

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2024-47호 | 2024년 12월 23일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

## 경계선지능인 지원 입법을 즉각 추진하라

신영민 연구위원(행정학 박사)

### 《요약》

#### ■ 700만명에 이르는 경계선지능인 : 근거법령 부재로 지원 사각지대에 내몰림

- 느린학습자라고도 함. 보통지능과 지적장애 사이로 표준화된 지능검사 결과 지능지수 71~84에 해당. 발달장애는 아니지만 학습과 사회적응에 어려움을 겪는 경우
- 조기 발견, 교육·상담 치료 시 일반지능과 큰 차이 없이 사회적응 가능하지만 지원 부재로 방치·뒤늦게 발견. 인구의 13.6% 차지 → 개인·사회적으로 모두 큰 고통과 비용 수반
- 일부 지자체와 교육청이 지원하지만 근거 법령이 취약해 지원이 제한적, 파편적

#### ■ 윤석열정부 : 경계선지능인에 대해 방관, 방치 중

- 문제 시급성에 대한 인식 없이 느긋한 자세로 실태조사 결과를 기다리는 중
- 입법도 지원 대상 정의와 낙인효과 등을 이유로 지체되어 21대 국회와 마찬가지로 폐기 우려

#### ■ 해외 경계선지능인 지원 사례 : 조기 발견+맞춤형 지원+사회통합 추구

- 네덜란드 : 사회속에서 살아가기 위한 탈시설화
- 벨기에 플란더스 : 자립 중심 원칙과 개인별 맞춤 예산제
- 캐나다 온타리오 : 지역사회와 공동체 주도 지원, 개인별 맞춤형 서비스 구매
- 스페인 카탈루냐 : 조기 탐지와 발견, 예방에 총력
- 해외 사례 시사점 : 조기발견 제도, 맞춤형 지원, 사회 속에서의 지원, 근거법 마련

#### ■ 정책제언 : 조기발견, 맞춤 지원과 낙인효과 예방 위한 보완 입법, 제도 마련

- 실태조사와 공론화를 기다리는 윤석열 정부 태도는 문제해결 의지 없는 안일한 태도
- 생애주기 통합지원 위한 법안 마련 필수적
- 입법 수정 방향 : 전국 단위 검사 근거 마련(조기 발견 대책), 지원 종료 시 개인정보 폐기(낙인효과 예방), '더 이상 지원이 필요하지 않을 때까지' 지원
- 정책 추진 방향 : 지방정부 중심 지원체계 구축. 조기 진단과 고용지원 초점. 중앙정부는 가이드라인 마련, 예산지원과 관리감독으로 지역별 지원 수준 격차 조율

#### ▶ 키워드 : 경계선지능, 사회서비스, 지원체계, 지역사회통합돌봄

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## 1. 경계선지능인 정의와 현황

- 경계선지능(Borderline Intellectual Functioning)인은 일반인과 지적장애 사이 경계에 서 있는 사람. 전체 인구의 13.6%로 국내는 700만명 추산<sup>1)</sup>
  - 보통지능과 지적장애 사이로, 표준화된 지능검사(예: 웨슬러 지능검사 평균 100) 결과 지능 지수 71이상 84이하에 속하는 경우
  - 특정 지능지수가 아닌 '임상적 주의가 필요하거나 개인 치료·예후에 영향을 주는 경우'로도 정의
  - 일반지능에 비해 학습에 많은 시간과 노력이 필요해 느린학습자(Slow learner)라고도 불림
- 조기 발견과 맞춤 학습, 상담 치료로 일반지능과 큰 차이 없이 사회 적응이 가능. 하지만 장애가 아니어서 지원 사각지대에 속해 개인과 사회 모두에 큰 고통과 비용 수반
  - 주의 깊게 관찰하지 않으면 일반지능과 구별 어려워 발달 초기 확인되는 경우가 드뭄
  - 청소년은 학교생활 적응과 교우관계 형성 취약. 성인은 취업과 자립에 어려움을 겪음
  - 음식주문, 은행업무 같은 현대 사회 일상생활조차 복잡해지고 개인 책임에 맡기는 영역이 넓어지며 경계선지능인 자립과 사회 적응은 과거보다 어려운 일이 되어가고 있음
  - 전체 인구의 13.6%를 차지, 사회적으로 큰 규모의 노동력이지만 노동시장에서 인지적, 추상적 노동 수요가 증가하며 경계선지능인이 구할 수 있는 일자리가 적어지는 추세
- 지자체 지원 현황 : 「초·중등교육법」 제28조에 근거, 지자체별 조례 제정 및 개별적 지원 중
  - 경계선지능인 당사자 및 부모 자조모임, 장애인 부모 조직과 연대는 2000년대 초반 형성
  - 2016년 「초·중등교육법」 제28조 개정으로 학습부진아 지원 대상에 경계선지능인을 포함하며 교육 지원 위한 법적 근거 마련
  - 광주광역시(2021. 6.) 이후 83개 지자체가 경계선지능인 평생교육 지원 조례 제정
- 지자체 지원 한계 : 상위법 부재로 지원이 교육·진단에 국한되고 지역 간 편차 발생
  - 서울시(2022.6.), 노원구(2023.6.) 등 지자체 평생교육지원센터가 설립되었으나 전국적으로 크게 부족
  - **한계 ① 종합적 지원 대책 미비** : 교육 지원에 관한 사항만을 규정하고 있어 가장 필요가 큰 사회 적응과 취업, 경제적 자립에 대한 포괄적 지원을 시도하기 어려움
  - **한계 ② 제한적 진단 지원** : 조기 탐지와 발견이 가장 중요하지만 대부분 부모 외에 발견할 수 있는 사람이 없고, 진단검사 비용, 판정 후 조치 등 미흡
  - **한계 ③ 지역 간 편차** : 지원계획 수립 범위, 센터 유무, 진단검사·지원사업 여부와 구체적인 내용에 차이가 있어 지자체별 경계선지능인 지원 수준에 편차 발생
  - **한계 ④ 구체성 부족** : 지원사업의 구체성이 부족하고 단체장 책무와 지원이 임의적

1) 더나은미래. 2024.04.30. 경계에 서 있는 700만명의 사람들[경계선지능인], <https://www.futurechosun.com/archives/87270>; 의사신문. 2024.11.04. 705만명 경계선지능인, 사회적 지원의 사각지대, <http://www.doctorstimes.com/news/articleView.html?idxno=229815>.

## 2. 윤석열정부의 방관적 태도

○ 윤석열정부는 경계선지능인 지원의 중요성과 사안 심각성에도 불구하고 실태조사 후 공론화로 천천히 지원을 모색한다는 방관적 태도

- **한계 ① 느린 대응** : 종합대책 발표에서 실태조사 시행 후 공론화하겠다는 입장 밝혔으나 이미 지역에서 시행된 실태조사를 참고해 조속히 대책을 마련하는 등의 노력이 보이지 않음
- **한계 ② 상위법·구체적 대응 부재** : 상위 근거 법령 부재한 상황에서 구체적 정책 추진 어려움. 탐지 시점, 경계선지능인의 인지 정도에 따라 다른 지원이 필요하지만 방안 부재
- **한계 ③ 취업·일자리 지원 미비** : 성인 경계선지능인에게 필요한 지원은 취업과 경제적 자립인데 현재는 일자리 경험 프로그램 운영 정도만이 가능해 실효성 적음
- **한계 ④ 예산 마련 부재** : 구체적 사업 계획 없다 보니 지원 예산 마련도 되어있지 않음

○ 국회 입법 현황 : 더불어민주당 허영의원안과 권칠승의원안이 경계선지능인 권리와 구체성 측면에서 가장 앞서 있음(22대 국회에서 5개 법안 심사 중. 21대에서는 모든 법안 폐기)

- **공통 내용** : ▲경계선지능인 정의 ▲국가·지방자치단체 책무 ▲교육부 혹은 보건복지부 (평생교육) 기본계획 수립 ▲지자체 시행계획, 실태조사, 자립지원, 교육지원, 고용지원 근거 등<sup>2)</sup>
- **법안 비교 ① 책임 주체** : 허영안, 권칠승안, 안상훈안은 국가와 국민의 책무 규정. 김희정안은 1차적 책임 주체를 가정으로 하여 사회의 돌봄 의무를 가정에 전가
- **법안 비교 ② 지원 포괄성** : 더불어민주당 허영안, 권칠승안 등은 경계선지능인 지원을 발견·진단, 교육, 취업, 경제적 지원, 부모 지원 등 포괄적이나 조승환안은 평생교육 지원에 국한
- **법안 비교 ③ 경계선지능인 권리** : 허영안, 권칠승안 등은 경계선지능인 권리를 보장하고 있으나 안상훈안은 권리에 대한 별도 언급 없음
- **법안 비교 ④ 지원신청과 개별화계획** : 허영안, 권칠승안은 단체장이 본인·보호자로부터 신청 받은 후 지원 여부를 결정하고 개인별 지원계획을 수립해야 함. 안상훈안은 규정하지 않음
- **쟁점 ① 지원대상 정의** : 구체적 지능지수 수치를 적시하지 않고 포괄적(발달장애인이 아니지만 인지능력 부족 등으로 사회생활 적응에 어려움을 겪는 사람)으로 규정  
→ 경계선지능에 대한 사회적 합의 기준이 명확하지 않아 불가피. 하위법령, 조례에서 구체적 기준을 정하면 되고 신청 후 심사 단계에서 개별 사례 판단 가능
- **쟁점 ② 낙인효과** : 경계선지능인 용어 자체로 낙인효과 발생 우려가 있음
  - 장애인 단체는 별도 법안 제정보다 기존 장애인 지원 법률을 개정하여 보호·지원하는 의견 제시
  - 별도 법안으로 지원하는 방안을 선호하는 경계선지능 시민단체나 자조모임 역시 적지 않음. 이는 현재의 장애인 지원체계도 분절적이어서 실효성이 적을 것이라는 우려 반영→ 법안 자체가 낙인효과를 만드는 것이 아님. 법안 내에 낙인효과 예방 장치를 포함할 수 있음

2) 국회보건복지위원회.2024.11.경계선지능인 관련 법률안 검토보고. 보건복지위원회 검토보고서; 국회교육위원회.2024.08.경계선지능인 평생교육 지원에 관한 법률안 검토보고. 교육위원회 검토보고서.

### 3. 경계선지능인 지원 해외 사례

#### ○ 일본, 독일 : 교육과 직업활동 지원 관련 법적 근거 마련<sup>3)</sup>

- (일본) 정규교육과정에서 특별지도 필요 학생 대상 교과수업은 학급에서 하되 장애에 따른 ‘통급에 의한 지도’ 별도 실시. 이는 경계선지능 청소년 포함. 장애인차별해소법 개정으로 경계선지능도 법적 지원대상이 될 수 있도록 포함<sup>4)</sup>
- (독일) 돈보스코 직업학교 및 직업훈련교육소가 경계선지능인, 자폐 등 가벼운 장애가 있는 청소년 및 청년 대상 개인 맞춤형 직업 교육과정 제공

#### ○ 네덜란드 : 경계선지능인의 사회적응 위해 시설이 아닌 가정과 사회에서 지원<sup>5)</sup>

- 경계선지능인도 지적장애인, 동시정신질환인과 동일하게 전문가의 정신질환서비스 받을 자격 부여
- 네덜란드 지원체계 특징 :
  - 탈시설화 : 시설을 줄이고 모든 경계선지능인이 가정·사회 속에 살아가게 지원
  - 중앙정부-지자체 이원화 : 돌봄필요평가센터(CIZ, Centrum Indicatiestelling Zorg)가 선별검사로 돌봄 지원 여부와 제공 형태 결정. 재가돌봄은 자치정부, 시설돌봄은 중앙정부가 지원
  - 분절적 서비스 : 돌봄, 아동·청소년지원, 정규교육, 성인지원, 고용지원 등 개별 서비스가 각각 다른 법에 근거(한국의 장애인 지원 체계와 유사)

#### ○ 폴란드(벨기에) : 자립 중심 원칙과 개인별 맞춤 예산제

- 자립 중심 지원체계 : 경계선지능인과 가까운 순서로 단계별 지원체계 마련. 낮은 단계의 지원만으로 독립적 생활이 가능하다면 상위 지원은 배제(그림1 좌측 참조)
- 개별화 예산 : 개인별 예산을 배정해 기초지원예산(Basic Support Budget)은 기초생활보장, 개별화예산(Personal Budget)은 개인별 필요한 서비스 지원에 사용
- 중앙집중적 운영구조 : 지역위원회가 대상자 및 지원 우선 순위를 결정하면 전반적인 서비스 전달은 VAPH가 담당

#### ○ 온타리오(캐나다) : 지역 커뮤니티 중심 운영과 맞춤형 서비스 구매(그림1 우측 참조)

- 지역정부, 커뮤니티 중심 : 발달서비스 온타리오 사무국(DSOS)과 지역 커뮤니티 계획 테이블(LCPT)이 지원자 및 제공 범위 서비스 목록 선정 등 핵심 역할 수행
- 맞춤형 서비스 구매 : 지역 커뮤니티 계획 테이블이 대상자에게 필요한 서비스 목록을 취합하여 370여개 서비스 기관에 요청, 개별 서비스 기관이 대상자에게 필요한 서비스를 개별적 제공
- 탈시설화 : 재가 및 커뮤니티 중심 돌봄. 시설 전면 폐쇄

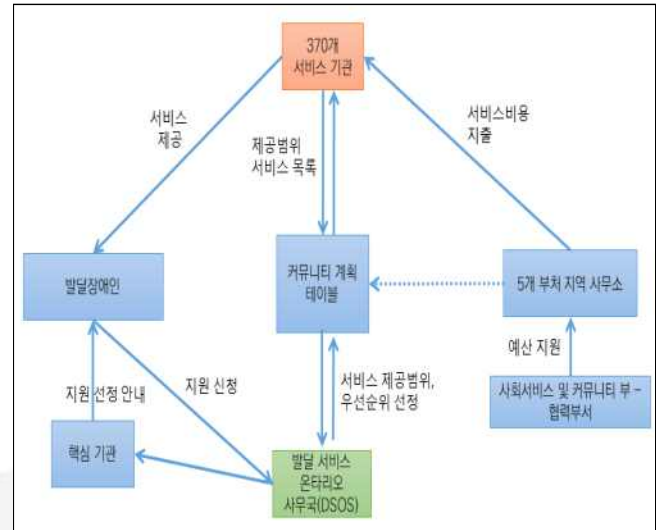
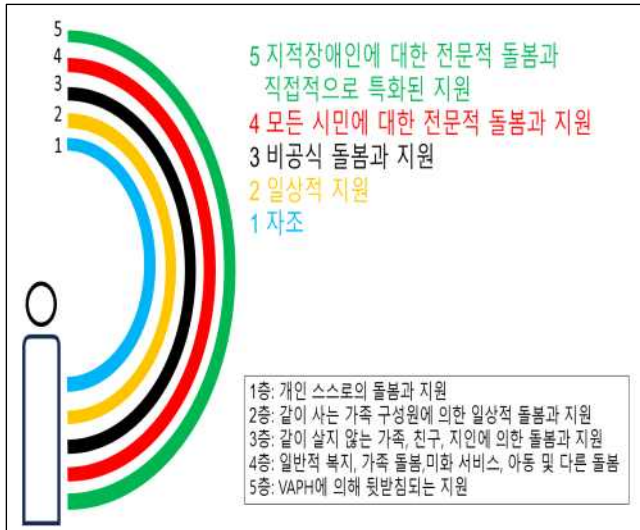
3) 박진우.2023.경계선지능인의 현황과 향후 과제. 국회입법조사처 이슈와논점. 제2109호.

4) 富口幸治(미야구치 코지). 2014.12. 日本の境界知能への対応の現況(일본의 경계선지능 대응과 현황).

주호영의원실 2024 경계선지능인의 지원정책 방향 모색을 위한 국제 컨퍼런스.

5) 이재경 외. 2023. 서울시 경계선지능인 지역사회 지원체계 모형개발 연구. 서울특별시경계선지능인평생교육지원센터.





플란더스 동심원적 지원체계

온타리오 성인ID지원체계 모델

그림1. 플란더스와 온타리오의 경계선지능인 지원체계

## ○ 카탈루냐(스페인) : 생애주기적 지원체계 가이드라인. 조기발견과 진단 위한 노력. 사례관리자와 지역 코디네이터 역할 강조

- **조기발견과 진단** : 발달평가 및 교육기관이 3~18세 내에서 언제든지 검사 수행. 원칙적으로 선별 검사는 보호자 요청에 근거. 각급 학교 및 소아과, 아동·청소년 돌봄기관도 협력하에 지역사회 내에서 식별 활동 추진. 교사, 의사, 돌봄기관 담당자도 징후 관찰 시 조기 감지 위해 검사 의뢰 가능
- **개별화된 맞춤 계획** : 지원 대상 발달 정도와 가정환경, 교육이력 등에 따라 필요한 서비스를 사례관리자와 코디네이터가 선정하고 관련 기관 연결
- **부서 간 통합적·협력적 지원** : 사례관리자가 연구 및 자문집단 구축. 월별 순회 회의와 정기적인 사례 모니터링 회의 개최. 코디네이터는 지역 내 경계선지능인을 관리하고 주기적으로 업데이트

## ○ 해외 지원 사례 함의 : ① 조기발견과 진단 위한 장치 마련(카탈루냐) ② 개인별 맞춤형 지원(플란더스, 온타리오) ③ 사회통합위한 탈시설화와 자립 원칙, 지역사회 돌봄(네덜란드, 플란더스, 온타리오, 카탈루냐) ④ 지원 근거 법령 마련(일본, 독일)

## 4. 정책제언 : 조기발견, 통합지원과 낙인효과 예방 위한 보완 입법 및 제도 마련

### ○ 실태조사와 공론화 기다리는 정부 견해는 문제해결 의지 없는 안일한 태도

- 경계선지능 시민사회 단체와 부모 자조 모임이 활동한 지 20년이 넘음. 전국 단위 실태조사 후 법안을 재논의해 공론화를 거친다는 것은 시민들의 그간의 노력을 무시하는 안일한 태도임
- **첫 번째 쟁점 경계선지능인 정의·지원대상 관련**, 지자체의 경계선지능인 실태 및 욕구조사는 많이 이루어짐.<sup>6)</sup> 현행 법령 정의를 수용하고 구체적 요건은 지역 조사와 연구를 참고, 하위법에서 정하는 현재 안의 방식이 합리적. 현재 진행 중인 전국 단위 실태조사는 이후 과정에서 참고

6) 엄경남 외. 2019. 느린학습자 지원정책 수립을 위한 기초연구. 서울시동북권NPO지원센터; 이재경 외 2023, 위의 책; 한국청소년정책연구원. 2022. 경계선지능청년의 정책소외 실태와 과제; 경기대학교. 2022. 고양시 청년 느린학습자 지원계획 수립 연구 등.

- 입법 보완 방향 : 경계선지능인 지원을 위한 법적 근거 반드시 필요. 낙인효과 관련, 현재 심의 중인 법안에 이에 대한 방지책을 포함, 수정하여 제정해야 함
  - 두 번째 쟁점 낙인효과 관련, 조기 발견 및 지원 후 인지능력이 향상되어 지원이 더 이상 필요하지 않게 되는 경우 지원자 인적 정보를 삭제·폐기하여 성인기 취업·사회활동에 차별을 받지 않도록 보호하는 규정을 포함해야 함
  - 조례 및 구체적 사업에서는 지원 종료 시점을 특정 연령이나 기간이 아닌 사례 관찰 후 더 이상 지원이 필요하지 않을 때 까지로(검사 및 평가 필요) 정해야 함<sup>7)</sup>
- 지원서비스 추진 방향 : 조기진단과 직업훈련, 고용지원에 중점
  - 예방적 차원의 조기 진단·검사 지원, 유아·청소년기 맞춤 학습 지도, 경계선지능인 당사자 및 보호자 필요가 가장 큰 직업훈련·고용 사업을 중점적으로 마련해야 함
  - 조기발견 위한 전국 단위 검사 필요 : 기초학력진단검사가 기초학력보장법에 근거해 이루어지듯, 경계선지능인 지원 법안에서 전국 단위 검사를 할 수 있는 근거 마련 필요
  - 상시 검사는 카탈루냐처럼 부모 외에 교사, 돌봄기관 종사자, 의사도 검사 의뢰를 할 수 있는 근거 마련. 가정이 1차 책임자가 아니라 국가와 사회가 지원의 주체임을 강조해야 함
  - 해외도 고용지원은 기업 보조금이 주를 이루지만 신경다양성커넥터(NDC)사업처럼 지원자의 인지 수준과 특성에 맞는 사업체를 연결하는 고용 매칭 사업 강화 필요<sup>8)</sup>
- 전달체계 구축 방향 : 지역사회 중심 서비스 구축. 중앙정부는 가이드라인 마련
  - ‘네덜란드 : 이원화, 플란더스 : 중앙집중, 온타리오·카탈루냐 : 지역중심’과 같이 전달체계와 서비스 주요 주체는 국가별 상황과 맥락에 따라 다름
  - 한국은 지역사회가 지원을 주도하는 것이 바람직. 이는 ① 분절화된 기존 복지서비스의 체감 만족도가 낮은 점 ② 지자체에서 이미 시행 중인 경계선지능인 평생교육 지원사업 활용성을 높이고 다른 서비스와 연계할 수 있는 점 ③ 정책 목표가 경계선지능인의 사회통합과 자립, 지역사회에서 살아가는 삶이라는 점이기 때문임
  - 중앙정부는 지역사회 지원체계 가이드라인을 마련하고 지원 수준의 지역 간 편차를 줄일 수 있는 정책을 시행하는 것이 바람직(예산지원, 관리 감독 등)

7) 일부 교육청은 경계선지능 학생 지원팀을 운영하고 있으나 대체로 지원 기간이 한정됨. 지속적 상담 치료와 교육이 가능하게끔 하고 기관 이용 시 비용 지원에도 민간·공공 차이를 없애 이용자 선택 폭을 넓혀야 함

8) 신경다양성커넥터사업(Neurodiversity Career Connector)은 주로 자폐 스펙트럼 장애, 주의력 결핍 과잉 행동, 난독증 대상자의 인지능력과 발달 수준, 적합한 업무 특성을 고려, IT·기술 사업체에 고용을 매칭함.