



제439회 국회(정기회)
제1차 교육위원회

초·중등교육법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 정신질환으로 학습이 어려운 학생에게 원격수업 등 제공 >

■ 서일준의원 대표발의(의안번호 제2218695호)

2026. 9.

교 육 위 원 회

전문위원 신문근

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 정신질환으로 학습이 어려운 학생에게 원격수업 등 제공	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 서일준의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2026. 4. 29.
3. 회 부 일 : 2026. 4. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

「초·중등교육법」은 학업에 어려움을 겪는 학생을 위하여 교육상 필요한 시책을 마련하도록 규정하고, 「장애인 등에 대한 특수교육법」은 장기 결석이 불가피한 특수교육대상자의 교육을 위하여 원격수업의 실시를 규정하고 있음.

그런데 정신질환으로 인해 등교가 어려운 학생은 「초·중등교육법」상 학업에 어려움을 겪는 학생으로 분류되지 않고, 「장애인 등에 대한 특수교육법」상 원격교육의 대상인 특수교육대상자에 포함되지 않아 적절한 교육을 받지 못하고 있는 실정임.

이에 의사가 학습에 제약을 받는다고 인정한 정신질환 학생을 학업에 어려움을 겪는 학생으로 분류하고, 교육부장관 등은 정신질환 학생에게 원격수업 등 대안적 교육방법을 제공하도록 함으로써 정신질환 학생의 교육받을 기회를 확대하려는 것임(제28조제1항제1호의2 및 제2항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 정신질환으로 학습이 어려운 학생에게 원격수업 등 제공

가. 개정안의 요지

- 개정안은 정신질환이 있는 학생 중 전문의가 학습에 제약을 받는다고 인정하는 학생을 ‘학업에 어려움을 겪는 학생’의 범주에 포함하고, 이들에게 원격수업 등 대안적 교육방법을 제공하도록 하려는 것임(안 제28조제1항제1호의2 및 제2항 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제28조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육) ① 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따른 학생들(이하 “학업에 어려움을 겪는 학생”이라 한다)을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수업일수와 교육과정을 신축적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련하여야 한다.	제28조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. (생략) <신설>	1. (현행과 같음) 1의2. <u>정신질환이 있는 학생 중 「의료법」 제77조에 따른 전문의(신경과, 신경외과, 정신건강의학과 전문의로 한정한다)가 학습에 제약을 받는다고 인정하는 학생</u>
2. 3. (생략)	2. 3. (현행과 같음)

<u><신 설></u> ② (생 략) ③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 실태조사를 기초로 학업에 어려움을 겪는 학생의 현황 및 교육 상황에 대한 데이터베이스를 구축·운용할 수 있다. ④ ~ ⑦ (생 략) ⑧ 제1항제3호에 해당하는 학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 판단기준 및 제7항에 따른 충분히 생각할 기간과 그 기간 동안의 출석일수 인정 범위 등에 필요한 사항은 교육감이 정한다. ⑨ 교육부장관 및 교육감은 제7항 및 제8항에 따른 기간 동안 학생이 교육과 치유를 위한 다양한 활동을 할 수 있도록 지원하여야 한다. ⑩ 제3항에 따른 데이터베이스의 구축 및 운용에 필요한 정보 수집 범위, 방법, 절차, 보존기간 등은 대통령령으로 정한다.	② 교육부장관 또는 교육감은 제1항 제1호의2에 해당하는 학업에 어려움을 겪는 학생의 교육을 위하여 원격수업 등 대통령령으로 정하는 대안적 교육방법을 제공하여야 한다. ③ (현행 제2항과 같음) ④ -----제3항에----- ----- ----- ----- -----. ⑤ ~ ⑧ (현행 제4항부터 제7항까지와 같음) ⑨ ----- ----- -----제8항에----- ----- ----- -----. ⑩ -----제8항 및 제9항에----- ----- -----. ⑪ 제4항에----- ----- ----- -----.
---	---

나. 검토의견

- ☐ 「초·중등교육법」 제28조는 “학업에 어려움을 겪는 학생”을 ① 성격장애나 정서·행동 문제, 지적 기능의 저하 등으로 학습에 제

약을 받는 학생(특수교육대상자 제외), ② 학업 중단 학생, ③ 학업 중단의 징후가 발견되거나 학업 중단의 의사를 밝힌 학생 등 학업 중단 위기에 있는 학생으로 정의하고 있음¹⁾.

이들에 대해서는 수업일수와 교육과정을 신축적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련하도록 하고 있으며, 이에 따라 학교 현장에서는 학업중단숙려제, 학교 내 대안교실, 대안교육 위탁교육기관 운영 등 다양한 제도를 시행 중에 있음.

< 「초·중등교육법」 제28조제1항에 따른 교육상 시책 예시 >

구분	학업중단숙려제	학교내 대안교실	대안교육 위탁교육기관
개요	충동적인 학업중단 예방을 위해, 학업중단 위기학생에게 학업중단에 대해 숙고하는 시간(2~7주)과 다양한 프로그램 지원	학생의 소질과 적성에 맞는 교육 및 학교 부적응 해소를 위하여 대안교육을 실시하는 별도의 학급 운영	학교생활 적응이 어렵거나 학업중단 위기학생의 중도탈락 예방과 학교복귀 지원을 위해 교육감 지정 위탁교육기관에서 특성에 맞는 교육을 제공하며 교육 이수 시 원적교 학력으로 인정
운영기간 (수업일수 신축운영 등)	통상 2~7주 숙려제 기간 동안 '출석인정결석' 처리	반일제, 요일제, 기수제 등 학교별 다양하게 선택·운영	연간 교육과정 운영계획 수립·시행
프로그램 (교육과정)	상담·치유, 학습, 진로, 체험학습 등	심리치료, 진로·직업교육, 교과학습, 체험학습, 공동 프로젝트 활동 등	보통교과(국어, 한국사 등)와 대안교과로 구분 대안교과는 자율편성
※ 외부 프로그램 연계 가능: 학교 내 상담(wee클래스 등), wee센터, 청소년상담복지센터, 학교밖청소년지원센터, 대안교육 기관·시설 등			

자료: 교육부

1) 「초·중등교육법」

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

1. 성격장애나 정서·행동 문제, 지적(知的) 기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 아니한 학생
2. 학업 중단 학생
3. 학업 중단의 징후가 발견되거나 학업 중단의 의사를 밝힌 학생 등 학업 중단 위기에 있는 학생

□ 개정안은 “학업에 어려움을 겪는 학생”의 범주에 ‘정신질환이 있는 학생 중 전문의가 학습에 제약을 받는다고 인정한 학생’을 새롭게 포함하여, 이들에 대해서도 현행 법령상 학업에 어려움을 겪는 학생과 마찬가지로 국가와 지방자치단체가 교육과정 신축 운영 등 교육상 필요한 시책을 마련하도록 하려는 것임.

아울러 교육부장관 또는 교육감이 정신질환 학생에게 원격수업 등 대통령령으로 정하는 대안적 교육방법을 제공하도록 하는 의무를 신설하려는 것임.

□ 10~19세 ADHD(주의력결핍 과잉행동장애) 환자 수가 2020년 36,131명에서 2024년 94,233명으로 연평균 27.1% 증가하였고, 우울증 환자 수는 같은 기간 47,186명에서 82,755명으로 연평균 15.1% 증가하는 등 최근 아동·청소년 정신질환 학생 수가 급격하게 증가하고 있는바²⁾,

개정안은 이러한 현실을 반영하여 정신질환으로 인해 등교가 어려운 학생도 법적으로 ‘학업에 어려움을 겪는 학생’에 해당함을 명확히 하고, 이들에게 원격수업 등 대안적 교육방법을 제공해야 할 의무를 규정하려는 것임. 이를 통해 학습 공백과 중도 탈락 위험을 완화하고 학생의 학업 지속 가능성을 제고하려는 것으로 이러한 입법 취지에는 타당한 측면이 있음.

2) 건강보험심사평가원, 「생활 속 질병·진료행위 통계」, 2025.12.

구체적으로 개정안은 정신질환으로 학습에 어려움을 겪고 있음에도 학교에서 정서·행동문제를 지닌 것으로 파악되지 않은 경우, 특수교육법상 정서·행동 장애 기준에는 이르지 못하지만 실제로는 등교·학습이 어려운 경우, 특수교육 대상 선정은 원치 않으나 의료진이 학습제약을 인정한 학생 등에 대한 지원을 제도적으로 보장하려는 것으로 이해됨.

□ 다만, 개정안의 심사 과정에서 다음과 같은 사항을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

□ 첫째, 개정안에서 규정하려는 원격수업은 현행법 체계 내에서도 실시가 가능한 것으로 보임. 현행 「초·중등교육법」 제28조제1항제1호는 “학업에 어려움을 겪는 학생”의 범주에 이미 개정안의 ‘정신질환으로 학습에 제약을 받는 학생’과 유사한 개념인 ‘성격장애나 정서·행동 문제로 학습에 제약을 받는 학생’을 포함하고³⁾, 동 조항에서 마련하도록 한 ‘교육상 필요한 시책’의 내용에 원격수업이 포함될 수 있음.

또한 「장애인 등에 대한 특수교육법」은 정서·행동장애, 건강장애⁴⁾를 가진 학생을 특수교육대상자로 선정하고⁵⁾ 이들에게 원격수

3) 「초·중등교육법」

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

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

4) 「장애인 등에 대한 특수교육법 시행령」 별표(특수교육대상자 선정 기준)에 따를 때, 만성질환으로 인하여 3개월 이상의 장기입원 또는 통원치료 등 계속적인 의료적 지원이 필요하여 학교생활 및 학업 수행에 어려움이 있는 사람

업을 실시하도록 규정하고 있음⁶⁾.

한편, 현행법은 “학업에 어려움을 겪는 학생”과 “특수교육대상자” 판별·선정에 전문의의 진단이나 소견을 참고자료로 활용할 뿐 이를 필수 요건으로 요구하지 않고 있음에도⁷⁾, 개정안은 이를 ‘전문 의가 학습에 제약을 인정’하도록 명문으로 규정함으로써 오히려 지원 요건을 까다롭게 설정한 것으로 오해될 소지가 있음.

□ 둘째, 현행 법체계상 「초·중등교육법」이 개정 대상으로 적합한 지에 대한 검토가 필요함. 현행법 체계는 학습에 지장을 받는 정도에 따라 보다 심각한 경우에는 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따른 지원을, 상대적으로 경미한 경우에는 「초·중등교육법」에 따른 지원을 제공하는 구조를 취하고 있음⁸⁾.

5) 「장애인 등에 대한 특수교육법」

제15조(특수교육대상자의 선정) ① 교육장 또는 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 특수 교육이 필요한 사람으로 진단·평가된 사람을 특수교육대상자로 선정한다.

1. 시각장애
2. 청각장애
3. 지적장애
4. 지체장애

5. 정서·행동장애

6. 자폐성장애(이와 관련된 장애를 포함한다)
7. 의사소통장애
8. 학습장애

9. 건강장애

10. 발달지체
11. 그 밖에 두 가지 이상의 장애가 있는 경우 등 대통령령으로 정하는 장애

6) 「장애인 등에 대한 특수교육법」

제25조(순회교육 등) ② 교육부장관 또는 교육감은 장·단기 결석이 불가피한 특수교육대상자의 교육을 위하여 필요한 경우 순회교육 또는 원격수업을 실시하여야 한다.

7) 「초·중등교육법 시행령」

제54조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육 및 시책) ① 법 제28조제1항 각 호의 구분에 따른 학생들(이하 “학업에 어려움을 겪는 학생”이라 한다)에 대한 판별은 교육감이 정하는 기준에 따라 학교의 장이 한다.

「장애인 등에 대한 특수교육법」

제15조(특수교육대상자의 선정) ② 교육장 또는 교육감이 제1항에 따라 특수교육대상자를 선정할 때에는 제 16조제1항에 따른 진단·평가결과를 기초로 하여 고등학교 과정은 교육감이 시·도특수교육운영위원회의 심사를 거쳐, 중학교 과정 이하의 각급학교는 교육장이 시·군·구특수교육운영위원회의 심사를 거쳐 이를 결정한다.

개정안에서 규율 대상으로 삼는 ‘정신질환’의 경우 일반적으로 학습과 학교생활에 미치는 지장의 수준이 높은 것으로 해석될 수 있는바, 이를 개별 지원법인 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 아니라 일반법적 성격을 갖는 「초·중등교육법」에 규정하는 것이 입법정책적으로 타당한지에 대해 검토할 필요성이 있음.

- 셋째, 개정안이 평등원칙에 반하는 것은 아닌지 여부를 검토할 필요성이 있음. 개정안은 원격수업 실시에 관한 규정을 신설하면서 그 적용 대상을 신설되는 ‘정신질환으로 학습에 제약을 받는 학생’으로 한정하고, 기존의 “학업에 어려움을 겪는 학생” 전체에 대해서는 해당 규정의 적용을 배제하고 있음.

그러나 지적 기능 저하 등으로 학습에 제약을 받는 학생 중에서도 등교가 어렵거나 원격수업 등의 대안적 교육방법이 필요한 경우가 있을 수 있음. 이들을 원격수업 제공 대상에서 배제해야 할 합리적 이유가 충분치 않은 측면이 있어, 특정 사유(정신질환)에 따른 학생만을 우선 대상으로 규정하는 것이 평등원칙상 타당한지에 대한 논의가 필요함.

8) 「초·중등교육법」

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

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

[개정안 관련 교육부 등 의견]

○ 교육부: 일부수정 - 정신질환으로 학습에 어려움을 겪는 학생들에게 원격수업 등을 통해 교육기회를 제공할 수 있도록 법률을 개정하는 제안 이유에는 공감하나, 전문의가 학습 제약 여부를 인정하기 보다 교육감과 학교장이 학습에 어려움을 겪는 학생을 판별하기 위한 근거로 의료적인 진단을 활용할 수 있도록 수정 필요 - 아울러, 현행 법체계에서도 학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 원격수업 등 지원이 가능하여 개정 실익이 충분하지 않으며, 정신질환 학생만을 별도로 원격수업 등 지원대상으로 명시하는 것이 법체계상 적합하지 않을 수 있다는 점 등을 고려하여 신중검토 필요
○ 시·도교육청 (제주) 이견없음 - 정신건강 위기학생에게 필요한 지원 (인천·충남·전남) 일부수정 - 대상학생 진단 과정 보완 ※(인천) 전문의 범위에서 신경외과 제외 (충남) 전문의 2인 이상 인정 및 협의체 구성을 통한 학생 선정 (전남) 전문의 범위를 정신건강의학과로 한정 (세종) 신중검토 - 교육에 대한 결정은 교사와 학교에서 판단할 사항이고, 교육의 질을 담보할 수 없는 원격교육으로 학생의 학교 복귀를 지원하기 어려울 뿐만 아니라 합법적 결석 등에 악용이 우려됨 (경기) 신중검토 - 현행 학습에 어려움을 겪는 학생의 범위에 정신질환 위기학생이 포함되고, 학생들을 위한 프로그램 개발 등 조항이 있으므로 신설 불요
○ 교사노동조합연맹: 신중검토 - 개정법률 시행 시 행정업무 부담 최소화를 위해 교사노조와 협의 요구

문 의 처

02)6788-5184