



제417회국회(임시회)
제1차 교육위원회

경계선지능인 평생교육 지원에 관한 법률안 검 토 보 고

〈경계선지능인 평생교육 지원을 위한 법적 근거 마련〉
■ 조승환의원 대표발의(의안번호 제2101376호)

2024. 8.

교 육 위 원 회
수석전문위원 천우정

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 총괄적 검토	4
2. 주요 조문별 검토	9
(1) 정의규정(안 제2조)	9
(2) 국가 및 지방자치단체의 책무 등(안 제3조 · 제4조)	13
(3) 기본계획 및 시행계획의 수립·시행 등(안 제5조~제7조)	15
(4) 지원신청 등(안 제8조)	18
(5) 경계선지능인 평생교육 지원센터(안 제9조)	20
(6) 행정적 · 재정적 지원(안 제10조)	22

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 조승환 의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 7. 4.
3. 회부연월일 : 2024. 7. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

경계선지능인은 지능지수가 약 71에서 84 사이에 있는 사람들로, 장애와 비장애의 중간 영역에 속하는 사람들을 의미함. 이들은 일반적으로 일상적인 대화나 의사소통에 큰 문제가 없지만, 학습 능력이나 대인 관계에서 어려움을 겪는 경우가 많음.

현재 우리나라에서는 경계선지능인에 대한 정확한 통계는 없으나, 우리나라 전체 인구의 약 13~14%, 약 700만명이 해당될 것으로 추정되고 있음. 이들은 ‘장애정도 판정기준’에 명시된 ‘지적장애’ 기준(지능지수 70 이하)에 해당하지 않아 장애인 인정을 받지 못하며 이로 인해 국가적 지원을 받지 못하는 경우가 많음.

하지만 경계선지능인은 학교나 사회에서 일생 동안 ‘학습 부진’, ‘사회 부적응’ 등의 어려움을 겪고 있고, 취업, 군대, 결혼, 육아 등의 삶의 모든 과정에서 복합적인 어려움에 직면하고 있으므로 이들을 위한

맞춤형 교육프로그램 등이 제공될 수 있도록 제도를 마련할 필요성이 제기되고 있음.

이에 경계선지능인에 대하여 생애주기별 평생교육을 체계적으로 제공하는 시스템을 도입함으로써 경계선지능인의 일상생활, 사회생활 및 경제생활 등에 있어서 삶의 질을 제고하고자 하는 것임.

2. 주요내용

가. 이 법은 경계선지능인의 일상생활, 사회생활 및 직업생활, 여가·문화생활에 필요한 평생교육 지원에 관한 사항을 규정함으로써 경계선지능인의 원활한 자립 및 사회참여를 지원하고 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 교육부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 기본계획을 수립·시행하고, 교육부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 시행계획을 수립·시행함(안 제5조 및 제6조).

다. 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 경계선지능인으로서 평생교육 지원을 받으려는 사람의 신청을 받아 개인별 특성을 고려한 지원 서비스를 제공함(안 제8조).

라. 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 경계선지능인 대상 평생교육 프로그램을 운영하고 평생교육 기회를 제공하기 위하여 경계선지능인

평생교육 지원센터를 직접 설치·운영하거나 전문성 있는 법인 또는 단체 등에 위탁하여 운영할 수 있도록 함(안 제9조).

마. 국가 및 지방자치단체는 경계선지능인 평생교육 관련 대책·사업을 추진하는 기관·단체 등에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있음(안 제10조).

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄적 검토

경계선지능인은 표준화된 지능검사에서 IQ 71~84에 속하는 사람¹⁾을 의미함. 현재 국내 경계선지능인에 대한 전 국민 대상의 실태조사나 정확한 통계는 없지만, 지능지수 정규분포상 전체 인구의 약 14%가 이에 해당하는 것으로 추정되고 있음²⁾.

경계선지능인의 경우 「장애정도판정기준」³⁾에서 정한 지적장애의 기준인 “지능지수가 70 이하인 경우”에는 해당하지 않아 현행법상 장애인으로 인정받지 못하고 있음. 경계선지능인은 의사소통 등의 측면에서 비장애인과 확연한 차이가 드러나지 않아 일상생활에 문제가 없는 경우도 있으나, 학교나 직장, 사회생활을 하는 데 큰 어려움을 겪는 사례가 빈번하게 발생함에도 불구하고 「장애인복지법」 등의 관련법령에 따른 복지지원의 혜택을 받지 못하는 문제가 있음.

특히 경계선지능 아동은 또래 아이들보다 학습 능력이 떨어지고 성인이 되어서는 구직이나 직업 활동 등에 있어 어려움을 겪는 경우가 많으며, 폭력이나 사기 등의 범죄피해자로 노출될 가능성이 높은 등의

1) 미국 정신장애 진단 및 통계편람(DSM-IV)에서 발췌, 최신개정판(DSM-V)에서는 별도의 질병으로 분류하지 않음.

2) 2023년 교육부가 처음으로 초등학생을 대상으로 경계선 지능 학생에 대한 실태조사를 실시하였는데, 조사 대상 초등학생 35만 6천여 명 중 4.6%에 해당하는 16,400명 가량이 경계선 지능 학생으로 분석됨.

3) 보건복지부 고시 제2023-42호

문제가 있어 국가 차원의 전 생애주기적 대책 마련의 필요한 상황임.⁴⁾

이에 2020년 10월 서울특별시교육청은 지방정부 최초로 「서울특별시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」를 제정하였고⁵⁾, 이후 광주광역시, 경기도 등 65개 지방자치단체 및 교육청(2024년 4월 기준)에서 경계선지능인 지원 관련 조례를 제정하여 시행하고 있음⁶⁾.

보건복지부의 경우 「아동복지법」 제38조⁷⁾에 따라 경계선 지능 아동에 대하여 자립지원서비스 등 ‘경계선 지능 아동 맞춤형 사례관리서비스’를 제공하고 있는데⁸⁾, 그 대상이 전체 경계선 지능 아동이 아니라 아동양육시설 및 공동생활가정에서 보호 중인 경계선 지능 아동으로 한정되어 있음.

4) 동아경제(2023.7.12.) “국민 14%가 경계선 지능인...사회부적응자 ‘낙인’에 고통”,
경기신문(2023.6.19.) “‘경계선 지능인’ 위한 적극적 지원과 보호 필요”,
한겨레신문(2023.5.4.) “우리 곁 ‘포레스트 검프’ 700만명...경계선지능인을 아시나요”
경향신문(2023.4.17.) “지능 70은 지적장애 등록, 71이면?...‘경계선 지능인’들 어찌나”
한겨레신문(2022.8.15.) “한반에 2~3명 ‘경계선 지능’...조기 진단·개입 시급”

5) 서울시는 2022년 6월 전국 최초로 경계선 지능인 평생교육지원센터를 개관하기도 함.

6) 54개 지방자치단체와 11개의 시·도교육청에서 경계선지능인 지원·경계선지능인 평생교육 지원·경계선 지능 학생 지원에 관한 조례 시행 중.

7) 「아동복지법」

제38조(자립지원) ① 국가와 지방자치단체는 보호대상아동의 위탁보호 종료 또는 아동복지시설 퇴소 이후의 자립을 지원하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 조치를 시행하여야 한다.

1. 자립에 필요한 주거·생활·교육·취업 등의 지원
- 1의2. 자립에 필요한 자립정착금 및 자립수당 지급
2. 자립에 필요한 자산의 형성 및 관리 지원(이하 “자산형성지원”이라 한다)
3. 자립에 관한 실태조사 및 연구
4. 사후관리체계 구축 및 운영
5. 그 밖에 자립지원에 필요하다고 대통령령으로 정하는 사항

8) 보건복지부, 「2024 아동분야 사업안내 II」, 2024.2.

현재 명시적으로 경계선지능인 지원을 명시하고 있는 법률 규정은 없으나, 초·중등학생의 경우에는 2016년 「초·중등교육법」 제28조9)에 따른 학업에 어려움을 겪는 학생에 “성격장애나 지적 기능의 저하로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 아니한 학생”을 포함하여 경계선 지능 학생에 대한 지원 근거를 마련한 바 있음¹⁰⁾.

또한, 2021년에는 기초학력을 갖추지 못한 학생들에 대한 지원을 위하여 「기초학력 보장법」이 제정되었고 2022년에는 학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육을 체계적으로 실시하기 위해 매년 실시하는 실태조사를 기초로 하여 데이터베이스를 구축·운용할 수 있도록 규정¹¹⁾하였음.

9) 「초·중등교육법」

제28조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육) ①국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따른 학생들(이하 “학업에 어려움을 겪는 학생”이라 한다)을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수업일수와 교육과정을 신중적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련하여야 한다.

1. 성격장애나 지적(知的) 기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 아니한 학생

10) 「초·중등교육법 일부개정법률안」(조정식의원 대표발의, 의안번호 제1914439호) 제안이유

지난 수십 년간의 교육의 발전 속 여전히 학교 안 사각지대에서 방치되고 외면되어가고 있는 학생들이 있음. 학습부진 학생으로 귀결되고 있는 느린학습자, ‘경계선 지능 학생’이 바로 그들임. (중략)

이에 학교 통칙 규정에 학습능력향상교육에 관한 근거를 마련하여, 학습장애가 있는 학생에 대하여는 탄력적인 학습능력 향상에 필요한 교육이 이루어지도록 하는 등 학습능력향상교육의 체계적 실시에 필요한 사항을 규정하고, 학습부진 학생에 대한 정의를 명확히 함으로써, 경계선 지능 학생과 학습부진 학생들의 학습권 보호에 기여하고자 함(안 제24조의2 신설, 제28조).

11) 「초·중등교육법」

제28조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육)

② 국가 및 지방자치단체는 학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육의 체계적 실시를 위하여 매년 실태조사를 하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 실태조사를 기초로 학업에 어려움을 겪는 학생의 현황 및 교육 상황에 대한 데이터베이스를 구축·운용할 수 있다.

④ 국가와 지방자치단체는 학업에 어려움을 겪는 학생에게 균등한 교육기회를 보장하기 위하여 필요한 예산을 지원한다.

⑤ 교육부장관 및 교육감은 학업에 어려움을 겪는 학생을 위하여 필요한 교재와 프로그램을 개발·보급하여야 한다.

그러나, 「초·중등교육법」과 「기초학력 보장법」은 초·중등학교에 재학 중이 아닌 경계선지능인에 대하여는 적용이 되지 않는바, 제정안은 전체 경계선지능인에 대하여 평생교육을 체계적으로 제공하는 별도의 시스템을 도입함으로써 경계선지능인의 일상생활, 사회생활 및 경제생활 등 삶의 질을 제고하려는 취지로 이해됨.

다만, 제정안의 대부분이 장애인을 포함한 모든 국민이 평생에 걸쳐 학습하고 교육받을 수 있는 권리를 보장하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 책임과 평생교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항을 총괄적으로 규정하고 있는 현행 「평생교육법」의 조문 내용과 유사한 내용으로 구성되어 있다는 점을 고려하여 경계선지능인의 평생교육 지원을 위한 별도 법률을 제정할 입법 실효성에 대하여 살펴볼 필요가 있을 것으로 생각됨.

참고로, 국회 입법조사처에 따르면¹²⁾, 현재 경계선지능인의 생애주기별 특성과 복지 욕구를 반영해 조기진단·교육·직업 활동 등 전반적인 지원을 법률로 규정하고 있는 국가는 없는 것으로 보이며, 일본은 교육, 독일은 직업 활동을 지원하고 있음.

12) 입법조사처, 「경계선 지능인의 현황과 향후 과제」, 이슈와논점, 2023.6.

<일본의 경계선 지능인 지원>

- 일본은 「학교교육법 시행규칙」 제140조에 따라 초등학교, 중학교, 고등학교 등에서 특별지도를 필요로 하는 학생을 대상으로, 교과 수업은 통상의 학급에서 실시하면서 장애에 따른 특별지도를 통급지도교실에서 실시하는 ‘통급에 의한 지도’를 시행하고 있음.
- ‘통급에 의한 지도’의 대상이 되는 학생은 시각장애인, 난청자, 지체장애인, 병약자, 언어장애인, 정서장애인, 자폐증, 학습장애인, 주의결함다동성장애인으로, 지적 장애인은 포함되지 않음.
- 지도의 대상 중 학습장애인은 경계선 지능인을 뜻하는 것으로 보이며, 일본의 문무과학성은 학습장애를 ‘기본적으로 전반적인 지적 발달이 뒤처지는 않지만, 듣고, 말하고, 읽고, 쓰고, 계산하거나, 추론하는 능력 중 특정 것의 습득과 사용에 현저한 어려움을 나타내는 다양한 상태를 가리키는 것’으로 정의하고 있음.
- ‘통급에 의한 지도’를 실시하는 경우, 대상 학생이 재적하는 학교에서 편성한 교육과정을 기초로 하여 특별교육과정을 편성해 지도를 실시하며, 학습장애인의 지도시간은 연간 10시간~280시간으로 정하고 있음.

자료: 국회 입법조사처, 재구성

제정안과 관련하여 교육부는 ‘경계선지능인’에 대한 지원을 강화한다는 제정 취지에 공감하나, 현행 「평생교육법」에서 모든 국민의 평생교육과 관련하여 국가 및 지방자치단체의 책임과 제도 운영에 관한 사항을 총괄적으로 규정하고 있어, ‘경계선지능인’에 대한 별도 법률 제정으로 법률체계를 이원화하기보다는 기존 법률체계 내에 통합하여 규정하는 방식으로 접근하는 것이 바람직한바, 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

또한, 기획재정부 역시 별도 법률 제정보다는 「평생교육법」 체계 내에서 관련 규정을 마련할 필요가 있다는 입장임.

참고로, 제정안의 법률 제명은 「경계선지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」이며, 본칙 10개의 조문과 부칙 1개 조문으로 구성되어 있음.

< 제정안의 조문 체계 >

「경계선지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」 (조승환의원 대표발의)	
☐ 본칙	
제1조 목적	제6조 시행계획의 수립·시행
제2조 정의	제7조 실태조사
제3조 국가 및 지방자치단체의 책무	제8조 지원신청 등
제4조 다른 법률과의 관계	제9조 경계선지능인 평생교육 지원센터
제5조 경계선지능인 평생교육 지원 기본 계획의 수립·시행	제10조 행정적·재정적 지원
☐ 부칙	

2. 주요 조문별 검토

(1) 정의규정(안 제2조)

제정안 제2조는 이 법에서 사용하는 용어인 “경계선지능인”과 “경계선지능인 평생교육”에 대하여 정의하고 있음.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “경계선지능인”이란 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 발달장애인에 해당하지는 않지만 인지능력 또는 학습능력 등의 부족으로 사회적응에 어려움을 겪는 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.
2. “경계선지능인 평생교육”이란 경계선지능인을 대상으로 실시하는 「평생교육법」 제2조제1호에 따른 평생교육을 말한다.

제정안은 “경계선지능인”을 “「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호13)에 따른 발달장애인에 해당하지는 않지만 인지능력 또는 학습능력 등의 부족으로 사회적응에 어려움을 겪는 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람”으로 규정하고 있으며,

“경계선지능인 평생교육”을 “경계선지능인을 대상으로 실시하는 「평생교육법」 제2조제1호14)에 따른 평생교육”으로 정의하고 있음.

13) 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “발달장애인”이란 「장애인복지법」 제2조제1항의 장애인으로서 다음 각 목의 장애인을 말한다.
 - 가. 지적장애인: 정신 발육이 항구적으로 지체되어 지적 능력의 발달이 불충분하거나 불완전하여 자신의 일을 처리하는 것과 사회생활에 적응하는 것이 상당히 곤란한 사람
 - 나. 자폐성장애인: 소아기 자폐증, 비전형적 자폐증에 따른 언어·신체표현·자기조절·사회적응 기능 및 능력의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람
 - 다. 그 밖에 통상적인 발달이 나타나지 아니하거나 크게 지연되어 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람

제정안 제2조제1호 “경계선지능인”의 정의 규정과 관련하여, 제21대 국회에서 유사한 취지로 제출된 법률안과 서울특별시 등의 조례에서는 다음과 같은 정의규정을 두고 있음.

<유사 취지 제21대 국회 발의안 정의규정 비교>

「경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」 (최영희의원 대표발의)	“경계선 지능인”이란 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 발달장애인에 해당하지는 않지만 인지능력 또는 학습능력 등의 부족으로 사회적응에 어려움을 겪는 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.
「경계선지능인 지원에 관한 법률안」 (허영의원 대표발의)	“경계선지능인”이란 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 발달장애인에 해당하지는 않지만, 인지능력 등의 부족으로 학습 및 사회 적응에 어려움을 겪는 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.
「경계선지능인 권리보장 및 지원에 관한 법률안」 (강기윤의원 대표발의)	“경계선지능인”이란 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 발달장애인에 해당하지는 않지만, 인지능력 등의 부족으로 학습 및 사회 적응에 어려움을 겪는 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.
「아동복지법 일부개정법률안」 (강득구의원 대표발의)	“경계선지능아동”이란 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 지적장애인에 해당하지는 않지만, 인지능력 또는 학습능력 등의 부족으로 사회생활의 적응에 어려움을 겪는 아동으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 아동을 말한다.

14) 「평생교육법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

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

<경계선 지능인 관련 조례 정의규정>

「서울특별시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	"경계선지능인"이란 지적장애에 해당하지는 않지만 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력으로 인해 소속되어 있는 사회에 적응하지 못하여 지원과 보호가 필요한 자를 말한다.
「부산광역시 경계선지능인 지원에 관한 조례」	"경계선지능인"이란 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호 에 따른 지적장애인에 해당하지는 않지만 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력으로 인해 소속되어 있는 사회에 적응하지 못하여 지원과 보호가 필요한 사람을 말한다.
「광주광역시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」	“경계선지능인”이란 지적장애에 해당하지는 않지만 평균 지능에 도달하지 못하는 인지능력으로 인해 소속되어 있는 사회에 적응하지 못하여 지원과 보호가 필요한 자를 말한다.
「세종특별자치시교육청 경계선지능 학생 지원 조례」	“경계선지능”이란 지적장애와 비장애 사이의 경계에 있는 인지능력을 말한다.

「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에 따른 “발달장애인”에는 지적장애인 외에 자폐성장애인도 포함되어 있는바, 다수 조례에서는 경계선지능인을 정의함에 있어 지적장애인만을 배제하여 자폐성장애인은 경계선지능인에 대한 지원을 받을 수 있음. 그러나, 제정안의 경우 발달장애인 전체를 경계선지능인의 범주에 포함하지 않고 있어 자폐성장애인의 경우 대통령령에 따른 기준을 충족하더라도 경계선지능인에 해당하지 않게 됨.

이는 지적장애인과 자폐성장애인은 「장애인복지법」 상의 장애인¹⁵⁾ 중에서도 특별법적 지위에 있는 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에 의해 더욱 두텁게 보호되고 있다는 점, 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제26조가 이미 발달장애인에 대한 평생교육 지원에 관한 사항을 규정하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려한 것으로 생각됨.

다만, 지능지수 이외에 구체적으로 어떤 기준으로 지원대상을 선정하여야 하는지에 대한 합의된 기준이 없다는 점, 경계선지능인의 범주를 어떻게 정할 것인지에 따라 지원대상의 규모 및 지원대상 간 인지능력에 편차 등이 크게 달라질 수 있다는 점¹⁶⁾ 등을 감안하여 법률의 적용을 받게 되는 경계선지능인의 범위를 신중하게 결정하여야 할 것임.

특히, 제정안이 경계선지능인의 구체적 범위를 대통령령으로 정하도록 위임하고 있는 만큼 법안 심사단계에서 그 범위를 어느 정도는 파악할 수 있어야 한다고 생각되므로, 전문가 및 관계기관과의 논의를 통해 “경계선지능인”의 개념 정의에 대한 사회적 합의가 우선적으로 이루어질 필요가 있는 것으로 보임.

15) 지체, 뇌병변, 시각, 청각, 언어, 지적, 자폐성, 정신, 신장, 심장, 호흡기, 간, 안면, 장루·요루, 뇌전증장애인

16) 아직 국내의 경계선지능인에 대한 정확한 통계는 없지만, 지능지수 정규분포도에 따르면 경계선지능인의 기준을 IQ 71~80으로 보는 경우 6~7%가 이에 해당하고, 기준을 IQ 71~84로 보는 경우에는 약 13.6%가 해당하는 것으로 추정됨.

안 제2조와 관련하여 교육부는 ‘경계선지능인’을 법적 용어로 사용하기 위해서는 전문가, 관련 기관과의 논의를 통해 ‘경계선지능인’ 및 ‘경계선지능인 평생교육’에 대한 개념 범위와 판단기준을 구체화하고 이에 대한 사회적 공감대를 우선 형성할 필요가 있다는 의견임.

(2) 국가 및 지방자치단체의 책무 등(안 제3조·제4조)

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 경계선지능인에게 평생교육의 기회가 충분히 제공되도록 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 경계선지능인 평생교육을 체계적이고 지속적으로 실시하기 위하여 유기적인 협조체계를 구축하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 이 법은 경계선지능인의 평생교육 지원에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제정안 제3조는 국가와 지방자치단체로 하여금 경계선지능인에게 평생교육의 기회가 충분히 제공되도록 시책을 수립·추진하도록 하고, 경계선지능인을 위한 평생교육을 체계적이고 지속적으로 실시하기 위하여 유기적인 협조체계를 구축하도록 하는 국가와 지방자치단체의 책무를 규정함으로써 정부의 적극적인 정책 집행을 유도하려는 것임.

한편, 현행 「평생교육법」이 제5조17)에서 ‘모든 국민에 대한 평생교육’과 관련하여 국가 및 지방자치단체가 평생교육진흥정책 및 교육사업을 수립·추진하도록 하고, 소관 단체·시설·사업장 등의 설치자가 평생교육을 실시하도록 적극 권장하게 하는 등 일정한 의무를 규정

17) 「평생교육법」

제5조(국가 및 지방자치단체의 임무) ① 국가 및 지방자치단체는 모든 국민에게 평생교육 기회가 부여될 수 있도록 평생교육진흥정책과 평생교육사업을 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 협조체계를 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.

하고 있어 경계선지능인도 이에 따라 평생교육의 기회를 제공 및 보장 받을 수 있으므로, 해당 조항의 입법 실효성이 크지 않은 것으로 생각 됨.

제정안 제4조는 경계선지능인의 평생교육 지원에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용하도록 규정하고 있는데, 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 일반법과 특별법, 관련된 여러 개의 개별 법률 등 법률 간 적용의 우선순위에 관한 사항을 정하기 위한 것으로서 안 제4조와 같은 규정방식은 해당 법률이 특별법적인 성격을 가지고 있음을 의미함.

「평생교육법」의 경우 “평생교육에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다”고 하여 일반법의 지위에 있으므로, 제정안의 규정과 충돌이 발생할 우려는 없는 것으로 보임.

교육부는 제정안과 관련하여 현행 「평생교육법」 제5조에 따라 경계선지능인도 국가와 지방자치단체에 의한 평생교육 기회를 제공받을 수 있으므로 별도로 안 제3조와 같은 규정을 마련할 실익이 크지 않고, 안 제4조 역시 별도 법률 제정보다는 기존 법률체계 내에서 지원이 이루어질 필요가 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

(3) 기본계획 및 시행계획의 수립·시행 등(안 제5조~제7조)

제5조(경계선지능인 평생교육 지원 기본계획의 수립·시행) ① 교육부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 경계선지능인 평생교육의 정책 목표 및 방향에 관한 사항
2. 경계선지능인 평생교육 지원 사업의 계획 및 추진에 관한 사항
3. 경계선지능인 평생교육 프로그램의 개발·보급 및 지원에 관한 사항
4. 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 관계 기관 간 협력 및 지원 체계 구축·운영에 관한 사항
5. 경계선지능인 평생교육 사업 지원을 위한 소요 재원 및 재원 조달에 관한 사항
6. 그 밖에 교육부장관이 경계선지능인 평생교육의 활성화 및 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

③ 교육부장관은 기본계획의 수립·시행을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 그 밖의 기관·단체의 장에게 경계선지능인 평생교육 관련 수립·시행에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출 등을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 없으면 자료 제출에 협조하여야 한다.

④ 교육부장관은 기본계획을 수립한 때에는 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 통보하여야 한다.

⑤ 그 밖에 기본계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(시행계획의 수립·시행) ① 교육부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 시행계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(실태조사) ① 교육부장관은 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 정책 수립에 활용하기 위하여 5년마다 경계선지능인의 현황, 평생교육 및 관련서비스 이용 현황 등에 관한 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.

② 교육부장관은 제1항에 따른 실태조사에 필요한 경우 관계 공공기관 또는 관련 법인·단체에 대하여 필요한 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있으며, 요청받은 관계 공공기관 또는 관련 법인·단체는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

③ 제1항에 따른 실태조사의 내용과 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안 제5조는 교육부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 기본계획을 수립·시행하도록 하고 있으며, 제정안 제6조는 교육부장관 및 시·도지사 등이 기본계획에 따라 연도별 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 시행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있음. 제정안 제7조의 경우 교육부장관이 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 정책 수립에 활용하기 위하여 5년마다 실태조사를 실시하고 그 결과를 공표하도록 하고 있음.

「평생교육법」은 제9조¹⁸⁾에서 장애인을 포함한 전 국민을 대상으로 교육부장관이 5년마다 평생교육진흥기본계획을 수립하도록 하고 있고, 제11조¹⁹⁾에서 시·도지사가 시·도교육감과 협의하여 기본계획에

18) 18) 「평생교육법」

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

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

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.

19) 「평생교육법」

따라 연도별 평생교육진흥시행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있는데, 제정안은 「평생교육법」에 따른 기본계획과 시행계획과 별개로 “경계선지능인 평생교육 지원을 위한 기본계획” 및 “경계선지능인 평생교육 지원을 위한 시행계획”을 교육부장관 등이 수립·시행하도록 규정하려는 것임.

제정안은 현행 「평생교육법」에서는 규정하고 있지 아니한 ‘(경계선지능인)평생교육프로그램의 개발·보급 및 지원에 관한 사항’(안 제2항제3호)과 ‘(경계선지능인)평생교육 지원을 위한 관계 기관 간 협력 및 지원체계 구축·운영에 관한 사항’(안 제2항제4호)이 기본계획에 포함되도록 추가하고 있어 「평생교육법」상의 규정과 일부 차별성이 인정된다고 볼 수 있으나,

평생교육 지원체계 간 연계성 확보 및 운영의 효율성의 측면에서 「평생교육법」에 따른 평생교육진흥계획을 수립·시행할 때 경계선지능인의 지원에 관한 사항을 포함하도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임.

-
- 제11조(연도별 평생교육진흥시행계획의 수립·시행)** ① 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 평생교육진흥시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 시·도교육감과 협의하여야 한다.
- ② 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 제1항에 따른 시행계획 및 그 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 교육부장관에게 제출하고, 교육부장관은 진흥위원회의 심의를 거쳐 매년 제출된 추진실적을 평가하여야 한다.
- ③ 교육부장관은 제2항에 따른 평가 결과를 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 한다.
- ④ 시행계획의 수립·시행 및 그 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안과 관련하여 교육부는 현행 「평생교육법」에 따른 평생교육진흥계획 체계 내에서 ‘경계선지능인’에 대한 지원계획을 수립하는 것이 타당하고, 국가가 책임져야 할 평생교육 대상자는 경계선지능인 외에도 고령 비문해자, 북한이탈주민, 학교 밖 청소년, 다문화 이주 여성 등 다양하여 대상자별로 기본계획과 시행계획을 수립하는 접근방식은 행정의 비효율성만 높일 뿐 실효성은 낮을 것으로 사료된다는 입장임.

또한, 경계선지능인에 대한 별도 계획수립과 정책추진은 일반인과의 사회통합을 가로막을 가능성이 높아 낙인효과의 발생이 우려되므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출하였음.

(4) 지원신청 등(안 제8조)

제8조(지원신청 등) ① 경계선지능인으로서 이 법에 따라 경계선지능인 평생교육 지원을 받으려는 사람은 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 신청하여야 한다.

② 경계선지능인이 미성년자인 경우에는 「아동복지법」 제3조제3호의 보호자가 제1항에 따른 신청을 할 수 있다. 이 경우 보호자의 신청은 경계선지능인의 신청으로 본다.

③ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항에 따라 지원을 신청한 사람이 경계선지능인으로서 이 법에 따른 지원 대상에 해당하는지를 확인하여 지원 여부를 결정하여야 한다.

④ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 경계선지능인 평생교육 지원을 하는 경우 개인별 특성을 고려한 지원이 이루어지도록 노력하여야 한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 신청 방법·절차 및 제3항에 따른 경계선지능인 여부를 확인하는 데에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안 제8조는 제정안에 따른 경계선지능인 평생교육 지원을 받으려는 자가 특별자치시장 등에게 신청을 하도록 하고 있으며, 특별자치시장 등이 신청자가 경계선지능인으로서 지원대상에 해당하는지를 확인하여 지원 여부를 결정하도록 하고 있음.

그런데, 제정안에 따른 경계선지능인 평생교육 지원 중 지원대상의 직접적인 신청이 필요한 사항은 안 제9조제2항제2호에 따라 지원센터에서 제공되는 ‘경계선지능인 평생교육 관련 정보 제공 및 상담’ 외에는 없는 것으로 생각되며, 해당 규정에 따른 지원의 경우에도 경계선

지능인 외의 자 역시 제공받을 수 있는 사항이라고 해석됨에도 경계선지능인에 대하여만 지원신청을 하도록 규정하는 것은 다소 불합리한 측면이 있는 것으로 보임.

참고로, 「평생교육법」 및 그에 따른 하위법령, 경계선지능인에 대한 평생교육 지원을 규정하고 있는 시·도 조례의 경우에 별도로 지원신청에 관한 조항을 두고 있는 경우는 없는바, 지원신청에 관한 사항은 각 지방자치단체의 여건과 실정에 맞게 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 생각됨.

교육부는 안 제8조와 관련하여, ‘경계선지능인’에 대한 범위 및 재정 지원 대상·규모 등과 관련한 소관부처, 학계 등의 사회적 공감 형성이 우선되어야 할 과제이므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

(5) 경계선지능인 평생교육 지원센터 (안 제9조)

제9조(경계선지능인 평생교육 지원센터) ① 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 경계선지능인 평생교육 프로그램을 운영하고 평생교육 기회를 제공하기 위하여 경계선지능인 평생교육 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치·운영하거나 대통령령으로 정하는 바에 따라 경계선지능인 평생교육에 전문성이 있는 법인 또는 단체 등에 위탁하여 운영할 수 있다.

② 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 경계선지능인 평생교육 지원 및 프로그램 개발·운영
2. 경계선지능인 평생교육 관련 정보 제공 및 상담
3. 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 관계 기관 간 연계체계 구축·운영
4. 경계선지능인 평생교육에 관한 조사·연구
5. 경계선지능인의 가족 및 관련 서비스 종사자에 대한 교육 및 상담
6. 그 밖에 경계선지능인 평생교육 지원을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 업무

③ 그 밖에 지원센터의 설립·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안 제9조는 경계선지능인 평생교육을 위한 조사 및 연구, 경계선지능인 평생교육 프로그램 개발·운영 및 지원, 경계선지능인 평생교육 정보제공 및 상담 등의 업무를 수행하는 ‘경계선지능인 평생교육 지원센터(이하 “지원센터”라 함)’를 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장이 설치·운영하거나 대통령령으로 정하는 바에 따라 법인 또는 단체 등에 위탁하여 운영할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데, 현행 「평생교육법」 제21조²⁰⁾에 따라 시·도지사 및 시장·군

20) 「평생교육법」

제21조(시·군·구평생학습관 등의 설치·운영 등) ① 시·도교육감은 관할 구역 안의 주민을 대상으로 평생교육프로그램 운영과 평생교육 기회를 제공하기 위하여 평생학습관을 설치 또는 지정·운영하여야 한다.

수·자치구의 구청장은 이미 관할 구역 주민을 위해 시·군·구평생학습관을 설치·운영 중이므로, 예산 및 인력 등의 효율적 운영 및 일반 평생교육과의 유기적 연계성을 고려할 때, 既 설치된 기관을 활용할 필요성은 없는지에 대하여 살펴볼 필요가 있을 것으로 생각됨.

교육부는 시·도 평생교육진흥원, 평생학습관 등을 포함한 전국의 평생교육기관이 5,029개²¹⁾로 노인, 여성, 장애인 등을 포함한 전 국민의 평생교육 지원을 위해 다양한 프로그램이 운영 중인바, 이미 설치된 기관을 활용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다는 입장임.

또한, 기획재정부는 기존의 국가 및 시·도평생교육진흥원, 국가장애인평생교육진흥센터와 기능이 중복될 우려가 있고 별도의 전담조직 신설은 신중하게 접근하여야 할 사항이며, 현재 운영되고 있는 전달체계를 활용할 필요가 있다는 의견임.

② 시장·군수·자치구의 구청장은 평생학습관의 설치 또는 재정적 지원 등 해당 지방자치단체의 평생교육을 진흥하기 위하여 필요한 사업을 실시할 수 있다.

③ 평생학습관은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 평생교육프로그램의 개발·운영

1의2. 장애인 대상 평생교육프로그램의 개발·운영

2. 평생교육 상담

3. 평생교육 종사자에 대한 교육·훈련

4. 평생교육 관련 정보의 수집·제공

5. 제21조의3에 따른 읍·면·동 평생학습센터에 대한 운영 지원 및 관리

6. 그 밖에 평생교육 진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 사업

④ 제1항 및 제2항에 따른 평생학습관의 설치·운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

21) 2023년 평생교육통계 기준

(6) 행정적·재정적 지원 (안 제10조)

제10조(행정적·재정적 지원) 국가 및 지방자치단체는 경계선지능인 평생 교육 관련 대책·사업을 추진하는 기관·단체 등에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제정안 제9조는 국가 및 지방자치단체가 경계선지능인 평생교육 관련 대책·사업을 추진하는 기관·단체 등에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음.

제정안에 따를 때 국가 및 지방자치단체에게는 경계선지능인에 대한 평생교육의 기회가 충분히 제공되도록 할 책무가 있는바, 국가 및 지방자치단체를 대신하여 경계선지능인 평생교육 관련 대책·사업을 추진하는 기관 또는 단체에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하는 해당 조항은 적절한 조치로서 타당한 것으로 생각됨.

안 제10조와 관련하여 기획재정부는 ‘경계선지능인’에 대한 판단기준이 정립되지 않은 상황에서 행정적·재정적 지원이 곤란하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임. 또한, 교육부는 ‘경계선지능인’에 대한 정의 및 지원 필요성 등과 관련하여 사회적 공감대를 우선 형성할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5193