

## RESEARCH ARTICLE

# A comparative legislative analysis on the legalization of the psychological counseling profession: A critical review of institutional effectiveness and professional domain inclusivity

Cheong, Moonjoo<sup>1</sup> · Kim, HyeKyung<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Assistant Professor, Department of Medical Counseling, Wonkwang University, Jeollabuk-do, Republic of Korea

<sup>2</sup>Counselor, Gasan Psychological Counseling Office, LG Electronics, Seoul, Republic of Korea

## 심리상담사 법제화에 대한 비교 입법 분석: 제도적 실효성과 전문영역 포괄성에 대한 비판적 고찰

정문주<sup>1</sup>, 김혜경<sup>2</sup>

<sup>1</sup>원광대학교 의료상담학과 조교수, <sup>2</sup>LG전자 가산심리상담실 심리상담실장

Corresponding Author: Kim, Hye-Kyung (rosehk@hanmail.net)



### OPEN ACCESS

**Citation:** Cheong, Moonjoo & Kim, HyeKyung. A comparative legislative analysis on the legalization of the psychological counseling profession: A critical review of institutional effectiveness and professional domain inclusivity. Journal of Meditation based Psychological Counseling, 34, 71-85.

**DOI:** <https://doi.org/10.12972/mpca.2025.34.6>

**Received:** August 08, 2025

**Revised:** August 30, 2025

**Accepted:** August 30, 2025

**Copyright:** © 2025 Meditation based Psychological Counseling Association.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

### Abstract

This study compares two bills before Korea's 22nd National Assembly—Lee Gae-ho's Professional Counselor Bill and Nam In-soon & Kim Ye-ji's Psychologist and Counselor Bill—across four dimensions: credentialing, scope of practice, quality management, and legal enforceability.

The Lee bill creates a single “Professional Psychological Counselor” credential that covers integrative fields such as meditation and art therapy, separates evaluation, licensing, and examinations into a multi-layered oversight system, and sets detailed rules for counseling-center operation. In contrast, the Nam–Kim bill splits the profession into “Psychologist” and “Counselor,” centralizes all functions in one agency, and provides few safeguards for center operations, reducing enforceability.

Effective legislation should put public safety and well-being ahead of protecting specific guilds, formally recognize diverse specialties, implement multi-tiered quality controls, and balance strong consumer protection with healthy market development. This approach will build a reliable counseling ecosystem and a solid legal foundation for safe, trustworthy services.

**Keywords:** Psychological Counseling Legislation, Mental Health, Specialized Domains, Comparative Legislative Analysis, Meditation-based Psychological Counseling

## I. 서론

2025년 7월 30일, 국회 앞에서는 「마음건강심리사 및 마음건강상담사에 관한 법률안」에 반대하는 정신건강 전문직 단체들의 집회가 열렸다(데일리비즈온, 2025. 7. 31). 사회복지사, 간호사, 작업치료사 등은 해당 법안이 심리상담을 특정 전공의 전유물로 고착화시키는 ‘심리상담 독점법’이라 비판하며, 자격체계의 편협성과 직역 배제 문제를 제기하였다(데일리비즈온, 2025. 7. 31). 같은 달 19일, 대한의사협회도 ‘마음건강’이라는 용어가 정신의학의 개념과의 경계를 흐리고, 심리상담이라는 의료행위가 비의료인에게 이전될 수 있다는 우려를 공식적으로 표명한 바 있다(청년 의사, 2025. 7. 19). 그러나 ‘마음건강’은 기존의 병리 중심적 정신건강 개념을 넘어, 일상적 심리안녕과 예방 중심의 접근을 지향하는 정책 개념으로 자리매김하고 있다(전진아, 이지혜, 2020). 이는 단순한 용어 문제가 아니라, 상담 서비스가 질한 치료를 넘어 생애 전반에 걸친 심리적 회복력과 긍정적 안녕을 증진해야 한다는 정책적 방향성을 반영한다(조소현 외, 2011). 그럼에도 불구하고, 심리상담사의 법적 지위, 업무범위, 자격 기준, 관리체계는 여전히 미비한 상태이다(정문주 외, 2024). 이는 상담이 단일 학문 체계가 아닌, 심리학·교육학·사회복지학·신학 등 다양한 학문적 기반 위에서 실천적 전통을 형성해온 구조적 특성과도 관련이 깊다(김인규, 2009). 실제로 한국에서는 1960~70년대부터 학회를 중심으로 상담이 제도화되었으며, 다양한 학문 배경의 전문가들이 상담 이론과 기법을 도입·전파해 왔다(이은경 외, 2007). 이 과정에서 학회별로 자격 기준과 수련체계가 독자적으로 운영되어 왔고, 이는 국가자격 중심의 외국 사례와 달리 한국의 상담자격이 민간에 난립하게 된 원인이 되었다(안하얀 외, 2019). 한편, 서구 사회는 산업화와 함께 내면의 삶에 대한 관심이 확대되며, 신체 건강과 더불어 마음 건강이 국가 정책의 주요 축으로 자리 잡았다(Blustein, D. L., 2008). 이에 따라 심리상담 직역과 자격 제도 역시 법률로 제도화되었고, 국민의 마음건강에 대한 국가의 책임 또한 제도적으로 강화되어 왔다(Roemer, M. I., 1993). 반면, 한국에서 ‘마음건강’ 개념이 정책적으로 본격화된 것은 2020년 ‘청년 마음건강 지원사업’을 기점으로(박지혜, 2023), 2024년 ‘전국민 마음투자지원사업’이 추진되며 빠르게 확산되었다(Jun, J., 2025). 그러나 상담 인력에 대한 법적 규정이 명확하지 않아, 초기에는 청소년상담사와 전문상담교사, 정신건강요원이 중심이 되었으나, 이들만으로는 전 국민 상담 수요를 충족하기 어려웠다(Jun, J., 2025).. 이에 따라 정부는 민간자격 보유자까지 사업 대상에 포함시켰고, 이 과정에서 특정 학회 중심으로 일부 자격만을 인정하면서 형평성 논란이 다시 불거졌다(Jun, J., 2025). 이는 2020년 보건복지부가 한국심리학회와 4,980만원의 수의계약을 맺고 진행한 정책연구와, 그 결과로 공개된 ‘심리서비스법(가안)’에서 이미 나타났던 문제의 연장선상에 있었다(국회지방의회의정보포털, 2025. 8. 5). 이 중 가장 큰 논란은 해당 법안 초안이 심리사 자격 취득 요건을 ‘심리학 전공자(학사·석사·박사)’로 한정된 점으로, 이는 상담학·미술치료·놀이치료·청소년상담 등 다양한 전문 분야를 자격 체계에서 배제하는 결과를 초래하였다(김수임 외, 2021). 특히 아동학·교육학·가정학 등 타 전공자들의 실천 역량을 무시하고 특정 학계의 이해만을 반영했다는 비판이 제기되었다(정문주 외, 2024). 또한, 해당 연구가 애초에 민간자격 남발과 무자격자 문제에 대한 해결을 목적으로 추진되었음에도 불구하고, 단일 전공 중심의 접근은 오히려 상담 현장의 다양성과 현실을 외면하고 사회적 효용성을 저해한다는 지적이 뒤따랐다(정문주 외, 2024). 아울러 보건복지부가 특정 이해관계가 있는 단체에 수의계약 방식으로 민간한 정책 연구를 의뢰한 점과, 그 결과물이 마치 정부의 공식 입장처럼 인식되게 한 점 역시 행정적 신뢰를 훼손시켰다는 비판이 제기되었다(이종범, 김수임, 2024). 결국, “누가 상담을 할 수 있는가”에 대한 명확한 기준과, 국민이 안전하고 신뢰할 수 있는 상담 환경을 마련하기 위한 법적 제도화는 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다. 이러한 흐름 속에서 제21대 국회에서는 여러 상담 관련 법안이 발의되었으나 모두 폐기되었고, 제22대 국회 들어 두 가지 법안이 계보를 달리한 채 재 발의되었다. 첫 번째는 이개호 의원의 「전문상담사법안」으로, 이는 심상정 의원의 「상담사법안」과 김민철 의원의 「상담서비스 지원법안」을 계승하며, 다양한 전공과 실천영역을 포괄하는 구조를 특징으로 한다. 명상심리상담, 예술치료, 놀이치료 등 특수 전문 영역도 제도권에 포함시키려는 의지를 반영하고 있다. 두 번째는 남인순·김예지 의원안으로, 이는 서정숙 의원의 「심리사법안」과 2020년 정책연구에서 제시된 ‘심리서비스법(가안)’의 연장선상에 있다. 이 법안은 ‘심리학’ 중심의 자격 구조와 ‘심리사’라는 명칭을 그대로 계승하며, 특정 학문 중심의 자격 독점 구조를 제도화하려는 경향을 보인다. 이처럼 상이한 계보를 가진 법안들의 발의는, 명상심리상담을 포함한 다양한 실천 영역이 제도권 내에서 어떻게 포괄·보호될 수 있을지를 가늠할 수 있는 기준이 되며, 해당 분야에 중대한 정책적 함의를 지닌다. 명상은 단순한 휴식 기법이 아니라 정서조절, 자기 통찰, 주의집중을 가능케 하는 통합적 심리개입 방식으로, 전문 수련과 학문적 체계를 갖춘 명상 전문가들이 상담 현장에서 실제로 활용하고 있다(인경, 2007; 이필원, 2017).

그러나 현행 법체계에서는 이들이 제도권 전문가로 인정받지 못하고 있으며, 반면 일부 의료인들이 자격 없이 명상 서비스를 제공하거나 비전문가가 단순 이미지 훈련을 ‘명상’이라 주장하는 사례가 늘고 있다(김중우, 2023). 이는 국민의 심리적 안전과 서비스 신뢰성을 위협하는 요인으로 작용한다. 이에 본 연구는 「심리상담사 법제화에 대한 비교 입법 분석: 제도적 실효성과 전문영역 포괄성에 대한 비판적 고찰」을 주제로, 제22대 국회에서 발의된 두 가지 법안(이개호 의원안 vs. 남인순·김예지 의원안)을 비교 분석한다. 이를 통해 각각의 법안이 갖는 제도적 실효성과 전문영역 포괄성 측면의 특징과 한계를 규명하고, 명상심리상담을 포함한 다양한 상담 실천 영역이 제도적으로 통합되고 보호될 수 있는 법제화 방향을 제시하고자 한다.

## II. 방법

### 1. 연구 대상

본 연구는 2024년 9월 20일 국회에 제출된 이개호 의원의 「온국민 마음건강을 위한 전문상담서비스 법안」(이하 전문상담서비스법안)과 2025년 6월 27일 국회에 제출된 남인순·김예지 의원의 「마음건강심리사 및 마음건강상담사에 관한 법률안」(이하 심리사 및 상담사법안)을 분석 대상으로 하였다.

### 2. 연구 방법

본 연구는 현재 국회에 계류 중인 두 법안, 즉 남인순·김예지 의원안과 이개호 의원안을 심층적으로 비교 분석하기 위해 Karpen, U.(2012)이 제시한 비교 입법 분석(Comparative Legislative Analysis) 방법을 채택하였다. 이 방법은 서로 다른 입법안의 내용, 구조를 체계적으로 비교함으로써 각 법안의 특징과 잠재적 영향을 명확히 규명하는 데 효과적이다. 구체적인 연구 절차는 다음과 같다.

#### 1) 자료 수집

먼저, 본 연구의 분석 대상인 두 법안의 원문을 수집하였다. 국회 의안정보시스템(<https://www.assembly.go.kr>)을 통해 온국민 마음건강을 위한 전문상담서비스 법안(이개호 의원안, 의안번호 2204118), 마음건강심리사 및 마음건강상담사에 관한 법률안(남인순·김예지 의원안, 의안번호 11134)과 이의 제안 이유, 조문 대비표, 그리고 주요 내용을 확보하였다. 법안의 입법 배경과 의도를 보다 정확히 파악하기 위해 관련 국회 회의록 및 법안 검토 보고서 등의 보조 자료도 함께 수집하여 연구의 신뢰성을 높였다.

#### 2) 내용 분석

수집된 자료를 바탕으로 두 법안에 대한 내용 분석을 진행하였다. 분석은 다음의 두 단계로 이루어졌다.

첫째, 법안 조항 비교 분석(Comparative Textual Analysis)을 수행하였다(Burrows, J., 2004). 이는 각 법안의 조항을 직접적으로 대비함으로써 명시적 규정의 차이점 및 유사점을 파악하는 단계이다.

둘째, 핵심 쟁점 중심의 심층 분석을 진행하였다. 조항 비교 분석을 통해 도출된 표면적 차이를 넘어, 각 법안이 지닌 근본적인 정책적 지향점을 파악하고, 특히 국민 관점에서 상담 서비스의 질과 안전을 어떻게 보장하려 하는지 평가하기 위해 다음의 쟁점들을 설정하고 심층적인 비교를 시도하였다. 구체적으로 다음과 같다.

##### (1) 법안의 목적, 자격 체계의 기본 구조 및 직무 내용

두 법안의 가장 근본적인 차이점인 자격 체계의 이원화(심리사/상담사)와 단일화(전문심리상담사)를 비교 분석한다. 이를 통해 각 법안이 상정하는 직무의 전문성과 범위를 파악하고, 정신건강 서비스에 대한 상이한 관점을 규명한다.

##### (2) 전문 영역의 포괄성 및 융합성

심리학과 상담학이라는 학문적 배경을 명시적으로 구분하는 방식과 ‘상담 관련 과목’이라는 포괄적 개념을 사용하는 방식의 차이를 분석한다. 이는 전문가 양성 과정의 학문적 지향점과 인력 구성의 융통성 측면을 조망하기 위함이다.

##### (3) 상담 전문가의 질 관리

###### ① 양성 단계

전문가가 되기 위한 준비 과정에 대한 제도적 규정을 중심으로 분석한다. 구체적으로는 응시 자격, 학위 요건, 실무수련 체계 및 시간, 그리고 교육기관에 대한 평가인증원 도입 여부를 비교하여 각 법안이 전문가 양성 과정의 질을 어떻게 통제하려 하는지 파악한다.

## ② 국가시험과 자격 관리 주체(인정 및 사후 관리 단계)

준비된 인력에게 자격을 부여하고 이후 전문가 활동을 관리하는 제도적 규정을 중심으로 분석한다. 국가시험의 시행 주체(국가시험원)와 자격 관리 주체(자격관리원)에 대한 규정을 비교함으로써 자격 인정 절차의 공정성과 사후 관리의 체계를 분석한다.

## (4) 상담센터 설립: 전문가 활동의 제도적 관리 및 법적 실효성

자격 취득 이후 전문가 활동과 관련한 법적 틀을 분석한다. 세부적으로는 전문가의 윤리적 의무, 상담센터 개설 및 관리, 전문가 협회의 제도적 지위, 기존 민간 자격과의 연계성, 그리고 법규 위반 시 적용될 벌칙과 제재 조항의 명확성 등을 종합적으로 검토하여 각 법안의 실효성을 평가한다.

# III. 결과

본 연구는 상담 전문가 자격의 법제화를 다룬 두 입법안, 즉 이개호 의원이 발의한 전문상담사 법안과 남인순·김예지 의원이 공동 발의한 심리사 및 상담사 법안을 중심으로 조항별 비교 입법 분석을 수행하였다. 구체적인 결과는 다음과 같다.

## 1. 법안 조항 비교 분석(Comparative Textual Analysis) 결과

본 연구에서 비교·분석한 「온국민 마음건강을 위한 전문상담서비스법안」은 총 8개 장(32개 조문)과 부칙 4조로, 「마음건강심리사 및 마음건강상담사에 관한 법률안」은 6개 장(26개 조문)과 부칙 3조로 이루어져 있다(표1).

두 법안 조문과 부칙에 대한 내용분석 결과, 우선적으로 양 법안은 공통적으로 전문가의 자격과 윤리성 확보, 그리고 법적 근거 마련이라는 측면에서 유사한 방향성을 지향하고 있는 것으로 나타났다.

즉, 두 법안은 국민의 마음건강 증진을 목적으로 한다는 점에서 기본적인 취지가 동일하다. 또한 전문가의 결격사유에 대해 마약 중독자나 금고 이상의 형을 받은 자를 동일하게 규정하고 있다. 전문가의 직업윤리 의무에 있어서도, 품위를 유지하고 성실하게 직무를 수행해야 하며, 직무상 알게 된 비밀을 누설하지 않을 의무를 공통적으로 명시하고 있다. 아울러, 전문가 자격증이나 명의를 타인에게 대여하는 행위를 금지하는 조항도 유사하게 포함되어 있다. 법의 실효성을 담보하기 위해, 두 법안 모두 위반 행위에 대한 벌칙(징역 또는 벌금)과 행정 의무 불이행에 대한 과태료 조항을 두고 있다(표1).

그러나 두 법안은 자격 체계의 기본 구조 및 직무내용, 전문 영역의 포괄성 및 융합성, 상담전문가의 질관리(양성체계), 국가시험과 자격관리주체, 전문가 활동의 제도적 관리 및 법적 실효성에서 상이한 점이 존재했다. 이개호 법안의 상담센터 개설 및 등록(제15조)과 남인순 법안의 법인 설립(제13조) 등 전문가 활동 규정의 차이가 대표적인 예이다. 이러한 상이점에 대해서는 두 번째 분석에서 구체적으로 다루고자 한다.

**Table 1.** Results of Article-by-Article Comparative Analysis

| Clause (Article)        | Lee Gae-ho's Bill (Contents)                                                                                                                                                                 | Clause (Article)        | Nam In-soon & Kim Ye-ji's Bill (Contents)                                                                                                                                         | Comparison |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Article 1 (Purpose)     | To contribute to the promotion of the public's mental health by stipulating the qualifications of professional psychological counselors and psychological counseling services.               | Article 1 (Purpose)     | To contribute to the promotion of the public's mental health and happiness by defining the qualifications and duties of mental health psychologists and mental health counselors. | Similar    |
| Article 2 (Definitions) | Defines terms such as professional psychological counselor, psychological counseling, national examination institute, qualification management institute, and professional counseling areas. | Article 2 (Definitions) | Defines terms such as mental health psychologist, mental health counselor, psychological services, and counseling services.                                                       | Different  |

|                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                      |                                                                                                                                                                                                |           |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Article 3 (Duties)                                | Specifies the duties of Level 1 and Level 2 professional psychological counselors separately.                                                                                                                                                           | Article 3 (Duties of Mental Health Psychologists and Counselors)                     | Specifies the duties of psychologists and counselors separately using the terms "psychology" and "counseling," and a presidential decree determines the scope of work for Level 1 and Level 2. | Different |
| Article 4 (Relationship with Other Laws)          | Follows this law, except where other laws have specific provisions.                                                                                                                                                                                     | Article 5 (Relationship with Other Laws)                                             | Follows this law, except where other laws have specific provisions.                                                                                                                            | Similar   |
| No corresponding clause                           | No corresponding clause                                                                                                                                                                                                                                 | Article 4 (Qualification Management Institute)                                       | Specifies the establishment and duties of the Qualification Management Institute.                                                                                                              | Different |
| Article 5 (Qualifications)                        | Specifies the qualification requirements for Level 1 and Level 2 professional psychological counselors.                                                                                                                                                 | Article 6 (Mental Health Psychologist Qualifications, etc.)                          | Specifies the qualification requirements and national examination for mental health psychologists.                                                                                             | Different |
| No corresponding clause                           | No corresponding clause                                                                                                                                                                                                                                 | Article 7 (Mental Health Counselor Qualifications, etc.)                             | Specifies the qualification requirements and national examination for mental health counselors.                                                                                                | Different |
| Article 6 (Disqualification)                      | Specifies disqualification reasons, such as drug addiction, a sentence of imprisonment or higher, or being a minor.                                                                                                                                     | Article 10 (Disqualification)                                                        | Specifies disqualification reasons, such as addiction to narcotics, a sentence of imprisonment or higher, or being a minor.                                                                    | Similar   |
| Article 7 (National Examination)                  | The Minister of Health and Welfare shall establish a national examination institute to conduct the examination.                                                                                                                                         | Articles 6 & 7                                                                       | The Minister of Health and Welfare shall conduct the national examination and may entrust it to the Qualification Management Institute.                                                        | Different |
| Article 8 (Eligibility to Apply)                  | Specifies the eligibility to apply for Level 1 and Level 2 national examinations.                                                                                                                                                                       | Articles 6 & 7                                                                       | Specifies the eligibility to apply for the national examinations for mental health psychologists and counselors separately.                                                                    | Different |
| Article 9 (Practical Training)                    | Specifies the practical training hours (5,000 hours for Level 1, 2,000 hours for Level 2) and requires supervision. Training institutions must be accredited by the Korean Professional Psychological Counselors Education and Accreditation Institute. | Article 8 (Practical Training)                                                       | Those who wish to undergo practical training must register with the Qualification Management Institute, and the responsibilities during the training period are stipulated.                    | Different |
| Article 10 (Qualification Deliberation Committee) | The Minister of Health and Welfare shall establish a committee for qualifications and disciplinary action.                                                                                                                                              | Article 9 (Mental Health Psychology/Counseling Qualification Deliberation Committee) | The Minister of Health and Welfare shall establish a committee for qualifications and disciplinary action.                                                                                     | Similar   |
| Article 11 (Issuance of Certificates, etc.)       | The Minister of Health and Welfare shall issue qualification certificates to successful applicants.                                                                                                                                                     | No corresponding clause                                                              | No corresponding clause                                                                                                                                                                        | Different |
| Article 12 (Registration)                         | One must register with the Minister of Health and Welfare to begin duties.                                                                                                                                                                              | Article 12 (Registration, etc.)                                                      | One must register with the Minister of Health and Welfare to begin duties.                                                                                                                     | Similar   |
| Article 13 (Refusal of Registration)              | Registration can be refused if specific reasons, such as disqualification, occur.                                                                                                                                                                       | Article 12 (Registration, etc.)                                                      | Registration can be refused if one falls under disqualification reasons (Paragraph 2).                                                                                                         | Similar   |
| Article 14 (Cancellation of Registration)         | Specifies reasons for cancellation of registration, such as disqualification or lending one's name.                                                                                                                                                     | Article 11 (Cancellation of Qualification, etc.)                                     | Specifies reasons for the cancellation and suspension of qualifications due to disqualification or violation of suspension orders.                                                             | Similar   |
| Chapter 4 Counseling Center                       |                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                      |                                                                                                                                                                                                |           |

|                                                                          |                                                                                                                                                                             |                                                                         |                                                                                                             |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Article 15<br>(Establishment of a Counseling Center)                     | Professionals can establish a counseling center and must register it with the Minister of Health and Welfare.                                                               | Article 13<br>(Establishment of a Corporation, etc.)                    | Only Level 1 professionals may establish and report a corporation.                                          | Different |
| Article 16<br>(Cancellation of Registration of Counseling Centers, etc.) | Specifies reasons for the cancellation of counseling center registration and suspension of business, such as false registration or violation of business suspension orders. | No corresponding clause                                                 | No corresponding clause                                                                                     | Different |
| Article 17 (Duty to Maintain Dignity and Integrity)                      | Professionals must maintain their dignity and perform their duties with integrity.                                                                                          | Article 14 (Duty to Maintain Dignity and Integrity)                     | Professionals must not engage in acts that harm their dignity and must perform their duties with integrity. | Similar   |
| Article 18 (Duty of Confidentiality)                                     | One must not disclose secrets learned during one's duties.                                                                                                                  | Article 15 (Duty of Secrecy)                                            | One must not disclose secrets learned during one's duties.                                                  | Similar   |
| Article 19<br>(Counseling Records, etc.)                                 | Specifies the duty to create, preserve, and not falsely create counseling records.                                                                                          | No corresponding clause                                                 | No corresponding clause                                                                                     | Different |
| Article 20<br>(Record Access, etc.)                                      | Specifies the right of the client to request access to their records and the prohibition of disclosing records to a third party.                                            | No corresponding clause                                                 | No corresponding clause                                                                                     | Different |
| Article 21<br>(Prohibition of Lending Names, etc.)                       | Prohibits lending one's name or registration certificate to others.                                                                                                         | Article 17<br>(Prohibition of Lending Names, etc.)                      | Prohibits lending one's name or qualification certificate to others.                                        | Similar   |
| Article 22<br>(Continuing Education)                                     | One must receive continuing education provided by the Minister of Health and Welfare.                                                                                       | Article 18<br>(Continuing Education)                                    | One must receive continuing education provided by the Minister of Health and Welfare.                       | Similar   |
| No corresponding clause                                                  | No corresponding clause                                                                                                                                                     | Article 16 (Duty of Security Measures)                                  | One must take measures to prevent the misuse and abuse of psychological and counseling services.            | Different |
| Article 23<br>(Association)                                              | An association may be established to promote the professionalism of professionals.                                                                                          | Article 19 (Korean Mental Health Psychology and Counseling Association) | An association may be established to promote the professionalism of professionals.                          | Similar   |
| Article 24<br>(Enactment of Code of Ethics)                              | The association can enact a code of ethics for its members.                                                                                                                 | Article 21 (Code of Ethics)                                             | The association shall enact a professional code of ethics, and members must abide by it.                    | Similar   |
| Article 25<br>(Supervision)                                              | The association is subject to supervision by the Minister of Health and Welfare.                                                                                            | Article 24<br>(Supervision)                                             | The association is subject to supervision by the Minister of Health and Welfare.                            | Similar   |
| No corresponding clause                                                  | No corresponding clause                                                                                                                                                     | Article 20 (Duty of Membership to Association)                          | Specifies that registered professionals have a duty to join the association.                                | Different |
| No corresponding clause                                                  | No corresponding clause                                                                                                                                                     | Article 22<br>(Disciplinary Action)                                     | The association can take disciplinary action against its members.                                           | Different |
| No corresponding clause                                                  | No corresponding clause                                                                                                                                                     | Article 23<br>(Entrustment of Duties)                                   | The Minister of Health and Welfare can entrust duties to the association.                                   | Different |
| Article 26 (Fees)                                                        | Specifies the duty to pay fees for national examination applications, re-issuance of certificates, etc.                                                                     | No corresponding clause                                                 | No corresponding clause                                                                                     | Different |

|                                                                   |                                                                                                    |                                       |                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Article 27<br>(Restriction of Professional Counseling Activities) | Prohibits paid counseling activities for those who are not registered professionals.               | Article 3, Paragraph 5                | Prohibits those who are not registered professionals from using the title of mental health psychologist for their work. | Different |
| Article 28<br>(Reporting and Inspection)                          | The Minister of Health and Welfare can conduct reporting and inspection of counseling centers.     | No corresponding clause               | No corresponding clause                                                                                                 | Different |
| Article 29<br>(Prohibition of Using Similar Names)                | Prohibits those who are not professional psychological counselors from using similar names.        | Article 3, Paragraph 5                | Prohibits those who are not mental health psychologists or counselors from using the respective names.                  | Similar   |
| Article 30<br>(Delegation and Entrustment of Authority)           | Authority of the Minister of Health and Welfare can be delegated or entrusted.                     | Article 23<br>(Entrustment of Duties) | Duties of the Minister of Health and Welfare can be entrusted to the association.                                       | Similar   |
| Article 31<br>(Penal Provisions)                                  | Specifies imprisonment or fines for the disclosure of secrets, lending of names, etc.              | Article 25 (Penal Provisions)         | Specifies imprisonment or fines for using the title for work, lending of names, etc.                                    | Similar   |
| Article 32<br>(Administrative Fines)                              | Specifies administrative fines for not creating records, not completing continuing education, etc. | Article 26<br>(Administrative Fines)  | Specifies administrative fines for violating reporting obligations, not completing continuing education, etc.           | Similar   |
| Articles 2, 3, 4                                                  | Transitional provisions for existing counselors, counseling centers, and private qualifications.   | Articles 2, 3                         | Specifies special provisions for those who have obtained existing private qualifications.                               | Different |

## 2. 각 법안의 상이한 핵심 구조 분석 결과

### 1) 법안의 목적, 자격 체계의 기본 구조 및 직무 내용

두 법안은 모두 국민의 심리적 건강 증진이라는 공동의 목적을 공유하고 있으나, 전문가 자격 체계의 근본적인 구조와 직무 범위에서 현저한 차이를 보였다.

먼저, 자격 체계의 기본 구조에 있어서 이개호 법안은 ‘전문심리상담사’라는 단일 직역을 제안하며, 1급과 2급으로 등급을 나누는 위계적 구조를 채택하였다. 이 법안은 2급 전문가에게 개인상담, 집단상담 등의 상담 서비스와 심리검사 및 행동관찰을 통한 평가를 모두 수행하도록 규정하였다. 1급 전문심리상담사에게는 2급의 직무 수행과 더불어 2급 전문가에 대한 교육 및 지도의 역할을 부여하여, 단일 직역 내에서 직무의 위계와 전문성을 확보하고자 하였다. 이에 반해, 남인순·김예지 법안은 ‘마음건강심리사’와 ‘마음건강상담사’라는 두 개의 자격으로 직역을 이원화하는 접근을 취했다. 이 법안은 마음건강심리사의 직무를 심리서비스, 심리평가, 심리교육, 심리자문 등으로 규정하고, 마음건강상담사의 직무를 상담서비스, 상담 관련 검사 활용, 상담교육, 상담자문 등으로 명확하게 분리하였다. 또한, 이 법안은 급수(1급, 2급)에 따른 세부 직무 범위는 대통령령에 위임하여 추후 결정하도록 하였다(표2).

**Table 2.** Comparison of Duties: Professional Counselor Act (Rep. Lee Gae-ho) vs. Psychologist and Counselor Act (Rep. Nam In-soon)

| Category               | Professional Counselor Act (Lee)                               | Psychologist and Counselor Act (Nam & Kim)                                |                                                       |
|------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Purpose of the bill    | Promote public mental health                                   | Promote public mental health                                              |                                                       |
| Occupational structure | Single-track                                                   | Dual-track                                                                |                                                       |
|                        | Professional titles                                            | Professional Psychological Counselor                                      | Mental Health Psychologist<br>Mental Health Counselor |
| Scope of practice      | Performs both psychological assessment and counseling services | Separates “psychology” and “counseling” into distinct specialized domains |                                                       |

|                             |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Duties                      | Level 2                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Individual counseling</li> <li>• Group counseling</li> <li>• Psychological testing &amp; behavioral-observation assessment</li> <li>• Development of counseling and educational programs</li> </ul> | Psychologist <ul style="list-style-type: none"> <li>• Psychological services</li> <li>• Psychological assessment</li> <li>• Psychological education</li> <li>• Psychological consultation</li> </ul> | Counselor <ul style="list-style-type: none"> <li>• Counseling services</li> <li>• Use of counseling-related tests</li> <li>• Counseling education</li> <li>• Counseling consultation</li> </ul> |
|                             | Level 1                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Performs all Level 2 duties plus:</li> <li>• Counseling consultation</li> <li>• Training &amp; supervision of Level 2 counselors</li> </ul>                                                         | Not specified (N/A)                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                 |
| Relationship between Levels | Hierarchical: Level 1 guides and supervises Level 2 |                                                                                                                                                                                                                                              | Division of Level 1 & Level 2 responsibilities delegated to Presidential Decree (details to be decided)                                                                                              |                                                                                                                                                                                                 |

## 2) 전문 영역의 포괄성 및 융합성

다음은 심리상담 분야의 전문 영역에 대한 이해가 법적 조문에 어떻게 반영되었는지 비교한 결과로서, 이개호 법안과 남인순·김예지 법안은 전문성을 바라보는 근본적인 관점에서 현저한 차이를 보였다. 전문상담사법안(이개호 의원)은 다양한 분야를 아우르는 융합적 관점을, 심리사 및 상담사 법안(남인순·김예지의원)은 심리학과 상담학을 중심으로 한 이원적 관점을 각각 채택하고 있음을 확인하였다. 이러한 관점의 차이는 법안의 세부 조항에서 명확히 드러난다.

첫째, 전문 영역의 포괄성에서 차이를 보인다. 이개호 법안은 제2조(정의) 제3호를 통해 ‘명상상담, 영성상담, 목회상담, 호스피스상담, 예술상담’ 등 기존 학술 영역 외의 다양한 분야를 ‘심리상담의 전문영역’으로 규정하였다. 이는 상담의 적용 범위를 확장하고, 사회 전반의 복합적인 문제에 대응하는 융합적 전문가 모델을 지향하는 것으로 해석된다.

둘째, 응시 자격의 학문적 기반에서도 차이가 나타난다. 이개호 법안의 제8조(응시자격)는 특정 학과 졸업을 요구하지 않고, “상담 관련 과목을 이수”하도록 규정함으로써, 다양한 전공 배경을 가진 인력이 상담 전문성을 확보할 수 있도록 문호를 개방하고 있다. 반면, 남인순·김예지 법안은 제6조와 제7조에서 각각 ‘심리학 관련 과목’과 ‘상담학 관련 과목’ 이수를 명시하여, 특정 전공 학과를 중심으로 전문가의 전문성을 정의하고 있음을 보여준다. 제안 이유에서도 OECD 국가의 사례를 언급하며 심리사와 상담사의 직역을 분리하는 이유를 설명하고 있어, 심리학과 상담학의 학문적 구분을 법적 직역으로 반영하려는 의도가 뚜렷하게 나타났다.

## 3) 상담 전문가의 질 관리

### (1) 양성 단계: 응시자격 및 실무수련 요건 비교

전문가 양성 과정의 질 관리에 있어 두 법안은 상이한 접근 방식을 보인다. 이는 각 법안이 지향하는 전문가 모델의 차이를 반영한다. 전문상담사법(이개호 의원)은 통합적 전문가 양성을 목표로 한다. 법 조문에 따르면 제5조 및 제8조에서 2급 전문심리상담사 자격 요건으로 특정 학과를 명시하지 않고, “대통령령으로 정한 상담 관련 과목을 이수한 후 졸업”하도록 규정한다. 이는 다양한 전공 배경을 가진 인력이 상담 분야로 유입될 수 있는 개방적 시스템을 구축하려는 의도로 해석된다. 또한 제9조에서는 2급 2천 시간, 1급 5천 시간 이상의 구체적인 수련 시간을 명시하고, “한국전문심리상담교육평가원”의 인정을 받은 기관에서 수련을 받도록 의무화하여 수련 과정의 질을 국가 차원에서 관리하려는 의지를 보여준다(Figure 1).

반면, 심리사 및 상담사법(남인순·김예지 의원)은 직역별 전문성 강화를 목표로 한다. 제6조 및 제7조에 따라 ‘마음건강심리사’와 ‘마음건강상담사’로 직역을 분리하고, 각각 “심리학 관련 과목”과 “상담학 관련 과목” 이수 및 학위 취득을 요구한다. 이는 특정 전공 학과를 중심으로 전문가를 양성하려는 폐쇄적, 전문적 접근을 의미한다. 실무수련 시간 또한 직역별로 상이하게 규정되어(예: 2급 마음건강상담사 2천 시간, 2급 마음건강심리사 1천 시간) 각 직역의 고유한 전문성 강화에 초점을 맞추고 있다(그림 2).

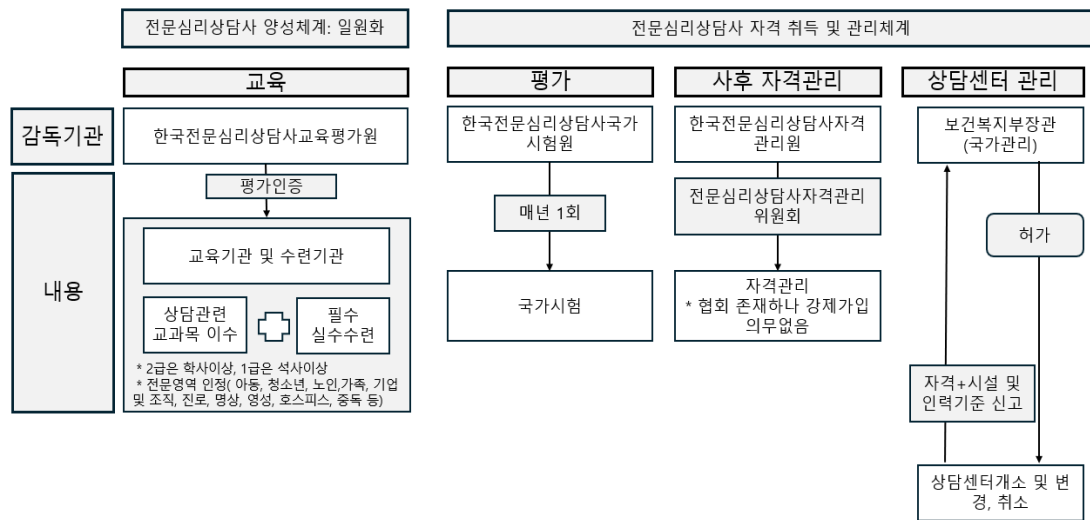
### (2) 국가시험과 자격 관리 주체(인정 및 사후 관리 단계)

전문상담사법(이개호 의원)은 자격의 공정성과 전문성 확보를 위해 분산적이고 다층적인 관리 체계를 구축한다. 제7조(국가시험)에서 “한국전문심리상담사국가시험원”을 독립적인 시험 시행 주체로 명시하여 공정성을 높였다. 또한, 2급 국가시험 과목을 법안에 구체적으로 포함하여 평가 기준의 예측 가능성을 높였다. 제2조에서는 교육평가(한국전문심리상담교육평가원), 자격관리(한국전문심리상담사자격관

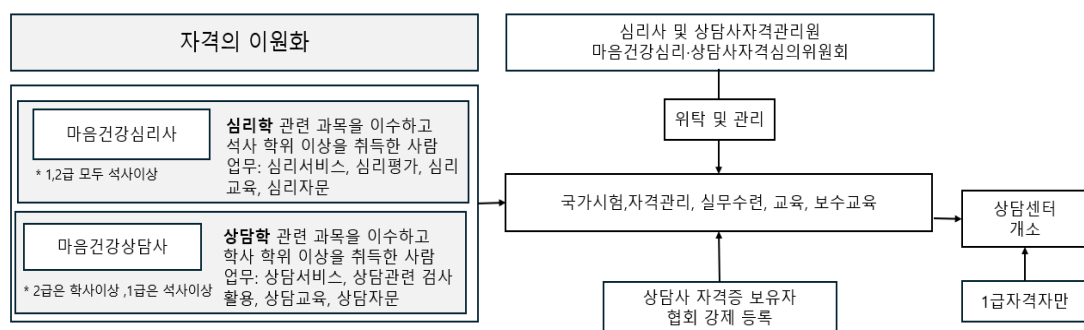
리원), 시험 시행(한국전문심리상담사국가시험원)을 전담하는 독립 기관들을 정의하고, 제10조의 자격심의위원회를 통해 심의와 징계를 담당하게 함으로써, 역할 분담을 통한 전문성과 상호 견제 구조를 마련했다(Figure 1).

반면, 심리사 및 상담사법(남인순·김예지 의원)은 통합적이고 단일한 관리 체계를 지향한다. 제6조, 제7조에서 보건복지부장관이 시험을 시행하되, 그 관리를 “자격관리원”에 위탁할 수 있도록 하여 국가의 직접적인 관리 의지가 상대적으로 약하게 나타난다. 또한, 국가시험 과목은 법안에 명시되지 않고 대통령령에 위임되어 예측 가능성이 낮다. 제4조(자격관리원)는 국가시험, 교육인증, 실무수련 등 모든 자격 관련 업무를 단일 기관이 통합적으로 수행하도록 규정한다. 이러한 통합 구조는 효율성을 높일 수 있지만, 권한이 한 기관에 집중될 위험이 있다(Figure 2).

요약하면, 이개호 법안은 독립된 다수의 전문 기관을 통해 공정성을 확보하고 전문성을 강화하려는 반면, 남인순·김예지 법안은 단일 기관에 업무를 위탁하여 관리의 효율성을 도모하는 것으로 분석된다. 이러한 차이는 향후 상담 전문가 자격 제도의 투명성과 운영 방식에 중요한 영향을 미칠 것이다.



**Figure 1.** Training Pathway for Professional Counselors and Counseling-Center Governance Structure under the Professional Counselor Bill (Rep. Lee Gae-ho)



**Figure 2.** Training Pathway for Psychologists and Counselors and Counseling-Center Governance Structure under the Psychologist and Counselor Bill (Reps. Nam In-soon & Kim Ye-ji)

#### 4) 상담센터 설립: 전문가 활동의 제도적 관리 및 법적 실효성

두 법안은 전문가 활동을 규율하는 법적 틀의 실효성에서 뚜렷한 차이를 보인다. 이는 국가의 관리·감독 범위, 전문가의 윤리적 의무, 그리고 법규 위반에 대한 제재 방식에서 명확히 드러난다. 전문상담사법(이개호 의원)은 전문가 활동의 전반을 구체적으로 규율하여 실효성을 확보하려는 특징을 보인다. 전문가의 활동 공간인 상담센터에 대해 제15조에서 개설 등록, 제16조에서 운영 지도·명령, 제17조에서 위반 시 폐쇄·업무정지를 명시하는 등 구체적인 관리·감독 조항을 마련했다. 또한, 전문가의 윤리적 의무와 관련하여 제23조에서 상담기록부 작성 및 보존을 의무화하고, 제24조에서 내담자의 기록 열람권을 보장하는 등 내담자의 권리 보호에 중점을 두었다. 법규 위반에 대한 제재 방식에서도, 제34조에서 비전문가의 ‘유료 상담행위’ 자체를 금지하여 국민 보호를 우선시하는 접근을 취한다(Figure 1).

반면, 심리사 및 상담사법(남인순·김예지 의원)은 이러한 구체적인 규정이 부족하여 법적 실효성이 상대적으로 약하다는 한계를 가진다. 상담센터 운영에 대한 구체적인 조항 없이 제13조에서 1급 전문가의 법인 설립만 규정하고 있다. 전문가의 윤리적 의무와 기록 관리에 대한 규정도 부재하다. 법규 위반 시 제재 방식에서는 제11조와 제12조를 통해 비전문가가 ‘자격을 표방하는 행위’를 금지하는 데 초점을 맞추으로써, 유료 상담행위 자체보다는 명칭 사용으로 인한 오인 가능성에 더 중점을 두는 차이를 보인다(Figure 2).

결론적으로, 전문상담사법(이개호 의원)은 전문가 활동의 전반에 대한 구체적인 관리·감독 규정을 통해 법적 실효성을 높이려는 반면, 심리사 및 상담사법(남인순·김예지 의원)은 관련 규정이 부족하여 국가의 직접적인 관리·감독이 상대적으로 약할 수 있다.

## IV. 논의

본 연구에서 제시된 두 법안, 즉 「전문상담사법안(이개호의원)」과 「심리사 및 상담사법안(남인순·김예지 의원)」에 대한 비교 분석 결과를 토대로, 심리상담 전문가 법제화가 나아가야 할 방향과 현실적 적용 가능성에 대하여 다음과 같이 논의하고자 한다.

첫 번째, 자격 체계 구조의 차별성과 전문성 확보 방안에 대한 논의이다.

본 연구 결과에서 나타난 바와 같이, 전문상담사법안의 단일 직역 위계 구조와 심리사 및 상담사법안의 이원화 구조는 심리상담 전문가의 정체성과 사회적 역할에 대한 근본적으로 다른 관점을 반영한다. 전문상담사법안(이개호의원)의 단일 자격 내 위계 구조는 미국의 Licensed Professional Counselor(LPC) 제도와 유사한 접근 방식을 취하며, 이는 제도 운영의 효율성과 전문가 간 협력 체계 구축에 유리하다(Guest, J. D., 2019).

반면, 심리사 및 상담사법안의 이원화 접근은 심리학과 상담학의 학문적 전통과 독립성을 존중하는 방향으로 해석할 수 있으나, 이러한 구조가 현장 실무에서 명확히 구분될 수 있는지에 대해서는 심각한 의문이 제기된다. 법안은 심리사를 ‘심리서비스, 심리평가, 심리교육, 심리자문’을, 상담사를 ‘상담서비스, 상담 관련 평가, 상담교육, 상담자문’을 제공한다고 명시하고 있다. 이는 ‘심리’와 ‘상담’이라는 언어적 유희를 통해 직역을 구분하려는 시도로 해석될 수 있으며, 실제 업무 내용의 본질적인 차이를 반영하지 못한다.

특히, NCS(국가직무능력표준) 상의 직무 구분이 이미 존재하는 현실과 법안의 내용이 충돌하고 있다는 점은 논리적 모순을 야기한다(김인규, 김승완, 2020). NCS 6영역(의료·보건)에 속한 임상심리사는 주로 병원 환경에서 의료 임상 기반의 환자 대상 심리검사 및 진단을 주 업무로 수행하며, 이는 의료 보조 영역의 성격을 강하게 띤다(Q-net, 한국산업인력공단 국가자격시험사이트). 반면, NCS 7영역(사회복지·종교)에 포함된 상담 직무는 비의료적인 심리상담을 수행한다(이종범, 김수임, 2024). 이처럼 직무와 영역이 명확히 분리되어 있음에도 불구하고, 심리사 및 상담사법안은 두 직역의 업무를 광범위하게 중첩시켜 정의하고 있다.

물론, 현장에서는 임상심리사들이 환자 또는 내담자를 대상으로 심층 상담을 진행하고 있고, 상담사들 또한 내담자 이해를 위해 심리검사 및 평가를 실시하고 있다(정문주 외, 2024). 그러나 이러한 현장의 중첩성은 상담사 양성부터 상담업무에 관한 모든 것이 민간에 맡겨지면서 발생한 결과일 가능성이 높다(이은석, 이형국, 2024; 정문주 외, 2024). 이에, 법제화의 목적은 이러한 혼란을 해소하고 상담직무의 명확성을 확립하고 현장에서 일하는 상담사들에게 직역을 제공하는 데 있다(김수임 외, 2021). 즉, 정문주 외(2024)에서 언급한 바와 같이 “상담업(業)”에 한해서는 전공학과 불문(不問)하고 상담교육과 상담 수련을 받았다면 이에 맞는 상담을 진행할 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 심리사 및 상담사법안(남인순·김예지의원)은 이원화된 자격 체계를 통해 직역을 구분하면서도, 두 직역의 업무를 포괄적으로 정의하여 사실상 구분의 의미가 퇴색하였다. 이는 결과적으로는 전문가 간 직역 갈등과 국민의 혼란을 가중시킬 가능성을 높인 것이다. 특히, 심리검사 및 진단이 병원 기반의 의료보조 영역이라는 점을 고려할 때, 굳이 이 직역을 상담사 법안에 포함시켜 이원화할 필요가 있었는지에 대한 논리적 타당성에 의문을 남긴다.

두 번째, 전문 영역의 포괄성과 융합적 접근의 필요성에 대한 논의이다. 두 법안은 전문 영역에 대해 근본적으로 다른 관점을 가지고 있다.

전문상담사법안(이개호 의원)은 아동·청소년 상담, 가족 상담, 명상 상담, 영성 상담, 목회 상담, 호스피스 상담 등 다양한 융합 영역을 포괄하고 있다. 이는 명상상담을 정리한 이필원(2017)의 보고와 같이, 현대 사회의 복합적인 심리적 요구에 대응하는 현실적이고 미래지향적인 접근으로 해석할 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 코로나19 팬데믹 이후 증가한 디지털 중독, 기후 불안, 사회적 고립 등의 문제들은 기존의 전통적인 심리학이나 상담학 단일 영역으로는 해결하기 어려운 복합적 성격을 가지고 있다. 따라서 상담적 개입은 더욱 포괄적이고 전문적인 접근을 요구하는 것이 세계적인 추세이며, 이는 Magomedova와 Fatima(2025)의 연구에서도 유사하게 보고된 바 있다. 따라서, 전문상담사법안(이개호 의원)의 포괄적이면서 전문적인 접근은 이러한 시대적 요구에 부응하는 필연적인 선택으로 볼 수 있다.

반면, 심리사 및 상담사법안(남인순·김예지 의원)은 심리는 심리학과, 상담은 상담학으로 학문적 구분에 기반한 접근을 취한다. 이러한 학과 중심 접근은 선정원(2010)이 언급한 바와 같이 의사, 한의사, 약사와 같이 학과 졸업이 직업으로 직결되는 기존의 교육 체계와 유사하여 전문성의 체계적 확보 측면에서 표면적인 타당성을 가진다. 그러나 이러한 학과 중심의 법제화는 특정 학과를 기반으로 한 학회들의 이해관계와 깊은 연관성을 가질 수 있다. 문인영(2018)도 이와 관련해서 학회는 특정 학문을 기반으로 전문가들을 결집시키는 학술단체이며, 그 주축은 주로 해당 학과 교수진과 졸업생들로 구성된다라고 언급했다. 따라서 특정 학과의 정체성을 법제화하는 것은 곧 그 학과를 기반으로 한 특정 학회의 정체성을 법적으로 인정하는 것과 동일한 효과를 낼 수 있다. 이는 전규찬(2014)가 현실학회와 학회 현실에 대하여 보고한 바와 유사한 맥락을 보인다.

더욱이, 이러한 학과 중심의 접근은 과거 ‘전마투(전국민마음투자지원)사업’에 참여했던 학회들의 이해관계를 반영한 결과일 수 있다는 비판적 시각을 배제할 수 없다(정문주 외, 2024). 이는 법안이 추구해야 할 공익적 가치, 즉 국민의 심리적 건강 증진보다는 특정 집단의 지역 보호를 우선시하고 있다는 비판을 강화하는 중요한 근거가 될 수 있다.

세 번째, 질 관리 체계의 실효성과 제도적 안정성결과에 대한 논의는 다음과 같다. 본 연구에서 분석된 질 관리 체계의 차이는 향후 심리상담 전문가의 사회적 위상과 ‘상담서비스’ 품질에 직접적인 영향을 미칠 중요한 요소이다. 전문상담사법안(이개호 의원)의 다층적 관리 체계는 권력 분산을 통한 견제와 균형을 추구하는 접근으로, 이는 전문직 자격 관리의 투명성과 공정성 확보에 유리할 수 있다.

특히 교육평가원, 자격관리원, 시험원의 분리는 해외 전문직 자격 관리 체계에서도 찾아볼 수 있는 모델이다. 미국의 경우 상담사 자격에 대해 CACREP(Council for Accreditation of Counseling and Related Educational Programs)이 교육 프로그램 인증(Lu, H. T. & Pillay, Y., 2020)을 각 주의 면허 위원회가 자격 관리를, 그리고 NCE(National Counselor Examination) 등이 시험을 담당하는 분산된 체계를 운영하고 있다(Loesch, L. C. &., Vacc, N. A., 1988). 이러한 분산 체계는 각 기관의 전문성을 높이고 상호 견제를 통한 질 관리 효과를 기대할 수 있다.

반면, 심리사 및 상담사법안은 모든 권한을 자격위원회로 위임하거나 단일 기관에 통합시키는 구조를 취한다. 상담사 양성의 모든 과정을 한 기관이 담당하는 것은 권한의 집중을 넘어선 ‘전횡’의 가능성을 내포하며, 이는 법제화의 본래 취지인 ‘국가 관리 체계’ 확립이 아닌, 특정 민간 단체의 자율적 통치를 국가가 공인해주는 형태가 될 수 있다는 비판을 피하기 어렵다. 특히, ‘특례 조항’ 및 자격심의 위원회에 모든 권한을 위임하는 것은 과거 ‘전마투 사업’을 진행했던 학회들의 이해관계를 공고히 하려는 의도로 해석될 소지가 다분하다.

네 번째, 두 법안의 가장 두드러진 차이점은 상담센터 설립 및 운영에 대한 규제 정도이며, 이는 곧 전문가 활동의 제도적 관리 및 법적 실효성 문제와 직결된다.

이개호 법안은 상담센터의 설립부터 운영에 이르기까지 구체적이고 포괄적인 규제 체계를 제시한다. 이는 국민을 보호하고 서비스의 질을 관리한다는 측면에서 강력한 장점이 될 수 있다. 현재 심리상담센터의 개소가 신고제로 운영되어 음식점보다 쉽게 설립이 가능하고, 상담 경험 없는 이들이 자격증 취득 후 상담센터를 개소하는 등의 문제가 발생하고 있다(박수경, 2014; 정문주 외, 2024). 실제로 성범죄자 개소, 윤리적·법적 문제 등 현재의 법적 관리 체계 부재로 인한 부작용은 국민들의 상담 안전성 및 신뢰성을 심각하게 저해하고 있어 규제 강화의 필요성이 대두되고 있다(Han, X. 외, 2023).

반면, 남인순 법안은 이개호 법안에 비해 상대적으로 낮은 규제 강도를 보이며, 1급 자격 소지자에게 상담센터 개소를 허용한다. 이는 심리상담 시장의 자율성과 다양성을 존중하고, 과도한 규제로 인한 진입 장벽 상승 및 창업 생태계 위축을 방지하려는 의도로 해석될 수 있다. 그러나 단순히 1급 자격을 취득했다는 사실만으로 상담사의 질과 전문가적 역량이 담보되는지에 대한 근본적인 의문이 제기된다(조남정, 2019; 정문주 외, 2024).

실제로 그동안 국민들의 마음 건강을 제대로 다루지 못했던 비판적 성찰 속에서 심리상담 관련 법안의 제정이 추진되었다는 점을 상기할 필요가 있다(정문주 외, 2024). 법제화의 궁극적인 목적은 최소한의 기준을 충족하는 상담사들이 표준화되고 안전하며 신뢰성 있는 상담 서비스를 제공하는 시스템을 구축하는 데 있다(김인규, 2021). 이러한 측면에서, 남인순 법안이 제안하는 ‘1급 자격 소지자 중심의 개소 허용’은

상담사의 자격 요건을 충족하는 것과 상담센터의 안전하고 신뢰성 있는 운영을 보장하는 것 사이의 간극을 충분히 메우지 못한다는 비판을 피하기 어렵다. 상담사의 자격뿐만 아니라 상담센터 운영에 대한 지속적인 관리·감독 체계가 부재하다면, 이는 결국 국민들의 상담 안전성과 신뢰성을 확보하는 데 한계로 작용할 수 있다(이상민 외, 2018).

따라서 이개호 법안의 엄격한 규제 체계는 과도한 진입 장벽을 높여 기존 시장 참여자들에게 부정적인 영향을 미치고, 창업 생태계를 위축시킬 수 있다는 우려가 존재하지만, 상담기록부 작성 및 보존 의무, 내담자 기록 열람권 보장 등과 같은 구체적 규정은 개인정보보호와 내담자 권리 보호 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 소규모 상담센터의 현실적 운영 능력을 고려한 단계적 적용 방안을 모색하는 동시에, 전문가 활동에 대한 실효적인 제도적 관리 체계를 구축하는 것이 법제화 논의의 핵심 과제라고 할 수 있다.

마지막으로 본 연구의 분석 결과를 종합하면, 「전문상담사법안(이개호의원)」과 「심리사 및 상담사법안(남인순·김예지 의원)」은 각각 나름의 장점과 한계를 지니고 있어 어느 한쪽이 절대적으로 우수하다고 판단하기 어렵다. 그러나 현재 한국 사회의 복합적이고 다양한 심리적 요구, 그리고 국제적 동향을 고려할 때, 궁극적으로는 두 법안의 장점을 결합하고 단점을 보완하는 방향으로의 발전이 필수적이다.

이러한 맥락에서 심리상담 전문가 법제화는 다음과 같은 방향으로 나아가야 할 것으로 제안한다.

첫 번째, 전문 영역의 포괄성과 융합성을 인정하되, 체계적인 교육과 수련을 통한 전문성 확보 방안을 마련해야 한다. 현장의 현실은 이미 심리사와 상담사의 업무가 중첩되고 있음을 보여준다. 따라서 단순히 ‘심리’와 ‘상담’이라는 언어적 구분으로 직역을 인위적으로 나누기보다는, 4차 산업혁명 시대의 복합적 사회 문제에 대응할 수 있도록 융합적 전문성을 인정하는 법적 기반을 구축해야 한다.

특히, 명상심리상담, 명성상담, 호스피스상담, 기업 및 조직상담, 아동 청소년 상담 등 기존 학술 영역 외의 다양한 분야를 ‘심리상담의 전문영역’으로 포괄해야 할 것이다. 현대 사회의 복합적인 요구에 대응하기 위해서는 전통적인 심리학이나 상담학 단일 영역을 넘어선 포괄적이고 전문적인 접근이 필수적이다. 이는 코로나19 이후 증가한 디지털 중독, 기후 불안, 사회적 고립 등의 문제를 해결하는 데 있어 더욱 중요한 의미를 가진다.

따라서 이러한 융합 전문가를 양성하기 위해서는 체계적인 교육과 수련을 통한 전문성 확보 방안이 마련되어야 한다. 특히 명상심리상담과 같은 새로운 전문 영역을 포괄하기 위해서는, 해당 분야의 전문성을 담보할 수 있는 교육기관 및 수련 체계를 갖추는 것이 필수적이다. 이를 통해 전문성의 저하를 막고, 국민에게 안전하고 신뢰성 있는 서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다.

두 번째, 질 관리 체계는 투명성과 효율성을 동시에 확보할 수 있는 분산적·다층적 모델을 개발해야 한다. 「전문상담사법안」의 교육평가원, 자격관리원, 시험원 분리 모델은 권력의 견제와 균형을 통해 공정성을 확보할 수 있는 장점을 가진다. 이를 적극적으로 수용하되, 행정적 비효율성을 최소화할 수 있는 통합적 운영 시스템을 병행하여 제도적 안정성을 높여야 한다. 이는 특정 학회나 단체에 권한이 집중되는 「심리사 및 상담사법안」의 한계를 극복하는 핵심적인 방안이 될 것이다.

세 번째, 상담센터 운영에 대한 규제는 국민 보호와 시장 활성화의 균형점을 찾아야 한다. 현행 신고제의 허점을 보완하고 성범죄자 등 부적격자의 난립을 막기 위한 최소한의 등록 및 관리 시스템은 필수적이다. 「전문상담사법안」의 포괄적 규제 체계를 통해 국민에게 안전한 서비스 환경을 제공해야 한다. 동시에, 과도한 규제가 심리상담 창업 생태계를 위축시키지 않도록 소규모 상담센터의 현실적 운영 능력을 고려한 단계적 적용 방안을 모색해야 한다.

네 번째, 국제적 동향과의 부합성을 고려한 장기적 발전 계획을 수립해야 한다. 법제화는 단순히 국내 문제를 해결하는 것을 넘어, 향후 의료보험 적용, 국제 자격 인정 등 심리상담 전문가의 사회적 위상 제고와 관련된 확장 가능성을 염두에 두고 설계되어야 한다. 이를 통해 한국의 심리상담 전문가들이 국제적 기준에 부합하는 경쟁력을 갖추도록 지원해야 한다.

이러한 고려사항들을 종합할 때, 향후 심리상담 전문가 법제화는 특정 이해관계자들의 직역 보호를 넘어, 국민의 심리적 건강 증진과 안전한 서비스 환경 구축이라는 공익적 가치를 최우선으로 고려하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이 과정에서 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고 사회적 합의를 도출하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

다음은 본 연구의 제한점이다. 첫째, 본 연구는 발의된 두 법안의 비교 분석에 초점을 맞추고 있어, 법제화 이후 실제 현장에서 발생할 수 있는 구체적인 시행착오나 예상치 못한 부작용을 예측하는 데 한계가 있다. 둘째, 법안에 대한 분석은 주로 공개된 법안 텍스트와 관련 자료에 기반하고 있으며, 각 법안 발의 과정의 비공개적인 정치적·이해관계적 역학 관계를 심층적으로 다루지 못했다는 한계가 있다. 셋째, 본 연구는 질적 비교 분석에 해당하므로, 법안의 영향력에 대한 객관적이고 양적인 검증은 후속 연구를 통해 보완되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 의의를 가진다. 첫째, 심리상담 전문가 법제화 논의가 심화되는 현 시점에서, 주요 발의 법안들을 학술적으로 체계화하고 비교 분석함으로써 향후 정책 수립을 위한 기초 자료를 제공했다는 점에서 중요한 가치를 지닌다. 둘째, 법안들이 내포하고 있는 전문성 확보 모델, 질 관리 체계, 규제 방식의 근본적인 차이를 명확히 제시함으로써, 관련 이해관계자들과 정책 결정자들이 법제화의 핵심 쟁점을 보다 심도 있게 이해하는 데 기여할 수 있다. 셋째, 특정 학문 분야나 직역의 이익을 넘어, 국민의 심리적 건강과 안전이

라는 공익적 관점에서 법제화의 방향성을 제시함으로써, 건강한 심리상담 생태계 구축을 위한 학술적 논의의 장을 확장했다는 데 본 연구의 의의가 있다.

## 국문초록

본 연구는 제22대 국회에 발의된 두 개의 법안—이개호 의원의 「전문상담사법안」과 남인순·김예지 의원의 「심리사 및 상담사법안」—을 자격 체계, 직무 범위, 질 관리, 법적 실효성이라는 네 측면에서 비교하였다.

이개호 법안은 ‘전문심리상담사’라는 단일 자격을 도입해 명상·예술치료 등 융합 분야까지 포괄하며, 교육 평가·자격 부여·국가시험을 분리한 다층적 관리 시스템을 마련하고 상담센터 운영 기준을 세부적으로 규정한다. 반면 남·김 법안은 직역을 ‘심리사’와 ‘상담사’로 이원화하고 모든 관리 기능을 단일 기관에 집중하며, 상담센터 운영에 관한 구체적 규정이 부족해 법적 실효성이 상대적으로 낮다.

효과적인 법제화는 특정 직역 보호보다 국민의 안전과 복지를 우선해야 한다. 따라서 다양한 융합 전문 영역을 법적으로 인정하고, 다층적 질 관리 체계를 도입하며, 소비자 보호와 시장 활성화의 균형을 맞추는 입법이 필요하다. 이는 신뢰할 수 있는 상담 생태계를 조성하고 안전한 서비스를 제공할 수 있는 견고한 제도적 기반을 마련할 것이다.

## 주제어

심리상담법제화, 마음건강, 전문영역, 비교입법분석, 명상심리상담

## 참고문헌

- An, H., Rhie, S., Seo, Y., & An S. (2019). Members' Perceptions of the Korean Counseling Psychological Association's Current Status and Development Plan II: Results of Focus Group Interviews and SWOT Analysis. *The Korean Journal of Counseling and Psychotherapy*, 31(4), 1407-1439.
- Blustein, D. L. (2008). The role of work in psychological health and well-being: a conceptual, historical, and public policy perspective. *American Psychologist*, 63(4), 228.
- Burrows, J. (2004). Textual analysis. A companion to digital humanities, 323-347.
- Cheong, M., Kim, C., Kim S., Kim H., Park H., Lee H., Lee, P., Lee, J., & Son, E. (2024). An Analysis of the Current Status of Counseling Certifications and Counseling Centers in South Korea. *Korean Journal of Counseling*, 25(6), 1-19.
- Cho, S., Woo, J., Kim, W., Byun, K., Kang, E., Choi, S., Bang, S., Lee, S., Park, Y., Chae, J., Lim, S., & Choi, K. (2011). The Development of the 'Mental Fitness' Scale. *Journal of Korean Neuropsychiatric Association*, 50(2), 116-124.
- Guest, J. D. (2019). Licensed professional counselor licensure process in the state of North Carolina. *North Carolina Medical Journal*, 80(3), 171-173.
- Han X., Kim, Y., & Lee, S. (2023). Exploring Minimum Disqualification Criteria for Opening a Private Counseling Center. *Korean Journal of Counseling*, 24(4), 31-54.
- Jeon, G.(2014). Reflective Summons of Actual Academic Associations, the Reality of Academic Associations. *Communication Theories*, 10(2), 77-116.
- Jo, N. (2019). Development and Status of Private Counseling Centers- Focused on Jeollabuk-do Province. *Journal of Regional Studies*, 27(4), 115-130.
- Jun, J. (2025). National Mind Investment Support Program: Summary Report. Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Jun, J., & Lee, J.-H. (2020). Mental Health Care during COVID-19: Current Status and Challenges. *Health Welfare Issue & Focus*, 375, 1-8.
- Karpen, U. (2012). Comparative law: perspectives of legislation. *Legisprudence*, 6(2), 149-189.
- Kim, I. (2009). A Study of Present State and Development Plan of Counseling Department in Undergraduate. *Korean Journal of Counseling*, 10(2), 793-811.

- Kim, I. (2021). The Direction of Korean Counseling. *Korean Journal of Counseling*, 22(4), 29-38.
- Kim, I., & Kim, S. (2020). A Study on Standardization of Psychological Counseling Qualification based on National Competency Standards (NCS) of Psychological Counseling. *The Journal of Educational Research*, 18(3), 43-64.
- Kim, J. (2023). Meditation and medicine - how to apply meditation in the medical field? *Zen Buddhist Studies*, 5-32.
- Kim, M. (2025, July 31). Korean Association of Mental Health Social Workers Holds Rally Urging Immediate Withdrawal of the 'Mind-Health Psychologist and Counselor Bill' [한국정신건강사회복지사협회 '마음건강심리사 및 상담사 법안' 즉각 철회 집회 개최]. *Daily BizOn*. <https://www.dailybizon.com/news/articleView.html?idxno=51596>
- Kim, S., Choi, N., & Cheong, M. (2021). Proposal for the Legislation of Psychological Counseling Qualification: Reviewing Examples of Japanese and the U.S. *Korean Journal of Counseling*, 22(5), 11-21.
- Ko, J.-M. (2025, July 19). Medical and Nursing Communities Shocked by the Introduction of "Mind-Health" Psychologists and Counselors: "Must Be Withdrawn Immediately" ['마음건강' 심리·상담사 신설에 의료·간호계 '발각'... "즉시 철회해야"]. *The Young Doctor*. <https://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.html?idxno=3030294>
- Kyung I. (2007). Buddhist Spirituality and Meditation-therapy. *Journal of Meditation based Psychological Counseling* 1, 135-163.
- Lea, E., Yang, N., & Seo, E. (2007). A Qualitative Study on Counseling in Korea. *The Korean Journal of Counseling and Psychotherapy*, 19(3), 587-607.
- Lee, E., & Lee, H. (2024). A Comparative Study on the Current Status of Human Resources and Related Factors of Specialist Counselors. *Korean Journal of Counseling*, 25(4), 1-25.
- Lee, J.-B., & Kim, S. (2024). The Identity of Counseling and the Role of Counselor: A Subject of Non-medical Social Services. *Korean Journal of Counseling*, 25(2), 1-23.
- Lee, P. (2017). Review on the 10 Year History of the Research about Meditation-counseling. *Journal of Meditation based Psychological Counseling*, 17, 29-40.
- Lee, S., Kim, E., Kim, J., & Seun, H. (2018). Current Status and Future Prospects of Counseling Psychology. *The Korean Journal of Counseling and Psychotherapy*, 30(3), 463-474.
- Loesch, L. C., & Vacc, N. A. (1988). Results and possible implications of the National Board for Certified Counselors Examination. *Journal of Counseling & Development*, 67(1), 17-21.
- Lu, H. T., & Pillay, Y. (2020). Examining the 2016 CACREP standards: A national survey. *Journal of Counselor Preparation and Supervision*, 13(2), 10.
- Magomedova, A., & Fatima, G. (2025). Mental health and well-being in the modern era: a comprehensive review of challenges and interventions. *Cureus*, 17(1).
- Moon, I.-Y. (2018). The Relationship between Education Policy and the Formation of Academic Discourse: A Journal Analysis. Doctoral dissertation, Seoul National University.
- Park, J. (2023). Factors Influencing the Utilization of Mental Health Counseling Services among Young Adults: Focusing on Gender Difference. *Journal of Korea Society*, 18(4), 57-63.
- Park, S. (2014). A Geographical Study on Healing Spaces in Daily Life Centering on Psychological Counselling Cafés. *Journal of the Korean Geographical Society*, 49(4), 546-562.
- Roemer, M. I. (1993). National health systems throughout the world: lessons for health system reform in the United States. *American Behavioral Scientist*, 36(6), 694-708.
- Sun, J. (2010). Regulation of Health Care Professionals - Distinction of Korean Traditional Medical Care and western Medical Care. *Administrative Law Journal*, (26), 347-390.
- Human Resources Development Service of Korea. (n.d.). Clinical Psychology Practitioner [임상심리사2급]. Q-Net. Ulsan, Korea: Resources Development Service of Korea. <https://www.q-net.or.kr/crf005.do?id=crf00503&jmCd=9540&gSite=Q&gId> (accessed on August 5, 2025).
- National Assembly. (n.d.). National Assembly Bill Information System. Seoul, Korea: National Assembly. <https://www.assembly.go.kr/portal/cnts/cntsCont/stat.do?cntsDivCd=BILL&menuNo=600232> (accessed on August 5, 2025).
- National Assembly & Local Council. (n.d.). Legislation of Psychological Services [심리서비스 입법 요구]. Legislative Portal – Key

Policy Information, Local Policy Information. Seoul, Korea: National Assembly & Local Council.  
<https://clik.nanet.go.kr/potal/search/searchView.do?collection=policyinfo&DOCID=CLIKC90550601612582681&query=%EC%8B%AC%EB%A6%AC%EC%84%9C> (accessed on August 5, 2025).