

서울특별시 마포구 경계선지능인 평생교육 지원 조례안 심사보고서

2025. 2. 17.
행정건설위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 및 제안자: 2025. 2. 3. 고병준 의원 외 8인
- 나. 회부일자: 2025. 2. 4.
- 다. 상정일자: 제273회 제1차 임시회 제2차 행정건설위원회(2025. 2. 17.)
상정, 심사, 의결

2. 제안설명요지 【제안설명자: 남해석 의원】

가. 제안이유

본 조례안은 서울특별시 마포구에 거주하는 경계선지능인의 일상생활, 사회생활 및 여가·문화생활에 필요한 평생교육 지원에 관한 사항을 규정함으로써 경계선지능인의 자립 및 사회참여를 촉진하고 삶의 질 향상에 이바지하기 위한 사업 추진 근거를 마련하고자 함.

나. 주요내용

- 가. 경계선지능인에 대한 목적과 정의를 규정함(안 제1조~2조)
- 나. 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 계획의 수립·시행을 규정함(안 제5조)
- 다. 경계선지능인 평생교육 지원센터의 설치·운영 등을 규정함(안 제6조)
- 라. 경계선지능인 평생교육 지원을 위하여 유관 기관 등의 협력체계 구축을 규정함(안 제9조)

3. 검토보고(전문위원 권한)

가. 제정 목적

- 동 조례 제정안은 2025년 2월 3일 고병준 의원의 대표발의로 제안되어 2월 4일 우리 위원회에 회부되었으며, 제정 취지는 마포구에 거주하는 경계선지능인들에게 평생교육을 지원하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 원활한 자립과 사회참여를 도모하여 경계선지능인의 삶의 질 향상과 지역사회 통합에 기여하고자 하는 것임.
- IQ 70 이하인 사람은 지적장애인¹⁾으로 분류되고, 지적장애는 아니지만 보통의 지능보다 낮아 학습과 사회생활에 어려움을 겪는 경우(지능지수 71~84점)를 일반적으로 '경계선지능'으로 분류함.
- 경계선지능은 의학적 병명이나 법령상의 장애 개념이 따로 있지 않고 단지 일반인 평균보다 낮은 상태를 가리키는 의미로 쓰이고 있으며, 경계선지능인을 '느린 학습자(slow learner)'라 일컫기도 함.
- 우리나라 전체인구의 13.59%, 약 700만 명이 경계선 지능으로 추정되지만 정확한 통계는 찾기 어려운 실정임. ²⁾
- 경계선지능인과 관련하여 「초·중등교육법」 제28조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육)에 따라 교육상 필요한 시책을 추진하고 있고, 「아동복지법」 제38조(자립지원)에 따른 보호대상아동³⁾의 자립 지원 등 일

1) 「장애인복지법」에서는 지능지수가 70 이하인 사람은 지적장애로 분류되고 85 이상인 사람은 비지적장애로 분류되지만, 일반적으로 71~84(미국 정신의학회 정신질환 진단 및 통계 편람 제4판, DSM-IV)에 해당하는 지능지수를 가진 사람은 어디에도 속하지 못하고 있어 소위 '경계선지능인'이라 불리고 있음.

2) 박진우(2023). “경계선 지능인의 현황과 향후 과제”, 『이슈와 논점』, 2109호, 국회입법조사처
: 우리나라는 전체인구 중 경계선 지능인이 정확하게 몇 명인지에 대한 국가통계가 없으며, 지능지수(IQ)의 정규분포도에 따라 전체인구의 약 13.6%가 지능지수(IQ) 70~85 사이에 분포함. 이를 고려하면, 2023년 5월 기준, 우리나라의 총인구는 5,140만 521명이므로 전체 경계선 지능인은 약 699만 명으로 추정할 수 있으며, 학급별 인원이 30명일 경우 아동 및 청소년 3~4명은 경계선지능인에 포함된다고 볼 수 있음.

부 아동·청소년에 대한 지원은 이루어지고 있으나 학교 밖 청소년 또는 학교를 졸업한 경계선지능을 가진 사람에 대한 지원 또는 교육 등을 규정한 법적 근거는 없는 상황임.⁴⁾

- 이렇듯 ‘경계선지능인’은 현행법상 장애인이 아니며, 장애인과 비장애인의 ‘경계선’에 놓여 있어 특수교육지원 대상도 아니고 적절한 공적 서비스도 제공 받기 어려워 복지 사각지대에 놓여 있는 실정임.
- 이에 지원 사각지대에 놓여 있는 경계선지능인의 일상생활 및 사회, 직업 생활 등의 평생교육을 지원할 수 있는 근거를 명문화하려는 것으로, 본 조례 제정의 목적과 필요성은 타당하다고 사료됨.
- 현재 전국 71개 지방자치단체에서 조례를 제정(광역시 15, 기초 56)하였으며, 서울시 자치구 중에서는 성북구, 노원구, 서초구 등 10개 구임⁵⁾.

나. 조문 검토

- 본 조례안은 제정의 목적 및 정의, 구청장의 책무, 경계선지능인 평생교육 지원계획 수립, 경계선지능인 평생교육 지원센터, 위탁, 지도·감독 등 총 10개 조문과 부칙으로 구성되어 있음.
- 주요 내용을 살펴보면, 안 제2조에서는 “경계성지능인”과 “경계성지능인 평생교육”을 정의하고 있으며, 상위법령에는 이들에 대한 용어의 정의는

3) 「아동복지법」 제3조(정의)제4호에 따른 “보호대상아동”이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말함.

4) 현재 우리나라에는 경계선지능인의 개념과 이들에 대한 지원에 관한 사항을 전반적으로 규율하는 법률은 제정되어 있지 않음. 다만, 최근 상위법령 제정과 종합대책마련에 관한 움직임이 국회(“경계선지능인 지원에 관한 법률안”, 의안번호: 21092, 2023.4.23. 발의, 위원회 계류)와 중앙정부 차원에서 추진되고 있음.

5) 붙임 1: 서울시 타 자치구 경계선지능인 지원에 관한 조례 제정 및 사업 현황 참조

없는 것으로 보여짐.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “경계선지능인”이란 지적장애에 해당하지는 않지만 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력으로 인해 소속되어 있는 사회에 적응하지 못하여 지원과 보호가 필요한 자를 말한다.
2. “경계선지능인 평생교육”이란 경계선지능인을 대상으로 실시하는 「평생교육법」 제2조 제1호에 따른 평생교육을 말한다.

- ‘경계선지능인’에 대한 용어는 학계에서도 합의된 정의가 없어 연구들에서도 다양한 용어들이 혼용⁶⁾되고 있는 상황임.

- 각종 지능검사(웍슬러 지능검사, 레이븐 지능검사)에서도 경계선지능인의 범위를 규정하는 데는 모호성이 있는 상황으로, 이들을 특정할 기준이 없는 상태를 감안하여, 본 제정안 제5조 제3항(실태조사)를 통해 지원 대상을 구체화 할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 안 제5조는 5년마다 경계선 지능인 평생교육 및 지원계획(이하 ‘지원계획’)을 수립토록하고, 같은 조 제3항은 지원계획 수립 시 실태조사를 실시하도록 하고 있음.

- 경계선지능인에 대한 연구, 지원사업 경험 등이 쌓이지 않은 현실에서 체계적인 사업 추진을 위해서는 실태조사를 통해 대상과 수요를 파악하고 이를 바탕으로 지원계획을 면밀히 수립해야 한다는 점에서 필수적인 조문이라 할 것임.

○ 안 제6조는 ‘마포구 경계선 지능인 평생교육 지원센터’를 설치·운영하도록

6) ‘경계선 지적 기능’, ‘평균에 미치지 못하는 지적 기능’, ‘경계선지적 기능’, ‘경계선급 지능’, ‘경계선 지적 장애’, ‘느린 학습자’ 등과 같은 다양한 용어들이 혼용되고 있다.(아동양육시설 퇴소 후 경계선지적기능아동의 지원 방안 연구(서해정, 박현숙, 이해수, 한국장애인개발원, 2019.10.)

하고 있는데, 경계선 지능인 관련 사업은 대상자 선정, 비교적 느린 학습 능력을 감안한 프로그램 개발 및 구성, 가족 및 관련 서비스 종사자에 대한 교육 지원, 조사 및 연구개발 등은 기존의 행정 영역에 없던 사업으로, 지원센터를 통해 체계적 지원을 한다는 측면에서 큰 의미가 있음.

- 참고로, 서울시에서는 「서울특별시 경계선지능인 평생교육센터」를 전국 최초로 2022년 6월 개소하여 위탁운영(수탁법인: 사단법인 DTS행복들고나)하고 있으며
- 노원구에서는 자치구 최초로 2024년 6월 덕성여대 생활관 내 예림예술학교 방과 후 유희공간을 활용한 「경계선지능인 평생교육지원센터」를 설립·운영함.
- 안 제7조는 지원센터의 효율적 운영을 위해 법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 규정하고 있는 사항으로, 경계선지능인들을 지원하는 기관이나 단체는 매우 적고, 아동 또는 청소년들을 대상으로 한 사업을 위주로 운영하고 있는바, 모든 연령대의 경계선지능인을 대상으로 한 관련 단체나 기관의 발굴 및 육성이 선행되어야 할 것으로 사료됨.
- 안 제9조와 안 제10조는 유관 기관 등과의 공동사업 추진, 구청장의 지원사업, 지원사업을 하는 단체에 대한 보조금 지원 등의 근거를 규정하고 있음. 이는 민간 중심으로 추진되어 온 경계선지능인에 대한 지원사업 및 프로그램과 연계하여 이를 공공영역으로 강화, 확대할 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 기대됨.

다. 종합 검토 결과

- 현행 「장애인복지법」에서는 지능지수 70 이하는 지적장애로 분류하여 법

적인 지원과 보호를 하고 있지만, 지능지수 71~84는 지적장애와 비지적장애의 경계선으로 법적 지원대상에 해당되지 않아 복지 사각지대에 놓여 있으며, 정확한 현황조차 파악되지 않고 있는 상황으로

- 본 조례 제정을 통하여 경계선 지능인에 대한 실태조사와 체계적인 평생교육 지원 사업을 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련함으로써 경계선 지능인의 자립과 사회참여를 촉진하고 삶의 질 향상에 기여할 것으로 기대되며, 상위법령 등에 저촉됨이 없어⁷⁾ 조례 제정은 타당하다고 사료됨.
- 동 조례 제정 후 소관 부서에서는 조례 제정 후 타 자치단체 사례 조사와 우리구 ‘경계선지능인’에 대한 실태조사를 실시하여, 적절한 지원이 되도록 사업을 추진하여야 할 것임.

4. 질의 및 답변요지: 생 략

5. 토론요지: 없 음

6. 심사결과: 원안가결

7. 기타 소수의견의 요지: 없 음

8. 기 타: 없 음

7) 「평생교육법」 제5조에 따르면 국가 및 지방자치단체는 모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육 진흥정책과 평생교육 사업을 수립·추진하도록 임무를 부여하고 있음.

붙임 1

서울시 타 자치구 조례 제정 및 사업 현황

○ 서울시 타 자치구 경계선지능인 지원에 관한 조례 현황

(2025. 1. 기준)

연번	자치단체	조례명	제정일자	부서
1	서울특별시	「서울특별시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	2020.10.5.	평생교육과
2	강동구	「서울특별시 강동구 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	2023.9..20.	교육지원과
3	강북구	「서울특별시 강북구 경계선지능인 지원 조례」	2022.12.30.	청소년과
4	관악구	「서울특별시 관악구 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	2024.11.14.	교육지원과
5	노원구	「서울특별시 노원구 경계선지능인 지원 조례」	2021.7.15.	평생학습과
6	동대문구	「서울특별시 동대문구 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	2021.12.30.	교육지원과
7	서대문구	「서울특별시 서대문구 경계선지능인 지원 조례」	2021.12.29.	아동청소년과
8	서초구	「서울특별시 서초구 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	2023.11.2.	교육지원과
9	성동구	「서울특별시 성동구 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	2024.5.16.	교육지원과
10	용산구	「서울특별시 용산구 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	2023.11.10.	교육지원과
11	중랑구	「서울특별시 중랑구 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	2022.11.24.	교육지원과

주1): 일부 지방자치단체에서는 경계선지능인 ‘평생교육’ 지원 조례, ‘느린학습자’ 지원 조례, 경계선지능 ‘학생’ 지원 조례 등을 제정하고 있지만, 이는 ‘교육’에 초점을 두고 있으며, 학교에 재학 중인 ‘학교 내 학생’에게만 특화된 조례라는 점에서 위 사례에서는 제외

○ 서울시 타 자치구 경계선지능인 사업 추진 현황

자치구	사업내용	2024년 예산
강동구	○ 경계선지능인 생애주기별 평생교육 강의 진행(연1회)	강사수당 1회 지급 (인재개발원 강사수당 기준으로 지급됨, 예산편성X)
노원구	○ 아동청소년 경계선지능인 대안학교『예림예술학교』운영 - 경계선지능인 인식제고를 위한 설문부스, 경계선 지능인 응원 체험부스 운영 - 경계선지능인의 예술합창단 및 무용단 공연	263,885,000원 (*25년도 예산은 170,000,000원 편성)
	○ 노원구 경계선지능인 평생교육 지원센터 운영 - 예술, 사회성향상, 언어능력향상 프로그램 - 토요가족예술, 특화(디지털, 성교육 등) 프로그램 - 지역협의체 운영, 자조모임 지원 - 가족교육, 유관기관 종사자 교육	
서초구	○ 낮은울타리 평생학습운영센터 구축 및 운영비 - 낮은울타리 평생학습 지원사업(657,000,000원) 중 경계선지능인 평생교육 사업 운영	20,000,000원
성동구	○ 성동구 평생학습 프로그램 운영 - 1년 2회 경계선지능인 부모 및 관련 종사자 교육 진행 (평생학습관 특강 프로그램 운영비)	1,000,000원
용산구	○ 경계선지능 인식개선 프로그램 및 홍보프로그램 운영 - 경계선지능인 이해 및 인식개선 확산을 위한 공모전 진행	9,000,000원 (보조금)
중랑구	○ 중랑구 경계선지능인 평생지원센터 운영 - 생애주기별 맞춤형 평생교육 지원센터 운영	70,000,000원 (*25년도 첫 예산편성)

※ 서울시 내 10개 자치구(강동, 강북, 관악, 노원, 동대문, 서대문, 서초, 성동, 용산, 중랑구)가 ‘경계선지능인 평생교육 지원’ 관련 조례를 제정하였으며, ‘경계선지능인’ 용어에 대한 정의는 각각 다르게 되어있음. 이외, 강북구, 관악구, 동대문구, 서대문구는 조례만 제정되어 있고, 경계선지능인 지원사업 미추진.

■ 「평생교육법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2014. 1. 28., 2021. 6. 8., 2023. 4. 18., 2023. 6. 13.>

1. “평생교육”이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문해교육, 직업능력 향상교육, 성인 진로개발역량 향상교육, 인문 교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다.

4. “평생교육사업”이란 국가 및 지방자치단체가 국민과 주민의 평생 교육을 위하여 예산 또는 기금으로 조직적인 교육활동을 직·간접적으로 지원하는 사업을 말한다.

제5조(국가 및 지방자치단체의 임무) ① 국가 및 지방자치단체는 모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육진흥정책과 평생교육사업을 수립·추진하여야 한다. <개정 2021. 6. 8.>

② 국가와 지방자치단체는 장애인이 평생교육의 기회를 부여받을 수 있도록 장애인 평생교육에 대한 정책을 수립·시행하여야 한다. <신설 2016. 5. 29.>

③ 국가와 지방자치단체는 장애인 평생교육을 체계적이고 지속적으로 실시하기 위하여 유기적인 협조체제를 구축하여야 한다. <신설 2019. 4. 23.>

④ 국가 및 지방자치단체는 그 소관에 속하는 단체·시설·사업장 등의 설치자에 대하여 평생교육의 실시를 적극 권장하여야 한다. <개정 2016. 5. 29., 2019. 4. 23.>

⑤ 국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 여건과 수요에 적합한 평생교육을 선택하고 참여할 수 있도록 관련 정보를 제공하고 상담 등 지원 활동을 하여야 한다. <신설 2021. 6. 8.>