

## 특수교육대상자 의무교육과 취학유예·면제 제도의 역사적 변천 및 정책적 시사점

홍정숙\*

대구대학교 특수교육과 교수

안상권\*\*

교육부 특수교육정책과 교육연구사

---

### 《요약》

---

본 연구는 우리나라 특수교육대상자 의무교육의 법제적 변천을 일반교육과 취학유예·면제 제도와의 관련성을 중심으로 하여 고찰한 후, 이에 근거한 정책적 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 본 연구는 역사 연구의 방법으로 수행하였다. 연구의 대상 시기는 1948년부터 현재까지로 설정하였다. 또한 우리나라 특수교육대상자 의무교육 및 취학유예·면제 법제의 역사적 실태를 보다 객관적으로 파악하기 위한 노력의 일환으로, 이들 법제의 한일 비교를 부분적으로 실시하였다. 본 연구의 주요 결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 비장애 아동의 취학은 적극적으로 추진된 것에 비해, 많은 장애아동은 의무교육의 기회를 제대로 제공받지 못하였다. 둘째, 지적장애나 중도·중복 장애아동의 교육 기회는 특히 제한적이었다. 셋째, 취학유예·면제 제도는 국가의 특수교육대상자에 대한 의무교육 책무를 회피하는 편의적·합법적 수단으로 오용되었다. 넷째, 2007년 장애인 등에 대한 특수교육법 제정으로 특수교육대상자의 유치원과 고등학교 과정의 교육도 의무교육으로 포함되었으나, 유아 특수교육대상자 의무교육은 제대로 실행되지 못하고 있다. 이러한 연구 결과에 근거하여 본 연구에서는 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하였다. 첫째, 법 규정과 실행 간의 괴리를 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 특히 유아 특수교육대상자 의무교육의 철저한 이행이 시급한 과제이다. 둘째, 특수교육대상자의 의무교육은 취학기회 보장의 단계를 넘어 양질의 교육권을 보장하여야 한다. 셋째, 취학의무 유예 제도의 엄격한 적용과 적절한 후속 지원이 필요하다. 넷째, 취학을 보장받지 못하였거나 취학하였다가 학업을 중단한 장애인들의 교육권을 보장하여야 한다.

---

주제어 : 장애아동, 특수교육대상자, 의무교육, 취학유예·면제, 특수교육진흥법,  
장애인 등에 대한 특수교육법, 일본, 역사 연구

---

\* 제 1저자

\*\* 교신저자 (ask302@hanmail.net)

## I. 서론

많은 국가에서는 근대 국가 성립 이후 의무교육 제도를 널리 시행하고 있다. 의무교육 제도는 국가에 따라 그 성립 배경이나 양상에 차이를 보인다. 보편적으로 의무교육은 점차 의무라기보다는 권리로서 인식되게 되었다. 우리나라도 예외가 아니다. 교육기본법에서는 모든 국민의 의무교육을 받을 권리를 규정함(제8조 제2항)으로써, 이를 확인하고 있다. 교육이 모든 국민의 권리라는 것은 국가와 지방자치단체, 그리고 아동의 보호자는 이 권리를 실질적으로 보장해 줄 책무가 있음을 동시에 의미한다. 우리나라는 1948년에 제헌 헌법(제31조)과 교육법(제8조)을 통해 모든 국민에 대한 초등 의무교육의 법적 기틀을 마련하였다. 1984년 개정 교육법에서는 중학교 의무교육 실시의 법적 기반 또한 갖추었다. 이에 따라 1985년부터 취약 지역과 대상에 대해 중학교 의무교육을 우선적으로 실시하기 시작하였고, 2004년에는 중학교 의무교육이 전국적으로 실시되기에 이르렀다(김왕준, 2013).

그러나 역사적으로 많은 장애아동은 의무교육을 보장받지 못하였다. “모든 국민”의 권리인 의무교육이 대다수의 장애아동에게는 제공되지 않았다. 그 결과, 문해력조차 갖추지 못한 장애인을 양산하게 되었고, 이들에게 기초교육을 제공해 온 것은 민간에 의한 열악한 조건의 야학이었다(김원경, 한현민, 2007). 현대 사회는 지식과 정보 기반의 사회로 변화되었기에, 권리로서의 의무교육은 생존권적 측면을 내포하고 있다(박창언, 강영심, 김원경, 2010). 일부 연구에서는 의무교육 관련 연구물의 주된 논의 내용이 취학 기회 보장 등의 교육 외적 측면에 놓여 있고, 교육의 내용적 측면을 충분히 검토하지 않는 경향을 지적하였다(예를 들어, 박창언 외, 2010; 안주열, 2016). 이는 중요한 관점이다. 실제로 취학을 의무로 하면서 양질의 교육이 이뤄지지 않는다면, 그것은 도리어 아동의 교육권 내지는 학습권을 침해하는 결과를 초래하게 될 것이기 때문이다. 그러나 역사적으로 볼 때는, 양적인 교육 기회 확대가 교육의 질적 향상에 앞서 전제되어야 할 기본 바탕이 된다. 특히 학교교육에서 오랜 기간 배제되어 온 장애아동 당사자의 입장에 설 때, 취학 기회의 보장은 절실한 문제였음에 틀림이 없다.

우리나라 초등학교 취학 상태는 통계상으로는 1960년대 후반기부터 완성을 보았으며, 1990년에는 초등학교 취학률 100%를 달성하였다(한국교육개발원, 2017). 그러나 선행연구에서는 장애아동의 취학률이 제대로 산정되지 않는 실태를 비판하였으며(김정권, 1993), 1990년에 이르러서도 장애아동의 특수교육 취학률은 19.7%에 불과하였음을 밝히고 있다(이혜원, 1993). 그럼에도 어떻게 초등학교 취학률 100% 달성을 공언할 수 있었을까. 본 연구에서는 그 배경에 장애 등을 이유로 하는 취학유예·면제 제도가 자리 잡고 있었다고 보고, 우리나라 장애아동 취학 기회 보장의

역사적 변천은 어떠하였는지, 또한 취학유예·면제 제도와 장애아동 취학 기회 보장과의 관련은 어떠하였는지에 주목하고자 하였다.

우리나라에서 특수교육대상자 의무교육 관련 선행연구는 활발히 이뤄지지 않았다. 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 미국의 장애아동 교육권 보장의 전개 과정을 밝히고, 이를 통해 우리나라 특수교육에 시사하는 바를 밝힌 연구(김원경, 1992), 미국과 우리나라의 관련 법령 비교를 중심으로 장애아동의 교육받을 권리의 현황을 고찰하고 법제적 측면에서의 정책적 과제를 제시한 논문(이혜원, 1993), 장애자녀를 특수학교에 취학시키기까지의 과정과 지원 내용, 취학 지도의 개선 방향을 제시한 논문(김태문, 1999), 초등학교 특수교육대상자 취학 의무 제도의 시행 현황과 보호자의 요구를 분석한 연구(오세정, 2001), 특수교육대상자의 의무교육의 권리성, 의무교육에 대한 현행 법제를 장애인 등에 대한 특수교육법을 중심으로 고찰하여 논의한 논문(박창언 외, 2010)이 그것이다. 한편 일본에서 출판된 우리나라의 의무교육에 관한 논문이 존재한다(クァク・ジョンナン, 2012). 이 논문에서는 중증장애인의 의무교육 제도가 시행되고 있었음에도 학교에 다니지 못한 이유를 장애인 야학에 다니는 장애인의 사례에 근거하여 구체적으로 밝히고 있다.

장애학생의 취학유예·면제 제도와 관련한 연구 또한 제한적으로 이루어졌다. 2000년 이전에는 관련 선행연구를 찾아볼 수 없었고, 2000년대 이후에 4편의 연구가 이루어졌다. 이들 연구에서는 주로 장애자녀의 초등학교 취학유예 결정의 배경, 실태, 과정 및 이에 대한 부모의 인식을 다루고 있다(신혜정, 2016; 이금진, 박승희, 2005; 이진희, 정은희, 2009; 이옥등, 이현래, 이진숙, 2011). 선행연구에서는 역사적인 관점에서 의무교육의 전개 과정을 논하지는 않았다. 김원경(1992)의 연구는 역사적인 관점을 내포하고 있으나, 미국의 일부 예에 한정되어 있다. 그 밖의 선행연구는 논문 발간 시점의 의무교육 관련 법령에 근거한 실태 조사나 현황 파악에 주력하고 있다. 취학유예·면제 관련 선행연구 또한 현황 파악 위주로 이루어졌으며, 더욱이 이를 의무교육과의 관련에서 검토하려는 문제의식은 갖고 있지 않았다. 따라서 역사적인 맥락에서 특수교육대상자의 의무교육 양상에 착목하여, 이를 취학유예·면제 제도와의 관련에서 파악하고자 하는 본 연구는 선행연구와의 명확한 차별성을 갖는다.

이병철(2017)은 역사의 시작은 현재라고 주장하였다. 현재 우리나라에서는 장애인 등에 대한 특수교육법(이하, '특수교육법'으로 기술)에 따라 특수교육대상자의 유·초·중·고 의무교육을 보장하고 있다. 그러나 특히 장애유아 의무교육의 경우, 의무교육을 실시하기 위한 인적·물적 자원이나 지원 체계가 제대로 준비되지 않은 채 시작됨으로써 현실적으로 풀어야 할 다양한 과제를 떠안고 있다. 이는 역사적으로 볼 때 특수교육대상자에 대한 초·중학교 의무교육도 예외는 아니어서, 법률에 규정된 의무교육이 특수교육대상자에게 실질적으로 보장되기까지는 오랜 시간이 필요하였다. 이러한 문제의식에서 본 연구에서는 특수교육대상자의 의무교육의 역사는

어떤 과정을 거쳐 이루어져 왔는지, 그 실태는 어떠하였는지, 즉, 법과 현실의 관계는 어떠하였는지를 우선 법제적인 측면에서 살펴보고자 하였다.

본 연구의 목적은 우리나라 특수교육대상자 의무교육의 법제적 변천을 일반교육과 취학유예·면제 제도와의 관련성을 중심으로 하여 고찰한 후, 이에 근거한 정책적 시사점을 제시하는 것이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위한 구체적인 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 우리나라 의무교육의 법제적 변천은 어떠하였는가? 둘째, 우리나라 특수교육대상자 의무교육의 법제적 변천은 어떠하였는가? 셋째, 우리나라 취학유예·면제 제도의 법제적 변천은 어떠하였는가? 넷째, 특수교육대상자의 의무교육은 의무교육 및 취학유예·면제 제도와 어떤 관련성을 갖고 이루어져 왔는가?

본 연구에서는 ‘장애’아동(혹은 학생)과 ‘특수교육대상자’를 필요에 따라 혼재하여 사용하였다. 엄밀하게는 두 용어가 동일 용어는 아니다. 그러나 우리나라의 특수교육 실천의 양상은 두 용어의 의미가 상당 부분 일치하며, 의무교육 관련 법률에도 두 용어가 동시에 사용되고 있어서 하나의 용어로 통일하여 기술하기가 용이하지 않았으므로, 이 두 용어를 함께 사용하였다. 또한 ‘장애인 등에 대한 특수교육법’은 문단의 제목 이외에 본문에서 서술할 때에는 ‘특수교육법’으로 표기하였다. 이는 기술상의 편의를 위한 것으로, 법제처는 ‘장애인 등에 대한 특수교육법’의 공식적인 약칭을 ‘특수교육법’으로 규정하고 있다.

## II. 연구 방법

본 연구는 역사 연구의 방법으로 수행하였다. 구체적인 방법은 다음과 같다.

### 1. 교육 제도 변천사 연구

한용진, 정은정, 권혜정, 박주희(2010)는 교육사 연구의 유형을 교육학사, 교육사상사, 교육제도사, 교육문화사로 구분하였으며, 加藤康昭(1996)는 특수교육사의 연구 유형으로 연혁·변천사, 이념·정신사, 사회·사회문제사 연구를 들고 있다. 본 연구는 이 구분에 의할 때, 교육제도사 연구이면서 연혁·변천사 연구의 유형에 해당한다.

## 2. 사료(史料) 및 참고 자료

본 연구에서는 특수교육대상자의 의무교육과 취학유예·면제 제도의 법제적 변천을 고찰하고자 하였다. 따라서 가장 핵심이 되는 사료는 관련 법령이 된다. 본 연구에서는 법제처에서 제공하고 있는 법령 정보 검색 서비스 사이트 ‘국가법령정보센터’를 활용하여 헌법, 교육법, 교육기본법, 초·중등교육법, 특수교육진흥법, 특수교육법 및 이들 관련 시행령, 시행규칙을 수집하였다. 헌법을 비롯한 5개의 법률 및 이들의 하위 법령인 시행령, 시행규칙 중 의무교육과 취학유예·면제와 관련되는 조항을 별도로 발췌하여, 시대별 분류표로 작성(글자크기 10, 줄 간격 160으로 A4 용지 23장)하였으며, 이를 기본 자료로 활용하였다. 특수교육대상자 의무교육과 취학유예·면제의 실태 파악을 위해서는 교육부에서 발간하는 특수교육연차보고서를 참고하였다. 이 자료는 발간이 1995년에 시작되었기에 1995년부터 2018년까지의 보고서가 검토 대상이었다. 또한 한국교육개발원이 제공하는 교육통계 분석 자료집 등을 활용하였다. 이와 같이 연구의 신뢰도 확보를 위해 공식적인 자료를 활용하려 노력하였다.

한편 한국교육학술정보원(KERIS)의 학술연구정보서비스(RISS)와 한국학술정보의 학술논문검색사이트(KISS), DBpia 등의 국내학술 데이터베이스에서 의무교육, 특수교육대상자, 장애아동, 취학유예·면제 등의 키워드를 입력하여 검색하였다. 이를 통해 본 논문의 주제와 관련된 학술자료를 수집하였고 해당 자료들의 참고문헌을 검토하여 추가로 자료를 수집하여, 2편의 저서(김병하, 2012; 김원경, 2004), 13편의 학술논문 및 4편의 학위논문(참고문헌 참조)을 분석 자료로 활용하였다.

또한 일본 국립정보학연구소의 CiNii, Google Scholar 등의 학술검색 사이트에서 앞서 기술한 국내학술 데이터베이스에 사용한 동일 키워드를 일본어로 입력·검색하였다. 이 과정을 거쳐 본 연구 주제와 관련한 일본의 학술자료를 총 51편 수집하였다. 이 자료들은 1957년부터 2018년에 걸쳐 출판된 것이었다. 본 연구에서는 수집된 자료를 검토한 후, 본 연구 주제와 보다 직접적으로 관련된 2편의 저서(中村滿紀男, 2018; 中村滿紀男·荒川智, 2018)와 17편의 논문(참고문헌 참조)을 주로 참고하였고, 이 과정에서의 분석 내용을 본 연구의 결과와 논의에 부분적으로 포함시켰다. 일본의 자료를 참고한 이유로는 일본은 우리나라의 교육 및 특수교육 법제 형성에 큰 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 유사한 학제와 의무교육 제도를 가지고 있음(공병호, 2011)을 들 수 있다. 다만, 우리나라와 일본의 의무교육의 발전 시기가 다르기 때문에 동일한 시기로 양국의 의무교육의 전개 과정을 전반적으로 비교하기보다는 시기는 다르더라도 유사한 법제의 양상을 나타내는 양국의 해당 시기에 착목하여 부분적으로 비교하는 방식을 취하였다. 이와 같은 국제 비교라는 잣대를 통해 우리나라의 특수교육대상자에 대한 의무교육의 실태를 보다 분명히 드러낼 수 있도록 유의하였다.

### 3. 연구 대상 시기와 시기 구분의 설정

본 연구의 대상 시기는 1948년부터 현재까지로 설정하였다. 1948년을 분석 시기의 기점으로 설정한 것은 1948년 제헌 헌법에 초등 의무교육이 처음으로 명문화되었기 때문이다. 김병하(2012)는 역사 연구의 대표적인 방법적 특성으로 과거의 사실을 시간 계열 상에 놓고 이해하는 것을 드는 한편, 시기 구분의 중요성을 강조하였다. 또한 시기 구분은 연구자의 역사 인식을 반영하지만 역사 연구가 사실의 구체성을 바탕으로 하기 때문에 대체로 유사한 시기 구분이 채택된다고 하였다. 본 연구에서는 특수교육대상자의 의무교육 보장과 관련이 깊은 법 제정 및 제도 시행을 시기 구분의 기본적인 기준으로 하였다.

한편, 특수교육의 전개에는 민주적 인권 의식, 일반교육의 발달과 보급, 과학의 발달, 사회·경제적 생활 조건의 변화 등이 영향을 미치며, 특수교육의 사실을 해석하고 이해하는데 기본적인 기준이 된다(김병하, 2012). 본 연구에서는 이들 기준 중 '일반교육의 발달과 보급'이라는 관점을 도입하였다. 역사적으로 우리나라 장애학생 혹은 특수교육대상자에 대한 의무교육 보장의 도달 수준을 고려할 때, 우선은 일반교육의 초·중학교 의무교육 보장의 역사적 추이와 이를 기준으로 하는 특수교육대상자에 대한 의무교육 보장 수준의 비교가 기본적인 연구 관점이 될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 특수교육 관련 법률의 성립 및 변화 추이를 기본 축으로 시기 구분을 하였으나, 각 단계별로 일반교육의 발달과 보급이라는 관점도 포함되어 있다. 1단계는 초등 의무교육의 발달과 보급이, 2단계는 중학교 의무교육의 실시 및 확대가, 3단계와 4단계는 중학교 의무교육의 완성과 관련된다. 이와 같은 이유로 본 연구에서는 시기 구분을 다음과 같이 설정하였다.

- 제1단계 : 1948년부터 1976년까지; 1948년 제헌 헌법 제정부부터 특수교육진흥법 제정 이전 단계
- 제2단계 : 1977년부터 1993년까지; 특수교육진흥법 제정부부터 특수교육진흥법 전면 개정 이전 단계
- 제3단계 : 1994년부터 2006년까지; 특수교육진흥법 전면 개정부터 특수교육진흥법 폐지까지
- 제4단계 : 2007년부터 현재까지; 장애인 등에 대한 특수교육법 제정 이후

### Ⅲ. 연구 결과

본 연구에서 설정한 시기 구분에 따라 각 시기별로, 일반 의무교육의 법제적 변천, 특수교육대상자 의무교육의 법제적 변천, 취학유예·면제 제도의 법제적 변천, 특수교육대상자의 의무교육과 의무교육제도 및 취학유예·면제 제도와 관련된성이라는 본 연구에서의 연구 문제를 중심으로 제시하면 다음과 같다.

#### 1. 초등 의무교육 실시와 장애아동의 학교교육 배제(1948년~1976년)

##### 1) 헌법과 교육법에 제시된 ‘모든 국민’에 대한 초등 의무교육과 장애아동의 교육 실태

우리나라에서는 모든 국민에 대한 초등 의무교육을 1948년 제헌헌법에 명기하였고(제16조), 1963년 헌법 5차 개정에서는 친권자의 교육 의무를 추가하였다(제27조 2항). 1949년에는 교육법이 성립되어, 6년간의 초등교육의 권리와 국가와 지방공공단체의 학교 설치 및 경영의 의무 등을 명시하였다(제8조). 교육법에서는 학교 형태 중 하나로 특수학교를 포함하였고(제81조), “특별시 또는 도는 특수학교를 각 1교 이상 설립하여야 함”을 규정하였다(제144조). 장애아동의 의무교육을 실현하기 위한 설치의무 기준으로는 완화된 규정이었다. 그럼에도 이 규정에 따른 특수학교 설립은 충분히 이루어지지 않았다. 특수학교 설립은 1962년에 10개교, 1967년에 22개교, 1972년에 38개교 수준에 그쳤다(교육부, 1995).

이 시기의 교육법에서는 특수학교 교육대상을 맹, 농, 정신박약 분야에 한정하였다(제143조). 이와 같은 인식의 기초에서 우리나라의 특수교육은 1960년대 말까지 맹교육과 농교육 위주로 행해졌다(김병하, 2012). 교육법에 특수학급 설치 규정이 존재하였으나(제145조), 특수학급 설치는 상당 기간 미루어졌으며, 1970년대에 이르러서야 특수학급이 공교육의 일환으로 보급되기 시작하였다<sup>1)</sup>. 특수학급 관련 추이를 살펴보면, 1974년에는 210개 학급에 4,418명의 학생이 배치되었고, 1976년에는 350개 학급에 6,931명으로 늘어났음을 알 수 있다(교육부, 1995). 이와 같이 이 시기에는 특수교육의 외형법제적 기초가 마련되고 특수학교와 특수학급 또한 설치되기 시작하였다. 그러나 장애아동에게 초등학교 의무교육을 보장하기에 특수교육 기관은 턱없이 부족한 실정이었다.

1) 해방 이후 설립된 최초의 특수학급은 1969년에 개설된 서울 월계국민학교의 약시학급이었으나, 이 학급은 1975년 2월말 폐지되었다(임안수, 2010). 본격적인 특수학급 설치의 단초가 된 것은 1970년에 지적장애 특수학급으로는 최초로 설치된 대구 칠성초등학교의 특수학급이었다(곽정란, 2010).

한편, 의무교육의 실행 상황을 살펴보면, 6년간의 초등의무교육은 1966년 제2차 경제발전 5개년 계획의 일환으로 의무교육 실시 5개년 계획이 작성되면서부터 실시가 본격화되었다. 취학률도 증가하여, 1953년에 59.6%이던 취학률이 1959년에는 82.7%, 1963년에는 92%, 1966년에는 94.48%, 1968년에는 96.71%로, 1970년에는 96.98%로 증가하였다. 이로써 60년대 후반기에 이르면 초등 의무교육은 대략적인 완성을 보게 되었다(국무총리기획조정실 편, 1971, 광정란, 2010에서 재인용).

## 2) 교육법의 취학유예·면제 조항과 장애아동의 학교교육 배제

국가는 초등학교 미취학 아동에 대해 취학을 적극적으로 유도하였다. 그러나 국가의 목적에 부합하지 않는 장애아, 특히 지적장애아나 중도·중복장애아는 취학유예·면제 제도를 통해 이들을 합법적으로 의무교육의 대상에서 제외하였다. 권리로서의 교육이라는 관점이 희박하였던 당시의 상황 또한 이러한 배제를 가능하게 한 조건이었을 것이다. 여기서 교육법의 취학유예·면제 조항을 살펴볼 필요가 있다. 이들 조항은 헌법에서 보장한 “모든 국민”의 교육받을 권리로부터 장애아동을 배제하는데 합법적으로 기능하였기 때문이다. 김정권(1993)은 이들 조항을 전근대적 차별의식에서 생긴 것으로 규정하였다.

취학 유예·면제 관련 조항은 1949년의 교육법 및 1952년의 동법 시행령에 규정되었다. 이들 조항에 따르면 취학 유예 및 면제는 “학령아동의 불구, 폐질, 병약, 발육불완전 또는 기타 부득이한 사유”에 따라 이루어졌다(법 제98조). 또한 “취학의무의 면제는 불구폐질자에 한하며, 유예는 1년 이내로 하되, 특별한 사정이 있을 때에는 재차 유예할 수” 있도록 규정하였다(시행령 제108조). 여기서 대상이 상당히 폭넓게 규정되어 있음을 알 수 있다. 또한 그 대상은 40여 년에 걸쳐 변함이 없었는데, 1993년 개정 교육법에 이르러서야 “학령아동의 질병 기타 부득이한 사유”로 그 대상을 변경하였다. 여기서 취학의무의 면제 대상으로 ‘불구’와 ‘폐질’을 들고 있는 점에 주목해 보고자 한다. 오성철(2014)은 교육법이 일본의 교육기본법, 학교교육법, 사회교육법 등의 번역·복제에서 출발하여 수정, 삭제, 추가 등의 과정을 거쳐 제정되었음을 밝혔다. 따라서 일본의 법에 규정된 취학유예·면제 조항의 함의를 살펴보는 것은 교육법의 취학유예·면제 조항의 의미를 이해하는데 도움이 될 것이다.

일본에서도 취학유예·면제 제도는 의무교육 성립과 함께 시작되었다. 일본은 1872년에 부국강병책에 근거하여 학제를 마련함으로써 공교육을 시작하였다. 1886년에는 소학교령을 공포하여 초등 의무교육을 시작하였고, 1890년의 제2차 소학교령에서는 지방에 학교설치 의무를 부과하였으며, 1900년의 제3차 소학교령에서는 의무교육을 4년으로 규정하였다. 그리고 1941년의 국민학교령에서는 국민학교 초등과 6년, 고등과 2년, 즉 8년을 의무교육 기간으로 명시하였다. 이 같은 교육법령의



의무교육 규정은 원칙적으로는 모든 국민에게 의무교육을 제공한다는 것이었다. 그러나 이러한 원칙은 여러 이유로 지켜지지 않았다. 일본에서는 이들 법령에 <표 1>에 제시한 바와 같이 취학유예·면제 관련 조항을 동시에 규정하였고, 이를 통해 장애아를 의무교육에서 합법적으로 배제하였다.

<표 1> 일본 법령에 규정된 취학유예·면제 사유의 변천 내용

| 법령                      | 사유                    |            |
|-------------------------|-----------------------|------------|
|                         | 취학의무의 유예              | 취학의무의 면제   |
| 제1차 소학교령<br>(1886년 4월)  | 질병, 가계곤궁, 기타 부득이한 사고  | 없음         |
| 제2차 소학교령<br>(1890년 10월) | 빈궁, 질병, 기타 부득이한 사고    |            |
| 제3차 소학교령<br>(1900년 8월)  | 병약 또는 발육불완전           | 백치 또는 불구폐질 |
|                         | 보호자의 빈궁               |            |
| 국민학교령<br>(1941년 3월)     | 병약, 발육불완전 그 외 부득이한 사유 | 백치, 불구폐질   |
| 학교교육법<br>(1947년 3월)     | 병약, 발육불완전 그 외 부득이한 사유 |            |

출처: 中村滿紀男·荒川智(2018)에서 일부 수정

교육법의 취학유예·면제 규정은 ‘백치’라는 용어가 생략된 점을 제외하면 일본의 1941년 국민학교령 조항과 동일하다. 앞서 기술한 바와 같이 우리나라 교육법의 취학면제 대상은 불구와 폐질이었고, ‘학령아동의 불구, 폐질, 병약, 발육불완전 또는 기타 부득이한 사유’에 따라 취학유예 및 면제가 이루어졌다. 1900년 전후의 시기에 일본에서 ‘폐질’은 장애를 뜻하였다. 당시 장애인은 일반적으로 ‘폐인’, ‘폐질자’로 불리고, ‘쓸모없다.’고 여겨졌다(中村滿紀男, 2018; 中村滿紀男·荒川智, 2018). 따라서 제3차 소학교령을 이어받은 1941년의 국민학교령에서의 ‘폐질’ 또한 장애를 나타내는 용어임을 알 수 있다. 결론적으로 교육법의 ‘불구’와 ‘폐질’이라는 법적인 용어는 장애아동과 밀접한 관련을 가지며, 우리나라에서는 이들을 취학의무의 면제 대상으로 규정하였다.

장애아동의 의무교육과 관련하여 1949년의 교육법은 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 이는 우리나라에서 현재까지 이어지는 취학유예·면제 제도의 형식적 틀을 마련한 법령이기 때문이다. 이 법령을 통해 우리나라에서는 취학의 강제와 배제를 내포하는 의무제를 발생시켰다. 1949년의 교육법은 ‘장애아동에 대한 취학의무의 면제 =방임정책’의 법적 근거가 되었다.

국가와 지방자치단체는 장애아동의 보호자를 ‘취학의무’의 예외자로 여기고 장애

아동의 교육을 위한 특수교육기관 설립을 충실히 이행하지 않는 관행을 정당화할 수 있었다. 실제로 이 시기에 대부분의 장애아동은 취학기회조차 보장받지 못하였으며, 취학의무의 유예·면제 규정을 적용받아, 재택 미취학인 채로 방치되어 있었다. 선행 연구에서는 1975년 현재 장애아동의 취학률이 2.8퍼센트 정도에 그쳤다고 추정하고 있는데, 장애아동을 초등학교 학령 아동의 10%로 다소 높게 상정한 점을 감안하더라도, 당시 초등학교 취학율이 98퍼센트였음을 고려할 때 큰 대조를 이루는 것이었다(한현민, 오세웅, 2003). 한편 국가가 장애아동의 취학을 제도적으로 책임지지 않는 상황 가운데, 특수교육은 사립 특수학교를 중심으로 그 실천이 이루어졌다. 즉, 1975년 당시 특수학교 또는 특수학급에서 특수교육을 받았던 학생은 14,000여 명이었으나, 이들 중 약 75%가 사립 특수학교에 취학하고 있었다(한국특수교육협회, 1994).

## 2. 중학교 의무교육 실시·확대와 특수교육진흥법 제정을 통한 특수교육 대상자의 무상교육(1977년~1993년)

### 1) 헌법, 교육법, 특수교육진흥법에서의 의무교육의 법적 구조

1980년 헌법 8차 개정에서는 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 초등교육과 “법률이 정하는 교육”을 받게 할 의무를 진다는 규정을 추가하였다(제29조). 따라서 헌법의 의무교육 관련 내용으로 국민의 교육받을 권리, 무상교육, 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 친권자의 교육의무가 명시되었다. 이 개정은 1987년에 확정된 현행 헌법 제31조에 그대로 이어지고 있다.

중학교 의무교육 실시는 1984년 교육법 개정을 통해 확정되었다. 동법은 “모든 국민은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리가 있음”(제8조 제1항)과, “중등교육에 대한 의무교육은 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시함”(제8조의 2)을 규정하였고, 1985년 3월 1일부터 이를 시행하였다. 중학교 의무교육 실시를 위하여 1985년의 교육법시행령 부칙에 “중학교 의무교육 실시에 관한 규정”을 제정하였다. 이 규정에 따르면, 1985학년도부터 도서·벽지 지역의 중학교 학령 대상아동과 특수교육대상자 중 특수학교의 중학교 과정 교육대상자를 시작으로 중학교 의무교육을 순차적으로 실시하였다. 그리고 2004년에 이르러서야 전국적으로 중학교 의무교육을 완전히 실시하게 되었다.

한편 1977년에 교육특례법 혹은 특별법으로 특수교육진흥법이 제정되었다(한현민, 오세웅, 2003). 특수교육진흥법상의 특수교육대상자는 “시각장애자, 청각장애자, 정신박약자, 지체부자유자, 정서장애자, 언어장애자, 기타의 심신장애자”였다(제3조). 의무교육과 관련하여서는 “국립 또는 공립의 특수교육기관에 취학하는 자 및 사립의 특수교육기관 중 의무교육과정에 취학하는 자의 교육은 무상으로 함”을 규정하였다

(제5조). 특수교육기관은 “특수학교 및 특수학급”을 의미하였다(제2조 2항). 따라서 당시 초등학교 과정이 의무교육이었던 점을 고려하면 국·공립뿐만 아니라 사립 특수학교 및 특수학급 초등부 과정 또한 의무교육이며 무상교육을 실시한다는 것이다. 국·공립과 사립이 차이나는 것은 국·공립은 초등부 외에도 유·초·중·고까지 교육이 무상인 점이었다(김원경, 2004).

그러나 무상교육이란 무상의무취학과는 거리가 멀다(김영환, 1985). 특수교육대상자와 그 보호자가 의무교육의 권리와 의무를 행사하기 위해서는 특수교육기관의 충분한 확보가 전제되어야 한다. 특수교육진흥법의 무상교육 규정은 기존의 특수교육기관에 재학하는 특수교육대상자에 대한 무상교육 실시를 의미하였다. 동법은 국가와 지방자치단체의 임무로 “특수교육기관의 설치·경영 및 시설·설비의 확충·정비”를 비롯한 다양한 시책을 규정하였지만(제4조 1항), 이들 “시책을 강구하는데 소요되는 경비를 예산의 범위 안에서 타에 우선하여 지급할 수 있다.”(제4조 2항)라고 소극적으로 규정하였다.

즉, “예산의 범위 안에서”라는 문구는 예산이 허락하는 한 특수교육기관의 설치·경영이 가능하다는 의미이다. 더욱이 “지급할 수 있다.”고 규정함으로써 강제규정이 아닌 임의규정에 머무르고 있었다. 특수교육대상자의 의무교육 실시를 위한 구체적인 지침 마련이나 적극적인 실행은 부족하였던 것이다. 나아가 국가와 지방자치단체에게 특수교육기관 설치를 위시한 특수교육 시책에 대한 선택권 또는 재량권을 부여하였다고도 평가할 수 있다. 한편 교육법의 특수학교 설치 규정(제144조)도 여전히 광역지방자치단체 수준에서 특수학교를 각 1교 이상 설립하여야 한다는 수준에 머물러 있었다(법률 제3525호, 1981.12.31., 일부개정; 법률 제4009호, 1988.4.6., 일부개정).

## 2) 장애학생 입학 거부와 취학유예·면제 규정

한편 특수교육진흥법에서는 각급 학교장의 특수교육대상자 입학 거부를 금지하면서도 교육청의 승인을 얻은 경우에는 이를 예외로 한다는 조항이 존재하였다(제10조). 즉, 제도적으로 특수교육대상자에 대한 입학 거부를 인정하고 있었던 셈이다. 1982년에 보건사회부는 이 조항을 비판하였으며, 이 예외 조항을 삭제하거나 예외 기준을 구체적으로 제시할 것을 요구하였다(경향신문, 1982년 7월 8일, クァク・ジョンナン, 2012에서 재인용). 그러나 이 조항은 1994년 특수교육진흥법 전면 개정에 이르러서야 삭제되었다.

김영환(1985)이 제기한 바와 같이, 1970년대 후반에 대부분의 선진국은 장애 학생의 완전 취학을 목표로 특수학교 설립을 비롯한 적극적인 정책을 펼친 반면, 우리나라는 무상교육 수준에 머물고 있었으며 장애학생의 취학을 또한 상당히 저조

하였다(<표 2>, <표3> 참조). 이러한 한계에도 불구하고 <표 2>와 <표3>에서 보는 바와 같이 특수교육진흥법이 시행되기 10년 전인 1967년의 상황과 1977년 상황을 비교해 보면, 특수학급은 그 설치가 전무하였던 상황에서 350개 학급으로, 특수학교는 22개교에서 51개교로 증가하였다. 무상교육 실시 전후로 특수학교나 특수학급이 점차 증가하였음을 알 수 있다. 한편 1985년부터 중학교 의무교육이 실시됨에 따라 사립 중학교 특수교육기관도 의무무상교육이 적용되었다. 이러한 영향으로 1985년을 전후하여 중학교 특수학급이 1983년 3개교에서 1985년 172개교, 1989년 657개교, 1993년 659개교로 증가하였다(<표 3> 참조). 또한 1985년도부터 사립 특수학교 중학부도 무상이 되면서, 이전까지 주로 초등부만 있었던 사립 특수학교에 중·고등부 설치가 증가하게 되었다(김병하, 2005).

1987년에 특수교육진흥법의 무상교육 규정은 “특수교육대상자로서 국립·공립 또는 사립의 특수교육기관에 취학하는 자의 교육은 이를 무상으로 한다.”라고 개정되었다(제5조). 이로써 특수교육대상자에 대한 무상교육의 원칙이 학교급별과 국·공·사립 구분 없이 적용되게 되었다. 이는 김원경(2004)에 따르면, 88 서울 올림픽 개최를 계기로 소외되거나 모순된 부분을 개선하는 차원에서 이루어진 조치였다. 그러나 특수교육진흥법 제정 후 10년이 흐른 시점에서도 여전히 특수교육기관은 충분히 확보되지 못하였다.

이 시기의 장애학생 취학과 관련한 실태를 선행연구에 비추어 제시하면 다음과 같다.

<표 2> 연도별 특수학교 설립 현황

| 연도   | 학교수 | 학급수   | 학생수    | 교원수   |
|------|-----|-------|--------|-------|
| 1962 | 10  | 85    | 1,343  | 120   |
| 1967 | 22  | 246   | 3,121  | 280   |
| 1972 | 38  | 386   | 5,188  | 505   |
| 1977 | 51  | 617   | 7,342  | 756   |
| 1981 | 61  | 760   | 9,839  | 939   |
| 1984 | 78  | 929   | 12,518 | 1,365 |
| 1987 | 96  | 1,331 | 17,373 | 1,961 |
| 1990 | 102 | 1,763 | 19,947 | 2,746 |
| 1993 | 106 | 1,954 | 20,985 | 3,169 |

출처: 교육부(1995)

<표 3> 연도별 특수학교 설치 현황

| 연도   | 학급수   |       | 학생수    |       |
|------|-------|-------|--------|-------|
|      | 국민 학교 | 중등 학교 | 국민 학교  | 중등 학교 |
| 1971 | 1     |       | 30     |       |
| 1974 | 210   |       | 4,418  |       |
| 1977 | 350   |       | 6,500  |       |
| 1979 | 351   |       | 6,107  |       |
| 1980 | 355   |       | 6,045  |       |
| 1983 | 713   | 3     | 10,916 | 60    |
| 1985 | 1,429 | 172   | 19,954 | 2,580 |
| 1987 | 2,043 | 535   | 27,972 | 6,296 |
| 1989 | 2,369 | 657   | 27,023 | 5,239 |
| 1993 | 2,662 | 659   | 23,126 | 5,084 |

출처: 교육부(1995)

1992년 당시 취학연령 특수교육대상자로 추산되는 아동 수는 216,000명이었지만, 그 23%인 48,276명만이 교육의 혜택을 받고 있었다. 이는 특수교육의 인적·물적 여건이 부족하기 때문이었다. 따라서 중도 장애아동은 교육기회를 보장받지 못하였고 경도 장애아동만이 교육받는 상황이었다(김원경, 1992). 또한 1993년 당시 발달지체아가 전국적으로 36,000여명이 취학하고 있는 실정이었으나 이는 그 대상아의 15%에 그치는 수치였다. 나아가 나머지 학생은 그 실태 파악조차 이루어지지 않고 있는 실정이었다(김정권, 1993). 결국 이들은 취학이 유예되거나 면제된 학생이었다. 더구나 취학유예·면제 제도는 엄격하게 운용되지 않았다. 법률상으로는 부모의 출원이 필요하였으나, 실제로는 정식 서류 등을 필요로 하지 않고 학교나 지방행정 수준에서 유예가 간단하게 행해졌다(クァク・ジョンナン, 2012).

취학유예·면제 조항은 1993년 교육법 개정에 따라 “학령아동이 질병 기타 부득이한 사유로 인하여 취학이 불가능한 경우에는 취학의무를 면제하거나 유예할 수 있음”으로 변경되었다. 취학의무의 면제 및 유예 사유에 장애 관련 조항이 삭제되었음을 알 수 있다. 그러나 교육법시행령은 1996년까지 장애에 한하여 면제를 인정한 조항을 그대로 유지하였다(대통령령 제15141호, 1996. 8.23. 일부개정). “취학의무의 면제는 불구·폐질자에 한함”이라고 규정하여(영 제102조 3항), 장애인을 나타내는 ‘불구·폐질자’라는 용어를 그대로 사용한 것이다. 또한 교육법의 ‘기타 부득이한 사유’의 구체적인 내용에 대한 지침은 명확하지 않은 채였다.

### 3. 중학교 의무교육 완성과 특수교육진흥법의 초·중학교 특수교육대상자 의무교육 명시(1994년~2006년)

#### 1) 교육기본법, 초·중등교육법, 특수교육진흥법의 의무교육 법적 구조

1997년 12월 13일 교육법은 교육기본법과 초·중등교육법, 고등교육법의 3개 법률로 구분하여 새롭게 제정되었고, 1998년 3월 1일 시행되었다. 의무교육은 교육기본법과 초·중등교육법에, 취학유예·면제 규정은 초·중등교육법에 규정되었다. 교육기본법의 의무교육 관련 조항은 교육법에서 규정하였던 6년의 초등교육과 3년의 중등교육, 그리고 중등 의무교육의 순차적 실시 내용을 그대로 반영하였으나(제8조 1항), 2005년 개정에서 중학교 의무교육의 순차 실시 내용을 삭제하고, “의무교육은 6년의 초등교육 및 3년의 중등교육으로 한다.”(제8조 1항)고 명시하였다. 초·중등교육법에서도 의무교육 조항(제12조)을 마련하였다. 즉, 국가의 의무교육 실시를 위한 시설 확보 조치(1항), 지방자치단체의 초·중학교, 특수학교 설립·경영의 의무(2항), 의무교육대상자의 일부에 대한 위탁교육(3항) 등을 명시하였고, 취학의무(제13조) 또한 규정하였다. 한편, 국가와 지방자치단체의 특수교육에 대한 책무성을 교육기본법에 명시하였다(제18조).

1994년에는 특수교육진흥법의 전면 개정이 이루어졌다. 동법에서는 특수교육대상자의 교육을 초·중학교 과정은 의무교육, 유치원 및 고등학교 과정은 무상교육으로 규정하였다(제5조). 특수교육진흥법 개정 당시 ‘의무교육’ 관련 사안은 가장 중요한 쟁점이었다(김병하, 2005). 전술한 바와 같이, 1987년 개정을 통해 “특수교육대상자로서 국립·공립 또는 사립의 특수교육기관에 취학하는 자의 교육은 무상”(제5조)으로 이루어지고 있었다. 당시 초·중학교 과정은 의무교육이었으므로, 특수교육대상자에 대한 무상교육 규정은 원론적으로는 국·공·사립을 막론하고 초·중학교 과정은 의무교육, 유치원과 고등학교 과정은 무상교육으로 실시한다는 것이었다.

그러나 초·중학교 과정이 의무교육임에도 이 연령의 특수교육대상 학생들은 학교교육의 혜택을 누리지 못하는 경우가 많았다. 따라서 특수교육대상 학생들의 교육권을 보장하기 위해서는 특수교육진흥법에 의무교육을 명시하여야 한다는 주장이 힘을 받았다(김병하, 2005; 김원경, 2004). ‘의무교육’과 ‘무상교육’의 가장 중요한 개념적 차이는 전자는 해당 연령에 속하는 모든 개인에게 의무적으로 교육권을 무상으로 보장해주는 것이고, 후자는 기존의 제도권 내 학교에 취학한 학생들에게만 무상의 혜택을 제공한다는 데 있다. 따라서 1994년 특수교육진흥법에는 특수교육대상자의 의무교육에 대한 국가의 책무를 명확히 나타내기 위해 초등학교, 중학교 과정은 의무교육, 유치원, 고등학교 과정은 무상교육으로 명시한 것이다. 한편 국가 및 지방자치단체의 임무에 대한 규정(제3조)은 제정 당시와 큰 차이가 없었다. 그러나 특수

교육 시책을 위한 경비는 예산의 범위 안에서 “우선적으로 지급하여야 한다.”는 강제조항으로 변경되었다. 따라서 ‘예산의 범위 안에서’라는 소극성의 한계 속에서도, 특수교육 예산 확보가 다소 용이해졌다고 할 수 있다(김원경, 2004).

1994년을 전후한 특수교육기관 설치와 특수교육대상자의 취학률 추이는 다음과 같다. <표 4>에서 보는 바와 같이 특수학교는 1992년에 103개교였으나, 1994년, 1996년, 1998년에 각각 3개교씩 증가한 데 그쳤다. <표 5>를 통해 특수학급의 상황을 살펴보면, 1992년에 3,280학급에 28,231명의 학생이 재학하고 있었다. 1994년에는 3,400학급으로 학급 수는 다소 증가하였으나, 학생 수는 27,669명으로 오히려 감소하였음을 알 수 있다. 2004년이 돼서야 1992년 수준의 학생 수를 회복하였다. 2004년도에 특수학급 수가 4,366학급이었으므로, 1992년에 비해 1,086학급이 늘었다. 학급당 교사 대 학생 수의 비율이 감소된 것으로 추정할 수 있고, 이는 긍정적인 측면일 수 있다. 그러나 1994년 특수교육진흥법에 특수교육대상자의 초·중학교 의무교육이 명기되었음에도, 특수교육대상자 수는 그로부터 10년이 지난 시점에서조차 담보 상태를 보이고 있다. 특수교육대상자의 낮은 취학률은 국가나 지방자치단체가 특수교육대상자에 대한 적절한 의무교육 기회를 제공하기 위해 적극적인 조치를 취하지 않았음을 시사하고 있다.

<표 4> 특수학교 수 및 학생 수

| 연도     | 1992   | 1994   | 1996   | 1998   | 2000   | 2002   | 2004   | 2006   |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 특수학교 수 | 103    | 106    | 109    | 118    | 129    | 136    | 141    | 143    |
| 학급 수   | 1,896  | 2,006  | 2,114  | 2,415  | 2,608  | 2,796  | 2,966  | 3,166  |
| 학생 수   | 20,690 | 21,262 | 21,948 | 23,487 | 24,196 | 24,276 | 23,762 | 23,291 |

출처: 교육부(1999), 교육인적자원부(2006)

<표 5> 특수학급 수 및 학생 수

| 연도    | 1992   | 1994   | 1996   | 1998   | 2000   | 2002   | 2004   | 2006   |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 특수학급수 | 3,280  | 3,400  | 3,533  | 3,728  | 3,802  | 3,953  | 4,366  | 5,204  |
| 학생수   | 28,231 | 27,669 | 26,087 | 25,031 | 26,627 | 2,6925 | 28,002 | 32,506 |

출처: 교육부(1999), 교육인적자원부(2006)

실제로 1995년의 특수교육연차보고서에서는 5세에서 17세까지의 학령기 대상 학생 9,178,811명 중 중도장애아동 출현율 0.46%(42,000명), 경도장애아동 출현율 1.98%(72,700명)에 근거하여, 특수교육대상자의 취학률이 전체적으로 46.3%에 불과한 실정이었음을 <표 6>과 같이 밝히고 있다(교육부, 1995).

〈표 6〉 특수학교, 특수학급 재학생 수 및 취학률

| 구분   | 교육대상자   | 재학생수   | 취학률(%) | 비고   |
|------|---------|--------|--------|------|
| 특수학교 | 42,000  | 21,569 | 51.4   | 중도장애 |
| 특수학급 | 72,700  | 31,510 | 43.3   | 경도장애 |
| 계    | 114,700 | 53,079 | 46.3   |      |

출처: 교육부(1995)

한편 1979년에 실시된 일본의 양호학교<sup>2)</sup> 의무제는 한국의 특수교육진흥법에 특수교육대상자의 초·중학교 의무교육 과정이 명기된 것과 법적으로 볼 때 거의 동일한 의미를 갖는다. 따라서 일본에서 1979년 전후에 특수교육기관 설치와 특수교육대상자 취학률의 추이가 어떠하였는지 살펴보는 것은, 1994년 특수교육진흥법 개정 전후에 우리나라에서 특수교육대상자에 대한 의무교육을 어느 정도 실현하였는지, 그 수준을 가늠하는데 참고자료가 될 수 있다. 앞서 기술한 바와 같이 일본에서는 1886년 소학교령을 시작으로 제반 법률에 모든 국민에 대한 의무교육을 규정하였다. 이는 1946년의 일본국헌법 및 1947년의 학교교육법에도 이어졌다. 학교교육법에는 보호자의 취학의무(제22·39조), 도도부현<sup>3)</sup>의 맹, 농, 양호학교 설치의무(제74조)도 명기하였다. 그러나 학교교육법 부칙 93조에는 맹학교, 농학교 및 양호학교로의 취학 의무 및 학교의 설치의무에 관한 부분의 시행 기일은 시행령에서 정한다는 단서 조항이 존재하였다. 나아가 학교교육법 시행 후에도 문부성은 설비, 교원 확보 등이 불충분하다는 이유로 의무제의 실시 기일을 분명히 밝히지 않았다(竹内章郎, 1986).

역사상 청각장애 및 시각장애 학생의 교육은 그 사회적인 의의를 비교적 쉽게 인정받았고, 해당 국가에서 의무교육 제도가 시행되면 곧이어 의무교육 대상에 포함되었다. 일본도 예외는 아니어서 1948년 4월에 ‘맹학교 및 농학교 취학의무 및 설치 의무에 관한 시행령’을 공포하였다. 그리고 학년 진행으로 맹·농교육의 의무제를 실시하여 1956년에 완전 실시를 이루었다. 그러나 일본에서 지적장애, 지체장애, 병·허약 아동을 대상으로 하는 양호학교의 의무제 실시는 사실상 연기되었다.

일본 정부가 1979년 4월 1일 자로 양호학교의 의무제를 실시한다고 발표한 것은 1973년 11월 20일, ‘학교교육법 중 양호학교의 설치의무에 관한 부분의 시행기일을 정하는 정령’(정령 제339호)의 공포를 통해서였다. 그리고 약 5년의 준비기간

2) 일본에서는 2007년 이후 특수교육을 ‘특별지원교육’으로 명칭을 변경하고 제도 전환을 하였다. 그 이전에는 1947년 제정된 학교교육법에 의해 특수학교를 맹학교, 농학교, 양호학교로 분류하고 있었다. 이 중 양호학교는 지적장애, 지체장애, 병·허약 양호학교를 말한다. 즉, 이들 학교를 묶어 양호학교로 구분하고 있었다. 현재는 이러한 구분을 없애고, 특수학교는 특별지원학교, 특수학급은 특별지원학급으로 그 명칭을 사용하고 있다.

3) 도도부현은 일본의 광역자치단체인 도(都, 도쿄도), 도(道, 홋카이도), 부(府, 오사카부와 교토부), 현(県, 43개 현)을 통틀어 이르는 것이다.



후에 의무제가 시행되었다(平田永哲, 2001). <표 7>은 양호학교 수 및 학생 수와 교원 수의 추이를 나타낸 것이다. 의무제 실시에 따라 학교 수와 학생 수, 그리고 교원 수가 급격하게 증가한 것을 알 수 있다. 1979년 의무화된 해에는 전년에 비해 학교 수는 약 150개교, 학생 수는 약 18,000명, 교원 수는 약 5,800명이 급증하였다. 이 수치로부터 의무화 실시의 현저한 효과를 볼 수 있다.

양호학교 의무제 실시 이전에는 중도·중복 장애아는 교육대상이 아니고 의료나 복지의 대상으로 여겨졌다. 따라서 보호자가 교육을 받게 하고 싶어도 실현 불가능한 경우가 대부분이었다. 그러나 양호학교 의무제 실시에 따라 이들에게도 학교교육을 제공하게 되었다. 양호학교 의무제의 중요한 의의는 국가가 중도·중복 장애아를 포함한 모든 장애아가 교육대상임을 인정하고 이들의 교육권을 실질적으로 보장한 데 있다(西中一幸, 2012).

<표 7> 맹·농·양호학교 수·교원수·양호학교학생수의 추이(국·공·사립 총계)

| 연도          | 계          | 맹학교(교원수)         | 농학교(교원수)          | 양호학교(교원수)          | 양호학교 학생수      |
|-------------|------------|------------------|-------------------|--------------------|---------------|
| 1949        | 138        | 74(990)          | 64(1,453)         | 1(7)               | 89            |
| 1958        | 205        | 76(1,946)        | 103(3,310)        | 26(279)            | 2,670         |
| 1968        | 388        | 75(2,501)        | 107(4,081)        | 206(3,992)         | 21,303        |
| 1973        | 500        | 76(2,990)        | 108(4,652)        | 316(8,630)         | 34,144        |
| 1978        | 685        | 73(3,310)        | 110(4,874)        | 502(17,028)        | 50,792        |
| <b>1979</b> | <b>837</b> | <b>73(3,346)</b> | <b>110(4,800)</b> | <b>654(22,796)</b> | <b>68,606</b> |
| 1983        | 895        | 72(3,353)        | 110(4,709)        | 713(29,268)        | 76,770        |
| 1988        | 931        | 70(3,325)        | 107(4,884)        | 787(41,786)        | 75,426        |
| 1998        | 983        | 71(3,479)        | 107(4,864)        | 805(46,913)        | 76,420        |
| 2003        | 995        | 71(3,401)        | 106(4,915)        | 818(52,778)        | 85,886        |
| 2006        | 1,006      | 71(3,323)        | 104(4,908)        | 831(56,826)        | 94,360        |

출처: 政府統計センター資料参照(각 연도 5월 1일 기준), 西中一幸(2012)에서 재인용 및 일부 수정

이와 같이 일본에서는 양호학교 의무제 실시에 앞서 준비 기간을 마련하고, 법적인 규정과 현실 간의 괴리를 최소화하기 위한 제도적 노력을 기울였음을 알 수 있다. 이에 비해 우리나라는 특수교육의 외형법제적 기초와 특수교육의 행·재정적 지원 실태 간에 괴행 현상을 드러내고 있다. 이는 국가가 특수교육대상자의 취학 보장에 대한 책무성을 제대로 담보해 내지 못한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

2) 취학유예·면제 규정과 취학유예·면제 실태

이 시기 취학유예·면제의 사유는 1998년 초·중등교육법에서 “질병 등 부득이한 사유”(제14조)로 변경되었다. 1998년에 교육법시행령이 폐지됨에 따라 장애에 한하여 면제를 인정하는 제도 또한 자동적으로 폐기되었다. 그리고 1998년의 초·중등교육법 시행령에는 취학의무의 면제 또는 유예는 “당해 학교의 장이 의무교육대상자의 보호자의 신청으로 이를 결정”하도록 하였고(제28조 1항), 취학의무의 면제는 “교육감이 정하는 질병 기타 부득이한 사유가 있는 경우에 한하여 행하여야 한다.”(제28조 3항)고 규정하였다. 그러나 문제는 취학의무를 유예 또는 면제받기 위한 구체적인 기준이 사실상 부재하다는 것이었다. 시행규칙에도 구체적인 기준이 마련되지 않음으로써 취학유예 및 면제 결정이 학교장의 판단에 좌우되는 한계 또한 갖게 되었다. 2008년부터는 초·중등교육법에서 취학유예·면제 사유가 “질병·발육상태 등 부득이한 사유”로 발육상태가 포함되어 다시금 변경되었다. 그러나 그 사유의 구체적 기준 마련의 문제는 현재까지도 여전히 남아 있다(강기홍, 2016).

취학유예·면제 장애학생 실태조사는 2004년 특수교육연차보고서에 처음으로 등장하였다. 동보고서에 따르면, 2004학년도 시·도별 취학유예자는 21,525명이며, 이들 중 장애아동은 4,559명으로 취학유예자의 21.2%였다. 또한 이들 장애아동 중 만6세 3,370명, 만7세 608명, 만8세 198명, 만8세 이상은 383명이었다(교육인적자원부, 2004). 2005년과 2006년 특수교육연차보고서에서는 초·중학교 취학유예 장애학생 현황을 <표 8>과 같이 제시하고 있다.

<표 8> 취학유예 장애학생 현황 (단위: 명, %)

| 연도   | 구분   | 취학유예자수        | 발육부진         | 장애                 | 질병          | 기타          |
|------|------|---------------|--------------|--------------------|-------------|-------------|
| 2005 | 초등학교 | 44,994(100.0) | 26,245(58.3) | <b>8,436(18.7)</b> | 5,396(12.0) | 4,917(11.0) |
|      | 중학교  | 790(100.0)    | 6(0.8)       | <b>78(9.9)</b>     | 39(4.9)     | 667(84.4)   |
| 2006 | 초등학교 | 49,549(100.0) | 28,587(57.7) | <b>4,915(9.9)</b>  | 7,409(15.0) | 8,638(17.4) |
|      | 중학교  | 1,883(100.0)  | 178(9.5)     | <b>184(9.8)</b>    | 527(27.9)   | 994(52.8)   |

출처: 교육인적자원부(2005, 2006)에서 발췌 및 수정

2004년 취학유예 장애학생은 만6세 3,370명, 만7세 608명, 만8세 198명, 만8세 이상은 383명이었고, 2005년은 장애로 인한 초등학교 취학유예자 8,436명 중 만6세는 6,545명(77.6%), 만7세 1,362명(16.1%), 만8세 이상은 529명(6.3%)이었다. 2006년 현재, 장애로 인한 초등학교 취학유예자 4,915명중 만6세는 2,846명(57.9%), 만7세 1,470명(29.9%), 만8세 이상은 599명(12.2%)이었다. 이처럼 1년 이상 취학을 유예하는 학생들이 상당수 존재하였다. 또한 질병, 발육부진 등 다른 취학

유예 사유도 실제로는 장애일 것으로 추정돼 취학유예 아동의 대부분이 장애아동이라는 분석과 장애를 이유로 취학이 유예된 아동은 조사결과보다 더 많을 것이라는 주장이 제기되기도 하였다(의무교육 배제된 장애아동, 2018.6.2.).

이 시기의 특수교육연차보고서(교육인적자원부, 2004; 2005; 2006)에서 취학 의무와 관련하여 일관되게 제시된 향후 과제는 특수교육의 무상·의무교육제도 홍보 강화와 장애로 인한 취학의무 유예·면제자 실태 파악 및 특수교육 요구아동의 적령 취학 독려를 들고 있다. 법적으로는 1948년부터 모든 국민에 대한 초등 의무교육이 보장되었고, 1994년 특수교육진흥법에 특수교육대상자에 대한 초·중학교 의무교육이 명시된 지 10년이 지난 시점에서 제시된 과제로서는 지나치게 때늦은 감이 있다. 이는 달리 말하면 특수교육진흥법에서 그 보장을 명시한 특수교육대상자의 교육권 보장을 위해, 법 제정 이전에 충분한 준비 단계를 거치지 않았을 뿐만 아니라 법 시행 이후에도 이에 부합하는 예산과 인력을 투입하지 않았다는 것을 시사한다.

#### 4. 장애인 등에 대한 특수교육법 제정과 특수교육대상자의 의무교육 확대 실시(2007년~현재)

##### 1) 장애인 등에 대한 특수교육법에서의 의무교육의 법적 구조 및 실태

4단계인 2007년 이후의 시기에 교육기본법과 초·중등교육법의 의무교육 및 특수교육 관련 규정은 일부 문구의 수정은 있었으나, 그 내용은 3단계(1994년~2006년)와 동일하게 유지되었다. 그러나 2007년에 제정된 ‘특수교육법’에서는 교육기본법의 초·중학교 9년 의무교육 규정에도 불구하고, “특수교육대상자에 대하여는 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교 과정의 교육은 의무교육으로, 전공과와 만 3세미만의 장애영아교육은 무상교육”으로 규정하고 있다(제3조 1항). 즉, 특수교육대상자에 대한 의무교육을 유치원과 고등학교 과정으로 확대하고, 무상교육 또한 전공과 과정과 장애영아교육까지 확대하였다. 또한 “출석일수 부족 등으로 진급·졸업을 못한 경우나 취학의무를 유예·면제받았다가 계속 취학했을 때 차이가 나는 기간을 의무교육 연한에 추가”하도록 하고 있다(제3조 2항). 교육과학기술부(現, 교육부)에 따르면, 특수교육대상자의 유치원, 고등학교 과정 의무교육 실시는 적극적 평등 조치(affirmative action)의 일환으로, 국가의 책무성을 강화하고자 함이었다(교육과학기술부, 2008).

초·중등 과정 의무교육은 일반교육 분야에서 시행된 의무교육을 기반으로 하였다. 이와 달리 장애 유아 의무교육은 일반 유아교육 분야에서는 의무교육을 실시하지 않은 상태에서 실시하고 있는 제도라는 점에서 그 선도성 내지는 특이성이 있다. 한편 ‘특수교육법’이 제정된 2007년을 전후하여 유치원 특수교육대상자의 취학을 추이를 살펴보는 것은 대상자 전원에 대한 교육 실시를 의미하는 의무교육의 도달

수준을 알아보는 중요한 지표가 될 것이다. <표 9>에서 볼 수 있듯이, 2004년의 유치원 특수교육대상자는 2,677명이었고, ‘특수교육법’이 시행된 2008년에는 3,236명이었으며, 2018년 현재는 5,630명으로 증가하였다. 그러나 장애 유아 의무교육이 시행된 지 10여년이 지났음을 고려할 때, 우리나라에서 장애 유아 의무교육이 실시되고 있다고는 보기 어려운 낮은 수치임을 알 수 있다.

<표 9> 연도별 특수교육대상 유아 현황 추이 (단위: 명)

| 구분                    | '04  | '05  | '06  | '07  | '08  | '09  | '10  | '11  | '12  | '13  | '14  | '15  | '16  | '17  | '18  |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 유치원<br>특수교육<br>대상유아 수 | 2677 | 3057 | 3243 | 3125 | 3236 | 3303 | 3225 | 3367 | 3675 | 4190 | 4219 | 4744 | 5186 | 5437 | 5630 |

출처: 교육과학기술부(2012), 교육부(2018)에서 발췌 및 수정

‘특수교육법’은 “만 3세부터 만 5세까지의 특수교육대상자가 일정한 교육 요건을 갖춘 어린이집을 이용하는 경우 유치원 의무교육을 받고 있는 것으로 본다.”는 규정을 두었다(제19조 2항). 여기서 ‘일정한 교육 요건을 갖춘 어린이집’이란 동법 시행령에 규정된 바와 같이 “영유아보육법에 따른 평가인증을 받은 어린이집이면서, 장애아 3명마다 보육교사 1명을 배치한 어린이집을 말하며, 보육교사가 3명 이상인 경우에는 그 중 1명은 초·중등교육법에 따른 특수학교 유치원 교사 자격증을 소지한 교사여야 한다.”(제15조). 2018년 현재 특수교육연차보고서에서는 특수교육대상 유아에 대한 의무교육의 요건을 갖춘 어린이집 현황을 장애전담 어린이집 162개, 장애통합어린이집 719개, 일반 어린이집 978개로 총 1,859개가 존재한다고 밝히고 있다(교육부, 2018). 그러나 특수교육대상 유아의 어린이집 배치 현황에 대한 정보, 그리고 유치원 특수교육대상자 5,630명 이외에 어느 정도의 유아가 특수교육대상자로서 의무교육을 받고 있는지에 대한 현황은 제시하지 않고 있다. 이는 교육부 차원에서 정확한 실태 파악이 이뤄지지 않고 있음을 시사한다.

## 2) 장애인 등에 대한 특수교육법에서의 취학유예·면제 규정과 실태

‘특수교육법’이 제정되기 이전인 2006년까지는 특수교육대상자의 취학유예·면제도 교육법과 초·중등교육법의 적용을 받았다. 그러나 2007년 ‘특수교육법’에 “부득이한 사유로 취학이 불가능한 의무교육대상자에 대하여는 취학의무를 면제하거나 유예할 수 있다.”(제19조 2항)는 취학유예·면제 조항이 규정됨으로써, 이후 특수교육대상자의 취학유예·면제는 ‘특수교육법’에 따라 이뤄지게 되었다. 초·중등교육법에 따르면, 취학유예 및 면제는 보호자의 신청으로 학교장이 결정한다. 그러나 ‘특수교육법’에서는 특수교육대상자의 보호자가 교육감 및 교육장에게 이를 신청해야 하고,

교육감 및 교육장은 관할 특수교육운영위원회의 심의를 거쳐 이를 결정하도록 하고 있다(제14조). 이는 장애를 이유로 쉽게 취학유예 및 면제 결정이 내려지지 않도록 하여, 특수교육대상자도 또래들과 함께 학교생활을 할 수 있는 기회를 갖게 하고자 한 것이다(교육과학기술부, 2008).

‘특수교육법’ 제정 전후의 취학유예·면제 실태를 살펴보면 다음과 같다. 앞서 제시한 바와 같이, 2005년과 2006년에는 5만여 명의 취학유예자가 존재하였다. 또한 2005년에 8,436명(18.7%), 2006년에는 4,915명(9.9%)이 장애를 이유로 초등학교를 취학유예하였다(교육인적자원부, 2005; 2006). 질병, 발육부진 등의 이유도 많은 경우 장애아동일 것으로 추정되었다. 이에 비해 2017년 현재 초등학교 취학유예자 수는 5,211명이다. 취학유예 이유는 장애(512명, 9.8%), 질병(151명, 2.9%), 발육부진(259명, 5%), 해외출국(2,443명, 46.9%), 가정 사정(187명, 3.6%), 기타(1,635명, 31.4%) 등으로 나타났다. 질병과 장애로 인한 취학면제자는 각각 38명과 49명이었다(한국교육개발원, 2017). 이와 같이 2006년 실태와의 비교를 기준으로 할 때, 현재 초등학교 취학유예자 수는 대폭 감소하였다. 특히 2009년 이후 질병이나 발육부진, 장애로 인한 취학유예의 사례가 크게 줄었다. 장애로 인한 유예자의 경우, 2008년 6,036명에서 2009년에는 1,136명, 2012년 787명, 2015년 537명, 2017년 512명으로 감소하였다(한국교육개발원, 2017). 이러한 추세의 한 이유는 ‘특수교육법’ 제정에 따른 것일 수 있다.

#### IV. 논의 및 결론

지금까지 우리나라 특수교육대상자에 대한 의무교육의 변천 과정을 일반 의무교육과 취학유예·면제 제도와의 관련성을 중심으로 법제적 측면에서 살펴보았다. 연구 결과에 근거하여 특수교육대상자 의무교육과 취학유예·면제 제도 관련 정책적 시사점을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 법 규정과 실행 간의 괴리를 최소화하기 위한 노력이 필요하다. 본 연구 주제와 관련하여 현재 가장 대표적으로 노력하여야 할 부분은 유아 특수교육대상자 의무교육의 철저한 이행이다. 본 연구에서는 장애아동이 법에 규정된 의무교육의 권리를 보장받지 못했던 역사의 단면을 살펴보았다. 이를 통해 다음과 같은 사실을 알 수 있었다. 법과 현실 간의 괴리된 역사가 길었고, 법에 규정된 “모든 국민”에 대한 의무교육 보장이 “타협불가의 원칙”으로 자리매김 되지 못하였으며, 이를 실현하기 위한 정책적 노력 또한 부족하였다. 그리고 취학유예·면제 제도는 특수교육대상자의

의무교육을 저해하는 제도적 틈새로 기능하였다.

많은 장애아동이 의무교육을 보장받지 못한 이유를 설명한 김병하(2005)의 논리는 설득력을 갖는다. “안보와 고도 경제성장을 최우선 가치로 삼았던 당시 상황에서 국방과 경제발전에 직접 기여하지 못하는 특수교육은 경제적 소모로 여겨졌기 때문”이라는 것이다. 즉, 국가는 국민이나 교육을 권리의 관점이 아닌 사회·경제적 효용성 측면에서 바라보았다. 따라서 사회·경제적으로 쓸모없다고 여겨진 지적장애아나 중도·중복장애아동들은 자연스럽게 초등학교 의무교육에서조차 배제되었다. 이러한 경향은 본 연구의 1단계 시기에서 더욱 두드러지게 나타났다.

분명한 것은 의무교육은 국가의 책무성을 전제로 한다는 점이다. 국가에 의한 교육 기반 요소들의 완비가 취학의무의 전제조건이다. 국가는 “모든” 국민의 의무교육을 보장하기 위해 물적 공간, 인적 자원, 학습 환경 및 재원 등을 마련하여야 한다(김진곤, 2015). 부모의 취학의무 또한 국가의 책무 달성이 전제가 될 때 수행할 수 있다. 한국 특수교육의 역사는 민간 독지가들이 설립한 사립 특수학교를 중심으로 이루어져왔다. 이는 국가가 장애아동의 의무교육을 제도적으로 책임지지 않는 상황 가운데 생겨난 한 현상이었음을 본 연구 결과는 명확히 보여준다.

안타깝게도 ‘특수교육법’ 제정에 이르러서도, 우리는 법과 현실의 괴리된 역사의 막을 내리지 못하였다. ‘특수교육법’에서는 장애영유아를 무상·의무교육대상자로 규정하였다. 그러나 국·공립 유치원, 특수교육지원센터 영아교실 등 공교육에서 지원하는 교육 여건을 제대로 갖추지 않은 채, 장애영유아 무상·의무교육이 시작되었다. 이는 국가가 책무를 다하지 않음으로써, 법에 보장된 초·중학교 의무교육을 특수교육대상자가 받지 못했던 역사와 그 맥락을 같이 하는 것이다. 분명히 법은 현실을 선도하는 기능을 갖는다. 그러나 법의 규정은 현실적이고 체계적인 준비와 관계자 간의 충분한 논의 등에 입각하여 이뤄져야 한다. 최대한 현실과 동떨어지지 않도록 하여 법이 실효성 있는 최고의 기준으로 자리 잡게 하여야 한다. 일본의 양호학교 의무제를 위한 준비와 실시 과정은 그런 점에서 참고할 만한 사례가 된다.

앞서 밝힌 바와 같이 의무교육임에도 낮은 유아 특수교육대상자의 비율은 현재의 법 규정과 실행 간에 커다란 괴리가 있음을 나타내는 대표적인 예이다. ‘특수교육법’의 장애유아 의무교육 규정은 현실과의 괴리를, 영유아보육법에 따른 어린이집을 의무교육 기관으로 인정하는 임시방편과도 같은 또 다른 규정으로 매우려 하였다. 이러한 임시적 규정으로 인해 ‘영유아보육법(주관부처 보건복지부)’과 ‘특수교육법(주관부처 교육부)’의 실행에 있어 행정부처 간 행·재정적 협조와 지원의 어려움은 지속적으로 발생하고 있고, 특수교육 연차보고서에서도 어린이집 재원 특수교육대상 유아 현황은 그 수가 정확히 보고되지 않고 있다. ‘특수교육법’이 시행된 지 10여년이 지난 시점임을 돌아볼 때, 철저한 의무교육 이행이 더욱 요구되고 있다. 따라서 국가는 유아특수교육기관 및 유아특수교사 확보, 조기 발견, 진단 평가, 홍보 등의

행·재정적 지원 체계를 시급히 구축하여 유아 특수교육대상자 의무교육의 책무를 다하여야 한다.

둘째, 취학기회 보장의 단계를 넘어 “능력에 따라 균등하게 교육받을 권리”를 적극적으로 추진하여야 한다. “능력에 따라” 교육받을 권리란 ‘정신적·육체적 능력에 상응한 적절한 교육권’을 말하며, “균등하게” 교육받을 권리란 ‘합리적 사유 없이 교육권을 제한하지 않으며, 특히 경제적 약자가 실질적인 평등교육을 받을 수 있도록 적극적 정책을 펼치는 것’을 의미한다(최중환, 2017). 현재 취학기회 보장 측면에서 특수교육대상자는 과거에 비해 확장된 권리를 누리고 있다. 그러나 취학기회 확대가 양질의 의무교육을 의미하는 것이 아님은 자명하다. 이제는 취학기회 보장의 단계를 넘어, “능력에 따라 균등하게 교육받을 권리”(헌법 제31조 1항)를 적극적으로 추구하여야 한다.

예를 들어, 역사적으로 교육권의 영역에 가장 늦게 편입된 중도·중복장애학생들 중 적지 않은 인원이 재택 순회교육을 통해 교육기회를 얻고 있다. 그러나 중도·중복장애학생들의 학교교육에 필요한 다양한 여건 개선의 노력보다 방문 조치만으로 의무교육의 책무 달성을 갈음하고 있는 것은 아닌지 점검이 필요하다. 학습부진 혹은 학습장애 학생들은 적절한 교육의 사각지대에 놓여 있다. 이 또한 능력에 따른 균등한 교육의 관점에서 특수교육계 모두가 관심을 갖고 대처하여야 할 사안이다.

셋째, 취학의무 유예 제도의 엄격한 적용과 적절한 후속 지원이 필요하다. 취학률은 취학적령인구 대비 취학적령 재적 학생수의 비율을 말한다. 따라서 취학률은 자신의 연령에 맞는 적절한 교육을 받고 있음을 보여주고, 교육기회 확대와 제공의 관점에서 한 국가의 교육수준을 나타내는 대표적인 지표이다(한국교육개발원, 2017). 우리나라 취학률 추이는 해방 후 빠른 추세로 순조롭게 상승하여 1960년대 말에는 초등 취학률 100%를 공언하는 수준에까지 이르렀다. 그러나 많은 장애아동들은 취학을 원하여도 취학의 장이 마련되지 않아 취학할 수 없었다. 취학률 100%의 이면에는 이러한 미취학자가 존재하고 있었다. 이들 대부분은 취학의무의 유예 또는 면제자였다. 본 연구 결과를 통해 알 수 있는 바와 같이, 취학유예·면제는 역사적으로 장애를 주된 이유로 하였다. 1993년 교육법 개정에 따라 장애에 한하여 취학면제를 인정하는 규정은 폐기되었다. 취학유예·면제 조항 자체에서도 불구·폐질이라는 장애를 의미하는 용어를 삭제하고 ‘질병·발육상태 등 부득이한 사유’로 완화된 표현을 사용하게 되었다. 그러나 여전히 장애를 이유로 하는 취학유예·면제자는 높은 비율을 차지하였다.

취학의무의 면제는 취학의무를 완전히 소멸시키는 것이다. 면제 대상은 교육의 권리가 없어지고 국가는 그 대상에 대한 교육을 제공할 의무에서 벗어난다. 취학의무의 유예는 특정 사유로 의무교육 이행이 불가능한 경우에 일시적으로 효력을 유보하는 행위이다. 그 원인이 해결될 때까지 학령아동의 교육에 대한 권리와 의무 관계가

일정 기간 정지된다(박창언 외, 2010). 이 같은 성격을 갖는 취학유예·면제 제도는 역사적으로 볼 때 국가 차원에서는 취학을 향상에 하나의 촉진요인으로 기능하였지만, 장애아동을 포함한 문자 그대로 “모든 아동”의 의무교육권 보장에는 중요한 저해요인으로 작용하였다. 취학유예·면제 제도는 헌법과 법률에서 보장하고 있는 의무교육에서 장애아동들을 합법적으로 배제시키는 역할을 담당해 왔다고 여겨지기 때문이다. 즉, 국가가 장애아동의 의무교육을 보장하기 위해 그 선결 요건으로서 갖추어야 할 인적·물적 기반을 마련하지 않고, 그 책무를 회피하는 편의적·합법적 수단으로 취학유예·면제 제도가 오용된 측면이 있다.

취학유예·면제 장애학생 실태조사는 특수교육연차보고서에서 2004년부터 처음으로 등장하였다(교육인적자원부, 2004). 즉, 2004년 이전까지는 취학유예·면제 아동의 실태조차 파악하지 않았다는 것이다. 이는 국가의 장애아동 교육권 보장에 대한 의지 정도를 상징적으로 나타낸다. 취학유예·면제 제도는 장애아동 의무교육권 보장과 본질적으로 연계성을 갖는 사안이기 때문이다. 한편, 취학의무의 면제는 그 조치가 영속적이고 장애아동의 교육받을 권리를 박탈하는 행정의 무책임을 허용하기 때문에 이 제도를 폐지하고, 유예 제도만 두는 것이 바람직하다(渡部昭男, 1982; 박창언 외, 2010).

본 연구 결과에서는 장애 등으로 인한 취학유예자수가 ‘특수교육법’ 시행을 기점으로 감소하였음을 밝혔다. 그러나 취학유예자수가 과거에 비해 감소하였다 하더라도, 취학유예는 의무교육의 중대한 예외에 해당하므로 보다 객관적인 기준과 절차를 마련하여 취학유예를 줄일 필요가 있다. 선행연구에서는 상당히 많은 장애유아가 특수교육대상자 선정 과정을 거치지 않고 있으며, 이 경우 부모의 판단으로 취학유예가 이뤄지고 있을 가능성이 높음을 지적하였다(권미경, 최효미, 최지은, 김건희, 2015). 실제로 2017년 현재 초등학교 취학유예자 중 교육통계에서는 장애아동이 512명(한국교육개발원, 2017)이었으나, 특수교육연차보고서에서 특수교육대상자 중 초등학교 취학유예자는 328명으로 보고되었다(교육부, 2017).

특수교육대상자로 선정되지 않은 장애유아의 경우, 초·중등교육법에 따라 학교장이 취학유예·면제를 결정한다. 그러나 본문에서 밝힌 바와 같이, 초·중등교육법에서 취학유예·면제의 조건으로 제시하고 있는 “질병·발육상대 등 부득이한 사유”의 구체적 기준은 마련되어 있지 않아, 결국은 부모의 주관적 판단이 취학유예를 결정하는 중요한 요인이 될 개연성이 높다. 따라서 보다 구체적인 기준과 절차를 마련하여, 취학유예 결정을 하도록 제도 개선이 이뤄져야 한다. 한편, ‘특수교육법’에서는 특수교육운영위원회의 심의 및 결정을 통해 특수교육대상자의 취학유예·면제가 결정된다는 점에서 절차상의 엄격성을 마련하였다. 그러나 취학유예·면제의 조건을 “부득이한 사유”(제19조)로 추상적이고 포괄적으로 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 이 경우에도 “부득이한 사유”의 구체적이고 명백한 기준을 마련하여, 보다 객관적인



심의와 결정이 이뤄지도록 할 필요가 있다.

여기서 일본의 사례를 참고하면 다음과 같다. 앞서 밝힌 바와 같이, 일본은 ‘학교교육법’(제18조)에 “병약, 발육불완전 그 밖의 부득이한 사유”를 취학유예·면제의 이유로 규정하고 있다. 일본은 별도의 특수교육법이 존재하지 않고 ‘학교교육법’ 안에 특수교육 관련 장(章)이 마련되어 있다. 따라서 장애인 특수교육대상자 유무를 떠나 취학유예·면제는 ‘학교교육법’의 규정을 따라왔으며, 1978년부터 문부성은 통달(通達)<sup>4)</sup>을 통해 ‘학교교육법’의 취학유예·면제 규정의 구체적인 기준을 다음과 같이 제시하였다(渡部昭男, 1982). “병약, 발육불완전”은 “특별지원학교에서의 교육을 받을 수 없는 정도이며, 보다 구체적으로는 치료 또는 생명·건강 유지를 위해 요양에 전념할 필요가 있어서, 교육받는 것이 어렵거나 불가능한 경우를 그 대상으로 한다.”

“그 밖의 부득이한 사유”는 다음과 같다. 1. 학생의 실종, 2. 아동자립지원시설 또는 소년원에 수용된 경우, 3. 귀국자녀의 일본어 능력이 길러질 때까지의 일정 기간, 적당한 기관에서 일본어 교육을 받는 등 일본어 능력을 키우는데 적당하다고 인정된 조치가 강구된 경우, 4. 다국적자가 가정 사정 등으로 객관적으로 장래 외국 국적을 선택할 가능성이 강하다고 인정되고 또한 다른 교육을 받을 기회가 확보되었다고 인정된 사유가 있을 때, 5. 저체중 출생아 등으로 시읍면 교육위원회가 해당 학생의 교육상 또는 의학상의 견해 등 종합적인 관점에서 초등학교 및 특별지원학교로의 취학을 유예 또는 면제하는 것이 적당하다고 판단한 경우(小·中学校への就学について, 2018.6.14.).

일본에서는 포괄적인 ‘학교교육법’의 취학유예·면제 규정에 대해 일찍부터 구체적인 기준을 제시함과 동시에, 1979년 양호학교 의무제를 앞둔 시점에서 보다 엄격하게 이 제도를 운영하기 시작하였다. 이는 의무교육과 취학유예·면제 제도의 연관성을 시사한다. 국가의 의무교육 수혜 수준을 높이기 위해서는 무분별한 취학유예·면제를 방지할 필요가 있기 때문이다. 2017년 현재, 우리나라의 경우, 질병 151명, 발육부진 259명, 장애 512명으로 취학유예가 이뤄졌으나, 일본에서는 “병약, 발육불완전”을 이유로 한 취학유예·면제는 39명에 그쳤다(特別支援教育資料(平成29年度)第一部集計編, 2018.6.14.). 양국 간에 질병·발육상태를 이유로 하는 취학유예·면제 대상자의 비율에 커다란 차이가 있음을 알 수 있다.

다만, 취학유예 제도 운영에서 중요시되어야 할 점은 낮은 취학유예 비율 자체보다도, 적절한 교육권 보장을 실현하는 수단으로 신중하게 취학유예가 이뤄져야 한다는 것이다. 선행연구에서는 취학유예 결정이 취학 자체에 대한 두려움과 학교 선택의 어려움 등을 배경으로 한다고 하였고, 학교 측의 준비 부족, 취학 관련 정보 부족, 적절한 교육기관 부족, 체계적인 지원의 부재 등을 문제점으로 지적하였다(신해정, 2016; 이금진, 박승희, 2005; 이진희, 정은희, 2009; 이옥등, 이현래, 이진숙,

4) 상급 기관이 하급 기관에 대해 그 기관의 사관사무를 시달하기 위해 발하는 공문서. 행정기관 내부의 문서이므로 사법의 관례를 구속하지는 않는다.

2011). 따라서 취학과 관련하여 충분한 정보 제공, 상담, 기관 간 연계 강화, 부모 교육, 학교 관계자에 대한 교육 등을 통해 불필요한 취학유예를 줄이고, 부모와 전문가의 의견이 충분히 반영되는 과정을 통해 취학유예의 결정이 이뤄지도록 하여야 한다. 또한 취학유예 후의 적절한 사후 지원이 중요하다. 취학유예가 단순한 취학 연기가 아니고, 취학을 충실히 준비하는 기간으로서, 그 본래 취지가 실현될 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 취학을 보장받지 못했거나 초등학교에 취학하였다가 학업을 중단한 많은 장애인들의 교육권 보장을 고려할 필요가 있다. 이를 위해 취학유예·면제 학생을 위한 ‘취학유예·면제 학생 지원 시스템’의 도입을 고려할 수 있다. 단기간 취학유예·면제 학생뿐 아니라 장기간 취학유예·면제로 인해 걱정 나이를 놓친 과연령 특수교육 대상자에게도 취학 관련 정보, 가족지원 및 학교 방문, 평생교육 프로그램 등의 다양한 교육기회를 제공하고 교육 지원을 제도화하는 방안이 마련될 필요가 있을 것이다.

이상과 같이 본 연구에서는 특수교육대상자의 의무교육과 취학유예·면제 제도를 주로 법제적 변천 과정을 중심으로 다루었다. 그러나 이 역사를 보다 심층적으로 이해하기 위해서는 당시의 사회·경제적 배경, 정책 주체의 정책적 의도, 장애인 운동 단체들의 영향 등을 구체적인 사료를 바탕으로 시기별로 분석하여 명확히 제시할 필요가 있다. 이에 대한 검토는 향후 연구의 과제로 삼고자 한다. 또한 본 연구의 제한점으로는 다음을 들 수 있다. 우리나라 특수교육대상자 의무교육과 취학유예·면제 제도의 역사적 실태와 과제를 보다 명확히 하고자 일본의 예를 부분적으로 제시 및 비교하였으나, 보다 균형 잡힌 해석을 위해서는 일본 이외 국가의 관련 제도 또한 검토하여 비교할 필요가 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강기홍 (2016). 독일 교육법상 대체교육의 법리. *교육법학연구*, 28(1), 1-28.
- 공병호 (2011). 일본의 의무교육제도 고찰. *한국일본교육학연구*, 15(2), 65-85.
- 교육부 (1995). 특수교육연차보고서.
- 교육부 (1999). 특수교육실태조사서.
- 교육부 (2017; 2018). 특수교육연차보고서.
- 교육과학기술부 (2008). 「장애인 등에 대한 특수교육법령」 해설자료. 서울: 선명인쇄.
- 교육과학기술부 (2012). 특수교육연차보고서.
- 교육인적자원부 (2004; 2005; 2006). 특수교육연차보고서.
- 곽정란 (2010). 한국 특수학급의 성립과 변용(1970~1974). *특수교육저널: 이론과 실천*, 11(1), 277-305.

- 권미경, 최효미, 최지은, 김건희 (2015). **돌봄 취약계층 맞춤형 육아지원 방안(1)-장애 영유아를 중심으로**. 서울: 육아정책연구소.
- 김병하 (2005). 특수교육진흥법의 제정과 개정과정: 그 역사적 함의와 쟁점. **특수교육저널: 이론과 실천**, 6(1), 449-472.
- 김병하 (2012). **특수교육의 역사와 철학**(개정증보판). 경산: 대구대학교출판부.
- 김영환 (1985). 세계 속의 한국 특수교육: 현황과 문제점. **특수교육학회지**, 6, 169-180.
- 김왕준 (2013). 고등학교 무상교육의 법적 쟁점 분석. **교육행정학연구**, 31(4), 105-121.
- 김원경 (1992). 장애아동의 교육권 보장의 전개에 관한 연구. **특수교육논총**, 9, 1-50.
- 김원경 (2004). **특수교육법 신론**(개정판). 서울: 도서출판 특수교육.
- 김원경, 한현민 (2007). 2007 특수교육법의 쟁점과 과제. **특수교육저널: 이론과 실천**, 8(4), 95-140.
- 김정권 (1993). 특수교육진흥법 논고. **특수교육학회지**, 14(2), 5-22.
- 김진곤 (2015). 취학의무의 거부와 국가의 교육권한 간 갈등에 대한 헌법적 해석. **공법연구**, 43(4), 111-133.
- 김태문 (1999). **특수교육대상자의 의무취학 지원체제 개선 연구**. 대구대학교 교육대학원 석사학위 논문.
- 대한특수교육학회 (1995). **한국특수교육백년사**, 대구.
- 박창언, 강영심, 김원경 (2010). 장애인에 대한 의무교육제도의 교육법적 쟁점과 과제. **특수교육학연구**, 44(4), 1-17.
- 신해정 (2016). **장애아동 부모의 회고를 통한 자녀 취학유예 경험의 의미 분석**. 한국교원대학교 대학원 석사학위 논문.
- 안주열 (2016). 의무교육제도에 관한 헌법사상사적 고찰-‘교육을 받게 할 의무’를 중심으로-. **국가법연구**, 12(2), 119-140.
- 오성철 (2014). 한국 교육법 제정의 특질-교육이념과 교육행정을 중심으로-. **한국교육사학**, 36(4), 133-160.
- 오세정 (2001). **초등부 특수교육대상자 취학의무제도의 시행 현황 및 보호자 요구 분석 연구**. 대구대학교 특수교육대학원 석사학위논문.
- 이금진, 박승희 (2005). 장애자녀의 초등학교 취학유예 결정의 배경-어머니의 의견과 해석을 중심으로. **특수교육**, 4(2), 43-74.
- 이병철 (2017). **역사의 시작은 현재다: 역사를 보는 눈 미래를 위해 과거를 보다**. 고양: 개마고원.
- 이소현, 박현옥, 이수정, 오세림 (2013). 장애 유아 의무교육 활성화를 위한 정책연구의 동향 및 지원요소 분석. **유아특수교육연구**, 13(4), 209-231.
- 이옥등, 이현래, 이진숙 (2011). 초등학교 입학에 대한 장애아동 학부모의 인식조사. **특수아동교육연구**, 13(1), 79-101.
- 이진희, 정은희 (2009). 장애아동의 취학유예 실태 및 취학유예 결정 과정과 부모의 인식. **특수아동교육연구**, 11(1), 215-242.
- 이혜원 (1993). **장애아동의 교육을 받을 권리에 관한 연구: 미국과 한국의 관련법령 비교를 중심으로**-. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 임안수 (2010). **한국 시각장애인의 역사**. 서울: 한국시각장애인연합회.

- 최중환 (2017). 교육을 받을 권리에 관한 연구. *공공사회연구*, 7(4), 140-160.
- 한국교육개발원 (2017). **2017 교육통계 분석자료집**.
- 한국특수교육협회 편 (1994). **한국특수교육협회 삼십년사**.
- 한용진, 정은정, 권혜정, 박주희 (2010). 학회지 분석을 통한 한국의 교육사 연구 동향. *교육사학 연구*, 20(2), 155-179.
- 한현민, 오세웅 (2003). 특수교육진흥법 규정의 분석과 해석(2): 주요 내용 및 절차 사항을 중심으로. *특수교육연구*, 10(2), 37-71.
- 安藤房治 (1985). わが国における就学義務 「猶予・免除」 制度の成立: 研究の到達点と課題. *日本教育学会大会研究発表要項*, 44, 71.
- 石島晴子 (1988). わが国における就学猶予・免除規定の成立に関する一考察. *精神薄弱問題史研究紀要*, 第24号, 精神薄弱問題史研究会, 13-37.
- 加藤康昭 (1996). 障害者教育史研究の視点. *障害者問題史研究紀要*, 37, 1-8.
- ક્વૅક·જોનન (2012). なぜ重度障害者は学校に行けなかったのか—障害者夜学に通っている障害者の事例をもとに—. *Core Ethics*, 8, 113-122.
- 曾我雅比兒 (2008). 明治前期における義務教育制度成立過程の考察—学制から第2次小学校令まで—. *岡山理科大学紀要*, 第44号, 65-78.
- 澤田誠二 (2009). 教育における日本的平等観再考. *東京大学大学院教育学研究科紀要*, 49, 43-52.
- 清水寛 (1979). 障害児教育義務制と教育史研究の課題. *教育学研究*, 46(2), 93-106.
- 清水寛 (1982). 昭和戦前期における「精神薄弱」児の教育機会と保護・教育制度改革の構想. *日本教育学会第40回大会報告*, 66-69.
- 竹内章郎 (1986). 養護学校義務制と発達観. *一橋研究*, 10(4), 161-177.
- 中谷陽子, 豊澤弘伸, 北村好史, 栞原茂樹, 生野金三 (2005). 特別支援教育のあり様をめぐって (その1) 一個に応じた特別な支援—. *白鷗大学発達科学部論集第2巻第1号*, 189-216.
- 中村満紀男編著 (2018). *日本障害児教育史[戦前編]*. 東京: 明石書店.
- 中村満紀男·荒川智 (2018). **특수교육의 역사(홍정숙 역)**. 대구: 대구대학교출판부. (2003)
- 西中一幸 (2012). 養護学校の義務制をめぐる諸問題の考察—1979年小中養護学校に関する政令施行後の動きに焦点をあてて—. *Core Ethics Vol. 8*, 305-315.
- 羽田野真帆 (2008). 障害児教育の制度的変遷に関する一考察: 学校教育制度における「障害児」の排除と包摂の過程に着目して. *共生教育学研究*, 47-60.
- 八幡ゆかり (2006). 障害児教育における実践課題と歴史的背景. *鳴門教育大学研究紀要*, *共生教育学研究*, 21, 112-120.
- 平田永哲 (2001). 特殊教育: 21世紀への希望—就学権保障から適切な教育権保障へ, 障害児教育から特殊教育への変革—. *琉球大学教育学部障害児教育実践センター紀要*, 3, 1-13.
- 藤本文朗 (1969). 障害児の教育権保障の実態と運動—未就学障害児を中心に—. *教育学研究* 36(1), 38-49.
- 古山萌衣 (2011). 障害児教育政策の歴史的展開にみる特別支援教育の意義. *人間文化研究*, 16, 69-84.
- 渡部昭男 (1982). 渡部昭男 養護学校義務制実施後の問題と課題. *特殊教育学研究*, 2, 51-60.
- 교육은 공공의 책임(의무교육). (2018.7.1). <http://theme.archives.go.kr/next/koreaOfRecord/compulsoryEdu.do>

- 국가법령정보센터. (2018.5.14). <http://www.law.go.kr>
- 의무교육 배제된 장애아동. 취학유예 사유 중 18.5%가 '장애'. (2018.6.2). [http://www.newscham.net/news/view.php?board=jinbo\\_media\\_01&id=83](http://www.newscham.net/news/view.php?board=jinbo_media_01&id=83).
- 황정원 (2015). 교육통계 FOCUS-우리나라의 특수교육 현황-. (2018.6.30). [http://kess.kedi.re.kr/post/6652523?itemCode=03&menuId=m\\_02\\_03\\_02](http://kess.kedi.re.kr/post/6652523?itemCode=03&menuId=m_02_03_02)
- 小・中学校への就学について. 8. 就学義務の猶予又は免除について.(2018.6.14). [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/shugaku/detail/1310253.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shugaku/detail/1310253.htm)
- 特別支援教育資料(平成29年度)第一部集計編. (2018.6.14). [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1406456.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1406456.htm)

Historical changes and policy implications in compulsory  
education, schooling deferment, and the exemption  
system for special education students

**Hong, Jeong-Suk**

Daegu University

**An, Sang-Kwon**

Ministry of Education

<Abstract>

This study used the historical method of research to investigate the regulatory changes that took place in mandatory education, including deferments and exemptions, for special education students from 1948 to the present. The objective of the study was to identify the historical implications of these policy changes in education and to develop policy suggestions. To examine the historical aspects of the mandatory education, deferment, and exemption regulations for special education students in Korea in an objective fashion, the study included a partial comparative analysis of the Korean and Japanese laws. The result of the analysis are as follows. First, school enrollment was broadly encouraged for children who did not have disabilities, but many children with disabilities did not receive mandatory education opportunities. Second, the educational opportunities for children with intellectual, severe, or multiple disabilities were extremely limited. Third, opportunities for schooling deferment and exemption were misused, and these became convenient and legal ways to avoid providing mandatory education for children who were eligible for special education. Fourth, although the kindergarten and high school courses for special education students were included as compulsory education by enactment of the special education law for individuals with disabilities and other challenges, compulsory education at the kindergarten level was not being implemented properly. Based on the results of this study, the following policy implications have been suggested. First, greater efforts are needed to reduce the discrepancy between the regulations for mandatory education and their implementation for special education students. The most urgent task is to implement the regulation for compulsory education for kindergarten. Second, compulsory education for special education students must go beyond the stage of guaranteeing opportunities for schooling and ensure that the right to appropriate education is upheld. Third, decision about schooling deferment should be considered carefully, based on objective criteria and procedures, and once they are made, proper follow-up support should be given. Fourth, the right to education among people with disabilities who have not been guaranteed school enrollment must be assured.

**Key Words**

: Children with disabilities, Students with special needs, Compulsory education, Schooling deferment and exemption, Special education promotion law, Special education law for individuals with disabilities and other challenges, Japan, Historical study.

논문 접수: 2018. 11. 12 심사 시작: 2018. 11. 12 게재 확정: 2018. 12. 26