

서울특별시교육청 정서행동위기학생 지원에 관한 조례안

심 사 보 고 서

의 안 번호	2013
-----------	------

2024년 12월 17일
교 육 위 원 회

I. 심사경과

- 발의일자 및 발의자 : 2024년 8월 12일, 최민규 의원
- 회부일자 : 2024년 8월 14일
- 상정일자 : 제327회 서울특별시의회 정례회 제9차 교육위원회
(2024년 12월 17일 상정, 수정가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 최민규 의원)

1. 제안이유

- 최근 학생 중에는 주의력결핍과잉행동장애(ADHD),品行장애(다른 사람의 권리를 침해하고 자신의 나이에서 지켜야 할 사회적인 규범을 어기는 행동을 반복적으로 하는 것을 특징으로 하는 장애), 반항장애, 우울 또는 무기력 등 심리적·정서적 또는 행동적 위기 요인이 발생하여 학교생활에 어려움을 겪고 있음.

- 이러한 경우 정서행동위기학생으로 불리고 있으며, 학업, 교우관계 등 학교생활에 어려움을 겪고 있으나 해당 학생에 대한 사회적 관심과 제도적인 지원이 부족한 상황임.
- 이에 정서행동위기학생에 관한 규정을 마련함으로써 교육현장에서의 부담을 완화하고 효과적이며 체계적으로 학생들을 지원하고자 함.

2. 주요내용

- 조례의 목적 및 정서행동위기학생에 관한 정의를 규정함 (안 제2조)
- 교육감의 책무와 지원계획에 관하여 규정함 (안 제3조 및 제4조)
- 정서행동위기학생 실태조사와 진단검사 등에 관하여 규정함 (안 제5조 및 제6조)
- 정서행동위기학생 선정 및 지원 등에 관하여 규정함 (안 제7조)
- 정서행동위기학생을 위한 학생회복지원센터에 관하여 규정함 (안 제8조)

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 : 심혁보)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2024년 8월 12일 최민규 의원에 의해 의안번호 제2013호로 발의되어 2024년 8월 14일 우리 위원회로 회부되었습니다.

- 동 조례안은 주의력결핍과잉행동장애(ADHD),品行장애, 반항장애, 우울 또는 무기력 등 심리적·정서적 또는 행동적 위기 요인으로 인해 학교생활에 어려움을 겪고 있는 정서행동위기학생에 관한 지원 규정을 마련함으로써 교육현장에서의 부담을 완화하고 효과적이며 체계적으로 학생들을 지원하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- 코로나19 이후 전면 등교가 재개되면서 학교 현장에서 학생들의 우울, 불안 등 심리·정서적 문제가 급증한 것으로 나타나면서¹⁾, 교실 내 신체적 공격, 욕설, 폭언, 교실 이탈 등 학생 행동 문제로 인하여 생활지도에 어려움을 겪는 교사 또한 급증하였습니다.

이에 학교 현장의 심리적 안정 지원방안 마련이 시급해짐에 따라 타·시도교육청은 심리적 위기학생을 지원하기 위한 제도적 근거를 마련하여 정책을 추진하고 있습니다.

이러한 교육현장의 상황을 개선하기 위해 서울시교육청 역시 「교실 속 행동위기학생 지원방안」(2024.2.)을 마련·시행하고 있으며, 22대 국회에서도 「정서행동위기학생의 지원에 관한 법률안」이 발의되어 소관 상임위에서 논의 중에 있습니다.

1) 코로나19 학생정신건강 변화에 따른 지원 방안(2022, 교육부)

[표-1] 초·중·고 학생 우울감 및 불안감 경험 조사결과

단위: (% 명)

구분	코로나 이전보다 우울해졌다			코로나 이전보다 불안해졌다			구분	우울		불안	
	아니다	모름	그렇다	아니다	모름	그렇다		중등도 미만	중등도 이상	중등도 미만	중등도 이상
초저	57.3 (92,590)	17.3 (28,037)	25.4 (41,026)	63.4 (102,398)	12.8 (20,764)	23.8 (38,491)	중	89.4 (71,406)	10.6 (8,474)	94.0 (75,066)	6.0 (4,814)
초고	42.7 (20,759)	24.9 (12,084)	32.4 (15,722)	46.6 (22,664)	18.6 (9,019)	34.8 (16,882)	고	85.3 (43,773)	14.7 (7,541)	91.5 (46,976)	8.5 (4,338)
계	53.9 (113,349)	19.1 (40,121)	27.0 (56,748)	59.5 (125,062)	14.2 (29,783)	26.3 (55,373)	계	87.8 (115,179)	12.2 (16,015)	93.0 (122,042)	7.0 (9,152)

[표-2] 심리적 위기학생 지원 관련 조례

연번	자치단체	법규명	제정일
1	경기도교육청	경기도교육청 심리적 위기학생 지원 조례	2020.3.17.
2	경상북도교육청	경상북도교육청 심리적 위기학생 지원 조례	2022.1.3.
3	광주광역시교육청	광주광역시교육청 위기학생 심리 치유 지원 조례	2021.4.15.
4	세종특별자치시교육청	세종특별자치시교육청 심리적 위기학생 지원에 관한 조례	2023.7.10.
5	인천광역시교육청	인천광역시교육청 심리적 위기학생 지원 조례	2022.10.11.
6	전라남도교육청	전라남도교육청 위기학생 심리 치유 지원 조례	2020.12.31.
7	전북특별자치도교육청	전북특별자치도교육청 위기학생 심리 치유 지원 조례	2021.8.13.
8	충청남도교육청	충청남도교육청 심리적 위기학생 지원 조례	2023.2.28.
9	충청북도교육청	충청북도교육청 심리적 위기학생 지원 조례	2021.9.24.

○ 따라서 동 제정안은 정서행동위기학생에 대한 지원이 교사에게 의존하고 있고 지원 방식의 일관성 및 지속성이 부족한 상황에서, 위기학생을 조기에 발견·진단하여 적절한 지원이 이루어질 수 있는 체계적인 지원시스템을 구축하기 위한 근거를 마련하려는 것으로 그 취지에서 제정의 필요성이 인정된다고 보입니다.

○ 다만, 교육부가 「학생 맞춤형 마음건강 통합지원 방안」의 일환으로 ‘마음건강지원 3법2)(「초·중등교육법」, 「학생마음건강지원

2) 학생 맞춤형 마음건강 통합지원 방안(교육부, 2024.8.9.) 中, 마음건강지원 3법
가. 초·중등교육법: 정서행동 문제로 학습이 어려운 학생 등에 대한 상담·치료 근거 마련

법」, 「학생맞춤통합지원법」)의 제·개정을 추진하고 있고, 이와는 별도로 국회에서 「정서행동위기학생 지원에 관한 법률안」³⁾이 발의되어 있는바,

동 조례안을 제정함에 있어 향후 관계 법령과의 법적 체계의 적합성이 확보되어야 한다는 점에서 제정 시기의 적절성 측면을 우선 고려해야 할 것입니다.

- 또한 동 제정안은 「서울특별시교육청 학생 정신건강증진에 관한 조례」(2024.1.11. 제정)와 내용이 상당히 중복되고 있어 장기적으로 심리적 위기학생 지원 관련 자치법규 체계의 복잡성을 증가시킬 가능성이 있다는 점에서 조례안 제정에 대해 신중한 검토가 필요한 것으로 사료됩니다.

「서울특별시교육청 학생 정신건강증진에 관한 조례」 주요내용 (2024.1.11. 제정)

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

나. 학생마음건강지원법[가칭]: 마음건강 교육 및 지원 근거 마련, 학교 밖 치유회복 기관 등
다. 학생맞춤형통합지원법: 심리·정서 지원이 시급한 학생에게 보호자 동의없이 긴급지원
3) 의안번호 2200110 「정서행동위기학생 지원에 관한 법률안」(강경숙 의원 등 17인, 2024.6.4.) 주요내용
가. 정서행동위기학생에게 필요한 지원에 관한 사항
나. 정서행동위기학생을 위한 국가와 지방자치단체 책무
다. 정서행동위기학생 지원을 위한 종합계획 및 시행계획 수립·시행
라. 교육부에 정서행동위기학생지원위원회 설치
마. 정서행동위기학생 선정, 정서행동지원전문교원 배치
바. 정서행동위기학생에 대한 연구 및 실태조사 실시, 정서행동위기학생지원센터 지정·운영

나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 10개의 개별조문으로 구성되어 있으며, 목적, 정의, 교육감의 책무를 안 제1조부터 제3조까지 규정하고 있습니다.
- 안 제4조에서는 정서행동위기학생 지원계획 수립·시행과 지원계획에 포함해야 할 내용을 규정하고 있으며, 안 제5조는 지원계획의 실효성을 위한 실태조사에 대해서 규정하고 있습니다.
- 안 제6조부터 안 8조까지는 정서행동위기학생 발견·진담검사, 정서행동위기학생의 선정 및 지원, 학생회복지원센터 설치 및 운영에 대해서 규정하고 있습니다.
- 안 제9조에서는 정서행동위기학생 지원을 위한 협력체계 구축에 대해서, 마지막으로 안 제10조에서는 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정할 수 있게 규정되어 있습니다.
- 이와 같은 동 조례안의 구성은 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입안 길라잡이」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 형식적 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 목적(안 제1조)와 정의(안 제2조)에 대한 검토

- 안 제1조는 동 조례안이 지향해야 하는 목적을 규정하고 있고, 안 제2조는 ‘학교’와 ‘정서행동위기학생’을 각각 정의하고 있습니다.
- 우선 안 제2조는 동 조례안의 적용범위를 공·사립을 포함한 모든

학교로 규정하고 있으며, ‘정서행동위기학생’을 심리·정서적 또는 행동의 위험요인이 발생하여 학교에서 어려움을 겪고 있는 학생으로 정의하고 있습니다.

- 현재 ‘정서행동위기학생’에 대한 명확한 법적 정의는 존재하지 않으나 서울시교육청의 ‘교실 속 정서행동 위기학생 지원 방안’에서는 정서행동위기학생에 대해 ‘심리 정서 또는 행동상의 문제로 인하여 일상적인 교육활동 참여에서의 어려움을 경험하는 모든 학생’으로 정의하고 있는바,

안 제2조제2호는 교육청의 용어 정의와 동일하게 ‘정서행동위기학생’에 대한 용어의 뜻을 명확히 규정하여 동 조례안의 해석과 적용상의 혼란을 막을 수 있다는 점에서 의미를 갖는다 할 것입니다.

- 그러나 현재 법률로 발의되어 국회 교육위원회에서 심사중에 있는 「정서위기학생 지원에 관한 법률안」(이하 ‘법률안’)은 ‘정서행동위기학생’을 ‘심리 정서적 이유로 학교생활에서 어려움을 겪거나 문제 행동을 보이는 학생으로서 별도 진단검사 등을 통해 학교장이 선정한 학생’으로 정의하고 있으며, 특수교육대상자의 경우 제외하도록 규정하고 있습니다.
- 이처럼 현재 동 조례안에서 규정하고 있는 ‘정서행동위기학생’의 정의와 법률안의 정의 규정이 서로 차이가 발생하고 있어 이를 조례에 규정하는 것이 입법경제적 측면에서 적절한지 여부가 문제가 될 수 있습니다.
- 또한 추후 법률안이 제정될 경우 상위법령에서 정의한 용어는 자치법규에도 당연히 그대로 적용되어야 하나 동 조례안에서 규정한 정의와 차이가 발생할 경우 대상에 있어 상위법령에 위반되거나 자치법규 해석상 혼란을 야기할 가능성이 존재합니다.

- 따라서 안 제2조제2호의 ‘정서행동위기학생’에 대한 정의는 좀 더 심사숙고해서 규정할 필요성이 있을 것으로 사료됩니다.
- 한편 서울시교육청은 동 조례안 제2조에서 심리·정서적 또는 행동의 위험요인이 발생하여 어려움을 겪는 학생을 ‘정서행동위기학생’이라고 규정하고 있어 목적에서도 이를 동일하게 규정해야 한다는 의견을 제출하였습니다.(행정관리담당관-9324, 2024.8.28.)
- 그러나 이 또한 앞서 살펴본 바와 같이 ‘정서행동 위기학생’에 대한 명확한 법적 정의에 따라 달라질 가능성이 있는바, 이를 고려한 논의가 필요할 것으로 사료됩니다.

3) 지원계획 수립(안 제4조)에 대한 검토

- 안 제4조는 교육감이 정서행동위기학생을 체계적·효율적으로 지원하기 위해 안 제4조제2항각호에서 규정한 사항을 포함한 지원계획을 매년 수립·시행하도록 규정(안 제1항)하고 있습니다.
- 안 제4조는 교육감이 수행하여야 할 기본적인 책무와 관련된 계획 등을 수립·시행할 의무를 조례로 명확히 하고, 서울시교육청의 정서행동 위기학생에 대한 정책의 지향을 명확히 함으로써 정책을 보다 효과적이고 실효성 있게 추진하는 데 이바지할 수 있다고 판단됩니다.
- 한편 서울시교육청은 안 제4조제2항각호 중 ‘3호 진단검사 개발’은 교육청에서 처리할 수 있는 영역 밖의 사안으로 이를 삭제하고, ‘7호 긍정적행동지원을 통한 행동중재 지원방안’을 추가해 줄 것을 의견으로 제출하였습니다.(행정관리담당관-9324, 2024.8.28)

- 그러나 안 제4조의 지원계획 역시 법률안에서 정서행동위기학생에 대한 종합계획(교육부 5년) 및 시행계획(교육감 1년)을 수립·시행하도록 규정하고는 있으나, 이에 대한 필요한 사항을 시행령으로 위임하여 규정하고 있는바,

향후 법률에 따른 시행령 제정시 범위와 내용이 달라질 가능성이 있어 안 제4조제2항각호에서 규정한 내용 또한 이를 고려해야 할 것으로 사료됩니다.

- 4) 정서행동위기학생 발견·진단검사(안 제6조), 정서행동위기학생의 선정 및 지원(안 제7조) 및 학생회복지원센터(안 제8조)에 대한 검토

- 안 제6조는 학교장에게 정서행동위기학생을 조기에 발견하고 지원하기 위하여 발견·진단검사를 전문 상담기관, 의료기관 등과 연계하여 실시할 수 있고, 그 결과를 학부모 등 보호자에게 통지할 수 있도록 규정하고 있습니다.

안 제7조에서는 정서행동위기학생을 선정·지원하는 내용 및 절차 등을 규정하고 있고, 안 제8조에서는 정서행동위기학생에 대한 전문적·효과적·체계적인 지원을 위해 ‘학생회복지원센터’를 설치하여 운영할 수 있는 근거를 각각 규정하고 있습니다.

- 이와 같이 정서행동위기학생 발견·진단검사를 실시하여 대상학생을 선정·지원하고, 전문적인 지원을 위해 ‘학생회복지원센터’를 설치하여 운영하는 것은 정서행동위기학생 지원에 필요한 효과적인 입법조치라고 사료됩니다.

- 그러나 이러한 규정 역시 법률안에서 정서행동위기학생 발견·진단

검사를 실시(법률안 제7조)하고, 정서행동위기학생 선정 및 지원하여 필요한 경우에는 보조인력과 정서행동지원전문교원을 활용할 수 있다(법률안 제8조)고 규정하고 있습니다.⁴⁾

또한 안 8조의 ‘학생회복지원센터’에 대해서도 법률안 제10조⁵⁾에서는 ‘정서행동위기학생지원센터’를 지정·운영할 수 있다고 규정하면서 이에 대한 필요한 사항을 시행령으로 위임하고 있는바,

향후 법률 및 시행령이 제정될 경우 내용이 변동될 가능성이 있어 안 제6조(정서행동위기학생 발견·진단검사), 안 제7조(정서행동위기학생의 선정 및 지원), 안 제8조(학생회복지원센터)에서 규정한 내용도 이를 고려해야 할 것으로 사료됩니다.

IV. 질의 및 답변요지 : 없음.

V. 토론요지 : 없음.

VI. 수정안의 요지

○ 안 제8조(학생회복지원센터)를 삭제함.

VII. 심사결과 : 수정가결(재석의원 전원 찬성).

VIII. 소수의견 요지 : 없음.

IX. 기타 필요한 사항 : 없음.

4) 법률안 제7조(정서행동위기학생 발견·진단검사), 제8조(정서행동위기학생의 선정 및 지원)

5) 법률안 제10조(정서행동위기학생지원센터)

서울특별시교육청 정서행동위기학생 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 2013
----------	------------

제안연월일 : 2024년 12월 17일

제안자 : 교육위원장

1. 수정이유

- 안 제8조(학생회복지원센터)는 정서행동위기학생의 전문적 지원을 위하여 설치·운영하는 것을 목적으로 하고 있으나, 정서행동위기학생에 대한 정확한 실태조사나 현황 파악 없이 많은 비용이 소요되는 학생회복지원센터를 설치·운영하는 것은 효율성 측면에서 문제가 있음.
- 따라서 안 제8조(학생회복지원센터)는 삭제하고, 안 제9조와 안 제10조를 각각 제8조와 제9조로 수정하고자 함.

2. 주요내용

- 안 제8조(학생회복지원센터)는 삭제하고, 안 제9조와 안 제10조를 각각 제8조와 제9조로 수정함.

3. 참고사항 : 없음.

서울특별시조례 제 호

서울특별시교육청 정서행동위기학생 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

서울특별시교육청 정서행동위기학생 지원에 관한 조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제8조(학생회복지원센터)를 삭제하고, 안 제9조와 안 제10조를 각각 제8조와 제9조로 한다.

서울특별시교육청 정서행동위기학생 지원에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 심리·정서적 이유로 교육활동 참여에 어려움을 겪는 학생에게 체계적이고 효과적인 지원을 제공하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 모든 학생이 원활한 학교생활을 할 수 있는 학습 환경을 조성하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다.
2. “정서행동위기학생”이란 심리·정서적 또는 행동의 위험요인이 발생하여 학교에서 요구되는 교육활동이나 일상적인 학교생활 수행에 어려움을 겪고 있는 학생을 말한다.

제3조(교육감의 책무) 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 정서행동위기학생의 체계적 지원에 필요한 시책을 마련하여 지원하여야 한다.

제4조(정서행동위기학생 지원계획) ① 교육감은 정서행동위기학생에 대한 체계적이고 효율적인 지원을 위하여 매년 정서행동위기학생 지원계획(이하

“지원계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 지원계획에는 다음 각호의 사항을 포함한다.

1. 지원계획의 기본방향 및 추진 목표
2. 정서행동위기학생 실태조사 및 진단기준
3. 진단검사 개발 및 교육 프로그램 지원에 관한 사항
4. 심리상담, 학습상담, 가족상담 등의 상담지원 방안
5. 서울특별시 및 유관기관과의 연계지원 방안
6. 정서행동위기학생 지원 우수사례 발굴 및 보급
7. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항

제5조(실태조사) ① 교육감은 지원계획의 실효성을 높이기 위해 전학년에서 매년 정서행동위기학생 실태조사를 실시하여야 한다.

② 교육감은 제1항의 실태조사를 실시하는 경우 전문지식과 연구경험이 풍부한 대학, 연구기관, 의료기관 등에 이를 위탁할 수 있다.

제6조(정서행동위기학생 발견·진단검사) ① 학교의 장은 정서행동위기학생을 조기에 발견하고 효과적으로 지원하기 위하여 발견·진단검사를 전문상담기관, 의료기관 등과 연계하여 실시할 수 있고, 그 결과를 학부모 등 보호자에게 통지할 수 있다.

② 교육감은 필요한 경우 학교에 제1항의 정서행동위기학생 조기 발견·진단검사에 관한 행정적·재정적인 지원할 수 있다.

제7조(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. 다만, 중복지원을 예방하기 위하여 별도의 심사를 실시한다.

② 학교의 장은 제1항에 따라 정서행동위기학생을 선정할 경우 미리 해당 학생 학부모 등 보호자의 동의를 받아야 한다.

③ 학교의 장은 정서행동위기학생의 심리·정서적 상태, 문제 행동 유형 등을 고려하여 정서행동위기학생에 대한 학교생활 및 학습 지원 계획(치료 및 수업을 위한 통학 또는 숙박형 위탁 교육과정을 포함한다)을 수립하여야 한다.

④ 교육감은 정서행동위기학생의 선정·지원 사업에 필요한 행정적·재정적인 지원을 할 수 있다.

제8조(협력체계 구축) ① 교육감은 정서행동위기학생 지원을 효과적으로 실시하기 위하여 정서행동위기학생 지원과 관련한 연구·상담 기관 및 의료기관 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

② 교육감은 제1항에 따른 협력체계 구축을 위하여 필요한 경우에 업무협약 등을 체결할 수 있다.

제9조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.