

학교안전지킴이의 학교폭력예방에 대한 제도적 고찰

- 전문성과 제약성을 중심으로 -

공배완*

요 약

최근 발생하고 있는 학교폭력은 저연령화, 집단화 되는 경향을 보이고 있으며, 폭력의 유형도 다양해 질 뿐만 아니라 피해수준도 증가하고 있다. 학교폭력은 가정·학교·사회적 요인에 의해 발생되고 있지만, 폭력에 대한 인식부족과 신고의식의 저조 탓도 폭력의 간접적 방조로 작용하고 있다. 학교폭력을 최소화하기 위해서는 폭력이 유발된 장소인 학교만을 대상으로 법적·제도적 장치를 마련하는 것은 한계가 있을 수밖에 없고 그 실효성도 미미하다. 학교폭력 문제를 청소년 범죄 문제와 연계하여 예방과 관리, 처벌이 복합적이고 중층적으로 이루어져야 한다. 2005년을 기점으로 각 지방자치단체에서는 학교폭력의 최소화를 위해 스쿨폴리스, 배움터지킴이, 학교보안관 제도 등을 운영하고 있지만 가시적이고 상징적인 효과 외에는 실질적인 도움에 한계를 가지고 있다. 학교안전지킴이에 대한 교육기관이나 전문 인력이 전무한 상태에서 물리적 감시 기능만 강조 된 '경비'형태의 시스템은 태생적으로 한계를 가지고 출발한다. 또한 학교지킴이에게 적합한 역할과 특별한 권한도 주어지지 않은 상태에서 범죄행위나 폭력사태를 예방한다고 하는 것도 제도적인 문제점이다. 신고 외에는 별 다른 역할을 기대할 수도 없다. 따라서 학교폭력예방을 위해서는 제도적인 개선과 전문 인력의 양성이 선행되어야 하고, 가정과 학교, 사회적 측면에서 지원과 대책이 있어야 한다.

Study about the role of the Prevention of School Safety Keeper System

Gong Bae Wan*

ABSTRACT

School violence that have occurred recently, showing a tendency to collectivization and diverse types of violence, as well as the quality and increase the damage levels. School violence in the home, school, and social factors, but is caused by the lack of awareness about the violence and the reporting of consciousness due to poor acts of violence indirectly assisted. The only place violence has caused the school to establish the legal and institutional arrangements in order to minimize school violence have no choice but to limit its effectiveness is negligible. The problem of school violence in connection with the problem of juvenile crime prevention and control, and punishment should be made of the complex and layered. Operation and School police system, School safety keeper system, school sheriff system since 2005, each municipality in order to minimize school violence, but have no practical help to limit the visible and symbolic effects. Nonexistent professional staff of the institution or school safety monitors emphasis on monitoring the physical state of the system in the form of 'guards' departure inherently have limitations. Also, to prevent criminal acts or violence in the state is not given special privileges and the appropriate role for the school keeper is a problem with the system. Report no other role can not be expected. Should therefore be preceded by a systematic improvement and training of experts in order to prevent school violence, and home and school, in terms of social support and measures.

Key words : school police, school sheriff, school safety keeper, school violence, juvenile crime

1. 서 론

학교폭력은 심각한 사회문제로 등장하고 있고 이에 대한 적절한 해결방법이 제시되지 않고 있다. 학교당국이나 자치단체, 경찰기관, 정부 등에서 나름대로 대책을 마련하고 학교폭력을 최소화하는데 역점을 두고 있지만 실효성을 거두지 못하고 있다. 최근 발생하고 있는 학교폭력은 저연령화, 집단화 되는 경향을 보이고 있으며, 폭력의 유형도 다양해 질 뿐만 아니라 피해수준도 증가하고 있다. 청소년폭력예방재단(2012)에 따르면, 2011년 학교폭력 피해율은 18.3%, 가해율은 15.7%로 조사되어 2010년의 11.8%와 11.4%보다 큰 폭으로 증가한 수치이다. 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률이 제정된 이후에 학교폭력은 더 증가 하였다. 법률로 인해 학교폭력이 감소하거나 법률적으로 학교폭력을 통제하기에는 한계성을 보이고 있는 것이다. 특히, 학교폭력으로 인한 피해자의 심리적 고통은 심각한 수준인 것으로 나타나고 있다. 역시 청소년폭력예방재단의 조사(2012)에 따르면, 피해자의 31.4%가 극단적인 방법인 자살을 1회 이상 생각한 것으로 나타나고 있으며, 가해자의 11.1%는 자신의 행동이 정당하다고 주장한다. 제도적인 대책만으로 학교폭력을 근절하거나 최소화 하는 데는 한계가 있음을 보여주는 것이다. 이에, 학교폭력의 예방 및 관리대책으로 스쿨폴리스, 배움터 지킴이, 학교보안관제도 등이 자치단체별로 운용되고 있지만 그 역시 아직까지는 실효성을 거두지 못하고 있다.

이에 본 연구는 학교폭력의 근절대책으로 제시되고 있는 학교안전지킴이(스쿨폴리스, 배움터지킴이, 학교보안관을 포함) 제도에 대해 운영상의 문제점과 제도적인 한계성을 살펴보고 안전한 학교 만들기의 대안으로서 적절성을 가늠해 보고자 한다. 연구진행은 기존의 연구 및 발표 자료들을 토대로 제도적, 기술적 방법으로 접근하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 학교폭력의 개념

학교폭력이란, “학교 내외에서 학생을 대상으로 발

생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신적 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다”(학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조1호). “사이버 따돌림”은 인터넷, 휴대전화 등 정보통신기기를 이용하여 학생들이 특정 학생들을 대상으로 지속적, 반복적으로 심리적 공격을 가하거나 특정 학생과 관련된 개인정보 또는 허위사실을 유포하여 상대방이 고통을 느끼도록 하는 일체의 행위를 말한다. 학교폭력의 문제는 각종의 대책에도 불구하고 현장에서 또는 온 라인 상에서 더욱 더 급증하는 추세로 나타나고 있으며, 이로 인해 학교 부적응 또는 삶을 포기하는 사례까지 발생하고 있다. 이에 따라 학교폭력의 문제는 피해이후의 처리과정보다는 피해이전의 예방대책이 절실하게 요구되고 있다.

2.2 선행연구 검토

학교폭력의 심각성과 예방책의 중요성으로 인해 많은 관련 연구결과물들이 기관이나 개인에 의해 발표되기도 하였고, 또 꾸준히 연구과제로 진행되고 있다. 대부분의 연구과제들은 학교폭력의 실태와 해결방안(권정관,2012; 교육과학기술부,2012; 김선동,2012; 김미숙외,2012; 노순규,2012; 박주형외,2012; 송형호,2012 등)이나 학교폭력의 제도적 대책(김보준,2012; 박효정,2012; 서울경찰청,2012; 송영호,2012; 윤덕경,2012; 이덕난외,2012; 이승현,2012 등), 또는 인성, 스포츠, 예술 등을 통한 다양한 예방책 제시(구본용,2012; 나경애,2012; 문재현,2012; 박숙영,2012; 박영아,2012; 이옥선,2012 등)의 연구범위에 한정하고 있었다. 스쿨폴리스 제도, 학교지킴이 제도, 학교보안관 제도 등에 대해서는 단편적인 사실과 소수의 논문(강복순,2012; 김광영,2012; 양정열,2012; 이삼열,2012; 홍서아,2012)외에는 연구논문 발표가 거의 전무한 실정이며, 이는 이러한 제도가 실질적으로 현장에 도입된 것이 최근의 일이기 때문이다. 따라서 이에 대한 심도 있는 분석과 제도적 접근도 필요한 시점이다.

3. 학교안전지킴이 제도의 설치배경

3.1 학교폭력의 심각성

3.1.1 학교폭력의 원인

학교폭력의 발생은 일시적인 현상이 아니라 지속적이고 광범위하게 나타나는 현상으로서 그 원인은 다양한 요인에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 첫째로 개인의 성장과정에서 가장 밀접하고 직접적인 영향을 미치는 요인으로서 1차적 사회집단인 가정 환경적 요소이다. 가정은 사람이 태어나서 가장 먼저 접하게 되는 제1차적 사회화 기관이며, 가정을 통해서 개인은 문화습득과 성격형성, 사회적 규범을 익히게 된다. 학교폭력을 유발하는데 보다 결정적인 영향을 미치는 가정 환경적 요인은 구조적 결손가정이나 가정의 부도덕, 가정의 보호막 상실 등이다[30]. 또한, 부모의 자녀에 대한 관심부족과 대화의 결여, 가정기능이 상실 등도[27], 범죄의 유혹에 쉽게 빠지게 한다. 가끔씩은 부유층 자녀들도 부모의 지나친 간섭이나 억압적인 훈육 등으로 인해 반항적이고 폭력적으로 변모하여 학교폭력에 가담하는 경우와 가출하여 비행청소년과 어울리는 경우도 있다. ‘역삼 패밀리’로 불리는 서울 강남의 부유층 자녀들이 조직한 단체가 대표적인 사례이다. 이들은 도곡동 타워팰리스나 강남의 부유층 자녀들로서 가출, 폭행, 절도 등을 일삼으며 주변의 학생들에게 공포의 대상이 되었다[12].

둘째, 학교 환경적 요인이다. 학교는 2차적 사회분화 조직으로서 또래집단을 통해 사회화 과정이 형성되며, 학습을 통하여 개인의 능력을 성장·발달시키는 기능을 가지고 있다. 그러나 현재의 단편적인 학교교육은 다양한 진로지도교육이나 정서교육, 인성교육, 생활교육 등을 정규과정에서 제외시키며 소홀하게 다루고 있다. 따라서 학생의 인성 및 사회성 함양을 위한 교육적 실천이 미흡하고, 학업 스트레스를 해소할 수 있는 감성교육이나 신체활동을 위한 참여기회 등이 부족함으로서[27] 학생들의 학교생활 부적응 현상이 발생되고 이는 사춘기 청소년들의 공격적 특성과 맞물리면서 다양한 형태의 범죄로 표출

되고 있다.

셋째, 통제되지 않는 사회 환경적 요인이다. 사회적 초질서의 외면, 전통적 가치관의 붕괴, 이기적 자본주의 팽만, 물질만능주의 팽창, 인터넷을 통한 유해영상 매체의 확산, 향락산업의 발달 등은 폭력이나 범죄에 대한 청소년들의 인식을 무디게 만들며, 유해 영상매체에 대해 손쉬운 접근은 모방적 폭력행위의 조장으로 나타나고 있다. 이는 경제적 관점의 시장논리가 산업을 주도하는 과정에서 사회 교육적 기능이 배제되어 나타나는 현상으로 볼 수 있으며, 개발을 통한 발전만이 사회의 가치로서 존중받고 국가의 제도적 통제가 상실됨으로서 나타나는 사회 환경적 현상으로 설명될 수 있다. 특히 사회적 성공을 이룰 수 있는 합법적 수단을 갖지 못한 청소년들에게는 범죄의 충동을 제공하는 요인으로 작용을 한다[28].

3.1.2 학교폭력의 특징

학교폭력은 주로 신체적 학대, 물질적 학대, 언어적 학대, 정서적 학대 등의 유형으로 나타나고 있다. 교육과학기술부에 따르면(2012), 이러한 학교폭력의 추세가 저연령화, 저학년화 되어가고 있으며 중학교에서 가장 높은 발생비율을 보이고 있다. 이 자료에 따르면 피해학생 중 53.6%가 초등학교 때 최초로 학교폭력을 당한 경험이 있으며(초4-6학년 36.0%, 초1-3학년 17.6%), 가해 학생중 58.0%가 초등학교 때 최초로 학교폭력을 행사한 것으로 나타나고 있다(초4-6학년 43.1%, 초1-3학년 14.9%). 또한 국민신문고에 신고된 학교폭력관련 민원을 보면 2010년 대비 2011년 증가율은 초등학교 5.1%, 중학교 35.6%, 고등학교 19.6% 등으로 나타나고 있어 학교폭력의 심각성을 보여주고 있다.

특히, 단순한 신체적 폭력이 아닌 강제적 심부름, 금품갈취, 사이버 폭력, 성적모독 등 언어적·정서적 폭력의 증가와 이러한 폭력이 지속적으로 확대되고 있다고 하는 것이 최근의 학교폭력 특징이다[5]. 또한 피해 학생 중 66.2%가 2명 이상의 가해자에게 폭력을 당한 경험이 있을 정도로 학교폭력이 서클의 형성 등 집단화 되는 경향을 보이고 있으며, 피해 경험이 있는 학생이 또 다른 학생에게 폭력을 행사하는 피해와 가해의 악순환이 발생하는 현상도 증가되고 있는 추세

이다[5]. 이에 대해 학교폭력에 대한 인식과 대응 수준은 매우 낮은 편으로 나타나고 있다[6]. 피해 학생의 경우 57.5%가 신고해도 문제해결이 되지 않고 오히려 보복을 우려하여 신고를 기피하고, 가해자의 경우 학교폭력을 단순한 ‘장난’으로 인식하거나 위장하여 심각성을 떨어뜨리고 있다. 학교폭력에 대한 대응 수준에 있어서도 처벌보다는 교육차원의 계도조치에 치우치는 경우가 많아 학교폭력이 학생들 간에 사소한 다툼이다 지나친 장난정도로 인식시켜 심각성을 훼손시키기도 한다.

3.1.3 학교폭력의 실태

교육과학기술부의 2012년 학교폭력 실태 전수조사 중간결과 발표에 따르면 초등학교, 중학교, 고등학교별 피해상황은 다음과 같다.

<표 1> 학교급별 학교폭력 피해 응답율

구 분	학생 수	피해응답 수	피해 응답율 (%)
총계	1,396,566	171,637	12.3
초등학교	607,552	92,212	15.2
중학교	422,494	56,568	13.4
고등학교	342,443	19,697	5.7

(자료: 2012년 학교폭력 실태 전수조사 결과 중간발표, 교육과학기술부)

학교폭력 피해 유형별 응답현황을 보면[5], 말로 하는 협박이나 욕설 등을 당한 경우가 37.9%로 가장 많이 나타났고 인터넷 채팅이나 이메일 또는 휴대전화를 통해 욕설과 비방을 당한 경우는 13.3%, 집단 따돌림 13.3%, 돈 또는 물건을 강탈당한 경우 12.8%, 강제 심부름 등의 괴롭힘 7.1%, 성희롱 또는 성추행 5.2% 등으로 나타났다.

학교급별 피해유형을 살펴보면[5], 말로 하는 협박이나 욕설은 초등학교가 40.0%로 가장 많았고, 다음은 고등학교 37.5%, 중학교 34.8% 등의 순으로 나타났다. 인터넷 채팅이나 이메일 또는 휴대전화를 통해 욕설과 비방의 경우는 초등학교가 15.4%로 가장 높았고, 고등학교 11.7%, 중학교 11.0% 등으로 나타났다

며, 집단 따돌림의 경우 초등학교 14.7%, 중학교 11.5%, 고등학교 11.1% 로 초등학교에서 집단 따돌림이 많이 발생하는 것으로 조사되고 있다. 돈 또는 물건을 강탈당한 경우는 중학교 17.5%, 고등학교 10.7%, 초등학교 10.3%이며, 강제 심부름 등의 괴롭힘은 고등학교 10.0%, 중학교 8.8%, 초등학교 5.1%로 주로 고등학교에서 많이 발생되고 있으며, 성희롱 또는 성추행의 경우는 고등학교 8.9%, 중학교 5.7%, 초등학교 4.1%로 성년에 가까운 고등학교에서 이성에 대한 괴롭힘이 많은 것으로 나타났다. 폭력이 발생하는 장소는 다음과 같다.

<표 2> 학교폭력 발생장소 응답현황(복수응답 가능, 발생빈도 순)

구 분	응답자 전체 대비1)		학교폭력 피해응답 건수 대비2)	
	건수	비율 (%)	비율(%)	
학교 폭력 발생 장소 응답	교실	89,483	6.4	25.0
	화장실/복도	34,485	2.4	9.6
	온라인/ 휴대전화	27,678	2.0	7.7
	그 외 학교 내 장소	26,603	1.9	7.5
	운동장	21,139	1.5	5.9
	등하교길	21,783	1.5	6.1
	학원 및 그 주변	12,464	0.9	3.5
	공터/빈 건물 주차장	10,927	0.8	3.1
	오락실/PC방/ 노래방	10,455	0.7	2.9
	기타 장소	102,444	7.4	28.7
	무응답	1,147,764	82.2	

*산출방식: 1)장소별 응답건수/총 응답학생 수*100, 2)장소별 응답건수/총 응답건수*100

**자료: 2012년 학교폭력 실태 전수조사 결과 중간발표, 교육과학기술부

이와 같이 학교폭력은 날로 증가하면서 저학년화 되어가는 추세를 보이고 있다. 또한 학교라는 특수성 때문에 경찰력의 행사가 상대적으로 제약을 받고 있으며, 청소년들의 성장과정에서 흔히 발생할 수 있는

사춘기적 특성이라는 사회적 통념도 폭력이라는 개념보다는 놀이의 지나침이라는 인식으로 포용적 자세를 보였고, 이에 대해 학교폭력은 제도적 보호 장치로부터 방치되어 오고 있었다. 정부부처에서는 학교폭력이 발생하였을 때 신고체제와 처리과정을 모형으로 설정해 두고 있으나 그 과정이 복잡하여 이용율이 저조하다.

3.2 학교폭력의 예방장치의 부재

학교폭력의 예방문제는 복합적이면서 중층적으로 접근되어야 한다. 즉, 가정을 기본으로 하여 학교당국과 지역사회, 경찰기관 그리고 제도적인 방지책이 마련되어야 여러 요인에 의해서 발생하는 학교폭력을 줄이거나 예방을 할 수 있다. 그러나 학교폭력이 학교만의 문제를 넘어서 사회적 포용한계를 벗어남으로서 그 심각성에 대한 대안들이 제시되기 시작하였다. 현재까지도 학생들 간의 다툼이나 갈등문제를 교사의 생활지도 능력으로 간주하거나 학교의 교육기능 상실로 폄하하면서 그 책임을 전적으로 학교 측에 전가하는 사회적 풍토도 아직까지 잔재하고 있다. 학교폭력의 문제는 청소년 비행과 관련하여 포괄적인 관점에서 예방장치와 규제제도가 마련되어야 한다.

학교폭력의 심각성이 사회적인 문제로 대두되면서 정부는 2004년 7월 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」을 제정하여 2012년 7월 현재 11차례의 개정을 거쳐 학교폭력의 예방과 대책에 관한 필요한 사항을 규정하고 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 피해자와 가해자 간의 분쟁조정 등에 관한 법적장치를 만들었다[2]. 이 법률에 따르면 학교폭력과 관련한 체계정비로서 국무총리 소속의 학교폭력대책 위원회 설치, 시·도 차원의 학교폭력지역위원회 설치, 시·군·구의 학교폭력지역협의회 등을 설치하여 운영하고 있다. 또한 학교 폭력의 예방 및 대책과 관련하여서는 교육감의 임무, 학교장의 임무, 학교 내 학교폭력 예방자치위원회 설치, 전문상담교사, 보건교사 등을 주축으로 한 학교폭력문제 전담기구 설치 등 외형상 제도적인 장치는 마련하였다. 폭력의 당사자인 피해학생에 대해서는 심리상담 및 조언, 일시보호, 치료 및 치료를 위한 요양, 학급교체, 그 밖의 필요한 조치를 취할 수 있도록 하였고, 가해학생에 대해서는 피

해학생에 대한 서면사과, 피해학생 및 신고·고발 학생에 대한 접촉, 협박 및 보복행위의 금지, 학교에서의 봉사, 사회봉사, 전문가에 의한 특별교육 이수 및 심리치료, 출석정지, 학급교체, 전학, 퇴학 처분 등의 중 하나 또는 일부를 조치할 수 있도록 하고 있다.

이러한 제도적 장치에도 불구하고 학교폭력은 지속적인 증가추세를 보이고 있으며 폭력의 행위도 다양하게 발전되고 있다. 이에 대해 경찰기관에서는 2012년 1월 4일 학교폭력 근절을 위한 민·관 합동 공동대응체제 구축을 선언하였고, 31개 경찰서별로 1명씩 학교전담경찰관을 지정하여 경찰기관과 학교와 연계하여 전문적이고 실질적인 선도활동을 하겠다고 공식 발표하였다[16]. 이와 같이 학교폭력은 폭력행위의 발생지를 학교로 간주하여 폭력행위 자체에 초점을 맞추고 있으며, 폭력의 결과에 대해서도 형사처벌 보다는 계도나 교육적 선도에 그 목적을 두고 있다. 학교폭력의 예방에 대한 실질적인 대책이나 근본적인 해결책은 제시되지 못하고 있다. 학교폭력의 문제는 당사자 개인에 의한 그 당시의 문제가 아니다. 본질적이면서도 실효성이 있는 장치가 마련되지 않는 한 학교폭력의 문제는 줄어들지 않을 것이며, 가정과 학교, 지역사회가 연계된 예방장치가 마련되어야 하고 계획적이며 의도적인 폭력행위에 대해서는 단호한 처벌도 병행되어야 한다.

4. 학교안전지킴이 제도의 발전과정

4.1 스쿨폴리스 제도

스쿨폴리스(School Police) 제도는 학교와 사회공동체가 학교폭력에 대한 예방대책으로 만들어진 제도이다. 학교폭력사태가 끊임없이 발생하면서 2005년 3월 부산교육청과 부산지방경찰청간의 학생생활안전보호를 위한 대책협의회에서 스쿨폴리스 제도의 기본계획이 수립되어 막을 올렸다. 이 제도는 퇴직 교원과 퇴직 경찰관을 스쿨폴리스로 선발하여 일정 교육을 거친 뒤 2인 1조로 학교현장에 배치하여 교내에서 발생하는 학교폭력예방 및 선도 업무 등 교사의 학생생활지도 조력자로 활동하는 것을 말한다.

스쿨폴리스의 주요 역할은 제복을 착용하여 교내·

의 순찰을 하며, 학생과 교사 및 학부모와의 상담역할과 학생들에 대한 인성강의, 등·하교 시 교외지도, 학생지도를 위한 협의회 참석, 경찰관서와의 가교역할 등 학교폭력 예방 및 기초질서유지에 그 목적을 두고 있다. 스쿨폴리스 제도는 오래 전부터 선진국에서는 청소년 비행 및 학교폭력에 대한 대처방안으로 실시해 오고 있는 제도로서 그 효과성도 입증되었다[18]. 미국은 1964년 로스앤젤레스에서 시작하였고, 영국에서는 1974년, 캐나다는 1957년, 뉴질랜드 1974년 등 선진국에서는 교육청과 경찰청의 협력관계에서 이미 학교폭력의 예방기구로서 자리 잡고 있다[18].

한국의 스쿨폴리스 제도는 2005년 4월 부산에서 처음으로 실시되었으며, 부산 시내 7개교(초등 1, 중등 3, 고등 3)를 시범학교로 선정하여 시범요원으로 퇴직경찰 15명, 퇴직교원 7명 등 총 22명을 선출하여 직무교육을 거친 후 활동에 임하게 하였고, 2005년 정부혁신 우수사례 발표 최우수상을 수상하기도 하였다.

4.2 배움터 지킴이 제도

스쿨폴리스의 명칭은 2005년 11월 배움터 지킴이로 명칭이 변경되면서 청소년 비행과 학교폭력 예방에 관한 광범위한 네트워크 체제로 발전되었다. 배움터 지킴이는 퇴직교원, 경찰관, 청소년상담사, 사회복지사 및 관련전문가를 선발하여 운영하였으며, 이들은 등·하교 지도 및 취약시간 순회활동을 실시하고 담임교사와 연계한 상담 및 지역사회 네트워크 활동에 참여하였다[18]. 배움터 지킴이의 활동이 시작된 지 1년 후의 2006년에는 100여개 학교에서 200여명이 선발되어 확대 운영되었다. 김상희 국회의원(민주통합당)의 2012년 10월 25일의 보도 자료에 따르면 2012년 8월 현재 전국 1만 1,678개 학교(2011년 기준) 중 64%인 7,548개교에서 평균 1.12명의 배움터 지킴이가 근무하는 것으로 나타났다. 즉, 전국 7,548개 학교에서 8,452명의 배움터 지킴이가 근무하고 있는 것이다. 학교별 평균인원은 1.12명에 불과해 24시간 운영이 불가능한 상황으로 파악되었고, 교육청별 평균 근무기간은 16.2개월이며 서울과 대전만이 평균 20개월을 넘기는 것으로 조사되었다. 또한 서울을 제외한 대부분의 지역 교육청은 80만원 정도의 월평균 급여를 지급하는 것으로 나타나 배움터 지킴이에 대한 전반적인 제도개

선 없이는 배움터지킴이가 학교안전의 대책이 될 수 없다고 김상희 의원은 주장했다.

4.3 학교보안관 제도

학교보안관 제도는 학교 안팎에서 발생되고 있는 각종의 학교폭력과 교통안전 등의 사고예방을 위해 2011년 3월부터 서울시가 시내의 547개 국·공립초등학교를 대상으로 실시한 일종의 안전지킴이 제도이다. 즉, 학교폭력예방을 위하여 전담 보안인력을 “학교보안관”으로 명명하여 제도적으로 학교안전을 구축하는 사업이다. 배치인원은 학교별 2명씩으로 보안관 자격기준은 경호·경비 전문가, 청소년복지 전문가(청소년상담사) 등으로서 학생 간 폭력예방과 외부인에 의한 학생들에게 발생할 수 있는 각종 학교폭력 예방, 학생들의 등·하교 지도 등을 주요임무로 하고 있다. 전국적으로 운영되고 있는 배움터 지킴이에 대한 서울시의 특성적 운영이라 할 수 있다. 서울시는 서울시교육청의 ‘배움터지킴이’ 제도로는 방학기간과 토요일, 방과 후 시간에 안전 공백이 발생해 학교보안관 투입으로 이를 보완해야 한다는 것이다. 따라서 이들의 근무는 2교대 24시간으로 이루어지고 있으며 규정된 과정의 교육을 사전에 이수해야 한다. 선발 인원은 배움터 지킴이에서 제시되고 있는 퇴직교원이나 경찰관이 아니라 일반 민간경비회사의 용역형태로 운영되고 있다¹⁾. 민간경비회사에서 제시하는 모집안내와 이수해야 할 공통교육내용을 보면 다음과 같다.

<표 3> 학교보안관 모집안내

자 격	년령, 성별, 학력, 제한 없음 (선발업체에 따라 경호·경비 경험자와 퇴직경찰, 아동심리학자, 범죄심리학자, 청소년 상담사우대)
구비 서류	이력서, 지원동기서, 주민등록 등·초본각1부
선발 전형	가)1차 서류 전형 나)2차 면접 전형(서류전형합격자에 한함)

1) 권역별 선정 업체: 가)동부권-(주)캡스텍 (02-1544-8831) 272명, 나)서부권-(주)현장종합관리(02-333-3842) 260명, 다)서남권-(주)수호시스템(02-402-3151) 254명, 라)동남권-(주)한티엔지니어링(02-515-0347), 308명

<표 4> 학교보안관 교육내용

교육과정	교육내용	교육주기	교육시간
계			70시간
직무교육	-학교폭력예방교육 -성차별,장애차별 예방교육 -범죄예방론,화재대처법,응급처치법,호신술 -비상상황조치요령, 매뉴얼에 따른 근무요령 등	배치전후	28
인성 및 CS 교육	-학교보안관의 자세 -인사예절, 서비스마인드 등	월 1회	12
학교폭력예방교육	-학교폭력예방요령 -신체폭력,금품갈취,괴롭힘,따돌림,언어폭력 등 폭력유형별 대처요령 -학교폭력관련법률의 이해 -학교폭력학생 선도프로그램 교육 등	연 2회	8
상담교육	-발달심리학의 이해 -상담요령 등	연 2회	14
성범죄 예방교육	-성범죄 예방 -성범죄 대응방안	연 2회	8

학교보안관제도의 설치에 대해 서울시 학부모 대다수는 만족하고 있는 것으로 나타났다. 서울시는 2011년 4월 시내 초등학교 학부모 1000명을 대상으로 학교보안관 제도에 대한 만족도를 조사한 결과 응답자의 90.7%가 '만족 한다'고 답했다고 29일 밝혔다[19]. 또, 응답자 중 91.9%는 중·고교를 대상으로 확대 실시하는 것에 찬성했으며, 보안관제도를 알고 있는 응답자는 전체의 96.5%에 달했다. 응답자들은 보완할 점으로는 근무인원 증대(31.0%), 경찰 협조체계 강화(26.7%), 근무시간 확대(18.1%) 등을 꼽았다. 한편 초등학교 전반의 안전에 대해서는 응답자의 77.4%가 안전하다고, 나머지는 불안정하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 위협요인은 교내 각종 안전사고(24.3%), 외부인의 학교 침입에 따른 범죄(24.1%), 학교주변 각종 범죄(22.7%), 학생 간 폭력(16.9%), 등하교 교통사고(11.9%) 등이 꼽혔다[19].

5. 학교안전지킴이 제도의 역할과 제약성

5.1 학교안전지킴이의 역할문제

학교안전지킴이(스쿨폴리스, 배움터 지킴이, 학교보안관 포함)의 주요 관리대상은 초,중,고 학생들이며 이들의 역할은 크게 3가지로 분류할 수 있다. 첫째로 교내에서의 폭력예방 활동이다. 이들은 교내를 순찰하면서 학생들 간에 발생될 수 있는 각종의 폭력사태를 사전에 예방하는 활동을 한다. 둘째, 교외 순찰활동이다. 등·하교 시 교외지도를 통해 학교폭력 예방 및 기초질서유지 활동을 한다. 셋째, 상담활동이다. 학생이나 학부모를 대상으로 폭력을 비롯한 학교생활 부적응에 대한 상담을 하며 교사의 생활지도 조력자로서 역할을 한다.

그러나 이들의 역할은 극히 제한적으로 이루어지고 있다. 폭력이나 비행사실의 적발 시 해결자로서의 역할은 금지되어 있으며 당해 학생들을 학교 선도위원회에 인계해 학교장이 조치토록 하는 역할을 한다. 교권이나 학생의 인권침해 우려가 발생될 수 있기 때문에 이들은 순찰을 통해 폭력행위나 비행이 억제 또는 제지되는 상징적 역할에 그치고 있다. 학생이나 학부모 상담의 경우도 학교지킴이 역할범주에 포함되어 있지만 실질적으로 학급업무나 학사업무 등을 담당하는 교사들의 권한으로 분류되어 있어 피상적인 상담이 이루어지거나 상담내용이나 역할이 제한될 수밖에 없다.

5.2 학교안전지킴이의 전문성 문제

전문성(專門性)은 전문적인 성질 또는 특성을 말한다. 즉, 어떤 영역에서 보통 사람이 흔히 할 수 있는 수준 이상의 수행 능력을 보이는 것을 말하는 것으로 매우 장기적이고 체계적인 훈련을 통해 획득될 수 있고, 그에 걸 맞는 대우도 제공되어야 한다.

학교안전지킴이는 교육적·심리적·실무적 전문성을 요구하고 있는 특별한 분야이고, 한국에서는 그 역사도 짧다. 현재 학교안전지킴이의 선발과정과 교육내용을 보면 전문성 측면에 미치지 못하는 부족한 요소들이 발견되고, 장기적이고 체계적인 교육과정의 부재도

문제가 된다. 선발과정에서 퇴직교원이나 경찰관 또는 청소년상담사, 사회복지사, 경호·경비 경험자들을 연령, 성별, 학력에 제한 없이 지원할 수 있도록 하고 있다. 현장감각력이 떨어진 고령의 퇴직자들을 선발하여 학교현장에 배치하는 것도 문제이지만, 이들의 전문성에도 의문을 제기하지 않을 수 없다. 특히, 교육이나 경찰기관 및 공공기관에서의 실무경험이 전문하고 교육적·심리적 지식이 갖추어지지 않은 민간경비업체의 일반경비원들의 경우는 별도의 제도적 장치와 더 많은 교육이 병행되어야 한다. 학교안전지킴이에 의한 성추행 사건 등이 학교 내에서 실제로 발생하기도 하여 이들의 인성과 전문성 검증이 요구되기도 하였다 [15].

현재 전국적으로 시행되고 있는 ‘학교지킴이’에 대한 체계적인 교육은 이루어지지 않고 있으며, 그나마 서울시에서 실시하는 학교보안관 제도에 대해서는 교육과정과 교육내용, 교육시간 등이 대체로 준비되어 있다. 그러나 총 70시간의 교육으로 학교폭력예방과 상담, 호신술 등을 하기에는 역부족이며, 전문가로서의 기준에도 훨씬 미달하는 교육시간이다. 따라서 전문적 교육기관을 설치하거나 기존의 교육기관을 활용하여 적정 교육을 이수한 사람에게 ‘이수증’ 또는 ‘자격증’을 부여하는 시스템을 활성화하여 어느 정도의 전문적 지식을 함양하여 현장에 임하도록 하는 것이 바람직하다.

5.3 학교안전지킴이의 법적 제약성 문제

학교폭력에 관한 근거법으로서 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」(2004.1.29 법률 제7119호) 및 「동법 시행령」이 있다. 이는 학교폭력문제에 효과적으로 대처하기 위한 전담기구의 설치, 정기적인 학교폭력 예방교육 실시, 학교폭력의 피해자의 보호와 가해자의 선도 등 학교폭력에 대한 전반적 예방 및 대책을 위해 마련된 법률이다[7]. 그러나 실질적으로 현장에서 학교폭력 예방활동을 하고 있는 학교안전지킴이의 원활한 업무수행에 대해서는 법률적 규정이 없다. 따라서 학교안전지킴이는 학교폭력예방 감시자로서 역할제약을 받을 수밖에 없고, 적극적 개입활동에 경계가 있을 수밖에 없다. 교내에서 발생하는 학생 간의 폭력문제, 교사폭행 문제, 기물파손 등의 행위가

목전에서 발생되더라도 학교당국과 경찰기관에 연락을 취하는 것 외에는 방관자 입장에서 최소한의 억제 행위를 할 수밖에 없다. 따라서 학교안전지킴이의 원활한 학교폭력예방 활동을 위해서는 교권과 학생의 인권을 침해하지 않는 범위 내에서 법적 근거가 마련되어야 하고, 필요에 따라서는 제지할 수 있는 최소한의 권한도 부여되어야 하며, 보호대상도 학생뿐만 아니라 교사, 직원 등에게도 확대되도록 해야 한다.

신진국(미국, 영국, 캐나다)의 경우 대부분 학교안전지킴이는 학교경찰이란 이름으로 현직 경찰관들이 학교에 상주하면서 학교 내·외에서 발생하는 학교폭력이나 청소년 비행 등에 적극 개입하고, 필요 시 총기사용이나 사법권을 발동하여 지나친 폭력행위를 제재하기도 하며, 학교폭력 발견 시 형사책임을 부과하거나 학교장과 학생, 학부모 사이를 중재하는 것에 대한 재량권을 가지고 있기도 하다[7][24][26]. 중국은 경우 모든 학교는 내부에 보위처를 설치하도록 하여 학교치안문제를 책임지게 하고 있다. 보위처는 공안기관의 지도하에 학교치안문제를 담당하고 있으며[26], 또는 현직 경찰관을 법률지도 교사로 위촉하여 검토토록 하여 매월 2회 이상 교무회의에 참가와 4시간 이상 강의를 하도록 하고 있다[18]. 일본의 경우 학교폭력방지를 위하여 학교와 경찰기관과의 상호연락제도를 실시하고 있다. 학교는 심각한 폭력수반이나 흉기의 사용 등 중대범죄를 범했거나 범할 개연성이 있는 경우 경찰기관에 연락하여 경찰력으로 해결할 수 있도록 하고, 경찰은 체포사안, 우범소년 송치사안, 비행청소년 및 아동에 대해 학교 측에 연락하여 경찰로서의 적절한 조치를 취할 수 있도록 한다[26].

지속적으로 증가하고 있는 학교폭력에 대해 우리나라도 실질적인 예방효과와 적절한 현장대응조치가 이루어질 수 있도록 학교안전지킴이의 활동에 대한 관련규정이 만들어져야 하고, 그 대상도 학생을 포함한 교사 및 교내에서 활동하고 있는 사람들까지 포함될 수 있도록 해야 한다.

5.4 학교안전지킴이의 대우문제

학교안전지킴이에 대한 대우문제는 전문성과 효율성에 실질적인 연관성을 가지고 있다. 자본시장의 논리에서 예외는 아니라는 지적이다. 교육부는 배움터지

킴이 제도의 확대시행을 추진하면서도 별도의 예산을 배정하지 않고 지방자치단체와 지역교육청으로 하여금 사업비를 부담하게 하고 있다[7]. 지방자치단체의 연도별 자원 확보 계획을 보면 다음과 같다.

<표 5> 지방자치단체 자원확보 계획

연 도	배움터 지킴이 확대계획	사용예산(원)
2008	2,254명	9,467,000,000
2009	5,531명	38,717,000,000
2010	7,834명	54,838,000,000
2011	7,834명	54,838,000,000
2012	7,834명	54,838,000,000

(자료: 교육과학기술부, 김광영 제인용)

현재 서울의 학교보안관의 평균연령은 59세로서, 전직 경찰관 532명(32.5%), 전직 직업군인 341(20.8%) 등이 주를 이루고 있지만 적지 않은 나이로 인해 급박한 범죄 상황에 순발력 있는 대응을 하지 못한다는 지적을 받고 있다[11]. 전국적으로 보면 학교안전지킴이의 평균연령은 60-65세 30%, 65-70세가 70%인 것으로 조사되고 있어[7] 학교안전업무 수행에 있어서는 지나치게 고령화 되어 있는 경우이다. 따라서 업무자체가 형식화로 치우칠 수 있고, 이로 인한 제도자체도 상징적 의미로 고착화 될 수 있다.

학교안전지킴이의 급여 또한 법적 최저임금 수준에 머물고 있어 업무의 질적 하락을 초래하고 있다. 지역에 따라 다소 차이는 있지만 경남의 경우 1일 8시간 근무형태로 받는 수령액은 하루 4만원으로[4] 2012년 기준 시급 4,580원의 최저임금 수준에 머물고 있으며, 다른 지역의 경우도 거의 비슷한 수준이어서 학교안전지킴이의 월 급여액은 평균 100만원을 상회하지 않는 것으로 나타나고 있고, 서울의 경우 해당자치단체에서 용역업체와의 계약을 통해 지불되는 급여는 월 130여만원 가량 되는 것으로 나타났다[31].

학교안전지킴이 제도가 제대로 정착되고 학생들의 안전에 적합한 업무수행을 하기 위해서는 선발과정에서부터 경제적 대우까지 정상적인 사회생활을 할 수 있을 정도의 조건이 제공되어야 하고, 전문직으로 자리매김 될 수 있는 제도적 여건이 마련되어야 한다.

6. 결 론

학교안전지킴이는 학교 안팎에서 폭력, 납치, 유괴, 협박, 감금 등 학생을 대상으로 한 각종 범죄를 예방하고 순찰·지도를 통해 교내 사고를 예방하거나 사고 발생 시 응급조치를 하고, 외부 출입인이나 차량을 관리하고 위험물의 학내 반입을 통제하는 역할을 담당한다.

학교안전지킴이는 다소 차이는 있지만 대략 아침 7시 30분부터 저녁 10시까지 2교대로 근무하면서 학교의 안팎에서 순찰활동을 하면서 학교폭력 및 범죄를 예방하고 있다. 또한 순찰활동이 이루어지지 않는 시간대나 주말의 안전을 위해 교육과학기술부와 행정안전부는 학교 내 CCTV관제를 각 지방자치단체의 CCTV통합관제센터에서 통합·운영하도록 함으로서 이와 같은 문제점을 해결키로 했다. 2011년 행정안전부의 발표에 따르면, 국비 1100억원·지방비 1100억원 등 총 2200억원을 투입해 오는 2014년까지 전국 지자체에 구축키로 한 CCTV통합관제센터에 전국 초·중·고등학교 영상관제까지 연계하는 방안을 새롭게 추가하기로 하였으며, 이로 인해 전문 인력의 24시간 모니터링이 가능해지므로 보다 효과적인 영상 감시 관리 체계로 학교폭력 및 범죄를 예방할 수 있을 것으로 전망했다.

이와 더불어 학교안전지킴이 제도의 효율적 정착을 위해 역할과 기능에 따른 권한의 부여, 법적장치 마련, 전문인력 채용, 선발과 교육의 체계화, 적정 수준의 대우 등도 마련될 수 있어야 한다. 위급상황 대처능력을 감안하여 학생들의 안전한 학교생활을 위해서는 전문성을 갖춘 유능하고 젊은 안전지킴이의 활동이 제공되어야 한다. 학교가 범죄의 공간으로 이용되지 않고 배움터의 장소로 정립되기 위해서는 선진국의 사례를 타산지석으로 삼아 실질적인 예방장치가 마련되어야 한다.

참고문헌

- [1] 강복순, “학교폭력 예방에 관한 연구: 배움터지킴이제도의 초기 정착화를 중심으로”, 석사학위논문(73p), 한세대 경찰법무대학원, 2006.2
- [2] 국회도서관, ‘학교폭력 관련 주요국 입법례’, 2012
- [3] 권정관, “학교폭력 실태에 대한 학생들의 인식 분석에 관한 연구: 경북 구미시 중·고등학교 학생 중심으로”, 석사학위논문(127p), 영남대학교 행정대학원, 2012.8
- [4] 경남교육청, 2013.3
- [5] 교육과학기술부, ‘2012년 학교폭력 실태 전수조사 결과 중간 발표’, 2012
- [6] 교육과학기술부, “학교폭력, 이제 그만! : 7대 실천 정책으로 학교폭력 없는 행복한 학교를 만든다, 교육과학기술부, 국무총리실, 2012
- [7] 김광영, ‘배움터지킴이 제도의 운영실태 및 개선방안에 관한 연구’, 석사학위논문(77p), 동국대 행정대학원, 2011.2
- [8] 김선동, “학교폭력의 이해와 대처방안”, 교육경남. 제189호 통권206호, pp.13-19, 2012.06.30.
- [9] 김미숙, 김정숙, “아동·청소년 학교폭력 실태와 정책과제”, 보건복지포럼. 통권 제188호, pp.67-77, 한국보건사회연구원, 2012.06.01
- [10] 노순규, ‘학교폭력의 원인과 해결방법’, 한국기업경영연구원, 2012
- [11] 뉴시스, 2011.03.11
- [12] 동아일보, 2013.04.23
- [13] 박주형, 정성수, “고등학교 학생의 학교폭력에 대한 인식과 학교의 영향 요인 탐색”, 교육행정학연구. 제30권 제3호 통권 제88호, pp.1-19, 2012.10.31
- [14] 박효정, “학교폭력 예방 및 근절 대책의 추진경과와 향후 과제”, 교육개발=Educational development. vol.39 no.3 통권 181호, pp.78-84, 2012.09.28
- [15] 서울경제, 2011.03.11.
- [16] 서울경찰청, ‘현장중심의 학교폭력 예방 및 근절 대책 마련: 교육현장에 스쿨폴리스 배치 및 학교폭력 신고활성화·피해학생 보호방안 등’, 서울지방경찰청, 2012
- [17] 송형호, “학교폭력 예방 대책”, 주간교육신문사. 통권144호, pp.94-100, 2012.03.01
- [18] 신순갑, “학교폭력과 스쿨폴리스”, 오늘의 청소년 제23권 제2호, pp.19-27, 2007
- [19] 아시아 투데이, 서울시 학교보안관제도, 2011.05.29
- [20] 양정열, ‘학교폭력과 배움터지킴이 제도에 대한 연구’, 석사학위논문(70p), 대전대 교육대학원, 2011.8
- [21] 윤덕경, “학교폭력 피해실태와 법·제도적 대응과제”, 젠더리뷰. vol.24, 한국여성정책연구원, 2012
- [22] 이덕난, 유지연, ‘학교폭력 예방 및 대책의 문제점과 개선방안’, 국회입법조사처, 2012
- [23] 이삼열, 김학진, 조병우, “배움터지킴이 제도의 효과 평가에 관한 연구: 인천지역 시범 사례를 중심으로”, 現代社會와 行政. 제18권 제3호, pp.115-138, 2008.12.31
- [24] 이상고, ‘학교폭력의 실태분석과 대처방안에 관한 연구’, 석사학위논문(125p)’, 한세대학교 경찰법무대학원, 2012.8
- [25] 이승현, “학생 스스로 문제 깨닫고 개선하도록 도와야: 학교폭력 예방 시스템, 이제는 변해야 한다”, 시사저널. 통권1223호, pp.36-37, 2013.03.26
- [26] 최중술, ‘미국의 학교-경찰 연계제도 및 한국의 학교폭력 해결책에 주는 시사점’, 한국교육개발원, 2012
- [27] 행정안전부, ‘학교폭력근절 종합대책’, 관계부처 합동, 행정안전부, 2012
- [28] 허경미, ‘범죄학’, 서울: 박영사, 2009
- [29] 홍서아, ‘배움터지킴이 제도의 활성화 방안에 관한 연구’, 석사학위논문(82p)’, 동국대 대학원, 2010.2
- [30] 홍봉선, ‘학교폭력의 대처방안에 관한 연구’, 석사학위논문, 신라대학교, 2005.
- [31] CBS, 2011.05.29.

————— [저 자 소 개] —————



공 배 완 (Bae-Wan Gong)

1989년 6월 학사

1990년 6월 석사

1993년 6월 박사

email : gongbw@naver.com