

규제연구 제29권 제2호 2020년 12월

규제 정책 도입 과정에서 민간 이해관계자의 행태에 관한 연구

: 규제혁신형 플랫폼 택시 도입에서 업계 간 갈등을
중심으로* **

유 한 별***

본 연구는 규제혁신형 플랫폼 택시 도입 과정에서 발생한 모빌리티 업계와 택시 업계의 이익 갈등을 분석하여 민간 이해관계자들의 행태를 심층적으로 파악한다. 이러한 연구를 위해 언론 이슈화 및 국회 회의록 분석 후 Quirk의 정책갈등모형과 Wilson의 규제정치이론을 적용한다.

Quirk의 정책갈등모형을 적용한 결과, 모빌리티 업계와 택시 업계는 정책 갈등의 당사자로 갈등적(Conflictual) 행태를 보이며 양자 간 갈등 전략적 행위를 보였다. 이는 편익에 대한 이해관계의 얽힘으로 발생한 현상으로 판단되었다. 이에 근거하여 Wilson의 규제정치모형을 적용한 결과 본 갈등 사례는 이익집단정치 유형으로 판단할 수 있었다.

이 분석을 통해 모빌리티 업계와 택시 업계는 규제혁신형 플랫폼 택시 규제 도입이 결정될 경우 편익과 비용을 집중적으로 부담하게 되는 상황에서 첨예한 이익 갈등의 모습

* 본 연구는 2020 제 4회 규제개혁 대학원생 논문발표대회에서 우수상을 수상한 논문을 수정 작성한 논문입니다.
논문의 수정과 발전에 도움을 주신 모든 심사위원님들께 깊은 감사의 말씀을 올립니다.

** 본 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.(NRF-2017S1A3A 2067636)

*** 주저자, 연세대학교 행정학과 박사과정, 서울시 서대문구 연세로 50 연세대학교 연희관 320호 (yhb5898@gmail.com)

접수일: 2020/11/2, 심사일: 2020/12/14, 게재확정일: 2020/12/14

을 보였음을 알 수 있다. 결론적으로 공공관리자는 혁신의 과정에서 신(新)-구(舊) 산업의 편익 갈등이 발생할 경우, 방관자의 입장에서 벗어나 중재자의 입장에서 편익의 균형점을 제시하여 이익 집단 간 갈등을 줄이고 협상을 할 수 있는 여건을 마련해 주는 역할을 하여야 함을 본 연구를 통해 주장할 수 있다.

주제어 : 타다, 모빌리티, 4차 산업, 택시, 규제, 플랫폼

I. 서론

기술의 발달과 4차 산업혁명의 도래로 한국사회도 세계적인 추세에 맞추어 급격한 산업의 전환기를 맞이하였다. 4차 산업혁명의 전개에 따라 ‘플랫폼(platform)’ 산업이 등장하였고, 해당 산업은 연결·공유·확장이라는 혁신 비즈니스를 표방하며 산업의 위세가 높아지고 있다.¹⁾ 이 플랫폼 산업은 한국의 운송사업 분야에도 진출하였고, ‘타다’(이하 타다)²⁾와 같은 모빌리티 사업이 등장하게 되었다. 이 과정에서 스마트 플랫폼 카풀 방식이라는 신(新) 산업의 도래가 구(舊)산업인 택시의 이익을 침해하는 사태가 발생하면서 사회적인 갈등이 야기되었다. 카풀 서비스는 국내 최초 카풀서비스를 제공하였던 ‘우버X’부터 ‘벅시’, ‘쏘카3)’, ‘카카오모빌리티’ 등의 업체가 운영하고 있었으며, 카풀 서비스의 확장으로 택시 고객층이 카풀 서비스로 이동하는 현상이 발생하였다.

카풀 사업의 번창은 택시 업계와 카풀 업계의 갈등으로 번졌으며, 2018년도 말부터 민주당이 관련 태스크포스(task force)를 출범시켜 간담회 등이 진행되었다. 하지만 이후에도 지속적으로 택시, 카풀 업계 간 갈등이 첨예하게 일어났다. 이 과정에서 차량공유 서비스, 카풀 등을 반대하며 택시기사 3명이 광화문, 국회 등에서 분신을 하였으며, 결국 사망하는 사태까지 이르렀다. 이러한 첨예한 갈등으로 사회적 대타협기구가 논의되었으나, 검찰의 타다 기소, 여객자동차 운수사업법 개정안⁴⁾ 국회 상정 등 타다 탄압 논란과

1) 4차 산업혁명 시대 ‘플랫폼 빅뱅’, 매일경제, 2017.09.29., 보도기사

2) 스마트 플랫폼 카풀 방식을 운영하는 스타트업의 대표 격으로써 여객자동차 운수사업법 시행령 18조에 근거하여 택시와 비슷한 운송 사업을 운영하는 회사

3) ‘타다’는 ‘쏘카’의 자회사 브이씨엔씨(VCNC)가 운영하는 스마트 플랫폼 카풀(모빌리티) 회사이다.

4) 본 연구에서는 해당 법 개정안을 규제로 본다. 해당 법 개정을 통해 규제혁신형 플랫폼 택시사업 도입이 본격화 되었다. 여객자동차 운수사업법 개정으로 타다는 약 500억 원의 손실을 감당해야 했으며, 국토부는 신규 플랫폼 운송사업자의 기여금을 감면하고 플랫폼 가맹사업을 위한 면허 대수 기준(4000대→500대)도 낮

불법 논란은 다시 사회적 갈등을 일으켰다.

앞서 서술한 일련의 과정에서 살펴보면 검찰, 국회, 법원, 정부가 참여하여 플랫폼 사업에 대한 규제를 행한 측면⁵⁾이 분명히 존재하였음을 알 수 있다. 더하여 규제혁신형 플랫폼 택시 도입 관련 내용의 여객자동차 운수사업법의 개정안이 2020년 3월 6일 ‘모빌리티 혁신법’⁶⁾의 명목으로 국회에서 통과되기까지의 과정에서 모빌리티·스타트업 업계, 택시 업계 등 다양한 이해관계자의 규제 대응 행태가 여러 양상으로 나타나면서 정책참여자들 사이의 갈등이 첨예하게 나타났음을 확인할 수 있다.

본 연구에서는 앞서 서술한 스마트 플랫폼 카풀 방식의 스타트업 출현과 그 이후 갈등, 여객자동차 운수사업법 개정안의 통과까지의 일련의 과정을 살펴 규제 도입 과정에서 주요 이해관계자들의 행태를 분석하고자 한다. 즉, 규제 정책 도입 과정에서 이해관계자들의 대응 행태를 Wilson의 규제정치모형과 Quirk의 정책갈등모형으로 분석하여 민간 행위자들의 행태를 파악하고자 한다.(Wilson, 1980, Quirk, 1989). Wilson의 규제정치모형은 규제 정책에 대한 행위자들의 정치적 행태를 분석하는 모형으로 주로 사용되어왔다(양승일, 2006;2011;2016, 현승현, 배수호, 2012; 박선주, 이종한, 2019 등).

또한 Quirk의 정책갈등모형은 전통적으로 정책 결정과정에서 정부 내 옹호연합의 관점에서 주로 분석을 진행하였으며, 정책 과정에서의 정책 참여자 혹은 관리자의 행태와 정치적 환경에 대한 관리 측면을 논하는 방식으로 연구가 진행되어왔다(손화정, 2011a; 손화정, 2011b). 앞서 서술한 바와 같이 정책갈등모형 관련한 연구들은 주로 해당 이론을 정책사례에 부수적으로 적용하여 정책 결정과정에서 이해관계자인 민간 부문의 참여한 이해관계와 시각에 대한 논의는 담아내지 못하였다.

따라서 본 연구에서는 스마트 플랫폼 모빌리티 사업의 도래와 여객자동차 운수사업법

취 진입장벽을 낮춘다고 발표하였으나, 타다와 같은 서비스 방식을 제공할 경우, 500대만 하여도 현재 택시 면허 시세를 고려하면 400억 원~500억 원이 순수 면허확보에 들어가는 비용이라는 스타트업 업계의 비판을 받았기 때문에 해당 법 개정은 규제의 측면이 강하다고 볼 수 있다.

5) 규제의 법적 정의는 ‘국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항’(행정규제기본법, 제2조 1항)으로 볼 수 있으며, 행정학적으로 ‘바람직한 경제 사회질서의 확립을 위해 정부가 개인과 기업의 활동을 제약함’으로 풀이 될 수 있다(최병선, 정부규제론, 1992).

6) “여객자동차법 개정으로 더 다양하고 더 편리한 모빌리티 서비스의 혁신이 가능해졌습니다.”, 국토교통부, 보도설명자료, 2020.03.18

개정이라는 규제 도입까지의 과정에서 규제 정책의 이해관계자로서 민간부문의 참여한 갈등의 행태, 이익 대립 등을 살핀 후 앞서 제시한 이론적 틀에 적용하여 분석을 진행한다. 다시 말해, 언론 이슈화와 국회 회의록을 살펴본 후 규제정치이론과 정책갈등모형 이론을 적용하여 정책 결정 과정에서 이해관계자들의 행태에 대한 연구를 진행한다.⁷⁾ 이를 통해 규제 정책 도입 과정에서의 민간 부문의 행태와 영향력을 파악하고, 동시에 공공 부문의 역할과 조정에 대한 정책적 함의를 제공하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 규제정책 도입 과정에서의 정책 이해관계자에 대한 논의

본 연구에서는 여객자동차 운수사업법 개정안의 통과 전까지 스마트 플랫폼 카풀 방식의 운송 사업을 운영하는 모빌리티 업계⁸⁾와 택시 업계 간 대립·갈등을 규제정치모형과 정책갈등모형으로 분석한다. 이를 위해 규제 도입 과정에서 어떠한 이해관계자가 존재하고 이들이 규제 정책의 도입 과정에서 어떻게 대응할 수 있는지에 대한 논의가 필요하다. 규제의 도입에서 가장 중심적으로 이해관계자의 역할을 할 수 있는 행위자는 공공부문, 즉 정부이다. 전통적 정책 결정자인 정부는 규제 정책의 과정과 시행, 관련 정치 행위 등을 통해 규제 정책을 결정하고 시행하는 주체로 인식되어 왔다(Lasswell, 1956; Lindblom, 1959, 1965; Easton, 1953, 1965; Rose, 1984; Davidson, 2005; Weimer & Vining, 2017).

정부는 이러한 정책의 성공을 위해 정책을 디자인하고, 기능적·행정적 실행가능성에 근거하여 자원을 조정하며, 정치적인 관리를 통해 정책 과정에 대한 정당성 확보를 진행하는 등 정책의 시행 주체로써 인식될 수 있다(Moore, 1995; Weimer, 2005; Vining & Boardman, 2008). 정부가 주도하는 정책은 국가의 목표를 설정하고 행정기능에 대

7) '우버'가 한국시장에 진출한 2013년 8월부터 여객자동차 운수사업법 개정안 통과시점인 2020년 3월까지의 시간적 범위를 연구의 시간적 범위로 본다.

8) 이하에서 스마트 플랫폼 카풀 등 관련 운송 사업을 운영하는 업계를 모빌리티 업계로 통칭한다.

한 우선순위 설정, 정책 목표와 수단의 결정, 정책 집행, 행정성과, 공익 달성, 국가목표 달성, 환류라는 일련의 기능 수행 과정을 통해 시행된다(정정길, 2003). 이러한 관점에서 볼 때 정부는 정책 도입 결정자, 규제 정책의 시행자로서 인식되어 규제 정책의 성공과 실패에서 가장 중요한 역할을 하는 주체가 될 수 있다.

앞서 서술한 바와 같이 정부가 주도하는 규제 정책에 대한 논의와 더불어 2000년대 이후 거버넌스 이론이 두각을 나타내며 정책과정에서 정부가 주도하는 정책과정만큼이나 정책과정에서의 시민참여에 대한 논의가 지속적으로 증가하였다(Walters, Aydelotte, & Miller, 2000; Irvin & Stansbury, 2004, Ansell & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2011). 이러한 연구들은 정책결정과정에서 정부만이 일방적인 규제 정책 도입 주체로 참여하는 경우 해당 의사결정이 비효과적이라는 인식을 기반으로 시민들을 협력적 파트너로 인식하고 난제(wicked problem)를 함께 해결하여 정책의 실효성과 수용성을 높이는 방법을 채택해야 한다고 주장한다. 특히, Walters, Aydelotte, & Miller(2000)에 따르면 정책결정자는 ‘문제의 정의-결정기준의 마련-정책대안 개발-정책대안 평가-정책대안 채택’의 과정에서 시민들로부터 정책문제 발견 역할과 정책 교육 역할, 정책 정당화 등에 대한 도움을 받을 수 있다고 보았다.

OECD 보고서에 따르면 다양한 정책과정에서 국민을 협력적으로 인식하고 있으며, 국민 참여를 이끌어 냈고 동시에 정부 주도 정책에 민주주의적 관점을 결합하여 시민들이 직접 정책의제에 관여하는 방법으로 평등한 기회를 제공하고 민주적인 정책결정과정을 확보하여야 한다고 하였다(OECD, 2001a, 2001b). 결국 이러한 연구들은 정부와 국민이 수직적 관계가 아닌 상·하향적 관계를 통합적 수평 관계로 전환하여 국민을 단순히 정책 소비자가 아닌 생산자로 인식하고 있다. 최근 국내 거버넌스 동향을 분석한 연구들에서도 이러한 정책과정에서의 시민참여를 살펴볼 수 있다.

최예나, 김이수(2019)에 따르면 시민참여가 정부신뢰에 영향을 받아 정책의제 설정에 영향을 줄 수 있으며, 정치·사회 현안에 대한 주변인과 대화, 서명운동 참여, 온라인 의견 개진, 탄원서 제출, 시위·집회 참여 등으로 정책의제설정에 영향을 줄 수 있음을 주장하였다. 또한 정용찬, 하운상(2019)의 연구는 시민주도적 거버넌스 사례로 청년문제 해결을 위한 능동적 시민참여인 서울청년정책네트워크 사례를 제시하며 서울청년정책네트워크에서 일반시민의 참여와 주도적 공론 형성이 이루지고 정책의제를 설정하여 ‘서울시

청년의회'를 통해 서울시 청년들이 직접 정책을 제안하는 역할을 해왔음을 밝히고 있다.

이러한 정책에 대한 시민참여의 동향은 정부의 일방적 정책결정-정책집행과정에서 벗어나 정부와 민간부문이 상호작용하는 공식적, 비공식적 연계로 볼 수 있다 (Jenkins-Smith & Sabatier, 1993; Rhodes, 2002). 정부와 민간이 공동으로 생산하는 정책 의제설정, 정책형성, 정책결정, 정책집행 등의 일련의 과정은 현대사회에서 난제(wicked problem)를 해결하는 단초로써 정부신뢰와 정책수용성을 높일 수 있는 가능성을 가지고 있다(Rothstein, 2001; 양건모·박통희, 2007; 왕재선, 2019). 즉, 정부와 정책하위체계 혹은 정치공동체 등 다양한 정책 이해관계자들의 참여로 발생하는 정책결정과정에서의 참여, 갈등, 협력 등의 정치적 과정은 정책결정이 단순히 정부 내에서 결정되는 문제가 아닌 민간부문 즉, 시민들이 정책적 주도를 할 수 있다(Jenkins-Smith & Sabatier, 1993; Ingram, Schneider, & DeLeon, 2007; Mintrom, 2009).

본 연구에서는 앞서 검토한 선행연구에 따라 규제 정책의 이해관계자로서의 민간부문을 인식한다. 본 연구의 대상 규제 정책인 여객자동차 운수사업법 개정안 도입 과정에서 민간 이해관계자들의 행태를 규제정치모형, 정책갈등모형으로 분석하여 향후 규제 도입 과정에서 민간부문을 이해하는데 기여하고자 한다. 더하여, 스마트 플랫폼 카풀 방식을 운영하며 규제 혁신을 주장하던 모빌리티 업계와 스마트 플랫폼 카풀의 불법성과 제도권으로 통합을 주장하며 여객자동차 운수사업법의 개정을 주장한 택시 업계 간 갈등 양상을 분석하여 향후 4차 산업 혁명에서 논란이 될 수 있는 규제와 혁신에 관련한 정책적 함의를 제공하고자 한다. 당해 연구의 연구 모형인 Wilson의 규제정치모형, Quirk의 정책갈등모형에 대한 논의를 다음 절에서 진행하도록 한다.

2. Wilson의 규제정치모형과 Quirk의 정책갈등모형(policy conflict framework)에 대한 논의

본 연구에서는 앞서 서술한 바와 같이 규제혁신형 플랫폼 택시사업의 도입 과정에서 민간 이해관계자로 갈등 행태를 보인 두 집단, 즉 스타트업 업계와 택시업계의 행태를 분석하고 정책에 미치는 영향을 파악하기 위하여 Wilson의 규제정치모형과 Quirk의 정책갈등모형으로 정책 과정의 갈등과 이익 대립에 대한 분석을 진행한다. 이를 위해 본 절에

서는 본 연구의 이론적 분석틀로 사용할 Quirk의 정책갈등모형과 Wilson의 규제정치모형에 대한 논의를 진행하기로 한다.

앞서 서술한 바와 같이 모빌리티 업계와 택시 업계의 갈등 양상과 규제 정책 도입 과정에서 해당 행위자들의 행동 선택에 대한 분석을 위해 Wilson(1980)과 Quirk(1989)의 이론을 적용한다. 이를 위해 해당 이론에 대한 논의를 진행하면 다음과 같다. 먼저 Wilson(1980)은 규제정치이론을 제시하여 규제정책의 편익과 비용에 대한 논의를 진행하였으며, 규제 정책과 관련한 정치적 상황에서 이익집단이 감지된 비용과 편익에 따라 상호작용을 달리한다는 점을 제시해 규제정치 유형을 제시하였다. Wilson(1980)이 제시한 규제정치를 유형화하여 제시하면 다음 <표 1> 과 같다.

<표 1> Wilson(1980)의 규제정치 유형

| 구분 | | 편익 | |
|----|----|----------------------------------|-------------------------------------|
| | | 분산 | 집중 |
| 비용 | 분산 | 대중정치 (Majority Politics) | 고객정치 (Client Politics) |
| | 집중 | 기업가정치 (Entrepreneur Politics) | 이익집단정치 (Interest-group Politics) |

출처 : Wilson(1980), 남궁근(2012) 등 재구성

<표 1>을 기준으로 Wilson에 따르면 정책의 도입으로 얻게 되는 편익과 비용에 따라 규제정치 유형을 나눌 수 있다. 첫 번째로, 대중정치의 경우 편익과 이익이 불특정 다수에게 모두 분산된 상태이기 때문에 개개인에 미치는 비용과 편익이 가장 적은 유형이다. 두 번째로, 고객정치의 경우 편익은 특정 소수에 집중되나 비용은 불특정 다수에게 분산되는 유형이다. 세 번째로 기업가정치는 고객정치상황과는 반대로 편익은 불특정 다수에게 분산되나 비용은 특정 소수에게 집중되는 형태이다. 마지막으로 이익집단정치는 편익이 특정 소수에 집중되고 비용도 특정 소수에게 집중되어 대중정치와는 반대로 개개인의 입장에서 상당히 큰 편익과 비용을 부담하게 되는 경향이 있다.

이러한 Wilson의 규제정치모형은 정책의 결정과정에서 정책의 성격을 파악하여 해당 정책의 이해관계자들이 행사하는 정치적 압력의 크기와 정치적 행동을 예상하고 분석해 볼 수 있다는 장점이 있다. 따라서 본 연구에서도 해당 모형을 Quirk의 정책갈등모형과

함께 이론적인 틀로써 활용하여 규제혁신형 플랫폼 택시 도입 과정에서 해당 정책이 갖는 규제정치 유형 파악과 행위자들의 대립에 대한 분석을 진행하기로 한다. 양 모형의 결합적 해석을 위하여 다음으로 Quirk(1989)의 정책갈등모형에 대한 검토를 진행한다.

Quirk(1989)는 정책갈등의 양상을 정책 내 갈등 행위자(집단)의 행태적 특성을 분석하여 제시하였다. Quirk(1989)는 정책갈등(policy dispute) 상황을 게임 이론적으로 해석(game theoretic interpretation) 하였다. 즉, 정책갈등 상황에서 정책 행위자들은 갈등 상대방과 갈등적이거나 협력적인 전략을 취할 수 있다고 보았다. 자세히 서술하면, 어떠한 특정 정책 사안을 둘러싼 이해관계자들⁹⁾은 연합 혹은 제휴(coalition building)를 통해 자신들의 입장을 하나로 정리할 수 있고, 결과적으로 해당 입장을 고수하여 결과에 대한 일반성을 유지할 수 있다(Quirk, 1989; 손화정, 2011a; 손화정, 2011b).

정책갈등모형 또한 게임이론을 기반으로 하고 있기 때문에 상기 서술한 바대로 정책갈등 상황에서 행위자들은 특정한 전략을 선택하며 상황에 대한 대응을 한다고 본다. 먼저 정책 행위자들이 취할 수 있는 전략은 협력적 전략(cooperative strategy)과 갈등적 전략(conflictual strategy)이 있다. 협력적 전략은 갈등 상대방과 협정(agreement)을 통해 공동의 이익(joint gains)을 추구하는 전략으로 상대방과의 협상(negotiation)과 제 3자의 조정(mediation)을 통해 달성될 수 있다(Quirk, 1989: 910).

갈등적 전략은 상대방을 굴복시킴으로써 배분적 이익(distributive gains)을 추구하는 전략으로 중요한 이권(significant concessions)에 대한 고려와 우선권(priorities)에 대한 정보를 고수함으로써 공격적으로 요구하거나 거부를 표하는 방식으로 달성될 수 있다(Quirk, 1989: 910). 이 과정에서 상대방에 대한 대립적인 의견을 제시함으로써 정당성이 없는 정치인이나 다른 정당에 대한 지지를 무너뜨리는 방법을 사용할 수 있다.

이렇게 협력적 전략과 갈등적 전략이라는 두 가지 전략 존재하는 정책갈등모형에서 정책 갈등에서의 행위자는 하나의 전략을 선택한다고 가정한다. 이 가정 하에서 정책 갈등이 전개된다면 정책 갈등 행위자들의 행태는 갈등(conflict), 거부(refusal), 협상(negotiation)으로 나타날 수 있다. 이를 좀 더 서술하면 다음과 같이 정책 갈등 상황에

9) 2명 혹은 2집단 외에도 다수의 이해관계자 혹은 다 집단을 가정하기도 한다.

서의 갈등 행위자들의 선택을 가정하여 분석할 수 있다. 선제조건으로 정책 갈등 상황에서 두 행위자를 가정하여 논의를 전개하기로 한다.

이 상황에서 정책 행위자는 A와 B로 나타낼 수 있다. 만약 A와 B의 전략이 모두 협력적 전략이라면 협상 전략이라면 정책갈등모형에서 협상의 상황이 전개된다. 다음으로 A의 전략이 갈등적 전략, B의 전략이 협력적 전략일 경우와 A의 전략이 협력적 전략, B의 전략이 갈등적 전략인 경우는 마찬가지로 정책갈등모형에서 서로 반대되는 입장으로 거부 상황이 전개된다. 마지막으로 A와 B의 전략이 모두 갈등적 전략이라면 정책갈등모형에서 갈등 상황이 전개된다. 이러한 일련의 선택은 정책갈등모형 틀(payload structure)로 나타낼 수 있는데 이는 아래 <표 2>과 같다.

<표 2> 협력적-갈등적 전략 기반 행동 선택 결과

| 구분 | | 정책 갈등 당사자 A | | |
|----------------------|----|----------------------|--|--|
| | | 전략 | | |
| | | 협력적(Cooperative) | 갈등적(Conflictual) | |
| 정책 갈등 당사자 B | 전략 | 협력적 (Cooperative) | 협상(negotiation / CC : cooperates-cooperates) | 거부(refusal / CD : cooperates-defects) |
| | | 갈등적 (Conflictual) | 거부(refusal / DC : defects-cooperates) | 갈등(conflict / DD : defects-defects) |

출처 : Quirk, 1989: 911의 Table 2. 인용 및 재구성

위 <표 2>를 살펴보면, 정책 갈등 당사자가 모두 협력적 전략을 취할 경우 협상상황인 CC가 도출되며, 양자가 각기 다른 전략을 취할 경우 거부상황인 CD 혹은 DC가 도출되며, 모두 갈등적 전략을 취할 경우 갈등 상황인 DD가 도출된다. Quirk(1989)의 논의에 따르면 양자의 협정과 행위가 모두 달성되는 경우 양자 간 공동이익을 가져다주는 쪽으로 정책이 변화된다. 하지만 협정과 행위가 달성되지 못한 경우 정책의 변화는 없을 것이라고 보았다. 따라서 갈등행위자들이 CC를 선택한 경우 공동이익을 얻을 수 있고, DD를 선택한 경우에는 정책 변동이 발생하지 않아 손실 또한 발생하지 않지만 양자 모두 잠재적 손실이 존재할 수도 있다.

CD 혹은 DC 상황이 일어난 경우 D, 즉 정책갈등 상황에 대한 전략으로 갈등적 전략

을 선택한 집단은 정책의 잠재적 손실을 혼자 떠안을 수도 있게 된다. 예를 들어, 최저임금제와 같이 노사 간 갈등이 있을 경우, 노동자(근로자) 측에서 일정한 금액 이상에 대해 협력적 전략을 취하고 있으나 사업주(경영자) 측에서 계속 해당 안을 갈등적 전략으로 거부하게 된다면 장기화 관점에서 협상 안의 갈등 상황이 갈등적 전략을 취하는 사업주(경영자)의 책임으로 국민들이 인식할 여지가 있다. 이러한 경우에 정치적 지지 혹은 정당성을 얻지 못하게 되면서 해당 정책의 선택에서 불리한 위치에 놓일 수 있다. 이러한 논의에 따라서 협력적 전략을 선호할 경우에는 $CC > DC > DD > CD$ ¹⁰⁾ 순으로 협상-갈등 상황에 대한 순위가 매겨지며, 갈등적 전략을 선호할 경우에는 $DC > DD > CC > CD$ 로 갈등-협상 상황에 대한 순위가 매겨질 수 있다(Quirk, 1989: 910).

이러한 논의에서 살펴볼 수 있듯이 정책갈등모형은 특정 행위자들이 어떠한 전략을 선택하느냐에 따라서 정책 갈등 상황이 변화될 수도 있고, 고착화 될 수도 있음을 보여준다. 본 연구에서는 이러한 정책갈등모형에 따라 <표 2>에서 제시하는 $CC \sim DD$ 의 상황이 본 정책과정에서는 어떻게 구성되었는지 살펴보고, 모빌리티 업계와 택시 업계가 정책 변동을 만들어 낼 수 있는 상황(협상)을 구성하였는지 분석해보기로 한다.

3. 선행연구 분석

Wilson(1980)의 규제정치모형에 대해서는 규제 정책의 성격에 대한 분석을 통해 이해관계자들의 다양한 행태를 분석하는 연구가 주로 이루어졌다. 국내연구의 동향은 그린벨트규제, 부동산정책, 수도권규제정책, 규제 개혁, 부정당업자제제 등 여러 규제정책에 대한 분석을 진행했다. 규제정치모형으로 분석한 다수의 사례들은 기업가정치, 이익집단정치 사례로 분석되었으며, 특정 편익과 이익이 정책을 통해 부담자에게 부과되었거나 부과될 여지가 있을 경우에 갈등이 지속적으로 나타나는 것으로 판단되었다(양승일, 2006; 2011; 2016; 현승현, 배수호, 2012; 박선주, 이종한, 2019). 이러한 연구에 근거하여 본 연구에서도 규제혁신 플랫폼 택시 사업의 도입 과정에서의 갈등을 Wilson의 규제정치모형에 근거하여 정책 이해관계자들의 편익과 비용에 따른 행태를 분석하여 어떠한 규

10) 기존 협력적 전략에서 갈등적 전략으로 전략을 변경함과 동시에 모든 갈등 비용을 떠안게 되는 경우가 가장 불리한 상황이 된다.

제정치 유형이 도출되는지 확인하기로 한다.

다음으로, Quirk(1989)의 정책갈등모형은 보통 Kingdon(2003)의 정책흐름모형, Sabatier & Weible(2007)의 정책옹호연합모형(ACF : Advocacy Coalition Framework)과 함께 보충적인 분석의 틀로써 활용되어 왔다. 대표적으로 손화정(2011a, 2011b)은 관련 논의를 진행한 국내 논문의 대표로 볼 수 있다. 먼저 손화정(2011a)은 서울시 자치구 간 재정불균형완화에 대한 정책변동을 분석하면서 서울시장의 선거공약과 정책선도자(policy entrepreneurs)로서의 서울시장의 적극적 행보가 정책변동을 어떻게 만들어 내는지를 Kingdon의 정책흐름모형에 대한 논의를 진행하면서 정책흐름의 단계별로 정책갈등모형에서 행위자들이 갈등 → 거부 → 협력으로 변화하는 정책적 변동의 동학에 대한 분석을 진행하였다.

또한 손화정(2011b)은 국가보안법 정책변동실패사례를 정책옹호연합모형과 정책갈등모형으로 분석하여 정책옹호연합 모형으로 옹호집단을 추출하여 해당 옹호집단들이 정책갈등모형에서 어떠한 행태를 보이는지 분석하여 참여정부의 국보법 정책변동실패사례를 분석하였다. 정책갈등모형으로 분석한 대체입법과 개정, 형법보완과 완전폐지 하위옹호연합 간 공방과 소폭 대 대폭 개정옹호연합 간 공방에서는 모두 협상의 패턴이 나타났으나, 국보법 존치 완전 찬성과 국보법 개정으로 형성된 옹호연합의 대립은 갈등 양상이 나타났고, 국회에서도 마찬가지로 협상과 갈등의 패턴을 보이다가 상위옹호연합에게 재원으로 작용하던 의회권력, 시민단체 활동 등이 시간이 2005년부터 제약으로 작용하여 국가보안법 정책변동은 실패하였다고 보았다.

이러한 선행연구들에 근거하여 본 연구에서도 마찬가지로 규제혁신형 플랫폼 택시사업의 도입의 과정을 전반적으로 살펴 특정시점에서 어떠한 정책 이해관계자들이 형성되었는지 파악한다. 이후 이러한 정책 이해관계자들 중 정책 선도자로서의 역할을 하는 주체를 확인하여 해당 주체들의 행태를 정책갈등모형을 적용하여 분석하기로 한다.

III. 연구 설계

본 연구는 기본적으로 앞서 이론으로 제시한 Wilson(1980)의 규제정치모형과 Quirk(1989)의 정책갈등모형을 기반으로 사례 분석(case study)을 통해 여객자동차 운수사업법 개정 과정과 이해관계자를 분석한다. 이 분석을 위해 먼저, 관련 언론 이슈화 측정을 위해서 한국언론재단(bigkinds) 데이터베이스(database)를 활용하였고, 국회 회의록 분석에서는 자연어 처리(NLP : Natural Language Processing)를 통한 키워드 분석 및 워드클라우드 분석을 진행한다.

좀 더 자세히 서술하면, 먼저 2020년 3월 6일 국회 본회의에서 여객자동차 운수사업법 개정안의 통과로 도입된 규제혁신형 플랫폼 택시 사업과 관련하여 모빌리티 사업의 시작과 해당 법제도화까지의 일련의 과정에서 언론 이슈화와 국회 회의록을 분석하여 규제 정책적 흐름과 이해관계자들의 정치를 분석한다. 이를 위해 본 연구에서는 여객자동차 운수사업법과 관련한 여론, 정부의 대처에 관한 자료를 수집하기 위해 ‘여객자동차 운수사업법(여객사업법, 여객운수사업법, 여객자동차법) 개정’, ‘택시’, ‘타다’, ‘스마트 모빌리티’와 같은 키워드를 한국언론재단 DB 신문기사 검색에 적용하여 관련 신문기사들을 먼저 분석한다.

관련 신문기사는 다음 <표 3>의 신문사들의 신문 기사를 수집하였다. 수집의 시간적 범위는 직접적으로 여객자동차 운수사업법 개정 영향 미친 타다와 관련된 분석을 진행하기 위해 타다의 사업 운영 기점으로 부터 개정안 통과까지의 언론 기사를 수집하였다.

또한 국회회의록 중 20대 국회에서 ‘여객자동차 운수사업법’ 개정이나 언급이 된 소위원회, 상임위원회, 청문회, 공청회, 국회본회의 회의록을 모두 검토하였다. 이 중 규제혁신형 플랫폼 택시도입이나 모빌리티 업계와 관련된 논의를 진행한 회의록을 모두 선정하여 분석하였다. 최종적으로 분석한 회의록은 아래 <표 4>와 같다.

〈표 3〉 한국언론재단 DB 신문기사 검색에 활용한 언론사명

| BIGKINDS(2018년 10월 8일~2020년 3월 31일), 키워드 '여객자동차 운수사업법 개정', '택시', '타다', '스마트 모빌리티' 검색 | |
|---|---|
| 중앙지 | 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보 |
| 경제지 | 매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 아주경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제 |
| 지역종합지 | 강원도민일보, 강원일보, 경기일보, 경남도민일보, 경남신문, 경상일보, 경인일보, 광주매일신문, 광주일보, 국제신문, 대구일보, 대전일보, 매일신문, 무등일보, 부산일보, 영남일보, 울산매일, 전남일보, 전북도민일보, 전북일보, 제민일보, 중도일보, 중부매일, 중부일보, 충북일보, 충청일보, 충청투데이, 한라일보 |
| 방송사 | KBS, MBC, OBS, SBS, YTN |
| 전문지 | 디지털타임스, 전자신문 |

〈표 4〉 국회 회의록 분석에 활용한 회의록

| 국회 회의록 분석 | | | |
|---------------|------------|--------------------|--------------------|
| 국회 | 회의명 | 날짜 | 회차 |
| 20 대 국회 | 국회본회의 | 2019년8월2일 | 370회 1차 국회본회의 |
| | | 2020년3월6일 | 376회 9차 국회본회의 |
| | 국토교통위원회 | 2019년7월12일 | 369회 2차 국토교통위원회 |
| | | 2019년12월6일 | 371회 7차 국토교통위원회 |
| | 법제사법위원회 | 2020년3월4일 | 376회 2차 법제사법위원회 |
| | 교통법안심사소위원회 | 2019년3월27일 | 367회 2차 교통법안심사소위원회 |
| | | 2019년7월10일 | 369회 1차 교통법안심사소위원회 |
| | | 2019년11월25일 | 371회 1차 교통법안심사소위원회 |
| 2019년12월5일 | | 371회 2차 교통법안심사소위원회 | |

위 〈표 4〉에서 나타난 바와 같이 모빌리티 업계와 택시 업계의 갈등의 심화로 규제혁신타 플랫폼 택시 사업의 도입이 본격적으로 논의된 20대 국회의 회의록 중 여객자동차 운수사업법 개정이 직접 논의된 회의록은 위 9개 항목이다. 이 회의록의 논의 중 여객자동차 운수사업법 개정에 대한 의원들의 직접적인 언급과 관련 논의를 따로 키워드 분석을 진행하였다. 이 분석은 Python 3.7과 Spyder 프로그램을 이용한 비정형분석으로

명사를 기준으로 키워드 빈도수를 도출하였으며, 이 분석은 ‘Word2Vec’, ‘KoNLPy’, ‘Gensim’ 등의 자연어 처리 관련 패키지를 사용하여 분석하였다. 이러한 기사와 회의록, 보도자료, 연구보고서 등에 근거하여 본 연구에서 분석하고자 하는 규제 정치의 흐름을 분석해본다.

이러한 분석 이후, Wilson(1980)의 규제정치모형과 Quirk(1989)의 정책갈등모형으로 여객자동차 운수사업법 개정의 과정을 분석한다. 규제혁신형 플랫폼 택시 사업은 해당 여객자동차 운수사업법 개정으로 도입되었으나 이전에 다양한 정책 갈등 과정이 있었다. 본 연구에서는 이러한 갈등과정에 대한 분석이 용이한 Quirk의 정책갈등모형으로 갈등 사례에 대하여 심층적으로 분석한 후, 해당 분석에서 나타난 갈등의 과정에 따라 Wilson의 규제정치모형을 적용하여 갈등 사례의 성격을 파악하고 정책적 함의를 제시해본다.

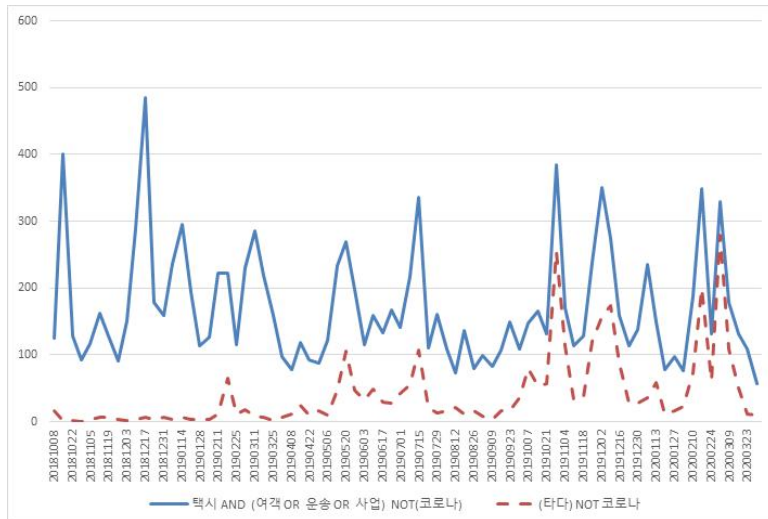
IV. 분석 결과

1. 여객자동차 운수사업법 개정 관련 이슈화 흐름 분석

본 절에서는 언론에 보도된 여객자동차 운수사업법 개정과 관련하여 해당 규제의 이해관계자 별 이슈의 흐름을 살펴본다. 먼저 모빌리티 업계의 경우 규제혁신형 플랫폼 택시 사업의 도입 과정에서 여객자동차 운수사업법의 가장 핵심에 위치하였던 ‘타다’를 키워드로 언론기사 검색을 진행하여 수집하였다. 또한 택시 업계는 ‘택시’를 키워드로 언론기사 검색을 진행하고 관련 기사를 수집하였다.¹¹⁾ 이러한 ‘타다’와 ‘택시’에 대한 키워드를 기준으로 언론 기사를 검색하였기 때문에 ‘타다’가 출연한 2018년 10월 8일부터 2020년 3월 31일까지의 시간적 범위에서 검색을 진행하였다. 이러한 언론기사 수를 분석한 결과는 아래 <그림 1>과 같다.

11) 본 연구가 진행되고 있는 2020년을 기준으로 코로나19 감염병이 창궐한 문제로 인해 언론기사 수집 시 ‘코로나’ 키워드를 not 연산자를 이용하여 검색 시 공통적으로 코로나 포함 결과를 제외하였으며, 택시 키워드에 다양한 노이즈(noise)가 있는 것을 확인하여 여객, 운송, 사업이 중복적으로 기사에 포함될 수 있도록 or 연산자로 묶어 해당 기사를 수집하였다.

〈그림 1〉 ‘택시’와 ‘타다’ 기사 수 변화



위 〈그림 1〉에서 살펴볼 수 있듯이 기본적으로 키워드 ‘택시’ 관련 언론기사가 ‘타다’ 관련 언론기사보다 더 많이 양산되었음을 알 수 있다. 이러한 언론기사를 자세히 살펴보기 위해 각 키워드에서 크게 증폭된 시점을 검토하기로 한다.

(1) 택시 업계의 여객자동차 운수사업법 개정안 관련 이슈화

먼저 모빌리티 업계 키워드인 ‘타다’보다 더 많은 기사가 양산된 ‘택시’ 키워드를 살펴보면 2018년 10월, 2018년 12월, 2019년 3월, 2019년 5월, 2019년 7월, 2019년 10월, 2019년 12월, 2020년 3월이 언론기사의 증폭이 나타난 시점으로 볼 수 있다. 각 시점에서 택시 업계 이슈 내용을 살펴보면 다음 〈표 5〉와 같이 나타낼 수 있다.

〈표 5〉에서 살펴 볼 수 있듯이 택시 업계는 언론을 통해 여객자동차 운수사업법 개정안에 대한 필요성을 홍보하여 시민들의 관련 법 개정의 필요성을 이해시키기보다는 이익 집단의 입장에서 상대방인 모빌리티, 카풀 업계에 대한 반대 집회와 분신 등 정치적 행위를 지속적으로 진행하며 언론을 통해 관련 기사가 양산되도록 하였다. 이러한 결과에 따라 택시업계는 개정안의 장점을 홍보하여 공공의 지지를 확보하기 보다는 여객자동차 운

수사업법 개정안이 통과될 수 있도록 기존 이익과 생존권의 수호를 목적으로 직접적인 정치적 압력을 활용하였음을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 ‘택시’ 키워드 이슈화 시점과 내용

| 날짜 | 주요 내용 |
|-----------|---|
| 2018년 10월 | 카풀 반대 시위, 불법 택시 신고 포상금 제도 도입, 혁신 규제, 생존권 보호 |
| 2018년 12월 | 예약 택시 도입, 승차거부 시 영업정지, 택시 카풀 갈등, 택시 파업, 카카오 카풀 중지, 카풀 반대 시위 |
| 2019년 3월 | 사회적 대타협 기구, 택시 카풀 합의 |
| 2019년 5월 | 택시기사 분신, 타다 서비스 퇴출 요구 집회 |
| 2019년 7월 | 택시 월급제 도입, 택시 면허 획득 시 플랫폼 택시 허용 |
| 2019년 10월 | 검찰 타다 기소, 타다 금지법 발의 |
| 2019년 12월 | 타다 금지법 국회 국토교통위원회 통과, 타다 첫 재판 |
| 2020년 3월 | 타다 금지법 통과, 플랫폼 택시 기반 모빌리티 법 국무회의 의결 |

(2) 모빌리티 업계의 모빌리티 서비스 이슈화 분석

다음으로 타다 키워드를 살펴보면 2019년 2월, 2019년 5월, 2019년 7월, 2019년 10월, 2019년 12월, 2020년 3월이 언론기사의 증폭이 나타난 시점으로 볼 수 있다. 각 시점에서 모빌리티 업계의 타다와 관련된 이슈를 검토하면 다음 〈표 6〉와 같다.

〈표 6〉 ‘타다’ 키워드 이슈화 시점과 내용

| 날짜 | 주요 내용 |
|-----------|---|
| 2019년 2월 | ‘타다 프리미엄’ 서비스 도입, 택시업계와 타다 등 모빌리티 업계 고소·고발, 택시업계 카풀에 대한 시위 및 반발 |
| 2019년 5월 | 핀테크 행사에서 최종구 금융위원장-이재용 대표 설전, 타다 회원 50만 명 돌파, 택시기사 분신 |
| 2019년 7월 | 타다 100만 명 돌파, 모빌리티-택시 갈등 지속, 택시 개편 논의 |
| 2019년 10월 | 타다 기소, 정부 개편안 발표 |
| 2019년 12월 | 타다 금지법 국회 국토교통위원회 통과, 타다 첫 재판 |
| 2020년 3월 | 타다 금지법 통과, 플랫폼 택시 기반 모빌리티 법 국무회의 의결 |

위 〈표 6〉에서 살펴볼 수 있듯이 타다를 주축으로 모빌리티 업계는 택시 업계와 비슷

하게 갈등을 이어갔으나, 지속적으로 이용자가 증가하고, 언론을 이용하여 카풀 플랫폼의 혁신성에 대한 홍보를 지속하였다. 택시 업계가 이슈화된 지점과 거의 동일하나 '타다' 키워드로 수집한 언론기사는 정치적 행동에 대한 이슈화는 적었으며, 혁신성의 강조와 규제에 대한 논의, 택시 업계와의 상생 등에 대한 이슈화가 진행되어 택시의 경우 보다는 모빌리티 업계에서 모빌리티 서비스에 대한 편의성을 홍보하여 2030세대의 지지를 확보한 것으로 보인다.

이는 한국사회여론연구소(KSOI)와 한국CSR연구소, 뉴스토마토에서 진행한 '대한민국 재벌 신뢰지수' 여론조사¹²⁾ 결과에서도 비슷한 결과를 확인할 수 있다. 해당 여론조사에서 타다에 대한 시민들의 인식을 확인한 결과 타다를 '새로운 형태의 운송서비스'로 인식하고 있는 응답자가 65.5%이고, 여객자동차 운수사업법 개정안의 통과가 필요한 지 여부에 대해서 '통과돼선 안 된다.'는 의견이 43.8%로 통과돼야 한다(23%)는 의견보다 1.9배 정도 더 많은 수치를 기록한 것으로 보아 시민들의 인식과 여론은 타다의 혁신성, 편의성에 대해 택시 업계보다 더 잘 이해하고 있는 것으로 보인다.

현재까지 살펴본 바와 같이 언론기사와 여론조사 등을 분석해보면, 각 업계는 정치적 행동이나 언론과의 직접 접촉, 특정 행사 등에서 토론과 연설 등으로 자신들이 원하는 바를 언론을 통해 기사화하여 관련 사실을 대중에게 전달하였음을 살펴볼 수 있었다. 하지만 택시 업계는 이익과 생존권을 위해 시위와 분신 등의 극단적 방법을 선택하였으며, 여객자동차 운수사업법 개정안의 필요성을 홍보하거나 대중의 지지를 확보하는 노력은 하지 않은 것으로 보인다.

모빌리티 업계는 초반에는 다양한 규제에 대응하며 택시와의 공생을 하려고 노력하였으나 타다가 궁지에 몰리는 형색을 띄게 되면서 택시 업계, 정부 등 이해관계자와의 갈등이 증폭되었다. 하지만 타다의 이용자가 지속적으로 증가하고, 이재웅이 정부 관계자와 접촉하며 규제 혁신과 모빌리티 서비스의 편의성 등을 홍보하였기 때문에 실질적인 대중의 지지 기반은 타다가 속한 모빌리티 업계쪽에서 확보한 것으로 보인다. 다음으로 국회의 의록을 검토하여 국회는 모빌리티 업계와 택시 업계 중 어느 쪽을 정책적으로 더 인식하고 있었는지에 대한 검토를 진행해본다.

12) (뉴스리듬)"타다 찬성" 시민 더 많다.

<https://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=949542>, 전보규, 20200203

2. 여객자동차 운수사업법 개정 관련 국회 회의록 분석

모빌리티 업계와 택시 업계는 여객자동차 운수사업법 개정에 대해서 첨예한 대립적 입장을 가지고 있었기 때문에 정치적인 지지를 확보하여 여객자동차 운수사업법 개정을 통과시키거나 저지하기 위한 움직임을 선택할 여지가 있었다. 본 연구에서는 이러한 이유에서 법 개정에 직접적으로 관여할 수 있는 주체인 국토교통부, 국회의 지지와 정치적 압력을 생성할 수 있는 사회적 여론에 대한 검토를 진행하여 정치적 지지를 얼마나 확보했는지에 대해서 확인해보기로 한다. 먼저 국토교통부와 국회의 지지는 앞서 서술한 바와 같이 각 회의록을 분석한 결과를 통해 검토해보기로 한다. 먼저, 회의록을 분석하기 위해 <표 4>에서 제시한 회의록의 문건에 대한 비정형데이터 분석을 진행하여 키워드 빈도수를 추출과 단어구름을 도출하였다. 이는 <표 7>과 같다.

<표 7> 국회 회의록 키워드 빈도수 분석

| 순위 | 키워드 | 개 | 순위 | 키워드 | 개 | 단어구름(word cloud) |
|----|-----------|-----|----|-----|-----|------------------|
| 1 | 위원 | 647 | 16 | 문제 | 122 | |
| 2 | 택시 | 392 | 17 | 우리 | 122 | |
| 3 | 국토 교통부 | 240 | 18 | 이현재 | 122 | |
| 4 | 부분 | 240 | 19 | 생각 | 118 | |
| 5 | 위원장 | 218 | 20 | 의원 | 117 | |
| 6 | 사업 | 216 | 21 | 업계 | 113 | |
| 7 | 의견 | 214 | 22 | 운송 | 112 | |
| 8 | 차관 | 179 | 23 | 윤관석 | 109 | |
| 9 | 시행 | 159 | 24 | 장관 | 105 | |
| 10 | 말씀 | 142 | 25 | 자동차 | 90 | |
| 11 | 정부 | 139 | 26 | 내용 | 88 | |
| 12 | 김경옥 | 139 | 27 | 서비스 | 86 | |
| 13 | 법률 | 133 | 28 | 제도 | 82 | |
| 14 | 플랫폼 | 124 | 29 | 운수 | 80 | |
| 15 | 법안 | 123 | 30 | 통과 | 76 | |

위 <표 7>에서 나타난 바와 같이 국회 회의록의 키워드를 분석한 결과 ‘택시’라는 단어는 392회 추출되어 키워드 빈도 순위로 보았을 때 2위에 위치하고 있으나, ‘플랫폼’이라는 단어는 124회 추출되어 키워드 빈도 순위로 보았을 때 14위에 위치하고 있다. 이

는 이미 국회 회의에서 택시 업계에 대한 논의가 지속적으로 일어났음을 알 수 있다. 택시의 이해관계가 국토교통부의 김경욱 차관을 통해 직접적으로 전달 된 것으로 보인다. 이는 3위의 순위를 기록한 국토교통부 키워드와 12위를 기록한 김경욱 키워드를 근거로 알 수 있다.

이를 심층적으로 살펴보면 12월 6일에 진행된 국토교통위원회 전체 회의 회의록을 살펴보면 김경욱 차관은 모빌리티 업계에 대한 제재 기초의 '타다 금지법'에 대한 박홍근 의원의 질문에 "타다와 택시 모두를 위한 법", "합당한 대가를 지불하고 법의 보호를 받으면서 혁신적 운송서비스를 할 수 있게 하는 법"이라는 입장을 통해 여객자동차 운수사업법 개정안이 타다 와 같은 모빌리티 업계를 제도권으로 수용하고자 하는 법이라는 입장을 밝히고 해당 개정안에 이견이 없음을 밝혔다. 또한 더불어민주당 박홍근 의원에 따르면 "택시제도를 혁신적으로 개편과 타다와 같은 서비스가 택시 안에서도 구현 가능하게 하는 법"으로 입장을 밝혔고 키워드 분석에 실명이 다수 언급된 자유한국당 이현재 의원과 더불어민주당 윤관석 의원 또한 플랫폼 사업(모빌리티 사업)을 제도권으로 포용하기 위함이라고 주장하였다. 이러한 이유로 국토교통부와 국회는 기존 택시 제도에 모빌리티 업계를 수용하고자 하는 노력을 진행한 것으로 판단된다.

앞서 살펴본 바와 같이 타다의 이용자가 지속적으로 증가하고, 이재웅이 정부 관계자와 접촉하며 규제 혁신과 모빌리티 서비스의 편의성 등을 홍보함으로써 언론의 이슈화는 타다를 비롯한 모빌리티 업계 쪽에 유리하게 작용할 수 있음을 알 수 있다. 더하여 국회 회의록은 분석결과를 살펴보면 택시 업계는 카풀 반대에 대한 적극적 입장을 분신, 시위 등의 극단적인 행동을 통해 정치적으로 입장을 적극적으로 밝혀 해당 정치적 입장이 국회에서 논의되었기 때문에 택시 업계의 이해관계가 반영된 개정안이 통과되는 정치적 결과를 얻었다고 볼 수 있다. 모빌리티 업계에서는 택시 업계보다 느슨한 정치적 행동을 하고 고소·고발, 성명서 등으로 대응하였기 때문에 이해관계가 적극적으로 정치에 반영되지 않았으며, 이러한 이유 때문에 모빌리티 업계에 불리한 방향으로 개정안이 통과되는 결과를 얻었다고 볼 수 있다. 이러한 논의와 더불어 앞서 연구 설계에서 제시한 바와 같이 Wilson의 규제정치모형, Quirk의 정책갈등모형에 따른 분석을 진행해보기로 한다.

3. Quirk의 정책갈등모형과 Wilson의 규제정치모형의 적용

규제혁신형 플랫폼 택시 사업은 소위 모빌리티 서비스, 카풀 서비스 등으로 불리었는데 이는 2013년 8월 2일에 우버 승차 공유 서비스인 '우버X'(이하 우버X 혹은 우버 서비스) 출시로 이러한 카풀 서비스가 국내에 유입되었다. 이후, 우버 서비스는 약 1년 간 카풀 서비스로서 운영을 하였으나 국내법 상 문제가 있었기 때문에 서울시에서 우버 서비스에 대한 제재를 결정하고 2014년 7월 14일 국토교통부에 여객자동차운수사업법 상 유상운송행위 알선 금지 규정 신설을 건의한다.

이후 7월 21일 '우버'(이하 우버)가 당시 국내 여객자동차 운수사업법 제 34조(유상운송 금지)의 자가용승용차 유상운송행위에 해당하여 불법서비스라는 의견을 표명하고, 불법서비스에 대해서 강경 대응하겠다고 주장하였다. 이 과정에서 서울시는 사고발생 시 책임 여부 문제, 운전자 검증 및 자동차 정비 상태 등을 확인할 수 없는 문제를 들며 우버에 대한 제재에 대한 정당성을 표명하였다. 하지만 우버는 서울시의 발표에 반박성명을 내며 서울시의 태도는 '공유도시를 주창해 온 서울시가 혁신을 거부했다'며 전 세계적인 공유경제 추세에 반한다고 주장하였다.¹³⁾

이후 2014년 8월 29일 국토교통부는 우버X에 대해 여객자동차 운수사업법 제 81조 자가용 자동차의 유상운송 금지에 대한 불법행위로 규정하고 동법 제 90조에 따라 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있음을 고지하고 서울시에는 단속과 위법사항 적발 시 고발 조치를 취할 것을 고지하였다. 이에 따라 우버의 콘도(Condo) 총괄은 합법을 주장하였으며, 정부와 협상하여 문제를 해결해 나갈 것이라는 의견을 제시하였다.¹⁴⁾ 이후 우버는 2014년 10월 23일 우버 택시서비스를 개시하며 영업용 택시와 택시 승객을 연결하는 플랫폼 서비스를 제공하였다. 이러한 우버의 움직임에 전국 택시 노동조합연맹은 2014년 11월 18일 서울광장에서 우버에 대한 처벌 촉구를 위한 시위를 진행하였다.

13) 우버코리아 "서울시, 스마트 도시 추세와 매우 동떨어져",

<http://life.chosun.com/m/article.html?contid=2014072201702>, 리뷰조선, 안병수, 2014.07.22

14) 불법 논란 차량 중계 서비스 '우버'측 입장 "명백한 조항 없어... 편의성 평가해달라",

https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2014/09/16/2014091604467.html, 조선일보, 이인목, 2014.09.17

이후 우버는 성명문을 발표하여 택시 조합이 글로벌 혁명을 인지하지 못하고 있다는 주장과 함께 택시 조합과의 협상을 진행하고자 하였다.¹⁵⁾ 이러한 과정 중 2014년 12월 17일 다음카카오는 카카오택시 서비스를 위해 서울특별시택시운송사업조합과 협약을 체결하고, 카카오 택시 서비스를 준비하기 시작하였으며, 동시에 검찰은 불법 여객운수 혐의로 우버를 기소하고, 서울시는 우버택시 신고포상제를 도입하기로 결정하여 우버를 압박하였다.¹⁶⁾ 2015년에 들어서 국토교통부는 우버가 제시한 '기사등록제'를 수용을 거부하게 되면서 우버는 이후 동년 3월 6일 우버X 서비스 중단을 선언하였다. 이러한 일련의 과정은 다음 <표 8>으로 정리할 수 있다.

<표 8> 우버 서비스 도입과 종료 과정

| 날짜 | 주요 내용 |
|-------------|---------------------------------------|
| 2013.08.02. | 우버, 한국시장 진출 |
| 2014.07.21. | 서울시, 우버를 불법서비스로 규정 및 우버, 서울시에 반박 성명 |
| 2014.08.29. | 국토부 및 서울시, 우버X 단속 및 위법사항 적발시 고발 조치 |
| 2014.10.23. | 우버, 택시 서비스 도입 |
| 2014.11.18. | 택시노조(전국택시노동조합연맹), 우버 반대 시위 |
| 2014.12.24. | 검찰, 여객자동차 운수사업법 위반(불법 여객운수) 혐의로 우버 기소 |
| 2015.02.05. | 국토부, 우버의 '기사등록제' 수용 요청 거부 |
| 2015.02.25. | 우버택시 일시적 무료 전환 |
| 2015.03.06. | 우버X 서비스 중단 |

다음으로 위 <표 8>에서 살펴본 우버의 도입과 서비스 종료과정에서 우버와 대립하였던 정부, 택시 업체를 정책갈등 모형에 적용해 보면 다음 <표 9>과 같다.

15) 우버 "서울택시, 글로벌 혁명 인지 못했다",

<http://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=54740>, 디지털투데이, 정일주, 2014.11.18

16) 논란의 우버, 한국 상륙부터 서비스 중단까지 한눈에,

https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/03/20/2015032002783.html, 조선비즈, 안석현, 2015.03.21

〈표 9〉 우버 사례 협력적-갈등적 전략 기반 행동 선택

| 구분 | | 정책 갈등 당사자 : 우버 | | | |
|------------------------|----|-------------------|------------------|-------------------|---------|
| | | 전략 | | | |
| | | 협력적(Cooperative) | 갈등적(Conflictual) | | |
| 정책 갈등 당사자 : 정부 및 택시 업계 | 전략 | 협력적 (Cooperative) | 협상 | 갈등적 (Conflictual) | 거부 |
| | | 갈등적 (Conflictual) | 거부 (초기) | → | 갈등 (후기) |

우버는 공유기반 도시 혁신체계를 구축과 택시업계와의 공존을 원하며 초기에 협력적인 태도로 갈등을 풀어나가고자 하였으나, 서울시와 국토교통부, 검찰, 택시업계는 지속적으로 우버 서비스를 반대하는 갈등적인 태도로 일관하였다. 앞서 서술한 바와 같이 우버 서비스는 기존의 편익 수혜 이해관계자인 택시 업계의 이익을 상당히 침해할 수 있는 여지를 가지고 있었기 때문에 택시업계에서는 우버 서비스에 대한 적대적인 태도를 취할 수밖에 없었다. 또한 서울시와 국토교통부는 법적 해석을 통해 우버 서비스에 행정적 제재를 진행하였다. 마지막으로 검찰과 법원은 여객자동차 운수사업법 제 93조, 제 90조, 제 34조 등의 위반에 대해서 기소와 판결을 진행하였다. 이러한 일련의 과정을 볼 때 국토교통부가 우버의 최종 제안을 거부하고 검찰과 법원이 우버 대한 압박을 지속적으로 주었기 때문에 우버 또한 갈등적 전략을 선택하였으며, 서비스 종료라는 출구 전략을 선택하여 갈등과 갈등이 결국 우버 서비스 종료를 가져오게 되었다.

다음으로 등장한 모빌리티 플랫폼 서비스인 ‘카카오택시’(이하 카카오택시)는 2015년 1월 13일 기사용 안드로이드 애플리케이션(application : app, 이하 앱)을 출시하고 동년 4월 1일 카카오택시를 출시하며 도입되었다. 이후 5월 19일 ‘국민내비 김기사’를 서비스하던 회사인 록앤올을 인수하며 본격적으로 모빌리티 플랫폼 시장에 본격적으로 진출하였다.¹⁷⁾ 이후 2015년 11월 3일 카카오택시 블랙 서비스를 출시하고, 2016년 2월 24일에 카카오내비 서비스를 개시하면서 카카오 교통 플랫폼을 구성하며 서비스 다양화 전략

17) 다음카카오, ‘국민내비 김기사’ 록앤올 인수...이유는?,

<https://www.mk.co.kr/news/business/view/2015/05/479358/>, 매일경제, 매경닷컴디지털뉴스국, 2015.05.19

을 취하였다. 2017년 10월 24일 카카오택시 앱을 카카오 T 앱으로 변화 시키면서 카카오모빌리티 서비스를 통합 구축하였다. 카카오택시는 우버와 달리 초기 도입 단계인 2014년 12월 17일부터 서울시 택시운송사업조합과 한국스마트카드와 업무협약을 맺고 서비스를 추진하였으며, 2015년 1월 21일 전국택시운송사업조합연합회의의 업무협약을 통해 전국 16개 지자체 택시운송조합과 서비스 협력과 회원 확보를 진행하여 카카오택시 플랫폼 서비스의 정당성을 키웠다.¹⁸⁾ 이러한 일련의 과정을 정리하면 다음 <표 10>와 같다.

<표 10> 카카오 서비스 도입과 운영 과정

| 날짜 | 주요 내용 |
|-------------|---|
| 2014.12.17. | 다음카카오, 카카오택시서비스도입을 위해 서울특별시택시운송사업조합과 한국스마트카드와 업무협약 체결 |
| 2015.01.13. | 다음카카오, 카카오택시 기사용 안드로이드 앱 출시 |
| 2015.04.01. | 카카오택시 출시 |
| 2015.05.19. | '국민내비 김기사' 서비스 회사인 국앤을 인수 |
| 2015.11.03. | 카카오택시 블랙 서비스 출시 |
| 2016.02.24. | 카카오내비 서비스 개시 |
| 2017.10.24. | 카카오 T 앱 도입 |

이러한 카카오택시의 도입과 운영의 과정동안 택시업계와 카카오가 취한 행동을 정책갈등모형으로 분석하여 나타내면 아래 <표 11>와 같다.

<표 11> 카카오택시 사례 협력적-갈등적 전략 기반 행동 선택

| 구분 | | 정책 갈등 당사자 : 카카오택시 | |
|-------------------------------|----|----------------------------|----------------------------|
| | | 전략 | |
| | | 협력적(Cooperative) | 갈등적(Conflictual) |
| 정책 갈등 당사자 : 택시 업계 | 전략 | 협력적 (Cooperative) 협상 | 갈등적 (Conflictual) 거부 |
| | | 갈등적 (Conflictual) 거부 | 갈등 |

18) 다음카카오, 전국택시연합회와 카카오택시 업무협약 체결.

<https://www.kakaocorp.com/kakao/prChannel/pressReleasesView?boardIdx=8139¤tPage=1¤tGroup=1>, 카카오 보도자료

〈표 11〉에서 볼 수 있듯이 해당 갈등의 당사자인 카카오택시와 택시업계는 양자 간 협력적 전략을 취하였고 이는 협상으로 이어졌다. 즉, 카카오택시는 서비스 도입 사전부터 택시와의 연합을 피하였으며, 우버와 달리 모빌리티 사업은 운영하면서도 여객자동차 운수사업법을 준수할 수 있도록 기존 이해관계자인 택시사업자 및 택시 근로자(기사)들과의 협력적인 태도로 서비스 도입을 진행하였다. 결국 상기 서술한 업무협약에서 볼 수 있듯이 택시업계 또한 이러한 카카오택시의 행보에 협력하였고, 현재 택시 관련 모빌리티 플랫폼 사업에서 상당한 점유율을 가지고 있게 되었다. 하지만 카카오택시는 카풀의 특성을 가지고 있지 않고, 기존 이해당사자들과의 협력적으로 모든 사업을 진행함과 동시에 불법성이 없었기 때문에 규제 정책적 변화는 나타났다고 볼 수 없다.

상기 서술한 우버 퇴출과 카카오택시 출현 이후에도 스마트 앱을 기반으로 한 카풀 서비스는 지속적으로 등장하였다. 특히 카풀 앱을 사용하여 카풀 서비스를 제공하는 ‘풀러스’, ‘콜버스’, ‘럭시’, ‘카카오모빌리티’, ‘타다’ 등의 다양한 카풀 서비스가 등장하였는데 이러한 카풀 서비스가 지속적으로 택시업계와 갈등을 일으킨다. 먼저 카풀 앱 ‘풀러스’는 2017년 11월 6일 ‘출퇴근 시간 선택제’ 서비스를 출범시켰으나 국토교통부와 서울시가 서울지방경찰청에 여객자동차 운수사업법 위반으로 ‘풀러스’에 대한 조사를 요청하여 해당 서비스를 저지하고자 하였다.¹⁹⁾ 2017년 12월 공유버스 서비스 ‘콜버스’가 출시되었으며, 2018년 2월 14일 카카오 또한 카풀 서비스 ‘럭시’를 인수하면서 카풀 서비스로 진출하고자 하였다. 동년 6월에 우버가 벌금형을 최종적으로 선고 받았으며, 2018년 7월에 이러한 여파로 ‘풀러스’는 출퇴근 시간 선택제를 포기하게 되었다.

이후 타다 서비스가 10월 8일에 시작되고 ‘카카오모빌리티’(이하 카카오모빌리티)가 ‘T카풀 크루’를 모집하는 등 카풀 업계가 지속적으로 사업을 추진하며 커지는 행보를 보였다. 이에 대항하기 위해 전국 택시 단체가 불법카풀반대비상대책위원회를 구성하고 카카오모빌리티 사옥 앞에서 카풀 중단 촉구에 대한 시위를 벌였다. 하지만 카카오모빌리티

19) 카풀서비스 운영회사(풀러스)에 대한 여객자동차운수사업법 위반 조사 요청

<https://opengov.seoul.go.kr/sanction/13775137>, 서울시 도시교통본부 교통기획관 택시물류과, 이병욱, 2017.11.18

는 카풀 사업을 추진하였으며, 불법카풀반대비상대책위원회는 광화문 광장에서 택시생존권사수를 주장하며 총파업에 돌입하였다. 이렇게 갈등이 지속적으로 커지자 더불어민주당에서는 2018년 11월 1일 관련 태스크포스(task force)를 출범하여 관련 논의를 진행하고자 하였다. 이후 해당 태스크포스는 카풀업체와의 간담회를 개최하고, 면담을 시작하였지만 2018년 11월 22일 2차 택시생존권사수결의대회가 열리면서 갈등은 지속적으로 진행되었다.

이 와중에 카카오모빌리티는 12월 7일 카풀 서비스를 시범출시 하였다. 하지만 2018년 12월 10일 택시기사의 카풀반대 분신 사건이 있었고 카카오모빌리티는 이러한 사건에 영향을 받으면서 카풀 서비스를 잠정적으로 연기하게 된다. 이후 더불어민주당 태스크포스의 위원장이 택시 단체와의 면담을 진행하여 ‘택시-카풀’간 대타협 기구의 필요성을 주장하였다. 하지만 불법카풀반대비상대책위원회는 해당 대타협기구의 출현은 카풀 서비스 중단 후에 가능하다는 입장을 밝혔다. 이후 2019년 1월 11일에 또다시 택시기사가 카풀을 반대하며 분신하는 일이 이어나면서 2019년 1월 15일 카카오 카풀 서비스는 중단되게 된다.

이후 사회적 대타협기구가 1월 22일에 출범하면서 갈등해결의 실마리가 보였으나, 여전히 택시업계에서는 카풀에 대한 반대 의견을 표명하였고, 2019년 2월 11일 국회 앞에서 택시기사가 다시 분신을 시도하고, 같은 날 서울개인택시조합이 이재웅(쏘카 대표)·박재욱(VCNC 대표)을 고발하는 움직임이 일어났다. 2019년 2월 25일 택시업계가 카풀업계를 다시 불법행위로 고발하면서 관련 갈등이 지속되었다. 2019년 3월에 들어서 사회적 대타협기구의 작동으로 카풀을 하루 4시간, 제한적으로 허용하는데 택시-카풀업계가 잠정합의하였다.

이후 타다 서비스가 세력을 키우면서 관련 갈등이 지속된다. 장애인·65세 이상 교통약자를 위한 ‘타다 어시스트’ 서비스를 3월에 출시하고, 4월 서울개인택시 조합이 서울시에 ‘타다 프리미엄’ 불허 요구를 진행하면서 타다와 택시업계 간 갈등이 심화되었다. 2019년 5월 15일 또 한명의 택시기사가 타다 퇴출을 요구하며 분신 사망하는 사건이 벌어지면서 그 갈등이 최고조에 달했다. 2019년 6월 11일 ‘타다 프리미엄’이 인가되었고 2019년 7월 국토교통부는 택시제도 개편 방안을 발표하였다. 2019년 10월 24일 박홍근 의원이 국토교통부의 여객자동차 운수사업법 개편안에 타다 금지조항을 더해 법안을 발의하였다.

또한 검찰은 2019년 10월 28일 이재웅·박재욱 대표를 불구속 기소하고 2012년 12월 2일에 타다에 대한 첫 공판이 진행되었다. 2020년 2월 10일에 검찰은 이재웅·박재욱 대표에 대해 징역 1년 실형을 구형하였으나 2020년 2월 19일 타다는 1심 무죄판결을 받았고, 2020년 2월 25일 국회 법사위에서 타다 관련 여객자동차 운수사업법 개정안이 통과되고, 2020년 3월 6일 국회 본회의에서 해당 여객자동차 운수사업법이 통과되면서 박재욱 대표는 2020년 3월 11일에 ‘타다 베이직’ 서비스를 종료하는데 이르렀다. 이러한 일련의 과정은 아래 <표 12> 과 같다.

<표 12> 모빌리티(카풀) 업계와 택시 업계의 갈등과정

| 날짜 | 주요 내용 |
|-------------|--|
| 2017.11.06. | 플러스, 출퇴근 시간 선택제 시범 서비스 도입 |
| 2017.11.08. | 국토교통부, 서울지방경찰청에 ‘플러스’ 여객자동차 운수사업법 위반 조사 요청 |
| 2018.02.14. | 카카오, 카풀서비스 ‘럭시’ 인수 |
| 2018.07.01. | 플러스, 출퇴근 시간 선택제 종료 |
| 2018.08.22. | 전국 4개 택시단체 ²⁰⁾ 불법카풀반대비상대책위원회 구성 |
| 2018.10.04. | 불법카풀반대비상대책위원회, 카카오모빌리티 사옥 앞 카풀 중단 시위 |
| 2018.10.16. | 카카오모빌리티, 카카오 운전기사용 카풀앱 출시 및 T카풀 크루 모집 |
| 2018.10.18. | 불법카풀반대비상대책위원회, 택시생존권사수결의대회(1차) 개최 |
| 2018.11.01. | 더불어민주당, 카풀-택시 태스크포스(TF) 출범 |
| 2018.11.20. | 더불어민주당 카풀-택시 태스크포스, 카풀업체와 대담 |
| 2018.11.22. | 불법카풀반대비상대책위원회, 택시생존권사수결의대회(2차) 개최 |
| 2018.12.07. | 카카오모빌리티, 카카오T 카풀 베타 서비스 시작 |
| 2018.12.10. | 택시기사 국회 앞에서 카풀 반대 분신 |
| 2018.12.13. | 카카오모빌리티, 카카오T 카풀 서비스 잠정 연기 |
| 2018.12.19. | 더불어민주당 카풀-택시 태스크포스, 택시 단체와 면담 |
| 2018.12.20. | 불법카풀반대비상대책위원회, 택시생존권사수결의대회(3차) 개최 |
| 2018.12.25. | 불법카풀반대비상대책위원회, ‘대타협은 카풀 서비스 중단 시 가능’ 성명서 발표 |
| 2019.01.11. | 택시기사 광화문에서 카풀 반대 분신 |
| 2019.01.15. | 카카오모빌리티, 카풀 서비스 중단 |
| 2019.11.22. | 택시-카풀 사회적 대타협 기구 출범 |
| 2019.02.11. | 서울개인택시조합, 이재웅·박재욱 대표 고발, 택시기사 국회 앞에서 카풀 반대 분신 |
| 2019.02.12. | 택시업계 카카오 보이콧 |
| 2019.02.20. | 불법카풀반대비상대책위원회, 정부, 여당 규탄대회(불법카풀 추진 반대) |
| 2019.03.07. | 택시-카풀 사회적 대타협기구 카풀 하루 4시간 시간제한 조건 합의 |
| 2019.03.18. | 장애인·65세 이상 교통약자 위한 ‘타다 어시스트’ 서비스 출시 |
| 2019.04.04. | 서울개인택시조합, 서울시에 ‘타다 프리미엄’ 불허 요구 |
| 2019.05.15. | 택시기사, 타다 퇴출 요구하며 분신 사망 |

| | |
|-------------|-------------------------------------|
| 2019.06.11. | 서울시, '타다 프리미엄' 인가 |
| 2019.07.17. | 국토교통부, 택시제도 개편 방안 발표 |
| 2019.10.24. | 박홍근 의원, 국토교통부 개편안에 타다 금지조항 더해 법안 발의 |
| 2019.10.28. | 검찰, 이재웅·박재욱 대표 불구속 기소 |
| 2019.12.02. | 타다 사건 첫 공판 |
| 2019.02.10. | 검찰, 이재웅·박재욱 대표에 징역 1년 실행 구형 |
| 2020.02.19. | 타다 1심 무죄 판결 |
| 2020.02.25. | 국회 법사위, 여객운수사업법 개정안 통과 |
| 2020.03.06. | 국회 본회의, 여객운수사업법 개정안 통과 |
| 2020.03.11. | 박재욱 대표, '타다 베이직' 서비스 종료 예고 |

출처 : 한국행정연구원 갈등 DB 및 각종 보도자료 및 뉴스기사 재구성

위 <표 12>의 갈등을 살펴보면 택시 업계와 모빌리티(카풀) 업계가 지속적으로 갈등해왔음을 알 수 있다. 특히, 기존 이익을 고수하고자 하는 택시업계와 카풀을 도입함으로써 기존 이익을 일부 수용하고자 하는 모빌리티 업계의 갈등은 이익 갈등의 형태로 첨예하게 나타났다.

Quirk(1989)는 정책갈등모형에서 협상을 통해 정책갈등이 해소되고 거부 혹은 갈등 상황에서는 정책의 변화가 일어날 수 없다고 보았다. 하지만 본 사례에서는 민간의 협상이나 갈등이 모두 정부 정책 방향에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 예를 들어, 국토교통부, 검찰 등은 카풀서비스를 지속적으로 저지하려 하였고, 서울시가 타다의 프리미엄 서비스를 인가해주는 행위나 법원의 무죄판결, 민주당의 태스크포스 구성으로 타협점을 찾는 등의 행동은 정부 또한 본 정책 과정에서 민간 이해관계자들 중 한 쪽의 입장만을 고수한 것으로 보이지 않는다. 이러한 정책 과정에서 첨예하게 갈등하였던 모빌리티 업계와 택시 업계 간 전략적 행동을 정책갈등모형으로 분석해보면 다음 <표 13>과 같다.

<표 13>에서 확인할 수 있듯이 모빌리티 업계와 택시 업계의 상황에서는 상대방의 입장에 대한 수용은 본인의 이익을 일부 포기하는 것이었기 때문에 협력적 입장을 취할 수 없었으며, 중재자인 더불어민주당 택시-카풀 태스크포스가 사회적 대타협 기구를 활용하여 카풀 4시간 허용이라는 중재안을 만들어 냈음에도 불구하고 택시기사의 분신이 다시 일어나고 사회적 이슈화는 지속되는 갈등이 줄지 않았다. 때문에 국토교통부와 국회는 관련 논의를 이어갔고, 국회에서 타다와 같은 규제혁신형

20) 전국개인택시운송사업조합연합회, 전국민주택시노동조합연맹, 전국택시운송사업연합회, 전국택시노동조합연맹

플랫폼 택시 사업을 도입하는 법안이 통과되면서 정책적 변화를 맞이하였다.

〈표 13〉 모빌리티(카풀) 업계와 택시 업계 간 협력적-갈등적 전략 기반 행동 선택

| 구분 | | 정책 갈등 당사자 : 모빌리티 업계 | |
|-------------------------------|----|----------------------|------------------|
| | | 전략 | |
| 정책 갈등 당사자 : 택시 업계 | 전략 | 협력적(Cooperative) | 갈등적(Conflictual) |
| | | 협력적 (Cooperative) | 협상 |
| 갈등적 (Conflictual) | 거부 | 갈등 | |

이전까지의 정책 과정을 검토하며 정책갈등모형으로 갈등 행위자를 분석하여 본 절의 논의를 이끌어 왔다. 정책과정에서 민간부문은 단순히 정책의 대상자가 아니라 정책 과정의 이해관계자이며 참여자로 볼 수 있다는 앞선 논의에 따라 본 절에서는 정책 갈등 당사자로서 모빌리티 업계와 택시 간 갈등에 정책갈등모형을 적용하였다. 다만 정책갈등모형에서는 협상이 발생하여야 정책의 변화를 맞이한다고 보았는데 본 절에서 분석한 바에 따르면 갈등이 나타난 경우에 정책의 변화가 발생하였다.

이는 민간부문의 갈등이 사회적 비용을 양산하였기 때문에 앞서 검토한 일련의 갈등 과정을 통해 살펴보았듯이 공공관리자(국회, 국토부, 서울시 등)가 이러한 갈등의 사회적 비용 절감과 법제도의 미비한 부분을 보완하여 모빌리티 업계를 제도권 안으로 수용하고자 하는 노력을 하였음을 알 수 있다. 이러한 면에서 볼 때 모빌리티 업계의 정책 선도자(모빌리티 업계에서 쏘카의 이재웅, VCNC의 박재욱, 카카오모빌리티의 정주환 대표 등)가 갈등적 전략을 취하면서 정치적 지지를 확보했다면 정책을 자신들에게 유리하게 바꿀 수 있는 가능성을 가지고 있을 것이라고 판단된다.

다음으로 앞서 정책갈등모형으로 분석한 규제 도입 과정에서의 갈등 양상을 Wilson(1980)의 규제정치이론으로 분석해보면 다음과 같다. 〈표 1〉로 규제정치 유형인 대중정치, 고객정치, 기업가정치, 이익집단정치에 대해 살펴보고, 선행연구에서 살펴본 듯이 참여한 이익 갈등은 규제정치 유형 중 이익집단정치 유형에 근거하여 발생할 가능성이 높다. 당해 규제혁신형 플랫폼 택시 도입 과정에서도 정책 이해관계자들이 서로 편익과 비용을 두고 상당한 갈등을 겪어왔음을 앞선 논의로부터 알 수 있었다. 이는

〈표 14〉에서 볼 수 있듯이 이익집단정치적인 행태를 나타냈음을 알 수 있다.

〈표 14〉 Wilson(1980)의 규제정치이론에 근거한 규제혁신형 플랫폼 택시 도입 갈등 유형

| 구분 | | 편익 | |
|----|----|--|---------------------------------------|
| | | 분산 | 집중 |
| 비용 | 분산 | 대중정치 (Majority Politics) | 고객정치 (Client Politics) |
| | 집중 | 기업가정치 (Entrepreneur Politics) | 이익집단정치 (Interest-group Politics) |

앞서 〈표 14〉에서 분석한 바와 같이 모빌리티 업계와 택시 업계는 참여한 갈등 상태를 유지해왔다. 여객자동차 운수사업법의 통과로 규제혁신형 플랫폼 택시사업이 도입되게 되면 다수의 모빌리티 플랫폼 스타트업이 비용을 부담하게 되고, 택시 업계는 자신들의 기존 편익을 지킬 수 있기 때문에 모빌리티 업계에 비용이, 택시 업계에 편익이 돌아가게 된다. 반대로 규제혁신형 플랫폼 택시사업이 도입되지 않게 되면, 택시 업계는 모빌리티 업계의 시장 잠식으로 기존 편익을 잃게 될 수 있으며, 모빌리티 업계는 운송사업 시장에서 별도의 비용 없이 지속적으로 활동할 수 있는 권한을 얻게 되기 때문에 편익이 증가할 수 있다. 이러한 편익과 비용이 각 업계에 부담이 될 수 있는 상황에 따라 각 업계는 사활을 걸고 여객자동차 운수사업법 개정 에 대한 찬성과 반대의 입장으로 참여한 대립을 이루었다.

규제정치이론에 따르면 이익집단정치 하에서는 소수 A에게 편익이 제공되면 소수 B가 비용을 부담하여 개개인의 입장에서 비용과 편익을 부담할 확률이 크기 때문에 A와 B의 이익 갈등이 나타나게 된다. 이에 따라 각 집단의 정치조직화를 통한 정치행동 유인을 강하게 갖게 되고, 쌍방의 정치조직이 서로 참여하게 대립할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 결국 모빌리티 업계와 택시 업계 양 당사자는 여객자동차 운수사업법이 그대로 유지되거나 규제 정책으로 개정될 경우 편익 얻거나 비용을 부담할 수 있는 정책 이해관계자가 되기 때문에 본 정책과정에서 두 집단이 정치화되어 참여한 갈등이 일어난 것으로 볼 수 있다. 이러한 이유로 당해 정책갈등은 다수 국민들에게 미치는 영향은 미미하나 모빌리티 업계와 택시 업계는 자신이 부담하는 비용과 갖게 될 편익이 상충하여 참여한 대립

갈등을 해왔기 때문에 Wilson(1980)의 규제정치모형 기준에 따라 이익집단정치로 볼 수 있다.

앞서 Quirk(1989)와 Wilson(1980)의 이론에 근거하여 당해 정책과정을 분석한 결과 모빌리티 업계와 택시 업계는 이익집단정치 유형에 해당하며, 각 업계가 서로 대립적(conflictual)인 입장을 고수하였으며, 공공관리자들이 이러한 정책 과정의 사회적 비용을 절감하기 위해 입법절차를 진행하여 정책적 변동이 일어난 갈등사례로 볼 수 있다. 이러한 분석결과에 근거하여 본 연구에서는 갈등적 태도를 가진 정책 이해관계자들의 대립으로 이익집단정치 유형이 나타난 상태에서 향후 4차 산업혁명 시대에 기존 규제에 대한 혁신을 위한 개정 과정에 기존 이해관계자와 신규 진입 이해관계자들의 대립에 대한 관리와 향후 정부 부문의 역할 대한 정책적인 함의를 제시해 보기로 한다.

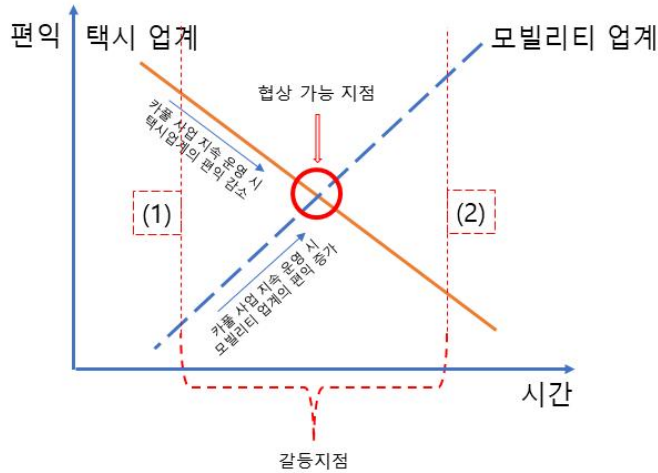
4. 모형 적용 분석 결과의 정책적 함의

본 연구에서는 Quirk의 정책갈등모형과 Wilson의 규제정치모형을 이용하여 규제혁신형 플랫폼 택시의 도입 과정에서 민간 부문의 행태를 분석하였다. 분석결과, 규제혁신형 플랫폼 택시 도입 과정에서 모빌리티 업계와 택시 업계는 Quirk의 정책갈등모형에 따라 갈등 행동 전략을 선택하였으며, 정책 갈등의 성격은 Wilson의 규제정치모형에 따라 이익집단정치로 구분되었다. 이러한 정책 환경에서 각 업계는 서로의 편익을 최대화하고 비용을 최소화하기 위해 서로의 주장을 배척하는 갈등 행태를 보인다고 분석하였다. 이 상황에서 각 집단이 갈등 행동에서 협상 행동으로 전략적 행동을 변화시키기 위해서는 두 집단의 편익과 비용이 비슷한 지점을 찾아야 한다. 이 지점에서 결국 정책적 협상이 이루어질 가능성이 높기 때문에 해당 지점까지 각 집단의 이해관계를 어떻게 조정해 나갈 것인지 또한 문제가 된다. 이러한 행태는 아래 <그림 2>과 같이 나타낼 수 있다.

위 <그림 2>에서 이해할 수 있듯이 규제혁신형 플랫폼 택시의 도입 과정에서 만약 정부와 국회의 개입이 없었다면 이해관계에 따라 자연적으로 협상 가능한 지점으로 이동할 수 있었을 것으로 판단된다. 이 지점은 시간이 지나면서 택시 업계의 편익이 줄고 모빌리티 업계의 편익이 증가하여 두 업계의 편익이 비슷해지는 지점으로 볼 수 있다. 하지만 본 규제 정책이 도입되는 실제 시기에서는 <그림 2>내의 (1)번 지점과 같이 택시 업계와

모빌리티 업계의 편익차가 형성되었다고 볼 수 있다. 즉, 택시는 규제혁신형 플랫폼 택시

〈그림 2〉 모빌리티-택시 정책 갈등의 전개도



출처 : 연구결과에 근거하여 저자 직접 구성

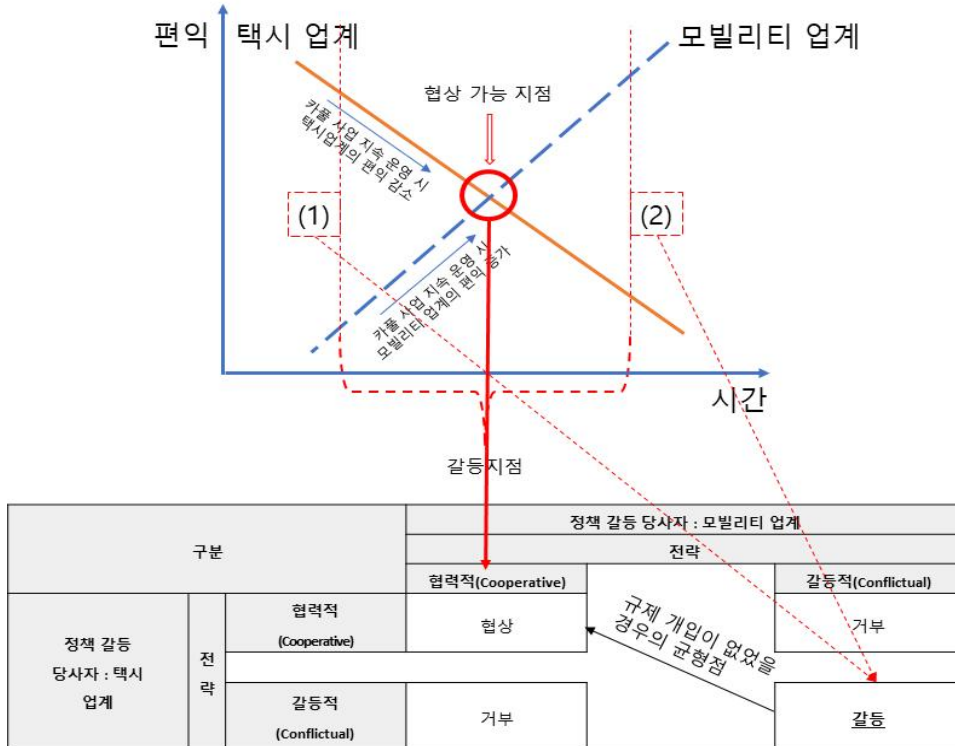
도입 이전에 이미 높은 편익을 가지고 있었으며, 모빌리티 업계는 카풀의 지속적인 운영으로 택시 업계의 편익을 일부 나누어 가져가고 있었다. 따라서 〈그림 2〉의 (1) 지점에서 협상 가능 지점으로 이동을 하고 있는 과정에서 규제혁신형 플랫폼 택시 사업이 도입되었다고 볼 수 있다.

이러한 정책 채택은 협상 가능 시점에서 이루어진 것이 아니라 (1) 지점에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 택시의 편익이 점점 줄어드는 과정에서 택시 업계가 자신들의 편익을 지키기 위한 편익 수호의 관점에서 정치적 압력을 지속적으로 형성하였으며 그 결과 여객자동차 운수사업법 개정안이 통과되었다. 이러한 면에서 공공관리자의 정책 채택이 과연 적절하였는지 의문을 가질 수 있다. 만약, 정부가 시장에 개입하지 않고, 택시 업계와 모빌리티 업계가 지속적으로 경쟁하였다면 자연적으로 〈그림 2〉의 (1) 지점, (2) 지점이 지속되어 택시 업계와 모빌리티 업계 중 공공의 지지를 받은 운송 업계가 살아남거나, 택시 업계와 모빌리티 업계가 협상 가능 지점에서 협상을 진행하였을 수 있다. 이를 그림으로 설명하면 〈그림 3〉과 같이 설명할 수 있다.

〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이 (1), (2) 지점에서 갈등이 일어날 수 있으나, 점차 각각의

업계의 편익을 보장하기 위해 협상 가능 지점에서 Quirk의 모형의 협력적 행동을 선택

〈그림 3〉 규제 개입이 없었을 경우 모빌리티-택시 정책 갈등의 전개도



출처 : 연구결과에 근거하여 저자 직접 구성

할 수 있는 가능성이 있고 이 지점이 본 정책 갈등에서의 균형점으로 볼 수 있다. 규제 도입과정에서의 민간 부문은 이익에 따라 대응하며 갈등을 형성하였고, 결과적으로 택시 업계가 지속적인 정치적인 압력을 형성하여 (1) 지점에서 편익을 증대하는 방향으로 정책이 통과되는 결과를 가지고 왔다. 공공 정책 관리자의 관점에서 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 새로운 규제 도입 시 이러한 민간 부문의 행태를 이해하고 이익 집단의 갈등 과정에서 협상 가능 균형점을 찾는 노력이 필요함을 주장할 수 있다.

V. 결론

규제의 도입과정에서 민간부문의 이해관계자들의 행태를 Quirk의 정책갈등모형으로 분석한 결과 갈등적 전략을 채택하였음을 확인할 수 있었고, Wilson의 규제정치모형을 적용하여 규제혁신형 플랫폼 택시 정책 도입 과정을 분석한 결과 이익집단정치로 판단되었다. 이러한 규제 도입 과정에서의 민간의 행태는 침해되는 이익이 존재하는 경우, 갈등적 행태를 보이며 이익집단정치적인 성격을 가질 수 있음을 본 연구의 결과로 확인할 수 있다.

이러한 연구 결과를 통해 선행연구에서 옹호연합 모형의 보충적 형태로 활용되던 Quirk의 정책갈등모형을 단독적으로 활용하여 민간 이해관계자들의 행태를 심층적으로 분석할 수 있음을 확인하였다. 더하여 Wilson의 규제정치모형은 규제에 의해 편익·비용을 부담하는 민간 이해관계자들의 행태에 적용하여 규제의 성격을 전반적으로 이해하고 분석하기 위한 이론적 틀로 활용하기 적절함을 앞선 선행연구와 더불어 본 연구 결과로도 확인할 수 있다.

결국, 규제 정책의 도입 과정에서 민간 부문의 이해관계자들은 자신들의 편익과 비용에 대한 영향 정도에 따라 참여하게 대립 할 수 있으며, 이 갈등 과정 속에서 형성된 정치적 압력이 규제 정책의 도입·채택에 영향을 미칠 수 있다. 이러한 과정을 통해 각 집단에 유리한 정책이 통과되는 경우 특정 이해관계자들은 정책의 수혜자가 되어 편익이 증가 될 수 있음을 알 수 있다.

더하여 앞서 제시한 정책적 함의와 같이 4차 산업혁명 시대의 도래로 신산업이 등장하여 신산업이 구산업의 편익을 침해할 경우 규제 정책의 도입 과정에서 공공관리자의 역할에 대해 고찰해볼 수 있다. 즉, <그림 3>에서 볼 때 규제가 도입되지 않는다면 각 이익집단이 협상을 할 수 있는 기회가 있을 수 있으며, 선부른 규제의 도입은 신산업의 편익을 없애고 구산업의 편익을 수호하여 신산업의 성장을 가로막을 수 있다는 점을 고려하여 공공관리자들은 신산업과 구산업의 편익의 균형점을 탐색하는 노력이 필요하다고 볼 수 있다.

이러한 정책적 함의에도 불구하고 본 연구에서는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 먼저 Quirk의 정책갈등모형과 Wilson의 규제정치모형의 적용에 있어 모빌리티 업계와 택

시 업계 등의 이해관계자들의 공식적 행태만을 확인할 수 있는 국회 회의록, 보고서, 언론기사 등으로 수집하여 분석하였기 때문에 세부적인 내부 동학은 알 수 없다는 점에서 연구의 한계점이 있다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 규제혁신형 플랫폼 택시 사업의 도입 과정을 통해 모빌리티 업계와 택시 업계의 갈등을 심층적으로 분석하여 각 이익 집단의 갈등 행위 전략과 이익집단정치 모형에서의 행태를 밝혀냈다. 더하여 정책의 제도화 과정에서 어느 집단의 정치적 압력이 더 유리하게 작용했는지를 밝혀내어 향후 규제 정책의 도입에 있어 참고할만한 결과를 이끌어내었다.

마지막으로 연구 결과에 근거하여 규제 정책 도입 과정에서 각 이익집단이 갈등행동전략을 취하며 이익집단정치 상황에 놓여있는 경우 사회적 비용을 줄이기 위해 공공관리자가 균형점을 찾아내어 각 집단의 편익의 균형점을 맞춰 협상을 이끌어내야 함을 정책적인 함의로 제시하였다는 점에서 의의가 있다고 볼 수 있다. 향후 본 연구에서 다룬 사례와 비슷한 4차 산업과 관련한 혁신 산업의 등장으로 규제 정책 도입이 필요할 경우 본 연구에서 활용한 이론을 통해 본 연구의 연구결과와 비슷한 분석을 진행할 수 있을 것으로 보이므로 관련 연구는 지속적으로 진행되어야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 김근혜. 제 4 차 산업혁명기술 도입을 위한 규제 방식 전환에 대한 탐색적 연구. 한국지역정보학회지, 2017, 20.3: 59-88.
- 김동현, 박형준, 이용모. 규제정책의 설계와 사회적 형성이론: 제한적 본인확인제 규제형성 사례를 중심으로. 규제연구, 2011, 20.2: 119-149.
- 김이수, 최예나. 신 정책유형 및 정책조합으로서 사회혁신정책이 사회적 가치에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 민관협력 및 정부지원형 관리의 조절효과를 중심으로. 지방정부연구, 2019, 23.1: 135-160.
- 김지현, 김승인. 모빌리티 플랫폼 서비스의 사용자 경험 연구-카카오 택시와 타다를 중심으로. 디지털융복합연구, 2019, 17.7: 351-357.
- 남궁근. 정책학: 이론과 경험적 연구 (제 2 판), 파주: 법문사. 2012.
- 노광호. 해군 군사시설 입지 갈등관리 사례의 비교 분석: 해군기지 이전 및 건설 사업을 중심으로. 국방정책연구, 2018, 33.4: 105-141.
- 박선주, 이종한. 델파이 기법을 활용한 규제개혁 평가모형 개발: 참여적 평가모형의 적용을 중심으로. 정책분석평가학회보, 2019, 29.3: 55-84.
- 손화정. 서울시 자치구간 재정불균형완화에 관한 정책변동분석-결합모형의 적용 및 유용성. 한국정책학회보, 2011a, 20.4: 309-338.
- _____. 참여정부의 국가보안법 정책변동실패 사례분석: 옹호연합 및 정책갈등의 결합모형의 적용. 한국행정학보, 2011b, 45.3: 25-50.
- 양건모, 박통희. 의사·약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향. 한국행정학보, 2007, 41.4: 357-385.
- 양승일. 그린벨트정책의 규제정치 분석: Wilson 의 규제정치이론의 적용을 중심으로. 도시행정학보, 2006, 19.1: 75-90.
- _____. 부동산정책을 둘러싼 규제정치 분석: 종합부동산세정책에 대한 확장된 Wilson 의 규제정치이론 적용. 정부학연구, 2011, 17.1: 109-143.
- _____. 수정된 Wilson 의 규제정치이론을 활용한 규제정치 비교 분석: 한국과 일본의 수도권규제정책을 중심으로. 지방행정연구, 2016, 30.1: 251-279.

- 양천수. 제 4 차 산업혁명과 규제형식의 진화. *경제규제와 법*, 2019, 12.2: 154-172.
- 왕재선. 정책참여, 정부신뢰 그리고 정책수용: 원자력 정책 사례. *한국행정연구*, 2019, 28.1: 33-60.
- 윤준석. 우버와 관련된 법적 쟁점-택시 관계 법령을 중심으로. *LAW & TECHNOLOGY*, 2017, 13.4: 3-16.
- 임서현. [특집 5] 플랫폼 운송사업 제도화를 통한 모빌리티 서비스 발전방향. *월간교통*, 2019, 24-32.
- 이옥교. 제주해군기지 건설 정책형성에 관한 연구: 해경기지 (부두) 건설시 정책적 참고 제언. *한국해양경찰학회보*, 9.4: 81-102.
- 정석호, 이정욱. 서울시 심야버스 정책은 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로. *지방정부연구*, 2019, 23.3: 261-283.
- 장현주, 정일옥. 옹호연합모형과 갈등주기를 통해서 본 정책변동: 반구대 암각화 보존 갈등 사례를 중심으로. *한국행정논집*, 2015, 27.4: 901-924.
- 정용찬, 하윤상. 시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로. *한국행정학보*, 2019, 53.1: 31-63.
- 정정길, 최종원, 이시원, & 정준금. *정책학원론*. 대명출판사. 2003.
- 최병선. *정부규제론*. 서울: 법문사, 1992.
- 최예나, 김이수. 시민참여가 정책의제설정에서 문제흐름과 정책흐름에 미치는 영향 연구-정부 신뢰의 조절효과를 중심으로. *한국자치행정학보*, 2019, 33.2: 277-298.
- 현승현, 배수호. 부정당업자 제재에 대한 행정관리방향. *지방계약연구*, 2012, 3.2: 3-25.
- Ansell, Chris, and Alison Gash. "Collaborative governance in theory and practice." *Journal of public administration research and theory* 18.4 (2008): 543-571.
- Davidson, E. Jane. *Evaluation methodology basics: The nuts and bolts of sound evaluation*. Sage, 2005.
- Easton, David. "The political system.". New York, 1953. 341-364.
- Easton, David. "A systems analysis of political life.". New York, NY: John Wiley & Sons. 1965.

- Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh. "An integrative framework for collaborative governance." *Journal of public administration research and theory* 22.1 (2012): 1-29.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider, and Peter DeLeon. "Social construction and policy design." *Theories of the policy process* 2 (2007): 93-126.
- Irvin, Renee A., and John Stansbury. "Citizen participation in decision making: is it worth the effort?." *Public administration review* 64.1 (2004): 55-65.
- Kingdon, John W. "Agendas, alternatives, and public policies. 2nd." NY: HaperCollins College Publisher (1995).
- Lasswell, Harold Dwight. *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland, 1956.
- Lindblom, Charles Edward. *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. Free pr, 1965.
- _____. "The science of "muddling through"." *Public administration review* (1959): 79-88.
- Mintrom, Michael. "Competitive federalism and the governance of controversial science." *Publius: The Journal of Federalism* 39.4 (2009): 606-631.
- Moore, Mark Harrison. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press, 1995.
- OECD. *Citizens as Partners : Information, consultation and public participation in policy-making*. 2001a
- OECD. *Citizens as Partners : OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. 2001b
- Quirk, Paul J. "The cooperative resolution of policy conflict." *The American Political Science Review* (1989): 905-921.
- Rhodes, Rod AW. "Policy networks: a British perspective." *Journal of theoretical politics* 2.3 (1990): 293-317.

- _____. "Putting people back into networks." *Australian Journal of Political Science* 37.3 (2002): 399-416.
- Rose, Richard. *Understanding big government: the programme approach*. Sage Publications Ltd, 1984.
- Rothstein, Bo. "Social capital in the social democratic welfare state." *Politics & Society* 29.2 (2001): 207-241.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith. *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Pr, 1993.
- Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible. "The advocacy coalition framework." *Theories of the policy process* 2 (2007): 189-220.
- Weimer, David L., and Aidan R. Vining. *Policy analysis: Concepts and practice*. Taylor & Francis, 2017.
- Weimer, David L. "Institutionalizing neutrally competent policy analysis: Resources for promoting objectivity and balance in consolidating democracies." *Policy Studies Journal* 33.2 (2005): 131-146.
- Walters, Lawrence C., James Aydelotte, and Jessica Miller. "Putting more public in policy analysis." *Public Administration Review* 60.4 (2000): 349-359.
- Wilson, James Q. *The politics of regulation*. Basic Books (AZ), 1980.
- Vining, A. R., & Boardman, A. E. *Public-private partnerships: Eight rules for governments*. *Public Works Management & Policy*, 13(2), (2008): 149-161.

A Study on the Behavior of Private in the Process of Introducing Regulatory Policy : Focusing on conflicts between taxicab and platform industries in introducing innovative platform taxicab

Hanbyeol Yoo

This study analyzes articles of the press, the minutes of meetings of the National Assembly, reports of the research institute, etc. on the conflicts between smart platform mobility and taxicab industries in the process of introducing a regulatory innovation platform taxicab. It is analyzed for the process based on Quirk's policy conflict model and Wilson's politics of regulation theory.

As a result of applying Quirk's policy conflict model, the smart platform mobility and taxicab industries were involved in the process of regulatory policy, and it was shown behaviors in conflicts and taken strategic conflictual actions. This was a phenomenon caused by the entanglement of interests in benefits, for this reason, this conflict case could be determined as a type of interest group politics based on an analysis using Wilson's politics of regulation model.

Therefore, it would be that the smart platform mobility and taxicab industries had severe conflicts for benefits and costs at the time when the

introduction of the regulatory innovation platform taxicab. as a result of this study, it could argue that public managers should perform a role in reducing conflicts between interest groups and also providing conditions for negotiation in the balance of benefits.

Keywords : Fourth Industrial Revolution, Smart mobility, Taxi, Regulatory, Platform

