

서울시 학교보안관 제도의 평가와 발전적 확대방안*

- 경비업법 적용의 당위성 논증을 중심으로 -

이 상 훈**

〈요 약〉

최근 들어 학교폭력문제는 학교 내에서의 구성원간의 범죄양상에서 그치지 않고 외부인의 학교 내 침입범죄로까지 비화되어 학교가 이제는 더 이상 교육만이 이루어지는 범죄로부터의 안전지대는 아니게 되었다. 특히 초등학교의 경우에는 외부 침입자에게 대항하여 이를 제압할 수 있는 사람들이 거의 없기 때문에 침입범죄에 취약한 장소이다.

서울특별시시는 2011년 3월 1일부터 관내 국·공립초등학교를 대상으로 학교보안관제도를 시행하고 있다. 하지만 학교보안관 사업이 사실상 경비업법상의 경비업무를 주 내용으로 하고 있음에도 불구하고, 경비업법의 적용을 배제한 채, 서울시와 운영업자의 도급계약에 의한 사법상 계약(私法上 契約)의 한 형태로 운영하고 있어 여러 가지 문제를 야기하고 있다.

첫째, 학교보안관 관련 손해발생 시, 경비업자가 아니므로 원칙적으로는 운영사업자가 가입하고 있는 경비업자 영업배상책임보험 적용이 배제되어, 피해자의 손해보전을 위한 담보가 취약하게 된다.

둘째, 학교보안관의 임무를 계약서에 개별약정하고 있으나, 이것만으로는 부족하고, 경비업법상의 경비원의 의무 등의 관련의무 등의 일반규정 적용이 요구된다.

셋째, 학교보안관의 교육은 상대적으로 보다 체계화된 경비업법상의 교육 프로그램과 연계하도록 하고, 학교폭력예방을 위하여 특별히 필요한 관련 전문교육은 부가 편성·운영하도록 하는 것이 타당하다.

넷째, 서울시의 여론조사결과에도 불구하고, 시민들은 여전히 경찰관 등 학교주변의 순

* 이 연구는 2011년 11월 18일 한국경호경비학회 제27회 추계학술대회 겸 제1회 강원도 경호경비학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

** 대전대학교 경찰학과 교수, 경찰학박사.

찰강화를 요구하고 있으므로, 경찰과의 적극적인 협력관계를 경비업법의 적용으로 법적·제도적으로 뒷받침할 필요가 있다.

다섯째, 경비업법의 적용으로 인한 경비지도사 제도 운영이나 경찰의 지도·감독, 그리고 각종 행정처분 등으로 학교보안관 사업의 성공을 담보해 낼 수 있다.

따라서 이 연구는 이제부터라도 경비업법을 적용하여 학교보안관 사업이 관리·운영 면에서 보다 내실 있고 지속적인 확대·발전이 가능하도록 할 것을 제시하고 있다.

주제어 : 학교보안관, 배움터지킴이, 경비업법, 학교폭력, 캠퍼스폴리스

목 차

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 서 론 II. 연구의 이론적 논의 III. 서울시 학교보안관 제도의 운영실태와 문제점 IV. 서울시 학교보안관 제도의 중간평가와 정책적 시사점 V. 결 론 |
|---|

I. 서 론

최근 학교폭력은 행위주체의 남녀구분이 없어진 것은 물론이고 행위의 양상도 점차 집단성, 포악성, 반윤리성을 띠게 되었다. 또한 점차 저연령화되고 있어서 초등학교에서까지 문제되고 있다. 그동안 학교폭력의 문제는 성장기 청소년들이 경험하는 일종의 통과의례로 치부되던 경향이 있었으나, 최근에는 학교폭력의 정도가 사회적 수인의 한계를 넘어서고 있어서 커다란 사회문제로 부각되고 있다. 하지만 학교현장에 만연한 학교폭력, 집단화 경향 등에 대한 우리사회의 대응체제가 미흡하다는 지적이 끊임없이 제기되어 왔다. 더구나 최근 들어 학교폭력문제는 이러한 학교 내에서의 구성원간의 범죄양상에서 그치지 않고 외부인의 학교 내 침입범죄로까지 비화되어 학교가 이제는 더 이상 교육만이 이루어지는 범죄로부터의 안전지대는 아니게 되었다. 특히 초등학교의 경우에는 외부 침입자에게 대항하여 이를 제압할 수 있는 사람들이 거의 없기 때문에 침입범죄에 취약한 장소이어서 그 대책이 요구되어 왔다.

더구나 학교시설의 지역사회 개방화 경향¹⁾에 따라 학교시설의 출입관리 등 학교 안전에 관한 요구가 늘어났으며, 종래의 자원봉사형태로 운영 중인 ‘배움터 지킴이’

1) 전국적으로 진행 중인 ‘학교 담장 허물기 사업’이 학교를 더 외부 위험에 노출시키고 있다. 2000년 이후 ‘주민과 학교 간 소통을 원활히 하겠다’는 취지로 지금까지 961개 초·중·고교의 학교 담장을 허물었다.

로는 학교폭력에 효율적으로 대처하기에는 역부족이라는 인식이 일반화되고 있는 점도 학교보안관제도를 필요로 하는 중요한 원인이 되었다. 특히, 영등포초등학생 성폭력 사건 등과 같이 외부인이 학교시설에 무단으로 출입하여 학생들을 상대로 한 성범죄 기타 폭력행위 등의 범죄행위가 빈발하게 되자 그 필요성이 강하게 대두 되기에 이르렀다.

이 연구는 먼저 서울시에서 2011년 3월 1일부터 실시하고 있는 학교보안관 제도의 운영실태와 문제점을 살펴보고자 한다. 이러한 중간평가를 중심으로 도출된 정책적 과제는, 동 학교보안관제도의 제도적 확장과 완결성 추구는 물론, 같은 제도를 실시하고자 하는 다른 지방자치단체에 있어서의 올바른 제도도입과 내실 있는 제도 정착을 위한 정책적 제언을 함께 도움이 될 것이다. 특히 학교보안관 사업이 사실상 경비업법에서의 경비업무를 주 내용으로 하고 있음에도 불구하고, 서울시와 (사)한국경비협회 등이 경비업법의 적용을 배제하고 이를 서울시와 운영업자의 도급계약에 의한 사법상 계약(私法上 契約)의 한 형태로 운영하고 있어 문제가 된다.²⁾ 서울시를 관할하는 서울지방경찰청 역시 ‘서울시 학교보안관은 ① 학교 폭력예방, 부적응 학생 선도·상담 등 교육기능과 학생보호를 주요 임무로 하고 있으며, ② 서울시에서 수립한 ‘과업지침’과 ‘학교보안관 배치·운영 등에 관한 표준 계약’을 통해 「직무 전문교육·업무점검 및 조치·준수사항·금지행위·책임·교체 및 해직」 등 엄격한 수준의 지도·감독을 실시하고 있음을 이유로, 단순히 「화재·도난 등 위협방지」 업무를 수행하는 경비업법상 경비원과는 차이가 있다는 판단에 따라 경비업법을 적용하여 지도·감독을 하지 않고 있다(서울지방경찰청, 2011년 국정감사 제출자료)는 입장을 밝히고 있는 실정이다.

이 연구는 서울시 학교보안관 제도가 경비업법의 규율대상임을 논증하고 경비업법상의 제반 규정을 재확인하여 경비업법 적용을 통한 관리·운영으로 내실 있는 학교보안관 사업을 도모하는데 기여하고자 하는데 그 목적이 있다. 연구방법으로는 학교보안관 제도운영의 개선방안을 중심으로 관련 공문서 등 문헌의 검토(literature review)와 관계법령의 해석 등을 통하여 논의를 전개하였다.

2) 필자는 이러한 서울시 학교보안관 제도의 탈법적 운영에 대하여 일찍이 문제제기를 하여, 경비업법 적용의 당위성과 타당성을 주장한 바 있다(「‘학교보안관’ 제대로 정착하려면」[조선일보, 2011년 3월 4일 A37면] 참조).

II. 연구의 이론적 논의

1. 학교보안관 제도의 개념 및 추진경과

1) 학교보안관 제도의 개념 및 시행취지

학교보안관 운영사업은 학교현장의 특수성, 청소년기 학생의 특성 등에 관하여 전문적으로 훈련된 전문 인력을 상시 배치하여 학교폭력에 효율적으로 대처하기 위한 제도적 학교안전망 구축사업이다. 학교보안관은 ① 학교폭력, 납치, 유괴 등 예방 활동 ② 외부인 출입관리·통제, 출입대장 등록 및 출입증 교부 ③ 등·하교지도 및 교내·외 취약지역 및 시설 순회 지도 ④ 학교폭력 관련 학생 및 부적응 학생 등 선도 ⑤ 전문심리상담사 연계 학생지도 보조업무 ⑥ 기타 학교폭력예방과 관련하여 학교장이 요구하는 사항을 업무(과업내용)으로 하고 있는데, 특히 학교보안관의 업무범위를 ① 학교 내 및 주변에서 학생 간 폭력예방과 외부인에 의해 학생들에게 발생할 수 있는 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취, 유인 등의 학교폭력행위 예방활동 ② 학생 및 교직원에 대한 안전보호와 위해방지를 위한 활동 ③ 사고의 조기발견 및 예방조치, 사고 시 확대방지를 위한 응급조치 ④ 외부 출입자(차량포함)통제 및 관리, 출입대장 등록 및 출입증 교부 ⑤ 학교 내·외 학교폭력 예방을 위한 순찰활동으로 정하고 있다(서울시 「학교보안관」 운영 과업내용, 학교보안관의 업무). 이러한 학교보안관의 자격으로는 해당 업무수행 능력을 갖춘 자로서 경호·경비업무 전문가 또는 청소년 상담 등 상담 전문가 등의 자격을 갖춘 자로 하고 있다. 또한 3년 이상 경호·경비 유경험자인 경비지도사를 갖추도록 하고 있다.

2) 학교보안관 제도의 추진경과

학교안전지킴이 역할을 할 학교보안관 제도를 실시하기 전에 이미 ‘배움터 지킴이’ 제도³⁾가 있었기 때문에 현재 양지는 병존·운영되고 있다. 하지만 서울시의 학교

3) 배움터 지킴이 제도는 2005년 3월 학교폭력 근절을 위한 스쿨폴리스 배치를 위하여, 경찰위원회·경찰청·교육청 소속의 실무협의체와 기획팀이 구성되어 부산에서의 시범운영을 거쳐 현재 전국에 확대 실시되고 있다. 전직경찰과 교사가 짝을 이루어 순찰활동을 하고 있으나, 교육현장에의 개입이나 교권의 침해라는 우려와 반감이 지적되고 있다. 특히 학교보안관 제도의 병행실시로 인하여 중복된 업무수행으로 인한 예산의 낭비와 업무의 충돌 기타 불분명한 책임소재에 대한 비판이 있다.

보안관 제도는 외부침입자에 의한 일련의 학교폭력사건이 연쇄적으로 발생하여 커다란 사회문제가 되자, 이러한 학부모와 학생의 불안감을 해소하고자, 서울시가 2010년 10월에 학교보안관 기본계획을 수립하고 동년 12월 24일에 이를 운영할 참여업체 모집 공고를 함으로써 보다 구체화되기 시작하였다. 2년(2011. 3. 1 ~ 2013. 2. 28) 동안의 운영기간을 정하여 공고일 현재 경비업법 규정(제4조)에 의거 지방경찰청장으로부터 허가를 득한 경비업체로 채용 경비원수가 100인 이상인 업체 또는 경비업법 등 관련 법령에 따라 설립된 협회 또는 경비 전문 단체에게 운영사업 참여신청 자격을 부여하였다(서울특별시공고 제2010-2207호).

선정기준이 되는 제출서류로는 시설경비업 허가증, 법인등기부등본, 소속 경비원 명부 및 교육 수료증 등을 요구하였고, 학교보안관 운영사업은 서울특별시를 4개 권역⁴⁾으로 나누었으며, 2011년 1월 7일에는 경비업법상 경비업 허가를 득한 경비회사 4개 업체를 선정하였다.⁵⁾ 운영지원예산은 학교보안관 1인당 월 131만 2천원으로 2011년 9월 현재 서울시내 초등학교 554개교(신설학교 포함)에 학교당 2명씩 총 1천 106명을 배치하여 운영되고 있다.⁶⁾ 근무시간은 일요일을 제외하고 오전 6시에서 오후 10시까지로 하되 부득이한 사유로 필요한 경우에는 해당 초등학교장과 협의하여 조정하거나 일부 시간에 대해 동시 근무를 할 수 있도록 하였으며, 특히 전용 근무공간으로 「학교보안관실」을 별도로 마련하고 있다.

2. 경비업법 적용을 전제한 학교보안관 제도 설계의 개연성

학교보안관 사업이 기본적으로 경비업법을 전제하고 있음은, 이미 상기 추진경과에서 언급한 바와 같이 선정기준이 되는 제출서류로 시설경비업 허가증이나 소속 경비원 명부 및 경비원 교육수료증을 요구한 것 외에도, 학교보안관이 경비업법상의

4) 동북권 6개 자치구(동대문구, 종로구, 도봉구, 노원구, 광진구, 성동구), 서북권 8개 자치구(은평구, 서대문구, 마포구, 종로구, 중구, 용산구, 성북구, 강북구), 서남권 5개 자치구(강서구, 양천구, 영등포구, 구로구, 금천구), 그리고 동남권 6개 자치구(동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구) 등 4개 권역으로 나누어 업체별로 1개 권역만 선택하여 신청하도록 하고 있다(서울특별시공고 제2010-2207호).

5) 2011년 1월 7일에 (주)캡스텍, (주)현장종합관리, (주)수호시스템, 그리고 (주)한덕엔지니어링 등 4개 업체가 선정되었다고 발표하였다(서울특별시 교육협력국 교육격차해소과).

6) 전체예산은 총 143억 5천 300만원이며 개별임금은 운영지원금 명목으로 업체에게 학교보안관 1인당 월 131만 2천원으로 계산하여 일괄 지급하고 있다.

규정을 준수하도록 하는 내용이 도처에 산재하고 있음은 관련문건을 통해 확인할 수 있다. 서울시는 학교보안관의 근무자세와 관련하여 학교보안관은 경비업법상의 규정을 준수하여야 한다고 규정하고 있으며(서울시 「학교보안관」 운영 과업내용, 학교보안관 근무자세), 학교보안관의 업무수행방법에서는 학교보안관은 폭력예방을 위하여 ① 학교 내 출입 시 거동이 수상한 자는 출입을 통제하고 신원을 확인한 이후 출입 허용 ② 잡상인, 음주만취자, 난동자는 출입을 금하고 거동이 수상한 자는 신원 및 소지품을 철저히 확인한 이후 출입 허용 ③ 화재, 폭력발생 등 긴급사태 발생시 소방서, 경찰서 등 관공서 관계자와 협조하여 업무처리 ④ 기타 일반업무는 ‘경비업법의 규정에 의거’ 업무를 수행하도록 규정하고 있다(서울시 「학교보안관」 운영 과업내용, 학교보안관 업무수행방법).

특히 학교보안관의 채용 및 해직에 관한 규정에서 학교보안관 운영업체는 학교보안관의 지도·감독 및 교육 등을 위해 ‘경비업법령에서 정한 경비지도사’를 확보하여야 한다고 적시하고 있다(서울시 「학교보안관」 운영 과업내용, 학교보안관의 채용 및 해직). 또한 학교보안관 배치·운영 등에 관한 계약의 해지사유로서, 운영업체가 학교보안관 과업내용을 위반 또는 불이행하였거나 ‘경비용역 업체로서’ 부적당하다고 학교장이 인정할 만한 상당한 사유가 발생하였을 때를 규정하고 있다(서울시 「학교보안관」 운영 과업내용, 계약해지).

기타 운영업체는 ‘경비용역의 처우’에 있어 근로기준법 등 제반 노동관계법령을 준수하여야 하며, 운영업체는 학교장이 동의한 용역비 산출내역서를 기준으로 ‘경비용역’의 적정임금을 보장하여야 한다(서울시 「학교보안관」 운영 과업내용, 관계법령 준수 및 적정임금 보상)는 규정으로 보아 학교보안관 제도의 최초 설계당시에는 경비업법의 적용을 염두하여 두었을 개연성이 있다고 본다.

3. 학교보안관 제도의 이론적 배경

1) 학교시설의 범죄환경적 측면

생활양식이론(Lifestyle Theory)은 사람들의 생활양식이 범죄자에 대한 노출을 증가시켜서 범죄 피해자가 될 수 있다는 점에 주목하고 있다. 사람들은 개인별로 상이한 생활양식을 가지는데 이러한 생활양식이 상이한 범죄피해의 원인이 된다고 보는 것이다. 만약 범죄자가 많은 지역에 살고 있다면 그렇지 않은 사람들 보다는 훨씬

높은 범죄피해의 가능성을 가진 셈이 된다. 따라서 범죄는 무작위적으로 발생하는 것이 아니라 피해자의 생활양식과 함수관계 속에서 발생하는 것이다.

학교시설은 ①범죄자와의 근접성(proximity) ②범죄위험지역의 노출(exposure) ③대상의 매력(target attractiveness) ④보호의 부재(the absence of guardianship)라는 범죄환경적 요소에서 자유로울 수 없다. 청소년이라는 질풍노도의 시대를 겪으면서 동시에 무한 경쟁이라는 경쟁적 교육환경에 무차별적으로 노출된 학생들에게 있어서는, 사소한 말다툼에도 자제력이 부족하여 충동적이거나 우발적으로 폭력범죄나 성범죄에 가담하는 경우가 많다. 나아가 학교시설에는 학생들이 자신의 물건에 대한 재산관리능력이나 자신의 신체에 대한 자기보호능력이 미흡함에도 불구하고 이에 대한 보호대책이 시설 면에서나 학교 측의 보안의식면에서도 미흡하다고 볼 수 있는데, 이러한 학교시설의 특수성은 범죄의 환경이나 대상으로서 적합한 토양을 갖고 있다고 할 수 있다.

일상활동이론(routine activities theory)은 범죄가 발생하기 위해 필요한 세 가지 조건으로 ①동기화된 범죄자(motivated offenders) ②적절한 표적(suitable targets) ③유능한 감시자의 부재(the absence of capable guardians)를 제시한다. 일상활동이론은 이러한 조건이 약탈적 범죄의 발생가능성을 높인다고 보는데, 범행대상이 무방비 상태에 있거나, 나아가 제대로 된 보호를 받지 못할 때, 그리고 수업 전후에 보안성이 취약한 학교시설을 배회하는 학생들과 같이 내부 혹은 외부의 동기화된 범죄자에 노출될 때 범죄발생의 가능성은 더욱 높아지게 된다. 특히 학교시설은 경찰의 방법 순찰의 주요대상지역(hot spot)이 아니고 학교시설의 특수성 때문에 시설의 보안체계가 일반 시설물에 비해 그다지 높지 못하며, 방과 후에는 학교시설이 관리가 되지 않는 한적한 공간으로 방치되는 경우가 적지 않아서 범죄발생조건들을 충족시키고 있다고 할 수 있다. 결과적으로 학교보안관 제도의 도입과 운영은 유능한 감시자로서의 기능을 향상시켜서 범죄발생을 억제하는데 효과적이라고 할 수 있다.

2) 학교보안관 사업의 제도적 측면

공동화 이론(Vacuum Theory)은 경찰의 기능이나 역할이 범죄의 양적·질적 증가 속도에 미치지 못하여 그러한 경찰서비스의 공백상태(Gap)를 메우기 위해 민간경비가 발전한다는 이론이다. 이 이론에서 주목할 만한 요소는 경찰과 민간경비의 상호관계이고 양자의 역할분담이다. 즉 경찰과 민간경비가 상호갈등이나 경쟁관계가 아

나라 상호보완적인 역할분담의 지위에 있다는 점이다. 따라서 학교시설과 같은 공간의 범죄예방이나 질서유지의 문제에 있어서 범죄의 급격한 증가에 순수한 경찰력의 증원을 통해 해결하는 방법에만 의존할 것이 아니라 민간경비분야에서 보완할 수 있는 분야는 민간경비가 역할을 분담한다는 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 이렇게 함으로써 제한된 경찰력을 가장 필요로 하는 곳에 가장 효율적으로 사용될 수 있도록 여건을 조성하는 것이 가능하게 된다.

학교보안관 제도는 민간신분인 경비원을 학교시설의 장(학교장)이 경비업법상 허가를 득한 경비업체와의 경비용역 도급계약(학교보안관 배치·운영 등에 관한 계약)의 형태로 운영하는 계약경비의 한 유형이라고 할 수 있다. 다만 그 권한은 학교보안관 배치·운영 등에 관한 계약서 외에도 경비업법에 따라 실질적으로 업무를 수행하는데 도움이 되도록 부여하는 것이 요구된다. 그렇게 해야만 실질적인 범죄예방업무에 있어서 경찰과 민간경비 양자가 명실상부하게 상호 보완적 관계를 발전시키고 역할분담을 가능해지기 때문이다.

수익자부담이론(Profit-Oriented Enterprise Theory)은 그 핵심이 자본주의 사회에서 국가기구로서 경찰의 역할을 개개인의 안전과 사유재산의 보호라기보다는 국가체제 전반의 유지작용이라는 정치적 역할을 강조하는데 있다. 결과적으로 사회구성원 개개인 차원이나 국가 이외의 사회집단적 차원에서의 안전과 보호는 결국 개인이나 조직 스스로가 담당하고 그 비용을 지불하여야 한다는 것이다. 따라서 학교시설과 같은 공간은 사립학교는 물론 국공립학교의 경우에도 보다 쾌적한 학교시설이라는 교육환경을 보장하고 학교라는 특수한 공간의 독립성을 존중한다고 하는 측면에서 이러한 특수한 공간의 범죄예방을 전담하는 학교보안관 제도를 운영하는 것은 바람직하다고 할 것이다. 국가경찰의 역할이 변화됨에 따라 이러한 공간적 특수성을 가지는 학교시설에 대하여는 그 주체가 이에 따른 경비부담을 스스로 지도록 하는 것이 타당하게 된다.

민영화 이론(Privatization Theory)은 경찰서비스 생산과 관련된 특정 경찰서비스의 외부위탁계약이나 업무분담을 통하여 기존 경찰공무원에 의해 독점적으로 공급되던 경찰서비스를 민간경비 내지 민간전문가의 활용을 통하여 민간이 경찰서비스의 생산활동에 적극적으로 참여하는 것을 그 내용으로 하고 있다(이상훈, 2008: 12-17). 따라서 퇴역 경찰관 등을 다시 채용하여 민간인의 신분으로서 학교시설의 범죄예방과 질서유지를 맡기는 것은 직접적으로 경찰공무원을 채용하여 일반적인 치안활동을

하는 것과는 구별되므로 학교보안관 제도는 경찰업무의 민영화(privatization of policing)의 일면으로 해석할 수 있다.

4. 경비업법상 관련개념과 경비업법의 ‘공법성’

경비업법에서 말하는 경비업이란 경비업무의 전부 또는 일부를 도급받아 행하는 영업을 말한다(경비업법 제2조 1호). 경비업무에 대하여는 경비업법에서 5가지로 열거하고 있는데, 여기에는 시설경비업무⁷⁾, 호송경비업무⁸⁾, 신변보호업무⁹⁾, 기계경비업무¹⁰⁾ 그리고 특수경비업무¹¹⁾가 해당된다(경비업법 제2조 1호 가목 내지 마목). 또한 경비업법에서 정의하고 있는 경비원이란 경비업의 허가를 받은 법인이 채용한 고용인으로서 일반경비원 또는 특수경비원의 업무를 수행하는 자(경비업법 제2조 3호)를 말하는데, 여기서 일반경비원이란 시설경비업무, 호송경비업무, 신변보호업무, 기계경비업무를 수행하는 자를 말하고, 특수경비원이란 특수경비업무를 수행하는 자를 말한다(경비업법 제2조 3호 가목 및 나목).

이러한 경비업법의 규정에 따르면 학교보안관의 법적 성격은 학교보안관 사업 운영체 4곳 모두가 경비업의 허가를 받은 법인이고 학교보안관의 동 ‘법인이 채용한 고용인’이라는 점에서 1차적으로는 경비원이라고 할 수 있다. 다만, ‘일반경비원 또는 특수경비원의 업무를 수행’하느냐 여부의 판단이 남게 된다. 따라서 이 부분에 대한 2차적 판단을 거치면 학교보안관은 경비업법상 경비원이 되어 경비업법의 적용을 받아야 하는 법적 규율의 당위성이 인정되는 것이다.

공법(公法)이란 사법(私法)에 상대되는 개념이다. 헌법·형법·소송법·행정법·국제법 등은 공법에 속하며, 민법·상법 등은 사법에 속한다. 그러나 공법과 사법의 구

7) 시설경비업무란 경비를 필요로 하는 시설 및 경비대상시설에서의 도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무이다(경비업법 제2조 1호 가목).

8) 호송경비업무란 운반 중에 있는 현금·유가증권·귀금속·상품 그 밖의 물건에 대하여 도난·화재 등 위험발생을 방지하는 업무이다(경비업법 제2조 1호 나목).

9) 신변보호업무란 사람의 생명이나 신체에 대한 위협의 발생을 방지하고 그 신변을 보호하는 업무이다(경비업법 제2조 1호 다목).

10) 기계경비업무란 경비대상시설에 설치한 기기에 의하여 감지·송신된 정보를 그 경비대상시설외의 장소에 설치한 관제시설의 기기로 수신하여 도난·화재 등 위험발생을 방지하는 업무이다(경비업법 제2조 1호 라목).

11) 특수경비업무 : 공항(항공기를 포함한다) 등 대통령령이 정하는 국가중요시설의 경비 및 도난·화재 그 밖의 위험발생을 방지하는 업무이다(경비업법 제2조 1호 마목).

별에 대하여는 종래부터 견해의 대립이 계속되고 있다. 공법과 사법의 구별¹²⁾은 특히 행정법과의 관계에서 문제된다. 공법은 행정소송의 대상이 되고, 사법은 민사소송의 대상이 되는 차이가 있을 뿐만 아니라, 그밖에 적용법규와 법원리가 다르다. 국가적·공익적·윤리적·타율적·권력적·비대등적 관계를 규율하는 법을 공법, 개인적·사익적·경제적·자율적·비권력적·대등적 관계를 규율하는 법을 사법이라고 하는 것이 보통이다. 실정법에서 명문의 규정으로 행정강제, 행정벌, 행정상 손해전보, 행정쟁송, 사권의 제한 등이 포함되어 있으면 공법인 것이 분명하지만, 그러한 명문의 규정이 없을 때에는 당해 법규가 규율하는 목적과 내용에 따라 개별적·구체적으로 판단하여야 한다. 따라서 경비업법의 법적 성격은 공법이며, 학교보안관 사업운영은 실질적으로 다분히 국가적·공익적 관계를 규율하는 성격을 지니고 있으므로 공법인 경비업법의 규율 대상이 되는 것이다.

한편, 강행법규와 임의법규의 구별논의는 강행법규를 강행법규는 선량한 풍속 기타 사회질서에 관계되는 법규라고 말하며, 임의법규를 이와는 관계없이 당사자의 자치가 허용되는 법규라고 본다. 법률행위 당사자의 의사와는 관계없이 강행되는 법규를 강행법규라 하고, 당사자의 의사에 따라 그 적용을 배제할 수 있는 법규를 임의법규라도 한다. 따라서 강행법규의 경우에는 특약으로도 배제할 수 없다. 학교보안관 사업은 비록 학교장과 운영업체 간에 맺은 학교보안관 배치·운영에 관한 표준계약서를 통한 계약당사자 간의 권리·의무관계를 통해 이루어지지만, 강행법규성을 가진 경비업법 관련 내용에 대하여는 특약으로도 경비업법과 같은 공법의 적용을 회피할 수 없다고 하겠다. 경비업법은 일반적인 공공질서에 관한 사항을 규정한 법규의 성격을 지닌 공법에 속하기 때문이다.

이러나, 용산참사를 둘러싼 검찰의 경비업법 위반여부 법률검토 사례에서도 철거를 맡은 업체가 '철거에 방해되는 것이 없나를 살펴보는 것'이 경비업무를 지니고 있는가가 쟁점이 되었다. PD 수첩은 이를 경비업무로 보고 경비업무를 하는 회사가 경비업 허가를 받지 아니하고 무허가 영업을 한 행위를 경비업법 위반이라고 보도하

12) 이익설(利益說)은 공익을 목적으로 하는 법을 공법, 사익을 목적으로 하는 법을 사법이라고 한다. 생활관계설은 국민으로서의 생활관계를 규율하는 법을 공법, 인류로서의 생활관계를 규율하는 법을 사법이라고 한다. 주체설(主體說)은 국가 또는 공공단체를 주체로 하는 법을 공법, 그렇지 않은 법을 사법이라고 한다. 성질설(性質說) 또는 권력설(權力說)은 지배·복종관계를 규율하는 법을 공법, 대등·평등관계를 규율하는 법을 사법이라고 한다. 신주체설(新主體說) 또는 귀속설(歸屬說)·특별법설(特別法說)은 공권력의 담당자를 주체로 하는 법을 공법, 그렇지 않은 법을 사법이라고 한다.

였고, 이러한 무허가 경비업체에 대한 행정처분을 해태한 경찰 역시 경비업법상의 지도·감독 책임을 물어야 한다고 보았다. 논란의 여지에도 불구하고 다른 언론에서는 “용산재개발 구역에서 건설사가 행하는 '재개발 구역 내 상주 경비'업무는 지방경찰청장의 허가를 받아야 하는 것임에도 위 업체는 경비업법상의 허가를 받지 않은 무허가 경비업체”라면서 “만일 삼성물산 등의 건설사가 위 업체에 철거용역을 발주한 것이라면 경비업법위반죄의 공동정범 또는 교사범 내지 방조범의 공범”이라고 규정하기도 하였다(뉴스한국, 2009. 2. 9/<http://www.newshankuk.com/news>).

따라서 경비업법의 적용을 받느냐 여부는 업무의 구체적 내용과 성격이 경비업무에 해당되느냐 여부에 달렸으며, 만약 학교보안관의 업무내용이 이에 해당된다면 학교보안관 사업 역시 경비업법을 적용하여 경비업법상의 제 규정을 준수하도록 하여야 한다고 할 수 있게 된다.¹³⁾

5. 선행연구의 검토

그동안의 연구는 간헐적이지만 주로 대학 캠퍼스 범죄와 관련된 분야에 집중되어 피해원인을 중심으로 이루어져 왔다. 따라서 초등학교의 학교시설에 대한 폭력범죄 등에 관하여는 학교폭력의 유해성과 해법을 중심으로 연구가 있었다. 학교보안관 제도는 시행된 지 채 9개월이 되지 않았기 때문에 이를 본격적으로 연구한 것은 찾기 어려웠다. 다만 초등학교에 침입하는 외부인에 의한 범죄의 심각성이 부각되면서 차츰 학계의 관심영역으로 대두되고 있는 것으로 보인다.

장양식(2009)의 연구에서는 학교폭력을 학교 내·외에서 학생 간 발생한 상해·폭행, 감금, 협박, 약취, 유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요 및 성폭력, 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위로 정의되며 학교와 관련하여 발생하는 폭력행위로 그 주체나 대상이 모두 청소년이라는 점이 특징이라고 하였다. 나아가 학교폭력에 대한 경찰의 대응실태 및 개선방안을 몇 가지 제시하고 있다.

경찰의 학교폭력 대응 문제점으로는 첫째, 학교폭력이 성인범죄처럼 심각하지 않고 청소년기에 있을 수 있는 일로 그 정도가 지나치다는 경찰의 인식문제와, 학교폭

13) 서울시 학교보안관 사업의 운영업체는 모두 경비업법상의 허가를 받은 법인이고, 이들에게 고용되어 경비업법상의 일련의 경비업무를 수행하는 자인 '학교보안관'은 경비원에 해당하게 된다.

력 이외에도 많은 범죄문제를 처리해야 하므로 경찰력만으로 학교폭력 문제를 모두 해결할 수 없다는 생각에서 오는 학교폭력에 대한 경찰의 형식적 경찰활동을 지적하였다. 둘째, 경찰의 학교폭력 예방활동 부족과, 현재 중·고등학교마다 수사·형사 1명과 지구대 경찰관 1명으로 학교담당경찰관을 지정하여 운영하고 있는데, 학교담당 이외에 고유업무가 있어 이를 처리하기 힘든 현실로 인한 전문성 결여를 지적하고 있다. 그리고 이러한 문제점에 대하여 학교폭력에 대한 인식전환으로 학교폭력 담당자의 인력 재분배와 학교폭력에 관한 전문성 제고, 나아가 담당자들에게 전문화교육 강화를 제안하였다.

박찬걸(2010)은 2004년 1월 29일 공포되고 동년 7월 30일부터 시행된 이래 11차례의 개정이 있었던 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률(법률 제9932호, 2010. 1. 18. 일부개정의 필요성을 제시하고 있다. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률은 학교폭력 예방과 대책에 필요한 사항을 규정함으로써 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정을 통하여 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성함을 목적으로 한다는 것을 전제하고, 동법의 해석과 적용을 함에 있어서 국민의 권리가 부당하게 침해되지 아니하도록 주의하여야 함을 강조하였다. 하지만 현행 법률 또한 개정의대상이 되는 상태에 있다고 보면서 이러한 관점에서 개별규정에 대한 문제점과 개선방안에 대하여 논의하고 있다.

특히 인적적용범위에 대한 검토에서 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률의 입법태도는 학교폭력의 가해자 및 피해자가 모두 학생이어야 함을 전제하고 있으므로, 어느 일방이 학생이 아닌 경우에는 적용제외가 된다는 문제가 발생할 수 있다는 견해를 소개(박찬걸, 2010; 94)하면서, 이러한 입법태도는 학교폭력 범위가 너무 넓어지면 학교폭력의 개념이 청소년 폭력의 개념과 혼동될 수 있다는 점과 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률의 제정목적이 학교에 재학 중인 학생들 간에 일어나는 폭력에 있어서 분쟁을 해결하기 위한 것이라는 점 등을 이유로 학교폭력의 인적 적용범위를 학생 간의 폭력에 국한하는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있다(박찬걸, 2010; 95).

본 연구는 기존 연구에서 제시한 학교 내의 범죄행위의 원인과 그 심각성에 대한 인식을 같이 하면서, 특히 선행연구에서 강조한 학교폭력 담당자의 인력 재분배와 학교폭력에 관한 전문성 제고, 나아가 담당자들에게 전문화교육 강화에 주목하고자 하였다. 또한 학교폭력의 범위를 가해자와 피해자를 모두 학생으로 한정하는 것 보다는 외부인에 의한 학생폭력 대응에 보다 적극적으로 대처하기 위하여 학교폭력의

개념을 보다 확대하여야 하고,¹⁴⁾ 학교보안관 제도는 이에 대비하기 위한 전문 범죄 예방조직으로 보아서 동 제도의 필요성과 당위성이 현실적으로 충분하다고 전제하고 있다. 이에 따라 연구의 방향은 서울시 학교보안관 제도를 시행·확산함에 있어서의 법적·제도적 불합리성과 관리운영 측면에서 다소 부족한 부분을 고찰하고, 이러한 문제점을 경비업법의 적용을 통해 체계적인 관리 및 운영의 틀을 마련해야 한다는 당위성 논증을 보다 구체적으로 전개하고자 한다.

Ⅲ. 서울시 학교보안관 제도의 운영실태와 문제점

서울시 학교보안관 제도를 보다 합리적으로 운영하고 다른 지방자치단체로의 확대·보급의 필요성은 당초 서울시가 학교보안관 제도를 시행하고자 하는 취지와 동일하게 대단히 높다고 할 수 있다. 하지만 현재 서울시의 학교보안관 사업처럼 비합리적이고도 탈법적인 측면을 지닌 운영방식으로는 서울시에서의 제도적 성공도 장담하기 어려울 뿐만 아니라, 다른 지방자치단체에서의 도입 및 운영과정에서도 실패로까지 연결될 가능성이 다분히 엿보인다는 우려가 많다. 아래에서는 현행 학교보안관 제도의 운영실태와 계약 내지 법규를 중심으로한 제도운영상의 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 학교보안관 제도의 운영주체 및 손해배상을 위한 책임재산의 부실성

학교보안관 사업을 운영하기 위하여 서울시가 학교보안관 자체의 별도 조직을 운영하지는 않고 있으며, 서울시 교육격차해소과가 제안하고 학교보안관 사업 계약당사자인 4개의 민간경비업체와의 도급계약을 통하여 그 목적달성을 추구하고 있다. 학교보안관은 계약서상 신분보장에 관한 별도의 규정은 없으며, 운영업체와 학교보안관 간의 근로계약서 상 1년의 근로계약기간을 정하여 채용하고 있다. 이들은 기본

14) 경찰은 학교보안관 운영의 법적 근거 마련을 위하여 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 개정안이 발의되어 있으므로 국회의 결정에 따르겠다는 입장이다. 2011년 6월 1일 권영진의원 포함 12인 입법발의 한 동법의 개정 내용은 제20조의 5(학생보호인력의 배치 등)의 신설을 통하여 현재 운영 중인 배움터 지킴이와 학교보안관 등 학생보호인력의 배치 및 활용에 관한 법률적 근거를 마련하여, 안정적이고 효과적인 운영이 될 수 있도록 하고자 한다고 밝히고 있다(서울지방경찰청, 2011년 국정감사 제출자료).

급과 수당 외에 4대 보험에 가입되고 피복비, 교육비 등 복리후생비는 운영업체에서 지급하도록 하고 있다. 퇴직충당금 역시 운영업체에서 적립하여 1년 이상 근무자에게 지급하여야 한다.

이러한 단순 계약서에 의존한 형태의 학교보안관 사업은 계약당사자들의 권리·의무관계는 물론 범죄예방을 위한 내실 있는 제도운영은 물론 범죄발생 이후의 손해배상문제에 있어서도 책임재산의 부실화에 기인한 실질적 손해보전의 어려움을 내재하게 된다는 위험성이 있다. 계약서에서의 한정된 몇가지 과업내용만으로는 부족하고 전체적인 운영을 지도·감독할 수 있는 관련법규(경비업법)의 적용이 요구된다. 또한 4개 업체의 배상능력도 의문시된다. 당해 운영업체가 가입한 경비업자 영업 배상책임보험은 경비업자의 '경비업무'로 인하여 발생한 손해를 보전하기 위한 것이는데, 경비업자가 아닌 것을 전제한 학교보안관의 업무수행 과정에서 발생한 손해에 대하여 보험으로 담보할 수 없다는 결론에 이를 수 있기 때문이다.

2. 서울시 학교보안관의 임무, 교육, 처우상의 불합리성

해당학교와 권역별 운영업체를 계약당사자로 하여 체결된 「학교보안관 배치·운영 등에 관한 표준계약서」에 따르면 서울시 학교보안관의 임무와 배치 등의 운영상황은 다음과 같다.

1) 학교보안관의 임무

학교보안관은 폭력예방을 위하여 학교관계자와 긴밀한 상호협력 체계를 유지하면서 업무를 수행하여야 한다. 이를 위하여 학교보안관은 ① 학교 내 출입 시 거동이 수상한 자는 출입을 통제하고 신원을 확인한 이후 출입 허용하고, ② 잡상인, 음주 만취자, 난동자는 출입을 금하고 거동이 수상한 자는 신원 및 소지품을 철저히 확인한 이후 출입 허용하며, ③ 화재, 폭력발생 등 긴급사태 발생 시 소방서, 경찰서 등 관공서 관계자와 협조하여 업무 처리하고, ④ 기타 일반업무는 경비업법의 규정에 의거 업무를 수행하여야 한다(서울시 학교보안관 운영 과업내용)고 규정하고 있다.

한편, 학교보안관의 금지행위로는 운영업체 또는 학교보안관은 학교 내·외에서 ① 학교 내 근무자의 업무진행에 지장이나 불편을 초래하는 행위 ② 사전허가 없이 출입금지 구역에 출입하는 행위 ③ 근무를 태만히 하거나 풍기문란 등 품행이 단정

치 못한 행위 ④ 직무상 필요한 경우를 제외하고 학교 및 교육관련 각종 현황을 외부에 누설하는 행위 ⑤ 기타 “갑”이 금지하는 행위를 하여서는 아니 된다(서울시 학교보안관 운영 과업내용, 행위금지)고 밝히고 있다.

하지만 이러한 계약서에 극히 제한된 내용의 임무부여 내지 의무사항으로는 광범위한 학교보안관의 행위태양을 효과적으로 규율할 수 없다. 따라서 동 계약서의 특별약정 이외에도 경비업법상의 경비원의 의무는 물론 경비업자(학교보안관 사업운영업체)에게도 관련임무(경비업법 제7조, 제15조 및 제15조의2 등)를 부과하기 위해 서라도 경비업법의 일반적 적용은 필요하다고 하겠다.

2) 학교보안관의 교육 및 처우

운영업체는 원활한 과업수행을 위하여 월 1회 이상 학교보안관을 대상으로 인성교육·실무교육·전문교육에 대한 수시 또는 정기교육계획을 수립·시행하고 그 결과를 학교장에게 제출하여야 하며, 성희롱예방교육, 남녀 성 차이 및 장애인, 다문화 가정 학생에 대한 감수성에 관한 교육을 연 2회 이상 실시하여야 한다(학교보안관 운영 과업내용). 기타 학교보안관의 처우는 배움터지킴이와 비교하여 상대적인 우위를 보이고 있다.¹⁵⁾

하지만, 이러한 교육내용은 경비업법에서 마련된 교육제도에 비하여 임시적이고 부실하다고 평가된다. 오히려 학교라는 특수한 경비대상시설에서 근무하는 학교보안관이 경비업법상의 일반경비원보다도 부실한 교육을 받는 것은 문제다. 경비업법상의 신입교육 내지 직무교육을 통한 일반적 경비원 교육을 충실하게 받도록 하고, 여기에 부가하여 학교보안관에게 필요한 학생 기타 학교폭력 관련 전문교육을 따로 편성·운영할 것이 요구된다.

3. 경비업법에 의한 규율 면탈

경찰은 서울시 학교보안관은 학교 폭력예방, 부적응 학생 선도·상담 등 교육기능과 학생보호를 주요 임무로 하고 있으며, 서울시에서 수립한 ‘과업지침’과 ‘학교보안

15) 다만 2011년 3월 현재 전국 11,464개 초·중·고·특수학교 중 7,470개(65.2%)의 학교에 총 8,595명의 배움터지킴이가 배치돼 있다. 현재 배움터지킴이의 인건비는 연 180일 내외·1일 8시간 근무를 조건으로 일 3만원의 수당 지급을 기준으로 하고 있다. 따라서 현재 지원되고 있는 학생보호인력 인건비는 총 46,413백만원(8,595명×180일×3만원)으로 추산해 볼 수 있다.

관 배치·운영 등에 관한 표준계약을 통해 「직무 전문교육·업무점검 및 조치·준수 사항·금지행위·책임·교체 및 해직 등」 엄격한 수준의 지도·감독을 실시하고 있으므로, 단순히 「화재·도난 등의 위험 방지」업무를 수행하는 경비업법상의 경비원과 는 차이가 있다는 판단에 따라 경비업법을 적용하여 지도·감독을 하지 않고 있다고 밝히고 있다. 더욱이 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」개정안¹⁶⁾에서 학교보안관 운영의 법적 근거를 마련하기 때문에 문제가 없다는 입장이다(서울지방경찰청, 2011년 국정감사 제출자료). 그러나 이러한 태도는 강행법규의 기본개념을 이해하지 못한 결과이다. 동법은 학교보안관 등의 배치 및 활용근거를 마련하고자 함을 목적으로 할 뿐이다.¹⁷⁾ 제도의 올바른 운영을 위한 지도·감독 기능을 가지고 있는 경비업법의 적용을 굳이 외면할 이유는 더 이상 없다.

더구나 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」에서는 학교 내·외에서 발생하는 학생 간의 폭력에 국한하므로, 학교보안관이 주로 외부인의 학교시설 침입행위와 성폭력 등의 범죄행위에 대응하기 위하여 마련된 제도적 취지를 감안한다면 극히 제한적으로 학교보안관의 존립의 근거제공 외에는 업무영역을 비현실적으로 만드는 결과로 이어지는 모순이 발생하게 되어 논리적으로 설득력이 떨어지게 된다.

IV. 서울시 학교보안관제도의 중간평가와 정책적 시사점

서울시의 학교보안관 제도의 전격적인 시행으로 그동안 국가경찰에 의해 독점적으로 공급되어 오던 경찰서비스가 이제는 학교보안관을 고용한 운영업체에 의해 생산·제공된다는 적지 않은 변화가 있게 되었다. 일반적인 학교안전에 대하여 지금도 경찰의 범죄예방활동이 중복적으로 운영되고는 있지만 학교시설에 대하여는 양적으

16) 제20조의5(학생보호인력의 배치 등) ① 국가지방자치단체 또는 학교의 장은 학교폭력을 예방하기 위하여 학교 내에 학생보호인력을 배치하여 활용할 수 있다.

② 국가지방자치단체 또는 학교의 장은 제1항에 따른 학생보호인력의 배치 및 활용 업무를 관계 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

③ 제2항에 따라 학생보호인력의 배치 및 활용 업무를 위탁받은 관계 전문기관 또는 단체는 그 업무를 함에 있어 학교의 장과 충분히 협의하여야 한다.

17) ‘현재 각급학교에 배치돼 있는 배움터지킴이·학교보안관 등 학생보호인력의 배치 및 활용에 관한 법률적 근거를 마련하여, 이 사업이 안정적이고 효과적으로 운영될 수 있도록 하고자 함’이라고 밝히고 있다(학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 일부개정법률안, 제안이유, 권영진의원 등 12인 입법발의 의안번호 1812091, 2011. 6. 1)).

로 충분하지 못하고 질적으로도 전문화되지 못한 사후 대응적인 차원의 소극적 경찰 활동에 그치고 있었음에 비해, 학교보안관 제도는 보다 적극적으로 학교시설의 질서 유지활동을 펼칠 수 있게 되므로 학교폭력 범죄예방에도 기여할 것이다. 아래에서는 학교보안관 제도의 중간평가와 이를 개선하기 위한 정책적 시사점에 대하여 고찰하고자 한다.

1. 서울시 학교보안관에 대한 여론조사 결과

서울시가 동서리서치에 조사의뢰하여 2011년 국정감사자료로 제출한 「서울시 학교보안관에 대한 여론조사 결과요약」에 따르면, 2011년 3월부터 운영 중인 서울시 학교보안관에 대한 학부모들의 인식을 살펴볼 수 있다. 서울 소재 국공립 초등학교 학부모 1,000명을 대상으로 한 이 조사는 2010년 4월 16일부터 4월 26일까지 실시되었다. 일대일 면접조사(Face to Face Interview) 방식으로 진행된 이 조사는 자치구별 동일할당 추출로 샘플링을 하였으며, 95% 신뢰수준에 $\pm 3.1\%P$ 오차범위를 가지고 있다(서울특별시, 2011년 국정감사 제출자료).

1) 학교보안관 인지도 및 만족도

동 조사에 따르면 배움터 지킴이와 비교한 학교보안관 제도의 개선여부는 개선이 85.7%이고 비개선이 14.1%, 잘 모르겠음이 0.7%로 나타나고 있어서, 종래의 배움터 지킴이에 비해 학부모들의 만족도가 높아진 것으로 파악되었다. 배움터 지킴이와 비교하여 학교보안관 제도에서 개선된 점과 개선되지 않은 점은 <표 1>에서 보는 바와 같다.

학교보안관 제도에 대한 만족도는 만족이 90.7%(매우 만족 15.9%, 약간 만족 74.8%), 불만이 5.1%(약간 불만 4.7%, 매우 불만 0.4%), 그리고 잘 모름이 4.2%로 나타나고 있다. 불만의 주요이유로는 학교보안관의 근무시간이나 인력이 불충분(30명), 학교보안관이 있어도 학교폭력이나 범죄가 일어나서(15명), 기존 배움터 지킴이 등의 역할보다 나아진 것이 없어서(13명), 범죄제압 등에 신속한 대응이 어려워(13명), 그리고 학교주변 유해환경 및 안전에 효과가 없어서(8명) 등이 조사되었다.

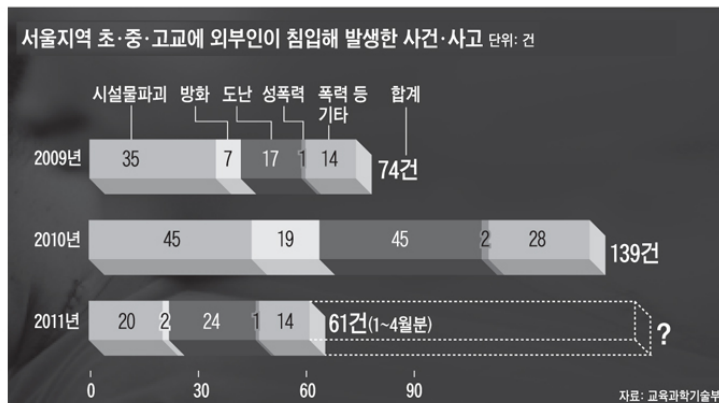
기타 학교안전 강화를 위한 학교보안관의 보완점으로는, 현행 1일 2교대(2명) 보다 더 근무인원을 늘린다(31%), 경찰과 연계한 협조체제 강화가 필요하다(26.7%), 현

재 근무시간을 더 확대한다(18.1%), 일요일, 공휴일에도 근무하도록 한다(15.0%), 보수 인상을 통해 젊은 보안전문 인력이 많이 지원하도록 한다(7.0%) 등으로 나타났다.

〈표 1〉 배움터 지킴이와 비교한 학교보안관 제도의 개선·비개선점

개선 이유 (1+2순위)	N	%	비개선 이유 (1+2순위)	N	%
전체	(603)	100.0	전체	(95)	100.0
제복 착용으로 눈에 잘 띄어 학교폭력 예방효과 있음	451	74.8	현재의 「개방」 학교에서 1명씩 2교대 근무로는 역부족	67	70.5
방과 후 늦은 시간까지 근무시간 연장	396	65.7	학교보안관이 비상상황에 대비한 비상연락시스템 부족	54	56.8
학교보안관실이 있어 관계자와의 비상연락 용이	232	38.5	사법권이 없어 실질적인 업무에 한계가 있음	54	56.8
보안 유경험자가 다수라서 자질에 신뢰	124	20.6	차이점을 못 느끼겠다	2	2.1
외부인이 출입을 못한다	1	0.2	실시한지 얼마 되지 않아 잘 모름	2	2.1
학교안전 인원이 충원되었다	1	0.2	개별적인 관리가 되지 않음	1	1.1
			근무시간이 제한되어 형식적임	1	1.1

하지만 학교보안관 사업의 실시를 전후해서 크게 사회문제로 되었던 외부인 침입에 의한 각종 범죄의 발생현황은 이러한 여론조사 결과를 무색하기에 충분하다.



〈그림 1〉 서울지역 초·중·고교에 외부인이 침입해 발생한 사건·사고

조선일보, 2011. 7. 21(<http://inside.chosun.com>).

물론 현재 학교보안관 제도는 초등학교에서만 실시되고 있기 때문에 중학교와 고등학교에서 발생한 사건까지 모두 보여주고 있는 <그림 1>의 자료로는 분석에 다소 제한이 있긴 하지만, 학교시설의 범죄발생 경향을 파악하기에는 충분하다고 본다. 학교보안관의 전문성 향상을 위한 관리와 지도·감독이 점점 더 중요해져 간다는 사실을 잘 보여주고 있다고 하겠다.

2) 학교안전을 위한 서울시의 역할

현재 초등학교의 안전수준에 대하여는 안전하다고 생각한다고 77.4%, 불안정하다고 생각한다고 22.6%로 나타나고 있는데, 안전하다고 생각하는 이유로는 ① ‘CCTV, 학교보안관 등 학교안전 관련 시설이나 제도가 강화되고 있어서(49.5%)’ ② ‘최근 학교 주변에 학교폭력이나 범죄가 발생하지 않아서(40.4%)’ ③ ‘초등학교가 집이나 경찰서와 가까워서(9.7%)’ 등으로 나타났다. 이와 달리 불안하다고 생각하는 이유로는 ① ‘언론이나 뉴스에서 학교폭력이나 범죄를 접해서(36.7%)’ ② ‘CCTV, 학교보안관 등 학교안전 관련 시설이나 제도가 부족해서(22.1%)’ ③ ‘최근 자녀 학교주변에 학교폭력이나 범죄가 발생해서(16.4%)’ ④ ‘학교 주변에 모텔, 주점 등 유해환경이 많다고 생각되어(10.2%)’ 등으로 조사되었다.

이러한 초등학교 안전과 관련하여 가장 걱정되는 점은 ‘교내 각종 안전사고(24.3%)’, 외부인의 학교침입에 따른 범죄(24.1%), 학교주변의 각종 범죄(22.7%), 학생들 사이의 싸움, 폭력(16.9%), 그리고 등하교시 교통사고(11.9%) 등으로 나타났다.

그 밖에 학교안전 강화를 위하여 서울시에 바라는 사항을 자유의견으로 조사한 바, ① 학교 내부 및 학교 주변 CCTV 확대설치(35명) ② 경찰관 등 학교주변 순찰강화(26명) ③ 학교주변 유흥업소 등 유해환경 단속강화(17명) ④ 학교보안관 및 안전관리 요원의 인원증대(12명) ⑤ 학교보안관의 연령대가 높으니 젊은 보안관 채용 확대(11명) ⑥ 학생들 대상 안전교육 강화(11명) ⑦ 학교보안관을 전문인력으로 배치(10명) 등으로 나타났다.

주목할 만한 것은 학교보안관의 사업이 시행되고는 있지만 여전히 경찰관 등 학교주변의 순찰강화를 요구하고 있다는 점이다. 학교보안관 제도는 경찰과의 적극적인 협력을 통해서 보다 효율적으로 운영되고 결과적으로 소비자인 학생과 학부모의 학교보안관 제도운영의 만족도를 높일 수 있을 것이다.

2. 서울시 학교보안관 제도 운영상의 문제점과 정책적 시사점

1) 경비업법 적용면탈을 통한 탈법적 제도운영 개선

경찰은 학교보안관은 단순히 「화재·도난 등 위험방지」업무를 수행하는 경비업법상의 경비원과 차이가 있다고 주장(서울지방경찰청, 2011년 국정감사 제출자료)하면서, 이와는 달리 서울시 학교보안관은 학교 폭력예방, 부적응 학생 선도(지도)·상담 등 교육기능과 학생보호를 주요임무로 하고 있어서 경비업법상의 경비원이 아니라는 입장이다. 하지만, 학교보안관 업무 핸드북에 나타난 학교보안관의 업무범위는 ① 학교 내 및 주변에서 학생 간 폭력예방과 외부인에 의해 학생들에게 발생할 수 있는 위해행위에 대한 순찰 및 예방활동 ② 학교폭력 관련학생 및 부적응 학생 등에 대한 현장 선도활동 ③ 외부출입자(차량포함) 통제 관리 및 이에 필요한 출입증 교부 등의 조치 ④ 학교폭력 예방을 위한 학교 내·외 취약지역 및 시설 등에 대한 점검 ⑤ 학생들의 등·하교 지도 ⑥ 전문심리상담사 등과 연계하여 학생지도와 관련한 보조업무 수행 ⑦ 기타 학교폭력 예방 등 학교보안관 배치목적에 부합하는 업무로서 학교장이 요구하는 사항으로 규정되어 있다(학교보안관 업무 핸드북, 학교보안관 근무지침).

학교보안관의 구체적이고 세부적인 업무를 규정하고 있는 위 내용을 보더라도 경찰이 말하는 ‘부적응 학생 선도(지도)·상담 등 교육기능’은 부수적이거나 학교폭력 예방과 긴밀한 관련이 있는 사항에 국한된다고 제한적으로 보아야 한다. 더욱이 학교보안관의 학생지도 업무의 내용으로는 구체적으로 살펴보면 ① 등·하교 시간에는 학부모단체나 교직원들과 협조하여 안전사고, 금품갈취행위 등이 발생하지 않도록 세심히 관찰하고 학생을 지도해야 한다. ② 학생 간 또는 외부인에 의한 폭력행위나 시도 의도가 있는 경우 지체 없이 이를 제지하고 학교관계자 등에게 즉시 보고해야 한다. 단, 혼자 힘으로 폭력행위 제지가 곤란하거나 신변이 위험할 경우 인근 파출소나 경찰서에 신고하고 학교장이 정하는 바에 따라 협조를 받아 처리한다. ③ 학생 간 폭력행위 등을 처리함에 있어서도 항상 신중한 자세로 품위 있는 언어를 사용해야 한다. ④ 학교폭력에 따른 피해학생이 발생한 경우에는 응급조치를 취하고, 담임교사나 학생지도교사 등에게 즉시 보고해야 한다. ⑤ 학생지도교사 또는 전문심리상담사로부터 학생지도와 관련하여 협조요청이 있을 경우 적극적으로 이를 수용하고 협조해야 한다고 규정(서울시 학교보안관 업무 핸드북, 학생지도 업무)하

고 있다.

하지만 위 2개의 규정에서 살펴보았듯이 ‘선도 내지 지도’의 구체적인 내용은 대부분이 학교에서의 폭력 등 범죄행위와 밀접한 관계가 있는 사항에 한정됨을 알 수 있다.

또한 학교보안관은 비록 ‘부적응 학생 선도(지도)·상담 등 교육기능’을 담당하고 있다고는 하지만, 담임교사나 학교장의 허락 없이 교실에 출입해서는 안되며, 휴식 시간 중 복도 점검 역시 사전에 학교장의 지시에 따라 시행(서울시 학교보안관 업무 핸드북, 취약지역 점검)하여야 하므로, 학교보안관에게 있어서는 학교에서의 폭력행위 등 범죄행위 예방이 주된 업무임을 알 수 있다.

결국 학교보안관의 본질은 학교에서의 범죄예방활동이라고 할 수 있어서 경비업 법상의 일반경비원과 확연히 차이가 있다는 판단은 타당하지 않으므로, 경비업법 적용면탈을 통한 탈법적 제도운영은 이제부터라도 개선되어야 한다.

2) 경비업법상의 시설경비원과 신변보호경비원의 복합적 성격 인정

이미 서울시에서 시행되고 있는 학교보안관 제도는 이를 반드시 경비업법의 적용을 통해 관리와 운영을 법제화하도록 하고, 내실 있는 학교안전을 담보하기 위하여 학교라는 경비대상시설과 학생보호라는 특수한 경비환경에 부합하는 경비원 교육과 운영의 지도·감독이 반드시 이루어져야 한다. 학교보안관의 경비업법상의 법적 성질은 일반경비원 가운데에서도 시설경비원이나 신변보호경비원의 복합적 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

3) 경비업법 적용 이후의 기대효과

이러한 전제 하에 학교보안관 제도에 경비업법을 적용하게 되면, 우선 학교보안관 사업의 운영업체들이 모두 경비업법 제4조 제1항의 규정에 의하여 경비업의 허가를 받은 법인(경비업자)이고, 학교보안관은 경비업자가 채용한 고용인으로서 시설경비원 내지 신변보호경비원 등에 해당하는 일반경비원이라는 법률과 현실이 부합하게 된다(경비업법 제2조 3호 가목). 둘째, 학교보안관의 지도와 감독을 위하여 현재 경비지도사를 두고 있는 것 역시, 경비업법을 전제한 학교보안관 제도임을 반증하고 있는데 같은 맥락에서 법률과 현실이 부합하게 된다(경비업법 제2조 2호 및 제10조 내지 12조). 셋째, 학교보안관의 교육을 보다 체계화된 경비업법상의 신입교육과 직

무교육이 가능하게 되고, 일반경비원 신입교육기관 등의 전문교육과 경찰에 의한 해당사항의 지도·감독으로 보다 내실 있게 관리될 수 있다(경비업법 제13조). 넷째, 학교장은 학교보안관 사업의 도급계약상의 채무불이행 책임에 의한 책임의 보전은 물론, 경비업법상의 각종 행정처분을 통해 손해배상 책임을 보다 담보해 낼 수 있다(경비업법 제19조 내지 제21조). 다섯째, 현재로서는 손해배상의 담보책임이 운영업체 1곳으로 한정되지만, 경비업법을 적용하게 되면 운영업체가 가입한 경비업체 영업배상 책임보험의 적용 내지 경비협회 회원사인 경우에는 학교장은 경비협회의 공제사업을 통하여 책임재산을 확보할 수 있다(경비업법 제23조). 여섯째, 경찰청장 또는 지방경찰청장은 경비업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우 경비업자 및 경비지도사를 지도·감독하며 필요한 명령을 발할 수 있어서 적시적인 학교보안관 사업을 위한 조치를 취할 수 있을 것이다(경비업법 제24조).

V. 결 론

학교보안관사업은 학교폭력예방을 위해 국·공립초등학교에 전문인력을 배치·운영함으로써 ‘폭력 없는 학교’를 만들기 위해 고안된 제도적 학교안전망 구축사업이다. 학교보안관제도가 시행초기인 만큼 학교현장에서 조속히 정착될 수 있도록 시교육청 및 관련단체 등과 긴밀히 협의하여 지속적으로 보완 발전시켜 나가야 함은 물론이고, 이를 법적·제도적으로 뒷받침하고 내실을 다져나가게 이미 준비된 경비업법의 조속한 적용이 필요하다.

학교시설의 개방화를 통해 지역주민들에게 학교시설을 개방하는 등의 조치를 취하면서 학교를 중심으로 한 학생들의 안전을 위협하는 각종 범죄문제에 대해서 서울시 학교보안관의 역할과 효과는 여전히 미지수라고 할 수 있다. 따라서 학교보안관 제도를 보다 효율적으로 운영하려는 서울시의 경우나, 이러한 학교보안관제도를 도입·시행하려는 다른 지방자치단체의 경우에는 현재 서울시가 시행하고 있는 학교보안관 제도의 법적·제도적 불합리성을 제거할 필요가 있다. 나아가 학교보안관의 직업적 전문성 강화를 위한 별도의 노력도 필요하며 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

범죄로부터 위협받지 않고 안전하고 안심할 수 있는 학교 분위기에서 학습하는

교육환경을 조성하기 위한 노력은 하나의 제도만으로 충족되리라고 믿는 사람은 아무도 없을 것이다. 학교보안관 제도를 중심으로 직접적으로 학교와 학생들을 보호할 수 있는 수단을 마련하는 것이 필요하고 이를 보다 효과적으로 운영할 수 있는 법적·제도적 장치를 올바르게 마련하고 적용하는 것도 빼놓지 말아야 할 과제이다.

빈발하는 범죄에 대해 학생들의 경각심이나 대처능력은 현저히 부족하다고 할 수 있다. 그런 면에서 범죄가 일어나는 환경면에서 보면 초등학교 시설은 그 어느 장소보다도 매력적이기도 하다. 정신적·신체적인 발육상태가 미완성이며, 이를 교육·지도 및 보호하는 초등학교 교사들의 인력이나 성비(性比)를 보더라도 외부의 남성범죄자의 완력행사를 통한 범죄에는 속수무책일 가능성이 높다. 이는 유능한 감시자 내지 보호자가 부족하거나 부재하기 때문이다.

교육환경 중에서 ‘범죄로부터의 안전’은 외면할 수 없고 결코 외면해서도 아니 되는 필수적 교육환경요소이다. 경비업법을 적극 적용하여 경비업법상의 교육과 지도·감독이 충분하게 이루어지도록 하여 학교보안관제도가 보다 내실있게 준비되고 운영되게 할 필요가 있으며, 이를 위해 서울시는 물론 동 제도를 실시하고자 하는 지방자치단체는 일반적인 교육환경의 조성과 더불어 범죄문제에 적극 대처하는 것도 교육 경쟁력에 포함되는 중요한 사항이라는 점을 명심하여야 하겠다.

서울시 학교보안관 제도가 이미 시행되고 있음에도 불구하고 경찰은 서울시와 같은 지방자치단체가 자체 예산으로 설치·운영하는 제도라는 이유로 적극적인 개입을 자제하고 있는, 이는 분명 잘못된 판단임을 이 연구를 밝히고 있다. 서울시나 당해 지방자치단체들도 학교보안관 제도운영의 내실화를 위하여 적극적인 경찰의 개입과 협력을 요청하여야 한다. 경찰도 경찰력의 부족을 이유로 학교시설에 대한 순찰활동이 제한되고 있음을 직시하고, 이러한 치안공백을 메워줄 민간경비의 협력 등의 역할 증대를 위해 경비업법의 적극적 적용을 긍정적으로 검토해 보아야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 박찬걸 (2010). 학교폭력대책법에 대한 비판적 검토. *소년보호연구* 제15호, 91-130.
 장양식 (2009). 학교 폭력과 경찰대응에 관한 연구. 박사학위논문, 계명대학교 대학원.
 이상훈 (2008). 경찰업무의 민영화에 관한 연구. 박사학위논문, 동국대학교 대학원.

2. 외국문헌

- Cunningham, W. C. & Strauchs, J. J. & Van Meter, C. W. (1990), *Private Security Trends 1970 to 2000: The Hallcrest Report II*. Boston: Butterworth-Neinemann.
 Cunningham, William, C. & Todd, H. Taylor. (1985), *Private Security and Police in America : The Hallcrest Report*. Portland, Oregon: Chancellor Press.
 Fixler Jr. Philp E. & Poole Jr. Robert W. (1988), "Can Police Service Be Privatized?", *ANNALS, AAPSS*, 498, July: 108-118.
 Peak, K. J. & Glensor, R. W. (2008), *Community policing and problem solving: Strategies and practices*(5th ed.), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
 Wildhorn, Sorrel & Kalalik, James. (1971), *The Law and Private Police*, LEAA report R-872-DOJ, 4:4.

3. 기타자료

- 경비업법. 시행 2009. 4. 1, 법률 제9579호, 2009. 4. 1, 일부개정.
 경비업법시행령. 시행 2011. 7. 5, 대통령령 제22832호, 2011. 4. 4, 일부개정.
 경비업법시행규칙. 시행 2011. 7. 5, 행정안전부령 제210호, 2011. 4. 4, 일부개정.
 경찰청. 경찰통계연보, 제54호, 2010.
 서울시. 학교보안관 운영 과업내용, 2011.
 서울시. 학교보안관 배치·운영 등에 관한 표준계약서(안), 2011.
 서울시. 학교보안관 업무 핸드북, 2011.
 서울지방경찰청, 2011년 국정감사 제출자료, 2011.
 이상훈. 「학교보안관 제대로 정착하려면」, *조선일보* 2011. 3. 4. A37면 기사.

【Abstract】

**The assessment of Seoul City school sheriff
system and developmental expansion plan
- Around the righteousness proof of the security industry
law application -**

Lee, Sang-Hun

Recently, the problems in school violence did not stop on the crime between the members at the school and which developed into the invasion crime of the school caused by outsiders. The school is no more the safety zone from the crime. Particularly, in the case of the elementary school, because there are nearly no people who oppose to the outside attacker and can control this, it is the place where it is vulnerable to the invasion crime.

The Metropolis of Seoul implements the School Sheriff system within the jurisdiction bureau, in the public elementary school. However, actually the School Sheriff business is being managed, never applying a rule in the Security Industry Law with the main content, that is the Security Industry Law application is excluded. Because the jurisdiction on the contract of Seoul City and operating company are run, the various issues is caused.

First, since it is not being considered as a security business, the commercial liability insurance for security company has no chance to apply when the operation company and the School Sheriff have related damage generation. So the security for the indemnification of loss of the victim is weak.

Second, The task of the School Sheriff is ruled just by in the individual contracts. But it is insufficient with this thing. The related duties are required some supplement like a general rule application including the obligation of the guard in the security industry law.

Third, the education of the School Sheriff needs to connect with the

educational programme in the security industry law. The related professional education specially needed for the prevention of school violence ought to be reserved compensation.

Forth, the citizens still demand the strengthening of police patrol for the surroundings of a school in spite of the result of Seoul City's public survey. Therefore, the active relation of cooperation with the police needs to be supported legally and institutionally with the Security Industry Law application.

Fifthly, the success of the School Sheriff business can be more guaranteed with the supervision of the legal and institutional device like a the Security Industry Law application or police and all sorts of administrative execution's and etc.

**Key Words : School sheriff, School police, Security industry law,
School violence, Campus police**