

학교폭력 예방을 위한 사회안전망의 구상

The Plan of Social Security Network for Prevention of School Violence

김태진*

〈목 차〉

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 학교폭력예방 사회안전망 모형의 구상 |
| II. 학교폭력의 개념과 실태 | V. 맺는 말 |
| III. 사회안전망의 이론적 배경과 실천사례 | |

〈요 약〉

학교폭력 예방을 위한 정책대안을 찾으려는 노력이 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것이 현실이다. 마침 부산지역에서 최초 시행하여 전국에 걸쳐 시범 실시되고 있는 스쿨폴리스(배움터지킴이)제도는 전직경찰과 전직교사가 협력하여 학교폭력 예방을 위한 순찰과 상담 등의 활동을 전개하는 제도로서 관계기관이 유기적으로 협력하여 네트워크로서 활동한 초보적 사회안전망이라는 의미가 있지만 근본적인 학교폭력 문제의 해결을 위해서는 보완되어야 할 문제점도 가지고 있다.

이 논문은 배움터지킴이 제도의 문제점을 보완함으로써 가정과 학교, 경찰과 지역사회가 유기적으로 연계하여 학교폭력의 근본적 예방을 위해 협력하는 종합적 사회안전망의 모형을 구상하고자 하였다. 학교폭력의 예방은 학교만의 노력으로는 불가능하며 사회구성원 모두의 참여를 필요로 한다는 관점에서 구성원의 유기적 협조체제 구축은 중요한 일이라고 할 수 있다. 사회안전망의 기본적 열개를 구상함에 있어서는 지역사회경찰활동과 적극적 경찰활동기법 그리고 환경설계를 적용한 방법활동기법의 이론을 배경으로 하였다.

또한 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률의 기본골격과 조화를 맞추기 위해 학교폭력대책자치위원회의 기능을 확대하고, 117학교폭력긴급지원센터의 신고 및 상담접수기능과 연결하여 집행기능을 수행하는 학교폭력지원센터를 신설, 집행기구로서 핵심적 역할을 수행하는 것으로 구상하였다.

주제어: 학교폭력, 배움터지킴이, 스쿨폴리스, 학교폭력지원센터, 사회안전망

* 동의대학교 법경찰행정학부 교수

I. 서론

폭력에의 유혹은 인간의 본능이다. 문명사회로 진입한 이후에도 갈등 해소를 위한 가장 손쉬운 방법으로 사용된 것이 폭력에의 호소였다. 거시적이고 집단적으로 표출되는 전쟁이나 테러 형태의 폭력이 있는가 하면, 미시적 차원으로는 가정이나 학교에서 표출되는 폭력도 우리 주변에 항상 있어왔다. 장소와 속성에 따라 가정폭력, 성폭력, 학교폭력, 조직폭력 등 ‘千의 얼굴’로 나타나는 폭력의 본질은 법률과 사회적 합의에 근거한 우회적 절차로 갈등을 해결하려는 것이 아니라 가깝고 손쉬운 물리적 힘을 사용하여 유리한 입장에 서고자 하는 행동이라는 점이다. 그런 점에서 법과 질서에 입각한 이성적 행동으로 힘을 전제로 한 폭력을 우리 사회에서 영원히 추방해야 한다는 목표는 인류의 영원한 숙제이기도 하다.

모든 폭력에는 나름대로 존재를 위한 변명이 있다. 그러나 폭력을 위한 어떤 변명도 그것이 상대적 약자를 물리적 힘으로 강제하는 폭압적 방법이라는 점에서 절대로 당위성을 인정받을 수 없을 것이다. 특히 학교폭력은 가해자와 피해자를 포함하는 당사자가 아직 인격형성기에 있는 미숙한 청소년이라는 측면에서 끔찍한 폭력의 경험이 낙인처럼 평생 지워지지 않는다는 점, 모방과정을 통해 폭력이 확대 재생산되는 결과를 초래할 수 있다는 점, 청소년의 폭력은 그것이 거울처럼 기성사회를 모방한 반항이라는 점에서 국가사회의 특별한 관심과 대책이 요구된다. 학교만큼은 세상에서 가장 안전한 장소여야 한다는 부모세대의 희망을 전제한다면, 학교폭력은 학교와 경찰, 지역사회 모두가 힘을 합쳐서 최우선적으로 척결해야 할 악이다. 학교폭력 문제를 해결하기 위한 경찰과 교육당국의 ‘배움터지킴이(school police)’ 제도가 3차 시범운영 중이지만 아직 가시적 성과를 얻지는 못하고 있다. 최근에도 중학교 3학년 여학생들이 반 친구를 마구 때리고 상의를 벗기는 장면이 동영상으로 유포되었는가 하면, 십대 소년 10여 명이 여자 친구를 아파트에 감금하고 폭행하여 피해자가 3층에서 뛰어내리다 척추를 다쳤는데도 신고하지 말 것을 종용하며 3시간 30분이나 지난 뒤 풀어준 사례가 보도되기도 하였다(서울신문, 2006. 12.23자 05판 23면).

이 논문은 학교폭력을 효과적으로 예방할 수 있는 제도적 장치로서 가정과 학교, 경찰과 지역사회가 공동으로 참여하는 일종의 네트워크로서의 사회안전망을 구성하고자 한다. 최근 큰 관심을 모았던 경찰의 배움터지킴이 및 학교폭력의 예방 및 대책을 위한 법률의 입법취지에서 그 장점을 취하고 문제점을 보완하여 보다 발전

적 형태로서 제시하고자 하는 사회안전망(학교폭력지원센터)모형은 경찰과 교사 등 관계 공무원이 직접 참여하여 단속을 포함한 강력한 집행기능까지 행사하는 것을 핵심으로 한다.

모형의 설계를 위한 이론적 검토를 위해 학교폭력의 개념과 실태를 통계분석방법으로 살펴보고, 배움터지킴이 제도의 시행경과와 보완해야 할 미흡한 점을 집중적으로 고찰하였으며, 주요 국가 스쿨 폴리스 제도의 유형을 분석하였다. 또한 “학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률”의 입법취지와 중점 기관인 학교폭력대책자치위원회의 구성과 기능을 검토하고, 경찰청의 ‘117 학교폭력·성폭력 긴급지원센터’의 기능을 보완하여 이를 학교폭력예방을 위한 사회안전망(학교폭력지원센터)로 통합하는 방안을 제시하고자 한다.

다양한 학교폭력 관련 주체의 공동노력을 제도화하고 폭력예방효과를 극대화하기 위해 각 주체가 임무를 분담하되, 문제해결을 위해 유기적으로 연계되는 사회안전망으로서의 학교폭력지원센터를 설계하려는 것이다.

II. 학교폭력의 개념과 실태

1. 학교폭력의 개념

학교폭력은 일반적 용어이지만 명확하게 합의된 개념이 존재하는 것은 아니다. 주체의 측면에서 학교폭력의 당사자가 학생 신분이라는 것인지, 장소의 측면에서 가해와 피해의 장소가 학교 또는 학교주변이라는 것인지, 행위의 측면에서 형사법상의 폭력범죄와 함께 재물범죄 중 폭력을 수단으로 하는 범죄도 포함하는지, 사회적 일탈행위나 단순한 비행을 포함하는 것인지 명확하지가 않다.

피해자에게 해를 끼치고 두려움이나 고통을 야기하려는 의도로 행해지는 신체적·언어적 또는 심리적 공격이나 위협, 보다 힘이 센 자가 힘이 약한 자를 짓누르는 힘의 불균형, 피해자에 의한 유발 내지는 유인의 부재 그리고 장기간에 걸친 동일한 당사자 사이의 반복적 행위가 학교폭력의 중요한 구성요소(이운호, 2004:107)라는 견해가 있는가 하면, 타인에게 해를 입히기 위하여 힘, 무력, 언어적 공격, 상징적·심리적 강제 및 집단적 따돌림 등 다양한 수단을 사용하여 학교나 학교 주변에서 심리적 혹은 신체적 피해를 입히는 행위(김준호 등, 2006:245)가 학교폭력이라고 규정하는 등 다양한 견해가 존재한다.

또한, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제2조에서는 “학교 내외에서 학생

간에 발생한 폭행·협박·따돌림 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위”로서 “상해·폭행, 감금, 협박, 약취유인, 추행, 명예훼손·모욕, 공갈, 재물손괴 및 집단 따돌림 그 밖에 피해자의 의사에 반하는 행위를 가하거나 하게 한 행위”가 학교폭력이라고 규정한다.

이러한 견해들을 감안하여 이 논문에서는 학교폭력의 개념을 “폭력행위가 발생할 당시 가해자 또는 피해자가 고등학교 이하의 학생이면서 학교 또는 학교주변(통학로 포함)에서 일어난 행위이고 폭력을 수단으로 하는 광의의 형법범 및 반사회성을 내포한 집단따돌림 등의 괴롭힘 행위를 포함하는 행위”라고 정의하고자 한다.

2. 학교폭력의 실태

최근 학교폭력의 추세에 대하여 학교폭력은 양적으로 증가하고 있을 뿐 아니라 질적으로 흉포화·집단화되는 경향이 있다는 것이 일반적 분석이다.¹⁾ 그러나 학교폭력사범의 질적 악화 경향은 그렇다 하더라도 학교폭력이 양적으로 증가하고 있다는 지적은 그다지 타당하지 않다. <표 2-1>에서 보는 것처럼, 전체 범주는 2002년 일시적으로 감소한 것을 제외하고 지속적으로 소폭 증가추세를 보인데 반해 소년범죄는 2000년의 151,176명에서 2004년 92,976명, 6.5%에서 3.6%로 감소하여 큰 폭으로 감소하고 있다. 학생범죄도 97,056명에서 63,678명으로 감소했다는 것을 확인할 수 있다. 특기할 점은 전체 학생범죄의 전반적 감소추세에도 불구하고 소년범죄인원 중에서 학생범죄인원이 차지하는 구성비는 64.2%에서 68.5%로 오히려 소폭 증가하고 있다는 것이며 학생범죄의 감소율이 소년범죄의 감소율보다 상대적으로 적다는 의미로 해석할 수 있어서 학교현장에서 이루어지는 제도적 학교폭력 근절 노력이 그다지 효과적이지 못했다는 해석을 얻을 수 있다.

<표 2-1> 학생범죄인원의 연도별 현황

연도	전체범죄 (A:명)	소년범죄인원 (B:명)	구성비 (B/A:%)	학생범죄인원 (C:명)	구성비 (C/B:%)
2004	2,606,718	92,976	3.6	63,678	68.5
2003	2,441,267	104,158	4.3	68,549	65.8
2002	2,416,711	123,921	5.1	76,489	61.7
2001	2,426,050	138,030	5.7	85,040	61.6
2000	2,329,134	151,176	6.5	97,056	64.2

자료: 대검찰청

1) 청소년폭력예방재단의 조사결과 발표에 따르면, 2006년 6월부터 두 달간 전국의 초중학생 3,910명을 대상으로 자기보고식 설문을 실시한 결과 초중학생의 학교폭력 피해율이 2001년도의 8.5%에서 17.8%로 두 배 이상 늘었다고 한다(국민일보, 2006. 12. 19자).

〈표 2-2〉 학생범죄인원의 유형별 현황 단위: 명

연도	계	폭력범(%)	절도범(%)	강력범(%)	기타범(%)
2004	63,678	20,668(32.5)	15,216(23.9)	1,733(2.7)	26,061(40.9)
2003	68,549	22,528(32.9)	15,294(22.3)	1,364(2.0)	29,363(42.8)
2002	76,489	25,977(34.0)	15,987(20.9)	1,092(1.4)	33,433(43.7)
2001	85,040	34,003(40.4)	14,631(17.2)	1,742(2.0)	34,664(40.8)
2000	97,056	38,706(39.9)	20,219(20.8)	2,083(2/2)	36,048(37.1)

자료: 대검찰청

〈표 2-2〉는 학생범죄의 유형별 구성비이다. 전체 학생범죄에서 폭력범이 점유하는 비율은 2001년도의 40%를 정점으로 점차 낮아지고 있는 추세이다. 그러나 폭력범의 구성비가 가장 낮은 2004년의 32.5%를 기준으로 하더라도 대략 전체 학생범죄자의 약 1/3이 폭력범죄자이다. 특기할 것은 폭력범죄의 감소폭만큼 절도범이 증가 추세를 보이고 있어서 학생범죄의 利慾化 현상이 뚜렷하다는 점이다. 이처럼 학교폭력사범이 지속적 감소 추세를 보이고 있음에도 불구하고, 학교폭력이 일정한 주기로 큰 사회적 물의를 일으키는 이유와 학교폭력대책이 정책의 우선순위가 되어야 하는 이유는 무엇일까.

첫째, 전체 인구구성비 대비 18세 이하 청소년 인구의 비율이 2000년 27.5%에서 2006년 23.7%로 급격히 감소하면서 학교폭력사범의 감소효과를 상쇄한다는 점이다 (통계청, 장래인구추계: www.index.go.kr).²⁾ 즉, 〈표 1-1〉의 학생범죄의 감소율 2.9%의 효과는 동기간 대비 18세 이하 청소년인구구성비 2.4% 감소효과를 감안한다면 청소년 인구감소에 따른 자연적 감소효과일 뿐이며 실제로 학교폭력이 감소하는 것으로 해석하기가 어렵다는 것이다.

둘째, 소수의 자녀를 낳아 소중하게 양육하는 현금의 사회적 환경에서 자기의 자녀가 학교폭력의 당사자가 되는 일은 학부모에게 견딜 수 없는 일이며, 이로 인한 피해감정의 확산과 청소년보호의식의 확산으로 인해 학교폭력에 대한 피해감정과 사회적 문제의식은 오히려 증가하였다.

셋째, 학교폭력의 위험성은 잠복하여 상존하고 있는 상태로 그 위험요소가 언제 수면으로 표출되어 사회적 위기로 나타날 지 알 수 없다는 점에서 학교폭력 예방을 위한 노력을 제도화·상시화 해야 한다.

미국의 경우도 우리처럼 학교폭력과 학교범죄의 발생빈도는 절대적 감소 추세이지만 학교안전에 지속적으로 국가적 관심이 집중되어야 한다고 강조하면서

2) 우리나라의 청소년 인구는 1980년대 이후 계속 낮아지고 있으며, 18세 이하 인구가 총인구에서 차지하는 비율은 2006년 23.7%로 1966년 61.3%에 비해 27.6%감소하였다.

(Indicators of School Crime and Safety, 2001:3), 부시 행정부가 2002년부터 “21세기를 위한 안전한 학교” 라는 슬로건과 “방치되는 아이들이 없도록(No Child Left Behind)” 하겠다는 정책목표를 내세워 국가적 노력을 경주하고 있다(Ziegler, 2005:9)는 점은 우리가 타산지석으로 삼을만하다.

Ⅲ. 사회안전망의 이론적 배경과 실천사례

1. ‘학교폭력 예방을 위한 사회안전망’의 이론적 배경

학교폭력의 당사자인 청소년은 정체성의 위기와 性的 발달, 이유 없는 반항으로 표현되는 감정표현의 양극화, 실재하는 현실세계를 부정하고 과도하게 이상을 지향하는 경향, 집단 내에서 심리적 보상을 받으려고 동료집단의 윤리적 기준이나 가치를 매우 중시하는 경향, 명확한 자아의식과 가치기준의 미형성으로 인한 태도나 행동의 일관성 결여, 기성세대에 대한 반발과 소속집단에서 이탈하려는 성향 등의 특성을 보인다(최현, 1990:10-12). 따라서 학교폭력은 당사자의 특성에 따라 또래집단 특유의 집단심리, 가정과 학교의 환경, 사회문화적 분위기에 직접적 영향을 받는다. 또한 학교폭력은 당사자의 개인적 특성의 차이, 발달과정에서 나타나는 현상, 사회·문화적 현상, 사회적 맥락으로 인해 다음과 같은 특징으로 표출될 수 있다(Rigby, 2004:287-300;임영식a, 2006:49-50).

첫째, 가해자는 신체적으로 강하며 공격적이며 덜 동정적이지만(Sutton & Keogh, 2000), 신체적으로 약한 피해자는 내향적이고 낮은 자존심을 갖는 경향이 있다(Maynard & Joseph, 1997). 가해자는 학교에 대해 자부심을 갖지 못하고 지역사회에 통합되어 있지 않으며(Morrison, 2002), 스트레스에 적절하게 대응하지도 못해 자신의 폭력적 반응이 오히려 피해자 때문이라고 생각하는 경향이 있다. 둘째, 타인에 대한 지배는 경쟁적 환경에서 개인의 생존을 확보하기 위한 일차적 목표라는 진화론적 관점에서는 학교폭력을 어느 정도 자연스러운 현상으로 보는 경향이 있다. 학교현장에서 물리적인 폭력보다 간접적 괴롭힘이 더욱 빈번하게 발생하는 요인이다(Hawley, 1999). 셋째, 사회·문화적 관점에서는 학교폭력을 서로 다른 수준의 힘을 가진 사회적 집단에 의해 일어나는 현상으로 설명한다. 일반적으로 타인을 억압하고 괴롭히는 행동을 남자답다고 인식하는 문화권에서 더욱 빈번하게 나타날 수 있다(임영식a, 2006:50). 마지막으로, 사회적 맥락에서는 학교폭력이 학교 분위기에 영향을 받는다고 한다. 친밀한 관계를 유지하는 또래집단의 동료가 폭력에 긍정적 태

도와 행동을 보일수록 학교폭력에 연루될 위험성이 커진다. 또한 우리나라의 특유한 입시와 학업성적에 대한 중압감 및 대중문화의 지나친 상업성은 학교폭력을 심화시키는 직접적 요인이 된다.

학교폭력을 예방하려는 노력을 개념적으로 엄밀하게 구분하면 범죄통제(crime control)와 범죄예방(crime prevention)의 개념을 포괄하는 것이다. 범죄통제는 일정한 수준의 범죄가 양적 측면에서 존재하는 것을 전제로 이를 감소시키고자 하는 것으로 반응적 과정을 의미하고, 범죄예방은 학교폭력이 발생하기 전에 이를 미리 막는 것으로 적극적·사전적 접근방식에 속하는 개념이다. 범죄통제에 대한 일차적 책임은 범법자를 체포하는 경찰 등의 수사기관이나 이를 재판하고 교화하는 형사사법체계에 의해 수행되는 것이다. 범죄현상으로 표출되는 문제 그 자체를 보기보다는 범죄현상 그 자체에 관심을 갖기 때문에 사전적·적극적 경향을 갖는 범죄예방에 비해 범죄통제는 필연적으로 수동적·사후적 접근방식을 택하게 된다(Robinson, 2002:60).

학교폭력 해결을 위한 실천적 과정에서 범죄통제와 범죄예방의 접근방식이 엄밀하게 구분되는 것은 아니지만 전체적으로 보아 학교폭력 문제에 대처하는 방식으로 경찰의 직접 개입을 요구하는 사후적 방식의 범죄통제보다는 사전적·적극적 수단을 사용하는 범죄예방의 접근방식이 더욱 효과적이라는 사실은 분명하다. 따라서 학교폭력의 적극적 예방을 위한 사회안전망을 구상함에 있어서 특히 관심을 가져야 할 이론적 배경으로 다음의 세 가지를 고찰하고자 한다.

첫째, 지역사회경찰활동(community oriented policing)의 이념을 바탕으로 한 가정과 학교, 경찰과 지역사회, 정부의 연계를 고려하는 사회안전망의 구상이다.

지역사회와의 긴밀한 연계를 통해 경찰활동을 효과적으로 수행할 수 있다는 지역사회경찰활동의 기본이념은 사회안전망의 구상에 있어서도 기본적 전제가 되어야 한다. 지역사회경찰활동(Community Oriented Policing: COP)은 가까운 이웃 정도의 지역사회에 적절한 경찰서비스를 제공하기 위해 필요한 조직적인 전략과 구조를 뜻하는 경찰활동의 접근방식이다(Wright, 2000:231). Thurman(2001:41-61)등에 의하면, COP의 개념에서 ‘community’는 공간적 영역(local area), 사회적 상호작용(social interaction), 공동의 연계(common ties) 세 가지 의미가 함축된 것이기 때문에 지리적·사회적·심리적 요소를 내포하는 개념이라고 한다. 그러나 지역사회경찰활동의 개념이 특정한 프로그램이나 특정한 방법을 단선적으로 지칭하는 것은 아니다.

시민의 입장에서 생각할 때, 경찰이나 정부의 다른 부문과 연계하고 협동하여 주민의 복지를 위해 지역사회 속에서 함께 일하는 것은 범죄예방을 위해 꼭 필요한 일이기도 하다(Simons, 2002:6). 그러므로 학교폭력예방 사회안전망의 구상에 있어

가정과 학교, 경찰과 지역사회가 긴밀하게 협력하는 유기적 체제의 구축은 필수적이다. COP의 기본이념으로부터 사회안전망에 적용 가능한 공통적 이념요소를 추출하면, <표 3-1>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 3-1> 학교폭력 예방을 위한 사회안전망의 기본 전략

구분	기본 전략
철학	학교·경찰·주민참여, 학교폭력 예방기능 확대, 인격적 봉사
전략	근무방식 개선, 예방노력 확대, 구역책임 강화
전술	학교·경찰·시민 제휴와 협력, 문제해결 중심적 과정
관리	조직개편, 지침정비, 질적 평가

자료: Cordner, 2000:1-8

둘째, 학교폭력 내지는 폭력성 비행에 대한 무관용 정책(Zero-Tolerance Policies)과 적극적 경찰활동기법(Aggressive Policing Technique)의 채택이다.

우리나라는 학교폭력에 대해 지나치게 관대한 편이다. 학교폭력의 당사자가 인격적으로 미숙한 청소년이며 폐쇄적 보호공간인 교육현장인 학교와 그 주변에서 일어나는 일이고, 교육당국에서 일차적으로 전속적 책임을 져야 할 교육현장의 문제라는 이유로 학교폭력을 일시적 일탈행위로 간주하고 관용하는 분위기가 지배적이다. 그러나 미국에서는 학교폭력에 대한 무관용 정책(zero-tolerance policies for fighting and weapons violations)과 학생소지품에 대한 검사 및 수색의 확대 그리고 문제 학생을 위한 상담이 가장 빈번하게 사용되는 프로그램이다(Robinson, 2002:65).

‘무관용 정책’과 ‘적극적 경찰활동기법’은 범죄통제의 관점에서 Wilson과 Kelling의 ‘깨어진 창이론(Broken Window Theory)’을 배경으로 한다. 경미한 무질서 행위라든가 아직 심각하지 않은 수준의 청소년 비행을 방치하면 점차 심각한 범죄로 이어질 수 있으며, 또래집단의 다른 청소년에게 폭력행위가 확산되는 것을 막을 수 없다는 것이다. 따라서 사소한 폭력행위와 공격적 행동에 대하여도 적극적으로 개입하여 이를 교정하려는 자세가 필요하다. 적극적 경찰활동기법의 기본 전제는 도보순찰 등의 경찰활동을 실시하는 과정에서 적극적이며 구체적으로 중점 단속대상을 사전에 정해 놓고 무질서 행위를 단속하면 비공식적인 사회적 통제력이 회복되고 이를 통해 범죄예방효과를 얻을 수 있다는 것이다(김태진, 2006:266).

따라서 학교폭력 문제에 대한 구체적이고 상세한 사전 대응절차와 표준을 확립하고, 사소한 비행이나 경미한 일탈행위에 대해서도 경찰다이버전³⁾이나 심리치료, 형사사법절차 등 종합적이고 적절한 사후조치가 뒤따라야 심각한 범죄로의 전이를 막을 수 있다.

3) 최근 소년법에 대한 경찰의 다이버전(선도조건부 훈방)제도 도입이 활발히 논의되고 있다.

셋째, 환경설계를 통한 범죄예방기법(Crime Prevention Through Environmental Design: CPTED)을 적용한 학교시설의 개선이다.

환경설계를 통한 범죄예방기법이라 함은 “범죄행위에 관여할 기회를 제공하는 사회적·물리적 환경을 확인하고 그러한 조건의 대체를 통해 범죄가 일어나지 않도록 하는 것이며, 범죄환경의 범죄에 대한 취약성을 감소시킬 수 있는 기법(Taylor & Harrell, 1996:1)” 을 뜻한다. 환경설계의 ‘환경’ 이란 인간적 환경, 물리적 환경, 사회적 환경을 두루 포괄하는 개념이며, CPTED는 기본적으로 인간과 환경이 서로 조화를 이루도록 환경을 변화시키는데 그 핵심이 있다. 즉, 물리적 설계· 주민참여· 경찰활동의 3요소를 종합적·계획적으로 연계시켜 지역사회 전체·특정구역·교육기관·교통수단 등을 범죄로부터 안전하게 보호하고 범죄에 대한 공포를 제거하는 것을 궁극적 목적으로 삼는다(조병인, 2001:51).

학교폭력을 예방하기 위해 적절하게 사용할 수 있는 환경설계기법을 예로 들자면 취약한 장소에 설치하는 폐쇄회로카메라(CCTV), 경보장치와 경적, 인터폰 등 비상통화시스템, 적절한 조명과 순찰기법 등을 생각할 수 있다. Agron & Anderson (2000:6-11)의 조사 결과 미국의 초·중·고등학교에서 가장 보편적으로 사용되는 방법설비는 잠금장치였지만 두 번째로 많이 사용되는 방법설비는 각기 달랐다. 초등학교는 비상호출박스, 중학교는 신분인식장치, 고등학교는 폐쇄회로텔레비전(CCTV)을 많이 사용한다. 미국의 학교에서 많이 사용하는 방법설비의 점유비를 나타낸 <표 3-2>는 우리나라 학교 현장에서 학교폭력예방 목적의 환경설계기법 적용에 참고할 수 있을 것이다.

<표 3-2> 미국 초·중·고등학교에 설치(계획 포함)한 방법설비의 유형

방법설비의 종류	점유비(%)
잠금장치 / 자물쇠	96.8
폐쇄회로텔레비전(CCTV)	47.9
신분인식장치(ID card system)	40.1
비상호출박스(Call Box)	27.4
휴대형 금속탐지기	23.4
집근통제카드장치	17.3
고정형 금속탐지기	4.6

자료: Agron & Anderson, 2000:8

2. 외국 스쿨폴리스 제도의 주요 유형

학교폭력의 문제를 우리나라에서만 겪는 것은 아니다. 주요 선진국은 학교폭력의

심각성을 우리보다 일찍 깨닫고 이 문제의 해결을 위해 다양한 시책을 입안 시행하고 있다. 그 중에서 가장 중요한 것이 학교폭력의 예방을 비롯한 학생의 선도 및 육성을 목표로 학교와 경찰이 긴밀하게 협력하기 위해 적극적 경찰활동이 이루어지는 것을 지칭하는 스쿨폴리스제도이다. 지역사회 수준의 다양한 관련 프로그램을 개별적으로 제시 나열하는 것보다 스쿨폴리스 제도의 주요 유형을 구분하여 제시하면 다음과 같다.

1) 학교에 일정 수의 연락경찰관을 배치하는 형태

미국, 영국을 비롯한 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등지에서 연락경찰관(School Liaison Officer), 교육경찰관(Police Education Officer), 학교자원경찰관(School Resource Officer) 등으로 채택하는 제도이다. 연락경찰관은 범죄예방교실을 통해 학교폭력의 실태, 피해의 심각성, 가해자 처벌 및 처리절차 등의 범지식, 폭력 발생시의 행동지침 등을 교육함으로써 학교폭력을 예방하고 결과 및 문제점을 분석·보완하여 타 학교에 확산시켜 활용하는 방식의 학교경찰제 형태이다(최중술, 2006:134). 연락경찰관의 주 근무지는 경찰서이지만 일과시간에는 학교에 상주하여 교사와 함께 상담을 하거나 교외지도를 한다. 영미국가에서는 COP의 일환으로 수행하는 경우가 많으며, 대표적인 예로 뉴질랜드 경찰의 청소년교육업무(Youth Education Service: YES)가 있다. 각급학교에 교육경찰관(PEO)을 배치하고 이들로 하여금 범죄예방, 약물남용 금지, 학교폭력예방, 등하교길 안전 등의 업무를 수행하는 것이다(<http://www.police.govt.nz/service/yes/intro.html>: 2007. 1. 15).

2) 학교에 경찰관서를 직접 설치하는 형태

학교를 관할구역으로 하는 경찰관서를 직접 학교에 설치하는 형태는 그 전형적 예로 로스엔젤레스학교경찰국(LASPD)을 들 수 있다. LASPD는 1948년 8월 학교구성원에게 안전한 교육환경을 만들어 준다는 목표를 위해 창설되었으며, 2007년 1월 현재 경찰국장과 3명의 부국장을 포함하여 최소 2-5년 이상의 현장경험을 갖춘 327명의 우수한 경찰관이 근무한다. LA의 모든 고등학교에 1명 이상, 중학교에는 경찰관 또는 안전요원 1명 이상의 경찰관을 배치하여 학교 안의 모든 경찰업무를 실질적으로 처리하고 있다(<http://www.laspd.com/home.htm>: 2007. 1. 15). 참고로 1997년 스쿨폴리스 제도를 도입한 노스캐롤라이나 주의 고등학교를 대상으로 한 조사에서는 62%의 학교가 “스쿨폴리스가 학교폭력 방지에 큰 효과를 거두고 있다”고 답하고 있다(矢部武, 2000:50-81).

3) 민간경비 또는 자원봉사자로 안전요원을 배치하는 형태

북경공안국에서는 모든 학교에 보위처를 설치하여 학교치안에 관한 규칙을 제정하고 집행하며 공안기관의 지도하에 임무를 수행한다. 학교폭력 등의 치안사건이 발생하면 이를 일차적으로 학교보위처에서 처리하지만, 자체적으로 처리하기 어려운 경우 공안국에서 일반 형사절차에 따라 조치한다. 보위처 만으로 학교치안의 유지가 어려울 경우 보안회사와 협정을 맺고, 보위처와 일반공안부서의 공동 관리를 받는 보안회사로 하여금 학교 내의 질서유지를 담당하게 한다(스쿨폴리스 기획팀, 2005:109).

미국의 campus police는 경찰기관을 학교 내에 설치하거나 현직경찰관의 신분으로 대학 구내의 질서유지, 안전유지 등의 활동을 하는 형태인 반면 campus safety는 학교당국에서 배치하는 민간경비원을 의미한다. 물론 안전요원은 일정한 자격을 갖춘 자들로 임명되며 학내의 질서유지 및 경비, 범죄예방, 기물 파손 방지 및 대학 재산의 보호 등의 임무를 수행한다(최종술, 2006:139-141). 우리나라에서 시범 운영 중인 배움터지킴이도 일종의 학교안전요원을 배치하는 형태로 분류할 수 있다.

3. 학교폭력예방을 위한 경찰·학교의 구체적 협력사례

학교폭력 문제의 해결을 위한 각종 제도와 시책이 실효를 거두지 못한 이유는 무엇보다도 가정과 학교, 경찰과 지역사회를 포괄하는 유관기관·단체의 종합적 사회안전망을 구축하는데 실패했다는 점을 들 수 있다. 정부 차원에서는 국가청소년위원회와 교육인적자원부를 비롯한 22개 정부 부처가 산발적으로 청소년업무를 수행하고 있고, 관련 청소년단체는 2006. 8. 31 현재 293개 단체(국가청소년위원회 등록 263개, 다른 정부부처 등록 25개)에 달해 통일된 노력을 집중하기 어렵다(국가청소년위원회, 2006:8-29).⁴⁾

선진국의 경우 청소년 범죄가 폭증하면서 문제에 대처하기 위해서는 사후적 개념의 단순한 단속과 순찰, 처벌 강화보다 사전적 의미의 예방이 더 중요하다는 주장이 강하게 제기 되었다. 이와 함께 학교폭력 문제는 유관기관의 공동 노력과 공동 자원 활용에 의해서만 해결이 가능하다는 인식이 교육자와 법집행자들 사이에 널리 인식되었다(박세정, 1998:230). 미 법무부 소속의 청소년비행예방연구소(Office of

4) 1988년 청소년육성법의 제정에 따라 정부 부처별로 산발적으로 입안되던 청소년관련 정책을 체육부 관장 청소년육성위원회('88.6.18 ~ '90.12.26)에서 총괄하다가 05. 4. 27. 국무총리 소속으로 1관 3단 14팀, 130명(중앙점검단 별도)으로 구성되는 청소년위원회(06. 3. 30 국가청소년위원회로 명칭 변경)가 발족하여 활동하고 있지만 차관급 부처에 불과하여 아직도 청소년 관련 정책의 종합적이고 체계적인 집행과는 거리가 멀다.

Juvenile Justice and Delinquency Prevention)는 지역사회와 유관기관이 하나의 독립된 개체로 접근하는 것보다 경찰·학교·지역사회단체 및 주민 등 다양한 구성원이 연계하여 장기적으로 청소년 문제를 위해 노력할 때 긍정적 효과를 거둘 수 있다고 제안한다(임영식b, 2003:86).

우리나라의 학교폭력 관련 프로그램은 단일의 기관·단체 나름에 의한 일회성이고 단편적인 아이디어성 시책이어서 지속적 효과가 의심스러운 경우가 대부분이었다.⁵⁾ 학교와 경찰 등 유관기관이 체계적으로 협력하여 학교폭력 해결을 위한 노력을 기울인 최근의 사례가 시범운영중인 ‘배움터지킴이’ 제도이다.

1) ‘스쿨폴리스’제도 도입 경과(05. 5-7. 부산지역 1차 운영) 및 평가

05. 3. 9. 부산에서 학교폭력 근절을 위한 스쿨 폴리스(school police)배치를 위한 7인(경찰청 3, 교육청 3, 경우회 1)의 실무협의회와 기획팀이 구성되었다. 05. 3. 14-4. 15 스쿨폴리스 시범 운영학교로 부산지역 7개 학교(초 1, 중 3, 고 3)를 선정, 전직 경찰 15명과 퇴직 교원 7명을 스쿨폴리스 요원으로 선발, 7일간 실무교육을 실시하였고, 05. 5. 2 - 7. 16. 3개월에 걸쳐 7개 시범운영 학교별로 전직경찰 1, 퇴직교원 1명으로 구성된 2인1조의 스쿨폴리스가 주중 초중실업고 09:00-17:00(인문계고 12:00-22:00)까지 근무하였다. 근무방법으로 학교장의 근무감독을 받아 경찰과 연락체제를 유지하면서 학교실정에 맞는 교내순찰과 상담, 등·하교 안전지도 및 학교주변 유해업소 정화활동을 하였고, 교육청 예산으로 1일 4-5만원의 교통·식대비가 지급되었다(부산지방경찰청, 2005).

3개월에 걸친 스쿨폴리스 시범운영을 종료하고 정음리서치연구소에서 학생·교사·학부모 및 교직원단체에 대한 의견조사를 실시하였다. 학생 1,346명, 교사 345명, 학부모 775명 및 교직원단체 28명에 대한 설문조사 결과 학부모 80.3%, 학생 58.1%가 스쿨폴리스 제도에 긍정적 반응을 보이면서 계속 실시를 희망하였으나, 교사는 긍정 31.3% 부정 31.9%, 교직원단체는 21.5%가 긍정, 50.0%가 부정적 반응이었다. 부정적 반응을 보인 계층을 대상으로 그 이유를 물은 결과, 학생들은 폭력이 줄어들지 않을 것이다(24.3%), 스쿨폴리스를 배치할 만큼 학교폭력이 심하지 않다(21.7%), 선생님의 지도만으로 충분하다(15.7%)는 것이고, 교사들은 학교폭력이 심하지 않다(29.1%), 선생님만의 지도만으로 충분하다(21.8%), 폭력이 줄어들지 않을 것이다(20.0%)고 응답하였다. 또한 스쿨폴리스의 교권침해 여부에 대해 교사의 22.0%가 교권을 침해한다는 입장, 47.2%는 침해하지 않는다고 응답하였고 교직원단체의 46.4%가

5) 청소년위원회에서 2005년 12월 발간한 청소년보호혁신사례집에는 서울 등 지방자치단체의 청소년관련 우수시책사례가 98건이나 수록되어 있으나 대부분 전시성, 일과성 시책이다(청소년위원회, 2005).

침해, 25.0%는 침해하지 않는다는 반응을 보였다(부산시교육청·부산시경찰청, 2005:1-9).

교사 및 교직원들이 스쿨폴리스에 부정적 반응을 보이는 이유로는, 스쿨폴리스 제도가 경찰에서 적극적으로 기획한 것이기 때문에 학교당국은 본연의 업무임에도 불구하고 수동적 입장에 처했다는 점과 경찰이라는 형사사법기관의 교육현장 개입에 대한 반감, 교권침해에 대한 우려 등이 복합된 것으로 해석되며, 이는 향후 배움터지킴이의 지속적 운영에 있어 학교·경찰 갈등의 해소가 선행되어야 한다는 점을 강하게 시사한다.

2) 제2차 경찰청(2005. 11-12월) 및 제3차 교육부(06. 4-07. 2) 시범운영.

05. 8. 31 국무조정실의 스쿨폴리스 확대 운영 결정에 따라 10. 15. 국무조정실·교육부·경찰청 협의로 시범운영안을 확정하였고, 교육관련 단체의 스쿨폴리스 명칭변경 요청에 따라 ‘배움터지킴이’로 공식 개칭하였다. 10. 17 경찰청 대강당에서 배움터지킴이 발대식을 개최하고 학교폭력 다발학교 중심으로 71개교(초3, 중59, 고9개교)를 선정, 2005년 11-12월 제2차 시범운영을 하였다.

2006. 4. 배움터지킴이의 업무주관부처가 경찰청에서 교육인적자원부로 변경되고, 배움터지킴이의 편성에 기존의 전직경찰과 전직교원, 청소년상담사 등 전문가가 추가로 배치되었다. 06. 12. 31현재 104개 학교에 총 208명의 배움터지킴이가 활동하고 있으며, 교육인적자원부 특별교부금에서 배움터지킴이 1인당 월 60만원의 활동비를 지급한다. 지역별 배움터지킴이의 운영현황은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 지역별 배움터지킴이 운영현황(06. 12. 31현재)

구분	계	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
학교	104	10	9	6	6	5	10	5	5	11	6	11	10	6	4
초등	2						2								
중등	77	10	5	4	4	5	4	4	2	5	6	9	10	5	4
고등	25		4	2	2		4	1	3	6		2		1	
지킴이	208	20	18	12	12	10	20	10	10	22	12	22	20	12	8
전직경찰	110	10	8	9	6	5	11	5	4	11	5	8	18	6	4
전직교원	66	5	8	2	5	3	5	2	4	10	5	10	1	6	
상담사	32	5	2	1	1	2	4	3	2	1	2	4	1		4

자료: 경찰청·교육인적자원부

3) 배움터지킴이 제도의 문제점

교육인적자원부의 3차 시범운영이 종료되지 않은 시점에서 배움터지킴이의 문제점과 보완사항을 지적하는 것이 시기상조인 감은 있지만 동 제도는 경찰과 교육당국의 모범적 협력사례이며 초기 단계의 안전망이라는 의미에도 불구하고 종합적 사회안전망으로 기능하기 위해서는 몇 가지 개선이 필요한 문제점이 있어서 이를 보완할 필요가 있다.

첫째, 배움터지킴이의 권한 및 임무와 관련한 문제이다. 학부모와 학생들이 배움터지킴이의 활동에 대해 긍정적 평가를 내리는 이유는 학교폭력의 심각한 폐해에 대해 강력한 공권력으로서 경찰권의 개입을 바라는 때문이다. 특히 학부모의 반응이 그러하다. 학교폭력의 사후 처리에 있어서 문책과 비난을 회피하고자 소극적이고 미온적 태도를 보이는 학교당국에 대한 불만과 불신의 표현이기도 하다. 따라서 경찰의 이미지를 강하게 내포한 스쿨폴리스의 명칭을 배움터지킴이로 바꾸고, 제복과 표지를 착용치 않고 근무하며, 배움터지킴이가 사실 경찰권의 행사와 무관하다는 것으로서 배움터지킴이의 효과는 상당히 감소하게 된다. 법적 권한과 전문지식을 가진 현직경찰관과 교사, 상담사 등 전문가집단과 학부모 및 지역주민이 유기적으로 협력하는 사회안전망이 필요하다.

둘째, 배움터지킴이 업무의 주관부처를 명확히 할 필요가 있다. 경찰에서 창안하여 시작된 배움터지킴이는 2006년 4월부터 교육인적자원부로 주관부처가 이관되어 3차 시범운영중이다. 업무성격이나 예산상의 문제 때문에 경찰에서 교육인적자원부로 업무이관이 불가피했던 것으로 보인다. 배움터지킴이 제도는 본래 교육부의 기본직무에 속하는 사항이다. 교육부 입장에서 보면 경찰로 인해 귀찮은 일거리 하나 더 떠 안은 모양으로 부정적·소극적 태도를 갖기 쉽고 미온적 업무처리는 결국 배움터지킴이의 실패로 귀결될 우려가 있다. 학교폭력을 종합적·거시적 차원에서 해결하기 위해 경찰과 교육부 등 유관부처를 총괄할 수 있는 부처에서 업무를 관장해야 하지만, 국무총리실 소속의 국가청소년위원회(차관급 위원장)로 업무를 이관하면 오히려 교육부총리의 관장에 비해 실효성이 떨어질 것이다.

셋째, 배움터지킴이 제도의 지속 운영에 필요한 소요예산의 확보이다. '06년말 현재 배치된 배움터지킴이 208명의 수당 월 60만원은 교육인적자원부의 특별교부금으로 충당하고 있다. 부산에서의 조사할 당시, 1일 4만원(인문고 5만원)의 배움터지킴이 수당에 대하여 교사의 67.5%, 교직원체의 46.4%, 학부모의 64.4%가 적당한 금액이라는 반응을 보였지만, 실제 월60만원의 활동비를 받으면서 업무를 전담할 상담사 등 유능한 인력을 확보하기는 불가능하다. 그렇다고 배움터지킴이의 규모를

확대할 경우, 과중한 인건비 부담으로 작용하여 가뜩이나 어려운 교육제정을 악화시킬 우려가 있다.⁶⁾ 기본적으로 배움터지킴이는 무보수 자원봉사자의 개념으로 학교와 지역사회 주민이 공동하여 운용하되, 일정 지역을 관할하는 지원센터를 사회안전망의 개념으로 설치하고 지원센터에 현직교원·현직경찰·상담사 등 전문가로 구성되는 유능한 상설근무자를 두는 이중적 조직형태가 필요하다는 결론에 도달한다.

넷째, 배움터지킴이의 시범운영은 1차 7개교, 2차 71개교, 3차 104개교로 의견상 규모가 확대되었다. 내용을 살펴보면 시범운영 중인 104개교(초 2, 중 77, 고25개교)는 2006년 현재 초중고등학교수 10,876개교(초등학교 5,733개교, 중학교 2,999개교, 고등학교 2,144개교)의 0.9%를 선정한 것에 불과하다(통계청 e-나라지표). 또한 104개교에 배치한 배움터지킴이 총 208명의 구성을 보면 전직경찰은 110명으로 1개교에 1명꼴로 배치되었지만, 전직교사 66명, 상담사 32명은 2-3개교당 1명꼴로 배치되어 수적으로 매우 부족하다. 지급되는 수당이 월 60만원에 불과하고 동 제도에 대한 교사 계층의 부정적 인식이 영향을 미쳐 지원자가 적었던 것으로 해석된다. 이러한 구성과 내용으로는 3차 시범운영의 성과를 기대하기 어렵다. 학교폭력대책자치위원회의 소속을 지역교육청으로 격상시켜야 하는 이유도 만 개가 넘는 학교마다 설치된 자치위원회를 180개로 줄여서 자격있는 자치위원을 선정하고 업무처리의 실효성을 확보하려는 것이다.

다섯째, 유관기관 및 배움터지킴이 상호간의 신뢰와 관련한 문제이다. 학교와 경찰의 연계에 대해 거부반응을 보이는 분위기는 비행에 대한 접근방법의 차이에 기인한다(宗內敦, 1997:254). 배움터지킴이의 활동이 교권침해라는 반응을 보이는 것도 그렇고 전직교사가 배움터지킴이로서 참여를 꺼리는 것도 상호불신에서 기인한다.⁷⁾ 경찰업무에 대한 경험과 식견을 학교폭력에 활용한다는 취지의 전직경찰 배치가 학교구성원의 소외와 불신으로 인해 그 자신 '왕따' 당할 수도 있다. 이러한 갈등을 해소하기 위해 배움터지킴이는 순수한 자원봉사자의 개념으로 학부모 및 지역주민 위주로 구성하고 생활지도교사의 감독을 받아 활동하되, 유관기관 상설협의기구로서 학교폭력대책자치위원회를 지역교육청에 두고 동 위원회로 하여금 집행기구인 학교폭력지원센터 및 배움터지킴이에 대한 조정·총괄권을 행사하도록 하는 것이 효과적인 것으로 판단된다.

6) 2006년말 현재의 초중고등학교 10,876개교에 3명(전직경찰 1, 전직교사 1, 상담사 1)씩 배치하여 월 60만원의 활동비를 지급한다고 해도 연 34,921,600,000원의 재정이 소요된다.

7) 부산의 1차 시범운영 결과를 분석하는 토론회에서도 교원단체의 입장에서 볼 때, 배움터지킴이의 업무영역이 상담 및 생활지도교사의 업무영역과 중복되는 면이 많고 교권 및 학생에 대한 침해 소지가 있다는 점, 학교 구성원과의 협의에 의한 업무한계 명시가 필요하다는 점이 문제점으로 지적되었다(이충규, 2005:74).

IV. 학교폭력예방 사회안전망 모형의 구상

오늘날 우리가 안고 있는 학교폭력의 문제는 더 이상 학교만의 힘으로 해결할 수 있는 단순한 문제가 아니다. 배움터지킴이는 학교와 경찰, 그리고 상담사가 유기적으로 협력할 수 있는 하나의 모형이 창안되었다는 의미가 있다. 전술한 배움터지킴이의 문제점을 보완하고 현행 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 법률과 연계하여 이를 가정과 학교, 경찰과 지역사회가 협력할 수 있는 유기적 네트워크인 사회안전망으로서 작동할 수 있도록 구체적 모형을 구상하고자 한다.

1. 학교폭력대책자치위원회의 구성 및 기능

2004. 1. 29. 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률이 제정된 이후 4회의 자구수정과 있었고 3 건의 개정안이 발의되어 상임위 계류 중이지만 중요한 개정은 없었다. 동 법은 학교폭력의 해결이 시급하다는 각계의 여론을 수렴한 결과이다. 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 당사자 간의 분쟁조정을 통해 학생의 인권을 보호하고 건전한 사회구성원으로 육성한다는 목적 하에 교육인적자원부 장관에게 기본계획의 수립 등 정책방향을 설정하도록 하였다. 교육인적자원부 장관 소속하에 위원장 1인을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성하는 학교폭력대책기획위원회를 설치하여, 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 기본계획의 수립 및 시행에 대한 평가, 학교폭력과 관련하여 관계중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 요청하는 사항과 교육청, 학교폭력대책자치위원회, 전문단체 및 전문가가 요청하는 사항을 심의한다(법 제7조, 제8조). 시도 교육감은 장학관 1인, 초등 장학사 1인 이상, 중등 장학사 1인 이상으로 구성되는 학교폭력 전담부서를 교육청에 설치·운영하고, 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 시행계획을 수립한다(법 제9조).

학교장은 학교폭력대책자치위원회의 장이 되며 학교폭력책임교사를 선임하고 학교폭력예방교육을 실시한다. 동 자치위원회는 학교폭력의 예방 및 대책을 위한 학교의 체제구축, 예방프로그램의 구성 및 실시, 피해학생의 보호, 가해학생에 대한 선도 및 징계, 피해학생과 가해학생간의 분쟁조정 및 기타사항을 심의한다(법 제10조). 임기 2년이며 연임가능한 자치위원회의 위원은 학생 생활지도의 경력이 있는 자로서 10년 이상의 경력을 가진 교사, 학교운영위원회의 학부모대표, 판사·검사·변호사의 자격을 가진 자, 해당학교의 구역을 관할하는 경찰서 소속의 경찰공무원, 청소년보호에 지식과 경험을 가진 자 중에서 학교장이 위촉한다(법 제11조). 학교폭

력의 예방 및 대책을 위해 자치위원회는 다음과 같이 핵심적 기능을 수행한다.

첫째, 피해학생 보호를 위해 필요한 조치(심리상담 및 조인, 일시보호, 치료를 위한 요양, 학급교체, 전학권고, 기타 필요한 조치)를 학교의 장에게 요청(법 제14조).

둘째, 가해학생 선도·교육을 위한 조치(피해학생에 대한 서면사과, 피해학생에 대한 접촉 및 협박의 금지, 학급교체, 전학, 학교에서의 봉사, 사회봉사, 특별교육 이수 또는 심리치료, 출석정지, 퇴학처분)를 요청할 수 있으며 학교의 장은 해당 요청에 대해 당해 조치를 취하여야 한다(법 제15조).

셋째, 학교폭력 관련 손해배상에 관련된 합의조정 등 분쟁 조정(법 제16조)

학교폭력과 관련하여 특별법이 제정됨으로써 종합적 시각에서 학교폭력대책을 수립하고 예방을 위해 노력할 수 있는 계기를 마련하였다는 것으로 획기적이라고 할 수 있지만, 동 법의 핵심적 내용인 자치위원회를 학교장 소속으로 설치하여 종전과 같이 학교 안에서 문제를 해결하려는 수동적·소극적 태도를 벗어나기 어렵고, 자치위원회가 수행하는 기능 역시 교육적·권고적·분쟁조정적 역할에 국한된 것이어서 국민 대다수가 바라는 것처럼 학교폭력이 획기적으로 해결되기 어렵다. 통계분석에서 본 것처럼, 동법 제정 이후 학교폭력의 감소효과라든가 학생과 학부모의 불안과 두려움을 줄여주는 성과는 거두지 못하고 있다. 따라서 학교폭력 예방을 위한 종합적인 사회안전망 구성에 필요한 틀 안에서 법의 일부 개정이 이루어져야 한다.

2. 유기적 사회안전망 모형의 설계

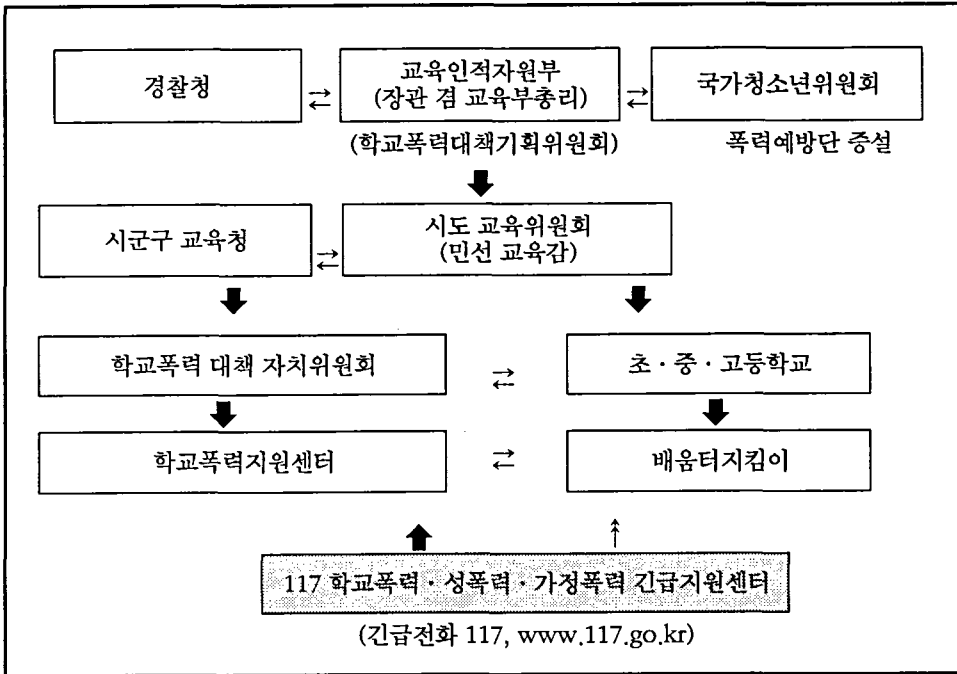
학교폭력 예방을 위해 가정과 학교, 경찰과 지역사회가 유기적으로 참여하는 사회안전망 모형을 설계함에 있어서 우선 고려해야 할 기본체계는 다음과 같다.

첫째, 사회안전망은 중앙정부가 이를 총괄하고 시도-시군-학교현장으로 이어지는 조직단계별 체계화가 이루어져야 한다. 중앙정부 차원에서는 교육인적자원부가 학교폭력 업무를 총괄하되 경찰청과 국가청소년위원회⁸⁾에서 적극적으로 협조한다. 현행 법률에 의해 학교장 소속으로 설치되어 있는 학교폭력대책자치위원회는 이를 격상하여 전국 180개 시군구 지역교육청의 학교폭력 전담부서와 통합하여 지역교육청 소속으로 설치하여 핵심 사회안전망으로 기능하도록 한다. 자치위원은 현행 법률

8) 국가청소년위원회(위원장 포함 13명, 사무처 조직 1관 3단 14팀 130명과 중앙점검단) 조직은 청소년정책단, 활동복지단, 청소년보호단의 3단에서 청소년 복지, 보호 및 성보호를 위주로 한 업무를 수행한다. 청소년에 관한 종합적 업무를 수행하여야 함에도 불구하고 학교폭력에 대해서는 교육부의 업무라는 이유로 소극적이다. 성폭력보호업무와 학교폭력보호업무가 달리 취급되어야 할 이유가 없다. 그러므로 국가청소년위원회에 폭력예방단을 신설하여 교육부와 협조, 학교폭력예방 업무를 수행하도록 한다.

제11조 제3항에 규정한 자격을 가진 자로 선발한다. 개괄적인 사회안전망의 구성도는 <표 4-1>에서 제시하였다.

<표 4-1> 학교폭력 예방을 위한 사회안전망 개략도



둘째, 학교폭력대책자치위원회는 심의 및 분쟁조정기구 및 학교폭력지원센터와 배움터지킴이를 총괄하며 유관기관의 조정자로서 기능하도록 하고 학교폭력의 집행업무를 전담하도록 하기 위해 학교폭력대책자치위원회 소속으로 위원회의 감독을 받는 “학교폭력지원센터”를 설치한다. 최근 경찰청에서는 14개 지방경찰청 별로 경찰병원 등 의료기관에 성폭력·가정폭력·학교폭력 피해자를 위한 신속한 상담과 치료, 수사, 법률 서비스를 제공하는 ‘학교·여성폭력피해자 긴급지원센터’를 개설하고 긴급신고전화 117번과 사이버 상담용 홈페이지(<http://www.117.go.kr>)를 개설하는 등 본격적 운영에 들어갔다.9)

학교폭력을 예방하고 지원하는 업무가 경찰 단독의 힘으로 되는 것이 아니다. 범정부 차원에서 ‘117 학교폭력·성폭력·가정폭력 긴급지원센터’를 운영하되, 학

9) 학교폭력·성폭력·가정폭력과 관련하여 긴급신고전화 117번을 통일적으로 개설하고 전화번호 및 사이버상담을 집중적으로 홍보함으로써, 인터넷에 익숙한 청소년의 특성을 이용해 음성화하기 쉬운 학교폭력피해를 드러내 이에 대한 신속한 조치가 가능하도록 한 것은 획기적인 일이다.

학교폭력 문제에 대하여는 교육인적자원부에서 담당하도록 하고, 경찰청, 국가청소년위원회, 법무부의 ‘범죄피해지원센터’ 청소년위원회의 ‘청소년상담센터’ 등은 유기적으로 사회안전망의 일환인 ‘학교폭력지원센터’에 통합하여야 한다.

셋째, 학교폭력대책자치위원회의 집행기구로서 기능하는 학교폭력지원센터에는 일정 수의 장학사 등 교육전문직과 현직 교사, 경찰관, 상담사 등이 파견되어 합동으로 근무하면서 자치위원회에서 지시하는 사항과 ‘중앙 117 학교폭력·성폭력 긴급지원센터’에서 신고를 받아 전달하는 학교폭력 소관 업무를 즉각적으로 처리한다.

넷째, 배움터지킴이는 학교장의 감독을 받으면서 시범운영 중인 현재와 같이 근무하되 모든 학교에 설치 운영한다. 학교와 경찰의 마찰과 불신, 교육현장에의 경찰 개입에 대한 거부감을 고려하여 경찰관과 전직경찰은 배움터지킴이에서 제외한다. 학부모 및 시민단체, 지역사회주민 등으로 배움터지킴이를 편성하고 순수한 무보수 자원봉사의 개념으로 운영한다. 배움터지킴이는 학교 및 학교주변에 대한 순찰과 상담활동, 유해업소계도 등의 활동을 하며 법적 강제가 필요한 사안에 대하여는 학교폭력지원센터에 보고하여 조치를 받는다.

다섯째, 학교폭력지원센터에 근무하는 경찰관은 청소년상담 등에 관해 일정한 교육을 이수하도록 한다. 또한 지원센터에 근무하는 교육공무원의 경우 필요한 최소 인원에 대하여 폭력사범 단속 및 유해환경업소단속업무를 수행하는 특별사법경찰관리로 지정하는 방안을 신중히 검토한다.¹⁰⁾ 청소년 유해환경 감시와 관련한 업무는 2006. 9. 30현재 국가청소년위원회의 지정을 받은 371개 단체 19,322명의 청소년 유해환경감시단을 활성화하여 도움을 받도록 한다(국가청소년위원회, 2006:65).

여섯째, 학교폭력 문제는 사소한 비행이라도 이를 방치하면 악화될 우려가 있으므로 적극적 경찰활동기법을 적용한 엄정하고 구체적인 사후조치가 필요하다. 상담과 조인, 분쟁조정과 교육적 조치, 소년경찰의 다이버전, 필요한 경우 형사사법조치에 이르기까지 학교폭력지원센터에서는 종합적이고 유기적인 조치를 강구할 수 있어야 한다.

일곱째, 학교현장에서의 학교폭력은 사후 진압적 조치보다 예방조치가 중요하다는 원칙 하에서 CTPED기법에 의한 설비강화가 적극적으로 이루어져야 한다. 교내 학교폭력 취약장소에 CCTV를 증설하는 것은 물론 학교안전특별구역에 대하여도 주민의 동의를 받아 CCTV를 설치하는 방안이 필요하다. 그밖에 학교폭력 긴급신고

10) 2006년 3월 정부·여당에서는 중고등학교 생활지도부장 등 학교폭력담당 교육공무원 5천명에게 유해업소단속권을 주는 방안을 검토하다가 여론의 반대로 좌절된 적이 있다(연합뉴스, 2006.3.9.). 2005. 12. 31현재 이미 청소년보호를 위한 특별사법경찰관리로 지명을 받은 자가 국가청소년위원회 소속 43명을 포함 361명에 이르고 있어 이들 자원을 적극 활용하는 방안이 검토되어야 하며, 교육공무원에 대한 단속권 부여는 필요 최소한으로 제한하여야 한다.

를 위한 비상인턴폰시스템의 설치, 옥상·지하실 등 취약장소에 대한 잠금장치의 적절한 활용이 검토되어야 한다.

V. 결 론

학교폭력은 발생빈도 자체는 점차 감소하는 것처럼 보이지만 질적으로 흉포화·자연령화하는 등 심각성이 악화되고 있고 소수 자녀에 대한 학부모의 관심증대 등으로 인해 반복적으로 사회적 물의를 일으킬 가능성이 높다. 자라나는 미래의 주역을 올바르게 육성하기 위해서 학교폭력문제는 반드시 해결해야 할 과제이지만 단편적이고 일과성인 대책으로는 근절하기가 어렵기 때문에 가정과 학교, 경찰과 지역사회 및 정부를 포괄하는 주체가 지역사회경찰활동의 이념과 철학을 배경으로 유기적인 네트워크로서의 사회안전망을 구성하는 등 종합적 대책을 수립하는 것이 필요하다.

학교폭력예방을 위한 각 주체의 노력을 유기적으로 연결하여 그 효과를 극대화하기 위해 먼저 검토해야 할 이론적 배경으로 다음과 같은 사항을 중점적으로 검토하였다.

첫째, 지역사회경찰활동(community oriented policing)의 이념을 바탕으로 한 가정과 학교, 경찰과 지역사회, 정부의 연계를 고려하는 사회안전망을 구상하고자 하였고 둘째, 학교폭력 내지는 폭력성 비행에 대한 무관용 정책(Zero-Tolerance Policies)과 적극적 경찰활동기법(Aggressive Policing Technique)의 채택하고자 하였으며 셋째, 환경설계를 통한 범죄예방기법(Crime Prevention Through Environmental Design: CPTED)을 적용한 학교시설의 개선을 염두에 두었다. 학교폭력의 심각성을 우리보다 일찍 깨닫고 이 문제의 해결을 위해 다양한 시책을 입안 시행하고 있는 주요 외국의 경우 학교폭력의 예방을 비롯한 학생의 선도 및 육성을 목표로 학교와 경찰이 긴밀하게 협력하기 위해 다양한 경찰활동을 전개하고 있으며, 그 주요 유형은 학교에 일정 수의 연락경찰관을 배치하거나, 민간경비 또는 자원봉사자로 구성되는 안전요원을 배치하는 형태 또는 직접적으로 경찰관서를 학교안에 설치하는 유형이 제시되고 있다. 우리나라의 현실적 여건을 감안하는 한편 학교폭력을 근본적으로 예방할 수 있는 사회안전망 모형을 구상하기 위해 다음과 같은 사항을 제시하고자 한다.

현행 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률에 의해 초·중·고등학교장 소속하에 설치되어 있는 ‘학교폭력대책자치위원회’를 격상하여 전국 180개 지역교육청에 설치하고 이의 집행기구로서 ‘학교폭력지원센터’를 두는 것이다. 유관기관 공동으로 참여하는 특별집행기구의 성격을 갖게 될 ‘학교폭력지원센터’는 학교폭력대

책자치위원회의 조정과 감독을 받아 운영한다. 지원센터에는 적정 인원의 장학사, 경찰공무원, 생활지도교사 및 청소년상담사 등을 파견하여 합동으로 근무토록 하며, 자치위원회의 지시사항과 ‘중앙 117 학교폭력·성폭력 긴급지원센터’에서 전화 및 인터넷으로 상담 접수한 사항을 위임받아 처리한다. 교육인적자원부에서 3차 시범운영 중인 배움터지킴이 제도는 현행과 같이 각급 학교에 설치하여 순수한 무보수 자원봉사자로 운영하되, 학부모와 시민단체, 지역사회주민으로 구성하며 학교구성원의 거부감을 고려하여 경찰관이나 전직 경찰관은 편성에서 제외한다. 학교 배움터지킴이는 학교폭력대책자치위원회에서 총괄하되, 구체적 운영은 현재처럼 학교장과 생활지도교사가 감독한다. 배움터지킴이 근무와 관련하여 강제적 집행이 필요한 사항에 대하여는 자치위원회에 보고하여 학교폭력지원센터의 조치를 받는다.

학교폭력의 예방을 위한 사회안전망의 구상이 현실화되고 가시적 성과를 얻기 위해서는 무엇보다도 가정과 학교, 경찰과 지역사회 그리고 정부의 적극적 노력이 전제되어야 한다. 종합적이고 유기적인 사회안전망의 구상이 정책으로 실현되어 미래사회의 주역인 청소년을 밝고 건전하게 육성하는 일에 한 걸음 진보가 있기를 바란다.

참 고 문 헌

- 경찰청·교육인적자원부(2006). 「배움터활동사례집: 배움터지킴이의 하루」. 경찰청.
- 김명자·오혜영 외(2005). 「학교폭력 예방 및 대처를 위한 연계체제 구축방안」. 2005 청소년상담연구 117. 한국청소년상담원.
- 김오차(2000). 「청소년 범죄의 발생원인과 그 대책」. 세일.
- 김준호 등 6인(2006). 『청소년비행론』. 청목출판사.
- 김태진(2006). “경찰활동의 하자과 국가배상책임”, 한국공안행정학회보, 22:259-288.
- 박세정(1998). “효과적인 학교폭력대책으로써의 학교·경찰연계제도 도입에 관한 연구”. 한국공안행정학회지 제7호. 한국공안행정학회.
- 부산시교육청·부산지방경찰청(2005). 「스쿨폴리스 제도에 관한 학생, 교사, 학부모, 교직원단체 의견조사 결과보고서」. 정음리서치연구소.
- 부산지방경찰청(2005). 「스쿨폴리스 시범운영 종합결과 보고」. 부산지방경찰청.
- 스쿨폴리스기획팀(2005). 「스쿨폴리스 활동매뉴얼」. 부산지방경찰청.
- 이운호(2004). 『현대사회와 범죄의 이해』. 삼경문화사
- 이충규(2005). “스쿨폴리스의 시범운영 실태분석 및 의견”. 스쿨폴리스 토론회 자료집. 국회의원 조성래 주최 전문가 토론회 2.
- 이순래(2002). “학교폭력의 원인 및 대처방안에 관한 연구”. 연구보고서 02-40. 한국형사정책연구원.
- 임영식a(2006). “학교폭력과 관련된 위험요인”. 문용린 외, 학교폭력 예방과 상담. 학지사, 2006:49-66.
- 임영식b(2003). “청소년비행과 관련된 외국의 지역사회 프로그램”. 2003폭력분과위원회 정책보고서. 국가청소년위원회, 83-93.
- 조병인(2001). “경찰활동과 시민참여에 관한 연구”. 연구보고서 01-02. 한국형사정책연구원.
- 청소년위원회(2005). 「청소년정책 혁신사례집: 청소년 정책 우수사례 및 체험담」. 청소년위원회 중앙집검단.
- 청소년폭력예방재단(1997). 「학교폭력 막을 수 있다: 지킴이 활동·블루 존 프로그램」. 학교폭력예방지침서 3. 청소년폭력예방재단.
- 최종술(2006). “한국적 school police 제도 모형에 관한 연구”. 한국경찰학회보 11:131-162.
- 최현(1990). “청소년 비행에 대한 사회과학적 조명”. 대한변호사협회지 168:10-12.
- 한상암·신성원(2006). “학교폭력에 대한 경찰의 효율적 대응방안”. 한국경찰학회

보 11:163-194.

- 矢部武(2000), 「少年犯罪と闘うアメリカ」, 共同通信社.
- 宗内敦 編(1997), 「非行・暴力についての相談」, ぎよせい。
- Agron, J., & Anderson, L.(2000). "School security by the numbers". *American School & University*, 72(9):6-11.
- Hawley, P. H.(1999). "The ontogenesis of social dominance: A strategy based evolutionary perspective". *Developmental Review* 19:97-132.
- Indicators of School Crime and Safety(2004). National Center for Education Statistics. available <http://nces.ed.gov>.
- Maynard, H., & Joseph, S.(1997). "Bully/Victim problems and their association with Eysenck's personality dimensions in 8 to 13 year olds". *British Journal of Educational Psychology* 66:447-456.
- Morison, B.(2002). "Bullying and victimization in schools: A restorative justice approach". *Trends and Issues No.219*, Australian Institute of Criminology.
- Rigby, K.(2004). "Adressing bullying in schools: Theoretical perspectives an their implications". *School Psychology International* 25(3):287-300.
- Robinson, M. B.(2002). "Crime Prevention through environmental design(CPTED) in elementary and secondary schools". In Robinson, D. M., *Policing and Crime Prevention*, Prentice Hall.
- Simons, C. F.(2002). "The evolution of crime prevention". In Robin, D. M., *Policing and Crime Prevention*. Prentice Hall. 1-18.
- Sutton, J. & Keogh.(2000). "Social competition in school: Relationships with bullying, Machiavellianism and personality". *British Journal of Educational Psychology*, 70:443-457.
- Taylor, R. B. & Harrell, A. V.(1996). *Physical Environment and Crime*. National Institute of Justice Research Report. USDOJ.
- Thurman, Q., Zaho, J. & Giacomazzi, A.(2001). *Community Policing in a Community Era: An introduction and Explanation*. Roxbury Publicing.
- Wright, B. S.(2000). "Policing in a multicultural society". In Doerner & Dantzker, *Contemporary police organization and management: Issue and Trends*. Butterworth-Heninemann. 229-250.
- Ziegler, W. T.(2005). "A Case study on the Pottstown School District's School Program: A Proactive Approach to School Safety for Principals". A Dissertation for Ph. D.. Temple University.

ABSTRACT

The Plan of Social Security Network for Prevention of School Violence

Kim, Tae-Jin

School Violence is one of the most serious problems faced by Korean. As this serious problem becomes social issue in nation, many researchers have tried to find out the most effective solution of that problem and the reasons for why prevention of school violence are failed in such mind-hurting activities. The government and NGO proposed many the alternative to prevent the school violence. But the effectiveness of the alternatives are questionable.

Last year Busan Metropolitan Police Agency and Busan Education Administration proposed new alternative in united cooperation which is namely 'school police' for school violence. School Police is composed of the retired teachers and ex-police officer, to do a prevention activity of school violence, which is expected to effectively curtail school violence in the assigned school. It is first networking try to prevent of school violence as a team of police and teachers in Korea. But the type of Korean school police system is different from American's school police, like as LASPD which is of sworn police officers. Korean school police is to employ a kind of school liaison officers.

Though "School Police System" got good reaction from students and citizen in Busan, It has some defects to be solved in future. So it is hard to note that their efforts have been successful in curtailing the prevalence of school violence.

In this paper, I present the new type of new "Social Security Network Model" for school violence by repairing of "korean school police system". The problem of the school violence is not the problem of the school but the problem of society. In such viewpoints, It is important to plan a security network model which is participate in police officers, teachers, community and government. To prevent school violence effectively, I propose this new social security network model which based on theory of Community Oriented Policing, aggressive policing and CPTED technique.

Key Word: School Police, Security Network, School Violence, Crime Prevention, Police Liaison Officer.