

# 서울특별시교육청 경계선지능 학생 지원 조례안 검 토 보 고

## I . 회부경위

1. 의안번호 : 제414호
2. 발 의 자 : 남창진 의원
3. 발의일자 : 2022.12. 4.
4. 회부일자 : 2023. 2. 9.

## II . 제안이유

- 경계선지능 학생이란 지능지수가 70~85 사이의 학생을 말하며 학습과 함께 사회성, 관계성, 일상생활에 필요한 생활지식의 습득을 위한 도움이 필요함.
- 경계선지능 학생의 지원에 관한 사항을 규정함으로써 경계선지능 학생의 학습능력 향상 및 원만한 학교생활을 통해 건강한 사회구성원으로 성장하도록 하기 위함.

## III . 주요내용

1. 조례에 사용하는 용어에 대해 정의함(안 제2조)

2. 경계선지능 학생에 대한 교육감의 책무에 관한 사항을 규정함(안 제3조)
3. 경계선지능 학생 지원계획에 관한 사항을 규정함(안 제4조)
4. 학생 진단검사에 관한 사항을 규정함(안 제5조)
5. 경계선지능 학생 지원사업에 관한 사항을 규정함(안 제6조)
6. 협력체계 구축에 관한 사항을 규정함(안 제7조)

#### IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「초·중등교육법」
2. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)
3. 기 타

○ 입법예고(2022.2.14. ~ 2.19.) 결과 : 의견 없음.

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2022년 12월 4일 남창진 의원에 의해 의안번호 제414호로 발의되어 2023년 2월 9일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따른 특수교육대상자는 아니지만 학습이나 학교생활 등에 어려움을 겪는 경계선지능 학생에 대한 행·재정적인 지원 근거를 마련하고자 발의되었습니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 제정 취지에 대한 검토

- 「헌법」 제31조제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”라고 규정하고 있음에도 경계선지능, 느린학습자 등으로 통칭되는 일부 학습자들은 충분한 지원을 받지 못해왔습니다.<sup>1)</sup>
- 이들은 대인관계나 학습 능력, 문해력, 인지능력 등에 있어 어려움을 겪거나 심리적 압박 등을 받을 가능성이 크다는 점에서 더욱 세심한 지원이 요구되지만,  
  
「장애인 등에 대한 특수교육법」에서 규정하는 특수교육대상자에 해당되지 않아 교육 지원정책에서 소홀하게 다루어져 왔습니다.
- 이에 서울시교육청도 2020년에 들어서면서 난독·경계선지능 전담팀을 서울학습도움센터에 설치하고, 전문기관의 재능기부 형식으로 경계선지능 학생 진단 및 상담 활동을 시작한 바 있습니다.

1) MBN(2022.5.26.), “[발달장애를 말하다] '장애-비장애 경계' 느린학습자…복지도 돌봄도 '사각지대'”  
<https://www.mbn.co.kr/news/society/4770544> (검색일 2023.2.27.)  
헬로티비뉴스(2022.8.30.), “[헬로이슈토크] 장애와 비장애 경계에 선, ‘느린학습자’에 관심 가져야”  
<http://news.lghellovision.net/news/articleView.html?idxno=343726> (검색일 2023.2.27.)  
매일신문(2022.11.29.), “대구 '느린 학습자' 2만명 추정되지만, 파악은 50명뿐”  
<https://news.imaeil.com/page/view/2022112913424353785> (검색일 2023.2.27.)

[표] 서울시교육청 경계선지능 관련 지원사업 현황

구분	예산	집행내역	불용액
2020년	2억	20년에는 기관의 경계선지능 지원의 경우 무료지원(재능기부)로 진행되어 단독 예산만 편성	
2021년	5.6억	4.4억	1.2억
2022년	19억	16.7억	2.3억
2023년	22.8억	3월부터 본격 지원	-

※ 해당 예산은 단독·경계선 지능 학생 지원비가 포함되어 있으며 경계선 지능 예산 영역만으로 명확하게 분리하기 어려움

자료: 서울시교육청 초등교육과(2023.2.23.), 서울시의회 의원요구자료 339번(경계선지능 학생 지원현황 등) 회신 결과.

- 한편 서울시는 지난 2023년 1월 20일 「경계선지능인 평생교육 지원 종합계획」을 수립·시행하였고,<sup>2)</sup> 국회에서도 지난 2월 14일 「느린학습자(경계선 지능인) 교육지원 종합대책 마련을 위한 촉구 결의안」이 발의되는<sup>3)</sup> 등 정부 차원에서 경계선지능에 대한 정책적 관심이 증대되고 있습니다.
- 동 조례안은 서울시 내 경계선지능 학생의 진단과 지원에 관해 통합적으로 규정한 것으로, 서울시교육청의 학습 지원정책을 강화하고 학생 역량 강화 지원의 사각지대를 해소할 수 있다는 측면에서 시의적절한 입법조치라고 판단됩니다.

## 나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

### 1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 제1조부터 제3조까지 목적, 정의, 교육감의 책무에 관해 규정하고, 제4조에서 지원계획의 수립, 제5조와 제6조에서 각각 진단 검사와 지원사업에 관한 내용을 담고 있으며, 제7조에서 협력체계

2) 「경계선지능인 평생교육 지원 종합계획(2023년~2025년)」(서울시 평생교육과-874, 2023.1.20.)

3) 느린학습자(경계선 지능인) 교육지원 종합대책 마련을 위한 촉구 결의안(안민석 의원 등 15명 발의, 2023.2.14., 의안번호 20017)

구축을 규정하는 등 총 8개의 조문으로 구성되어 있습니다.

- 동 조례안은 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입안 길라잡이」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있어 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 판단됩니다.

## 2) 정의에 대한 의견(안 제2조)

- 안 제2조는 경계선지능을 “지적장애에 해당하지는 않지만 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력”으로, 경계선지능 학생을 “경계선지능으로 인해 학습이나 학교생활에 어려움을 겪는 학생”으로 규정하고 있습니다.
- 일반적으로 통용되는 기준에서 경계선지능은 “평균에서 -1 표준편차 이하인 71~84 사이의 지능지수”로 정의되지만,<sup>4)</sup> 실제로는 개인의 언어능력 및 사회성 등을 종합적으로 고려하여 경계선지능 해당 여부가 결정된다고 할 수 있습니다.<sup>5)</sup>
- 따라서 경계선지능 정의에 있어 객관성을 일정하게 담보할 수 있는 ‘평균지능’을 기초로 하되, 이해력과 사고력 등을 종합적으로 고려하는 ‘인지능력’을 경계선지능 판단의 기준으로 제시하는 안 제2조는 타당한 입법적 조치로 사료됩니다.
- 한편, 안 제2조와 같이 지능지수를 기준으로 경계선지능 여부를 판단할 때 서울시 내 학생으로만 한정해도 경계선 지능 학생은 12만여 명에 이를 것으로 추정되고 있습니다.<sup>6)</sup>

4) 전민경(2021), 「시설보호아동청소년의 경계선지능에 대한 이해와 시사점」, 이슈분석 제214호, 경기도 여성가족재단.

5) 1994년에 미국 정신의학협회에서 발간한 「정신질환 진단 및 통계편람(DSM)-IV」에서는 경계선지능의 주요 판단 기준으로 지능지수를 제시했으나, 2013년 발간한 DSM-5에서는 “경계선 지적기능성이 임상적 주의의 초점이거나 개인적인 처치나 예후에 영향을 줄 때 사용될 수 있다”며 이전과 다르게 지능지수 범주 표기를 삭제한 바 있음.

(박윤희·박승희·한경인(2022), “‘경계선급 지적기능성’ 통일된 용어 제안 및 교육지원 쟁점과 과제: 국내 최근(2010~2022)연구 문헌분석”, 「특수교육학연구」 제57권 제2호, 35쪽 참조)

6) 1994년 미국 정신의학협회(American Psychiatric Association)가 발간한 「정신질환 진단 및 통계편람(Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders) IV」의 경계선지능 판단기준과 지능의 정규 분포를 고려할 때 경계선지능인은 전체 인구의 13.59%에 해당하는 것으로 추정되고 있음.(박윤희·

따라서 서울시교육청은 경계선지능 학생의 규모를 고려하여 개별 학생의 특성을 고려한 지원정책이 수립·추진될 수 있도록 정책 시행에 만전을 기해야 할 것입니다.

### 3) 진단검사 및 지원사업에 대한 의견(안 제5조 및 안 제6조)

- 안 제5조는 교육감에게 경계선지능 학생 파악을 위한 진단검사를 시행할 수 있도록 하고, 진단검사 결과 경계선지능이 의심되거나 추정되는 경우 학부모에게 그 결과를 즉시 통지한 후 전문 검사와 지원기관 등에 대한 정보를 제공하도록 규정하고 있습니다.
- 또한, 안 제6조는 경계선지능 추정 학생에 대한 심층 전문 검사, 경계선 지능 학생과 학부모에 대한 상담 등을 교육감이 지원할 수 있도록 근거를 마련하고 있습니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청은 서울학습도움센터(서울기초학력지원 센터)와 11개 교육지원청에 설치된 지역학습도움센터를 통해 난독 학생과 함께 경계선지능 학생의 진단과 상담 등을 지원하는 상황입니다.
- 동 조항은 경계선지능 학생의 학습·정서 지원을 위한 세부적인 사항을 규정하고 있는바, 경계선지능 학생의 파악과 지원 등이 더욱 내실 있게 시행될 수 있도록 그 기반을 조성한다는 측면에서 바람직한 입법 조치라 생각됩니다.

### 4) 협력체계 구축에 대한 검토(안 제7조)

- 안 제7조는 경계선지능 학생에 대한 신속하고 전문적인 지원을 위해 관련 기관이나 단체, 법인과 협력체계를 구축하도록 규정하고 있습니다.

---

박승희·한경인, 2022, 35쪽 참조)

서울시 전체 학생수는 880,370명(2022년 4월 1일 기준, 유·초·중등통계 기준)으로, 이 중 13.59%는 119,642명임. 현재 서울시교육청도 서울시내 전체 학생 중 경계선지능 학생 규모를 명확히 파악하지 못하고 있는 실정임.

- 이와 관련하여 서울시교육청은 매년 20곳 정도의 경계선지능 전문지원 기관을 협력기관으로 선정하여 업무협약을 체결하고, 해당 시설을 통해 경계선지능 학생 진단과 학생·보호자 등에 대한 상담 등을 지원하고 있습니다.<sup>7)8)</sup>
- 안 제7조는 이와 같은 전문지원기관의 선정 및 관리 등에 대한 법적 근거를 마련함으로써 경계선지능 관련 기관과의 협력체계 구축을 공고히 할 수 있다는 측면에서 별도 문제는 없는 것으로 판단됩니다.
- 한편, 동 조문에 대해 서울특별시교육청은 학생의 상황에 따라 의료·치료 기관 등과의 협력체계 구축이 필요하다는 점을 제시하며, “관련 기관·단체 및 법인”으로 규정되어 있는 조문을 “관련 기관·단체 및 법인 등”으로 변경하는 수정안을 제시하였습니다(행정관리담당관-1720, 2023.2.13.).<sup>9)</sup>
- 그러나 두 조문 간 의미상 커다란 차이가 없고, 의료기관 역시 관련 기관이나 단체에 포함할 수 있다는 점에서 조문 수정을 통해 얻을 수 있는 실익은 낮을 것으로 사료됩니다.

**이상으로 「서울특별시교육청 경계선지능 학생 지원 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

의안심사지원팀장	이준석 2180-8263	입법조사관	김지수 2180-8264
----------	------------------	-------	------------------

7) 「2023 서울 기초학력 보장 시행계획」(2022.12., 서울시교육청 초·중등교육과) 및 「2023 서울특별시교육청 서울지역학습도움센터 난독·경계선 지능 전문지원기관 공모 공고」(서울시교육청 공고 제 2023-35호)

8) 2023년에는 경계선 지능 전문기관 22곳과 난독 전문지원기관 19곳을 선정하였음.

9) 의원발의 조례안에 대한 의견 제출(행정관리담당관-1720, 2023.2.13.) 참조.

# 관계 법령

## 초·중등교육법

[시행 2022. 7. 21.] [법률 제18298호, 2021. 7. 20., 타법개정]

- 제28조(학습부진아 등에 대한 교육)** ① 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따른 학생들을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수업일수와 교육과정을 신축적으로 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
  2. 학업 중단 학생
- ② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 학습부진아 등에 대한 교육의 체계적 실시를 위하여 실태조사를 하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 학습부진아 등에 대한 정책에 필요한 예산을 지원할 수 있다.
- ④ 교육부장관 및 교육감은 제1항에 따른 학습부진아 등을 위하여 필요한 교재와 프로그램을 개발·보급하여야 한다.
- ⑤ 교원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 학습부진아 등의 학습능력 향상을 위한 관련 연수를 이수하여야 하고, 교육감은 이를 지도·감독하여야 한다.
- ⑥ 학교의 장은 학업 중단의 징후가 발견되거나 학업 중단의 의사를 밝힌 학생에게 학업 중단에 대하여 충분히 생각할 기회를 주어야 한다. 이 경우 학교의 장은 그 기간을 출석으로 인정할 수 있다.
- ⑦ 제6항에 따른 학생에 대한 판단기준 및 충분히 생각할 기간과 그 기간 동안의 출석일수 인정 범위 등에 필요한 사항은 교육감이 정한다.