



제336회 제2차 정례회
제4차 행정보건복지위원회
2022. 12. 12(월)

경상북도 경계선지능인 평생교육 지원 조례안

검 토 보 고 서

의안번호	121
제안일자	2022. 10. 27.
회부일자	2022. 11. 01.

행정보건복지위원회
전 문 위 원 실

경상북도 경계선지능인 평생교육 지원 조례안 검 토 보 고 서

1. 제 안 자 : 임기진 의원 외 12명

2. 제안이유

- 현행 「장애인복지법」에서는 지능지수가 70이하인 사람은 지적장애로 분류되고 85이상인 사람은 비지적장애로 분류되지만, 71~84에 해당하는 지능지수를 가진 사람은 어디에도 속하지 못하고 있어 소위 '경계선지능인'이라 불리고 있음.
- 경계선지능인은 지적장애로 포함되지 않기 때문에 장애인 관련 지원을 받지 못하고 있어, 복지서비스의 혜택은 물론 사회적응에 어려움을 겪고 있으며, 각종 범죄에 노출 되고 있음.
- 이에 경계선지능인에 대한 평생교육 지원에 관한 사항을 조례로 규정함으로써 경계선지능인의 사회적응과 참여를 지원하고, 경계선장애인도 우리 사회의 건강한 일원으로 자리매김 할 수 있도록 지원하고자 함

3. 주요내용

- ‘경제선지능인’ 등 조례에서 사용되는 용어에 대해 규정함(안 제2조)
- 경제선지능인 평생교육 지원을 위한 계획 수립 및 시행에 관하여 규정함(안 제5조)
- 경제선지능인 평생교육 지원사업에 관하여 규정함(안 제6조)
- 경제선지능인 평생교육 지원을 위한 협력체계 구축에 관하여 규정함(안 제7조)

4. 관련부서 협의

- 규제심사 : 규제심사 대상에 해당하지 않음(법무혁신담당관)
- 부패영향평가 : 부패유발요인 없음(감사관)

5. 입법예고 결과

- 예고방법 : 경상북도의회 홈페이지 공고
- 예고기간 : 2022.11.01. ~ 11.07.(경상북도의회 공고 제2022-98호)
- 의견제출 : 없음

6. 검토의견

☐ 제정취지와 필요성

- 경제선지능인에 대한 정부차원의 법이 제정되지 않아, 맞춤형 지원과 정책이 추진되지 못하고 있어 복지사각지대에 놓여 있음.

- 경계선지능인은 전체 인구의 12~14%¹⁾로 추정하고 있음. 그러나 경계선지능인은 현재 「장애인복지법」에 포함되지 않아 교육과 복지서비스 등에서 적절한 지원을 받지 못하고 있음.
- 충분한 교육과 지원을 받지 못한 경계선지능인은 자신이 범죄의 피해를 당하고도 그 사실을 인지하기 못하고, 의사표현이 서툴고 소극적이며 타인에게 순종적인 경향이 있어 쉽게 범죄의 대상이 되고 있음.
- 특히, 청소년 시기의 경계선지능인은 단순히 학습 부진으로 취급 받는 것뿐만 아니라, 따돌림, 폭행과 성폭행 등 심각한 학교폭력의 피해자가 될 수 있으며, 정상적인 학교 교육을 이수하는데 많은 문제를 가지게 되어 성인이 된 후에도 사회적응에 어려움을 겪고 있음.
- 따라서, 사각지대에 놓인 경계선지능인의 사회적응 위한 지원과 사회 참여를 촉진하기 위한 지원근거를 마련하고자 제안함.

□ 주요내용 검토

- 본 조례안은 총 7개 조항과 부칙으로 구성되어 있으며.
 - 안 제1조부터 안 제4조는 목적, 정의, 도지사의 책무, 다른 조례와의 관계를 규정하고, 안 제5조부터 안 제7조는 지원계획의 수립·시행, 경계선지능인 평생교육 지원사업, 협력체계 구축을 규정하고 있음.

1) 경계선 지능인의 경우 일반 인구의 약 12~14%로 추정되며 한 학급에 평균 3명, 전국적으로 80만 명에 달할 것이라고 추정하며, 학업능력이 하위 8% 수준으로 학습에 있어 다양한 어려움을 보인 다고 보고된 바 있다(강옥려, 2016); 아동복지시설이나 가출청소년 쉼터에 느린학습자들이 다수 존재하고 있으며, 생활시설 이용 아동의 37%가 경계선지능이 의심되며, 아동복지시설 종사자 중 80% 이상이 경계선지능 아동을 보호하고 있다고 응답했다(서울시 동북권 지원센터, 「느린학습자 지원정책 수립을 위한 기초연구」, 2019, 10면, 16면).

- 안 제1조는 「평생교육법」에 따라 경계선지능인의 평생교육을 지원하여 자립 및 사회참여를 촉진하고 삶의 질 향상을 조례의 목적으로 규정함.
- 이는 법령의 범위 안에서 조례를 제정해야 하는 법체계²⁾의 한계 속에서 경계선지능인에 대한 포괄적인 복지 조례를 제정하는 것이 불가함에 따라, 「평생교육법」에 근거하여 경계선지능인에 대한 맞춤형 평생교육을 지원할 수 있도록 근거를 마련하고자 하는 것으로 적절하다고 판단됨.
- 안 제2조는 ‘경계선지능인’과 ‘경계선지능인 평생교육’의 정의를 규정한 것으로 상위법령에서 규정되지 않은 용어임. 다만, 조례를 먼저 제정한 서울시, 광주시, 경기도, 강원도 조례에서 관련 용어를 규정하고 있음.

경계선지능인 관련 광역자치단체 조례 현황

- 서울특별시 : 경계선지능인 평생교육 지원 조례
- 광주광역시 : 경계선지능인 평생교육 지원 조례
- 경 기 도 : 경계선지능인 평생교육 지원에 관한 조례
- 강 원 도 : 경계선지능인 지원 조례

2) 「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

- 서울특별시, 광주광역시, 경기도:

"경계선지능인"이란 지적장애에 해당하지는 않지만 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력으로 인해 소속되어 있는 사회에 적응하지 못하여 지원과 보호가 필요한 자를 말한다.

- 강원도:

"경계선지능인"이란 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 지적장애인에 해당하지는 않지만 인지능력 또는 학습능력 등의 부족으로 사회생활의 적응에 어려움을 겪어 지원과 보호가 필요한 사람을 말한다.

- 따라서, 안 제2조의 정의는 타 자치단체 조례의 정의와 의미적으로 동일하며, 일반적으로 사용되는 의미와 상통함으로 타당성이 있으며, 향후 경계선지능인 평생교육 지원사업과 관련하여 경상북도가 타 자치단체와 원활하게 상호협력 할 수 있도록 하고 용어 의미의 차이로 인한 도민들의 혼란을 방지하기 위한 것으로 판단됨.

- 안 제3조는 경계선지능인 평생교육 시책의 수립·추진을 도지사의 책무로 규정한 것으로, 「평생교육법」 제5조제1항3)에서 국가 및 지방자치단체에게 모든 국민에게 평생교육의 기회가 부여되도록 정책을 추진해야 한다는 책무를 부여하고 있는 바, 경계선지능인

3) 제5조(국가 및 지방자치단체의 임무) ① 국가 및 지방자치단체는 모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육진흥정책을 수립·추진하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 장애인이 평생교육의 기회를 부여받을 수 있도록 장애인 평생교육에 대한 정책을 수립·시행하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 장애인 평생교육을 체계적이고 지속적으로 실시하기 위하여 유기적인 협조체제를 구축하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 그 소관에 속하는 단체·시설·사업장 등의 설치자에 대하여 평생교육의 실시를 적극 권장하여야 한다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 여건과 수요에 적합한 평생교육을 선택하고 참여할 수 있도록 관련 정보를 제공하고 상담 등 지원 활동을 하여야 한다.

평생교육 지원에 관한 시책 수립을 도지사의 책무로 규정한 것은 타당하다고 판단됨.

- 안 제5조는 도지사가 3년마다 경계선지능인 평생교육 지원계획을 수립·시행 하도록 규정하고, ▲경계선지능인 평생교육 정책 목표 및 방향, ▲지원사업의 계획 및 추진, ▲프로그램 현황·개발·보급 및 지원, ▲소요 재원 및 재원조달 등의 사항이 포함되도록 규정함.
- 이는 「평생교육법」 제9조제1항4)에 따르면 교육부장관이 평생교육 진흥기본계획을 5년마다 수립하도록 규정하고 있고,
- 「경상북도 장애인 평생교육 지원 조례」 제5조제1항5)에 따르면 도지사가 경상북도 장애인 평생교육 시행계획을 3년마다 수립하도록 규정하고 있는 바,
- 경계선지능인 평생교육 지원계획을 3년마다 수립하도록 규정 하는 것은 중앙정부의 기본계획을 반영하고, 평생교육지원 정책과의 연계를 고려하는 측면에서도 타당하다고 판단됨.

4) 제9조(평생교육진흥기본계획의 수립) ① 교육부장관은 5년마다 평생교육진흥기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2016. 5. 29.>

1. 평생교육진흥의 중·장기 정책목표 및 기본방향에 관한 사항
2. 평생교육의 기반구축 및 활성화에 관한 사항
3. 평생교육진흥을 위한 투자확대 및 소요재원에 관한 사항
4. 평생교육진흥정책에 대한 분석 및 평가에 관한 사항
5. 장애인의 평생교육진흥에 관한 사항
6. 장애인평생교육진흥정책의 평가 및 제도개선에 관한 사항
7. 그 밖에 평생교육진흥을 위하여 필요한 사항

③ 교육부장관은 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시·도교육감 및 시장·군수·자치구의 구청장에게 통보하여야 한다.

5) 제5조(장애인 평생교육 시행계획 수립·시행) ① 도지사는 다음 각 호의 사항을 포함하여 경상북도 장애인 평생교육 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 매 3년마다 수립·시행하여야 한다.

○ 안 제6조는 도지사가 경계선지능인 평생교육 프로그램을 운영하여 경계선지능인에게 평생교육의 기회를 제공 할 수 있도록 규정함.

- 이는 「평생교육법」에 따라 모든 국민을 대상으로 평생교육 서비스가 제공되고, 「경상북도 장애인 평생교육 지원에 관한 조례」에 따라 장애인을 위한 평생교육 서비스가 제공되는 반면, 경계선 지능인의 경우 일반적인 평생교육 프로그램과 장애인 평생교육 프로그램을 받기에 적절하지 않아 사실상 평생교육의 기회를 제공 받지 못하고 있음⁶⁾. 따라서, 도지사가 경계선지능인에 대한 평생교육의 기회를 제공하기 위해 특화된 맞춤형 평생교육 프로그램을 운영 할 수 있도록 하는 것은 타당하다고 판단됨.

○ 안 제7조는 경계선지능인 평생교육 지원을 위해 필요한 경우 유관 기관과 협력체계를 구축할 수 있도록 규정함.

- 경계선지능인에 대한 검사와 판정기준 및 지능지수 분석 등은 매우 전문적인 지식과 경험이 필요한 사항으로서 전문기관과의 협력체계 구축이 중요한 것으로 타당하다고 판단됨.
- 다만, 협력과정에서 유관기관이 업무상 알게 된 비밀이 노출되지 않도록 시행과정에서 개인정보보호에 대한 철저한 대책을 수립해야 할 것으로 사료됨.

6) 경계선지능인의 경우 일반인 보다 지능지수가 낮아 일반인 대상의 평생교육의 학습 속도를 따라 갈 수 없고 반대로 장애인이 아니라 장애인을 위한 평생교육 학습을 수강할 수도 없지만 들을 수 있다고 가정하더라도 지적장애인 보다 지능지수가 높아 교육 내용이 맞지 않기 때문에 경계선지능인 맞춤형 교육 프로그램이 필요함

□ 종합의견

- 본 조례안은 「평생교육법」에 근거하여 경계선지능인에 대한 평생 교육을 체계적으로 지원하여 사회적응 및 사회참여 촉진을 통하여 경계선지능인의 사회적응력을 향상하여 각종 범죄로부터 자신을 보호하는 등 건강한 사회구성원으로 생활할 수 있도록 지원하는 것으로 본 조례안의 취지와 필요성은 타당하다고 판단됨.
- 아울러, 경계선지능인에 대한 법적 개념이 부재와 사회의 무관심은 단순히 복지 차원을 넘어 여러 가지 측면에서 문제를 발생시키고 있으며⁷⁾, 조례 제정은 단순히 평생교육 참여라는 의미뿐만 아니라, 경계선지능인에 대한 관련 법적 체계 마련의 필요성을 사회에 확산시킨다는 의미가 크다고 할 수 있음.
- 다만, 경계선지능인의 판단 기준이 될 지능지수를 검사 방법으로 웨슬러지능검사, 사회성숙도 검사⁸⁾ 등 여러 방법이 있어 검사 방법에 따라 경계선지능인의 여부가 달라질 수 있는 바, 체계적인 평생교육 지원을 위해서는 경상북도와 다른 지방자치단체와 협력을 통하여 공식적으로 판단기준과 방법 등을 정할 필요가 있음.

이상으로 검토보고를 마치겠습니다.

7) 일례로 ‘재판’에 있어 ‘경계선지능인에 대한 법적 개념의 부재’는 유죄와 무죄에 큰 영향을 미친다.

① 2016년 남성들로부터 성폭행 당한 경계선지능인 A는 모텔비와 간식을 받았다는 이유로 ‘자발적 성매매’라는 판결을 받았으며,

② 2021년 경계선지능인 B는 고등학교 남학생 3명에게 성폭행 당했지만 ‘합의 하의 성폭행’이라는 판결을 받았다.

8) 보건복지부는 규정에 따라 지적장애인 판단에 있어 임상심리평가를 통해 지능지수를 측정하며,

여기서 말하는 임상심리평가란 ‘웨슬러지능검사’와 ‘사회성숙도 검사’를 말함.