



이슈브리프
ISSUE BRIEF

발행일 : 2019년 11월 21일(목)

CONTENTS

- 탈북자 강제복송: 흔들린 원칙, 상처받은 국격
- 공유모빌리티 '타다' 관련 쟁점 및 시사점 검토
- 위험적이며 정치적인 자사고·외고·국제고 폐지

이슈브리프
(IB 2019-10)

CONTENTS

- I. 탈북자 강제복송: 흔들린 원칙, 상처받은 국격(國格) / 1
 - II. 공유모빌리티 ‘타다’ 관련 쟁점 및 시사점 검토 / 11
 - III. 위험적이며 정치적인 자사고·외고·국제고 폐지 / 18
-

발 행 인: 김세연

편 집 인: 이윤식

편집위원: 김원표, 김창배

편집간사: 김진솔

발 행 일: 2019년 11월 21일

발 행 처: 여의도연구원

인 쇄: 디엔시파크

Contents_

금주(11월 4째주)에는 탈북자 강제복송, ‘타다’ 이슈, 특목고 일괄 폐지 등 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 탈북자 강제복송 관련 논란, 파장, 향후 과제 등에 대해 다루었으며, 제2편에서는 ‘타다’ 등 공유모빌리티 관련 논란에 대한 향후 정책적 함의를 제시했습니다. 제3편에서는 文정부의 위법적 고교체제 개편의 문제점을 지적하고, 진영논리에 벗어난 안정적 교육정책 마련에 대해 역설했습니다.

제1편: 탈북자 강제복송: 흔들린 원칙, 상처받은 국격(國格) (차두현 경희대 평화복지대학원 객원교수)

지난 11.7(木) 이뤄진 탈북자 강제복송 사건은 여러 측면에서 논란의 여지가 다분하며, 추후 상황관리 역시도 여론결집이나 소통과는 거리가 먼 얘기. 우선, 헌법상 탈북자가 우리 국민으로 간주되는 상황에서 그들의 귀순 의사를 ‘진정성 의심’만으로 묵살하고 송환할 수 있는가의 문제. 또한, ‘국제적 범죄인 인도’의 관점에서도 범죄사실을 소명할 증거와 조사시간을 충분히 확보하지 못함으로써, 북한의 잘못된 대남 인식을 강화할 위험. 무엇보다, 인권의 측면에서도 탈북자들이 잔혹한 처우와 불공정한 재판을 받을 위험이 큼에도 이들을 강제송환했다는 모순. 이렇게 볼 때, 이번 사태는 광범위한 여론수렴을 통한 제도적 보완이 시급하다고 판단. 강제송환된 탈북자들이 인도적 대우를 받는지에 대한 지속적인 모니터링과 함께 이들에 대한 정보를 요구하는 후속조치도 필수. 아울러, 이번 사태를 계기로 대북/통일정책 전반을 재검토하는 발상의 전환이 요구

제2편: 공유모빌리티 ‘타다’ 관련 쟁점 및 시사점 검토 (이종인 수석연구위원)

검찰의 ‘타다’ 기소로 공유모빌리티 서비스의 합법성 여부 논란이 재점화. 특히 공유모빌리티 서비스에 대한 文정부의 애매한 입장과 소극적 대응으로 플랫폼업체와 택시업계 간 갈등 등 경제·사회적 문제가 증폭. 공유모빌리티 신사업 분야에 대한 정책의 일관성을 유지하고, 신기술·신산업 육성 및 공유경제 활성화를 제약하는 기존 법·규제를 과감히 완화·철폐할 필요. 더불어 공유플랫폼업체와 택시업계간 갈등을 완화하고 상생할 수 있는 정책적 지원을 아끼지 말아야 함

제3편: 위헌적이며 정치적인 자사고·외고·국제고 폐지 (노명순 연구위원)

자사고·외고·국제고를 일괄 폐지하고 일반고로 전환하겠다는 정부 발표의 위헌적이고 위법적인 요소와 무대책으로 일관하고 있는 정책의 허술함을 짚어보고, 진영 논리에서 빠져나와 교육적 대안을 제시해야 함을 분석하고 있음

1. 탈북자 강제복송: 흔들린 원칙, 상처받은 국격(國格)

작성: 차두현 경희대 평화복지대학원 객원교수

지난 11.7(木) 이뤄진 탈북자 강제복송 사건은 여러 측면에서 논란의 여지가 다분하며, 추후 상황관리 역시도 여론결집이나 소통과는 거리가 먼 얘기. 우선, 헌법상 탈북자가 우리 국민으로 간주되는 상황에서 그들의 귀순 의사를 ‘진정성 의심’만으로 묵살하고 송환할 수 있는가의 문제. 또한, ‘국제적 범죄인 인도’의 관점에서조차 범죄사실을 소명할 증거와 조사시간을 충분히 확보하지 못함으로써, 북한의 잘못된 대남 인식을 강화할 위험. 무엇보다, 인권의 측면에서도 탈북자들이 잔혹한 처우와 불공정한 재판을 받을 위험이 큼에도 이들을 강제송환했다는 모순. 이렇게 볼 때, 이번 사태는 광범위한 여론수렴을 통한 제도적 보완이 시급하다고 판단. 강제송환된 탈북자들이 인도적 대우를 받는지에 대한 지속적인 모니터링과 함께 이들에 대한 정보를 요구하는 후속조치도 필수. 아울러, 이번 사태를 계기로 대북/통일정책 전반을 재검토하는 발상의 전환이 요구

1. 문제의식

- 지난 11.7(목) 판문점을 통해 이뤄진 탈북자 2인의 강제복송은 여러 가지로 많은 논란을 야기
 - 이번 탈북자 강제 송환 관련 가장 큰 논리적 근거는 범죄 후 ‘도주’의 의혹이 강하며, 귀순의사의 ‘진정성’이 의심된다는 것임
 - 그러나 ‘살해’ 사실이나 동기가 명확하게 밝혀지지 않은 상황에서 불과 4일만에 합동신문을 근거로 이들을 북측에 인도하는 것이 과연 타당한 조치였는지 의문이 제기
 - 무엇보다 송환 결정이 얼마나 타당하고 투명한 과정을 거쳐 이루어졌는가에 대해서도 異論의 여지가 있음

- 특히, 강제복송 이후 당국의 상황관리에도 많은 문제점이 노출
 - 특정 정책 및 조치가 항상 완벽할 수만은 없겠지만, 이번 사태처리에 대한 교훈을 바탕으로 더 나은 수정·보완이 이루어져야 할 것임
 - 현재는 처리과정의 정당성만을 강변(強辯)하고 있을 뿐, ‘소통’이나 의견수렴의 미덕을 발견하기 어려움
 - 이는 대북/통일정책과 관련된 사회적 이견과 분열을 확대·재생산하는 결과를 낳을 뿐임

- 따라서 현 시점에서 남북관계 및 한반도 평화와 관련된 보다 더 근본적인 질문을 던질 수밖에 없음
 - 첫째, 탈북민의 강제복송을 통해 우리가 북한에게 던지고자 하는 메시지는 무엇이었는가?
 - 둘째, 우리가 남북관계 발전을 위한 선의(善意)를 북한에 보였다면, 평양은 과연 이를 받아들일 자세와 준비가 되어 있는가?
 - 셋째, 우리 정부는 북한의 언행·태도에 일희일비(一喜一悲)하지 않는 당당한 모습을 보여주었는가?

2. 강제복송이 남긴 상흔(傷痕)

① 우리 법·제도와의 불합치

- 우리 헌법상 북한 지역 역시 대한민국의 영토에 속하며, 북한 주민들 역시 우리 국민으로 간주됨 (헌법 3조)

- 탈북자의 '귀순'을 수용하는 핵심적인 논리로, 그들이 한국 사회에의 편입을 원하면 이를 지원하는 것이 국가와 정부의 책무
 - 만약 '귀순'의 진정성이 의심되었다고 하더라도, 이들에 대한 추가적인 심문·조사를 진행할 필요가 있었음
 - 특히, 이들의 범죄행위가 우리 사회통념상 받아들이기 어려운 것(대량 살인)이었다고 해도, 우리 법체계 내에서 처벌하는 것이 타당
- 최근의 사회적 기류에서 강조되는 것이 '무죄추정의 원칙'인데, 이것이 과연 이번 강제송환 과정에서 제대로 지켜졌는가의 여부
- 통일부에 따르면, 이들이 범죄사실을 '자백'했다고 하지만, 구체적인 증거가 존재하지 않는 자백의 신빙성에는 분명 한계가 있음
 - 그렇다면, 범죄현장을 조사하거나 범죄증거를 수집·인도받는 과정이 있었어야 했는데, 지금까지의 발표로는 이 부분이 부재(不在)
 - 결국, 북한 당국의 주장과 단기간의 합동심문조사 결과를 바탕으로 이들의 송환을 결정하는 것이 정당한 것이냐를 반문할 수밖에 없음
- 이들이 송환 결정과정에서 제대로 된 법적 조력을 받았는지에 대해서도 이론(異論)의 여지가 있음
- 심문 후 교육 및 한국 편입과정을 거치는 일반 탈북자들과 달리 이들은 북한으로 송환되었으며, 북한의 법집행 관행을 볼 때 생명까지 위협받을 수 있다는 점을 감안하면, '항변권'이 보장되어야 했음
 - 그러나 합동심문이나 송환 과정 어디에도 이들에게 이와 관련된 기회가 주어지거나 법적인 도움을 받았다는 기록은 없음

② 북한의 편향된 시각을 강화할 위험

- 북한을 국가급 행위자(대화 상대)로 인정한다고 해도 여전히 논리적 한계는 발생하는데, ‘국제 범죄인 인도’의 측면에 비춰봐도 부적절
 - 북한과는 범죄인 인도에 대한 협약 자체가 존재하지 않지만, 일단 관행상 단순 도피자를 추방할 수는 있을 것임
 - 그러나 국제적인 범죄인 인도의 경우 범죄사실에 대한 충분한 소명이 있어야 하는데, 과연 이 절차가 지켜졌는가가 의문
 - 범죄사실에 대한 자료를 “언제, 어떻게, 누가, 얼마만큼” 접수했는가의 여부가 여전히 불투명한 상태
- 北이 우리의 남북어부를 여전히 억류 중인 상황에서 우리만 ‘범죄인’을 자발적으로 인도하는 게 과연 타당한가도 되돌아볼 필요
 - 북한은 억류 국민들의 자발적 월북을 주장해왔지만, 그와 관련되어 우리 정부 관계자 면담이나 조사가 허용된 적은 없었음
 - 즉, 철저히 자신들의 기준과 주장 등에 따라 우리 국민들의 신병을 처리했던 것이 북한의 기존 행태와 관행
 - 이러한 남북관계 현실에서 우리만이 일방적으로 북한이 범죄자라고 ‘주장’하는 인물들을, 그것도 본인들의 의사에 反하여 송환한 것이 정당했는가를 따져봐야 함
- 결국, 이번 조치는 일종의 ‘예방적 추방’으로 보이는데, 이것이 과연 남북관계의 미래를 위해 도움이 되는지 반문하지 않을 수 없음
 - 한반도 평화를 위해서도 우리의 주도권은 보장되어야 하는데, 최근 북한의 행태는 그들이 우위인 입장을 수용하라는 것에 가까움

- 북한이 송환을 요청하기도 전에 탈북자들의 신변을 자발적으로 인도 하겠다고 제의한 것을 두고 평양은 자신들의 의도대로 남북관계가 운영되고 있다고 착각할 수 있음
- 만약 이런 평양의 '착시현상'이 지속적으로 누적돼 간다면, 한반도 평화나 비핵화도 계속 난항에 직면할 수밖에 없음

③ 일관성 없는 인도주의 원칙

- 현재 국제적으로 과연 어떠한 국가들 사이에 '범죄인 인도 협약'이 이뤄져 있는가를 면밀히 살펴볼 필요도 있음
 - 모든 국가들이 자동적으로 범죄인 인도협약을 맺는 것은 아니며, 상호간 법체계의 합리성·공정성 수준이 유사해야만 체결 가능
 - 즉, 범죄자라고 하더라도 인도된 국가에서 제대로 된 처우와 조사를 받고 공정한 재판을 받을 수 있는가가 판단의 주요 기준
 - 국가 간 범죄인 인도에 상당한 시간이 소요되는 이유도 이러한 평가 시간을 확보하기 위한 차원
- 이례적으로 신속한 신병 인도는 결과적으로 북한이 이러한 기준에 충족되었다고 간주했다는 것인데, 문제는 이게 '자기 부정'에 해당한다는 것임
 - 정부는 지난 2018년 UN인권결의안에 찬성표를 던진 바 있으며, 인권결의안의 기초가 된 <북한인권보고서>는 북한 내의 조직적이고 광범위한 인권유린을 지적
 - '고문과 그 밖의 가혹 행위들', '자의적 구금', '법치의 결여' 등이 그 구체적 인권유린의 사례로 제시됨

- 즉, 고문 및 가혹행위를 당하지 않을 것으로 보고 송환했다면, 이는 2018년 우리 스스로가 인정한 북한의 인권유린이 1년 사이에 없어졌다고 보는 모순
- 만약, 북한으로 송환된 탈북자 2명이 어떤 처우를 받게 될지 알면서 보냈다면, 이는 인도주의적 원칙과 인권 개념에도 위배됨
 - ※ 남북한 관계를 위해 개인의 생명과 인권이 침해되어도 상관없다는 것이 과연 우리가 추구하는 입장인가에 대한 의문
- 이들을 국제적 범죄자로 간주하더라도 변호사 접견 등의 절차가 제공되어야 했으며, 이를 통해 북한 측 주장과는 상반된 자신들의 반론을 펼칠 기회를 보장해야 했음
- 통일부에 따르면 자신들의 범죄를 ‘자백’했다고는 하지만, 귀순이 받아들여져야 할 것이라고 믿었다면 그 진위 여부를 믿기 어려움

3. 간과되고 있는 앞으로의 과제들

① 의사결정의 투명성과 대국민 소통

- 강제송환 자체보다도 더 뼈아프게 지적되어야 할 문제점들은 송환 결정과 송환 이후의 여론결집에 있음
 - 남북관계의 특성상 일정한 ‘하향식’ 정책결정은 불가피하며, 매번 탈북자의 신병 처리를 여론에 맡길 수는 없다는 점은 이해
 - 그러나 사회적으로 중요한 관심을 끄는 사안에 대해서는 명쾌한 대국민 설명과 소통이 무엇보다 중요

- 이러한 과정이 없으면 ‘집단사고’(group-think)의 아집에 빠지게 되며, 이는 합리적 정책결정 과정을 훼손
- 탈북자 송환이 “조속히 처리되지 않으면 국민의 안위와 국가안보에 지장을 주는 시간적 화급을 다투는 문제”였는가 여부도 점검해봐야 함
 - 북한이 송환을 강력히 요청한 것도 아니라는 점에서 그들의 관심 우선순위도 아니었으며,
 - 추가적인 조사를 진행했다고 해도 이것이 남북관계에 부정적 영향을 미치거나 안보에 위해(危害)를 가했을 가능성도 적음
- ‘소통’보다는 홍보와 설득, 합리화에 주력한 대북/통일정책 관련 입장 표명이 있었다는 것도 아쉬움을 남김
 - 여론이 유리할 때는 “국민의 뜻에 따라”, 반면 여론이 다소 불리할 때에는 “여론에 일희일비하지 않는” 편의적 여론의 차용은 결코 사건 해결에 도움이 되지 않음
 - 제기된 문제의식들을 겸허하게 수용하여 향후 유사사례의 처리에 만전을 기하겠다는 의지 표명 역시도 부족
 - 따라서 지금부터라도 다양한 의견들을 수렴하고, 귀 기울이는 자세로 전환하는 것이 절실히 필요한 시점

② 강제북송된 탈북자들의 공정한 재판을 받을 권리 요구

- 탈북자들을 강제송환한 것만으로 사건처리가 끝났다고 보기에는 여전히 한계가 있음

※ 탈북자들을 우리 국민으로 보든 아니면 난민(혹은 국제적인 도피자)으로 보든 간에 중요한 것은 그들도 기본적 인권이 있음

○ 이들에 대한 합리적 처우와 공정한 재판을 권고하고 그 이행을 지켜 보는 것이 우리의 권리이자 의무

- 우리의 선의를 북한이 제대로 받아들인다면 이를 무시할 수 없을 것이며, 묵살한다면 결과적으로 이번 판단이 잘못되었다는 걸 반증
- 남북관계와 인권 양자 모두의 차원에서 우리가 분명한 기준과 원칙에 따라 행동한다는 것을 보여줄 필요가 있음
- 정부뿐만 아니라 언론이나 정치권 차원에서 송환된 탈북자들의 운명을 주시하는 과제가 아직 남아 있음

③ 광범위한 의견수렴을 통한 재발 방지 대책 마련

○ 정부도 이번 처리과정에서 발생한 각종의 문제점들을 수정하겠다는 입장이지만, 이를 위해선 폭넓은 의견의 수렴이 요구됨

- 단순히 북한과 '범죄인' 인도 절차를 보완해서 해결될 사안이 아니며, 신병을 인도할 만한 범죄의 종료와 수준 관련 식별이 필요
- 그 기준 역시 북한의 눈높이가 아닌, 인류보편적이고 세계평균적인 기준과 선을 충족해야 함
- 이는 특정 시각에 편향되지 않은, 포괄적인 의견의 청취를 요하는 일이며, 이제라도 제대로 된 소통이 이루어져야 함

○ 추후 북한 인권문제에 대한 발전적인 각성과 지속적인 관심이 요구

- 『북한인권재단』 등의 조속한 정상화는 현재의 남북관계와 무관하게 북한의 긍정적인 변화를 위해서라도 필수적
- ‘인권’을 “국제적인 조류에 박자를 맞추는 수준”이나 “남북관계의 걸끄러운 장애요인”으로 인식하는 발상은 결국 대한민국의 국격(國格)을 스스로 낮추는 것
- 정책은 때로는 독점할 수 있으나, 인권국가로서의 이미지나 국격은 전국민이 공유해야 할 공공재(公共財)에 속함

4. 진정한 남북한 관계 발전을 향하여

- 최근 북한이 보여주고 있는 일련의 언행과 행태는 분명히 진정한 남북관계 개선 및 발전과 거리가 있음
 - 한국의 ‘중재자·촉진자’ 역할에 대한 거부·비판과 우리 국가지도자나 남북관계 비전에 대한 모욕성 비판은 문제가 있음
 - 미·북 직거래관계에 몰입하여 남북관계를 보조적 위치로 간주하는 것은 평양도 동참했던 『4.27 판문점 선언』과 『9.19 평양공동선언』 정신의 위배되는 것임
 - 결국, 남북한 교류·협력과 대화의 시기를 자신들 임의대로 결정하고 주도하겠다는 것인데, 이를 우리 국민들이 수용할 수 있는 것인지를 진지하게 따져봐야 함
- 인내심을 가지고 북한을 대하는 것은 좋으나, 이것이 평양에 잘못된 인식을 심어주는 것을 경계해야 함

- 한국 정부가 남북대화과 교류·협력에 몰입하여 그들이 어떠한 요구나 행동을 하더라도 받아들일 것이라는 착각
 - 향후의 남북관계나 발전을 ‘핵 대국’인 자신들이 주도하여 끌고 나가야 하며, 현재도 그렇게 되고 있다는 북한식의 희망적 사고
 - 이를 방지하기 위해서는 필요할 때에는 분명한 원칙과 단호한 메시지를 전달해야 함
- 이렇게 볼 때, 우리는 탈북자 강제북송을 계기로 대북/통일정책 방향 전반을 돌아보는 발상의 전환이 필요함을 재확인

II. 공유모빌리티 '타다' 관련 쟁점 및 시사점 검토

작성: 이종인 수석연구위원 (lee.jong.in@ydi.or.kr)

검찰의 '타다' 기소로 공유모빌리티 서비스의 합법성 여부 논란이 재점화. 특히 공유모빌리티 서비스에 대한 문정부의 애매한 입장과 소극적 대응으로 플랫폼 업체와 택시업계 간 갈등 등 경제·사회적 문제가 증폭. 공유모빌리티 신사업 분야에 대한 정책의 일관성을 유지하고, 신기술·신산업 육성 및 공유경제 활성화를 제약하는 기존 법·규제를 과감히 완화·철폐할 필요. 더불어 공유플랫폼업체와 택시업계간 갈등을 완화하고 상생할 수 있는 정책적 지원을 아끼지 말아야 함

1. 검찰 기소로 증폭된 '타다' 논란

- 검찰이 타다 운영업체 쏘카 대표 등을 불구속 기소(10.28)함으로써 모바일 기반 승차공유 서비스의 적법성 문제가 재점화
 - 서울개인택시조합은 “렌터카 유상승차가 여객자동차법상 불법”이라며 타다 운영업체 및 이재웅 쏘카 대표 등을 검찰에 고발(2019.2.11)
 - 새로운 플랫폼업체와 기존 업계 간 갈등 심화가 주요 배경
 - 글로벌 차량·승차공유업체 '우버(Uber)'의 국내 진출(2013.8) 이후 플랫폼 업체와 택시업계간 갈등이 심화되어 옴
 - 타다 서비스 출시 이전에도 우버, 풀러스(poolus) 카풀, 카카오 카풀 등 플랫폼업체들과 택시업계 간 갈등이 반복되어 왔음
- 타다 차량호출·승차공유서비스 개요
 - 쏘카에서 인수한 플랫폼 기업인 VCNC에서 2018년 10월 서비스 개시

- 모바일 어플을 통해 11인승 승합차 및 운전기사를 승객에게 대여해주는 새로운 모델의 승차공유 서비스
 - 차량은 모기업인 쏘카로부터 대여, 기사는 VCNC와 제휴된 파견업체로부터 파견받아 운영
 - 승객은 타다 차량 대여비 및 기사 고용비를 함께 지급하는 구조
- 금년 10월말 기준 이용자수 125만명, 운행차량 1,400대, 운전자 9천명 수준으로 급성장
 - 승객 재이용률도 89%로 이용자 호응이 높은 편

2. 관련 쟁점 및 정부대응의 문제점

- 검찰의 타다 기소에 대해서는 찬성과 반대 간 극심한 입장차
 - (검찰, 택시업계 입장) 현행 여객운수사업법(제4조, 제34조)상 예외조항을 과도하게 해석하여 실질적 택시사업 내지 유사택시업을 수행, 무면허·운전자 불법파견 등 불법(또는 불법에 해당할 소지)
 - (벤처·모빌리티업계 입장) 현행법상 예외조항에 따라 활용 가능한 업태이며, 신기술에 기반을 둔 새로운 사업 분야로써, 현행 규제를 회피하는 형태의 서비스가 불가피한 상황
- 핵심 쟁점은 유상운송·배회영업 위반 여부
 - (유상운송 위반 여부) “현행법상, 11인승 이상 승합차의 임차인에게 운전자를 알선하는 것은 적법”하다는 입장 및 “렌터카를 사실상 택시업(유사택시) 형태로 운영하는 것은 관광산업활성화를 위한 동 법규의 취지에 반하는 불법”이라는 입장이 대립

- (배회영업 위반 여부) 현행법상 “렌터카는 차고지 입고前 앱으로 계약·운행해도 무방”하다는 입장에 대해, “차고지 입고後 다른 임차인에게 알선해야 하는데 타다 서비스는 이에 해당하지 않는다”는 주장이 대립

○ 소극적·불확실한 정부 대응으로 경제·사회적 논란 확대

- 당사자 간 갈등 확대에 정부에서는 택시·모빌리티업계 상생방안 제시했으나 기존 택시업계 및 카카오모빌리티 등 모빌리티플랫폼업체는 (조건부) 찬성인 반면, VCNC는 반대입장 표명
 - 운송네트워크사업자(TNC) 면허제도 도입, 승차공유 대수에 해당하는 택시면허 매입·대여 의무화, 전체 운송사업자(택시+신규 모빌리티) 면허 총량제 도입 등
- 정부의 소극적·불분명한 입장이 오히려 당사자 간 갈등을 증폭
 - 타다 서비스 출시(2018.10) 이후 적법 여부 판단 유보 → 불허입장 발표 (2019.7.17.) → 택시면허 매입·임대 조건부 허용 → 검찰기소 비판 (2019.10.24)
 - 정부의 애매한 입장 표명 아래 타다 외 파파, 차차밴, 벅시 등 여러 렌터카 모빌리티 서비스가 영업 중인 상황¹⁾

3. 공유모빌리티 타다 관련 국민 인식

○ 국민들은 타다 승차공유서비스에 관해 혁신적 신산업으로 인식하고 있으며, 법적 규제에 대해 월등히 높은 비율로 반대

- 차량호출서비스 타다 관련 국민인식(CBS 의뢰 리얼미터, 11.1)

1) 파파(큐브카)는 2019.6월에 서비스를 시작했지만 택시업계로부터 고발을 당했으며 타다 논란 와중에 검찰의 지시로 경찰에서 고발사건을 수사 중임. 기타, 올해 10월10일에 서비스를 시작한 차차밴(차차크리에이션)과, 2016년 출시된 벅시(벅시) 모빌리티서비스가 운영 중임

- 설문 응답자 절반(49.1%)은 타다를 공유경제 기반의 혁신적 사업으로 긍정 평가한 반면, 공정경쟁을 위협하는 불법 서비스라 응답한 경우는 25.7%에 불과²⁾
- 타다 전면금지 법안에 대한 의견(이투데이, 10.29~11.1)
 - 타다를 법적으로 허용해야한다(73%)는 의견이 전면금지(13%)보다 5배 이상 높게 나타남
 - 허용 이유로는 “현 택시영업문화개선”(40%), “공유모빌리티 시장확대·스타트업육성”(38%), “현행법개선·규제완화”(12%) 등의 순
- 이러한 긍정평가에는 기존의 택시 서비스에 대한 국민들의 부정적 인식이 반영된 것으로 보임
 - 불친절, 승차거부, 부당요금, 불필요한 대화, 도중하차, 관외영업 등 기존 택시 서비스에 대한 소비자 불만이 적지 않은 현실
 - 타다 등 승차거부 등의 문제가 거의 없는 플랫폼 사업자가 확산되면서 기존 택시 서비스에 대한 불만도 감소되는 효과
 - 서울시의 경우 2015~18년간 연 평균 7천여 건의 승차거부 신고가 접수 되었으나, 2019년에는 9월까지 2,580건으로 대폭 감소

4. 평가 및 정책적 시사점

- 타다 등 공유 모빌리티 신사업 분야에 대한 정책의 일관성 유지 및 합법성 여부에 대한 분명한 판단 급선무
 - 이해 당사자간 극심한 견해차, 법령 해석의 불명확성 등 판단의 어려움이 있더라도 합법성 여부에 대한 결정을 명확히 해야 함

2) 응답자 중 자유한국당 지지층, 60대이상, 노동직은 긍정과 부정이 엇비슷하게 나타남.

- 불법 판단시 해당 업체에 동 서비스 중단 요청, 철저한 단속, 위법사항 고발조치 등 적극적 행정 필요
 - 합법 판단시 논란이 되는 애매한 규정을 보완하고 이해관계자의 불만·피해를 최소화하는 방안 등 강구
- 공유 모빌리티 서비스에 대한 정책 방향도 명확히 해야 함
 - 타다의 경우는 검찰의 기소된 만큼 사법적 판단으로 귀결
- 신기술·신산업의 육성 및 공유경제 활성화를 가로막는 기존 법령 및 규제를 과감히 완화·철폐
- 4차 산업혁명, 글로벌 무한경쟁 시대에는 ‘소유’ 대신 필요에 따른 ‘이용’의 공유경제가 글로벌 트렌드가 될 전망
 - 특히 글로벌 경기침체의 지속과 ICT 기술혁신으로 공유경제 서비스를 제공하는 기업의 수와 그 규모가 급속히 확대되어 가는 추세
 - 골드만삭스, “40조원 규모의 현 글로벌 차량공유시장이 2030년에는 320조원으로 급성장할 것”으로 전망
 - 공유경제는 시장경쟁의 활성화, 일자리창출 등의 측면 뿐 아니라, 부의 재분배 및 공유경제 서비스 이용자의 편익 측면에서도 긍정적 영향
- 새로운 비즈니스 모델에 대한 관련 법·제도 미흡 부분이 공유경제 활성화의 최대 장애요인
 - 기존 법과 규제의 지속이 기업의 혁신마인드를 좌절시킴으로써 글로벌 경쟁과 새로운 시장 창출의 걸림돌로 작용
 - 우버·리프트(미국), 디디추싱(중국), 그랩(동남아) 등은 상대적으로 규제가 없거나 법적 제한이 느슨한 여건으로 글로벌 시장을 선점
 - 반면, 글로벌 차량·승차 공유경제 시장에 국내 기업은 전무
- 각종 규제로 글로벌 공유경제 시장에서 갈라파고스가 될 우려

- 특히, 택시 호출, 차량 렌탈, 음식 배달, 종합 생활 서비스 등이 결합하는 글로벌 공유 모빌리티 사업 분야에서 기업들이 소외될 우려
 - 영국의 자동차 산업 발전을 가로막은 ‘붉은 깃발법(Red Flag Act)’ 사례를 타산지석으로 삼을 필요
 - 영국은 산업혁명의 발상지이자 세계 최초 자동차 상용화 국가였지만 정작 자동차 산업은 다른 선진국들에 뒤쳐짐
 - 주된 이유는 마부들의 일자리 보호를 위한 정치인들의 규제 강화 때문³⁾ 이었다는 분석
- 공유 플랫폼과 기존 사업 간의 갈등 완화 및 상생 지혜를 강구해야 함
- 유사한 갈등을 원만히 해소한 국가·도시의 사례를 벤치마킹할 필요
 - 뉴욕시의 경우 8명의 기사가 극단적 선택을 하는 등 극심한 갈등을 겪었지만, 신규 모빌리티 서비스 운행대수 총량을 제한하는 조례 제정을 통해 이해 당사자 간 갈등을 완화
 - 매사추세츠주는 모빌리티 업체에 택시 발전기금을 부과시킴으로써 합의점 도출⁴⁾
 - 네바다주는 우버 픽업존을 지정, 제한된 위치에서만 승차를 허용하는 조치로 당사자 간 갈등 완화
 - 택시 예약 서비스로 출범한 중국의 디디추싱(滴滴出行)과 동남아 시장을 석권한 그랩(Grab)의 경우 각 지역의 현지 택시와 기사를 사업에 포함시키는 형태로 갈등을 해소
 - 한정된 기존 택시 시장의 ‘고객 뺏기’에서, 시장규모 확대를 통한 신규 ‘수요 창출’이 효과적 대안

3) 마차보다도 느린 시속 3.2km/h 속도제한, 차량당 3인 운전수 의무화, 말(馬)을 위한 안전규제 등 마부의 일자리 보호를 위해 1865년에 붉은깃발법이 제정됨. 그 후 시대착오적 법이라는 오명을 쓰고 1896년에 폐지되지만, 마부의 일자리도 사라지고 자동차 산업도 뒤쳐지는 결과를 초래함

4) 우버 서비스 1회 이용당 20센트 세금을 부과하여, 그 중 25%를 택시업계 지원에 사용토록 함

- 프리미엄 서비스, 공항셔틀 서비스 등 특화·차별화를 통해 택시 외 다른 모빌리티 고객의 수요 확보
- 법제 운용의 유연성 확대로 갈등해소 및 상생의 문화를 정착해갈 수 있을 것임
- 국제적 규제완화 추세 등을 감안하여 현행 법·제도를 유연하게 적용·시행
- 신·구 사업자간 갈등뿐 아니라 수요자인 고객의 후생측면을 함께 고려

Ⅲ. 위헌적이며 정치적인 자사고·외고·국제고 폐지

작성: 노명순 연구위원 (noh.myeong.soon@ydi.or.kr)

자사고·외고·국제고를 일괄 폐지하고 일반고로 전환하겠다는 정부 발표의 위헌적이고 위법적인 요소와 무대책으로 일관하고 있는 정책의 허술함을 짚어 보고, 진영 논리에서 빠져나와 교육적 대안을 제시해야 함을 분석하고 있음

1. 정부 발표 주요 내용

- 정부는 시행령 개정의 방법으로 자율형사립고(자사고)·외국어고·국제고를 일반고로 일괄 전환하여 고교서열화를 해소할 것임을 발표(2019.11.7)
- 아울러 전국단위로 학생을 모집했던 일반고의 모집 특례를 폐지하고 과학고·영재학교의 선발방식 등도 개선하겠다고 밝힘
- 일반고 전환 시점은 고교학점제가 도입되는 2025년 3월부터로, 현재 초등학교 4학년부터 적용될 예정이며, 전환되기 전에 입학한 학생들은 졸업할 때까지 자사고·외고·국제고의 학생 신분은 유지됨

2. 위헌적이며 위법적인 고교체제 개편 시도

- 지속적으로 자사고 폐지를 시도하는 현 정부
 - 현 정부의 지속적인 자사고 폐지 시도에 대해 2차례에⁵⁾6) 걸쳐 법원

5) 2018년 7월 대법원은 서울시교육감이 2014년 시행한 자사고 지정 취소 처분이 위법하다고 판결 하면서 '공교육의 정상화와 자사고의 바람직한 운영이라는 공익은 자사고 지정을 유지한 채로 그 운영방식을 개선하는 방법으로도 충분히 달성할 수 있다...' 기존 교육제도의 변경은 교육당사자

으로부터 그 부당함을 판결받았음

○ 시행령 개정 수준에서 고교체제 개편 시도

- 정부는 2019년 하반기 중으로 초중등교육법 시행령 및 시행규칙을 개정하여 2025년부터 일반고로 일괄 전환 예정
- 1992년 도입된 외고는 33년 만에, 국제고는 1998년 도입 후 27년 만에, 자사고는 2001년 도입 후 24년 만에 모두 폐지하겠다는 것은 고교체제 개편을 의미하는데,
- 시행령 개정으로 처리할 사안이 아니라, 그 무엇보다 국민적 여론 수렴과 사회적 합의라는 공론화 과정과 절차가 필요한 이슈

○ 교육제도 법정주의(헌법 제31조 제6항⁷⁾) 위반

- 국민적 여론 수렴이나 국회 논의 절차 없이 행정부가 단독으로 고치는 시행령 개정으로 고교 종류 일부를 없애는 것은 헌법에 명시된 교육제도 법정주의 위반

○ 교육 공정성과 다양성(헌법 제31조 제1항⁸⁾) 훼손

- “능력에 따라 균등하게 교육받을 권리”를 공정성을 가장한 획일적인 평등으로 접근

및 국민의 정당한 신뢰와 이익을 보호하는 전제에서 국민적 합의를 바탕으로 절차적으로 신중하고 조심스럽게 이뤄져야 한다”고 밝힌 바 있음

- 6) 2019년 4월 ‘자사고 우선선발 및 이중지원 금지’ 헌법소원에 대해 이중지원 금지는 전원일치로 위헌 판정을 받았으며, 현재는 ‘현재의 자사고 혼란은 고교의 종류 등을 법률에 직접 규정하지 않고 시행령에서 정하고 있는데 기인한다. 고교의 종류와 입학전형 방법 등은 법률에 직접 규정하는 것이 교육제도 법정주의에 더 부합한다’고 밝힌 바 있음
- 7) “학교 교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 명시되어 있는데, 이를 교육제도 법정주의라고 함
- 8) “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”

- 폐지 대상인 자사고·외고·국제고 79개교는 전체 고교에서 학교 수로는 3.4%, 학생 수로는 4.2% 차지하고 있는데, 이 정도 다양성의 수용 가능성에 대한 논란 상존
- 교육의 내용뿐만 아니라 형식의 다양성을 포용하지 못한다면, 차이와 비판을 용납하지 못하는 파시즘과 다를 것이 없음

○ 교육권 침해

- 자립형 사립학교로 설립된 민사고와 상산고의 설립 취지 중에는 조기 유학 수요를 국내에서 흡수하고자 하는 정책적 유도도 있었음
- 이는 학생과 학부모의 학교선택권, 사립학교 설립·운영자의 학생선발권을 보장하는 것이었으나, 이러한 교육권이 전혀 인정받지 못하는 상황 초래

○ 다양한 법적 소송 야기

- 사학 운영의 자율권, 학생·학부모의 학교선택권 및 학교의 학생선발권 등 교육권, 사립학교 재산처분 등 여러 법적 소송을 불러일으키고 있음

3. 無대책 발표

○ 非교육적이며 너무나 정치적인 결정

- ‘조국 사태’로 교육 공정성에 대한 여론이 악화되면서 대통령의 지시 전까지 교육부는 자사고·외고 재지정 평가를 예년처럼 진행하고⁹⁾, 시행령을 통한 일괄 전환 여부는 국가교육위원회 등에서 논의하겠다는 입장

9) 단계적 전환: 시도교육청의 학교별 평가 → 탈락 시 일반고 전환

- 그러나 대통령 지시에 따라 전격적으로 일괄 전환으로 급선회한 것은 내년 총선을 염두에 둔 조급한 정치적 결정이라는 평가 다수
- 또한, 일괄 전환 시기인 2025년은 차기 정권인데, 성사 가능성을 전혀 고려하지 않고 지금 당장의 선언으로 현 정부에 대한 가장 뼈아픈 비판 중 하나인 교육 불공정 논란을 면피해보고자 하는 시도 그 이상도 그 이하도 아님

○ 非효율의 극치

- 정부는 5년간 약 3조 5천 500억원을 투입할 예정이나 예산 추계 조차 제대로 못한 채 발표
- 유은혜 장관은 5년간 투입할 재정규모로 7700억원, 1조 5억원, 1조 500억원 등 계속 정정하였는데, 이번 발표가 얼마나 졸속으로 추진됐는지 보여주는 상황
- 기존의 일반고 1,555개교에 5년간 약 2조 2천억원 투입¹⁰⁾
- 전환 대상 79개교 중 공립 제외한 사립 59개교에 5년간 1조 3500억원 투입 예정이나, 이마저도 아직 정확한 추계를 못함¹¹⁾
 - 그동안 자사고는 정부로부터 교직원 인건비, 학교·교육과정운영비를 받지 않는 사립고(초·중등교육법시행령 제91조)이므로 재정결함보조금¹²⁾을 받지 않았으며,

10) 학생 맞춤형 교육과정 다양화 및 내실화 등 교육력 제고(7867억원), 교원 전문성 제고 및 전문강사 등 확보(1915억원), 학교 공간 혁신 및 농산어촌 교육여건 개선(1조2023억원)

11) 정부 추산 금액은 1조 500억원(자사고 7700억원+ 외고·국제고 2800억원)으로 5년간 학교운영비, 법정부담금 등 추가 재정결함보조금이며, 여기에 3000억원(수업료, 교과서 비용 등 연간 약 600억원)을 더한 금액. 예산정책처에 따르면 1조 500억원에는 법인전입금, 학교운영비 산정을 위한 건물연령은 계산상의 이유로 빠져 있음

12) 학생 수업료와 법인 전입금으로 충당할 수 없는 교직원 인건비와 학교 운영비를 시도교육청이 지원하는 예산. 연간 2100억 원, 학교 1곳당 약 35억 원의 예산이 추가로 소요되며, 이들 학교 재학생 약 6만 명의 고교 무상교육 예산까지 포함하면 실제 예산은 더 늘어날 것

- 매년 수십억원에 달하는 운영비를 정부로부터 보조받는 것을 포기하는 대신 교육과정의 자율성 보장받았으나, 이를 정부가 강제 폐지를 결정하면서 국고 지원해야 함

○ 無계획으로 부작용에 대한 대책 전무

- 자사고 등이 2024년까지 재지정의 과정없이 유지될 것으로 알려지자 선호도 증가, 강남 8학군 등 교육 특구의 부활, 집값 상승¹³⁾, 지역 서열화, 유학이나 국제학교 수요 증가 등이 예상됨에도 불구하고 정부는 그럴 리 없다는 말만 반복
- 가장 심각한 부작용은 지역별 양극화로 인한 지역서열화가 고교 서열화를 대체할 것이고, 이는 지방에 더욱 불리하게 작용하여 지역 불균형 심화가 뻔함에도 이에 대한 대책은 전혀 없음

○ 부처간 소통 부재: 교원 증원/감축 정반대 입장 동시에 발표

- 유은혜 장관은 기자회견(11.7)에서 ‘교원 증원’을 언급하였으며, 발표안에는 ‘교원 전문성 제고 및 전문강사 확보’를 위해 5년간 1914.5억원의 예산 책정
- 그러나 하루 전(11.6)에는 범정부 인구정책 TF는 인구구조 변화 대응 방안 발표에서 ‘교원 양성 규모 조정’ 포함하였는데, 이는 교사 수 감축을 의미

○ 교육비전의 부재

- 고교서열화의 원인은 정말 자사고·외고·국제고 때문인지, 자사고·외고·

13) 정부가 정시 확대 방침을 밝힌 후 학원가가 몰려 있는 대치동 일대 아파트는 한 달여 사이 집값이 2억 넘게 상승(2019.11.8. 중앙. 시한부 선고된 자사고에 “지원하겠다” 반색… 중3은 웃는다)

국제고를 폐지하면 정말 고교서열화가 해소되는지 충분한 고민이 선행되어야 함

- 지금 우리 교육이 시급히 해결해야 하는 문제가 고교서열화 해소인지, 우리 교육은 아이들이 졸업 이후 살게 될 세상에 대한 준비와 밀접한 문제인지도 함께 논의되어야 함
- 입시경쟁의 근본원인은 임금 격차와 학벌주의가 공고한 사회·노동 구조에서 기인하는 것인데, 이제는 문제의 근원에서부터 해결책을 찾아야 함

4. 시사점

- 교육제도 법정주의 확립으로 진영 논리에 함몰된 교육정책에서 벗어나야 함
 - 진보진영이 반대하는 대입 정시 확대를 추진하면서 ‘내 편 달래기’ 카드로 폐지 강행한다는 비판 속에서 정권에 따라 시행령으로 고교 체제 흔들기를 반복할 수 있다는 나쁜 선례를 만들지 말아야 함
 - 자사고·외고·국제고에 진학하려는 수요가 많다는 것은 경쟁의 이면에 그것을 필요로 하는 국민이 많다는 의미도 있는 것인데, 이들의 필요와 기대는 이렇게 일방적으로 무시할 수 있는 것이 아니라 정부가 적극적으로 수용해야 하는 정책 수요 중 하나임
- 무분별하게 낭비되는 교육재정 예방책 마련 필요
 - 5년간 일반고에 2조 2천억원을 투입하면¹⁴⁾ 자사고·외고·국제고 수준의

수월성 교육을 일반고에서 수용할 수 있는지 합리적인 검토 후에
진행하는 것이 일의 순서이며,

- 일반고로 운영되고 있는 사립학교와 달리 정부지원없이 운영되던 학교에게 1조 3000억원이 넘는 돈을 국가가 일방적으로 투입 결정하는 것은 그 발상부터 재원 낭비적 요소가 강함

○ 시대적 변화를 반영한 교육비전 수립 절실한 시기

- 4차 산업혁명은 말할 것도 없고, 엄청난 속도로 변화하고 있는 시대에 우리의 학교체제는 아직도 18세기 산업혁명 시대의 대량생산 대량공급 구조를 벗어나지 못하고 있음
- 시대적 변화와 아이들의 성장과 필요를 전혀 반영하지 못한 학제를 지금까지 유지하고 있는데, 무엇을 어떻게 가르칠 것인가에 대한 고민과 함께 학제개편의 일환으로 고교체제 개편의 방향에 대한 논의 시작되어야 함
- 정책 대상을 더욱 세분화¹⁵⁾하는 시대에 일반고로 그 형식을 획일화하여 맞춤형 교육을 제공하겠다는 발상은 철회되어야 함

14) 현재 일반고 1,555개교를 기준으로 한 학교당 1년에 2억 8000만원 지원

15) 정부는 고교학점제 등 맞춤형 교육으로 미래를 준비하겠다고 하는데, 요즘 시대의 맞춤형은 한 명의 고객이 아니라 한 명이 갖고 있는 다양한 특징을 드러내는 초개인화 맞춤형으로 0.1명 단위로 분류하고 있음

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,
자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
