

경계선지능인 평생교육 지원 조례 비교 연구

민 기 채*

본 연구의 목적은 광역자치단체의 경계선지능인 평생교육 지원 조례에 관한 비교 연구를 통해 조례의 개정 방안을 도출하는 것이다. 국가법령정보센터 내의 자치법규시스템에서 제공하는 10개 광역자치단체의 '경계선지능인 평생교육 지원 조례'를 내용분석 방법으로 비교하였다. 분석 결과, 이상적인 사회복지조례의 내용적 체계에 경기도 조례가 가장 부합하였다. 조례 개정 방안으로, 주민의 권리 조항 신설, 공급자 관점이 아닌 수요자 맞춤형 법조문 제정, 「평생교육법」에 근거한 연도별 시행계획 수립 및 실태조사 실시를 강행규정으로 변경, 지원대상에서 인지능력 부족을 인지능력 또는 학습능력 부족으로 변경, 조기진단을 포함한 주기적 진단 시스템, 생애주기별 맞춤형 평생교육프로그램의 선택권 보장, 가족 및 종사자 상담 및 인권교육, 당사자를 위한 심리·정서 상담, 자조모임지원 등의 지원사업 확대, 당사자·가족·종사자가 포함된 위원회 신설, 전문인력 양성 신설을 제안하였다.

주제어 _ 사회복지조례, 경계선지능인, 평생교육, 사회복지조례의 내용적 체계, 비교 연구

* 한국교통대학교 사회복지학전공 부교수

A Comparative Study on Lifelong Education Support Ordinances for Borderline Intellectual Functioning

Min, Kichae*

The purpose of this study is to derive plans for revising the ordinance through a comparative study on lifelong education support ordinances for borderline intellectual functioning. The ordinances of 10 metropolitan governments provided by the National Law Information Center's autonomous law system were compared and analyzed using content analysis. As a result of the analysis, the Gyeonggi-do ordinance was the most closely matched for the content system of ideal social welfare ordinance. As a discussion on revision of ordinances, new provisions on civil rights, enactment of legal provisions tailored to consumers rather than suppliers, compulsory provisions for annual implementation plans and surveys based on the Lifelong Education Act and change from lack of cognitive ability lack of cognitive ability or learning ability, periodic diagnosis system including early diagnosis, guarantee of choice of lifelong education program customized for each life cycle, counseling and human rights education for family and workers, psychological and emotional counseling, and self-help group support, new provisions on committee including the BIF, families, and employees, and new provisions on professional personnel training were suggested.

Key words _ social welfare ordinance, borderline intellectual functioning, lifelong education, content system of social welfare ordinance, comparative study

* Associate Professor, Dept, of Social Welfare, Korea National University of Transportation

I. 서론

「대한민국헌법」 제31조에 따르면, “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”라는 차별없는 교육권을 보장하고 있다. 그러나 경계선지능인에게도 차별없는 교육권이 보장되고 있는지는 의문이다. 2023년 6월 8일 최영희 의원이 대표 발의한 「경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」이 국회 교육위원회에서 심사 중이다. 해당 법률안이 국회에서 통과된다면, 헌법에서 규정하는 ‘차별없는 교육권 보장’ 실현에 한 걸음 더 나아갈 것으로 기대된다. 이에 경계선지능인 당사자의 평생교육권을 제대로 보장하기 위해서는 법률 제정이 중요할 텐데, 이때 기존의 조례들은 ‘법률’안의 내용적 구성에 좋은 참고서가 될 수 있을 것이다.

경계선지능인의 평생교육에 대한 욕구를 해결하고자 지방자치단체에서는 상위법이 부재함에도 불구하고, 「평생교육법」 및 지방정부 역할에 대한 적극적 해석을 토대로 자주조례를 제정하여 시행해왔다. 2020년 10월 5일 「서울특별시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」를 시작으로 현재 전국 36개 지방자치단체에서 관련 조례를 제정·시행 중이다. 그러나 조례가 있음에도 불구하고, 욕구를 가진 모든 경계선지능인 당사자와 가족을 위한 평생교육 지원사업이 실행되고 있지는 못하다. 그것은 상위법의 부재로 인하여 경계선지능인 평생교육 목적 수행을 위한 중앙부처로부터의 국고보조금이 전무하여, 지방자치단체에서 평생교육 지원사업 집행을 위한 재정적 및 행정적 부담을 가질 수밖에 없기 때문일 것이다. 특히 경계선지능인의 규모를 우리나라 전체 인구의 약 14%가 해당된다고 추정하는 점에서(최영희, 2023: 1), 막대한 재정 및 행정 비용 부담을 위해서는 상위법의 제정은 중요한 문제라고 할 것이다. 이에 상위법 제정 시 주요한 참고자료인 광역자치단체의 조례를 재정비하고, 조례의 내용적 구성을 체계화하는 것은 현 시점에서 중요하게 제기된다고 할 수 있다.

학령기의 경계선지능인은 지적장애 학생들에게 배치되는 특수교육에서 제외되어 있어서 교육과정에 적절하게 참여하지 못하고 있다(Peltopuro et al., 2014). 그 과정에서 경계선지능 아동 및 청소년은 학교생활에서 좌절, 실패, 낮은 자아존중감을 갖게 되며, 또래관계와 같은 사회적 관계 형성도 어렵다(Masi et al., 1998). 학령기를 넘어 성인기에 진입하여도 독립하거나 자립할 가능성은 낮다. 경계선지능 청소년의 자립을 지원했던 경험을 가진 청소년쉼터 및 청소년자립지원관 실무자들의 시선에서 볼 때, 자립 가능성에 대한 비판적 관점이 존재한다(손선옥, 박현용, 2022: 201). 조례의 대표적인 목적이 자립인데, 현행 조례는 실질적 자립을 보장하는 수준이 되지 못하다는 것이다. 성인이 되어서도 사회 안에서 온전히 살아가기 어려운 경계선지능인의 고립은 개인적 차원에서도 암울하지만, 사회적 차원에서도 비생산적이다. 이에 경계선지능인을 둘러싼 생태체계를 구성하는 교육부, 지방정부, 평생교육

기관, 복지기관, 관련법인, 민간단체, 자조모임, 종사자, 가족, 당사자 등이 공동으로 대응할 필요가 있다. 이때 조례는 공동 대응과 협력을 위한 법적 지지체계로서 역할을 할 수 있다.

경계선지능인 평생교육에 대한 사회적 관심의 제고로 관련 연구들이 수행되어 왔다. 그러나 경계선지능인 평생교육 지원 조례에 관한 연구는 거의 찾아보기 어렵다. 관련된 선행연구들은 대부분 장애인 평생교육 보장을 위한 「평생교육법」 개정에 관한 주제였다(김두영·김호연, 2017; 김영준, 2020; 이상진, 2018; 정연수·박경순, 2018). 이 연구들은 경계선지능인이 아닌 장애인 대상의 연구이며, 평생교육 조례가 아닌 평생교육 법률에 관한 연구들이라는 점에서, 본 연구는 차별성을 갖는다.

본 연구의 목적은 광역자치단체의 경계선지능인 평생교육 지원 조례에 관한 비교 연구를 통해 조례의 개정 방안을 도출하는 것이다. 연구목적 달성을 위해 국가법령정보센터 내의 자치법규시스템에서 제공하는 10개 광역자치단체의 ‘경계선지능인 평생교육 지원 조례’를 내용분석 방법으로 비교 분석하고자 한다. 궁극적으로 ‘경계선지능인 평생교육 지원 조례’ 개정을 통해, 상위법 제정의 기초자료로 활용하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 경계선지능인 평생교육

경계선지능인에 대한 합의된 학술적 정의는 없지만, 기존 연구에서는 지능검사 결과에 기초한 진단을 기준으로 경계선지능인을 정의하고 있다. 대표적으로 정신장애 진단 및 통계편람인 DSM-IV(APA, 1994)와 DSM-IV-TR(APA, 2000)에서, 표준화된 지능검사 결과값이 표준편차-1과 -2 사이에 놓인 지능지수 71-84 사이를 ‘경계선급 지적기능성’으로 규정한다(박윤희 외, 2022: 57). 경계선지능인에 대한 법적 정의를 볼 때, 「서울특별시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」 제2조(정의)의 1에 따르면, “‘경계선지능인’이란 지적장애에 해당하지는 않지만 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력으로 인해 소속되어 있는 사회에 적응하지 못하여 지원과 보호가 필요한 자를 말한다”고 명기하고 있다. 「대구광역시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」 제2조(정의)의 1에 따르면, “‘경계선지능인’이란 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 발달장애인에 해당하지는 않지만 인지능력 또는 학습능력 등의 부족으로 인해 사회 적응에 어려움을 겪어 지원과 보호가 필요한 사람을 말한다”고 정하고 있다.

미국 정신장애 진단 및 통계편람인 DSM-IV에서는 표준화된 지능검사 결과값을 구체적으로 제시하고 있다. 반면, 한국 관련 조례에서는 지능검사 결과값을 제시하지 않으며, 지적장애가 아닌(서울 조례) 또는 발달장애가 아닌(대구 조례) 사람으로 규정하고 있다. 보건복지부(2023: 39, 42)에서는 장애의 정도가 심한 지적장애는 ‘지능지수가 70이하’이며, 장애의 정도가 심한 자폐성장애는 ‘지능지수가 70이하’라고 규정하고 있는 바, 한국 조례에서는 지능지수 하한값을 명시적이지는 않지만 암묵적으로 규정하고 있다고 해석할 수 있다. 다만 경계선지능인의 지능지수 상한값에 대하여는 보건복지부 장애 정도판정기준이나 한국 조례에서 찾아보기는 어렵다.

한편 경계선지능인의 정의에 있어서, 조례 간에 차이가 있다. 경계선지능인의 정의를 「서울특별시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」에서는 ‘지적장애가 아니며 +(and) 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력’으로 규정하고 있지만, 「대구광역시 경계선지능인 평생교육 지원 조례」에서는 ‘발달장애가 아니며 +(and) 인지능력 부족 또는(or) 발달장애가 아니며 +(and) 학습능력 부족’으로 규정하고 있다. 이와 같이 경계선지능인에 대한 정의에 있어서 광역자치단체 조례 간 차이가 있음을 알 수 있다.

경계선지능인 평생교육은 「평생교육법」, 「경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」에 근거하여 설명할 수 있다. 「평생교육법」 제2조(정의)의 1에 따르면, “‘평생교육’이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문해교육, 직업능력 향상교육, 성인 진로개발역량 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다”고 규정하고 있다. 2023년 6월 8일 최영희 의원 등 10인이 발의한 「경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」에서의 정의를 보면, “‘경계선 지능인 평생교육’이란 경계선 지능인을 대상으로 하는 교육으로써 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인의 기초·문자해독교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다”고 규정하고 있다(최영희, 2023: 3). 「경기도 경계선 지능인 평생교육 지원 조례」 제2조(정의)의 1에 따르면, “‘경계선 지능인 평생교육’이란 경계선 지능인을 대상으로 하는 교육으로써 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인의 기초·문자해독교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다”고 규정하고 있다.

이와 같이 기존의 법률, 조례, 국회 상임위원회 심사 중인 법률안에 기초할 때, 경계선지능인 평생교육은 학교의 정규교육과정이 아닌 모든 형태의 조직적 교육활동이며, 교육의 종류는 다양한데 학력보완, 성인의 기초·문자해독, 직업능력 향상, 성인 진로개발역량 향상, 인문교양, 문화예술, 시민참여 교육 등이다. 이러한 교육의 종류로 볼 때, 경계선지능인 평생교육은 구직활동 또는 직업생활을 위한 직업교육을 넘어, 일상생활, 사회생활, 여가·문화생활에 필요한 생애주기별 맞춤형 교육 제공을 지향한다고 이해할 수 있다.

경계선지능인 평생교육에 대한 이론적 검토를 위하여, 경계선지능인에 대한 정의와 경계선지능인 평생교육에 대한 정의를 살펴보았다. 중요한 지점은 경계선지능인에 대한 정의가 학술적 측면뿐만 아니라, 현재 제정되어 있는 조례 간에도 차이가 있어 통일적이지 못한 상황이라는 것이다. 경계선지능인에 대한 정의는 서비스 이용대상에 대한 정의이므로, 그 정의를 명확히 규정하는 것은 조례의 중요한 개정 방안 중의 하나라고 할 수 있다. 또한 이론적 검토를 통해 확인한 중요한 내용은 평생교육이 직업교육만이 아닌 삶의 전반 영역에서 요청되는 다양한 교육이며, 경계선지능인의 생애주기별, 유형별, 욕구별 특성을 반영한 교육을 기존 법령에서 규정하고 있다는 점이었다.

2. 선행연구 검토

서론에서 밝혔듯이 경계선지능인 평생교육에 초점을 둔 법률 및 조례 연구는 거의 없다. 최근 ‘서울특별시 경계선지능인 평생교육지원 조례’를 대상으로 하여, 다중흐름모형을 통해 조례의 제정과정을 분석한 석사학위논문이 발표되었다(윤근정, 2023). 이 연구에서는 주요 행위자로서 학교, 서울시 동북권 NPO 지원센터, 서울특별시 교육청, 국회, 서울특별시의회, 시민단체 등을 대상으로 하여, 정책의 창과 정책선도가의 역할이 분석된 바 있다. 경계선지능인 평생교육 지원 조례를 분석대상으로 한 논문이라는 점에서 흥미롭다. 다만 본 연구의 분석방법과 분석대상의 범위와는 차이가 있다.

현재 경계선지능인 관련 법률안 3건이 국회 교육위원회에서 심사 중인데, 이 중 「경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」이 있다. 이 법률안의 제안이유로 “장애정도 판정기준”에 명시된 ‘지적장애’ 기준(지능지수 70 이하)에 해당하지 않아 장애인 인정을 받지 못하며 이로 인해 「장애인복지법」 등 관련 법령에 의한 국가적 지원을 받지 못함”을 지적하고 있다(의안정보시스템, 2023). 해당 법률안에서 주요하게 제시하고 있는 조항은 5년마다 기본계획 수립·시행, 시행계획 수립·시행, 평생교육 프로그램 운영, 경계선 지능인 평생교육 지원센터 설치·운영, 전문성 있는 법인 또는 단체 등에 위탁, 기관·단체 등에게 행정적·재정적 지원 등이다(최영희, 2023: 4-6).

한편 장애인 평생교육 보장을 위한 「평생교육법」 개정에 관한 몇몇의 연구들이 있다. 김두영과 김호연(2017: 189)의 연구에서는 평생교육법령에 의해 등록되어 있는 기관의 장애성인을 위한 평생교육 프로그램은 문화예술교육(53.1%)과 인문교양교육(25.4%)에 편중되어 있고, 수도권과 영남권 대비 호남권과 강원·제주권은 교육 프로그램 수가 절반에도 미치지 못하여 지역 격차가 심하다고 지적하였다. 이 상진(2018: 31)의 연구에서는 「평생교육법」 개정(2017년 5월 30일)에 따른 장애인 평생교육 통합 시행과 장애인복지관의 평생교육 활성화를 위해, 기존의 복지관 인프라 활용뿐만 아니라 평생교육 시설 확충, 장애인 평생교육 전문가 양성을 위한 평생교육사자격제도 개선, 발달장애 맞춤형 프로그램을 제시

하였다. 정연수와 박경순(2018: 123)의 연구에서는 「평생교육법」 개정으로 장애인평생교육 및 장애인 재활상담사의 역할이 강화되었고, 교육적 성과 창출을 위해 성인기 삶에서 필수적인 직업재활영역을 강조하였다. 김영준(2020: 191)의 연구에서는 개정된 「평생교육법」의 현실화를 위해 장애인평생교육 교육과정의 설치와 일원화된 평생교육 전공학과 설치를 제안하였다.

이상과 같이 경계선지능인 평생교육 조례에 관한 선행연구는 거의 찾아볼 수 없다. 다만, 국회 상임위에서 심사 중인 「경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」이 이해관계자들에게 주목받을 수 있으며, 장애인 평생교육 보장을 위한 「평생교육법」 개정에 관한 몇몇의 연구들이 있을 뿐이다. 선행연구가 본 연구목적 달성에 제공해 줄 수 있는 시사점은 첫째, 조례 개정 시, 그 내용적 구성에 있어서 경계선지능인 평생교육 지원과 관련된 조항을 확인할 필요가 있다는 점이다. 구체적으로는 기본계획과 시행계획, 프로그램의 종류, 지원센터 설치·운영, 위탁, 단체장의 책무성으로서의 행정적·재정적 지원과 같은 조항들이 분석대상 조례에 어떤 법문 내용으로 명시되어 있는지를 검토할 필요가 있다. 둘째, 장애인 평생교육 보장을 위한 「평생교육법」과 관련된 선행연구에서 얻을 수 있는 시사점은 성인기 경계선지능인의 욕구에 부합한 수요자 중심 프로그램의 다양한 구성, 경계선지능인 평생교육 지원센터와 같은 평생교육 제공기관의 중요성, 경계선지능인을 위한 눈높이 교육을 제공해 줄 수 있는 전문인력 양성 및 그 양성을 위한 교육기관의 필요성, 성인기 경계선지능인을 위한 평생교육에서의 직업재활과의 연계성이라고 할 수 있다. 선행연구 검토를 통한 시사점들은 향후 조례 개정 시, 방향 설정에 기여할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상 및 자료

분석대상은 광역자치단체의 경계선지능인 평생교육 지원 조례이다. 자료는 국가법령정보센터에서 제공하고 있는 자치법규시스템을 통해 수집하였다. ‘경계선지능인 평생교육’을 검색단어로 선정하면, 27개 조례가 검색되었고, ‘느린학습자 평생교육’을 검색단어로 선정하면, 9개 조례가 검색되었다. 전국 243개 자치단체 중 36개(14.8%)만이 관련 조례를 제정 및 시행 중이었다. 36개 조례 중 기초자치단체 조례 26개를 제외한 광역자치단체 조례 10개를 분석대상으로 선정하였다. 광역자치단체 중 부산광역시, 대전광역시, 울산광역시, 강원도특별자치도, 경상남도, 전라남도, 충청북도에서는 관련 조례가 제

정되어 있지 않았다. ‘서울특별시 경계선지능인 평생교육 지원 조례’가 가장 최초로 제정되었고, ‘대구광역시 경계선지능인 평생교육 지원 조례’와 ‘세종특별자치시 경계선지능인 평생교육 지원 조례’가 가장 최근에 제정되었다. 조례 제정 연도를 보면, 2020년에 1개(서울특별시), 2021년에 1개(광주광역시) 2023년에 8개로 대부분 최근 제정되었다.

〈표 1〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례 제정 현황

조례명	제정 및 시행일
서울특별시 경계선지능인 평생교육 지원 조례	2020.10.05.
인천광역시 경계선지능인 평생교육 지원 조례	2023.07.14.
대구광역시 경계선지능인 평생교육 지원 조례	2023.10.04.
광주광역시 경계선지능인 평생교육 지원 조례	2021.06.01.
세종특별자치시 경계선지능인 평생교육 지원 조례	2023.10.04.
경기도 경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 조례	2022.04.21.
경상북도 경계선지능인 평생교육 지원 조례	2023.01.02.
전라북도 경계선지능인 평생교육 지원에 관한 조례	2023.03.31.
충청남도 경계선 지능인 평생교육 지원 조례	2023.03.10.
제주특별자치도 경계선지능인 평생교육 지원 조례	2023.08.07.

주 1 : 제정일 및 시행일은 동일함

2 : 최초 제정 이후 한 차례도 개정된 적 없음

자료 : 국가법령정보센터에서 ‘경계선지능인 평생교육’ 및 ‘느린학습자 평생교육’을 검색단어로 하여 재구성(2023년 10월 4일 검색)

2. 분석틀 및 분석방법

본 연구는 사회복지법 및 사회복지조례 연구에서 널리 활용되고 있는 윤찬영(1998)의 분석틀인 ‘사회복지법의 내용적 체계화: 규범적 타당성과 실효성’을 수정한 민기채(2023)의 ‘사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정’을 활용하였다. 다만, ‘경계선지능인 평생교육 지원 조례’에서 확인되는 법조문에 맞게 ‘권리구제의 보장성’을 제외하였다.

분석틀에서 제시된 조례 비교 연구의 구성요소(구성내용)로는, 첫째, 규범적 타당성 체계로, ① 권리성(조례의 목적지향성, 자치단체장의 책무성), ② 적용대상(적용대상의 보편성), ③ 급여(급여종류의 포괄성), ④ 재정부담(자치단체장의 재정책임성), 둘째, 규범적 실효성 체계로서 ① 전달체계(전달체계의 책임성 및 통합성), ② 인력(인력의 전문성), ③ 벌칙(벌칙의 엄격성)이다(윤찬영, 1998: 209-236; 민기채, 2023: 32-34).

본 연구에서는 사회복지법 연구에서 대표적인 연구방법으로 활용되고 있는 내용분석(content

analysis) 방법을 사용하였다. 본 연구는 비교 연구를 지향하고 있으므로, 10개 광역자치단체 조례의 법조문에 대한 내용분석과 함께, 그 내용분석 결과를 공통점과 차이점, 규정수준의 강함과 약함으로 질적 비교분석을 시도하였다. 이때 조례 구성요소(구성내용)의 강함과 약함은 첫째, 항목 수의 많음과 적음, 둘째, 규정수준의 강함과 약함(강행규정(‘~해야 한다’) > 노력의무규정(‘~노력하여야 한다’) > 임의규정(‘~할 수 있다’) > 규정 부재)을 기준으로 해석하였다(민기채, 2023: 34). 즉 해당되는 항목 수가 많을수록, 해당되는 항목들이 강행규정에 가까울수록, 조례 구성요소(구성내용)의 성질이 강하다고 해석하였다. 이때 규정수준의 차이를 세분화하기 불가능한 경우(예, 적용대상의 보편성, 급여종류의 포괄성, 인력의 전문성, 벌칙의 엄격성), 존재와 부재로만 처리하였다. 이상의 설명에 기초하여, ‘경계선지능인 평생교육 지원 조례’를 비교 분석하기 위한 ‘사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정’은 <표 2>와 같다.

<표 2> 사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정

구분	구성요소	구성내용	측정방법	해석
규범적 타당성 체계	권리성	조례의 목적지향성	-	질적 해석
		자치단체장의 책무성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행) 노력의무) 임의) 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 책무성 강함
	적용 대상	적용대상의 보편성	① 항목 수	항목 수가 적을수록, 보편성 강함
	급여	급여종류의 포괄성	① 항목 수	항목 수가 많을수록, 포괄성 강함
	재정 부담	자치단체장의 재정책임성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행) 노력의무) 임의) 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 재정책임성 강함
규범적 실효성 체계	전달 체계	전달체계의 책임성-통합성	① 항목 수 ② 항목별 규정수준 (강행) 노력의무) 임의) 부재)	항목 수가 많을수록, 강행규정일수록, 책임성 및 통합성 강함
	인력	인력의 전문성	① 항목 수	항목 수가 많을수록, 포괄성 강함
	벌칙	벌칙의 엄격성	① 항목 수	항목 수가 많을수록, 엄격성 강함

주 : 강행규정(‘~해야 한다’), 노력의무규정(‘~노력하여야 한다’), 임의규정(‘~할 수 있다’)
 자료 : 윤찬영(1998: 209-236)의 ‘사회복지법의 내용적 체계화: 규범적 타당성과 실효성 기준’을 수정한 민기채(2023: 32-34)의 ‘사회복지조례의 내용적 체계 비교 분석틀 및 측정’에서 권리구제의 보장성을 제외함

IV. 연구결과

1. 규범적 타당성

1) 권리성

조례의 목적지향성과 자치단체장의 책무성 분석을 통해 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 권리성 구성요소를 파악한다. 먼저 조례의 목적지향성을 볼 때, 모든 자치단체는 동일한 목표와 목적을 갖고 있다. 서울 조례의 제1조(목적)에 따르면, “이 조례는 「평생교육법」에 따라 서울특별시에서 거주하는 경계선지능인의 일상생활, 사회생활 및 직업생활, 여가·문화생활에 필요한 평생교육 지원에 관한 사항을 규정함으로써 경계선지능인의 자립 및 사회참여를 촉진하고 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다”라고 명시하고 있다. 가장 먼저 제정된 서울 조례를 표준조례화하여, 후발 자치단체 조례들에서도 서울 조례의 목적 조항을 준거로 하여 동일하게 목적을 규정하고 있다. 분석대상 조례들에서는 평생교육 지원에 관한 사항 규정을 목표로 하고, 자립 및 사회참여 촉진과 삶의 질 향상을 궁극적 목적으로 명시하고 있다.

다음으로 자치단체장의 책무성에 대한 10개 광역자치단체 조례의 내용분석 결과, 자치단체장의 책무성 조항으로는 시책/지원정책 수립·추진, 행정지원, 재정지원, 기본계획/지원계획 수립·시행, 연도별 시행계획 수립·시행, 실태조사 실시가 있다. 시책/지원정책 수립·추진에 대해서는 모든 자치단체에서 규정하고 있으며, 그 규정수준은 강행규정으로서 권리성이 높다는 점이 특징적이다. 시책/지원정책 수립·추진 법조문의 경우, 대부분의 광역자치단체 조례에서 ‘평생교육의 기회가 충분히 제공되도록’(서울, 대구, 광주, 세종, 경기, 경북, 전북, 충남, 제주)인 반면, 인천 조례에서는 ‘여건과 수요에 적합한 평생교육을 선택하고 참여할 수 있도록’이라고 규정하고 있다. 대부분의 광역자치단체가 공급자의 관점에서 법조문을 서술한 반면, 인천의 경우 수요자의 관점에서 서술하고 있다. 기본계획/지원계획 수립·시행도 모든 광역자치단체 조례에서 강행규정으로 명시하고 있다. 연도별 시행계획 수립·시행 조항은 5개 광역자치단체 조례에서 확인되는데, 충남 조례 제6조(지원계획의 수립 등)의 ③에 따르면, “도지사는 「평생교육법」 제11조에 따른 연도별 평생교육진흥시행계획을 수립·시행할 경우 지원계획을 포함해야 한다”고 규정하고 있으며, 전북 조례 제6조(기본계획의 수립·시행)의 ③에 따르면, “도지사는 제1항의 기본계획에 따라 경계선지능인 평생교육 지원을 위한 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다”고 규정하고 있다. 「평생교육법」의 평생교육진흥시행계획에 경계선지능인 평생교육 시행계획을 포함시키는 방법(충남)과 별도의 시행계획을 수립하는 방법(전북)이 있을 것이다. 실태조사 실시는 모든 광역

자치단체에서 명시하고 있기는 하나, 제주를 제외하고 대부분 강제성이 낮은 임의규정이다. 행정지원 은 경기도와 전북 조례에서, 재정지원은 서울, 경기, 전북 조례에서 규정하고 있다.

조례에서 규정하는 자치단체장의 책무성 수준은 광역자치단체 간 차이가 있다. 자치단체장의 책무 성 관련 모든 항목을 규정하고 있으며, 그 항목이 강행규정인 경기도와 전북의 권리성이 가장 강하다. 경 기 조례에서는 강행규정으로서 시책/지원정책 수립·추진, 기본계획/지원계획 수립·시행(5년), 연차별 시행계획 수립·시행, 노력의무규정으로서 행정지원과 재정지원, 임의규정으로서 실태조사 실시를 명 시하고 있다. 경기도와 전북 조례에서는 단체장의 책무가 가장 광범위함과 동시에 강제력 수준이 높으므 로, 경계선지능인의 법적 권리성이 가장 강하다고 해석할 수 있다. 다음으로 제주 조례에서는 강행규정 으로서 시책/지원정책 수립·추진, 기본계획/지원계획 수립·시행, 연차별 시행계획 수립·시행, 실태조사 실시를 명시하고 있어, 제주특별자치도 자치단체장의 책무성이 상대적으로 강하다. 세종과 충남 조례 에서는 강행규정으로서 시책/지원정책 수립·추진, 기본계획/지원계획 수립·시행(5년), 연차별 시행계 획 수립·시행과 임의규정으로서 실태조사 실시를 명시하고 있어, 세종과 충남의 광역자치단체장의 책 무성은 중간 수준이다. 서울과 광주 조례에서는 강행규정으로서 시책/지원정책 수립·추진과 기본계획/ 지원계획 수립·시행(3년), 임의규정으로서 재정 지원과 실태조사 실시를 명시하고 있어, 광역자치단체 장의 책무성이 상대적으로 약하다. 인천, 대구, 경북 조례에서는 강행규정으로서 시책/지원정책 수립· 추진과 기본계획/지원계획 수립·시행, 임의규정으로서 실태조사 실시를 규정하고 있어, 자치단체장의 책무성이 가장 약하다. 기본계획/지원계획 수립·시행 주기에 있어, 인천 조례는 5년, 대구와 경북 조례 는 주기규정 부재라는 차이가 있는데, 인천 조례의 법적 강제력이 강하다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 권리성 분석

구분	조례의 목적지향성		자치단체장의 책무성					
	목표	목적	시책/ 지원정책 수립·추진	행정지원	재정지원	기본계획/ 지원계획 수립·시행	연도별 시행계획 수립·시행	실태조사 실시
서울	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	✖	△	●(3년)	✖	△
인천	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	✖	✖	●(5년)	✖	△
대구	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	✖	△	●	✖	△
광주	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	✖	△	●(3년)	✖	△
세종	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	✖	✖	●(5년)	●	△

경기	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	▲	▲	●(5년)	●	△
경북	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	✖	△	●	✖	△
전북	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	▲	▲	●(5년)	●	△
충남	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	✖	✖	●(5년)	●	△
제주	평생교육 지원에 관한 사항 규정	자립 및 사회참여 촉진, 삶의 질 향상	●	✖	✖	●(1년)	●	●(3년)

주 1: ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

주 2: 괄호 안의 내용은 수립 주기를 의미함, 괄호가 없는 자치단체는 조례에서 명시하지 않은 경우임

2) 적용대상

적용대상의 보편성 분석을 통해 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 적용대상 구성요소를 파악한다. 적용대상을 선정하기 위해 규정하고 있는 조례의 경계선지능인에 대한 정의를 보면, 모든 자치단체는 거의 유사한 정의 규정을 갖고 있다. 적용대상의 보편성에 대한 10개 광역자치단체 조례의 내용분석 결과, 선별 요건 규정으로는 거주지, 지적장애 아님(서울, 인천, 광주, 세종, 경기, 경북, 전북, 충남)/발달장애 아님(대구, 제주), 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력 부족(서울, 광주, 세종, 경북, 제주)/인지능력 또는 학습능력 부족(인천, 대구, 경기, 전북, 충남), 소속되어 있는 사회에 적응하지 못함(서울, 광주, 세종, 경북)/사회적응에 어려움을 겪음(인천, 대구, 경기, 전북, 충남, 제주), 지원 및 보호 필요가 있다.

조례에서 규정하는 적용대상의 보편성 수준은 거의 유사하다고 볼 수 있는데, 그 엄밀한 해석에 있어서 차이가 있다. 보건복지부의 장애정도판정기준에 따르면, 발달장애는 지적장애와 자폐성장애를 포괄하는 용어이다(보건복지부, 2023: 2). 이에 ‘발달장애 아님’보다는 ‘지적장애 아님’이 적용대상 선정에 있어서 더 관대하다. 또한 인천, 대구, 경기, 전북, 충남의 경우, “인지능력 ‘또는’ 학습능력 부족” 명시를 하고 있는데, 해당 조문의 엄밀한 해석 시, 평균지능 이상의 인지능력을 보유하고 있어도 부족한 학습능력을 가졌다고 진단될 경우, 경계선지능인 평생교육 사업의 지원대상이 될 수 있다. 이러한 해석 기준에 따라, 적용대상의 보편성 수준이 가장 강한 광역 조례는 ‘지적장애 아님’과 ‘인지능력 또는 학습능력 부족’을 적용대상의 선별 요건으로 하고 있는 인천, 경기, 전북, 충남이다. 적용대상의 보편성 수준이 상대적으로 강한 광역 조례는 ‘지적장애 아님’과 ‘평균지능에 도달하지 못하는 인지능력 부족’을 적용대상의 선별 요건으로 하고 있는 서울, 광주, 세종, 경북이다. 적용대상의 보편성 수준이 상대적으로 약한 광역 조례는 ‘발달장애 아님’과 ‘인지능력 또는 학습능력 부족’을 적용대상의 선별 요건으로 하고 있는 대구이다. 적용대상의 보편성 수준이 가장 약한 광역 조례는 ‘발달장애 아님’과 ‘평균지능에 도달

하지 못하는 인지능력 부족'을 적용대상의 선별 요건으로 하고 있는 제주이다.

〈표 4〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 적용대상의 보편성 분석

구분	거주지	지적장애 아님/ 발달장애 아님	평균지능에 도달하지 못하는 인지능력 부족/ 인지능력 또는 학습능력 부족	소속되어 있는 사회에 적응하지 못함/사회적응 에 어려움을 겪음	지원 및 보호 필요
서울	●	●(지적)	●(인지)	●	●
인천	●	●(지적)	●(인지 또는 학습)	●	●
대구	●	●(발달)	●(인지 또는 학습)	●	●
광주	●	●(지적)	●(인지)	●	●
세종	●	●(지적)	●(인지)	●	●
경기	●	●(지적)	●(인지 또는 학습)	●	●
경북	●	●(지적)	●(인지)	●	●
전북	●	●(지적)	●(인지 또는 학습)	●	●
충남	●	●(지적)	●(인지 또는 학습)	●	●
제주	●	●(발달)	●(인지)	●	●

주 : 규정 존재 ●, 규정 부재 ✖

3) 급여

급여종류의 포괄성 분석을 통해 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 급여 구성요소를 파악한다. 급여종류의 포괄성은 경계선지능인 지원사업에서 확인된다. 급여종류의 포괄성에 대한 10개 광역자치단체 조례의 내용분석 결과, 지원사업으로는 선별(서울, 대구, 광주, 제주)/선정(경기, 경북, 전북), 정보제공, 상담/심리·정서상담(인천), 프로그램 개발·운영·지원, 가족상담, 가족교육, 종사자상담, 종사자교육, 조사·연구개발, 인식개선사업, 자조모임지원이 있다. 정보제공, 가족교육, 종사자교육, 인식개선사업은 모든 자치단체 조례의 지원사업에 해당한다. 경계선지능인이 아닌 가족과 종사자를 대상으로 한 상담은 경기, 경북, 전북 조례에서, 일반 상담이 아닌 심리·정서 상담 및 자조모임지원은 인천 조례에서만 확인된다.

조례에서 규정하는 급여종류의 포괄성 수준은 광역자치단체 간 차이가 있다. 급여항목이 10개로 가장 많은 자치단체는 경기로서 다양한 지원사업 규정을 통해 경계선지능인 평생교육 사업을 시행하고 있으며, 그 다음으로 경북과 전북 9개, 서울, 인천, 대구, 광주, 제주 8개, 세종 7개, 충남 6개의 순이다.

〈표 5〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 급여종류의 포괄성 분석

구분	선별/선정	정보제공	상담/심리·정서 상담	프로그램 개발·운영·지원	가족 상담	가족 교육	종사자 상담	종사자 교육	조사·연구개발	인시개선 사업	자조모임 지원
서울	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●	●	✖
인천	✖	●	●	✖	●	●	✖	●	●	●	●
대구	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●	●	✖
광주	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●	●	✖
세종	✖	●	●	●	✖	●	✖	●	●	●	✖
경기	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✖
경북	●	●	●	●	●	●	●	●	✖	●	✖
전북	●	●	●	●	●	●	●	●	✖	●	✖
충남	✖	●	✖	●	✖	●	✖	●	●	●	✖
제주	●	●	●	●	✖	●	✖	●	●	●	✖

주: 규정 존재 ●, 규정 부재 ✖

4) 재정부담

자치단체장의 재정책임성 분석을 통해 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 재정부담 구성요소를 파악한다. 자치단체장의 재정책임성에 대한 10개 광역자치단체 조례의 내용분석 결과, 자치단체장의 재정책임성 조항으로는 재정부담에 대한 단체장의 책무 규정, 기본계획/지원계획 수립·시행에서의 소요 재원 및 재원조달(서울, 대구, 광주, 세종, 경기, 경북, 전북, 충남, 제주)/재원조달(인천) 규정, 사업을 수행하는 개인·단체 지원(대구, 광주, 경기, 전북)/법인·단체 지원(인천, 제주)/기관·단체 지원(세종, 충남) 규정이 있다. 지원계획 수립·시행에서의 소요 재원 및 재원조달은 모든 자치단체 조례에서 명시하고 있다.

조례에서 규정하는 자치단체장의 재정책임성 수준은 광역자치단체 간 차이가 있다. 경기와 전북의 광역단체장의 재정책임성이 가장 강한데, 강행규정으로서 기본계획/지원계획 수립·시행에서의 소요 재원 및 재원조달, 노력의무규정으로서 재정부담에 대한 단체장의 책무, 임의규정으로서 사업을 수행하는 개인·단체 지원을 명시하고 있다. 다음으로 대구와 광주는 강행규정으로서 기본계획/지원계획 수립·시행에서의 소요 재원 및 재원조달, 임의규정으로서 재정부담에 대한 단체장의 책무와 사업을 수행하는 개인·단체 지원을 명시하고 있어서, 광역단체장의 재정책임성이 상대적으로 강하다. 서울과 경북의 경우, 강행규정으로서 기본계획/지원계획 수립·시행에서의 소요 재원 및 재원조달을 명시하고 있으며, 재정책임성에서 가장 중요한 재정부담에 대한 단체장의 책무를 임의규정으로 명시하고 있어서, 광역단체장의 재정책임성은 상대적으로 약하다. 인천, 세종, 충남, 제주는 강행규정으로서 기본계획/지원계획 수립·시행에서의 소요 재원 및 재원조달, 임의규정으로서 사업을 수행하는 법인·기관·단체 지원

을 명시하고 있어서, 광역단체장의 재정책임성이 가장 약하다.

〈표 6〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 자치단체장의 재정책임성 분석

구분	단체장 책무	기본계획/지원계획 수립·시행	개인단체 지원/법인단체 지원/ 기관단체 지원
서울	△	●	✖
인천	✖	●	△
대구	△	●	△
광주	△	●	△
세종	✖	●	△
경기	▲	●	△
경북	△	●	✖
전북	▲	●	△
충남	✖	●	△
제주	✖	●	△

주 : ● 강행규정, ▲ 노력의무규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

2. 규범적 실효성

1) 전달체계

전달체계의 책임성 및 통합성 분석을 통해 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 전달체계 구성요소를 파악한다. 전달체계의 책임성 및 통합성에 대한 10개 광역자치단체 조례의 내용분석 결과, 전달체계의 책임성 및 통합성 조항으로는 기본계획/지원계획 수립·시행, 지원사업, 지원센터 설치·운영, 협력체계 구축/공동사업이 있다. 인천을 제외한 모든 광역자치단체 조례에서는 기본계획/지원계획 수립·시행시, ‘관련 기관(관계 기관) 간 협력 및 지원체계 구축·운영’에 관한 사항의 포함을 명시하고 있다. 지원사업의 경우, 인천과 제주를 제외한 모든 자치단체 조례에서는 평생교육 관련 기관(관계 기관) 간 연계체계 구축을 지원사업으로 규정하고 있다. 경북을 제외한 모든 광역자치단체 조례에서는 지원센터 설치·운영에 대하여 명시하고 있다. 대표적으로 서울 조례 제6조(경계선지능인 평생교육 지원센터 등) ①에 따르면, “시장은 경계선지능인 대상 평생교육 프로그램을 운영하고 평생교육 기회를 제공하기 위하여 서울시 경계선지능인 평생교육 지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다”고 규정하고 있다. 다른 광역자치단체들도 이와 유사한 규정을 정하여 시행하고 있다. 협력체계 구축/공동사업 조항은 모든 광역자치단체들에서 명시하고 있다. 인천 조례 제8조(협력체계)에 따르면, “시장은 경계선지능인 평생교육 지원을 위하여 유관기관 및 관련 단체 등과 협력체계를 구축하여야 한다”고 명시하고

있으며, 충남 조례 제7조(협력체계 마련 등)에 따르면, “도지사는 경계선 지능인 평생교육 지원을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 시·군, 유관기관, 관련 단체, 의료기관, 평생교육기관, 직업훈련기관 등과 협력체계를 마련하여야 하며, 필요한 경우에는 공동으로 사업을 추진할 수 있다”고 규정하고 있다.

조례에서 규정하는 전달체계의 책임성 및 통합성 수준은 광역자치단체 간 차이가 있다. 광주와 충남의 전달체계의 책임성 및 통합성이 가장 강한데, 강행규정으로서 기본계획/지원계획 수립·시행에서의 협력 및 지원체계 구축·운영과 협력체계 구축/공동사업, 임의규정으로서 평생교육 관련 기관(관계 기관) 간 연계체계 구축 지원사업과 지원센터 설치·운영을 규정하고 있다. 다음으로 서울, 대구, 세종, 경기, 전북은 강행규정으로서 기본계획/지원계획 수립·시행에서의 협력 및 지원체계 구축·운영과 나머지 3가지 항목에 대한 임의규정을 명시하고 있어, 광역 조례에서 규정하는 전달체계의 책임성 및 통합성 수준이 상대적으로 강하다. 경북과 제주는 강행규정으로서 기본계획/지원계획 수립·시행에서의 협력 및 지원체계 구축·운영과 2가지 항목에 대한 임의규정을 명시하고 있어, 광역 조례에서 규정하는 전달체계의 책임성 및 통합성 수준이 상대적으로 약하다. 인천은 협력체계 구축/공동사업을 강행규정으로 명시하고 있고, 지원센터 설치·운영을 임의규정으로 명시하고 있지만, 다른 2개의 항목은 부재하다는 점에서 광역 조례에서 규정하는 전달체계의 책임성 및 통합성 수준이 가장 약하다.

〈표 7〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 전달체계의 책임성 및 통합성 분석

구분	기본계획/지원계획 수립·시행	지원사업	지원센터 설치·운영	협력체계 구축/공동사업
서울	●	△	△	△
인천	✖	✖	△	●
대구	●	△	△	△
광주	●	△	△	●
세종	●	△	△	△
경기	●	△	△	△
경북	●	△	✖	△
전북	●	△	△	△
충남	●	△	△	●
제주	●	✖	△	△

주 : ● 강행규정, △ 임의규정, ✖ 규정 부재

2) 인력

인력의 전문성 분석을 통해 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 인력 구성요소를 파악한다. 인력의 전문성에 대한 10개 광역자치단체 조례의 내용분석 결과, 인력의 전문성 조항으로는 전문성 보유 단체 위탁 규정과 지원사업 항목 중 서비스 종사자 교육, 서비스 종사자 상담, 전문적 조사·연구개발이다.

전문성 보유 단체 위탁 규정과 관련하여, 광주 조례 제6조(지원센터의 설치·운영 등)의 ③에 따르면, “시장은 제1항에 따른 지원센터의 운영을 경계선지능인 평생교육에 전문성이 있는 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있다”고 규정하고 있다. 서울 조례의 경우, 별도의 조(條)로 규정하고 있는데, 제7조(위탁 등) ①에 따르면, “시장은 제6조에 따른 지원센터의 운영을 경계선지능인 평생교육에 전문성이 있는 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있다”고 규정하고 있다.

조례에서 규정하는 인력의 전문성 수준은 광역자치단체 간 차이가 있다. 인력의 전문성이 가장 강한 자치단체 조례는 경기인데, 전문성 보유 단체 위탁 규정과 지원사업 항목 중 서비스 종사자 교육, 서비스 종사자 상담, 전문적 조사·연구개발이라는 4가지 모든 항목들을 규정하고 있다. 반면 경북은 인력의 전문성 관련 2가지 항목만 규정하고 있어, 광역 조례에서 규정하는 인력의 전문성이 가장 약하다. 그 외 서울, 인천, 대구, 광주, 세종, 전북, 충남, 제주의 경우, 3가지 항목을 규정하고 있어, 광역 조례에서 규정하는 인력의 전문성은 중간 정도이다.

〈표 8〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 인력의 전문성 분석

구분	전문성 보유 단체 위탁	서비스 종사자 교육	서비스 종사자 상담	조사·연구개발
서울	●	●	✕	●
인천	●	●	✕	●
대구	●	●	✕	●
광주	●	●	✕	●
세종	●	●	✕	●
경기	●	●	●	●
경북	✕	●	●	✕
전북	●	●	●	✕
충남	●	●	✕	●
제주	●	●	✕	●

주 : 규정 존재 ●, 규정 부재 ✕

3) 벌칙

벌칙의 엄격성 분석을 통해 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 벌칙 구성요소를 파악한다. 벌칙의 엄격성에 대한 10개 광역자치단체 조례의 내용분석 결과, 벌칙의 엄격성 조항으로는 위탁 해지 규정과 지도·감독을 통한 위법 확인 시 필요 조치 규정이다. 위탁 해지 규정과 관련하여, 서울 조례 제7조(위탁 등)의 ②에 따르면, “시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하였을 때에는 그 위탁을 해지할 수 있다. 1. 수탁자가 위탁조건을 위반하였을 때, 2. 수탁자의 중대한 과실 등으로 운영할 능력이 없다고 판단되는 경우, 3. 수탁자에게 위탁사무를 운영할 수 없는 사유가 발생하였을 때, 4. 수탁자

의 신의성실의 의무를 위반하였을 때, 5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지에 준하는 사유로 위탁이 적절하지 않다고 시장이 인정하는 경우”라고 규정하고 있다. 또한 지도·감독을 통한 위법 확인 시 필요 조치 규정과 관련하여, 광주 조례 제7조(지도·감독) ②에 따르면, “시장은 제1항의 검사결과 위탁사무 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 시정을 요구하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다”고 규정하고 있다. 대구, 경기, 전북 조례에서는 위탁에 관하여 조례에서 세세하게 명시하지 않고, 준용할 자치법규를 명시함으로써 별칙의 엄격성을 준용하고 있다. 예를 들어, 대구 조례 제6조(지원사업 등)의 ③에 따르면, “제2항에 따라 사무를 위탁하는 경우 이 조례에서 정하지 아니한 사항은 「대구광역시 사무의 민간위탁 조례」 또는 「대구광역시 사무의 공공기관 위탁·대행에 관한 조례」에 따른다”고 규정하고 있다. 한편 위와 같은 별칙 관련 조항들은 위탁 수행기관의 부정행위에 대한 별칙이며, 수급권자를 위한 보장기관의 정당한 복지사무행정 불이행에 대한 별칙 규정은 아니다.

조례에서 규정하는 별칙의 엄격성 수준은 광역자치단체 간 차이가 있다. 위탁 해지 규정과 지도·감독을 통한 위법 확인 시 필요 조치 규정을 모두 명시하고 있는 광역자치단체는 서울, 대구, 광주, 경기, 전북이다. 두 개의 별칙 규정을 모두 명시하지 않고 있는 광역자치단체는 인천, 세종, 경북, 충남, 제주이다.

〈표 9〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 별칙의 엄격성 분석

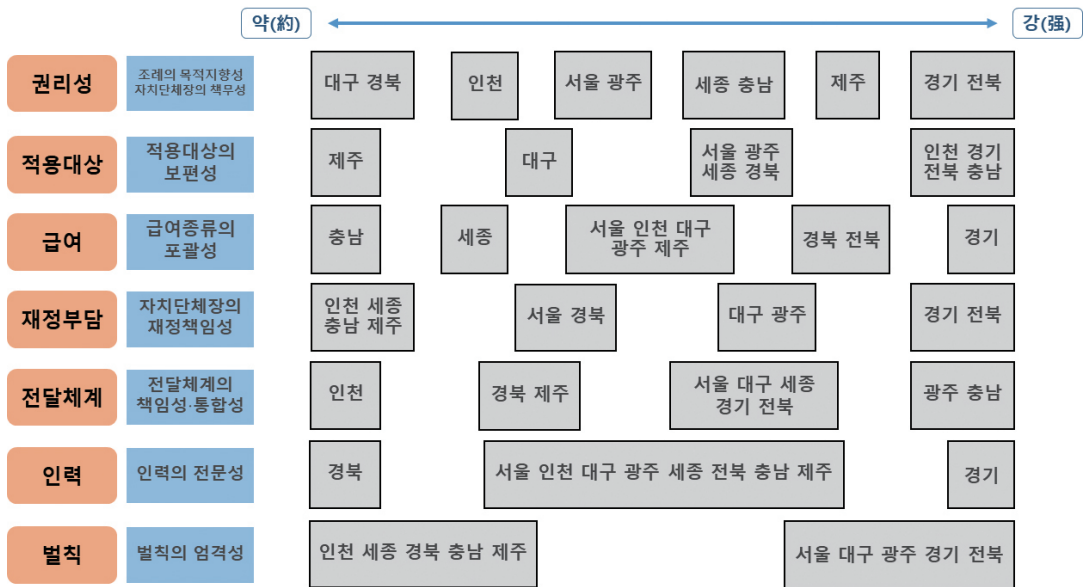
구분	위탁 해지	지도·감독을 통한 위법 확인 시 필요 조치
서울	●	●
인천	✖	✖
대구	●	●
광주	●	●
세종	✖	✖
경기	●	●
경북	✖	✖
전북	●	●
충남	✖	✖
제주	✖	✖

주 : 규정 존재 ●, 규정 부재 ✖

V. 결론 및 논의

본 연구의 목적은 광역자치단체의 경계선지능인 평생교육 지원 조례에 관한 비교 연구를 통해 조례의 개정 방안을 도출하는 것이었다. 연구목적 달성을 위해 국가법령정보센터 내의 자치법규시스템에서 제공하는 10개 광역자치단체의 ‘경계선지능인 평생교육 지원 조례’를 내용분석 방법으로 분석하였다.

〈그림 1〉 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 비교 분석 결과 종합



분석결과를 토대로, 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 비교 연구 결과를 〈그림 1〉과 같이 종합하였다. 경계선지능인 평생교육 지원 조례의 내용적 체계 ‘정도’를 7개의 구성요소별로 각 광역자치단체 조례에서 얼마나 구현하고 있는지를, 약(弱)함과 강(強)함으로 시각화하였다. 권리성 구성요소에서는 경기와 전북, 적용대상 구성요소에서는 인천, 경기, 전북, 충남, 급여 구성요소에서는 경기, 재정부담 구성요소에서는 경기와 전북, 전달체계 구성요소에서는 광주와 충남, 인력 구성요소에서는 경기, 벌칙 구성요소에서는 서울, 대구, 광주, 경기, 전북 조례가 본 연구의 분석틀로 제시한 사회복지조례의 내용적 체계에 부합하였고, 그 법적 강제력이 상대적으로 강하였다. 이상적인 사회복지조례의 내용적 체계

화를 기준으로 할 때,¹⁾ 전반적으로 광역자치단체 조례 중 경기도 조례가 가장 부합하였다. 현재 제정 시행 중이거나 향후 제정 계획을 갖고 있는 광역 및 지방자치단체에서는 경기도 조례를 자치단체의 실정과 조건에 맞게 검토할 필요가 있다.

분석결과에 기반하여 조례 제·개정 논의가 필요하다. 첫째, 무엇보다도 아직까지 관련 조례를 제정하고 있는 많은 광역자치단체는 지역사회에 거주하는 경계선지능인을 위한 평생교육 지원 조례를 제정해야 할 것이다. 17개 광역자치단체 중 부산광역시, 대전광역시, 울산광역시, 강원도특별자치도, 경상남도, 전라남도, 충청북도에서는 경계선지능인 평생교육 지원 조례가 제정되어 있지 않았다. 이 중 부산광역시, 울산광역시, 강원도특별자치도는 평생교육만이 아닌 다양한 지원사업을 포괄하는 「경계선지능인 지원 조례」를 시행 중이므로, 대전광역시, 경상남도, 전라남도, 충청북도에서는 관련 조례를 시급히 제정할 필요가 있다. 또한 전국 243개 자치단체 중 36개(14.8%)만이 관련 조례를 제정 및 시행 중이므로, 기초자치단체에서도 지역사회의 경계선지능인을 위한 조례를 실정에 맞게 제정할 필요가 있다.

둘째, 경계선지능인의 권리성 강화를 위하여, ‘주민의 권리’ 조항을 신설하고, ‘공급자 관점’이 아닌 ‘수요자 맞춤형’ 법조문 제정이 요청된다. 다른 사회복지조례와 달리, 경계선지능인 평생교육을 보장하기 위한 권리성 조항은 높은 수준이다. 대표적으로 자치단체장의 책무성에서 시책/지원정책 수립·추진 조항과 기본계획/지원계획 수립·시행 조항을 모든 자치단체에서 규정하고 있으며, 그 규정수준은 모두 강행규정이다. 물론 그 배경은 상위법인 「평생교육법」 제5조(국가 및 지방자치단체의 임무) 및 제9조(평생교육진흥기본계획의 수립)에서 관련 조항을 강행규정으로 명시하고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 그러나 상위법이 강행규정이라 하더라도 자치법규는 강행규정이 아닌 노력의무규정이거나 임의규정인 경우가 있다는 점에서, 10개 광역자치단체의 경계선지능인 평생교육 지원 조례는 높은 수준의 권리성을 보장하고 있다고 평가할 수 있다. 향후 경계선지능인의 평생교육에 대한 권리를 보다 강화하기 위하여, ‘주민의 권리’ 조항을 신설할 필요가 있다. 또한 경계선지능인의 유형은 다양하므로, 공급자의 관점에서의 법조문 서술이 아닌, 인천 조례처럼 경계선지능인의 선택권을 보장하는 ‘수요자 맞춤형’의 법조문 제정이 요청된다. 예컨대, 시장의 책무를 서울 조례와 같이 “특별시장은 경계선지능인에게 평생교육의 기회가 충분히 제공되도록 시책을 수립·추진하여야 한다”라는 보장기관 관점이 아닌, 인천 조례와 같이 “인천광역시장은 경계선지능인이 여건과 수요에 적합한 평생교육을 선택하고 참여할 수 있도록 지원 정책을 수립·추진하여야 한다”라는 이용자 관점이 경계선지능인의 특징에 부합한 법조문이라고 할 수 있다.

1) 여기에서 ‘이상적인’ 사회복지조례의 내용적 체계화라 함은 자치단체의 인구규모, 재정여력, 경제수준, 지속가능성 등 해당 자치단체가 처한 사회경제적 여건을 고려하지 않고, 법으로서의 사회복지조례가 갖추어야 할 규범적 타당성과 규범적 실효성을 기준으로 할 때를 의미함

셋째, 자치단체장의 책무성을 보다 강화하기 위하여 상위법에 근거하여 연도별 시행계획 수립을 명시할 필요가 있다. 연도별 시행계획을 명시하고 있는 자치단체는 세종, 경기, 전북, 충남, 제주이며, 그 외 자치단체들은 관련 규정을 명시하지 않고 있다. 상위법인 「평생교육법」 제11조(연도별 평생교육진흥시행계획의 수립·시행) ①에 따르면, “관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 평생교육진흥시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다”라고 명시하고 있어, 관련 조항 신설은 법체계의 정합성 정신에 부합한다. 이때 연도별 시행계획을 조례에 명시하는 방식은 크게 2가지로 구분할 수 있다. 경기 조례 제6조(기본계획의 수립·시행)의 ③에 따르면, “도지사는 제1항의 기본계획에 따라 경계선 지능인 평생교육 지원을 위한 시행계획을 매년 수립·시행하여야 한다”라고 명시하고 있으며, 세종 조례 제6조(지원계획의 수립 등)의 ③에 따르면, “시장은 「평생교육법」 제11조에 따른 연도별 평생교육진흥시행계획에 경계선지능인 평생교육 지원에 관한 사항을 포함하여야 한다”라고 규정하고 있다. 시행계획 수립 시, 경계선지능인만을 위한 독립적 시행계획 수립·시행 방식(경기, 전북)과 평생교육진흥시행계획 안에서 경계선지능인 지원 내용을 명시하는 통합적 시행계획 수립·시행 방식(세종, 충남, 제주)이 있는데, 그 선택은 자치단체별 평생교육 사업집행의 실정에 맞게 결정할 수 있을 것이다.

넷째, 상위법에 근거하여 실태조사 실시를 강행규정으로 변경할 필요가 있다. 실태조사는 경계선지능인 당사자의 변화하는 욕구 포착, 가족돌봄자가 겪고 있는 어려움 인지, 평생교육 지원사업을 제공하는 종사자의 시선, 지원사업의 효과성 확인 등을 통해 기본계획 및 시행계획 수립에 있어서 주요한 역할을 할 수 있다. 제주 조례를 제외하고, 모든 자치단체들이 실태조사 실시를 임의규정으로 명시하고 있다. 상위법인 「평생교육법」 제9조의2(평생교육사업에 대한 조사·분석 등) ①에 따르면, “교육부장관은 매년 국가 및 지방자치단체에서 추진하는 평생교육사업에 대한 조사·분석(이하 “분석등”이라 한다)을 하여야 한다”고 규정하고 있다. 즉 「평생교육법」에서의 실태조사 실시는 강행규정이며, 실태조사 실시 주기는 1년으로 되어 있다. 이에 다른 자치단체들에서는 제주 조례 “제7조(실태조사) 도지사는 지원계획을 수립하기 위하여 3년마다 도민의 생애주기별 경계선지능인 실태조사를 실시하여야 한다. 단, 실태조사 시 성별 분리통계를 구축한다”를 참조하여 관련 조항을 임의규정에서 강행규정으로 변경할 필요가 있다. 이때 실태조사 실시 주기는 각 자치단체들의 기본계획/지원계획 수립·시행 주기에 맞게 정한다면, 계획 수립 시 경계선지능인의 욕구 파악에 효율적일 것이다.

다섯째, 적용대상의 보편성 확대를 위하여 발달장애가 아닌 사람을 지적장애가 아닌 사람으로 변경하고, 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력 부족을 인지능력 또는 학습능력 부족으로 변경할 필요가 있다. 보건복지부(보건복지부, 2023: 2)의 장애정도판정기준에서는 발달장애가 지적장애와 자폐성장애를 포괄하는 용어로 정의되고 있으므로, 평생교육 서비스의 이용대상을 발달장애가 아닌 사람으로

규정할 경우, 심하지 않은 자폐성 장애가 있는 아동, 청소년, 청년, 성인은 제도 이용에 있어 장벽을 가질 수 있다. 또한 IQ 점수가 85 이상 되는 평균지능 이상의 인지능력을 보유하고있어도 부족한 학습능력을 가진 경계선지능인이 있을 수 있다. 이에 평균지능에 도달하지 못하는 인지능력 부족이라는 선정 기준을 인지능력 또는 학습능력 부족으로 변경함으로써, 경계선에 위치한 다양한 시민을 지원한다는 조례의 취지를 구현할 필요가 있다.

여섯째, 조기진단을 포함한 주기적 진단 시스템, 생애주기별 맞춤형 평생교육프로그램의 선택권 보장, 가족 및 종사자 상담 및 인권교육, 당사자를 위한 심리·정서 상담, 자조모임지원 등을 신설함으로써 급여종류의 포괄성을 강화할 필요가 있다. 현행 조례에서는 선별(서울, 대구, 광주, 제주)이나 선정(경기, 경북, 전북)이라는 용어를 사용하고 있는데, 보다 과학적 관점이 포함된 진단이라는 용어로의 단일화가 필요하다. 영유아기와 학령기에 경계선지능인과 관련된 징후가 나타난다면, 조기개입을 통해 향상될 공산이 커지므로, 조기 진단 시스템이 작동될 필요가 있다. 또한 성인기에도 주기적 진단을 통해 평생교육 시스템의 접근성을 높인다면, 성인기 경계선지능인이 일상생활, 사회생활·직업생활, 여가·문화생활에 적절하게 대응할 수 있는 평생교육을 제공받을 수 있을 것이다. 한편 ‘평생교육’이라는 조례 명칭이 무색할 만큼, 분석대상 조례들에서는 평생교육에 관한 구체적인 내용을 담고 있지 못하다. 「평생교육법」에서의 ‘평생교육’은 학력보완, 성인 문해, 직업능력 향상, 성인 진로개발역량 향상, 인문교양, 문화예술, 시민참여 교육 등을 포괄하는 다양한 교육으로 규정되고 있으므로, 보다 다채로운 평생교육 지원사업이 조례에 명시될 필요가 있다. 또한 「평생교육법」에서 명시하고 있는 ‘유형별 맞춤형 평생교육프로그램 운영’을 조례에서도 명시할 필요가 있다. 이외에도 일부 자치단체에서 규정하고 있는 가족 및 종사자를 위한 상담과 교육을 명시할 필요가 있으며, 특히 종사자에 대한 인권교육을 의무화할 필요가 있다. 인천 조례의 특색있는 지원사업인 당사자를 위한 심리·정서 상담과 자조모임도 타 자치단체에서 벤치마킹할 수 있다.

일곱째, 자치단체장의 재정책임성에 대한 규정수준을 보다 강화할 필요가 있다. 다른 사회복지조례와 달리 경계선지능인 평생교육 지원 조례에서 규정하고 있는 단체장의 재정책임성 수준은 매우 낮다. 아마도 지능점수의 정규분포곡선에 따른 비율로 산정한 경계선지능인의 규모가 총 인구의 13.59%에 달하기 때문에(강옥려, 2016: 362), 모든 조례에서 단체장의 재정책임에 대한 규정이 ‘강행규정 부재’로 명기되어 있다고 추정할 수 있다. 그러나 자치단체장의 재정책임에 대한 낮은 강제력은 지원사업의 실행력을 담보하기 어렵다. 이에 자치단체장의 재정책임을 명시하지 않고 있거나 임의규정으로만 규정하고 있는 광역자치단체들은 최소한 노력의무규정으로 변경할 필요가 있다.

여덟째, 전달체계의 책임있는 집행과 연계력있는 사업시행을 위해 당사자, 가족, 종사자가 포함된 위원회 규정을 신설할 필요가 있다. 위원회는 사회복지조례에서 일반적으로 규정하고 있는 중요 조항이

다. 그러나 분석대상에 포함된 경계선지능인 평생교육 지원 조례에서는 위원회 규정이 전무하였다. 사회복지 부문에서의 위원회는 해당 분야의 학술 및 행정 전문가의 참여뿐만 아니라 해당 사업의 주요 이용대상인 당사자, 가족, 종사자의 목소리가 반영됨으로써, 참여복지를 구현한다는 점에서 의의를 갖는다. 나아가 자치단체에서 수립하는 기본계획과 시행계획에 대한 심의·의결과 상시적으로 발생할 수 있는 주요 사안들을 논의하는 중요 기구이므로, 경계선지능인 평생교육 위원회가 신설될 필요가 있다.

아홉째, 전문인력 양성에 관한 규정을 신설할 필요가 있다. 평생교육은 전문적 교육과정을 이수하고 자격을 갖춘 전문가에 의해 수행되어야 한다. 나아가 우리 사회에서 새로운 사각지대로 부상되고 있는 경계선지능인을 대상으로 한다는 점에서 전문인력 관련 규정을 조례에 명시하는 것은 필수적으로 요청된다. 이에 기본계획에서의 전문인력 양성 규정, 전문인력에 대한 인권교육을 포함한 보수교육 규정, 지원센터에서의 전문인력 채용 규정 등에 관한 조항 신설을 검토할 수 있다.

열째, 법체계 정합성 구현을 위해 상위법 명시가 필요하다. 대부분의 조례에서는 조례의 목적에서 「평생교육법」에 따라를 명시하고 있으나, 일부 조례(전북, 제주)에서는 그에 대한 규정이 부재하다. 이에 상위법 규정이 없는 자치단체에서는 「평생교육법」 명시를 통해, 법체계의 정합성 제고를 꾀할 필요가 있다. 향후 「경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안」 국회 의결에 따라, 상위법 명시는 변화할 필요가 있을 것이다.

후속연구를 위한 제언을 하고자 한다. 첫째, 본 연구는 광역자치단체 조례로 분석대상을 한정하였으나, 기초자치단체 조례도 제정되고 있는 추세이므로, 기초자치단체 경계선지능인 평생교육 지원 조례 비교 연구도 수행될 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 모든 연령을 대상으로 하는 경계선지능인 평생교육에 초점을 두었지만, 향후 연구에서는 청소년, 청년, 중장년 등 생애주기 집단별로 구분하여, 해당 생애주기에 초점을 맞춘 연구도 요청된다. 셋째, 연구결과 도출에서의 타당성 확보를 위해, 조례에 대한 내용분석 방법 이외에 전문가 의견조사 등 다른 연구방법도 모색할 필요가 있다.

본 연구는 경계선지능인을 위한 생애주기별 맞춤형 평생교육의 중요성을 강조하고자 하였고, 이를 위해 상위법 제정 시의 중요한 참고자료로 기능하는 지방자치단체 조례의 재정비가 필수적임을 주장하였다. 본 연구결과가 장애인도 비장애인도 아닌 경계선에 위치하여 평생 살아갈 수밖에 없는 경계선지능인 당사자와 그 가족, 그리고 서비스를 제공하는 전문인력의 삶의 변화에 기여할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강옥려(2016). “경계선급 지능 아동의 교육: 과제와 해결 방안”, *한국초등교육*, 27(1): 361-378.
- 김두영·김호연(2017). “평생교육법령 등록기관의 장애성인 평생교육프로그램 공급 현황 및 패턴 분석: 2011-2015 평생교육통계 자료를 중심으로”, 『*통합교육연구*』, 12(1): 189-209.
- 김영준(2020). “(특수)교육학과 진로 맞춤형 평생교육 전공과 설치 추진: 장애인평생교육 교육과정 연계 및 개정 『평생교육법』의 현실화”, 『*인문사회 21*』, 11(4): 191-206.
- 민기채(2023). “농어민수당 조례 비교를 통한 개선방안 도출 연구”, 『*농촌경제*』, 46(3): 25-55.
- 박윤희·박승희·한경인(2022). “‘경계선급 지적기능성’ 통일된 용어 제안 및 교육지원 쟁점과 과제: 국내 최근(2010-2022)연구 문헌분석”, 『*특수교육학연구*』, 57(2): 31-69.
- 보건복지부(2023). 『*장애정도판정기준(보건복지부 고시 제2023-42호)*』, 보건복지부.
- 손선옥·박현용(2023). “경계선지능 자립준비 청소년의 자립지원 과정에서 나타나는 한계와 대안: 청소년보호체계를 중심으로”, 『*청소년상담연구*』, 31(1): 213-236.
- 윤근정(2023). 『*다중흐름모형을 통한 「서울특별시 경계선지능인 평생교육지원조례」 제정과정 연구*』, 한국학중앙연구원 한국학대학원 석사학위논문.
- 윤찬영(1998). 『*사회복지법제론 I·총론*』, 나남.
- 이상진(2018). “개정 평생교육법 시행과 장애인복지관의 평생교육 활성화 방안”, 『*장애인평생교육복지연구*』, 4(1): 31-64.
- 정연수·박경순(2018). “『평생교육법』 개정에 따른 장애인평생교육과 직업재활 연계방안”, 『*재활복지*』, 22(4): 123-152.
- 최영희(2023). 『*경계선 지능인 평생교육 지원에 관한 법률안(최영희의원 대표발의)*』, 대한민국국회 의안정보시스템.
- American Psychiatric Association. (1994). “Diagnostic and statistical manual of mental disorders(4th)”, Washington, DC: American Psychiatric Publishing
- American Psychiatric Association (2000). “Diagnostic and statistical manual of mental disorders(4th, text revision)”, Washington, DC: American Psychiatric Publishing.
- Masi, G. Marcheschi, M. & Pfanner, P. (1998). “Adolescents with borderline intellectual functioning: psychopathological risk”, *Adolescence*, 33: 415-424.
- Peltopuro, M., Ahonen, T., Kaartinen, J., Seppälä, H., & Närhi, V. (2014). “Borderline

intellectual functioning: A systematic literature review”, *Intellectual and Developmental Disabilities*, 52(6), 419–443.

<https://www.law.go.kr/ordinSc.do?menuId=3&subMenuId=27&tabMenuId=139&query=%EA%B2%BD%EA%B3%84%EC%84%A0%EC%A7%80%EB%8A%A5%EC%9D%B8%20%ED%8F%89%EC%83%9D%EA%B5%90%EC%9C%A1> 국가법령정보센터.

https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_V2U3S0T5B3B0Z1A1Y1Z0X5F5G8E5F1 의안정보시스템.

원 고 접 수 일 | 2023년 10월 9일

심 사 완 료 일 | 2023년 10월 30일

최종원고채택일 | 2023년 11월 6일

민기채 minkichae@ut.ac.kr

2014년 서울대학교에서 사회복지학박사학위를 받았다. 국민연금연구원 부연구위원으로 근무하였고, 현재 한국교통대학교 사회복지학전공 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 통일복지, 복지국가, 사회복지법, 연금 등이다. 주요 저서는 「통일과 사회복지」(공저, 2019, 나남), 「한국의 백세인 20년의 변화」(공저, 2021, 군자) 등이 있으며, 주요 논문은 “사회적 고립청년 지원 조례에 관한 비교 연구”(2023), “Conditions Leading to the Development of the Post-Socialist Welfare States”(2022), “세계기아지수를 활용한 북한의 지역 간 불평등의 변화”(2022) 등이 있다.