



제 416회 국회(임시회)  
제 2 차 교 육 위 원 회

# 정서행동위기학생 지원에 관한 법률안

## 검 토 보 고

〈정서행동위기학생 지원을 위한 법적 근거 마련〉

■ 강경숙의원 대표발의(의안번호 제2200110호)

2024. 7.

교 육 위 원 회

전 문 위 원 강대훈

# 목 차

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| I. 제안경위 .....                                | 1  |
| II. 제안이유 및 주요내용 .....                        | 1  |
| III. 검토의견 .....                              | 3  |
| 1. 총괄적 검토 .....                              | 3  |
| (1) 제정안의 입법취지 및 필요성 .....                    | 3  |
| (2) 법률안의 구성 체계 .....                         | 7  |
| 2. 주요 조문별 검토 .....                           | 8  |
| (1) 정의(안 제2조) .....                          | 8  |
| (2) 국가 등의 책무 및 다른 법률과의 관계(안 제3조 및 제4조) ..... | 10 |
| (3) 정서행동위기학생 지원을 위한 종합계획의 수립 등(안 제5조) .....  | 11 |
| (4) 정서행동위기학생지원위원회 설치(안 제6조) .....            | 13 |
| (5) 정서행동위기학생 발견·진단검사(안 제7조) .....            | 15 |
| (6) 정서행동위기학생의 선정 및 지원 등(안 제8조 및 제9조) .....   | 17 |

## I. 제안경위

가. 발 의 자 : 강경숙의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 4.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 11.

## II. 제안이유 및 주요내용

### 1. 제안이유

학생들 중에는 주의력결핍과잉행동장애(ADHD), 품행장애(다른 사람의 권리를 침해하고 자신의 나이에서 지켜야 할 사회적인 규범을 어기는 행동을 반복적으로 하는 것을 특징으로 하는 장애), 반항장애, 우울 또는 무기력 등 심리적 또는 정서적인 이유로 학교 생활에 어려움을 겪는 학생들이 있음.

이러한 학생은 정서행동위기학생으로 불리고 있는데, 해당 학생은 교우관계 등 학교생활이 원만하지 않고 학습에도 어려움을 겪고 있어 별도의 관심과 지원이 필요한 상황임. 그러나, 정서행동위기학생에 대한 지원이 개별 교사에게 의존하고 있어 교사들의 부담이 상당하고 지원 방식의 일관성 및 지속성도 부족한 상황이므로, 객관적 진단을 바탕으로 체계적인 지원을 도모할 수 있는 제도 마련에 대한 사회적 요청이 있음.

이에 정서행동위기학생의 지원에 관한 법률을 제정함으로써 교육

현장에서의 부담을 완화하는 한편 효과적이고 체계적인 지원이 이루어지도록 하려는 것임.

## 2. 주요내용

- 가. 이 법은 정서행동위기학생에게 필요한 지원에 관한 사항을 규정함으로써 학생의 원활한 학교생활 및 학습 기반을 조성하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 정서행동위기학생을 위한 다양한 시책 마련 등 국가와 지방자치단체의 책무를 규정함(안 제3조).
- 다. 교육부장관은 정서행동위기학생 지원을 위한 종합계획을 정서행동위기학생지원위원회의 심의를 거쳐 5년마다 수립하고 교육감은 매년 시행계획을 수립·시행함(안 제5조).
- 라. 정서행동위기학생의 지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 정서행동위기학생지원위원회를 둠(안 제6조).
- 마. 학교의 장은 진단검사 등을 통해 정서행동위기학생을 선정할 수 있고 정서행동지원전문교원은 「초·중등교육법」 제19조에 따른 교원 중에서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 교원으로 함(안 제8조 및 제9조).
- 바. 교육부장관 및 교육감은 정서행동위기학생에 대한 연구와 실태조사 등을 위하여 정서행동위기학생지원센터를 지정·운영할 수 있음(안 제10조).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 총괄적 검토

##### (1) 제정안의 입법취지 및 필요성

현재 우리나라는 초저출산<sup>1)</sup> 현상의 지속으로 전체 학생 수는 감소하고 있으나 기초학력 부진학생, 교육복지 지원대상, 다문화 학생, 특수교육 대상자 등 도움이 필요한 학생 수<sup>2)</sup>는 오히려 증가하는 추세임.

정서행동위기학생은 수업 중 지속적으로 소리를 내거나 물건 던지기, 자리 이탈, 불순응행동, 학습 참여 거부 등 심리·정서 또는 행동의 문제로 일상적인 교육활동 참여를 어려워하는 학생으로, 위기학생의 유형은 주의력결핍 과잉행동장애(ADHD), 반항,品行장애 등으로 나뉘며, 코로나19 이후 우울, 불안 증세가 심화되면서 위기학생이 급증하고 있는 상황임.

최근 학생의 심리·정서적 문제가 급증하고, 교실 내 신체적 공격, 욕설, 폭언, 교실 이탈 등 학생 행동 문제로 인하여 생활지도에 어려움을 겪는 교사<sup>3)</sup>를 위한 지원방안 마련이 시급해짐에 따라 서울시교육청

1) ('22) 합계출산율: 0.78 (통계청, 「인구동향조사」)

('20) 547만명 → ('30) 406만명(△26%) → ('40) 328만명(△40%) (통계청, 초·중고 학령인구 추계)

2) <도움이 필요한 학생 수>

| 연도   | 교육복지 지원대상        | 다문화 학생            | 특수교육 대상자       |
|------|------------------|-------------------|----------------|
| 2016 | 238,978명         | 46,954명           | 85,012명        |
| 2021 | 310,391명(+29.9%) | 168,645명(+259.2%) | 103,695명(+22%) |

자료: 교육부

은 학교구성원 모두가 행복한 학교문화 조성을 위하여 「교실 속 정서 행동위기학생 지원방안」(2024.2.14.)<sup>4)</sup>을 발표한 바 있으며,

정부는 도움이 필요한 학생의 수요에 맞는 통합지원과 교육복지, 기초학력, 위기학생 발굴 지원 등의 사례관리 체계를 마련하여 교육의 사각지대를 해소하고자 2022년 5월 ‘학생맞춤통합지원 체계 구축’을 교육 분야 국정과제<sup>5)</sup>로 확정하고, 2022년 12월 학생맞춤통합지원 체계 구축 방안(안)<sup>6)</sup>을 발표하였음.

제정안은 정서행동위기학생에 대한 지원이 개별교사에게 의존하고 있어 교사의 부담이 상당하고 지원 방식의 일관성 및 지속성이 부족한 상황임을 인식하고, 위기 학생을 조기에 발견·진단하여 적절한 지

3) 서울시교육청에 따르면, 위기학생을 지도하는 과정에서 어려움을 경험한 교사는 전체 응답자의 87.1%에 달함.

4) 기존 특수학교에만 지원되던 ‘긍정적 행동 지원(PBS)’을 일반학교에도 도입하여 위기학생을 교실로부터 분리하기 이전에 교사와 전문가들이 집중 지원하도록 하여 훈육 대신 원인분석에 기반한 행동개선을 이끌어낼 방침임.

5)

◆ 국정과제 84. 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소

○ (교육 사각지대 해소) 도움이 필요한 학생의 수요에 맞는 **통합지원**과 **사례관리**(교육복지, 기초학력, 위기학생 발굴 지원 등) 체계 마련

6)

#### <학생맞춤통합지원 체계 구축 방안(안)>

| 조기발굴-예방 중심의 학생 맞춤형 지원 플랫폼 구축                                          | 맞춤형 지원이 가능하도록 제도를 마련하고 성공모델 개발·확산                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| [조기 발굴] 사업별로 기 설계된 지원대상 발굴 → 모든 구성원이 위기 징후 등을 관찰하여 도움이 필요한 학생을 조기에 발굴 | [제도적 기반 구축] “(가칭)학생맞춤통합지원법” 제정과 실태조사 실시                                                |
| [맞춤형 지원] 사업별 지원 → 사업간 연계와 전문 인력간 협력으로 학생의 복합적 문제 해결 지원                | [다양한 운영 모델 개발·확산] 3년간 선도학교(100교) 및 시범교육지원청(90개) 지정·운영, 협력적 학생지원 역량 강화, 통합 가이드북 개발·보급   |
| [지역 연계] 담당자 역량에 따라 연계 수준 결정 → 법률에 근거하여 지역 내 민관 연계를 제도화 및 활성화          | [지역 연계 활성화] ‘23년 교육복지안전망을 156개(‘22년 114)로 확대 구축, 전국 단위 온라인 플랫폼 구축 등 지역 연계 네트워크 체계화     |
| [정보 연계] 사업별 수기 관리 → 법 제도 마련으로 입학에서 졸업까지 맞춤형 지원에 필요한 정보를 관리하고 필요시 연계   | [행·재정적 지원] 중앙교육복지연구지원센터(KEDI)를 학생맞춤통합지원센터로 확대 개편, 시도교육청 최초로 사회복지직렬 신설 및 임기제 사회복지공무원 임용 |

원이 이루어질 수 있도록 체계적인 지원시스템을 구축하기 위한 근거를 마련하려는 것으로,

최근 정서행동위기학생의 증가 및 행동 수준의 심각화가 사회적 문제로 대두되고 학급 내 교사의 생활지도가 아동학대 문제 등으로 적극적인 조치가 어려운 상황임을 고려할 때, 그 필요성이 인정된다고 보임.

다만, 정부가 교육격차를 해소하고자 ‘국가교육책임제 강화’를 국정과제로 확정하고, 도움이 필요한 학생의 수요에 맞는 통합지원 체계 구축을 위한 법률 제정을 적극 추진 중임을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 판단됨.

제정안에 대하여 교육부는 정서위기학생 지원을 위한 법적근거 마련의 필요성에는 적극 공감하나,

학생의 어려움은 정서, 경제적 상황, 학교생활, 교우관계, 학업부담, 기초학력, 신체건강 등 다양한 요인에 따라 복합적으로 나타나기 때문에 정서행동 위기에 한정하여 학생 지원을 추진하는데 한계가 있으므로, 「(가칭)학생맞춤통합지원법」 제정<sup>7)</sup>을 통한 다양한 위기학생을 복합적으로 발굴·지원할 수 있도록 학생맞춤통합지원 차원에서 함께 논의가 필요하다는 의견임.

또한, 서울 등 10개 시·도교육청<sup>8)</sup>에서는 정서행동위기학생뿐만 아니

---

7) 21대 국회에서 관련 법안 제정이 추진되었으나, 임기만료로 폐기되었음.

※ 「학생맞춤통합지원법안」 (2023.5.31., 김병욱의원 대표발의)

「학생 교육권 보장을 위한 학생맞춤통합지원에 관한 법률안」 (2023.12.8., 안민석의원 대표발의)

라 모든 학생들의 심리·정서지원 등 포괄적인 근거 마련이 적절할 것이라는 의견(제정 반대)을 제시하고 있음.

국회예산정책처는 제정안에 따라 정서행동위기학생 지원을 위한 종합계획을 5년마다 수립하고, 교육부장관 소속으로 정서행동위기학생지원위원회를 설치·운영하며, 정서행동지원전문교원을 각 학교에 1명씩 배치하는 경우 발생하는 추가재정소요는 2025년 9,500만원, 2029년 4,935.8억원 등 2025년부터 2029년까지 5년간 총 1조 9,155억원(연평균 3,831억원) 이상으로 추계하였으므로, 필요 재원의 확보방안에 대해서도 입법 논의를 진행할 필요가 있는 것으로 보임.

#### <제정안에 따른 추가재정소요: 2025~2029년>

(단위: 백만원)

|                              | 2025 | 2026    | 2027    | 2028    | 2029    | 합 계       | 연평균     |
|------------------------------|------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|
| 정서행동위기학생지원<br>종합계획(안 제5조)    | 89   | -       | -       | -       | -       | 89        | 17.8    |
| 정서행동위기학생지원<br>위원회의 설치(안 제6조) | 6.4  | 6.4     | 6.4     | 6.4     | 6.4     | 32        | 6.4     |
| 정서행동지원전문교원<br>배치(안 제9조)      | -    | 489,473 | 457,222 | 475,068 | 493,572 | 1,915,335 | 383,067 |
| 합 계                          | 95.4 | 489,479 | 457,228 | 475,074 | 493,578 | 1,915,456 | 383,091 |

주:1. 제정안의 일부 재정수반요인에 대해서만 추계한 결과로, 제정안의 전체적인 재정소요액은 추계된 금액을 상회할 것임.

2. 정서행동위기학생지원 종합계획과 정서행동위기학생지원위원회는 교육부에서 주관한 종합계획과 위원회 유사사례를 준용한 것으로 향후 실제 추가재정소요는 달라질 수 있음.

3. 안2026년에 정서행동지원전문교원이 초·중·고교(국공립 총 10,314개교, 사립 1,784개교)에 각 1명씩 배치될 경우를 전제로, 국공립학교의 경우 인건비·기본경비 및 자산취득비를 산출하였고, 사립학교는 사학연금 국가부담금을 산출하였으며, 실제 정서행동지원전문교원의 배치계획 및 자격, 순회근무 형태 배치 비율 등에 따라 결과값이 변동될 수 있음.

자료: 국회예산정책처

8) 서울·부산·대구·인천·광주·세종·경기·충남·전북·전남

## (2) 법률안의 구성체계

제정안의 법률 제명(題名)은 「정서행동위기학생 지원에 관한 법률안」으로, 본칙 11개의 조문과 부칙 1개 조문으로 구성되어 있음.

### < 「정서행동위기학생 지원에 관한 법률안」의 조문 체계 >

|                             |                       |
|-----------------------------|-----------------------|
| <input type="checkbox"/> 본칙 |                       |
| 제1조 목적                      | 제7조 정서행동위기학생 발견·진단검사  |
| 제2조 정의                      | 제8조 정서행동위기학생의 선정 및 지원 |
| 제3조 국가 및 지방자치단체의 책무         | 제9조 정서행동지원전문교원        |
| 제4조 다른 법률과의 관계              | 제10조 정서행동위기학생지원센터     |
| 제5조 정서행동위기학생 지원 종합계획의 수립·시행 | 제11조 권한의 위임·위탁        |
| 제6조 정서행동위기학생지원위원회의 설치 등     |                       |
| <input type="checkbox"/> 부칙 |                       |

## 2. 주요 조문별 검토

### (1) 정의(안 제2조)

제정안 제2조는 이 법에서 사용하는 용어인 “학교”, “정서행동위기 학생”에 대하여 정의하고 있음.

| 제 정 안                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.<br>1. “학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다.<br>2. “정서행동위기학생”이란 대통령령으로 정하는 심리·정서적 이유로 학교 생활에서 어려움을 겪거나 문제 행동을 보이는 학생으로서 제8조제1항에 따라 선정된 학생을 말한다. 다만, 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따라 정서·행동장애를 지닌 특수교육대상자로 선정된 학생은 제외한다. |

제정안 제2조는 “학교”를 「초·중등교육법」 제2조<sup>9)</sup> 각 호에 따른 학교로(안 제1호),

“정서행동위기학생”을 대통령령으로 정하는 심리·정서적 이유로 학교 생활에서 어려움을 겪거나 문제 행동을 보이는 학생으로서 제8조제1항에 따라 선정된 학생으로(안 제2호) 각각 정의하고 있음.

제정안 제2조제1호에서 학교의 범위를 「초·중등교육법」 제2조의

---

9) 「초·중등교육법」 제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 초등학교
2. 중학교·고등공민학교
3. 고등학교·고등기술학교
4. 특수학교
5. 각종학교

각 호에 따른 학교로 정하고 있으나,

제정안은 제1조에서 ‘학교생활에 어려움을 겪는 학생’에게 체계적이고 효과적인 지원을 제공하는 것을 이 법의 입법목적<sup>10)</sup>으로 규정하고 있는 점을 고려할 때,

「유아교육법」 제2조제2호<sup>11)</sup>에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교와 같이 교육감이 지정하고 관리하는 고등학교 졸업 이하의 학력이 인정되는 학교에 해당하는 「평생교육법」 제31조제2항<sup>12)</sup>에 따른 학교형태의 학력인정 평생교육시설을 이 법의 적용대상인 학교에 포함할 필요성은 없는지에 대하여 살펴볼 필요가 있을 것으로 생각됨.

또한, 안 제2조제2호에서 “정서행동위기학생”을 ‘대통령령으로 정하는 심리·정서적 이유’로 학교생활에서 어려움을 겪거나 문제행동을 보이는 학생으로 정의하고 있는바, 하위법령인 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본적인 사항을 정하지 않고 포괄적으로 위임<sup>13)</sup>하고 있어

10) 「정서행동위기학생 지원에 관한 법률안」 제1조(목적) 이 법은 심리·정서적 이유로 학교생활에 어려움을 겪는 학생에게 체계적이고 효과적인 지원을 제공하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 모든 학생이 원활한 학교생활을 할 수 있는 학습 기반을 조성하는 것을 목적으로 한다.

11) 「유아교육법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

2. “유치원”이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.

12) 「평생교육법」 제31조(학교형태의 평생교육시설) ① 학교형태의 평생교육시설을 설치·운영하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 시설·설비를 갖추어 교육감에게 등록하여야 한다.

② 교육감은 제1항에 따른 학교형태의 평생교육시설 중 일정 기준 이상의 요건을 갖춘 평생교육시설에 대하여는 이를 고등학교졸업 이하의 학력이 인정되는 시설로 지정할 수 있다. 다만, 제6항에 따라 지방자치단체로부터 지원받은 보조금을 목적 외 사용, 부당 집행하였을 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다.

13) 입법자인 국회가 입법권을 행사할 때에는 입법의 형식이나 내용 등을 자유롭게 선택할 수 있는 일정한 범위의 입법형성 권한을 지니지만, 입법권은 최고규범인 헌법에서 유래하는 것이므로

하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측하기 어려운 측면이 있으므로 위임내용을 명확히 규정할 필요가 있는 것으로 보임.

일반적으로 문언상 위임대상이 특정되지 아니한 채 “대통령령으로 정하는 바에 따라”와 같은 표현을 쓰는 것은 해당 행정입법에서 무분별하게 입법사항을 규정하는 근거로 악용될 수 있으므로 지양하도록 하고 있으며, 한정적 수식어를 사용하거나 예시를 통해 위임대상을 예측할 수 있도록 하는 방법을 활용하도록 하고 있음.<sup>14)</sup>

## (2) 국가 등의 책무 및 다른 법률과의 관계(안 제3조~제4조)

제정안 제3조는 국가 및 지방자치단체는 정서행동위기학생의 체계적인 지원에 필요한 시책을 마련하도록 하고, 정서행동위기학생 지원에 관한 시책을 추진하기 위하여 필요한 재원을 확보하도록 하는 등 국가 등의 책무를 규정함으로써 정부의 적극적인 정책 집행을 유도하려는 것으로 보임.

또한, 제정안 제4조는 정서행동위기학생의 지원에 관하여 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 규정하고 있음.

| 제 정 안                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------|
| 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 정서행동위기학생의 체계적 지원에 필요한 시책을 마련하여야 한다. |

로 입법자의 입법형성의 자유에는 일정한 한계가 있음. “포괄위임금지의 원칙”은 그 일부로서 ‘법률이 행정입법으로 위임할 사항 및 범위를 구체적으로 정하지 않고 일반적·포괄적으로 위임하는 것은 금지된다는 원칙’을 말함. (국회법제실, 「법제이론과 실제」, 2019. p.37~42 참조)

14) 「법제이론과 실제」, 국회법제실, 2019. p.43 참조

| 제 정 안                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>② 국가와 지방자치단체는 정서행동위기학생 지원에 관한 시책의 추진에 필요한 재원을 확보하여야 한다.</p> <p>제4조(다른 법률과의 관계) 정서행동위기학생의 지원에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.</p> |

제정안 제3조제1항 및 제2항에서 정서행동위기학생의 체계적 지원을 위한 시책 마련과 관련 재원의 확보 주체를 ‘국가와 지방자치단체’로 규정한 것은 정서행동위기학생에 대한 지원의 책무를 명확히 하여 법률의 입법목적보다 효과적으로 달성하도록 하려는 것으로 보임.

제정안 제4조의 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 일반법과 특별법, 관련된 여러 개의 개별 법률 등 법률 간 적용의 우선순위에 관한 사항을 정하기 위한 것으로서 ‘정서행동위기학생의 지원’에 관하여 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 규정하여 해당 법률이 다른 법률에 대하여 특별법 지위에 있음을 나타내고 있음<sup>15)</sup>.

### (3) 정서행동위기학생 지원을 위한 종합계획의 수립 등(안 제5조)

제정안 제5조는 교육부장관이 관계 중앙행정기관의 장 등과 협의하여 5년마다 정서행동위기학생 지원에 대한 종합계획을 수립하도록 하고, 교육감은 종합계획의 내용과 해당 지역의 여건을 고려하여 매년 시행계획을 수립·시행하며, 추진결과와 차년도 시행계획을 교육부장관에게 제출하도록 규정하고 있음.

15) 「법제이론과 실제」, 국회법제실, 2019, p. 273~274

## 제정안

제5조(정서행동위기학생 지원 종합계획의 수립 등) ① 교육부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)과 협의한 후 제6조에 따른 정서행동위기학생지원위원회의 심의를 거쳐 5년마다 정서행동위기학생 지원에 대한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 종합계획 중 대통령령으로 정하는 중요사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 교육감은 종합계획의 내용과 해당 지역의 여건을 고려하여 매년 정서행동위기학생 지원에 대한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

③ 교육감은 전년도 시행계획에 따른 추진결과와 다음 연도 시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 교육부장관에게 제출하여야 한다.

④ 그 밖에 종합계획과 시행계획의 수립 및 시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안 제5조는 정책의 수립·집행과 관련된 기본(종합)계획·시행계획의 수립 및 실시 등에 관한 규정으로 교육부장관 및 교육감 등이 수행하여야 할 기본적인 책무와 관련된 계획·정책 등을 수립·시행할 의무를 법률로 명확히 함으로써 법률의 입법목적보다 효과적으로 달성하기 위한 것으로 보임.

기본(종합)계획 및 시행계획에 관한 규정에는 일반적으로 계획 수립주체, 계획 수립 시기, 계획에 포함되어야 하는 사항을 두는 것이 일반적인 입법례<sup>16)</sup>이나, 제정안 제5조에서는 ‘정서행동위기학생 지원을 위한 종합계획’에 포함되어야 하는 사항이 생략되었으므로, 이를 명확히 규정하여 해당 정책의 기본방향을 제시할 필요가 있음.

16) 「법제이론과 실제」, 국회법제실, 2019, p. 282 참조

또한, 현행 「학교보건법」 제2조의3<sup>17)</sup>에서 교육부장관은 5년마다 학생의 건강증진을 위한 기본방향 및 목표, 학생의 건강증진을 위한 주요 추진과제 및 추진방법 등이 포함된 기본계획을 수립·시행하도록 규정하고 있는 점을 고려할 때, 중복 규정에 따른 제정안의 입법 실효성에 대한 논의를 진행할 필요가 있을 것으로 판단됨.

교육부는 현행 「학교보건법」 제2조의3에 따른 “학생건강증진 기본계획”과 달리 “정서행동위기학생에 대한 지원계획”을 별도로 수립하여 추진하는 것에 대한 타당성을 신중히 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있음.

#### (4) 정서행동위기학생지원위원회 설치(안 제6조)

제정안 제7조는 정서행동위기학생 지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 정서행동위기학생지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 두도록 규정하고 있음.

| 제정안                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제6조(정서행동위기학생지원위원회의 설치 등) ① 정서행동위기학생 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 정서행동위기학생지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. |

17) 「학교보건법」 제2조의3(학생건강증진 기본계획의 수립·시행) ① 교육부장관은 5년마다 학생의 신체 및 정신건강 증진을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 학생의 건강증진을 위한 기본방향 및 목표
2. 학생의 건강증진을 위한 주요 추진과제 및 추진방법
3. 그 밖에 학생의 건강증진을 위하여 필요한 사항

| 제정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 종합계획의 수립<br>2. 시행계획의 추진실적 평가<br>3. 정서행동위기학생 지원 관련 제도 개선<br>4. 정서행동위기학생 지원과 관련된 각종 조사·연구 및 정책의 분석·평가<br>5. 그 밖에 정서행동위기학생 지원을 위하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항<br>② 위원회는 심의와 관련하여 필요한 경우 관계 기관의 장에게 그 소속 공무원의 출석이나 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.<br>③ 그 밖에 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. |

위원회는 독립제의 일반 행정기관과 달리 의사결정과정에 다수가 참여하여 합의 또는 표결의 방법에 의하여 의사를 결정하는 조직형태로서, 행정의 민주성·공정성 확보, 전문지식의 도입, 이해관계의 조정 또는 관계 행정기관 간 의사의 조합·협의·조정 등을 위하여 설치되는바,

제정안 제6조에 따른 위원회의 유형은 ‘자문·협의기관인 위원회’<sup>18)</sup>에 해당하는 것으로, 위원회가 ‘시행계획의 추진실적 평가’, ‘정책의 분석, 평가’에 관한 사항을 심의하도록 규정하고 있어 관계 행정기관 등이 해당 위원회의 의결내용에 구속될 소지가 있으므로, 제정안의 입법 방식의 적절성에 대한 논의가 필요한 것으로 보임.

자문·협의기관인 위원회는 행정기관 등의 사무에 관하여 자문에 응하여 전문적인 의견을 제공하거나 다수의 주체가 관련된 사안에 대해

18) 심의기관인 위원회는 전문적인 지식이나 경험을 갖춘 다수의 의견을 들어 결정할 필요가 있는 업무에 관하여 심의 등을 할 목적으로 설치되는 위원회임. (「법제이론과 실제」, 국회법제실, 2019, p. 296 참조)

여 중립적 입장에서 협의·조정 등을 하기 위해서 설치된 위원회로서, 그 자문·협의의 결과가 관계 행정기관 등을 구속하지 않는다는 특징을 가지므로, 위원회의 자문 결과에 대하여 행정청이 구속되도록 하는 규정을 두는 것은 해당 위원회의 성격에 맞지 않는 것이므로, 위원회의 성격과 규정 간에 모순이 발생하지 않도록 주의할 필요가 있음.<sup>19)</sup>

행정안전부는 제정안 제6조와 관련하여, 현행 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」은 성격과 기능이 중복되는 위원회의 설치를 제한, 복수의 유사 위원회와의 연계·통합 등을 통해 위원회가 효율적으로 운영되도록 규정하고 있으므로,

현행법 제7조<sup>20)</sup>의 취지를 고려하여 별도 위원회를 신설하기보다 「기초학력보장법」에 근거한 교육부 소속 “기초학력보장위원회”의 분과·전문위원회 형태로 활용하는 방안 또는 교육부 정책자문위원회 산하의 분과·전문위원회 형태로 활용하는 방안을 우선 고려할 필요가 있다는 의견<조항 삭제>을 제시하고 있음.

#### (5) 정서행동위기학생 발견·진단검사(안 제7조)

제정안 제7조는 정서행동위기학생을 조기에 발견하고 효과적으로 지원하기 위하여 발견·진단검사를 학교의 장이 실시할 수 있도록 하고,

19) 「법제이론과 실제」, 국회법제실, 2019, p.297, p. 308 참조

20) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다.

그 결과를 학부모 등 보호자에게 통지할 수 있도록 규정하고 있음.

| 제정안                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제7조(정서행동위기학생 발견·진단검사) ① 학교의 장은 정서행동위기학생을 조기에 발견하고 효과적으로 지원하기 위하여 발견·진단검사를 실시할 수 있고, 그 결과를 학부모 등 보호자에게 통지할 수 있다.<br>② 그 밖에 정서행동위기학생 진단검사의 내용 및 실시 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. |

현재 학교의 장은 현행 「학교보건법」 제7조<sup>21)</sup>에 따라 학생에 대하여 정신건강 상태 등에 대한 검사를 실시하고 있는바, ‘정서행동위기’를 별도로 구분하여 진단·검사를 실시하는 것은 중복 우려가 있어 실익이 크지 않을 것으로 판단됨.

#### < 최근 3년간 학생정서·행동특성검사 결과 >

| 연도   | 검사 실시<br>학생 수 | 관심군           | 자살위험군(관심군에 포함) |
|------|---------------|---------------|----------------|
|      |               | 학생 수          | 학생 수           |
| 2021 | 1,735,131명    | 76,187명(4.4%) | 18,098명(1.0%)  |
| 2022 | 1,743,897명    | 80,676명(4.6%) | 19,292명(1.1%)  |
| 2023 | 1,737,596명    | 76,663명(4.4%) | 20,237명(1.2%)  |

\* 검사개요

- (대상) 전국 초등학교 1·4학년, 중학교 1학년, 고등학교 1학년 학생
- (기간) 검사 및 관심군 선별(4~8월) → 전문기관 연계(8월~)

21) 「학교보건법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “건강검사”란 신체의 발달상황 및 능력, 정신건강 상태, 생활습관, 질병의 유무 등에 대하여 조사하거나 검사하는 것을 말한다.

**제7조(건강검사 등)** ① 학교의 장은 학생과 교직원에 대하여 건강검사를 하여야 한다. 다만, 교직원에 대한 건강검사는 「국민건강보험법」 제52조에 따른 건강검진으로 갈음할 수 있다.

- ⑥ 학교의 장은 제2조제1호의 정신건강 상태 검사를 실시할 때 필요한 경우에는 학부모의 동의 없이 실시할 수 있다. 이 경우 학교의 장은 지체 없이 해당 학부모에게 검사 사실을 통보하여야 한다.

## (6) 정서행동위기학생의 선정 및 지원 등(안 제8조 및 제9조)

제정안 제8조는 학교의 장이 정서행동위기학생 진단검사 결과, 학급 담임교사의 요청 등에 따라 정서행동위기학생을 선정하여 해당 학생에 대한 학교생활 및 학습 지원 계획을 수립하도록 하고, 정서행동지원전문교원, 보건교사, 전문상담교사 등이 정서행동위기학생에 대하여 학교생활 및 학습 지원을 실시하도록 하며, 교과수업에 보조인력을 배치할 수 있도록 규정하고 있음.

제정안 제9조는 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 교원을 “정서행동지원전문교원”으로 하고, 각 학교에 1명이상 배치하도록 하며, 교육부장관과 교육감은 정서행동지원전문교원에게 전문성 함양을 위한 연수를 제공하도록 규정하고 있음.

| 제정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제8조(정서행동위기학생의 선정 및 지원) ① 학교의 장은 정서행동위기학생 진단검사 결과, 학급 담임교사의 요청 및 학부모 등 보호자에 대한 상담결과 등에 따라 학교생활 및 학습 지원이 필요하다고 판단되는 학생을 정서행동위기학생으로 선정할 수 있다.</p> <p>② 학교의 장은 제1항에 따라 정서행동위기학생을 선정할 경우 미리 해당 학생 학부모 등 보호자의 동의를 받아야 한다. 다만, 학교의 장이 경제적 어려움, 심리적·정서적 어려움, 아동학대 등 위기 요인으로 인하여 학습·심리·진로·안전 등이 현저하게 위협받거나 다른 학생의 학습·심리·진로·안전 등을 현저하게 위협하는 상황에 처한 학생에 대하여 특별히 교육적으로 필요하다고 인정하는 경우에는 학생, 학부모 등 보호자의 동의 여부와 관계없이 선정하여 지원할 수 있다.</p> <p>③ 제2항 단서에 따라 학교의 장이 학부모 등 보호자의 동의 없이 지원한 경우에는 해당 보호자에게 사후 통보하여야 한다.</p> <p>④ 학교의 장은 정서행동위기학생의 심리·정서적 상태, 문제 행동 유형 등을 고려하여 정서행동위기학생에 대한 학교생활 및 학습 지원 계획을 수립하여야 한다.</p> <p>⑤ 학교의 장은 정서행동위기학생의 학부모 등 보호자 및 교직원에 대한 교육·상담</p> |

## 제정안

을 제공할 수 있다.

⑥ 학교의 장은 제9조에 따른 정서행동지원전문교원, 「학교보건법」 제15조에 따른 보건교사, 「초·중등교육법」 제19조의2에 따른 전문상담교사 등이 함께 정서행동 위기학생에 대하여 학교생활 및 학습 지원을 실시하도록 할 수 있다.

⑦ 학교의 장은 정서행동위기학생에 대한 특별한 지원이 필요한 교과목의 수업에 보조 인력을 배치할 수 있다.

⑧ 학교의 장은 제7조에 따른 지원대상학생의 선정과 지원을 효율적으로 하기 위하여 필요한 경우 정서행동지원전문교원을 포함해 다음 각 호의 조직을 활용하거나 통합하여 운영할 수 있다.

1. 생활지도 및 위기학생 지원을 수행하기 위한 학교 내 위원회
2. 학생 상담 지원을 수행하기 위한 학교 내 위원회
3. 「기초학력 보장법」 제8조제1항에 따른 학습지원대상학생의 지원을 수행하기 위한 학교 내 협의회
4. 그 밖에 정서행동위기학생과 관련된 활동을 수행하는 학교 내 위원회

⑨ 그 밖에 정서행동위기학생 선정 및 지원, 보조인력 배치 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(정서행동지원전문교원) ① 정서행동지원전문교원은 「초·중등교육법」 제19조에 따른 교원 중에서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 교원으로 한다.

② 교육부장관과 교육감은 각 학교에 정서행동지원전문교원을 1명 이상 배치하여야 한다. 다만, 교육감이 정하는 일정 규모 이하의 학교에서는 순회근무 형태로 배치할 수 있다.

③ 교육부장관 및 교육감은 정서행동지원전문교원에게 전문성 함양을 위한 연수를 제공하여야 한다.

④ 그 밖에 정서행동지원전문교원의 자격 및 운영, 배치, 연수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안 제9조제1항에서 ‘대통령령으로 정하는 요건’을 갖춘 교원을 정서행동지원전문교원으로 선발하도록 하고 있는데, 하위법령인 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본적인 사항을 정하지 않고 포괄적으로 위임하고 있어 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측하기 어려운 측면이 있으므로 위임요건을 명확히 규정할 필요가 있는 것으로 보임.

교육부는 제정안 제8조 및 제9조와 관련하여, 정서행동위기학생은 정서행동 뿐만아니라 다양한 분야의 복합적 진단을 통한 통합지원이 필요하여 별도의 지원계획 보다는 “학생맞춤통합지원체계” 내 통합 지원이 필요하다는 의견을 제시하고 있으며,

현재 학생의 정서행동 지원을 담당하기 위해 전문상담교사를 배치하고 있으므로, 별도의 정서행동지원 전문교원 또는 보조인력 배치는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

#### <시·도별 전문상담(순회)교사 배치현황('23.4.기준)>

| 시도 | 전문상담교사(a) |       |       |       |       |       |      |    |      |    |        |       |      |     | 전문상담<br>순회교사<br>(b) | 총계<br>(a+b) |     |
|----|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|------|----|------|----|--------|-------|------|-----|---------------------|-------------|-----|
|    | 초등학교      |       | 중학교   |       | 고등학교  |       | 특수학교 |    | 기타학교 |    | 소계     |       |      |     |                     |             |     |
|    | 학교        | 인원    | 학교    | 인원    | 학교    | 인원    | 학교   | 인원 | 학교   | 인원 | 학교     | 인원    | 배치율  |     |                     | 총원          | 배치율 |
| 서울 | 608       | 198   | 390   | 216   | 321   | 206   | 32   | 0  | 18   | 5  | 1369   | 625   | 45.7 | 80  | 705                 | 51.5        |     |
| 부산 | 305       | 87    | 170   | 116   | 142   | 82    | 15   | 1  | 5    | 2  | 637    | 288   | 45.2 | 27  | 315                 | 49.5        |     |
| 대구 | 232       | 52    | 124   | 105   | 94    | 43    | 11   | 1  | 3    | 1  | 464    | 202   | 43.5 | 31  | 233                 | 50.2        |     |
| 인천 | 262       | 72    | 143   | 80    | 127   | 68    | 10   | 6  | 4    | 2  | 546    | 228   | 41.8 | 48  | 276                 | 50.5        |     |
| 광주 | 155       | 58    | 91    | 49    | 68    | 39    | 5    | 5  | 3    | 0  | 322    | 151   | 46.9 | 15  | 166                 | 51.6        |     |
| 대전 | 149       | 62    | 89    | 41    | 62    | 38    | 6    | 0  | 3    | 0  | 309    | 141   | 45.6 | 16  | 157                 | 50.8        |     |
| 울산 | 121       | 33    | 64    | 45    | 57    | 22    | 4    | 2  | 1    | 0  | 247    | 102   | 41.3 | 16  | 118                 | 47.8        |     |
| 세종 | 53        | 14    | 27    | 12    | 21    | 14    | 2    | 1  | 0    | 0  | 103    | 41    | 39.8 | 8   | 49                  | 47.6        |     |
| 경기 | 1331      | 408   | 661   | 447   | 487   | 251   | 38   | 0  | 14   | 3  | 2,531  | 1,109 | 43.8 | 152 | 1,261               | 49.8        |     |
| 강원 | 349       | 67    | 160   | 47    | 115   | 50    | 9    | 9  | 2    | 3  | 635    | 176   | 27.7 | 55  | 231                 | 36.4        |     |
| 충북 | 256       | 65    | 128   | 47    | 84    | 54    | 11   | 8  | 6    | 5  | 485    | 179   | 36.9 | 31  | 210                 | 43.3        |     |
| 충남 | 413       | 80    | 185   | 81    | 118   | 70    | 10   | 7  | 4    | 5  | 730    | 243   | 33.3 | 59  | 302                 | 41.4        |     |
| 전북 | 420       | 98    | 211   | 111   | 133   | 93    | 10   | 0  | 0    | 0  | 774    | 302   | 39.0 | 66  | 368                 | 47.5        |     |
| 전남 | 428       | 95    | 250   | 73    | 144   | 84    | 9    | 0  | 4    | 2  | 835    | 254   | 30.4 | 68  | 322                 | 38.6        |     |
| 경북 | 473       | 122   | 261   | 101   | 185   | 106   | 8    | 2  | 7    | 0  | 934    | 331   | 35.4 | 80  | 411                 | 44.0        |     |
| 경남 | 509       | 127   | 266   | 116   | 192   | 84    | 11   | 2  | 9    | 3  | 987    | 332   | 33.6 | 63  | 395                 | 40.0        |     |
| 제주 | 114       | 19    | 45    | 26    | 30    | 24    | 3    | 3  | 0    | 0  | 192    | 72    | 37.5 | 11  | 83                  | 43.2        |     |
| 계  | 6,178     | 1,657 | 3,265 | 1,713 | 2,380 | 1,328 | 194  | 47 | 83   | 31 | 12,100 | 4,776 | 39.5 | 826 | 5,602               | 46.3        |     |

- \* 전문상담순회교사 : 교육(지원)청 단위에 소속되어 고위기학생 내방상담 및 전문상담인력 미배치교에 순회상담 실시
- ※ 학교 수: 국·공·사립 전체 학교수(2022.10.1. 교육통계 기준)
- ※ 배치율 = 지역 내 전문상담(순회)교사 배치 수 / 지역 내 학교급별 학교 수\*100
- ※ 기타학교 : 각종학교, 고등기술학교 등
- ※ 배정 정원(전문상담교사 3,937명, 전문상담순회교사 828명) 중, 경북 전문상담교사 16명 미발령, 제주 전문상담순회교사 정원 2명을 전문상담교사로 공립학교에 배치
- ※ 전문상담사 3,113명(배치율 25.7%) 별도('23.4.기준)

행정안전부는 제정안 제9조와 관련하여, 학생을 지원하는 역할이나 기능별로 교사를 세분화하여 운영하는 것은 정부 인력 운영의 효율성 저하 우려가 있으며,

제정안의 취지는 정서행동위기학생 지원을 위해 기존 교원을 정서 행동지원과 관련된 연수나 교육을 통해 자격을 갖추도록 하고, 해당 교원을 학교생활 및 학습지원 업무에 활용하는 것으로 판단되므로, 의미를 명확하게 하기 위하여 정서행동지원전문교원을 ‘배치’가 아닌 ‘지정’으로 수정할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있음.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5192 |