결합만으로 딜레마가 형성되지는 않는다. 동시에 이러한 프레임 간의 충돌이 결정의 임계영역 안에 들어와야 비로소 정책결정자는 딜레마 상황에 놓인다. 즉, 대안, 가치, 행위자의 결합으로 구성된 두 개의 프레임 VAG와~VAG가 충돌하고, 이러한 충돌이 실제의 선택 상황에서 표면에 드러나야 한다. 여기서 프레임의 충돌은 앞서 딜레마의 구성조건에서 언급하였던 대안이나 가치의 상충성과는 구별된다. 대안이나 가치에 내포된 상충성이 표면화되어 상대 프레임과의 충돌로 이어져야 한다는 뜻이다. 대안 A를 선택하면 대안~A를 포기해야 하고, 가치 V를 수용하면서 동시에 가치~V를 수용할 수 없고, 행위자 G는 행위자~G와 서로 갈등을 겪고 있어야 한다. 만약 대안, 가치, 행위자 간의 충돌이 동시에 존재한다면 프레임 간의 충돌이 강하게 나타날 것이다. 건설업자와 환경보호론자가 동네의 야산을 개발할 것인가 아닌가를 놓고 서로 갈등을 겪고 있는데, 건설업자는 야산을 개발하면 지역을 발전시킨다고 주장하고 환경보호론자는 야산개발이 생태계와 지역농업 등 삶의 터전을 파괴한다고 주장하는 상황을 예로 들 수 있다. 건설업자와 환경보호론자의 갈등, 야산개발을 할 것인가 아닌가의 충돌, 지역 경제의 발전과 삶의 터전 파괴의 대립이 존재하는 상황이다. 이에 더하여 개별 구성요소 자체로는 충돌이 뚜렷하게 드러나지 않는 상태에서도 다른 구성요소와 강력하게 결합되어 하나의 프레임을 구성하게 됨으로써 충돌이 강화될 수 있다. 예컨대 건설업자와 환경보호단체가 대립한다고 해서 매번 관련 사안에 정책결정자가 개입하는 것은 아니지만, 지역경제 활성화와 생태계 및 삶의 터전 보호라는 각각의 프레임이 내세우는 가치가 결합되면 공공정책 영역에서 해결해야 하는 중요한 이슈로서 이들 프레임 사이의 충돌이 주목받는다.

이처럼 두 개 프레임과 연관된 이슈가 사회의 공공의제로 발전하여 충돌하는 두 개 프레임 가운데 하나를 사회가 선택해야 하는 상황, 즉 결정의 임계영역 안으로 들어올 때 딜레마가 된다. 세 가지 구성요소의 결합뿐 아니라 결합을 통해 이루어진 프레임 간의 충돌이 동시에 강한 상황일 때 이전보다 강력한 신호를 보내게 되는 것이다. 만약 두 개의 가치가 부정적으로 표현되거나 물러설 수 없는 근본적 가치 간의 충돌이라

면, 그리고 선택해야 하는 대안의 상징성이 크다면, 그리고 행위자의 응집력이 크다면, 딜레마의 강도는 더 커진다(윤견수, 2006). 반면 프레임의 결합이 약한 경우 정책결정자의 관점에서 딜레마 상황으로 인지하기 어렵다. 예컨대 행위자가 특정 대안과 그것의 결과가치를 주장하지만, 대안과 결과가치의 결합, 즉 인과관계가 느슨하다면 전반적으로 프레임 결합의 신호가 약하고,[1] 마찬가지로 대안이나 가치를 주장하는 행위자의 존재나 위상이 약한 경우에도 결합의 신호는 약해진다.[2] 그리고 프레임 간 결합 강도가 서로 다른 경우에도 충돌이 나타내는 신호가 줄어든다. 예를 들면 프레임 VAG를 구성하는 항목들 사이의 결합은 강하지만 프레임~VAG를 구성하는 항목들 사이 결합은 약한 경우는 상대적으로 강한 결합의 프레임이 논쟁 과정에서 우위를 점하기 쉬우므로 충돌의 강도가 크지 않다. 마지막으로 두 개의 프레임 모두 강력하게 결합된 경우에도 충돌의 강도가 낮게 나타나기도 한다. 예컨대 행위자들 간의 갈등이 극렬하고 대안 역시 팽팽하게 맞서고 있지만, 대안이 가져올 결과가치가 대중에게 공감을 사지 못하여 중요한 사회 이슈로 여겨지지 않는 경우라면 정책결정자 역시 이를 자신이 해결해야 하는 딜레마 상황으로 신호를 인식하기 어려울 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 프레임 간의 충돌이 결정의 임계영역 안으로 들어오지 않는 이유는 결합과 충돌이 보내는 신호가 약하기 때문이다. 딜레마 상황이 보내오는 신호가 약하다면 구조적으로 딜레마가 되기 위한 조건은 갖추었어도 그것을 무시한다. 이 논문은 그런 상황을 무시된 딜레마라고 규정한다. 물론 정책결정자가 의도적으로 딜레마를 무시하기도 한다. 정책결정자의 정치적 이해관계나 욕망, 혹은 이념적 편향은 딜레마를 무시하는 요인이 된다. 그러나 이 논문에서는 정책결정자가 시스템의 조정자로서 공적 역할을 수행한다고 가정하기 때문에 자연인으로서의 주관적 감정과 이해관계에 치우쳐 의도적으로 딜레마를 무시하는 상황은 배제한다.

그 어느 경우건 딜레마 상황을 무시하지 않고 딜레마로 보기 위해서는 이해당사자들이 참여하는 기회를 확대하여 정책결정자의 판단을 균형 있게 만들어주는 장치가 필요하다. 예를 들어 관련 이슈의 공론화 과정을 거칠 수 있는 합리적 토론장치가 작동되어야 한다. 무시된 딜레마는 상충적인 대안을 균형있게 보지 못하고 특정 대안과 연관된 가치만 수렴하기 때문에 절차적 합리성이 충족되지 않음으로 인해 발생하는 사회적 비용이 크다(김태은, 2013). 소영진과 안성민(2011: 78)은 무시된 딜레마의 경우

1) 앞의 예에서 야산 개발이 지역을 발전시킨다는 인과적 관계에 대한 논리와 근거가 부족해 사람들을 설득시키지 못한 경우다.

2) 야산을 개발하면 지역이 발전한다고 주장하는 행위자의 존재가 충분히 가시적이지 않다면 결합의 신호가 약할 수밖에 없다.

정책결정자는 딜레마를 인지하지 못하기 때문에 특정 대안의 선택에 어려움을 겪지 않지만, 정책집행의 단계에 이르게 되면 결정 과정에서 인지하지 못했던 딜레마와 그로 인한 기회손실 때문에 집행이 어려워진다고 하였다. 결정 때 무시했던 딜레마를 집행의 과정에서 경험하게 된다는 것이다.

이 논문은 과거의 딜레마 연구처럼 딜레마를 무시하면 초래되는 현상을 다루기보다 딜레마를 무시하는 상황이 구체적으로 어떤 의미인가에 초점을 맞추었다. 정책결정자가 딜레마를 무시하는 상황은 첫째, 딜레마를 구성하는 대안, 가치, 행위자들 간의 결합이 약해 프레임의 강도에 따른 신호 역시 약하거나, 둘째, 프레임 간의 충돌 자체에 대한 신호가 크지 않기 때문에, 대립하는 프레임의 충돌이 결정의 임계영역 안에 들어오지 못한 상황이다. 무시된 딜레마에 대한 논의가 중요한 이유는 딜레마로 인해 발생할 수 있는 부정적인 측면을 미리 예방하는데 도움이 되기 때문이다. 프레임 내 항목들의 결합과 프레임 간 충돌의 강도는 약하지만 그것이 딜레마 상황이라는 것을 안다면, 즉 딜레마 구조를 무시하지 않는다면, 정책결정의 질을 높일 수 있는 것이다.

Ⅲ. 사례분석: 모빌리티 플랫폼의 등장과 무시된 딜레마

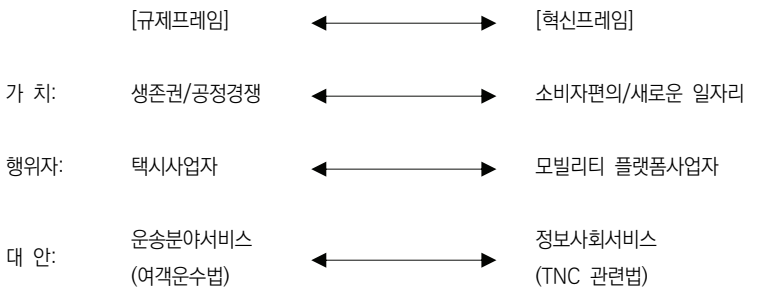
1. 모빌리티 플랫폼의 등장과 정책 딜레마

우버(Uber)를 비롯하여 타다와 카카오카풀, 카카오택시 등은 ICT 기술을 활용하여 스마트폰 애플리케이션을 매개로 운전자와 승객을 연결해주는 운송네트워크 플랫폼 기업, 즉 TNC이다. 모빌리티 플랫폼(mobility platform) 서비스는 소비자들에게 더 많은 선택의 기회를 제공하고 유연한 고용형태의 새로운 일자리를 제공하는 등 여러 가지 장점으로 인해 급속도로 그 규모가 팽창했다. 그러나 이 과정에서 기존 운송산업 관련 법률체계와의 충돌이 발생하자 새로운 산업 정책으로 혁신을 촉진하고 확산해야 한다는 주장과 기존 시장을 보호하고 현존하는 규제체제에 맞춰 신산업을 규제해야 한다는 주장이 각 나라에서 대립하고 있다(윤승영, 2019: 241). 각국 정부는 공유 경제와 기술 혁신 등을 내세워 모빌리티 플랫폼의 사용을 규제하지 않지만, 동시에 TNC의 존재를 무시하거나, 시장 진입을 차단하는 등 정치적, 사회적, 문화적 맥락에 따라 서로 다른 방식으로 통제를 시도하고 있다(Chen et al., 2019: 1). 일례로 유럽 사법재판소(The European Court of Justice, ECJ)는 우버가 기존 유상운송 산업의 규제를 받지 않는 새로운 '정보사회서비스(Information Society Service, ISS)' 분류에 해당

하는지를 법리적으로 검토하기도 했다(신정은, 2020)

우리나라 역시 2013년 우버의 한국 진출로부터 시작되어 2014년 우버 X 서비스 출시, 2018년 카카오모빌리티의 '카카오 카풀' 서비스 출시 및 쏘카 VCNC의 '타다' 서비스 출시 등에 이르기까지 다양한 형태의 모빌리티 플랫폼 서비스가 나타나고 있지만 그럴 때마다 논란이 커지고 있다. 과연 모빌리티 플랫폼을 기존의 여객운송 서비스 산업으로 분류할 것인가, 아니면 새로운 형태의 정보사회 서비스 산업으로 분류할 것인가? 기존의 택시운전자처럼 운수사업 안에서 면허를 통해 규제할 것인가, 아니면 모빌리티 플랫폼 산업에 대한 새로운 규제를 만들 것인가? 각 나라가 어떤 선택을 하건 그것은 〈그림 2〉와 같은 규제 프레임과 혁신 프레임의 딜레마 구조 속에서 이루어지는 선택이다.

〈그림 2〉 모빌리티 플랫폼 도입과 정부의 딜레마



위 딜레마 상황에서는 택시사업자와 모빌리티 플랫폼 사업자라는 중요한 행위자가 등장한다. 택시운수업체와 개인 및 법인택시 운전자를 포괄하는 택시사업자는 TNC의 등장을 기존의 여객 유상운송사업 영역에 포함시켜 택시와 함께 여객자동차법에서 이를 다루어야 한다고 본다. 그래야만 기존 규제로부터 자유로운 TNC업체와 불공정한 경쟁을 방지하고 면허를 취득하기 위해 많은 비용을 투자한 택시업자의 생존권을 보장할 수 있다는 논리다. 그러나 모빌리티 플랫폼사업자는 TNC를 정보사회서비스나 IT서비스 같은 신산업에 포함시켜 TNC 관련 법으로 관리해야 한다고 주장한다. 그래야만 새로운 운송서비스 모형의 개발을 통해 소비자에게 선택의 기회를 넓히고 새로운 일자리를 만들어 낼 수 있다는 것이다. 이러한 상황은 딜레마 모형이 갖추어야 할 전형적인 조건을 충족한다. 행위자들 간의 갈등이 있고, 기존산업인가 신산업인가라는 서로 충돌하는 단절적 대안이 존재하고 (혹은 기존 산업을 대변하는 여객운송법과 신산업을

대변하는 TNC 관련 법이 존재하고), 그런 대안이 가져올 결과가치가 팽팽히 맞서는 상황이다. 즉, 구조적으로 두 개의 프레임이 충돌하기 때문에 정부의 입장에서 어느 하나의 프레임을 선뜻 고르기 힘든 상황이다. 미국은 이런 상황에서 TNC 관련 법을 정리하면서 모빌리티 서비스를 신산업의 규제 영역 안에 포함하였고, EU는 반대로 기존의 여객운수법의 테두리 안에 포함시켰다. 미국은 혁신프레임을 선택했고 EU는 규제프레임을 선택한 것이다.

2. 한국 정부의 선택: 딜레마 상황의 무시

1) 한국 내 모빌리티 플랫폼의 등장과 좌절 과정[3)]

국내에서 모빌리티 플랫폼 산업은 아시아 시장에서 두 번째로 우버가 한국에 2013년경 진출하면서 본격적으로 시작되었다. 우버는 다른 나라에서와 마찬가지로 운수사업자로 등록하지 않은 상태에서 리무진과 렌터카를 대상으로 하는 배차서비스, 우버블랙을 개시하였다. 2014년 10월 23일에는 자가용 운전자들을 대상으로 앱을 통해 승객과 연결해주는 우버엑스 서비스를 시작하였다. 이에 택시업계는 관계 당국의 철저한 관리와 감독을 요구하였다. 그들은 업계의 생존권 침해뿐 아니라 여객운송질서를 파괴하고 나아가 택시산업의 기반을 무너뜨릴 수 있다는 이유로 우버 영업에 반대하였다. 반면 우버는 공유경제 서비스를 적법한 절차에 따라 제공할 뿐이라며 이에 반발하였다. 자신들은 기술 제공 플랫폼이기 때문에 여객자동차법상 규제를 적용받는 운송사업자에 해당하지 않는다고 주장한 것이다. 이에 대하여 유상운송사업 관련 관리·감독을 담당하는 국토교통부는 우버의 영업행위는 여객자동차법에서 규정한 유상운송, 운전자 알선행위 규제 등에 저촉된다고 판단하였다. 또한 택시업계의 업역을 침해하여 운송질서를 문란하게 할 소지가 크다는 해석을 내렸다. 이후 서울시는 2014년 12월 우버 서비스에 대한 신고포상금 조례를 제공해 신고당 최대 백만원의 포상금을 제공하는 소위 '우파라치' 제도를 도입하는 등 강력한 단속에 나섰다.[4)] 우버 측은 기사등록제 도입을 제시하는 등 합의를 위해 노력했지만, 서울지방경찰청에서 우버코리아 한국지사장과 법인, 렌터카 업체 대표와 운전자 등을 불구속 입건하였고 서울중앙지법은 이들에게

3) 모빌리티 플랫폼 산업의 국내 시장 진출 이후 발생한 사건들을 〈부록 1〉에 시간의 흐름에 따라 표로 정리하였다.

4) 여객자동차 운수사업법 위반행위 신고포상금 지급 조례(서울특별시 조례 제5819호) 제2조 및 제3조 제11호: 적발된 우버 운전자나 렌터카 업체에는 2년 이사의 징역이나 2,000만원 이하의 벌금이 부과된다.

벌금을 선고하였다.[5] 마침내 2015년 3월 우버는 서비스를 종료했다.

그러나 모빌리티 플랫폼 서비스가 시장에서 완전히 자취를 감춘 것은 아니었다. 한국형 TNC 업체들은 현행법상의 예외규정을 적극적으로 활용하여 자신들의 서비스 영역을 택시와 분리하고자 노력하였다. 예컨대 '카카오카풀'과 '타다'처럼, 출퇴근 시간의 카풀을 표방하거나, 렌터카와 운전기사를 함께 대여하는 방식으로 서비스 범위를 차별화한 것이다.[6] 2015년 4월 한국형 모빌리티 서비스를 표방한 카카오모빌리티가 택시를 대상으로 앱을 통하여 승객과 연결해주는 '카카오택시' 서비스를 출시하였다. 이후 카카오택시의 성공에 힘입어 카카오모빌리티에서는 2018년 이용자 편의와 4차 산업혁명 등을 내세워 '카카오카풀'의 시범 서비스를 개시하였다. 기존 법인택시와 개인택시를 대상으로 서비스하였던 '카카오택시'와 달리, '카카오카풀'은 일반 운전면허를 지닌 운전자들이 자신이 보유한 자가용을 활용하여 서비스를 제공한다는 점에서 차이가 있었다. 우버 등의 전례가 있음에도 '카카오카풀' 서비스를 출시한 기반이 된 것은 다름 아닌 여객자동차법의 카풀 예외조항이었다. 당시 여객자동차법은 택시와 같은 사업용 자동차가 아닌 일반 자가용을 활용한 사업을 금지하고 있지만, '출퇴근길에 동승하는 경우는 예외'라는 조항을 두고 있었다.[7] 카카오 측에서는 이를 근거로 '카풀'이라는 명목하에 유상운송 서비스를 시도한 것이다. 카풀 업계는 출퇴근 시간이 자유로워진 사회적 분위기를 들어 예외로 허용되는 시간대를 넓게 해석하여 제한을 최소화해야 한다고 주장하였다. 그러나 이와 달리, 택시업계는 운송사업법의 취지와 업계의 어려움을 고려해 카풀을 제한해야 한다고 주장하면서 다시금 갈등이 재점화되었다. 정식 서비스를 앞두고 연말 대규모 택시파업과 택시기사의 자살 등이 불거지면서 카풀을 둘러싼 갈등이 사회적으로 고조되었고, 결국 '카카오카풀'은 서비스를 잠정 연기하였다.

---

5) 2014년 12월 검찰은 우버코리아 한국지사장과 국내 법인인 우버코리아테크놀로지, 렌터카 업체 등을 여객자동차법 위반 혐의로 불구속 기소하였으며, 2017년 4월 서울 중앙지법은 우버코리아 테크놀로지에 벌금 1,000만원을 선고하였다(서울중앙지방법원 2014고단9688-1(분리))

6) 이러한 타다 측의 입장은 2019년 2월 11일 서울개인택시조합의 전현직 간부들이 여객자동차법 위반으로 모기업인 쏘카와 VCNC의 대표를 고발한 것에 대해 쏘카의 이재웅 대표가 개인 페이스북에 "'타다'는 여객자동차운수사업법에 근거한 지극히 합법적 차량 대여 및 기사 알선 서비스"라는 입장을 분명히 밝힌 것에서도 볼 수 있다.

7) 구)여객자동차운수사업법 (법률 제15735호) 제81조 제1항 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 "자가용자동차"라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선할 수 있다. 1. 출퇴근 때 승용자동차를 함께 타는 경우. 2. 천재지변, 긴급 수송, 교육 목적을 위한 운행, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사유에 해당되는 경우로서 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 허가를 받은 경우.

이후 정부와 여당, 택시노사 4단체,[8] 카카오모빌리티는 택시-카풀 사회적 대타협기구를 구성하였다. 그리고 2019년 3월, 모빌리티 플랫폼을 활용한 택시서비스의 출시와, 카풀이 허용되는 출퇴근 시기를 명확하게 지정하는 등 합의안을 도출하였다. 그러나 곧이어 서울시개인택시운송사업조합이 조합의 동의 없는 졸속 합의라는 이유로 원천 거부를 선언하였다. 중소 카풀업체들 역시 공동 입장문에서 카카오모빌리티는 카풀업계의 대표로 보기 어려우며, 따라서 카카오 중심의 합의안이라는 비판과 함께 무효를 주장하였다(CBS노컷뉴스, 2019.03.16.). 법인택시 업계 또한 월급제 시행에 난색을 표하면서 반대로 돌아서자 합의안을 입법하겠다던 국회 논의는 중단되었다(문화일보, 2019.05.29). 이후 카카오모빌리티는 '카카오카풀' 서비스의 재개가 아닌, 기존 택시업계와의 상생모델을 내세워 기존 택시업체의 인수 등 기술플랫폼을 이용한 플랫폼 택시사업으로 가닥을 잡게 되었다.

여객자동차법의 예외조항을 이용한 카카오카풀과 마찬가지로, 2018년 10월 쏘카의 자회사인 VCNC에서 출시한 '타다' 서비스 역시 동법과 시행령의 예외조항을 근거로 출시되었다. '타다'를 서비스하는 VCNC는 자신들을 고객이 초단기로 대여하는 일종의 새로운 렌터카 시스템을 제공하는 일종의 '차량대여사업자'라고 표현한다. 렌터카에 운전자를 알선하는 것은 금지이지만, 11~15인승 승합차에는 예외적으로 허용되는 시행령 조문을 토대로 VCNC가 쏘카로부터 빌린 11인승 승합차를 운전기사와 함께 고객에게 대여하기 때문이다.[9] '타다'는 이전의 택시 서비스와 차별화되는 이용자 편의 중심의 프리미엄 서비스를 내세워 2019년 7월에 이르러 가입자가 100만을 돌파하는 등 소비자들에게 많은 호응을 얻었다. 그러나 2019년 2월 서울개인택시조합의 전현직 간부들은 '타다'가 여객자동차법상 사업면허에 관한 제4조 및 렌터카 유상운송을 금지한 제34조를 위반했다며 쏘카 대표와 VCNC 대표를 서울 중앙지방검찰청에 고발하였다.[10]

---

8) 전국택시운송사업자조합연합회, 전국택시노동조합연맹, 전국민주택시노동조합연맹, 전국개인택시운송사업조합연합

9) 구)여객자동차운수사업법 시행령 (대통령령 제28969호) 제18조 운전자 알선 허용 범위 제1호 바. 승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람

10) 구)여객자동차운수사업법 (법률 제15735호) 제4조 제1항 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다. 동법 제34조 제1항 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자는 그 자동차를 유상(有償)으로 운송에 사용하거나 다시 남에게 대여하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선(斡旋)하여서는 아니 된다. 제2항 누구든지 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자에게 운전자를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 외국인이나 장애인 등 대통령령으로 정하는

국토교통부는 2019년 7월 발표한 '혁신성장과 상생발전을 위한 택시 제도 개편 방안'과 무관하게 '타다' 측이 독자적으로 서비스지역과 증차 계획 등 사업확장을 발표하자 이를 사회적 갈등을 일으킬 수 있는 부적절한 조치라고 비판하였다. 그리고 타다 서비스의 근거가 되는 예외적인 허용 범위를 명확히 규정하기 위해 여객자동차법 시행령을 개정할 것임을 시사하였다. 그러나 모빌리티 플랫폼 업계는 국토부가 신규 모빌리티 스타트업의 진입장벽을 높임으로써 기존 택시업계만 보호하고 혁신성장을 저해한다고 비판하였다. 코리아스타트업포럼은 "자유로운 서비스를 통해 혁신을 시도할 수 있는 규제프리형 운송사업의 약속을 믿었는데, 협의과정과 다른 조건들은 플랫폼 운송사업의 존립을 어렵게 하는 것으로 수용하기 어렵다"고 주장하였다(머니투데이, 2019. 07.17.). 그리고 플랫폼 사업제도를 기존 관련 규제체제 안에 편입시키는 여객자동차법 개정안이 국회에 발의되자, 정부규제는 혁신사업을 저지하는 것이라며 법안의 철회를 요구하였다. 공정거래위원회 역시 여객자동차법 개정안이 경쟁촉진 및 소비자 후생의 측면에서 신중하게 검토될 필요가 있다고 국회에 공식적으로 반대 의견을 제출하였지만, 여객자동차법 개정안은 2020년 3월 국회 본회의를 통과했다. 이후 타다는 렌터카를 이용한 베이직 서비스 중단을 공지하였으며, 개정안에 대해 대통령이 거부권을 행사해줄 것을 요청하였다. 2020년 5월에는 여객자동차법이 소위 '타다금지법'으로서 국민 기본권과 기업 재산권 등을 침해한다는 헌법소원을 제기하였다.

2) 모빌리티 플랫폼: 규제와 혁신의 딜레마

대부분의 TNC는 '기술'을 강조하면서 자신들을 운전자와 승객 간 중개서비스, 또는 승차공유서비스라고 홍보하였다. 따라서 자신들이 하는 중개업무는 유상 여객운송사업과 구별되어야 한다고 주장하였으며,[11] 기존 여객자동차법상 규제에 모빌리티 플랫폼을 편입시키는 것에 부정적이었다. TNC는 여객자동차법의 여객 유상운송사업자가 아니므로, 관련 규제를 적용하여 택시운수사업을 위한 면허 또는 택시면허를 가진 운전자들을 직접 채용할 필요가 없다는 것이다(김병오, 2018: 321). 여객자동차법상의 택시산업에 대한 면허규제는 사업운영 주체와 면허, 운전자에 대한 종사자격과 운행 차량에 대한 제한에 이르기까지 기존 택시산업 및 관련 시장에 강력한 통제로 작용한

경우에는 운전자를 알선할 수 있다.

11) 예외적으로 카카오 T택시의 경우 영업면허를 가진 법인택시 회사를 인수하였지만, 초기에는 다른 TNC와 마찬가지로 중개서비스라는 점을 강조하였다. 기존 택시기사와 승객 간 중개서비스를 표방한 카카오 T택시 이외에 다른 TNC들은 마찬가지로 택시운수종사자가 아닌 서비스별로 내세운 특정 조건들을 충족하는 일반 운전면허 소지자들이 대다수였다.

다.[12] 반면 TNC들은 이러한 규제의 영향력으로부터 상대적으로 자유로웠다. 이들은 기술의 혁신이 기존의 택시산업이 해소하지 못하였던 소비자들의 수요를 해결하고 새로운 일자리를 창출한다고 주장한다. 국내 TNC는 신기술의 활용이 주로 소비자들의 이용성과 접근성의 개선과 같은 편익이 크다고 강조하였다. GPS를 기반으로 모빌리티 플랫폼은 스마트폰 애플리케이션을 통해 운전자와 승객을 연결함으로써 수요와 공급을 효율적으로 연계한다. 소비자는 이러한 기술을 통해 길거리에서 지나가는 택시를 잡아야 하는 불편함이나, 목적지에 따른 승차거부 등의 어려움을 덜고 앱을 통해 지금 운전자가 어디에 있는지, 가는 경로는 어떤지 쉽게 알아보는 등 여러 편익을 누릴 수 있다(윤승영, 2019: 238). ICT 기술의 활용은 인력 운용의 효율성을 높이고 근무 시간 및 형태가 다양한 일자리의 창출에도 기여한다. '타다'의 경우 '바로배차' 시스템을 통해 승객이 호출하는 순간에 가장 빠르게 도착할 수 있는 차량을 배차하고 데이터 분석을 통해 호출이 많은 시간대에 운행 차량 수를 늘리는 등 적극적으로 ICT 기술을 활용하였다(매일경제, 2018.10.09.). 따라서 어렵게 택시면허를 취득하여 전업으로 근무하지 않더라도 자신이 소유한 차량을 이용하여 여유 시간에 손쉽게 수익을 창출할 수 있다는 것이다.

이에 반발하여 택시산업은 유상운송 사업 간 형평성 등 불공정한 경쟁으로부터 택시 시장 보호와 관련 업계 종사자들의 생존권을 내세워 TNC에도 마찬가지로 관련 규제를 적용할 것을 주장한다. 택시업계는 TNC 플랫폼을 이용한 다양한 운송서비스를 '유사택시 서비스'라고 여긴다. ICT 기술을 일부 활용하더라도 그 실질은 중개업무를 수행하는 것이 주된 사업영역이기 때문에 기존 콜택시 등 택시회사와 큰 차이가 없다는 것이다. 따라서 TNC들이 여객자동차법상 무면허임에도 독자적인 요금체계를 갖추고 운전자를 모집하는 등 서비스를 한 것은 불법 여객 유상운송사업이라고 본다. 그리고 이는 실질적으로 택시사업에 직·간접적으로 관여하는 것으로 안전문제와 불공정한 경쟁환경 조성 등의 영향을 미칠 수 있다고 주장한다(윤승영, 2019: 240). 이러한 입장은 우버의 시장 진출 이후부터 카카오카풀과 타다 등 TNC에 대한 일관적인 반대로 이어졌다(매일경제, 2018.10.09). 카카오카풀과 타다 서비스가 여객자동차법의 예외조항을 우회적으로 이용하여 불법 영업을 한 것에 불과하다는 것이다. 택시노사 단체들은 전국 규모의 총파업뿐 아니라 여러 차례에 걸쳐 집회를 열고 성명서를 발표하여 거대 자본을 앞세운 TNC가 영세한 택시산업을 황폐화시키고 사회적 약자인 택시기사의 생계를 위협한다고 주장하였다. 또한 면허제로 엄격히 규제받는 택시와 달리 거대 플

12) 여객자동차 운수사업법 제4조 및 제24조 등

랫폼 기업이 사익 추구를 위해 국민의 이동권과 교통안전을 위험에 빠트려 시민들이 불편과 불이익을 겪을 위험성을 제시하면서 대중과 정치권의 지지를 얻어내기 위해 노력하였다.

이처럼 택시업자들은 모빌리티 플랫폼 서비스가 기본적으로 택시사업의 영역에 속한다고 본다. 때문에 TNC 역시 기존 여객자동차법상의 규제체계에 편입되는 것이 당연하다고 주장한다. 그러나 TNC를 비롯한 모빌리티 플랫폼 신산업의 혁신을 지지하는 행위자들은 기존의 택시사업과 동일한 규제를 적용하면 수요나 공급에 따라 신축적인 운영이 가능한 혁신적 서비스가 방해를 받는다고 본다(Rassman, 2014). 기존의 규제체제와 모빌리티 플랫폼이 추구하는 혁신사업은 공존하기 어렵다고 여기기 때문이다(Kassan & Orsi, 2012: 13). 그래서 여객자동차법을 개정하여 TNC에 기존 규제체계를 적용하는 것에 반대한다. 따라서 본 연구에서는 이 사례가 혁신과 규제라는 두 개의 프레임이 충돌하는 구조를 갖춘 전형적 딜레마 상황이라고 본다.

3) 정부의 대응: 딜레마의 무시

위와 같은 딜레마 상황에서 정부가 선택한 것은 규제프레임이었다. 문재인 정부는 2017년 100대 국정과제 중 하나로서 정보통신기술(ICT) 개발 및 투자를 통해 신산업을 육성하고 4차 산업혁명에 대응하겠다고 밝혔다. 이처럼 정부는 기술 혁신을 통한 신산업이 시민에게 편의를 가져올 수 있고, 일자리 확보에 도움이 될 수 있다는 것을 알고 있었으며, 정부 내에 그러한 프레임을 지지하는 행위자들도 존재하였다. 그러나 결과적으로 정부는 모빌리티 플랫폼 측이 주장하는 혁신프레임과는 다른 결정을 내렸다.

기재부와 4차산업혁명위원회 등 신산업 혁신에 관련된 기관들은 기술 혁신과 경쟁촉진 등의 이점을 들어 모빌리티 플랫폼 산업에 우호적인 입장을 지니고 있었다. 2018년 5월 문재인 대통령이 경제부총리에게 혁신성장정책 활성화를 주문하면서 기획재정부는 2018년 6월 혁신성장정책을 추진하기 위해 민관 합동 조직인 혁신성장본부를 출범하였다.[13] 당시 김동연 부총리 겸 기재부 장관은 가장 먼저 규제를 개혁할 분야로 공유경제를 지목하였다(한국경제, 2018.07.30.). 모빌리티 플랫폼 외에도 에어비

13) 이때 벤처 1세대로 불리는 이재웅 쏘카 대표가 민간 공동본부장으로 위촉되었다. 그러나 규제혁신과 관련된 공론화 추진 등의 작업을 본격 추진하지 못하였고, 결국 경제부총리와 혁신성장본부 공동본부장을 겸임하였던 기재부 1차관 등이 교체되면서 민간 공동본부장이었던 이재웅 대표도 사퇴하였다. 이후 혁신성장추진기획단으로 개편되었지만, 여전히 택시와 모빌리티 플랫폼 간 갈등에 대해서는 국토부가 소관부처이기 때문에 먼저 작업을 해야 한다고 봤다.

앤비와 같은 숙박공유 서비스 등 이해관계가 얽혀있는 핵심규제를 해소하겠다는 목적이었다. 대통령 직속 4차산업혁명위원회는 규제혁신 해커톤을 개최하여 ICT관련 단체와 시민단체, 정부 부처뿐 아니라 택시업계의 참여를 독려하고 교통 혁신방안을 검토하기 위해 노력하였다. 4차위 위원장은 모빌리티 플랫폼 관련 사안을 두고 국토부의 미온적인 태도를 비판하며 "국민 편의 제고를 위해 적극적인 대응이 필요하다"고 지적할 정도였다(매일경제, 2018.10.09.). 즉, 정부 안에 모빌리티 플랫폼을 중심으로 하는 혁신프레임에 우호적인 분위기들이 충분히 있었다. 2019년 10월에 검찰이 타다를 사실상 '위법콜택시'라는 이유로 여객자동차법 위반으로 불구속 기소하자, 홍남기 부총리 겸 기재부 장관은 "상생해법이 충분히 강구되고 작동되기 전에 이 문제를 사법적 영역으로 가져간 것은 유감이다. 여타 분야 신산업 창출의 불씨가 줄어들까 우려스럽다"는 입장을 밝혔다(아시아경제, 2019.10.31.). 신산업 혁신프레임에 대한 고려가 충분하지 않은 상태에서 기존 규제프레임을 적용해 위법 여부를 판단한 검찰을 비판한 것이다. 중소벤처기업부 장관 역시 이러한 검찰의 기소를 "너무 전통적 생각에 머문 것"이라며 비판했다(조선일보, 2019.11.01.). 심지어 검찰의 의견조회에 공식답변을 내놓지 않아 사실상 기소를 방치했다고 비난을 받던 국토부 역시 사법적인 접근은 성급하다고 비판했다.

그러나 여객자동차법의 주관부처로서 국토교통부는 우버의 한국 시장 진출부터 실질적으로 TNC를 기존 규제프레임의 관점에서 판단하고 있었다. 일례로 국토교통부 역시 우버엑스 서비스가 불법 택시에 해당한다고 주장했던 택시업계와 마찬가지로 우버가 여객자동차법상 불법 유상운송행위를 한다는 해석을 내렸다.[14] 2014년 8월 관할관청인 서울시에 공문을 보내 우버에 대한 철저한 단속과 위법사항 적발시 고발할 것을 지시한 것이다(연합뉴스, 2014.08.29.). 이후에 등장한 여객자동차법 규제의 예외조항에 근거한 TNC들의 서비스에 대해서는 국토교통부는 불법으로 볼 규정이 없다고 밝혔으며, 직접적으로 위법이라고 선을 긋지는 않았다.[15] 그러나 이러한 반응은 이들 TNC가 주장하

14) 여객자동차운수사업법 제81조 제1항 사업용자동차가 아닌 자동차(이하 "자가용자동차"라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다.

15) 실제로 2018년 시장 진출 초기 불법성 여부를 판단해달라는 타다 측의 요청에 국토부는 "불법으로 볼 규정이 없다"고 하였으며, 서울시 역시 "불법성이 없다는 정부의 판단을 받았다"고 밝혔다. 이후 2018년 카풀서비스의 출시에 직면한 택시업계의 강력한 반발에도 불구하고 국토교통부는 사회적 대타협을 통해 갈등을 해결하겠다는 입장 외에 정작 12월 카카오카풀에서 정식 서비스를 잠정 연기할 때까지 미온적인 태도를 보였다. 당시 국토교통부가 '택시-카풀 갈등' 해결방안을 마련하면서 세운 추진계획에 따르면 '카풀 반대 집회 등 택시단체의 대외적 활동에는 대응을 최소화'하고 마찬가지로 카풀 서비스에 대한 관여도 최소화

는 프레임을 받아들였다기보다 기존 규제프레임을 통해 위법 여부 판단이 모호하기 때문이었다. 실제로 기재부를 통한 모빌리티 플랫폼 측의 규제 완화 주장에 대하여 국토부 관계자가 "면허제 안에서 (TNC를) 운영하는 것이 제도의 연속성을 위해 바람직하다"고 답하는 등(매일경제, 2018.10.09.), 기본적인 국토교통부의 입장은 모빌리티 플랫폼 서비스에 기존의 규제프레임 적용을 당연시하는 쪽에 가까웠다.

이처럼 서로 충돌하는 두 개의 프레임이 대립하는 상황에서 국회와 정치권의 개입은 정부가 딜레마 상황을 무시하고 규제프레임 중심의 정책 결정을 내리게 된 결정적인 계기가 되었다. 2018년 말 TNC에 대한 택시업계의 대규모 시위와 파업이 가속화되고, 택시기사들이 분신자살과 같은 극단적 선택을 하면서 해당 이슈에 대해 사회적 관심이 늘어났다. 그러자 이전과 달리 정치권은 이러한 상황들을 민감하게 받아들였으며, 더불어민주당 정책위원회에서는 '택시-카풀TF'를 출범하였다. 2019년 1월에는 국토부가 주축이 되어 택시업계와 여당 TF, 카카오모빌리티가 함께 택시와 플랫폼의 상생발전을 위한 사회적 대타협기구를 출범하였지만, 결국 이들의 합의안은 택시업계와 모빌리티 플랫폼 업계 양측의 반대에 부딪혀 시행으로 이어지지 않았다.[16] 본격적으로 정부의 대응이 가시화된 것은 2019년 7월 발표된 '혁신성장과 상생발전을 위한 택시 제도 개편방안'부터였다. 국토부는 개편방안을 통해 기존 규제체계에 규제혁신형 플랫폼을 추가하는 형태의 대안을 제시하였다.[17] 이는 TNC를 제도권 틀 안으로 들어오게 하여 운송면허를 취득할 수 있는 길을 열어준 것이지만, 동시에 면허를 받지 못하면 불법이 된다는 것을 뜻한다. "중요한 것은 타다를 제도권 안으로 흡수해 택시산업이 혁신적인 산업으로 거듭나게 만드는 것"이라는 국토부 장관의 발언과 같이, 이는 모빌리티 플랫폼을 기존 여객자동차법 규제체계에 편입하려는 시도였다(한국경제, 2019.12.08.).

이후 타다 측이 국토부가 제시한 방안을 비판하는 동시에 공격적인 사업확장을 시도하며 타다와 국토부 간의 갈등이 본격화되었다.[18] 국토부는 타다의 사업확장이 그간의

한다는 방침이 담겨있다(국민일보, 2019.01.13.). 명시적으로 카풀을 반대하는 택시업계의 편을 들지도 않지만 동시에 카풀서비스 사업자의 책임하에 사업을 시행하는 것을 반대하지도 않겠다는 것이다.

16) 사회적 대타협기구에서 제시한 합의안에는 출퇴근 시간 카풀 허용, 택시 월급제 시행, 규제혁신형 플랫폼 택시 출시 등의 내용이 담겨있었다.

17) 국토교통부의 택시제도 개편방안에는 플랫폼 사업자가 운송사업을 할 수 있도록 허가하고 차량과 요금 등 기존의 규제를 완화하지만, 대신 정부는 택시허가 총량을 관리하고 플랫폼 운송사업자로 하여금 기존 택시 면허권을 매입하도록 하고, 플랫폼 사업자가 얻은 수익의 일부를 사회적 기여금으로 납부하도록 하는 내용이 포함되었다(이데일리, 2019.07.17.).

18) 박재욱 VCNC 대표는 이 자리에서 "택시 면허를 대당 기여금을 내고 사는 형태로 하면 사용자를 만족시키는데 한계가 있을 것"이라며 "우리가 면허를 샀다가 잘못돼 망하면 국가가

제도화 논의를 원점으로 되돌리고 사회적 갈등을 재현시킬 수 있는 부적절한 조치라고 보았다. 나아가 이전과 달리 타다 서비스의 근거가 되는 여객자동차 운수사업법 시행령을 개정해 예외적인 허용 범위를 명확히 규정하는 방안을 추진할 것이라고 강경하게 대응하였다. 이러한 상황에서 2019년 10월 국토교통위원회 소속 더불어민주당 박홍근 의원은 국토부가 발표한 개편방안을 토대로 '여객자동차 운수사업법 일부개정법률안(의안번호 2022993)'을 제출하였다. 개정안은 제안 이유로 '사실상 기존 택시운송사업과 중복되는 서비스를 제공하면서도 제도가 동등하게 적용되지 않는 한편, 주로 현행법상 예외규정들을 활용한 사업들을 추진함에 따라 기존 택시운송사업자들과의 갈등이 심각한 상황'이라고 밝혔다. 즉, 규제프레임 측의 주장과 마찬가지로 기존 모빌리티 플랫폼들이 규제 밖에서 운영되었기 때문에 갈등이 발생했다고 보고, 이들을 규제체계 안으로 편입시키려고 한 것이다. 추가로 타다서비스의 근거조항이 되었던 렌트카 임차 예외조항을 개정함으로써 더이상 서비스를 운영할 수 없도록 하였다. 해당 법안은 2019년 12월 6일 국토교통위의 심의를 거쳐 위원장안(의안번호 2024710)에 반영되었다. 여객자동차법 개정안을 두고 청와대 정책실장은 "이 법은 '타다 금지법'이 아니다...타다가 지금과 같은 형태로 미래에 똑같이 사업을 한다는 것은 말이 안 된다...수십만 택시 운전사가 입는 피해를 방치할 수 없다"고 옹호하는 입장을 밝혔다.

공정거래위원회는 상임위 심의에 앞서 "특정한 형태의 운수사업을 법령에서 원칙적으로 배제하는 것은 경쟁촉진 및 소비자 후생 측면에서 신중하게 검토할 필요가 있다"는 반대 의견을 제시하였으나 하루 만에 갑자기 법안에 반대 의견을 제시한 것은 아니라는 입장으로 물러섰다(중앙일보, 2019.12.09.). 기재부와 경제부총리 역시 법안의 개정을 두고 별다른 입장을 표명하지 않았다(조선일보, 2019.12.06.). 여당과 청와대에서 공개적으로 지지를 보낸 정책 사안에 대하여 반대를 표명하는 것이 부담스럽기 때문이다. 다시 말해 규제프레임에 대한 선택이 가져오는 문제점을 알고 있는데도 불구하고 공개적인 논의로 이어지지 못한 것이다. 2020년 2월 19일 1심 법원에서는 법리 해석을 통해 타다 서비스가 "초단기 승합차 임대차(렌트)로 보는게 타당하다"고 밝혀 불법영업에 해당하는 유상 여객운송이 아니라는 무죄 판결을 내렸다. 그렇지만, 선거를 앞두고 택시업계를 의식한 여야가 여객자동차법 개정을 당론으로 추진하면서 해당 위원장안은 2020년 3월 4일 법제사법위원회의 심의를 거쳐 3월 6일 본회의를 통과하였다. 현재 개정된 여객자동차법은 2021년 4월 8일부터 시행되고 있으며, 제4장의 2로 여객자동차운송플랫폼사업을 추가하여 사업의 종류, 허가, 기여금의 납부, 운임・요금의

면허권을 다시 사줄 것인가"라고 되물었다(중앙일보, 2019.10.07.).

신고 의무 등을 규제하고 있다. 그리고 플랫폼운수종사자 역시 택시기사와 마찬가지로 여객자동차운송사업의 운전업무 종사자격의 취득을 의무화하고 있다.

Ⅳ. 왜 딜레마 상황이 무시되었는가?

1. 임계점을 넘지 못한 프레임 충돌

1) 프레임 결합의 느슨함

상황을 딜레마로 보지 않은 첫 번째 이유는 딜레마를 구성하는 항목들, 즉 대안, 가치, 행위자들은 존재하지만, 그들 간의 결합이 느슨하여 견고한 프레임이 만들어지지 않기 때문이다. 택시업계는 처음부터 기존 유상운송사업의 규제체계 안에 모빌리티 플랫폼 역시 편입되어야 한다고 일관하여 주장하였다. 국토교통부 역시 여객자동차법의 주관부서로서 전반적으로 택시업계와 같은 의견이었다. 이들이 주장하는 대안의 내용도 'TNC 역시 택시 서비스와 마찬가지로 대가의 지불을 전제로 승객을 운송하는 서비스이므로 여객자동차법의 규제를 받아야 한다'는 것으로 분명하다. 대안이 채택되었을 때의 결과 가치도 택시업계의 생존권 보호와 승객의 안전등과 같이 명확하다. 주요 행위자와 이들이 주장하는 대안, 그리고 그 대안을 통해 달성하고자 하는 결과가치가 강력하게 결합되어 있는 상황이다. 즉, 프레임의 결합이 공고하기 때문에 프레임이 보내오는 신호가 명확하게 감지할 수 있다.

반면 이들과 대립하는 모빌리티 플랫폼 업계는 자신들이 ICT 기술을 활용한 중개서비스업자이며, 기존 택시면허 규제의 적용을 받는 유상운송사업과는 관련이 없다고 여겼다.[19] 정부 내에서도 4차산업혁명위원회, 기재부, 중소기업부, 공정거래위원회 등은 모빌리티 플랫폼이 혁신성장을 위한 신산업에 속하기 때문에 기존에 있는 규제체계를 그대로 적용하는 것은 문제가 있다고 본다. 그러나 이들은 규제프레임을 지지하는 택시업계와 국토부처럼 단일의 행위자처럼 활동하지 않는다. 여러 행위자들이 신산업이라는 미래의 막연한 기대를 중심으로 느슨하게 연결되어 있을 뿐이다. 그러므로 대안을 제시한다고 했을 때 그 대안은 단일 행위자의 대안이 아니다. 더구나 우버의 실패 이후로 TNC 업체는 존립의 정당성을 주장하기 위해 기존의 여객자동차법상 예외조항

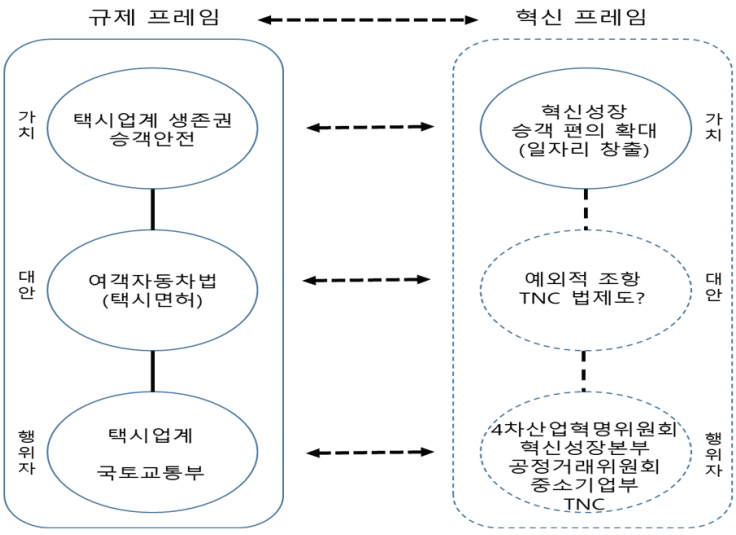
19) 우버는 자신들을 '자가용 운전자와 승객을 앱으로 연결해주는 승차공유 중개서비스'라고 설명하였으며, 카카오카풀은 '목적지가 동일한 이들이 한 대의 차량에 동승하는 서비스', 타다의 경우 '승합차 렌터카 기반 모빌리티 서비스'라고 설명한다.

들에 의지했고, 반대에 부딪히면 서비스를 종료하였다. 이후 또 다른 예외조항에 기반한 새로운 TNC가 등장하였다. 이처럼 업체마다 제공하는 서비스의 특성이 다르기 때문에 국토부 또는 택시업계와의 개별 사안을 협의하는 과정에서 각자가 주장하는 대안 역시 일관적이지 않았다. 예컨대 카카오모빌리티의 경우 카카오카풀 서비스로 인해 택시기사가 분신자살하는 등 택시업계와 극심한 대립을 경험하였으나, 사회적 합의안까지 도출하였음에도 카풀서비스를 결국 종료하였다. 이후에는 기존 택시 중심의 카카오택시 서비스를 운영하고 택시운수법인을 매입하는 등 오히려 택시업계와 국토부의 주장을 받아들여왔다. 여객자동차법상의 규제라는 대안에 맞서 TNC를 보호하는 구체적인 대안이 없는 것도 문제였다. 총량제와 기여금 등 유연하고 합리적으로 제도를 구체화해야 한다는 의견을 제안하는 것 이외에, 개별 TNC와 모빌리티 플랫폼 업계, 심지어 정부 내에서 혁신프레임을 지지하였던 행위자들 역시 신산업 성장을 위한 대안을 구체적으로 제시하지는 않았다.

기존의 규제체계로 편입하는 것을 반대하고 각종 예외조항들을 끌어들였지만 과연 그것을 통해 얻는 결과가치가 무엇인가에 대한 점도 불분명하다. 혁신성장이나 신산업 활성화 등의 가치는 미래의 잠재적인 편익에 불과하다. 택시업계가 주장하는 생존권 박탈이라는 가치에 비해 가시적이지 않다. 소비자들이 누리는 편익 역시 특정 집단을 위한 것이 아니라 불특정 다수에게 넓게 분산되어 있다. 조직화된 소비자들이 없기 때문에 누구를 위한 편익인가라는 질문에 대한 확실한 답이 없는 것이다. 혁신성장과 소비자편익이라는 결과 가치가 반드시 기존 규제체계와 별도로 모빌리티 플랫폼이 운영될 때만 달성될 수 있다는 인과관계 역시 확실하지 않다. 일자리 창출이라는 부가적인 가치 역시 불안정한 고용형태와 불확실한 처우로 인해 긍정적으로 받아들여지지 않았다.

〈그림 3〉은 모빌리티 플랫폼 도입 과정이 딜레마 구조 속에서 이루어졌지만 프레임의 결합이 느슨했기 때문에 딜레마에 대한 신호가 충분히 전달되지 않은 상황을 보여준다. 실선은 가시화 되어 신호가 전달되는 상황이고, 점선은 아직 신호가 밖으로 전달될 만큼 가시화되지 않은 상황이다. 택시업계와 국토교통부의 규제 프레임은 프레임을 구성하는 요소들의 결합이 강하기 때문에, 그것이 하나의 프레임이라는 신호가 분명하다. 그러나 TNC를 비롯하여 신기술의 가치를 인정하는 행위자들의 혁신 프레임은 결합의 강도가 낮기 때문에, 그것이 하나의 프레임이라는 가시성이 약하다. 프레임을 구성하는 요소들 중에서도 가치는 비교적 가시적이지만, 대안이나 행위자는 상대적으로 가시성이 작다. 그래서 프레임으로서 보여주는 신호가 약하다. 이러한 상황에서 정부는 택시업계의 그것과 비교하여 모빌리티 플랫폼 측의 대안과 이들이 주장하는 결과가치에 대해 상대적으로 소극적인 태도를 보일 수밖에 없다. 여객자동차법의 개정 과

〈그림 3〉 모빌리티 플랫폼 도입 과정과 무시된 딜레마



정에서 국토부의 한 고위관계자가 "혁신 산업을 '죽일거냐, 살릴거냐'라는 이분법적인 논쟁으로 몰고 가지 말고 택시와의 구체적인 상생 대안을 제시하라"며, 모빌리티 플랫폼 업체에 대해 비판을 했는데, 그것은 이러한 상황을 딜레마로 보지 않겠다는 태도를 반영한 것이다.

2) 프레임 충돌의 미약함

딜레마를 무시하게 된 두 번째 이유는 프레임 간의 충돌은 존재하지만 충돌의 강도가 약하기 때문이다. 위의 〈그림 3〉을 보면 행위자들 간의 충돌이 그리 가시적이지 않다. 택시업계와 국토교통부는 비록 피규제자와 규제자의 관계지만 여객자동차법과 기존 택시면허라는 제도를 지키려고 한다는 점에서는 단일의 행위자라고 볼 수 있다. 그들은 모빌리티 플랫폼 서비스가 나타났을 때 그것을 전통적인 여객운수사업의 법질서 안에 포함하려 했다. 그것이 유리하기 때문이다. 택시업계의 경우 택시 4개 단체라고 불리는 전국택시운송사업조합연합회, 전국택시노동조합연맹, 전국민주택시노동조합연맹, 전국개인택시운송사업조합연합회 이외에도 다양한 단체들이 존재한다. 이들은 주장하는 대안이 택시업계의 존속과 생존권 보호라는 결과가치를 위한 것임을 강조하기 위해 여러 차례 성명서를 발표하고 집회와 대규모 파업을 강행하였으며 심지어 카풀 반대를 위해 분신자살을 선택하는 등 적극적인 행동에 나섰다.

반면에 혁신프레임을 지지하는 행위자들은 단일의 행위자라고 하는 것이 힘들만큼 결속력이 느슨하다. 해당 논란의 대상이 되는 당사자 TNC를 제외하고는 택시업계와 국토교통부와 적극적으로 맞서려고 하지 않는다.[20] 이는 개별 기업들의 사업모델이나 사업규모 등 특성 등이 제각각 달라서 조직화를 통해 응집되기 힘들기 때문이다. 코리아스타트업포럼의 경우에도 모빌리티 플랫폼업계를 대표하여 관련 이슈를 다루는 주도적 행위자라기보다는, 다양한 스타트업 기업들의 연합체로 볼 수 있다. 2017년 11월 국토부와 서울시가 카풀앱 업체를 고발한 사안을 두고 성명서를 발표하거나, 국토부의 택시 제도 개편 방안 발표를 앞두고 간담회를 갖는 등 TNC 회원사들을 대표하는 입장을 일부 보였지만 택시업계와 비교하여 응집력이 현저히 떨어진다.

결과적으로 〈그림 3〉에 나온 것처럼 규제프레임을 지지하는 행위자들과 혁신프레임을 지지하는 행위자들 간의 충돌은 결속력이 강한 행위자들과 느슨하게 결합되어 있는 행위자들 간의 충돌이다. 택시업계의 반발이 크기 때문에 충돌이 있는 것 같지만 행위자들 간의 갈등이 보내오는 신호가 임계점을 넘지는 않았다. 프레임의 다른 구성요소인 대안과 가치 간의 충돌이 보내오는 신호도 임계점을 넘을 수준은 아니었다. 택시업계와 국토교통부의 프레임을 구성하는 여객자동차법의 규제는 대안으로서의 성격이 뚜렷하다. 법적으로 허용할 것인가 말 것인가를 직접 다루고 있기 때문이다. 그러나 혁신프레임을 지지하는 행위자들은 일관된 대안을 제시하기보다, 실질적으로 개별 TNC 중심의 해법, 즉 여객자동차법의 예외조항을 대안으로 제시하고, 그것이 반대에 부딪히면 또다른 예외조항을 찾는 방식으로 접근했다. 그런데 이러한 예외조항은 기본적으로 여객자동차법이라는 기존의 제도를 수용하는 것을 전제로 하기 때문에 상대방의 주장을 반대하는 대안으로서의 근거가 약하다. 바람직한 것은 TNC 생태계를 보호하는 법과 제도를 중심으로 대안이 형성되고, 이것이 규제프레임 안의 택시면허라는 대안과 서로 맞설 수 있어야 하지만, 그럴 기회를 갖지도 못했다. 결국은 두 프레임 내에 있는 대안들 간의 충돌이 보내오는 신호가 약할 수밖에 없다. 이러한 현상은 가치들간의 충돌에서도 나타난다. 택시업계가 주장하는 생존권 보장이라는 가치에 비해 모빌리티 플랫폼 업체가 주장하는 혁신성장이라는 가치는 지나치게 다의적이고 또 애매하기까지도 하다. 승객의 편의 확대라는 가치는 택시업계가 주장하는 승객안전이라는 가치와 서로 충돌한다기 보다는 보완해야 할 성격을 갖고 있다. 논란의 여지는 있지만, 일자

20) 모빌리티 플랫폼 업계의 경우, 2019년 택시-카풀 사회적 대타협기구에는 카카오모빌리티만 참여하는 등 개별 기업 중심으로 대응이 이루어졌다. 이후 2019년 12월 여객자동차법 개정 후속조치를 논의하기 위해 국토부가 마련한 플랫폼 업계와의 간담회 자리에서도 플랫폼 업계를 대변해서 참석한 코리아스타트업포럼을 제외하면 카카오모빌리티, KST모빌리티, 벅시, 타고솔루션즈, 우버, 파파 등 개별 TNC 중심으로 논의가 진행되었다.

리 창출이라는 가치가 부각되었더라면 오히려 프레임을 지지하는 가치로서의 가시성이 더 높아졌을 것이다.

이처럼 임계점에 도달하지 못한 프레임 충돌이 정책결정자로서 정부에게 어떻게 인식되는가에 대해서는 기존의 규제정치 이론을 통해 설명이 가능하다. 규제와 관련된 행위자들은 인식하는 규제의 비용과 편익이 상대적으로 어떻게 분포하는지에 따라 행위자들의 정치적 행동이 달라진다. 규제정치를 둘러싼 여러 상황 가운데 편익은 소수에게 집중되지만 비용이 다수에게 분산되는 유형은 고객정치 상황에 해당한다(Wilson, 1980). 고객정치 상황에서 수혜집단은 소규모로 동질성이 높고, 조직화가 잘되어 집단행동을 통해 규제정책에 개입하기 쉽다. 이들은 기존에 투자한 비용에 대한 손실에 민감하며, 자신들에게 돌아올 것으로 기대되는 편익이 제도적으로 보장될 수 있도록 정치적 압력을 적극적으로 행사한다. 그러나 대립 관계에 놓이는 상대편은 특정되지 않거나 분산되는 경우가 많아서 세력을 조직화하기 어렵다. 이 경우 규제로 인한 편익을 얻는 소수의 동질적 수혜집단으로서의 피규제산업(regulated industries)은 관료들에게 유일한 '고객'으로 인식되며 규제과정 전반에 영향력을 행사할 수 있다(최병선, 2015). 위 사례에서 정부는 이러한 충돌을 모빌리티 플랫폼 업계 전체가 아닌, 개별 TNC와 '고객'으로 기존 규제체계 내에서 보호받는 택시업계 간의 대립 상황으로 인식했을 것이다. 대립하는 행위자들의 갈등은 존재하였지만, 대안이나 가치 간의 충돌이 가시적이지 않았기 때문에 두 개의 프레임이 충돌하고 있다는 신호가 임계점을 넘을만큼 크지는 않았다. 이처럼 기존의 '고객'에 해당하는 택시업계와 이들이 주장하는 규제프레임이 이와 대립하는 혁신프레임을 압도하는 전형적인 고객정치 상황에서 정부의 대응은 딜레마 상황을 무시한 규제프레임의 선택으로 기울게 되었다.

2. 미흡한 공론화의 과정

프레임간의 충돌이 임계점을 넘지 못한 근본적인 이유는 프레임을 가시화하고 프레임 항목들 간의 충돌을 드러내는 장치가 제대로 작동하지 않았기 때문이다. 국토부는 여러 차례에 걸쳐 이해당사자와 협의를 거쳐 방안을 도출해왔음을 강조했다. 그러나 '택시-카풀 사회적 대타협 기구'의 경우처럼 여기에서 이해당사자와의 협의란 당시 논란이 된 TNC와의 개별적인 합의 시도에 가까웠다. 여러 해에 걸쳐 사안을 논의해 왔지만 사안의 중요성에 비해 정작 실제 이해당사자들 간 논의가 이루어진 것은 몇 차례에 불과했다.[21] 국토부는 대안을 내놓을 때마다 이해관계자 협의를 거쳤다고 하지만

21) 예외적으로 2019년 7월 택시제도 개편안 발표 이후 결성된 실무기구에는 카카오모빌리티,

이후 택시업계와 모빌리티 플랫폼 업계에서는 협의 내용과 다르거나, 현실적으로 어렵다는 이유를 들어 반대를 표명한 경우가 많았다. 공론화의 과정이 실효성 있게 운영된 것은 아니었다.

우버를 비롯한 TNC가 기존 규제체계와의 충돌 같은 이슈에도 불구하고 전 세계적으로 확산된 바탕에는 소비자들의 지지가 있었기 때문이다. 타다의 경우 기존 택시보다 요금이 비쌌음에도 불구하고 더 쾌적한 이용 환경과 서비스 품질을 이유로 선호하는 소비자들도 많았다.[22] 즉, 유상운송서비스에 대한 국민의 수요가 점차 다각화되고 있으며, 기존의 택시가 해소하지 못하는 소비자의 수요가 분명히 존재하고 있다. 모빌리티 플랫폼이 가져온 잠재적 편익과 위험을 포괄적으로 고려하기 위해서는 모든 이해당사자가 공개적으로 참여할 수 있는 토론장치의 마련이 필요하지만, 정작 중요한 이해당사자인 소비자는 공론의 과정에서 배제되어왔다. 이들의 목소리가 공론의 과정에 제대로 올라오지도 않았고, 올라와도 결속력이 약하기 때문에 중요한 행위자로 수용하지는 않았다. 소비자와의 협의를 거쳐 만들어졌다는 여객자동차법 개정안에 한국소비자연맹・한국YWCA연합회・녹색소비자연대 등 11개 단체가 참여하고 있는 한국소비자단체협의회가 "소비자편익과 선택권을 외면한 법"이라고 우려를 표현했지만(뉴시스, 2020.03.06.), 정부와 국회는 그것을 심각하게 받아들이지는 않았다.

공론화의 과정이 미흡할 수밖에 없는 이유는 갈등 상황에 대한 관리가 '국토부'의 관점에서 이루어졌기 때문이다. 혁신과 연관된 정책은 법령과 제도의 주관부처가 없는 경우가 많기 때문에 기존의 틀 안에서 혁신안을 관리하려고 한다. 위 사례에서도 모빌리티 플랫폼 사업을 여객운수 및 교통에 대한 주무부처인 국토부가 담당했다. 그러나 국토부는 기본적으로 갈등을 둘러싼 당사자들을 좁게 해석할 수밖에 없는 부처다. 고

VCNC(타다), KST모빌리티(마카롱), 스타트업 단체 코리아스타트업포럼과 교통분야 전문가, 한국소비자원과 녹색소비자연대 대표 등이 참석하였다. 그러나 1차회의에서 VCNC의 참여를 이유로 개인택시 단체인 전국개인택시운송사업조합연합회를 제외한 법인택시 단체와 노조가 불참하였다. 이후 택시와 모빌리티 플랫폼 업계의 참여를 이끌어내기 위해 개별 협의를 진행하여 2차회의에는 추가로 택시 3단체(전국택시연합회・전국개인택시연합회・전국민주택시노조연맹)가 참여하였지만, 택시업계와 VCNC 간의 의견 차이가 완전히 좁혀진 상황에서 이루어진 회의는 아니었다.

22) 실제로 여론조사 결과 타다서비스는 '공유경제 개념에 기반한 혁신적인 신사업으로 육성할 가치가 있는 서비스'라는 응답이 절반에 가까웠다(서울경제, 2019.11.04.). 개정안이 국회 상임위를 통과한 이후 수행된 여론조사에서는 전체 응답자 가운데 과반에 가까운 48.4%가 타다 규제에 반대하는 입장을 보였고, 옳은 방향이라는 응답은 23.8%에 불과하였다(서울신문, 2020.01.01.). 길거리에서 택시를 잡기 위해 배회하지 않아도 되고 목적지에 따라서 승차를 거부당하는 경우도 없는 등 TNC 서비스의 장점은 소비자들에게 큰 호응을 얻었다(윤승영, 2019:241).

객정치 상황의 규제영역이기 때문에 택시업계 종사자들을 가장 중요한 고객으로 생각한다. 적어도 모빌리티 플랫폼과 관련된 정책을 결정할 때 국토부와 다른 부처를 포함할 수 있는 상급기관의 관점에서 상황을 바라볼 필요가 있다. 그랬다면 공론의 과정이 활발해지면서 현재의 상황이 딜레마라는 신호를 보내왔을 것이다.

V. 마무리 논의

정부가 상황을 딜레마로 보는가 그렇지 않는가에 따라 정책의 선택과 설계 방향이 달라진다. 이 논문은 딜레마로 봐야 할 상황을 무시하는 현상이 왜 발생하는지를 딜레마 모형의 조건들을 사례에 적용하면서 탐구한 논문이다. 우리는 이미 여러 차례 신산업의 시장 진입을 기존 규제체계 속에서 '고객'으로 보호받던 기존산업 종사자들이 반대하고, 소관 부처가 이러지도 저러지도 못하는 사이에 사회적 갈등이 증폭되면서 정치권이 합류하지만 끝내 찬반으로 갈라진 여론을 봉합하지 못하고 신산업 혁신이 무산되는 현상을 겪어 왔다(한국경제, 2020.06.09.).[23]

이 연구는 새로운 혁신이 나타났을 때 그것이 기존의 프레임과 충돌한다는 것을 말하기 위한 것이 아니다. 논의를 확대하여 그 혁신을 기존의 틀 속에서 수용할 것인가 아니면 새로운 해석의 틀로 설정하여 수용할 것인가라는 관점을 강조했다. 만약 전자의 입장이었다면 과거의 딜레마 이론이나 갈등이론만으로도 설명이 가능했을 것이다. 그러나 기존의 딜레마 모형은 프레임과 새로운 프레임 간의 충돌 상황을 충분히 설명하지는 않았다. 모빌리티 플랫폼 서비스는 여객운송서비스라는 프레임 안에서도 존재하지만, 정보사회서비스라는 새로운 프레임 안에서도 존재한다. 이것은 외관상 대안의 충돌인 것 같지만 사실은 프레임 간의 충돌인 것이다. 그러한 관점을 이론화하기 위해 이 논문은 프레임 결합과 프레임 충돌이라는 개념적 장치를 만들었다. 무시된 딜레마는 '프레임 결합이 제대로 이루어지지 않고 프레임 충돌이 임계점을 넘지 않아서 딜레마에 대한 신호가 제대로 감지되지 않는 상황'이다.

딜레마가 보내오는 신호를 무시하면 정부는 정책실패의 악순환에 빠지기 쉽다. 예컨대 우리나라도 우버, 타다, 카카오 등이 등장할 때마다 매번 갈등이 되풀이되고 심지어는 커지기까지 했다. 상황이 딜레마 구조를 띠고 있으면 어느 한쪽이 패배하고 다른

23) 공유차량 서비스 '타다'를 비롯하여 기술 혁신을 통해 새로운 사업모델을 제시하고자 하였던 기업들의 상당수가 이러한 전철을 밟았으며, '농촌 빈집 숙박' 활용을 내세운 공유경제 분야 스타트업 '다자요'와 하동군의 '지리산 산악열차'사업 또한 이러한 우려를 받고 있다.

쪽이 승리하는 방식으로 문제가 해결되지 않는다. 딜레마 구조에서 무시되었던 프레임이 어느 한순간 과거의 정책 결정을 뒤집기도 한다. 이러한 상황에서 벗어나기 위해서는 프레임에 대한 관심과 토론의 기회가 주어져야 한다. 해당 정책에 대한 결정을 내릴 때 고려하는 정책의 '고객' 역시 더 이상 직접적인 피규제대상으로 국한되는 것이 아니라 보다 넓은 범위에서 고려될 수 있다. 즉, 상황이 딜레마라는 것에 대한 신호가 충분히 전달되면 정책결정의 질은 높아질 것이다. 정부 내에서 부처의 입장을 벗어나 다른 부처의 입장까지 균형 있게 고려할 수 있는 토론장치를 어떻게 설계하고 어떻게 운영할 것인가의 질문은 다음번 연구과제로 남겨둔다.

▣ 참고문헌

김병오. 2018. “우버택시와 면허제도에 대한 연구.” ≪기업법연구≫, 32(1): 309-334.

김태은. 2013. “무시된 딜레마의 사회적 비용 발생원인 연구.” ≪한국정책학회보≫, 22(3): 103-135.

소영진. 1994. “딜레마와 패러독스.” 이종범 외. ≪딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해≫, 45-75, 서울: 나남.

_____. 2015. “딜레마 이론, 그 의미와 과제-이론적 정합성을 위한 시론.” ≪한국행정논집≫, 27(1): 23-45.

소영진・안성민. 2011. “형식주의의 재해석: 딜레마 측면에서.” ≪한국행정학보≫, 45(3): 73-96.

신정은. 2020. “온라인 플랫폼의 오프라인 서비스에 대한 통제 수준에 관한 연구 – EU 우버와 에어비앤비 판결이 타다 판결에 주는 시사점.” ≪법과기업연구≫, 10(2): 167-203.

윤견수. 2006. “정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구.” ≪한국행정연구≫, 15(1): 71-100.

윤견수・소영진・김동환・이종범 외. 2000. ≪딜레마와 행정≫. 서울: 나남.

윤승영. 2019. “여객 운송중개 플랫폼 규제의 비교법적 고찰: 소비자보호의 관점에서.” ≪상사법연구≫, 37(4): 239-277.

이종범・안문석・이정준・윤견수. 1992. "정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성." ≪한국행정학보≫, 25(4): 3-22.

이종범・안문석・이정준・윤견수. 1994. “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성.” 이종범 외. ≪딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해≫, 21-44. 서울: 나남.

최병선. 2015. ≪정부규제론≫. 파주: 법문사.

황혜림. 2019. “정책교란으로서 비즈니스 혁신규제: 우버에서 에어비앤비까지.” ≪LAW & TECHNOLOGY≫, 15(6): 51-70.

Chen, Anita, Chien-Wen Yuan, Ning F. Ma, Chi-Yang Hsu, & Benjamin V. Hanrahan. 2019. “Navigating Ride-Sharing Regulations : How Regulations Changed the “Gig” of Ride-Sharing for Drivers in Taiwan.” *Human Factors in Computing Systems*, 1-12.

Kassan, Jenny, & Janelle Orsi. 2012. “The Legal Landscape of the Sharing Economy.” *Journal of Environmental Law and Litigation*, 27(1): 1-20.

Rassman, Catherine Lee. 2014. “Regulating rideshare without stifling

innovation: Examining the drivers, the insurance gap, and why Pennsylvania should get on board." *Pittsburgh Journal of Technology Law and Policy*, 15(1):81-i.

Snow, David A., E. Burke Rochford, Jr, Steven K. Worden, & Robert D. Benford. 1986. "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation." *American Sociological Review*, 51(4): 464-481

Wilson, James Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, Inc.

≪국민일보≫. 2019. "[단독] '택시 향한 부정적 여론 활용' 국토부 내부 문건 논란." 1월 13일.

≪뉴시스≫. 2020. "소비자단체들 '타다금지법, 소비자목소리 외면…방향전환 필요'." 3월 6일.

≪중앙일보≫. 2018. "카풀 허용 가닥 … 하루 2회 제한, 다른 직업 있어야 기사 가능." 10월 18일.

≪중앙일보≫. 2019. "[사설] 국민 3분의 2가 원하는 서비스를 국회가 막았다." 12월 9일.

≪매일경제≫. 2018. "규제 막힌 승차공유 新사업서 활로 찾는다." 10월 9일.

≪머니투데이≫. 2019. "플랫폼 운송사업 제약…모빌리티 혁신 고사될 것." 7월 17일.

≪문화일보≫. 2019. "책임 떠넘기기・업계 눈치보기… 풀릴 기미 안보이는 '공유車 갈등'." 5월 29일.

≪서울경제≫. 2019. "2명 중 1명 "'타다'는 혁신 신사업"...불법 서비스 25.7%." 11월 4일.

≪아시아경제≫. 2019. "홍남기 '타다 기소…신산업 창출 불씨 줄어들까 우려'." 10월 31일.

≪연합뉴스≫. 2014. "국토부, 서울시에 우버엑스 단속 지시(종합)." 8월 29일.

≪조선일보≫. 2019. "정부 고위 관료 '타다 기소' 비판 쏟아내자...검"사전에 알렸다 "반박." 11월 1일.

≪한국경제≫. 2020. "[취재수첩]'타다 실패' 반복하지 않으려면." 6월 9일.

≪한국경제≫. 2018. "기재부, 혁신성장본부장에 이재웅 쏘카 대표 선임." 7월 30일.

≪CBS노컷뉴스≫. 2019. "'뇌관이 터졌다' 흔들리는 '카풀' 사회적 대타협." 3월 16일.

≪KBS≫. 2019. "[취재K] 정부・검찰・국회・택시 모두 '타다' 겨냥…서비스 중단 위기." 10월 29일.

〈부록 1〉 모빌리티 플랫폼 산업 관련 사례 정리

시기	내용
2013.08	우버 한국진출
2014.10	일반인 참여 승차공유 서비스 '우버 X' 서비스 시작
2014.12	서울시 우버 서비스에 대한 신고 포상금 조례 제정 및 우버 단속과 여객자동차법 위반으로 우버 기소
2015.03	'우버 X' 서비스 종료
2015.04	카카오모빌리티'카카오택시' 출시
2016.05	풀러스, 카풀시범서비스 실시
2017.04	서울 중앙지법우버택시한국법인 우버코리아테크놀로지에 벌금 선고
2017.11	풀러스, 카풀출퇴근 시간 선택제시범서비스 시작, 정부 4차산업혁명위원회, '카풀' 문제 공론화
2018.03	카카오T 기자간담회에서 카풀서비스 가능성 시사
2018.06	기획재정부 혁신성장본부 출범 & 이재웅 쏘카대표를 혁신성장본부 민간 공동본부장으로 위촉
2018.07	택시업계 카풀반대성명서 발표
2018.08	4개 택시단체, 카풀비상대책위원회 구성
2018.10	쏘카산하 VCNC, 렌터카 기반 승합차호출 서비스 '타다 출시
2018.11	더불어민주당 정책위 '택시-카풀TF' 구성
2018.12	카카오카풀시범서비스 개시
	택시업계 반발 및 분신 자살
2019.01	카카오, 카풀서비스 잠정 중단 발표
	택시와 플랫폼의 상생발전을 위한 사회적 대타협기구출범
2019.02	서울개인택시조합,쏘카와VCNC 대표 서울 중앙지검에 고발
2019.03	사회적 대타협기구, '출퇴근 시간 카풀허용' 등 합의안 발표
2019.06	상생방안 모색을 위한 국토부-모빌리티플랫폼 업계 간담회
2019.07	국토교통부 '혁신성장과 상생발전을 위한 택시 제도 개편 방안' 발표
2019.08	정부, 택시, 모빌리티업계가 참여하는 택시제도 개편방안 실무논의기구 출범
2019.10	타다의서비스 확장 발표와 이에 대한 국토교통부 및 택시업계의 반발
	박홍근 더불어민주당 의원, 여객자동차운수사업법 개정안 발의
	검찰, 여객법위반 혐의로 쏘카대표 불구속 기소
2019.12	여객자동차법 개정안 국회 국토교통위원회 통과
	국토부와 플랫폼 업계의 간담회
2020.02	서울 중앙지법, 타다 1심 무죄 선고
2020.03	여객자동차법 개정안 국회 본회의 통과 (재석185, 찬성168, 반대8, 기권6)
2020.04	타다 베이직 서비스 중단
2020.05	타다, 타다금지법헌법소원 제기

Betwixt Regulation and Innovation: The Policy Dilemma of Mobility Platform Services in Korea

DaEun Kim & Gyun Soo Yoon

Since Uber's first entry into the market, the Korean government has faced difficulties on whether to incorporate transportation networks (TNCs) policy into the existing taxi regulation system, or within the ICT industry policy. Almost all taxi drivers insisted on the former, whereas IT businesses and customers insisted on the latter. Taxi drivers advocated for valuing the right to survive, whereas the IT forerunners advocated for valuing the future new growth engine. This study focuses on this policy dilemma of emerging new industry in conflict with existing industry-oriented regulatory regimes, and the government's response to the dilemma. For the analysis, we reconstruct existing dilemma model based on the frame concept by adding frame combinations and frame conflicts as conceptual devices. In the case of mobility platform policy, the Korean government ignored the dilemma because the signal was too weak to be detected properly. This resulted from the loose frame coupling and the weak collision between the two frames. If a policy dilemma continues to be ignored, there will be a vicious cycle of continuous policy failures. To prevent a neglected dilemma from occurring again, public discussion will help ensure sufficient attention and discussion opportunities for each frame.

※ Keywords: Dilemma Theory, Neglected Dilemma, Regulation, Innovation