

장애 인식개선 교육을 위한 지방자치단체 조례 연구

A Study on the Ordinance Analysis of the Local Government's Education for the Improvement of People with Disabilities

김경란, 김지혜
한국장애인개발원 정책지원부

Kyungran Kim(booyung200@naver.com), Jihye Kim(wowkjh0213@naver.com)

요약

본 연구는 지방자치단체에서 제정한 장애 인식개선 교육 관련 조례 내용을 비교·분석하여 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 2021년 12월, 전국 17개 지방자치단체의 장애 인식개선에 관한 조례를 대상으로 내용분석을 진행하였다. 분석 결과, 조례의 규범적 체계에서 목적, 교육감의 책무, 기본계획수립 관련 사항은 어느 정도 타당성을 확보했다고 볼 수 있지만, 실효성 체계에서는 교육위원회 설치, 전문 인력 규정 정도, 지도감독 등에 관한 사항은 미비했다. 이에 본 연구에서는 이러한 연구결과를 토대로 장애 인식개선 조례의 개선 방안을 제시하였다.

■ 중심어 : | 지방자치단체 | 장애 인식개선 교육 | 조례 |

Abstract

This study aims to compare and analyze the contents of the ordinance related to disability awareness improvement education enacted by the local government to derive problems and propose improvement measures. To this end, as of December, 2021, a content analysis was conducted on the ordinances of 17 municipal school boards across the country on supporting education to improve disability awareness. As a result of the analysis, the objectives, the responsibilities of the superintendent, and the establishment of the basic plan in the normative system of the ordinance met to some extent the requirements of the ordinance in accordance with the requirements of the ordinance, but in the effective system, the matters concerning the establishment of a board of education, the degree of professional personnel regulation, and the supervision of guidance were insufficient. Accordingly, in this study, based on the results of these studies, we proposed ways to improve the Disability Awareness Improvement Ordinance.

■ keyword : | Local Government | Improvement of Awareness of the Disabled | Ordinance |

I. 서론

2006년 제정된 「UN 장애인권리협약」(Convention on the Rights of persons with Disabilities)은 장

애인식 제고를 위해 제8조(Awareness-raising)에 장애와 장애인에 대한 인식개선의 중요성을 강조하며, 협약 당사국으로 하여금 인식제고를 위한 다양한 조치를 시행하도록 규정하고 있다[1]. 우리나라는 2006년 12

접수일자 : 2022년 07월 19일

수정일자 : 2022년 08월 19일

심사완료일 : 2022년 08월 19일

교신저자 : 김지혜, e-mail : wowkjh0213@naver.com

월 13일에 「UN 장애인권리협약」을 채택하였으며, 2007년 4월 10일 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 제정하였다. 이러한 협약의 채택과 법률의 제정은 장애인의 권리증진 보장과 차별을 금지하고 권익을 구제하기 위해 사회의 각 구성 주체가 이행해야 할 의무를 규정함으로써 장애 인식개선 교육 제도의 필요성과 누구를 대상으로 어떠한 방향으로 추진되어야 하는지 제시하는 계기가 되었다[2].

국가인권위원회에서 조사한 '2020년 차별에 대한 국민인식조사'에 의하면 우리나라 가장 심각한 차별로 '장애에 따른 차별'이 30.6%로 나타났으며[3], 2020년 장애인 실태조사에서 장애인의 사회적 차별경험을 조사한 결과, 교육을 위한 입학과 전학 시(초등학교 37.2%, 중학교 33.5%, 초등학교 26.5%) 생애기간 동안 가장 많은 차별을 경험하는 것으로 나타났다[4]. 이러한 배경 아래 2007년 「장애인복지법」 제25조에 국가와 지방자치단체를 대상으로 장애 인식개선 교육을 의무화하는 조항을 신설하였고, 2016년도에는 공공기관, 지방공사 및 공단, 특수법인, 각 급 학교 등을 포함하여 1년에 1회 이상 장애 인식개선 교육을 실시하도록 확대 적용하였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고, 장애 인식개선 교육 이행 실적을 보면, 「장애인복지법」이 개정된 2016년은 평균 19.4%, 2017년은 49.5%, 2018년은 51.3%로 절반 수준에 머물러 있어 장애 인식개선 교육 확산을 위하여 교육 부진기관에 대한 후속 조치를 위한 법 개정을 추진하게 되었다.

2019년 개정된 「장애인복지법」 제25조 4항에 따르면 보건복지부 장관은 점검 결과 교육 이수율 등이 보건복지부 장관이 정한 기준에 미치지 못하는 국가기관 등에 대하여 관리자 특별교육 등 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 근거하여 고용노동부는 직장 내 장애인 인식개선 교육을 실시하고 있다. 교육 대상은 사업주 및 근로자이며 교육 목적은 장애인의 고용확대 및 안정적 근로조건 조성으로, 1년에 1회 교육을 의무적으로 실시하고, 교육을 미이행한 기관에게는 과태료를 부과하고 있다.

한편 교육부에서 주관해서 실시하고 있는 장애이해 교육은 「장애인복지법」과 특수교육발전 5개년 계획에 근거하여 유·초·중·고등학생을 대상으로 인권 감수성

향상과 다양성 인정을 목적으로 1년에 2회에 의무적으로 실시하고 있다. 이와 같이 장애 인식개선 교육의 중요성과 필요성을 인식하게 된 3개의 부처에서는 법률에 근거하여 교육을 추진해 왔다.

조례는 『헌법』 제117조에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 명시하고 있는 법령으로[5], 지방자치단체가 정책을 수행할 수 있는 행위의 근거를 제시하고 책임을 부과하는 것으로 지역문제에 보다 세밀하게 대응하며 지역의 정치적, 경제적 변화 등 지역의 정책을 둘러싼 변수와 이해관계, 특히 행정적 편의성 및 자의성을 극복하면서 일관되고 안정적인 정책을 시행할 수 있게 해 준다[6].

이에 근거하여 2013년 부산 광역시 교육청의 장애 예방 및 장애인에 대한 인식개선 교육 조례를 시작으로 각 지역의 상황에 맞는 조례들이 제정되어 왔다. 따라서 지방자치단체의 장애 인식개선 교육 조례의 현황을 파악하여 분석하는 것은 지방자치단체 차원에서 장애 인식개선 교육에 대해 어떻게 대응하고 있는지 살펴보는 데 의의가 있다고 볼 수 있다. 중앙정부의 정책은 현실적으로 지방정부에 의해 구현되므로[7], 장애 인식개선 교육 향상에 대응하기 위해서는 지방자치단체의 조례가 어떠한 목적과 구성, 내용으로 제정되어 운영되고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

이에 본 연구는 장애인식 개선 관련 조례 중 광역단위의 교육청에서 제정한 장애인식개선 교육, 장애인식개선 교육 및 장애예방 관련 조례와 기초자치단위에서 제정한 장애인식개선 관련 조례를 분석 대상으로 삼았으며, 내용분석을 통해서 비교·분석하여 장애인식개선 조례의 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 토대로 관련 정책을 마련하는 데 기초자료를 제시하고자 한다.

II. 문헌 고찰

1. 선행 연구 검토

장애 인식개선 교육의 법과 제도에 대한 연구는 미미한 상황이지만, 최웅선(2018), 김동일 외(2018), 이동석

외(2019), 문정화(2019) 등이 관련 연구를 수행해 왔다.

최용선(2018)은 「장애인복지법」의 경우 교육이행 점검 및 의무이행 강제수단, 교육 관리 등 미비한 점이 많아 법적 개선이 필요하다고 하였다[2]. 이동석 외(2019)는 장애 인식개선 교육의 의무 이행 강제화를 제안했다. 그 방법으로 미 실시 기관에 과태료를 부과하는 방식이 아닌 공공기관의 경영실적평가제도 및 지자체 합동평가지표, 교육기관 평가지표에 교육 실시여부 및 성과를 반영하는 것이 바람직할 것으로 보았다[8].

김동일 외(2018)는 장애 인식개선 교육 중장기 로드맵을 제안하였다. 즉, 대상자별 표준교재 개발 및 교육 콘텐츠 개발, 강사양성 시스템 구축, 셋째, 컨트롤타워 기능 및 역할 제시, 장애 인식개선 민간부문 확대 및 사회적 확산이다[9]. 문정화 외(2019)의 연구에서 고양시 장애 인식개선 특화, 사업, 장애 인식개선을 위한 시범학교 지정, 특수학급 학교 장애 인식개선 교육 및 지원 강화, 장애예술인이 함께하는 문화예술 프로그램 실시 등을 제안하였다[10].

2. 장애 인식개선 교육 조례 제정 현황

조례는 지방자치단체가 제정하는 자치에 관한 규정을 말하며, 지방자치단체의 자치입법권을 의미한다. 자치입법권은 지역 실정에 맞게 조례를 제정함으로써 주민들의 복리증진을 도모하기 위한 것으로서 지방자치체의 근간이 되는 행위 중 하나로[11], 지방자치단체의 정책을 결정짓는 중요한 근거는 조례라고 할 수 있는 것이다.

2016년도에 「장애인복지법」이 개정됨에 따라 법률에서 규정하고 있는 장애 인식개선 교육 관련 사항들이 지방자치 차원에서의 조례를 통해 보다 더 명확하게 규정되는 것이 법 개정의 본래의 취지가 지역 단위에서도 구체적으로 실현될 수 있을 것이다[11].

2021년 12월 31일 기준 지방자치단체에서 제정한 장애 인식개선 교육 관련 조례는 총 17개이다. 광역자치단체의 조례는 총 13개이고 기초자치단체는 총 4개가 제정되었다. 광역자치단체의 조례는 모두 지방자치단체 교육청에서 제정한 것으로 장애 인식개선 교육을 중점으로 조례가 제정되었으며, 기초자치단체의 조례는 구청(시청)의 관련 과에서 제정한 것으로 장애 인식개

선 사업을 중점으로 제정되었다. [표 1]에서 볼 수 있듯이 장애 인식개선 교육 운영에 관한 조례는 2013년 1월 부산광역시 교육청의 장애예방 및 장애인에 대한 인식개선 교육 운영에 관한 조례를 시작으로 제정되었다. 이후 「장애인복지법」개정에 의해 의무교육기관의 규모가 확대된 2017년을 기점으로 서울특별시교육청 장애 인식개선 교육 지원 조례(2018년 1월), 대전광역시교육청 장애 인식개선 교육 조례(2018년 12월), 충청남도교육청(2019년 4월), 광주광역시 교육청(2019년 10월), 강원도교육청(2019년 12월) 등 전국적으로 광역자치단체 교육청을 중심으로 장애 인식개선 교육 관련 조례가 제정되었다.

다만 충청북도, 전라북도, 전라남도, 세종시 4개의 교육청은 아직 장애 인식개선 교육 관련 조례가 제정되지 않았다. 기초자치단체의 조례를 살펴보면 2020년 7월에 경기도 고양시의 장애인식개선사업 지원 조례를 시작으로 경기도 의왕시(2021년 3월), 경기도 하남시(2021년 4월), 대전광역시 서구(2021년 12월) 4개의 기초자치단체에서 장애 인식개선 사업과 관련한 조례를 제정하였다. 해당 조례에는 장애 인식개선 교육을 포함한 홍보 사업, 지역사회 및 유관 기관과의 네트워크 활성화 사업, 그 밖에 장애 인식개선을 위해 필요하다고 인정하는 사업 등을 추가하여 장애 인식개선 교육뿐 아니라 사업까지 확대하여 폭넓게 규정함으로써 기초자치단체의 장애 인식개선 사업의 범위가 광역자치단체보다 넓은 것으로 보인다.

표 1. 지방자치단체 장애 인식개선 교육 및 사업 관련 조례 현황

	조례명	제정연월
광역	서울특별시교육청 장애 인식개선 교육 지원 조례	2018.1.
	부산광역시교육청 장애예방 및 장애인에 대한 인식개선 교육 운영에 관한 조례	2013.1.
	대구광역시교육청 장애 인식개선 교육 지원 조례	2020.5.
	인천광역시교육청 장애 인식개선 교육 지원 조례	2020.1.
	광주광역시교육청 장애인식 개선 및 장애예방 교육 지원 조례	2019.10.
	대전광역시교육청 장애 인식개선 교육 조례	2018.12.
	울산광역시교육청 장애 인식개선 교육 지원 조례	2020.2.
	경기도교육청 장애 인식개선 교육 지원 조례	2021.8.
	강원도교육청 장애인식 개선 교육 지원 조례	2019.12.
	충청남도교육청 장애예방 및 장애인에 대한 인식개선 교육에 관한 조례	2019.4.
	경상북도교육청 장애 인식개선 교육 지원에 관한 조례	2020.12.
	경상남도교육청 장애 인식개선 교육 지원 조례	2020.6.
	제주특별자치도교육청 장애인식개선교육 지원 조례	2021.7.

조례명		제정연월
기 초	대전광역시 서구 장애인식개선사업 지원 조례	2021.12.
	고양시 장애인식개선사업 지원 조례	2020.7.
	의왕시 장애인식개선사업 지원 조례	2021.3.
	하남시 장애인식개선사업 지원 조례	2021.4.

III. 연구 방법

1. 자료 수집방법 및 분석 대상

본 연구의 분석자료는 법제처 국가법령정보센터와 자치법규정보시스템에서 '장애 인식개선 교육' 또는 '장애 인식개선 교육 지원'을 키워드로 검색하여 지방자치단체에서 제정한 장애 인식개선 교육에 관한 조례들을 2021년 12월 기준으로 수집하였다. 이러한 키워드 검색을 통해 추출된 조례는 총 17개 단체로 그 중 13개 단체는 광역자치단체에서, 4개 단체는 기초자치단체에서 장애 인식개선 교육 관련 조례를 제정하여 시행하고 있었다. 이에 분석대상은 장애인식 개선 관련 조례 중 광역단위의 교육청에서 제정한 장애인식개선 교육, 장애인식개선 교육 및 장애예방 관련 조례와 기초자치단위의 장애인식개선 관련 조례를 분석 대상으로 선정했다.

2. 분석 방법

본 연구는 장애 인식개선 교육에 관한 조례를 분석하기 위해 기술적 연구 방법에 따른 내용분석(contents analysis) 방법을 활용하였다. 조례의 조문은 하나의 커뮤니케이션 텍스트로 간주할 수 있기 때문에 내용 분석 방법은 적합하다[6].

조례의 내용을 범주화하기 위한 분석틀로는 문헌고찰 및 검토 과정을 통해 [표 2]와 같이 마련하였다.

김광병 외(2020), 김대건(2018), 윤찬영(2010)은 사회복지법이 실질적 효력을 갖기 위해 규범적 타당성과 실효성에 대해 구체적인 조건을 제시한 바 있다. 규범적 타당성은 법체계가 국가의 의무와 국민의 권리를 제시함으로써 사회복지제도가 갖는 본질을 반영할 수 있어야 함을 의미한다[7]. 이에 따르면 규범적 타당성의 요소로는 각각 권리성, 대상자의 적절성, 사업(교육) 내용, 재정의 책임성 등을 기준으로 하며 조

례의 규정 목적, 국가의 책임, 대상자의 요건과 범위, 사업의 내용 등을 제시함으로써 달성된다고 보았다. 법 실효성은 법의 제정 목적을 달성하기 위한 법적 장치로, 주체와 관련된 전달체계(조직), 재정 조달 방법, 인력 등이 평가기준으로 활용된다.

이에 따라 본 연구에서는 각 요소의 유무와 내용을 확인하였다. 실효성의 요소로는 조례의 목적을 현실적으로 달성하기 위한 사업의 주체로 위원회의 구성, 전문 인력 규정 여부를 살펴보았으며 추가로 지도 감독을 통해 사업의 실효성을 확보할 수 있는지를 추가적으로 살펴보았다. 연구에 활용한 분석의 평가 요소는 아래 [표 2]와 같다.

표 2. 분석의 평가요소

규범적 타당성 체계	
기준	평가요소
권리성	•조례의 목적 •교육감(시장) 책무 정도
대상자의 적절성	•대상범위의 적절성 정도
사업 내용 종류와 수준	•시행계획의 포괄성 •지역 특성의 반영
재정 부담의 원칙	•재정책임의 규정 정도
실효성 체계	
전달체계	•위원회의 구성 •전문 인력 규정 정도 •시스템의 구축
	•지도감독 절차 확보 여부 •교육의 평가, 포상 등

IV. 연구 결과

1. 규범적 타당성 분석

1.1 형식 구성

규범적 타당성이 포함된 내용은 조례의 규정 목적, 교육감(시장)의 책무, 대상자의 요건과 범위, 교육(사업)의 내용, 재정 부담의 원칙 등의 하위요소를 포함한다. 분석결과, 조례에서 대부분의 규범적 타당성 요소를 충족하고 있었다. 다만, 개별 요소에 대해서는 차이가 존재하였다.

우선, 모든 조례에서 제정목적과 교육을 위한 대상자의 범위, 교육감(시장)의 책무, 교육 시행계획의 수립에 대해서 규정하고 있었다. 다만, 실태조사, 교육 및 사업,

재정 부담의 원칙에 대해서는 자치단체별로 차이가 존재했다. 한편, 기초자치단체의 경우 장애 인식개선 교육과 사업을 함께 규정하고 있었다. 광역자치단체의 경우 장애 인식개선 교육의 실시만을 규정하고 있어 다소 차이를 보였다. 이는 광역자치단체의 경우 시행 주체가 교육청인 반면, 기초자치단체의 경우 시행 주체가 해당 기초자치단체이므로 시행 주체에 따라 사업의 종류와 수준이 실질적으로 상이하기 때문인 것으로 보여진다.

표 3. 각 조례의 규범적 타당성 요소 유무

구분	제정 목적·범위	교육감 책무	시행 계획	실태 조사	교육	사업	재정 부담
서울	○	○	○	○	○	×	○
부산	○	○	○	○	○	×	○
대구	○	○	○	○	○	×	○
인천	○	○	○	○	○	×	○
광주	○	○	○	○	○	×	○
대전	○	○	○	○	○	×	○
대전 서구	○	○	○	○	○	○	○
울산	○	○	○	○	○	×	○
경기	○	○	○	○	○	×	○
경기 고양	○	○	○	○	○	○	○
경기 의왕	○	○	○	○	○	○	○
경기 하남	○	○	○	○	○	○	○
강원	○	○	○	×	○	×	○
충남	○	○	○	○	○	×	○
경북	○	○	○	○	○	×	○
경남	○	○	○	○	○	×	×
제주	○	○	○	○	○	×	○

1.2 제정 목적

분석 대상의 조례의 목적은 각 조례별로 다소 차이가 있었다. 기초자치단체의 조례의 목적은 동일한 내용을 규정하고 있었는데 ‘장애 인식개선 사업에 필요한 사항을 규정함으로써 구민·시민을 대상으로 장애인에 대한 시민의 인식개선을 도모함을 목적’으로 하고 있는 반면, 광역자치단체의 경우 ‘학생을 대상’으로 한 것과 ‘직원과 학생을 대상’으로 한 것, ‘장애 인식개선 교육만 규정’한 경우와 ‘장애 인식개선 교육과 장애의 예방 교육을 함께 규정’하고 있었다. 이러한 장애인식 개선이 지향하는 목적은 동일하다고 볼 수 있어 목적 규정의 타당성은 높다고 평가할 수 있다.

표 4. 조례의 목적

구분	목적 규정						자치단체의 책무정도	
	학생 대상		직원·학생 대상		구민·시민	교육 실시 주체	높음 (강행)	낮음 (임의)
	인식 개선 교육	장애 예방 교육	인식 개선 교육	장애 예방 교육	장애 인식개선 사업		시책 마련 추진	시책 마련 노력
서울			○				○	×
부산	○	○				○	○	×
대구	○						○	×
인천	○						○	×
광주			○	○			○	×
대전	○						○	×
대전 서구					○		○	×
울산			○				○	×
경기	○					○	○	×
경기 고양					○		○	×
경기 의왕					○		○	×
경기 하남					○		○	×
강원			○				○	×
충남	○	○				○	○	×
경북			○				○	×
경남	○						○	×
제주			○				○	×

자치단체의 책임과 의무와 관련해서는 각 조례 모두 단체장의 책임과 의무를 규정하고 있다. 주요내용은 ‘교육감(시장·구청장)은 장애예방 및 장애 인식개선 교육을 위해 필요한 시책을 마련하고 추진하여야 한다’는 내용으로 구성되어 있다. 모든 조례가 ‘사업을 추진하여야 한다’고 강제조항으로 규정하고 있어 각 지자체에서는 장애 인식개선 교육 관련 사업에 대한 추진 의무화를 규정하고 있음을 확인할 수 있다. 다만 그 내용과 관련해서는 「장애인복지법」 제25조 제1항에는 지자체장의 책무를 장애 인식개선 교육 및 홍보 등 관련 사업을 실시하여야 한다고 이행 수준을 규정하고 있는 반면, 교육감의 책무의 범위를 교육을 위한 필요한 시책을 마련한다고 포괄적으로 명시하고 있다. 예외적으로 대전은 지자체 교육감의 책무를 “장애 인식개선 교육을 위한 장기적이고 체계적인 정책을 수립·시행하여야 한다”고 구체적이면서 명확하게 규정하고 있어 향후 조례 제정 시 시사하는 바가 크다. 따라서 지자체의 책무 규정 중 노력의 구체성은 다소 낮다고 평가할 수 있다.

1.3 대상자 범위의 적절성

대상자 범위의 적절성이란 조례에서 시행하는 사업의 실효성을 높이기 위해서 사업의 적용대상을 검토하는 것이다. 장애인식 개선 조례의 대상자 범위는 각 조례마다 다소 상이하게 규정하고 있었다. 광역자치단체 조례의 대상자 범위는 대부분 학생을 대상으로 규정하고 있다. 6건의 광역자치단체(서울, 광주, 울산, 강원, 경북, 제주) 조례는 「장애인복지법」제25조 제2항에서 장애 인식개선 교육지원을 목적으로 하여 교직원과 학생을 대상으로 규정하고 있음을 알 수 있다. 7개의 광역자치단체(부산, 대구 등)은 학생만을 교육대상으로 설정하고 있어 여타 조례에 비해 대상자 범위가 협소하게 규정하고 있어 대상자 범위의 적절성은 높지 않다고 평가할 수 있다. 이에 교직원까지 그 교육 대상을 확대할 필요가 있다. 동 법에서 말하는 교직원이란 학교에서 근무하는 공무원과 근로자를 의미한다. 한편, 기초자치단체인 대전 서구, 경기 고양시, 경기 의왕시, 경기 하남시의 조례의 대상자 범위는 구민·시민을 대상으로 규정하고 있어 대상자의 범위가 매우 폭넓게 규정하고 있어 일부 기초자치단체 조례의 경우 대상자의 범위의 적절성이 높다고 평가할 수 있다. 따라서 광역자치단체의 대상자 범위는 적절성이 높지 않기 때문에 향후 장애인식 개선 조례를 제·정할 지방자치단체에 시사하는 바가 크다.

표 5. 대상자 범위의 적절성

대상자 범위	해당 지자체	지자체 수
학생 대상	부산, 대구, 인천, 대전, 경기, 충남, 경남	7개
학생·교직원 대상	서울, 광주, 울산, 강원, 경북, 제주	6개
구민·시민 대상	대전 서구, 경기 고양시, 경기 의왕시, 경기 하남시	4개

1.4 사업내용 종류와 수준(시행계획)

광역자치단체의 경우 장애 인식개선 교육을 실시하기 위한 시행계획에 대해 매년 구체적인 시행계획을 수립·시행하여야 할 것을 규정하고 있다. 다만, 지자체 조례마다 “운영계획의 수립”, “기본계획의 수립”, “시행계획의 수립”으로 다소 용어의 차이가 있지만 내용은 거의 유사하고 일부 내용에 대해서만 상이한 점이 발견되

었다. 조례에서 규정하고 있는 계획의 수립에서 “기본계획의 목표와 기본방향”은 서울, 대구, 인천, 대전, 울산, 강원, 경북, 경남, 제주 9개 지자체에서 규정하고 있었다. 다만 3개 지자체(광주, 경기, 충남)는 “기본계획의 방향”으로 규정하고 있어 기본적으로 법률상 지방자치단체 차원에서 계획을 수립하고 시행해야 함에 있어서 기본계획의 목표가 부재하다는 것은 법률상 계획수립에 따른 지원 사항들이 충실히 이행되지 못할 개연성이 있을 우려가 높다. 따라서 조례상에 구체적인 추진목표를 명시할 필요가 있음을 시사해주고 있다.

또한 기본계획에 포함되어 있는 사항들 중 크게 세 가지로 구분할 수 있다. “교육활동 관리 및 개선교육 강사 지원체계 구축”, “교육교재 개발 및 교육시간의 편성, 담당교사 지정, 프로그램 개발, 보급”, “강사비 지원, 예산 지원”이다. 다만 교육활동 관리, 강사 지원체계 구축 관련 사항에 대해서 특히 장애인 강사에 대한 지원체계 구축이라고 조례상 규정하고 있는 지자체는 부산, 경기, 충남 3개 뿐인 것으로 확인되어 내용의 포괄성과 적절성은 낮다고 평가할 수 있어 향후 관련 조례를 제·개정할 때 이러한 점을 고려해야 함을 시사해주고 있다.

일부 지자체에서는 조례에 지역 특성을 반영하였다. 즉, 경기도는 장애인 참여형 프로그램 등의 지원체계 구축에 관한 사항을 운영계획 수립에 반영할 것을 제시하였고, 제주도는 학교 교육과정과 연계하여 시행하며, 장애인식개선교육의 위탁 사항에 대해서도 운영계획 수립 시 반영할 것을 규정하고 있다. 조례상 기본계획의 수립 및 시행은 기본계획에 충실히 반영하되, 세부 추진 사항들을 지자체별 여건에 따라 조정하여 규정하고, 이를 연차별로 시행계획을 수립·시행하여 추진되는 것이 본래 취지를 실현하는 데 보다 적절하다(박동진·김송미, 2018). 따라서 시행계획 수립의 포괄성은 적절하다고 평가할 수 있으나 사업 내용의 종류와 수준의 적절성은 낮다고 평가할 수 있다.

표 6. 광역자치단체의 조례 운영계획의 수립 및 시행

구분	기본 방향	추진 목표	교육 활동 관리	담당 강사 지원	장애인 강사 지원	교육 교재 개발	예산 확보	예산 지원
서울	○	○	○	○		○		○
부산	○		○		○	○		○
대구	○	○	○	○		○		○

인천	○	○	○	○		○		○
광주	○		○	○		○		○
대전	○	○				○	○	
울산	○	○	○	○		○		○
경기	○		○		○	○		○
강원	○	○	○	○		○		○
충남	○		○		○			○
경북	○	○	○	○		○		○
경남	○	○	○			○	○	
제주	○	○						○

기초자치단체의 경우 모든 조례에서 장애 인식개선에 관한 기본계획을 매년 수립·시행해야 함을 규정하고 있으며, 장애 인식개선 사업 관련 기본 방향과 목표, 추진전략 및 활성화 방안, 추진·지원을 위한 재원 마련 및 운용에 관한 사항을 기본계획에 포함해야 함을 규정하고 있다.

표 7. 기초자치단체의 조례의 운영계획의 수립 및 시행

구분	기본 방향	추진 목표	추진전략 및 활성화 방안	재원 마련 및 운용에 관한 사항
대전 서구	○	○	○	○
경기 고양시	○	○	○	○
경기 의왕시	○	○	○	○
경기 하남시	○	○	○	○

1.5 사업내용 종류와 수준(교육 및 사업)

광역자치단체의 경우 교육의 실시에 대한 사항을 규정하는 조례가 대부분이었으며, 대전만 교육과정 연계 장애 인식개선 교육 사업, 유관 기관 연계 장애 인식개선 교육 사업 등을 별도로 규정하고 있어 교육 및 사업 내용의 적절성은 높은 편이라고 평가할 수 있다.

충남의 경우 교육 실시 횟수를 규정하고 있지 않았다. 교육의 실시 횟수에 대한 사항이 규정되어 있지 않다면 장애 인식개선 교육에 대한 이행 및 전반적인 지원에 대한 사항이 효과적으로 추진되지 못할 수 있기 때문에 횟수를 추가로 규정할 필요가 있음을 시사하고 있다.

표 8. 광역자치단체 조례의 교육 및 사업의 내용

구분	매년 1회 이상 교육	교육 실태조사	교육과정 편성·운영 계획 반영	학부모 교육	교육 위탁
서울	○	○	○		
부산	○	○	○		
대구	○	○	○		
인천	○	○	○		
광주	○	○	○		
대전		▽			○
울산	○	○	○		
경기	○	○	○		○
강원	○	○	○		○
충남	△	○	○		
경북	○	○		○	○
경남	○	○			○
제주	○	○		○	○

구분	교육담당			
	장애인 강사	장애 인식개선 교육 과정 이수자	장애인 관련 기관에서 장애인식개선 교육 담당자	특수교육자로 관련기관에서 근무경력이 있는 자
서울				
부산	○			
대구				
인천				
광주		○	○	○
대전				
울산		○	○	○
경기	○			
강원	○			
충남	○			
경북				
경남				
제주				

△: 횟수 언급 없음(장애예방 및 장애인에 대한 인식개선 교육을 실시할 수 있도록 하여야 한다)
▽: 임의 조항(실태조사를 실시할 수 있다)

장애 인식개선 교육을 매년 체계적이면서 실효성 높게 추진되기 위해서는 무엇보다도 기본계획 수립 시 장애 인식개선 교육에 대한 실태조사를 미리 실시하여야 한다. 이와 관련하여 대부분의 지자체는 법률상 의무적 사항으로 규정하고 있는 반면, 대전은 '장애 인식개선 교육 프로그램 실태조사를 실시할 수도 있다'라고 임의조항으로 규정하고 있어 강제조항으로 규정할 필요성이 있음을 시사해주고 있다.

일부 지자체에서는 지역 특성을 반영하였다. 경기도는 장애인 당사자 참여형 프로그램을 운영할 수 있도록 노력해야 한다고 유일하게 규정하고 있다. 경북, 제주의 경우 장애 인식개선 교육을 도내 교내의 학부모를 대상으로 장애 인식개선 교육을 실시하기 위해 노력해야 한

다고 규정하고 있어 해당 지역 내에 장애 인식개선의 효과를 극대화 할 수 있다는 장점이 있다. 기초자치단체의 경우 동일하게 장애에 대한 올바른 인식개선을 위한 교육 및 홍보 사업, 지역사회 및 유관기관과의 네트워크 활성화 사업에 대해서 규정하고 있다. 따라서 조례상의 사업내용 종류와 수준의 포괄성은 낮은 수준이라고 평가할 수 있다.

표 9. 기초자치단체 조례의 교육 및 사업의 내용

구분	교육 실태 조사	장애에 대한 올바른 인식개선을 위한 교육 및 홍보 사업	지역사회 및 유관기관과의 네트워크 활성화 사업
대전 서구	▽	○	○
경기 고양	▽	○	○
경기 의왕	▽	○	○
경기 하남	▽	○	○

▽: 임의 조항(실태조사를 실시 할 수 있다)

2. 실효성 분석

2.1 형식 구성

실효성은 법이 현실화 될 수 있는 제도적 장치를 가졌는지를 판단하는 기준이다. 실효성 확보를 통해 법의 현실적 적용이 가능하다[13]. 실효성은 위원회의 구성, 전문인력 규정 정도, 시스템의 여부, 지도·감독의 절차 확보 여부 등에 대해서 전반적으로 규정하고 있었다.

제공인력(교육 강사)에 대한 조항과 장애 인식개선 교육에 관한 사항을 심의하기 위한 위원회의 구성을 하고 있는 지자체(대전, 충남)가 일부 있는 것으로 확인될 뿐이다. 제공인력의 전문성은 장애 인식개선 교육의 질에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 중요하다. 대전의 경우 유일하게 장애 인식개선 강사 인력풀을 구성하는 등 장애 인식개선 교육시스템 구축에 노력해야 한다고 규정하는 등 장애 인식개선 교육의 실효성 확보를 위해 노력하고 있었다. 따라서 전달체계 규정의 적절성은 낮은 수준이라고 평가할 수 있겠다.

표 10. 각 조례의 실효성 분석 요소

구분	해당 지자체	
전달 체계	위원의 구성	대전, 충남
	제공인력	부산, 광주, 울산, 경기, 강원, 충남
	시스템(인력풀)	대전 (강사의 인력풀 구성)
	교육의 평가	경기
	지도 감독	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산, 경기, 강원, 충남, 경북, 경남, 제주
	포상	대전, 충남

교육 관련 평가, 지도감독, 포상의 경우, 대전을 제외한 지자체에서 '학교의 장애 인식개선 교육 실시 여부, 운영 실태와 관련하여 지도 감독할 수 있다'고 규정하고 있어 조례의 실효성을 더하고 있다. 충남과 대전은 장애 인식개선에 공헌한 개인·단체, 법인 등에 대해서 포상할 수 있도록 법률상에서 규정하고 있어 지자체 차원에서 장애 인식개선 교육의 사회적 확산을 도모하는데 기여 할 수 있을 것으로 보인다. 교육의 평가, 지도·감독, 포상 관련 적절성은 높다고 평가할 수 있다.

2.2 장애인식개선교육위원회의 설치

조례는 『헌법』제117조에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 명시하고 있는 법령으로[5], 지방자치단체가 정책을 수행할 수 있는 행위의 근거를 제시하고 책임을 부과하는 것으로 지역문제에 보다 적극적으로 대응하며, 지역의 정치적, 경제적 변화 등 지역의 정책을 둘러싼 변수와 이해관계, 특히 행정적 편의성 및 자의성을 극복하면서 일관되고 안정적인 정책을 시행할 수 있게 해 준다[6].

주요 기능은 장애 인식개선 교육 기본계획 수립·시행에 관한 사항, 교육 관련 주요 정책에 관한 사항, 교육 관련 사업 추진에 관한 사항, 장애인 인력 활용에 관한 사항 등 관련하여 위원장이 회의에 안건으로 상정한 사항에 대해 심의한다. 위원구성으로는 광역시의회의원, 학교의 장, 장애 인식개선 교육 강사, 장애인 관련 단체의 대표 등으로 규정하고 있다. 대전과 충남만 교육위원회의 임기, 간사, 회의 등에 대해서 구체적으로 명시하고 있다.

대전과 충남만 장애인식개선 교육위원회의 설치 규

정을 조례상에 두고 있어 전달체계의 실효성은 낮다고 평가할 수 있다.

표 11. 장애인식개선교육위원회 설치

구분	장애인식개선교육위원회 설치	현황
기능	1. 장애인식개선교육기본계획의 수립·시행에 관한 사항 2. 장애 인식개선 교육 관련 주요 정책에 관한 사항 3. 장애 인식개선 교육을 위한 사업 추진에 관한 사항	대전
	1. 장애예방 및 장애인에 대한 인식개선 기본계획의 수립·시행에 관한 사항 2. 장애예방 및 장애인에 대한 인식개선 교육 관련 주요 정책에 관한 사항 3. 장애예방 및 장애인에 대한 인식개선 교육을 위한 사업 추진에 관한 사항	충남
구성	① 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 교육국장이 되고 부위원장은 위원 중에서 호선한다. ② 당연직 위원은 유초등교육과장, 중등교육과장이 되고, 위촉위원은 다음 각 호의 사람 중에서 교육감이 위촉 1. 대전광역시(충남)의회에서 추천하는 대전광역시(충남)의회의원 2. 학교의 장 3. 장애 인식개선 교육 강사 4. 장애인 관련 단체의 대표 5. 그 밖에 장애 인식개선 교육에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람	대전, 충남
임기	위촉위원의 임기는 2년	대전, 충남
회의	위원회의 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결	대전, 충남
간사	위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되 간사는 장애 인식개선 교육을 담당하는 공무원 중에서 교육감이 지명	대전, 충남

V. 결론 및 제언

본 연구는 지방자치단체의 장애 인식개선 조례를 내용분석을 통해 규범적 타당성과 실효성을 비교·분석하여 개선 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 연구결과, 17개 지자체의 장애인식 개선 조례는 일부 규정을 제외하고는 지역별 특성을 고려하고 있었다.

규범적 타당성 측면에서는 먼저 조례의 목적, 교육감(시장)의 책무, 대상자의 요건과 범위, 교육(사업)의 내용, 재정 책임의 정도 등이 규정되어 있으므로 형식적 요건을 충족했다고 볼 수 있다.

다만 실효성 측면에서는 위원회의 구성, 제공인력, 시스템의 여부, 지도·감독의 절차 확보 등에 관한 사항에 대해서는 전반적으로 규정하고 있어 실효성을 담보했다고 볼 수 있으나 강사의 인력풀 구성에 있어서는 전

반적으로 실효성을 확보하지 못했다고 평가할 수 있다.

이와 같은 연구결과를 토대로 아래와 같은 장애인식 개선 조례 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 대상 조례의 목적의 범위를 확대하여 규정하는 것을 제안한다. 분석 대상의 조례들의 목적 규정은 장애인식 개선 교육의 방향과 어느 정도 일치하게 제시하고 있었다. 다만, 일부 지자체의 조례는 시행주체에 따라 교육 시행 주체에 따라 사업의 범위와 종류가 상이한 것으로 드러났다. 이러한 상이점은 지역별 특성이라고 보여 지기 보다는 광역자치단체 차원에서의 교육청의 장애 이해 교육은 교육부 소관의 사업이며, 「장애인복지법」과 특수교육 발전 5개년 계획에 근거하여 유·초·중·고 학생을 대상으로 사업을 추진하고 있는 반면, 기초자치단체의 장애 인식개선 교육은 보건복지부 소관의 교육과 사업으로, 「장애인복지법」에 근거하여 국가 기관 및 지방자치단체, 어린이집, 각 급 학교 등의 소속 직원 및 학생을 대상으로 사업을 추진하고 있으므로, 사업의 관할 주체와 대상의 차이에 따라 다른 양상을 보였다.

하지만 지자체의 조례의 대상자 범위는 학생 및 교직원까지 확대하여 규정하고 있는 것은 매우 고무적인 사항이라 보이므로, 향후 지자체에서 장애 인식개선 조례를 제·개정할 때, 이와 같은 대상자 범위를 적극적으로 참고하여 규율할 것을 제안한다. 이는 장기적으로 자치법규가 갖는 지역 특성의 가치와 지방조례의 법적 효용성을 위해 지역의 특수성을 충분히 반영할 필요가 있기 때문이다[14].

둘째, 교육감의 책무 규정에 대해 구체적으로 명시할 것을 제안한다. 지자체의 책무 규정 관련해서 대부분은 의무규정으로 명시되어 있다. 다만 교육감의 책무 규정은 지자체별로 다소 상이하다. 즉, 일부 지자체는 교육감의 책무를 포괄적으로 명시하고 있는 반면, 다른 지자체는 책무를 구체적으로 제시하고 있었다. 하지만 교육감의 책무가 구체적으로 규정하고 있지 않은 것은 지자체가 이를 적극적으로 추진해 나갈 법률상의 근거가 미비해 질 수 있기 때문에 반드시 교육감의 책무에 대해서 조례에 명확하게 규정할 것을 제안한다.

셋째, 조례상 사업 내용의 범위를 확대하여 지역별 특성을 고려한 장애인식 개선 조례가 제·개정할 것을

제안한다. 즉, 교육활동 관리 및 개선교육 강사 지원체계 구축, 교육교재 개발 및 교육시간의 편성, 담당교사 지정, 프로그램 개발, 보급, 강사비 지원, 예산 지원 등의 내용을 공통적으로 포함하고 있다. 다만 조례의 특성상 지역특성을 반영할 수 있기 때문에 일부 지자체의 경우 기본적인 사항 이외에 교육프로그램 개발·보급, 프로그램 운영방안, 예산 지원 관련 재원 확보방안 등 구체적인 사항들을 명시하고 있어 장애인식 개선 조례를 새롭게 제정하는 지자체의 경우에는 지역의 특성을 고려한 조례를 제정할 필요가 있으며, 이미 조례를 제정한 지자체의 경우에는 공통적인 사업 이외에 해당 지역의 특성을 반영하여 개정할 것으로 제안한다.

넷째, 조례상에 장애인식 개선 제공인력(교육 강사)에 대한 의무규정을 두도록 제안한다. 실효성 측면에서 가장 중요한 요소는 전달체계를 어떻게 마련하느냐가 관건이다. 하지만 장애인식 개선 제공인력 관련 규정은 일부 지자체에서 규정하고 있을 뿐만 아니라 제공인력의 구성품은 1개의 지자체에서만 규정하고 있다. 조례의 규범성이 어느 정도 확보되었을 지라도 실효성이 담보되지 못하면 제도를 구현시키기가 어려울 개연성이 높을 수 있기 때문이다. 따라서 지자체의 특성을 고려하여 전문적인 장애인식 개선의 제공인력을 두도록 관련 조례를 제·개정하는 것을 제안한다.

참 고 문 헌

- [1] 남용현, 윤경인, 홍자영, 정광진, *장애 인식개선 교육 개선방안*, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2011.
- [2] 최웅선, “장애 인식개선 교육 제도의 법률 제·개정 경과 및 법적 개선방안 -장애인복지법을 중심으로,” 사회법연구, 제34권, pp.237-269, 2018.
- [3] 국가인권위원회, *2020년 차별에 대한 국민의식조사*, 2020.
- [4] 김성희, 이민경, 오옥찬, 황주희, 오미애, 김지민, 이연희, 강동욱, 권선진, 백은령, 오혜경, 윤상용, 이선우, *2020년 장애인 실태조사*, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020.
- [5] 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>, 2021.
- [6] 윤평호, 윤상오, “전국 지방자치단체의 행복 조례 분석에 관한 연구,” 지방정부연구, 제25권, 제3호, pp.335-359, 2021.
- [7] 권신정, 유명미, 조선영, “지방자치단체의 재난관리체계 개선을 위한 재난관련 조례분석 연구 -부산광역시 및 부산 16개 시구군을 중심으로,” 한국재난정보학회 논문집, 제214권, 제1호, pp.1-8, 2018.
- [8] 이동석, 이호선, 박광옥, 윤삼호, *장애 인식개선 교육 모니터링 및 운영 교재개발 연구*, 국가인권위원회, 2019.
- [9] 김동일, 이은경, 김희주, 이연재, 장혜명, 황지영, *장애 인식개선교육 증장기 로드맵 및 발전방안 연구*, 한국장애인개발원, 2018.
- [10] 문정화, 유선치, 조수민, *고양시 장애인식 개선 방안 연구*, 고양시정연구원, 2019.
- [11] 박동진, 김송미, “광역자치단체 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례 분석,” 인문사회과학연구, 제19권, 제2호, 2018.
- [12] 김대건, “노인일자리 지원을 위한 기초자치단체 조례 분석: 서울특별시 자치구 조례를 중심으로,” 한국콘텐츠학회논문지, 제19권, 제2호, pp.267-281, 2019.
- [13] 윤찬영, *사회복지법제론*, 나남, 2010.
- [14] 김대건, “중고령층의 사회참여 지원을 위한 기초자치단체 조례 연구,” 지방행정연구, 제32권, 제2호, pp.239-266, 2018.
- [15] 김대명, *장애인복지법에 따른 장애 인식개선 교육의 현황 및 개선 방안*, 국회입법조사처, 2019.
- [16] 김성진, “융합적 장애인식 교육 설계를 위한 초·중·고등학생의 장애인식에 관한 연구,” Journal of Digital Convergence, 제13권, 제11호, pp.539-547, 2015.
- [17] 김송미, 박동진, “다문화가족지원을 위한 지방자치단체 조례 분석, 서울특별시 자치구 조례를 중심으로,” 사회과학연구, 제33권, 제4호, pp.181-208, 2017.
- [18] 김병록, “조례제정권의 문제점과 개선방향,” 토지공법연구, 제43권, 제2호, pp.437-459, 2019.
- [19] 김용탁, 김정연, 고인철, *장애인 인식개선교육 프로그램 개발 방안*, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2016.
- [20] 김춘환, “지방자치단체의 사무와 조례제정에 관한 판례검토” 법하는총, 제21권, 제1호, pp.161-199, 2014.
- [21] 박자경, 김종진, 염희영, *직장 내 장애인 인식개선교육 발전 방안에 관한 연구*, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2018.
- [22] 이기우, 하승수, *지방자치법*, 서울: 법무사, 2017.
- [23] 이대식, 김수연, “장애 인식개선교육의 내용과 방향에 대한 전문가들의 견해,” 교육논총, 제33권, 제1호, pp.113-136, 2013.

- [24] 이종남, 한상미, “장애 인식개선 프로그램의 효과성 연구,” 재활복지, 제22권, 제2호, pp.103-126, 2018.
- [25] 민병익, 이시원, “조례의 특성과 처리 소요시간의 변화 -경상남도의회에서 다루어 조례안을 중심으로,” 사회과학연구, 제33권, pp.23-48, 2017.
- [26] 보건복지부·한국장애인개발원, 2017년 장애인차별금지법 이행 모니터링, 2017.
- [27] 서보건, “지방자치의 발전을 위한 지방의회 조례의 문제점과 개선방향- 대구시의회 의안발의 조례를 중심으로,” 유럽헌법연구, 제12권, pp.433-436, 2012.
- [28] 손병덕, “장애관련 경험, 장애인복지 교육이 공무원의 장애유형별 이해·소외상황, 장애인특성 인식수준에 미치는 영향 연구,” 한국사회복지교육, 제11권, 제11호, pp.77-96, 2010.
- [29] 오세민, 박정훈, 홍성휘, “기초자치단체의 다문화가족 지원 조례 제정현황과 내용에 관한 분석 :경기도 내 시·군을 중심으로,” 다문화와 평화, 제8권, 제1호, pp.74-103, 2014.
- [30] 이종남, 한상미, “장애 인식개선 프로그램의 효과성 연구,” 재활복지, 제22권, 제2호, pp.103-126, 2018.
- [31] 이혜경, 최승철, 서원선, 김예원, 조연길, 최혜영, 이선화, 서옥영, 장애 인식개선 교육 교재 개발 및 강사양성 체계 마련 연구, 보건복지부·한국장애인개발원, 2017.
- [32] 천다솜, 유명미, “부산광역시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 분석,” 사회복지법제연구, 제10권, 제2호, pp.75-94, 2019.
- [33] 김광병, 김현, 인천광역시 사회복지 관련 조례 분석 연구, 인천광역시의회·청운대학교 산학협력단, 2020.
- [34] 임유진, 박미현, “기초자치단체의 고독사 예방 조례 분석 -서울특별시 자치구 조례를 중심으로,” 사회복지법제연구, 제9권, 제2호, pp.3-29, 2018.

저자 소개

김 경 란(Kyungran Kim)

정회원

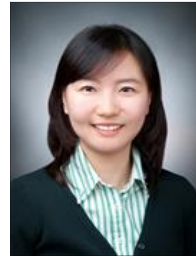


- 2014년 8월 : 이화여자대학교 사회복지학과 사회복지학(박사)
- 2006년 7월 ~ 현재 : 한국장애인개발원 정책지원부 부장

〈관심분야〉 : 장애인 권리, 전달체계, 사회서비스, 정신건강, 장애 인식개선

김 지 혜(Jihye Kim)

준회원



- 2008년 2월 : 고려대학교 일반대학원 행정학과(석사)
- 2008년 5월 ~ 현재 : 한국장애인개발원 장애인식개선팀 팀장

〈관심분야〉 : 인권, 차별금지, 장애 인식개선