



도민이 중심
신뢰받는 의회

제415회 충청북도의회 임시회
(제1차 교육위원회)
2024. 3. 14.(목) 10:00

검 토 보 고 서

충청북도교육청 경계선 지능 학생 지원 조례안

교 육 위 원 회
수 석 전 문 위 원

검 토 보 고 서

1. 발의자: 박병천 의원 등 7인

2. 발의일자 및 회부일자

- 발의일자: 2024년 3월 4일
- 회부일자: 2024년 3월 6일

3. 제안 이유

- 충청북도 내 경계선 지능 학생을 조기에 발견하고 체계적인 맞춤형 지원에 관한 사항을 규정함으로써 경계선 지능 학생들의 학습 능력 및 정서적·사회적 발달을 향상시켜 건전한 사회구성원으로 성장해 나갈 수 있도록 하는데 기여하고자 함.

4. 주요내용

- 목적 및 용어 정의(안 제1조~제2조)
- 교육감의 책무(안 제3조)
- 지원계획 수립(안 제4조)
- 지원 사업(안 제5조)
- 진단검사(안 제6조)
- 협력체계 구축(안 제7조)
- 시행규칙(안 제8조)

5. 검토 의견

가. 조례 제정 이유

- 경계선 지능은 지적장애(IQ 70이하)와 비장애의 경계에 있는 지능지수 71~84에 해당하는 인지능력을 의미하며, 경계선 지능인은 인지·정서·사회 적응 능력이 비장애인에 비해 낮아 생활에 어려움이 있지만 「장애 정도판정기준」¹⁾에 의한 지적장애에 해당되지 않기 때문에 장애인과 같은 제도적 지원에서 소외되어 복지 사각지대에 놓여 있는 실정임.

 - 또한 경계선 지능인에 대한 국가 차원에서의 체계적인 실태 파악도 이루어지지 않고 있어 지능지수 정규분포도에 근거한 전체 인구의 약 13.6%, 학생 약 80만명으로 추정할 뿐 정확한 국가통계 자료가 없음.
2) 최근 학교 현장과 학계에서는 경계선 지능 학생들이 늘고 있는 추세임을 강조하며 공교육 체계에서의 적극적인 개입 필요성을 제기하고 있음.³⁾
- ※자료출처: 교육부 국민서포터즈 「경계선 지능의 'A to Z'알아보기(2020. 4. 29)
- 경계선 지능에 해당하는 학생들은 학습이나 정서발달, 사회적응 능력 등이 일반 또래 학생에 비해 떨어져 학습부진, 부적응 등 학교생활에서 어려움을 겪고 있지만 장애 판정을 받은 특수교육 대상자가 아니기 때문에 특수교육을 받을 수 없으며, 경계선 지능 학생의 특성*에 부합하는 제도적 지원 체계가 부재한 상태임.

1) 보건복지부 고시 제2023-42호의 장애인의 분류 기준

2) 국회입법조사처, 이유와 논점: '경계선 지능인의 현황과 향후 과제' (2023. 6. 29)

3) 경계선 지능 5배 늘어, 연합뉴스, 2023. 10. 22

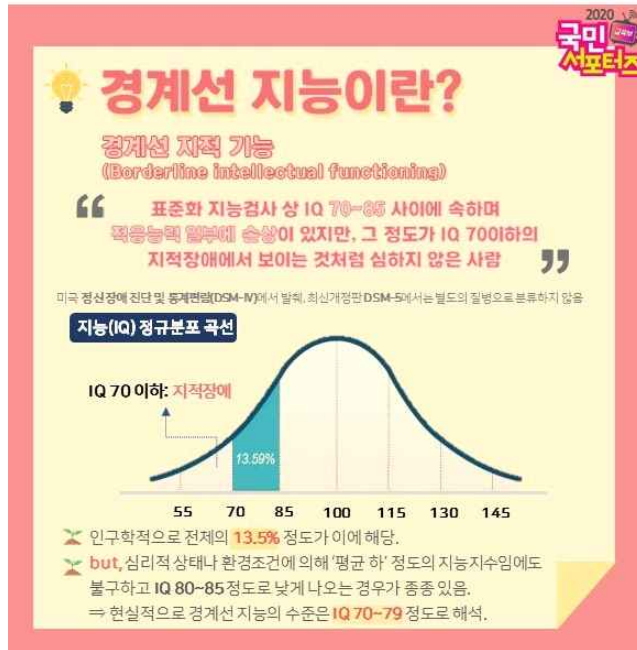
한반에 2~3명 '경계선 지능'...“조기 진단·개입 시급”, 한겨레, 2022. 8. 15.

‘느린학습자(경계선 지능 학생) 어떻게 도와줄 것인가?’, 한국학교정신건강의학회 학술대회 개최, 2022. 8. 15.

공교육체계선 특화된 맞춤 교육전무...‘경계선 진의 학생’걱정 태산, 경기일보, 2023. 3. 2.

IQ70~85...조금 느릴 뿐인데 교육 사각에 놓인 경계성 지능, 2023. 9. 26.

겉모습만 보면 알 수 없는 경계선 지능...조기진단·맞춤 치료로 좋아질 수 있어, 영남일보, 2023. 10. 23.



[경계선 지능 학생 특징]

인지적 특성	정서적·사회적 특성
<ul style="list-style-type: none"> - 주의집중의 어려움 - 저조한 기억능력 - 복잡한 인지과제 대한 어려움 - 개념학습 및 추상적 사고의 어려움 - 전략적인 문제해결력 부족 - 어휘력 및 언어표현력 부족 - 학습부진, 학습장애 문제 가능성 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 낮은 자아존중감 및 자기효능감 - 무기력, 위축, 우울, 불안, 충동성 등 정서적 어려움 - 대화의 맥락이나 의도를 파악하기 어려워함 - 또래 관계나 대인관계에서 어려움을 보여 학교 폭력 피해 가능성 높고, - 거절·도움 요청 등의 사회적 기술 부족으로 비행 및 범죄 연루 가능성도 높으며, - 등교 거부 및 학업 중단 비율 높음

※자료출처: 교육부 경계선 지능 'A to Z'알아보기 자료 및 한국학교정신건강의학회 학술대회 자료

- 경계선 지능 학생들은 시기적절한 교육과 치료를 받지 않을 경우 학습 부진과 학습장애, 학업중단과 비행 및 범죄 연루 가능성이 높아지고 성인이 되어서도 인지·정서·사회적 부적응이 지속되어 건강한 사회 구성원으로 살아가는데 어려움을 겪게 되기 때문에, 이로 인한 사회적 문제와 사회적 비용이 크게 발생하게 될 것이라는 우려가 커지고 있음.

- 이에 따라 최근 들어 경계선 지능 학생에 대한 사회적 관심과 인식개선 및 제도적 지원 필요성이 요구되고 있는 추세임.
- 교육부는 ‘제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)’¹⁾에 학습종합클리닉센터에서 경계선 지능 등 특수요인에 대한 심층적이고 전문적인 진단 및 지원을 강화하도록 하였고, 보건복지부는 ‘제3차 사회보장 기본계획’²⁾과 ‘제1차 사회서비스 기본계획’³⁾에 경계선 지능인 지원에 대한 내용을 반영하였음.
- 또한 국회에서는 지난해 11월 ‘느린학습자(경계선 지능인) 교육지원 종합대책 마련을 위한 촉구 결의안’을 채택하였고, 「경계선 지능 학생 교육지원에 관한 법률안」⁴⁾ 외에 「경계선 지능인 지원에 관한 법률」⁵⁾, 「경계선 지능인 권리보장 및 지원에 관한 법률」⁶⁾, 「경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」⁷⁾이 발의되어 있음.
- 타 시도교육청에서도 10개 시도교육청에 경계선 지능 학생 지원 관련 조례가 제정되어 있음.

〈표 1〉 타 시도교육청 조례 제정 현황

(2024. 3. 기준)

순	시도	조례명	공포일자	제정·개정 구분
1	강원	강원도교육청 경계선 지능 학생 지원 조례	2023. 6. 9.	제정
2	광주	광주광역시교육청 경계선 지능 학생 지원 조례	2024. 1. 1.	제정

1) 교육부, 2022. 10. 11. 모든 학생의 기초학력을 보장하는 국가 교육책임제 실현, 2027년까지 국가-지역-학교 연계 기초학력 안전망 완성을 위해 ‘1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)’ 수립.

2) 보건복지부, 2023. 12. 19. ‘제3차 사회보장 기본계획(안)’ 국무회의 의결.

3) 보건복지부, 2023. 12. 12. ‘제2차 사회서비스 기본계획(2024~2028)’ 발표.

4) 안민석의원 대표발의, 제안일 2024. 1. 8. 소관상임위 접수 상태

5) 허영의원 대표발의, 제안일 2023. 4. 3. 소관상임위 심사 상태

6) 강기윤의원 대표발의, 제안일 2023. 8. 8. 소관상임위 심사 상태

7) 최영희의원 대표발의, 제안일, 2023. 6. 8. 소관상임위 심사 상태

3	대구	대구광역시교육청 경계선 지능 학생 지원 조례	2023. 9. 27.	제정
4	부산	부산광역시교육청 경계선 지능 및 난독증 학생 지원에 관한 조례	2023. 3. 29.	타법개정
5	서울	서울특별시교육청 경계선 지능 학생 지원 조례	2023. 4. 3.	제정
6	세종	세종특별자치시교육청 경계선 지능 학생 지원 조례	20223 9. 27.	제정
7	울산	울산광역시교육청 경계선 지능 학생 지원 조례	2023. 8. 10.	제정
8	인천	인천광역시교육청 경계선 지능 학생 지원 조례	2022. 4. 21.	제정
9	제주	제주특별자치도교육청 경계선 지능 학생 지원 조례	2023. 5. 10.	제정
10	충남	충청남도교육청 경계선 지능 학생 지원에 관한 조례	2023. 8. 10.	제정

※ 자료출처: 국가법령정보센터

- 충청북도교육청은 「초·중등교육법」 제28조의 ‘학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육’ 규정과 교육부의 ‘제1차 기초학력 보장 종합계획 (2023~2027)’에 근거하여 ‘지적 기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 않은 학생들에게 충북종합 학습클리닉센터¹⁾를 중심으로 학습 등 학교 교육활동 관련된 지원을 하고 있으나, 경계선 지능 학생에 대한 실태 파악이나 경계선 지능 학생 맞춤형 교육프로그램 운영 체계는 다소 미흡한 상태임.

〈표 2〉 충청북도교육청 충북학습종합클리닉센터 학생 지원 추진 현황(21년~23년)

년도	사업명	사업예산 (단위: 천원)			지원 학생수*	비고
		본청	지역거점 (재배정)	지역거점 (지역배분) / 합계		
2021	충북학습종합 클리닉센터	75,592		1,132,235 / 1,207,827	3,908명	예산:예산 현액기준
2022	"	40,744	925,976	1,271,270 / 2,237,990	5,801명	
2023	"	51,050	629,000	2,169,936 / 2,849,986	6,900명	

* 지원 학생 수: 경계선 지능 학생 포함 지원 학생 수
 ※ 자료출처: 충청북도교육청 유초등교육과

1) 충청북도교육청 충북학습종합클리닉센터 외 청주·충주·제천·괴산·증평·진천 6개 거점 학습종합클리닉센터

〈표 3〉 충북교육청 경계선 지능 학생 지원 현황(23년)

년도	사업명	사업예산 (단위:천원)	지원 학생수		비고
			방과후 학습코칭	전문기관 연계 치료지원	
2023	충북학습종합 클리닉센터	268,248(천원)	364명	93명	

※ 자료출처: 충청북도교육청 유초등교육과

○ 따라서, 경계선 지능 학생과 경계선 지능인에 대한 제도적 지원 필요성에 대한 사회적 관심이 높아지고 있고, 이에 따라 정부의 경계선 지능인 관련 정책 강화와 국회에서의 입법 활동이 다각적으로 추진되고 있는 추세에 비추어 볼 때, 충북지역 경계선 지능 학생들을 조기에 발견하여 필요한 교육적 지원을 체계적으로 수립·시행할 수 있는 제도적 근거를 마련하고자 하는 본 조례안은 도내 경계선 지능 학생들의 특성에 맞는 맞춤형 교육지원으로 경계선 지능 학생들의 학습권을 보장하고 교육복지 혜택을 확대해 나가는데 기여할 수 있다는 점에서 제정 필요성과 타당성이 인정됨.

나. 주요내용에 대한 검토

- 본 조례안은 총 8개 조항의 본칙과 부칙으로 구성되어 있으며, 각 조문별 주요내용은 다음과 같음.
- 안 제2조에 ‘경계선 지능’과 ‘경계선 지능 학생’에 대한 정의를 규정하였음.
 - 경계선 지능은 경계선 지적 기능(Borderline intellectual functioning)의 줄임말로 일반적으로 표준화 지능검사 IQ 71~84 사이에 기초하여 정의하고 있으며, 이는 미국 정신의학회 「정신장애 진단 및 통계

편람(DSM : Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders)
제4판에 근거한 것임.

- 그러나 개정된 DSM 제5판에서는 경계선 지능에 해당하는 구체적인 IQ 수치를 제시하지 않고 “개인의 경계선 지적 기능이 임상적 주의를 요하거나 개인의 처치나 예후에 영향을 줄 때를 지칭하며, 경계선 지적기능과 경도 지적장애(IQ 70이하)를 구분하기 위해서는 지적기능과 적응기능에 대한 주의 깊은 평가가 필요하다.”라고 서술하고 있고, 개인의 학습 및 언어능력, 정서 및 생활 적응 능력 등을 종합적으로 고려하여 경계선 지능 판정 여부를 판정하도록 하고 있음.
- 또한, 경계선 지능 학생에 대한 교육지원의 법적 근거가 될 수 있는 「초중등교육법」 제28조 ‘학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 규정’에서는 “성격장애나 지적기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육 대상자로 선정되지 아니한 학생”으로 규정되어 있음.
- 따라서 본 조례안에서 ‘경계선 지능 학생’에 대한 정의를 평균 지능에 기초로 하되, 학습활동이나 학교생활에서의 적응력을 종합적으로 고려하고 특수교육대상자로 선정되지 않은 학생으로 규정한 것은 타당성이 있는 것으로 판단되며, 경계선 지능 판정 시 평균 지능과 함께 학습능력 및 학교생활 적응 능력 등을 종합적으로 고려할 수 있는 전문성이 확보된 체계적인 진단검사실시가 중요하다고 할 것임.

- 안 제3조에는 경계선 지능 학생 지원 시책 수립·시행을 교육감의 책무로 규정하여 경계선 지능 학생에 대한 지원정책과 사업 추진을 위한 교육감의 역할과 책임을 강조하였음.

- 안 제4조에는 경계선 지능 학생 지원계획을 매년 수립하여 시행하도록 규정하였음.
 - 본 조항은 충청북도교육청의 경계선 지능 학생 지원 정책 방향과 목표를 설정하고 필요한 예산확보와 지원, 실태조사 및 지원 대상 학생 선정, 지원프로그램 개발 및 보급 등에 관한 사항이 포함된 기본계획을 매년 수립·시행하도록 함으로써 경계선 지능 학생 지원 정책과 세부 사업 추진이 안정적이고 체계적으로 시행될 수 있는 제도적 기반을 마련한 것으로 판단됨.

- 안 제5조에는 경계선 지능 전문 진단검사 실시, 전문기관 연계 상담·치료, 학습·정서·사회성 향상 교육프로그램 시행, 학부모 상담 및 교육, 교사 연수 등 경계선 지능 학생들이 필요로 하는 다양한 지원 사업에 관한 사항을 규정하여, 경계선 지능 학생의 인지·정서·사회적 특성에 따른 필요한 요구를 실질적이고 실효성 있게 반영한 다각적인 지원 사업 추진이 확대될 것으로 사료됨.

- 안 제6조에는 진단검사 대상과 도구 및 실시 방법에 관한 사항과 진단검사 결과 경계선 지능이 의심되는 학생의 경우 학부모에게 알려 상담을 받도록 하고 학생 맞춤형 교육적 지도와 전문적인 심층 진단 검사, 치료기관 연계 등의 지원이 이루어질 수 있도록 규정하였음.

- 본 조항은 경계선 지능 진단검사와 결과 처리를 체계화함으로써 경계선 지능 학생 조기 발견과 지원 대상 선별, 학생별 경계선 지능 주요 특징 파악 등 경계선 지능 학생에 대한 정확한 진단과 실태 파악, 그에 따른 적절한 맞춤형 교육과 치료 등의 지원이 실효성 있고 합리적으로 이루어질 수 있도록 할 것으로 판단됨. 다만, 진단 검사 과정에서 경계선 지능에 대한 낙인효과나 잘못된 오해와 편견 등으로 진단검사 실시 및 맞춤형 교육과 치료지원을 회피하거나 거부하지 않도록 학생과 학부모의 경계선 지능에 대한 인식 제고를 위한 세심한 주의와 노력이 필요할 것으로 사료됨.

○ 안 제7조에는 경계선 지능 관련 유관기관 및 단체 등과의 협력체계 구축에 관한 사항을 규정하였음.

- 경계선 지능 학생 조기 발견과 특성에 따른 실효성 있는 맞춤형 지원을 위해서는 전문성 있는 심층 진단과 치료 등이 요구될 수 있어 교육청과 학교 차원에서의 지원만으로는 한계가 있을 수 있음.
- 따라서 경계선 지능과 관련된 전문성이 확보된 기관들과 연계하여 지원할 도내 외부 전문 유관기관 및 단체 등과의 협력체계는 그 필요성 및 중요성이 인정되며, 집행청은 도내 전문성이 확보된 관련 협력 기관 개발과 업무협약 등을 통하여 실질적이고 내실 있는 협력 체계 구축 및 운영을 위한 노력을 지속해야 할 것으로 사료됨.
- 현재 충청북도교육청 충북학습종합클리닉센터에서는 청주 강스인지 학습센터를 포함한 충북 및 대전지역의 37개 유관기관과 연계한 지원을 하고 있음.

다. 종합의견

- 본 조례안은 장애와 비장애 사이에서 학습 등 학교생활에서 어려움을 겪고 있지만 제도적 근거가 없어 적절한 교육적 지원을 받지 못하고 있는 충청북도 내 경계선 지능 학생에게 필요한 지원 사업을 체계적으로 추진하기 위한 법적 근거를 마련하여 경계선 지능 학생의 학습권 보장과 교육복지 혜택을 증진함으로써 건강한 사회 구성원으로 성장할 수 있도록 하는데 기여하고자 하는 것으로 제정 필요성이 인정되며,

- 총 8개 조항의 본칙과 부칙으로 구성된 조례안의 조문별 검토 및 입법 절차에서도 조문 체계와 주요 내용, 집행부 담당 부서와의 협의와 조례안 예고를 거친 추진 과정 등이 「법령 입안 및 심사 기준」 과 「알기 쉬운 법령 정비기준」 을 준수하고 있어 전체적으로 법리적 측면에서 위배 되는 사항이 없는 타당한 조례 제정이라 판단됨.

- 본 조례 제정을 통하여 경계선 지능 학생에 대한 교육적 관심과 이해, 지원 필요성에 대한 인식이 높아지고, 현재 충청북도교육청에서 추진하고 있는 경계선 지능 학생 관련 사업들이 학생들의 특성과 요구들을 보다 더 적극적으로 반영한 실효성 있는 지원으로 보완·강화될 것으로 기대됨.

- 다만 경계선 지능 학생 조기 발견과 적극적인 맞춤형 지원을 통하여 학생과 학부모가 실감할 수 있는 가시적인 교육적 성과를

내기 위해서는 필요한 재원확보와 전문성 있는 교육적 지도 역량을 갖춘 인력 배치, 다양한 지원프로그램 개발 및 체계적인 운영 방안에 대한 세심한 검토와 적극적인 시행 노력이 필요할 것으로 사료됨.