

한국 특수교육의 실천적 정체성 탐색 연구*

김 원 경**

한국체육대학교 특수체육교육과

《요 약》

이 연구는 한국 특수교육의 정체성을 실천적인 측면에서 규명하기 위한 목적으로 실시하였다. 연구방법은 문헌연구중심으로 실시되었고 분석대상은 1948년 정부수립부터 2008년 현재 까지 기간이며, 특수교육 법적근거, 특수교육기관 확대 및 장소, 특수교사 양성 그리고 교육과정 등 4개 분야의 문헌 등 자료였다.

연구결과 첫째 실천근거인 법적체계는 교육법 → 교육법(초중등교육법), 특수교육진흥법 → 초중등교육법, 장애인등에 대한 특수교육법으로 발전해왔으나 양적확대보다 특수교육의 질적 향상을 꾀할 수 있는 내용이 추가되어야 한다. 둘째 특수교육실시 장소가 특수학급, 특수학교 → 특수학급, 특수학교, 일반학급, 가정, 복지시설, 병원, 특수교육지원센터 등으로 변화된 것은 바람직하다. 셋째 특수교사 양성기관은 7개 대학이 43개 대학으로 양적으로 팽창되었으나 이제는 특수학교와 일반학교 동시에 지도할 수 있는 자격체제로 전환되어야 한다. 넷째 특수교육과정은 일반학교와 통합체제로 발전되었으나 명칭은 「특수학교 교육과정」에서 탈피할 필요가 있다.

주제어 : 특수교육법, 교육실시 장소 변화, 특수교사 양성기관, 특수교육과정

1. 서론

오래 그러하듯 특수교육의 개념을 규정짓는 일도 늘 논쟁의 대상이 되어왔다. 하물며 동일법체계 내에서 서로 특수교육의 의미를 달리 규정할 경우 그 정체성을 찾는 일은 더 난해해 질 수 밖에 없다. 예를 들면 새로운 특수교육법이 거기에 해당될 것이다. 지난 2007년 5월 25일 제정 공포된 장애인등에 대한 특수교육법(법률 제8483호)은 정부 입법, 의원입법 등 모든 입법과정을 거쳐 탄생되었다.

이같은 장애인등에 대한 특수교육법(이하 2007 특수교육법) 제2조 1호에 따르면 특수교육이라 함은 특수교육대상자의 교육적 요구를 충족시키기 위하여 특성에 적합한 교육과정 및 특수교육 관련 서비스 제공을 통해 이루어지는 것으로 정의되고 있다.

* 이 논문은 제1회 창과학술제(2008.1.4)에 발표된 내용을 일부 보완하였음

** 교신저자(kjboss@knsu.ac.kr)

그러나 2007 특수교육법 제3장 제16조(특수교육대상자의 선정절차 및 교육지원 내용의 결정) 제3항에서의 특수교육은 위 정의와 달리 제시하고 있다. 즉 교육장(감)이 특수교육대상자 선정 후 부모 등 당사자에게 제공할 지원내용을 결정하여 통보토록 되어 있는데 이 경우 지원내용에 특수교육, 진로 및 직업교육, 특수교육관련서비스 등이 구체적으로 포함토록 하고 있다. 제16조의 특수교육은 순수한 국어, 영어, 수학 등 교과만 의미하는 것으로 볼 수 밖에 없다.

여기서 제16조 특수교육과 제2조 특수교육간 개념상 간극은 법적용의 과정에서 어떻게 처리해야할지 관심거리임에 틀림없다.

동일한 법체계 내에서 이같은 특수교육의 개념상 간극을 떠나 당초 정부수립 초기부터 우리는 특수교육에 대한 명확한 법적 규정을 갖지 못했다(이석진, 2005). 단지 교육법(1949.12.31)상 특수학교, 공립특수학교 설치, 특수학급(제143~5조) 관련 언급이 있었고 교육공무원법(1953)상 특수교사를 특수학교 교사, 일반학교의 실업과, 예능과 보건과 교사를 지칭하는 것(별표 제2호)이 고작이었다.

그러다가 특수교육진흥법이 제정(1977)되면서 특수교육의 정의가 처음으로 제시되었다. 특수교육은 특수교육기관에서 특수교육대상자에게 점자, 구화 및 보장구 등을 사용하여 교육·교정(이하 요육) 및 직업보도를 하는 것을 말한다. 이처럼 느닷없이 정의에 삽입된 요육은 교정을 요육으로 본다면 특수교육에 도입되었던 것이다. 정작 요육(치료교육)을 중개해준 일본은 교육과정상 양호훈련으로 정착했었고 현재 학습지도 요령에 자립생활로 존치시키고 있다(문부성, 2000).

한편 특수교육진흥법 전면 개정시(1994)에는 다음과 같이 정의되었다. 즉 특수교육은 특수교육대상자의 특성에 적합한 교육과정·교육방법 및 교육매체 등을 통하여 교과교육·치료교육 및 직업교육 등을 실시하는 것이었다.

이같이 1994년 개정 법률상 정의와 달리 2007 특수교육법상 정의에서 어처구니없이 삭제된 치료교육은 특수교육(학)의 정체성을 위협하는 결정적 요인의 하나가 되었다(한현민, 2008). 치료교육 내용중 관련서비스로 넘길 것(예 : 물리치료, 작업치료)과 특수교육부분에 남겨야 할 것(예 : 보행훈련 감각운동 및 심리행동적응 훈련내의 사회적 기술 등)으로 구분치 못한 일방적인 삭제 결과는 현재 아니 당분간 특수학교, 대학 등지에서 여진(餘塵)상황을 유지할 것이다.

현재 비단 치료교육영역만이 아니라 여러 영역이 특수교육계의 혼돈상황을 가중시키고 있는 만큼 실천적 측면에서 한국 특수교육의 정체성을 규명하는 노력은 꼭 필요하다고 믿는다.

이에 본 연구는 정부수립이후 현재까지 교육의 실천측면에서 특수교육 법적 근거, 특수교육기관 확대 및 장소의 변화, 교사양성제도, 특수학교 교육과정 등을 분석, 반추(反芻)하고자 한다.

II. 한국특수교육 실천과정의 현상 분석

시대적인 구분은 여러 관점에서 할 수 있을 것이다. 이 글에서는 대한민국 정부수립 이후부터 현재까지로 하되 공권력의 변화시기와 특수교육정책의 획기적 변동시기를 중심으로 구분하였다.

즉 교육법에 특수학교와 특수학급을 규정하고 특수교육을 제도화한 정초기(1948~1976년), 교육법보다는 우선할 수 있는 특별법으로서 특수교육진흥법제정과 발전적 시행시기인 발전기(1977~1993년), 특수교육진흥법을 현실에 맞게 전문개정하고 특수교육정책을 도약시킨 도약기(1994~현재)가 그것이다(이석진·김삼섭, 2004).

1. 특수교육 실천을 위한 법적 근거

1) 정초기

정초기의 특수교육 관련 법규의 형성은 제헌헌법 제16조 “모든 국민은 균등하게 교육받을 권리가 있으며 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다.”는 근원아래 마련된 교육법 체제로 분석된다(김원경 2004, 이석진 2005).

교육법(1949.12.31)상 특수교육관련 조항은 제9절 특수학교아래 제143조(특수학교), 144조(공립특수학교 설치), 제145조(특수학급)이었다. 특수학교(제143조)는 맹자, 농아자, 정신박약자, 기타 심신장애가 있는 자에게 국민학교, 중학교에 준한 교육과 실생활에 필요한 지식을 가르치도록 하며, 공립의 특수학교를 각1교 이상 시·도별로 설치(제144조)토록 했다. 특수학급(제155조)에는 신체허약자, 성격이상자, 정신박약자, 농/난청자, 맹/난시자, 언어부자유자, 기타 불구자들을 교육시키는 것으로 추진했었다(법제처, 2000). 그러나 당시 특수학급은 국민학교, 중학교 구내가 아닌 공회당, 기타 사용가능한 건물에서 분리된 교육을 지향하였다고 볼 수 있다.(제5회 국회임시회의 속기록). 이는 당시 심의 내용에 소개된 바와 같이 장님, 병어리, 정신병자 등 불구자를 근거리에서 본다면 학생들에게 바람직한 교육환경이 될 수 없다는 당시 송봉해 등 국회의원들의 판단에 따라 국민학교, 중학교 구내에 적극 설치하지 못하고 공회당 등 외부건물을 사용토록 규정한 것으로 보아야 한다(이석진, 2005). 이는 전형적인 분리교육에 해당하는 입법활동이었다고 볼 수 있다.

2) 발전기

발전기의 관련 법규의 형성과 집행과정은 다음과 같다.

첫째, 교육법상 마련된 특수교육의 근거가 여러차례 개정되었다. 제 143조(특수학교)는 “시·청각장애자 등 심신장애자에게 유치원, 국민학교, 중학교, 고등학교에 준한 교육

과...”로 개정되었다. 이는 특수학교의 교육대상자에 대한 용어를 개정하고 과정에 유치원과 고등학교를 추가하여 특수교육 기회의 확대를 추구하였다. 이후 1992년 12월 8일 제 143조의 내용 중 “장애자” → “장애인”으로 순화 개정되기도 하였다. 동시에 전공과 설치를 규정하여 전문기술교육과 수업연한 연장을 도모했으며 또한 제145조(특수학급) 조문중 ‘7가지 장애 유형’을 삭제하고 ‘장애인인 학생’으로 개정했다(법제처, 2000).

둘째, 특수교육진흥법(1977.12.31)을 제정하여 특수교육 발전의 토대를 마련하였다.

이로써 발전기의 특수교육 정책 근거는 기본법(교육법)과 특별법(특수교육진흥법)체제로 성립되었다.

특수교육진흥법(1977)상 특수교육의 정의는 「특수교육기관에서 특수교육대상자에게 점자·구화 및 보장구 등을 사용하여 교육교정(이하요육) 및 직업보도를 하는 것」이었다. 그러나 구체적이고 합당한 사유 없이 요육(療育)이 개입하게 된 정의였다.

당시 관보 제작 과정상 오·탈자로 인해 「교육·교정」 이어야 함에도 「교육교정」으로 표시되어 조문자체에만 집착한다면 특수교육은 요육이외 교과목 교육은 직업관련 과목 밖에 없다는 의미로도 해석된다.

여기서 특수교육대상자는 시각장애, 청각장애, 정신박약, 지체부자유, 정서장애, 언어장애 및 기타장애를 지니는 자(제3조)와 교육법상 제시의 장애체계가 1992년까지는 병행되었다. 이같은 법적오류는 정초기 이후까지도 지속되는 현상이었다.

1993년까지 2차례 법개정을 거쳤다. 그중 하나는 1977년 제정당시 의무교육 대상은 초등학교이었으므로 국·공립 특수학교는 초등을 포함하여 유·초·중·고교 과정이 무상이었고 사립특수학교는 초등과정만 무상이었다가 중학교 의무교육 실시(1985)에 따라 자동적으로 중학교과정까지 사립특수학교도 무상범위가 넓혀졌었다(중학교 의무교육 실시에 관한 규정, 1985).

이후 1987년 10월 24일 국·공·사립 특수학교 모두 유·초·중·고등학교 과정 무상교육으로 범위를 넓혔고 기본법인 교육법 규정에 따라 초·중학교는 의무교육이었다.

두 번째는 정부조직법 개정에 따라 문교부 → 교육부로 바뀐 것을 반영했다.

3) 도약기

도약기의 관련법규의 형성과 집행과정은 다음과 같다.

첫째, 교육법의 3법체제(교육기본법, 초·중등교육법 및 고등교육법)로의 개선이다. 기본법인 교육법이 교육기본법, 초·중등교육법 및 고등교육법으로 분화, 제정되었던 것이다(1997.12.13). 「교육기본법」상 특수교육관련 내용은 국가 및 지방자치단체의 책무로서 신체적·정신적·지적장애 등으로 인하여 특별한 교육적 배려가 필요한 자를 위한 학교를 경영하고 필요한 시책을 강구토록 하는 것이며 제18조에 규정되어 있다. 이에 근거하여 「초·중등교육법」은 학교의 종류에 특수학교를, 특수학교교원자격, 교직원, 학교운영위원회 및 「제7절 특수학교 등」을 규정하고 있다. 「제7절 특수학교 등」에는 특수

학교의 목적, 전공과의 설치, 특수학급, 학력의 인정, 그리고 통합교육(제59조)을 두었다. 제59조(통합교육)은 초·중등교육법상 새롭게 추가 도입한 조항이며 이는 일반학교내 통합교육을 활성화하려는 정책적 의지로 볼 수 있고 실제적으로도 영향력은 매우 크다고 볼 수 있다.

그 외 고등교육법시행령(1998.2.24) 제29조에 의해 장애학생의 대학정원의 입학도 재규정되기도 하였다.

둘째, 특수교육진흥법의 전면적 개정(1994.1.17)이다.

정부입법안과 의원입법안(박석무의원 발의 : 공동대책위원회 작성)이 모두가 국회에 제출되자 교육위원회가 직권으로 공청회를 개최하였다(1993.11.15). 공청회 결과를 토대로 정부안의 골격에다 민주당안을 가미하는 형식으로 대안을 작성, 본회의를 통과시켰다(1993.12.17).

1994년 특수교육의 정의는 「특수교육대상자의 특성에 적합한 교육과정·교육방법 및 교육매체를 통한 교과교육·치료교육 및 직업교육 등을 실시…」라는 내용이었다.

특수교육의 대상 또한 장애 이외 특수교육을 필요로 하는 자로 그 성격을 규정짓고 시각장애, 청각장애, 정신지체, 지체부자유, 정서장애(자폐성 포함), 언어장애, 학습장애 및 기타로 그 외연을 확대하였다(특히 학습장애).

특수교육진흥법 제정 30년째인 2007년 5월 「특수교육진흥법」이란 명칭은 폐지되고 「장애인 등에 대한 특수교육법」으로 대체되었다(2007.5.25).

현행 「특수교육진흥법」과 「장애인 등에 대한 특수교육법(이하 특수교육법)」상 법조항들을 비교해보면 신설 19개(33%), 조정 12개(21%), 유지 20개(35%) 및 삭제 6개(11%)로 나타난다. 법 내용의 유지와 조정이 56%나 되는 만큼 신법이 특수교육진흥법을 승계했다고 볼 수 있다(김원경·한현민, 2007). 그러나 신설조항이 33%나 되는 만큼 논란이 있을 수 있다.

2008년부터 적용될 특수교육법상 특수교육의 정의는 「~특수교육대상자의 교육적 욕구를 충족시키기 위해 특성에 적합한 교육과정 및 특수교육관련서비스 제공을 통한 교육」이다. 특수교육대상자는 장애이외 특수교육 필요로 하는 것은 현행과 같으나 장애영역중 정서장애가 정서행동장애와 자폐성으로 언어장애가 의사소통장애로, 발달지체와 건강장애(2005.3)가 각각 추가되었다. 특수교육의 외연이 발달지체와 건강장애까지 명시적으로 넓혀진 것은 의미가 있으나 발달지체의 개념은 시행시 애로가 예상된다.

새로운 법은 의무교육을 유·초·중·고등학교 과정까지, 무상교육은 2세이하 영아교육, 고등부의 전공과로 확대되었다(법 제3조). 유치원 과정의 의무교육은 정부가 지정하는 년도(2010년 만5세와 고등학교, 2011년 만4세, 2012년 만3세)부터 시행될 것이나 그 외(0~2세 영아교육)는 2008년 5월 26일부터 적용이 된다고 볼 때 조기교육(중재) 부분은 시행에 상당한 무리가 따를 것으로 전망된다.

2. 교육기관의 확대 및 장소의 변화

1) 정초기

이 시기의 특수교육 담당기관은 교육법상 특수학교와 일반학교내 특수학급이었다. 특수학교의 1962년 현황은 10개교 학생1,343명 교원 120명, 1977년은 51개교 학생 7,342명 교원수 756명이었다. 특수학급의 1971년 현황은 대구칠성국민학교 1개 학급 학생수 30명 교사 1명, 1976년은 국민학교 350학급 학생수 6,931명이었다(정정진, 2006; 한국특수교육총연합회, 2003).

이를 미루어보면 특수학급이 교육법에 제정시기부터 언급되어 있었으나 1971년에 비로소 공식적 특수학급이 설치되었다고 볼 수 있다(문교부, 1981; 대한특수교육학회, 1995).

2) 발전기

이 시기는 교육법상 특수교육 담당기관은 특수학교와 특수학급이었고 특수교육진흥법상 특수교육기관도 특수학교와 특수학급이었다. 특수학교는 특별법인 특수교육진흥법상 효과가 실질적으로 발생했던 1980년 56개교 학생 8094명 교원 904명에서 1993년 106개교(189%) 학생 20,985명(259%) 교원 3,169명(350%)으로 확대되었다.

특수학급은 1978년 국민학교 351학급 학생 6,442명이 1993년 국민학교, 중학교 3,321학급(946%) 학생 28,210명(438%)으로 확대되었다(한국특수교육총연합회, 1980~1993). 이는 중학교 의무교육실시(1985)와도 연계되어 중학교 과정의 특수교육대상자의 교육기회가 더욱 확대된 것으로 분석할 수 있다.

3) 도약기

초·중등교육법상 특수학교·특수학급 이외 통합교육을 새로 도입하였고 특수교육진흥법(1994)상 다양해진 교육방법 등에 따라 일반학급, 가정, 복지시설 및 병원 등지에서도 교육실시가 가능해졌다.

통계적으로 특수학교는 1994년 106개교 학생 21,262명 교원3,272명에서 2007년 현재 144개교(136%) 학생수 23,051명(108%) 교원 6,218명(190%)으로 확대되었다.

특수학급은 1994년 국민학교·중학교 3,400학급 학생수 31,510명에서 2007년 유·초·중·고등학교 5701학급(167%)로 확대되었다(한국특수교육총연합회, 1994~2007). 이때 주목할만한 것은 초·중학교 위주에서 유·고등학교까지로 특수학급의 설치·운영이 확대된 점이다.

3. 교사양성 및 자격제도

1) 정초기

정초기에 해당하는 정부수립 초기에는 특수학교 교사자격 기준 자체가 없었다. 이에 따라 국립맹아학교 등에도 소위 일반 국민학교 또는 중등학교의 교원자격증 소지자가 배치되었다.

특수교사 자격제도가 1953년 교육공무원법 별표 제2호에 도입되면서 특수교사는 특수학교 사범과 졸업자와 국민학교, 중학교 고등학교에서 실업과, 예능과, 보건(현 체육)과 등에 대한 특수한 지식과 기능을 가진 자를 지칭했었다. 이 시기의 양성기관은 국립서울맹아학교 사범과가 최초이며 특수교사와 국민학교 교사를 주로 양성하였다(서울특별시 교육위원회, 1981; 김정권의 2002).

1961년에는 한국사회사업대학(현 대구대학교)에 4년제 특수교육과가, 1971년에는 단국대학교와 이화여자대학교에 특수교육과가 설치되었다(문교부, 1981; 한국재활재단, 1996; 정정진, 2006). 1953년 특수교사의 1·2급 정교사 및 준교사 자격을 분리를 시행했다(교육공무원 자격검정령, 1953). 그러나 이때 전국특수학교 10개교 교원 120명(1962)이었던 현황에 비추어보면 자격 구분 및 현직연수는 연수인원 차출 등 애로가 많아 시행이 불가했던 것으로 보인다. 이어 1964년 특수교사의 1·2급 정교사 구분을 삭제하고 「특수학교 교사」로 통일·운영하였다(교육공무원자격검정령, 1964).

1973년 교원자격검정령 개정내용을 보면 중등학교 교사자격등 표시과목에 「특수교육, 시청각교육, 전자계산, 철도운전, 철도업무」가 추가되었다. 이는 당시 특수학교 교사자격증으로는 교직진출기회가 거의 없었으므로 사범대학은 중등학교 교사를 양성하는 기관이라 하여 특수교육 이외 교과쪽을 부전공으로 이수케하여 교직기회를 배려하자는 의도가 있었던 것으로 추정된다. 이에 따라 1974년에서 1976년까지 단국대학교, 이화여자대학교 졸업생들은 「중등학교 2급정교사(특수교육) 부전공 ○○」으로 표시된 자격증이 주어졌다(김원경, 2008).

2) 발전기

1992년 교육법 [별표] 교원자격기준중 특수교육교원부분은 전폭적인 개선작업이 이루어졌다. 양성방법은 대학, 대학원, 보수교육 등으로 수준의 상향조정과 함께 융통성이 부여되었다. 교사자격 기준은 1·2급·준교사로 구분을 하되 장애종별은 삭제했다. 나아가 특수학교 교장(감)은 일반교장(감)의 자격증만 있으면 배치 가능했던 것을 일반교장(감) 자격증만을 소지한 자는 특수교육 소양을 보수교육으로 추가토록 했다(교육법, 1992; 김정권의, 2006).

이 시기의 4년제 양성대학은 강남대학교(1980), 전주우석대학(1981), 공주대학교(1983), 용인대학교(1988, 교직과정) 등이 추가되었다.

3) 요약기

이 시기의 특징은 특수교사 양성대학의 지나친 확장으로 요약할 수 있다. 1993년까지 7개 양성대학이 1995년 부산대학교, 1998년 순천향대학교, 조선대학교, 창원대학교, 한국체육대학교 등을 시작으로 2006년말 현재 43개 대학으로 늘어났다(한국특수교육총연합회, 2007). 즉 학부 정원이 481명에서 1,812명(377%)로 대폭 증원된 것이다. 이외 교육대학원까지 포함하면 더욱 그 수가 늘어날 것이다.

4. 특수학교 교육과정

1) 정초기

독립후에서 정부수립시기까지 특수학교도 교육과정에 대하여는 미군정청이 1945년 9월 22일 제시한 교육과정 편제지침에 따랐다.

학교자체에서 개발·적용하되 일제(본)의 흔적이거나 교육내용은 없애라는 것이었다. 따라서 국립맹아학교에서도 ‘국어’(일본어)는 폐지하고 ‘조선어’를 국어로 조정하였고 그 외 실업계 교과는 그대로 유지하여 교육하였다(문교부, 1988).

그러던중 1967년 일반학교 교육과정 제정 취지에 따라 제정된 맹, 농학교 교육과정이 공포·시행되었다(문교부, 1967). 전국적으로 정신지체학교 교육이 확장됨에 따라 1974년 「정신박약학교 초등부 교육과정」을 제정·적용했는데 그 대상은 국민학교 과정 교육가능급만 해당되었다(문교부, 1979). 이는 당시 교육가능급, 훈련가능급 등으로 분류하던 미국쪽 법제도나 이론의 영향에서 벗어나지 못한 결과이기도 하다.

2) 발전기

이 기간동안 4차례의 교육과정 개정이 있었다. 맹학교 교육과정(1977) → 맹, 농, 정신박약 학교 교육과정(1979) → 맹, 농, 정신박약, 지체부자유 학교 교육과정(1983) → 시각장애, 청각장애, 정신지체, 지체부자유학교 교육과정 기준(1989)의 순으로 확대 제정되었다(국립특수교육원, 1994).

첫째, 적용할 장애종별을 확대한 점 둘째, 지도할 과정을 초·중학교 위주에서 유치원·고등학교 과정까지 확장한 점, 셋째, 획일적 중앙집중식 교육과정에서 자율식, 학교중심적인 교육과정 운영으로 노력한 점이 두드러진다고 볼 수 있다.

3) 요약기

정부는 소위 제7차 교육과정으로 특수학교 교육과정(교육부, 1998)의 명칭은 유지하면서 종전과 전혀 달리 일반학교 교육과정과 통합된 교육과정의 틀을 제시했다.

즉 국민공통기본교육과정(10년) + 선택중심교육과정(2년)체제와 기본교육과정(12년)체제를 포괄 제시한 것이다(교육부, 1998). 또한 종전처럼 장애별로 칸막이를 달리하는

교육과정이 아니라 일반교실 교육에 참여할 수 있는 자(시각장애, 청각장애, 지체부자유)와 많은 조정이 필요한 자(정신지체, 정서장애 등)으로 적용시키고 있었다.

2008년 개정 특수학교 교육과정은 중도·중복장애 학생을 대상으로 교육과정 운영의 자율권을 부여하였고 치료교육을 삭제하는 대신 재량활동 시간에 치료지원을 할 수 있도록 제시하였으며 기본교육과정의 구조와 내용을 개선하였다. 또 국민공통기본교육과정(1~10년) 이외 유아를 위한 교육과정 편성 근거를 포함시켰다(교육인적자원부, 2008; 국립특수교육원, 2008).

개정교육과정의 운영은 융통성과 자율성을 강조하였으나 ‘특수학교’ 교육과정이란 명칭은 고수하고 있다. 이는 차후 개선의 소지가 될 것으로 보인다.

III. 논의 : 맺는 말을 대신하며

해방이후 2007년 현재까지 변화상을 정책적으로 의미가 있는 시기를 기점으로 시계열 선상에서 정초기, 발전기, 도약기로 나누어 제시하였다.

씨줄(위선:緯線)에 해당하는 시기별로 법적 근거, 교사양성, 교육기관 확대 및 장소의 변화, 교육과정 등을 종합적으로 논의하면 다음과 같다.

첫째 정초기(1949~1976)이다.

특별법이 없어 기본법인 교육법 체제로만 운영하였으므로 특수교육에 대한 공식적인 법적 정의는 없었다. 장애학생 담당교육기관은 특수학교와 특수학급이 교육법 제정 시기부터 존재하였으나 그중 특수학급은 1971년 대구칠성국민학교에서 처음 공식적으로 운영되었다.

이 시기의 의무교육은 국민학교 과정이었으며 그나마 사립특수학교는 사립이란 이유로 제외하고 국립특수학교의 초등부만 무상이었다.

그리고 이때 특수교육의 대상은 특수학교나 특수학급 기관별로 대상이나 명칭조차 달리 존재하였다.

- 특수학교 : 맹자, 농아자, 정신박약자, 기타(4종)
- 특수학급 : 신체허약, 성격이상, 정신박약, 농 및 난청, 맹 및 난시, 언어부자유, 기타(7종)

그러나 정작 교육과정은 제시된 장애유형과 상관없이 맹학교, 농학교(이상 1967), 정신박약학교(1974)만 존재하였다.

1953년 신규로 도입된 당시의 특수교사는 특수학교 근무 교사와 국민학교·중학교·고등학교에서 소위 특수한 교과(실업, 예능, 보건)담당교사를 의미했었다. 자격증의 1·2급 구분 표시는 분리(1953) → 통합(1964)하는 과정을 거쳤고 자격증상 장애종별 표시는

‘맹·농아’(1964) → ‘맹·농아·정신박약·신체장애’(1969)로 확대 되었다. 그러나 당시 기본법인 교육법상 특수교육대상자와는 그 표시나 장애 종류가 일치되지는 아니했던 것으로 분석된다. 교사자격제도와 교육과정을 일본국과 비교·논의하면 다음과 같다. 일본의 특수학교는 법적으로 맹·농·양호학교로 분류되어 있고 교사자격증도 맹학교 교사, 농학교 교사, 양호학교 교사로 교육과정도 법과 동일하게 분류되었었다. 한국의 경우 법적 수준은 특수학교인데 비해 자격증 제도는 시행령에서, 교육과정은 장관고시 수준으로 명확한 근거 없이 각각 장애별로 분화시켰다. 이는 뚜렷하고 명확한 근거 없이 특수학교 교사(맹), 맹학교 교육과정 등으로 분류 시행했었음을 확인할 수 있다.

또한 특수교사 양성대학은 대구대학교(1961) 단국대학교 이화여자대학교(1971) 3곳이었다. 그러나 당시 졸업후 취업할 특수학교(급)이 극소하다는 핑계로 단국대학교, 이화여자대학교 중심으로 특수학교 교사외 「중등학교 2급 정교사(특수교육)」의 표시 자격증을 발급하여 현재까지 일반학교나 특수학교에 근무하는 자들이 있다. 이는 교사의 양성과 수요가 일치하지 아니하여 발생한 초기적 현상으로 볼 수 있다. 즉 당시 전국 특수학교 교원이 1962년 120명, 1972년 505명이었음을 감안하면 공감할 수도 있겠으나 정면적 해법이 되지는 못했다. 이는 이후 이 같은 자격증 소지자들이 취업과 승진에 많은 애로를 겪었음을 보면 이해할 수 있을 것이다.

또한 특수교사 양성대학의 교육과정도 명확한 기준이 제시되지 못했었다. 이러한 것들은 특수교육제도 전반에 대한 깊은 성찰 없이 정책을 추진했었다는 반증이기도 하다.

둘째, 발전기(1977~1993)이다.

특수교육진흥법이 제정(1977)되면서 기본법(교육법)과 특별법 체제로 운영되었다. 법적인 특수교육 정의가 제시되었고 대상자로서 시각장애자, 청각장애자, 정신박약자, 지체부자유자, 언어장애자 기타로 존재하였으며 교육법상 장애별 표시는 특수교육진흥법 체제로 추후 통일되었다.

의무교육은 초등학교·중학교 과정, 유치원과 고등학교 과정은 강제성이 없는 무상교육으로 1988년에야 체제가 정립되었다.

특수교사 자격증 표시는 1·2급 정교사 및 준교사로 기준을 분리했으며 장애종별 표시는 삭제했다(1992.12.8).

그리고 특수학교 교장(감) 자격기준은 강화하여 일반 초·중·고등학교 교장(감)자격과 특수교육 소양을 동시에 요구한 것이 종전과 크게 구별되었다. 종전에는 일반학교 교장(감)자격증만 가지면 특수학교 교장(감)에 임용될 수 있었었다. 1992년 당시 특수교원 자격 개선은 미국의 특수교사 양성제도처럼 특수교사 수행능력 수준에 근거하여 일반교육 소양 위에 특수교육 소양을 강조한 것으로 볼 수 있다. 그러나 특수교사부터 이러한 기조로 개선되어야 함에도 불구하고 교장(감)부터 개선된 것은 그 사유가 대학 특수교육과의 교육과정 때문이지만 앞뒤가 뒤바뀐 조치로 비판받아야 할 것이다.

특수교사 양성대학은 강남대, 우석대, 공주대, 용인대(교직과정) 등이 추가되었다.

특수학교 교육과정은 제3차 특수학교(맹) 교육과정(1977), 제4차 특수학교(맹, 농, 정신박약) 교육과정(1979), 제5차 특수학교(맹, 농, 정신박약, 지체부자유) 교육과정(1983)이 제·개정되었다. 1989년에는 제6차 특수학교 교육과정 기준(시각장애, 청각장애, 정신지체, 지체부자유)이 만들어 졌는데 소위 교육과정 운영 주체별로 보아 국가 수준의 기준을 제공했다는데 그 의미가 있었다고 볼 수 있다.

셋째, 도약기(1994~현재)이다.

기본법에 해당하는 교육법이 교육기본법, 초·중등교육법, 고등교육법으로 제정되었고, 특수교육진흥법은 1994년 전면 개정되었다.

새로 제정된 초·중등교육법(1997)상에 통합교육이 국가 및 시·도의 의무사항으로 채택되었다는 것은 장애아동교육에 대단히 의미있는 진전이라고 볼 수 있다.

전면개정(1994)된 특수교육진흥법에 따르면 정의도 제정당시 법 규정 범위를 벗어났다. 즉 「특수교육대상자의 특성에 적합한 교육과정·교육방법 및 교육매체 등을 통하여 교과교육, 치료교육 및 직업교육을 실시하는 것」으로 개정되었다가 2007년 5월에는 「특수교육대상자의 교육적 요구를 충족시키기 위하여 특성에 적합한 교육과정 및 특수교육관련 서비스를 통하여 이루어지는 교육」으로 수정되었다. 이 정의에 따르면 치료교육은 해체되고 미국식 특수교육관련서비스의 일부분 즉 치료지원으로 변화된 것이다 (Yell, 2004).

특수교육대상자 또한 장애이외 특수교육의 필요성이 인정되어야 비로소 선정되었으며 1994년 개정법에는 장애유형에 학습장애가 추가되었다. 이는 전통적인 장애 이외의 영역으로 외연의 확대라고 볼 수 있을 것이다.

2007년 특수교육법은 대상자를 시각장애, 청각장애, 정신지체, 지체장애, 정서·행동장애, 자폐성장애, 의사소통장애, 학습장애, 건강장애, 발달지체, 기타로 변경내지 확대되었다. 이같은 대상자 표기는 장애인복지법상의 표기를 따르는 것도 아니고 어정쩡한 용어선택(예 : 지체장애, 정신지체 등)과 중복적인 표현(발달지체) 등이 법의 품격을 떨어뜨리는 것 같다. 나아가 OECD의 SENDDD체제 요구에도 충족치 못하는 것으로 볼 수 있다(김원경, 2007).

특수교육의 장소는 특수학교, 특수학급(1977) → 특수학교(급), 일반학급, 가정, 병원, 복지시설 등(1994) → 특수학교(급), 일반학급, 가정, 병원, 복지시설, 특수교육지원센터(2007)로 지속적으로 융통성 있게 확대되고 있어 매우 바람직하다고 볼 수 있다.

1998년의 제7차 특수학교 교육과정에 따르면 국민공통기본교육과정(10+2)은 시각장애, 청각장애, 지체부자유, 그리고 기본교육과정은 정신지체, 정서장애로 구분·적용토록 했다. 2008 개정 특수학교 교육과정중 기본교육과정의 대상은 정신지체·정서장애가 아닌 공통교육과정을 적용치 못하는 모든 장애로 조정되었다.

학습자 → 개개인 위주 그리고 통합교육을 추구하는 교육과정으로 볼 수 있으므로

교육과정의 명칭이 이제는 “특수학교” 교육과정을 탈피해야 논리상 적합할 것으로 판단된다. 치료교육적인 내용요소는 특수교육관련서비스중 치료지원으로 변화되었다. 이는 이미 특수교육법(2007)상 「치료교육」이 삭제되었기 때문이다.

또한 ‘특수학교 교사’라는 자격증 명칭이 다양해진 수행능력과 특수교육 실시 장소에 부응할 수 있을 지도 의문스럽다. 효율성 측면에서 보면 일반교사, 특수교사 양면을 인정받는 자격증 형식이 바람직하다고 볼 수 있다.

이 시기의 또 다른 특색은 특수교사 양성대학을 7개에서 무려 43개 대학(2006)으로 정부가 대책 없이 양산체제로 돌입시켰다는 사실이다.

교육인적자원부가 학생진학에는 평등과 제재를 강요하면서 특수교사의 수요와 공급에는 결과적으로 무한 경쟁을 도입시킨 것 같다.

다음은 시기별이 아닌 날줄(경선:經線) 해당하는 영역별 주된 이슈를 논의코자 한다.

첫째, 정책실천을 위한 법적 근거와 관련이다.

기본법과 특별법 체제를 유지하면서 30여년을 추진해왔으나 2007년 장애인등에 대한 특수교육법이 제정되어 2008년부터 발효되면 기존의 기본법(초·중등교육법, 고등교육법 등)과 특별법 체제에 균열이 생길 가능성이 있다. 이는 동법이 교육기본법(제18조)에 법원을 두는 것으로 천명했기에 종전 특수교육진흥법과 달리 교육기본법의 하위법으로 존립한다고 볼 수 있기 때문이다.

또한 2007년 장애인등에 대한 특수교육법은 생애주기별 개념을 주창하면서부터 모든 것을 담아 시행코자 하고 있다. 구체적으로 조기발견·치료, 2세이하 영아교육(보육은 어디로 가고…), 유아교육(3~5세), 평생교육 등 보건복지가족부 등 타 부처 소관업무까지 주관하려고 하고 있다. 따라서 부처간, 직종간 갈등의 소지가 매우 크다고 보아야한다. 그리고 이제는 양적 확대보다는 교육의 질적 향상을 담보할 수 있는 방안이 강력히 제시되어야 할 것으로 보인다.

또한 OECD의 “SENDDD체제” 요구에 대응방안도 강구해야 할 것이다(김원경, 2007).

둘째, 교육기관 확대 및 교육장소의 변화이다.

정초기부터의 획일적, 분리·경직된 특수학교·특수학급체제에서 일반학급, 가정, 복지시설, 병원 등으로 확대된 것은 매우 고무적인 변화로 볼 수 있다.

게다가 2007년 장애인등에 대한 특수교육법에 따르면 특수교육지원센터에서도 영아교육을 수행하게끔 하고 있다. 이부분에 대한 특수교육계의 연구가 충분히 선행되어야 센터의 기능이 효율적일 수 있을 것이다.

셋째, 특수교사 양성관련이다.

3개 대학(정초기) → 7개 대학(발전기) → 43개 대학(도약기)으로 확장된 것은 아무래도 지나치다 할 것이다. 이 사안은 임용경쟁 문제가 아닌 학령아동감소(통계청, 2005)

와 관계 지어 대책을 세워야 할 것이다. 교사의 명칭도 “특수학교” 교사가 아닌 “특수교육” 교사로, 특수학교만이 아닌 일반학교 교사자격도 인정받을 수 있는 체제로 전환시키는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이는 일본의 특별지원교육제도아래 「코디네이터」를 새겨볼 필요가 있다(緒方明子, 2003; 荒川智, 2003; 김미숙, 2006).

넷째, 특수학교 교육과정 관련이다.

교육과정은 특수교육현장의 변모에 따라 또는 변화를 이끄는 방향으로 제·개정이 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 한 때 장애종별 그리고 과정별로 과목별 교과서(예 : 맹학교 중학부 1학년 영어교과서)를 제작·활용하는 등 시행착오는 있었으나 큰 흐름에서 보면 긍정적으로 보아야 할 것이다.

다만 소위 2008년 개정 특수학교 교육과정이 7차 교육과정보다 시대변천(발달)을 선도할 수 있는 명칭 등으로 조정이 이루어지지 못한 점이 아쉽다.

참고문헌

- 교육공무원법(법률 제285호, 1953. 4. 18). 별표 제2호
 교육공무원자격검정령(대통령 제1649호). 1964. 2. 26.
 교육공무원자격검정령(대통령 제824호). 1953. 10. 22.
 교육법(법률 제4523호). 1992. 12. 8[별표1], [별표2].
 교육부(1983). 맹학교 교육과정, 농학교 교육과정, 정신박약학교 교육과정, 지체부자유학교 교육과정(고시 제83-13호). 1983. 12. 31.
 교육부(1989). 시각장애학교, 청각장애학교, 정신지체학교 및 지체부자유학교 교육과정 기준(고시 제 89-10호). 1989. 12. 29.
 교육부(1998). **특수학교 교육과정 해설**(I, II, III).
 교육부(1998). 특수학교 교육과정(고시 제1998-11호). 1998. 6. 30.
 교육인적자원부(2008). 특수학교 교육과정(고시 제2008-3호) 2008. 2. 26.
 국립특수교육원(1994). **한국 특수학교 교육과정 변천사 연구**. 서울 : 문영사.
 국립특수교육원(2008). 특수학교 교육과정 전문가 과정. 2008년 개정 특수학교 교육과정의 이해와 적용.
 국회 임시 회의 (제5회) 속기록 제51호(1949.11.26).
 김미숙(2006). 최근 일본 특수교육 개혁 동향과 시사점. 2006년도 14th RI KOREA 재학대회 자료집(PP.554~564). RI 한국위원회, 서울.
 김원경(2004). **특수교육법신론**. 서울 : 도서출판 특수교육.
 김원경(2007). 한국특수교육의 변화경향과 미래전망. **정신지체연구**. 9(2), 1-19.
 김원경(2008). 특수교육 인사행정 경향분석과 전망. 한국특수교육학회 2008년 춘계학술대회 자료집. 공주대학교.
 김원경·한현민(2007). 2007 특수교육법의 쟁점과 과제. **특수교육저널 : 이론과 실천**. 8(4) 95-140.
 김정권외(2006). **한국특수교육의 뒤편에서**. 서울 : 도서출판 특수교육.
 김정권·김병하(2002). **사진으로 보는 한국특수교육의 역사**. 서울 : 도서출판 특수교육.
 대한특수교육학회편(1995). **한국 특수교육 백년사**. 서울 : 도서출판 특수교육.

- 문교부(1967). 맹학교 교육과정, 농학교 교육과정(부령 제181호). 1967. 4. 15.
- 문교부(1974). 정신박약학교(초등부) 교육과정(부령 제334호). 1974. 1. 31.
- 문교부(1977). 맹학교 교육과정(부령 제404호). 1977. 2. 28.
- 문교부(1979). 농학교 교육과정(고시 제424호). 1979. 3. 1.
- 문교부(1979). 특수학교(정신박약아 초등부)교육과정. 문교부 고시 제424호. 별책[6-2].
- 문교부(1981). **특수교육백서**. 서울 : 신양사
- 문교부(1988). **문교 40년사**. 서울 : 문교부.
- 법제처(2000). 대한민국 연혁법령. CD타이틀(등록번호 2000-01-25-8379)
- 법제처(2007). 대한민국 현행법령집16, 17. 서울 : 한국법제연구원.
- 서울특별시 교육위원회(1981). **서울教育史**. 서울 : 경문각.
- 이석진(2005). 한국 특수교육정책 발전과정에 관한 연구. 공주대학교 대학원 박사학위 청구논문.
- 이석진·김삼섭(2004). 한국 특수교육 변천과정의 분석을 위한 기초연구. **특수교육저널 : 이론과 실천** 5-1.
- 정정진(2006). **교육, 한국 장애인 복지 50년사(139~200)**. 서울 : 한국장애인재활협회
- 제165회 국회 교육위원회 회의록 제10호(1993.11.23). 3 장애인 교육에 관한 기본법. 4. 특수교육
진흥법 개정법률. 2003.7.25. <http://search.assembly.go.kr/record>.
- 제165회 국회 교육위원회 회의록 제10호(1993.11.25). 특수교육에 관한 건. 2003.7.20 검색.
<http://search.assembly.go.kr/record>.
- 제165회 국회 교육위원회 회의록 제10호(1993.12.14). 1. 장애인 교육에 관한 기본 법안. 2. 특수교육
진흥법 개정법률안. 2003.7.25검색. <http://search.assembly.go.kr/record>.
- 통계청(2005). 장애 인구 추계.
- 한국재활재단(1996). **한국장애인복지변천사**. 서울 : 양서원.
- 한국특수교육총연합회(1995~2007). **진국특수교육요람**.
- 한현민(2008). 「장애인등에 대한 특수교육법」의 범위와 한계. **교육정책포럼**. 179권, 8~13. 한국
교육개발원.
- 荒川智(2003). 特殊教育教員免許証の總合化をめぐる諸問題. **日本特殊教育學會 第41 回大會
發表論文集. 117.**
- 緒方明子(2003). 特別支援教育コーディネーターの役割と位置づけ. **日本特殊教育學會 第41回大會
發表論文集. 110.**
- 學校教育法 法律 制 98号, (2007.4.1).
- 文部省(2000). 盲學校 聾學校及び 養護學校 學習指導 要領 解説. 東京:東洋館出版社.
- Yell, Mitchell L.(2004). *The Law and Special Education*. NJ : Pearson Merrill Prentice Hall.

A Study of the Practical Identity of Special Education in Korea

Kim, Won-Kyung

Korea National Sport University

<Abstract>

This study is to identify special education in Korea in terms of the identity of the action. The literature of next 4 fields - Special educational legal basis, educational operation place, special education teacher training and special curriculum - was analyzed and the analysis period is for 60 years since 1948 the establishment of a government.

The results are as follows. (1) Even though legal system as practical basis has been improved like Education Law → Education Law(Elementary and Middle School Law), Special Education Promotion Law → Elementary and Middle School Law, Special Education Law for the Disabled, still not the expansion in quantity but the improvement in quality must be added.

(2) It is desirable that educational operation places extended special class & special school to special class, special schools, regular classroom, home, welfare facilities, hospitals, special education support center.

(3) Special education teacher training institutions extended 7 to 43 universities in quantity but it's time to convert the qualification system which is granted to educate in both special school and regular school.

(4) Special curriculum is improved to the inclusive education system with regular schools but there is needed to change the name from 'Special School Curriculum'

Keywords: special education law, educational operation place, special education teacher training institutions, special curriculum

논문 접수: 2008. 10. 20 심사 시작: 2008. 11. 18 게재 확정: 2008. 12. 22