



우리나라 통합교육의 법적 모순과 한계에 따른 개정 방향

김 현 경* · 박 찬 웅** · 신 주 원***

The Legal Contradiction and Limitations of Inclusive Education in Korea

Kim, Hyun-Kyung* · Park, Chan-Woong** · Shin, Ju-Won***

ABSTRACT

[Purpose] The purpose of this study is to clarify the contradictions and limitations in Korea's special education laws as they relate to inclusive education, and to propose amendments and future tasks. **[Method]** In order to achieve the purposes of this study, the definition of terms relating to inclusive education and the meaning of each provision were analyzed relative to the Special Education Promotion Law and the subsequent Act on Special Education for Persons with Disabilities. And in addition, it was reviewed whether various legal support for integrated education was suitable and appropriate for the field. **[Results]** Special education-related laws continued to show conceptual contradictions in the definition of special classes and inclusive education, and they reveal limitations in the practical support for the operation of inclusive education. **[Conclusion]** To provide a consistent perspective on inclusive education, the definitions of special classes and special educational institutions need to be revised, and the definition of integrated classes and integrated educational institutions should be additionally established. In addition, to provide the necessary support, the qualifications of a teacher in charge of an inclusive class should be specified in the law. And qualification system and appropriate compensation system should be introduced for teachers responsible for inclusive classes. In addition, the standards for the placement and placement of special teachers for students with disabilities assigned to general classes in general schools should also be legally prepared.

Key Words : inclusive education, special education, Act on Special Education for Persons with Disabilities, Special Education Promotion Law

- * 제1저자, 대구광역시교육청 장학관 (dongchip2@naver.com)
Senior Supervisor, Dept. of Early childhood · Special Education, Daegu Metropolitan Office of Education
- ** 공동저자, 대구대학교 특수교육과 교수
Professor, Dept. of Special Education, Daegu University
- *** 공동저자, 대구한의대학교 중등특수교육과 교수
Professor, Dept. of Secondary Special Education, Daegu Hanny University

I. 서론

1. 연구의 필요성

교육기본법은 ‘널리 인간 세계를 이롭게 한다’는 홍익인간의 이념 아래, 한 개인으로서의 인간다운 삶뿐만 아니라, 사회 공동체의 시민으로서 사회 발전에 기여하는 것을 교육의 목적으로 삼고 있다. 또한 장애인 등에 대한 특수교육법(이하 특수교육법)도 특수교육대상자가 사회 공동체의 일원으로 자아실현 하는 것을 교육의 목적으로 하고 있다(박종섭, 2012). 두 법은 모두, ‘교육은 사람들이 모여 사는 사회, 즉 통합된 사회 속에서 이루어짐’을 전제하고 있어 통합이라는 교육환경은 일반교육이든 특수교육이든 교육의 기본 장(場)이 됨을 알 수 있다. 특수교육법에서는 장애인을 위한 교육은 특별히 통합된 환경이어야 함을 한 번 더 강조하기 위해, ‘통합된 교육환경 제공’이란 문구를 법의 목적에 추가하였다. 현재 특수교육의 핵심 키워드가 되는 장애인 고용, 장애 인권, 진로직업교육, 자유학기(년)제, 문화예술 등은 지역사회와 직·간접적으로 관련되어 있고 통합된 환경을 기반으로 하고 있어 앞으로 통합교육의 중요성과 가치는 더 부각될 것으로 보인다.

통합교육은 1990년대 이전까지 분리교육이 중심이었던 우리나라 특수교육에 큰 반향을 일으켰고, 특수교육 대상학생들이 정상적인 발달을 보이는 또래 학생들과 함께 생활하고 배움으로써 특수교육의 최종 목표인 사회 자립과 통합에 도달할 것으로 기대했다. 이러한 통합교육에 대한 기대와 희망은 자녀의 장애가 어떻든 통합교육의 문을 두드리지 않는 부모가 없을 정도였다. 또한 우리나라 정부도 통합교육을 특수교육 시책으로 적극적으로 도입하였고, 교육부는 통합교육 정책을 꾸준히 추진하였으며, 시도교육청과 학교는 이를 학교 현장에 안착시키려고 노력하였다.

하지만 유엔의 장애인권리위원회는 우리 정부에게 “일반학교에서 통합교육을 받는 장애학생들이 특수학교로 돌아가고 있고, 욕구에 적합한 교육을 받지 못하고 있다”고 지적한 바 있으며(국가인권위원회, 2015), 아동권리위원회에서도 ‘대한민국 제5·6차 국가보고서’ 최종 견해에서 우리나라의 통합교육은 물리적 통합에 그칠 뿐, 사실상 장애학생과 비장애학생을 분리하는 교육현장이며, 특히 특수교육 예산이 특수학교로 너무 편중되어 있다며, 우리나라 통합교육에 대해 많은 우려를 표했다(허현덕, 2019). 또한 우리나라 국가인권위원회(2015)에서는 ‘통합교육 현장, 장애학생 교육권 증진’으로 17개 시도교육감과 교육부장관에게 일반학교에 배치된 특수교육 대상학생들을 위한 인권과 교육권 확보를 위해 여섯 항목에 대한 시정명령을 내린 바 있다(국가인권위원회, 2015). 이와 같이 우리나라 통합교육의 문제는 국내외적으로 지속적으로 제기되고 있어, 이제는 통합교육의 제도적 타당성과 문제점을 냉철하게

짚어볼 때가 된 것으로 보인다(김현경, 2022).

통합교육을 위한 법률은 그 자체가 가진 구속력으로 인해 특수학급 신증설, 장애 이해 교육, 장애인 편의시설, 교원 연수 등 통합교육을 위한 긍정적 변화를 끌어오기도 했지만(교육부, 2013, 2021; 교육과학기술부, 2008; 교육인적자원부, 2003) 오히려 특수교육 대상학생들로 하여금 개인의 요구에 맞는 적합한 교육을 받지 못하게 하는 요인이 되기도 하였다. 예를 들면 통합교육을 위해 설립된 특수학급은 특수교육 대상학생들을 비장애 학생들과 구별시켜 어떤 학급에도 소속되지 못하는 학급 정체성의 혼란과 낙인에 대한 심리적인 열등감과 무기력을 심어주었고(김수연, 최하영, 2019; 임해주, 서효정, 2016; 박찬웅 등, 2021) 기본 교육과정도 따라가기 힘든 특수교육 대상학생을 공동 교육과정(선택 중심 교육과정)을 적용하는 일반학급에 아무런 교육적 조치 없이 던져놓는 심각한 문제도 초래하였다(박승희, 이효정, 허승준, 2015; 손영화, 2012; 오지현, 2002). 이로 말미암아 일반학교에서 특수학교로 재배치를 희망하는 특수교육 대상학생들이 지속적으로 발생하고 있으며, 입학은 일반학교로 했지만 최종 졸업은 특수학교에서 하는 역통합 현상이 빈번하게 나타나고 있다.

현재까지 통합교육은 특수교육 대상학생에게 가장 바람직한 교육으로 특수교육의 목적이자 이상과 철학이 되어 왔지만 현재 우리가 추구해야 할 통합교육은 특수교육 대상학생에게 더 적합한 교육을 지원하기 위한 과정으로 보는 것이 더 바람직하다. 지난 특수교육 역사의 발자취를 돌아보면, 특수교육의 방향과 흐름은 그 시대적 상황과 사회적 요구가 반영되어 왔다. 미국의 경우도 초기 분리시설 수용에 대한 탈시설화, 특수학교에서의 교육, 일반교육의 범주 안으로 특수학급, 메인스트림, 일반교육주도(REI)로 이어지다가 지금은 완전통합 교육으로 정착되고 있다. 이러한 변화의 중심축에는 ‘장애아에게 가장 적합한 교육은 무엇인가?’를 찾는 과정이었다. 현재의 통합교육이 지금 이 질문에 적절한 답을 내지 못한다면, 우리는 다시 한번 ‘장애인에게 가장 적합한 특수교육은 무엇인가?’에 대한 답을 찾는 과정으로 통합교육을 이해하고 현재의 통합교육을 깊이 반성하고 성찰하여 더 나은 방향을 모색해야 할 것이다.

1994년 특수교육진흥법이 전면 개정되어 통합교육이 우리나라 법률에 등장하게 된 지 30년이 가까왔고, 통합교육의 법적 내용에는 분명 한계와 문제가 있음에도 불구하고 특수교육법에서는 통합교육과 관련해서는 어떤 개정도 이루어지지 않고 있다(배소연, 2021; 한현민, 2008). 더군다나 2007년 특수교육법이 제정되면서 특수교육과 통합교육의 정의가 분명 바뀌었음에도 불구하고 유아교육법과 초·중등교육법의 해당 용어는 개정되지 않고 있다(국립특수교육원, 2020). 또한 특수교육의 근간이 되고 모든 정책과 교육과정 운영의 방향을 좌우하는 법률은 변화하는 국가와 사회의 요구, 시대적 가치에 민감하게 대응하며 현장을 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 논리적 적법성과 실천적 가능성에 대한 충분한 연구 및 검토가 꾸준히 진행되어야 함에도 불구하고 특수교육과 관련된 법적 연구는 특수교육법이 제·개정되던 시기를 제외

하고는 좀처럼 찾아보기 힘들다(국립특수교육원, 2020).

특수교육 관련 법에 등장한 통합교육은 분명 장애학생의 교육의 질을 높이기 위해 마련되었고 통합교육의 실행력을 높이기 위한 법적 기반으로서 그 기능을 한다고 했으나 안타깝게도 현장에 제대로 정착하지 못한 것은 분명한 사실이다. 따라서 현재적 시점에서 통합교육의 법적 문제를 진단하고, 이를 해결할 수 있는 개선 방안은 무엇이 있는지 깊이 있는 연구와 고찰이 필요하다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 특수교육 관련 법에 나타난 통합교육의 모순을 밝히고자 한다.

둘째, 우리나라 특수교육 관련 법에 나타난 통합교육 지원의 한계를 밝히고자 한다.

셋째, 통합교육을 위한 특수교육 관련 법의 수정방안과 향후과제를 제안하고자 한다.

II. 연구 방법

본 연구는 현재 통합교육의 실천 기반이 되는 특수교육 관련 법의 모순과 한계를 밝히고 앞으로 나아갈 방향을 제시하기 위해 통합교육을 구체적으로 언급하고 있는 특수교육진흥법과 그 뒤를 이은 장애인 등에 대한 특수교육법을 대상으로 각 법에서 명시하고 있는 통합교육과 관련된 법적 용어와 지원 내용들을 중심으로 살펴보았다.

두 법에 나타난 통합교육의 모순과 한계점을 밝히기 위해 통합교육 관련 용어의 정의 및 각 조항의 의미 분석을 통해 개념 간의 상호 오류가 없는지를 비교 분석하였고 통합교육을 위한 각종 법적 지원에 대한 현장 적합성과 타당성을 기준으로 수정되거나 보강되어야 할 부분을 검토하였다. 또한 통합교육에 대한 모순과 한계를 밝힌 후 이에 따른 통합교육을 위한 특수교육 관련 법의 수정방안과 향후과제를 제안하였다.

통합교육 법적 문제와 이를 해결하기 위해 수정 및 신설 조항을 제안하고 변경된 각 해당 조문의 법적 근거와 타당성 및 이에 적합한 대안을 제시하기 위해 초·중등 교육법과 교원자격검정령, 교육공무원승진규정, 승진가산점 평정 규정, 시도교육청의 인사관리원칙, 특수교육발전 5개년 계획 및 매년 국회에 보고되는 특수교육 연차보고서 및 학술 논문 및 학위 논문 등을 참고하였다

Ⅲ. 특수교육 관련 법에서의 통합교육의 법적 모순

1. 통합교육의 법률 제정과 법적 의미

1) 통합교육의 법률 제정

우리나라 통합교육에 영향을 준 미국의 통합교육은 시대적 배경과 사회적 상황, 일반교육의 동향과 특수교육 환경을 고려하여 세 시기로 구분할 수 있다(홍정숙, 2006). 제1기는 1960년대에서 1970년대로 Dunn의 논문과 메인스트림 운동, 최소제한환경 등이 주요 이슈가 되어 통합교육이 도입되던 시기이며, 제2기는 1980년대로 일반교육주도(Regular Education Initiative)의 통합교육으로 일반교육과 특수교육의 재구조화의 요구와 ‘위기에 선 국가’라는 일반교육 개혁안 등으로 통합교육에 대한 일대 논쟁이 치열하던 시기이며, 제3기는 1990년대로 현재 통합교육의 표준이 되고 있는 완전 통합 교육의 시기이다. 이처럼 미국의 통합교육은 그 시대의 사회적 배경과 일반교육의 교육방향이 통합교육의 흐름과 승패에 많은 영향을 미쳤으며, 통합교육 정책에 대한 교육적 효율성과 공정성, 도덕적 가치 등에 대한 수많은 논쟁과 비판의 과정이 1960년대부터 지금까지 반세기가 넘게 미국의 통합교육을 이끌었다(홍정숙, 2006).

우리나라는 조선시대의 유교 사상이 아닌 서구의 자유 민주주의를 건국이념으로 하였기 때문에 교육 또한 미국의 영향을 많이 받았다고 할 수 있다(김경열, 2003; 임안수, 2003). ‘모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다’는 우리나라의 교육기본법의 제4조(교육의 기회균등 등)는 1964년 미국에서 제정된 광범위한 차별 금지 법률인 민권법(Civil Rights Act)의 영향을 받은 법이라고 할 수 있다. 이와 같이 우리나라 특수교육 관련 법도 미국의 1950년대와 1960년대 탈시설화와 정상화, 시민권리운동, 1975년 전장애아 교육법(IDEA)에 등장한 최소제한환경이라는 통합교육의 영향을 많이 받았다. 이는 우리나라 특수교육진흥법(법률 제4716호)에 소극적인 의미를 담고 있지만 ‘통합교육’이란 용어를 법률에 명시하는 계기적 기반을 마련하였다고 하겠다. 이후 미국의 1980년대 일반교육주도, 1990년대의 완전통합 교육은 2007년 특수교육법 제정에서 통합교육의 의미를 integration에서 inclusion으로 더 적극적인 통합으로 다가갈 수 있게 하였다(임안수, 2003). 또한, 미국을 포함한 국제적인 통합교육의 흐름도 현재 우리나라 특수교육법을 높은 수준으로 끌어올렸고 특수교육 발전을 가속화 하는데 기여하였다고 볼 수 있다(김경열, 2003).

하지만 우리나라의 통합교육 관련 법은 미국의 많은 영향을 받았지만 입법 시기와 제정 과정에서 차이를 보이고 있으며, 내용 면에서도 미국 통합교육과 많은 차이를 보였다(김영옥, 1997). 1994년 특수교육진흥법이 전면 개정되면서 통합교육이 법률 용어로

등장하던 시기에 미국에서는 이미 완전통합 교육의 시대를 열고 있었고, 우리나라는 2007년 특수교육법이 새롭게 제정되면서 비로소 물리적 통합을 넘어, 교육과정 속에서 통합의 의미를 담을 수 있었다. 또한 미국은 교육 수요자들이 교육부나 교육기관을 상대로 이의를 제기하고 법적 소송과 그 판례를 통해 통합교육의 의미를 더 명확하게 했으며 또한 각 분야의 연구자들이 철학적, 학문적, 사회적 입장에서 충분한 논의나 검토를 거쳐 법 제정이 이루어졌지만 우리나라는 세계적인 통합교육의 동향과 UN의 권고 및 미국의 진보적인 통합교육의 영향을 받아 형식적인 요건만 충족시키는 법안이 마련되었다고 볼 수 있다(김경열, 2003; 신진숙, 2012; 이인경, 2003). 즉 미국은 사회적 배경과 일반교육의 교육적 흐름 속에서 통합교육의 방향을 잡았고 학교 현장에서 치열한 생존 과정을 거쳐 적합성이 검토되었으며, 수많은 논쟁과 비판을 받으며 반세기가 넘는 과정을 거쳐 현재까지 올 수 있었지만 우리나라의 통합교육은 이러한 충분한 검토와 현장의 적극적인 의견 수렴 과정, 일반교육 현장에 대한 이해, 사회적 상황에 대한 충분한 고려 없이 성급하게 도입함으로 결과적으로 학교현장을 많은 혼란에 휩싸이게 하였다. 심지어는 통합교육의 가치를 함께 공유하고 실현할 일반교육 교원과 비장애학생에게 통합교육에 대한 부정적인 인식마저 심어주게 되었다(손영화, 2012; 정희섭, 2017).

2) 통합교육의 법적 의미

우리나라 통합교육은 1994년 특수교육진흥법이 전면 개정되면서 통합교육이라는 용어가 등장하게 되었고 이후 2007년 특수교육법이 제정되면서 통합교육을 새롭게 정의하였다. 연구자는 통합교육 정의가 변천된 과정을 쉽게 전달하기 위해 1994년 특수교육진흥법(법률 제4716호)에 처음 등장한 통합교육의 정의를 1차 정의, 2007년 특수교육법(법률 제8483호)의 정의를 2차 정의로 구분하여 통합교육의 의미를 살펴보고자 한다.

1차 정의는 통합교육의 목적이 특수교육대상자의 ‘정상적인 사회적응 능력의 발달’을 위한 것이라 하였고 2차 정의는 ‘개인의 교육적 요구에 적합한 교육을 받는 것’이라 하였다. 1차 정의는 특수교육의 본질적인 목적인 ‘사회 자립’ 의미를 많이 담고 있지만 2차 정의는 통합교육의 목적을 ‘특수교육대상자의 교육적 요구를 충족시키기 위하여 특성에 적합한...’ 이라고 하여 당시 함께 제정의 된 특수교육의 의미와 유사함을 알 수 있다. 즉 1차의 정의는 통합교육의 교육적 요소보다 통합의 요소가 더 강한 반면, 2차는 1차보다 통합적 요소들을 더 구체화했고 교육적 요소들을 함께 포함하고 있음을 알 수 있다.

<Table III -1> Primary and Secondary Definitions of Inclusive Education

First Definition Special Education Improvement Act [Act No.4716]	Secondary Definition Act on Special Education for Persons with Disabilities, ect. [Act No.8483]
The term “inclusive education” means educating special education subjects in regular schools or temporarily participating in the curriculum of regular schools for the development of normal social adaptability of special education subjects.	The term “inclusive education” means education provided for persons eligible for special education in a regular school with other persons of the same age which is suitable for the education needs of each individual without any discrimination according to the type and level of disability.

1차 정의는 일반학교의 교육과정에 일시적으로 참여시켜 교육하는 것도 통합교육으로 정의하고 있어 물리적, 소극적 통합의 성격이 강하여 한 달에 한 시간만 일반 교육과정에 참여시켜도 통합교육이 될 수 있는 논리가 적용된다.

2차 통합교육의 정의는 통합교육의 장소를 1차에 비해 더 구체적으로 기술하고 있는데 통합교육의 장은 또래와 함께하는 일반학급임을 충분히 유추할 수 있다. 일반학교에서 또래와 함께 교육을 받을 수 있는 장소는 일반학급 밖에 없기 때문이다. ‘장애유형과 정도에 차별이 없는’ 것은 장애유형과 정도가 통합과 분리를 구분하는 기준이 되어서는 안된다는 의미를 포함하며 ‘개개인의 교육적 요구에 적합한 교육’은 특수교육의 본질적 의미를 다루고 있다. 통합교육에 대한 정의는 1차 정의에서 2차 정의로 나아갈수록 통합교육의 대상과 운영 형태에 대한 구분과 시간적 제한이 없고 장애학생의 개개인의 교육적 요구가 반영된 교육과정 영역까지 통합을 요구하고 있어 통합교육의 의미가 더 구체화되고 확장되었음을 알 수 있다.

통합교육의 법적 의미를 2차 정의를 기준으로 분석하면 통합의 조건은 ‘일반학교’와 ‘또래와 함께’ 있는 곳이어야 하며, ‘장애유형·장애정도에 따라 차별을 받지 않아야’ 하며 ‘개개인의 교육적 요구에 적합한 교육을 받는 것’ 이어야 한다. 이러한 조건을 만족하기 위해 또래와 함께하는 일반학교가 되기 위해서는 앞에서 언급한 특수교육기관인 특수학급이 아닌 일반학교의 일반학급이 되어야 할 것이다. 특수교육진흥법과 특수교육법은 특수교육 기관을 특수학교와 특수학급이라고 명시하고 있어 통합교육 기관은 유·초·중·고등학교의 일반학급임을 추정할 수 있다. 다음 조건으로 ‘장애유형·장애정도에 따라 차별을 받지 않아야 함’을 명시하고 있는데 이는 모든 장애 학생은 통합교육의 대상이 되어야 함을 말하고 있다. 마지막 조건으로 ‘개개인의 교육적 요구에 적합한 교육’이 되어야 하는 것은 통합교육은 특수교육이라는 의미와 상통한다. 통합교육의 정의에서 ‘일반학교’와 ‘또래’, ‘차별’이라는 용어만 빼고 기술해 보면 ‘통합교육은 특수교육대상자가 장애유형·장애정도에 따라 개개인의 교육적 요구에 적합한 교육을 받는 것을 말한다’로 특수교육의 정의인 ‘특수교육은 특수교육대상자의 교육적 요구를 충족시키기 위하여 특성에 적

합한 교육과정 및 특수교육 관련서비스 제공을 통하여 이루어지는 교육을 말한다’와 별다른 차이점을 찾아볼 수 없다. 따라서 통합교육은 ‘특수교육대상자가 유·초·중·고등학교 일반학급에서 장애유형·장애정도에 따라 차별을 받지 아니하고 또래와 함께 특수교육을 받는 것을 말한다’라고 재정의할 수 있다.

2. 통합교육의 법적 모순

미국에서는 1960년대 특수학급을 분리교육의 하나로 강하게 비판하면서, 대부분의 특수학급이 사라졌고 극히 일부의 특수학급만이 주로 중복장애 학생을 대상으로 교육하고 있다. 미국은 특수학급을 결코 통합교육을 지원하는 교육기관으로 보지 않고 있다(임안수, 2013). 하지만 1994년 전면 개정된 법률 제4716호의 특수교육진흥법에서는 특수학급을 통합교육을 위한 기관으로 ‘특수학급이라 함은 특수교육대상자에게 통합교육을 실시하기 위하여 고등학교 이하의 각급학교에 설치된 학급으로서, 그들의 능력에 따라 전일제·시간제·특별지도·순회교육 등으로 운영되는 학급을 말한다’고 정의하고 있다. 즉 특수학급은 통합교육을 실시하기 위해서 설치된 학급이며 특수학급의 운영 형태로 전일제와 시간제, 리소스룸의 형태로 운영될 수 있는 특별실과 일반학급에 통합된 장애학생을 찾아가는 형태의 순회교육을 포함하고 있다. 하지만 전일제와 시간제의 특수학급 운영은 통합교육을 목적으로 하는 특수학급의 설립 취지와는 맞지 않다.

<Table III -2> Relationship between Special Class and Inclusive Education in Special Education Improvement Act

Division	Special Class	inclusive Education
Special Education Improvement Act 【Act No.4716】	The term “special class” means a class attached to each level of schools below high schools for special education, which is operated by full-time, part-time, special guidance, itinerant education, etc according to their abilities	The term “inclusive education” means educating special education subjects in regular schools or temporarily participating in the curriculum of regular schools for the development of normal social adaptability of special education subjects.
Act on Special Education for Persons with Disabilities, ect 【Act No.8483】	The term “special class” means a class established in a regular school to provide inclusive education to persons eligible for special education	The term “inclusive education” means education provided for persons eligible for special education in a regular school with other persons of the same age which is suitable for the education needs of each individual without any discrimination according to the type and level of disability

또한 법률 제4716호의 특수교육진흥법 특수학급의 정의에서 발견할 수 있는 가장 큰 문제점은 통합교육의 정의와 서로 상치되고 있는데 특수학급은 ‘특수교육대상자에게 통합교육을 실시하기 위하여...’ 라고 정의하고 있지만 통합교육은 ‘일반학교(특수교육기관이 아닌 학교를 말한다)에서 교육하거나...’ 로 언급하고 있으며 또한 10항에서 ‘특수교육기관은 특수학교와 특수학급’ 이라 명시하고 있어 특수학급은 통합교육을 실시하기 위한 학급이라고 정의하는 것에 대한 모순이 분명하게 드러나고 있다. 더군다나 동법 제15조(통합교육)에서 ‘일반학교의 장은 통합교육을 실시하는 경우에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특수학급을 설치·운영하여야 한다’ 라는 조항은 특수학급이 통합교육을 위한 기관임을 더 확고히 하고 있어 통합교육과 특수학급 간의 법적 모순을 더 심화시키는 결과를 초래하고 있다(류재연, 2013).

법률 제8483호 특수교육법에 나타난 특수학급의 정의도 법률 제4716호의 특수교육진흥법의 정의에서 언급하고 있는 특수학급의 운영 방법(전일제·시간제·특별지도·순회교육 등)에 대한 조문이 완전히 삭제되었지만 특수학급의 목적이 통합교육을 위한 것이고 통합교육을 위한 장소가 일반학급인 법적 모순은 그대로 유지되고 있다.

이상으로 우리는 특수교육진흥법과 특수교육법에서 정의하고 있는 특수학급과 통합교육의 정의의 변천 과정을 통해 공통적으로 발견되는 모순은 특수학급은 통합교육을 실시하기 위한 학급이라고 정의하고, 통합교육은 특수교육기관인 특수학급이 아닌 일반학급에서 하는 것으로 명시하고 있어, 동법 동조 안에서 그 내용이 서로 상치되고 있는 심각한 결함을 보이는 것이다. 이런 모순된 조항은 특수교육진흥법이 전면 개정된 1994년 이후부터 30년이 가까이 지나왔지만, 이에 대한 이의 제기는 학술지 논문을 통해 가끔씩 언급될 뿐, 개정에 대한 어떤 조치도 취해지지 않고 있다(류재연, 2013).

IV. 특수교육 관련 법에서의 통합교육 지원의 한계

1. 통합교육을 위한 통합교육 담당교사의 부재

현재의 통합교육은 ‘교사 없는 통합교육, 교사 없는 학생’ 이라는 통합교육의 허점이 지적되고 있다. 초·중·고등학교 일반학급 통합교육의 현장을 방문하여 통합교육을 담당하고 있는 교사를 찾아보면 누가 통합교육을 담당하는 교사인지 정확히 지목하기 어렵고 통합교육을 담당하고 있는 교사도 현실적으로 존재하지 않는다. 이는 특수교육법에서 통합교육 담당교사를 뚜렷하게 명시하지 않기 때문이다.

현재 실행되고 있는 특수교육법에는 특수학급의 정의(제2조), 특수학급 설치(제27조),

특수학급 위치 및 크기(동법 시행령 제16조), 특수학교(급) 특수교원 배치(27조 3항) 조항이 명시되어 있지만 정작 특수학급은 통합교육을 위해 어떤 역할을 하는지가 명시되어 있지 않으며 이렇게 설립된 특수학급에 배치된 특수교육 교원은 통합교육과 관련하여 어떤 일을 하는지도 분명하지 않다. 하지만 통합교육을 담당할 교사는 누가되어야 하는지에 대해 명시하기에 앞서 우선적으로 해결해야 할 과제는 통합교육교사에게 요구되는 법적 자격 문제와 일반 교육과정에 대한 교사의 전문성이다.

제77회 전국시도교육감협의회(2021. 3.19)에서는 학령인구 감소에 따라 지역사회에서 폐교를 막기 위해 초·중등교육법 제30조(학교의 통합·운영)에 의거 전국 100개가 넘는 통합학교를 설립하고 운영함에 따라 초등교사가 중학생을 가르치거나 중학교 교사가 초등학생을 가르칠 수 있는 방안을 협의하였다. 이 협의의 논점은 ‘초·중등교육법에 의거 과정 간에 교사들의 교차지도가 불가능하여 본래 목적인 학생 중심의 교육과정 연계가 이뤄지지 못하고 있다’며 ‘통합운영 학교에서 교차 지원을 위한 초·중등교육법 개정’을 요구하였다. 하지만 초·중등교육법에서는 교직원의 자격을 교육과정별(초등학교, 중학교, 고등학교, 고등공민학교, 고등기술학교 및 특수학교) 구분하고 있으며, 교원자격검정령 시행규칙 제3조(표시과목의 표시방법)에서도 교사 자격종별 자격 표시 및 전문 과목의 세부 이수 기준을 제시하고 있어 초등교사가 중학교 학생, 중학교 교사가 초등학교 학생을 가르치는 것을 허용하지 않고 있으며 교사 자격 또한 다른 자격과 쉽게 호환될 수 없다(교육부, 2022). 이러한 맥락에서 볼 때 특수교사가 비장애학생이 포함된 일반학급에서 통합교육을 하는 것은 법적 권한을 넘어서는 것이며 교육과정 통합을 위해 자신이 전공 과목이 아닌 교과를 재구성하거나 수정하는 것도 특수교사의 능력 이상을 요구하는 것임을 알 수 있다. 또한, 일반교사도 해당 과정에 있는 특수교육 대상학생을 지도할 수 있지만 특수교육에 대한 전문성의 한계에 부딪힐 수밖에 없다(교육부, 2020; 신진숙, 2000).

통합교육을 담당하는 교사 부재의 원인에는 특수교사의 명칭과 배치에 문제가 있다. 특수교사의 정확한 법적 명칭은 ‘특수교육교사’가 아닌 ‘특수학교교사’이다. 이러한 교사 명칭은 상담교사, 보건교사, 영양교사와 달리 유치원교사, 초등학교교사, 중학교교사와 같이 학교급별에 따라 분류된 명칭이다. 이러한 학교급별 교사의 명칭은 교사의 배치 기관과 연계되어 있어 특수학교교사인 특수교사는 초등학교와 중학교, 고등학교에 배치될 수 없다. 이는 초등학교교사가 중학교교사로, 중학교교사가 초등학교교사로 배치될 수 없는 것과 같은 이유이다. 그럼에도 불구하고 특수교사가 유치원이나 초등학교, 중학교, 고등학교에 배치될 수 있는 것은 특수교사가 유초·중·고등학교의 특수학급에 배치되기 때문이다. 즉, 특수학급을 특수학교와 같은 특수교육기관으로 인정하기 때문이다(특수교육법 제2조 10항). 이런 의미에서 특수교사가 일반학교 내 일반학급에서 통합교육을 하는 것은 초·중등교육법의 법적 자격 기준에 맞지 않다고 볼 수 있다.

통합교육은 일반학급에서 이루어지는 특수교육이기에 일반교사와 특수교사 모두가 담당할 수 있다고 생각하기 쉬우나 일반교육과 특수교육 각 분야의 전문성과 법적 자격을

따져볼 때, 통합교육을 담당할 교사는 법적으로 제약이 따르고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 우리나라의 통합교육은 통합교육을 받아야 할 대상자는 있지만, 통합교육을 제공할 교사는 준비되지 않아, 통합교육의 큰 공백이 발생하고 있다. 통합교육을 담당할 교사의 부재라는 문제점을 해결하기 위해서는 통합교육 담당교사는 누구이며 이 담당교사가 통합교육에 필요한 능력을 갖추기 위해서는 어떤 자격이 필요하며, 또한 이 자격을 취득하기 위해서는 현재 우리나라의 교육 현실에 비추어 어떤 양성과정과 기준이 필요한지에 대해서도 폭넓은 연구가 필요하다.

2. 일반학급에 배치된 특수교육 대상학생을 위한 특수교육 교원 배치의 한계

특수교육법 제27조에서는 유·초·중·고 과정별로 학생 수를 기준으로 특수학급을 설치하도록 하였고 동법 시행령 제22조에는 특수교육 교원의 배치 기준을 제시하고 있어 다음과 같이 몇 가지 질문을 할 수 있다.

첫째, ‘특수교육 교원을 일반학교에 배치할 때 꼭 특수학급에만 배치해야 하는가?’이다. <표 IV-1>에서 볼 수 있듯이 현재 우리나라 일반학교에 배치된 특수교육 교원은 전원 특수학급에 배치된 것을 알 수 있다. 일반학교만을 기준으로 볼 때, 특수학급에 배치된 특수교육 대상학생 수는 76.6%로 일반학급에 배치된 특수교육 대상학생 수 23.4%에 비해 3배 이상 많기는 하지만 특수교육 교원을 모두 특수학급에 배치하는 것은 특수교육 교원의 역할을 자칫 특수학급으로만 한정할 수 있고, 일반학급에 배치된 특수교육 대상 학생들에 대한 특수교육 교원의 역할을 자신의 업무와 무관한 것으로 여기게 할 수 있다. 따라서 특수교육 교원의 배치 장소를 특수학급으로만 제한할 것이 아니라 통합교육을 효율적으로 수행할 수 있도록 배치 범위를 열어두는 것이 필요하다.

<Table IV-1> Placement Rate by Institution for Special Education Target Students and Special Education Teachers (as of 2021)

(Unit: number, %)

Division		The number of students	Rate of student placement	Number of teacher	Rate of teacher placement	Number of students per teacher
Special school		27,027	27.5	9,501	40.5	1.8
Regular school	special class	54,266	55.3	12,718	54.1	4.3
	regular class	16,600	16.9	-	-	-
Special education support center		261	0.3	1,275	5.4	0.2
Total		98,154	100.0	23,494	100	-

출처: 2021년 특수교육 연차보고서

둘째, 특수교육법에서는 학생 4명당 특수교사 1명을 배치하도록 하지만, 현재 시도교육청에서 배치하는 일반학교의 특수교사 배치 기준은 특수학급 수인지 혹은 특수학급에 배치된 학생 수인지, 아니면 일반학급에 배치된 특수교육대상학생도 포함하는 수인지 의문이 제기된다. 최근까지 일반학교에 배치하는 특수교사는 특수학급 학생 수가 급당 법적 기준을 초과하든지 또는 미달하든지와 상관없이 특수학급당 특수교사 1명을 배치하는 시도가 대부분이었다. 하지만 최근에 들어와서는 특수학급에 배치된 학생 수를 기준으로, 즉 특수학급이 2학급이라 하더라도 고등학교의 경우 특수학급 학생 수가 14명(고등학교는 급당 7명이 기준)이면 교사 3명을 배치하는 시도가 조금씩 늘고 있다. 이러한 배치는 특수학급의 교사 배치 기준이 점차 특수학급의 수가 아닌 특수학급에 배치된 특수교육대상학생 수를 기준으로 하고 있음을 보여준다. <표 IV-1>에서 알 수 있듯이 특수교육교원 1인당 학생 수를 보면 특수학급은 교사 1인당 4.3명으로 동법 시행령 제22조에 따라 학생 4명당 1명을 기준으로 볼 때 크게 벗어나지 않지만, 일반학급에 배치된 특수교육대상학생을 기준으로 볼 때, 특수교육 교원은 한 명도 배치되지 않은 실정이다. 비록 특수교육지원센터에 배치된 통합교육 지원교사가 특수학급 미설치교의 특수교육대상학생에 대해 순회교육 형태로 통합교육을 지원하고 있지만, 그렇다고 하더라도 특수교육지원센터의 특수교육 교원 1인당 학생지원 수는 13.2명으로 상당히 많음을 알 수 있다. 이것은 마치 교사없이 학생만 있는 교실에서 통합교육을 하는 것과 같다. 따라서 일반학교에 배치된 특수교육대상학생을 위한 특수교육 교원의 배치와 함께 배치 기준도 마련되어야 할 것이다.

3. 통합교육 실행력 강화를 위한 세부지침의 부족

통합교육을 위한 특수교육 교원의 배치(제27조 1항) 및 특수학급 개설(제27조 2항), 시설과 설비 및 교재·교구 마련(제21조) 등은 법률 조항이 아주 구체적이거나 또는 동법 시행령에서 세부적인 실행 지침이 마련되어 있어 실행 결과를 정량적으로 확인할 수 있지만 통합교육의 이념 실현(제21조 1항)이나 통합교육 계획 수립(제21조 2항)과 같은 정성적인 조항은 이를 수행할 수 있는 구체적인 지침이 약하거나 시행령과 시행규칙이 마련되어 있지 않아 실행 결과를 적극적으로 관리하기가 어렵다. 통합교육 계획 수립은 일반학교에 배치된 모든 특수교육대상자들을 대상으로 하지만 이 계획을 누가, 어떻게 수립하며 실행할 것인가는 분명하지 않다. 이는 특수교육대상학생들의 교육 권리와 학교의 교육 의무를 강하게 통제하는 개별화교육계획과 대조될 수 있는데 개별화교육계획은 그 정의(제2조 7항)에서부터 계획 수립을 위한 지원팀의 참여자(제22조 1항)와 전학 시송부 만료일자(동조 3항), 업무 실무자(동조 4항), 작성 시기(동법 시행규칙 제4조), 작성내용(동법 시행규칙 3항), 학부모 평가 통보(동법 시행규칙 4항)까지 아주 구체적인 내용이

나와 있다. 비록 개별화교육계획은 현재까지 많은 비판과 논란으로 갑론을박을 하고 있지만 이것은 법으로 보장된 규정을 효율적으로 수행하기 위한 현장의 몸부림으로 보아야 할 것이다. 만약 개별화교육계획이 법적으로 보장되지 않았다면 현장에서 벌써 사장되고 말았을 것이다. 이와 같이 통합교육도 개별화교육계획과 같이 구체적으로 실행할 수 있는 세부기준들이 시행령과 시행규칙으로 보장된다면 앞으로 통합교육에 대한 성과도 기대할 수 있을 것으로 보인다.

4. 특수교육 대상학생의 통합교육 권리 보장 미약

특수교육법 제2조 6항에서는 통합교육을 위한 조건을 몇 가지 정하고 있으나 구체적인 실천방안이나 평가 기준 등이 마련되지 못해 통합교육 실행에 공백이 발생하고 있다. 통합교육을 위한 조건으로 첫째는 장애유형과 장애 정도에 따라 차별을 받지 않아야 하고, 두 번째는 또래와 함께, 세 번째는 개개인의 교육적 요구에 적합한 교육을 받는 것이다. 다행히 세 번째 조건인 개개인의 교육적 요구에 적합한 교육을 받는 것은 개별화교육에 포함되어 있어 법적 보장을 받을 수 있지만 ‘장애유형과 장애 정도에 따라 차별을 받지 않고’, ‘또래와 함께’ 하는 조건에 대해서는 법적으로 보장받을 수 있는 방법을 강구해야 한다. 특수교육법 제4조(차별의 금지) 2항 1호에서 6호까지는 차별 금지 항목으로, 위반할 경우 동법 제38조에 의거 벌칙으로 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금, 또는 300만원 이하의 벌금에 처하도록 한다는 내용이 나와 있다. 따라서 제4조 2항의 차별 금지 항목에 통합교육에 대한 차별을 추가함으로써 특수교육 대상학생의 통합교육의 권리를 법적으로 보장하는 것도 필요하다.

V. 특수교육 관련 법의 수정방안 및 향후과제

1. 특수교육법의 법적 용어 수정

특수교육법에 사용된 법적 용어인 특수학급의 의미는 통합교육의 의미와 비교해 보았을 때 두 개념 간의 불일치와 모순을 보이고 있었다. 따라서 본 장에서는 특수교육법 제2조의 1항에 나타난 특수교육의 의미를 기본 개념으로 하여 통합교육 및 이와 관련된 법적 용어를 일관된 관점에서 수정 및 신설하고자 한다.

<Table V-1> Amendment to Article 2(definitions) of Act on Special Education for Persons with Disabilities, ect

Contents	Division	Current	Remedy
special class	modify	The term “special class” means a class established in a regular school to provide inclusive education to persons eligible for special education.	The term “special class” means a class established in a regular school to support educational activities necessary for special education and inclusive education for special education subjects.
inclusive class	establishment	-	The term “inclusive class” means a class established in a regular school for inclusive education of special education subjects.
special educational institution	modify	The term “special educational institution” means a special school and class which provide the curricula of a kindergarten, an elementary school, a middle school, or a high school(including major departments; hereinafter the same shall apply)for persons eligible for special education.	The term “special educational institution” means a special school and class and regular classes in regular schools with special education which provide the curricula of a kindergarten, an elementary school, a middle school, or a high school(including major departments; hereinafter the same shall apply)for persons eligible for special education.
inclusive educational institution	establishment	-	The term “inclusive educational institution” means a kindergarten, elementary school, middle school, or high school with regular classes that provide inclusive education to persons eligible for special education.

먼저는 특수학급 정의의 수정으로 ‘특수학급이란 특수교육대상자의 특수교육과 통합교육에 필요한 교육활동을 지원하기 위해 일반학교에 설치된 학급’ 으로 수정할 것을 제안한다. 사실 특수학급의 배치 학생은 엄밀히 말해 통합교육을 위해 특수학급에 배치된 학생들이 아니라, 특별한 교육 지원을 받기 위해 또래와 분리되어 특수학급에서 교육받는 학생들이다. 또한 특수학급은 통합교육을 지원할 수 있는 특수교사가 배치된 곳으로 통합교육을 지원할 수 있어야 한다.

다음은 통합학급 정의의 신설로 일반학교 내에는 특수교육 대상학생들이 배치되는 곳은 일반학급 또는 특수학급이지만 모든 일반학급에 특수교육 대상학생이 배치되는 것은 아니다. 따라서 특수교육대상자의 배치 장소와 배치 여부를 구별할 수 있는 용어로서 통합학급이란 용어를 신설하여 ‘통합학급은 특수교육 대상학생의 통합교육을 위해 일반학

교에 설치된 학급' 으로 정의할 수 있다.

앞에서 우리는 통합교육의 정의를 재정의함에 있어 통합교육도 특수교육의 한 영역으로 보고 특수교육의 큰 틀에서 통합교육을 보았다. 따라서 특수교육기관에는 특수교육대상자가 배치된 일반학급도 추가될 수 있다. 특수교육기관으로 통합학급이 추가되면 특수학교교사인 특수교사가 일반학급에서 통합교육을 하는 것도 법적으로 보장될 수 있다. 또한 특수교육 기관처럼 통합교육 기관도 <표 V-1>과 같이 특수교육법 제2조(정의)에 신설하여 그 정의를 '특수교육대상자에게 통합교육을 실시하는 일반학급이 있는 유치원·초등학교·중학교 또는 고등학교를 말한다' 라고 하여 통합교육에 대한 법적 의미를 더 명확하게 할 수 있다.

2. 통합교육 담당교사의 자격 및 역할 부여

초·중등교육법과 유아교육법이 초등교육과 중등교육, 유아교육을 누가할 것인가에 대해 명시하지 않더라도 초등교육은 초등학교교사가, 중등교육은 중등학교교사, 유치원교육은 유치원교사가 하는 것이 당연하게 여겨진다. 이와 같은 맥락으로 특수교육법에 통합교육 담당교사가 명시되어 없었다고 해서 통합교육은 특수교사와 일반교사가 담당하는 것이 당연하다고 말할 수 없다. 그 이유는 첫째, 초·중등교육법과 교원자격검정령에는 교원의 자격으로 유치원교사, 초등학교교사, 중등학교교사, 특수학교교사, 사서교사, 상담교사, 보건교사 등으로 구분하고 있어 특수교사가 특수교육기관이 아닌 일반학급에서 일반학생을 교수하는 것은 법적 기준에 맞지 않기 때문이다. 둘째, 교원자격검정령에는 교사들의 자격종별이 엄격하게 구분되어 있고 각 자격을 취득하기 위해서는 이수할 과목도 정해져 있어 양성과정을 통해 해당 자격에 대한 전문성을 갖추도록 하기 때문이다. 이와 같이 통합교육 담당교사는 일반교과 및 특수교육에 대한 법적 자격 및 전문성에 대한 문제를 먼저 해결해야 함에도 불구하고, 통합교육은 특수교육을 담당하는 특수교사와 해당 학급을 담당하는 일반교사가 하는 것으로 여겨왔다.

그렇다면 '통합교육은 누가 담당할 것인가?' 이에 대한 답변에 앞서, '통합교육은 언제하며, 무엇을 지도하는가?' 에 대한 답을 먼저 찾아야 할 것으로 보인다. 통합교육이 이루어지는 시간은 '또래가 있는' 일반학급에서의 교육활동, 즉 교육과정 운영 시간이 되어야 한다. 이와 같이 통합교육이 해당 학반의 교육과정 시간에 특수교육 대상학생의 교육적 요구를 반영하여 운영된다면 통합교육 담당교사는 누가되어야 하는가? 먼저 해당 학반의 교육과정 운영의 주체는 일반교사이기 때문에 그 반의 교과와 창의적 체험활동을 담당하고 있는 일반교사가 통합교육 담당자가 되어야 할 것이다. 또한 특수교육 대상학생의 장애특성과 유형에 맞는 교육적 요구를 담당하는 특수교사도 함께 포함되어야 할 것이다.

이와 같이 통합교육 담당교사로 통합교육에 대한 법적 자격을 부여하기 위해서는 초·중등교육법의 교원자격에 통합교육교사를 먼저 신설하는 것이 필요하다. 또한 이를 위해 통합교육에 필요한 일반교육과 특수교육에 대한 세부 과목을 이수해야 할 것이다. 통합교육교사에게 요구되는 교사 자격종별에 대한 세부 이수 기준을 산정해보면, 일반교사와 특수교사가 자격 취득에 필요한 해당 교과교육 및 교육 내용에 대해서 각각 50학점 이상을 이수하고, 교직과 교양을 포함하면 최소한 154학점 이상을 이수해야 하는데 이 학점을 모두 이수하기 위해서는 최소 4년 이상의 과정이 요구된다. 이와 같이 통합교육교사는 교원 자체의 특수성과 전문성 때문에 일반적인 교사의 양성 기간보다 더 많은 시간이 소요된다고 할 수 있다. 하지만 이러한 양성과정은 앞으로 대학에 입학하는 학생에게만 적용될 수 있기에 현재 재직 중에 있는 일반교사와 특수교사에게 자격을 취득할 수 있는 방법도 요구된다. 현직에 있는 교사의 자격 취득 방법은 교육대학원 과정을 통해서 이루어질 수 있는데, 특수교사는 교과교육에 대한 과목을 추가로 이수하도록 하며, 일반교사는 특수교육에 대한 과목을 이수함으로써 자격을 취득하게 할 수 있다.

<표 V-2>는 특수교육법에 통합교육교사를 신설하여 그 정의와 역할을 나타낸 것으로 통합교육교사의 정의는 ‘초·중등교육법 제2조 따른 교원자격증을 가진 자로서 특수교육 대상학생의 통합교육을 담당하는 교원으로 특수교육 교원과 특수교육 대상학생이 배치된 학급의 각급 학교 교원을 말한다’ 로, 역할은 ‘통합교육 담당교사로서 일반교사는 특수교육 대상학생의 교육적 요구에 맞도록 교육과정을 운영하여야 하며, 특수교사는 특수교육 대상학생의 교육적 요구가 교육과정과 잘 연계될 수 있도록 한다’ 로 신설할 수 있다.

<Table V-2> Amendment to Article 2(definitions) of Act on Special Education for Persons with Disabilities, ect

Contents	Division	Definition	Role	Note
inclusive education teacher	establish-ment	“The term “inclusive education teacher” means a teacher who has teacher’s license of special school as prescribed in Article 2 of the Elementary and Secondary Education Act and who is in charge of inclusive education for students subject to special education, and a teacher at various levels of class where special education teachers and students subject to special education are assigned.	As a teacher in charge of inclusive education, regular teachers shall operate a curriculum to meet the educational needs of students subject to special education, and special teachers shall ensure that the educational needs of students subject to special education are well linked to the curriculum.	In the Elementary and Secondary Education Act, the criteria for completion and detailed subjects for the establishment and training of qualifications for inclusive education teachers should be prepared first.

하지만 이러한 양성과정은 특수교육 대상학생이 배치된 일반학급의 일반교사와 특수학급 및 특수교육지원센터의 특수교육 교원 모두에게 요구하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 초·중등교육법을 개정하여 양성과정을 통해 자격을 부여하지 않더라도 특수교육법에 통합교육 담당교사를 명시하고 동법 시행령을 통해 일정한 기준을 마련하여 통합교육교사로 인증해 줄 수 있다. 또한 대학 양성과정에서도 이수 학점제를 도입하여, 일정 시간 이상 통합교육에 필요한 학점을 이수하도록 요구할 수 있다. 현재 대학에서는 교육과학기술부 고시 제2007-161호에 의거, 2009년부터 일반교육 교원 양성과정의 세부 이수 기준으로 교직 소양 영역에 ‘특수교육학 개론’ 과목을 이수하도록 하고 있는데 여기에 통합교육에 필요한 몇 과목을 추가로 편성하여 이수학점제로 운영할 수 있다.

3. 통합교육 담당교사의 보상제도 도입

박승희(2003)는 특수학급이 일반학교 내에서 제2의 작은 특수학교로 인식되고 있음을 경계하였다. 일부 특수학급 교사는 특수교육 대상학생이 일반학급에서 통합교육하는 시간을 자신의 여가시간으로 착각하는 경우가 있으며, 일반학급 교사는 특수학급 배치 학생이 일반학급에서 수업을 받는 경우 자신의 책무성 밖이라고 여기는 경향이 있음을 지적하고 있다(김의정 등, 2011). 특수교육 대상학생을 담당하고 있는 일반교사를 통합교육 교사라 구분하고 해당 교사로서 통합교육에 대한 구체적인 역할을 요구하는 것은 같은 학교 내 일반학생만을 담당하고 있는 다른 교원과 비교해 볼 때 업무에서 분명 차이가 남에 따라 일반교사는 통합교육과 관련된 업무를 본연의 업무 외에 발생하는 추가적인 것으로 여길 수 있다(신진숙, 2000). 여기에 더불어 통합교육 담당교사의 자격이나 기준을 요구하는 것은 일반교사에게 더 많은 부담을 줄 것이며, 결국 특수교육 대상학생들을 기피하는 현상까지 초래할 수 있다(김명희, 1993). 따라서 이를 해결하기 위한 방안으로 통합교육을 담당하는 일반 교사에게 각종 보상제도를 도입하는 방법도 검토할 수 있다.

특수교육발전 5개년 계획에서는 통합교육 담당교사에게 급당 학생 수 감원과 승진 및 전보 가산점을 권장하고 있지만, 이것은 특수교육법으로 정할 수 있는 것이 아니라 교육부의 교육공무원승진규정 제41조(가산점)와 시도교육청에서 정한 교육공무원 승진가산점 평정 규정 및 인사관리원칙의 개정을 함께 요구하기 때문에 교육부와 시도교육청에서는 통합교육 지원 정책에 대한 강한 의지를 갖고 추진해야 한다. 또 다른 대안으로 공무원 보수 규정의 가산 연수를 통합교육을 담당하는 일반교사에게도 적용시키는 것이다. 현재 가산연수는 특수학교 교원자격을 보유하고 특수학교 및 일반학교 특수학급, 특수교육지원센터에서 근무하는 특수교육 교원에게 1호봉을 높게 책정하는 것으로 통합교육을 담당하는 교사에게도 부여한다면 통합교육에 대한 일반교원들을 쉽게 흡수할 수 있고 책무성도 부여할 수 있다.

4. 통합교육을 위한 특수교육 교원 배치 및 기준 마련

특수교육법 시행령 제22조(특수학교 및 특수학급에 두는 특수교육 교원의 배치기준)는 두 가지의 의미를 내포하고 있다. 첫째는 특수교육 교원이 배치되는 기관이 특수학교와 특수학급임을 말하고 있다. 특수교사는 교원자격검정령에 교사자격 명칭이 특수학교교사로 되어있어 모든 특수교사는 특수교육지원센터와 같은 행정기관 외에 특수학교와 특수학급에만 배치될 수 있다. 이와 같이 현행법은 특수교사 배치에 대한 제한을 두고 있어 특수교사가 일반학급에 배치되기 위해서는 교원자격검정령의 자격종별에 ‘특수학교교사’로 되어 있는 자격종별의 자격표시를 변경하는 것이 필요하다. 즉 보건교사, 영양교사, 사서교사처럼 학교급에 상관없이 일반학교의 학생들을 지도할 수 있도록 ‘특수학교교사’를 ‘특수교사’로 법적 명칭을 변경하는 것이다. 또 다른 방법으로 특수교육 대상학생이 배치된 일반학급을 특수교육기관에 포함시키는 것이다. 이와 같이 특수교사가 특수교육 대상학생이 배치된 일반학급에서 통합교육을 하기 위해서는 이러한 법적 개정을 필요로 한다.

두 번째로 특수교육법 시행령 제22조는 특수교육 교원 1인당 학생 수를 나타내고 있다. 현재 우리나라의 특수교육 교원 1인당 학생 수가 4.18명으로 법적 기준에 많이 근접하고 있으나 일반학급에 배치된 특수교육 대상학생을 위한 특수교사의 배치는 특수교육지원센터의 순회교사로 대신하고 있어 통합교육 지원이 매우 열악하며 특수교사 배치가 기관별 불균형을 이루고 있다. 일반학교에 배치된 특수교육 대상학생을 위한 특수교육 교원의 별도 기준을 마련하는 것이 필요한 것은 일반학급과 특수학급을 담당하고 있는 교사에게 통합교육의 업무를 부과하는 것은 해당 교원에게 추가적인 업무 과중이 될 수 있다. 이는 일반교사는 일반학급에서 일반교육을, 특수학급 담당교사는 특수학급에 배치된 특수교육 대상학생의 특수교육과 통합교육을 담당하는 것이 본연의 업무인데 이외의 통합교육의 업무가 추가되기 때문이다. 일반학급에 배치된 특수교육 대상학생의 통합교육은 단순 물리적 배치를 넘어 특수교육 대상학생의 개개인에 요구에 적합한 통합교육 계획을 수립하고 교수적 수정과 교육과정 조정 및 교수간 협력을 요하는 고도의 전문성을 필요로 한다(김의정 등, 2011; 최주범, 2002). 따라서 일반학급에 배치된 특수교육 대상학생을 위해서도 특수교사가 별도로 배치되어 이들을 위한 통합교육을 보장해 주어야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 통합교육이 교육현장에 정착하지 못하는 이유를 특수교육 관련 법을 통해 찾아보고, 이에 따른 특수교육법의 개정 방향을 제안한 것으로, 다음과 같은 결론이 도출

되었다.

첫째, 특수교육법에서 특수학급은 통합교육을 목적으로 설립되었지만 통합교육은 특수교육기관이 아닌 일반학급에서 교육하는 것으로 정의하고 있어 두 법적 용어 간에는 개념적 불일치와 모순을 보이고 있었다.

둘째, 특수교육법에는 통합교육을 담당할 수 있는 교사의 자격 및 역할이 명시되지 않아 통합교육 담당교사의 부재 현상을 초래하였으며, 또한 일반학급에 통합된 특수교육대상학생들을 위한 특수교육 교원의 배치 기준이 명확하지 않고 통합교육을 받을 수 있는 권리 보장도 미약하여 통합교육을 위한 법적 지원에 많은 한계를 보이고 있었다.

셋째, 특수교육법에 나타난 법적 모순을 해결하기 위해 통합교육에 대한 일관된 관점의 법적 용어의 수정과 신설이 요구되었다. 또한 통합교육 지원방법으로 통합학급 담당교사의 명시 및 자격제도와 보상제도 도입, 일반학교에 배치된 특수교육 대상학생들을 위한 특수교사의 배치 및 배치 기준이 마련될 것이 요구되었다.

본 연구는 우리나라 통합교육의 제도적 한계로 통합교육 관련 법률을 연구 쟁점으로 다루었지만, 앞으로의 후속연구는 통합교육의 실행에 직접적 영향을 미칠 수 있는 조직과 예산 및 정책, 또한 통합교육의 핵심 본질이 될 수 있는 교육과정을 연구 과제로 선정하여 통합교육의 제도적 한계를 짚어보고 이에 대한 대안을 제시하는 것도 통합교육의 변화와 발전을 위한 적절한 연구가 될 것으로 보인다.

참고문헌

- Bae, E. J. (2014). the study of the features of innovation school operations and conflicts. *Korean Journal of Sociology of Education*, 24(2), 145-180.
- [배은주 (2014). 혁신학교 운영의 특징과 갈등 탐색. *교육사회학연구*, 24(2), 145-180.]
- Bae, S. Y. (2021) A study on the improvement of the “Act on special education for persons with disabilities, etc.” to guarantee the constitutional rights to education of educational parties. *The Journal of Law of Education*, 33(2), 105-129.
- [배소연 (2021). 교육 주체의 헌법상 교육을 받을 권리 보장을 위한 「특수교육법」 개선 방안 연구. *교육법학연구*, 33(2), 105-129.]
- Choi, J. B. (2002). Tha analysis and future direction on organization and management of curricula in special class based on special class teachers’ perspectives. Doctoral thesis, Daegu University.
- [최주범 (2002). 특수학급 교육과정 편성, 운영의 실태 및 개선방안. 대구대학교 특수교육 대학원 석사학위논문.]
- Constitution of the Republic of Korea (1992). *Law No. 4523, Education Act*, Seoul: Constitution of the Republic of Korea.

- [법제처 (1992). **법률 제4523호, 교육법**. 서울: 법제처.]
Constitution of the Republic of Korea (1994). *Law No. 4716, Special Education Improvement Act*. Seoul: Korea Ministry of Government Legislation.
- [법제처 (1994). **법률 제4716호, 특수교육진흥법**. 서울: 법제처.]
Constitution of the Republic of Korea (1998). Law No. 5438, *Elementary and Secondary Education Act*. Seoul: Constitution of the Republic of Korea.
- [법제처 (1998). **법률 제5438호, 초·중등교육법**. 서울: 법제처.]
Constitution of the Republic of Korea (2005). Law No. 7120, *Early Childhood Education Act*. Seoul: Constitution of the Republic of Korea.
- [법제처 (2005). **법률 제7120호, 유아교육법**. 서울: 법제처.]
Constitution of the Republic of Korea (2007). *Law No. 8483, Act on Special Education for Persons with Disabilities, etc.* Seoul: Constitution of the Republic of Korea.
- [법제처 (2007). **법률 제8483호, 특수교육법**. 서울: 법제처.]
Constitution of the Republic of Korea (2008a). *Science and Technology No. 5, Enforcement rules of the Act on Special Education for Disabled Persons, etc.* Seoul: Constitution of the Republic of Korea.
- [법제처 (2008a). **교육과학기술부령 제5호, 특수교육법 시행규칙**. 서울: 법제처.]
Constitution of the Republic of Korea (2008b). *Presidential Decree No. 20790, Enforcement Decree of the Act on Special Education for Disabled Persons, etc.* Seoul: Constitution of the Republic of Korea.
- [법제처 (2008b). **대통령령 제20790호, 특수교육법 시행령**. 서울: 법제처.]
Constitution of the Republic of Korea (2021). *Ministry of Education No. 238, Enforcement rules of Verification of teacher qualifications*. Sejong: Constitution of the Republic of Korea.
- [법제처 (2021). **교육부령 제238호, 교원자격검정령 시행규칙**. 세종: 법제처.]
Constitution of the Republic of Korea (2022). *Presidential Decree No. 31825, Enforcement Decree of Verification of teacher qualifications*. Sejong: Constitution of the Republic of Korea.
- [법제처 (2022). **대통령령 제31825호, 교원자격검정령**. 세종: 법제처.]
Han, H. M. (2008). Range and Limits of Act on Special Education for Disabled Persons, etc.. Education Forum, 179. Seoul: Korea Educational Development Institute.
- [한현민 (2008). 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 범위와 한계. 교육정책포럼, 179. 서울: 한국교육개발원.]
Hong, J. S. (2006). The history of inclusive education in the United States: A study about the historical development and social background of the mainstreaming and regular education initiative. *The Journal of Special Children Education*, 8(4), 189-211.
- [홍정숙 (2006). 미국 통합교육의 역사-메인스트림과 일반교육주도의 역사적 전개와 사회적 배경. **특수아동교육연구**, 8(4), 189-211.]
Hu, H. D. (2019). The United Nations children's rights commission says, "Unified schools don't mean integrated education." Seoul: Beminor.
- [허현덕 (2019). 유엔 아동권리위원회 '통합학교가 곧 통합교육 뜻하지 않아' 지적. 서

을: 비마이너.]

Jung, H. S. (2017). Characteristics of law on the inclusive education based on multiple paradigms of disability. *The Journal of Special Education: Theory and Practice*, 28(1), 135-160.

[정희섭 (2017). 장애의 다중 패러다임에 근거한 통합교육 관련 법률의 성격. **특수교육저널: 이론과 실천**, 28(1), 135-160.]

Kim, B. H. (2021). Restructuring special classes for inclusive education : A situation and dilemma in Korea. *The Journal of Special Education: Theory and Practice*, 2(2), 1-22.

[김병하 (2021). 통합교육을 위한 특수학급의 재구조화 : 한국적 상황과 딜레마. **특수교육저널: 이론과 실천**, 2(2), 1-22.]

Kim, H. K. (2022). Institutional limitations of inclusive education in Korea and the future direction. Doctoral thesis, Daegu University.

[김현경 (2022). 우리나라 통합교육의 제도적 한계와 나아갈 방향. 대구대학교 일반대학원 박사학위논문.]

Kim, K. Y. (2003). Korea inclusion education' s study from comparison on relative special education law on America and England. Master' s thesis, Daegu University.

[김경열 (2003). 영미 특수교육 관련 법규 분석을 통한 우리나라 통합교육의 고찰. 대구대학교대학원 석사학위논문.]

Kim, M. H. (1993). Attitudes of regular teachers on inclusive education of special class children. Master' s thesis, Dankook University.

[김명희 (1993). 특수학급 아동의 통합교육에 대한 일반교사의 태도. 단국대학교 교육대학원 석사학위논문.]

Kim, S. Y., Choi, H. Y. (2019). Exploring the relationship between regular education initiative school restructuring and inclusive education for students with disabilities. *Journal of Education and Culture*, 25(1), 27-48.

[김수연, 최하영 (2019). 일반교육 주도의 학교 재구조화 운동과 장애학생 통합교육의 관계 탐색. **교육문화연구**, 25(1), 27-48.]

Kim, U. J., Kim, A. H., Choi, H. S., Kwon, T. H. (2011). Elementary special and general education teachers' perceptions of curricular inclusion based on the special education law for individuals with disabilities and others. *Research Institute of Curriculum & Instruction*, 15(4), 989-1017.

[김의정, 김애화, 최혜승, 권택환 (2011). 특수교육법에 따른 교육과정적 통합교육 실시에 대한 초등학교 특수교사와 일반교사의 인식. **교과교육학연구**, 15(4), 989-1017.]

Kim, Y. W. (1997). Change in integrated education for disabled children, Korea' s welfare history for the disabled. Seoul: Yangseowon.

[김영옥 (1997). 장애아 통합교육의 변천. 한국재활재단(편), **한국 장애인복지변천사**. 서울 :양서원]

Korea Ministry of Government Legislation (1949). *Law No. 86, Education Act*. Seoul: Korea Ministry of Government Legislation.

[법제처 (1949). **법률 제86호, 교육법**. 서울: 법제처.]

- Korea Ministry of Government Legislation (1977). *Law No. 5437, Framework Act on Education*. Seoul: Korea Ministry of Government Legislation.
[법제처 (1977). **법률 제5437호, 교육기본법**. 서울: 법제처.]
- Korea Ministry of Government Legislation (1979). *Law No. 3053, Special Education Improvement Act*. Seoul: Korea Ministry of Government Legislation.
[법제처 (1979). **법률 제3053호, 특수교육진흥법**. 서울: 법제처.]
- Korea Ministry of Government Legislation (1988a). *Law No. 4099, Education Act*, Seoul: Korea Ministry of Government Legislation.
[법제처 (1988a). **법률 제4009호, 교육법**. 서울: 법제처.]
- Korea Ministry of Government Legislation (1988b). *Constitution of the Republic of Korea No. 10, Constitution of the Republic of Korea*. Seoul: Constitution of the Republic of Korea.
[법제처 (1988b). **헌법 제10호, 대한민국 헌법**. 서울: 법제처]
- Korea National Institute for Special Education (2020). *A Study on the revision of the Special Education Act for the Disabled, etc.* Chungnam: Korea National Institute for Special Education
[국립특수교육원 (2020). 「**장애인에 대한 특수교육법**」 개정 방안 연구. 충남: 국립특수교육원.]
- Lee, I. K. (2003). rethinking inclusion in Korea based on analysis of history and characteristics in inclusion in U.S.A (I)- Preliminary study for future model for inclusive special physical education. *Journal of Adapted Physical Activity & Exercise, 11*(2), 25-43.
[이인경 (2003). 미국 통합교육의 변천 과정과 성격에 비추어 본 한국적 통합교육 제안(I) : 통합체육을 위한 통합교육의 성격 규명. **한국특수체육학회지, 11**(2), 25-43.]
- Lim, A. S. (2003). The legal comparison of integrated education between the United States and Korea. *The Journal of Special Education: Theory and Practice, 4*(4), 21-39.
[임안수 (2003). 한미 양국의 통합교육의 법적 비교. **특수교육저널: 이론과 실천, 4**(4), 21-39.]
- Lim, H. J., Seo, H. J. (2016). The experiences of students with learning disabilities and their typical peers on inclusive education. *The Journal of Inclusive Education, 11*(2), 105-137.
[임해주, 서효정(2016). 학습장애 학생과 비장애 학생의 통합교육 경험. **통합교육연구, 11**(2), 105-137.]
- Ministry of Education and Science Technology (2008). *The 3rd Five-year plan for the development of special education*. Seoul: Ministry of Education and Science Technology.
[교육과학기술부 (2008). **제3차 특수교육발전 5개년 계획**. 서울: 교육과학기술부.]
- Ministry of Education (2013). *The 4th Five-year plan for the development of special education*. Sejong: ministry of Education.
[교육부 (2013). **제4차 특수교육발전 5개년 계획**. 세종: 교육부.]
- Ministry of Education (2020). *2020 Special education annual report*. Sejong: Ministry of Education.
[교육부 (2020). **2020 특수교육 연차보고서**. 세종: 교육부.]
- Ministry of Education (2021). *2021 Special education annual report*. Sejong: Ministry of Education.

- [교육부 (2021). **2021 특수교육 연차보고서**. 세종: 교육부.]
- Ministry of Education (2022). *2022 Practical manual for teacher qualification*. Sejong: Ministry of Education.
- [교육부 (2022). **2022년도 교원자격검정 실무편람**. 세종: 교육부.]
- Ministry of Education and Human Resources Development (2003). *The 2nd Five-year plan for the development of special education*. Seoul: Ministry of Education and Human Resources Development
- [교육인적자원부 (2003). **제2차 특수교육발전 5개년 계획**. 서울: 교육인적자원부.]
- National Human Rights Commission of Korea (2015). *Recommendation of policies to promote education rights for students with disabilities in inclusive education sites*. Seoul: National Human Rights Commission of Korea
- [국가인권위원회 (2015). **통합교육현장 장애학생 교육권 증진 정책 권고**. 서울: 국가인권위원회.]
- Oh, J. H. (2002). A study on attitude of parents of children with disabilities and without disabilities toward effect of inclusion. Master's thesis, Dankook University.
- [오지현 (2002). 초등학교 통합교육 효과에 대한 초등학교 장애 아동 및 일반 아동 부모 태도. 단국대학교 특수교육대학원 석사학위논문.]
- Park, C. W., Kim, H. K., Gu, Y. J., Shin, J. W. (2021b). Depending on the type of special teacher placement in the integrated kindergarten class, comparison of the perception and satisfaction of integrated education between kindergarten teacher and special teachers. *The Journal of Special Education: Theory and Practice*, 22(4), 43-67.
- [박찬웅, 김현경, 구영주, 신주원 (2021b). 유치원 통합학급 내 특수교사 배치 유형에 따른 유치원교사와 특수교사의 통합교육 인식 및 만족도 비교. **특수교육저널: 이론과 실천**, 22(4), 43-67.]
- Park, J. S. (2012). The possibilities and limitations of inclusion stated in Korean education-related law. Master's thesis, Gwangju National University of Education.
- [박종섭 (2012). 한국 교육 관련법에서의 완전통합 교육 가능성과 한계성. 광주교육대학교 교육대학원 석사학위논문.]
- Park, S. H. (2003) *Inclusive education for disabled students in Korea*. Seoul: Kyoyookbook.
- [박승희 (2003). **한국 장애학생 통합교육**. 서울: 교육과학사.]
- Park, S. H., Lee, H. J., Hur, S. J. (2015). Current status of the instructional practices of special and inclusive classes in nationwide middle schools in Korea. *Special Education Research*, 14(1), 27-62.
- [박승희, 이효정, 허승준 (2015). 전국 중학교 특수학급 및 통합학급 수업의 실제: 중학교 통합교육의 실상과 허상. **특수교육**, 14(1), 27-62.]
- Ryu, J. Y. (2013). A study on the legal role of special education class for inclusive education. *The Journal of Inclusive Education*, 8(1), 1-19.
- [류재연 (2013). 통합교육을 위한 특수학급 법적 역할 보완 탐색. **통합교육연구**, 8(1), 1-19.]
- Shin, J. S. (2000). A review on the problems and prerequisite conditions of inclusive education. *The Journal of Special Education*, 24(3), 49-67.

- [신진숙 (2000). 통합교육의 문제점과 전제 조건 탐색. *특수교육학연구*, 24(3), 49-67.]
Shin, J. S. (2012). *Inclusive Education*. Gyeonggi: Yangseowon.
[신진숙 (2012). **통합교육**. 경기: 양서원.]
Son, Y. H. (2012). Qualitative research on inclusive education problems. *The Journal of Special Children Education*, 14(2), 91-113.
[손영화 (2012). 통합교육 문제점에 대한 질적 연구. *특수아동교육연구*, 14(2), 91-113.]

<국문 초록>

우리나라 통합교육의 법적 모순과 한계에 따른 개정 방향

김 현 경 · 박 찬 응 · 신 주 원

[목적] 본 연구의 목적은 우리나라 특수교육 관련 법에 나타난 통합교육의 모순과 한계를 밝히고 통합교육을 위한 특수교육 관련 법의 수정방안과 향후과제를 제안하는데 있다. [방법] 본 연구의 목적을 성취하기 위해 특수교육진흥법과 그 뒤를 이은 장애인 등에 대한 특수교육법을 대상으로 통합교육 관련 용어의 정의 및 각 조항의 의미 분석하였고 통합교육을 위한 각종 법적 지원이 현장에 적합하고 타당한지를 검토하였다. [결과] 특수교육 관련 법은 특수학급과 통합교육의 정의에서 개념적 모순을 지속적으로 나타내고 있었으며, 통합교육 운영을 위한 실제적인 지원에 한계를 보이고 있었다. [결론] 통합교육에 대한 일관된 관점을 위해 특수학급과 특수교육기관의 정의는 수정이 필요하였으며, 통합학급과 통합교육기관의 정의는 신설이 요구되었다. 또한 지원방법으로 통합학급 담당 교사의 명시 및 자격제도와 보상제도 도입, 일반학교의 일반학급에 배치된 특수교육 대상학생들을 위한 특수교사의 배치 및 배치 기준도 마련될 것이 요구되었다.

주제어 : 통합교육, 특수교육, 특수교육진흥법, 장애인 등에 대한 특수교육법

논문 접수(Received): 2022. 08. 10. / 심사 시작(Examined): 2022. 08. 10. / 게재 확정(Accepted): 2022. 09. 07.