

# 서울특별시교육청 학생 정신건강증진에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1358호
2. 발 의 자 : 심미경 의원 등 12명
3. 발의일자 : 2023. 10. 16.
4. 회부일자 : 2023. 10. 23.

### II. 제안이유

1. 우리나라 청소년의 사망원인 1위가 ‘자살’인 상황이 지속되고, 코로나우울(Corona Blue) 등으로 인한 학생의 정신건강 악화가 심화되는 등 학생의 심리적 안정과 성장을 위한 체계적인 교육 및 지원 필요성이 대두되고 있는 시점임.
2. 더욱이 현재 정부가 심리적인 위기를 겪고 있는 학생을 지원하거나 학생의 정신건강을 증진하기 위한 여러 시책이 추진되고 있으나, 관계 법령의 체계나 사업 등이 학교폭력, 자살(시도)와 같은 사안별로 구성되어 정신건강 전반에 관한 근본적이고 통합적인 대응이 어려운 상황임.
3. 또한 최근 미래사회에서 필요한 역량 중 하나로 개인이 정신건강

에 관한 올바른 지식과 정보를 가지고 행동할 수 있도록 하는 정신건강 리터러시(Mental Health Literacy)의 필요성이 대두되고 있음.

4. 이에 보다 서울특별시 내 학생의 정신건강증진을 체계적으로 지원할 수 있는 학생 맞춤형 통합적 지원 체계의 구축 및 운영에 필요한 사항을 규정하고자 함.

### III. 주요내용

1. 조례의 목적과 기본이념, 정의에 대해 규정함(안 제1조~제3조)
2. 학생 정신건강증진을 위한 교육감 등의 책무를 규정함(안 제4조)
3. 학생 정신건강증진의 체계적 시행을 위해 매년 학생 정신건강증진계획을 수립·시행하도록 함(안 제5조)
4. 학생 정신건강증진을 위한 실태조사, 정신건강 위기 학생 지원, 교직원 및 보호자 대상 연수 등에 관해 규정함(안 제6조~제7조)
5. 학생 정신건강교육의 시행에 관해 규정함(안 제8조)
6. 서울특별시교육청 학생정신건강증진위원회의 설치 및 운영에 관해 규정함(안 제9조~제10조)
7. 협력체계 구축에 관해 규정함(안 제11조)
8. 학생 건강증진 관련 사무를 수행했거나 수행하고 있는 사람의 직무상 비밀 보호에 관해 규정함(안 제12조)

#### IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」, 「학교보건법」, 「청소년복지 지원법」

2. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조.

3. 기 타

○ 입법예고(2023. 10. 26. ~ 10. 30.) 결과 : 의견 없음.

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2023년 10월 16일 심미경 의원 등 12명의 의원에 의해 의안번호 제1358호로 발의되어 2023년 10월 23일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 학생의 정신건강증진을 체계적으로 지원할 수 있는 지원 체계의 구축 및 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 학생의 심리적 안정과 성장을 도모하기 위해 발의되었습니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 제정 취지에 대한 검토

- ‘정신건강’의 사전적 의미는 ‘큰 고민거리나 걱정거리가 없어 마음이 바르고 평안한 상태’로<sup>1)</sup>, 최근에는 신체건강 못지않게 정신건강에 대한 중요성도 강조되고 있습니다.
- 그러나 현재 우리나라는 OECD 국가 중 자살률 1위<sup>2)</sup> 등 각종 정신건강 관련 지표에서 문제점을 드러내고 있으며 코로나19 이후 고립감 확산과 경제적 어려움 등 사회환경 변화로 우리나라 국민의 정신건강 문제는 더욱 심각한 수준에 직면하고 있는 상황입니다.
- 이에 정부는 기존의 정신건강 정책을 혁신해 새로운 패러다임을 만들 필요가 있다고 보고 금년 12월, 2027년까지 국민 100만 명을 대상으로 심리상담서비스를 지원하고 20~34세 청년을 대상으로 정신건강검진을 2년마다 실시하는 등의 내용이 담긴 ‘정신건강정책 혁신방안’을 발표하였습니다.<sup>3)</sup>

1) 네이버 국어사전

2) 보도자료: 한국 자살률, OECD 1위...2위와도 압도적 격차 '쏟쓸'(머니투데이, 2023.5.28.)

- 한편 현재 우리나라 학생의 정신건강 문제 역시 매우 위태한 수준으로, 금년 서울시 관내 자살 학생은 10월 기준 33명으로 이미 작년보다 높은 수치를 나타내고 있습니다.

[표] 최근 3년간 서울시 학생 자살 현황

연도 학교급 유형별	2021				2022				2023(10월 말)			
	초	중	고	계	초	중	고	계	초	중	고	계
우울증	0	0	6	6	0	1	6	7	0	2	9	11
가정문제	1	2	2	5	0	3	3	6	0	5	3	8
성적문제	0	0	3	3	0	2	4	6	0	0	1	1
이성문제	0	2	0	2	0	0	1	1	0	1	0	1
원인불명	0	1	6	7	0	1	7	8	1	5	3	9
기타	0	1	4	5	0	1	1	2	0	2	1	3
합 계	1	6	21	28	0	8	22	30	1	15	17	33

- 이에 서울시의회는 청소년의 정신건강 문제에 대해 주목하고 예방과 지원을 위한 통합적 체계 및 행·재정적 지원망 구축 등을 위해 금년 7월 ‘청소년 마음건강 특별위원회’를 구성·운영 중에 있습니다.<sup>4)</sup>
- 이와 같이 학생 정신건강 관리 사업의 실효성 있는 추진이 시급한 시점에 동 조례안이 학생 정신건강증진을 위한 지원 체계 구축 및 운영의 근거를 마련한 것은 학생 정신건강의 사각지대를 최소화하고 심리적 안전망을 구축함으로써 학생이 행복한 삶을 영위할 수 있게 한다는 점에서 시의적절한 입법조치라고 사료됩니다.

## 나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

### 1) 조례안의 체계

3) 보도자료: 정신건강 국가 어젠다로...상담·검진 강화해 자살률 절반 줄인다(연합뉴스, 2023.12.5.)

4) 보도자료: 서울특별시의회, 청소년 마음건강 챙긴다(서울자치신문, 2023.7.27.)

○ 동 조례안은 총칙 규정으로 목적, 기본이념, 정의, 책무(안 제1조~제4조)를 규정하였고 본칙 규정으로 학생 정신건강증진계획(안 제5조), 실태조사(안 제6조), 정신건강 위기 학생 지원(안 제7조), 학생 정신건강교육(안 제8조), 학생정신건강증진위원회 구성 및 운영(안 제9조~제10조), 협력체계 구축(안 제11조), 비밀 보장(안 제12조) 등을 규정하여 총 13개의 조문으로 구성되어 있습니다.

○ 동 조례안은 전반적으로 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입법실무」 및 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 생각합니다.

## 2) 기본이념(안 제2조)에 대한 검토

○ 안 제2조는 학생이 정신적으로 건강하게 성장·발달하고 정신건강 관련 정보 및 서비스를 제공받을 권리를 갖고 있음을 동 조례안의 기본이념으로 규정하고 있습니다.

○ 조례의 기본이념 규정은 조례의 제정 이념이나 정신을 표현한, 해당 조례의 조문을 통해서 구현되어야 하는 이념에 관한 선언적 규정으로<sup>5)</sup>

안 제2조에서 정신건강에 관한 학생의 권리를 기본이념으로 규정한 것은 동 조례안의 발의 취지가 학생의 기본적인 생명권을 보장하기 위한 것임을 밝히는 것으로 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

## 3) 책무(안 제4조)에 대한 검토

○ 안 제4조제1항~제3항에서는 학생 정신건강증진을 위한 교육감의 책무를 규정하고 있으며, 특히 안 제4조제2항에서는 교육감이 학생 정신건강증진에 관한 시책을 수립·추진함에 있어 반영하도록 노력해야 하는 다른 법률 및 조례에 따른 교육에 대해 규정하고 있습니다.

5) '2022 자치법규 입안 길라잡이'(법제처) p.88

이는 학생 정신건강 문제의 예방과 지원을 위한 통합적 체계 구축 측면에서 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 또한 안 제4조제4항에서는 학교장이 학생 정신건강증진사업이 효과적으로 추진될 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있는바

이는 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」에 규정된 학교장의 역할(구성원의 정신건강에 관한 교육·상담 등의 정신건강증진 사업 실시)을 반영한 것으로<sup>6)</sup> 단위학교의 노력 여하에 따라 학생 정신건강증진의 성과가 달라질 수 있다는 점을 고려할 때 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

#### 4) 학생 정신건강증진계획(안 제5조)에 대한 검토

- 안 제5조제1항에서는 교육감이 매년 수립·시행해야 하는 학생 정신건강증진계획에 포함하여야 하는 사항을 규정하고 있습니다.

- 이와 관련하여 「학교보건법」은 지방자치단체가 학생의 건강을 보호·증진하기 위한 시책을 마련하도록 규정하고 있고<sup>7)</sup> 「청소년복지지원법」은 지방자치단체가 위기 청소년에게 필요한 사회적·경제적 지원을 할 수 있다고 규정하고 있습니다.<sup>8)</sup>

이런 점에서 안 제5조에서 교육감이 학생 정신건강증진계획에 포함해야 할 사항을 규정한 것은 상위법에 명시된 학생 건강 보호·증진 및 위기 학생 지원에 관한 지방자치단체의 의무를 구체화함으로써 관련 사업의 실효성 있는 추진을 위한 제도적 기반을 마련한다는

6) 제13조(학교 등에서의 정신건강증진사업 실시) ① 다음 각 호에 해당하는 기관·단체·학교의 장 및 사업장의 사용자는 구성원의 정신건강에 관한 교육·상담과 정신질환 치료와의 연계 등의 정신건강증진사업을 실시하도록 노력하여야 한다.

2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교 중 대통령령으로 정하는 학교

7) 제2조의2(국가와 지방자치단체의 의무) 국가와 지방자치단체는 학생과 교직원의 건강을 보호·증진하기 위한 기본계획을 수립·시행하고, 이에 필요한 시책을 마련하여야 한다.

8) 제14조(위기청소년 특별지원) ① 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기청소년에게 필요한 사회적·경제적 지원(이하 “특별지원”이라 한다)을 할 수 있다.

측면에서 타당한 입법조치라고 생각합니다.

#### 다. 교육청 의견에 대한 검토

##### 1) 실태조사(안 제6조)에 대한 검토

- 한편 서울시교육청은 교육감이 학생 정신건강상태 등에 대한 실태조사를 실시할 수 있다고 규정한 안 제6조제1항에 대해 이미 매년 학생 정서행동·특성검사가 실시되고 있어 별도 실태조사가 추가 실시될 경우 업무 과중의 우려가 있고,

실태조사 결과를 학생 정신건강증진계획에 ‘반영하여야 한다’고 규정한 안 제6조제2항에 대해, 안 동조제1항에서 실태조사를 실시할 수 있다고 하였으므로 안 제6조제2항에서도 결과를 ‘반영할 수 있다’고 규정해야 한다는 의견을 제출하였습니다(행정관리담당관-15379, 2023. 10. 27.).

- 그러나 매년 학생 전부가 아닌 초 1·4학년, 중·고 1학년 학생만을 대상으로 실시되는 학생정서·행동특성검사는 검사에서 위기 징후가 발견되지 않았던 학생이 극단적인 선택을 하는 등, 검사 실효성에 대한 논란이 지속되고 있는바<sup>9)</sup> 서울시교육청은 필요한 경우 실태조사를 실시하는 것이 필요한 것으로 생각되며,

특히 안 제6조제1항의 실태조사 규정은 ‘할 수 있다’는 임의규정으로 교육청이 주장하는 업무 과중의 우려는 크지 않을 것으로 생각합니다.

- 더욱이 실태조사의 목적은 취약요소를 도출하여 향후 개선방향을 마련하는 데에 있다고 생각되는바 실태조사가 실시된다면 그 결과는 당연히 학생 정신건강증진계획 및 추진사업에 반영하는 것이 타당하다고 생각합니다.

9) 보도자료: "극단선택 징후 포착"...실효성 논란 '학생정서검사' 개선한다(서울경제, 2023.6.2.)



2) 학생 정신건강교육(안 제8조)에 대한 검토

○ 또한 서울시교육청은 교육감이 학교 교육과정과 연계된 학생 정신건강교육을 위해 교재 및 프로그램 개발 등을 ‘추진하여야 한다’ 고 규정한 안 제8조제2항에 대해

① 안 동조제1항에 교육감이 학생 정신건강교육이 학교 교육과정과 연계하여 시행될 수 있도록 ‘노력하여야 한다’ 고 규정되어 있으며

② 교재 및 프로그램 개발 등의 사항이 강제조항이 될 경우 1회 개발로 그칠 수 있기 때문에 ‘지속적으로 노력하여야 한다’ 로 수정의견을 제출하였습니다(행정관리담당관-15379, 2023. 10. 27.).

○ 그러나 교재 및 프로그램 개발 등이 1회성에 그칠 지 여부는 교육청의 의지에 달려 있다고 생각되며 서울시교육청의 이러한 논리라면 ‘조치하여야 한다’, ‘실시하여야 한다’ 등의 모든 강행 규정은 단발성 시행을 불러일으켜 수정이 필요하게 되는바, 안 제8조제2항의 수정은 불필요하다고 생각합니다.

○ 따라서 서울시교육청은 조례안 입안 시 필요한 규정을 재량규정화 하여 업무부담을 피하려는 안이한 관행의 해소에 적극 나설 필요가 있는 것으로 생각합니다.

□ 이상으로 「서울특별시교육청 학생 정신건강증진에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사팀장	정진국 02) 2180-8263	입법조사관	김한수 02) 2180-8269
--------	----------------------	-------	----------------------