

우버 허용법

윤주진 자유기업원 정책전문위원

주소: 서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 산림비전센터 7층

TEL : 02-3774-5000 / fax : 0502-797-5058 / E-mail : cfemaster@cfe.org

기사 감소·택시 대란, 우버 허용으로 탄력적 공급 대책 마련해야

- 여객자동차법 ‘유상운송’ 금지에 막혀 좌초한 한국형 우버…시간 지날수록 필요성 고개
- 운송플랫폼 도입했지만 정치적 부담, 불확실한 심의로 예측가능성 낮고 사업성 악화
- 70여개 국가에서 보편화된 우버, 22대 국회 본격적으로 점진적 우버 도입 방안 논의 필요

❖ 자유기업원은 2024년 총선을 앞두고, 경제·기업 분야를 비롯해 정치·사회·교육·문화·외교안보에 이르는 다양한 분야에 걸쳐, 22대 국회가 자유주의 가치에 입각하여 추진해야 할 22대 입법 과제를 선정해 제안합니다.

들어가며

우버는 세계 70개 국가, 약 10,500개 도시에서 현재 합법적으로 운영 중이다. 2022년 말 기준으로 월 1억 2,000명의 승객이 사용하는 우버는, 국내 해외여행 경험자 사이에서도 꽤 친숙하다. 동남아시아권 국가에서는 그랩이 더 보편적이다. 의사소통 불편에 따른 이른바 ‘바가지 요금’ 걱정이 그랩을 통해 한층 줄었다는 이야기가 있다. 그랩의 월 평균 승객 숫자는 3,500만 명에 달한다.

우버와 그랩은 모두 ‘승차공유’ 산업의 대표 기업이다. 기존 택시 산업을 대체하는 수준을 넘어 음식 배달, 화물 운송 부문까지 무섭게 파고들고 있다. 우버는 온라인 플랫폼을 이용하여 중개인 없이 수요에 따라 공급자가 직접 유희 재화 또는 서비스를 제공할 수 있도록 연결해주는 사업을 통칭하는 우버화(Uberization)의 어원으로 까지 활용되고 있다. 그만큼 우버는 글로벌 스탠다드로 자리잡았다.

한국 실정은 정반대다. 우버는 애당초 규제로 막혀있고 타다금지법이 살아 작동하고 있다. 우버가 국내 기업과 협력해 설립한 회사에서 새롭게 선보인 프리미엄 공유택시 서비스도 2024년 1월 30일 서비스 중단을 발표했다. 택시업계의 거센 반발, 선거를 앞두고 눈치를 보는 정부 당국과 국회의 방어적 태도 등이 맞물려 제2의, 제3의 타다 사태가 반복되고 있다. 이 보고서는 한국형 우버 도입을 가로막는 근본적 원인을 살펴보고, 22대 국회에게 주어진 우버 허용 과제에 대해서 살펴보고자 한다.

주요 현황과 현행 제도의 문제점

우버 서비스는 정확히 ‘라이드 헤일링(Ride Hailing)’ 서비스에 속한다. 관련하여 단순히 차량을 빌려주는 개념의 ‘카 셰어링(Car Sharing)’이 있는가 하면, 우리가 흔히 ‘합승’으로 이해하는 ‘라이드 셰어링(Ride Sharing)’이 있다. 택시 등을 ‘부르다’라는 의미의 헤일링이 붙은 라이드 헤일링은 운전자 및 소유 차량과 이동을 목적으로 하는 승객을 연결해주고, 자가용 소유자가 직접 운전을 하여 운송 서비스를 제공하고 금전적 대가를 받는 업태를 일컫는다. 우버나 리프트 등은 연결 수수료를 받는다.

우버는 2014년 8월 ‘우버엑스’라는 서비스 모델을 출시하며 한국 시장에 진출했다. 우리가 흔히 알고 있는 우버의 사업 모델이다. 서울시는 즉각 우버엑스를 불법으로 규정했고 ‘우버 파파라치’, 즉 우버 영업을 발견하여 제보하면 포상을 하는 제도까지 운영하기에 이른다. 그러나 결국 우버는 백기투항을 선언하고 우버엑스 서비스를 종료했다. 그렇다면 왜 우버엑스는 한국에서 불법 서비스라는 꼬리표를 결국 극복하지 못했을까? 관련 법인 「여객자동차운수사업법」(여객자동차법)을 살펴보면 다음과 같다.

「여객자동차운수사업법」

제4조(면허 등) ① **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 시·도지사의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다.

제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 **자동차(이하 “자가용자동차”라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며,** 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 유상으로 운송용으로 제공 또는 임대하거나 이를 알선할 수 있다.

1. 출·퇴근시간대(오전 7시부터 오전 9시까지 및 오후 6시부터 오후 8시까지를 말하며, 토요일, 일요일 및 공휴일인 경우는 제외한다) 승용자동차를 함께 타는 경우
2. 천재지변, 긴급 수송, 교육 목적을 위한 운행, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사유에 해당되는 경우로서 시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우

먼저 여객자동차법에서 의미하는 여객자동차운송사업이란 “다른 사람의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상으로 여객을 운송하는 사업”을 의미한다. 우버 기사가 승객으로부터 운임료를 받는다면, 우버 기사는 사전에 국토교통부 장관으로부터 여객자동차운송사업 면허를 받아야 한다. 무면허 운송이라는 점에서 일단 불법이다.

더 명백하게 법과 충돌하는 부분은 81조 내용에 있다. 우버와 그 유사 서비스의 고유 특징은, 기사가 본인이 소유한 자가용을 직접 이용해 운송 서비스를 제공한다는 점이다. 여객자동차법 81조는 바로 이러한 경우에 대해서 유상 운송을 금지하고 있다. 다만 ‘러시아워’ 시간대 카풀이나 천재지변 등 예외적 사유에 한하여만 유상 운송을 허용하고 있다.

그렇다면 일상적으로 흔히 있을 법한 사례를 이 법에 대입해 살펴볼 수 있다. 부산에 소재한 두 직장인이 마침 각기 다른 이유로 인해 서울에 갈 일이 생겼다. 그 중 한 명이 자가용으로 서울까지 다른 동료를 데려다주기로 한 대가로 5만원의 수고비를 받았다고 가정해보자. 이 경우 법을 위반한 것일까? 답은 ‘그렇다’이다. 실제 판례를 살펴보면, 지극히 이상적으로 일어날 법한 자연스러운 일이 불법 판시를 받은 경우가 있다. 대전에서 21인승 자가용 승합차의 소유자가 고등학생 18명을 고등학교까지 운송해주는 대가로 매월 45만원씩 받은 사례에 대해 대전지방법원은 벌금 50만 원형을 선고한 바 있다. 아마도 통학에 불편을 겪는 학생 학부모가 사적으로 전용 차량을 섭외한 것으로 추정된다. 하지만 엄연히 여객자동차법상으로는 법 위반이다. 현실과의 괴리가 선명하다.

기존 입법 논의 및 대안

개인이 자가용을 이용해 택시 서비스를 제공하는 우버엑스와 달리, 기업이 직접 운송플랫폼과 보유 또는 임차한 차량으로 유상 운송을 제공하는 서비스는 현재 합법적으로 운용 중이다. 국회는 ‘타다금지법’으로 불리는 여객자동차법 일부개정안을 통과시키면서 ‘여객자동차운송플랫폼사업’을 도입한다. 모빌리티 신산업에 대한 소비자 수요를 일방적으로 외면할 수만은 없었던 국회는 여객자동차법에 제49조의2를 신설하여 총 세 가지 운송플랫폼 사업을 신설한다.

운송플랫폼 사업 유형	특징 및 대표 서비스
플랫폼 운송사업 (타입1)	플랫폼 사업자가 직접 차량을 확보하여 유상운송 (파파모빌리티, 레인4, 고요한M)
플랫폼 가맹사업 (타입2)	플랫폼 사업자가 택시를 가맹점으로 확보하여 유상운송 (카카오T 블루, 마카롱)
플랫폼 중개사업 (타입3)	중개플랫폼(앱 등 응용프로그램)을 통해 운송 중개 서비스제공 (카카오T)

우버엑스와 같은 개인의 자가용을 통한 유상운송 서비스는 아니지만, 기존에 타다와 같은 유형의 사업을 제한적 범위 내에서 허용하고 대신 플랫폼 기업은 ‘여객자동차운송시장 안정 기여금’을 납부하도록 하는 등 일정 수준의 사회적 합의를 도모하고자 마련한 법 개정안이라고 볼 수 있다.

문제는 이 운송플랫폼 사업을 영위하기 위해서 국토부 장관의 허가를 얻어야 하며, 국토부 장관 소속 <플랫폼운송사업임의위원회>가 허가 여부를 심의하도록 하고 있다는 점이다. 승차 공유 모빌리티 업계에서는 심의 결과에 대한 예측 가능성이 현저히 떨어지고 심의 기간도 지나치게 길어 사업 확장에 어려움을 겪고 있는 상황이다. 2023년 타입2에 해당하는 <마카롱 택시>는 파산해버렸고, 타입1 사업자인 <파파모빌리티>는 2023년 초 국토부에 280대 차량 증차를 요구했으나 이 중 100대 증차에 대해서만 허가를 받아 사업 계획에 일부 차질이 빚어졌다.

윤석열 대통령 취임 직후 원희룡 국토부 장관은 타다·우버의 부활 가능성을 언급했다. 과거 타다금지법이 시행됐던 시점과 상황이 다르다며 우버, 타다 합법화 의지를 내비쳤다. 하지만 현실에서는 여전히 택시업계 압박으로 인해 국토부는 소극적이다. 타입1 스타트업 <코엑터스>가 <카카오모빌리티>와의 협업을 추진하자 당초 긍정적인 입장을 보이던 국토부가 돌연 심의위원회 허가가 필요하다며 사실상 반대 입장으로 돌아섰다. 앞서 우버와 국내 모빌리티 기업의 합작사 <우티>와 타입1 기업 <레인포컴퍼니> 간 플랫폼 공유도 국토부의 태도 변화로 인해 중단되는 결과로 이어졌다. 전국택시노동조합연맹, 전국개인택시운송사업조합연합회 등이 조를 편성해 국토부에 하루 수백통 민원을 제기하는 등 조직적 압박에 나선 결과다.

국회에서는 더더욱 승차 공유 모빌리티 산업 등장에 방어적인 움직임이 두드러졌다. 관련하여 입법 개정 사례를 일부 살펴보면 다음과 같다.

임기	대표발의 의원	내용
19대 국회	이노근 의원	우버 앱을 통한 알선이나 조장 행위 처벌, 불법택시영업행위에 대한 신고자에게 포상금을 지급하도록 하는 신고포상금제 도입
20대 국회	이찬열 의원	81조 유상운송이 가능한 출퇴근 시간대를 제한

22대 국회를 향한 제안

기존 택시업계가 우버와 같은 승차 공유 서비스 등장에 반발하는 것은 자연스러운 현상이다. 단순히 이용객을 우버 기사에게 빼앗겨 수익이 감소하는 측면도 있지만, 그보다는 택시 면허가 가진 자산 가치의 하락에 대한 우려가 더 근본적이다. 서울의 이른바 ‘택시 변호판’ 시세는 2023년 11월 기준 1억 원에 육박했다. 코로나19로 잠시 택시면허 수요가 주춤하다 다시 회복세로 접어든 것이다.

하지만 전체적으로 택시 기사의 숫자는 지속적인 감소세를 보이고 있다. 2018년 27만에 달하던 전국 택시기사 숫자는 2022년 5월 기준 23만 9,000명으로 떨어졌고, 특히 법인택시 기사의 숫자 3만 명 감소의 비중이 컸다. 절대 기사 숫자 감소 외에도 주목할 점이 있다. 기사 고령화다. 신규 기사의 유입이 적어 향후 택시 기사 감소세는 더 가파를 것으로 예상되며, 고령 기사가 야간 주행을 기피하다보니 주야간 택시 서비스 공급의 격차가 더욱 악화되고 있다. 대중교통 사용이 제한적인 심야 시간대 ‘택시 대란’이 점점 심각해지는 이유가 바로 여기에 있는 셈이다. 정부는 택시요금 인상이라는 해법을 내놨지만 2023년 법인택시 기사는 7만 126명으로 요금 인상 후 6개월 간 오히려 2,700여 명이 줄었다.

이런 이유로 다시 우버와 같은 라이드헤일링 서비스의 확대 도입이 필요하다는 목소리가 나오고 있다. 현행 개인택시-법인택시만으로는 택시 서비스 수요에 탄력적인 서비스 공급이 어렵기 때문이다. 택시를 잡기 어려운 시간대, 기존 택시 기사가 운행을 기피한다면 얼마든지 개인 자가용 소유자가 유상 운송을 제공할 수 있도록 해서 서비스 공백을 메울 필요성이 대두되고 있다. 우리와 법 체계 사정이 유사한 일본에서도 최근 승차 공유 합법화 논의가 불거지고 있다. 기사다 후미오 총리가 본격적인 승차 공유 도입에 긍정적인 입장을 밝히기도 했다.

시간 문제일 뿐, 우버 도입은 결국 거부할 수 없는 흐름으로 보인다. 이미 해외 주요국에서 우버 사용이 보편화된 상황에서 우리만 우버를 금지시키는 것은 혁신에 반한다. 소프트웨어 기술 발전에 힘입어 기존 택시업계의 수익에 미칠 부정적 영향을 최소화하면서 서비스 공백 시간대와 지역을 중심으로 과거 우버 엑스와 같은 승차 공유 산업이 진출할 수 있는 제도적 보완이 가능할 것이다. 빅데이터 기술을 통해 언제, 어느 지역에서 택시 수요-공급에 심각한 괴리가 발생하는지 예측하는 것은 결코 어려운 일이 아니다. 택시 업자가 가격이나 운행 횟수, 운송 유형(장거리 독점)을 통해 경쟁 우위를 점할 수 있도록 제도화하는 등 점진적 도입 방안도 논의할 수 있을 것이다. 택시 기사들의 은퇴 출구전략도 함께 제시해야 한다.

택시업계 반발에 못이겨 우버 도입 방안에 대해 완전히 침묵하는 것은, 다가오는 미래를 준비하지 않는 무책임한 태도다. 22대 국회는 승차공유 모빌리티 산업의 연착륙을 위해 현실적 방안을 내놔야 한다. 저개발 국가에서조차 보편화된 승차공유 서비스가 한국에만 오면 불법이 되는 갈라파고스 규제의 역설을 22대 국회는 풀어야 할 것이다.