

장애인 당사자의 특수교육 관련 법률 제·개정 참여에 대한 의미 연구

류재연*

나사렛대학교 특수교육과

《요약》

우리나라 특수교육의 본격적인 발달은 1977년에 제정된 「특수교육진흥법」의 제정에서 비롯된다. 「특수교육진흥법」은 특수교육에 대한 인식이 없던 시기에 특수교육에 적극적이었던 소수의 전문가들과 정부의 노력에 의한 정부 주도형 법률이다. 이후 군사정부에서 문민정부로 정권이 바뀌면서 시민의식의 성숙과 함께 1994년에는 특수교육 당사자가 법률 과정에 참여하여 「특수교육진흥법」의 전면 개정을 이루게 된다. 이후 장애 당사자 권리의 신장에 힘입어 2007년에는 「특수교육진흥법」이 폐지되고 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 새롭게 제정된다. 이 과정에서 특수교육 전문가와 장애 당사자 간에 관련 법률 제정의 주도권 다툼에 따른 갈등이 표출되기도 하였지만, 이는 특수교육 발전에 대한 긍정적인 관심으로 해석되어야 한다. 장애당사자의 입법 활동은 특수교육 의무교육과 무상교육의 확대, 국가 및 지방자치단체의 임무 강화, 그리고 보호자의 의무규정 신설 등과 같은 긍정적인 결과를 만들어 냈다. 하지만 특수교육의 발전을 위해서는 법률 내용을 실천해야 하는 구성원들의 신뢰가 무엇보다도 중요하다. 따라서 특수교육 발전을 위하여 관련 법률의 제·개정에 참여한 조직과 구성원 모두는 신뢰형성을 위하여 함께 노력할 의무가 있다. 또한 법률 제·개정의 주도권 다툼이 긍정적인 특수교육 발전의 동인(動因)이 되도록 하기 위해서는 보다 전문적으로 특수교육 관련 법률을 연구하는 다양한 주체들의 공동 협의체를 통하여 정보를 공유할 필요성이 있다.

주제어 : 특수교육진흥법, 장애인 등에 대한 특수교육법, 특수교육 주도권, 의무교육, 무상교육

* 교신저자(kinguria@daum.net)

1. 서론

우리나라 특수교육은 법률 제3053호로 1977년 12월 31일에 공포된 「특수교육진흥법」에 근거하여 체계적으로 발전하기 시작하였다. 법률이 제정되고 공포되었다고 하더라도 이를 시행할 후속 조치가 없다면 이는 단순한 선언적 의미에 불과하다. 이러한 측면에서 본다면 「특수교육진흥법」, 「특수교육진흥법시행령」 및 「특수교육진흥법시행규칙」의 시행일인 1979년 1월 1일이 현실적으로 우리나라 특수교육 발전을 위한 법적 토대가 완비된 시점이라고 평가할 수 있을 것이다.

김병하(2005)에 의하면 「특수교육진흥법」의 제정은 특수교육협회의 주장을 받아들인 문교부 보통교육국에서 입안한 정부 안이 국회에서 통과된 것에서 비롯된다. 민간단체가 필요성을 강조하였다는 것은 민의(民意)가 반영된 것이라고 할 수 있다.¹⁾ 하지만 당시의 사회적 특성상 장애 당사자(보호자를 포함하는)의 특수교육에 대한 이해가 부족하였다는 것을 감안하더라도(김영환, 2004), 소수의 특수교육 관련 엘리트에 의하여 「특수교육진흥법」의 제정이 주도된 것은(김병하, 2005), 보편적 의미의 민간 주도의 성격과는 거리가 멀다고 할 수 있다.

이는 1975년에 제정된 미국의 「전장애아동교육법」(Education for All Handicapped Children Act)의 성립과 비교하면 더욱 확연하다. 우리나라 「특수교육진흥법」에 비하여 불과 2년 전에 제정된 미국의 「전장애아동교육법」은 장애 당사자가 교육에 대한 법적 권리를 확보하기 위하여 정부기관을 상대로 적극적으로 소송을 하고, 소송에서 패소한 정부가 그 후속조치로써 실효성 있는 관련 법률을 제정한 결과라고 할 수 있다. 예를 들어, 펜실베이니아 부모회가 주정부를 상대로 한 소송(Pennsylvania Association for Retarded Children v Commonwealth of Pennsylvania)에서 승소한 것과 같은 판례의 증가는 선언적 의미를 넘어서는 국가의 실제적인 책무를 강조한 법률 제정의 동인(動因)이었다고 할 수 있다.

이와 달리 우리나라 특수교육 관련 법 제정의 배경에는 민간에 앞서 정부의 특수교육 발전에 대한 의지가 선결된 것이 특징이라고 할 수 있다. 비록 제2차 경제개발 5개년 계획 기간(1967-1971)에 수립된 특수교육 5개년 계획이 경제발전 제일주의 정책에 따라 사문화되고 말았지만(김병하, 2005), 1977년의 「특수교육진흥법」 제정은 이와 같은 정부의 능동적 관심에 근거하였다고 할 수 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 장애 당사자의 인권 성장의 영향으로 소송에서 패소한 결과 연방 정부 차원의 특수교육 관련 법률이 만들어지기 시작한 미국과 비교하여 정치, 경제, 사회적으로 후진국이었으며, 남북의 극한적인 대치 상황과 경제 개발 우선의 국내적 사회 분위기(김광현, 2004)를 고려하면 특수교육에 대한 현실을 떠나서 우리 정부의 적극적인 태도는 오히려 선진국을 앞섰다고 할 수 있다.

이와 같이 1977년 「특수교육진흥법」 제정은 국제사회가 장애인에 대한 관심을 기울이기 시작했다는 점, 제2차 경제개발 5개년 계획 기간(1967-1971)에 이미 정부가 일정 부분 특수교육에 관심을 기울이고 있었다는 점(김병하, 2005), 소수의 특수교육 선각자들에 의하여 적극적으로 「특수교육진흥법」의 필요성이 제기되었다는 점(김병하, 2005), 장애 당사자의 의견이 수렴될 수 있는 사회적 여건이 성숙되지 않았다는 점(김영환, 2004) 등에 근거할 때, 민의가 충실히 수렴된 보편적 의미의 상향식 법률 제정 과정을 거쳤다고보다는 정부 주도의 하향식 법률 제정이라고 평가할 수 있다.

하지만 점차 특수교육에 대한 사회적 인식과 장애 당사자의 권리 의식이 성숙됨에 따라 1994년의 「특수교육진흥법」 전면 개정에는 장애인 당사자를 중심으로 한 민간단체가 법률 제정에 영향력을 행사하기 시작하였다. 비록 1994년에 민간단체가 요구한 법률 명칭인 「장애인 교육에 관한 기본법」이 받아들여지지 않고, 정부안인 「특수교육진흥법」의 명칭이 그대로 사용되었지만, 정부안과 야당안의 통합으로 법률 내용이 구성되었다는 점(김원경, 한현민, 2007), 그리고 2007년에는 마침내 「특수교육진흥법」이 폐지되고 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 제정되었다는 점에서 특수교육 관련 법률 제·개정은 더 이상 정부 주도만으로 이루어질 수 없음을 시사하는 것이다.

살펴본 바와 같이 장애인 당사자의 법률 제·개정의 참여는 이들이 특수교육의 발전은 단순히 한 개인의 도덕적, 윤리적, 감정적 차원에서가 아니라, 공적인 측면에서의 권리와 의무에 대한 현실적인 강화가 없이는 불가능하다는 것을 인식하였기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 이들이 특수교육 발전에 대한 이해관계가 대립될 수도 있는 정부와 대등하게 특수교육 입법 과정에 참여하여 영향력을 행사하고자 하는 것은 매우 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 그렇기에 이 과정에서 발생할 수 있는 정부와의 갈등이나 주도권 다툼 역시 법률 제·개정 결과에 영향을 미친 독립변인으로써 충분히 연구의 분석 대상이 된다고 할 수 있다.

본 연구는 장애인 당사자가 특수교육 관련 법률 제정과 개정 과정에 참여함으로써 법률의 내용이 어떻게 변화되었는지를 분석하여, 장애인 당사자의 특수교육 관련 법률 제·개정의 참여 의미를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이해관계가 다른 구성원의 참여는 필연적으로 갈등을 야기할 수도 있는데, 본 연구에서는 이를 각자의 법률안이 최종 법률로 채택되도록 노력하는 주도권 다툼으로 정의하고자 한다. 분석의 범위는 1977년의 「특수교육진흥법」과 1994년에 전면 개정된 「특수교육진흥법」, 그리고 2007년에 제정된 「장애인 등에 대한 특수교육법」 가운데 의무교육 및 무상교육의 내용 및 연한, 국가 및 지방자치단체의 임무 변화로 한정한다. 왜냐하면 법률 제정에 참여한 장애인 당사자의 입장에서 보면, 이 두 가지 내용이 법적 근거에 따른 정부의 특수교육 발전 의지를 확인할 수 있는 핵심이기 때문이다.

II. 특수교육 관련 법률 제·개정의 주도권 다툼 배경과 의미

1977년에 최초로 제정된 「특수교육진흥법」은 진흥(振興)²⁾이라는 용어에서 알 수 있듯이 특수교육 발전을 위하여 국가가 최선을 다하겠다는 의지가 표현된 것이라고 할 수 있다. 1977년에 「특수교육진흥법」이 제정될 당시에는 입법 과정에서 특수교육을 둘러싼 사회적, 정치적 이해관계자들 간의 법 제정에 대한 주도권 다툼은 발생하지 않았다.

장애인 교육에 대한 사회 전반의 의식이 비교적 낮았고(김영환, 2004), 그들의 이익을 대변할 조직 역시 마땅히 구성되지 않았기 때문에, 특별한 논란 없이 정부안이 단독으로 국회에 제출되었기 때문이다. 법안을 처리하는 국회 역시 제출된 정부안에 대하여 특별한 이견 없이 이를 수용하였다. 이는 두 가지 측면에서 해석이 가능하다. 첫째는 여야의 국회의원이 특수교육에 대한 이해를 같이했기 때문이고, 둘째는 당시는 유신헌법(維新憲法)이라는 ‘최악의 헌법’ (성낙인, 2002; 김선택, 2007)에 의해서 정부가 입법부를 완전히 통제하였기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 1994년의 「특수교육진흥법」 전면 개정은 과거와 달리 법률 제정에서 다양한 이해관계가 개입되었다고 할 수 있다. 이는 당시 친여(親與) 성향의 한국특수교육협회(현재 한국특수교육총연합회)의 안이라고 할 수 있는 「특수교육진흥법개정법률안」과, 친야(親野) 성향의 장애우권익문제연구소(1987년 설립)가 중심이 된 「장애인 교육에 관한 기본법률안」이 국회 교육위원회에 동시에 제출된 것(김원경, 한현민, 2007)에서도 알 수 있다. 법률안이 제출될 당시의 공청회 과정에 대한 내용(김원경, 2005)을 살펴보면 다음과 같다.

.....장애아 부모 충남지회장에게 국회의원이 묻습니다, 특수학교 선생님들 다 썩 어빠졌다는데 정말입니까?.....뒤에서 온 쪽지를 보고난 후 (충남지회장이)³⁾ 다는 아니고 80%는 썩었다고 답하는 거예요, 그때 참 서글펐습니다, 특수학교 선생이 뒤에 앉아 있는데 저런 얘기하나 싶고...(중략).... 김영환 (한국특수교육협회) 회장이 부모회장에게 이럴 수 있냐? 우리가 당신들한테 얼마나 잘했냐?.....(p.532)

이상에서 살펴본 바와 같이 당시 공청회에서 장애인 부모들로 구성된 관련 단체와 특수교사를 대변하는 한국특수교육협회 간에 첨예한 갈등 상황이 있었음을 알 수 있다. 이는 법률 제정과 관련하여 정치적으로 여(與)와 야(野)의 성향을 가진 단체의 주도권 다툼(tug of war)이라고 할 수 있으며, 교육적인 측면에서 본다면 특수교육 서비스 제공자라고 할 수 있는 교직 단체와 특수교육 수혜자라고 할 수 있는 장애인 부모들과의 기(氣) 싸움이라고 할 수도 있다.

1994년 「특수교육진흥법」 전면 개정과 관련하여 교사와 학부모, 정부의 여당과 야당의 대리전(代理戰)을 방불한 한국특수교육협회와 장애우권익문제연구소의 성격을 살펴보면 다음과 같다. 한국특수교육협회는 특수교육 교사와 교수 등이 1962년에 한국특수교육연구협회를 설립하여 1977년 1월 2일에 한국특수교육협회로 명칭을 변경한 조직이다. 이 조직은 1998년에 사단법인 한국특수교육총연합회로 명칭을 변경하였다. 1977년 「특수교육진흥법」 제정 당시에는 정부와 긴밀한 협조를 이룬 유일한 단체였다. 이러한 특성상 1994년의 「특수교육진흥법」 개정을 위해서도 정부와 한국특수교육협회는 이해관계가 맞았다고 할 수 있다. 이는 다음과 같은 증언에서도 확인할 수 있다(김원경, 2005).

.....전국 특수교육 교직원들 모임인 특수교육협회장이 이렇게 주장하면 (정부 관료는) 거역은 못할 것이다, 이분(교육부 의무교육 과장)이 또 승진을 해야 할 분이므로 일을 할 거라는 거죠, 관료조직이라는 게 이상합니다, 자기가 승진을 해야 할 필요가 없다면 일을 만들 필요가 없지만, 승진을 해야 한다면 일을 벌이고, 일을 만듭니다, 이 분이 승진도 하셔야 할 분이었거든요, 일을 하자고 내부적으로 합의되었습니다, "특수교육협회와 같이 끌고 나갑시다" 해서 건의서를 받고 그 건의서를 근거로 해서 그 때 장관의 지침까지 받아야 했거든요, 앞으로 법을 이렇게 바꿀 계획입니다, 내용은 대충 이런 겁니다.....(p.526)

이에 비하여 1987년에 설립된 장애우권익문제연구소는 장애인의 완전한 사회참여와 평등 실현을 목표로 하고, 이를 실천하기 위한 수단으로 장애 운동에 초점을 맞춘 조직이다. 대부분의 장애인들은 취업, 교육, 혼인 등은 생각조차 힘들었기 때문에, 이를 해결하기 위해서는 인권침해 실태조사, 공익소송지원단 운영, 장애인 관련 교육 및 인권교육 등과 같은 실질적인 피해 구제와 권리옹호가 적극적으로 필요하다는 것이 설립 취지이다(www.cowalk.or.kr).

.....연구소는 87년 12월에 설립하여 지금까지 장애를 이유로 차별하는 모든 것을 반대하는 운동을 했습니다, 우리는 법, 제도 개선과 시민을 향한 인식 개선 운동을 선택하여 꾸준하고 지속적으로 활동했습니다, 특히 상담과 소송을 통한 장애를 가진 사람의 인권 찾기에 주력했으며, 시민이 장애 문제를 이해할 수 있는 다양한 활동을 했습니다,

이와 같이 성격이 다른 두 단체가 1994년의 「특수교육진흥법」 개정에 대하여 각자의 법률을 제출하던 시기의 우리나라 권력 구도는 3당 합당에 의하여 정권을 잡은 김영삼을 중심으로 한 민주자유당(1990년 ~ 1995년)이 여당을, 3당 합당에 참여하지 않은 김대중, 이기택이 중심이 된 민주당이 제1 야당의 역할을 수행하고 있었다. 당시 집권 세력은 과거 박정희, 전두환, 노태우에 의한 군사정권(軍事政權)

과 차별을 두기 위하여 문민정부(文民政府)를 강조하였다. 문민정부의 핵심은 독재가 아닌 법치에 근간을 두고 법 제정의 과정에서부터 실행에까지 정당성을 확보하기 위하여 노력하여야 하는 부담(한상범, 1993)을 감수하여야 했다. 이러한 분위기에서 정부나 야당은 민의(民意)를 수용하였다는 정당성을 확보하기 위하여 각각의 민간 기구들과 상생할 필요가 있었다고 할 수 있다. 이러한 시대적 상황 및 한국특수교육 협회와 장애우권익문제연구소의 성격을 고려할 때, 1994년의 「특수교육진흥법」 개정 과정에서 한국특수교육협회의 도움으로 정부안이 제출되고, 장애우권익문제연구소가 야당인 민주당과 함께 법안을 제출한 것은 자연스러운 현상이라고 할 수 있다.

2007년 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정 당시에는 정부와 장애인교육권연대의 주도권 다툼에 의한 입법 과정이 진행되었다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정은 1994년의 「특수교육진흥법」에 비하여 훨씬 더 장애인 당사자의 영향을 많이 받았다고 할 수 있다. 1994년에는 민주당 박석무 외 93인의 의원이 법안을 제출하였으나, 2006년에 장애인교육권연대안을 기초로 한 의원 입법안은 최순영 외 229명의 의원이 함께 하였다. 의원수로만 보더라도 1994년에 비하여 두 배 이상 증가한 것이다. 이들의 노력에 의하여 결국 정부주도의 법률 제정과 개정의 상징인 「특수교육진흥법」이 폐지되기에 이른다. 그러나 김원경, 한현민(2007)은 「장애인 등에 대한 특수교육법」과 「특수교육진흥법」을 비교하여 신설 19개(33%), 조정 12개(21%), 유지 20개(35%), 삭제 6개(11%)를 근거로, 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 「특수교육진흥법」 내용의 56%를 유지와 조정하고 있기 때문에 이를 승계하였다고 평가하였다.

하지만 역설적으로 양적으로 44%가 다른 내용으로 구성되었음에도 이를 과거와 동일한 법적 성격을 지녔다고 할 수 있는지에 대해서는 추후 김원경(2008)도 스스로 인정하였듯이 논란이 될 수 있다. 즉, 법률의 성격은 단순히 법조문의 내용 변경의 수량화에 의해서가 아니라, 법률 제정의 배경과 제정의 주체, 그리고 단정한 줄의 법조문만이 바뀌더라도 그것이 법률 전체에 미치는 상징성 등에 따라서 고려되는 것이 타당하다고 할 수 있다.

김원경, 한현민(2007)에 의하면 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정 과정에서 특수교육학계나 특수교육현장의 입장은 주로 「특수교육진흥법」의 명칭을 그대로 사용하거나 「특수교육법」으로 변경하는 정도의 주장을 하였다. 반면에 장애 당사자로 대표되는 측에서는 시혜로 오해될 수 있는 ‘진흥(promotion)’을 삭제할 것과, 장애 당사자가 주체임을 암시하는 ‘장애인’을 법률 명칭에 사용할 것, 그리고 국가기관의 책임을 강조하는 ‘지원’이라는 용어 사용을 선호하였다.

2007년의 「장애인 등에 대한 특수교육법」 법률 제명(題名)의 측면에서 본다면 정부측 성향이 강한 용어인 ‘특수’가 빠지지 않고 ‘특수교육법’의 용어가 그대로 사용되어 「특수교육진흥법」을 승계한 법률이라는 의미를 다소 함축하고 있다. 하지

만 장애인 당사자가 주장한 법률의 명칭의 특징인 ‘장애’라는 용어로 법률 명칭이 시작된다는 점, 진흥이라는 용어의 삭제를 장애인 당사자들이 1994년의 야당 발의 안부터 2007년의 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정 과정에 이르기까지 지속적으로 요구하였다는 점(김치훈, 2005; 도경만, 2005), 그리고 「특수교육진흥법」 자체가 폐지된 점 등을 고려할 때, 비록 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 양 당사자의 입장을 조율한 법률 명칭이었다고 하더라도(김원경, 한현민, 2007), 실제적으로는 장애 당사자의 의견이 훨씬 강조된 법률이라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바에 근거하여 우리나라 특수교육 법률 제정의 주도권 과정과 의미를 다음과 같이 요약할 수 있다. 1970년대에 특수교육에 대한 소수의 선각자들의 주도적인 역할(김병하, 2005)에 의하여 정부안으로 1977년에 「특수교육진흥법」이 제정되었다. 정부 주도의 2차례 부분 개정 후, 1994년에는 정부안과 장애우 권익문제연구소가 중심이 된 야당안이 함께 제출되어 전면개정에 이르게 되었다. 이는 특수교육 법률 제정에서 최초로 장애인 당사자가 법률 제정에 참여한 것이라는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

1994년에 정부안과 야당안의 조정으로 「특수교육진흥법」이 전면 개정되었으나, 「특수교육진흥법」은 폐지되기까지 6차례의 부분 개정으로도, 현장의 요구나 최근의 특수교육 동향을 반영하지 못하는 한계에 부딪히게 되었다(김원경, 이석진, 김은주, 권택환, 2010)⁴⁾. 이에 따라 정부와 장애 당사자는 또 다시 「특수교육진흥법」의 개정 혹은 폐지를 논의하게 되었고, 2007년에는 1994년에 비하여 훨씬 더 장애인 당사자의 영향력이 증가한⁵⁾ 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 제정되기에 이른다.

비록 장애인 당사자의 영향력을 특수교육 종사자에 대한 철저한 불신과, 전문가주의(professionalism)를 온전히 부정하고, 장애당사자주의(nothing about us without us)로 무장한 편가르기식 장애운동(disabilities movement)이라고 평가하기도 하지만(김원경, 한현민, 2007), 이는 그 배경에 대한 다양한 이해와 좀 더 거시적인 차원에서 해석될 필요가 있다. 즉, 교육과학기술부 특수교육과에서 가장 오랜 임기를 지낸 김원경(2005) 스스로가, “관료조직이라는 게 이상합니다. 자기가 승진을 해야 할 필요가 없다면 일을 만들 필요가 없지만, 승진을 해야 한다면 일을 벌이고, 일을 만듭니다(p.526)”라고 밝힌 것은 단순히 관료출신들만의 불편한 비밀이 아니라, 관료조직이 특수교육 법률 제정 과정에서 장애 당사자들에게 배척당한 근본적인 이유를 잘 설명하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 2007년 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정 과정에서 발생한 장애 당사자들의 배타적인 성향의 원인은 김원경, 한현민(2007)이 주장하듯 장애인 당사자들의 뒤에서 그들을 오도(誤導)하고 있는 특정 세력이라기보다는, 정부 관료의 장애 당사자에 대한 신뢰 상실이 더 큰 이유라고 할 수 있다.

214 특수교육 저널: 이론과 실천(제13권 4호)

이러한 관점에서 본다면 특수교육 관련 법률의 제·개정에 따른 정부와 장애인 당사자의 주도권 다툼은, 비록 장애인 당사자가 법률 제정과정에서 특수교육 전문가 및 정부 관료와 갈등의 관계를 야기했다고 하더라도, 정부와 학계가 특수교육 발전을 위해서 어떠한 태도로 무엇을 해야 하는지의 미래 지향적 단서가 된다.

III. 장애 당사자 참여에 따른 법률 재·개정의 핵심 내용 분석

1. 법률 주도권 다툼의 쟁점 사항

1977년에 제정된 「특수교육진흥법」은 2차례에 걸친 부분 개정 후 1994년의 전면 개정시 정부안과 민주당안이 국회에 제출되었고, 국회 교육위원회는 1993년 11월 25일에 직권으로 공청회를 개최하였다. 민주당안은 장애인권익문제연구소의 안을 기본으로 하였기 때문에 장애인 당사자의 안이라고 할 수 있다. 또한 초기 「특수교육진흥법」과는 달리 국회에 제출되기 전에 정부안과 의원입법안이 조정되지 않았다는 점에서 정부와 장애인 당사자 간에 법률 개정에 대한 주도권 다툼이 존재하였다고 평가할 수 있다. 정부안은 8장 20조 부칙 2조로 구성되었으며, 민주당안은 6장 42조 부칙 2조로 구성되었다. 민주당안과 교육부 개정안의 쟁점사항(김원경, 2005)을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 1994년 특수교육법안 개정을 위한 민주당과 교육부 안의 쟁점 비교

구 분	민주당안	교육부 개정안	
명 칭	장애인 교육에 관한 기본 법	특수교육진흥법	
법률체제	6장 42조, 부칙 2조	8장 20조, 부칙 2조	
쟁 점 사 항			
구 분	민주당안	교육부 개정안	비 고
의무교육연령	만 3세부터 중학교까지 의무교육 - 고등학교과정 누락 - 전공과를 무상교육으로 규정 ⁶⁾	만 6세~14세 (현행과 동일) - 초등학교, 중학교 : 의무교육 - 유치원, 고등학교 : 무상교육	현재 일반아동들도 초등학교, 중학교 과정만 의무교육

조기교육원설립	만 3세 ~ 초등학교 취학전 아동대상	유치원 인가조건 등을 충족하는 경우 특수유 치원으로 인가 ※ 교육법시행령개정 : 설립근거마련	법적근거 없이 다양한 명칭의 사설장애아동 치료 혹은 교육기관 난립(100개 이상 추정)
별칙조항	최고 2년 이하의 징역 또는 금고, 500만원 이하의 벌금 부과	별도규정 없음 - 교육법 규정 준용 (과태료 5만원)	형평성문제야기

출처: 김원경(2004). 대구대학교 특수교육 역사자료실에서 열린 74회 월요세미나 발표 자료를 일부 수정한 것임.

<표 1>에서 살펴본 바와 같이 장애우권익문제연구소가 주도한 민주당안의 특징은 정부안과 비교할 때 의무교육과 조기교육에 상당한 관심을 기울이고 있음을 알 수 있다. 정부안은 일반교육과의 행정적 형평성을 고려하여 특수교육의 의무교육을 일반교육과 동일하게 만 6세부터 실시할 것을 주장한 반면에, 장애 당사자가 중심이 된 민주당안은 장애 유아교육의 현실적인 필요성 때문에 만 3세부터 의무교육을 실시할 것을 주장하였다고 할 수 있다.

의무교육의 연령을 확대하고 조기교육기관을 양성화하려는 민주당안은 두 가지 차원에서 해석이 가능하다. 첫째, 교육적인 입장에서 1977년의 「특수교육진흥법」이 간과한 장애 영역을 보완하고자 하는 의도가 컸다고 할 수 있다. 장애의 예방과 치료, 교육의 효과 등을 고려할 때 조기교육의 중요성(이상복, 1992) 강조는 조기교육 효과에 대한 수십 년간 쌓아온 이론과, 임상 경험의 축적, 그리고 사회적 여망에 비추어(조윤경, 2006) 매우 타당하다고 할 수 있다. 둘째, 정치적인 입장에서 볼 때, 특수교육연합회와는 관련이 적은 사설 조기교육기관을 법적 교육기관으로 양성함으로써, 이들을 야당의 입지를 위한 ‘세몰이의 수단’ (김원경, 2005)으로 활용하고자 했다고 평가할 수 있다. 민주당안의 의도가 어떠하든지 이상에서 살펴본 바와 같이 법률 주도권 다툼의 핵심 내용은 의무교육의 기한 연장과 밀접한 관련이 있다.

다른 한편 <표 1>에서 살펴본 바와 같이 1994년의 「특수교육진흥법」 전면 개정 과정에는 별칙에 대한 논의가 활발하게 진행되었음을 알 수 있다. 민주당안은 특수교육 대상자를 교육받게 할 의무를 위반한 자에게 징역 2년 이하나 금고, 또는 500만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 조기교육에 대하여 상당한 관심을 기울였기 때문에, 허가 없이 조기교육원을 설립하거나 폐쇄 명령을 위반한 자에 대하여도 동일한 별칙을 적용하고자 하였다. 의무교육과 조기교육에 대한 국가적 역량을 강화하고자한 의도라고 할 수 있다.

그러나 민주당안에서 제기한 별칙의 대상은 국가 기관만이 아니라 장애인 당사자도 해당될 수 있다. 즉, 당시 민주당안 제5조 2항에 의하면 특수교육 대상자를 교육받게 할 의무는 국가와 모든 국민이 지게 된다. 특수교육 대상자의 의무교육의 주체를 국가와 특수교육 대상자의 보호자로 하는 것은 의미가 있지만, 나아가 이를 모든 국민으로 규정한 것은 의무 규정의 대상을 지나치게 포괄적으로 규정한 것이라고 할 수 있다. 이 안에 따른다면 특수교육 보호자뿐만 아니라 보호자가 아닌 일반 국민도 별칙의 적용이 가능하게 된다. 이는 의무교육을 활성화시키기 위한 매우 적극적인 시도라고 할 수 있지만, 비현실적인 발상이라고 할 수 있다.

이러한 무리한 발상은 추후 시행령 등에서 보호자 등의 의무교육 위반에 대한 예외 조항을 두고자 하였거나, 혹은 의무교육의 책임은 전적으로 국가 및 지방자치단체의 책임이라는 전제에서 정부를 효과적으로 통제하기 위한 성급한 표현에서 비롯된 것이라고 해석할 수 있다. 결국 민주당안의 별칙은 수용되지 않았으나, 1994년 「특수교육진흥법」 전면 개정에서 특수교육대상자의 배치에 대하여 정당한 사유 없이 응하지 않은 각급학교의 장에게 50만원 이하의 벌금에 처할 수 있는 조항이 신설되었다. 이는 장애인 당사자의 노력에 의하여 특수교육의 실효성을 높이기 위한 수단으로 「특수교육진흥법」에 최초로 별칙이 규정되었다는 점에서 그 의미가 크다. 따라서 특수교육 관련 법률 제·개정의 주도권 다툼의 쟁점 내용은 의무교육과 무상교육 적용의 확대 여부와, 국가 및 지방자치단체의 임무에 대한 강제성 정도를 통하여 확인할 수 있다고 하겠다.

2. 장애 당사자 참여에 따른 의무교육과 무상교육의 변화

헌법 제31조 1항에 의하면 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. 2항에 의하면 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. 교육기본법 제12조에 의하면 국가는 의무교육을 실시하여야 하며, 모든 국민은 보호하는 자녀를 취학시켜야 하는 의무가 있다. 또한 교육기본법 제8조에 2항에 의하면 모든 국민은 의무교육을 받을 권리를 가진다. 이러한 측면에서 볼 때 교육은 권리이며 의무라고 할 수 있다(한국교육개발원, 2011).

평생교육의 의미가 일반인 뿐만 아니라 장애인에게도 강화되는 사회 추세(이상오, 2001)에 비하여 이들을 위한 교육 기회가 상대적으로 부족한 현실을 고려하면(정동영, 정동일, 정인숙, 2003), 특수교육 기회의 확대를 위한 법률적 근거의 확보는 장애 당사자들에게 매우 현실적이고 시급한 과제라고 할 수 있다. 이는 의무교육 기간에 대한 논쟁이 특수교육 입법 과정에서 가장 뜨거운 이슈 중의 하나였음을 통해

서도 알 수 있다(김원경, 한현민, 2007). 즉, 장애 당사자들의 입장에서 볼 때 특수교육 기회의 확대는 의무교육의 실질적 내용 강화와 기간의 연장, 그리고 의무교육이 아니더라도 모든 국민이 능력에 따라 교육을 받을 수 있도록 고등교육 및 평생교육 등의 보장과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다.

1977년의 「특수교육진흥법」에는 특수교육 대상자에 대한 의무교육 내용은 매우 제한적이었다. 즉, 제5조에 국립 또는 공립의 특수교육기관에 취학하는 자 및 사립의 특수교육기관 중 의무교육과정에 취학하는 자의 교육은 무상으로 한다고 규정하고 있을 뿐이다. 이는 1977년에 적용되던 당시의 헌법 제7조 3항의 “의무교육은 무상으로 한다”는 내용을 반복한 것에 불과한 것이다. 다시 말하면 1977년의 「특수교육진흥법」 제5조의 내용은 이미 헌법에서 명시하고 있기 때문에 「특수교육진흥법」에서 별도로 설명하지 않더라도 헌법에 의하여 적용이 가능하다고 할 수 있다.

다만 국·공립이 아닌 사립의 특수교육기관중 의무교육과정에 취학하는 자의 교육을 무상으로 한다는 것은, 당시 국공립에 비하여 사립 특수교육기관에 재학하고 있는 장애학생이 대다수였음을 고려할 때 매우 의미가 크다고 할 수 있다⁷⁾. 이후 제1차 부분개정이 있었던 1987년의 「특수교육진흥법」 제5조(무상교육)에는 “제3조의 규정에 의한 특수교육대상자로서 국립·공립 또는 사립의 특수교육기관에 취학하는 자의 교육은 이를 무상으로 한다”라고 하여, ‘의무교육과정에 취학하는 자’라는 단서를 삭제함으로써 특수교육기관으로 규정된 국·공·사립학교에 취학한 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교의 재학생에게 무상교육을 실시할 수 있는 근거가 마련되었다. 달리 말하면 정부 주도에 의한 1차 특수교육 개정에서 ‘특수교육기관에 취학하고 있는 자의 교육을 무상으로 한다’고 하였기 때문에 이후 유치원부터 고등학교까지의 무상교육의 범위에 대한 논쟁은 사실상 실익이 없는 것이라고 할 수 있다. 「특수교육진흥법」의 무상교육 범위 확대 과정은 <표 2>와 같다.

<표 2> 「특수교육진흥법」의 무상교육 범위의 확대 과정

연도	내용
1977년 제5조 (무상교육)	국립 또는 공립의 특수교육기관에 취학하는 자 및 사립의 특수교육기관중 <u>의무교육과정에 취학하는 자의 교육은 무상으로 한다.</u>
1987년 제5조 (무상교육)	특수교육대상자로서 국립·공립 또는 사립의 <u>특수교육기관에 취학하는 자의 교육은 이를 무상으로 한다.</u>
1994년 제5조 (<u>의무교육</u>)	① 특수교육대상자에 대한 국민학교 및 중학교 과정의 교육은 이를 의무교육으로 하고, 유치원 및 고등학교 과정의 교육은 이를 무상으로 한다. ② 제1항의 규정에 의한 의무 및 무상교육에 드는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 이를 부담 또는 보조한다.

의무교육과 관련한 1980년대의 상황을 살펴보면 다음과 같다. 1949년에 제정된 「교육법」은 수차례 개정되다가 1997년에 폐지되고, 그 뒤를 이어 「교육기본법」이 제정되어 오늘에 이르고 있다. 「교육법」에서는 이미 1984년의 개정을 통하여 초등학교 이후 3년의 중등교육 기간을 의무교육에 포함시켰다. 따라서 1987년의 「특수교육진흥법」 1차 개정에 따른 특수교육의 의무교육 연한은 사실 특별한 규정이 없이도 「교육법」의 근거에 따라 초등학교 6년과 3년의 중등교육이 포함된다. 그렇기에 1987년의 「특수교육진흥법」에서의 의무교육에 대한 내용은 국·공·사립에 취학하고 있으면서 의무교육이 아니라서 무상교육이 가능하지 않았던 유치원과 고등학교 과정까지 무상교육을 확대하여 실시한 점에서 의미가 있다. 따라서 1994년의 「특수교육진흥법」 제5조의 “유치원 및 고등학교 과정의 비용을 무상으로 한다”는 조항은 1987년의 「특수교육진흥법」 내용과 사실상 차이가 없다고 할 수 있다.

그러나 <표 2>에서 살펴본 바와 같이 「특수교육진흥법」 제정 당시와 1차 부분개정인 1987년에는 「특수교육진흥법」 제5조의 법조문 명칭은 ‘무상교육’이었으나 1994년에는 같은 조항에 대한 법조문의 명칭이 ‘의무교육’으로 변경되었다. 비록 살펴본 바와 같이 정부주도의 1987년 「특수교육진흥법」 제5조와 시민단체의 영향력에 의하여 제정된 1994년의 「특수교육진흥법」 제5조 간에 실제적인 적용상에서 큰 차이가 없다고 하더라도, 법조문의 명칭이 무상교육에서 의무교육으로 바뀐 것은 매우 의미가 크다. 즉, 동일한 내용에 대하여 정부주도의 특수교육법은 무상교육임을 강조하였으나, 장애인 당사자로 구성된 시민단체 등이 참여한 특수교육법에서는 이를 의무로 강조하였다는 점은 법률 제정의 주체에 따라서 법률 내용이 같더라도 적용의 수준이 달라질 수 있음을 의미하는 것이다.

무상교육이 단순히 무료(無料)라는 금전적 측면을 과시하는 경향이 있다면, 의무교육은 법적 강제성(強制性)을 중시하는 것이다. 다시 말하면 특수교육에서 무상의 의미는 교육 서비스를 제공하는 측의 시혜적(施惠的) 성격이 있지만, 의무교육은 국가 및 지방자치단체가 특수교육을 실시하지 않으면 안 된다는 법적 책무가 강조된 것이다. 이와 같이 시민단체의 법률 제정의 주도권 다툼에 의하여 특수교육의 성격을 시혜의 차원에서 국민과 국가의 권리와 의무 차원으로 격상시킨 것은 매우 의미가 크다고 할 수 있다.

이상에서 살펴볼 때 장애인 당사자의 법률 제정에 대한 주도권 다툼은 특수교육을 질적으로 성숙시키는 한 동인(動因)이 되었다고 평가할 수 있다. 이는 장애인 당사자의 법률 제정에 대한 주도권 다툼이 더욱 거세진 2007년 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정 과정에서 정부와 장애인교육권연대의 의무교육에 대한 법안 내용을 비교하면 그 의미를 더욱 확연하게 알 수 있다. 2006년에 제시된 정부와 장애인교육권연대의 의무교육과 무상교육에 대한 내용(전국장애인교육권연대, 2006)과 국회에서 최종 결정된 2007년의 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 의무교육에 대한

내용을 비교하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정 당시의 의무교육에 대한 법률안 비교

정부안	<p>3조(의무교육 등)</p> <p>① 특수교육지원대상자에 대한 유치원, 초등학교, 중학교 및 고등학교 과정의 교육은 의무교육으로 하고, 제25조의 규정에 의한 전공과 과정의 교육은 이를 무상으로 한다.</p> <p>② 특수교육지원대상자는 제1항의 의무교육을 받을 권리를 가진다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 의한 의무 및 무상교육에 드는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 및 지방자치단체가 부담한다.</p>
장애인교육권연대안	<p>제4조(의무교육 등)</p> <p>① 교육지원대상자에 대한 제22조의 규정에 의한 영아기의 교육과정 및 제36조의 규정에 의한 전문과정의 교육은 이를 무상으로 하고, 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교 과정의 교육은 이를 의무교육으로 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 의무 및 무상교육에 드는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 이를 부담 또는 보조하여야 한다.</p>
「장애인 등에 대한 특수교육법」	<p>3조 (의무교육 등)</p> <p>① 특수교육대상자에 대하여는 「교육기본법」 제8조에도 불구하고 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교 과정의 교육은 의무교육으로 하고, 제24조에 따른 전공과와 만 3세 미만의 장애영아교육은 무상으로 한다.</p> <p>② 만 3세부터 만 17세까지의 특수교육대상자는 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다. 다만, 출석일수의 부족 등으로 인하여 진급 또는 졸업을 하지 못하거나, 제19조 제3항에 따라 취학의무를 유예하거나 면제받은 자가 다시 취학할 때의 그 학년이 취학의무를 면제 또는 유예받지 아니하고 계속 취학하였을 때의 학년과 차이가 있는 경우에는 그 해당 연수(年數)를 더한 연령까지 의무교육을 받을 권리를 가진다.</p> <p>③ 제1항에 따른 의무교육 및 무상교육에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.</p>

장애 유아에 대한 특수교육은 발달의 가소성(plasticity)과 결정적 시기(critical period)를 고려할 때, 2차 장애를 예방할 수 있으며, 나아가 사회·경제적 효용을 높이는 수단이 된다(Hooper & Umansky, 2009). 또한 작은 긍정적 변화에 따른 효과가 장기적으로 유지될 수 있기 때문에(Fraser, 2002) 그 의미는 매우 크다고 할 수 있다. 장애 유아 지원에 대한 최근 경향은 단순히 장애 유아뿐만 아니라 생태학적 관점에서 그들의 가족을 함께 지원하는 것이다(이계윤, 2008). 미국은 1986년에 PL 99-457을 통하여 개별화가족지원서비스에 대한 개념을 확보하였으며, 1994년에는 장애아동가족지원법(PL 103-382, Families of Children with Disabilities

Support Act) 등을 통하여 장애 영·유아의 지원을 확장하고 있다. 그러나 이러한 필요성에도 불구하고 우리나라의 장애 영아를 위한 국가적 관심은 매우 늦었다고 할 수 있다(국립특수교육원, 2010).

장애 유아를 위한 유치원 과정의 의무교육에 대한 논쟁은 2007년의 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정 과정에서 시작되었다. 정부안은 <표 3>에서 살펴본 바와 같이 유치원에서 고등학교 과정까지는 의무교육으로 확대하고자 하였다. 이는 1994년에 전면 개정된 「특수교육진흥법」에서 의무교육 기간을 초등학교와 중학교로 한정된 것과 비교하면, 유치원과 고등학교 과정을 의무교육으로 확대한 것이라고 할 수 있다. 장애인교육권연대안 역시 의무교육 기간을 유치원과 고등학교까지 확대하였기 때문에 법률 제정의 주도권 다툼에서 의무교육에 대한 부분은 의견이 일치하였다고 할 수 있다.

하지만 장애인교육권연대는 장애영아와 전공과의 교육은 무상으로 실시하고자 하였으나, 정부안은 전공과만 무상교육으로 하고자 하였다. 결론적으로 2007년의 「장애인 등에 대한 특수교육법」에서는 장애 영아 교육을 무상으로 하였기 때문에 장애인 당사자의 안이 적용되었음을 알 수 있다. 법률 주도권의 측면에서 본다면 장애 당사자의 주도권에 의하여 무상교육의 확대가 이루어졌다고 할 수 있다.

김원경, 한현민(2007)은 2007년의 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정 과정의 의무교육 연장에 대하여 신중한 자세를 표명하였다. 현실적으로는 가소성이 큰 유아 교육을 위하여 국가 및 보호자에게 법적 강제성을 부여하는 것에 대한 행정적 문제점과, 중학교 졸업 이후에 고등학교 진학을 원하지 않고 취업을 하고자 하는 경우에도 강제로 고등학교의 의무교육을 실시하는 것이 타당한지에 대한 문제점도 주장하였다. 또한 장애만을 이유로 하는 의무교육의 연장이 위헌의 소지가 있음도 설득력 있게 주장하였다. 그러나 「특수교육진흥법」 제정 당시를 고려하더라도 특수교육 지원을 위한 의식 수준이나 우리 정부의 경제적 수준의 열악성을 극복하고, 법률의 정비를 통하여 특수교육 발전의 토대를 마련하였던 것을 참고하면, 이러한 우려 역시 좀 더 넓은 틀에서 이해될 필요성이 있다.

즉, 예측 가능한 모든 문제점을 고려하여 법률의 제정에 신중을 기하는 것도 바람직하지만, 장애의 신속한 조기 발견과 중재를 위해서, 그리고 고등학교 진학률이 90%를 넘는 시점에서(한국교육개발원, 2011) 특수교육 대상자의 의무교육과 무상교육의 범위를 확대하는 것은 특수교육의 기회 확대라는 측면에서 의미가 있다고 할 수 있다. 그에 따라 발생하는 문제점은 후속 법령이나 규칙으로 보완할 수 있을 것이다. 실제로 국립특수교육원(2010)에 따르면 2008년에 공교육 기관에서 무상교육을 받았던 장애 영아가 85명이었지만 2009년에는 317명으로 1년 만에 무려 4배 정도 증가하였다. 이는 장애 영아의 무상교육 실시에 대한 법적 규정이 실효성이 있다는 것을 의미하는 것이다. 따라서 특수교육 법률 제·개정에 대한 장애 당사자의

주도권 다툼은 특수교육 발전에 긍정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

3. 장애 당사자 참여에 따른 국가 및 지방자치단체의 역할 변화

1977년의 「특수교육진흥법」 제정은 당시의 시대적 상황을 고려할 때 국가와 지방자치단체의 임무, 무상교육, 사립특수학교에 대한 보조와 같은 매우 적극적인 내용을 포함하고 있다. 그러나 이와 같은 시도에도 불구하고 제정 당시의 「특수교육진흥법」 제4조 2항은 “국가 및 지방자치단체는 소요되는 경비를 예산의 범위 안에서 타에 우선하여 지급할 수 있다.”로 규정함으로써 국가 및 지방자치단체의 책임 수준을 모호하게 기술하고 있다.

우선하여 ‘지급할 수 있다’는 것은 강제성이 없는 선언적인 의미이다. 이 조항은 1994년에 「특수교육진흥법」이 전면 개정될 때까지 유지되었다. 1994년 「특수교육진흥법」 제3조 2항에서는 “소요되는 경비는 예산의 범위 안에서 우선적으로 지급하여야 한다.”로 개정되었다. 이러한 측면에서 김원경, 한현민(2007)이 1977년의 「특수교육진흥법」을 제1기 「특수교육진흥법」으로 규정하고, 1994년의 「특수교육진흥법」을 제2기 「특수교육진흥법」으로 구분한 것은, 1994년의 「특수교육진흥법」이 전면 개정이라는 측면에서뿐만 아니라, 국가 및 지방자치단체의 역할에 대한 명백한 차이를 고려할 때 매우 타당하다고 할 수 있다.

정부 주도에 의한 1977년에 제정된 「특수교육진흥법」과 장애인 당사자가 참여하여 전면 개정된 1994년의 「특수교육진흥법」 내용 가운데 국가 및 지방자치단체의 임무를 살펴보면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 1977년과 1994년의 국가 및 지방자치 단체의 임무

1977년 「특수교육진흥법」 제4조	1994년 「특수교육진흥법」 제3조
① 국가 및 지방자치단체는 특수교육을 진흥하기 위하여 다음 각호의 시책을 강구하여야 한다. 1. 특수교육종합계획의 수립 2. 생활기능 회복을 위한 교육 3. 특수교육대상자의 취학지도 4. 특수교육의 내용과 방법의 연구개선 5. 특수교육담당교원(이하 “특수교원”이라 한다)의 양성과 연수교육 및 그 우대책 6. 특수교육기관의 설치·경영 및 시설·설비(교육시설·직업보도시설·기숙사시설을 포함한다)의 확충·정비	① 국가 및 지방자치단체는 특수교육을 진흥하기 위하여 다음 각호의 업무를 수행하여야 한다. 1. 특수교육종합계획의 수립 2. 생활기능의 회복을 위한 치료교육대책의 강구 3. 특수교육대상자의 취학지도 4. 특수교육의 내용 및 방법의 연구·개선 5. 특수학교교원의 양성 및 연수 6. 특수교육기관의 설치·운영 및 특수교육을 위한 시설·설비의 확충·정비 7. 특수교육에 필요한 교재·교구의 연구·개발 및 보급

<표 4> 1977년과 1994년의 국가 및 지방자치 단체의 임무 (계속)

1977년 「특수교육진흥법」 제4조	1994년 「특수교육진흥법」 제3조
7. 특수교육용교재·교원 및 보장구의 연구·개발 8. 직업보도시책의 강구 9. 점자도서관등의 설치·경영과 조성 10. 장학금 기타 특수교육의 진흥에 관하여 필요한 사항 ② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 시책을 강구하는데 소요되는 경비를 예산의 범위 안에서 타에 우선하여 지급할 수 있다.	8. 특수교육대상자에 대한 직업교육대책의 강구 9. 특수교육기관수용계획의 수립 10. 특수교육지원체제의 연구·개선 11. 기타 특수교육의 발전을 위하여 필요한 사항 ② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 업무를 수행하는데 드는 경비를 예산의 범위안에서 우선적으로 지급하여야 한다.

<표 4>의 관련 조문 ①항에서만 살펴보면 1994년에 국가 및 지방자치 단체의 역할이 1977년에 비하여 부분적으로 변화하였지만, 이는 커다란 의미가 없다고 할 수 있다. 예를 들면, 요육을 치료교육으로, 특수교원을 특수학교교원 등으로 명칭을 변경하는 정도에서 그쳤기 때문이다. 또한 점자도서관 등의 설치·경영과 장학금 등에 대한 내용이 삭제되고, 1994년에는 이를 포괄하는 정도의 소극적인 수준에서 내용이 변경되었다고 할 수 있다. 이는 정부가 특수교육의 발전을 위해서 무엇을 해야 하는가에 대해서는 장애 당사자와 크게 이견이 없었다는 것으로 해석된다.

하지만 핵심적인 차이는 정부가 해야 할 일을 실천할 의지에 대한 ②항의 예산 부분이다. 1977년에는 “국가 및 지방자치단체는 제1항의 시책을 강구하는데 소요되는 경비를 예산의 범위 안에서 타에 우선하여 지급할 수 있다”고 규정하였지만, 1994년에는 “예산의 범위 안에서 우선적으로 지급하여야 한다”로 변경하였다. 이는 정부가 그동안의 경제적 성장에 의하여 특수교육 예산 배정에 대한 인식을 변경하였기 때문인 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 다른 한편 장애 당사자가 법률 제정에 관여하면서 정부가 예산을 이유로 특수교육 업무를 소극적으로 실시할 가능성을 사전에 차단하기 위하여 다양한 압력을 행사한 결과로 해석하는 것이 보다 타당하다고 할 수 있다.

결과적으로 국가 및 지방자치단체가 예산의 범위에서 특수교육 업무를 우선적으로 고려하도록 한 법률 내용은 특수교육에 대한 정부의 양적·질적 발전에 대한 책임을 강화한 것이라고 할 수 있다. 과거에는 단지 선언적 의미의 ‘할 수 있다’는 법조문 때문에 정부가 비록 성실히 업무를 수행하지 않더라도 책임을 추궁할 근거가 희박하였지만 “지급하여야 한다”는 것은 선택 사항이 아니라 의무사항이라는 점에서, 정부의 특수교육 실행 의지에 대한 법적 감시의 근거가 된다는 점에서도 의미가

크다고 할 수 있다. 1977년과 1994년의 「특수교육진흥법」에 나타난 국가 및 지방자치단체의 임무에 대한 강제성을 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 「특수교육진흥법」의 국가 및 지방자치단체 임무의 강제성 비교

1977년 「특수교육진흥법」	1994년 「특수교육진흥법」
<p>제4조 (국가와 지방자치단체의 임무)</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 시책을 강구하는데 소요되는 경비를 예산의 범위안에서 타에 우선하여 <u>지급할 수 있다.</u></p>	<p>제3조 (국가 및 지방자치단체의 임무)</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 업무를 수행하는데 드는 경비를 예산의 범위안에서 우선적으로 <u>지급하여야 한다.</u></p>
<p>제6조 (사립의 특수학교에 대한 보조)</p> <p>국가 및 지방자치단체는 사립의 특수교육기관에 대하여 그 운영비·시설비·실험실습비·직업보도비 및 교원의 봉급과 기타 특수교육에 필요한 경비를 <u>예산의 범위안에서 보조할 수 있다.</u></p>	<p>제6조 (사립의 특수교육기관에 대한 보조)</p> <p>국가 및 지방자치단체는 사립의 특수교육기관에 대하여 그 운영비·시설비·실험실습비·직업보도비 및 교원의 봉급 기타 특수교육에 필요한 경비를 예산의 범위안에서 <u>보조하여야 한다.</u></p>
<p>제8조 (장학금의 지급)</p> <p>국가 및 지방자치단체는 특수교육기관에 재학하는 자에게 예산의 범위안에서 <u>장학금을 지급할 수 있다.</u></p>	<p>제24조 (장학금지급등)</p> <p>① 국가 및 지방자치단체는 각급학교에 재학 중인 특수교육대상자에게 예산의 범위안에서 <u>장학금을 지급할 수 있다.</u></p> <p>② 일반학교의 장은 당해 학교에 재학중인 특수교육대상자에게 입학금·수업료 기타 납입금의 감면을 위한 조치를 마련하여야 한다.</p>
<p>제10조 (불이익처분의 금지등)</p> <p>① 각급 학교의 장은 특수교육대상자가 당해 학교에 입학하고자 할 때에는 그가 특수교육대상자임을 이유로 입학지원거부 및 입학시험 합격자의 입학거부 등 불이익한 처분을 하여서는 아니된다. 다만, 입학지원에 있어 <u>감독청의 승인을 얻은 경우에는 예외로 할 수 있다.</u></p>	<p>제13조 (차별의 금지등)</p> <p>① 각급학교의 장은 특수교육대상자가 당해 학교에 입학하고자 하는 경우에는 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학시험합격자의 입학을 거부하는 등의 <u>불이익한 처분을 하여서는 아니된다.</u></p> <p>② 각급학교의 장은 특수교육대상자의 입학시험 및 수학 등에 있어서 특수교육대상자의 <u>장애의 중별 및 정도에 적합한 편의를 제공하여야 한다.</u></p>

<표 5>에서 살펴본 바와 같이 1977년의 「특수교육진흥법」은 대부분 “...할 수 있다”의 선언적 의미로 법률을 구성함으로써 실천 의지가 매우 소극적이었다고 할 수 있다. 이는 1968년에 선포된 국민교육헌장의 내용이 정부 주도에 의하여 ‘주술적 의식 수준’의 강력한 내용으로 구성된 것(홍윤기, 2004)을 감안하면, 「특수교육진흥법」의 “할 수 있다”는 표현이 지니는 동일한 정권의 수동적 태도를 짐작하게 하는 것이다. 이러한 측면에서 본다면 1977년의 「특수교육진흥법」은 법률 제정의 의미가 매우 큼에도 불구하고, 국가 및 지방자치 단체의 실천의지가 소극적이었다는 점에서 특수교육의 방향성을 안내하는 지침(guide line)의 성격이 컸다고 평가할 수 있다.

반면에 1994년에 전면 개정된 「특수교육진흥법」은 정부와 시민단체들의 논쟁 과정에 의하여 만들어진 법률이다. 정부안과 야당안이 함께 제출되어 두 법안이 통합·조정된 성격을 띤다(김원경, 한현민, 2007). 정부안과 의원 입법안이 국회에 각각 제출되었다는 것은 법률 제정 과정에서 의견이 일치하지 않았다는 것을 의미한다. 이는 법률 내용이 당사자의 이익에 부합되도록 하기 위하여 이해집단 간에 법률 제정의 주도권 다툼이 발생하였다는 것을 뜻하는 것이기도 하다.

비록 시대 변화의 영향으로 정부 역시 특수교육에 대한 인식 변화를 스스로 모색할 수도 있지만, 개인이나 조직이 자신의 행위를 스스로 규제하거나 강화하는 것에는 일정한 한계가 있음을 고려하면, 1994년의 「특수교육진흥법」에 장애인 당사자와 정부 간에 법률 제정의 주도권 다툼이 없었다면 정부는 특수교육의 목적상 필요하다고 판단하더라도 이를 실행함에 있어서 행정적으로 불편하다면 이를 소극적으로 처리할 가능성이 높다⁸⁾. 이러한 사실은 <표 5>에서와 같이 정부안만 제출되었던 1977년의 「특수교육진흥법」과 1994년의 「특수교육진흥법」상의 내용 비교를 통하여 확인할 수 있다. 나아가 장애인 당사자의 특수교육 법률 제정에 대한 주도권 다툼이 1994년에 비하여 더욱 치열한 과정을 거쳐 제정된 2007년 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제5조 3항에서는 국가 및 지방자치단체가 효율적으로 특수교육에 대한 업무를 수행하도록 교육과학기술부장관이 중앙행정기관과 협조체계를 구축할 것을 요청하고 있다. 이는 정부 스스로의 입법만으로는 강제하기 어려운 내용이라고 할 수 있다.

이와 같이 국가 및 지방자치단체의 임무 변화를 살펴볼 때 특수교육 법률 제·개정의 주도권 다툼은 정부 및 지방자치단체가 보다 다양하고 적극적인 태도로 그 임무를 수행하도록 함으로써 특수교육의 양적·질적 발전에 공헌하도록 하였다고 평가할 수 있다.

IV. 요약 및 결론

우리나라 특수교육의 발전은 정부주도의 「특수교육진흥법」이 제정되면서 시작되었다고 할 수 있다. 당시는 특수교육에 대한 인식이 낮아 소수의 전문가들의 주도와 정부 당국의 특수교육에 대한 의지의 결과로 특별한 반대 여론 없이 법률이 제정되었다. 이는 남북이 대치된 상황에서 경제발전을 최우선의 과제로 추진하던 당시의 정치적 상황을 고려하면 매우 고무적인 일이라고 할 수 있다. 또한 미국이 1975년에 「전장애아동교육법: PL 94-142」을 제정한 것은 인권 성장에 따른 특수교육 당사자의 소송에서 패한 결과와 무관하지 않음을 고려할 때, 우리나라는 독재정권 시절에 경제발전과 무관한 소수자를 위하여 정부가 주도하여 「특수교육진흥법」을 제정하였다는 것은 매우 의미가 크다고 할 수 있다.

그러나 정부 주도의 「특수교육진흥법」 제정의 의미가 컸다고 하더라도 법률의 한계는 명확했다고 할 수 있다. 정부의 역할은 대부분 선언적인 수준에 머물렀기 때문에 정부가 법률 내용을 시행하지 않아도 정부를 상대로 특별한 조치를 요구할 수 없었다. 이러한 가운데 1979년에 박정희가 암살되고, 1980년대의 전두환 노태우 군사정권이 막을 내린 후, 민주화에 대한 사회적 열망의 증가는 특수교육에도 영향을 끼쳤다고 할 수 있다. 그 결과 장애인 당사자들은 장외 투쟁을 비롯하여 특수교육 법률의 제정에까지 참여함으로써 자신들의 현실적인 문제를 해결하기 위하여 노력하였다.

마침내 1994년에는 장애우권익문제연구소를 중심으로 한 특수교육 법률이 야당 안으로 국회에 제출되었다. 비록 야당안이 전적으로 채택되지는 않았지만 이는 「특수교육진흥법」의 전면 개정에 당사자의 의견이 전달된 최초의 사건이라고 할 수 있다. 이를 계기로 비로소 우리나라의 특수교육도 정부 주도의 일방성을 떠나서, 다양한 입법 과정을 통해서 발전하기 시작하였다고 평가할 수 있다. 그 결과 2007년에는 1994년에 비하여 장애인 당사자가 더욱 주도적으로 특수교육 법률 제정에 영향력을 행사하여, 마침내 정부 주도의 특수교육 발전의 상징이었던 「특수교육진흥법」을 폐지하고 장애인 당사자 중심의 「장애인 등에 대한 특수교육법」을 제정하는 수준에까지 이르게 되었다고 할 수 있다.

「장애인 등에 대한 특수교육법」은 성립과정에서만 본다면 과거에 비하여 훨씬 더 많은 국회의원이 참여한 법률이다. 국회의원이 대거 참여하였다는 것은 이들 개인의 특수교육에 대한 관심보다는, 정치적인 의미에서 장애인 당사자의 특수교육에 대한 정치적 역량을 이들이 의식하기 시작하였다는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다. 의원 입법안의 주도적인 역할을 한 장애인교육권연대의 구성원이 주로 장애인 부모들을 고려할 때, 앞으로의 특수교육 정책은 더 이상 정부 주도의 일방적인 행

태에 의해서가 아니라, 법률 제정에 압력을 행사할 수 있는 장애인 당사자와의 협력이 필요하다는 것을 알 수 있다.

「장애인 등에 대한 특수교육법」의 내용적인 측면에서만 본다면 과거에 비하여 정부 및 지방자치단체의 역할을 강화하고 강제한 특성이 있다. 의무교육과 무상교육을 확대하여 특수교육의 양적 발전을 추구하였다. 각종 관련서비스를 제공하도록 함으로써 교육의 질적 수준을 높이기 위하여 노력하였다. 이러한 내용적 변화와 강화는 국가 및 지방자치단체, 그리고 특수교육 종사자의 책무성만을 강조한 것이 아니라 교육 받을 권리를 주장하는 장애 당사자에게도 동일한 역할 수행을 기대하는 것이라고 할 수 있다.

왜냐하면 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제19조 1항은 특수교육대상자의 보호자는 보호하는 자녀에 대하여 의무교육의 기회를 보호하고 존중할 것을 명시하고 있기 때문이다. 이 조항은 그동안의 「특수교육진흥법」에는 한 번도 명시된 적이 없다가 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 비로소 신설된 것이다. 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 장애 당사자의 역량 강화에 의하여 만들어진 법이라는 측면을 고려할 때, ‘보호자의 의무’를 법률에 새롭게 명시한 것은 이들 역시 국가 및 지방자치단체 못지않게 특수교육의 발전을 위하여 자신들의 의무를 수행하여야 한다는 뜻이다.

특수교육 대상자의 보호자가 의무교육의 기회를 보호하고 존중해야 한다는 것은 단순히 관념적으로 의무교육을 인정하는 것만을 의미하는 것이 아니다. 또한 부득이한 사유로 취학이 불가능한 자녀의 교육을 합법적으로 유예시키는 절차를 준수해야 하는 것만을 뜻하는 것도 아니다. 의무교육의 기회를 보호하고 존중한다는 것은 이러한 소극적인 측면뿐만 아니라 보다 적극적으로 의무교육의 주체가 되어야 할 것을 요청하는 것이다. 즉, 특수교육 대상자의 보호자 역시 의무교육의 목적에 맞게 특수교육이 실천될 수 있도록 관련 종사자들과 신의성실(信義誠實)⁹⁾로 협력해야 하는 것까지 포함한다고 해석할 수 있다.

하지만 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정 과정에서 나타난 장애 당사자와 전문가 등의 갈등과 불신(김원경, 한현민, 2007)이 아직까지 해소되지 못하고 오히려 확산되는 측면도 있다. 다시 말하면 법률의 내용은 특수교육의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 역할과 보호자의 의무를 규정함으로써 상생(相生)함으로써 상생(上生)할 것을 강조하고 있지만 현실은 이에 부응하지 못하는 실정이라고 할 수 있다.

이는 두 가지 차원에서 고려할 수 있다. 첫째는 장애 당사자의 특수교육에 대한 권리 의식이 과거에 비하여 매우 커진 것에 대한 사소한 부작용 때문이라고 할 수 있다. 일부 극소수의 장애 당사자 가운데는 높아진 장애인의 권리를 특수교사에 대한 지배의식으로 잘못 활용하는 경우도 있다. 최근에 특수교사들이 장애 부모들의 지나치거나 부당한 서비스 요구에 대하여 상당 수준 불편함을 느끼고 있다는 점(류재연, 신현기, 홍성두, 이정현, 2011) 역시 유사한 맥락과 무관하지 않다.

둘째는 특수교육 관료나 현장 종사자들의 무사 안일에 의한 결과라고 할 수 있다. 2007년의 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제정 과정에서 알 수 있듯이 장애 당사자는 이제 특수교육에 대한 지적 욕구를 충족시키지 못하여 단순히 그에 대한 정보를 제공받아야 하는 피동적인 존재가 아니다. 그들은 자신의 권리를 위하여 특수교육 전문가들과 대등하게 입법 과정에 참여하는 수준으로 성장하였다. 그럼에도 불구하고 일부 특수교육 현장에서 개별적 혹은 집단적으로 발생한 특수교육 종사자들에 의한 비인격적이거나 인권에 반하는 불미스러운 행동들, 그리고 이러한 사건을 소극적으로 처리한 행정 관료들의 관행적인 처신¹⁰⁾은 장애 당사자의 불신을 초래하기에 충분하다.

이는 법률 제정의 주도권을 잡은 구성원이 원하는 내용으로 법률이 구성된다고 하더라도 그것이 현실적으로 시행되기 위해서는 주도권 다툼에 참여한 모든 사람들의 협력 없이는 가능하지 않다는 것을 뜻한다. 즉, 법률 제정의 주도권에 따른 법률 내용의 변화가 특수교육의 질적 수준을 담보하는 필요충분조건은 아니라는 것이다. 따라서 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 본래의 제정 목적에 부합하도록 하기 위해서는 장애인 당사자와 국가 및 지방자치단체, 그리고 특수교육을 담당하는 교사 및 관련 종사자들이 각각의 이해관계에도 불구하고, 자신의 소임을 수행할 수 있는 신뢰형성이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

신뢰의 형성은 상대를 바라보는 태도의 변화와 밀접한 관련이 있다. 그런면에서 법률 제정의 주도권 다툼은 특수교육 발전을 위하여 적극적인 의견을 제시하는 과정으로 해석되어야 하며, 그에 참여한 단체나 기관 혹은 사람들 역시 특수교육 발전에 열정적인 관심을 보인 주체자로 평가되어야 한다. 이는 추후 개정될 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 과정에서도 마찬가지이다. 따라서 신뢰 형성을 위한 상시적인 시스템을 체계화 하는 것이 필요하다. 또한 전문적이고, 실현가능하며, 미래지향적인 법률의 제·개정을 위한 공동의 협의체를 구성하여 필요한 정보를 장기적으로 상호 공유하는 것도 필요하다.

1) 당시 시월유신으로 종신 대통령을 유지할 수 있었던 박정희 정권은 국민의 신분을 군관민(軍官民)으로 서열화하여 표현하였다. 이는 마치 조선이 사농공상(士農工商)으로 신분계층의 우선순위를 정한 것과 유사한 표현이다. 그렇기에 서열상 군사정권의 핵심인 군(軍)에게 민(民)이 의견을 제안하였다는 것은 당시의 시대적 상황을 고려할 때 아래로부터의 법률 제정의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 이후 김영삼 정권은 비록 노무현 등에 의하여 3당 합당 야합이라는 비판을 받았지만(중앙선거관리위원회 2009), ‘군부종식’을 강조하기 위하여 자신의 정권을 ‘문민정부’라고 표현하였다. 이후 군사정권으로 대표되는 박정희, 전두환, 노태우 정권에서 사용되던 군관민이라는 표현은 민관군(民官軍)으로 수정되어 표현되기 시작하였다.

228 특수교육 저널: 이론과 실천(제13권 4호)

2) 진흥(振興)이라는 용어는 떨쳐 일어나다는 뜻으로 빠르게 발전시킨다는 의미를 가지고 있다 하지만 1994년과 2007년의 특수교육 법률 제·개정 가정에 참여한 민간단체는 「특수교육진흥법」이라는 용어의 사용을 부정적으로 생각하였는데, 이는 진흥의 의미를 장애인 당사자의 의견을 배제하는 정부 주도의 시혜적 용어로 간주하였기 때문이다.

3) 직접 인용된 문장 사이의 괄호로 처리된 내용은 이해의 편의를 위하여 저자가 삽입한 것이다.

4) 이들은 모두 교육과학기술부에서 오랫동안 특수교육의 정책을 담당한 경험이 있는 전현직 특수교육과장이다. 전현직 특수교육 관료(김원경, 이석진, 김은주, 권택환, 2010)의 저서에서 「특수교육진흥법」에 대하여 “국가 및 지방자치단체의 특수교육 지원에 대한 구체적인 역할의 제시가 부족하여 법의 실효성 담보에 한계가 있다(p.35)”고 표현한 것은, 정부의 역량만으로는 「특수교육진흥법」의 한계를 극복하기 어렵다는 것을 실무자 스스로 암시하는 것이라고 할 수 있다.

5) 김원경, 한현민(2007)은 1994년 이후의 특수교육 관련 법률은 장애 당사자가 법률 개정 또는 신법 제정의 추진 동력(動力)이었다(p.107)고 평가하였다.

6) 민주당안인 「장애인 교육에 관한 기본법안」에서 의무교육을 만 3세에서 중학교까지 하고, 고등학교에 대한 규정 없이 ‘무상교육은 전공과 교육을 받는 사람으로 한다’고 규정한 것은, 당시의 장애인 당사자로 대표되는 장애우권인문제연구소가 특수교육에 대한 체계적인 지식이 없이 법률 제정을 시도한 것이며, 야당 역시 특수교육에 대한 전문가들의 의견을 수용함 없이 졸속으로 법안을 상정한 결과라고 할 수 있다.

7) 1977년의 「특수교육진흥법」에 의하여 국·공립에 재학하고 있는 특수교육 대상 학생은 무상교육을 받을 수 있었지만, 사립특수학교는 초·중·고 과정만 무상으로 실시되었다. 1985년에 중학교 의무교육 실시에 관한 규정에 의하여 의무교육 실시가 연장되면서 사립특수학교도 중학교 과정까지 무상의 범위가 넓혀졌고, 1987에 이르러서 국·공·사립 특수학교의 유·초·중·고등학교 과정까지 무상교육의 범위가 확대되었다(김원경, 2008).

8) 1977년의 「특수교육진흥법」 내용이 대부분 “...을 할 수 있다”라고 규정된 것은 비록 특수교육의 발전을 위한 법적 근거가 있더라도 정부가 그 인식과 별개로 행정행위를 소극적으로 추진할 수 있다는 뜻이다. 따라서 다양한 의견 수렴이 제한된 가운데 정부안만으로 법률이 제정되는 것은 현실적으로 행정편의위주로 법률 내용이 구성될 가능성이 높다고 할 수 있다.

9) 신의성실(信義誠實)의 원칙은 사람의 행위에 대한 윤리와 도덕성을 강조한 용어이며, 우리나라 민법 전체의 구성 원리를 규정한 법률 용어이다. 따라서 특수교육에서 신의성실이 필요하다는 것은 개인의 윤리적, 도덕적 책임뿐만 아니라 법적 의무 준수를 요구하는 것이다.

10) 광주 인화학교의 도가니 사태는 특수교육 종사자들의 특수교육 대상자에 대한 집단적인 테러였다고 할 수 있다. 당사자의 신고에도 불구하고 이를 묵인한 당시의 교육 관료들의 수수방관은 사회적 비판을 면하기 어렵다. 또한 최근 경기도의 모 국립특수학교에서 발생한 특수교사의 지속적인 학생 폭력 행위에 따른 사회적 문제 역시 장애인 당사자와 특수교육 종사자 간의 신뢰를 저해하는 핵심요소가 되고 있다. 이러한 불신의 원인은 모두 조직의 폐쇄성과 밀접한 관련이 있다. 즉, 문제가 발생한 학교 구조의 폐쇄성과 관할 감독기관의 폐쇄적 구조에 따른 관행적 처신이 문제를 증폭시켰다고 할 수 있다. 예를 들어 국립특수학교 교사의 경우 공립에 비하여 타 학교로 전근이 이 자유롭지 않으며, 국립특수학교의 경영자 역시 교육과학기술부 소속의 행정 관료로 근무하다가 자리를 옮기는 경우가 많다. 이에 따라 국립특수학교를 감독할 교과부 특수교육 소속의 관료들은 국립특수학교장의 전직 부하가 될 가능성이 높다. 그렇기에 교과부 관료 출신들이 국립특수학교의 경영을 대물림하는 현재의 시스템으로는 감독 기관의 관행적 처신을 개선하기가 어려우며, 구조적·폐쇄적 특성에 따라 발생하는 특수학교의 문제를 예방하거나 해결하기에도 한계가 크다.

참고문헌

- 국립특수교육원 (2010). **특수교육백서**. 아산: 국립특수교육원.
- 김광현 (2004). 수도이전 결정, 그 진행과정. 황해문화. 2004 겨울.
- 김병하 (2005). 특수교육진흥법의 제정과 개정과정: 그 역사적 함의와 쟁점. **특수교육 저널: 이론과 실천**, 6(1). 449-472.
- 김선택 (2007). 유신헌법의 불법성 논증. **고려법학**, 49, 176.
- 김영환 (2004). “특수교육진흥법 제정과정과 그 후속조치”. BK21 특수교육 교육·연구단 제70회 월요세미나. 2004. 12. 6. (미간행자료).
- 김용복 (1998). 개발독재는 불가피한 필요악이었다. **푸른숲**, 267-296.
- 김원경 (2008). 한국특수교육의 실천적 정체성 탐색 연구. **특수교육저널: 이론과 실천**, 9(4), 43-57.
- 김원경 (2005). 특수교육진흥법의 개정 과정과 뒷이야기. **특수교육저널: 이론과 실천**, 6(1), 523-547.
- 김원경, 이석진, 김은주, 권택환 (2010). **특수교육법 해설**. 서울: 교육과학사.
- 김치훈 (2005). 특수교육진흥법 부분개정 과연 장애인교육의 희망인가? (주제발표 2의 토론). 특수교육 효율화를 위한 특수교육진흥법 개정방안 탐색 (2005년 춘계학술대회 자료집, pp.85-99). 나사렛대학교, 천안시, 충청남도 (한국특수교육학회).
- 도경만 (2005). 특수교육의 시대에 장애인교육을 이야기하며... (주제발표 3). 특수교육 효율화를 위한 특수교육진흥법 개정방안 탐색 (2005년 춘계학술대회 자료집, pp.45-74). 나사렛대학교, 천안시, 충청남도 (한국특수교육학회).
- 성낙인 (2002). 유신헌법의 역사적 평가. **공법연구**, 31(2), 2.
- 이계운 (2008). 장애아동 양육의 가족지원. 재활심리치료의 실제(I). 한국재활심리학회, 11-40.
- 이상복 (1992). 장애 영·유아 조기교육의 문제점과 개선방향. **특수교육연구**, 18, 대구대학교 특수교육재활과학연구소, 13-24.
- 이상오 (2001). 장애성인교육의 철학적 기초: 교육인간학적 접근. 장애성인교육의 새로운 모형과 과제. 한국성인교육학회 2001년 봄학술대회자료집, 1-28.
- 전국장애인교육권연대 (2006). 장애인의 교육지원에 관한 법률안 해설자료(초안).
- 정동영, 정동일, 정인숙 (2003). 장애인 평생교육 관계자의 요구분석을 통한 장애인 평생교육 지원방향 탐색. **특수교육**, 2(1), 5-35.
- 조윤경 (2006). 장애아 보육의 바람직한 방향 모색. **한국영유아보육학**, 47, 한국영유아보육학회, 45-64.
- 조희연 (2002). 정치적 자유화의 축복과 경제적 자유화의 재앙. **시민과 세계**(2), 93-112. 참여연대 참여사회연구소.
- 한국교육개발원 (2011). 의무교육의 세계적 동향과 발전방안. **KEDI 연구보고서**, 8(9), 2-3.
- 한상법 (1993). 문민정부와 법치주의. **저스티스**, 26(1), 한국법학원, 9-23.
- 홍윤기 (2004). 국민교육헌장, 왜 그리고 어떻게 만들어졌나. **내일을 여는 역사**, 18.

Fraser, Katherine. (1996). What will it take?: standards-based education reform for all students. Center for Policy Research on the Impact of General and Special Education Reform, Alexandria, VA. ED 401 695.

Hooper, S. R., & Umansky, W. (Eds.). (2009). *Young children with special needs* (5th ed). Upper Saddle River, NJ: Pearson.

The meaning of the disabled's participation on establishing or reforming special education laws

Ryu, Jae-Yeon

Korea Nazarene University

<Abstract>

Development of special education starts from the Special Education Promotion Law in 1997. The time when Special Education Promotion Law was established, only minor professions were interested in special education while people's perception and knowledge were below the standard. Experts established Special Education Promotion Law by persuading government in 1977. However, the law which were only influenced by minor specialists, showed passive attitude toward government's role. Since then, the efforts to build a law were strengthened, as awareness of the people involved in special education. Therefore, the special education laws developed gradually to reinforce the government role, free education, and compulsory education. Although there were some conflicts between government and disabled people, it brought us to have the law containing much of higher contents. In conclusion, cooperation is needed to establish a law that can be trusted, in order to bring development of special education for government and also, for disabled people.

Key Words : special education, Special Education Promotion Law, Special Education Laws for Persons with Disabilities and Others

논문 접수: 2012. 11. 05 심사 시작: 2012. 11. 13 게재 확정: 2012. 12. 20