

정책연구 19-11

모빌리티 분야 공유서비스의 소비자문제에 관한 연구

이금노



한국소비자원
Korea Consumer Agency

머 리 말

새로운 이동 서비스에 대한 소비자들의 수요와 플랫폼 서비스를 고도화하는 기술이 결합되면서 최근 모빌리티 공유서비스 시장이 크게 성장하고 있습니다. 실시간 위치정보가 제공되는 스마트폰 앱에서 소비자가 전동킥보드와 같은 마이크로 모빌리티나 승용차 등의 이동서비스를 구매하고 오프라인에서 이를 이용하는 방식입니다. 이를 통해 소비자는 차량을 소유하지 않고도 편리하게 차별화된 이동서비스를 경험할 수 있습니다.

그러나 모빌리티 공유서비스가 스마트폰을 통해 제공되고, 유형에 따라서는 비대면 또는 무인의 방법으로 운영되기에 기존 서비스와는 다른 소비자문제가 발생하고 있습니다. 또한 시장이 빠르게 성장하면서 기존의 규율 체계로는 관련 소비자문제의 대응이 어려운 측면도 있습니다.

이에 본 연구보고서는 모빌리티 공유서비스를 개관하고, 사업자의 약관과 소비자상담 및 언론 등의 사례를 통해 거래와 안전, 개인정보 측면의 소비자문제를 유형화하고 분석하였습니다. 그리고 관련된 국내외 정책동향을 살펴보고 시사점과 정책 개선안을 제안했습니다.

연구결과에 의하면, 서비스 요금이나 자동결제, 취소위약금 문제로부터 비대면·무인 거래에서 발생하는 위험부담에 이르기까지 다양한 소비자문제가 발생하고 있습니다. 정보제공이나 교육 방법이 제한되는 거래 환경은 소비자안전 확보도 어렵게 합니다. 여기

에 제도적 미비와 소비자의 이용 행태적 특성까지 더해져서 일부 서비스는 안전 문제가 큰 이슈로 부각되고 있습니다.

서비스 전반의 소비자권익 확보를 위해서는 소비자의 실제 이용 환경을 고려하여 사업자 책임을 규정하는 제도개선이 필요합니다. 무엇보다도 소비자안전 확보를 최우선의 정책과제로 설정하여 안전 문제가 다발하는 서비스에 대해서는 규율의 적정성을 검토하고 이를 시급히 보완해야 합니다.

모빌리티 공유서비스는 상대적으로 최근에 등장하여 매우 빠르게 확산되는 시장이기에 이를 분석하여 정책 시사점을 제시하는 것은 내용으로나 방법론적으로 쉽지 않은 과정입니다. 본 연구보고서가 우리나라의 모빌리티 공유서비스가 소비자권익 증진에 기초하여 성장해 나가는데 기여할 수 있기를 기대합니다.

마지막으로 모빌리티 공유서비스라는 새로운 시장영역에 대한 정책 연구의 특성으로 선행 연구가 많지 않은 가운데서도 현상을 분석하고 정책과제를 도출한 연구자 및 관계자의 노고를 격려합니다.

2019. 12.

한국소비자원

원장 이 희 숙

국문요약

본 연구는 최근 관련 기술의 발전과 함께 서비스화가 빠르게 진행되고 있는 모빌리티 공유서비스 분야를 소비자권익의 관점에서 탐색했다.

모빌리티 공유서비스는 승용물의 영구적 소유가 아닌 일시적인 소유, 곧 공유의 형식으로 소비자의 이동성을 제공하는 서비스이다. 모빌리티 시장은 초연결과 자율주행, 친환경을 지향하고 있으며, 특히 공유서비스로 상품화되면서 획기적인 성장을 하고 있다. 이는 차별화·세분화된 소비경험 욕구, 1인가구의 증가 및 고령화, 기존 서비스에 대한 불만족 등의 수요적 요소와 서비스를 고도화하는 기술 발전이 다양한 이해관계자의 투자와 결합된 결과이다.

승용차 카셰어링, 라이드 셰어링, 카헤일링, 차량구독, 마이크로 모빌리티인 (전기)자전거와 전동킥보드 등이 공유서비스로 제공되고 있다. 본 연구는 카셰어링, 카헤일링, 전동킥보드 서비스 중심으로 살펴보았다.

모빌리티 공유서비스의 소비자문제를 사업자약관과 소비자상담 사례, 언론사례 등을 통해 거래와 소비자안전, 개인정보 분야 소비자문제를 중심으로 분석했다.

거래상 소비자문제로, 요금 측면에서는 요금의 수준이나 자동결제 적용, 소비자가 정확히 그 내용을 인지하기 어려운 탄력요금제 상품에 대한 우려가 있다. 계약취소 위약금이나 패널티 등의 적정성, 모바일 앱 적용의 오류나 위치정보 등의 정보 정확성, 무인 또

는 비대면 서비스 시 차량의 인수 및 반납, 차량 상태 관리 등에서 위험 책임 부담 등에 대한 분쟁도 있다. 모바일 환경에 취약한 소비자의 서비스 접근성, 계약 또는 서비스 이용의 중요 내용에 대한 정보제공과 교육의 한계 등도 지적된다. 전반적으로 모빌리티 공유서비스에 특화 및 강화되어 나타나는 문제는 서비스가 모바일 앱을 기반으로 운영되고 유형에 따라서는 비대면·무인의 방법으로 서비스가 제공되는 특성에 기인한다.

소비자안전 측면에서, 앱기반의 대여 및 무인 공유서비스는 이용자의 안전확보나 승용물 안전관리 측면에서 상대적으로 취약하다. 실례로, 카셰어링 서비스는 자차 및 렌터카에 비해 훨씬 높은 사고율을 보였다. 안전정보 제공과 교육이 쉽지 않고, 무인이나 대여의 특성상 차량 관리가 어려운 특성과 20대 이용자들의 운전 미숙 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 최근 전동킥보드 서비스 이용 중 잇따른 사고 경험으로 여러 나라에서 강력하게 안전 관리 필요성이 제기되고 있다. 킥보드 자체가 다른 이동수단에 비해 안전성이 낮고 폭발적인 서비스화의 과정에서 안전 확보를 위한 제도적인 준비가 미흡하며, 소비자의 안전 인식이나 행태도 부족하기 때문이다. 주행 구역·속도·시간이나 헬멧 착용 등의 이용 환경 측면과 킥보드 기기의 안전관리나 이용자 안전교육 등의 소비자문제 이슈가 있다.

디지털 플랫폼 경제에서 발생하는 기본적인 개인정보 소비자문제가 역시 모빌리티 공유서비스에서도 발생한다. 또한 모빌리티가 서비스로 제공되면서 수집정보의 양적 증가와 정보의 가치 증대로 인해 이를 공유하고 활용하는 사업자가 많아진다. 또한 IoT 기기와 같은 새로운 정보 수집원이 사용되고 정보비대칭이 큰 알고리

증 분석에 기반한 탄력요금제 등이 적용된다. 이러한 개인정보 환경은 전반적인 개인정보 소비자권리 침해 위험을 증가시킨다.

우리나라는 택시면허 제도를 근간으로 모빌리티 공유서비스를 도입하는 것을 기본 정책방향으로 추진하고 있다. 승용차 유상 카풀 가능 시간의 한정적 법제화 및 자가용 유상 운상이나 렌터카 기사알선 서비스의 원칙적 제한정책이 시행되고 있다.

해외는 우버와 같은 사업자의 서비스 허용 여부에 대한 논란이 있어 왔다. 유럽연합 사법재판소의 우버에 대한 정보서비스가 아닌 운송서비스로의 판단, 미국 캘리포니아주의 플랫폼 경제 종사자 권리보호 법안 통과 등 모빌리티 공유서비스 사업자의 책임을 강화하는 추세이다. 이와 함께 서비스에 대한 소비자 수요와 종사자 규모를 고려한 절충점이 모색되고 있다. 전동킥보드 서비스 관련 사고가 증가하면서 2019년에 북미나 유럽은 서비스 규제의 근거를 만들거나, 주행가능 장소 및 허용속도, 총량 제한 등의 규제를 속속 도입했다. 특히 도시에 적합한 규제 모델의 설계를 위 시범사업 진행이 활발하다. 근본적으로는 국가나 도시 차원의 모빌리티 서비스 산업이나 시장 전반의 발전 전략을 구상하는 움직임들이 있고, 이때 중요한 고려 요소가 소비자의 수요와 이들의 권익보호이다.

향후 국가나 도시 차원의 모빌리티 공유서비스 비전·전략 수립, 소비자권익 중심의 모빌리티 공유서비스 정책 추진, 소비자 이용 환경을 고려한 서비스 사업자의 책임 설정 등의 정책 추진이 요구된다. 특히 사고 증가가 우려되는 전동킥보드 서비스를 규제 체계 내로 편입하여 사업자에 대한 관리 근거를 마련하고, 카셰어링 서비스 관련 분쟁해결을 위해 소비자분쟁해결기준에 반영하는 것을 추진할 필요가 있다.

차 례

머 리 말	i
국문요약	iii
제1장 연구 개요	7
제1절 연구 배경 및 목적	9
제2절 연구 범위 및 방법	13
제2장 모빌리티 공유서비스 개관 및 소비자 수요 ..15	
제1절 모빌리티 공유서비스 유형 및 현황	17
1. 공유경제와 공유서비스	17
2. 모빌리티 공유서비스 정의 및 유형	19
3. 모빌리티 공유서비스 현황	24
제2절 모빌리티 공유서비스의 미래와 발전 동인 ..36	
1. 모빌리티 공유서비스의 미래	36
2. 모빌리티 공유서비스의 발전 동인	37
제3장 모빌리티 공유서비스에서의 소비자문제45	
제1절 소비자불만접수 현황	47
1. 카셰어링 서비스	47
2. 전동킥보드 서비스	49

3. 기타서비스	51
제2절 거래상 소비자문제	52
1. 개요	52
2. 주요 거래상 소비자문제	53
제3절 안전상 소비자문제	81
1. 개요	81
2. 주요 소비자안전 문제	82
제4절 개인정보 소비자문제	99
1. 개요	99
2. 주요 개인정보 문제	100
제5절 소결	105
 제4장 국내외 법제 이슈 및 동향	 109
제1절 국내 동향	111
1. 개인 자가용 라이드셰어링 서비스	111
2. 기사알선 렌터카 서비스	111
3. 전세버스 공유서비스	113
4. 전동킥보드 서비스	114
제2절 해외 동향	116
1. 국가나 도시 차원의 MaaS 전략	116
2. 차량 공유서비스	122
3. 전동킥보드 서비스	126
제3절 소결	134

제5장 정책 방향 및 개선 방안	137
제1절 정책 방향	139
1. 국가·도시 차원의 모빌리티 서비스 비전·전략 수립	139
2. 소비자권의 중심의 모빌리티 공유서비스 정책 추진	140
3. 소비자 이용 환경을 고려한 서비스 사업자의 책임 설정	144
제2절 정책 개선 방안	148
1. 전동킥보드 서비스 관련 규율 체계 마련	148
2. 카셰어링 서비스의 취소수수료 등 분쟁해결기준 마련	152
3. 사업자 협업·시범 모델 개발 및 시장 감시 강화	159
4. 데이터 분석을 활용한 취약 소비자 안전교육 및 정보제공	161
제6장 결론	163
참고문헌	169
Executive Summary	173

표 차례

<표 2-1> 모빌리티 공유서비스 유형(서비스 대상 기준) ..22	
<표 2-2> 차량 공유서비스별 특징	23
<표 2-3> 주요 카셰어링 글로벌 사업자 현황	25
<표 3-1> 카셰어링 소비자 불만접수 건수 현황	48
<표 3-2> 카셰어링 소비자 불만 이유별 현황	48
<표 3-3> 탄력요금제 관련 약관 조항	54
<표 3-4> 요금정책 인지 소비자 책임 관련 약관 조항 ...	56
<표 3-5> 자동결제 관련 약관 조항	57
<표 3-6> 위약금 등 관련 약관 조항	60
<표 3-7> 위치정보 등 정확성 면책 관련 약관 조항	65
<표 3-8> 관리 책임 부담 관련 약관 조항	68
<표 3-9> 소비자 정보제공 및 면책 관련 약관 조항	75
<표 3-10> 사업자의 법적 성격 관련 약관 조항	79
<표 3-11> 위험 책임 주체 관련 약관 조항	97
<표 3-12> 개인정보 수집·활용 관련 약관 조항	103
<표 3-13> 마케팅 목적의 개인정보 수집 관련 약관 조항	104
<표 3-14> 모빌리티 공유서비스 소비자문제 요약	107

〈표 4-1〉 샌프란시스코시 전동스쿠터(킵보드) 서비스 주요 요구사항	131
〈표 4-2〉 모빌리티 공유서비스 국내외 정책동향 요약 ...	136
〈표 5-1〉 개인형이동수단 정의 신설안 (이찬열의원 대표발의)	149
〈표 5-2〉 여객자동차운수사업법 개정안 예시	151
〈표 5-3〉 자동차대여업 분쟁해결기준	153
〈표 5-4〉 주요 카셰어링 사업자의 수수료 등 약관 조항 ...	154
〈표 5-5〉 자동차대여업 분쟁해결기준 개정안 (단기자동차대여 기준신설)	157
〈표 5-6〉 자동차대여업 분쟁해결기준 개정안 종합	158

그림 차례

〈그림 2-1〉 모빌리티 공유서비스 유형 (서비스의 혁신성 기준)	20
〈그림 2-2〉 모빌리티 공유서비스 시장 전망	36
〈그림 3-1〉 전동킥보드 안전 표시 사항	74

제1장 연구 개요

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 범위 및 방법

제1절 연구 배경 및 목적

사전적으로 ‘모빌리티(mobility)’는 이동성이라는 동태적 특성을 묘사하는 단어이다. 따라서 ‘모빌리티 서비스’는 교통수단 등을 통해 이동성을 제공하는 서비스를 의미한다. 모빌리티의 도구적 수단과 이를 서비스화 시켜주는 기술이 발전하면서 모빌리티 서비스가 새로운 전기를 맞고 있다.

모빌리티의 서비스화 현상은 ‘TaaS(Transportation as a Service)’ 또는 ‘MaaS(Mobility as a Service)’로 불리기도 한다. 그리고 이러한 서비스화는 기술적·경제적·사회적인 강력한 동인으로 인해 모빌리티 산업의 피할 수 없는, 또는 당연한 발전 단계로 받아들여지고 있다. 전문가들은 글로벌 모빌리티 공유서비스가 최적 도시 공간성 측면의 ‘Mobility 4.1’¹⁾이나 완전자율주행이 가능한 ‘TaaS 3.0’²⁾ 시대로 발전할 것을 전망하고 있다.

모빌리티 공유서비스 시장을 대표하는 우버는 차량호출(Car Hailing) 서비스를 제공하는 기업으로 미국 샌프란시스코에서 2009년 벤처기업으로 시작해 2019년에는 65개국 600개 이상의

1) 모빌리티의 단계적 발전을 정의한 것으로, 산업혁명 시대 대량생산을 추구하는 1.0단계, 분업화된 대량생산과 운영 효율화 시대인 2.0단계, 시스템 전장화가 이루어지면서 안전성과 효율성을 높인 3.0단계, 4차 산업혁명으로 차량에 ICT가 융합되면서 자율주행, 커넥티드 카, 공유형 차량 시장으로 발전한 4.0단계, 여기에 도시 공간화 측면(스마트시티)의 최적화된 통합 교통 정보와 서비스로 발전한 것이 4.1단계이다(조영빈, 2019, pp.11-12).

2) 1.0단계는 개인간 차량 호출서비스(Car Hailing), 1.5단계는 위치기반 기술이 접목된 서비스, 2.0단계는 자율주행 기술이 활용되나 운전자의 착석이 필요한 단계, 3.0단계는 완전 자율주행 서비스(Robot Taxi)로 운전사가 필요 없는 단계이다(고태봉, 2018, pp.14-26).

도시에서 서비스를 제공하고 있다. 7,500만 명 이상의 소비자가 일일 1,500만 회 이상을 이용하고 있다. 누적 투자규모 약 285억 달러에 기업가치는 757억 달러이며 축적된 정보와 인프라를 기반으로 사업영역을 다양하게 확장하고 있다(엄이슬 외, 2019, p.8).

우버나 카카오모빌리티와 같은 모빌리티 ICT 기업뿐만 아니라 구글이나 소프트뱅크 등의 글로벌 ICT 기업, 세계 주요 자동차 제조사가 직접 또는 투자자로 모빌리티 서비스 시장에 참여하고 있다. 우버를 비롯하여 대부분의 주요 모빌리티 공유서비스 기업들은 수년째 적자를 면치 못하고 있고, 서비스 모델의 진입 및 안착의 과정에서 여러 제도적·사회적 이슈를 야기하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 사업자들은 향후 시장의 발전가능성과 연관 사업과의 경제적 효과 등을 이유로 시장에 대한 투자를 멈추지 않고 있다. 또한 이 시장에 새로운 사업자가 활발하게 진입하고 있고, 혁신적인 서비스들이 속속 등장하고 있다.

이 분야의 전문가들은 모빌리티 서비스의 현대적 특징을 ‘C.A.S.E’로 정의 한다. 곧 ‘초연결성(Connectivity)’, ‘자율주행(Autonomous)’, ‘공유 및 서비스(Shared & Service)’, ‘전동화(Electric)’이다. 이 중 ‘C, A, E’는 기술이나 하드웨어 측면의 발전으로 달성되는 영역이다. 반면에 ‘S’는 기술과 하드웨어가 시장의 사업모델과 결합하여 서비스로 확장되는 것을 의미한다. 이를 효과적이고 효율적으로 구현하는 서비스 형태가 플랫폼 기반의 모빌리티 공유서비스이다(고태봉, 2019, p.60).

따라서 서비스화가 가능한 기술적·제도적 여건의 성숙을 가정한다면, 향후 모빌리티 공유서비스의 성장 방향과 그 규모는 소비

자의 참여 또는 이용에 의한 서비스의 확장성에 의해 결정될 것이다. 곧 사업자들이 ‘소유’ 또는 ‘구매’라는 전통적 모빌리티 개념에서 ‘공유’ 또는 ‘이용’이라는 소비가치로의 전환을 관련 서비스에 어떻게 담아낼 수 있느냐가 핵심이 된다. 소비자는 모빌리티 공유 서비스의 구매자이면서 경험 가치를 사업자와 또 다른 소비자에게 전달하여 서비스의 품질과 외부성을 결정하는 중요한 주체이기 때문이다.

우리나라는 모빌리티 서비스가 활성화되기에 좋은 조건을 가졌다. 도시 집중도가 높고, 정보통신 인프라가 잘 갖춰졌으며 첨단 모빌리티 서비스에 요구되는 연관 기술의 발전속도도 빠르다. 소비자는 스마트폰을 활용하여 상품이나 서비스를 구매하고 이용하는 것에 익숙하다. 그 결과 유동인구가 많고 교통혼잡도가 높은 서울 등의 대도시를 중심으로 위치정보 기반의 스마트폰 앱을 활용한 모빌리티 서비스가 빠르게 확산되고 있다.

이러한 모빌리티 공유서비스가 더욱 발전하기 위해서는 이미 경쟁력을 갖춘 기술이나 하드웨어적인 요소에 경쟁력 있는 서비스가 결합되어야 한다. 곧, 고품질의 다양한 모빌리티 서비스를 통해 소비자의 수요를 충족하고, 나아가 새로운 서비스 수요를 창출할 수 있어야 한다. 그러나 우리 사회는 지난 몇 년간 수요 측면의 서비스 품질이나 개선 방안에 대한 발전적 논의 보다는 그 전단계인 새로운 서비스의 진입과 관련된 이슈에 머무른 아쉬움이 있다. 그 과정에서 비전 제시와 이해당사자 조절이라는 정책의 기능도 적절히 작동하지 않았다. 그 결과 소비자 측면에서는 수요가 적절히 충족되지 않는, 곧 수요는 존재하지만 제도적으로 공급이 불가능

한 다소 기형적인 형태로 모빌리티 서비스 시장이 형성 및 발전되어 왔다.

그런데 새로운 모빌리티 공유서비스와 관련된 다양한 갈등 요소는 결국 소비자 수요의 관점에서 조망되고 조정되어야 한다. 단기적으로 제도와 정책에 의해 소비자 수요가 영향을 받거나 통제될 수 있지만, 장기적으로는 시장경제에서 형성되는 대세적인 소비자 수요를 거슬리기는 어렵기 때문이다. 특히 이러한 수요가 글로벌 시장과 동조되어 있는 경우 더욱 그러하다.

다만, 모빌리티 공유서비스가 사회적 갈등을 충분히 넘어서는 정도의 소비자편익을 창출하는 서비스인가, 그리고 향후 그러한 방향으로 발전할 것인가에 대해서는 다양한 검증이 필요하다. 본 연구는 이러한 관점을 반영한 연구의 연속선상에 있다.

지금까지는 모빌리티 공유서비스에 대한 산업이나 기술적 관점의 연구 및 논의가 대부분이었다. 여기서 조망되는 갈등요소는 시장 진입 사업자와 기존 사업자와의 관계, 노동 및 세무 등에 대한 규율 적용상의 이슈 등이 주를 이루었다.

본 연구는 모빌리티 공유서비스 및 관련 시장이 소비자와 상호 작용하는 측면을 중점적으로 살펴본다. 이를 통해 정책 당국이 소비자편익을 고려한 장기적인 소비자의 유효수요에 기초하여 모빌리티 공유서비스 정책을 추진할 수 있도록 시사점을 제시하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

이동수단을 활용하는 여객운송 서비스는 산업화되기 이전부터 시장에 존재해 왔다. 동물이나 사람의 힘을 빌리지 않는 자동화된 운송 수단이 발전하면서 소비자는 기차나 버스, 여객선 등의 대중 교통이나 택시와 같은 개인화된 운송 서비스를 이용할 수 있었다.

최근 정보통신기술이 모빌리티 서비스와 결합되면서 운송 서비스에 활용되는 교통수단의 측면에서는 기존과 큰 차이가 없지만, 서비스의 작동 방식에서는 차별성이 발생하고 있다. 곧 모빌리티 서비스의 수요자와 공급자를 효율적으로 연결하는 플랫폼 서비스가 활성화되고 있다. 이러한 모빌리티 플랫폼 서비스는, 기능적으로는 모바일 휴대폰의 앱을 기반으로 작동하고 위치정보 수집을 통해 실시간으로 서비스의 최적화가 가능하다. 그리고 내용적으로는 이동수단의 소유보다는 활용 효율의 극대화, 곧 공유 모델의 활성화에 그 특징이 있다. 본 연구는 이와 같이 위치정보를 활용하여 서비스를 제공하는 모빌리티 공유서비스를 연구대상으로 한다.

모빌리티 서비스의 도구가 되는 승용물 중에서 개인 단위 소비자가 서비스 이용 결정에 주도적인 역할을 할 수 있는 것을 중심으로 연구를 진행한다. 승용 또는 소형승합 차량이나 근거리 이동 목적의 (전기)자전거 또는 전동킥보드와 같은 마이크로 모빌리티(Micro Mobility) 등이 대표적이다.³⁾ 특히, 소비자의 이용빈도나 소비자문제 발생 등을 고려하여 승용차량 중에서는 카셰어링이나

3) ‘마이크로 모빌리티’는 대부분 개인(1인) 단위로 승용이 가능한 특성으로 ‘퍼스널 모빌리티(Personal Mobility)’라는 용어도 사용되고 있다.

카셰어링을, 마이크로 모빌리티에서는 전동킥보드를 주된 연구대상으로 한다.

연구의 내용은 기존 모빌리티 서비스나 일반적인 서비스에서의 소비자문제에 비해 모빌리티 공유서비스에 확산되는 내용이나, 기존과는 달리 새로운 형태로 발생하는 거래 및 안전상의 문제를 중점적으로 분석한다. 그리고 관련 서비스에 대한 국내외 문헌 및 정책 동향을 참고하여 소비자권의 지향적인 소비자문제 개선을 위한 정책 시사점을 제시한다.

서비스 모델 및 시장 현황에 대한 이해와 문제점 도출을 위해 1372소비자상담센터에 접수된 소비자상담사례를 분석했다. 또한 서비스에 대한 이해를 위해 주요 사업자 담당자와의 인터뷰도 진행했으며 이들의 약관을 통해 계약의 특징과 문제점도 도출했다.

본 연구는 총 6장으로 구성되어 있다.

서론인 제1장에 이어 제2장은 모빌리티 공유서비스를 개관한다. 서비스 종류 및 시장 현황에 이어 시장의 발전 요인을 소비자 주요 차원에서 살펴본다.

제3장은 모빌리티 공유서비스 관련 소비자 문제를 살펴본다. 소비자불만접수 현황과 함께 거래 및 안전, 개인정보 측면에서 발생하는 소비자문제 이슈를 정리한다.

제4장은 모빌리티 공유서비스에 대한 국내외 법제 및 정책 동향을 살펴보고, 제5장은 정책시사점 및 개선방안을 제시한다.

제6장은 연구결과를 요약 및 정리한다.

제2장 모빌리티 공유서비스 개관 및 소비자 수요

제1절 모빌리티 공유서비스 유형 및 현황

제2절 모빌리티 공유서비스의 미래와 발전 동인

제1절 모빌리티 공유서비스 유형 및 현황

1. 공유경제와 공유서비스

가. 공유경제

‘공유경제(sharing economy)’에 대한 합의된 정의는 없다. 다만, 용어가 사용되던 초기에는 이윤 추구 중심의 ‘상업경제(commercial economy)’에 대비되는 개념으로 광범위하게 활용되었다. 그러나 최근에는 주로 온라인 플랫폼 사업모델을 통해 자원 공유의 경제적 상호작용이 발생하는 경제를 지칭한다(이금노, 2016, p.1).

위와 같은 정의에 대해 사업자가 공유를 통한 부가가치 창출에 직접 참여하지 않고 플랫폼 서비스만을 제공하는 사업 유형을 ‘공유’라는 경제적 개념으로 통칭하는 것이 적정한지에 대한 논란이 있다. 이용자 상호간 유희자원을 공유하는 것을 의미하는 기본적인 공유경제의 특징에 비해 훨씬 넓은 또는 확장된 개념으로 사용되고 있기 때문이다. 본 연구의 대상인 모빌리티 공유서비스를 비롯하여, 최근에는 개인이나 사업자 소유의 자원을 다수의 소비자가 순차적으로 또는 동시에 이용할 수 있도록 이용활용성을 제고하는 사업모델도 공유경제로 지칭하고 있다.

다만, 이러한 논란에도 불구하고 이미 상업적인 공유경제로 통칭되는 사업모델이 본래의 개념과는 다소 결이 다르게 널리 활용되고 있기에 혼란 방지 등을 위해 이를 그대로 사용하는 추세이다(정석완, 2018, pp.73-75).⁴⁾

나. 공유서비스

‘공유서비스’는 재화를 특정인이 독점적으로 소유하지 않고 여럿이 함께 공유하는 거래의 특성에서 출발한다. 공유를 위해서는 목적물의 한시적 점유나 이용이 가능해야 한다. 이는 당사자들의 약속과 규칙을 통해서 실현되기도 하지만 전문적인 서비스가 결합될 때 훨씬 효율적이다. 공유서비스는 이처럼 공유경제를 시장에서 거래되는, 곧 계약과 이용이 가능한 상품으로 서비스화한 것이다. 기술의 발전으로 공유의 서비스화에 소요되는 비용이 획기적으로 낮아지고 효율성은 크게 증대되어 당사자 중심으로 이루어지는 공유에 비해 경쟁력을 갖췄다.

이러한 공유서비스는 다양한 영역에서 빠르게 확산되고 있다. 본 연구의 주제인 모빌리티 분야를 비롯하여 공간(숙박, 사무, 주방 등)과 같은 물리적 요소뿐만 아니라 금융이나 인적자원(노동력, 지식 등)과 같은 무형의 영역까지 그 범위가 확대되고 있다.

한편, 이러한 공유서비스가 세계로 확산되면서 국가별로 그리고, 사업 영역별로 여러 유형의 마찰이 발생하고 있다. 기술 기반의 사회적 변화와 변혁이 기존의 경제 및 규제 구조와 충돌하면서 발생하는 현상이다. 여기에 소비자문제와 같은 객관적 요소와 노동가치 및 사회적 포용성 등의 주관적 요소까지 함께 논해지면서 복잡한 양상으로 전개되고 있다.

4) 이러한 플랫폼 기반의 공유서비스의 부분집합이나 교집합, 또는 그 의미적 특징을 공유하는 다양한 경제·경영상의 용어들이 사용되고 있다. ‘협력적 경제(collaborative economy)’, ‘온디맨드 경제(on-demand economy)’, ‘플랫폼 경제(platform economy)’, ‘접근경제(access economy)’, ‘긱경제(gig economy)’, ‘구독경제(subscription economy)’ 등이 대표적이다.

2. 모빌리티 공유서비스 정의 및 유형

가. 모빌리티 공유서비스의 배경 및 정의

모빌리티, 곧 이동성은 인간의 기본적인 삶의 방식이며 욕구이다. 과거 도보나 가축에 의존한 낮은 수준의 이동성 시대에서 증기기관으로 대변되는 산업혁명 시대로의 진입은 모빌리티 분야의 혁신적인 발전을 가능하게 했다. 모빌리티를 가능하게 하는 승용물의 종류도 차량, 열차, 선박, 비행기, 마이크로 모빌리티 등으로 다양해 졌다. 대량생산으로 차량에 대한 개인 소유가 일반화 되었고, 이동을 위한 운전자 개입 여지를 최소화하는 자율주행 기술이 발전하고 있다.

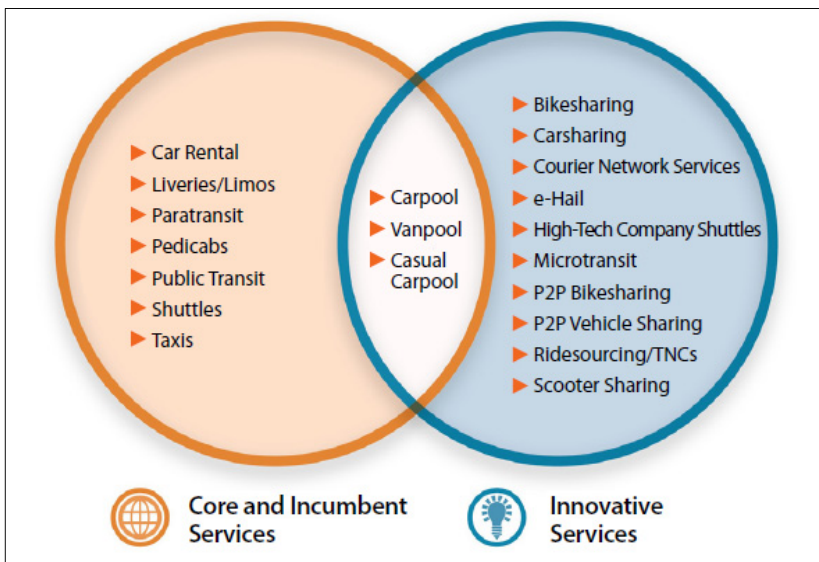
최근 모빌리티 분야의 제반 기술 및 경제·사회적 환경과 이동성을 실시간으로 파악할 수 있는 모바일 플랫폼 서비스가 결합되면서 모빌리티 분야는 새로운 전기를 맞고 있다. 곧 모빌리티의 공유서비스화가 빠르게, 그리고 다양한 방향으로 전개되고 있다. 이때의 ‘모빌리티 공유서비스’는 승용물의 영구적 소유가 아닌 일시적인 소유, 곧 공유의 형식으로 소비자의 이동성을 제공하는 서비스를 의미한다.

나. 모빌리티 공유서비스 유형

1) 서비스의 혁신성 기준

Shaheen et al.(2016)은 모빌리티 공유서비스를 <그림 2-1>과 같이 ‘핵심 또는 기존 서비스’와 ‘혁신적 서비스’로 구분하였다.

<그림 2-1> 모빌리티 공유서비스 유형(서비스의 혁신성 기준)



* 자료: Shaheen et al.(2016, p.10)

온라인 네트워크가 보급되기 이전부터 소비자에게 서비스를 통해 이동성을 제공하던 버스나 지하철 등의 대중교통이나 택시, 렌터카 등이 기존의 모빌리티 공유서비스이다. 라이드셰어링의 일종

으로 뜻을 같이하는 사람들이 출퇴근 시간 등에 차량을 함께 이용하는 카풀 서비스도 이미 존재해왔다. 이러한 서비스들은 이용규모 등에서 아직까지는 모빌리티 공유서비스의 대부분을 차지하는 핵심 서비스이다.

연구자들은 기존 서비스와 대비되는 혁신적인 서비스의 분류 기준을 명확히 밝히고 있지는 않지만, 크게 서비스의 대상물과 방법, 이용자 특성으로 구분할 수 있다.

서비스의 대상물로는 기존의 공유서비스와는 달리 자전거나 스쿠터, 킥보드와 같은 새로운 유형의 승용물이 포함되었다.

방법적인 측면에서는 실시간 위치정보서비스가 제공되는 모바일 휴대폰의 앱을 활용하는 것이 대표적이다. 그 범위가 정확히 일치하지는 않지만, 이러한 특징을 공유하는 최근의 모빌리티 공유서비스는 ‘앱기반(app-based) 모빌리티 서비스’(ITF, 2019)나 ‘스마트 모빌리티 서비스’(조영빈, 2019)라는 용어로 불리기도 한다.

서비스 이용자 측면에서는 기존 서비스가 서비스 제공자인 사업자와 이용자인 개인이라는 B2C 형태가 대부분이었다면, 혁신 서비스는 플랫폼 중개를 통해 개인간 직접 계약인 P2P(peer to peer) 형태가 증가했다.

2) 공유서비스 대상 승용물 기준

위에서 구분한 혁신적인 모빌리티 공유서비스 중 그 대상이 되는 승용물의 종류를 기준으로 유형을 분류하면 아래 <표 2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 모빌리티 공유서비스 유형(서비스 대상 기준)

구분		내용	주요 브랜드
승 용 차	카셰어링 (Car Sharing)	차를 소유한 회사가 앱을 활용하여 지점이 아닌 거점에서 소비자가 이용할 수 있도록 차량을 제공하는 단기 공유 서비스	쏘카 그린카 Zipcar
	라이드 셰어링 (Ride Sharing)	이동을 원하는 소비자와 목적지 방향이 비슷한 개인을 실시간으로 연결해주는 모바일 플랫폼 카풀 서비스	플러스 택시
	카헤일링 ⁵⁾ (Car Hailing)	앱을 이용한 호출을 통해 이동을 원하는 소비자와 기사가 탑승한 차량을 실시간 연결해주는 서비스로, 기존 택시 사업자를 단순 중개하는 서비스와 운전자 소유 차량이나 기사 알선된 렌터카의 중개 서비스 등으로 분류	타다 카카오택시 우버 디디추싱
	차량구독	월정액을 지불하고 원하는 차량을 일정 기간이나 시간 동안 이용할 수 있는 서비스	딜카 쏘카플랜
자 전 거	무동력자전거	일정 대여소에서 앱을 통해 자전거를 빌려 이용하고 반납하는 서비스	따릉이
	전기자전거	앱을 통해 자전거 및 키보드의 위치와 충전 정도를 확인하고 결제하여 사용하는 서비스	카카오바이크
	전동킥보드	로 보통 대여소를 별도로 운영하지 않음	키크고잉 라임

* 자료: 엄이슬 외(2019, p.6) 등을 인용 및 활용하여 저자 작성

3) 차량 공유서비스별 특징

차량, 특히 승용차량을 이용하는 공유모델의 세부 내용과 특징을 살펴보면 아래 <표 2-2>와 같다. 비교를 위해 기존의 서비스

5) ‘라이드 셰어링’에 비해 운전자의 경제적인 목적이 더 크게 반영되는 서비스로 기관이나 연구자에 따라서는 이를 ‘라이드 셰어링’이나 ‘라이드 헤일링’이라고 표현하기도 하나 본 연구에서는 이를 ‘카헤일링’으로 명명하고 카풀 형태를 ‘라이드 셰어링’으로 표기한다.

중 차량의 소유나 이용시간 등에서 카셰어링 서비스와 유사한 렌터카도 포함하여 설명하였다.

〈표 2-2〉 차량 공유서비스별 특징

구분	카셰어링	렌터카	라이드셰어링 (카셰어링) ⁽¹⁾	카풀 (라이드셰어링) ⁽²⁾
이용자	회원제/운전면허 카드등록	불특정고객/ 운전면허	회원제/ 비회원제	회원제
이용시간 ⁶⁾	시간단위, 24시간 이내	반나절, 1일이상	24시간 이내	시간단위
대여장소	스팟존 (주차가능구역)	지정영업소	이용자가 호출한 위치	이용자·운전자 가 합의한 위치
이용요금	기본 10분 단위 요금 (보험료, 연료비 포함)	반나절, 1일 단위 요금 (보험료, 연료비 별도)	거리단위 (보험료, 연료비 포함)	거리단위 (보험료, 연료비 포함)
지불방식	선불, 후불, 쿠폰/마일리지	선불 (추가요금 별도)	선불 (추가요금 없음)	선불 (추가요금 없음)
계약방식	최초 회원가입으로 계약	매회 계약	최초 회원가입으로 계약	최초 회원가입으로 계약
대여방식	모바일 예약/결제 무인/자동화시스템	모바일예약/ 현장결제 유인서비스	모바일 예약/결제	모바일 예약/결제
사용목적	단거리, 도심여행	여행, 출장	단거리, 도심여행, 출장, 여행 등	출퇴근

* 자료: 조영빈(2019, p.24),

(1) 저자는 ‘라이드셰어링’으로 명명했으나 <표2-1> 분류로는 ‘카셰어링’ 서비스에 해당함

(2) 저자는 ‘카풀’로 명명했으나 <표2-1> 분류로는 ‘라이드셰어링’ 서비스에 해당함

6) 카셰어링은 10분 단위로 1일 이하로 사용하는 단기이용 계약이 주를 이루고 있으나, 1일을 초과하는 상품도 계약이 가능해 대여가능시간 측면에서는 렌터카 서비스와의 차이가 줄었다.

3. 모빌리티 공유서비스 현황⁷⁾

가. 글로벌 현황

1) 서비스시장 개관

글로벌 관점에서 모빌리티 공유서비스는 승용물 기준으로는 승용차, (전기)자전거, 스쿠터, 전동킥보드, 헬리콥터 등이 서비스되고 있다.⁸⁾ 그리고 승용차량 기준 사업모델 유형으로는 카셰어링, 라이드셰어링, 카헤일링 등이다.

이러한 모빌리티 서비스 중 서비스 시장의 규모 및 소비자 활용도 등을 고려할 때 세계적으로 가장 활발한 공유서비스는 승용차량의 카헤일링 서비스이다. 소비자의 모빌리티 수요와 유용성 측면에서 승용차 외의 승용물 서비스는 틈새시장이거나 아직 상용화가 미흡하다. 승용차 카셰어링은 공유서비스 제공을 위한 차량 보유에 상당한 투자가 필요하고, 개인 차량의 라이드셰어링은 심리적 저항 등으로 성장에 한계가 있다. 반면, 카헤일링 서비스는 택시서비스와 유사점이 많아 플랫폼 서비스로 발전하기는 유리하나 기존 택시 사업자들과의 갈등이 클 수 있다.

7) 관련 사업자의 내용 중 일부는 고태봉(2018) 및 조영빈(2019)의 보고서 사례 소개 등에서 인용하였다.

8) 미국이나 유럽 등에서는 라임(Lime), 버드(Bird) 등의 공유서비스 사업자가 운영하는 기기를 ‘전동킥보드’ 보다는 ‘전동스쿠터(electric scooter)’로 명명하기도 하고, 이는 배터리가 장착되어 모터의 힘으로 움직이고 서있는 자세로 이용하는 개인형 이동수단을 의미한다. 따라서 전동킥보드에 비해 전동스쿠터가 포섭하는 범위가 넓거나 일부 다를 수도 있지만 대부분 같은 승용물을 지칭하기에 본 연구에서는 해외 원문에서 전동스쿠터로 사용하는 것을 용어의 혼란을 피하기 위해 전동킥보드로 표기한다.

2) 주요 사업자

글로벌 모빌리티 공유서비스 중 승용차량의 카셰어링을 기반으로 성장한 주요 사업자 현황은 아래 표와 같다.

〈표 2-3〉 주요 카셰어링 글로벌 사업자 현황

기업명	우버	디디추싱	그랩	올라
설립연도	2009	2012	2012	2010
설립국가	미국	중국	싱가포르	인도
일일탑승(회) (기준일)	1,500만 (’18.06)	3,000만 (’18.06)	400만 (’18.03)	200만 (’18.12)
진출현황	65개국 600개 도시	중국(400개 도시), 일본, 멕시코 등	동남아시아 8개국 336개 도시	인도, 호주, 뉴질랜드 등 169개 도시
기업가치 (억 달러)	757	560	110	70

* 자료: 업이슬 외(2019, p.7) 등에서 인용 및 재인용; 2019.5월말 기준

아래에서는 이들의 글로벌 사업자인 우버와 디디추싱의 사례를 살펴본다.

먼저 ‘우버(Uber)’는 2009년 스마트폰으로 리무진 호출 앱 서비스를 개발한 샌프란시스코 IT 벤처로 시작하여 세계 600개 이상의 도시에서 서비스를 제공하고 있다. 이용횟수는 2015년에 10억 회, 2018년에는 100억 회를 돌파했다. 전 세계 3억 명의 등록 운전자와 월간 7,500만 명의 이용객을 기록했다. 리무진 호출 서

비스에서 시작하여 택시, 오토바이, 자전거, 헬리콥터까지 모빌리티 공유서비스 영역을 넓혀왔다. 2020년에는 항공택시(플라잉카) 서비스를 시범 사업할 예정이다.⁹⁾ 그리고 축적된 빅데이터와 플랫폼의 외부효과를 활용하여 배달, 화물, 렌터카 등으로 사업영역을 확대하고 있다.

앱을 통해 공급자인 차량 소유자와 수요자를 직접 연결해 주는 모델을 기반으로 일정률의 수수료를 부과하는 것이 수익모델이며, 신용카드만으로 결제가 가능하다. 수요와 공급에 따른 피크요금제인 변동가격제를 적용하고 운전자와 소비자가 상호 평가할 수 있는 기능을 제공하고 있다.

‘디디추싱(DiDi Chuxing)’은 2012년 중국 텐센트가 투자한 ‘디디다처’와 알리바바 그룹이 투자한 ‘콰이디다처’가 2015년에 합병하여 출범했다. 중국 승차공유시장을 90% 이상 점유하여 5억 5000만 명 이상의 사용자가 등록되어 있고, 2,100만 명 이상의 등록운전자가 있다. 라이드셰어링, 고급콜택시, 우버형 모델, 영업택시호출, 대리운전 등 다양한 모빌리티 모델을 운영 중이다.

2016년에 우버와의 중국내 경쟁에 승리하면서 우버차이나를 인수합병 했고 브라질 등으로 공유서비스를 확대했다. 그리고 세계 주요 완성차 업체들과의 협약으로 전기차량 분야를 협력하고 있으며, 인공지능과 빅데이터 기술을 활용한 자율차량 분야의 투자를 늘리고 있다. 축적된 운행데이터는 자율자동차 개발 등의 사업성과 교통정체 개선 및 교통사고 감축 등에도 활용되고 있다.

9) 한국경제 2019.6.12. 기사(www.hankyung.com/it/article/201906120868i) (2019.12.4. 최종접속).

3) 투자 등 현황

글로벌 모빌리티 시장을 투자의 관점에서 보면 2018년 기준 차량공유 투자금액은 425억 달러로 전년대비 200% 이상 증가했다. 2013년부터 2018년까지 연평균 82%씩 확대되었다(엄이슬 외, 2019, p.9).

재무적 투자자뿐만 아니라 완성차량 기업, 거대 IT 기업들도 투자를 늘리는 추세이다. 차량공유 시장이 성장하면 완성차 사업자에게는 모빌리티 서비스 사업자들이 주요 수요처로 부상하게 된다. 또한 차량공유서비스로 축적되는 교통 및 소비자 이용 데이터는 차량 제조사의 자율주행자동차 개발과 상용화의 중요한 원천 자원이다. 이러한 데이터의 확보는 애플이나 구글, 텐센트와 같은 IT 기업들이 모빌리티 분야에 투자하는 중요한 이유이다.

모빌리티 서비스 분야에서 가장 독보적인 투자자는 일본의 소프트뱅크 이다. 펀드 조성으로 우버와 디디추싱의 가장 큰 투자자이기도 하며, 글로벌 차량공유 네트워크의 90%를 관여하고 있다.

이 시장을 선점하거나 시장에서 생존하기 위하여 다양한 형태의 사업자간 제휴가 이루어지고 있다. 예를 들면, 디디추싱은 2018년 4월 르노-닛산-미쓰비시와 도요타, 폭스바겐, 기아차 등을 포함한 31개 완성차 업체들과 합동으로 전기자동차 시장 협력 등을 위한 ‘디 얼라이언스(D-Alliance)’를 출범했다.¹⁰⁾ 전통적인 라이벌 관계인 벤츠가 속한 다임러그룹과 BMW는 2019년 2월 합작

10) NIKKEI Asian Reviews 2018.4.25. 기사(<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Sharing-Economy/Didi-forms-global-alliance-for-car-sharing>) (2019.12.4. 최종접속).

벤처사를 설립하여 제네바모터쇼에서 차량공유, 승차공유, 복합운송서비스, 충전서비스, 주차서비스 등 5종의 사업에 10억 유로를 공동으로 투자하겠다고 발표했다.¹¹⁾

아직까지는 모빌리티 서비스 사업자들이 전반적으로 손익분기점을 넘기지 못하고 있다. 실적 부진 등에 따라 기업가치가 하락하는 등의 큰 변동성을 보이기도 한다.¹²⁾ 그러나 장기적인 시장의 성장 가능성에 대한 전망은 대체로 확고하다.

나. 국내 현황

1) 승용차

가) 카셰어링

국내에서는 우버와 같이 개인 소유 차량을 활용한 카셰어링 서비스는 허용되지 않는다. 이에 우버는 2013년 8월에 국내에 진출하였다가 1년 7개월 만에 철수한 바 있다.

국내에서 가장 흔한 카셰어링 서비스는 스마트폰 앱을 통해 수요자와 택시를 연결해 주는 카셰어링 서비스이다. 이러한 모델에서는 플랫폼 사업자의 역할이 한정적이다. 2015년에 서비스를 시작한 (주)카카오모빌리티의 카타오택시와 SK텔레콤(주)의 티맵택시 등이 플랫폼 서비스를 제공하고 있다. 무료서비스가 일반적이나,

11) 조선비즈 2019.2.25. 기사(https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/25/2019022500297.html) (2019.12.4. 최종 접속).

12) 2019년 5월 상장한 우버는 공모가 45달러로 시작하여 12월 초 27달러까지 하락했으며 이러한 하락세는 리프트도 비슷한 상황이다(구글 홈페이지 주가 정보 활용).

택시기사에게 목적지를 미리 호출하지 않고 호출하는 유료 호출 서비스도 있다.

한편, VCNC(주)의 ‘타다’나 (주)벽시의 서비스는 기사알선이 포함된 공유차량 호출서비스이다. ‘타다’를 예로 들면, 2018년 10월에 서비스를 시작했고 차량은 11~15인승의 승합차이며, 차량 소유주는 (주)쏘카이다. 타다 플랫폼은 차량과 프리랜서나 파견근로자인 운전자, 그리고 소비자를 연결하는 서비스를 제공한다. 소비자는 앱을 통해 호출을 하고 운전자의 승차거부가 없다. 서비스 가격은 택시요금 보다는 비싸며 피크 시간의 수요와 공급량에 따라 변동성이 있다. 2019년 11월 기준으로 서울 전지역 및 인천, 경기 일부 지역을 중심으로 서비스가 제공된다. 가입 단계에서 카드 결제 정보를 등록하고 승차 완료 후 자동으로 결제된다. 소비자는 앱을 통해 기사를 평가할 수 있으며 기사도 운전자를 평가하는 상호 평가시스템을 운영한다.

「여객자동차운수사업법」에서 대여한 차량의 유상운송은 금지하고 있지만, 동법 제34조에서 11~15인승 승합차는 유상운송이 가능하다는 것이 사업의 근거가 되고 있다. 그러나 이는 관광산업 활성화를 위한 입법 취지에 부합하지 않고 기타 법령도 위반하여 불법이라는 주장과 함께 법적 분쟁이 발생했다. 한편, 서비스 시행 후 1년인 2019년 10월 기준으로 차량은 300대에서 1,400대로 증가했고, 1회 이상 운행한 드라이버수는 9,000명, 월 이용자는 9월 기준 125만 명 수준이다.¹³⁾

13) 아시아경제 2019.10.7. 기사(www.asiae.co.kr/article/2019100711350530570) (2019.12.4. 최종접속).

나) 카셰어링

우리나라 카셰어링은 서비스는 2011년부터 시작되었고 현재는 쏘카, 그린카, 딜카 등의 몇 개 서비스 중심의 과점 형태로 시장이 형성 및 고착되었다. 스마트폰 앱을 통해 소비자는 사전 고지된 장소에서 경로와 시간 등을 설정하여 차량을 대여하고 자신이 직접 운행 후 반납하는 구조이다. 왕복 운행이 기본이고 일부 지역에서는 편도 서비스가 제공되고 요금은 기본요금, 주행거리요금, 보험 등으로 구성되어 있다. 원하는 장소를 차량을 배달해 주는 서비스도 시행되고 있다.

이들은 「여객자동차운수사업법」상 자동차대여사업, 곧 렌터카사업을 기반으로 서비스를 제공한다. 따라서 소비자는 차량 이용 시 서비스이용계약뿐만 아니라 차량대여계약도 함께 체결한다. 렌터카 서비스 대비 중요한 차이점은 짧은 대여시간, 대여 및 인수장소가 지역대여소가 아닌 생활지역 인근 주차장 등의 무인거점, 앱을 활용한 무인 이용 등이다.

이 분야의 시장은 대표 사업자인 (주)쏘카는 SK그룹 등이 투자한 회사로 자체 매입한 차량으로 서비스를 제공하고 있다. 2018년에는 말레이시아 시장에도 진출하였다. (주)그린카는 관계사인 롯데렌터카(주)가 제공하는 차량을 임대하여 서비스를 제공하고 있다.¹⁴⁾

14) 2019년 9월 기준 그린카는 약 7,500대의 차량과 3,200개소의 거점, 3백3십만 명의 회원을 보유하고 있다(모빌리티 세미나 2019 발표 자료).

다) 라이드셰어링

라이드셰어링은 자가용 소유자와 카풀 이용자가 플랫폼 서비스를 통해 목적지와 차량을 공유하는 서비스이다. 대표적인 사업자인 (주)플러스는 2016년 5월부터 서비스를 시작했다. 그러나 최근 사업성 여지가 대폭 축소되었다. 자세한 내용은 제4장에서 소개하겠지만, 2019년 8월에 유상 라이드셰어링 서비스가 가능한 출퇴근 시간을 한정적으로 명시하는 법률이 시행되었기 때문이다. 카카오모빌리티도 2018년 12월 시범 서비스를 시작하였지만, 사회적 갈등 등으로 2019년 1월 서비스 철수를 결정하였다.

2) 마이크로모빌리티

가) 전동킥보드 서비스

우리나라의 전동킥보드 모빌리티 공유서비스는 2018년 9월 (주)올룰로의 킥고잉으로부터 시작되었다. 2019년 11월 기준으로 서울을 중심으로 일부 기타 수도권 및 대도시에서 서비스가 제공되고 있으며 1년여 기간이 지나면서 시장이 급속도로 성장했다.

‘쌍쌍’, ‘고고쌍’, ‘디어’, ‘스윙’, ‘윈드’, ‘빔’ 등 20개 이상의 사업자들이 서비스를 제공하고 있으며 글로벌 1위 사업자인 라임도 2019년 10월부터 국내에서 서비스를 제공하고 있다. 「도로교통법」상 오토바이와 함께 전동킥보드는 원동기장치자전거로 분류되어 있어 이를 운전하기 위해서는 운전면허나 2종 원동기장치자전거 필요하다. 따라서 최소 만 16세 이상이 운전가능하며 운행 역시 인도나 자전거도로가 아닌 일반도로에서만 가능하다.

소비자는 스마트폰 앱을 통해 킥보드의 위치와 충전 정도를 확인하고 킥보드를 대여하여 이용하면 된다. 이용자 확인이나 결제도 앱을 통해 이루어진다. 1분당 이용료가 청구되며, 사업자에 따라서는 기본요금으로 일정시간 이용이 가능한 요금체계를 적용하고 있다. 대부분 킥보드 거치장소를 별도로 운영하지 않는다. 이용가능한 서비스 지역은 서울시의 경우 ‘구’ 단위 정도이며, 서비스 지역을 벗어나면 전동킥보드의 출력이 이루어지지 않고 멈춘다.

가장 시장점유율이 높은 킥고잉의 경우, 서비스 출시 후 1년이 지난 2019년 9월말 기준으로 누적회원수 31만 명의 회원과 누적 이용 148만 회를 기록했고, 약 3,000여대의 전동킥보드를 서비스 중이다.¹⁵⁾ 서울시에는 전체적으로 9월 기준 약 1만대가 운영 중인 것으로 알려져 있으나, 각 사업자들의 공격적인 확장 계획으로 2019년 말에 전국적으로 3~4만대까지 증가할 수도 있을 것으로 추측하고 있다.¹⁶⁾

나) (전기)자전거

자전거를 빌려주는 ‘공영자전거서비스’는 2008년 창원시가 ‘누비자’로 시작하여 이후 다수의 지방자치단체가 시행하고 있다. 최근에는 IT 기술을 접목하여 편리하게 이용할 수 있는 서비스도 등장했다. 「자전거 이용 활성화에 관한 법률」은 지방자치단체에서 자전거 이용자로부터 일정 사용료를 받고 대여할 수 있는 공영자전거 운영사업을 규정하고 있다(제10조). 구체적인 내용은 지방자

15) 뉴스1 2019.10.14. 기사(<http://news1.kr/articles/?3742724>) (2019.12.4. 최종 접속).

16) 더벨 2019.11.6. 기사(www.thebell.co.kr/free/Content/ArticleView.asp?key=201911050100006380000396&svccode=03) (2019.12.4. 최종 접속).

치단체가 조례를 통해서 정하고 있다.

서울시가 운영하는 ‘따릉이’는 스마트폰 앱을 통해 대여소의 위치나 조회가능 대수를 확인하고 이용할 수 있다. 서울시가 지난 4년(2015.10.~2019.9.) 동안의 따릉이 이용 데이터를 분석하여 발표한 바에 따르면, 누적 대여건수 3천만 건 및 회원수는 160만 명 이상이다. 2019년 기준 일평균 대여는 5만2천 건으로 전년대비 88% 증가한 수치이다. 출퇴근 시간대 이용이 56% 집중되어 있고, 회원은 2~30대가 약 77%로 절대 다수이며, 이용시간은 20분 이내가 57%였다.¹⁷⁾ 2020년까지 운영대수 4만대를 목표로 확충하고 있으나, 4년간 15만 건의 고장과 운영비와 구축비 소요 등으로 2018년 78억 원의 적자가 발생하는 등 운영 내실화 문제가 지적되고 있다.¹⁸⁾

전기자전거 공유서비스로는 카카오모빌리티가 2019년 3월에 경기도 성남시 및 인천광역시 연구수를 중심으로 서비스를 출시했다. (주)쏘카의 투자를 받은 (주)나인투원이 ‘엘레클’이라는 브랜드로 서울 일부 지역에서 2019년 4월에 서비스를 시작했다. 전동킥보드와 유사한 방식으로 운영되어 별도의 거치장소가 없고 모바일 앱을 활용하여 이용한다. 다만, 전동킥보드와 다르게 자전거도로 운행이 가능하다.

17) 서울특별시 2019. 11.4. 보도자료(www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/300641) (2019.12.4. 최종접속).

18) 뉴스토마토 2019.10.14. 기사(www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=925839) (2019.12.4. 최종접속).

3) 주요 사업자 등

국내 모빌리티 공유서비스는 소규모 스타트업을 중심으로 시작되었고, 투자나 기업 인수·합병 등을 통해 그 규모가 확대 되었다.

국내에서 모빌리티 분야의 규모화 및 수직화를 추구하는 대표적인 사업자는 ‘카카오모빌리티’이다. 2017년 (주)카카오에서 일부 외부 지분 투자를 받아 독립 법인으로 설립되었다. 모빌리티 분야에 특화하여 연관 서비스와 함께 다양한 영역으로 사업을 확장하고 있다.

2015년 3월에는 택시 중개서비스인 ‘카카오T택시’를, 2016년 5월에 앱 기반 대리운전 중개 서비스 ‘카카오T대리’, 2016년 1월 스마트폰 기반의 내비게이션 서비스 ‘카카오내비’, 2017년 10월 주차 서비스 ‘카카오T주차’, 2019년 3월 전기자전거 ‘카카오T바이크’를 출시하여 서비스 중이다. 택시 중개서비스는 고급형, 사업자용, 가맹형 중개플랫폼 등으로 사업을 확대하였다. 고급형 택시는 변동요금제를 적용한다. 그리고 2019년 9월 4,500여 대가 속한 국내 최대 택시가맹사업자 ‘타고솔루션즈’를 인수하면서 가맹사업을 크게 강화하였다.¹⁹⁾ 자사의 모빌리티 서비스 현황과 이용자 데이터 분석 결과를 별도의 보고서로 매년 발간하고 있다.²⁰⁾

한편, 자본을 가진 주요 대기업 집단도 모빌리티 서비스에 다양한 방법으로 참여하고 있다.

카셰어링과 투자회사를 통한 카셰어링(타다) 서비스, 전기자전

19) http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/09/17/2019091700656.html.

20) 2019 카카오모빌리티 리포트(<https://brunch.co.kr/@kakaomobility/36>) (2019.12.4. 최종접속)

거(엘레클) 등의 서비스를 직·간접적으로 제공하는 (주)쏘카는 SK 그룹이 주요 투자자이다. 미국 P2P 카셰어링 업체나 동남아 ‘그랩’ 등에도 투자한 것으로 알려져 있다. 2009년 렌터카 사업을 시작한 업계 2위 SK네트웍스(주)는 2018년 업계 3위던 aj렌터카(주)를 인수한 바 있다.

현대·기아자동차 그룹은 2018년에 동남아 ‘그랩’에 2억 5000만 달러, 2019년 3월에 인도 ‘올라’에 3억 달러를 투자했고, 그랩에서 2019년부터 전기차(EV) 아이오닉 기반의 카셰어링 서비스를 시작했다.²¹⁾ 국내 모빌리티 사업으로 자동차금융 회사인 현대캐피탈(주)는 렌터카 사업자들과의 제휴를 통해 찾아가는 카셰어링 플랫폼 ‘딜카’를 운영 중이다. 일정 금액의 정기 납부로 차량을 교체하여 탈 수 있는 구독형 서비스도 시행한 바 있다. 현대자동차는 2019년 8월 전동킥보드 공유서비스 ‘킵고잉’ 운영사인 (주)올로에 투자했을 뿐 아니라 제주도에서 시작한 전기자전거와 전동킥보드 공유 플랫폼 ‘제트’를 서울에서도 시작했다.²²⁾

21) 동아일보 2019.6.25. 기사(www.donga.com/news/article/all/20190624/96164441/1) (2019.12.5. 최종접속).

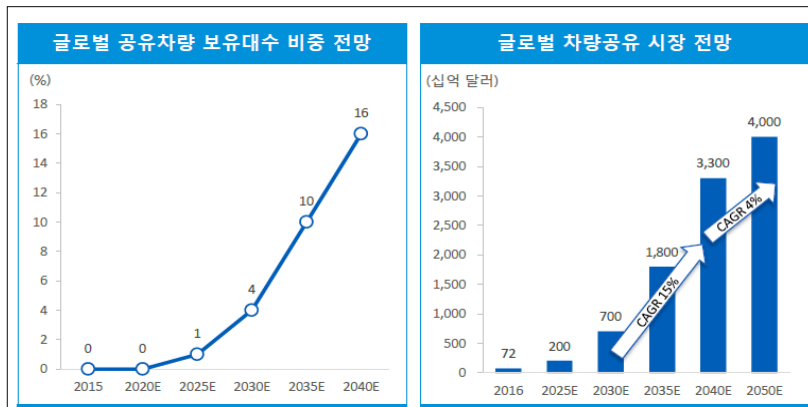
22) 아시아경제 2019.11.5. 기사(www.asiae.co.kr/article/2019110511270408847) (2019.12.4. 최종접속).

제2절 모빌리티 공유서비스의 미래와 발전 동인

1. 모빌리티 공유서비스의 미래

아래 <그림 2-2>와 같이 2040년 글로벌 모빌리티 공유서비스 사업자가 보유한 공유차량 보유대수 비중이 전체 차량의 16%까지 증가할 것으로 예측되고 있다. 2030년부터 2040년까지 연평균 15% 이상 성장하여 2040년 시장규모는 3조3000억 달러에 이를 것으로 추정된다. 이와 같은 공유서비스 시장의 성장 예측 이면에는 개인의 차량 구매 수요 총량이 감소할 것이라는 추정이 내포되어 있다.

<그림 2-2> 모빌리티 공유서비스 시장 전망



* 자료: IHS Automotive 자료 등에 대한 엄이슬 외(2019, p.8)의 재구성 자료 인용

위와 같은 모빌리티 공유서비스에 대한 장밋빛 예측은 시장의 필연적인 성장에 대한 기대나 분석을 배경으로 하고 있다. 예를

들면, 기술주도 시장을 중점으로 연구하는 ‘RethinkX’가 2017년에 발간한 보고서는 향후 모빌리티 공유서비스의 모습과 영향을 나름의 분석을 통해 잘 보여주고 있다. 보고서는 향후 자율주행자동차가 본격적으로 도입된 후 10년이 경과하는 시점을 2030년으로 예상하고, 이때 미국 승객의 90%가 온디멘디 형식의 모빌리티 서비스인 소위 ‘TaaS’를 이용할 것으로 예측하였다.

보고서는 이러한 변화 예측의 가장 큰 이유를 경제성으로 제시하고 있다. 차량을 구매하여 소유할 경우 차량 보유 기간 전체 중 5% 이내로만 가동한다면, TaaS는 24시간 소비자 수요 기반으로 움직일 수 있다. 또한 수요가 증가하면서 개인당 서비스 비용은 감소하고 시스템의 고도화로 중개 등의 효율성은 증가한다. 특히 자율주행차로의 진입에 따라 서비스 비용의 가장 큰 비중을 차지하는 운전자 비용을 절감할 수 있게 된다. 결과적으로 2030년 기준으로 소유형 모델에 비해 TaaS로 인해 한 해 평균임금의 10% 해당하는 5,600달러 이상의 비용절감 효과의 발생을 예상했다 (Arbib · Seba, 2017).

2. 모빌리티 공유서비스의 발전 동인

가. 서비스를 고도화하는 기술의 발전

최근의 모빌리티 공유서비스의 확산은 연관 기술 발전과 이를 활용한 혁신적인 서비스가 소비자 수요와 접목된 결과이다. 전자상거래 등 인터넷을 기반으로 성장한 대부분의 디지털경제 서비스 산업들과 마찬가지로 모빌리티 공유서비스도 기술에 대한 의존이

크다. 모바일 통신과 위치정보 기술이 대표적이다.

모빌리티 공유서비스는 제4차 산업혁명으로까지 불리는 비약적인 기술혁명의 가장 한가운데에 있는 서비스이다. 차량의 구동과 소비자와의 인터페이스 측면의 기술 고도화로 모빌리티 전반의 서비스 가치가 증가하고 있다. 또한 정확한 위치정보와 안정적이고 실시간 초저지연성의 통신기술의 확보로 위치정보를 활용한 모바일 앱 기반의 모빌리티 공유서비스가 가능해졌다.

모빌리티 공유서비스 분야의 핵심 요소 기술은 센서를 통해 정보를 수집 및 연결하고 전송·통신하는 ‘커넥티드 카(connected car) 기술’, 차량과 소비자의 위치를 실시간으로 정확히 중개 또는 매칭이 가능하게 하는 ‘고정밀 지도 및 위치 측정 기술’이다. 이러한 기술들은 내부적으로는 완전한 자율주행차, 외부적으로는 효율적인 모빌리티 서비스를 지향한다.

특히, 안정적인 자율자동차의 상용화는 모빌리티 서비스에서 가장 큰 비용을 차지하는 요소인 운전자의 인건비를 절감할 수 있는 획기적인 요인이다. 상용화를 위해서는 조금 더 시간이 필요하나, 자동차 운전을 위한 자동화기술이 발전할수록 공유서비스에 대한 소비자의 수용성은 증가한다. 그리고 자동화를 위한 연결 기술들은 플랫폼과의 결합을 통해 빅데이터를 생성하며 생성된 빅데이터는 다시 서비스의 개발과 품질 개선에 활용된다. 곧 부가가치 높은 서비스로 발전하는 선순환이 가능하다.

한편, 모빌리티 분야의 대표적인 빅데이터 정보는 차량의 상태 등에 정보, 운전자의 운전행태 정보, 차량의 이동에서 발생하는 위치 및 교통 관련 정보이다(조영빈, 2019, pp.12-15).

나. 모빌리티 공유서비스 소비 여건의 성숙

1) 차별화·세분화된 서비스 수요

사회 전반적으로 소유보다는 공유를 통해 경험할 수 있는 차별화된 소비경험에 대한 소비자 수요가 증가하고 있다. 이는 젊은 소비자 계층에서 두드러진다. ‘대학내일20대연구소’는 2020년 밀레니얼 세대와 Z세대의 핵심 트렌드 다섯 개 중 하나로 ‘클라우드 소비’를 꼽았다. “당장 오늘이 삶이고 바로 지금의 행복이 중요한 이들 세대에게는 다다익선이 아니라 원하는 순간에 원하는 만큼만 니즈가 충족”되길 바란다. 소유보다는 공유로 밸런스를 맞춰간다.

서울대학교 소비트렌드분석센터가 2020년 소비키워드로 제시한 가장 중요한 세 가지 축의 하나도 ‘세분화’이다. 그리고 최근의 세분화 경향으로 ‘소비 수요를 개개인, 그 이상으로 극도로 잘게 나누는 것이며 특화가 기업의 생존조건’이 될 것으로 분석했다. 간편한 결제 시스템이 장착된 모바일 플랫폼 등을 통한 전자상거래 규모가 확대되고, 배달과 같이 수요에 빠르게 반응하는 소위 ‘온디맨드’ 서비스에 대한 소비자 경험이 증가하는 것도 최근의 소비 추세이다.

공유서비스는 위와 같은 소비트렌드에 잘 부합되는 서비스이다. 모빌리티 분야를 예로 들면, 소유 기반의 모빌리티에서는 차량을 구매하는 순간 소비자의 향후 소비경험 선택지는 매우 한정된다. 그러나 공유서비스를 이용할 경우 경험 가능성 측면에서 다양성과 확장성이 크다. 여기에 어느 정도의 가격 경쟁력과 모바일 기술에 대한 친근함이 더해지면 모빌리티 공유서비스는 소비자, 특히 젊

은 층에게 매력적인 서비스이다.

2) 1인가구 증가 및 고령화

인구통계적인 변화 양상도 모빌리티 공유서비스로의 소비여건을 촉진한다. 통계청 자료에 의하면 전체 가구 중 1인가구의 비율이 2000년 15.5% 정도 수준이었던 것이 2020년에는 28.5%, 2045년에는 37.1%까지 증가할 것으로 추계하고 있다.²³⁾ 1인가구가 증가하면서 다인승 차량에 대한 구매 수요는 줄어든다. 이들에게는 차량을 소유하는 것보다 필요할 때마다 공유서비스를 이용하는 것이 더 경제적이다.

또한, 고령화도 서비스 수요에 영향을 미친다. 동 통계에서 65세 이상 가구주의 비중이 2000년 11.9%에서 2020년 22.8%, 2045년 47.9%까지 증가할 것으로 예상하고 있다. 이러한 예측의 상당 비중은 고령인 1인 가구주의 증가에 의한 영향이다. 고령자는 자가 운전자 비율이 낮고, 단독 거동이 불편하여 이동을 위해서는 누군가의 도움이 필요한 경우도 많다. 1인가구가 증가하면 가족 등의 도움을 받기도 쉽지 않기 때문에 이동성에 돌봄이 더해진 특화 또는 고급 모빌리티 공유서비스에 대한 수요는 증가할 것이다.

23) 통계청 「장래가구추계」(가구주의 연령/가구유형별/가구원수별, 2019년 기준) (https://www.kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board), (2019.12.4. 최종접속).

3) 도시화의 고도화

도시화율의 진행도 모빌리티 공유서비스에 대한 수요를 증가시킨다. UN은 국가별로 전체인구 중에서 도시지역에 거주하는 인구 비율을 의미하는 도시화율 자료를 발표하고 있다.²⁴⁾ 자료에 의하면 1950년 21.4%에 그쳤던 우리나라의 도시화율은 2000년 79.6%로 변화했고 2020년 81.4%, 2040년 84%까지 증가할 것으로 예상되고 있다. 도시화의 고도화로 대도시의 교통체증이 증가하고 차고지 확보가 쉽지 않는 등 차량 구매 가격 외에 소유를 위한 전반적인 부대비용이 증가한다. 따라서 소비자는 필요에 따라 모빌리티 서비스를 구매하여 이용하는 것이 더 경제적이다.

다. 기존 서비스의 내용 및 수준에 대한 불만족

최근 앱기반의 모빌리티 공유서비스의 소비자 수요가 증가하는 것은 기존 서비스의 상품성과 품질에 대한 소비자불만이 반영된 결과이기도 하다. 이러한 불만은 제한된 경쟁 체계 내에서 오랫동안 관행화되었거나, 소비자의 불만을 서비스 품질 개선에 반영하기 어려운 구조적인 문제 등이 복합적으로 작용한 결과로 추정된다. 현행 교통 서비스는 여러 가지 이유로 시장의 진입과 가격 결정 등에 규제가 촘촘한 서비스이다.

실제 택시서비스에 대한 한국소비자원의 소비자설문조사 결과에 의하면, 서비스 품질과 법령·제도에 대한 소비자의 만족도가 다

24) <https://population.un.org/wup> (2019.12.4. 최종접속).

른 서비스에 비해 낮은 것으로 조사되었다. 조사 대상인 택시서비스는 교통서비스 중 고객층이 차량 모빌리티 공유서비스와 중첩되거나 사업모델이 연계되어 있는 서비스이다.

구체적으로, 2019년 소비자를 대상으로 주요 서비스시장의 소비자지향성을 설문조사한 결과, 택시이용서비스의 종합성과지수(KCMPI)는 전체 31개 서비스 중 27위였다.²⁵⁾²⁶⁾ 세부 평가항목인 ①선택다양성 ②비용이성 ③신뢰성 ④기대만족도 ⑤소비자불만 및 피해, ⑥가격 ⑦안전성 등 모든 항목에서 평균에 비해 낮았다. 특히 ‘가격’과 ‘안전성’ 측면에서 평균 대비 편차가 컸다. 택시서비스는 2017년 조사에서도 27개 중 26위로 조사되는 등 소비자의 만족도가 다른 서비스에 비해 전반적으로 낮다. 택시서비스의 안전성에 대한 소비자의 우려도 컸다.

한편, 해당 서비스의 법령·제도 중 구매·이용 관련 ‘거래’, ‘안전’, ‘표시·광고’ 분야에서 소비자권익을 제한하는 요소가 있는지에 대한 소비자의 체감 평가 조사도 진행되었다. 택시서비스는 자동차수리서비스와 함께 절대점수가 가장 낮은 것으로 조사되었으며, 특히 ‘거래’ 측면은 최하위로 평가되었다. 법령·제도의 소비자지향성 값이 소비자의 전반적인 평가결과인 종합성과지수(KCMPI)에 비해 가장 큰 편차로 낮은 서비스도 택시서비스였다. 이는 시장의 소비자지향성 수준에 비해 법령 및 제도의 완비성이나 적용이 미흡한 것으로 해석할 수 있다.

25) 2019년 상반기에 해당시장에서 서비스를 구매·이용한 경험이 있는 전국의 20세 이상 성인 남녀 소비자를 대상으로 1,000명씩 표본을 조사한 것 참고.

26) 택시서비스에 대한 심층 분석은 소비자시장평가지표를 활용하여 서비스시장의 소비자지향적 수준과 이를 진단한 보고서(허민영·강하영, 2019) 참고.

또한 서울시의 2018년도 택시서비스 시민만족도 조사에 의하면 복수의 응답 조건에서 소비자들은 택시이용의 주된 불만 사항으로 ‘승차거부(48.8%)’, ‘난폭운전(39.2%)’, ‘불필요한 잡담(33.2%)’, ‘불친절(32.1%)’을 꼽았다(안기정 외, 2018, p.76). 내국인의 고객만족도가 2008년 66.8점에서 2018년 79.2점으로 해마다 증가한 것으로 조사되었으나, 아직 80점을 상회하지 못하고 있다(p.24). 고객만족도 점수 상승과는 달리 택시에 대한 소비자의 이미지가 개선되기 보다는 오히려 2017년에 비해 하향 경향이 컸다. 택시 탑승 전 16개 영역에 대한 시민인식 조사에서 13개 분야에서 2017년에 비해 부정인식이 증가했다(pp.73-75).²⁷⁾

27) 절대점수가 낮거나 2017년에 비해 부정인식이 크게 증가한 영역으로는, ‘신호위반이나 정지선 위반을 하지 않을 것이다’(70.7→52.1), ‘과속하지 않을 것이다’(67.7→53.6), ‘운전 중 핸드폰을 사용하지 않을 것이다’(68.3→55.9), ‘승차할 때 먼저 인사를 할 것이다’(87.4→71.4) 등이다.

제3장 모빌리티 공유서비스에서의 소비자문제

제1절 소비자불만접수 현황

제2절 거래상 소비자문제

제3절 안전상 소비자문제

제4절 개인정보 소비자문제

제5절 소결

제1절 소비자불만접수 현황

아래에서는 본 연구에서 정의한 모빌리티 공유서비스에 대해 ‘1372소비자상담센터(www.ccn.go.kr)’에 접수된 소비자 불만현황을 분석한다. 다만, 모빌리티 공유서비스가 제공되기 시작한지 얼마되지 않았고 산업적 분류 등이 아직까지는 불분명하여 전반적인 현황을 보이기에는 한계가 있다.²⁸⁾ 이에 상대적으로 서비스 기간이 길어 단독 구분이 가능한 카셰어링 서비스를 살펴보고, 최근 몇 년 이용자 증가로 불만접수가 증가한 전동킥보드 전반과 그리고 기타 서비스로 분류하여 기술한다.

1. 카셰어링 서비스

10여년의 서비스기간으로 이용 소비자가 증가하면서 1372소비자상담센터에 접수된 카셰어링 소비자 불만건수는 크게 증가하는 추세이다. 대표적인 2개 사업자에 대한 불만 상담건수는 2015년 182건에서 2017년 440건, 2019년 10월말 기준 555건으로 증가하였다. 지난 4년간 연평균 35% 이상 상담 건수가 증가했다.

28) 관련 상담건의 증가 및 분류 혼선 등으로 1372상담센터는 2019년 9월 카셰어링, 전동킥보드 등의 품목코드를 신설하여 분류하고 있다. 기존에는 카셰어링을 자동차대여(렌트)로 분류하였다.

〈표 3-1〉 카셰어링 소비자 불만접수 건수 현황

(단위: 건, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019.10월
건수 (전년동기증감)	182 (-)	281 (54.4)	440 (56.6)	458 (4.1)	555 (29.7)

* 자료: 1372소비자상담센터; 사업자명에 ‘쏘카’와 ‘그린카’가 포함된 카셰어링 건(중복접수 포함)

지난 5년 동안 카셰어링 서비스 이용 소비자가 불만을 접수한 이유별로 구분한 현황은 <표 3-2>와 같다. 사업자의 부당행위를 주장하는 상담 비중이 가장 크고, 품질·AS, 계약과 관련된 상담이 뒤를 이었다. 연도별 변화를 살펴보면, 품질·AS에 대한 불만 비중은 줄어드는 반면, 계약이나 요금 등에 대한 불만은 증가하는 추세이다.²⁹⁾

〈표 3-2〉 카셰어링 소비자 불만 이유별 현황

(단위: 건, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019.10월	계
품질·AS ¹⁾	47	63	105	57	64	336 (17.6)
계약관련 ²⁾	19	47	63	94	112	335 (17.6)
부당행위 ³⁾	71	93	118	161	193	636 (33.4)
가격·요금·이자 ⁴⁾	11	17	47	42	86	203 (10.7)
표시·광고 ⁵⁾	-	2	1	-	4	7 (0.4)
약관	15	20	50	46	53	184 (9.7)

29) 전체 불만건수 중 ‘품질·AS’, ‘계약관련’, ‘가격·요금’의 비중은 각각 2015년 25.8%, 10.4%, 6.0%에서 2019년 17.6%, 20.2%, 15.5%로 변동되었다.

구분	2015	2016	2017	2018	2019.10월	계
안전6)	1	3	3	1	4	12 (0.6)
기타7)	18	36	53	47	39	193 (10.1)
계	182	281	440	448	555	1,906 (100.0)

- | | |
|--|----------------------|
| 1) 품질, AS, 수리용부품미보유 등 | 4) 가격, 요금, 이자, 수수료 등 |
| 2) 계약불이행, 청약철회, 무능력자계약, 제도, 위약금, 기타 단순계약 등 | 5) 표시, 광고 등 |
| 3) 부당행위, 거래관행 등 | 6) 안전(제품/시설) 등 |
| | 7) 기타 단순문의 및 상담 등 |

소비자불만을 접수한 소비자의 연령대로는 이의 확인이 가능한 접수건 중 2019년은 20대가 33%, 30대가 42%로 2~30대가 약 75%이다. 소비자상담 연령으로 서비스이용 소비자의 연령대를 직접 추정할 수는 없지만, 2~30대 젊은 층의 수요가 많음을 짐작할 수 있다. 다만, 2017년의 20대 45%, 30대 40%와 비교하면 지난 2년 동안 30대의 비중은 비슷하나 20대의 비중은 크게 감소하였다. 모바일 이용 환경 등의 요인으로 과거에는 카셰어링이 젊은 층에 한정된 특화 서비스였다면, 갈수록 다양한 연령층이 이용하는 대중적 서비스로 자리잡아가는 것으로 해석된다.

2. 전동킥보드 서비스

전동킥보드 공유서비스는 국내에서 서비스가 제공되기 시작한지가 1년 정도밖에 되지 않아 관련된 소비자불만접수 사례는 아직 많지 않다. 접수 상담사례로는, 브레이크 미작동으로 인한 사고나 킥보드 날카로운 부위에 의한 상해, 킥보드 문제에 의한 미사용에도 불구하고 요금 청구, 인도 방치에 대한 불편 등이다.

소비자불만상담을 서비스뿐만 아니라 전체 전동킥보드와 관련된 사례 전체로 확대하면, 최근 구매나 이용이 증가하면서 소비자 상담 건수도 크게 증가하고 있다. 1372소비자상담센터 접수 건 중 사건제목에 ‘전동킥보드’가 포함된 불만접수는 2015년 13건에서 2017년 277건, 2019년 10월까지 271건으로 증가하였다. 특히 상담사유가 ‘안전’으로 분류된 건의 비율이 10% 수준으로, 최근 3년간 접수된 전체 상담 중 ‘안전’건 비중 2.3%에 비해 월등하게 높다.

한국소비자원이 운영하는 소비자위해감시시스템(CISS)에 접수된 위해정보 건도 크게 증가하였다.³⁰⁾ 사건 제목에 ‘전동킥보드’가 포함되고, 발생원인이 ‘미끄러짐·넘어짐’, ‘부딪힘’, ‘추돌 및 충돌’, ‘추락’ 중 하나에 해당하여 주행 안전과 관련된 건수는 2015년 2건에서 2017년 24건, 2019년 9월까지 102건이 접수되었다.

30) 전국의 주요 62개 병원, 18개 소방서 등 위해정보제출기관과 소비자상담센터를 통해 접수되는 소비자상담, 핫라인, 국내외 언론 등으로부터 위해정보를 수집하고 분석·평가하고 있다(www.ciiss.go.kr/www/contents.do?key=193) (최종접속 2019.12.4.).

3. 기타서비스

차량공유 중 헤일링 이나 라이드셰어링 서비스, (전기)자전거 등에 대한 전반적인 소비자불만 상담 사례 규모는 확인이 쉽지 않다. 다만 특정 사업자를 중심으로 살펴보면, 먼저 카헤일링 서비스 사업자인 ‘타다’에 대한 소비자상담은 2019년에 11월까지 약 40여건이 접수되었다. 주요 사례는 이용 요금, 예약취소 등에 대한 위약금의 과다청구 등이 대부분 이다. 또한 소비자가 사업자에게 불만 등을 제기하거나 문제해결을 위해 사업자와 연락을 시도하나 연결이 원활하지 않는 등 사업자의 서비스 대응에 대한 불만도 많았다.

다양한 모빌리티 서비스를 제공하는 ‘카카오모빌리티’에서 제공되는 서비스와 관련된 소비자불만은 2019년 한 해 동안 11월까지 약 200여건이 접수되었다. 사업자 명에 ‘카카오’가 포함된 불만접수 건 중 모빌리티 서비스와 관련된 건을 종합한 결과이다. 이 중 대리서비스와 관련된 건이 약 50%이다. 그 외에는 택시 호출 서비스가 대부분이고 주차와 바이크 이용 관련 상담건도 일부 포함되어 있다.

제2절 거래상 소비자문제

1. 개요

스마트 모빌리티 공유서비스에 발생하는 거래상 소비자문제는 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫 번째는 서비스 계약에서 일반적으로 발생하는 문제이고, 두 번째 유형은 모빌리티 공유서비스에 특화되거나 강화되어 나타나는 소비자문제이다.

전자의 대표적인 사례는 계약의 청약철회나 위약금, 요금의 적정성 등의 문제이다.

후자는 모빌리티 서비스가 모바일 앱을 기반으로 운영되고 비대면의 방법으로 서비스가 제공되는 특성과 관련이 있다. 앱을 통한 통신이나 요금의 결정 방법 및 결제 방식에 대한 소비자의 접근성 이슈가 발생한다. 사업자는 소비자와의 소통도 전통적인 유선전화 방식 보다는 모바일 접근 방법을 선호한다. 또한, 비대면 서비스가 많아 소비자와 사업자가 육안으로 서비스 목적물의 상태를 공동으로 확인하거나 문제 상황을 공유하기가 어렵다. 그 결과 위험부담 또는 책임주체의 귀속이나 확정 등이 쉽지 않을 수 있다. 그리고 비대면 거래는 계약의 체결 과정에서 사업자가 소비자에게 계약 및 안전 상 중요한 내용의 고지나 정보제공, 교육이 대면 거래에 비해 제한적이다.

한편, 이러한 거래상 문제 등과 종합적으로 연계하여 서비스 사업자의 법적 성격이나 책임의 범위도 중요한 이슈이다. 물론 모빌리티 공유서비스 모델에 따라 그 서비스 구조와 사업자의 역할이 달라 일률적인 기준을 적용하기는 어렵다. 전반적인 플랫폼 사업

자의 법적·사회적 책임 강화 필요성에 대한 논의의 연속선상에 모빌리티 서비스도 포함되어 있다.

아래에서는 위에서 제시한 모빌리티 공유서비스와 관련된 주요 소비자문제 유형을 소비자분쟁 사례나 언론 사례, 사업자의 약관 등을 통해 살펴본다.

2. 주요 거래상 소비자문제

가. 요금 및 결제

1) 요금 수준 및 요금의 변동성

모빌리티 공유서비스가 혁신이라는 이름으로 전반적인 교통비 수준을 높일 것이라는 우려들이 제기되어 왔다.³¹⁾ 물론 사업자는 기존에 비해 호출서비스나 승차거부 없는 서비스, 대형 차량의 제공 등으로 서비스의 품질이 높아져 비례적으로 서비스의 가격을 높이는 것이라고 주장할 수 있다.

그러나 공유의 기본적인 지향점은 자원의 활용 순환을 높여 단위당 이용가격을 낮추는 것이다. 그런데 다양성과 서비스의 혁신이라는 명목으로 전반적인 교통서비스 비용이 올라가는 구조로 공유서비스가 공급된다면 이는 소비자편익 측면에서는 바람직하지 않다. 우리나라는 승용차를 활용한 영업과 라이드셰어링 시간 규제 등으로 시장경쟁은 제한되고 상대적으로 비싼 공유서비스 위주

31) 한국경제 2019.10.22. 기사(www.hankyung.com/it/article/2019102199161) (최종접속 2019. 12.4.).

로 서비스되고 있는 현실도 이러한 우려에 영향을 미친다.

또한 요금 측면에서 소비자에게 영향을 미치는 것은 요금의 절대적인 수준뿐만 아니라 부과기준 및 요금의 예측가능성도 중요한 요소이다. 그러나 현재 일부 서비스에서는 기존 서비스에 비해 높은 요금을 부과하면서 이러한 소비자정보제공 등이 미흡하다. 이는 탄력요금제를 적용할 경우 더욱 문제가 될 수 있다.

아래 사업자 약관처럼 ‘카카오모빌리티 블랙’이나 ‘타다’ 등이 서비스는 탄력요금제를 적용하고 있다.³²⁾

〈표 3-3〉 탄력요금제 관련 약관 조항

카카오모빌리티(위치기반서비스이용약관, 2019.11.12.)³³⁾

별표1. 위치기반서비스의 종류 및 요금

2. 이용요금

카카오 T 택시: 무료

카카오 T 블랙: 유료

- 기본요금: 5천원

- 요금방식: 거리/시간 완전 동시병산제, 피크요금제

* 피크요금제는 호출량과 차량 공급 상황에 따라서 할증이 되는 요금입니다.

32) 길거리에서 손을 흔드는 승객을 태우는 배회영업 택시의 경우 지방자치단체 등에 의해 요금 등이 규제되고 있다. 하지만 2015년 11월 도입된 고급택시는 배기량 2천 800cc 이상으로 택시 바깥에 택시표시등을 달지 않아도 되고, 모바일 앱 등이 있다면 미터기도 설치하지 않아도 된다. 요금도 사업자가 자율적으로 신고하게 되어 있다. 차량대여업의 일종인 ‘타다’ 서비스도 택시 요금 규제를 받지 않는다.

타다(서비스이용약관, 2019.10.29.)³⁴⁾

제9조 (기사 알선 포함 승합자동차 대여 계약 등의 성립, 종료 등)

5) 이용요금은 당사의 별도 정책에 의한 요금산정방식(일반요금제 / 차량의 수요가 많은 특정 시간대에 실시간 및 예약 호출상품에 일시적으로 적용되는 탄력요금제 / 출발지 또는 목적지에 따라 예약호출상품에 달리 적용되는 장소차등 요금제 등)을 기준으로 산정됩니다. 일반요금제가 적용되지 아니하는 경우라면 회원의 호출 또는 예약시 사전 고지됩니다.

제14조 (이용요금 등)

4. 회사는 회원의 예약 요청 시간, 장소, 이동 서비스 제공자의 공급 현황 등에 따라 어느 요금에 일정 금액의 할증요금이 발생하는 경우 타다 서비스 페이지 또는 예약 시에 이를 안내하고, 이를 부과할 수 있습니다.

그런데 아래 소비자 상담사례와 같이 소비자가 탄력요금제 적용 택시를 이용하면서 변동의 정도 및 예상금액 등을 사전 인지하지 못한 채, 실제 청구된 금액이 예상보다 많아 분쟁이 발생하고 있다.

<사례> 탄력요금제 적용으로 높은 비용 발생

일반 플랫폼 택시 호출 중 여의치 않아 고급택시로의 호출을 유도 받아 이를 이용하니 35분 가량 승차에 9만원이 청구됨. 평소 일반 택시 기준으로 2만원 미만으로 요금이 발생하는 거리임. 사업자는 수요가 많은 피크 시간으로 2배수가 적용된 결과라고 하며 4배수까지 적용되기도 한다고 함. 일반에서 고급으로 전환될 때 예상요금에 대한 충분한 안내가 없었고 택시에 미터기도 없는 일반 승용차라 운행 중에는 예상 요금 인지가 불가능하여 최종 도착 시점에야 요금을 알게 됨.

33) http://policy.kakaomobility.com/ko/location_service_list_191112.html (2019.12.4. 최종접속)

34) <https://help.tadatada.com/hc/ko/articles/360016019031-%ED%83%80%EB%8B%A4-%EC%84%9C%EB%B9%84%EC%8A%A4-%EC%9D%B4%EC%9A%A9%EC%95%BD%EA%B4%80> (2019.12.4. 최종접속)

탄력요금제를 적용하는 서비스는 일반적으로 기본요금이 비싸고 여기에 더하여 탄력요금제까지 적용될 경우 이용 요금이 높게 산출된다. 이러한 요금 구조에 대해 모빌리티 공유서비스 사업자는 소비자가 자신이 이용하는 서비스에 적용되는 요금을 투명하게 알 수 있도록 고지 및 설명해야 한다. 특히, 요금이 고정되어 있지 않고 변동되는 구조일 경우 더욱 그러하다. 그리고 소비자의 요청이 있을 경우 청구한 요금의 산정 근거나 과정을 소비자에게 설명 및 제시해야 한다.

따라서 아래 사업자 약관과 같이 요금기준에 대한 사업자의 사전 고지 의무 등을 고려하지 않고 요금정책 기준 숙지를 소비자 책임으로 규정하는 약관은 「약관의 규제에 관한 법률(이하 ‘약관 규제법’이라 함)」 적용 시 소비자에게 부당하게 불리하여 불공정할 수 있다(제6조).

〈표 3-4〉 요금정책 인지 소비자 책임 관련 약관 조항

킵고잉(서비스이용약관, 2018.8.1.)³⁵⁾

제9조 (요금 등)

⑥ 경우에 따라 경비 산정 기준은 변경될 수 있으며, 이에 대해서는 회원이 알고 있어야 할 책임이 있습니다.

35) <https://kickgoing.io/policy-service.html> (2019.12.4. 최종접속)

2) 요금 결제 방식

스마트폰 앱을 기반으로 작동하는 최근의 모빌리티 공유서비스는 요금자동결제 방식을 채택하고 있다. 소비자가 사업자의 회원가입 단계에서 입력한 신용카드 등의 결제정보에 따라 서비스 이용이 종료될 때 또는 서비스 이용 예약이 확정될 때마다 별도의 인증과정이 없이 이용요금이 자동결제 된다.

〈표 3-5〉 자동결제 관련 약관 조항

그린카(회원이용약관, 2019.7.30.)³⁶⁾

제14조 요금정책

1. 사용요금결제

② 예약시간에 해당하는 사용금액이 등록된 결제카드로 자동 결제됩니다. (이하생략)

쏘카(이용약관, 2019.11.25.)³⁷⁾

제14조 (서비스 및 손해배상 요금)

① 서비스 요금

1. 서비스 요금은 서비스 이용 전·후에 “전자결제”를 통해 자동으로 결제됩니다. (이하생략)

그런데 이러한 자동결제 방식에서는 소비자가 사전 약정된 서비스를 이용하지 못하거나, 소비자의 책임이 없는 사유로 발생한 비용도 자동으로 결제될 우려가 있다. 소비자는 사후적으로 이를 확인 및 입증하여 환불을 받아야 하는 문제가 발생한다.

36) www.greencar.co.kr/service/useclause/ (2019.12.4. 최종접속)

37) <https://www.socar.kr/terms> (2019.12.4. 최종접속)

아래 소비자 상담사례처럼, 관련된 소비자문제가 발생한 후 사업자가 이를 적극적으로 처리해 주지 않거나 처리에 상당한 기간이 소요되는 등 소비자 불만 사례들이 발생하고 있다.

〈사례1〉 사업자 귀책 건에도 노쇼 수수료 부과

대단지 아파트에서 카셰어링 서비스 신청 후 운전자가 약속장소에 도착하기 전에 임의로 도착확인으로 처리하였으나 실제로는 지정한 위치를 찾지 못하여 노쇼로 처리되는 5분이 경과하여 차량이 도착하였고 노쇼 수수료 4,000원이 자동결제됨

〈사례2〉 네비게이션 고장에 의한 우회 요금 정산

카셰어링 서비스를 이용 중 차량 네비게이션 고장으로 다른 길로 가서 평소보다 훨씬 많은 10만원 정도가 자동결제가 되었고 차액 환급 문의하니 회사 홈페이지 게시판에 글을 올린 후 답변을 기다려야 한다고 해서 너무 불편함

〈사례3〉 서비스 미제공에 대한 요금 부과

전동킥보드 서비스를 이용하기 위해 10m도 움직이지 않아 경고음이 울리며 정지를 했는데 비용은 1,000원이 부과됨. 사업자에 여러 차례 연락하였으나 연락이 잘 되지 않음

자동결제가 사업자와 소비자의 편리성을 제공하는 측면도 있다. 그러나 서비스의 내용과 부과된 요금의 적정성에 대해 사업자와 소비자의 분쟁이 있음에도 불구하고 약관에 의해 일방적으로 사업자가 요금을 결제할 수 있도록 하는 시스템은 소비자의 권리를 제한할 수 있다.

한편, 공정거래위원회는 2017년 주요 카셰어링 사업자의 약관 심사에서 소비자의 과실이 확정되지 않은 상태에서 소비자가 등록

한 카드로 패널티 금액을 자동결제 할 수 있도록 한 조항을 불공정약관 조항으로 판단한 바 있다.³⁸⁾

나. 위약금 및 패널티

모빌리티 공유서비스에서 소비자와 사업자 사이에 가장 빈번한 분쟁이 위약금 및 패널티와 관련한 사항이다. 2017년 공정거래위원회는 카셰어링 서비스 사업자의 약관 중 소비자에게 과도한 손해배상 의무를 부담시키는 몇 가지 조항을 불공정한 것으로 판단한 바 있다. ‘계약해지 시점의 고려 없이 전액 환불 불가 조항’, ‘임차 예정 시간 10분 전부터 예약 취소 불가 조항’, ‘과도한 휴차 손해 부담 조항’, 반납시간 미준수나 자동차 내 흡연, 자동차 관리와 관련하여 ‘손해의 정도 등을 고려하지 않고 과도한 패널티 조항’ 등이다.

이러한 시정에도 불구하고 사업자의 약관에서는 여전히 불공정 우려가 있는 조항이 다수 발견된다.

「약관규제법」은 소비자에게 부당하게 과중한 지연 손해금 등의 손해배상 의무를 부담시키는 약관 조항(제8조)이나, 사업자 등의 법률상의 책임을 배제하는 조항(제7조) 등을 불공정한 것으로 규율하고 있다. 또한 계약서의 해석과 적용은 공정하고 객관적이어야 함에도 불구하고, 사업자의 해석에 따르도록 한 조항도 불공정하다(제6조).

불공정성이 의심되는 몇 가지 사례는 다음 표와 같다.

38) 공정거래위원회 2017.7.4. 보도자료(<http://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rptype=1>) (2019.12.4. 최종접속).

〈표 3-6〉 위약금 등 관련 약관 조항

그린카(회원이용약관, 2019.7.30.)

제14조 요금정책

1. 사용요금결제

- ② 예약시간에 해당하는 사용금액이 등록된 결제카드로 자동 결제됩니다.
회원이 예약 취소를 하지 않은 경우에는 그린카를 이용하지 않더라도 예약 시간 전체에 대한 요금이 부과됩니다.

타다(서비스이용약관, 2019.10.29.)

제10조(대여 계약 등의 취소)

1. 회원이 차량 호출 상품의 계약을 취소하는 경우에는 아래와 같이 취소 수수료가 발생합니다.
- ② 차량 예약 호출 상품의 경우 기사 배정 여부 및 취소 시간에 따라 발생하는 취소 수수료가 상이합니다. 단, 회사 측의 사정이 관여된 경우 아래 3.에 따릅니다.

구 분	취소 수수료
출발전일 15시까지	없음
출발 전일 15시~자정	요금의 50%
출발 당일	요금의 100%
No-show(예약시간 30분 초과시) 로 인한 자동 취소시	

킵고잉(서비스이용약관, 2018.8.1.)

제15조 (회원의 의무)

- ⑬ 회원은 다음 각 호의 행위를 하여서는 안 됩니다.(일부 발췌)
5. 운전면허증을 취득하지 않고 전동킵보드를 운행하는 행위
 6. 헬멧을 착용하지 않고 전동킵보드를 이용하는 행위
 7. 인도, 자전거도로 등 도로교통법에서 전동킵보드의 운행을 금지한 도로 또는 장소에서 이용하는 행위
 17. 서비스 이용 중 전동킵보드를 방치하는 행위
 34. 기타 불법적이거나 부당한 행위
- ⑭ 회사는 회원이 제13항의 금지행위를 한 것으로 판단될 경우 서비스 이용을 제한할 수 있으며, 이 때 발생하는 모든 책임은 회원이 부담합니다.
- ⑮ 제13항의 금지행위 여부에 대한 해석과 결정 권한은 회사에게 있습니다.

사업자가 약관을 근거로 부과하는 위약금 수준이나 위약금 부과를 결정하는 사업자 정책 등에 대한 소비자불만 사례도 다수 접수되고 있다.

<사례1> 연착에 의한 위약금 부과³⁹⁾

공항에서 이용하는 카헤일링 서비스를 신청하였으나 비행기 지연으로 서비스를 이용하지 못하게 되었고 약관에 의한 노쇼로 취급되어 요금의 100%를 위약금으로 부담하게 되었으며 이는 소비자에게 불리한 약관임

<사례2> 결제 후 즉시 취소시 위약금 부과(1)

카헤일링 서비스 요금 8만원을 앱을 통해 결제 후 바로 취소를 하였으나, 사업자는 이용 24시간 전에는 취소가 불가능하다고 100% 이용료를 지불해야 한다고 하여 부당하다고 생각됨

<사례3> 결제 후 즉시 취소시 위약금 부과(2)

차량을 요청한 위치로 가져다주는 카셰어링 서비스 이용신청 중 시간을 잘못 선택한 것을 확인하여 취소 요청하였으나, 차량 대여시간 2시간 이내이므로 위약금 21,000원이 부과됨

<사례4> 예약 미숙에 의한 전액 위약금 부과

카헤일링 고급서비스를 예약 중 예약시간 기본값이 오전 1시로 설정되어 있는 것을 인지하지 못한 채 오전 1시로 예약되었고 사용시간 24시간 내에는 취소가 불가능하여 위약금을 전액 부담하게 됨. 예약 신청 시 요청 사항란에 사용 목적이 웨딩촬영이라고 적는 등 새벽 시간 이용을 위한 예약이 아닌 조작 미숙임을 알 수 있으나 전혀 고려해 주지 않고 있으며 앱의 UI도 소비자 오인 우려가 있음

39) 다만, 현행 ‘타다’의 약관에서는 비행편 연착 등 회원에게 귀책이 없는 사유가 확인될 경우 사전 예약요금을 청구하지 않고 있다(서비스이용약관 제10조 제2항).

다. 모바일 앱 및 통신, 위치정보

1) 통신·시스템

모빌리티 공유서비스는 모바일 통신을 기본으로 하여 작동하는 서비스이다. 따라서 통신기기나 통신서비스에 문제가 발생하면 공유서비스 이용에도 영향을 미친다. 이에 모빌리티 공유서비스 사업자가 기간통신사업자로부터 통신서비스가 제공되지 않아 모빌리티 공유서비스 제공이 불가능한 경우를 사업자의 면책 사유로 규정하고 있다.

그러나 아래 사례와 같이 통신이나 시스템과 관련된 서비스 이용 분쟁이 발생하고 있다. 사례1과 같이 물론 소비자 과실이 분명한 경우 손해배상 등의 책임은 소비자에게 있지만, 귀책이 불분명하거나 책임주체의 확인이 필요한 경우 소비자가 이를 입증하기가 어렵다. 곧 운행정보기록 등을 보유한 서비스 사업자의 협조가 필수적이다.⁴⁰⁾

40) 카셰어링 서비스 사업자들은 자동차의 반납장소 위치나 총누적주행거리 등의 운행정보기록을 자동차의 단말기에서 회사 서비스 전송하여 보관하고 있다(그런카 이용약관 제29조, 쏘카 자동차대여약관 제5조 등).

<사례1> 휴대폰 방전에 의한 반납지연 처리

카셰어링 이용 후 반납 중 휴대폰이 방전되어 스마트폰 앱에서 반납처리 버튼을 누르지 못하였고 이를 이유로 사업자는 반납지연에 대한 패널티 1만원을 부과하였으나, 사업자가 전산이나 차량에 설치된 카메라로 반납위치 및 시각을 확인할 수 있음에도 불가항력에 가까운 휴대폰 방전에 의한 반납미처리에 패널티를 부과하는 것은 부당함

<사례2> 차량 이용 여부에 대한 분쟁

해당 업체에서 가격만 조회하고 다른 사업자의 차량을 이용했음에도 불구하고 차량반납 지연에 따른 지연금과 사용요금 납부를 요청하라는 청구서를 받음. 사업자 측은 누군가 차량의 문을 열고 시동을 걸었기 때문에 반납지연금은 철회하더라도 사용요금은 부과해야 한다고 하나 소비자는 사용 사실이 없기 때문에 부당함

<사례3> 반납 지연 여부에 대한 분쟁

카셰어링 이용 후 반납을 완료하였음에도 반납지연에 따른 추가 요금이 결제됨. 앱의 오류 가능성이 있어 소비자가 반납 신청한 앱 로그기록이나 차량 블랙박스 및 주차지역 CCTV 등을 통해 사업자가 확인이 가능함에도 사업자가 이를 정확히 확인하지 않고 요금을 부과함.

2) 위치정보 등의 정보 정확성

대부분의 모빌리티 공유서비스는 정보, 특히 모바일 위치정보를 활용하여 서비스 되고 있다. 따라서 사업자가 제공하는 위치정보를 비롯한 각종 정보는 소비자의 서비스 이용과 품질에 중요한 영향을 미친다. 사업자가 앱을 통해 제공하는 정보, 특히 위치정보가 정확하지 않을 경우 아래 사례와 같이 소비자의 시간이나 및 경제적 측면의 손실이 발생할 수 있다.

〈사례〉 부정확한 위치정보

전동킥보드 공유서비스 사업자의 앱에서 소비자가 원하는 위치에 존재하는 것으로 표시된 킥보드를 대여하려고 해당 장소에 도착했으나 표시와는 다르게 킥보드가 없어서 많은 시간을 허비하였음

그런데 대부분의 사업자들이 <표 3-7>과 같이 위치정보 등에 대한 정확성 및 이로 인해 발생한 소비자 손해를 보증하지 않는 것으로 약관에 규정하고 있다. 정보플랫폼 서비스 사업자가 서비스 제공과 이용에 핵심적인 매개 역할을 하는 정보의 정확성을 담보하지 않을 수 있도록 정하는 것은 소비자에게 불리한 계약 조건이다. 물론 불가항력적인 상황이 있을 수도 있으나, 사업자가 소비자에게 제공하는 정보의 정확성을 담보하는 것은 일정 부분 사업자의 책임이다. 이에 이러한 책임을 배제하는 것으로 정하는 약관 조항은 불공정할 수 있다(「약관규제법」 제7조).

〈표 3-7〉 위치정보 등 정확성 면책 관련 약관 조항

카카오모빌리티

〈서비스이용약관(2019.9.25.)〉⁴¹⁾

제24조 (면책사항)

5. 회사는 모빌리티서비스의 내용 및 모빌리티서비스에서 제공되는 정보의 정확성을 보증하지 않습니다.

〈위치기반서비스이용약관(2019.11.12.)〉

제 17조 (면책)

2. 회사는 서비스 및 서비스에 게재된 정보, 자료, 사실의 신뢰도, 정확성 등에 대해서는 보증을 하지 않으며 이로 인해 발생한 회원의 손해에 대하여는 책임을 부담하지 아니합니다.

쏘카(위치기반서비스이용약관, 2019.1.14.)⁴²⁾

제13조 (면책)

- ② 회사는 서비스 및 서비스에 게재된 정보, 자료, 사실의 신뢰도, 정확성 등에 대해서는 보증을 하지 않으며 이로 인해 발생한 회원의 손해에 대하여는 책임을 부담하지 아니합니다.

키큐잉

〈서비스이용약관(2018.8.1.)〉

제26조 (책임 제한)

- ④ 회사는 회원이 서비스와 관련하여 제공한 정보 및 그 정보의 진실성 또는 적법성 등 일체에 대하여 보증하지 않으며 그와 관련하여 어떠한 책임도 부담하지 않습니다.

〈위치기반서비스이용약관(2018.8.1.)〉

제17조 (면책)

- ② 회사는 서비스 및 서비스에 게재된 정보, 자료, 사실의 신뢰도, 정확성 등에 대해서는 보증을 하지 않으며 이로 인해 발생한 회원의 손해에 대하여는 책임을 부담하지 아니합니다.

라. 위험부담 및 책임귀속

1) 목적물의 인수 및 반납

모빌리티 공유서비스에서는 자동차나 킥보드 등을 제공하는 서비스 사업자와 이를 이용하는 소비자가 직접 대면하지 않고 계약의 체결과 이행이 이루어지기도 한다. 이로 인해 대면 거래에서는 발생 여지가 없거나 희박한 소비자문제가 모빌리티 서비스에서는 발생할 수 있다.

예를 들면, 카셰어링 서비스에서는 비대면 거래에 따라 차량의 인수와 반납 과정 중 차량의 준비상태나 인수 및 반납 장소와 관련된 분쟁이 발생할 수 있다. 아래 소비자불만사례 중 사례1,2는 인도 및 반납 장소와 관련된 분쟁이고, 사례3은 정상적으로 계약은 체결되었으나 차량이 서비스를 위한 기능상 준비가 이루어지지 않아 발생한 문제이다.

<사례1> 이전 이용자의 지정 장소 미사용에 의한 주차비

카셰어링 이용계약을 체결 후 차량을 사전 약정된 지정 주차장에서 인수하려 했으나 이전 사용자가 비지정 주차장에 주차하여 시간이 소비되었고 사업자는 소비자가 먼저 주차료를 지급하고 출차하면 환급 절차를 진행하겠다고 안내하였으나 원활한 처리가 이루어지지 않음

41) http://policy.kakaomobility.com/ko/terms_global_190918.html (2019.12.4. 최종접속)

42) www.socar.kr/terms-gis (2019.12.4. 최종접속)

〈사례2〉 지정장소 오인에 의한 패널티 요금

카셰어링 반납 시 주차 지정구역에 주차하지 않았다고 하여 패널티 요금이 발생함. 소비자는 차량의 인수 당시 해당 장소에 다시 반납한 것으로 이전 사용자가 비지정 주차구역에 반납하여 소비자가 오인할 여지가 충분하였음

〈사례3〉 인수 차량의 상태에 관한 문제

지정장소에 가보니 방전차량으로 확인되어 근처에 있는 차량을 이용하였고, 근처에 있는 차량도 고속도로 주행 중 센서경고등이 점등되어 문의하자 인근 서비스센터를 통한 점검을 안내받음

2) 소비자의 차량 관리 부담

소비자의 서비스 이용이 완료된 후 개별 건에 대한 사업자의 점검 과정이 생략되는 카셰어링 서비스에서 사업자는 원활한 서비스 순환을 위해 소비자에게 차량에 대한 일정 관리 책임을 부담시키고 있다. 곧 아래 약관에서와 같이 정상적인 운행 중에서도 사고 등으로 차량의 문제가 확인될 경우 이를 사업자에게 통보하도록 하고 있다. 그리고 이를 준수하지 않을 경우 소비자에게 패널티를 부과하거나 회원자격 상실 등의 불이익을 부여하고 있다.

〈표 3-8〉 관리 책임 부담 관련 약관 조항

그린카(회원이용약관, 2019.7.30.)

제20조 자동차관리

greencar는 모든 자동차에 전반적인 자동차관리를 시행하고 있습니다. 단, 장시간의 렌탈이나 사용에 있어 청결과 안전주행 등 자동차관리에 관한 건은 대여 회원에게 일정부분 책임이 부여됩니다.

1. 회원의 의무

- ① 회원은 자동차 운행 중 모든 경고등, 경적, 다른 주의표시 등 모든 사항에 대해 확인하고 회사에 통보해야 합니다.
- ② 회원은 자동차의 브레이크 오일이나 자동차 내 기타 경고등을 항상 체크하며 주행해야 하며 필요 시 세차를 할 수 있습니다.
- ③ 회원은 자동차 운전 중에 의심스러운 소음이나 불안한 주행감 등 경고등에 표시되지 않는 증상이나 다른 이상 징후가 감지되었을 경우 회원은 회사의 고객센터로 즉시 연락해야 합니다.
- ④ 자동차 대여 사용 중에 위 각 목의 자동차의 이상 징후를 무시하고 통보하지 않았을 경우 페널티비용 납부 및 회원자격 상실의 사유가 될 수 있습니다.

쏘카(자동차대여약관, 2019.11.25.)⁴³⁾

제14조 (자동차 주유 및 충전)

- ⑤ 자동차 반납 시 자동차 연료탱크의 최소 25% 이상 주유가 되어 있어야 합니다. 부득이한 경우를 제외하고, 주유량이 부족한 상태로 반납하여 이후 자동차 운행에 차질이 생길 시 페널티 요금이 부과될 수 있습니다.
- ⑥ 전기 자동차 반납 시 지정된 장소의 충전기를 연결하여 충전 중이어야 합니다. 충전기를 연결하지 않고 반납할 시 페널티 요금이 부과될 수 있습니다.

카셰어링 서비스 계약은 임대차 계약의 일종이다. 임대차 계약에서 통상 임차인은 계약 또는 그 목적물의 성질에 의하여 정해진

43) www.socar.kr/terms-rent (2019.12.4. 최종접속)

용법으로 이를 사용 및 수익하여야 하고, 차용물을 반환하는 때에는 이를 원상회복해야 한다(「민법」 제654조, 제610조, 제615조 등). 또한 임차인은 임차목적물의 보존에 관하여 선량한 관리자의 주의의무를 다하여야 한다.

따라서 사업자가 소비자에게 카셰어링 서비스 이용 중 선량한 관리자로서의 의무를 부여하고, 사고 등으로 차량의 가치가 훼손되었을 경우 이를 고지하는 등의 조치를 하도록 약관에 규정하는 것은 합리적일 수 있다. 또한 무인으로 운영되는 특성으로 서비스의 연속적 운영을 위해서 소비자의 협력을 요청하는 것은 일정 부분 불가피한 측면이 있다.

그러나 ‘차량의 전반적인 또는 모든 상태의 확인’이나, ‘반납 시 일정량 이상의 주유’, ‘전기차량의 충전’까지 소비자의 작위 의무로 부여하고 위반 시에는 불이익을 부과할 수 있도록 하는 것을 임대차계약의 내용으로 반영할 수 있는지에 대해서는 의문이 있다.⁴⁴⁾ 또한 차량 관리는 다소 전문성이 요구되는 분야로 소비자에 따라 이러한 의무 수행의 역량 정도나 체감의 난이도가 다르다. 그럼에도 사업자들은 이를 고려하지 않고 약관 계약을 통해 모든 서비스이용 소비자에게 관련 의무를 부과하고 있다.⁴⁵⁾

44) 카셰어링 사업자들이 소비자의 차량 관리 미흡에 대해 부과하는 ‘패널티’의 법적 성격은 손해배상을 예정한 ‘위약금’ 보다는 이행을 확보하기 위한 ‘위약벌’의 성격이 강하다. 이때 사업자가 약관을 통해 차량 상태의 확인이나 주유 등이 소비자가 계약상 이행할 채무로 편입하는 것이 정당한지를 따져봐야 하고, 만약 채무에 해당하지 않다면 이를 근거로 부과되는 위약벌 성격의 패널티나 회원자격을 제한하는 조항은 ‘약관규제법’에 의거 소비자에게 부당하게 불리할 수 있다(제6조). 또한 약관으로의 편입이 가능하더라도 위약벌인 패널티 수준 등이 손해배상의무를 과중하게 부담시키는 조항이라면 불공정 약관에 해당할 수 있다(제6조 또는 제8조 등).

45) 2017년 한국소비자원의 카셰어링 사업자 이용약관 실태조사에서는 관련 사업자들의 약관에서 운전 전에 소비자의 차량 사전 점검 의무 부여, 대여 기간 중 발생한

마. 소비자불만 처리

공유서비스 이용 중 소비자는 임대차의 특성으로 승용물 조작에 익숙하지 않거나 서비스에 대한 이해부족으로 다른 유형의 서비스보다 더 사업자의 도움이 필요하다. 또한 안전사고가 발생할 경우 소비자는 사업자와 긴급한 연락이 가능해야 한다.

그런데 많은 모빌리티 공유서비스 사업자들은 소비자가 사업자와 연락할 수 있는 방법을 제한적으로 운영하고 있다. 예를 들면, 유선전화 상담 채널은 운영하지 않고 스마트폰 앱에서 카카오톡 등을 통해서만 상담이 가능하다. 홈페이지 등에 유선전화번호를 게시하고 있는 사업자도 실제로 전화를 연결하면 이메일을 통해 상담할 것을 안내하기도 한다.

뿐만 아니라 실제로 소비자들의 불만상담사례를 살펴보면, 해당 연락처로 연락을 해도 연결이 어렵거나 회신이 빨리 이루어지지 않는 등 원활한 상담 및 불만처리 서비스가 제공되지 않는 경우가 빈번하다. 소비자의 상담 목적이 단순한 문의가 아니라 청약철회 등일 경우 아래 사례1과 같이 사업자의 상담이나 관련 안내가 원만하지 않으면 소비자에게 경제적 불이익이 발생할 수도 있다.

<사례1> 상담연락이 원활하지 않아 취소수수료 발생

해외여행을 위해 공항까지의 카셰어링 서비스를 앱을 통해 예약한 후 날짜 착오를 발견하여 시간을 변경하거나 취소하고자 했으나 상담전화번호나 앱안내를 찾지 못함. 해당 서비스는 고객센터 전화가 없으며 문자메시지

인명 및 재산상 손실에 대한 소비자 책임 규정, 불가항력에 의한 차량 손실 등에 대한 소비자 손해배상책임을 규정한 약관을 개선이 필요한 조항으로 판단한 바 있다(pp.44-46).

의 전화도 발신전용으로 고객이 전화로 문의를 할 수 없음. 그러던 중 차량이 배정되었다는 문자가와서 다시 한 번 인터넷 등에서 전화번호를 찾아보았으나 알 수가 없었고, 결국 앱을 통해 연락이 되었으나 이미 취소 가능 기간이 경과하여 100%를 취소수수료를 부과한다고 함. 이용 전날 취소에 100% 취소수수료를 부과하는 것도 부당하다고 생각되며, 고객의 예약 취소나 변경 방법을 상세하게 안내하고 최소한 고객센터를 위한 전화가 가능한 고객센터가 있어야 된다고 생각함

<사례2> 분실물 관련 전화연결이 되지 않아 추가 비용 발생

카셰어링 이용 후 물건 분실을 인지하여 해당 차량을 수배하려 했으나 수차례 사업자와 전화 연결이 되지 않아 해당 서비스 사업자 제공 차량 서비스를 별도의 요금을 지불하고 이용해야 했음. 분실물 찾기가 어렵고 연결도 되지 않아 개선이 필요함

현행 모빌리티 공유서비스 사업자는 통신판매사업자로 등록되어 있다. 그리고 이들 사업자를 규율하는 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 ‘전자상거래법’이라 함)」에서는 청약철회를 방해하는 행위나 분쟁 및 불만처리에 필요한 인력이나 설비의 부족을 상당기간 방치하여 소비자에게 피해를 주는 행위를 사업자 금지행위 중 하나로 규정하고 있다(제21조). 이를 준수하지 않으면 시정명령, 과태료처분 등의 대상이다.

그리고 고시의 형태로 금지행위 유형과 내용을 구체화한 「전자상거래등에서의 소비자보호지침」에서는 소비자 불만처리 관련 금지행위를 예시하고 있다. 곧, 소비자가 불만사항에 대해 직접 전화통화를 하고자 하나 이메일이나 팩스로만 가능하게 하는 경우, 상담원이 부족하여 상담원과 통화할 수 없거나 ARS 등을 통해 여러 단계를 거치게 하면서 결국 상담원과는 통화가 되지 않도록 기술적 장치를 해 놓은 경우 등이다.

모빌리티 공유서비스가 모바일 앱을 기반으로 작동하기 때문에 평균적으로 이용자들이 IT기기 활용도 등 디지털 분야에 대한 이해도가 높다. 그리고 사업자는 콜센터 미운영 등으로 관련 서비스에 소요되는 비용을 절감하면 서비스 이용가격을 낮추는 것이 가능할 수도 있다. 이러한 사정에도 불구하고 원활한 상담 및 불만 처리는 사업자의 기본적인 책무이다. 소비자의 불만 제기 채널을 모바일 앱이나 이메일 등으로 제한하거나 원활한 상담이 이루어지지 않는다면 소비자의 불편과 나아가 경제적 불이익을 초래할 수 있다.

참고로, 해외 사례이기는 하나 미국 샌프란시스코시 당국은 2019년 7월 전동킥보드 서비스 허가제 도입을 발표하면서 사업자에게 소비자와의 소통 관련 의무를 부여하였다. 허가 여부를 결정하기 위한 사업자들의 신청서 평가항목 중 하나로 ‘당국이 요구하는 다양한 언어를 지원하는 웹사이트, 콜센터, 모바일 앱 인터페이스 운영 등으로 소비자와 24시간 소통 가능할 것’을 규정하고 있다(제4장 제2절 참조).⁴⁶⁾

바. 취약 소비자의 접근성 및 서비스 평등

2018년 2월 「국가정보화 기본법」이 장애인·고령자 등의 이동통신단말장치에 설치되는 응용 소프트웨어, 곧 앱의 이용 접근성을 보장하도록 개정되었다(제32조). 법의 취지를 모빌리티 공유서

46) SFMTA Power Scooter Share Program Permit Application(www.sfmta.com/sites/default/files/reports-and-documents/2019/07/2019_powered_scooter_share_permit_application.pdf) (2019.12.4. 최종접속).

비스에서 구현하기 위해서는 사업자들이 서비스의 설계와 제공 측면에서 많은 개선이 필요하다. 이 서비스는 그 특성상 계약의 체결과 이용 및 결제 과정에서 모바일 앱에 대한 의존도가 높으나, 취약소비자의 접근성 보장은 미흡하기 때문이다.

서비스 이용 요금결제가 대부분의 모빌리티 서비스에서 신용카드 기반의 자동결제를 적용하고 있는 점도 서비스의 접근성이나 평등권을 저하시키는 요인이다. 경제적인 사정이나 연령 등의 이유로 전자적 형태의 결제가 불가능하거나 불편한 소비자도 있기 때문이다.

앞서 소개한 미국 샌프란시스코시 당국은 전동킥보드 서비스 허가제 도입을 위한 평가 항목에 ‘서비스 평등’을 반영하였다. 곧, 모바일 앱과 기타 인터페이스 기술이 장애인의 접근성을 보장하고 더 나아가 서비스 평등권의 차원에서 경제적 약자에 대한 배려까지 고려하도록 하고 있다. 사업자는 신청서에 현금지급 옵션 운영에 대해서도 기록해야 한다.

사. 소비자 정보제공 및 교육

비대면으로 서비스 거래가 이루어지면 사업자가 계약의 체결 및 이행에 필수적인 정보를 소비자에게 제공하거나, 역량 제고 등을 위해 교육을 시행하는 방법이 제한된다. 비대면 거래가 웹이 아닌 모바일 환경에서 이루어지면 이러한 제한성은 더 강화된다. 곧 소비자는 약관 및 요금 등의 중요한 거래 조건에 대한 정보를 모바일 휴대폰 화면이라는 한정된 공간에서 습득해야 한다. 정보를 제공하는 사업자도, 이를 제공받는 소비자도 위험부담이 발생한다.

소비자교육 측면도 다르지 않다.

특히, 안전에 영향을 미치는 내용은 정확한 사전고지와 점검 등이 이루어져야 하지만 비대면 모빌리티 공유서비스에서는 효율성이나 완비성 측면에서 적절한 방법을 모색하기가 쉽지 않다.

킵보드 서비스를 예로 들면, 사업자들은 모바일 홈페이지에 안전수칙 등을 게시하고 있고 아래 그림과 같이 킵보드에 안전수칙을 부착하고 있다.

〈그림 3-1〉 전동킵보드 안전 표시 사항



* 자료: 각 사의 전동킵보드 실사 사진(2019년 10월)

그리고 사업자들은 아래 약관에서와 같이 안전 사항 등을 포함하여 다양한 조건을 확인하고 준수하는 것을 소비자의 의무사항으로 규정하고 있다. 그리고 이러한 의무사항의 미준수로 발생한 모든 책임은 소비자가 부담하며 회사의 해석과 결정에 따라 서비스 이용 제한 등의 패널티를 부과할 수 있음을 고지하고 있다.

〈표 3-9〉 소비자 정보제공 및 면책 관련 약관 조항

키큐잉(서비스이용약관, 2018.8.1.)

제15조 (회원의 의무)

③ 회원은 전동키큐보드를 이용하는 경우 능숙하게 이용 및 작동할 수 있어야 하며, 헬멧과 무릎 보호대 등의 안전장비를 착용함으로써 스스로를 보호하기 위한 모든 합리적인 주의를 기울여야 합니다.

④ 회원은 전동키큐보드 운행을 시작하기 전에 전동키큐보드의 타이어, 브레이크, 핸들, 조명, 프레임 등을 확인하여 이용에 적합하고 안전한지 확인해야 합니다.

⑨ 회원은 서비스를 이용하기 전에 서비스 조건을 확인해야 합니다. 조건을 확인하지 않고 서비스를 이용함으로써 발생하는 모든 손실과 손해에 대한 책임은 회원 본인에게 있습니다.

⑬ 회원은 다음 각 호의 행위를 하여서는 안 됩니다. (일부 발췌)

31. 본 약관 및 관련법령, 이용정책을 위반하여 회사, 상대 회원 또는 제3자에게 손해를 끼치는 행위

34. 기타 불법적이거나 부당한 행위

⑭ 회사는 회원이 제13항의 금지행위를 한 것으로 판단될 경우 서비스 이용을 제한할 수 있으며, 이 때 발생하는 모든 책임은 회원이 부담합니다.

⑮ 제13항의 금지행위 여부에 대한 해석과 결정 권한은 회사에게 있습니다.

고고씽(서비스이용약관, 2019.4.15.)

제14조(패널티)

① 회사가 회원에게 패널티를 부과하는 경우는 다음과 같습니다.

1. 이 약관 제 17조의 금지행위에 해당하는 경우

제17조(회원의 의무)

③ 회원은 서비스를 이용하기 전에 서비스 조건을 확인해야 합니다. 조건을 확인하지 않고 서비스를 이용함으로써 발생하는 모든 손실과 손해에 대한 책임은 본인에게 있습니다.

⑧ 회원은 다음 각 호의 행위를 하여서는 안 됩니다. (일부 발췌)

14. 본 약관 및 관련 법령, 이용정책을 위반하여 회사, 상대 회원 또는 제 3자에게 손해를 끼치는 행위

⑨ 회사는 회원이 제8항의 금지행위를 한 것으로 판단될 경우 서비스 이용을 제한할 수 있으며, 이 때 발생하는 모든 책임은 회원이 부담합니다.

⑩ 제8항의 금지행위 여부에 대한 일차적인 해석과 결정 권한은 회사에게 있습니다.

그러나 위와 같이 약관과 킥보드에 관련 사항의 고지 및 표시했다고 하여 사업자의 모든 책임이 면책되는 것으로 보기는 어렵다. 일반적으로 소비자가 대여서비스를 이용하면서 이용방법이나 관련된 모든 법령을 사전에 인지한다는 것은 어려울 수 있다. 이에 서비스 사업자는 소비자의 서비스 이용 방법 습득이나 이용 과정 중의 불법적 요소를 예방하기 위해 중요정보를 제공하고 필요한 교육을 부담해야 한다. 만약 사업자가 이를 정확히 수행하지 않은 상황에서 이용자나 기타 관계자의 신체 및 재산상의 손해가 발생했다면 서비스 사업자의 책임성도 따져봐야 한다.

한편, 소비자는 주어진 소비생활 여건에서 맥락 의존적(context-dependent)인 계산을 하고 행동을 한다는 점도 고려되어야 한다. 곧, 비대칭정보나 합리성 제한 등의 장애물 때문에 기대되는 합리적 판단을 할 수 없거나, 굳이 합리적인 판단이 중요하지 않을 때는 합리성이 결여되어 보이는 행동을 할 수 있다. 따라서 이때의 소비자 행동은 소비자 개인이나 사회의 가치에 비해 때로는 역설적 행동으로 보일지라도 주어진 여건에서 나름의 최선의 결정의 결과인 맥락에 최적화한 행동일 수 있다(이금노, 2019, pp.39-40).

예를 들면, 스마트폰에서 각종 서비스 약관의 소비자 약관 동의 절차는 형식적이거나 형해화(形骸化)되었다. 서비스를 이용하기 위해서는 사업자가 요구하는 약관에 동의할 수밖에 없고 개별 협상은 불가능하다.

또한 법령에서 인도나 자전거도로 등의 킥보드 주행 금지, 헬멧 착용 의무 등을 규정하고 있지만, 거처 장소가 없고 인도에서 킥보드를 인수하는 등의 서비스 이용 현실에서 소비자의 법규 준수는 쉽지 않다. 소비자의 법정 의무 준수를 지원하는 사업자의 점검이나, 교육 등의 노력도 미약하다. 이러한 사용 환경에서 사업자의 약관조항과 같이 소비자가 킥보드를 인수받은 후 발생하는 모든 사고나 법규 위반 등의 책임을 소비자에게 귀속시키는 것이 공정한 계약조건인지는 의문이 있다.

우리나라보다 1~2년 앞서 전동킥보드 공유서비스가 도입된 미국에서는 사업자의 안전 및 법규 준수 교육 등을 중요한 사업자책임으로 규정하고 있다. 물론 이러한 프로그램의 설계나 교육 주체로의 참여에 공공부문의 역할도 중요하다. 예를 들면, 미국 오리곤주 포틀랜드시는 전동킥보드와 관련된 사회적 요구에 대응하기 위해 2018년 7월부터 11월까지 시범 프로그램을 실시하였다. 소비자 교육의 필요성으로 시 당국은 관련 법령 및 이용 방법 등을 담은 자료를 제작하여 오프라인과 온라인을 통해 소비자에게 제공했다. 시범프로그램의 진행 중에 당국과 사업자들의 협업으로 발생한 문제와 위협 등을 포함한 새로운 교육자료를 추가로 제작하여 배포하였다. 당국은 지역 주민들을 대상으로 안전 등에 대한 체험 프로그램을 운영하였고, 사업자들도 자신들의 앱이나 소셜미디어

등을 통해 관련 교육 정보를 제공했으며, 2천명 이상에게 헬멧을 무상으로 나눠주는 프로그램도 시행했다.⁴⁷⁾

아. 서비스 사업자의 법적성격

소비자가 카셰어링 서비스인 ‘쏘카’나 ‘그린카’를 이용하기 위해서는 ‘서비스이용약관’뿐만 아니라 ‘자동차대여약관’에도 동의를 해야 한다. 카셰어링 서비스인 ‘타다’의 경우에는 이용약관과 ‘기사알선포함 승합자동차 대여서비스 이용약관’이다. 이때 서비스 제공사업자의 법적 성격을 정의하기 위해서는 서비스의 내용과 타 사업자와의 관계 등을 종합적으로 검토해야 한다.

예를 들면, ‘그린카’는 별도의 관계사로부터 차량을 제공받기에 자신들의 서비스를 ‘자동차 대여 예약 대행’으로 정의했다. 반면, 쏘카는 일부 타사업자의 차량도 운영하여 자동차대여약관에 자신 외의 제공사업자를 명시하고 있으나 대부분 자차를 통해 서비스를 제공하기에 회사의 서비스를 ‘자동차 장기·단기 대여 무인서비스’로 정의한다. 한편, ‘타다’는 차량과 운전자를 다른 사업자로부터 제공받기에 자신의 사업을 전반적인 ‘권한을 포괄적으로 위임받은 자로 제휴사/운전용역 제공자 및 운송사업자를 대리’하는 것으로 규정하고 있다.

47) ‘2018 E-Scooter Finding Report’, Portland Bureau of Transportation(www.portlandoregon.gov/transportation/78431) (201912.4 최종접속).

〈표 3-10〉 사업자의 법적 성격 관련 약관 조항

그린카(회원이용약관, 2019.7.30.)

제2조 용어의 정의

1. “greenca”라 함은 회사가 제9조에 명기된 서비스를 회원에게 제공하기 위하여 구축한 온라인 **자동차대여 예약 대행** 및 결제 홈페이지와 mobile의 형태로 서비스를 제공하는 사업 및 향후 회사가 영위하게 될 제반 사업 일체 등을 운영하는 사업자의 의미로 사용합니다

쏘카(이용약관, 2019.11.25.)

제12조 서비스 제공

- ① 회사는 다음과 같은 서비스를 제공합니다.
 1. **자동차 장기·단기 대여 무인 서비스** 및 온라인 예약 및 결제 대행 서비스
 2. 회사에서 제공하는 재화 또는 용역에 대한 정보 제공 서비스

타다(서비스이용약관, 2019.10.29.)

제9조 (기사 알선 포함 승합자동차 대여 계약 등의 성립, 종료 등)

1. **회원은 차량 대여 시 제휴사의 기사 알선 포함 승합자동차 대여서비스 이용약관을 준수할 의무를 가지며**, 회원가입은 제휴사의 기사 알선 포함 승합자동차 대여서비스 이용약관에 대해 모든 내용을 숙지하고 동의함을 의미합니다.
3. 회원은 다음 각 호의 사항에 대한 인식 및 동의가 타다 서비스 이용에 중요하고 핵심적인 사항이라는 것을 인지하고, 이에 이의 없이 동의합니다.
 - 1) 회사는 제휴사/운전용역 제공자로부터 기사 알선 포함 승합자동차 대여 계약/운전용역계약의, 운송사업자로부터 운송계약의 각 체결, 해지, 도착지 변경 등의 **권한을 포괄적으로 위임받은 자로 제휴사/운전용역 제공자 및 운송사업자를 대리**하여 회원에게 기사포함 승합자동차 대여 계약/운전용역계약, 운송계약의 체결, 해지, 도착지 변경 등과 관련된 의사표시를 하고 회원으로부터 이와 관련된 의사표시를 수령합니다.

이들의 계약상 행위 및 지위를 어떻게 규정하는지, 곧 차량의 예약 대행, 포괄적 위임에 의한 대리, 자기 이름의 행사인지에 따라서 소비자와 사업자의 법적 관계와 책임 범위 등이 달라질 수 있다. 그러나 소비자가 약관을 자세히 살펴보지 않는다면, 어쩌면 자세히 살펴볼지라도 ‘서비스 사업자’와 ‘차량 제공 사업자’ 등 관련 사업자들의 정의와 계약상 책임범위 등을 명확히 구별하기가 쉽지 않다. 법적 성격이 다를지라도 현실에서 소비자는 이들 서비스 간의 차이를 이해 또는 경험하지 못할 수도 있다.

이러한 특징은 본 서비스가 차량을 제공 및 유지·관리하는 영역과 이를 공유서비스로 서비스화하여 소비자에게 제공하는 영역을 구별 또는 분리하기가 어려운 특성 때문이다. 곧 플랫폼 서비스 제공 사업자의 주도적인 역할이 없이는 모빌리티 공유서비스의 전반적인 운영이 불가능하다.

해외에서도 우버로 대표되는 모빌리티 공유서비스 제공 사업자의 법적 성격에 대해서 다양한 논쟁이 있었다. 최근 유럽을 중심으로는 이들을 단순히 정보제공사업자가 아니라 운수서비스를 제공하는 사업자, 곧 적극적인 책임의 주체로 인식하는 경향이다. 자세한 내용은 제4장에서 소개한다.

모빌리티 공유서비스를 비롯하여 전자상거래나 O2O(Online to Offline), 온디맨드(On-Demand) 유형의 거래에서 플랫폼 사업자가 공간 제공 등의 수동적 역할에 그치지 않고 거래에 적극적으로 관여하고 있다. 이러한 형태의 시장이 확대되는 현실에서 이를 계약 법제, 특히 소비자권익의 측면에서 어떻게 규율해야하는지에 대한 지속적인 논의와 개선이 필요하다.

제3절 안전상 소비자문제

1. 개요

최근 등장하는 모빌리티 공유서비스는 몇 가지 측면에서 소비자 안전 확보에 취약성을 갖고 있다.

첫째, 대여 형태의 서비스는 그 특성상 소비자가 자신이 평소 사용하지 않던 승용물을 이용하기 때문에 이질감이나 미숙련의 문제가 발생한다. 특히 자동차 운전경력이 짧은 20대에게 이러한 문제가 안전에 큰 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 비대면의 모바일 앱을 통해 서비스가 제공되기 때문에 안전 확보를 위한 적절한 정보제공이나 사용자 교육이 어려운 서비스 환경이다.

셋째, 대여 시 승용물의 안전 상태를 사전에 점검하기 어려운 비대면·무인 서비스의 경우 안전에 우려가 있는 요소를 사전에 확인하여 조치하기 어렵다.

넷째, 새로운 형태의 승용물이나 서비스의 출현 및 발전 속도에 비해 이를 규율하는 법제가 그 내용이나 개정 속도 측면에서 미비할 경우 안전 확보가 어려울 수 있다.

아래에서는 모빌리티 공유서비스를 승용차량과 마이크로모빌리티로 구분하여 안전 이슈와 주요 사례들을 살펴본다.

2. 주요 소비자안전 문제

가. 승용차량

1) 높은 교통사고율(자가운전자)

카셰어링은 자가 운전에 비해 교통사고율이 높다. 미국 시카고 대학 및 라이스 대학, 국가경제연구국(NBER) 공동연구팀이 2001~2016년 교통사고 수치를 집계한 결과 라이드셰어링·카셰어링 등의 승차공유서비스가 시작된 이후 교통사고 사망자 수가 2~4% 증가했다. 특히 카셰어링은 유사한 임대서비스인 렌터카 서비스와 비교해도 교통사고율이 높다. 렌터카 서비스 대비 4배에 이른다.⁴⁸⁾ 전반적으로 카셰어링 이용자의 연령이 낮고, 비대면의 특성으로 운전자에 대한 운전면허 확인이 어려우며 안전운전 교육 등이 제한되는 등의 여러 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 추정된다.

한국교통안전공단이 서울시 나눔카와 그린카 자료를 분석한 바에 의하면, 서비스 이용자 중 2~30대 운전자 비중이 80% 이상이었다.⁴⁹⁾ 운전경력이 짧고 운전미숙자가 많은 20대 이용자가 높은 구성비를 차지하고 있어서 카셰어링 사고자 중 20대의 비율이 다른 연령대에 비해 월등히 높았다. 곧, 전체 사고에서 20대 운전자

48) 교통신문 2019.5.28. 기사(<http://www.gyotongn.com/news/articleView.html?idxno=230060>) (2019.12.4. 최종접속).

49) 제3장 1절 소비자상담사례 분석에서는 2~30대 상담자가 2017년 84%, 2017년 74%였다.

의 비율이 승용차는 12.6%, 렌터카는 21.9%인 반면, 카셰어링은 73.5%이다(최새로나·이수일, 2018, pp.54-57).

카셰어링 사고 운전자의 연령별 구성비를 살펴보면, 최근 3년간 카셰어링 운전자 중 25세 이하가 56%, 25세 이상 30세 미만이 25%로 전체 사고의 81%가 20대 운전자에 의한 것이다. 특히 25세 이하의 운전자에 의한 사고 비중이 높아 이들의 카셰어링 중 교통사고를 줄이기 위한 노력이 중요하다.

한국도로교통공단의 자료에 의하면, 2015년 접수된 카셰어링 사고건수는 4,631건에서 2018년 19,320건으로 4.2배 증가했으며, 이는 동기 카셰어링 회원수 증가율 2.9배나 차량 증가율 2.7배에 비해 훨씬 높다.⁵⁰⁾

2) 승객안전(알선 또는 동승 운전자)

영국의 런던 시내 우버 영업 면허는 지난 몇 년간 한시적으로 연장되었으나 런던교통공사(TfL)는 2019년 11월 추가 연장이 없음을 발표했다.⁵¹⁾ 소송을 통한 면허 연장의 여지는 있지만, 당국이 이렇게 면허 종료를 결정한 배경에는 소비자안전에 대한 우려가 크게 작용했다.

곧, 2017년에는 중대범죄 사건들에 대한 우버의 보고 방식이나 기사의 건강진단서 확보 방식, 범죄경력조회(DBS) 절차, 규제 당

50) 연합뉴스 2019.9.29. 기사(www.yna.co.kr/view/AKR201909290159000004) (2019.12.4. 최종 접속).

51) The Guardian 2019. 11.25 기사 (www.theguardian.com/technology/2019/nov/25/uber-loses-licence-london-tfl) (2019.12.4. 51) 교통신문 2019.5.28. 기사(www.gyotongn.com/news/articleView.html?idxno=230060) (2019.12.4. 최종 접속).

국의 업무를 차단할 수 있는 소프트웨어 사용 등이 면허 갱신 거부 사유에 포함되었다. 2019년 11월에도 교통공사가 면허를 연장하지 않은 가장 중요한 이유가 승객의 안전임을 표명했다. 우버 운전사들이 다른 운전사들의 계정에 자신의 사진을 올려 승객이 예약한 기사가 아닌 다른 기사의 차량에 탑승한 경우가 1만4000건이 넘는다는 것이다. 당국은 승객의 안전에 위협이 되는 여러 건의 위반 사항을 발견했고 향후 유사한 문제들이 발생할 우려가 있기 때문에 면허 갱신이 적절하지 않다고 판단했다.

물론 소비자안전은 당국의 면허갱신 거절의 표면상 이유 중 하나이고 다른 중요 요소가 있을 수도 있다. 그러나 2019년 현재 4만 명 이상의 우버 기사들이 활동하는 서비스 규모에도 불구하고 런던시가 면허 갱신 거부를 발표하면서 그 사유에 소비자안전을 거듭 이야기하는 것은 그 만큼 중요하기 때문이다.

우버와 동일한 서비스 모델이 국내에는 없지만, 운전자알선이 포함된 타다와 같은 유사 서비스 사례를 살펴볼 수 있다. 해당 서비스의 운전자는 택시면허자가 아니고 관련 업종의 종사자나 프리랜서 형태의 운전자이다. 이들 운전자의 기본적인 소양 확인과 소비자안전에 영향을 미칠 수 있는 요소에 대한 관리가 의무화되어 있지 않고 공적인 감독기능도 없다. 오로지 서비스 사업자의 영역에 맡겨져 있다. 반면, 그 실효성이나 내실 여부는 논외로 하더라도, 택시운전자격을 취득하기 위해서는 적성검사와 관련 법규 등에 대한 자격시험, 범죄경력 조회 등을 거쳐야 한다. 그리고 관련 법에 의해 이들은 정기적인 보수교육을 이수해야 한다.

아래 소비자불만 및 언론 사례와 같이 운전자알선 차량호출 서

비스 운전기사의 서비스 품질이나 기본 소양으로 인해 공공안전 및 인격권이 위협받는 사례가 발생할 수 있다. 서비스의 신뢰를 높이기 위해서는 운전자들의 서비스 품질, 특히 소비자의 안전을 확보하기 위한 적절한 공적 관리가 필요하다.⁵²⁾

<사례1> 운전자들의 승객에 대한 성희롱성 대화

2019년 7월 운전자 알선이 포함된 호출 서비스 운전자들의 모바일 오픈채팅방에서 만취 승객의 사진을 공유하고 성희롱 발언이 오고간 사실이 언론에 보도되었고 이러한 성희롱성 대화가 만연했던 것으로 파악됨⁵³⁾

<사례2> 운전자의 안전운전 미흡

운전자 알선이 포함된 호출 서비스를 이용 중 다른 차량 때문에 사고 위험이 있었음. 호출 차량 기사가 이때부터 난폭 운전자로 바뀌어 보복 운전을 하려해 탑승객들이 말렸으나 오히려 기사는 왜 말리냐며 막말과 욕설을 하여 탑승객 전체가 사고 위험 등으로 불안했음. 이러한 내용을 업체 홈페이지에 올렸으나 답변도 없음

운전자와 관련된 문제는 라이드셰어링 서비스에서도 발생할 수 있다. 일면식이 없는 사람들이 경제적 목적을 위해 차량이라는 좁은 공간에 일정시간을 함께 하게 된다. 따라서 상호 간, 특히 운전

52) 대표적인 기사알선 차량공유서비스 사업자인 타다는 드라이버 지원자에 대해 면접과 일정 교육 등의 절차를 진행하고 있다. 다만, 타다 서비스 운영사인 VCNC는 중개만 진행하며, 모든 채용 및 고용 절차는 별도의 드라이버 운영사에서 주관한다(<https://tada.vcnc.co.kr/apply/tadabasic>, 2019.12.4. 최종접속). 또한 드라이버에게 안전 운행 및 이용자 대응 매뉴얼을 제공하고 매회 운행 시 이용자에게 드라이버에 대한 평가를 받는 시스템을 운영하고 있다.

53) 미디어오늘 2019.7.8. 기사(<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201033>) (2019.12.4. 최종접속).

자에 대한 신뢰성을 담보할 수 있느냐가 서비스 성공 여부를 결정하는 중요한 요소이다. 이에 카풀업 서비스 사업자는 드라이버를 인증할 때 다양한 요소를 점검하고 있다.⁵⁴⁾ 그러나 위 기사알선 서비스와 마찬가지로 사법기관의 범죄 경력 조회를 따로 거치지는 못한다. 반면 택시 운전자는 특정 강력범죄, 음주운전 등의 전과가 있으면 자격을 얻을 수 없다.

3) 대여차량의 안전성

서비스 대상이 되는 차량의 안전성과 관련된 소비자문제이다. 카셰어링 차량의 안전성에 대한 한국소비자원의 조사에 의하면, 「자동차관리법」상 정기검사 항목으로 차량을 점검한 결과 전체 30대 중 23대(76.7%)가 적합 판정을 받았으나, 나머지 7대(23.3%)는 1개 이상의 항목에서 부적합했다(채희영, 2017, pp.19-23). 조사자는 보다 철저한 차량관리로 안전성의 유지가 필요함을 지적했다.

또한, 무인 운영의 특성으로 이전 이용자의 과실이나 기계적인 피로 및 자연 소모 등으로 차량 안전성에 문제가 발생했지만, 이의 인지와 적절한 정비가 이루어지지 않을 수 있다. 이러한 문제 요소가 적절히 해소되지 않으면 아래 사례와 같이 다음 이용 소비자의 운행 안전에 영향을 미친다.

54) 대표적인 라이드셰어링 카풀서비스 사업자인 플러스는 11단계에 걸친 인증 단계로 드라이버를 확인하여 안전성 확보에 노력하고 있음을 소개하고 있다(https://static.podus.kr/company_stuff/company_intro_20180124.pdf, 2019.2.4. 최종접속).

<사례1> 차량 안전성에 문제 있는 차량(1)

카셰어링 서비스 이용을 위해 차량을 대여 받고 20분 운행한 이후부터 엑셀레이터를 밟아도 차속이 나지 않고 급발진하는 느낌이 들었으며 후륜바퀴에서는 “드르럭”하는 쇠긋는 소리가 들려 위험을 느끼고 더 이상 주행이 불가하다고 판단하여 반납함. 대여비의 반환을 요구함

<사례2> 차량 안전성에 문제 있는 차량(2)

카셰어링 서비스 이용 중 사업자가 차량을 정비하지 하지 않고 대여하여 운행 중에 차체에 타이어가 달아 운행이 어려웠음. 차량점검 불량으로 인하여 시간적 손해 등에 대한 피해보상을 원함

이를 보완하기 위해서는 서비스 사업자가 차량의 관리 및 점검 주기를 빠르게 하고, 서비스 사용자가 차량의 문제점을 발견할 시 사업자에게 신속하고 적극적으로 통보하는 시스템 구축이 필요하다. 전자는 비용 문제가 발생하지만, 사업자가 어느 정도 통제가 가능하다. 20대 국회에서 대여사업용 차량의 고장 및 사고 방지 등을 위한 정기검사 의무화 법안이 발의되기도 하였다.⁵⁵⁾

반면, 후자는 무인 및 비대면 서비스의 특성으로 통제 및 관리가 쉽지 않다. 특히 차량관리의 목적으로 고지 의무 등을 소비자 의무로 규정하고 패널티를 부여하는 등의 방법은 앞서 거래상 소비자문제에서 살펴본 바와 상당한 한계가 있다. 이에 이용자의 고지를 장려할 수 있는 보상 연동 정책도 고려할 필요가 있다.

55) 「여객자동차운수사업법 일부개정법률안」(민경욱 의원 대표발의, 의안번호 21133, 2019.6.26.)

나. 마이크로 모빌리티

1) 개요

전동킥보드는 작은 바퀴가 고속으로 회전하는 기기의 특성상 요철이나 방지턱 등의 장애물에 취약하다. 경찰의 교통사고 통계자료에 의하면, 2017~2018년 공식 접수된 개인용 이동수단 사고건은 289건이며 이중 사망 8건, 중상 110건이다.⁵⁶⁾ 경찰청은 고르지 않은 노면을 고려한 주행안전기준 확보가 필요하다는 의견을 국토교통부에 전달하기도 했다.

미국의 대표적인 소비자단체 CR(Consumer Reports)은 정보공개청구를 통해 2017년 가을 출시 이후 2018년 7월까지 미국 내 가장 큰 전동킥보드 공유서비스 사업자인 ‘버드(Bird)’와 ‘라임(Lime)’ 서비스 이용 중 발생한 부상 규모를 파악했다. 이들 회사가 보고한 바에 의하면 최소 470건 이상의 부상이 발생했다.⁵⁷⁾ 그리고 60개 주요 병원 등을 통한 CR의 자체 조사에 의하면, 발표 시기인 2019년 초까지 서비스 도입 후 1년이나 1년 반 기간 동안 미국 전역에서 최소 1,500명 이상이 부상을 당했다. 2017년부터 확산된 전동킥보드 공유서비스 산업으로 소비자의 부상과 도시의 분노를 야기하고 있다고 지적했다.⁵⁸⁾

56) 연합뉴스 2019.10.10. 기사(www.yna.co.kr/view/AKR201910102042000003) (2019.12.4. 최종접속).

57) www.consumerreports.org/product-safety/national-crash-data-from-e-scooter-ride-share-companies-revealed-for-first-time (2019.12.4. 최종접속)

58) www.consumerreports.org/product-safety/e-scooter-ride-share-industry-leaves-injuries-and-anger

2) 주요 안전사고 사례

가) 안전사고 분석 사례

미국 오스틴시 보건당국의 분석자료에 따르면, 2018년 9월 5일부터 11월 30일까지 약 3개월 동안 오스틴 지역에서 접수된 전동킥보드 관련 부상 접수는 271명이었다. 이를 분류한 결과 정확하게 전동킥보드와 관련된 사고는 192명이었고, 이중 160명이 공유서비스 사고였다. 조사가 가능한 부상자 125명에 대해 심층조사를 한 결과 거의 50%가 18세에서 29세 연령이었다. 33%는 처음 이용 중 부상을 당했으며 1~9회 경험이 30% 정도였다.

부상자의 거의 절반이 머리에 부상을 입었고, 15%는 외상성 뇌손상을 경험했다. 절반에 가까운 부상자가 '심각한 부상'을 입었으며, 부상의 내용으로는 골절(84%), 신경·힘줄·인대 부상(45%), 심각한 출혈(5%), 장기 손상(1%)등이었다. 부상자들은 도로에서 절반 이상(55%)이 사고를 당했으며, 보행자가 다니는 인도에서는 33%, 자동차 등 원동기장치로 인한 부상은 16%를 차지했다. 1% 미만이 사고 시점에 헬멧을 착용하고 있었다.

나) 해외 사례

해외에서는 킥보드 공유서비스를 이용 중 아래와 같이 사망사고 등의 중상자에 대한 사례가 다수 보고되고 있다.

<사례1> 인도네시아 10대 2명 사망

2019년 11월에 인도네시아 자카르타에서 킥보드 공유서비스를 이용하던 10대 청소년 두 명이 차도 가장자리를 달리던 중 뒤에서 달려온 승용차에 반혀 머리와 척추를 심하게 다쳐 사망함. 사고당시 인도네시아는 전동킥보드의 인도나 차도 이용에 관한 규제가 없었음⁵⁹⁾

<사례2> 프랑스 전동킥보드 사망 잇따라

프랑스는 2019년 상반기에 전동킥보드 사고로 3명이 사망하는 등 피해가 빈번하자 피해자지원모임(APACAUVI)은 8.12일 교통부 장관을 면담하고 전동킥보드 사고 방지 대책과 규제 강화를 요구함. 프랑스 파리는 2018년 말 기준 1만 5천여 대가 운행되고 있고 12개 업체 난립하여 2019년 말까지 4만 여대로 늘어날 것으로 추정됨⁶⁰⁾

<사례3> 독일 전동킥보드 교통법규 위반 단속

독일이 2019년 6월 전동 킥보드와 스쿠터를 합법화하면서 교통법규 위반자가 증가하고 있음. 합법화 후 4천여 대의 임대 스쿠터가 있는 뮌헨에서는 허용 첫 4주 동안 98명의 음주운전자를 적발했고, 베를린 경찰은 7월 16일 4시간 동안의 단속에서 60건의 교통법규 위반자를 단속함⁶¹⁾

다) 국내 사례

1372소비자상담센터에 접수된 아래 사례 중 첫 번째는 킥보드 서비스 이용 중 중상을 입은 건이다. 정확한 사실 관계의 확인은 어렵지만, 전동킥보드 서비스 이용 경험이 많지 않은 소비자로 추정된다.

두 번째 사례는 소비자가 자전거의 관리 소홀, 곧 안전운행에

59) 연합뉴스 2019.11.14. 기사(www.yna.co.kr/view/AKR20191114066400104) (2019.12.4. 최종접속).

60) 연합뉴스 2019.8.12. 기사(www.yna.co.kr/view/AKR20190812166300081) (2019.12.4. 최종접속).

61) 연합뉴스 2019.7.18. 기사(www.yna.co.kr/view/AKR20190718141000009) (2019.12.4. 최종접속).

필요한 품목들이 사업자에 의해 적절히 관리되지 않아 사고가 발생했음을 주장하는 내용이다. 전기자전거를 포함한 이륜자전거는 벨 또는 버저를 꼭 부착하고 그 부착 레버 또는 스위치는 주행 중 쉽게 조작할 수 있는 위치에 있어야 한다.⁶²⁾

세 번째 사례는 이용자들의 무질서한 전동킥보드 서비스 이용에 따른 불편 제기이다. 한정된 도시공간에 전동킥보드의 공급이 증가하면 이러한 민원제기가 증가할 것으로 예상된다.

<사례1> 브레이크 및 작동 속도 관련 사고

매뉴얼 안내 화면에서 발을 굴러 출발하라는 안내만 있었고 이에 따라 출발한지 몇 초 안에 브레이크 작동에도 멈추지 않아 이면도로에 부딪혀서 킥보드와 함께 넘어짐. 속도 제한에 대한 안내도 없었으며 브레이크는 수차례 작동했으나 계속 빠른 속도로 달렸음. 사고로 인해 중절골 3개 골절, 발목 인대 염좌 등의 전치 8주 상해를 입었으나 보험처리가 원만히 이루어지고 있지 않음. 안전주의사항에 대한 안내문구 등도 개선이 필요함

<사례2> 관리 소홀 관련 사고

전기자전거를 대여하여 운행을 하던 중 행인이 갑자기 튀어나와 다쳐 병원치료를 받았고 순간 위험을 알리려 벨을 찾았는데 벨이 위치에 없었음. 그래서 소리를 내면서 피하려 최대한 노력을 했지만 충돌을 피하지 못했음. 벨이 있었다면 위험을 미리 알려 충돌을 피할 수 있었을 것임. 유상으로 임대하는 자전거를 제대로 관리하지 않아 발생한 사고임

<사례3> 관리 소홀 등의 민원

전동킥보드 서비스를 이용하는 사용자들이 인도에서 운행을 하고 이용 후 지정된 장소가 아닌 아무 곳이나 킥보드를 두고 가는 등 문제점이 많이 있어 적절한 제재가 필요한 것 같아 방법이 있는지 문의함

62) 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」에 의한 ‘안전확인대상 생활용품의 안전기준’ (국가기술표준원고시) 중 이륜자전거(부속서 40) 편에서 전기자전거는 이륜자전거의 외관을 따르도록 하고 있다.

언론을 통해 확인되는 국내 사례로는, 면허 여부를 확인하는 인증자체가 없거나 허술하게 운영되는 점이 지적되었다. 카셰어링 서비스와는 달리 전동킥보스 서비스는 실시간으로 대여자의 운전자로서의 적정 여부를 확인할 수 있는 시스템에 마련되어 있지 않다.

두 번째 사례는 도로에서 차량 운전자의 안전 운행을 위협하는 사례이다. 이와 같은 사고가 빈번하자 킥보드와 고라니의 합성어인 ‘키크라니’라는 신조어가 생겨나기도 했다.

<사례1> 허술한 운전자 인증

전동킥보드는 현행법상 만 16세 이상, 2종 원동기나 자동차 운전면허가 있어야 탈 수 있으나, 면허 확인 절차가 없거나 있더라도 길거리 비둘기 사진으로 잠금이 풀리는 등 관리가 제대로 되지 않는 경우가 많으나 경찰과 지자체, 중앙정부 모두 전동킥보드 공유서비스 관련 법 자체가 없다며 손을 놓고 있음⁶³⁾

<사례2> 차량운전자 안전 위협하는 킥보드 도로 주행

2019년 8월 서울 한남대교 왕복 12차선 도로를 무단으로 횡단하다 정상 주행하던 오토바이와 부딪힌 후 킥보드를 버리고 중앙 분리대를 넘어 도망쳤고 넘어진 오토바이 운전자는 팔과 손을 심하게 다침.⁶⁴⁾ 다만, 해당 운전자의 킥보드가 서비스 업체로부터의 임대인지, 자신의 소유인지는 확인되지 않음.

63) SBS 2019.10.11. 방송(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005474169&plink=ORI&cooper=NAVER&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND) (2019.12.4. 최종접속)

64) 이데일리 2019.8.12. 기사(www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03988486622586664&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y) (2019.12.4. 최종접속)

3) 주요 안전 이슈

가) 주행 공간(장소)

주행이 허용되는 도로, 곧 장소에 대한 문제이다. 현행 국내법은 전동킥보드는 도로에서만 운행이 가능하고 인도나 자전거도로의 통행은 금지되어 있다. 전기자전거는 관련 법 개정으로 자전거도로 주행이 가능하다. 그런데 전동킥보드 서비스 이용자들이 인도나 자전거도로를 이용하는 경우가 많아 문제가 되고 있다. 한편으로는 차량이 빈번한 도로에서의 운행은 전동킥보드 운전자나 차량 운전자 모두에게 위험이 커서 현실과 법제 사이에 괴리가 크다. 도로를 주행하는 차량과의 크기나 속도 등의 차이로 운전자의 안전운행을 방해할 수 있기 때문이다. 도로의 가장자리에 킥보드가 주차 또는 방치될 경우도 마찬가지이다.

이에 전동킥보드도 속도를 낮추고 자전거도로로 통행하는 방향으로의 입법 논의와 시범사업이 진행되고 있다. 그런데 해외에서는 전동킥보드의 자전거도로 통행도 규제하고 오로지 사유지에서만 가능하도록 하는 경우도 있다. 주행성 등이 일반 자전거와는 차이가 있어 사고 위험이 높기 때문이다.

나) 헬멧 등 안전장구 착용

2018년 「도로교통법」이 개정되어 이륜자동차와 원동기장치자전거 운전자는 주행 시 안전모(헬멧)를 착용해야 한다(제 50조). 따라서 공유서비스가 제공되는 전동킥보드나 (전기)자전거 운전자 모두 헬멧을 착용해야 하나 현실에서는 이러한 의무가 제대로 준

수되지 않고 있다. 개인이 서비스 이용을 위해 별도로 헬멧을 지참하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

서비스 사업자가 이용자의 헬멧 착용을 장려하기 위해 일부 책임 있는 조치가 필요하다는 주장도 있다. 그러나 이를 정책화하여 시행하는 것도 그 실효성 측면에서 쉽지 않다. 실제 자전거 공유 서비스 따릉이를 운영하는 서울시가 2018년 여름 무료로 헬멧을 빌려주는 서비스를 한 달간 실시하였으나, 이용률은 3%에 불과했고 분실률은 24%에 달했다.⁶⁵⁾ 시행 시기가 여름이고 자전거의 헬멧 착용이 의무화되기 이전이긴 하나, ‘위생 문제에 대한 우려’와 ‘무더운 날씨’, ‘단거리 이용으로 불필요’, ‘헤어스타일 망가짐’ 등의 이유로 헬멧 착용을 꺼렸다.

마이크로 모빌리티를 서비스로 이용하는 소비자와 구매하여 이용하는 소비자 사이에는 헬멧 등의 안전장구 착용에 대한 행동 유인이나 비용적 측면에서 차이가 있다. 구매하여 소유한 경우 소비자는 마이크로 모빌리티를 지속적으로 이용하거나 레저 목적 등의 장거리 또는 장시간 이용할 가능성이 크다. 반면 서비스를 이용하는 소비자는 간헐적 이용이나 출퇴근 등의 단시간 이용목적 비율이 높다. 따라서 서비스 이용 소비자가 헬멧 등을 구매하고 이를 서비스 이용 시점까지 지참하여 실제 착용하는 것은 구매자에 훨씬 높은 유·무형의 비용이 소요된다.

65) 연합뉴스 2018.8.24. 기사(www.yna.co.kr/view/AKR20180823174800004) (2019.12.4. 최종접속).

다) 보행자 안전 등의 확보

마이크로 모빌리티 서비스 운영 규모가 증가하면서 이의 운행이 나 주차 중에 보행자의 안전을 위협할 우려가 커지고 있다. 주차 측면에서, 일부 자전거 공유서비스의 경우 특정 대여 공간에서만 대여와 반납이 가능하다. 그러나 우리나라 대부분의 전기자전거나 전동킥보드 서비스는 대여 및 반납 장소가 특정되어 있지 않는 소위 ‘dockless’ 또는 ‘stationless’ 방식이다. 따라서 주차나 보관에 관한 안전 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 킥보드가 도로에 방치되면 차량 운전자의 안전을 위협할 수도 있다.

2019년 10월 28일 서울 중구청은 공유 자전거에 ‘노상적치물 강제 정비 예고통지서’를 부착했다. 도로를 불법 점유한 노상적치물로 인해 시민들의 안전한 보행과 차량 소통에 지장을 주고 있다는 이유이다.⁶⁶⁾

라) 속도 제한

서비스의 대상이 되는 전기자전거나 전동킥보드의 최고속도 제한도 이슈가 되고 있다. 현행 법에 의하면 자전거도로의 주행이 가능한 전기자전거의 최고속도는 25km/h이다. 전동킥보드의 최고속도는 주행이 가능한 공간적 정의, 곧 자전거도로 주행의 허용 여부 등과 연계되어 검토되어야 한다.

66) 서울경제 2019.10.24. 기사(www.sedaily.com/NewsView/1VPPM42S94) (2019.12.4. 최종 접속).

마) 운영시간

전동킥보드의 임대 및 운행 가능시간의 제제 필요성도 논의가 필요하다. 2019년 11월 현재 서울권 주요 전동킥보드 사업자마다 소비자의 이용 가능 시간은 다소 차이가 있다. 24시간 서비스를 제공하는 사업자도 있고 자정이후 등의 심야 시간은 서비스를 제공하지 않은 사업자도 있다.

야간에 서비스를 이용할 수 있도록 허용하면 상대적으로 음주 운전자의 전동킥보드 이용에 취약할 수 있다. 전동킥보드 음주운전은 당연히 불법이지만 이를 통제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 일부 해외에서는 야간 또는 심야 시간 운행을 제한하는 경우도 있다.⁶⁷⁾

바) 위험부담의 책임 및 보험

전반적으로 전동킥보드의 사고 위험이 높기 때문에 사고 발생 시 책임의 귀속이나 책임 배분의 비율 등이 분쟁이 발생할 수 있다. 일부 사업자는 아래 약관 조항과 같이 주행 중 발생하는 안전 문제 등의 책임을 소비자가 부담하도록 하고 있다. 그러나 킥보드의 고장을 비롯하여 사업자의 고의 과실이 있다면 사업자의 책임이 배제될 수는 없다. 따라서 아래의 약관 조항은 사업자의 책임을 이유 없이 경감하는 불공정 약관 조항에 해당할 수 있다(약관규제법 제7조).

67) 머니투데이 2019.11.1. 기사(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019103111514283893>)(2019.12.4. 최종접속).

〈표 3-11〉 위험 책임 주체 관련 약관 조항

킵고잉(서비스이용약관, 2018.8.1.)

제 15 조 (회원의 의무)

① 회원은 이용 시간(전동킵보드를 잠금 해제(unlock) 한 시점부터 다시 잠금(lock) 한 시점까지) 중 발생하는 전동킵보드에 대한 손해, 신체에 대한 상해를 포함하여 모든 책임은 회원이 부담합니다.

실제 전동킵보드 서비스 이용 중 발생하는 다양한 문제에 대해 누구의 책임인가의 책임귀속 문제는 이슈를 야기할 수 있다. 예를 들면, 별도의 거치 장소가 마련되어 있지 않고 이를 규제하지 않는 현실에서 인도 한가운데나 도로가에 주차된 전동킵보드로 인해 보행자나 차량운전자의 사고가 발생했다면 누구의 책임인가? 또는 누구의 책임 비중이 높은가? 서비스 사업자인가? 아니면 해당 장소에 이를 주차한 마지막 이용자의 책임인가? 전동킵보드 서비스 관련 주차나 보관에 관하여 정확한 기준을 만들지 않았거나 적극적으로 단속을 하지 않은, 또는 도로를 제대로 관리하지 않은 정부나 지방자치단체의 책임은 없는가?⁶⁸⁾

또한 앞서 소개한 바와 같이, 미국 오스틴시의 전동킵보드 조사에서 처음 전동킵보드를 이용하는 중에 사고 발생 비율이 33%

68) 실제 미국 오클랜드시는 2019년 2월 킵보드 공유서비스 사업자들의 영업허가 승인 심사에서 도로 표면이 폭 들어간 팻홀(pothe)이나 파손된 보도블럭 같은 도로 상황 때문에 스쿠터를 타다가 사고가나도 업체들이 책임을 져야한다는 조건을 요구하였다. 이는 다른 지역에서는 보험 가입을 의무화 했던 것에 비해 다소 사업자의 책임을 강하게 하는 조건이다. 도로 사정이 좋지 않은 시의 형편 상 많은 소송비용을 부담하는 현실에서 공유킵보드 영업 허가로 사고 빈발에 따라 시의 소송비용 부담이 증가할 것에 대한 우려가 반영된 것이다(San Francisco Chronicle 2019.2.20. 기사, www.sfchronicle.com/bayarea/article/Scooter-companies-tussling-with-Oakland-over-wh-o-13632424.php, 2019.12.4. 최종접속).

이른다. 전동킥보드의 위험성에 비해 이를 처음 이용하는 소비자들이 안전에 대한 교육이나 주의 사항을 제대로 전달받지 못해 사고가 발생한 것으로도 해석할 수 있다. 만약, 사업자가 충분한 정보제공 및 교육을 하지 않았고 그 이유가 비대면·모바일 기반의 모빌리티 공유서비스에서 정보제공이나 교육의 현실적인 어려움 때문이라면 사업자의 책임 감경 사유가 될 수 있는가?

이러한 책임귀속의 문제는 운전자나 보행자의 신체나 재산적 손해를 보존하기 위한 보험문제와도 연계되어 있다. 모빌리티 공유서비스 이용 소비자를 위한 보험가입 의무화 제도가 마련되어 있지 않고, 현행 보험제도의 틀 내에서 어떻게 도입할 것인가에 대한 방법적인 측면에서도 쟁점이 있다(황현아, 2019. pp.1-11).

일부 서비스 사업자는 보험회사와의 협의를 통해 소비자를 위한 보험에 가입하고 있으나, 그 보장 범위는 회사에 따라 다르다.⁶⁹⁾ 따라서 보험가입이 의무화되어 있는 차량에 비해 소비자가 전동킥보드 서비스 이용 중 사고로 자신 또는 타인의 신체나 재산상의 손해가 발생할 경우 제대로 된 보상을 받기 어려울 수도 있다. 또한 보험가입 단계에서 보험에 대한 자세한 내용이 소비자에게 고지되지 않고 있기 때문에 사고 시 보험의 담보 범위 등에 대해 사업자와 소비자 사이에 분쟁이 발생할 수 있다.

69) 농민신문 2019.8.9. 기사(https://www.nongmin.com/news/NEWS/ECO/FNC/314288/view?site_preference=normal) (2019.12.4. 최종접속)

제4절 개인정보 소비자문제

1. 개요

서비스를 제공하거나 중개하는 플랫폼 서비스 사업자들의 수익원은 서비스에 대한 요금이나 중개 수수료, 또는 광고료가 주를 이룬다. 이러한 수익 모델에서는 최대한 많은 소비자와 공급자들이 서비스 이용하고 플랫폼에 접속하게 하는 것이 중요하다. 따라서 소비자들의 행태정보를 수집하여 이를 서비스의 개발이나 서비스 내용에 반영시키는 역량은 플랫폼 서비스 사업자의 핵심적인 경쟁력이다. 그리고 이러한 사업자의 경쟁력을 지원할 수 있는 소비자 개인정보의 수집과 분석 기술이 획기적으로 고도화 되었다.

이는 모빌리티 공유서비스에서도 마찬가지이다. 사업자가 위치 정보와 더불어 소비자의 행태정보를 수집·분석하여 정교하게 마케팅에 활용할 수 있다면 기업의 경쟁력 제고에 상당히 유리하다. 그러나 이러한 소비자 개인정보 수집 및 분석, 활용은 소비자권리 측면에서 다양한 개인정보 이슈를 야기한다. 물론, 대부분의 이슈는 모빌리티 플랫폼 서비스에서만 발생하는 유형은 아니고 일반적인 플랫폼 사업모델에서 발생하는 개인정보 이슈에 포섭된다(이금노, 2019). 아래에서는 모빌리티 플랫폼 서비스와 관련된 개인정보 이슈 중 중요한 몇 가지를 살펴본다.

2. 주요 개인정보 문제

가. 소비자 개인정보처리 참여자 증가

이동성이 개인이 소유한 승용수단을 통해 이루어지는 것에 비해 서비스를 이용하는 경우, 특히 온라인플랫폼 사업자에 의해 구현된다면 소비자의 개인정보 권리 침해 위험이 증가하다. 소비자의 오프라인 승용물 이용이 온라인 서비스를 통해 구현되기 위해서는 참여자가 많아져야 하고, 소비자개인정보는 이들을 연결하는 핵심적인 매개체이기 때문이다.

카셰어링 서비스를 예로 들면, 소비자는 서비스 제공자 외에 차량의 소유회사와도 계약 관계에 있다. 그리고 서비스 이용을 위해서 신용카드 자동결제 서비스를 신청하고 이용 시마다 결제가 진행되기 때문에 온라인 결제와 관련된 사업자들에게 개인정보가 유통된다.

개인정보의 수집과 활용, 보관 등의 처리에 이해관계자가 많아지고 처리 단계가 복잡해지면 소비자 개인정보권리의 침해 가능성은 높아질 수밖에 없다. 이는 해킹과 같은 개인정보의 물리적 침해뿐만 아니라, 소비자가 자신의 개인정보에 대해서 보유하는 모든 경제적·비경제적 권리를 포함하는 침해를 의미한다. 따라서 소비자와의 접점에 있는 모빌리티 공유서비스 사업자가 소비자 개인정보권리의 보호 측면에서도 전체적인 관리 체계를 구축 및 운영하는 책임감 있는 경영이 요구된다.

나. 개인정보를 활용한 알고리즘 가격차별

수집한 개인정보를 활용하여 소비자의 실시간 지불의사가격 추정과 같이 소비자의 편익을 저하시키는 마케팅 전략에 활용하는 문제이다(이금노, 2018, pp.47-49). 국내외 일부 서비스 사업자는 차량에 대한 소비자의 수요와 공급가능 대수 등에 따라 요금이 차등 적용되는 탄력요금제를 운영하고 있다.

탄력요금제를 결정하는 방식은 정확히 알려져 있지만, 이러한 알고리즘은 소비자의 행태정보를 활용하여 작동된다. 아직은 개인별로 정확한 지불의사가격을 추정하여 소비자의 거래상 잉여를 모두 공급자가 취하는 수준의 가격차별은 불가능하다. 그러나 향후 정보 수집량이 증가하고 분석 알고리즘이 정교해질수록 알고리즘에 의한 추정의 정확도는 개선될 것이다. 이처럼 수집한 개인정보를 가격 결정에 활용하는 것은 수요와 공급의 변동성이 큰 모빌리티 서비스에서는 매력적인 수단일 수 있다.

실제로, 대표적인 글로벌 모빌리티 공유서비스 사업자인 우버는 과거 소비자의 배터리에 대한 정보까지 수집하는 것으로 알려져 논란이 된 바 있다. 곧 소비자의 휴대폰이 절전 모드로 전환되는 정보를 수집하고 이러한 소비자는 우버 이용의 지불의사가격이 평균보다 높을 것으로 추정하여 탄력요금을 청구하는 것이다(이금노, 2018, p.49).

다. 새로운 수집원에 의한 개인정보 처리의 투명성

모빌리티 서비스를 제공하는 서비스 사업자들은 서비스의 안정적인 제공과 분쟁 발생에 대비하기 위하여 다양한 정보원을 통해 정보를 수집한다. 특히 미래 모빌리티 산업의 발전 방향인 자율자동차나 카셰어링과 같은 무인 서비스의 확산은 필연적으로 수집정보의 양적 증가와 정교한 통제를 가정한다. 그리고 이렇게 다양한 정보원을 통해 수집된 정보 중에는 사업자의 의도 여부와 상관없이 소비자 개인정보가 포함될 우려가 크다. 따라서 소비자로부터 직접 수집되는 개인정보뿐만 아니라 서비스 중 사물인터넷(IoT) 기기 등을 통해 수집되는 정보가 개인정보법제의 취지에 따라 적절히 보호되어야 한다.

실례로, 블랙박스를 통한 음성정보의 수집의 불법성에 대한 문제가 2019년 10월 국회의 국정감사에서 제기되었다. 최근의 모빌리티 공유서비스 차량에 부착된 블랙박스는 기본적으로 음성정보 수집 기능이 있다. 일부 카셰어링 사업자들이 모호한 약관의 동의를 근거로 음성정보를 수집하고 있어 관련법 위반 소지가 있으므로 정확한 조사가 필요하다는 주장이다.⁷⁰⁾

라. 포괄적 동의에 의한 개인정보의 제3자 제공 등

소비자 개인정보를 사업자의 경제적 이익 등을 위해 사용하면서 그 목적을 소비자에게 분명하게 고지하지 않는 문제이다. 개인정

70) ZDNet Korea 2019.10.21. 기사(www.zdnet.co.kr/view/?no=20191021121825) (2019.12.4. 최종접속).

보보호법제의 기본 원칙은 목적을 정확하게 고지하고 개인정보를 수집하는 것이다. 포괄적 동의를 금지하고 있다.

따라서 아래 약관 조항과 같이 개인정보의 제3자 제공 자체가 목적이 되어 개인정보를 수집·활용하는 것은 관련법의 취지에 부합하지 않다. 개인의 운행정보기록 중 제3자에게 어떤 정보를, 왜 제공하는지를 분명하게 고지하고 정보를 수집해야 한다. 모빌리티 사업자가 수집하는 다양한 소비자 행태정보는 해당 사업자뿐만 아니라 관계 사업자에게는 유용할 수 있으나, 소비자의 편익과는 충돌될 수도 있기 때문이다.

〈표 3-12〉 개인정보 수집·활용 관련 약관 조항

그린카(회원이용약관, 2019.7.30.)

제29조 운행정보기록

2. greencar의 운행거리 및 통계데이터 등의 사용 현황 데이터는 **제휴 대학 및 회사에 현황 정보 제공의 목적을 위해 활용**될 수 있습니다

특히 마케팅 목적의 개인정보 수집 및 활용은 소비자의 불편이나 경제적 불이익 등을 야기할 수 있기에 특별한 주의가 필요하다. 이에 「개인정보보호법」은 개인정보의 처리에 대하여 정보주체의 동의를 받을 때에는 각각의 동의 사항을 구분하여 정보주체가 이를 명확하게 인지할 수 있도록 알리고 각각 동의를 받도록 하고 있다(제22조). 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에서도 전자적 전송매체를 이용하여 영리목적의 광고성 정보를 전송하려면 수신자의 명시적인 사전 동의를 받도록 구체적으로 명시하고 있다(제50조).

그런데 아래의 약관은 광고 목적이 포함될 수 있는 정보 제공의 필요성을 사업자가 결정할 수 있도록 하거나, 서비스이용약관 동의로 마케팅 수신 동의를 갈음하는 조항이 포함되어 있다. 이는 소비자에게 불리하고 개인정보보호법제의 취지에도 배치된다.

〈표 3-13〉 마케팅 목적의 개인정보 수집 관련 약관 조항

타다(서비스이용약관, 2019.10.29.)

제17조 (정보의 제공 및 광고의 게재)

1. 회사는 회원이 서비스 이용 중 필요하다고 인정되는 다양한 정보를 서비스 내 공지사항 또는 서비스 화면, 메시지, 전자우편 등의 방법으로 회원에게 제공할 수 있습니다.

키크고잉(서비스이용약관, 2018.8.1.)

제 28 조 (마케팅 수신 동의)

본 약관에 동의함으로써 이메일, 문자, 푸시 알림을 통한 마케팅 정보 수신에 동의하게 됩니다.

제5절 소결

본 장은 모빌리티 공유서비스의 소비자불만접수 현황 및 거래와 소비자안전, 개인정보 측면의 소비자문제를 중심으로 살펴보았다.

모빌리티 서비스 중 상대적으로 일찍이 서비스가 시작되었고 꾸준히 성장해온 카셰어링 서비스에서는 지난 4년간 연평균 35% 이상 소비자불만 접수 건이 증가했다. 또한 전동킥보드와 관련된 소비자상담은 안전에 대한 이슈가 상대적으로 비율이 높았다.

거래 분야의 소비자문제로는, 전반적으로 높은 요금, 탄력요금제에 대한 소비자 인지, 자동결제에 수반되는 문제, 계약취소 위약금이나 패널티 조항의 불공정성 등이 제기된다. 또한 모바일 앱 방식의 오류 가능성 및 위치정보 등의 정확성, 차량의 인수 및 반납, 차량 관리 등에서의 분쟁이 발생하고 있다. 소비자불만제기 등이 가능한 소통 인프라의 부족, 취약 소비자의 낮은 서비스 접근성, 정보제공이나 교육 방법의 제한 등도 소비자문제를 야기하거나 심화시킨다. 근본적으로는 사업자의 법적 성격과 책임범위의 문제로 까지 확대된다.

안전 측면으로는, 비대면 거래에 따라 적절한 이용 안전 정보나 교육이 쉽지 않고, 무인 운영으로 차량의 안전 관리도 어려움이 있다. 그 결과 승용차 카셰어링은 자가 차량 및 렌터카에 비해 훨씬 높은 사고율을 보였고, 특히 20대 운전자들에 의한 사고 비율이 높았다. 차량과 운전서비스가 함께 제공되는 모델이나 카풀에서는 운전자 신뢰문제가 제기된다.

전동킥보드 서비스는 사고 사례가 발생하면서 적절한 규율 필요성이 제고되고 있다. 킥보드 자체가 다른 이동수단에 비해 안전성

이 낮으며, 서비스화의 과정에서 안전성 담보를 위한 제도적인 준비가 부족하고, 소비자의 안전 인식이나 행태도 미흡하다. 전동킥보드의 주행 공간 및 안전 속도 설정, 보행자 안전 확보, 서비스 운영 시간, 안전문화, 사고 시 책임 주체의 확정이나 보험 문제 등이 주요 이슈이다.

개인정보 측면의 소비자문제는 기술 주도의 플랫폼 경제에서 발생하는 기본적인 문제가 모빌리티 공유서비스에서도 발생하고 있다. 그 외 특징적인 이슈로는 이동성의 플랫폼 서비스화로 개인정보처리자가 증가하여 개인정보 침해위험의 증가, 행태정보를 활용한 변동가격정책, 정확한 고지 없는 포괄적 동의를 근거로 마케팅 등에 개인정보를 활용하는 문제, 서비스 운영에 활용되는 사물인터넷과 같은 새로운 정보수집원으로 인해 소비자의 개인정보권리가 침해되는 문제 등이다.

이를 표로 요약하면 다음과 같다.

〈표 3-14〉 모빌리티 공유서비스 소비자문제 요약

구 분			내 용
거 래	신유형 소비자 문제		<ul style="list-style-type: none">· 모바일 앱 상에서의 서비스 예약 및 승용물 이용 중 IT 서비스의 안전성 및 위치정보 등의 정확성·신뢰성· 수요·공급에 의한 탄력요금제 적용 관련 소비자 인지 여부 및 요금 수준 분쟁(카셰어링)· 비대면·무인 거래에서 차량의 인수·반납, 사고 및 관리 등의 위험 책임의 주체와 귀속(카셰어링)· 모바일 접속 및 이에 기반한 승용물 이용으로 중요정보 및 이용자 교육 방법 제한 등(카셰어링 등)
	일반 소비자 문제		<ul style="list-style-type: none">· 높은 요금수준 및 위약금, 차량관리 패널티(카셰어링, 카셰어링)· 모바일 중심의 소비자불만처리 등 낮은 소비자 소통 인프라· 모바일 앱 및 이에 기반한 서비스에 대한 취약소비자의 접근성
안 전	승용차		<ul style="list-style-type: none">· 대여 서비스 이용으로 차량 조작미숙 및 주요 이용 계층인 2~30대의 짧은 운전경력 등으로 높은 사고율(카셰어링)· 택시 등에 비해 운전서비스 제공자의 법적 검증 절차 미흡에 따른 신뢰성 및 안전성(카셰어링·라이드셰어링)· 무인 거래로 대여 차량 안전성 확인·확보 제한(카셰어링)
	전 동 킷 보 드	차 체	<ul style="list-style-type: none">· 주행가능 공간·속도 등에 대한 기준의 모호나 현실 부적합· 구조적인 특성 등으로 전동킷보드 자체의 낮은 안전성· 헬멧 등 안전장구 착용에 대한 낮은 소비자 인식· 차도 주행 시 차량운전자 안전 확보 어려움
		서 비 스 화	<ul style="list-style-type: none">· 서비스업이 정의되어 있지 않아 사업자의 적정 규율 한계· 거치대가 없고 인도 주행·주차로 보행자 안전 확보 미흡· 단거리·단기간 이용 목적의 서비스 특성상 낮은 헬멧착용율· 첫 서비스 이용자의 조작미숙으로 사고비율이 높으나, 비대면 서비스로 이용자 안전교육 방법 등의 제한· 적정 운전자 여부 확인 어려움(운행면허소유자, 음주운전자 등)· 사고위험이 높고 사고발생시 책임주체 확정이 어려우나 사업자의 보험가입 의무 없음
	개인정보		

제4장 국내외 법제 이슈 및 동향

제1절 국내 동향

제2절 해외 동향

제3절 소결

제1절 국내 동향

1. 개인 자가용 라이드셰어링 서비스

2019년 8월 「여객자동차운수사업법」 개정으로 유상으로 승용자동차를 함께 타는 라이드셰어링 서비스의 운영 가능 시간이 오전 7시부터 오전 9시까지 및 오후 6시부터 오후 8시까지로 명시되었다(제81조). 또한 현행 법은 출퇴근 라이드셰어링 운행 시 승차자를 유치하기 위한 목적으로 노선을 운행하거나 알선하는 것도 금지하고 있다. 이러한 제도적 환경에서는 다양한 소비자 이동 수요를 충족시킬 수 있는 방향으로 라이드셰어링 서비스가 활성화되는 것이 쉽지 않아 보인다. 또한 ‘노선을 정하여 자가용자동차를 운행하거나 이를 알선’하는 것을 아주 엄격하게 해석·적용할 경우 서비스의 확장성도 매우 제한된다.

한편, 출퇴근 라이드셰어링에 대한 엄격한 규율은 ‘워라벨’, 곧 일과 가정의 양립이 중요한 가치로 부각되는 사회적 환경과도 부합하지 않는다. 정부는 시차출퇴근제나 선택근무제와 같은 유연근무제를 장려하며 이를 도입하는 기업에는 정부지원금도 지급하고 있다.

2. 기사알선 렌터카 서비스

현행 자가용 유상운송이나 렌터카 기사알선이 원칙적으로 제한되어 있어서 우버와 같은 사업모델은 우리나라에서 불가능하다(「여객자동차운수사업법」 제34조 등). 예외적으로 11인승 이상 15인 이하 승합차 대상의 기사알선 서비스만 가능하다.

2013년 승차공유 원조기업인 우버가 한국에 진출해 유료 서비스를 시작하자 택시업계는 생존권을 위협한다며 반대했고, 검찰은 불법 여객운수 혐의로 우버를 기소했다. 이들에게 벌금형이 내려졌다. 그리고 국회는 유사택시의 운송사업 행위를 금지하는 소위 ‘우버택시 금지법’으로 불리는 「여객자동차운수사업법」 개정안을 통과시켰다.

정부는 2019년 7월 관련 분야의 종합대책을 발표하고 법제화를 추진했다.⁷¹⁾ 승차거부, 불친절 등 기존 택시 서비스에 대한 이용자 불만이 누적되는 상황에서 속속 등장한 플랫폼 업체들은 제도적 불확실성에 의한 사업 진출이나 영위의 어려움을 호소하였다. 반면, 택시업계는 생존권 등을 이유로 이들의 사업진출에 대해 불만을 제기하여 참여한 갈등이 일자 정부는 이 분야의 산업정책 방향을 발표한 것이다.

해당 정책은 택시면허 제도를 근간으로 유지하고 플랫폼 사업자의 사회적 기여를 통해 택시와 상생하면서 플랫폼 기반 수요에 일정 대응하겠다는 것에 방점이 있다. 더 나아가 20대 국회에서는 「여객자동차운수사업법」 개정으로 ‘타다’와 같은 사업모델의 운영을 불가능하게 하는 법안이 발의되어 논의 되었다.⁷²⁾ 택시와 유사한 자가용 유상운송이나 기사알선 형태의 모빌리티 공유서비스는 허용하지 않겠다는 것이 기본 방향이다.

71) 국토교통부 2019.7.17. 보도자료(http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95082549) (2019.12.4. 최종 접속).

72) 「여객자동차 운수사업법 일부개정법률안」으로 11인승 이상 15인승 이하의 대여시간이 6시간 이상이거나 대여 또는 반납 장소가 공항이나 항만인 경우(박홍근 의원 대표발의, 의안번호 22993, 2019.10.24.), 또는 단체관광을 목적으로 6인 이상 승차한 경우 등(김경진 의원 대표발의, 의안번호 21423, 2019.7.11.)으로 임차 조건 제한된 안이 발의되었다.

3. 전세버스 공유서비스

많은 기업들이 자체 소유한 버스나 전세버스와의 임차 계약을 통해 통근버스를 운행하고 있다. 최근 플랫폼 기반 공유서비스를 통해 출퇴근 개별 전세버스 수요·공급을 최적화하며 비용을 절감할 수 있는 모델이 가능해졌다. 공급자는 「여객자동차운수사업법」에 따라 허가받은 전세버스 업체이다.

그러나 현행 법령은 전세버스운송사업을 노선을 정해서 운행하지 않고 전국을 사업구역으로 하며, 1개의 운송계약만 가능하고 개별 운임을 금지하고 있다(「여객자동차운수사업법」 시행령 제3조). 노선을 정해서 할 수 있는 예외 사유는 공법인이나 어린이집, 학원 등으로 한정되어 있다. 이에 출시된 플랫폼 공유서비스의 사업모델에 대한 문제가 제기되자, 사업자들은 시장에서 철수했거나 제한된 형태로 서비스를 제공하고 있다.⁷³⁾

2019년 1월 ‘제5차 경제활력대책회의 겸 제2차 경제관계장관회의’에서 일부 규제 완화도 발표되었다. 그간 중개업체가 탑승자를 모은 후 전세 버스 업체와 계약하는 것을 일대 다수 간의 계약으로 간주했으나 일대일 계약으로 보기로 유권해석을 변경했다. 다만, 정부는 이를 노선화하지 않은 비정기·1회성 운행으로 한정했다. 따라서 출퇴근 목적의 운영은 불가능하고 중개업체를 통해 도심지에서 교통이 다소 불편한 교외 관광지나 스포츠 관람 등을 목적으로 개별적으

73) 2016년 벤처기업 콜버스랩은 전세버스 공동임대 플랫폼 ‘콜버스’를 만들어 승차거부가 심한 심야시간대 전세버스를 콜택시처럼 호출해 이용할 수 있는 서비스를 출시했다. 그러나 콜버스 운행 허용이 버스와 택시업계를 고사시킨다는 주장이 제기되었고 국토교통부가 버스타xi 면허업자들에게만 이를 허용하는 것으로 해석하는 등의 규제 이슈로 해당 서비스를 중단했다(쿠키뉴스 2019.11.15 기사, www.kukinews.com/news/article.html?no=719452, 2019.12.4. 최종접속).

로 전세버스를 예약하는 플랫폼 서비스 정도는 가능하다.⁷⁴⁾

4. 전동킥보드 서비스

전동킥보드 공유서비스 시장이 확대되면서 최근의 가장 큰 이슈는 소비자안전의 확보이다. 현행 「도로교통법」상 전동킥보드는 중 소형 이륜차 등과 동일하게 운전면허, 헬멧 등 보호장구 착용, 보도 및 자전거 도로 주행금지 등 의무가 부과됨에도 불구하고 잘 준수되지 않는 실정이다. 특히 전동킥보드 등의 개인형 이동수단이 일반 도로만 주행이 가능한 문제로 자전거도로를 주행할 수 있도록 허용해 줄 것에 대한 요구가 있어 왔다.

이에 2019년 3월 이해관계자들이 4차산업혁명위원회 주관으로 열린 ‘제5차 규제·제도혁신 해커톤’에서 25km/h 이하의 개인형 이동수단이 자전거도로를 이용할 수 있도록 원칙적으로 합의했다.⁷⁵⁾ 또한 전기자전거에 준하여 운전면허를 면제하기로 했다. 산업통상자원부도 7월에 산업융합 규제특례심의위원회를 개최하고 2개사의 전동킥보드 공유서비스 실증특례를 승인했다. 경찰청이 제시한 안전 조치를 이행하는 것을 조건으로 자전거도로 운행을 허용하는 것이다.⁷⁶⁾

한편, 「자전거 이용 활성화에 관한 법률」이 개정됨에 따라 2018년

74) 매일경제 2019.1.9. 기사(www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/01/18879/) (2019.12.4. 최종접속).

75) 대통령직속 4차산업혁명위원회(www.4th-ir.go.kr/topic/9/detail/20) (2019.12.4. 최종접속).

76) 산업통상자원부 2019.7.10. 보도자료(https://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=161885&bbs_cd_n=81¤tPage=1&search_key_n=title_v&cate_n=&dept_v=&search_val_v=제4차) (2019.12.4. 최종접속).

3월부터 안전확인신고가 된 페달보조방식 전기자전거는 ‘자전거’에 포함되고 면허 없이 자전거도로를 통행할 수 있다. 과거에는 전기자전거도 「도로교통법」상 ‘원동기장치자전거’에 해당하여 면허를 취득하고 도로를 통행해야했다.

현행 전동킥보드는 만 16세 이상, 2종 원동기나 자동차 운전면허가 있어야 운전이 가능하나 서비스 사업자가 면허를 확인할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않다.⁷⁷⁾ 주차장소와 관련하여 도로점용 허가 대상 여부에 대한 논란이 있으며, 단속 주체 등도 모호하다.⁷⁸⁾ 선행 유사 사례가 없어 공용도로에 거치대를 만드는 것조차 지자체와의 협의가 쉽지 않다. 일부 사업자는 거치대를 제작하여 제휴한 특정 상점이나 기업 등이 제공한 공간에 배치하고 있다.⁷⁹⁾

한편, 전동킥보드 등 전동형 개인이동수단에 대한 안전기준이 별도로 신설되었다.⁸⁰⁾ 국가기술표준원은 2019년 11월 통합 관리 하던 개인이동수단을 수동과 전동 방식으로 분리하고 전동킥보드에 대한 안전관리를 강화하기 위해 관련 고시인 ‘안전확인대상 생활용품의 안전기준’을 개정하였다. 향후 자전거도로 통행 허용에 대비하여 최대무게를 30kg으로 제한하고 등화장치 및 경음기 장착 등을 의무화 하였다. 2020년 2월부터 시행된다.

77) SBS 2019.10.10. 방송(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005473842) (2019.12.4. 최종접속).

78) SBS 2019.11.15. 방송(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005523859) (2019.12.4. 최종접속).

79) 벤처스퀘어 2019.8.6. 기사(www.venturesquare.net/787496) (2019.12.4. 최종접속).

80) 국가기술표준원 2019.11.19. 보도자료(www.kats.go.kr/content.do?cmsid=240&mode=view&page=2&cid=21147) (2019.12.4. 최종접속).

제2절 해외 동향

1. 국가나 도시 차원의 MaaS 전략

가. 주요 국가의 동향

1) 미국

미국 교통부와 연방고속도로관리국은 2016년에 모빌리티 서비스의 현재를 진단하여 정책 방향 원칙을 제시했다.⁸¹⁾ 공유 모빌리티의 등장을 기술 및 소비자, 노동 측면의 트렌드로 접근하고 주요 서비스의 종류를 설명했다. 그리고 공유 모빌리티에서 공공분야의 적절한 역할이 필요한 영역으로 건강·안전, 소비자보호, 세금, 주차 및 보행권, 광고, 정보공유·프라이버시, 서비스 접근권 및 평등권, 서비스 다양화와 융합, 도시교통 설계 분야 등을 예시하였다.

이 분야의 소비자보호를 위해 제시한 공공영역의 구체적인 역할로는 소비자의 안전과 경제적 이익, 공정경쟁, 시장에 대한 정확한 정보 제공이다. 이러한 정책과 연관된 법제로 헬멧 착용, 보험가입 의무화, 요금 지불 방법 및 변동요금제 등의 가격 규제, 장애인 등의 접근 차별 금지 등을 예시했다.⁸²⁾

81) 'Shared Mobility, Current Practices and Guiding Principles'(2016), U.S. Department of Transportation · Federal Highway Administration(<https://ops.fhwa.dot.gov/publications/fhwahop16022/index.htm>, 2019.12.4 최종접속).

82) 가격규제에 포함될 수 있는 내용으로 지불수단에 대한 제한, 특별한 할인이나 추가 요금 관련 사항, 자연재해와 같은 상황에서 추가요금을 부과하는 변동요금제 운영 금지 등을 예시하고 있다.

보고서는 향후 정책 측면의 도전으로 공유 모빌리티 서비스 모델을 정확히 이해하고 교통정책에서 이의 중요성을 인식하며, 사회·경제적 효과의 측정, 다양한 교통서비스 모델과의 융합, 잠재적 문제 접근의 포용적 해결, 정보의 공유와 보호의 균형 성취 등을 제시했다.

2) 영국

영국 하원의 교통위원회는 2018년 12월 발간된 보고서에서 정부의 정책이 커넥티드카 또는 자율주행차에 집중되어 있음을 지적했다. 그리고 MaaS로의 전환에 따른 기회를 살릴 수 있도록 적절한 전략과 정책이 필요함을 주문했다.⁸³⁾

교통서비스에 대한 소비자의 수요가 변하고 있음을 이해하고, MaaS의 비전과 가능성에 대한 전략적 리더십 발휘, 실질적인 지원, 적절한 법제와 규제 체계를 발전시키는 것을 정부가 집중해야 할 과업으로 제시했다.

7가지 분야로 세분화하여 정부에 관련 정책 마련을 권고 했다. 그 중 하나로 기존 규율이 MaaS의 특성을 반영하여 소비자보호를 위해 최신화가 되어야 함을 지적했다. 그리고 새롭게 등장한 MaaS에서 소비자의 편익, 특히 안전이 가장 중요한 가치임에도 정부가 별다른 규제를 고려하지 않고 시장을 관망(wait and see)하는 접근 방법은 바람직하지 않음도 이야기 했다. 또한 MaaS에서의 소비자보호는 정보 보호·공유, 시장규율과 더불어 가장 중

83) ‘Mobility as a Service’(2018), U.K. House of Commons Transport Committee(<https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmtrans/590/590.pdf>) (2019.12.4. 최종접속).

요한 3대 정책 우선순위 중 하나임을 강조했다. 이를 위해 MaaS에서의 소비자 권리와 안전 문제를 조사하고 나아가 공정한 경쟁과 소비자의 경제적 이익 증진을 위해 필요한 정책이 무엇인지 적절한 조치를 취할 것을 권고했다(pp.32-34).

영국 정부는 2019년 2월 이러한 하원의 권고에 대한 답변에서 MaaS의 핵심을 신뢰할 수 있는 실시간 정보와 원활한 디지털 결제수단을 융합하여 소비자 교통서비스의 품질을 개선하는 것으로 꼽았다. 그리고 정부도 소비자 보호와 안전 등의 중요성을 인식하고 이를 위한 MaaS 관련 규제 개선 검토를 진행 중이며, 이는 ‘미래 도시 교통 전략(Future of Mobility Industrial Strategy)’ 차원에서 추진될 것임을 밝혔다.

3) 프랑스

프랑스 의회는 오랜 논의 끝에 2019년 11월에 모빌리티 분야의 향후 방향성을 담은 법안을 통과시켰다.⁸⁴⁾ 모빌리티 분야에 대한 적극적인 투자, 디지털 혁명을 활용하여 시민의 이동성 증진을 위한 솔루션 마련 촉진 및 장려, 친환경으로의 전환을 기본 축으로 하고 있다.

새로운 법안의 주요 사항으로는, 1) 2040년 화석연료 사용 차량 판매 종료 법안에 따라 2050년까지 탈화석연료 모빌리티화의 달성, 2) 지난 9월 전동킥보드를 모빌리티 법제에 새롭게 포섭하고

84) www.ecologique-solidaire.gouv.fr/projet-loi-mobilites (2019.12.4. 최종접속).

최소연령, 최대속령 등의 가이드를 발표함에 이어 지방 정부가 킥보드 대수나 사업자를 규제하거나 정비 및 소음, 공해 등에 대한 추가적인 요구를 할 수 있도록 보완, 3) 많은 유럽 국가들이 우버 등의 플랫폼 기업 각경제(gig economy) 종사자들을 노동자가 아닌 프리랜서로 인정하지 않는 분위기이나, 프랑스는 플랫폼 경제의 발전과 종사자들의 권리를 균형 있게 살피면서 타 유럽국가보다는 플랫폼 사업자에 가깝게 정책을 추진, 4) 대중 교통망이 취약한 지역의 철도 서비스 업그레이드 등 대대적인 투자를 통한 개선 등이다.⁸⁵⁾

나. 미국 내 주요 도시의 동향

1) 캘리포니아

모빌리티 서비스는 특정 도시 내에서 뿐만 아니라 인접 도시와의 연계까지 고려하여 전략을 수립하는 것이 중요하다. 로스앤젤레스, 리버사이드 등 미국 남부 캘리포니아 주에 있는 6개의 카운티와 소속 190여개 도시들의 협의체인 남부캘리포니아정부연합(SCAG)은 협력을 통해 광역도시권의 도시 문제를 해결하고 있다.⁸⁶⁾ 정부연합은 2009년에 이미 로스앤젤레스를 중심으로 지역 도시 또는 도시 연합 차원의 퍼스트 및 라스트 모빌리티 전략을 연구했다.⁸⁷⁾ 여기에는 라이드셰어링, 택시, 카셰어링, 단기 차량

85) POLITICO 2019.6.17. 기사(www.politico.eu/article/france-revamps-transport-legislation-while-trying-to-avoid-a-public-backlash-emmanuel-macron-edouard-philippe-yellow-jackets). (2019.12.4. 최종접속)

86) www.scag.ca.gov/pages/default.aspx. (2019.12.3. 최종접속)

렌트, 접이식 자전거, 자전거 공유 프로그램 등의 현황과 주요 특징 및 문제점 등을 담고 있다.

이러한 기본적인 이해와 연구를 바탕으로 도시 내, 또는 도시 간 교통서비스 협력 방안은 관련된 후속 계획에서 구체화되었다. 대표적으로 ‘Regional Transportation Plan’ 2012-2035, 2016-2040 등이다. 가장 최근의 2016년 계획에는 기술혁신으로 수요에 즉각 반응하는 공유서비스의 등장이 가능해졌음과 이를 발전시켜 나가기 위한 기본적인 방향성 등을 제시하였다.⁸⁸⁾

2) 샌프란시스코

실리콘밸리 근교의 미국 캘리포니아주 샌프란시스코는 첨단 기술 산업이 발달했으며 교통 측면에서는 체증이 심하기로 유명하다. 도시에 새로운 기술 기반의 모빌리티 서비스가 속속 등장하고 확산되었으며, 시 교통국은 2017년 11월에 이 서비스 분야의 전반적인 기본원칙을 담은 가이드를 발표하였다. 안전, 교통, 지속성, 상생, 노동, 차별배제, 책임 등의 분야로 구성되어 있다.⁸⁹⁾

한편, 2018년 7월에 샌프란시스코에서 새롭게 등장한 모빌리티 공유서비스에 대한 평가 보고서를 발간하였다.⁹⁰⁾ 시범운영의 유용

87) ‘Maximizing Mobility in Los Angeles -First & Last Mile Strategies(2009)’, Nelson\Nygard Consulting Associates(<https://scag.ca.gov/Documents/LA-Maximizing-Mobility-Final-Vol1.pdf>) (2019.12.3. 최종접속)

88) ‘The 2016-2040 Regional Transportation Plan/Sustainable Communities Strategy(2016)’, SAAG(<http://scagtrpccs.net/Documents/2016/final/f2016RTPSCS.pdf>) (2019.12.3. 최종접속).

89) www.sfmta.com/reports/guiding-principles-emerging-mobility-services-and-technologies-0. (2019.12.3. 최종접속)

90) ‘Emerging Mobility Evaluation Report’(2018), San Francisco County Transportation Autho

성과 관련 통계정보의 미비, 늦은 시간이나 주말 및 장애인 등의 대중교통 접근 불편성의 보완 기능, 기존 교통 서비스와의 갈등, 마이크로모빌리티 서비스에서의 안전 문제 등을 지적했다.

그리고 새롭게 등장하는 모빌리티 분야의 행정에 대해 몇 가지 제안을 했다. 교통서비스 수요에 효과적으로 대처하기 위해 관련 사업자, 피고용인, 시민 및 지역 주민 단체 등과의 협업, 관련 모빌리티 서비스에 대한 정보 수집과 조사 연구, 안전 확보 및 도시 자원의 활용과 투자 등을 위한 적정 부담 부과, 현재 서비스와 접근성 수요의 차이(gap)를 보충하기 위한 조사·연구, 대중교통 수단의 경쟁력 강화 등을 위한 지원, 안전 확보를 위한 법제 강화 등이다.

3) 시카고

미국의 시카고시는 2019년 3월에 시카고의 미래 교통 및 모빌리티 청사진을 발표했다.⁹¹⁾ 청사진은 관련 분야 전문가들로 구성된 테스크포스팀 운영을 통해 개발되었다. 발표 자료에는 시카고시의 교통 및 모빌리티 현황의 분석과 향후 비전 및 가이드 기본 원칙, 연구자들의 권고 및 실행 방안이 담겼다.

미래 교통 및 모빌리티 분야 7가지 기본원칙의 첫 번째로 ‘이용자 안전’을 꼽았다. 그리고 7가지 권고안은 각 분야별로 ‘정책 방향’, ‘구체적인 실행 방안’, ‘연구 요소’로 구성되어 있다. 특히 실

city(www.sfcta.org/projects/emerging-mobility-evaluation-report). (2019.12.3. 최종접속)

91) ‘Roadmap for the Future of Transportation and Mobility in Chicago’(www.chicago.gov/content/dam/city/depts/mayor/PDFs/21755_37_AF_MobilityReport.pdf). (2019.12.3. 최종접속)

행 방안 중의 하나로 새로운 교통수단에 대한 시범프로그램의 시행을 권고하였다. 대표적으로 모빌리티 공유서비스, 특히 전동킥보드 시범사업의 필요성을 제기했다.

이러한 배경 아래 시카고시 당국은 2019년 6월 15일부터 10월 15일까지 전동킥보드 공유서비스에 대한 시범사업을 진행했다.⁹²⁾ 시의 상공 및 소비자보호 담당 부서(Department of Business Affairs and Consumer Protection)가 이를 추진했다. 모빌리티 수단으로서 전동킥보드의 유용성, 안전의 극대화, 인도 관리 문제 등을 검증하는 것이 주요 목표였다. 지정된 장소에 2,500대를 시범 운영했으며, 서비스 가능시간은 오전 5시부터 오후 10시까지, 자전거와 동일한 방법으로 이용 및 주차를 허용했다. 10개의 사업자가 참여했다.

2. 차량 공유서비스

가. 서비스의 진입 규제

우버 형태의 모빌리티 서비스 등장은 국가별로 다양한 이슈를 야기했다. 대부분의 국가에서 택시 서비스는 면허나 총량 등으로 규제하고 있다. 여기에 우버는 확장성 높은 기술로 규제 공백을 틈타 신속하게 새로운 시장에 침투해 이용자 수를 최대한 늘렸다. 네트워크 효과로 규모를 형성한 이용자들은 정부가 우버의 서비스를 규제하기 어렵게 했다.⁹³⁾

92) www.chicago.gov/city/en/depts/cdot/supp_info/escooter-share-pilot-project.html (2019.12.3. 최종접속).

우버의 서비스 가운데 논란이 되고 있는 것은 일반 승용차를 이용한 우버엑스와 렌터카 또는 리무진 업체의 차량을 이용한 우버 블랙이다. 모바일에서 수요자와 공급자를 연결하는 중개 플랫폼인 우버가 사실상 운송업체로 기능을하면서 택시업계에 타격을 주고 있기 때문이다. 각국은 이에 대해 우버를 인정하거나 우버의 제한적 허용, 우버 금지 등의 형태로 대응했다.⁹⁴⁾

유럽연합은 우버와 규제 당국 간에 힘겨루기가 첨예했던 지역이다. 프랑스에서는 2014년 일종의 반(反) 우버법인 ‘페브누 법’이 도입돼 우버팝 서비스가 사실상 불법화 되었다. 앞서 살펴본 바와 같이, 영국의 런던시는 공공안전 문제를 이유로 우버의 영업면허를 연장하지 않다가 소송을 거쳐 2018년 6월에 15개월 한정으로 영업면허를 갱신해 주었다. 그마저도 2019년 11월 더 이상 갱신하지 않는 것으로 결정했다. 이탈리아는 ‘불공정한 경쟁’을 초래한다는 이유로 우버 블랙을 제외한 서비스가 중단되었다. 스페인 바르셀로나에서도 승차공유서비스를 이용하기 위해서는 최소 15분 전에 예약을 해야 한다는 규제안이 발표되면서 우버 사업이 중단되었다.

그러나 모빌리티 공유서비스에 대한 소비자의 대세적인 수요 때문에 국가에 따라서는 우버와 같은 사업모델에 대한 타협점이 마련되고 있다.

미국 주 정부는 2015년을 전후로 대부분 관계 법령 등을 제·개정했고, 우버·리프트 등을 기존 운송 수단의 범주가 아닌 제3

93) Insighting 2019.8.22. 기사(<https://insighting.kr/weekly/9974>) (2019.12.4. 최종접속).

94) KDI 경제정보리뷰 2019년 1호(http://eiec.kdi.re.kr/publish/reviewView.do?fcde=000020003600003&idx=1066&sel_year=2019&sel_month=01) (2019.12.4. 최종접속).

의 범주인 교통네트워크 회사(TNC)로 규정해 영업을 허용했다. 2018년 7월부터 차량공유 서비스를 다시 허용한 핀란드는 택시 관련 규제를 대폭 완화했다. 택시 면허 제도를 유지하고 우버 기사로 일하려면 면허를 취득하도록 했다. 또한 택시 사업자가 요금을 자율적으로 정할 수 있도록 하고, 택시 면허 건수 총량제도 폐지했다. 상생기금 등을 통해 이를 보완하기도 한다. 2017년 10월 호주의 주 정부는 우버가 5년 동안 택시 발전 기금을 마련해 택시 기사들에게 보상금 형식으로 지급하는 것으로 타협점을 찾았다.⁹⁵⁾

우버의 서비스가 제한되었던 독일에서는 2018년 우버 앱을 통한 택시 호출, 기사까지 동반되는 렌터카 개념의 우버엑스, 전기자동차를 사용하는 우버그린 서비스를 뒤셀도르프에서 출시했다. 다만, 3종 모두 면허를 가진 운전자 필요하고, 면허가 없는 개인 운전자에 기반한 서비스 방식은 제외됐다.⁹⁶⁾ 프랑스도 2019년 11월 이들과 협력적 방안의 모색을 발표한 바 있다.

나. 모빌리티 플랫폼 서비스의 법적 성격

우버 서비스의 성격을 ‘운송 서비스’로 분류할 것인지, ‘정보 서비스’로 볼 것인지를 놓고 유럽에서 법적 논쟁이 벌어졌다. 운송 서비스로 분류되면 당연히 면허, 자격, 고용, 복지, 근로자 보호 영역에서 기존 운송서비스 사업자와 동일한 규제가 적용된다. 이

95) ZDNet Korea 2019.1.24. 기사(www.zdnet.co.kr/view/?no=20190124143942) (2019.12.4. 최종접속).

96) Insighting 2019.8.22. 기사(<https://insighting.kr/weekly/9974>) (2019.12.4. 최종접속).

에 대해 우버는 스마트폰 앱을 통해 운전자와 이용자들을 중개하는 역할이 서비스의 본질이라고 일관되게 반박해 왔다. 실제 운송 서비스는 부수적인 활동에 불과하다는 설명이다.

이에 대해 유럽연합 최고법원인 유럽사법재판소는 2017년 12월 유럽연합 「서비스입법지침」 제2조 제2항 d호의 운송서비스로 평가하고 서비스 자유제한 금지규정이 적용되지 않는다고 판단하였다. 스페인 바르셀로나 법원이 우버의 서비스 유형을 어떻게 볼 것인지 결정을 내려 달라는 요청을 받아 들어 판단한 일종의 유권 해석이었다(유럽사법재판소 Case C-108/09, Ker-Optika, 2010.12.2 선고).

다. 모빌리티 플랫폼 드라이버의 노동자 지위

지난 9월 11일 미국 캘리포니아 주 상원은 플랫폼 경제 종사자들이 노동법상의 보호를 받지 못하는 독립계약자로 규정하지 못하도록 하는 ‘Assembly Bill 5(AB5) 법안’을 통과시켰다. 법안에 따르면 기업이 노무를 제공받을 때 이른바 ‘ABC 테스트’라는 것을 통과해야만 노동자가 아니라 독립계약자로 고용할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 일하는 사람이 a) 회사의 지휘·통제로부터 자유롭고, b) 그 회사의 통상적인 비즈니스 이외의 업무를 해야 하며 c) 스스로 독립적인 고객층을 갖는 등 해당 사업에서 독립적인 비즈니스를 구축하고 있어야 한다.⁹⁷⁾

97) 경향신문 2019.9.11. 기사(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201909111501001) (2019.12.4. 최종접속).

2020년부터 시행되는 이 법안에 따라 우버나 리프트의 드라이버가 고용인으로 인정될 경우, 최저임금, 초과수당, 연차, 유급휴식(시간제 노동자의 경우 1시간당 15분의 유급휴식), 직원복지, 사회보험 등을 보장, 노조의 결성이 가능해 진다.

우버 기사의 노동자 성격의 규정은 미국 외에 유럽 등에서도 여러 논의가 이루어지고 있다.

3. 전동킥보드 서비스

가. 안전확보 등을 위한 규제 확대 추세

미국을 시작으로 2017년부터 전동킥보드 공유서비스가 전 세계로 확산되면서 다양한 규제 이슈를 낳고 있다. 특히 안전사고가 급증하면서 2019년에 관련 규제가 도입되거나 도입 필요성이 심도 있게 논의되었다. 주요 내용으로는 도시 내 적정 규모를 고려한 총량규제, 주행이나 주체가 가능한 공간 규정, 그리고 적정 속도 및 이용 가능 연령에 대한 규제 등이다. 크게 소비자의 이용 조건에 대한 규제와 서비스를 제공하는 사업자에 대한 규제로 분류할 수 있다.

전동킥보드 공유서비스가 태동한 미국을 살펴보면, 샌프란시스코 교통국(SFMTA)은 2019년 7월 31일 전동킥보드 운영 허가제도를 발표했다. 샌프란시스코에서 전동킥보드를 운영하고자 하는 업체는 신청서와 신청비, 사업운영계획서를 제출해야 한다. 교통국은 ‘운영허가제도’를 통과한 업체에게 약 1년의 운영 기간을

부여한다. 또한 업체당 도심에 배치할 수 있는 전동킥보드를 1000~2500대로 제한했다. 자세한 내용은 아래에서 설명한다.

미국 애틀란타 시의회는 2019년 1월 전동킥보드의 인도 운행을 금지시켰고, 8월 전동킥보드의 야간 운행(오후 9시부터 다음날 오전 4시)도 금지시켰다. 미국 테네시주 내슈빌도 6월 전동킥보드 무정차 및 저속주행 구역 지정, 평일 오후 10시 및 주말·공휴일 오후 11시 이후 전동킥보드 탑승 금지 등의 임시법안을 냈다.⁹⁸⁾

대부분의 유럽연합 회원국의 경우 전동킥보드 서비스 자체를 규제하고 있지는 않다. 그러나 국가나 도시에 따라서는 별도의 규제를 두거나 빠르게 규제 논의를 진행하여 속속 제도권 내에 편입시키고 규제의 틀을 만들고 있다.

예를 들면, 영국에서는 인도나 차도에서의 이용은 불가능하고 사유지에서만 이용이 가능하다. 스웨덴은 20km/h 이상의 모터가 달린 승용물의 자전거도로 이용을 금지했다.⁹⁹⁾ 독일 베를린은 인도주행을 금지하며 20km/h 이하 속도제한 및 14세 이상만 사용 가능하다. 덴마크 코펜하겐에서는 음주 주행에 벌금을 부과하고 전동킥보드를 3,000대로 제한했다.¹⁰⁰⁾

프랑스에서는 2019년 5월에 전동킥보드를 교통수단의 하나로 규정하고 자전거 등과 유사하게 규제하는 법안 초안이 발표됐고,

98) 파이낸셜뉴스 2019.9.15. 기사(www.fnnews.com/news/201909151654512732) (2019.12.4. 최종접속).

99) BBC 2019.8.6. 기사(www.bbc.com/news/world-europe-49248614) (2019.12.4. 최종접속).

100) 경향신문 2019.7.10. 기사 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201907102126015 (2019.12.4. 최종접속).

10월부터 정식으로 시행되었다. 파리에서 이미 도입한 규제를 국가 차원으로 확대한 것이다. 인도 주행이 금지되고 큰 도로의 주행은 불가능하나, 최고속도 50km/h 이하의 도로나 자전거 도로는 운행이 가능하다. 인도에서의 주차는 허용되지만 파리는 이마저도 규제하고 있다. 공공도로에서는 최고속도가 25km/h로 제한된다.

최소 12세 이상부터 승차할 수 있으며 1대당 1명만 탑승 가능하다. 도심에서는 헬멧이나 형광 안전조끼 등의 착용이 권장사항이나 외곽에서는 의무사항이다. 이동 중 음악을 듣기 위한 이어폰 착용도 금지된다.

대부분의 규제가 2019년 10월말부터 적용되었으나 속도제한과 같이 기술적인 이슈가 있는 규제는 2020년 7월부터 적용된다. 규정을 준수하지 않을 경우 벌금이 부과되며, 특히 속도 관련 규정을 위반했을 때의 벌금은 최대 1,500유로이다.¹⁰¹⁾

캐나다 주요 도시는 전동킥보드(스쿠터) 공유서비스 정책이 도시마다 차이가 크다.¹⁰²⁾ 캘거리시는 관련 조례 개정 후 2018년 7월부터 16개월간 전동킥보드 시범 프로젝트를 시행했고, 2019년 9월 1일 해당 개정 교통 조례 발효를 시작으로 서비스를 허용했다. 애드먼턴시는 전기자전거·전동킥보드 공유서비스를 도입하기 위해 지난 7월 관련 조례 개정 후 사업자 허가 신청을 받았으며, 8월 15일에 최종 허가했다. 보행로와 시가 관리하는 공원 산책로 등은 운행이 불가하고 별도의 보도나 주차장 환승센터, 시가

101) The Local 2019.10.25 기사(www.thelocal.fr/20191025/speed-limits-and-no-sharing-these-are-the-new-laws-on-electric-scooters-in-france) (2019.12.4. 최종접속)

102) 서울연구원 세계도시 동향 제465호 인용(<http://www.si.re.kr/node/62531>, 2019.12.4. 최종접속).

운영하는 공원 등으로 주차 공간을 제한하고 있다.

토론토시는 지역 고속도로 교통법이 적용되지 않는 사유지 등에서만 공유서비스를 합법적으로 운영할 수 있다. 몬트리올시는 8월부터 공유 전동킥보드를 허가하되, 다른 도시와 다르게 주차공간을 지정해 이용한 뒤 주차 사진을 남기도록 했고, 4~11월에만 운영할 수 있으며, 안전교육을 이수해야 하는 등의 조건이 있다.

특히 미국이나 캐나다 등의 많은 도시들은 전동킥보드 공유서비스 정책 결정에 앞서 2018년이나 2019년에 일정 기간 시범(pilot) 프로그램을 운영하면서 전략적으로 접근했다. 이를 통해 당국 및 사업자, 이용자 등의 이해관계자들이 참여하여 도시 특성에 맞는 최적의 정책 방안을 모색했다.¹⁰³⁾

싱가포르의 2019년 9월에 자전거를 타다 마주 오는 전동킥보드와 부딪힌 60대 여성이 숨지는 등 여러 건의 사고가 발생하자 11월 5일부터 전동킥보드의 인도주행을 전면 금지했다. 싱가포르에서는 차도 이용이 불가능하여 이번 조치로 자전거도로에서만 이용이 가능하게 되었다. 싱가포르 교통부는 일부 업체가 추진 중인 전동킥보드 공유 서비스에 대해서도 추가적인 허가를 내주지 않을 방침이다.¹⁰⁴⁾

103) 미국 샌프란시스코(www.sfmta.com/reports/powered-scooter-share-pilot-documents, 2019.12.4. 최종접속), 미국 포틀랜드(www.portlandoregon.gov/transportation/77294, 2019.12.4. 최종접속), 캐나다 워터루, 캘거리, 토론토, 킬거리(<https://electricautonomy.ca/2019/11/08/year-of-shared-electric-scooter-pilots-policy-reviews-sets-stage-for-wider-adoption/>, 2019.12.4. 최종접속) 등.

104) 연합뉴스 2019.11.4. 기사(www.yna.co.kr/view/AKR20191104108400009) (2019.12.4. 최종접속).

나. 샌프란시스코 교통국(SFMTA)의 허가제도

교통체증을 피할 수 있고 자전거도로를 달릴 수 있다는 이점으로 전동킥보드 공유서비스는 샌프란시스코에서 빠르게 확산되었다. 이 분야의 글로벌 1위 사업자인 라임(Lime)은 2017년 1월 샌프란시스코에서 설립되었다. 시 당국은 안전 문제 등을 이유로 2018년 6월부터 전동킥보드 공유서비스에 대한 시범운영 허가 제도를 시행했다. 그리고 제도에 관한 공청회 등을 거쳐 2019년 7월말에 정식 허가제를 발표했다.

허가를 받기 위해 사업자는 14가지 세부 영역을 포함하고 있는 사업운영계획서를 제출해야 한다. 당국은 전동킥보드 공유서비스와 관련하여 지금까지 제기된 다양한 문제점에 대한 기본적인 입장 또는 방향성을 제시하고 이에 대한 사업자의 대응 방안을 신청서에 담도록 하고 있다.

사업자의 사업운영계획서에 포함되어야 할 항목은 전동킥보드의 안전기준 적합성 보장 증명, 가격 구조, 운영계획, 안전한 승차 및 주차 계획, 충전·정비 등의 내구성 계획, 관리인 고용 계획, 공동체와의 공생, 위치·데이터 공유 지침, 프라이버시 및 약관, 정보 공유, 업체 애플리케이션 설명·사진 등 총 14가지다.

인증서, 보험, 프라이버시 등은 ‘pass’ or ‘fail’로, 그 외 항목은 4점 척도 중 최소 2점 이상 획득해야 하고 항목별 가중치를 부여하여 전체 점수를 합산한 후 승인 여부를 결정한다. 승인된 회사별로 1,000에서 2,500대를 허가하고 1년간 유효하다.

사업운영계획서 작성 시 교통국의 항목별 주요 요구 사항은 아래 <표 4-1>과 같다. 여기에는 서비스의 가격과 안전 등 소비자의

권익에 영향을 미치는 여러 요소들이 포함되어 있다.

〈표 4-1〉 샌프란시스코시 전동스쿠터(킵보드) 서비스 주요 요구사항

구분	기재 요구사항
프로그램	<ul style="list-style-type: none"> · 시간 또는 그 보다 작은 기간 단위로 소비자가 사용할 수 있어야 하고 시간이나 거리 단위로 요금을 부과하되, 사용 전에 소비자가 분명히 이를 알 수 있도록 할 것 · 신청서의 부록3에 첨부된 ‘공동체와의 공생을 위한 가이드 및 요구사항(Community Engagement Guidelines and Requirements)’¹⁰⁵⁾을 충족할 것 · 교통국이 요구하는 다양한 언어 지원 웹사이트, 콜센터, 모바일 앱 인터페이스 운영 등으로 소비자와 24시간 소통 가능할 것 · 소비자에게 최소한 분기 1회 이상 안전교육을 제공할 것
운영	<ul style="list-style-type: none"> · 교통국이 승인한 전체 스쿠터 총량 규제를 준수할 것 · 스쿠터 정비, 청소, 수리 등의 관련 계획을 제출하고 실행할 것 · 주차와 관련하여 부록1에 첨부된 요구 사항 및 일반 가이드라인 (Powered Scooter Parking Requirements and General Guidelines)¹⁰⁶⁾을 준수할 것
서비스 평등	<ul style="list-style-type: none"> · 저소득층에 대한 요금 감면 등 경제적 약자에 대한 배려 · 모바일 앱과 기타 소비자 인터페이스 기술은 장애인이 충분히 접근할 수 있도록 보장해야 하고 시각장애인을 위한 스크린리더를 통해 접근이 가능할 것
배치	<ul style="list-style-type: none"> · 스쿠터 배치와 관련하여 부록5에 첨부된 요구 사항 및 일반 가이드라인(Distribution Guidelines and Requirements)¹⁰⁷⁾ 준수할 것 · 교통국이 지정하는 장소는 48시간 내에 배치된 킵보드를 철수할 것 · 스쿠터 배치 관련 법령 등 운영 가이드라인을 준수할 것

105) 사업자의 일정 공공성 및 지역사회 내 책임, 파트너십을 확보하기 위한 것으로 다양한 의사소통 창구 및 방식의 운영, 지역사회의 불만 정보의 공유 및 관리, 파일럿 계획에의 주민 참여 등을 구체화하도록 요구하고 있다.

106) 인도 경계석 근처나 자전거 거치대와 같이 특정된 장소에 주차하되 인도를 충분히 확보해야 하며, 장애인 (보행)구역, 도로의 모퉁이나 교차로, 버스 승하차장 등은 주차를 금하며 문이나 램프, 계단 등의 사용을 방해하지 말아야 하는 등, 전동 킵보드 주차에 대한 자세한 내용을 담고 있다.

구분	기재 요구사항
책임	<ul style="list-style-type: none"> · 소비자 등이 안전이나 불만 사항 고지, 질의 등이 가능하도록 24시간 콜센터를 운영해야 하며 시민들이 부적절한 운영이나 불편 사항 등을 적정 양식으로 온라인에서 문제제기 할 수 있어야 함 · 소비자 불만 정보 및 이의 처리 등의 데이터베이스 유지할 것 · 부적절하게 주차된 스쿠터는 교통위반스티커가 발부되며 두 시간 내에 적절한 장소로의 이동 등의 조치를 취할 것 · 안전에 문제가 있는 스쿠터를 대여해서는 안되고 문제가 확인된 후 24시간 내에 적절한 조치가 취해져야 하고 그렇지 않을 경우 스티커 발부 · 모든 킥보드는 최소한 2개월에 한 번은 정비할 것
안전한 이용 및 보관	<ul style="list-style-type: none"> · 회사는 피고용인과 스쿠터 이용자가 스쿠터의 이용이나 주차 등의 과정에서 관련 법령을 준수하도록 교육할 책임이 있으며 여기에는 관련된 핵심법규에 대한 고지도 포함됨 · 스쿠터의 운행 및 주차 등과 관련하여 관련 법령 등의 미준수로 시민의 건강이나 안전에 위협을 초래했을 경우 승인 중지나 취소 등의 조치를 취할 수 있음 · 회사는 이용자가 관련 기준 등을 준수하여 올바르게 주차할 수 있도록 교육할 것
데이터 공유	<ul style="list-style-type: none"> · 새롭게 출현한 비거치대 방식의 모빌리티 서비스 관련 교통국의 실시간 데이터 요구 사항을 준수해야 하고 이용자들의 스쿠터 이용을 위해 지속적인 관련 정보를 제공할 것 · 회사는 교통국이 준비한 년 1회 이용자 설문조사를 배포해야 함 · 회사는 정비, 수리, 충전이나 스쿠터별 평균 용량, 주행거리, 배터리 처분 등의 자료를 관리하고 매월 교통국에 제출할 것
프라이버시 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 회사는 프라이버시 정책을 제공하고 프라이버시 정책이나, 약관 등에 대해 명시적인 이용자의 동의절차를 거칠 것 · 회사가 서비스를 제공하는 데 필수적이지 않은 정보제공은 이용자가 거절할 수 있어야 하고 이러한 권리 내용은 분명하게 제시되어야 하며 쉽게 접근이 가능해야 함 · 프라이버시 관련 법규(California Online Privacy Protection Act, California Consumer Privacy Act 등)를 준수할 것

* 자료: ‘SFMTA Powered Scooter Share Program Permit Application’; 원문 중
중요 내용을 발췌하여 의역 또는 요약하였음

시 교통국은 상당히 구체적으로 소비자권의 보호 및 증진을 위한 사업자의 책임 또는 고려 사항을 규율하고 있다. 향후 우리나라의 전동킥보드 서비스와 관련한 정책의 설계에 참고가 될 수 있을 것이다.

107) 전동킥보드 서비스가 전체적인 도시 교통계획에 부합해야 함을 전제로 하여, 서비스 지역을 ‘Downtown Core’, ‘Key Neighborhoods’, ‘Extended Service Areas’로 구분하고 Downtown Core 지역은 혼잡을 예방하기 위해 승인 받은 스쿠터의 40% 이상 배치를 금지하는 등 지역별 기본적인 운영 기준을 제시하고 있다.

제3절 소결

국내에서는 라이드셰어링 서비스가 가능한 출퇴근 시간이 좁게 정의되었다. 자가용 유상운상이나 렌터카 기사알선이 원칙적으로 제한되어 있고, 승합차를 활용한 렌터카 기사알선 서비스도 금지하는 입법이 추진되었다. 정부의 정책 방향은 택시면허 제도를 근간으로 플랫폼 모빌리티 서비스의 활성화 추진이다. 결론적으로 정부의 산업정책에 따라 승용차량을 활용한 공유서비스는 소비자의 선택 다양성이 제한되는 형태로 발전할 가능성이 있다.

전동킥보드를 정의하고 속도 제한을 통해 자전거도로의 주행 허용에 대한 입법 논의가 있으나, 서비스의 특징과 발전 속도, 이로 인한 예견되는 소비자안전 등의 문제를 고려하면 정책의 내용과 속도가 미흡하다.

해외에서도 우버와 같은 서비스의 허용 여부에 대한 논란이 크다. 기존 산업과의 불공정 경쟁, 안전 등이 주요 이유이다. 이미 빠르고 폭 넓은 서비스화가 진행되어 국가별로 소비자의 수요와 해당 서비스 종사자에 대한 고려 필요성 등으로 한정적인 승인 등의 절충점이 모색되고 있다.

유럽연합 사법재판소는 우버와 같은 플랫폼 서비스의 법적 성격을 정보서비스라는 우버의 주장과 달리 운송서비스로 판단하였다. 미국 캘리포니아주는 플랫폼 경제 종사자들이 노동법상의 보호를 받지 못하는 독립계약자로 규정하지 못하도록 규제하는 법안을 통과시켰다. 전반적으로 공유서비스 플랫폼 사업자들의 책임을 강화

하는 방향으로 규제가 진행되고 있다.

전동킥보드 서비스는 관련 사고가 사회적으로 큰 문제가 되면서 빠르게 규제가 도입되는 추세이나, 구체적인 내용은 국가나 도시별로 차이가 있다. 대표적으로 전동킥보드의 제도권 편입과 주행 가능 장소 및 속도, 시간, 서비스 총량 규제의 도입이다. 일부 도시는 시범프로그램의 운영으로 도시에 적합한 서비스 규제 방안을 모색하고 있다. 특히 샌프란시스코 시당국은 허가제 실시를 예고하고 소비자불만 상담, 소비자교육, 취약소비자의 배려, 기기의 안전관리 등 소비자권익 보호를 중요한 항목으로 반영하고 있다.

개별 서비스에 대한 정책뿐만 아니라, 최근 MaaS로의 가속화를 국가나 도시 차원에서 이해하고 어떻게 대응하여 발전시켜 나갈 것인가의 전략 수립이 활발하다. 미국이나 영국, 프랑스 등 주요국이나 미국 캘리포니아주 및 샌프란시스코와 같은 주요 도시는 MaaS의 전략에서 소비자안전과 같은 소비자의 권익증진을 중요한 정책 목표로 설정하였다.

이를 표로 요약하면 다음과 같다.

〈표 4-2〉 모빌리티 공유서비스 국내외 정책동향 요약

구분		내용
국내	정책방향	· 택시면허 제도를 근간으로 하여 새로운 유형의 모빌리티 공유서비스를 부분적으로 결합·발전
	서비스별	· (라이드셰어링) 개인 자가용 유상 카풀서비스가 가능한 출퇴근 시간을 법제 반영(오전 7시~9시까지, 오후 6시~8시)한 법 '19.8.시행 · (카셰어링) 자가용 유상운송이나 렌터카 기사알선은 원칙적으로 금지되어 있고, 일부 틈새 서비스도 제한 추진 · (전동킥보드) 일정 조건에 부합하는 전동킥보드의 자전거도로로 주행가능 하도록 추진
해외	정책방향	· 최근 소비자권익을 중요 정책 우선순위로 추진하는 국가(미국·영국·프랑스 등)나 도시(샌프란시스코, 시카고 등) 차원의 모빌리티 공유서비스 전략 체계 수립 움직임
	서비스별	· (카셰어링) 우버 서비스 허용 여부에 대한 국가별 논란 - 영국 런던은 '19.11월 우버의 사업면허 갱신 거부 - 정보가 아니 운수사서비스 사업자 지위 부여(유럽사법 재판소), 드라이버의 노동자성 인정(캘리포니아) 등 사업자 책임성 강화 - 소비자수요 및 드라이버 규모 등을 반영한 절충 정책 증가 · (전동킥보드) 국내 보다 1~2년 앞서 서비스가 도입된 북미 및 유럽에서 사고급증 등으로 2019년 규제도입을 강하게 추진 - 소비자안전을 정책 우선순위로 설정하고 규제 법제 체계 내로 해당 서비스를 정의 또는 포섭 - 전동킥보드 이용가능 환경에 대한 제한적 정의* 및 이의 운영 사업자**에 대한 규제(국가·도시에 따라 다소 상이) * 인도불가, 자전거도로로 허용, 헬멧착용의무, 휴대폰금지(프랑스) ** 사업자별 총량, 기기 관리, 이용자 교육, 사고정보 공유 등 - 북미를 중심으로 시범사업을 통해 도시에 적합한 이용자 및 서비스 사업자 규제 도입 안을 도출하는 방법 활발

제5장 정책 방향 및 개선 방안

제1절 정책 방향

제2절 정책 개선 방안

제1절 정책 방향

1. 국가·도시 차원의 모빌리티 서비스 비전·전략 수립

모바일 앱을 활용한 모빌리티 공유서비스는 해외 시장에서 먼저 활성화되었고, 동일 또는 유사한 서비스들이 해외 사업자의 국내 진출이나 국내 사업자의 사업 개시를 통해 서비스되고 있다. 그 확산 속도가 매우 빨라 주요 선진국에서 경험한 이슈들이 국내에서도 상대적으로 짧은 시차를 두고 발생하고 있거나 거의 동시에 발생하고 있다.

선진국도 국가나 서비스 유형에 따라서는 여전히 안정적이고 균형 있는 모빌리티 공유서비스 정책을 마련하고 있지 못하고 있다. 그러나 미국이나 영국 등의 사례에서와 같이, 주요국의 정책 당국은 이 분야의 장기적인 발전 가능성을 인식하고 비전을 수립하며 정책 기능의 역할을 다방면으로 모색하고 있다. 모빌리티 서비스를 산업과 도시계획 발전의 큰 틀에서 기존 교통 서비스와 조화시키며, 소비자 및 노동자를 포함한 다양한 이해관계자의 가치와 연계하는 작업이다. 또한 미국의 사례에서와 같이 도시별 시범사업 등을 통해 문제점을 미리 점검하고 세부적인 사업자 가이드라인을 통해 규율 공백을 신속하게 보완하고 있다.

반면, 우리나라는 모빌리티 공유서비스 전반에 대한 큰 그림을 그리지 못하고 갈등이 발생하는 문제에 대한 현안 대응에 급급한 형국이다. 그리고 모빌리티 공유서비스가 자리 잡기 쉬운 대도시는 전반적인 도시정책의 측면에서 도시의 특색과 조화된 모빌리티 서비스 정책이 마련되어야 하나 이러한 움직임도 미비하다.¹⁰⁸⁾

이에, 국가와 대도시 중심으로 모빌리티 서비스의 미래 전략과 체계 수립이 시급하다. 이러한 장기비전은 기술발전과 소비자의 수요변화가 견인하는 시장의 발전상에 대한 심도 있는 분석에 기초해야 한다. 그리고 소비자의 서비스 이용에 대한 다양한 차원의 접근성의 확보와 이를 통해 생성되는 정보를 매개로 소비자와 사업자가 선순환 할 수 있는 전략과 정책이 포함되어야 할 것이다.

2. 소비자권익 중심의 모빌리티 공유서비스 정책 추진

모빌리티 분야는 전형적인 규제 산업으로 오랜 기간 정착된 틀 안에서 이해집단들이 균형을 이루어 왔다. 이 시장에 새로운 형태의 모빌리티 서비스가 진입하면서 여러 가지 사회적 이슈들이 발생하고 있다. 이러한 이슈들을 풀어나가는 정책결정 기준의 우선순위와 핵심이 소비자의 권리와 이익이 되어야 한다. 모빌리티 서비스, 특히 공유 형태의 서비스는 소비자의 참여가 핵심이기 때문이다. 따라서 정책추진의 목표와 세부적인 정책 과제도 소비자가 참여할 수 있는 여건의 마련과 당면한 소비자문제의 신속한 해결에 초점을 맞추어야 한다.

108) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 의해 제정된 ‘대도시권광역교통기본계획(2013~2020)’이나 이를 구체화한 ‘대도시권광역교통시행계획(제3차, 2017~2020)’, 그리고 법에 의해 2018년 국토교통부에 설립된 ‘대도시권광역교통위원회’의 업무 등에서도 공유형태의 교통서비스를 도시교통의 하나로 이해하고 이를 관리 또는 발전시키고자 하는 전략은 아직 반영되어 있지 않다.

가. 시장 구조 정책

진입규제에 영향을 미치는 정책의 마련 및 조정은 여러 이해관계의 충돌을 야기할 수 있다. 국내에서도 지난 몇 년 간 기존 사업자, 특히 택시 관련 사업자와 모바일 플랫폼 기반의 공유서비스 사업자 사이에서 첨예한 갈등이 있어 왔다.

이처럼 심각한 이익충돌의 상황에서 중요한 경제주체이지만 상대적으로 집단적인 목소리를 내기 어려운 소비자의 이익이 이들의 이익 규모에 비례하여 정책에 반영되지 못할 우려가 있다. 최근의 모빌리티 공유서비스는 정밀한 위치정보 기술과 연계하여 개인의 소비 수요를 세밀하게 반영할 수 있어 소비자의 효용 증대에 긍정적인 측면이 있다. 이에 대한 소비자 수요도 존재하고 이를 충족시킬 수 있는 서비스도 가능하나, 정책결정의 결과로 소비자가 새로운 서비스를 선택할 수 없는 문제가 발생할 수 있다.

예를 들면, 라이드셰어링 서비스는 차량의 공유를 통해 자원의 절약과 효율적 활용이라는 공유의 개념에 가장 부합하는 모델이다. 소비자가 주도적으로 참여할 수 있으며 서비스가 활성화된다면 차량에 대한 절대적인 수요와 교통혼잡 비용 등을 줄일 수 있고, 차량 제공자와 이용자 모두의 경제에도 긍정적이다. 서울시민을 대상으로 한 설문조사에서도 이에 대한 긍정적인 평가가 많았다(안기정 외, 2018, pp.112-148).¹⁰⁹⁾

렌터카나 자차를 활용한 기사알선이나 유상운송은 기존의 택시

109) 카풀앱 서비스에 대해 서울시민들은 자가용 승용차 대체가능성에 대해 긍정의견이 50.0%로 부정의견 13.5%에 비해 훨씬 높았고, 자산공유 기여 여부에 대해서도 58.0%가 긍정의견을, 부정의견은 11.0%였다. 이동편리성 기여 측면도 62.5%가 긍정, 부정은 9.5%에 불과했다.

서비스 품질에 불만이 큰 소비자나 택시와는 차별화를 기대하는 소비자에게 대안이 될 수도 있다. 그리고 새로운 서비스의 도입은 경쟁을 통해 전반적인 시장의 서비스 품질을 높일 수도 있다.

새로운 서비스에 대한 소비자 수요가 크고 국가경제의 미래지향적 측면에서도 긍정적이라면 이러한 서비스는 적극적인 도입이 필요하다. 물론 이를 위해서는 해당 서비스를 소비자권익의 입장에서 객관적으로 살펴보고 검증하는 과정이 필요하다. 그리고 필요하다면 정책수단을 활용하여 규제 전환에 의한 사회적 부가가치 증가분 중 일부를 기존 서비스 사업자를 지원하거나 이들의 연착륙 지원에 활용하는 등 사회적인 균형 정책도 병행되어야 한다.

경쟁과 선택 자체가 제도적으로 제한되는 시장은 소비자후생과 장기적인 경제발전을 왜곡할 우려가 있다. 그리고 소비자의 효용은 자신이 정확하게 원하는 수요를 시장으로부터 합리적인 가격으로 제공받을 수 있을 때 최대가 된다. 모빌리티 공유서비스와 관련된 정책의 결정에 소비자의 이익과 목소리가 충분히 반영되어야 한다.

나. 소비자문제의 법제 대응

모빌리티 공유서비스에 대한 최근의 해외 정책 사례에서는 법령과 정책의 설계에서 소비자권익의 보호와 증진을 중요한 지향점으로 삼고 있다. 곧 새로운 유형의 모빌리티 서비스에 대한 소비자 수요를 정책의 출발점으로 하고, 서비스의 도입 및 각종 세부 정

책에 소비자를 중요한 정책 이해관계자로 고려하고 있다. 소비자 안전, 소비자 선택의 다양성, 적정 서비스가격, 개인정보 보호, 취약소비자의 접근성, 정보제공 등의 알권리 등이 주요 정책 고려 요소이다.

물론, 모빌리티 공유서비스에서 정책의 최우선 목표는 소비자안전의 확보이다. 해외에서는 전동킥보드 관련 인명 사고 발생이 증가하자 어느 정도의 소비자 편의나 유용성, 사업자 영업자유를 제한하더라도 소비자안전을 위한 규율을 마련하여 시행하고 있다. 국가나 도시에 따라서는 소비자안전의 확보를 위해 사업자가 준수해야하는 서비스 운영 기준을 자세하게 만들어 규율하고 있다. 이때의 소비자는 해당 승용물의 운전자뿐만 아니라, 보행자, 타 승용물 운전자까지를 모두 포함한다.

우리나라도 소비자안전 확보를 비롯하여 모빌리티 공유서비스에서 발생하는 다양한 소비자문제를 예방하기 위해 법제의 미비점이 보완되어야 한다. 특히, 모바일 앱을 통해 비대면으로 서비스 계약이 체결되고 서비스가 제공되는 특성으로 발생하는 문제나, 새로운 서비스의 출현으로 규제 공백 상태에 있는 분야에 대한 대응이 요구된다.

다. 대응 법제 마련의 속도

진입규제에 대한 정책 또는 사회적 판단의 문제뿐만 아니라 기존 규제 체계로는 정의되지 않는 소위 ‘그레이 존(gray zone)’에 대한 발 빠른 대응도 요구된다. 새로운 서비스를 체계적으로 규율할 수 있는 제도의 미비로 불법적인 운행이나 소비자 안전상의 문

제를 야기할 수 있기 때문이다. 제도가 없거나 현실을 전혀 반영하지 못하는 규제 때문에 소비자 문제나 피해가 양산될 수 있다.

이때 정책의 내용도 당연히 중요하지만 안전 분야 등에서는 속도가 더 중요할 수 있다. 앞서 지적한 전동킥보드와 같은 마이크로모빌리티 분야가 대표적이다. 업에 대한 정의가 불분명하며 등록에 특별한 규제가 없는 사이에 인도나 차도 주행에 의한 안전사고, 운전자의 면허 확인, 보험가입, 거치장소의 설치 문제 등 다양한 이슈를 야기하고 있다.

3. 소비자 이용 환경을 고려한 서비스 사업자의 책임 설정

가. 서비스 특징을 고려한 사업자 책임 규정

모바일을 비롯하여 온라인을 통한 소비자 거래의 비중과 규모가 증가하면서 핵심적인 역할을 하는 플랫폼 사업자들의 위상과 역할이 증대되었다. 그런데 이들의 사업 모델, 특히 온라인과 오프라인을 연결하는 사업의 경우 사업자 역할이 서비스의 형태에 따라 차이가 크다. 때문에 소비자문제를 예방하고 해결하기 위한 입법과 정책의 규율 측면에서 매우 어려운 숙제를 안고 있다. 법제를 개별 사업 모델의 특성을 반영하여 세세하게 정책을 마련하는 것이 거의 불가능하기 때문이다. 이러한 어려움은 모빌리티 공유서비스에서도 마찬가지이다.

모빌리티 공유서비스에서 사업자의 법적 지위의 정의부터 세부적인 책임과 의무의 설정에 이르기까지 기존의 법제로는 대응하기 어려운 문제가 많다. 이를 효과적으로 해결하기 위해서는 결국 현

장의 서비스 이용자인 소비자로 돌아가야 한다. 실제 소비자의 이용 환경과 발생하는 소비자문제에 대한 정확한 이해로부터 정책이 출발해야 한다.

소비자문제 사례 등의 분석을 통해 소비자 이용환경의 특성을 파악하고 동일한 서비스가 제공되고 있는 해외의 정책동향을 참고하는 것이 중요하다. 이러한 과정을 거쳐 사업자에 대한 역할과 책임이 새롭게 정의되어야 한다.

나. 사업자의 역할과 책임의 강화

서비스 사업자들은 모빌리티 공유서비스 모델에서 자신들의 역할이 단지 서비스의 공급자와 수요자를 중개하는 정도에 그친다고 항변하지만, 현실은 서비스의 구성 및 소비자와 차량 또는 운전자의 연결에 핵심적인 역할을 하고 있다. 따라서 이들의 역할과 기능, 그로 인한 경제적 이익에 부합하는 책임부담이 병행되어야 한다.

물론 전동킥보드 공유서비스와 같이 플랫폼에 의한 공급자와 수요자의 중개 모델이 아니고, 사업자가 직접 자신의 킥보드를 모바일을 활용하여 대여하는 서비스도 있다. 이들의 서비스가 공유인가에 대한 논의는 차치하고, 새로운 형태의 스마트 모빌리티 서비스라는 더 큰 관점에서 관련 사업자들의 책임 있는 역할 수행이 중요하다. 특히 전동킥보드처럼 규제가 시장의 속도를 쫓아가지 못해 공백이 발생하는 분야에서는 사업자 스스로가 소비자안전 확보 등의 사회적 책임을 수행하여 규제 공백을 보완해야 한다.

다. 소비자의 인지 및 행태적 특성 반영

일련의 모빌리티 공유서비스 사업자 책임 규율에서 이들의 정보력 우위와 소비자의 인지 행동적인 한계 측면이 고려되어야 한다. 알고리즘을 활용한 탄력요금제, IoT 등 다양한 정보원을 활용한 행태정보의 수집 및 이의 활용에서와 같이 사업전반에서 소비자와 사업자와 정보격차가 상당히 크다. 행동 측면에서도 소비자의 현실적인 행동 제약 양상을 정책목표와 조화시켜 나가야 한다. 예를 들면, 전동킥보드와 같은 모빌리티 대여 서비스에서 소비자의 헬멧 착용을 소비자의 책임감 있는 행동에만 의존하는 것은 현실적이지 않다. 서비스화에 따른 소비자의 행동 특성을 사업자와 당국이 함께 책임을 부담하고 문제를 해결해야 한다.

해외에서도 모빌리티 공유서비스 사업자들의 책임을 강화하는 방향으로 진행되고 있다. 유럽에서 모빌리티 플랫폼 서비스의 법적 성격을 정보가 아닌 운송 서비스로 분류한 것은 모빌리티 사업모델에서 플랫폼 서비스 사업자의 역할과 책임이 결코 가볍지 않음을 반증한다. 미국에서도 우버나 리프트의 드라이버를 독립계약자가 아닌 고용인 성격으로 규정한 것도 그러한 판단의 연속선상이다.

라. 공익 목적을 위한 소비자 행태정보 수집·분석 강화

당국이 모빌리티 공유서비스에서 발생하는 소비자문제에 대한 적절한 대응 정책을 수립할 수 있기 위해서는 현장 정보를 확보하기 위한 노력이 강화되어야 한다. 여기에는 1372소비자상담센터의 소비자불만처리자료 등 공공기관이 수집하는 정보뿐만 아니라 사업자가 보유하는 직접적인 소비자행태정보도 해당된다.

스마트 모빌리티 공유서비스의 장점은 사업자가 서비스로 구체화된 소비자의 행태정보를 빅데이터 형태로 수집 및 관리하고 있다는 점이다. 따라서 사업자들이 수집한 데이터의 분석을 통해 소비자안전 확보 등 소비자권익 증진을 위한 정책과 연계할 수 있다.

한편, 모빌리티 공유서비스 사업자들이 수집하는 정보를 공익적 목적에 한해 정부가 활용할 수 있는 제도적 장치도 고려할 수 있다. 실례로, 제4장에서 소개한 샌프란시스코시 당국은 전동킥보드 공유서비스 허가를 위한 사업자 요구 사항에 당국과의 데이터 공유(data sharing requirement) 의무가 포함되어 있다.¹¹⁰⁾

110) 전동킥보드 허가 신청 조건의 하나로 실시간 전동킥보드의 위치 등의 GPS 정보, 운행기록 정보, 핵심 시스템 정보, 사고 및 소비자 불만, 정비 관련 정보 등을 당국에 제공하고 이를 당국이 관리 및 전략적 목적 등으로 활용하며, 전동킥보드 공유서비스 프로그램 시행 및 관련 평가를 위해 제3의 기관을 통해 분석하는 것 등에 동의하도록 요구하고 있다('SFMTA Powered Scooter Share Program Permit Application(2019)', pp.16-17).

제2절 정책 개선 방안

1. 전동킥보드 서비스 관련 규율 체계 마련

모빌리티 공유서비스 중 소비자권익, 특히 안전 측면에서 가장 시급한 것은 전동킥보드에 대한 규율 체계를 마련하는 것이다. 앞서 해외 동향에서도 살펴보았지만, 우리나라 보다 1~2년 앞서 전동킥보드 공유서비스가 시작된 국가에서는 안전 이슈 등의 대응을 위해 2019년에 다양한 규제를 도입하였다. 국내에서도 서비스가 빠르게 확산되고 있기 때문에 해외에서와 마찬가지로 서비스의 안전문제가 큰 사회적인 문제로 대두될 것이다. 그러나 우리나라는 해당 서비스를 적절히 관리할 수 있는 입법이 미비하다. 이에 신속한 입법 등을 통해 규율 기반을 마련해야 한다.

가. 전동킥보드 등 개인형이동수단의 정의

「도로교통법」상 전동킥보드는 원동기장치자전거로 분류되나, 전기자전거와는 기능적 특성 등의 차이가 있다. 따라서 전동킥보드와 같은 새로운 형태의 전동형 1인 승용물을 별도로 정의할 필요가 있다. 물론 이미 이를 정의하는 입법 및 정책 활동이 일부 추진되었다. 향후 공론화 과정을 거쳐 법제화로 명확히 하는 절차가 추진되어야 한다.

아래에서는 제20대 국회에서 이찬열의원이 대표발의 한 「도로교통법 일부개정법률안」(의안번호 18507, 2019.2.7.)에서의 정의를 먼저 소개한다. 「자전거 이용 활성화에 관한 법률 일부개정법

물안」(의안번호 제18506호)의 의결을 전제로 하여 자전거도로의
통행과 연계한 속도제한까지 고려하였다.

〈표 5-1〉 개인형이동수단 정의 신설안(이찬열의원 대표발의)

「도로교통법」 제2조 19의2. “개인형이동수단”이란 전기를 동력으로 하여 1
인의 사람을 운송하기에 적합하게 제작된 차로서 다음 각 목의 요건 및
행정안전부령으로 정하는 구조와 성능을 갖춘 것을 말한다.

- 가. 시속 25킬로미터 이상에서는 전동기가 작동하지 아니할 것
- 나. 차체 중량이 30킬로그램 미만일 것

* 「도로교통법 일부개정법률안」, 이찬열의원 대표발의(의안번호 18507, 2019.2.7.)

그리고 2019년 11월 15일 국가기술표준원은 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」 제2조 및 동법 시행규칙 제3조에 따른 ‘안전확인대상생활용품의 안전기준’ 중 새롭게 ‘전동보드’를 정의하여 고시했다(안전확인대상 생활용품의 안전기준 부속서 72).¹¹¹⁾ 이때의 전동보드는 ‘전기에너지를 동력으로 하여 레저 및 이동수단으로 사용되는 전동형 개인이동수단’을 의미한다. 크게 ‘전동스케이트보드’, ‘전동킥보드’, ‘전동이륜평행차’, ‘전동외륜/이륜보드’로 구분하고 있다.

위의 안전기준 부속서는 생활용품의 안전요구사항이나 시험 기준 및 방법 등을 정하기 위해 마련되었다. 따라서 서비스가 가능한 교통수단의 하나로 개인형이동수단 정의하는 것은 안전기준의 마련과는 접근이 다를 수 있다. 이에 다양한 의견 수렴을 거쳐 이동수단으로써의 특성을 반영할 수 있는 법령에서 개인형이동수단

111) 국가기술표준원 고시 제2019-0387(www.kats.go.kr/content.do?cmsid=239&mode=view&page=&cid=21145, 2019.12.5. 최종접속).

을 정의하고, 이를 전동킥보드 공유서비스 관련 법제의 마련에 연계하는 것이 바람직할 수 있다.

나. 개인형이동수단 서비스업의 정의 및 규율

우리나라 법제에서는 전동킥보드 공유서비스업을 규율하는 별도의 입법이 이루어져 있지 않다. 전동킥보드 자체가 소비자안전을 확보하기 어려운 측면이 있고, 이러한 문제가 서비스를 통해 확산되는 점을 고려하면 필요할 경우 이들의 사업내용에 대한 적절한 통제가 가능해야 한다.

다양한 입법 방법이 가능하나, 자동차대여사업을 규정한 「여객자동차운수사업법」상의 대여가 가능 승용물의 종류로 ‘개인형이동수단’을 포함하는 입법을 검토할 수 있다. 현행은 「자동차관리법」 제3조에 따른 승용자동차와 승합자동차만을 그 대상으로 하고 있다.¹¹²⁾ 대여업의 등록을 위해서 사업계획을 작성하여 시·도지사에게 등록해야 하며 일정 등록기준에 부합해야 하고 약관을 신고해야 한다. 시·도지사는 임차인의 보호, 안전운행의 확보, 서비스의 향상과 적절한 관리를 위해 필요할 경우 사업계획이나 대여약관, 시설개선을 변경을 명할 수 있다(법 제28조 내지 33조).

법령 개정으로 이 법에 전동킥보드 공유서비스가 포섭된다면, 시·도지사는 임차인보호나 안전운행의 일환으로 각 도시에 적합한 기준을 마련하여 사업자를 지도할 수 있다.

112) 구체적으로는 자동차관리법 시행규칙」 별표 1에 따른 자동차 중 승용자동차, 경형승합자동차, 소형승합자동차, 중형승합자동차(승차정원 15인승 이하 한정)로 규정하고 있다(여객자동차운수사업법 시행규칙 제67조).

전동킥보드 서비스 규율 입법을 제안한다면, 「자동차관리법」상의 ‘자동차’만을 규율 대상으로 하는 「여객자동차운수사업법」에서 대여사업에 한하여 ‘개인형이동수단’도 대여가 가능하도록 관련 정의 및 사업관련 조항을 개정한다. 다만, 이와 같은 입법은 「여객자동차운수사업법」의 규율 대상 확대를 비롯하여 전반적인 틀을 변경시키는 것으로 기타의 조항 또는 규율 사업에 미치는 영향 등의 면밀한 검토가 필요하다. 또한 차고지 확보 의무와 같이 자동차 대상의 대여업에 적합한 현행의 관련 규정에 대한 후속 개정 작업으로 ‘개인형이동수단’의 대여업 규율에 필요한 조항의 신설 검토도 필요하다.

〈표 5-2〉 여객자동차운수사업법 개정안 예시

현 행	개 정(안) ¹¹³⁾
<p><여객자동차 운수사업법></p> <p>제2조(정의)</p> <p>1. 생략</p> <p>(신설)</p> <p>2. “여객자동차 운수사업”이란 여객자동차 운송사업, <u>자동차대여사업</u>, 여객자동차 터미널사업 및 여객자동차운송가맹사업을 말한다.</p> <p>4. “자동차대여사업”이란 다른 사람의 수요에 응하여 유상으로 자동차를 대여(貸與)하는 사업을 말한다.</p>	<p><여객자동차 운수사업법></p> <p>제2조(정의)</p> <p>1. 생략</p> <p>1-2. “개인형이동수단”이란 「도로교통법」 제2조에 따른 교통수단을 말한다.¹¹⁴⁾</p> <p>2. “여객자동차 운수사업”이란 여객자동차 운송사업, <u>자동차등대여사업</u>, 여객자동차터미널사업 및 여객자동차운송가맹사업을 말한다.</p> <p>4. “<u>자동차등대여사업</u>”이란 다른 사람의 수요에 응하여 유상으로 자동차와 <u>개인형이동수단</u>(이하 ‘자동차등’이라 한다)을 대여(貸與)하는 사업을 말한다.</p>

현 행	개 정(안) ¹¹³⁾
제3장 자동차대여사업	제3장 자동차등대여사업 <u>*이하 제28조(등록) 내지 제35조(준용 규정)에서의 ‘자동차’를 ‘자동차등’으로 개정</u>
<여객자동차 운수사업법 시행규칙> 제67조(대여사업용 자동차의 종류) 자동차 대여사업에 사용할 수 있는 자동차의 종류는 「자동차관리법 시행규칙」 별표 1에 따른 자동차 중 다음 각 호의 것으로 한다. 1. ~ 3 생략	<여객자동차 운수사업법 시행규칙> 제67조(대여사업용 자동차등의 종류) 자동차등대여사업에 사용할 수 있는 자동차등의 종류는 「자동차관리법 시행규칙」 별표 1에 따른 자동차 중 다음 각 호의 것과 개인형이동수단으로 한다. 1. ~ 3 생략

2. 카셰어링 서비스의 취소수수료 등 분쟁해결기준 마련

소비자거래에서 분쟁이 빈번한 분야 중 하나가 계약 취소나 해지 등에 따른 위약금 관련 분쟁이다. 제3장에서 살펴본 바와 같이, 소비자분쟁이 증가하고 있는 카셰어링 분야에서 계약관련 불만이 17.6%이며 이중 상당수가 계약 취소 등에 의한 위약금 분쟁이다. 그 외 부당행위(33.4%)나 약관(9.7%)으로 분류된 내용에도 취소수수료 등의 위약금 내용이 일부 포함되어 있다.

「소비자기본법」에 의해 소비자와 사업자 사이에 발생하는 분쟁 해결의 기준으로 마련된 ‘소비자분쟁해결기준’에는 카셰어링의 분

113) 법령의 도입 필요성 및 방향성을 제시한 것으로 입법을 위해서는 법령 내 기타 조항이나 관련 법, 하위 법제 등과의 정합성과 입법의 방법 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

114) 「도로교통법」에 “개인형이동수단”을 정의하는 「도로교통법 일부개정법률안」(의안 번호 18507, 2019.2.7.) 등의 입법을 전제로 하여 제시한 개정안으로, 관련 내용을 세부적으로 본문에 적시하여 정의 하는 방법도 가능하다.

쟁해결기준으로 적용이 가능한 ‘자동차대여업’이 규정되어 있다. 그러나 이때의 자동차대여업은 대여기간이 카셰어링보다 장기간인 ‘렌터카’와 관련된 분쟁을 염두하고 마련되었다. 분쟁의 유형은 ‘대여전 예약취소’나 ‘대여시점의 차량하자로 인한 사용 불가능’, ‘대여기간 중 계약해지’로 인한 분쟁기준을 제시하고 있다.

〈표 5-3〉 자동차대여업 분쟁해결기준

분쟁 유형	해결 기준
1) 대여전 예약취소로 인한 피해 <ul style="list-style-type: none"> - 소비자사정에 의한 대여예약 취소 시 <ul style="list-style-type: none"> · 사용개시일로부터 24시간 전 취소 통보 시 · 사용개시일로부터 24시간 이내 취소 통보 시 - 사업자의 사정에 의한 예약취소 또는 계약의 미체결 	<ul style="list-style-type: none"> o 예약금 전액 환급 o 예약금 중 대여예정 요금의 10% 공제 후 환급 o 예약금에 대여예정 요금의 10% 가산 후 환급
2) 대여개시일 당일(인도이전) 차량하자로 사용 불가능 <ul style="list-style-type: none"> - 동급의 대체차량 제공 가능 시 - 동급의 대체차량 제공 불가능 시 	<ul style="list-style-type: none"> o 대체차량 제공 또는 기 지급한 대여요금 전액환급 o 기 지급한 대여요금 전액 및 총 대여예정요금의 10% 가산 후 환급
3) 대여기간 중 계약해지로 인한 피해 <ul style="list-style-type: none"> - 소비자의 귀책사유로 인한 중도 해지 시 - 사업자의 귀책사유로 인한 중도 해지 시 - 천재지변에 의한 사용불능 	<ul style="list-style-type: none"> o 잔여기간 대여요금의 10% 공제 후 환급 o 잔여기간 대여요금의 10% 가산 후 환급 o 잔여기간 대여요금 환급

향후 증가하는 카셰어링 분야 소비자분쟁의 합리적인 기준을 제시하여 소비자권익을 보호하기 위해서는 렌터카 서비스와는 분쟁 양상이 다른 카셰어링 서비스의 특징을 분쟁해결 기준에 추가할 필요가 있다. 카셰어링은 일반 렌터카에 비해 대여 시간이 짧고, 모바일 앱을 통해 손쉽게 예약할 수 있기 때문에 렌터카 보다 예약 시점이 사용 예정 시간에 임박해서 이루어진다.

현재 주요 사업자들의 대여약관에 반영된 취소 시 위약금 등의 기준은 아래 <표 5-4>와 같다.

<표 5-4> 주요 카셰어링 사업자의 수수료 등 약관 조항

구 분		그린카	쏘카
예 약 취 소	예약/결제 30분 이내	o 수수료 미부과 (예약시작시간 경과시 취소불가)	o 수수료 미부과 (예약시작시간 경과시 아래 조건 적용)
	예약시작시간 경과	o 취소불가	o 점유시간 정상과금, 잔여서 비스요금 30% 수수료 부과
	대여 기간 1일 이하	예약 30분~시작 예약 3시간~30분 예약 3시간~시작	o 취소수수료 20% - o 취소수수료 10% - o 취소수수료 15%
	대여 기간 1일 초과	예약 3시간~시작 예약 6시간~3시간 예약 6시간~시작	o 취소수수료 20% - o 취소수수료 10% - o 취소수수료 15%

구 분	그린카	쏘카
회사의 사정으로 예약한 자동차의 대여가 불가능할 경우	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다른 차종의 렌터카로 대체 차량을 제공 ○ 대체 차량의 세부 옵션은 예약한 차량과 상이 할 수 있고 이는 손해배상하지 않음 ○ 고객이 렌터카의 임차를 거절할 수 있으며, 회사는 고객에게 예약금 전액 환불 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동급 차종의 대체차량 제공하되, 동급 차종 불가시 회원과 상의 후 다른 차종 대체 제공 가능 ○ 고객이 렌터카의 임차를 거절할 수 있으며, 회사는 고객에게 예약금 전액 환불

* 자료: 그린카 자동차대여약관(2019.6.27.), 쏘카 자동차대여약관(2019.11.25.)

소비자의 사정으로 예약을 취소할 경우 렌터카는 사용개시일시 24시간 이내는 취소수수료가 부과되지 않고 24시간 이내의 경우 10% 위약금이 부과된다. 반면, 카셰어링 사업자들은 대여기간 1일 이하는 3시간, 1일 초과는 6시간 이전에 취소 시 위약금을 부과하지 않고 있다. 해당 시간 이후로부터 예약시작전에 취소하면 10~20% 위약금을 부과한다. 그리고 소비자가 예약한 시작시간이 경과한 후에는 취소가 불가능하거나 취소 시점에 따라 일부만 환불한다.

렌터카에 비해 상대적으로 단기로 대여되는 카셰어링 사업모델의 특성상 취소수수료를 부과하지 않는 시점 측면은 렌터카 보다 카셰어링 서비스가 소비자에게 유리하게 설정되어 있다. 반면, 현행 약관을 적용할 경우 예약된 시간이 임박해서 취소하면 소비자는 렌터카에 비해 더 높은 비율의 취소수수료를 부담해야 한다.

계약된 시간에 회사사정으로 차량 대여가 불가능한 경우는 렌터카와 동일하게 대체차량의 제공과 임차인의 거부권을 명시하고 있다. 그러나 사업자가 동급의 대체차량 제공이 불가능하면 분쟁해

결기준은 사업자가 위약금 10%를 가산하여 환불하도록 규정하고 있으나, 카셰어링 사업자 약관에는 가산 위약금은 규정하고 있지 않다.

소비자분쟁해결기준과 사업자의 약관, 그리고 표준약관 및 2017년 공정거래위원회의 카셰어링 사업자 불공정약관 시정 결과를 참고하여 아래 <표 5-5>와 같이 개정안을 제안한다.¹¹⁵⁾

먼저 단기자동차대여를 정의하고 렌터카 사업과의 구별을 위해 기존 서비스는 ‘일반자동차대여’로 변경했다. 단기자동차대여시 예약취소에 대한 위약금 기준을 정하되 공정거래위원회의 시정안을 준용하였다. 다만, 최근에는 카셰어링 사업자들도 대여기간 1일 이상의 상품을 판매하면서 이에 대한 위약금 기준을 별도로 두고 있는 점을 고려하여 계약 기간이 1일을 초과하는 대여에 대한 기준을 추가하였다. 이에 대해서는 사업자의 안을 참고하여 위약금 부과 기준 시간을 예약시간 6시간 전으로 하되, 20분 이내의 경우만 30%의 위약금을 인정했다.

115) 공정거래위원회는 카셰어링 사업자의 약관 중 임차예정시간 10분 전부터 예약취소불가 조항(요금 전체가 위약금)을 불공정한 것으로 판단하여 예약시작시간 10분 전부터 예약시작시간까지는 30%, 대여시작 시간을 초과하여 예약 취소를 진행할 경우는 취소시각 기준으로 점유한 대여시간만큼의 대여요금 및 잔여대여요금의 30%에 해당하는 위약금 부과 조항으로 변경하도록 지도한 바 있다(공정거래위원회 2017.7.4. 보도자료(<http://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rpttype=1>, 2019.12.4. 최종접속).

〈표 5-5〉 자동차대여업 분쟁해결기준 개정안(단기자동차대여 기준 신설)

분쟁 유형	해결 기준	비고
<신 설>		
2) 단기자동차대여(카셰어링)의 대여 전 예약취소로 인한 피해 <u>- 소비자사정에 의한 대여예약 취소 시</u> · 사용개시일시를 초과하여 취소 시	○ 취소시각까지 점유한 대여시간만큼의 대여요금 및 잔여대여예정요금의 30% 공제 후 환급	* 단기자동차대여(카셰어링)는 대여 가능한 총 시간이나 단위 시간이 일반대여에 비해 단기인 대여 형태
<u>(1일 이내 계약)</u> · 사용개시일시 3시간 이전 취소 시 · 사용개시일시 3시간 이내로부터 사용개시일시 10분전 취소 시 · 사용개시일시 10분 이내로부터 사용개시일시 전 취소 시	○ 예약금 전액 환급 ○ 대여예정 요금의 10% 공제 후 환급 ○ 대여예정 요금의 30% 공제 후 환급	
<u>(1일 초과 계약)</u> · 사용개시일시 6시간 이전 취소 시 · 사용개시일시 6시간 이내로부터 사용개시일시 10분전 취소 시 · 사용개시일시 20분 이내로부터 사용개시일시 전 취소 시	○ 예약금 전액 환급 ○ 대여예정 요금의 10% 공제 후 환급 ○ 대여예정 요금의 30% 공제 후 환급	

또한, 비고에서 단기차량대여(카셰어링)를 정의했고, 기존의 분쟁해결기준 적용 대상이었던 차량대여를 ‘일반자동차대여(렌터카)’로 구별하여 명명했다. 그리고 ‘2) 대여개시일 당일(인도이전) 차량하자로 사용 불가능’ 조항은 카셰어링의 경우 차량하자 외에 직전 이용 소비자가 반납을 하지 않는 등의 이유로도 사용이 불가능할 수 있으므로 이를 포괄할 수 있도록 변경했다.

이를 종합하면 아래표와 같다.

〈표 5-6〉 자동차대여업 분쟁해결기준 개정안 종합

개정 전		개정안		
분쟁 유형	해결 기준	분쟁 유형	해결 기준	비고
1) 대여전 예약취소 로 인한 피해 (생략)	(생략)	1) 일반자동차대여(렌터카) 의 대여전 예약취소로 인한 피해 (현행과 같음)	(현행과 같음)	* 단기 자동차 대여(카셰어 링)는 대여 가능한 총시 간이나 단위 시간이 일반 대여(렌터카) 에 비해 단 기인 대여 형태
(신 설)		2 단기자동차대여(카셰어 링)의 대여전 예약취소 로 인한 피해 - 소비자사정에 의한 대 여예약 취소 시 · 사용개시일시를 초과 하여 취소 시	취소시각까지 점유한 대여 시간 만큼의 대여요금 및 잔여대여예정 요금의 30% 공제 후 환급	
		(1일 이내 계약) · 사용개시일시 3시간 이전 취소 시	예약금 전액 환급	
		· 사용개시일시 3시간 이내로부터 사용개시 일시 10분전 취소 시	대여예정 요금 의 10% 공제 후 환급	
		· 사용개시일시 10분 이내로부터 사용개시 일시 전 취소 시	대여예정 요금 의 30% 공제 후 환급	
		(1일 초과 계약) · 사용개시일시 6시간 이전 취소 시	예약금 전액 환급	
		· 사용개시일시 6시간 이내로부터 사용개시 일시 전 취소 시	대여예정 요금	

개정전		개정안		
분쟁 유형	해결 기준	분쟁 유형	해결 기준	비고
		이내로부터 사용개시 일시 10분전 취소 시 · 사용개시일시 20분 이내로부터 사용개 시일시 전 취소 시	의 10% 공제 후 환급 대여예정 요금 의 30% 공제 후 환급	
2) 대여개시일 당 일(인도이전) 차량하자로 사 용 불가능 (생략)	(생략)	3) 사업자의 사정으로 대 여개시일시에 예약차 량의 인도 불가능 (현행과 같음)	(현행과 같음)	
3) 대여기간 중 계 약해지로 인한 피해 (생략)	(생략)	4) 대여기간 중 계약해지 로 인한 피해 (현행과 같음)	(현행과 같음)	

3. 사업자 협업·시범 모델 개발 및 시장 감시 강화

빠르게 서비스 시장이 성장하나 법령 등이 마련되어 있지 않는 등의 이유로 소비자문제가 발생할 경우 사업자와의 협업 프로그램 운영이 문제 예방에 효과적일 수 있다. 새롭게 시장에 생성된 서비스에 대해서는 정부 당국도 서비스에 대한 이해와 향후 발전 방향의 예측이 어려워 적절한 정책 마련이 쉽지 않을 수 있기 때문이다.

특히, 국가 내 도시별로 모빌리티 공유서비스의 제반 여건이 다르기 때문에 국가 차원의 정책으로는 개별 도시에 적용하는 것이 어려울 수 있다. 이에 사업자 대상의 시범프로그램을 운영하거나 캠페인 협업 등을 추진하여 도시에 가장 적절한 운영 방안을 도출

하는 과정이 필요하다. 미국이나 캐나다 등의 많은 도시에서는 전동킥보드 서비스 이용자들의 헬멧 미착용이나 인도 주행 등 소비자의 법령 위반 사항에 대한 개선을 위해서 시범 및 협업 프로그램을 운영한 바 있다. 2019년 11월에 미국의 로스앤젤레스에서는 더 나아가 미국 최초로 공공과 민간의 파트너십을 통해 지역 중심의 미래 교통서비스를 함께 연구하는 연구소(Urban Movement Lab)를 설립하기도 하였다.¹¹⁶⁾

이에 모빌리티 공유서비스가 집중되어 있는 서울시와 같은 광역 도시 차원에서 이의 도시 적용의 비전과 구체적인 방안 마련을 중요한 정책과제로 추진할 필요가 있다.¹¹⁷⁾ 시범프로그램 운영이나 다양한 협업을 통해 서울시에 최적화된 모빌리티 공유서비스의 비전과 전략, 문제해결 방안을 모색하는 것이다.

한편, 사업자의 관련 법령 위반이나 소비자불만을 초래하는 행태에 대해 적정한 감시와 지도도 필요하다. 새롭게 시장이 생성되고 사업자들이 진출하면서 서비스 모델의 수익성이나 혁신성 측면에 집중하다보니 소비자권익 보호 노력은 상대적으로 소홀할 수 있다. 이들의 세부적인 경영활동 중에 소비자권익을 해하는 요인은 없는지 적정한 감시와 지도가 필요하다.

116) 주요 역할은 도시교통의 여러 문제점을 해결하기 위한 다양한 아이디어를 시범프로그램 등을 통해 구체화하며, 이를 로스앤젤레스 내 지역사회와 공유 및 협업하고, 사업성 및 좋은 일자리 창출 등의 지역 경제 활성화 연계 방안 마련이다.(www.urbanmovementlabs.com).

117) 서울시 산하의 서울연구원이 2019년 ‘서울시 스마트 모빌리티 서비스 도입 방안’을 연구하는 등 관련 논의가 없는 것은 아니나, 서울시 모빌리티 서비스의 장기비전과 다양한 정책 요소들을 아우르는 구체적인 정책 실행 방안은 담아내지 못하고 있다.

대표적인 분야가 불공정약관의 문제이다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 사업자가 약관 등을 사용하여 설정한 거래조건 중 일부 내용이 약관을 규율하는 법제 등에 비추어 볼 때 소비자에게 불리하다. 그 외에 많은 소비자들이 이들 사업자가 제공하는 소비자불만처리 인프라 및 대응에 대해 불만을 제기하고 있다. 모바일이나 이메일로만 상담이 가능하거나 유선전화도 연결이 원활하지 않다. 이에 대한 적절한 지도도 필요하다.

4. 데이터 분석을 활용한 취약 소비자 안전교육 및 정보제공

모빌리티 공유서비스에 대한 이해가 부족하거나 서비스가 가진 여러 가지 본질적인 특성 때문에 안전사고와 같은 소비자문제가 지속적으로 발생하고 있다. 이에, 주요 안전사고나 소비자문제 유형 등을 분석하여 대상에 특화된 소비자 교육 및 정보제공 강화가 요구된다.

먼저, 사업자들과의 협업으로 당국과 소비자문제 및 교육, 데이터 전문가 등이 참여하여 소비자 안전사고나 불만 등에 대한 사업자 데이터와 이들의 교육 및 정보제공 내용과 방법 등에 대한 진단이 선행되어야 한다.

사업자에 따라서는 수집된 정보를 주로 마케팅 목적으로만 활용하고 있거나, 분석 역량의 부족으로 안전 예방 등을 위해 활용이 가능한 자료 형태로 추출하지 못하고 있다. 이에 당국 및 전문가 그룹이 데이터 분석에 참여하여 소비자권익 증진에 활용이 가능한 유의미한 자료를 가공하는 것이 필요하다.

정보 분석 결과는 모빌리티 공유서비스의 제반 정책 개선과 거

래 및 안전 등의 취약 소비자를 위한 정보제공이나 교육용 콘텐츠 개발에 활용한다. 그리고 개발된 콘텐츠는 정부와 관련 기관 및 사업자 등이 보유한 다양한 채널을 통해 소비자에게 정보 전달하거나 교육에 사용한다. 이때 소비자문제가 주로 발생하는 서비스의 특성 및 이용 대상, 그리고 이들의 정보습득 특성을 고려하여 전달체계를 설계해야 한다.

특히, 모빌리티 공유서비스 중 카셰어링과 전동킥보드 서비스에 대해 위와 같은 프로세스의 추진을 제안한다. 이들 서비스는 주로 20대 및 30대 초반의 젊은 세대 이용비율이 높고 사고도 이들에게 집중되어 있다. 이 세대는 모바일 자체에 대한 이해와 활용도는 높지만, 차량 등의 승용물 이용 경험이나 주의력은 장년층에 비해 미흡한 측면이 있다. 이에, 이들의 서비스 이용 중에 나타나는 행태적 특성을 분석하여 사고를 줄이기 위한 제도적인 개선뿐만 아니라 안전교육 및 정보제공 등에서 정부, 사업자, 학교 및 공공기관의 역할을 재정립할 필요가 있다.

제6장 결론

최근 모빌리티가 새로운 기술과 결합하면서 다양한 형태의 공유 서비스로 발전하고 있다. 본 연구는 모빌리티 공유서비스를 유형화하고 시장 현황 및 소비자 수요 측면에서 시장 성장 동인을 살펴보고자 한다.

이어서 모빌리티 공유서비스에 발생하는 소비자문제를 거래와 안전, 개인정보 측면으로 나누어 분석했다. 소비자상당사례와 사업자약관을 통해 소비자문제를 정의하고 주요 이슈를 정리했다. 소비자문제는 일반적인 서비스 계약 중 발생하는 문제와 모빌리티 공유서비스 모델의 특성에 의한 문제로 분류할 수 있었다. 모빌리티 공유서비스는 대부분 스마트폰 앱을 통해 서비스되며, 일부는 소비자와 사업자가 별도의 대면 없이 서비스가 제공되는 특성이 있다.

거래 분야에서는 요금 수준이나 변동성, 결제방식, 위약금 및 패널티와 같은 경제적 내용과 위치정보 등을 활용한 모바일 앱 거래의 불안전성이나 무인·비대면 거래에 따른 위험부담 문제가 발생하고 있다. 안전에서는 카셰어링 등의 높은 사고율과 전동킥보드 서비스 이용 중 심각한 위해 사례에 대한 국내외 보고가 많다. 특히 젊은 층에서 사고비율이 높다. 전동킥보드는 주행 공간이나 헬멧 착용, 보행자나 차량운전자의 안전, 속도제한이나 운영시간 설정 등의 안전 이슈가 발생하고 있다. 전반적으로 사업자들이 소비자불만 처리 인프라가 미흡하고, 취약소비자의 서비스 접근성도 떨어진다. 서비스 운영의 특성 상 거래나 안전상의 중요 정보 등에 대한 소비자정보 제공 및 교육도 여의치 않다.

국내외 모빌리티 공유서비스에 대한 법제 및 정책 동향을 탐색했다. 우리사회는 지난 몇 년간 택시서비스와 이용자가 중첩되는 공유서비스의 진입과 관련하여 큰 갈등을 경험했다. 그 결과 정부의 정책방향은 택시업을 중심으로 새로운 기술 공유서비스를 제한적으로 도입하는 것으로 정리되었다. 그러나 서비스의 진입 자체를 한정하는 이러한 정책 방향은 다양성과 편의성 등의 측면에서 소비자의 선택권을 제한할 수 있다. 그리고 2019년에 전동킥보드 서비스가 서울을 중심으로 급속히 보급되고 있으나, 이에 대한 정책적인 대응은 미흡하거나 그 속도가 늦다.

미국이나 유럽에서도 우버와 같은 사업모델이 진출하면서 기존 교통 체계와의 혼선이나 관련 서비스 사업자와의 갈등을 경험했고 이러한 갈등은 지금도 진행형이다. 전반적으로 공유서비스 플랫폼들의 책임을 강화하는 방향으로 정책 방향이 결정되고 있고, 그 가운데 새로운 서비스와의 조화를 추진하고 있다. 한편, 우리보다 1~2년 먼저 전동킥보드 공유서비스를 경험한 유럽이나 북미는 2019년에 대형 안전사고를 경험하면서 빠른 속도로 규제를 도입하고 있다. 도시가 용인할 수 있는 범위로 총량을 규제하고, 이용 가능 장소 및 시간, 속도 등을 규제하며 이어폰 사용 금지와 같이 소비자의 행태적 측면까지 규제하기도 한다. 일부 국가는 이러한 규제를 도입하기 이전에 일정 기간의 시범사업을 진행하는 등 도시의 여건에 최적화된 규제 모델을 찾기 위해 여러 가지 방법을 사용했다. 특히 최근 모빌리티 공유서비스를 국가나 도시 차원으로 접근하여 체계적의 전략을 수립하고 실행 계획을 수립하고 있다.

모빌리티의 공유서비스는 세계적인 추세로 기술적인 요인과 소비자의 수요가 결합하면서 향후 지속적인 성장이 예상된다. 안전 및 편의성과 같은 소비자권익 증진 요소가 적정 시기와 방법으로 정책에 반영되는 것이 중요하다. 그리고 무엇보다도 국가나 도시 차원의 MaaS와 같은 미래에 대해 체계적인 전략과 비전이 수립되어야 한다. 특히 국내에서는 전동킥보드 공유서비스의 안전 등을 규율할 수 있는 제도적인 기반이 미흡한 바, 이에 대한 보완이 시급하다. 또한 서비스 규모 증가와 함께 소비자불만도 크게 증가한 카셰어링 분야는 예약취소 등에 대한 소비자분쟁해결기준 마련도 검토가 필요하다.

모빌리티 공유서비스와 같이 첨단 기술이 접목되거나 기술집약적인 서비스는 세부적인 내용과 발전 방향을 일반인이나 때로는 정책당국도 이해하거나 예측하기 쉽지 않다. 따라서 이들 사업자가 법적·사회적 책임을 다할 수 있도록 독려하고 관련 정책의 마련과 시행에 협업할 수 있는 정책 환경을 만드는 것이 중요하다. 여기에 제도의 미흡, 인지적 한계나 맥락적 상황인식에 대한 소비자의 행태적 특성을 고려하여 제도를 설계하고 시행한다면 모빌리티 공유서비스가 소비자의 편익을 크게 증진시키면서 발전할 것으로 기대된다.

< 참고 문헌 >

- 고태봉(2018), 'TaaS 3.0의 시대', 하이투자증권.
- 김난도 · 전미영 · 최지혜 · 이향은 · 이준영 · 김서영 · 이수진 · 서유현 · 권정윤(2019), '트렌드 코리아 2020', 서울대학교 소비트렌드 분석센터, 「미래의창」.
- 안기정 · 김태린 · 김영범(2018), '2018년 택시서비스 시민만족도 조사 용역', 서울연구원, 서울특별시 연구용역 과제.
- 엄이슬 · 장진영 · 임두빈(2019), 'TaaS 투자로 본 모빌리티 비즈니스의 미래', 삼성KMPG경제연구원 Issue Report 제113호.
- 윤혜성(2018), '개인형 이동수단 안전실태조사', 한국소비자원 조사 보고서.
- 이금노(2016), '온라인플랫폼 기반 공유경제의 소비자정책 이슈와 시사점', 한국소비자원 소비자정책동향 제68호.
- 이금노(2017), '인공지능 알고리즘 기반 경제에서의 소비자문제 연구', 한국소비자원 정책연구보고서 2018-17.
- 이금노(2018), '신유행기술 관련 개인정보 소비자권리 강화방안 연구', 한국소비자원 정책연구보고서 1019-02.
- 이금노(2019), '신유행기술 관련 개인정보 소비자권리 강화방안 연구' 한국소비자원 정책연구보고서 2019-02.
- 정석완(2018), '공유경제 개념의 변화와 한국의 공유경제', 산은조사월보 제756호, pp.71-85.
- 조영빈(2019), '스마트 모빌리티 서비스의 현황과 미래', 한국정보화진흥원 DNA 플러스 2019.

- 조영빈(2019), ‘모빌리티 서비스 혁신과 신기술’, 한국교통연구원 월간교통 Vol.259, pp.11-23.
- 채희영(2017), ‘카셰어링 안전실태조사’, 한국소비자원 소비자안전 보고서.
- 최세로나·이수일(2018), ‘카셰어링 교통안전 대책 마련을 위한 연구’, 한국교통안전공단 연구보고서 2018-01.
- 허민영·손지연(2019), ‘2019 한국의 소비자시장평가지표’, 한국소비자원 정책연구보고서, 발간예정.
- 허민영·강하영(2019), ‘서비스 시장의 소비자지향적 수준 진단 및 개선 연구 -한국의 소비자시장평가지표 활용연구 I-’ 한국소비자원 정책연구보고서, 발간예정.
- 황현아(2019), ‘전동킥보드의 법적 성격과 규제 방향’, KRI보험법리뷰 포커스, pp.1-10.
- 대학내일연구소(2019), ‘밀레니얼-Z세대 트렌드 2020’, 「위즈덤하우스」.
- 디지털투데이(2019), ‘모빌리티 인사이트 2019’ 세미나 자료집. 2019년 9월 3일.
- 서울연구원(2019), ‘전동스쿠터 공유서비스 확산에 따른 규제 마련 (캐나다 에드먼턴市외)’, 세계도시동향 제465호.
- 카카오모빌리티(2019), ‘2019 카카오모빌리티 리포트’.
- 한국소비자원(2017), ‘자동차공유서비스(카셰어링) 이용약관 및 광고 실태 조사’, 한국소비자원 조사보고서.
- 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>).
- 통계청 국가통계 포털 (<http://kosis.kr>).

- Arbib, James · Tony Seba(2017), 'Rethinking Transportation 2020-2030', A RethinkX Sector Disruption Report.
- Cohen, Adam · Susan Shaheen(2016), 'Planning for Shared Mobility', American Planning Association PAS REPORT 583.
- Shaheen, Susanl · Adam Chhen · Ismail Zohdy(2016); 'Shared Mobility: Current Practices and Guiding Principles', U.S. Department of Transportation Federal Highway Administration, TFHWA-HOP-16-022.
- Trivedi, Tarak K · Charles Liu · Anna Liza M. Antonio · Natasha Wheaton · Vanessa Kreger · Anna Yap · David Schriger · Joann G. Elmore(2019), 'Injuries Associated With Standing Electric Scooter Use', JAMA Network Open. 2019;2(1):e187381.
doi:10.1001/jamanetworkopen.2018.7381.
- ITF(2019), 'Regulating App-based Mobility Services: Summary and Conclusions', ITF Roundtable Reports, No.175, OECD Publishing, Paris.
- U.K. House of Commons Transport Committee(2018), 'Mobility as a Service', Eighth Report of Session 2017-19.
- U.K. House of Commons Transport Committee(2019), 'Mobility as a Service: Government Response to the Committee's Eighth Report'.

- U.S. Department of Transportation • Federal Highway Administration(2016), 'Shared Mobility, Current Practices and Guiding Principles'.
- U.S. Austin Public Health(2019), 'Dockless Electric Scooter-Related Injuries Study'.
- U.S. Chicago's New Transportation and Mobility Task Force(2019), 'Roadmap for the Future of Transportation and Mobility in Chicago'.
- U.S. SCAG(2009), 'Maximizing Mobility in Los Angeles -First & Last Mile Strategies, Nelson\Nygaard Consulting Associates.
- U.S. SCAG(2016), 'The 2016-2040 Regional Transportation Plan/Sustainable Communities Strategy'
- U.S. San Francisco County Transportation Authority(2018), 'Emerging Mobility Evaluation Report -Evaluating Emerging Mobility Services and Technologies in San Francisco-'.
- U.S. San Francisco County Transportation Authority(2019), 'SFMTA Powered Scooter Share Program Permit Application'.

Executive Summary

A Study on the Consumer Affairs of Shared Mobility Services.

Lee, Kumnoh

‘Shared Mobility Service’ is a service that provides consumer mobility in the form of temporary sharing, not ownership. The market is growing rapidly with diverse consumer demands and development of associated technologies.

This study analyzed consumer issues in transaction, safety, and personal information in the field of passenger cars and micro-mobility shared services through business terms and conditions, consultation and media cases. In addition, analyzed domestic and international policy trends. Through this, future policy directions and improvement plans were suggested.

Services such as ‘Car-Sharing’ and ‘Car-Hailing’ are characterized by smartphone app-based and non-face-to-face or unmanned service. This creates different types of consumer problems from existing services, such as risk management and communication with consumers. In addition,

‘Electric-Scooter’ have raised safety issues due to their own risk and service proliferation.

Republic of Korea has been at odds with the introduction of a new type of passenger car mobility service. The same goes for overseas cases, such as Uber. Trade-offs are being discussed to meet consumer demand while strengthening operator responsibilities. Overseas, regulations have quickly introduced to counter the spread of risks related to electric scooters.

Korea needs to implement policies to address regulatory gaps and to address and prevent consumer problems, along with a long-term national or urban vision for mobility services.

정책연구 19-11

**모빌리티 분야 공유서비스의
소비자문제에 관한 연구**

인 쇄 / 2019년 12월

발 행 / 2019년 12월

발행인 / 한국소비자원

인쇄인 / (사)아름다운사람들복지회 ☎ 1833-9650

발 행 / 한국소비자원

27738

충청북도 음성군 맹동면 용두로 54

전 화 / 043-880-5500

등 록 / 제3-348호(1991년 5월 17일)

값 13,000원

본 연구의 내용은 연구자 개인의 견해이며
본원의 공식 견해가 아닙니다.