

**학교폭력 대책에 대한 사회적 평가와
제도 개선 방안의 검토**

**학교폭력 대책에 대한 사회적 평가와
제도 개선 방안의 검토**

치안정책연구소 생활안전대책연구실

연구관 유지웅

<목차>

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구방법과 연구내용	2
제2장 학교 폭력의 개념과 선행 연구 검토	4
제1절 학교폭력의 개념	4
제2절 학교폭력에 관한 선행연구 검토	7
제3장 학교폭력 발생 실태	12
제1절 학교폭력 피해율 조사	12
제2절 학교폭력 유형별 심각성 인식 실태	18
제3절 학교폭력 유형별 발생 실태	22
제4절 학교폭력 피해 신고 실태	24
제4장 학교 폭력 예방을 위한 법적 제도적 대응책	27
제1절 「학교폭력예방및대책에관한법률」 제정 이전 학교폭력 대응책	
제2절 「학교폭력예방및대책에관한법률」의 제정	29
제3절 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」	32
제5장 주요 학교폭력 대책과 실효성 평가	42
제1절 배움터지킴이(구 스쿨폴리스)	42
제2절 교내 CCTV 설치 운영	53
제3절 전문 상담교사제도	60
제4절 경찰의 학교폭력 예방 대책	65
제6장 학교 폭력 예방 대책의 개선방안	72

제1절 정부차원에서의 개선방안	72
제2절 경찰차원에서의 개선방안	75
제7장 요약 및 결론	80
<참고문헌>	

제1장 서론

제1절 연구목적

우리나라에서 학교폭력이 사회적 이슈로 등장하기 시작한 것은 1990년대 중반부터이다. 학교에서 폭력이 발생한 것이 어제 오늘의 일이 아니지만 이 시기를 즈음하여 학교 폭력은 학교에서 흔히 일어날 수 있는 학생들 사이의 사소한 다툼과 갈등의 차원을 넘어서 조직적이고 지속적으로 발생하는 범죄 형태로서 그 심각성을 띠기 시작했다.

학교폭력이 그 심각성을 더해 가면서 정부는 그 해결을 위한 다양한 대책들을 수립해 왔고, 청소년 문제를 다루는 학계에서도 이 주제와 관련한 다양한 연구를 진행해 왔다. 정부는 이 문제에 대한 법적·제도적 대응책으로서 2004년에 ‘학교폭력예방및대책에관한법률’과 시행령을 제정하였고, 2005년에는 교육인적자원부를 비롯하여 청소년보호위원회, 행정자치부, 문화관광부, 정보통신부, 여성부, 대검찰청, 경찰청 등 관련 부처를 중심으로 ‘학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획’을 수립하고 시행 중이다. ‘학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획’은 정부 각 부처 나름대로의 학교폭력 문제에 대한 해결책을 담고 있으며, 또한 그 동안 학계와 청소년 전문가들이 다양하게 제기해 온 학교폭력 대책들이 여러 형태로 반영되어 있다. 그 결과 학교폭력 예방 5개년 기본계획은 청소년들의 폭력 문제와 관련한 제 부처들의 대응책이 총집합해 있다고 할 수 있다.

그동안 정부는 학교폭력 문제의 해결을 위하여 관련 부처별로 다양한 대책을 세우고 시행하면서 가히 범정부적 차원에서 총력을 기울여 왔다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 학교폭력의 문제는 여전히 심각한 사회문제로 남아 있는 것도 사실이다. 오히려 최근 학교폭력은 과거보다

그 질적 수준에서 심각성을 더해가고 있다는 우려가 언론을 통해서 보도되고 있다. 학교폭력은 점점 더 흉포화·조직화되어 가고, 가해·피해학생의 연령은 갈수록 낮아지며, 대도시를 중심으로 발생하던 학교폭력이 이제는 농촌 지역학교에까지 확산되고 있다는 우려이다.

학교폭력의 문제가 여전히 심각하다는 우려는 그 동안의 학교폭력 대책에 대한 평가를 요구한다. 그것은 기존의 대책과 다른 어떠한 새로운 대책을 수립하기 위한 것이라기보다는 지금 실시해 오고 있는 대책들의 실효성을 판단하고 개선과 보완을 이루기 위한 것이다. 어쩌면 지금의 상황은 어떠한 새로운 제도의 수립이 요구되기보다는, 지금까지 시행해 오고 있는 제도와 대책들에 대한 중간 평가를 통해 그 실효성이 인정된 제도와 대책을 더욱 확대 강화해 나가고 자원과 재정을 집중하는 것이 요구된다고 할 수 있다.

이러한 문제의식에서 이 연구는 정부가 추진해 오고 있는 주요 학교폭력대책에 대한 사회적 평가를 종합적으로 검토하여 이러한 학교폭력대책들의 실효성을 평가하고, 어떠한 제도적 정책적 개선이 요구되는지를 살펴 피며, 특별히 학교폭력 예방과 근절에 중요한 역할을 담당하고 있는 경찰의 학교폭력 예방대책을 모색하는 데 목적이 있다.

제2절 연구방법과 연구내용

이 연구에서는 정부가 추진해 오고 있는 주요 학교폭력 대책에 대한 평가와 제도 개선방안을 모색하기 위해 지금까지 실시된 주목할 만한 학교폭력 관련 연구조사 결과들을 문헌조사 방식을 통해 종합적으로 검토한다. 한편에서는 연구목적에 부합하기 위해서 전국적 규모의 광범위한 자체 조사가 병행될 필요성이 있지만, 제한된 연구 자원의 한계에서 전체적으로 문헌조사방식에 의존하고 있다.

이 연구의 제2장에서는 학교폭력의 개념에 대한 검토와 함께 학교폭력에 관한 선행 연구결과를 정리하고 있으며, 제3장에서는 학교폭력 발생 실태에 관한 주요 조사결과들을 검토하고 최근 학교폭력 발생의 특징과 경향을 살핀다. 제4장에서는 학교폭력 문제를 해결하기 위한 정부적 차원에서의 법적 제도적 대응책들과 그에 대한 각계의 평가를 살피고 있으며, 제5장에서는 주요 학교폭력 대책에 대한 소개와 함께 그 대책의 효과에 대한 다양한 평가 조사 결과를 중심으로 개별 대책에 대한 사회적 반응을 종합 평가하고 있다. 이 장에서는 스쿨폴리스제도를 비롯하여 경찰에서 추진해 온 학교폭력 예방 대책에 대한 사회적 반응과 평가를 담고 있다. 제 6장에서는 학교폭력 예방과 근절을 위한 경찰의 대책을 중심으로 학교폭력 관련 대책의 제도 개선방안을 모색한다.

제2장 학교 폭력의 개념과 선행 연구 검토

제1절 학교폭력의 개념

학교 폭력의 개념은 정의하기가 쉽지 않다. 정확히 말하면 학교폭력의 개념에 대한 이해의 폭이 넓고 다양해서 합의된 개념을 도출하기가 쉽지 않다. 학교 폭력은 ‘학교’와 ‘폭력’이라는 두 단어의 합성어이다. 일반적으로 학교폭력 개념에서 ‘학교’의 개념은 물리적 공간으로서의 학교를 의미하는데,¹⁾ 여기에서 ‘학교’는 학교 공간 내부에 제한할 것인가, 아니면 학교 주변까지 포함할 것인가 하는 문제가 제기된다. 학교 공간 주변에서 벌어지는 폭력이 학교 안에서 벌어지는 폭력과 그 성격이 비슷하고 서로 연장선상에 놓여 있기 때문에, 대개 학교 주변에서 벌어지는 폭력까지 포함하는데, 그렇다면 학교 주변은 어디까지인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 학교 주변 환경에 따라서 학교 주변의 범위는 달라질 것이기 때문이다. 또한 학교 폭력을 학교 공간과 그 주변에서 일어나는 폭력이라고 할 때, 피해자의 신분은 꼭 학생이어야만 하는가라는 문제도 제기된다. 학교 공간에서 일어나면서 학생이 가해자가 되고 교사가 피해자가 되는 경우도 있다. 미국에서는 이러한 폭력도 학교폭력으로 간주하기도 한다. 반대로 학교 공간에서 교사가 가해자가 되고 학생이 피해자가 되는 폭력은 어떻게 할 것인가? 김준호는 이러한 폭력도 학교폭력의 범주에 들어가야 한다고 주장한다.(문용린 외, 2006:31)

폭력의 개념을 어떻게 정의할 것인가 하는 것은 더욱 혼란스러운 문제

1) 만약 학교의 개념을 물리적 공간에 한정하지 않고 교육기관으로서 이해한다면, 학교폭력은 교육기관에서 교육을 받는 학생들이 받을 수 있는 폭력으로 정의할 수 있게 되고, 이렇게 정의하면 학교폭력은 학생이 피해자인 모든 폭력이라고 정의할 수 있을 것이며, 가정에서 학생들이 당하는 폭력까지 포함해야 할 것이다.

이다. 폭력의 개념은 아주 좁은 의미로 보자면, 신체에 대한 물리적 폭력을 연상할 수 있을 것이지만, 넓게 보자면 신체적 폭력이 아니지만 더욱 심각한 피해를 주는 폭력 유형들이 있다. 욕설을 하거나 상대에게 모욕을 주는 행위, 누군가를 따돌리는 행위, 더 나아가서는 인터넷 공간에서 악성 댓글을 다는 행위 등을 통해서 정신적·심리적 폭력을 가할 수도 있다. 즉, 이 문제는 폭행의 범위를 신체적 피해에 국한할 것인가 아니면 심리적·정신적 피해까지 포함할 것인가 하는 문제이다. 또한 폭력 피해의 범위에 심리적·정신적 피해를 포함한다면, 어느 정도의 피해까지 학교 폭력의 범위에 포함시켜야 할 것인가 라는 문제도 뒤따른다. 신체적 폭력도 마찬가지이다. 신체적으로 쉽게 확인 가능한 폭행을 당하기도 하지만, 외관상 드러나지 않지만, 지속적으로 가해지는 폭력들도 있다.

학교폭력 개념을 정의하는 데 있어서 관건이 되는 중요한 요인들을 요약하여 정리해 보면, 거기에는 크게 4가지 요인이 있다고 할 수 있다. 즉, 학교폭력이라는 용어는 4가지 구성요소가 있는데, 각 요소를 어떻게 규정하느냐에 따라서 그 범위가 다를 수 있다(김준호 김선애, 2003:8-10). 첫번째 구성요소는 피해자이다. 가장 일반적인 정의는 피해자를 학생으로 규정하지만, 광의로 규정하면 학교라는 장소에서 일어나는 모든 폭력의 피해자로 확대될 수 있다. 두번째 요소는 폭력의 발생 장소이다. 협의의 학교폭력은 교내에서 발생한 행위로 제한하지만, 광의로 정의하면 피해자가 학생이라면 장소에 관계없이 학교폭력으로 볼 수 있다. 세번째 요소는 가해자의 신분이다. 협의의 학교폭력은 가해자가 학생인 경우로 제한하지만, 광의의 학교폭력은 가해자에 학교주변 폭력배, 부모, 교사까지 포함할 수 있다. 네번째 요소는 폭력행위에 관한 것이다. 협의의 학교폭력은 신체적 상해를 주는 행위를 의미하지만, 광의로 보면 언어적, 심리적, 정신적 피해를 주는 경우도 학교폭력으로 간주할 수 있다.

이렇게 볼 때, 학교 폭력의 개념은 그 개념적 합의를 이루기 매우 어려운 개념임에 틀림없다. 그렇다면 국내 연구자들 사이에서 학교 폭력의 개념은 어떻게 정의하고 있을까? 국내 학교폭력에 관한 선구적 연구자인 김준호는 “학교 교내, 주변, 등하교길, 집주변, 학원 주변 등 물리적인 장소는 물론이고, 교육과 관련된 장소 및 현장에서 부모와 교사를 제외한 모든 사람이 학생에게 행사한 정도가 심각한 유형·무형의 모든 폭력”이라고 정의한다. 김준호의 개념 정의는 공간적으로 학교 교내와 주변뿐만 아니라, 교육과 관련된 장소에서 일어나는 폭력을 포함하며, 부모와 교사를 제외한 모든 사람이 학생에게 행사한 폭력을 포함하며, 신체적 폭력뿐만 아니라, 무형의 언어적, 심리적, 정신적 폭력을 포함한다. 이러한 점에서 김준호의 학교 폭력 개념은 포괄적이라고 할 수 있다. 한편, 신혜섭(2005)은 국내 연구자들의 학교 폭력 개념은 일반적으로 학교 안에서 이뤄지는 폭력으로서, 피해자와 가해자가 모두 학생인 경우에 국한하는 경향이 있다고 지적한다.²⁾ 폭력의 범위와 관련해서 볼 때, 국내 학교폭력 연구의 대부분은 직접적인 신체적 폭력뿐만 아니라, 무형의 심리적·언어적·정신적 폭력까지 학교폭력의 범위에 포함한다. 여기에 더하여 여학생의 경우 성폭력도 중요한 학교폭력으로 간주되고 있으며, 김준호·김선애의 연구(2003)에서처럼 사이버 폭력을 학교폭력으로 포함시키기도 한다. 즉, 무형의 폭력의 범위에 있어서는 연구자들마다 차이가 있다. 이러한 차이는 학교폭력 실태 조사 결과의 차이로 나타난다. 어떤 조사에서는 학교폭력 피해율이 10%대인 반면, 어떤 조사에서는 70%대 이르기까지 심한 편차를 나타내는데, 이렇게 학교폭력 피해율에서 차이가 나는 가장 큰 원인은 학교 폭력의 개념을 서로 다르게 정의하고 있기 때문이다. 즉, 어떤 연구자는 좁은 의미에서 학교폭력의 개념을

2) 서구에서는 교사나 학교 외부의 폭력조직에 의한 폭력까지 포함하여 학교폭력으로 규정하고 있다. 또한 일본에서는 학생이 교사에게 가하는 위해나 폭력행위도 학교 폭력에 포함한다(신혜섭, 2005:125).

적용하여, 심각한 신체적 폭력을 경험한 경우를 조사한 반면, 어떤 연구자는 넓은 의미의 학교 폭력 개념을 적용하여, 무형의 심리적·언어적 폭력까지 포함하여 조사한 것이다.

이러한 학교폭력 개념의 혼선이 정리되는 조짐을 보인 것은 지난 2004년 제정된 「학교폭력예방및대책에관한법률」을 통해서이다. 이 법률은 학교폭력에 관한 개념 규정을 담고 있는데, 여기에서 학교폭력은 ‘학교내외에서 학생들간에 발생하는 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위’로 규정되고 있다. 또한 동법 시행령에서는 학교폭력의 행위 유형이 나열되고 있는데, 상해·폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 추행, 명예훼손·모욕, 공갈, 재물손괴, 집단따돌림, 그밖에 피해자의 의사에 반하는 행위를 하거나, 하게 한 행위가 학교폭력 행위로 규정된다. 「학교폭력예방및대책에관한법률」과 그 시행령에서 규정하는 학교폭력 개념은 학교 내에서 발생하는 행위뿐만 아니라, 학교 밖에서 발생하는 행위까지 포함하고 있으면서, 신체적 폭력 행위뿐만 아니라, 심리적·정신적 폭력행위까지 포함한다.

「학교폭력예방및대책에관한법률」에서 학교폭력 개념이 규정된 이후 연구자들 사이에 학교폭력 개념은 어느 정도 합의를 이뤄가고 있다. 이 법률이 제정된 이후 수행된 연구들(고성혜 외, 2005; 금명자 외, 2005; 박효정·정미경, 2006)에서 학교폭력 개념은 동 법률에서 규정한 개념에 따르고 있다.³⁾

제2절 학교폭력에 관한 선행연구 검토

지금까지 이뤄진 학교폭력에 관한 선행 연구들을 검토해 보면, 그것들은 대체로 학교폭력의 심각성에 대한 문제의식에서 학교폭력의 원인 및

3) 박효정·정미경(2006), “질적 분석을 통한 학교폭력 현상의 이해”, 『한국교육』, 제33권, 제4호, 168~169쪽.

학교폭력에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, 학교폭력 실태와 대책에 관한 연구에 주목해 왔다. 특별히 학교폭력의 원인을 규명하는 차원에서 학교폭력에 영향을 미치는 요인에 관한 다수의 연구들이 이뤄져 왔는데, 지금까지의 연구 결과는 크게 네 가지 형태로 분류해 볼 수 있다(곽영길, 2007:50). 첫 번째는 학생들의 학교폭력은 학생 개인의 개인적 특성에서 비롯된다는 주장이다. 이러한 연구들에서는 특별히 학교 폭력을 가져오는 개인적 특성으로서 자아개념, 공격성, 성 고정관념이 강조된다. 서구에서도 일단의 연구자들은 자아개념이 낮은 청소년일수록 비행에 보다 쉽게 개입한다고 주장한다(Rosenberg & Rosenberg, 1978; Kaplan, 1980). 즉, 자아 개념이 낮은 청소년은 자신의 가치를 높이려는 보상적 행동으로서 일탈행위를 하게 된다는 것이다. 그렇지만, 자아개념과 폭력의 관계에 관한 연구결과가 모두 일치하는 것은 아니다. 어떤 연구에서는 폭력 가해 학생의 자존감이 다른 학생과 차이가 없거나 오히려 더 높다는 결과가 나오기도 하였다. 한편 김하연·오경자·윤진(1991) 등의 연구에서는 자아 개념의 다차원성을 고려하여, 청소년이 학업에 대한 자아 개념이 낮을수록, 그리고 또래관계 자아 개념이 높을수록 또래집단의 비행문화에 동조적일 가능성이 높다고 보고하고 있다. 연구자들은 폭력 가해학생들에게서 자주 발견되는 심리적 특성으로서 ‘공격성’을 지적한다. 송명자(1996)는 학교 폭력 청소년들이 일반 청소년과 비교하여 누적된 공격성의 특성을 가지며, 학교폭력은 공격적 특성이 누적적으로 보상받은 공격적 청소년에 의해서 주도된다고 주장한다. 김준호 외(1997)의 연구에서도 폭력 가해 여부에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 개인의 ‘공격성’이며, 이러한 경향이 남자 중학생에게서 더욱 크게 작용한다고 주장한다. 연구자들은 청소년기 폭력행위가 여자보다는 남자들에게서 보다 많이 나타나고 있다는 것을 지적한다. 그것은 남성적 역할에 대한 동일시가 청소년기 폭력행위와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 남성적인 역할기대가 남자아이들로 하여금 폭력행위에 대한 접근을 쉽게 한다는 것

이다.

두 번째 부류의 연구들은 학교생활의 어려움과 부적응이 학교 폭력을 가져온다는 주장한다. 지금까지 여러 연구들은 입시 위주의 교육환경이 청소년 비행의 근본적인 원인이 되고 있다고 지적해 오곤 했는데, 이 연구들은 대학 입시와 학교 성적을 지나치게 강조하는 교육환경이 성적이 낮은 학생들에게 무력감과 열등감을 가져다주고, 더러는 친구 교사들과의 관계를 단절시킴으로써 학생들로 하여금 폭력에 의존하게 한다고 주장한다. 입시 위주의 교육 환경 속에서 학생과 학생, 학생과 교사 사이의 인간관계의 단절이 학교 폭력을 유발하는 토양이 되고 있다는 것이다. 이러한 점에서 연구자들은 학교에 잘 적응하지 못하고 친구 교사와의 인간관계도 원만하지 못한 학생들이 더욱 학교 폭력에 가담하게 된다고 주장한다. 그 예로서 이동원(1997)의 연구에서는 학업성적이 청소년들의 긴장을 유발하는 요인이 되며, 학업성적이 부진한 학생들이 비행과 폭력행동을 일으킨다고 지적한다. 또한 김준호 등(1997)은 학업성적과 학교폭력은 부정적 상관관계에 있어서, 성적이 낮을수록 학교폭력을 행사할 가능성이 높아진다고 지적한다.

세 번째 부류의 연구는 비행 친구집단과의 접촉이 학교폭력을 가져오는 중요한 요인이라고 지적한다. 김준호·김은경(1995)의 연구에서는 청소년 비행의 주요한 원인 중의 하나는 비행 친구집단과의 접촉이었다. 또한 김준호 외(1997)의 연구에서는 학교부적응, 비행친구와의 접촉이 학교폭력 피해와 직접적인 상관성이 있는 것으로 조사되었다.

네 번째 부류의 연구는 가정환경이 학교폭력을 가져오는 중요한 요인이라고 지적한다. 송정아·김영희(2001)의 연구에 의하면, 부모간의 폭력을 목격하면서 자란 남자 학생들은 어릴 때에는 무력한 어머니를 동정하고 아버지를 미워하지만, 소년기를 거치면서는 자신을 아버지와 동일시하여 아버지가 사용했던 폭력적 언어와 행동을 하는 경향이 있다는 것을 발견하였다. 또한 김정옥·장덕희(1999)는 부부간에 폭력을 행사하는

가정에서 자란 청소년들은 그렇지 않은 가정의 자녀들보다 폭력을 경험할 가능성이 15배나 높았다고 보고하고 있으며, 홍봉선·남미애(2000)는 교사와 부모로부터 체벌이나 언어적 폭력을 많이 경험한 학생일수록 폭력에 대한 허용도가 높고 가해경험도 높았다고 보고한다. 김준호 외(1997)의 연구에서도 부모와 교사로부터 폭력적 훈육을 많이 경험하였을수록 학교폭력 피해자가 되는 것으로 나타났다. 이춘화(1995)의 연구에 의하면, 폭력경험이 있는 청소년은 그렇지 않은 청소년과 비교해서 가정 분위기가 더욱 폭력적이었고, 가정에서 부모로부터 맞은 경험이 더 많았으며, 학교에서 교사로부터 매를 맞은 경험도 더욱 많은 것으로 나타났다. 그래서 홍봉선·남미애(2000)는 폭력비행 경험이 있는 학생들은 그렇지 않은 학생들보다 개인적 성격이 더욱 폭력적이었고, 가정환경도 더욱 폭력적이었다고 지적한다.

학교폭력에 관한 기존 연구에서 주목한 학교폭력의 특성은 가해와 피해의 중복 현상이다.⁴⁾ 이춘화(1995)는 서울지역 중고등학교에 재학 중인 남녀학생 609명을 대상으로 청소년의 폭력에 대한 의식과 학교폭력 피해 및 가해 실태를 조사하였는데, 이 조사에서는 피해청소년과 가해청소년이 일치하는 경우가 많은 것으로 조사되었다. 김준호 외(1997)의 연구에서도 피해경험이 많은 학생들이 가해성향이 높은 것으로 나타났다. 특별히 이 연구에서는 학교폭력 가해 피해 집단을 네 가지 유형, 즉 제1유형(피해와 가해가 없는 집단), 제2유형(가해집단), 제3유형(피해집단), 제4유형(가해와 피해 중복집단)으로 나누어 그 가해 정도를 비교해 보았을 때, 제4유형(가해와 피해 중복집단)이 제2유형(가해집단)보다 가해정도가 심하다는 조사결과를 내놓았다. 한국청소년개발원 조사자료에 기초한 신혜섭의 연구(2005)에서는 폭력피해 경험이 있는 학생(761명)의 약 절반 가량(374명)이 가해 경험도 있다는 조사 결과를 내놓았으며, 김준

4) Singer(1981), McDermott(1983), Lauritsen(1991) 등은 가해자와 피해자가 동일집단이라는 가설을 제기했다(박순진, 2004)

호 등은(1997) 폭력 피해 집단의 2/3가 가해 경험을 가지고 있다는 조사결과를 내놓았다.

이밖에도 주목할 만한 학교폭력의 특성으로서, 청소년 보호위원회(2003)의 조사에서는 최근 학교폭력이 갈수록 자연령화되고 있으며, 그 양상은 집단화·흉포화되고 있다고 분석하고 있다.

제3장 학교폭력 발생 실태

1990년대 이후 학교폭력이 심각한 사회문제로 등장한 이후, 학교폭력의 정확한 실태를 파악하기 위한 각계의 다양한 조사연구들이 이뤄졌다. 청소년 문제에 관심을 갖는 학계 연구자들로부터 청소년 문제를 다루는 정부기관들, 그리고 민간 청소년 단체들에 이르기까지 다양한 연구 주체들에 의해서 학교폭력 실태조사가 이뤄졌다. 여러 연구 주체들에 의해서 수행된 그 동안의 학교폭력 실태조사들은 여러 가지 이유에서 서로 다른 조사 결과들을 보여주고 있다. 이 장에서는 학교 폭력 실태조사에서 초점이 되어 온 몇 가지 주제들을 중심으로 그 동안의 조사결과들을 종합적으로 검토한다.

제1절 학교폭력 피해율 조사

학교폭력 실태조사에서 연구자들의 관심을 끄는 것 가운데 하나는 학교폭력 피해율, 즉 얼마나 많은 학생들이 학교폭력의 피해를 경험하고 있는지를 조사하는 것이다. 학교 폭력 실태조사의 수요는 학교폭력이 심각하다는 문제의식에서 비롯되는데, 학교 폭력의 심각성은 학교폭력 피해율에서 가장 잘 나타난다. 바꿔 말하면, 학교폭력 피해율은 학생들이 학교폭력에 노출된 정도를 보여준다고 할 수 있다.

1. 2000년 이전 학교폭력피해율 조사

시기적으로 2000년 이전에 이뤄진 개별 연구자들의 학교폭력 실태조사 연구결과를 조사연도별로 살펴보면, 먼저 김준호·노성호 외(1991)의

연구를 들 수 있다.⁵⁾ 이 연구는 학교폭력 문제의 심각성을 알리는 계기가 되기도 하였는데, 이 조사에서 학교폭력 피해율은 36.1%로 조사되었다.⁶⁾ 그 후 1995년에 이뤄진 이춘화(1995)의 연구에서는 학교폭력 피해율이 무려 73.4%에 이르는 것으로 조사되었다.⁷⁾ 1996년에 이뤄진 김준호·김선애(1996)의 연구에서는 학교폭력 피해율이 37.6%에 이르는 것으로 조사되었고, 김준호·박정선·김은경(1997)의 연구에서는 57.1%에 이르는 것으로 조사되었으며,⁸⁾ 박영관(1996)의 연구에서는 학교폭력 피해율이 24.6%로 조사되었다. 1997년에 이뤄진 이경자의 연구(1997)에서는 학교폭력 피해율이 16.1%, 표갑수의 연구(1998)에서는 43.2%, 위영원의 연구(1997)에서는 56.0%로 조사되었고, 1998년에 이뤄진 장명신의 연구(1998)에서는 학교폭력 피해율이 13.6%, 임영식의 연구(1998)에서는 61.8%로 조사되었다.⁹⁾ 1999년에 이뤄진 김진숙의 연구

-
- 5) 이 연구는 체계적인 표집방법과 구조화된 설문지를 통해 조사의 객관성을 확보한 학교폭력 실태조사로서, 학교폭력 실태조사에서의 선구적 연구로서 평가받고 있다.
- 6) 이 연구에 의하면, 1990년도에 서울지역 중고등학교에 재학 중인 남녀학생 5,587명을 대상으로 폭력범죄 피해, 재산범죄 피해, 여학생의 성적 피해 실태를 조사한 결과, 최근 1년 동안 금품갈취, 폭행, 협박 중에서 한 가지라도 피해를 당한 적이 있는 학생이 무려 36.1%나 되는 것으로 조사되었다. 학교폭력 유형별로 보면, 금품갈취(22.6%)가 가장 큰 비중을 차지했고, 그 뒤를 이어서 협박(15.8%), 폭행(14.1%) 등으로 조사되었다.
- 7) 이 조사는 서울시내 중학교 3개 학교와 인문계 고등학교 2개 학교, 실업계 고등학교 1개 학교 등 6개 학교를 임의로 선정하여 표집한 636명을 대상으로 한 것이다. 이 조사에서는 학교폭력 유형을 10가지 유형으로 분류하고, 이러한 학교폭력 유형 중 하나라도 경험한 경험이 있는 사람을 조사한 것이다. 그 결과, 조사대상자 636명 가운데 447명(73.4%)이 피해 경험을 가진 것으로 조사되었다.
- 8) 이 연구(김준호·박정선·김은경, 1997)에서는 최근 1년 동안 학교 주변에서 금품갈취, 폭행, 협박 등의 폭력 피해를 입은 경험이 있는 학생이 조사대상자의 57.1%를 차지한 것으로 조사되었다. 그밖에도 이 연구에서는 (1) 남자 중학생의 피해 경험이 두드러지게 높게 나타난다는 것, (2) 금품피해는 주로 전혀 모르는 사람에게 당하는 경우가 많고 괴롭힘, 신체적 폭행, 협박은 주로 같은 학교 동료나 선배들로부터 당하는 경우가 많다는 것, (3) 폭력 피해를 당한 학생들 중 2/3는 가해 경험을 동시에 갖고 있다는 것, (4) 비행친구들과의 접촉이 많은 경우 가해 및 피해 가능성이 높은 것으로 조사되었다.
- 9) 이 연구는 서울과 경기지역에 거주하는 중학생 258명(남: 129명, 여:129명) 고등학생 242명(남: 145명, 여:97명)을 대상으로 하였는데, 학교폭력 유형으로 고의적 괴롭힘과 따돌림, 금품갈취, 언어적 놀림이나 협박과 욕설, 신체적 폭행이나 집단적 폭행 등을 들고, 이러한 학교폭력 유형 경험 여부를 조사한 결과, 학교폭력 피해 경험 학생은 500명 중에서 309명(61.8%)으로 나타났다.

(1999)에서는 학교폭력 피해율이 26.9%, 이상균의 연구(1999)에서는 58.9%, 노성호의 연구(1999)에서는 22.7%로 조사되었으며, 2000년 한재승의 연구(2000)에서는 59.8%로 조사되었다.

2000년 이전에 청소년 관련 기관과 단체에서 행해진 학교폭력 실태 조사도 있는데, 1997년 청소년폭력예방재단에서 실시한 실태조사에 의하면 학교폭력 피해율은 41.3%로 조사되었고, 1998년 조사에서는 61.8%에 달하는 것으로 조사되었다.

2. 2000년 이후 학교폭력피해율 조사

2000년 이후에 이뤄진 학교폭력실태조사 연구를 살펴보면, 2003년도 한국청소년개발원에서 구축한 한국청소년패널 1차 자료를 분석한 신혜섭(2005)의 연구에서 학교폭력 피해율은 22.1%로 조사되었고,¹⁰⁾ 2004년 부산지방경찰청의 조사에서 학교폭력 피해율은 23.0%로 나타났으며,¹¹⁾ 2005년 인천시 청소년종합상담센터 조사에서는 학교급별로 피해율은 중학생이 42.1%, 고등학생이 37%인 것으로 조사되었다.

학교폭력 피해율에 관한 가장 최근의 조사는 박효정·정미경·박종효(2006)의 연구이다. 이 조사는 전국의 모든 초·중·고등학교를 모집단으로 하여 얻은 표본 14,376명을 대상으로 한 대규모 조사로서, 최근 2006년 3월부터 6월 사이에 이뤄진 조사결과라는 점에서 주목된다. 이

10) 신혜섭(2005)의 조사 분석은 한국청소년 개발원이 2003년 10월 27일부터 12월 20일까지 조사한 한국청소년패널 1차 자료를 사용한 것이다. 한국청소년개발원에서 조사한 이 자료는 2003년 4월 1일 기준교육통계연보를 기준으로 층화 다단계 집락 표집방법(stratified multistage cluster sampling)을 사용하여 12개 특별시 광역시 도별로 학교를 선정하고, 선정된 학교에서 무작위로 중학교 2학년 한 개 학급을 선정하여 전수 조사한 결과로서, 조사대상자는 3,449명(중학교 2학년)이었다. 이 조사에서는 학교폭력 유형으로서, 폭행, 돈이나 물건 갈취, 심하게 놀리거나 조롱하기, 협박, 집단 따돌림 등을 들고, 이러한 학교폭력 유형에 대한 가해·피해 경험을 조사하였는데, 한번이라도 피해경험이 있는 경우는 22.1%, 한번이라도 가해경험이 있는 경우는 29.4%, 가해경험이든 피해경험이든 학교폭력을 경험한 경우는 40.5%로 나타났다.

11) 문화일보, 2005년 9월 30일자.

조사연구에서는 학교폭력 유형을 언어폭력, 신체적 폭행, 금품갈취, 집단 따돌림이나 괴롭힘, 성폭력, 사이버폭력이나 휴대전화 폭력, 불량서클 구성원으로부터의 피해 등 7가지 유형으로 분류하고 그 피해율을 조사하였는데, 언어폭력 피해 경험이 8.4%로 가장 많았고, 다음으로 금품갈취(4.7%), 사이버/휴대폰 폭력(3.9%), 집단 따돌림·괴롭힘(2.2%), 신체적 폭행(2.2%), 성폭력(1.2%), 불량서클(1.0%) 순으로 나타났다. 이 조사에서는 각각의 학교폭력 유형에 대한 피해율은 조사하였지만, 학교폭력 유형 중 한 가지라도 경험한 학생들의 비율을 조사하지 않았다. 7가지 유형의 각각의 학교폭력 피해율을 단순 합산해서 학교폭력피해율의 최대치를 산출하면 23.6%이지만, 각 유형의 중복 경험 가능성을 감안한다면, 이 조사에서 학교폭력 피해율은 20%에 못 미치는 것으로 추정해 볼 수 있다.¹²⁾

3. 학교폭력 피해율 조사 결과의 편차

학교폭력 피해율에 관한 지금까지의 조사연구를 종합해 보면, 학교폭력 피해율은 10%대에서부터 70%대에 이르기까지 큰 격차를 나타내고 있다. 이러한 격차는 비슷한 시기에 이뤄진 경우에도 그 차이가 심해서 학교폭력 피해율의 일정한 경향을 발견하기 어렵게 한다. 그렇다면 무엇 때문에 학교폭력 피해율은 조사마다 심각한 격차를 나타내는 것일까? 무엇보다도 중요한 요인은 학교폭력에 대한 개념 규정의 차이에서 비롯된다. 그것은 학교폭력 개념의 모호성에서 비롯되는 것인데, 학교폭력의 개념에 대한 이해의 차이가 학교폭력 유형과 범위의 차이로 이어진다. 어떤 연구에서는 학교폭력의 개념을 좁게 규정하여 대표적인 몇 가지의

12) 이 연구에서는 7가지 유형(언어폭력, 신체적 폭행, 금품갈취, 집단따돌림이나 괴롭힘, 성폭력, 사이버폭력이나 휴대전화 폭력, 불량서클)의 학교폭력 유형 중에서 한 가지라도 경험한 학생들의 비율을 조사하지 않고, 각각의 피해율의 평균을 산출(3.8%)하였는데, 이러한 평균치 산출은 학교폭력 발생 실태를 파악하는 데 있어서 어떠한 의미를 갖는다고 보기 어렵다.

학교폭력 유형만을 제시하는 반면, 다른 연구에서는 학교폭력의 개념을 광범위하게 이해하여 학교폭력의 유형을 다양하게 제시한다. 그래서 전자의 연구에서는 욕설이나 사소한 싸움을 학교폭력의 유형으로 포함시키지 않고 있지만, 후자의 연구에서는 학교폭력의 유형으로 포함시켜 조사하고 있는 것이다. 그 예로서 이춘화의 연구(1995)에서는 학교폭력 유형 10가지¹³⁾를 들고 그 가운데 하나라도 피해 경험이 있는 경우를 조사한 반면, 비슷한 시기에 이뤄진 김준호·김선애의 연구(1996)에서는 학교폭력 유형 3가지¹⁴⁾를 들고, 그러한 유형에 대한 피해 경험을 조사하였다. 그 결과 이춘화의 연구에서는 학교폭력 피해율이 73.4%로 조사되었고, 김준호·김선애의 연구에서는 37.6%로 조사되었다. 이 두 연구에서 학교폭력 피해율의 차이는 조사대상자들이 경험한 학교폭력 피해 유형의 차이에 따른 것이다. 전자의 연구는 폭언을 당한 경험이나 위험한 물건을 던지는 것을 당한 경우 등을 학교폭력 유형으로 포함하여 학교폭력 피해율을 조사한 것이며, 후자의 연구는 폭언이나 위험한 물건 던지기 등은 학교폭력 유형에 포함시키지 않고 조사한 것이다. 학교폭력 피해율은 조사한 학교폭력 유형 중에서 어느 하나라도 피해를 경험하였다고 응답한 학생들의 총 비율이기 때문에 학교폭력 유형의 수와 범위의 차이는 학교폭력 피해율의 편차를 가져올 수밖에 없다.

학교폭력 피해율이 조사연구별로 큰 격차를 보이는 두 번째 요인은 조사 대상지역이 다르다는 것이다. 서울지역 학생들을 대상으로 조사한 연구가 있고(김준호·노성호 외, 1991; 이춘화, 1995; 김준호·김선애, 1996; 김준호·박정선·김은경, 1997; 노성호 외, 1999), 전국의 학생들을 대상으로 조사한 연구도 있다(김준호, 2001; 김준호, 2002; 신혜

13) 이춘화의 연구에서 학교폭력 유형으로 든 10가지 유형은 친구로부터의 혹은 친구에게의 폭언, 구타, 위험한 물건 던지기 등 3가지 폭력 유형들과 잘 알지 못하는 학생으로부터 당한 폭언, 물건던지기, 금품갈취, 협박, 단독폭행, 집단폭행, 폭력서클 가입 강요 등 7가지 폭력 유형 등이다(이춘화, 1995:18).

14) 김준호·김선애의 연구(1996)에서 학교폭력 유형으로 든 것은 금품갈취, 폭행, 괴롭힘 등이다.

섭, 2005; 박효정·정미경·박종효, 2006). 조사대상 지역이 어디인가에 따라서 조사결과에 유의미한 차이가 있을 가능성은 충분하다. 이장현과 우룡(2001)은 1990년대 학교폭력 피해 조사 자료들을 재분석하여 지역별 학교폭력 피해율의 평균 사이에 현저한 차이가 있다는 것을 분석한 바 있다.¹⁵⁾ 서울지역 내에서도 조사대상이 강북지역인가 강남지역인가에 따라서 조사결과에 차이가 있을 가능성은 충분하다. 강남과 강북의 교육 환경과 가정환경이 서로 다르다는 점에서도이다. 특별히 가정환경은 학교 폭력 피해와 밀접한 관련이 있다는 연구들이 있다. 이러한 점에서 가정 환경이 열악한 지역에 소재한 학교에서 학교폭력 피해율은 더욱 높게 나타날 가능성이 있다.

조사연구별로 학교폭력 피해율의 차이를 가져오는 세 번째 요인은 조사대상 학생들의 학교등급별 범위가 서로 다른 경우가 많다는 점이다. 어떤 연구는 초·중·고등학생을 모두 조사대상으로 삼았는가 하면(김준호·김선애, 1996; 김준호, 2001, 김준호, 2002; 박효정·정미경·박종효, 2006 등), 어떤 연구는 중·고등학생만을 대상으로 삼고 있고(김준호·노성호 외, 1991), 어떤 연구는 중학생만을 조사대상으로 하고 있다(신혜섭, 2005). 이장현과 우룡(2001)의 연구에 따르면, 1990년대 학교폭력 실태 연구 결과를 재분석한 결과 초등학생의 학교폭력 평균 피해율은 46.0%, 중학생은 48.2%, 고등학생은 33.0%로 서로 차이를 보였다고 분석하였다. 학교급별로 학교폭력피해율이 서로 다르다는 것이다. 학교폭력 실태 연구의 조사대상이 각각 다른 만큼 학교폭력 피해율도 편차를 가져올 수밖에 없다. 더 나아가서는 학교폭력 피해율의 일정한 차이를 가져온다고 할 수 있다.

이러한 세 가지 요인 외에도 각 조사연구의 남학생과 여학생의 구성

15) 이 연구에 따르면, 서울지역의 평균 피해율은 47%로 가장 높았고, 그 다음으로 부산·경남지역이 41.7%, 대전·충남지역이 41.5%, 대구·경북지역이 41.2%, 인천·경기지역이 34.6%, 광주·전남지역이 30.0% 순이었다.

비율, 조사 표본의 수, 표집의 방법, 조사기법상의 차이도 학교폭력 피해율의 편차를 가져오는 요인으로서 지적될 수 있을 것이다.

제2절 학교폭력 유형별 심각성 인식 실태

학교폭력의 실태는 학교폭력 관련 당사자들의 의식조사를 통해서도 드러난다. 학교폭력의 실태는 학교폭력이 이뤄지는 학교 공간에서 생활하는 학생과 교사들을 통해서 가장 잘 파악될 수 있다. 여기에는 학교폭력을 얼마나 심각하게 받아들이는지에 관한 조사를 포함한다.

최근 학교폭력 문제에 대한 사회적 관심으로 여러 기관과 연구자들에 의해서 적지 않은 양의 연구와 실태조사가 이뤄졌다¹⁶⁾. 학교폭력 실태조사로서 가장 최근에 이뤄진 연구는 박효정·정미경·박종효(2006)의 연구이다. 이 실태조사는 서울, 광역시, 중·소도시, 읍면 지역권 소재 초등학교 4, 5, 6학년, 중학교 1, 2, 3학년, 일반계 및 실업계 고등학교 1, 2, 3학년에 재학 중인 학생과 해당 학교에 재직 중인 학생(생활) 부장교사와 일반교사를 모집단으로 하여 이뤄진 대규모 조사이다. 이 조사는 다단계 비비례 유층군집방법으로 표본을 추출하였는데, 조사대상 학생은 총 165개 학교에서 17,325명이며, 교사의 경우 표본학교로 선정된 165

16) 비교적 최근에 이뤄진 것들로서, 계선자 외(2001), 청소년의 학교생활실태 및 학교생활만족도, 『대한가정학회』, 39(2); 고성혜(2005), 유형별 통계결과에 나타난 학교폭력 실태, 『교육개발』, 32(5); 경찰청(2005), 『마음놓고 학교가기』; 교육인적자원부(2004), 『2004 학교폭력실태조사결과』; 교육인적자원부·청소년폭력예방재단(2002), 『2002년 학교폭력실태조사 자료집』; 국무총리 청소년보호위원회(2001), 『2001년 청소년 폭력실태조사』; 김선애(2003), 초등학생의 학교폭력 실태와 경향에 대한 연구, 『한국생활과학회지』, 12(3); 김준호·김선애(2003), 학교폭력실태에 대한 종단적 연구(2001-2002년), 『한국청소년연구』, 14(2); 박효정 외(2005), 학교폭력실태의 이해와 진단, RR 2005-17, 한국교육개발원; 박효정 외(2006), 학교폭력실태조사, RR 2006-8-4, 한국교육개발원; 이장현·우룡(2001), 학교폭력의 연구동향에 대한 고찰, 『사회과학연구』, 5; 최덕경·강기정(2001), 청소년의 학교폭력 실태 및 관련 변인에 대한 탐색적 연구- 안성시 중·고등학생을 대상으로, 『청소년복지연구』, 3(2); 황희숙·임지영(2001), 초등 학교 학교폭력의 실태 분석과 대책에 관한 연구, 『수산해양교육연구』, 13(1) 등이 있다.

개 학교에서 학생(생활) 부장 교사 1명과 일반 교사 11명을 표집하여 얻은 1,980명을 조사 대상으로 한 대규모 조사이다. 이 조사는 전국 소재 학교를 대상으로 하였다는 점에서 뿐만 아니라, 초·중·고등학교 학생들을 모두 포함하였다는 점, 그리고 신뢰할 만한 표본 추출을 통해 이뤄진 조사라는 점에서 주목할 만한 실태조사이다. 기존의 일부 실태조사의 경우, 여러 가지 제약 때문에 전국을 대상으로 하지 못하였거나, 전체 학교급별 조사가 이뤄지지 못하였거나, 신뢰할 만한 표본 추출이 이뤄지지 않은 경우가 대부분이었다. 이러한 조사방법의 문제를 포함하여 학교폭력 개념 설정상의 문제 등으로 인하여 기존의 학교폭력 실태 조사 결과들은 매우 큰 격차를 보여 왔다.

이 연구에서는 학교폭력의 심각성에 대한 인식에서 교사와 학생 사이에 인식의 차이가 있다는 것을 지적한다. 교사의 경우에 학교폭력이 심각하다는 응답은 7.5% 정도이지만, 학생들의 경우에는 20.9%가 심각하다고 응답하였다. 이 조사는 교사들에 비해서 학생들이 학교 폭력의 문제를 더욱 심각하게 인식하고 있다는 것을 보여준다(박효정 외, 2006: 11-12).

이 조사에서는 학교폭력 유형별 평균점수¹⁷⁾를 통해서 심각성의 정도를 조사하였는데, 교사의 경우에는 학교폭력 유형 중에서 언어폭력(49.3점)이 가장 심각하다고 응답하였으며, 그 다음으로 집단 따돌림·괴롭힘(34.0점), 신체폭행(31.1점), 금품갈취(28.6점), 사이버 폭력과 휴대전화 폭력(26.4%), 불량서클(18.7점), 성폭력(17.3점) 순으로 나타났다. 학생의 경우에도 언어폭력(56.2점)을 가장 심각한 학교폭력 유형으로 지적하였으며, 그 다음으로 집단 따돌림·괴롭힘(48.9점), 신체폭행(35.9점), 금품갈취(35.4점), 불량서클(29.0점), 사이버폭력과 휴대전화 폭력(27.2

17) 이 조사에서는 5점 척도를 점수로 환산하여 평균을 산출하고 있는데, 매우 심각하다는 응답은 100점, 심각한 편이라는 응답은 75점, 보통은 50점, 심각하지 않은 편이라는 응답은 25점, 전혀 심각하지 않다는 응답은 0점을 부여하여 점수화하였다.

점), 성폭력(24.0점) 순으로 나타났다. 전반적으로 교사와 학생이 인식하는 학교폭력의 각 유형별 심각성의 순위는 거의 유사하게 나타나는데,¹⁸⁾ 교사보다는 학생들이 모든 학교폭력 유형에서 심각성 인식 수준이 높게 나타났다. 또한 이 조사에서는 학교폭력 유형들 가운데, 언어폭력과 집단따돌림·괴롭힘이 다른 폭력 유형과 비교해서 그 발생빈도가 더욱 높게 나타났다(박효정·정미경·박중효, 2006:14). 다시 말하면, 학교 현장에서 교사와 학생들은 여러 가지 형태의 학교폭력 유형들 가운데, 언어폭력과 집단 따돌림 현상이 가장 심각한 학교폭력 유형이라고 응답하였다. 여기에서 심각하다는 것은 발생빈도가 높다는 의미로 해석된다.

박효정 외(2006)의 조사에서는 각 학교폭력 유형별로 심각성 인식 여부를 조사하였는데, 가장 심각한 학교폭력 유형으로 꼽히는 언어폭력의 경우, 교사집단은 심각하다는 응답(31.6%)이 심각하지 않다는 응답(33.5%)보다 조금 낮았던 반면, 학생들은 심각하다는 응답(44.6%)이 심각하지 않다는 응답(25.6%)보다 더 높게 나타났다. 즉, 학교에서의 언어폭력에 대해서 교사집단은 심각하다는 응답과 심각하지 않다는 응답이 거의 비슷한 반면, 학생집단은 심각하다는 응답이 월등히 높게 나타났다. 그러나 두 번째로 심각한 학교폭력 유형으로 꼽힌 집단 따돌림·괴롭힘의 경우, 교사들은 심각하다는 응답(9.5%)이 심각하지 않다는 응답(61.8%)보다 크게 낮았으며, 학생들도 심각하다는 응답(23.1%)이 심각하지 않다는 응답(46.7%)보다 크게 낮았다. 학교 내의 집단 따돌림 현상에 대해서 교사집단은 거의 심각성을 인식하지 못하고 있으며, 학생집단은 심각하다는 응답이 심각하지 않다는 응답의 절반 수준이다.

학교폭력 유형 가운데 가장 큰 관심을 끄는 유형은 신체 폭행, 금품갈취, 성폭행 등과 같은 범죄 유형이다. 이러한 폭력 유형은 사법대상이

18) 이것은 학생집단과 교사집단이 학교폭력 유형별 심각성에 대한 인식을 공유하고 있다는 것을 보여주는 것으로, 표본으로 추출된 165개 학교에서 일정수의 학생과 교사들이 조사 대상으로 참여한 상황에서 도출되어야 할 당연한 결과이면서, 한편으로는 이 조사의 신뢰성을 높여주는 부분이다.

되는 범죄 행위들인데, 언론을 통해서 학교폭력 문제의 심각성이 이슈화 될 때, 주로 언급되는 폭력 형태들이다. 일반적으로 학교폭력 문제가 심각해지고 있다고 할 때에 그것은 이러한 사법적 행위대상이 되는 범죄 행위의 증가를 염두에 둔 것이다. 그런데 박효정(2006)의 조사결과에 의하면, 신체 폭행의 경우, 교사집단은 신체폭행이 심각하다는 응답(6.3%)보다 심각하지 않다는 응답(63.7%)이 월등히 높았다. 이러한 결과는 학생들도 마찬가지로, 심각하다는 응답(16.8%)보다 심각하지 않다는 응답(54.2%)이 크게 높았다. 신체 폭행과 함께 학교 현장에서의 심각한 범죄행위로 간주되는 금품갈취의 경우, 교사집단은 심각하다는 응답이 5.0%, 심각하지 않다는 응답이 71.4%를 보였으며, 학생집단은 심각하다는 응답이 18.8%, 심각하지 않다는 응답이 55.5%를 보였다. 성폭력의 경우에도 마찬가지로, 교사집단에서는 심각하다는 응답이 1.7%이고, 심각하지 않다는 응답이 88.0%로 나타났으며, 학생집단에서는 심각하다는 응답이 11.2%, 심각하지 않다는 응답이 73.1%로 나타났다. 이 조사결과에 의하면, 신체폭행, 금품갈취, 성폭행과 같은 사법적 제재 대상의 범죄행위에 대해서는 교사집단과 학생집단 모두 심각하다는 반응보다 심각하지 않다는 반응이 크게 높았다.

교사집단과 학생집단이 학교폭력 유형별로 그 심각성을 어떻게 인식하고 있는지를 파악하는 것은 학교폭력 실태를 간접적으로 파악하는 것이다. 학교폭력 심각성 인식 조사는 학교폭력 발생 실태를 반영하는 것이지만, 조사대상자의 인식은 타인으로부터 영향을 받을 수 있는 것이어서 실제 학교폭력 발생실태와는 다소 거리가 있을 수도 있다. 그러한 점에서 학교폭력 실태를 보다 정확히 파악하는 방법은 학교폭력 피해 실태를 파악하는 것이다.

제3절 학교폭력 유형별 발생 실태

박효정·정미경·박종효(2006)의 조사 결과에 따르면, 학교 폭력 피해를 경험한 학생들이 가장 많이 경험한 학교폭력 유형은 언어폭력으로 나타났다. 언어폭력은 학교폭력 심각성 인식에서도 가장 심각한 학교폭력 유형으로 지목된 바 있다. 즉, 언어폭력은 조사대상 학생집단과 교사집단이 모두 가장 심각한 학교폭력 유형으로 지목하였으며, 실제로 학교폭력 피해 경험 비율도 가장 높은 학교폭력 유형이다. 그런데 학교폭력 연구자들이 우려하던 바와는 달리 이 조사에서 언어폭력 피해 경험 비율은 8.4%에 불과한 것으로 나타났다. 박효정(2006)의 조사에서는 언어폭력은 학교급이 낮아질수록 그 피해정도가 심하며, 여학생(7.4%)보다는 남학생(9.4%)이 더욱 더 언어폭력 피해를 당하고 있는 것으로 나타났다. 또한 언어폭력을 가하는 가해학생은 주로 같은 반 학생(43.0%)과 다른 반 학생(30.0%)들이었으므로 나타났다. 상대적으로 같은 학교 선배나 다른 학교 학생에 의한 피해는 낮았다. 즉, 언어폭력은 주로 학교 내에서 동급생들 사이에서 발생한다는 것이다.

이 조사에서 조사대상 학생들이 학교폭력 피해 경험이 있다고 응답한 학교폭력 유형 중에서 두 번째로 높은 빈도를 차지하는 것은 금품갈취이다. 전체 응답 학생 14,349명 중에서 4.7%가 학교에서 돈이나 물건을 빼앗긴 경험이 있다고 응답하였다. 금품갈취 피해는 고등학교(일반계 2.0%, 실업계 2.7%)보다는 초등학교(5.2%)나 중학교(6.7%)에서 더 많이 발생하였으며, 금품갈취 피해 경험이 있는 학생들은 4개월 동안 평균 3.1회 피해를 당했던 것으로 나타났다. 한편, 금품갈취 가해자는 언어폭력 가해자와는 달리, 다른 학교 학생(36.6%)이거나 같은 학교 선배(20.1%)들이었으며, 피해장소는 주로 교내(29.7%)와 학교 주변(22.4%)인 것으로 나타났다.

이 조사에서 세 번째로 학교폭력 피해 발생빈도가 높은 학교폭력 유형

은 사이버폭력/휴대전화 폭력이다. 전체 응답학생의 3.9%가 피해경험이 있다고 응답하였는데, 4개월 동안 평균 피해 경험은 5.7회로 나타났다. 학교급별로는 중학생(3.3%)이나 일반계 고등학생(3.4%)보다는 초등학생(4.6%)이나 실업계 고등학생(4.2%)의 피해가 더 큰 것으로 나타났다. 가해자는 범죄의 성격상 같은 또래의 학생들보다는 성인(59.4%)에 의해서 가해지는 것으로 나타났다.

이 조사에서 네 번째로 학교폭력 피해 발생빈도가 높은 학교폭력 유형은 신체폭행과 집단적 따돌림·괴롭힘이었다. 이 두 가지 학교폭력 유형은 모두 전체 대상자의 2.2%에서 피해 경험이 있는 것으로 나타났는데, 학교급별로 신체 폭행 피해 정도를 살펴보면, 초등학교(2.0%)나 중학교(2.4%), 일반계 고등학교(1.8%) 학생들보다는 실업계 고등학생(3.5%)들이 신체폭행 피해를 더욱 많이 당하는 것으로 나타났다. 신체폭행 가해자는 언어폭력과 마찬가지로 주로 같은 학교 동급생(같은 반 학생 34.7%, 다른 반 학생 22.5%)이었으며, 피해 장소는 주로 교내(47.3%)인 것으로 나타났다. 집단 따돌림·괴롭힘의 경우, 학교급이 낮을수록 그 피해경험이 높은 것으로 나타났다.

다음으로 학교폭력 피해 발생 빈도가 높은 것은 성폭력인데, 조사대상자의 1.2%가 성추행 및 성희롱 등을 포함한 성폭력 피해 경험이 있는 것으로 조사되었다. 피해자들은 4개월 동안 평균 6.9회 정도의 피해 경험을 갖고 있었다. 성폭력 가해자는 주로 낯선 사람이나 성인(48.9%)이거나, 같은 반 학생(26.0%)인 것으로 나타났다.

7가지 학교폭력 유형 가운데 가장 피해 발생 빈도가 낮은 유형은 불량서클 피해였는데, 조사대상자의 1.0%가 이러한 피해를 경험하였다고 응답하였다. 폭력을 가한 불량서클 구성원은 주로 낯선 사람이나 성인(29.0%), 같은 학교 선배(28.5%)였으며, 피해 장소는 교내(27.3%)나 학교 주변(27.8%)인 것으로 나타났다.

제4절 학교폭력 피해 신고 실태

학교폭력의 정확한 실태 파악은 학교폭력 피해 신고를 전제로 한다. 학교폭력을 당한 피해학생의 신고를 통하여 학교폭력 사건이 드러날 때 비로소 학교폭력의 실태가 제대로 파악될 수 있다. 그런데 다수의 학교폭력 사건들이 여러 가지 이유에서 드러나지 않고 있는 것이 현실이다.

김준호·김선애(2003)의 연구에 의하면, 물리적 신체적 폭력(금품갈취, 협박, 구타)을 당한 조사대상자 가운데 29.5%는 아무에게도 피해 사실을 알리지 않았으며, 그 부모 또는 가족에게 알린 경우는 28.5%, 친구에게 말한 경우는 30.9%, 교사에게 알린 경우는 5.3%, 청소년 상담센터 등과 같은 상담기관에 알린 경우는 0.1%, 신고전화 이용은 2.4%였다(김준호 김선애, 2003:19). 또한, 이 조사에서 괴롭힘(강제 심부름, 놀림, 따돌림)을 당한 조사대상자 가운데 39.2%는 아무에게도 피해 사실을 알리지 않았으며, 그 부모 또는 가족에게 알린 경우는 29.1%, 친구에게 말한 경우는 24.6%, 교사에게 알린 경우는 4.6%, 청소년 상담센터 등과 같은 상담기관에 알린 경우는 0.2%, 신고전화 이용률은 0.5%였다(김준호 김선애, 2003:24-25). 이 조사 결과에 따르면, 학교폭력이 발생하여도 그 사실을 아무에게도 알리지 않는 경우가 30~40%에 이른다.

박효정·정미경·박종효(2006)의 연구에서는 학교폭력을 당하고 난 뒤 학생들의 대처 형태를 조사하였는데, 전체 응답학생 4,838명의 31.4%가 '누군가에게 도움을 청한다'고 응답했으며, 27.6%는 '그냥 참고 넘어간다', 16.7%는 '개인적으로 해결했다', 24.4%는 '기타'라고 응답을 하였다. 학교폭력 피해를 당하고서도 누군가의 도움을 요청한 경우가 10명 중 3명에 불과하다는 조사결과는 학교폭력 사건의 다수가 드러나지 않은 채 숨겨지고 있다는 것을 보여준다.

또 이 조사에서는 '도움을 청한다'고 응답한 학생 1,729명을 대상으로

누구에게 도움을 요청하였는지를 조사한 결과, 47.0%가 ‘부모님이나 가족에게 도움을 청한다’고 응답하였으며, 그 다음으로는 ‘친구나 학교선배’(17.7%), ‘학교선생님’(16.6%), ‘기타’(10.5%), ‘학교 밖 전문가’(8.2%) 순이었다(박효정·정미경·박종효, 2006:25). 학교폭력 피해를 입고 누군가에게 도움을 청한 적이 있는 피해학생들의 절반 가량은 가족으로부터 도움을 받고자 했으며, 학교 선생님에게 도움을 청한 경우는 16.6%, 외부 전문가에게 도움을 청한 경우는 8.2%에 불과했다. 여기에서 학교폭력 대책과 관련하여 의미 있는 경우는 학교선생님과 외부 전문가들에게 도움을 청한 경우이다. 학교선생님에게 도움을 청하는 경우가 16.6%라는 것은 ‘누군가에게 도움을 청한다’고 응답한 학생을 대상으로 한 것이고, 누군가에게 도움을 청하지 않는 학생을 포함하여, 전체 학교폭력 피해를 입은 학생이 학교선생님에게 도움을 청하는 경우를 계산하면, 그 결과는 5.2%에 불과하다. 마찬가지로 학교폭력 피해를 입은 학생이 외부전문가에게 도움을 청하는 경우는 2.5%에 불과하다는 계산이 나온다. 학교폭력 피해를 입은 피해학생들이 학교선생님이나 외부전문가들에게 도움을 청하는 경우는 채 10%에도 미치지 않는다는 것이다. 이렇게 학교선생님이나 외부 전문가에게 도움을 요청하는 경우가 작은 것은 이 두 집단이 학교폭력의 예방과 대책에서 맡고 있는 비중으로 볼 때, 우려스러운 부분이다. 피해학생들이 학교선생님이나 외부전문가에게 도움을 요청하는 경우가 작은 것은 우선적으로 그들의 역할에 대한 신뢰도가 낮다는 것을 의미한다.

그리고 ‘그냥 참고 넘어간다’고 응답했던 학생 1,365명을 대상으로 학교폭력을 목인했던 이유를 조사한 결과, ‘일이 커질 것 같아서’라는 응답이 30.1%로 가장 많았으며, 다음으로는 ‘별일 아니라고 생각해서’(23.5%), ‘보복 당할까 봐 두려워서’(19.0%), ‘이야기하거나 신고해도 소용이 없어서’(12.7%), ‘기타’(10.1%), ‘알려지는 것이 창피해서’(4.5%) 순으로 나타났다.

학교 폭력은 드러나지 않은 범죄의 비중이 매우 높다. 학교폭력이 발생하여도 아무에게도 알리지 않는 경우가 많은 상황에서, 학교 폭력 신고에 기초한 실태 파악은 제대로 이뤄지기 어렵다. 학교 폭력의 대책은 그 실태에 대한 정확한 파악으로부터 시작된다고 할 수 있다. 실태에 대한 정확한 파악으로부터 적절한 대응방안이 모색될 수 있을 것이다.

제4장 학교 폭력 예방을 위한 법적 제도적 대응책

학교폭력이 심각한 사회적 문제로 등장하기 전까지, 학교에서의 폭력 문제는 주로 학교 내에서 교사들에 의해서 해결되어야 할 문제로 간주되어 왔다. 청소년들의 성장과정에서 흔하게 일어날 수 있는 일상적인 문제로 간주되었고, 그러한 문제는 학생들을 훈육하고 교육할 책임을 가진 교사들이 해결해야 할 문제로 인식되어 왔다. 그러나 학계의 연구자들과 청소년 전문가들에 의해서 드러나는 학교 폭력의 실상은 학교폭력의 문제가 학교 공간에서 교사들의 훈육만으로는 해결할 수 없는 문제라는 것을 드러낸다. 그것은 더 이상 학교 안에서 교사들만의 힘으로 해결하기 어려운 사회적 문제로서, 학교 밖의 전문상담인력과 경찰인력, 전문 의료인력 등의 도움을 필요로 하고, 관련 기관의 협력을 요구하는 문제라는 것이다. 학교폭력 문제의 심각성에 대한 사회 전반의 문제의식은 학교폭력을 예방하기 위한 정부 차원의 강력한 법적 제도적 대응책을 요구하기에 이른다. 이 장에서는 학교 폭력 문제를 해결하기 위한 정부적 차원에서의 법적 제도적 대응책들과 그 대책에 대한 각계의 평가를 살핀다.

제1절 「학교폭력예방및대책에관한법률」 제정 이전 학교폭력 대응책

1995년을 즈음하여 학교폭력이 심각한 사회문제로 등장하면서, 정부는 범정부적 차원에서 교육부, 검찰청, 경찰청 등 관계부처별로 「학교폭력근절대책」을 수립하여 시행해 왔으며, 1997년부터는 국무조정실 주관 아래 관계부처 합동으로 「학교폭력 예방·근절대책」을 추진해 왔다. 이

러한 추진계획에 따라 교육부는 자체에 「학교폭력 예방·근절 대책본부」를 설치하는 한편, 각 교육청에는 「학교폭력 예방·근절 대책반」을, 각급 학교에는 「학교폭력 추방위원회」를 두어 학교폭력에 대처해 왔고,¹⁹⁾ 검찰청에서는 「학교담당 검사제」와 「자녀안심하고학교보내기 운동본부」의 운영을 통해서, 경찰청에서는 「학교담당경찰관제」 운영을 통해서 학교 폭력에 대처해 왔다.

이 시기 정부가 추진해 온 학교폭력 예방 대책에 대해서 정부는 자체적으로 몇 가지 긍정적인 성과를 거두었다고 평가한다. 그 하나는 학교폭력의 예방과 근절에 대한 관계 부처 및 국민적 관심을 제고시켰다는 것이다. 정부는 이 시기의 학교 폭력 예방 대책이 관계부처 합동으로 수립·추진됨으로써 학교폭력에 대한 범국가적 차원의 대처 능력을 강화하였으며, 학교폭력 예방과 근절에 대한 시민·사회단체 등의 관심을 증대시켰다고 평가한다. 두 번째로는 학교폭력 예방 및 대처 능력을 높이기 위한 제도적 기반을 구축했다는 것이다. 이러한 제도적 기반의 하나는 정부 관계부처별로 학교폭력 신고 및 상담망을 구축한 것이다.²⁰⁾ 세 번째는 학교폭력 예방 근절을 위해 전문교원을 양성하고²¹⁾ 학교폭력 관련 교육 프로그램을 개발 보급해 왔다는 것이다.²²⁾ 정부는 그 기간 동안의 학교폭력 근절대책으로 학교폭력 사범 검거자 수는 지속적으로 감소하였

19) 1999년 9월 교육부는 학생생활지도업무를 시·도교육청으로 이양하는 한편, 교육부에서는 기본계획을 수립하고 시·도교육청의 추진상황을 점검·평가하는 업무를 맡았다. 이에 따라 각 시·도교육청에서 지역 실정에 맞는 세부 추진계획을 수립하여 추진하도록 하였다.

20) 전국의 184개 지역교육청별로 학생고충신고상담전화(1588-7179)를 운영해 왔으며, 16개 시·도교육청별로 HOT-LINE을 관리해 왔다. 각 학교별로는 전화 및 사이버 신고·상담망을 구축해 왔다. 경찰청에서는 사이버상에 「학교폭력상담신고센터」를 두고, 전국 경찰서·지방경찰청에 247개의 「학교폭력신고센터」를 운영해 왔다. 청소년보호위원회에서는 청소년 긴급전화 1388을 운영해 왔다.

21) 2002년에는 교육부 주관으로 교원 10,379명에게 학교폭력예방 근절을 위한 교원특별연수를 실시하였으며, 시도 교육청 단위로 학생생활지도 관련 연수를 실시해 왔다.

22) 2003년 교육부에서는 초·중·고등학생용 인성교육프로그램을 개발하고, 학생·교사·학부모를 대상으로 한 「학교폭력 예방 및 발생시 대처요령」 자료를 개발 보급해 왔으며, 각 시도 교육청 및 학교별로 학교폭력에 관한 자료를 개발 활용해 왔다.

다고 평가한다.

<표1> 연도별 학교폭력 예방 추진 실적

내용	2000	2001	2002	2003	2004
경찰청의 학교폭력사범검거 학생	33,833	27,446	23,921	12,559	9,923
경찰청의 학교폭력사범·구속 학생	31,691	28,653	28,289	11,440	7,880
학교폭력으로 징계받은 학생수	11,562	11,310	7,318	7,769	7,488(건)
경찰청의 폭력서클 해체건수	29개	34개	79개	21개	22개
학교의 폭력서클 해체건수	73개	39개	63개	72개	50개

제2절 「학교폭력예방및대책에관한법률」의 제정

1995년을 즈음하여 학교폭력 문제가 심각한 사회 문제로 제기되면서 정부는 나름대로 범정부적 차원에서 「학교폭력근절대책」을 수립하여 시행해 왔다. 그러나 학교폭력 문제는 더욱 더 심각해지는 경향을 보였다. 학교폭력의 가해·피해학생 연령은 더욱 낮아지는 경향을 나타냈으며, 폭력의 질은 더욱 흉포화되고 집단적 형태를 띠는 경향까지 보였다. 이러한 상황에서 1990년대 말부터 청소년 전문가 및 시민단체 등이 중심이 되어 학교폭력 관련 법제정의 필요성을 제기하게 되었고, 정부는 2004년에 들어서 「학교폭력예방및대책에관한법률」과 동 시행령을 제정하였다.

이 법은 학교 폭력 사건에 효과적으로 대처하기 위한 전담기구의 설치, 정기적인 학교폭력 예방교육의 실시, 학교 폭력 피해자의 보호와 가해자에 대한 선도·교육 등 학교폭력의 예방 및 대책을 위한 제도적 틀을 마련하려는 취지에서 제정된 법률이다. 이러한 취지에서 이 법률은 학교폭력대책기획위원회(교육부), 자치위원회(학교) 설치, 상담실 설치 및 전

문상담교사·학교폭력 책임교사 배치, 가해·피해학생간의 분쟁조정, 학교폭력 신고의무 등에 대한 내용을 규정하고 있다.

이렇게 제정된 「학교폭력예방및대책에관한법률」의 특징은 몇 가지로 요약해 볼 수 있는데, 가장 큰 특징은 학교폭력 처리과정에서 자치위원회의 주도적인 역할을 규정하고 있다는 것이다. 자치위원회는 학교폭력이 발생하였을 때, 피해학생의 보호와 가해학생에 대한 선도 교육을 위해서 적절한 조치를 요청할 수 있으며 학교폭력과 관련하여 분쟁이 있을 경우에는 그 분쟁을 조정하는 역할을 담당한다. 자치위원회는 피해학생의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 피해학생에 대해서 심리상담 및 조언, 일시보호, 치료를 위한 요양, 학급교체, 전학권고, 그밖에 피해학생의 보호를 위하여 필요한 조치를 학교의 장에게 요청할 수 있으며(제14조 1항), 자치위원회로부터 이러한 피해학생 보호를 위한 조치를 요청받은 학교의 장은 피해학생의 부모의 동의를 얻어 당해 조치를 취할 수 있다(제14조 2항). 또한 자치위원회는 피해학생의 보호와 가해학생의 선도 교육을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 가해학생에 대해서 피해학생에 대한 서면사과, 피해학생에 대한 접촉 및 협박의 금지, 학급교체, 전학, 학교에서의 봉사, 사회봉사, 학내외 전문가에 의한 특별교육 이수 또는 심리치료, 출석정지, 퇴학처분 등의 조치를 학교의 장에게 요청할 수 있으며(제15조 1항), 자치위원회로부터 이러한 요청을 받은 학교의 장은 당해 조치를 취해야 한다(제15조 2항). 즉, 학교의 장은 피해학생에 대한 자치위원회의 보호 요청에 대해서는 당해 조치를 취할 수 있다고 규정한 반면, 가해학생에 대한 자치위원회의 선도 조치에 대해서는 자치위원회의 요청대로 따라야 한다고 규정하고 있다. 가해학생에 대한 학교의 조치에 있어서 자치위원회의 판단은 결정적이기 때문에, 동법률은 자치위원회가 가해학생에 대한 조치를 요구하기 전에 가해학생 및 보호자에게 의견진술의 기회를 부여하는 절차를 거치도록 규정하고 있다. 또한 자치위원회는 학교폭력과 관련하여 피해학생과 가해학생간

또는 그 보호자간의 손해배상에 관련된 합의를 조정할 수 있으며(제16조 1항), 분쟁조정을 위하여 필요하다고 인정한 때에는 관계기관의 협조를 얻어 학교폭력과 관련한 사항을 조사할 수도 있다(제16조 4항).

「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」의 또 하나의 특징은 학교폭력의 신고의무를 두고 있다는 점이다. 학교폭력 현장을 보거나 그 사실을 알게 된 자는 학교 등 관계기관에 이를 즉시 신고하여야 하며(제18조 1항), 신고를 받은 기관은 이러한 사실을 가해학생 및 피해학생의 보호자 또는 소속 학교의 장에게 통보하여야 한다(제18조 2항). 학교폭력의 신고의무 조항은 학교폭력의 발생을 인지한 피해학생의 친구들이나, 학교폭력에 개입한 다수의 가해자와 목격자들이 있는 경우가 많다는 점에서 학교폭력 발생 신고율을 높이는 하나의 방법으로서 포함된 것이다. 그러나 동 규정은 신고 의무규정만 명시하고 있을 뿐, 신고 의무규정을 지키지 않은 데 따른 어떠한 제재도 규정하고 있지 않다.

세 번째로 이 법률은 학교폭력 예방과 사후 대처를 위하여 각 학교에서 학생들에 대한 상담 활동을 벌이도록 규정하고 있다. 대통령령이 정하는 바에 따라서 각 학교마다 상담실을 설치하도록 규정하고 있으며, 초·중등교육법 제 19조의 2의 규정에 따라 전문상담교사를 두도록 규정하고 있다. 또한 학교의 장은 교사 중에서 학교폭력문제를 전담하는 책임교사를 선임하여야 한다. 전문상담교사 제도는 초·중등교육법에 규정된 바로서, 동 법률에서 새로 신설된 제도는 아니다.

마지막으로 이 법률은 학교폭력 예방을 위하여 각 학교에서 학교폭력 예방교육을 의무적으로 실시하도록 규정하고 있다. 학교의 장은 학생의 육체적·정신적 보호와 학교폭력의 예방을 위한 교육을 정기적으로 실시하여야 한다(제13조 1항).

요약해보면, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」은 상담과 예방교육을 통해서 학교폭력을 예방하고, 학교폭력 신고를 의무화하여 학교폭력이 감추어지지 않도록 유도하며, 학교폭력이 발생한 후에는 학교 내에

설치된 자치위원회를 통하여 사안을 적절하게 처리한다는 아이디어를 담고 있는 것이다.

제3절 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」

1. 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획의 주요 내용

정부는 「학교폭력예방및대책에관한법률」 및 동법 시행령 제정 및 시행에 이어 동 법률의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」을 수립한다.²³⁾ 이 기본계획은 「학교폭력예방및대책에관한법률」 및 동 법률 시행령의 제정·시행을 계기로 마련된 범정부 차원의 종합대책이라고 할 수 있다. 5개년 기본계획에서 정부는 지금까지 정부가 범정부적 차원에서 벌인 학교폭력 근절대책으로 통계수치상 학교폭력 발생건수는 지속적으로 감소하는 추세에 있지만, 학교폭력에 대한 우려는 여전히 상존해 있다고 파악한다. 이러한 인식은 수치상 학교폭력은 감소하고 있지만, 학교폭력의 질은 더욱 악화되고 있다는 것이다. 이러한 문제의식에서 정부는 학교폭력 예방 및 근절을 위해 5개의 주요 영역별로 46개의 과제를 설정하여 5개년 계획으로 추진할 계획을 수립했다. 그 주요 영역과 추진 과제는 다음과 <표>와 같다.

<표2> 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획

23) 「학교폭력예방및대책에관한법률」 제6조에서는 동 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 5년마다 학교폭력예방 및 대책에 관한 기본계획을 세우도록 규정하고 있다.

영역	과제
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 범정부 차원의 학교폭력 예방·근절 지원체제 운영 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 교육인적자원부 장관을 위원장으로 하는 범정부 차원의 ‘학교폭력대책기획위원회’ 구성·운영 ▪ 시·도 교육청별 학교폭력대책 전담 부서 운영 ▪ 지역단위 ‘학교폭력근절추진협의체’ 운영 활성화 ▪ 학교별 ‘학교폭력대책자치위원회’ 구성·운영 ▪ 경찰 주관 ‘학교폭력대책반’ 운영 내실화 ▪ 청소년보호위원회 중심의 지역사회 내 폭력 예방 협력망 운영
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학교폭력 예방·근절을 위한 교육 및 지원 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학교폭력 예방교육 강화 ▪ 학교폭력 피해 신고 및 상담의 활성화 ▪ 다양한 전문가를 활용한 예방교육 및 입체적 상담지원 ▪ 학교폭력 예방 시범학교 운영 및 우수사례 발굴·보급 ▪ 학교폭력 실태조사 실시 및 추진 상황 평가
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 교원의 학생 생활지도 전문능력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 교원 및 예비교원 대상 연수 강화 ▪ 학교폭력 예방 및 근절 우수교원에 대한 우대방안 강구
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 피해자 보호 및 가해자 선도 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 피해학생 치료 및 재활지원 ▪ 가해학생에 대한 선도 프로그램 다양화
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학교폭력 예방 근절을 위한 사회적 분위기 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학생의 ‘인권·자율·책임중시 풍토’ 조성 ▪ 학교·학생 공동주관 자율활동 활성화 ▪ ON-OFF LINE 상의 유해환경 모니터링 및 지도·단속 ▪ 학교 내외의 학생보호활동 강화 ▪ 범 사회적 차원의 분위기 조성 ▪ 청소년·학생 복지 지원 ▪ 대안교육 활성화

1) 학교폭력 예방 근절 지원 추진체 운영 활성화

학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획에 따르면, 정부의 학교폭력 예방 대책은 크게 5가지 영역에서 추진된다. 첫 번째 영역은 학교폭력 예방 근절 지원 추진체 운영을 활성화하는 것이다. 5개년 기본계획은 범정부적 차원, 시·도 교육청 차원, 지역교육청 단위, 각 학교별, 전국지방경찰청 및 경찰서 단위로 학교폭력 예방·근절을 지원할 추진 조직을 구성하여 운영할 것을 밝히고 있다.

구체적으로 살펴보면, 교육인적자원부 차원에서는 「학교폭력대책기획위원회」를 두는데, 교육인적자원부 장관을 위원장으로 하여, 관계부처 공무원·전문가 등 11인으로 구성한다. 「학교폭력대책기획위원회」는 분기별 1회 개최되는데, 학교폭력 예방·대책에 관한 기본계획을 심의한다.

시·도교육청별로는 학교폭력대책 전담부서를 운영하는데, 시·도 교육청 단위로 담당 장학관 1인 및 초등·중등학교 전담 장학사 각 1인 이상으로 구성한다. 시·도교육청별 학교폭력대책 전담부서에서는 학교폭력 예방 및 대책 세부 추진계획을 수립·시행하고, 해당지역의 「학교폭력근절추진협의체」를 주관·운영하며, 각급 학교의 학교폭력 예방 및 대책 추진을 지도하고, 소속학교가 다른 학생들간의 폭력이 발생하였을 때 분쟁을 조정한다.

시·도 및 지역 교육청 단위로는 「학교폭력근절추진협의체」를 운영하는데, 시·도 및 지역교육청 주관으로 지역 관계기관 및 전문가·사회단체 등으로 구성한다.²⁴⁾ 이러한 「학교폭력근절추진협의체」에서는 지역 교육청의 주관하에 검찰, 경찰, 지방자치단체, 관련 단체와 전문가들이 모여 청소년 선도와 보호를 위한 주요 사항을 협의하여 추진한다.

각 학교별로는 「학교폭력대책자치위원회」를 구성하여 운영하는데, 학교별로 학교장을 위원장으로 하여, 학생생활지도 경력교사, 학부모대표, 법조인, 경찰공무원 등 5인 이상 10인 이하의 위원으로 구성한다. 「학교

24) 2004년 12월 현재 전국에는 196개 협의체가 운영 중이다.

폭력대책자치위원회」에서는 학교폭력 피해학생의 보호와 가해학생에 대한 조치를 심의하고 피해학생과 가해학생간의 분쟁을 조정한다.²⁵⁾

전국 지방경찰청 및 경찰서 단위에서는 「학교폭력대책반」을 운영하고 있는데, 2004년 12월 현재 247개 학교폭력대책반이 운영 중에 있다. 「학교폭력대책반」은 경찰의 학교폭력업무를 총괄하는데, 학교 내외의 불량서클을 단속하고, 전국 중·고교에 학교담당경찰관을 지정하여 학교 측과 함께 문제 학생 상담 활동을 벌인다.

2) 학교폭력 예방 근절을 위한 교육 및 지원 강화

학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획의 두 번째 영역은 학교폭력 예방 근절을 위한 교육 및 지원을 강화하는 것이다. 5개년 기본계획에 의하면, 학교폭력예방을 위한 교육은 크게 인성교육, 학교폭력 예방교육, 성폭력 예방교육 등에 중점을 두어진다. 학교폭력예방 근절을 위한 교육으로서 인성교육이 이뤄지고 있는 것은 학교폭력 현상이 인성교육의 부재에 기인한다는 인식에 따른 것이다. 교육부와 문화관광부에서는 학교 단계에 맞는 인성교육 프로그램을 개발하여 보급하고, 인성교육 평가 척도를 개발하여 적용하며, 관련 민간단체, 전문가 등과 연계한 인성교육을 추진하고 있다. 학교폭력 예방 근절을 위한 교육으로서 보다 직접적인 형태는 폭력피해 발생시 대처요령 교육, 비행 청소년 대상 재범 방지 교육 등이라고 할 수 있는데, 경찰청에서는 「사랑의 교실」, 「상담교실」 등을 운영하여 재범방지교육을 벌이고, 학교에서도 재학생 등을 대상으로 ‘범죄예방교실’ 등 「청소년교실」이 운영되고 있다.²⁶⁾ 모든 학교에서 학교폭력 예방 교육은 의무사항이다. 학교폭력 예방 근절을 위한 또 하나의 예방교육은 성교육을 활성화하는 것이다. 성교육을 통한 학교폭력

25) 2004년 12월 현재 전국 10,580개교 전체에 학교폭력대책자치위원회가 구성되어 있다.

26) 2004년 9월 기준으로 4,788개교의 청소년 교실이 운영되었으며, 총 152만 여 명이 참여하였다.

예방 교육은 교육부를 비롯하여 여성부, 교육청, 각급 학교 등에서 주로 이뤄지고 있다. 성교육 활성화를 위하여 교육부에서는 학교급별로 각종 성교육 자료를 제작하여 보급하고, 매년 상반기 성교육 활성화를 위한 지침을 수립하여 시달하고 있다.

학교폭력 예방 근절을 위한 방안으로서 학교폭력예방 교육과 함께 강조되는 것은 학교폭력 피해 신고체계를 활성화하는 것이다. 교육부를 비롯하여 관련부처와 기관에서는 학교폭력 신고 상담전화를 운영하고 있다. 교육부는 학생고충상담전화(1588-7179)²⁷⁾ 및 시·도교육청별 HOT-LINE을 운영하고 있으며, 경찰청에서는 사이버 경찰청(www.npa.go.kr)에 설치된 「학교폭력상담신고센터」와 전국 경찰서·지방청에 설치된 학교폭력신고센터(247개)를 통해서 학교 폭력신고를 받고 있다. 그밖에도 문화관광부에서는 청소년 상담실(1588-0924), 여성부에서는 여성긴급전화(1366), 청소년보호위원회에서는 청소년긴급전화(1388) 등을 운영하고 있다. 단기적으로는 부처 및 기관별로 운영하고 있는 학교폭력 신고전화를 각기 운영하되, 중기적으로는 폭력신고·상담만을 전담하는 단일화시스템(ONE STOP SYSTEM)의 구축을 추진하고 있다.

「학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간」의 운영은 학교폭력 신고율을 높이기 위한 방안의 하나로서 추진되고 있다. 교육부를 비롯하여, 행자부, 법무부, 경찰청 공동으로 매년 3-4월 2개월 동안 학교폭력자진신고 기간을 두고 있는데, 자수자의 자수경위, 개전의 정, 피해자 의사 등을 종합적으로 고려하여 최대한 선처하고, 재비행 방지를 위한 선도프로그램을 이수하도록 조치하고 있다. 또 이 기간에 자진 신고한 피해 신고자의 신분을 보장하며, 본인이나 보호자가 희망할 경우 전학조치 및 의료·법률 서비스를 제공하고 있다.

27) 학생고충상담전화(1588-7179)는 학생들의 폭력피해, 집단 따돌림, 폭력서클, 유해업소에 대한 신고를 받고 학생들의 다양한 고충을 해결할 목적으로 1999년 2월 개통되었다.

교육청에서는 학교폭력과 관련한 다양한 전문가를 활용한 예방교육을 추진하고 있는데, 그 가운데 하나는 학교폭력 예방 교육을 위해서 인성 교육·폭력예방·청소년 심리·교정·의료·법률분야 등의 전문가 등으로 전문 인력풀을 구성하여 지역단위 및 학교 단위의 학교폭력 관련 예방교육을 지원하는 것이며, 다른 하나는 상담전문가 지원을 통해서 학교폭력 가해·피해 학생들에 대한 상담을 활성화하는 것이다. 교육청에서는 상담전문가 지원을 위해서 교육청과 학교별로 상담자원봉사자 데이터베이스 및 연계체계를 구축을 추진과제로 삼고 있으며, 지역교육청별로 2명 이내의 전문상담교사를 배치하여 학교를 순회 상담하게 하고 있다.²⁸⁾

학교폭력 예방과 대책 수립을 위한 선결과제는 학교폭력 실태를 정확히 파악하는 것이다. 「5개년기본계획」에서는 학교폭력의 정확한 실태 파악을 위하여 전국 초·중·고교생을 대상으로 매년 1회(11월) 무기명 설문조사를 계획하고 있다. 이 설문조사 계획은 기존의 학교폭력 실태조사 결과의 편차를 최소화하기 위한 방안으로서, 학교폭력 관련 부처(교육인적자원부, 문화관광부, 정보통신부, 청소년보호위원회, 검찰청, 경찰청)들이 공동으로 표준화된 설문지를 제작하여 실태조사를 실시한다. 각 부처들이 함께 참여하는 공동 설문조사는 학교폭력의 종단적, 횡단적 비교를 가능하게 하여 실효성 있는 대책을 수립하기 위한 것이다.

3) 교원의 학생 생활지도 전문능력 제고

학교폭력 예방 및 대책 5개년 계획의 세 번째 영역은 교원의 학생 생활지도 전문능력을 제고하는 것이다. 5개년 계획은 학교폭력이 발생하는 학교 현장에서의 교원들의 학생생활지도 능력을 높이기 위한 추진과제를 제시하고 있다. 교원들의 학생생활지도 능력 제고를 위한 과제가 추진되는 것은 학교폭력 문제의 해결에 있어서 일선 교사들의 역할을 강조하는 것이다. 교원의 학생생활지도 능력 제고 방안으로는 교원 및 예비교원을

28) 2004년 12월 기준 전문상담교사 자격증 소지자는 총 23,689명이다.

대상으로 하여 학교폭력, 성폭력, 생활지도와 관련한 연수 과정을 강화하는 방안과 우수한 학교폭력 책임교사에 대해서 다양한 인센티브를 부여하는 방안이 강구되고 있다.²⁹⁾

3) 피해자 보호 및 가해자 선도 강화

학교폭력 예방 및 대책 5개년 계획의 네 번째 영역은 피해자 보호 및 가해자 선도를 강화하는 것이다. 「학교폭력예방및대책에관한법률」은 학교폭력으로 피해를 입은 학생이 학교폭력대책자치위원회의 조정으로 가해학생으로부터 손해배상과 치료보상을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 이와 별도로 「5개년 기본계획」은 피해학생의 보호와 가해학생 선도를 위한 다양한 프로그램을 담고 있다. 피해학생의 치료와 재활 방안은 교육인적자원부의 주관아래 이뤄지는데, 교육청과 학교가 중심이 되어 피해학생 치료와 재활을 돕는 프로그램을 운영하고, 학교별로 전문병원을 지정하여 운영한다. 학교폭력 피해자 중에서 치료를 받지 못하고 있는 학생이 있는 학교에서는 학교폭력대책자치위원회 주관으로 학교폭력 피해 학생 치료·재활을 위한 성금 모금을 실시하도록 계획하고 있다. 「5개년 기본계획」은 가해학생에 대해서는 다양한 선도 프로그램을 담고 있는데, 교육청 주관으로 학교폭력 가해자, 비행학생, 학교생활 부적응자 등을 대상으로 한 교육을 실시하는 것이 그 대표적인 것이다.

4) 학교폭력 예방·근절을 위한 사회적 분위기 조성

학교폭력 예방 및 대책 5개년 계획의 다섯 번째 영역은 학교폭력 예방·근절을 위한 사회적 분위기를 조성하는 것이다. 「5개년 기본계획」은 학교 폭력 예방 근절을 위한 사회적 분위기를 조성하기 위해서 다양한

29) 교육공무원 승진규정 제41조 제4항에 의거하여 인사, 보수, 수업시수 등에 있어서 인센티브를 부여하거나 전보시 가산점 부여, 해외 연수 등의 기회 부여 등이 있다. 그 예로서 충청남도 교육청에서는 학생 생활지도 우수교원에게 승진 가산점을 부여한 사례가 있다.

프로그램과 제도를 운영할 계획을 담고 있다. 그 하나로서 교육청과 각 학교가 주관이 되어 매년 3월과 9월 셋째주 월요일에는 「학교폭력 추방의 날」을 개최할 계획을 담고 있는데, 학생들은 이 날에 학교폭력 피해자 치료와 재활을 위한 성금을 모금하거나 학교폭력을 의제로 한 학급회의를 벌이거나, 이러한 주제의 글짓기·그림그리기 활동을 벌이게 하는 것이다.

경찰청에서는 「명예경찰소년단」을 운영하는데, 명예 경찰 소년단과 집단따돌림 피해 학생간 ‘또래친구맺기’를 주선하여 자율적으로 학교폭력 추방에 참여하도록 유도할 계획이다. 또한, 청소년 유해환경에 대한 모니터링 및 지도 단속을 위해서 각 지자체와 문화관광부, 경찰청, 청소년 보호위원회, 교육청, 학교 주관으로 학교 주변 청소년 유해업소에 대한 단속 및 계도 활동을 벌이고, 정통부 주관으로 사이버 유해환경에 대한 파악 및 단속을 벌일 계획이다.

학교 내외에서 학생들을 학교폭력으로부터 보호하기 위한 대책으로서 경찰청 주관하에 이뤄지는 두 제도가 있는데, 하나는 학교폭력 안전구역(Safety Zone)을 설정하여 경찰활동을 전개하는 것이며, 다른 하나는 학교담당 경찰관을 지정하여 학교 폭력에 대한 경찰활동을 벌이는 것이다. 학교폭력 안전구역화는 전국 초·중·고교 주변 학교폭력 취약지역을 학교폭력 안전구역으로 설정하고, 112 순찰활동과 형사활동 등 경찰활동을 전개하는 것으로서, 등·하교 시간 등 학교폭력 취약시간에 집중 순찰활동을 벌이고 있다. 또한 학교담당 경찰관제는 각 학교에 담당경찰관을 지정하여 학교폭력 예방활동을 벌이고, 학교폭력이 발생하였을 때에는 사안해결을 위한 자문 등 지원활동을 벌이게 하는 것이다.

2. 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」에 대한 평가

정부는 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획이 몇 가지 점에서 학교

폭력 예방 위한 중요한 계기를 마련했다고 평가하고 있다. 첫째는 범정부 차원에서 학교폭력 예방 및 근절을 위한 중·장기종합대책을 마련했다는 점이다. 지금까지 학교 폭력에 관한 여러 가지 대책들이 시행되었음에도 불구하고 학교폭력이 근절되지 못하고 있는 데에는 정부와 유관기관들이 일회성 대응과 처방으로 대응함으로써 관련대책들이 지속적으로 추진되지 못한 데 기인하기도 한다. 또한 학교 폭력의 문제는 일시적 현상이 아니라 장기간에 걸쳐 고착된 사회문제로서, 단기간의 일회성 대책으로 해결되기 어려운 구조적인 사회문제이다. 이러한 점에서 정부가 학교폭력 예방과 근절을 위한 중·장기종합대책을 마련했다는 점은 높이 평가되어야 할 것이다.

둘째는 학교, 교육청, 정부기관, 지역자치단체, 지역사회, 사회단체 및 전문가들이 학교폭력 예방 및 대책 마련을 위해 유기적인 연계체계를 갖추어 추진하고 있다는 점이다. 최근 학교폭력에 관한 연구 성과들을 종합해 보면, 학교 폭력의 발생에 영향을 미치는 요인은 단순하지 않다. 개인적 성격 외에도 열악한 가정환경, 일탈청소년들과의 차별적 접촉, 인성교육의 부재 등 다양한 원인들이 제기된다. 그러한 만큼 학교폭력의 문제를 해결하는 데 있어서도 다양한 분야의 전문가들이 요구된다. 5개년 기본계획이 학교폭력 문제와 관련한 각 분야 전문기관과 전문가들을 유기적으로 연계하는 체계를 지향하고, 그러한 체계 구축 계획을 담고 있다는 점은 긍정적으로 평가될 수 있는 부분이다.

셋째는 단위 학교에서 학교 폭력 예방 및 근절을 위한 구체적인 조치를 취하게 함으로써 신속한 문제해결이 가능케 하였다는 점이다. 5개년 기본계획은 단위 학교 안에 설치된 학교폭력자치위원회에 학교폭력 문제 해결을 위한 주도적인 역할을 부여함으로써, 구체적이고 신속한 조치를 가능케 하고 있다(김학일, 2005:9).

그러나 학교폭력 관련 전문가들은 정부가 내놓은 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」이 여전히 많은 문제점과 개선의 여지를 안고 있

다고 지적한다. 박병식(2005a)은 전체적으로 5개년 기본계획이 학교폭력 문제와 관련한 각 분야 전문기관과 전문가들을 유기적으로 연계하는 체계를 구축하려 하고, 교육인적자원부 관계자들도 그러한 점을 높이 평가하고 있지만, 5개년 기본계획에 포함된 대책 자체가 관계부처간 긴밀한 연계를 통해 이뤄진 것이 아니라 각 부처별로 그 동안 추진해 온 정책과 개별적으로 수립한 추진계획을 짜깁기한 것에 불과하다고 비판한다(박병식, 2005a:14). 그밖에도 박병식(2005a)은 교육인적자원부에서 주관하는 학교폭력 실태조사가 객관성을 확보할 수 있는지의 문제, 각 부처별로 학교폭력 피해 신고망이 제 각각 운영되고 있는 문제, 기존에 각 부처에서 추진해 온 정책의 실효성에 대한 평가가 제대로 이뤄지지 않고 있는 문제, 가해학생이 가해사실을 부인하거나 치료비를 부담할 수 없고, 피해학생도 치료비를 부담하기 어려운 경우에 피해학생 의료지원 문제 등을 지적하고 있다.

제5장 주요 학교폭력 대책과 실효성 평가

정부는 학교폭력 예방과 근절을 위한 다양한 대책을 수립하여 실시하고 있다. 특히 지난 2004년 「학교폭력예방및대책에관한법률」 및 동법 시행령과 ‘학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획’에 따라 학교폭력 예방과 근절을 위한 다양한 대책들이 시행되고 있다. 이 장에서는 주요 학교폭력 대책에 대한 소개와 함께 그 대책의 효과에 대한 다양한 평가조사 결과를 중심으로 개별 대책에 대한 사회적 반응을 종합하고, 그 실효성을 검토한다.

제1절 배움터지킴이(구 스쿨폴리스)

1. 배움터지킴이 제도의 시행 과정

정부가 추진하는 여러 가지 학교폭력 대책 가운데 언론을 통해 사회적 관심을 집중시키고 있는 것으로서, ‘배움터지킴이’ 제도가 있다. ‘배움터지킴이’는 ‘스쿨폴리스’(School Police)의 새로운 이름이다. 학교폭력에 대한 대책으로서 스쿨폴리스제도가 등장하게 된 것은 학교폭력이 사회적 이슈가 된 이후 정부 차원에서 다양한 대책들이 수립되고 시행되었지만, 학교 폭력의 질은 개선되기 보다는 오히려 심각성을 더해 가고 있다는 문제의식에서 비롯된다고 할 수 있다. 학교폭력이 수그러지지 않을 뿐만 아니라, 심지어 학교 내에 일진회와 같은 폭력서클이 활동하면서 그것이 집단화, 흥포화, 조직화되는 상황은 학교폭력에 대한 보다 적극적인 대책의 필요성을 제기했다. 즉, 스쿨폴리스 제도의 도입은 학교폭력의 질이 갈수록 악화되고 있다는 상황 인식을 배경으로 한다.

학교폭력을 예방하기 위하여 학교와 경찰이 서로 연계되는 제도는 이미 여러 나라에서 시행하고 있는 제도이다. 대표적으로 미국에서 시행되고 있는 ‘캡스 인 스쿨’(COPS in school, CIS) 프로그램은 학교지원경찰(SRO, School Resource Officer)이라고 하는 전담요원들이 학교 구역 내의 모든 학생들의 안전을 도모하기 위해 활동을 벌이도록 하고 있다.³⁰⁾ ‘캡스 인 스쿨’ 프로그램은 스쿨폴리스 제도의 모형이라고 할 수 있다. 미국뿐만 아니라, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주 등의 국가들에서도 경찰과 학교가 서로 연계하는 프로그램들이 있는데, 학교연계경찰관(Liaison Officer, LO)을 학교에 파견, 상주시키면서 학교의 질서를 유지하고 학내에서 발생하는 문제들에 대해 경찰과 학교가 함께 대처하는 제도이다(박세정, 1998:226~227). 학교폭력 예방을 위하여 학교와 경찰을 연계하는 제도에 관한 연구는 박세정(1998)에 의해서 진지하게 연구된 적이 있었으며, 학교폭력 실태 조사 과정에서 학교에 경찰을 상주시키는 방안과 관련한 의견 조사는 이미 몇 차례 이뤄진 바 있었다(김준호·김선애, 1996; 최인섭 외, 1999; 김준호, 2001; 김준호, 2002).

국내에서 학교와 경찰이 연계하여 학교폭력을 예방하는 대책은 스쿨폴리스 제도 도입 이전에도 소극적 형태로 시행되고 있었는데, 그것은 「학교담당경찰관」제이다. 학교담당경찰관제는 각 경찰서별로 형사들이 관내에 있는 중·고등학교 하나씩 담당하여 학교폭력 예방활동을 벌이게 하는 제도로서, 현재 전국 대부분의 경찰서에서 시행하고 있다.³¹⁾ 학교담당경찰관의 역할은 학교 내의 폭력행위에 대한 단속과 학생들의 비행예방이다. 구체적으로 살펴보면, 학교담당경찰관은 주기적으로 담당학교를 방문하여 학생주임교사 및 학교 간부들과 면담을 갖고, 폭력서클의 존재

30) 학교지원경찰(SRO)은 범죄 억제 및 상담자로서의 훈련을 받은 사람들로서, 그들의 임무는 학교 구역 내 범죄와 폭력에 대처하고, 상담활동을 하며, 법률과 안전 문제 등에 대한 교육을 실시하는 것 등이다.

31) 2005년 경찰백서에 의하면, 전국의 중·고등학교 4,876개 중에서 4,872개교에 담당경찰관 5,060명이 지정되어 있다. 1개 학교에 평균 1.03명의 경찰관이 지정되어 있는 셈이다.

여부와 불량학생 동향을 파악하며, 학교폭력 사례 수집과 학교폭력 가해 학생 색출 활동을 벌이고, 범죄예방을 위한 교육과 상담 활동을 실시하는 등, 다양한 역할을 부여받고 있다(신지원, 2005:69-70). 그러나 현재의 경찰 인력으로는 학교담당경찰관제의 취지를 실현하기 어려운 것이 현실이다. 경찰서의 수사 형사들은 자신들의 고유 업무조차 처리하기에 벅찬 형편에 학교담당경찰관의 역할을 제대로 감당하기 어렵다는 것이다. 그러한 의미에서 학교담당경찰관제는 소극적 형태의 학교 경찰 연계 제도이다. 반면에 새로 도입된 스쿨폴리스 제도는 보다 적극적인 형태의 연계제도이다. 학교담당경찰관제에서는 담당경찰관이 1주일에 1회 정도 학교를 방문하여 학교 내에서의 폭력행위 단속과 예방활동을 벌이도록 한 것과는 달리, 새로 등장한 스쿨폴리스 제도에서는 전직 경찰과 전직 교원을 2인 1조로 학교에 상주시켜서 교내 폭력 예방 활동을 벌이도록 하였다는 점에서 더욱 적극적인 형태이다.

이렇게 등장한 스쿨폴리스 제도는 부산지방경찰청과 부산시교육청이 2005년 5월 2일부터 7월 16일까지 부산 시내 7개 학교(초등학교 1곳, 중·고등학교 각각 3곳)에 퇴직 교원 과 퇴직 경찰관들이 2인 1조로 7개 조의 스쿨폴리스로 시범 운영되면서 시작되었다. 스쿨폴리스에게 부여된 역할은 교내 순찰, 상담, 범죄예방 강의, 등하교 지도, 학교 주변 유해업소 단속 등을 통해 학생들을 학교폭력으로부터 보호하는 것이었다.

그 후 부산지역을 중심으로 시행되어 온 스쿨폴리스제도는 학교 폭력 예방에 긍정적인 효과가 있다는 각종 조사결과에 따라, 전국적으로 확대 시행하기로 하고, 그 명칭도 ‘배움터 지킴이’로 바꾸었다. 이에 따라 2005년 10월 배움터 지킴이 요원과 대상학교가 선정되었고, 그해 11월부터 12월에는 전국 71개 학교에서 142명의 배움터 지킴이가 활동했다. 2006년 초까지 배움터 지킴이는 경찰청 주관으로 시범 운영되어 오다가, 2006년 4월 1일부터는 교육인적자원부 주관으로 전국 104개 초·

중·고등학교에서 208명의 배움터 지킴이가 활동해 왔으며, 2007년 3월부터는 교육부와 지방자치단체가 주관이 되어, 전국 204개교에서 251명의 배움터지킴이가 활동 중이다. 2007년 3월 현재 배움터지킴이가 활동 중인 204개 학교 가운데, 159개교는 교육부에서 운영예산을 지원하고 있고, 나머지 45개교는 지방자치단체에서 운영예산을 지원하고 있다.

<표3> 배움터지킴이 운영 현황 ('07. 3. 현재)

	운영학교 현황				요원 현황			
	계	초등	중등	고등	계	퇴직경찰	퇴직교원	전문가
2005.5	7	1	3	3	14	7	7	
2005.11	71	3	59	9	142	83	59	
2006.4.	104	2	77	25	208	110	66	32
2007.3	204	4	139	61	251	140	80	31

자료: 2007년 경찰청 국정감사 제출자료 재구성; 중앙일보, 2007년 8월 27일자.

위 <표3>는 배움터지킴이(구 스쿨폴리스) 제도를 운영한 초·중·고등학교 수와 배움터지킴이 구성을 시기별로 나타낸 것이다. 2005년 5월은 부산지역에서 7개교가 시범 운영되던 시기이고, 2005년 11월은 경찰청 주관으로 전국에서 시험 운영되던 시기이며, 2006년 4월은 교육부 주관으로 전국에서 운영되던 시기이다. 그리고 2007년 3월은 교육부와 지방자치단체가 주관하여 전국적으로 확대 운영되고 있는 상황이다. 배움터지킴이 제도를 운영하는 학교는 지속적으로 확대되고 있는데, 특별히 중·고등학교에서 크게 확대되고 있다. 배움터 지킴이 요원은 2005년 경찰청에서 주관할 때까지는 퇴직경찰과 퇴직 교원만으로 구성되어 있었으나, 2006년 교육인적자원부에서 주관하면서부터는 상담전문가들도 배움터 지킴이로서 활동하기 시작하고 있다. 이 시기까지는 1개 학교당 2인 1조의 배움터지킴이가 배치되었으나, 2007년 3월부터는 학교당

평균 1.2명이 배치되고 있다. 현재 교육인적자원부에서 주관하고 있는 배움터 지킴이 제도는 향후 지속적으로 확대 운영될 계획이다. 2007년 경찰청 국정감사 자료에 의하면, 지난 2007년 5월 국무총리 주재로 열린 관계장관회의에서 향후 확대방안이 확정되었는데, 배움터 지킴이 인원수는 2008년에는 809명, 2009년에는 1,040명으로 늘릴 계획이다.

한편, 서울지역에서는 지난해 2006년 10개 중학교에서 배움터 지킴이 시범사업이 실시되었다. 올해 2007년 2학기부터는 중학교 124개교 등 초·중·고등학교 245개교에 배움터지킴이가 배치된다. 서울시내 5개 학교 중 1곳에 배움터지킴이가 배치되는 셈이다. 올해 8월 발표한 서울시 교육청 배움터지킴이 사업확대 방안에 따르면, 2008년까지 서울시내 365개 모든 중학교에 배움터지킴이가 한명씩 배치되고, 2009년에는 서울시내 295개 모든 고등학교에, 2010년에는 566개 모든 초등학교에 배움터지킴이가 배치될 계획이다.

<표4>서울시 ‘배움터지킴이’ 배치계획 (단위: 개교, ()안은 %)

구분	2007년(하반기)	2008년	2009년	2010년
초등학교	71(12.5)	71(12.5)	71(12.5)	566(100)
중학교	124(33.8)	365(100)	365(100)	365(100)
고등학교	50(16.8)	50(16.8)	295(100)	295(100)
계	245(19.9)	486(39.6)	731(59.6)	1226(100)

배움터지킴이의 주된 역할은 등·하교 시간이나 점심시간, 자율학습 시간에 학교 안팎의 외진 곳에서 벌어지는 학교폭력을 예방하는 것을 비롯하여, 학교 부적응 학생들에 대한 상담활동을 벌이는 것이다. 대개는 학교 일과시간에 맞춰 근무하지만, 학교에 따라서는 오후에 출근하여 방과 후 학교 주변 폭력 예방에 나서기도 한다.³²⁾

32) 중앙일보, 2007년 8월 27일자

2. 배움터지킴이 제도에 대한 평가

배움터지킴이(구 스쿨폴리스)제도는 도입 초기에 교육계 안팎에서 찬반 논란을 불러일으켰다. 제도 도입을 반대하는 의견은 전직 경찰관이 학교에 상주하면서 학교 지도 문제를 두고 교사들과 갈등할 수 있다거나, 감시와 단속의 강화가 폭력의 음성화를 야기한다는 비판에 이르기까지 주로 이 제도가 교권침해와 인권침해를 불러온다는 점을 강조하였다.³³⁾

배움터지킴이 제도에 대한 찬반 논란으로 이 제도의 효과에 관한 여러 차례의 여론조사가 있었다. 배움터지킴이 제도에 대한 여론조사 결과는 대체로 긍정적 평가를 받았다. 지난 2005년 부산지방경찰청과 부산시교육청이 발간한 「스쿨폴리스 제도에 관한 학생, 교사, 학부모, 교직원단체 의견조사 결과보고서」에 따르면, 조사대상자 중에서 교사의 63.2%, 학생의 61.9%, 교직원단체 구성원의 57.1%가 이 제도에 대해서 긍정적으로 평가하였다.³⁴⁾

특히 시범 운영 종료 직후인 2005년 7월 부산지방경찰청과 부산시교육청이 여론조사기관 정음리서치에 의뢰하여, 스쿨폴리스 제도가 운영 중인 시범학교 7곳의 학생 1,346명과 학부모 775명, 교사 345명, 교직원단체 28명 등 총 2,494명을 대상으로 스쿨폴리스 운영에 관한 설문조사를 실시했다. 그 결과, 스쿨폴리스 제도의 지속적 시행에 대해서는 집단별로 의견이 엇갈렸는데, 학생과 학부모는 긍정적으로 평가한 반면, 교사는 유보적으로, 교원단체는 부정적인 태도를 보였다. 그 결과는 아래

33) 스쿨폴리스가 현직 경찰관이 아닌 퇴직 경찰관으로 구성되고, 퇴직 교원과 한 조를 이루게 한 것, 그리고 제복 대신에 사복 정장 차림으로 근무하게 한 것 등은 스쿨폴리스 제도를 향한 비판들을 고려하여 폴리스의 위압적 이미지를 완화하고 교육적 이미지를 제고하기 위한 것으로 해석할 수 있다(황지태, 2005:51).

34) 부산지방경찰청, 부산광역시 교육청, 「스쿨폴리스 제도에 관한 학생, 교사, 학부모, 교직원단체 의견조사 결과보고서」, 2005.8

표와 같다.

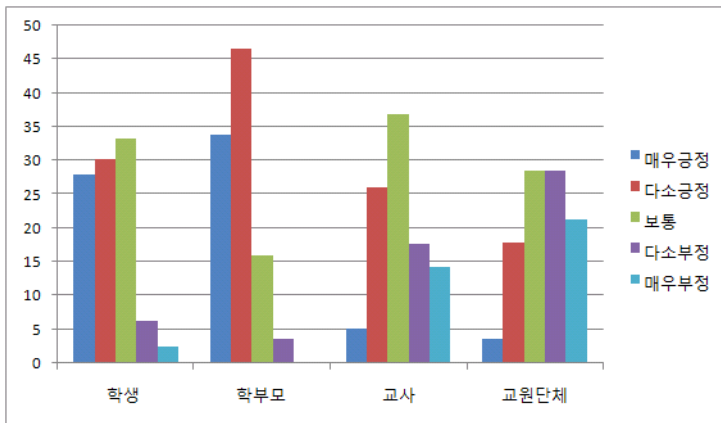
<표5> 스쿨폴리스 시범학교 지속적 시행에 관한 선호도 (단위: %)

	매우 긍정	다소 긍정	모름	다소 부정	매우 부정	계
학부모	33.8	46.5	16	3.7	0.0	100.0
학생	27.9	30.2	33.3	6.2	2.4	100.0
교사	5.2	26.1	36.8	17.7	14.2	100.0
교원단체	3.6	17.9	28.6	28.6	21.3	100.0

출처: 국제신문 2005년 9월 13일자 기사 자료 재구성

이 결과에서 매우 긍정과 다소 긍정은 찬성 의견으로 보고, 다소 부정과 매우 부정의 반대 의견으로 볼 때, 학생들과 학부모들은 찬성 의견(학생 58.1%, 학부모 80.3%)이 크게 우세했고, 교사는 반대 의견(33.7%)과 찬성 의견(31.3%)이 비슷했으며, 교원 단체는 반대 의견(50.0%)이 찬성 의견(25.0%)보다 많았다. 위 <표5>의 결과를 도표로 그려보면 아래 그림과 같다.

<그림1> 스쿨폴리스 시범학교 지속적 시행에 관한 선호도



출처: 국제신문 2005년 9월 13일자 기사 자료 재구성

<그림1>에서 보여주는 바는 스쿨폴리스의 지속적 시행에 대해서 학부모, 학생, 교사, 교원단체 등 네 집단의 반응이 각각 다른데, 그 반응은 일정한 경향을 보인다는 것이다. 그 경향은 스쿨폴리스 제도를 지속적으로 시행하는 것에 대해서 가장 긍정적으로 보는 학부모로부터 학생, 교사, 교원단체 순으로 긍정의 선호도는 일정하게 낮아지고, 반대로 부정의 선호도는 학생, 교사, 교원단체 순으로 일정하게 높아진다. 학부모와 교원단체는 서로 선호도가 분명하게 엇갈린다.

그렇지만, 스쿨폴리스 제도의 학교폭력 감소 효과에 대해서는 학생, 교사, 교원단체 모두 긍정적으로 평가하였다. 구체적으로 스쿨폴리스 제도 시행 후 교내 폭력 감소 여부에 대해서 학생들은 ‘줄었다’(32.2%)는 의견이 ‘늘었다’(14.7%)는 의견보다 많아 긍정적으로 평가했고, 교사도 스쿨폴리스가 교내 폭력 감소에 도움이 된다는 의견(35.4%)이 반대 의견(17.1%)보다 우세했다. 교원단체도 마찬가지로 교내 폭력 감소에 도움이 된다는 의견(32.1%)이 반대 의견(25.0%)보다 다소 앞섰다.

이 조사의 대상인 학생, 학부모, 교사, 교원단체 가운데 교원단체는 스쿨폴리스의 지속적 시행에 대해서 가장 비판적인 견해를 피력하고 있지만, 이 집단도 스쿨폴리스의 효과에 대해서는 인정하고 있다는 점은 주목할 만하다.

전문여론조사기관인 정음리서치의 조사가 이뤄진 뒤 5개월 후인 2005년 12월에 배움터지킴이 제도의 효과를 평가하는 연구가 장석현(2006)에 의해서 이뤄졌다. 이 조사연구는 전국 5대도시(서울, 부산, 대구, 대전, 인천)에서 배움터 지킴이 제도를 운영하고 있는 중학교 총 10개 학교 학생 660명, 교사 250명, 배움터 지킴이 140명을 대상으로 한 것으로서, 배움터지킴이들을 조사대상으로 삼았다는 점에서 주목된다.³⁵⁾ 이

35) 배움터지킴이를 조사대상으로 삼았다는 것은 서로 다른 평가를 받을 수 있는데, 긍정적으로는

조사에서는 배움터지킴이 활동에 대한 평가가 이뤄졌는데, 조사대상 학생 606명 가운데 49.8%가 긍정적인 평가를 내린 반면, 13.2%만이 부정적 평가를 내리고 있는 것으로 조사되었으며(37.0%는 평가보류), 교사들을 대상으로 했을 때는 조사대상자 231명 가운데 71%가 긍정적 평가를 내린 반면, 부정적 평가는 2.6%에 불과했다(26.4%는 평가보류), 한편 배움터지킴이는 97.5%가 긍정적인 평가를 내린 반면, 부정적인 평가는 전혀 없었다(장석현, 2006). 또한 이 조사에서는 배움터지킴이 제도가 학교폭력 예방효과가 있는지를 질문하였는데, 학생들은 50.5%가 긍정적인 평가를 내린 반면 16.6%가 부정적인 평가를 내렸으며(32.9%는 평가보류), 교사들은 73.2%가 긍정적인 평가를 내린 반면, 부정적 평가는 4.3%에 불과했다(22.5%는 평가보류). 배움터지킴이는 99.2%가 긍정적으로 평가했으며, 부정적 평가는 없었다. 이 조사에서 객관성 확보의 문제를 제기하는 배움터지킴이들을 제외하고 학생과 교사들의 평가만을 보더라도, 배움터지킴이의 활동과 배움터지킴이의 학교폭력 예방효과에 대해서 긍정적인 평가가 크게 우세하다는 것을 볼 수 있다.

한편, 황지태(2005)는 2005년 9월부터 10월 사이에 스쿨폴리스제도에 대한 학생들과 교사들의 평가를 조사하였는데³⁶⁾, 이 연구에서는 학교폭력의 실태에 있어서 뿐만 아니라 학교폭력 예방을 위한 대책의 필요성에 대해서도 일반적 인식과 구체적 인식에 일정한 차이가 있다는 것을 논의하고 있다. 다시 말하면, 조사대상자들이 우리 사회의 학교폭력 실태에 대한 전반적 인식과 자기가 다니는 학교의 학교폭력 실태에 대한 경험적 인식은 차이를 보이며, 학교폭력 대책에서도 문제가 있는 학교에서 스쿨폴리스 제도가 필요한지에 대한 반응과 자신이 다니는 학교에 스

학교폭력 문제를 전담하는 배움터지킴이들을 조사대상으로 삼음으로써 학교폭력의 실태를 보다 현실감 있게 반영하고 있다는 것이지만, 부정적으로는 배움터지킴이의 효과를 묻는 질문에서 조사결과의 객관성 문제가 제기될 수 있다는 것이다.

36) 이 조사는 제주도를 제외한 전국의 중·고등학교 학생과 교사들을 조사대상으로 하여 이뤄졌다. 학생 표본수는 2,822명이고, 교사의 표본수는 404명이다.

스쿨폴리스 제도가 필요한지에 대한 반응은 다르다는 것이다. 이 조사에서는 먼저 “문제가 있는 학교 내에 경찰 혹은 민간순찰대를 배치하는 것이 필요한가?”라는 질문에 대해 어떤 식으로든 스쿨폴리스 제도가 필요하다는 평가를 한 학생들의 비율은 56.3%(1,590명)에 달하고 있는 반면, 필요하지 않다는 평가는 43.4%(모름/무응답 0.2%) 정도였다. 이러한 조사 결과는 기존의 스쿨폴리스 제도에 대한 여러 조사 결과보다는 다소 낮은 비율이다.³⁷⁾ 그런데 더 나아가 이 조사에서는 바로 자신의 학교에 스쿨폴리스를 배치하는 것이 필요한가라는 질문을 던졌는데, 그 결과 27.3%만이 필요하다고 응답했으며, 72.6%는 필요하지 않다고 응답했다. 교사를 대상으로 하여 “문제가 있는 학교 내에 경찰 혹은 민간순찰대를 배치하는 것이 필요한가?”라는 질문을 하였을 때, 53.6%가 필요없다고 응답한 반면, 46.1%가 필요하다고 응답했으며, 자신의 학교에 스쿨폴리스를 배치하는 것이 필요한가라는 질문에 대해서는 79.5%가 필요없다고 응답한 반면, 20.3%만이 필요하다고 응답했다. 이 조사 결과에서 보면, 조사 대상 학생과 교사집단은 학교폭력 문제가 있는 학교에 스쿨폴리스를 두는 대책에 대해서 절반 정도가 찬성하고 있는 반면, 바로 자신의 학교에 스쿨폴리스를 둘 필요성에 대해서는 20~30% 정도만이 찬성하는 것으로 나타났다. 이러한 조사 결과는 학생들과 교사들이 실제로 경험하는 학교폭력의 심각성에 대한 인식과 스쿨폴리스 제도의 필요성에 대한 인식에서도 일반적으로 인식하는 것보다 낮을 가능성이 있다는 것을 말해준다.

배움터지킴이 제도의 효과에 대한 평가와 관련하여 가장 최근에 이뤄진 주목할 만한 조사결과로서, 박효정·정미경·박종호(2006)의 연구가 있다. 이 연구에서는 초·중·고등학생들을 대상으로 여러 가지 학교폭력 예방대책의 효과를 평가하게 하였는데, 그 결과 가장 높은 점수를 받

37) 이러한 차이는 연구자도 밝히고 있듯이 질문의 차이에서 야기된 것이기도 하다. 기존의 연구들은 대체로 스쿨폴리스 제도에 대한 찬성 여부를 묻고 있는 반면, 황지태의 연구에서는 이 제도가 필요한지에 대한 질문을 던지고 있다.

은 것은 ‘학교 밖 취약지역 순찰활동’이었다.³⁸⁾ 이 조사 결과를 주요 활동별로 분류해 볼 때, 순찰활동, 상담활동, 예방교육, 신고기간 및 신고망 운영, 학교폭력 예방 캠페인 활동 순으로 높이 평가하였다. 이 조사 결과는 직접적으로 배움터지킴이 제도의 효과에 대해서 조사한 것은 아니지만, 학교폭력의 직접 당사자인 학생들이 학교 주변의 취약지역 순찰활동을 각종 상담활동이나 예방교육 활동보다 더욱 높이 평가하고 있다는 점에서 주목된다.

배움터지킴이 제도의 학교폭력 효과에 관한 지금까지의 조사 결과들을 종합해보면, 긍정적 평가가 주류를 이룬다. 경찰청과 교육인적자원부는 이러한 긍정적 평가에 기초하여 배움터지킴이 제도를 전국적으로 확대했으며, 지난 2006년부터 이 제도를 주관하여 운영하고 있는 교육인적자원부에서는 이 제도를 지속적으로 확대해 나가고 있다. 그 한 예로서 전술한 바와 같이, 서울시 교육청은 2010년까지 서울시내 모든 초·중·고등학교에 배움터지킴이제도를 시행할 계획을 세우고 있다.

학교폭력 예방 대책으로서 배움터지킴이 제도에 대한 평가들을 종합해 볼 때, 조사방법과 조사대상의 차이, 그리고 설문 내용의 차이에서 비롯되는 조사결과의 차이가 있지만, 대체로 배움터지킴이 제도가 학교폭력을 예방하는데 효과가 있다고 평가하고, 배움터지킴이 제도의 필요성을 인정하고 있는 것으로 조사되고 있지만, 황지태(2005)의 연구가 암시하고 있는 것처럼, 학교폭력의 심각성에 대한 인식이나 배움터지킴이제도의 필요성에 대한 일반적 인식이 실제로 자기 학교에서 경험하는 필요성보다 높게 반영되어 있을 가능성도 무시할 수 없다. 또한 조사결과를 종합해 보면, 배움터지킴이 제도에 대한 평가는 조사대상 집단별로 일정한 차이를 보인다. 2005년 7월 부산시경찰청과 교육청이 정음리서치에 의

38) ‘학교 밖 취약지역 순찰활동’(62.54), ‘학교상담선생님과 상담’(60.99), ‘전문상담순회교사 혹은 학생상담자원봉사자와의 상담’(58.74), ‘외부 전문가의 예방 및 대처교육’(56.12), ‘학교폭력 신고망 운영’(55.57), ‘학교폭력추방의날 행사’(54.07), ‘학교폭력자진신고기간운영’(50.59).

* 괄호 안은 평가 평균 점수.

퇴하여 나타난 결과에서처럼, 학부모집단은 가장 적극적인 배움터지킴이 제도 지지 집단으로 볼 수 있으며, 전교조를 비롯한 교원단체들은 가장 비판적인 집단으로 볼 수 있다. 그 중간에서 학생집단은 대체로 배움터지킴이 제도의 필요성을 인정하고 있는 집단으로 볼 수 있으며, 교사집단은 중립적 위치에 있으면서 찬성과 반대의 경계를 넘나들고 있는 것으로 보인다.

제2절. 교내 CCTV 설치 운영

1. 제도 시행 과정

학교폭력에 대한 대응방안으로서 CCTV를 설치하는 방안이 논의되기 시작한 것은 지난 2005년 초 학교폭력 문제가 심각한 사회문제로 등장하면서부터이다. 특별히 학교 내에 폭력조직인 ‘일진회’가 활동하고 있다는 언론의 보도 내용은 보다 적극적인 학교폭력 대책을 모색하게 하였는데, 2004년 말부터 CCTV 설치가 범죄예방에 긍정적이라는 사회적 인식이 확산되면서³⁹⁾ 학교폭력 대책의 한 방안으로서 검토되기 시작한 것이다.

2005년 3월 정부는 국무총리 주재로 열린 국정 현안 정책조정회의에서 CCTV 설치를 정책의 수준에서 확정하고⁴⁰⁾, 이어서 교육인적자원부는 학교폭력 예방을 위하여 CCTV 설치를 희망하는 학교에 대한 수요조사를 먼저 벌이고, 교사와 학부모, 학생 등 학교 구성원이 동의하는 경

39) 2004년 10월 강남구 경찰서에서는 2002년 말 전국 최초로 방범용 CCTV가 시범 운영된 논현1동의 5대범죄 발생률이 41% 줄어 들었다는 발표가 있었으며, 이러한 통계에 근거해서 방범용 CCTV 설치를 서울시내 22개 자치구로 확대하기로 하였다(국민일보, 2004년 10월 14일자).

40) 연합뉴스, 2005년 3월 16일자.

우에 한해서 학교당 1~4대씩 CCTV를 설치하기로 하였다.⁴¹⁾ 교육인적 자원부는 CCTV가 설치될 학교는 전국 중·고등학교 500개교 정도이며, CCTV는 1천대 가량이 설치될 것이라고 밝혔다. 이에 2005년 3월 말에는 대전시 교육청이 시범적으로 중학교 6곳과 고등학교 4곳에 CCTV 설치를 발표한 뒤⁴²⁾ 다른 지방 교육청에서도 연달아 CCTV 설치계획을 발표하였다. 그해 4월 교육인적자원부는 당시 전국 중 고교 학교를 대상으로 CCTV 설치 수요조사 결과를 발표했는데, 중학교는 전체의 32%인 955곳, 고등학교는 36%인 765곳에서 설치를 원했다고 밝히고, 학생, 학부모, 교원 등 학교 구성원이 합의한 학교 등을 대상으로 500~700개교를 선정하여 2005년 5월부터 CCTV를 설치하되, 인권 침해 소지가 없도록 고지문을 부착하고 설치목적 외의 사용을 금지하기로 하였다.⁴³⁾ 2005년 9월까지 전국 초·중·고등학교 가운데 CCTV가 설치된 곳은 732곳(14.7%)이며, 총 1,474대의 CCTV가 설치되어 운영되고 있는 것으로 나타났다.⁴⁴⁾ 그해 5월 정부는 대상 학교 수가 전국의 503개 교라고 밝혔으며, 2005년 말 전국 중·고등학교의 CCTV 설치 학교 수는 총 1,492개교로 조사되었다.

<표6> CCTV 설치 학교 수 (단위: 개교)

시·도	선정학교수										총계
	1대		2대		3대		4대		계		
	중	고	중	고	중	고	중	고	중	고	
계	165	112	136	117	48	54	43	71	595	151	1,492

출처: 박효정, 정미경(2006:151)

41) 연합뉴스, 2005년 3월 21일자.

42) 한국일보, 2005년 3월 31일자.

43) 연합뉴스, 2005년 4월 12일자.

44) 연합뉴스, 2005년 9월 21일자.

2. CCTV 설치에 대한 평가

정부가 학교폭력예방 대책으로서 폐쇄회로 TV 설치방안을 밝히자, 찬반양론이 팽팽하게 등장했다. 이 안을 반대하는 사람들은 그것이 무엇보다도 비교육적이고, 사생활침해의 우려가 있으며, 학생들을 잠재적 범죄자로 인식하는 것이라고 강조했다. 대표적으로 전교조에서는 CCTV 설치가 학교폭력에 대한 교육적 해결방법이 아닌 범죄소탕식의 극약처방이라고 주장하고, 그것이 학교폭력을 더욱 음성화하고 학교 밖 폭력을 재생산하게 될 것이라는 우려를 표명했다. 반면, 학교 내 CCTV 설치를 옹호하는 측에서는 “인권침해의 논란이 있는 것은 사실이지만, 피해를 당하는 학생들의 인권도 보호해야 할 책임이 있다”⁴⁵⁾거나, CCTV 설치는 학생과 학부모, 교사 등 학교 구성원들간의 합의를 통해 이뤄지기 때문에 인권침해의 소지는 없다는 등의 반론을 제기했다.⁴⁶⁾

학교폭력 예방을 위하여 교내에 CCTV를 설치하는 방안이 논란의 대상이 되면서 그 실효성을 확인하기 위한 조사가 요구되었다. 2005년 4월 교육인적자원부는 경기도 지역 10개 중학교를 무작위로 뽑아 CCTV 설치에 관한 설문조사를 하였는데, 관리자의 80~90%, 교사의 74~87%, 학생의 72~86%가 찬성하는 것으로 나타나⁴⁷⁾ 긍정적인 반응을 얻은 반면, YMCA가 그 해 8월에 대전 및 충남지역 중·고·대학생 631명을 대상으로 실시한 설문조사에서는 응답자의 68.3%가 CCTV 설치에 대해서 부정적인 반응을 보였다. 이 두 조사는 각각 경기도 지역과 대전 충남지역을 대상으로 한 것으로, 전국적 차원에서의 보다 체계적인 조사가 요구되었다.

45) 충청투데이, 2005년 5월 27일자.

46) 문화일보, 2005년 6월 2일자.

47) 국정브리핑, 2005년 4월 12일.

박효정, 정미경(2006)의 조사는 2005년 9월부터 12월 사이에 이뤄진 조사인데⁴⁸⁾ 초·중등교사, 대학생, 학부모, 교수, 교육전문가 등 1,290명을 대상으로 한 1차 설문조사와 전국 시도 교육청 장학사, 학생부 담당교사를 대상으로 한 2차 심층면접 조사를 통해 이뤄진 전국적 규모의 조사라는 점에서 주목된다. 단지, 교사와 학부모, 교수, 교육전문가들을 대상으로 한 것으로, 이들의 의견은 충분히 반영하고 있지만, 학생들의 직접적인 의견은 반영하고 있지 못하다는 한계가 있다. 1차 설문조사에서 교내 CCTV 설치 효과에 대해 질문한 결과, 응답자의 58.7%가 ‘효과가 있다’(효과가 있는 편이다 + 매우 효과가 있다)고 응답하였으며, 24.2%가 ‘그저 그렇다’, 나머지 17.2%가 ‘효과가 없다’(효과가 없는 편이다 + 전혀 효과가 없다)고 응답하였다. 즉, 응답자의 과반수 이상이 학교폭력 예방에 CCTV 설치가 효과적이라는 긍정적인 평가를 내렸다. 응답 집단별로 살펴보면, 중·고등교원(51.4%), 대학생(55.2%), 전문가(27.1%) 집단에 비교해서 유·초등교원(67.9%), 일반인(67.8%), 학부모(66.7%) 집단이 더욱 긍정적으로 평가하였다. 응답집단별로 살펴볼 때 주목되는 점은, 다른 집단들은 모두 과반수 이상이 긍정적인 평가를 하고 있지만, 전문가 집단은 27.1%만이 긍정적으로 평가하고 있다는 것이다. 스쿨폴리스 제도에 대한 평가에서와 마찬가지로 교육전문가들은 학교 내에 CCTV를 설치하는 것이 인권침해의 소지가 있으며, 학교폭력의 문제를 교육적 방안으로 해결하는 것이 아니라, 감시와 통제 시스템으로 해결하는 데 대한 비판적 견해를 피력한 것으로 해석된다. 또 하나 주목되는 점은 일반인과 학부모집단이 가장 긍정적인 평가를 내리고 있다는 것인데, 특별히 학부모 집단은 ‘일진회’와 같은 폭력서클의 존재가 언론

48) 이 조사는 2차례에 걸쳐서 이뤄졌는데, 1차 조사는 한국교육개발원 교육현안문제 모니터링 시스템을 활용하여 유·초·중등교원, 대학생·대학원생, 초·중등학부모, 대학교수, 교육전문가, 일반인 등 총 1,290명을 대상으로 한 설문조사로 진행되었으며, 2차 조사는 서울, 경기, 강원, 충북, 부산, 울산, 제주 지역의 시·도 교육청 장학사, 학생부 담당교사를 대상으로 한 심층면담으로 진행되었다.

을 통해 보도된 이후 학교 내에서의 학생 통제에 대한 불신에서 가장 적극적으로 CCTV 설치를 찬성하고 있다고 해석된다. 이 조사에서 말해주는 바는, 교내 CCTV 설치 운영이 시행 초기에는 여러 가지 비판의 대상이 되기도 했지만, 몇 달간의 시행을 거친 이후 학교 현장을 중심으로 긍정적인 반응을 얻고 있다는 것이다.⁴⁹⁾

전국적 규모의 또 하나의 조사가 황지태(2005)에 의해서 이뤄졌는데, 조사 시기도 2005년 9월부터 10월 사이로서, 박효정, 정미경(2006)의 연구 조사시기와 비슷하다. 황지태의 조사에서는 “문제가 심각한 학교 내에 CCTV를 설치하는 것이 필요한가?”라는 질문에 대해서 2,822명의 학생들 가운데, 54.4%(1,535명)는 필요하다는 응답을 보인 반면, 45.6%(1,285명)는 필요하지 않다는 응답을 나타냈다. 또한, 이 조사에서는 바로 자신의 학교에 CCTV를 설치하는 것이 필요한지를 묻는 질문도 함께 이뤄졌는데, 스쿨폴리스 제도에 관한 조사에서만 마찬가지로, 자신의 학교에 CCTV를 설치하는 데에는 부정적인 것(72.5%)으로 조사되었다. 한편, 교사들을 대상으로 하여 전자의 질문을 던졌을 때, 교사 404명 가운데 242명(59.9%)가 필요하다고 응답한 반면, 159명(39.3%)가 필요하지 않다는 응답을 보였으며, 후자의 질문에 대해서는 35.9%가 필요하다는 응답을 하였고, 63.6%가 필요하지 않다는 응답을 보였다. 이 조사는 박효정·정미경(2006) 연구의 조사대상에서 제외된 학생 집단을 포함하고 있다는 점에서 상호보완적 의미를 갖는다. 교사들을 대상으로 교내 CCTV 설치가 효과적인지를 묻는 질문에서 이 두 조사는 비슷한 결과를 보여주는데, 박효정·정미경(2006)의 조사에서는 중·고등학교

49) 교내 CCTV 설치안은 그 시행 초기에는 인권 침해에 대한 우려, 투입 예산 규모의 방대함, CCTV 관리의 문제 등으로 많은 반대에 직면해 있었다. 그러나 국가인권위원회 및 전문가 등이 인권 침해 문제에 대해서 신중히 검토하는 과정을 거치고, 학생과 학부모, 교사가 모두 CCTV 설치에 합의하는 학교에 한하여 시·도 교육청 실무자가 현장을 방문, 확인한 후 시행하는 등, 정책 추진과정의 민주성을 확보하였으며, CCTV 설치 이후 학교 자체 조사결과 학교 폭력 발생률이 감소하면서 CCTV 설치에 대한 긍정적인 평가를 이끌어 낸 것으로 볼 수 있다 (박효정·정미경, 2006: 152).

교사들의 51.4%가 교내 CCTV 설치에 긍정적인 반응을 보였던 것과 비교해서, 황지태(2005)의 조사에서는 조사대상 교사들의 59.9%가 CCTV 설치가 필요하다는 응답을 보였다. 이 두 조사결과로 보건대, 교내에 CCTV가 설치된 후 몇 개월이 지난 2005년 9월 시기에 교사집단의 50~60% 정도는 교내 CCTV 설치에 대해서 긍정적이었다고 볼 수 있다. 그렇지만, 황지태(2005)의 연구가 보여주는 바와 같이, 학교폭력 대책으로서 교내 CCTV를 설치하는 데에는 과반수 이상이 찬성하지만, 바로 자신의 학교에 CCTV를 설치해야 할 필요성에 대해서는 부정적이었던 점도 무시할 수 없다.

한편, 2006년 3월에는 인천지역을 대상으로 CCTV 설치 효과에 대한 설문조사가 있었다. 인천시교육청에서 CCTV를 운영 중에 있는 인천지역 3개 중학교와 4개 고등학교 학생 700명, 교사 280명, 학부모 700명을 대상으로 설문조사를 실시했다. 이 조사결과에 따르면, CCTV의 학교폭력 예방 효과에 대해서 조사대상 학생 700명 중 93명(13.3%)은 '매우 긍정' 또는 '긍정'이라고 응답한 반면, 62명(8.8%)은 '부정' 또는 '매우 부정'이라는 응답을 하였다. 545명(77.9%)은 '잘 모르겠다'는 유보적인 반응이었다. 반면에 조사대상 교사 280명 가운데, 214명(76.5%)과 조사대상 학부모 700명 중 469명(67%)은 CCTV 설치가 학교폭력예방에 효과적이라고 응답하였다. 이 조사결과로 볼 때, 학생들은 유보적 답변이 대다수를 차지하는 가운데, 긍정적 응답이 부정적 응답보다 다소 많은 반면, 교사와 학부모들은 대다수가 긍정적인 응답을 하였다. 또 교사 247명(88.2%)과 학부모 387명(55.3%)은 CCTV가 교내흡연 예방에도 도움을 줬다고 답했고, 245명의 교사(87.6%)와 424명(60.6%)의 학부모는 CCTV 설치 이후 무단외출과 학생비행 방지에 효과적이었다고 응답했다.

그밖에도 올해 2007년 4월, SBS 러브FM(103.5MHz) '뉴스앤조이'에서 여론조사 전문기관 리얼미터에 의뢰해 조사한 결과에 따르면, 폭력, 절

도사건 예방을 위해 교내 CCTV설치에 찬성한다는 의견이 70.8%에 이른 반면, 반대한다는 의견은 19.3%에 그쳤다.⁵⁰⁾ 이 조사에서는 전국의 모든 지역에서 CCTV 설치에 찬성한다는 의견이 다수를 보였는데, 특별히 전북지역 응답자가 83.4%로 가장 높게 나타난 가운데, 강원(78.0%), 전남/광주(73.7%), 인천/경기(73.2%), 부산/경남(70.7%)순으로 나타났다. 반면, 인권침해를 이유로 반대한다는 의견은 서울 응답자가 26.3%로 상대적으로 가장 많았으며, 대전/충청(23.7%), 부산/경남(22.8%) 등의 순이었다. 성별로는 여성(68.4%)보다는 남성(73.5%)이 CCTV설치에 찬성하는 비율이 더 많았고, 연령별로는 초·중학생 자녀의 학부모 연령층인 30대(75.7%)와 40대(75.2%)가 다른 연령대에 비해 찬성 의견이 더 많았다.

학교폭력 예방 대책으로서 CCTV 설치의 효과에 관한 조사결과를 종합해 보면, 대체로 CCTV 설치 효과에 대해 긍정적인 반응을 나타내고 있다. CCTV 설치 시행 초기에는 긍정적 반응과 부정적 반응이 혼재했지만, 그 이후 이뤄진 조사들에서는 대체로 긍정적인 반응을 얻고 있다. 각 조사마다 조사대상과 조사방법의 차이가 있어서 직접적인 비교는 어렵지만, CCTV 설치 초기의 반응과 비교해서 최근의 반응은 더욱 긍정적이라고 할 수 있다. CCTV 설치에 대해서 가장 긍정적인 집단은 스쿨폴리스 제도에 대한 반응에서와 마찬가지로 학부모 집단이며, 가장 부정적인 집단은 학생들의 인권문제에 주목하는 교육전문가 집단이라고 할 수 있다. 더 나아가 교내 CCTV 설치에 대한 학생, 교사, 학부모, 교원단체, 교육전문가 등 주요 집단별 반응은 스쿨폴리스 제도 운영에 대한 반응과 유사성을 띤다. 이 두 대책은 ‘일진회’ 사건을 계기로 학교폭력 문제가 심각한 사회적 이슈로 등장한 시기를 배경으로 한 것으로서, 일진회 사건으로 학교 공간 내에서의 학생들의 안전을 불안스럽게 바라보는 학부모 집단으로부터 가장 적극적인 지지를 받고 있는 한편, 학생들

50) 세계일보, 2007년 4월 13일자.

과 교사 집단으로부터는 유보적 혹은 소극적 지지를 받고 있는 것으로 보인다.

제3절 전문 상담교사제도

1. 제도 시행 과정

학교폭력 예방대책으로서 전문 상담교사를 두는 방안은 학교폭력 문제가 사회적 이슈로 등장하던 때부터 학계와 교육계에서 논의되어 오던 것이나, 그것이 구체화된 것은 2003년 말 ‘학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률’이 제정되면서부터이다.

‘학교폭력예방및대책에관한법률’ 제12조 1항에서는 초·중등교육법 제19조 2의 규정에 따라 전문상담교사를 두도록 규정하고 있으며,⁵¹⁾ 동법 제12조 2항에서는 전문상담교사에게 “학교의 장 및 자치위원회의 요구가 있을 때에는 학교폭력에 관련된 피해 학생 및 가해 학생과의 상담결과를 보고할 의무”를 규정하여 학교폭력의 예방 및 대책에 있어서 상담교사가 해야 할 역할을 명시하고 있다. 여기에서 상담전문교사의 역할은 학교폭력 피해학생 및 가해학생을 면담하고, 상담결과를 자치위원회에 보고하는 것으로 요약된다. 이 법률을 통해서 일선 학교에 상담실을 설치하고 전문 상담교사를 두는 것이 법률적으로 규정되었으며, 2004년 4월에는 학교폭력 대책 자치위원회 설치, 학교폭력 책임교사 선임⁵²⁾ 및

51) 초·중등교육법 제19조의2(전문상담교사의 배치 등) ① 학교에 전문상담교사를 두거나 시·도교육행정기관에 교육공무원법 제22조의 2의 규정에 의하여 전문순회상담교사를 둔다. 교육공무원법 제22조의 2(교육행정기관에의 순회교사배치) ① 교육감은 교원배치의 적정과 교육과정의 원활한 운영을 위하여 2 이상의 인근학교를 순회하면서 학생의 교육을 담당하게 하는 것이 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 시·도 교육행정기관에 교사를 둘 수 있다.

52) ‘학교폭력예방및대책에관한법률’ 제12조 3항은 학교의 장에게 교사 중에서 학교폭력 문제를 담당하는 책임교사를 선임할 의무를 부여하고 있다. 그런데 책임교사의 자격에 대해서는 아무

전문상담교사 배치를 주요 내용으로 하는 ‘학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률’ 시행령이 공포되었다.

그러다가 일진회 사건을 계기로 학교폭력 문제가 큰 사회적 이슈로 등장한 2005년 초에는 본격적인 전문상담교사 제도의 시행이 결정되었다. 그것은 ‘학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률’의 시행에 따라 학교폭력 예방과 학생 상담 및 생활지도 업무를 전담할 전문상담 순회교사 308명을 상반기 중에 선발하여 전국 182개 지역교육청 및 산하기관에 배치할 계획을 밝힌 것이다.⁵³⁾ 그해 9월 교육인적자원부는 전국 181개 지역교육청에 전문상담순회교사 308명을 임용·배치했다.⁵⁴⁾ 2006년 4월 정부는 전문상담교사 양성을 위한 2년 단기과정을 전국 36개 대학에 개설하고 2007년까지 2,500여 명의 초·중·고등학교 전문상담교사를 양성할 계획을 밝혔다.⁵⁵⁾ 2006년 10월 교육인적자원부는 전국 181개 지역교육청에 배치된 전문상담순회교사를 통해서 상반기 상담 실적을 분석한 결과, 94,010명의 학생들이 각종 고민을 상담한 것으로 집계되었다. 교육인적자원부는 전문상담교사 제도가 학교폭력 예방에 효과적이라고 평가하고, 이미 배치된 전문상담순회교사와 2007년부터 배치될 전문상담교사를 중심으로 상담활동을 활성화해 나갈 계획이다.⁵⁶⁾

2. 전문상담교사 제도 평가

학교폭력 예방 대책으로서 스쿨폴리스 제도와 교내 CCTV 설치 방안

런 내용도 규정되어 있지 않다. 실제 학교 현장에서는 거의 대부분 학생부장교사가 책임교사를 겸하고 있다.

53) 내일신문, 2005년 3월 23일자.

54) 전문순회상담교사들에게 부여된 역할은 지역교육청과 단위학교를 순회하면서 학습부적응·비행·폭력·진로 등에 관한 상담활동과 사이버 상담망 구축, 지역사회 유관기관의 연계활동, 상담관련 교사·학부모 대상 연수 지원 등 다양한 상담 활동을 벌이는 것이다.

55) 2007년에 공립중등학교 교사 임용시험을 통해 전문상담교사 선발된 인원은 251명이었다.

56) 국정브리핑, 2006년 10월 31일자.

이 찬반양론의 격론에 휩싸였던 것과는 달리, 전문상담교사 제도는 특별한 반대여론에 부딪히지 않았다. 이 제도는 스쿨폴리스 제도나 교내 CCTV 설치 방안에 대해 비판적이었던 집단으로부터 가장 바람직한 대안으로서 각광을 받았다. 전문상담교사 제도를 선호하는 사람들은, 학교폭력과 관련된 상담활동은 전문적 교육을 받은 전문상담교사들에 의해서 이뤄져야 하며, 사법적 잣대로 학교폭력을 재단하기 이전에 전문상담을 통해 선도될 수 있는 기회가 주어져야 한다는 것을 강조해 왔다.

전문상담교사 제도는 이 제도를 가장 바람직한 학교폭력 대책으로서 평가하는 사람들도부터도 아직은 미흡한 조치라는 평가를 받고 있다. 지금의 전문상담교사 제도는 예산상의 문제와 공무원 정원 등의 문제로 필요한 전문상담교사를 충분히 확보하고 있지 못하고 있기 때문이다. 교육인적자원부에 따르면, 2005년 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제12조 1항에 근거해 학교에 상담실 설치를 의무화했지만, 10,984개 초·중·고교에 전문상담교사는 483명뿐이다. 학교 수 대비 4%에 불과하다. 1,237개 초·중·고교가 있는 서울시의 경우 전문상담교사는 30명뿐이며, 이들이 각급 학교의 요청을 받아 순회하고 있다.⁵⁷⁾ 일선 교사들은 소수의 전문상담교사들이 순회하면서 상담활동을 하고 있는 지금의 형태로는 학생들을 제대로 상담해 주기 어렵다는 것을 지적한다. 학교에 상주하는 전담상담교사가 있어서 학생들에게 지속적인 관심을 쏟아도 시원찮을 상황에, 1주일에 한번씩 잠깐 동안 학생들을 상담하는 것이 무슨 도움이 되겠느냐는 것이다.⁵⁸⁾ 김학일(2006)도 교육인적자원부가 다수의 전문상담교사를 양성 계획을 추진하고, 교육청에 순회상담교사를 두어 학교를 순회하며 상담하게 하며, 과도기적으로 자원봉사상담원을 모집하여 배치하고 있지만, 여전히 상담교사는 부족하다고 지적한다.(김학일, 2006).⁵⁹⁾

57) 헤럴드 생생뉴스, 2007년 4월 25일자.

58) 헤럴드 생생뉴스, 2007년 4월 25일자.

다른 한편에서 전문상담교사 제도에 대한 논란은 전문상담교사의 자격 조건에 관한 것이다. 시민단체와 교육전문가들은 현행 법률에서 규정하는 전문상담교사 자격조건이 민간에서 활동하는 외부 전문가들의 참여를 제한하고 있다고 지적하고, 사회복지사를 비롯한 외부 전문가들도 전문상담교사로서 활동할 수 있도록 법 개정이 이뤄져야 한다고 주장한다.⁶⁰⁾

그렇다면 전문상담교사 제도의 효과를 묻는 설문조사들에서는 어떠한 결과가 나왔을까? 먼저 2005년 9월부터 12월 사이에 이뤄진 박효정·정미경(2006)의 연구에 따르면, 유·초·중등교원, 대학생, 초·중등 학부모, 대학교수, 교육전문가, 기타 일반인 등 총 1,290명을 대상으로 전문상담순회교사 배치 대책이 학교 폭력 예방 및 근절에 효과적이었는지를 묻는 설문조사에서 ‘그저 그렇다’는 응답이 36.0%로 가장 높게 나타났다. 전반적으로 효과가 ‘있다’(효과가 있는 편이다+ 매우 효과가 있다)는 응답이(34.4%) 효과가 ‘없다’(효과가 없는 편이다+ 전혀 효과가 없다)는 응답(29.6%)보다 다소 높게 나타났다(박효정·정미경, 2006:158). 조사대상 집단별로 살펴볼 때, 조사대상 학생들의 44.8%는 이 제도가 학교폭력예방에 효과적이었다고 응답해 가장 긍정적이었던 반면, 중·고등 교원은 26.8%만이 효과적이었다고 응답해 가장 부정적인 반응을 보였다. 이 조사에서 중·고등 교원들의 부정적 반응은 면담조사에서도 확인되었다. 중고등교원들이 전문상담순회교사 제도에 대해서 부정적인 인식을 갖고 있는 것은 전문상담순회교사들의 상담활동이 오히려 기존 학교교사들의 상담활동을 더욱 어렵게 한다고 보기 때문이다. 다시 말하면, 전문상담순회교사들은 문제가 있는 상담대상 학생들과 단편적인 상

59) 2006년 상담전문교사 이수현황은 박효정외(2006:128) 참조.

60) 교육인적자원부에 따르면, 현행법상 전문 상담교사에 응시할 수 있는 자격조건은 상담교사자격증을 가진 사람, 교육대학원이나 교육인적자원부에서 인정하는 대학원에서 전문상담 교육과정을 이수하고 석사학위를 받은 사람, 2005년 1학년부터 대학교나 산업대학교 상담심리 관련 학과 학생 가운데 교직과정을 이수하고 상담교사 자격증을 딴 사람 등이다(초·중등교육법 제 19조 2항의 규정). 현행법에 따르면 사회복지사, 청소년 상담사 등 외부전문가들은 임용시험 자체를 볼 수 없다.

담관계를 맺고 있기 때문에 상대적으로 호의적인 관계가 가능하고, 학생들도 자신들에게 더욱 호의적인 외부 전문상담순회교사들과의 상담을 선호해서 기존 학교 교사들의 상담은 기피하게 된다는 것이다. 그러나 박효정·정미경·박종호(2006)의 연구에 의하면, 중·고등교원들을 대상으로 한 이러한 면담결과는 사실과는 거리가 있는 것으로 조사되었다. 학생들은 전문상담순회교사들과의 상담보다 학교 담임교사나 학교 상담 교사와의 상담을 더욱 효과적으로 평가하고 있었다.

한편, 박효정·정미경(2006)의 연구와 비슷한 시기에 이뤄진 황지태(2005)의 연구에서는 “문제가 심각한 학교 내에 기존 교사 이외의 전문상담가를 두는 것이 필요한가?”라는 질문에 대해 필요하다는 응답(약간 필요하다 + 매우 필요하다)은 73.1%(2,061명)였고, 필요하지 않다는 응답(별로 필요없다 + 전혀 필요없다)은 26.9%(758명)였다. 이 조사에 의하면 조사대상 학생들은 다수가 상담전문가의 필요성에 공감하고 있었으나, 실제 자신의 학교에 그러한 상담전문가가 필요한가라는 질문에 대해서는 필요하다는 응답이 47.3%, 필요하지 않다는 응답이 52.6%로 나타났다. 즉, 황지태(2005)의 연구에서 조사대상 학생들은 일반적으로 학교폭력 문제가 있는 학교에 전문상담교사를 두는 것에 대해서는 대부분 찬성하고 있지만, 바로 자신의 학교에 전문상담교사를 두는 것에 대해서는 중립적인 반응을 보이는 경우가 많았다고 할 수 있다. 한편, 이 연구에서 교사들을 대상으로 “문제가 심각한 학교 내에 기존 교사 이외의 전문상담가를 두는 것이 필요한가?”라는 질문을 던진 결과, 필요하다는 응답(약간 필요하다 + 매우 필요하다)은 77.7%(304명)를 차지한 반면, 필요하지 않다는 응답(별로 필요없다 + 전혀 필요없다)은 21.7%(88명)에 불과했다. 조사대상 교사들은 전문상담교사를 두는 것이 바로 자신의 학교에도 필요한가를 묻는 질문에도 61.9%가 필요하다는 응답을 했으며, 필요하지 않다는 응답은 37.4%였다. 즉, 조사대상 교사들은 학교폭력 문제가 있는 학교에 전문상담교사를 두는 것에 대해서 대다수가 찬성하

고 있으며, 바로 자신의 학교에 전문상담교사를 두는 것에도 긍정적이라는 것이다. 조사대상 학생들의 경우 전문상담교사 제도를 바로 자신의 학교에 실시하는 데에는 유보적인 반응을 보인 것과는 대조적인 반응이다. 교사집단이 전문상담교사 제도의 필요성에 대해서 대체로 긍정적이라는 조사결과는 위에서 언급한 박효정·정미경(2006)의 조사결과와도 상반되는 결과이다. 전문상담교사 제도에 대한 교사집단의 평가는 향후 후속 조사연구가 진행된 후에 파악될 수 있을 것이다.

한편, 박효정·정미경·박종호(2006)의 연구에서는 초·중·고등학생들을 대상으로 여러 가지 학교폭력 예방대책의 효과를 평가하게 하였는데, 그 결과 ‘순찰활동’에 이어 높은 점수를 받은 학교폭력 예방대책 활동 유형은 ‘상담활동’이었다. 이 조사에서 그 효과를 평가한 상담활동 관련 대책으로는 ‘담임선생님과 상담’, ‘지역사회 상담실 교사와의 상담’, ‘학교상담선생님과 상담’, ‘전문상담순회교사 혹은 학생상담자원봉사자와의 상담’ 등이 있었는데, 이 가운데 담임선생님과 상담(61.83점)이 가장 효과적이었다고 평가하였으며, 그 다음이 지역사회 상담실(61.75점), 학교상담선생님(60.99점), 전문상담순회교사 혹은 학생상담자원봉사자(58.74점) 순이었다(박효정·정미경·박종호, 2006:30).

전문상담교사 제도에 대한 지금까지의 평가를 종합해 보면, 이 제도는 학계와 교육계에서 선호를 받은 학교폭력 예방대책으로서, 각계에서 대체적으로 긍정적인 평가를 받으면서 출발했으나, 예산상의 문제와 공무원 정원 등의 문제로 필요한 전문상담교사가 충분히 확보되지 않아서 학교폭력 예방 대책으로서의 효과는 미지수라는 반응이다. 설문조사 결과에서 나타난 학생들의 반응은 대체로 제도의 필요성을 인정하고 있으나, 교사들의 반응은 조사에 따라 엇갈린다.

제4절 경찰의 학교폭력 예방 대책

학교폭력이 심각한 사회문제로 등장한 이후, 경찰청에서는 관계부처합동으로 수립한 「학교폭력 예방·근절대책」 추진계획에 따라 「학교담당경찰관제」를 비롯한 여러 가지 대책을 통해서 학교 폭력에 대처해 왔다. 2005년에는 부산경찰청에서 시범 운영했던 「스쿨폴리스제도」가 학교 폭력 예방과 근절에 효과적이라는 평가를 얻으면서 교육인적자원부를 주관부처로 하여 그 이름을 「배움터지킴이제도」로 바꾸고 전국적으로 확대 시행되고 있다. 현 시기 학교폭력 예방대책은 교육인적자원부를 중심으로 하여 추진되고 있다.⁶¹⁾ 이 절에서는 그 주관부처가 바뀐 「스쿨폴리스제도」 외에 경찰에서 추진해 온 학교폭력 예방대책들을 살펴본다. 경찰에서의 학교폭력예방대책은 크게 두 가지 방향으로 전개되고 있는데, 먼저는 학교폭력 신고 및 제보체계를 활성화하는 것이며, 다른 하나는 학교폭력 예방 및 단속활동을 벌이는 것이다.

1. 주요 학교폭력 대책

경찰에서 학교폭력예방대책으로서 학교폭력 신고 피해 신고 및 제보체계를 활성화하는 데 초점을 두는 것은 학교폭력 사건들의 다수가 드러나지 않은 채 감춰지고 있다는 조사결과를 통해서 보더라도 학교폭력을 줄이는 데 있어서 매우 중요하다. 경찰은 학교폭력 피해학생들이 가해학생들의 보복을 우려하여 신고를 기피하고 있다는 데 주목하고, 피해신고를 활성화하는 방안을 강구해 왔다. 그 방안으로서 초·중·고등학생들이 인터넷 활용도가 높다는 점을 감안하여, 인터넷 상의 사이버경찰청에 ‘학교폭력상담신고센터’를 개설하여 운영해 오고 있으며, 학교폭력이 빈

61) 이러한 점에서 경찰의 학교폭력 예방대책은 교육청 등 유관기관과 협조하여 청소년 유해환경의 정화 및 선도 활동과 불량서클, 폭력, 금품갈취 행위 등에 대한 단속활동을 전개하는 데에 초점이 두어져 있다(『경찰백서』, 2003).

발하는 학교 주변지역에 위치한 문방구, PC방, 분식점 등을 학교폭력 신고업소로 선정, 상호 협력체계를 구축하여 학교폭력 신고율을 높이는 데 활용하고 있다. 지난 2001년부터 2003년 사이 전국적으로 20,000~28,000여개 업소가 신고업소로 선정되었다.

<표7> 학교폭력신고센터운영현황(2001년)

설치(개소)	상담요원 배치		
	계	여자경찰	남자경찰
244	320	185	135

경찰의 학교폭력 예방대책으로서 두 번째 방향은 학교폭력 예방 및 단속 활동을 벌이는 것이다. 이러한 방향에서 마련된 대표적인 대책은 ‘학교담당경찰관’과 ‘학교폭력대책반’을 둔 것이다. 경찰은 각 경찰서의 수사형사 및 여성청소년계 경찰관을 중심으로 전국의 중·고등학교에 ‘학교담당경찰관’을 지정하고, 수시로 해당학교에 방문하여 학교폭력책임교사와의 협조하에 비행 학생 및 학교폭력 피해학생에 대한 상담활동과 불량서클 실태파악 및 지도활동을 벌이고 있으며, 지방청과 경찰서에 수사·형사, 청소년 업무 담당자를 중심으로 「학교폭력대책반」을 운영하여 불량서클 관리, 금품갈취·단순폭행 단속 등 학교폭력 업무를 총괄하도록 하고 있다. 그밖에도 각급 경찰성에서는 지역 여건에 맞는 실질적인 대책을 마련하고 추진해 나가기 위해 경찰, 행정기관, 교육청, 시민단체가 참여하는 학교폭력근절대책협의회를 운영하고 있다.

<표8> 학교담당경찰관 지정 현황

	계			중학교			고등학교		
	전체 학교	지정 학교	담당 경찰관	전체 학교	지정 학교	담당 경찰관	전체 학교	지정 학교	담당 경찰관
2001	4,751	4,698	4,895	2,760	2,718	2,719	1,991	1,980	2,176
2002	4,826	4,822	5,109	2,817	2,816	2,876	2,009	2,006	2,233
2003	4,876	4,872	5,060	2,843	2,842	2,876	2,033	2,030	2,184
2004	4,919	4,878	4,717	2,867	2,834	2,640	2,052	2,044	2,077
2005	4,990	4,942	4,756	2,889	2,851	2,671	2,101	2,091	2,085

자료: 『경찰백서』(2001-2006) 자료 재구성.

<표9> 학교폭력대책반 지정 현황(2003) (단위: 개, 명)

	대(반)	인원	형사	생활안전	여경	기타
2003	245개	1,739	1,214	268	256	1
2004	247	1,681	1,188	261	232	
2005	247	1,749	1,281	201	267	

자료: 『경찰백서』(2004-2006) 자료 재구성

학교폭력 위험지역에 대한 순찰활동도 빼놓을 수 없는 경찰의 학교폭력 예방활동에 속하는 데, 경찰은 버스정류장, 지하철역, 귀가길 이면도로 등 학교폭력이 발생하기 쉬운 통행로와 학교폭력이 빈발하는 청소년 운집지역에 대한 순찰활동을 집중적으로 벌이고 있다. 특별히 학교폭력 위험지역 3,880개소를 학교폭력 발생빈도, 위험도, 장소별 취약성 등을 고려하여 A, B, C 3등급으로 구분하고, A급 학교폭력 위험지역에 대해서는 등·하교 시간 등에 예방순찰을 강화하고 있으며,⁶²⁾ 최근에는 전국 초·중·고교 7,974개소에 학교폭력 안전구역(Safety Zone)을 설정하여 112 순찰활동을 강화하고 있다.

62) A급은 학생들의 통행이 빈번한 통학로 등, 학교폭력다발지역이며, B급은 취약이면도로 등 학교폭력발생지역이며, C급은 학교폭력이 발생할 우려가 있는 지역이다.

2. 경찰의 학교폭력 예방 지원 활동에 대한 평가

지난 2005년 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」 수립 이전까지 학교폭력대책은 관련부처별로 독자적인 대책이 수립되어 추진되어 왔다면, 5개년 기본계획 수립 이후에는 교육인적자원부를 핵심부처로 하여 각 부처가 연계체계를 이루어 학교폭력대책을 수립하고 있다. 이러한 점에서 경찰의 학교폭력예방대책에 대한 평가는 다른 부처, 특별히 학교와의 연계활동을 중심으로 평가되어야 한다.

학교폭력 대처를 위한 지원체제 구축을 연구주제로 하여 한국교육개발원, 한국청소년연구원, 한국형사정책연구원이 공동으로 진행한 연구의 설문조사에 의하면, 초·중·고등학교 학생부장 교사, 학교폭력 관련 기관의 전문가들을 대상으로 학교가 학교폭력 대처를 위해 지원체제를 구축할 경우 연계가 가장 필요한 기관으로서 1~3순위를 들게 했는데, 1~3순위를 통합했을 때 경찰(84.8%)이 가장 높은 비중을 차지했으며, 그 다음으로는 청소년 상담기관(85.4%), 교육청(73.4%), 복지관 및 수련기관(72.2%), 다른 학교(63.3%), 병원 및 보건소(54.4%), 법률기관(53.8%), 민간단체(38.0%), 지방자치단체(30.0%) 순으로 나타났다(박효정 외, 2006:170). 학교폭력 문제를 담당하는 일선교사와 전문가들은 다른 유관기관보다도, 학교와 경찰의 연계체제를 가장 중요하게 보고 있다는 것이다. 그런데 동 조사에서는 조사대상자들에게 학교폭력 대처를 위해 지원체제를 구축할 때 필요하지만 연계하기 어려운 기관을 선택하도록 한 결과 가장 연계하기 어렵다고 선택한 기관은 법률기관(77.2%)이었으며, 다음으로는 경찰(58.2%), 지방자치단체(51.3%), 교육청(48.7%), 다른 학교(47.5%), 수련관 및 복지관(40.5%), 병원(39.9%), 민간단체(36.7%), 상담기관(35.4%) 순이었다.

조사대상자들은 현재에도 학교와 가장 깊은 연계가 이뤄지는 기관은

치안센터이며, 그 다음으로 교육청, 청소년 수련기관, 다른 학교, 청소년 상담기관 순이라고 응답했다. 즉, 학교폭력에 대처한 지원체제 구축에 있어서 현실적으로 학교와 경찰기관의 연계가 가장 잘 이뤄지고 있으며, 앞으로도 가장 연계가 필요한 기관으로서 경찰기관이 꼽히고 있는 것이다.

또 이 조사에서는 조사대상 학교의 76.6%(121개교)가 경찰서나 치안센터, 지구대와의 연계를 통해 학교 폭력을 예방하거나 대처하고 있다고 응답하였다. 이들 학교들이 경찰기관과 연계하는 내용을 보면, 예방교육(43.0%), 순찰(35.0%), 사건 처리(20.0%), 협의체 구성 및 합동교외 지도(12.0%), 자치위원회 활동(11.0%), 담당경찰제(7.0%) 등으로 나타났다(박효정 외, 2006:174).

설문 조사결과 학교와 경찰의 연계활동으로서 가장 활발하게 이뤄지는 것은 학교폭력 예방교육으로 나타났는데, 예방교육은 일 년에 1~2회 정도 경찰관이 학교에 방문하여 강의를 하는 형태가 가장 일반적인 것으로 조사되었다. 그밖에 학교폭력 관련 캠페인이나 설문조사, 신고센터 홍보 등의 활동이 이뤄지고 있다. 학교와 경찰의 연계활동으로서 예방교육 다음으로 활발하게 이뤄지는 것은 경찰의 순찰활동으로 나타났는데, 경찰의 순찰 활동은 학교주변 우범지역이나 취약지구 등을 순회하면서 이뤄지고 있었다. 경찰관이 학교폭력대책자치위원회 위원으로 참여하고 있는 조사대상 학교의 10%를 조금 넘는 수준이었다. 「학교폭력예방및대책에 관한법률」에 따라 학교폭력대책자치위원회에 경찰관의 참여를 권고하고 있지만, 참여율은 다른 활동과 비교해서 저조한 편이다.

설문조사에서 교사들이 경찰기관의 연계활동으로서 가장 기대하는 부분은 순찰활동, 예방교육 활동, 학교폭력대책자치위원회 활동 등으로 나타났다. 한편, 교사들은 경찰이 학교주변, 특별히 우범지역과 취약지역에 대한 순찰횟수를 늘려줄 것을 요구하고 있었으며, 경찰관이 담당하는 학교폭력예방교육에 있어서도 교육 내용을 업데이트하고 다양한 교육매체

를 활용한 교육을 요구하고 있는 것으로 나타났다(박효정 외, 2006:175).

제6장 학교 폭력 예방 대책의 개선방안

제1절 정부차원에서의 개선방안

1. 학교폭력 유관기관들끼리의 연계강화와 감독기관의 필요

학교폭력 관련 연구자들과 전문가들은 정부가 학교폭력 대책을 수립하고 추진해 나가는 데 있어서 무엇보다 중요하게 여겨야 할 문제는 학교폭력 유관기관들끼리의 연계체계를 강화하는 것이라는 데 의견을 같이 한다. 학교폭력의 발생 원인에 관한 연구들에서 드러나듯이, 학교폭력의 발생에 영향을 미치는 요인은 다양하고 복합적이다. 이러한 학교폭력의 문제를 해결하는 데에는 다양한 분야의 전문가들뿐만 아니라, 의료기관, 교육기관, 상담기관, 법률기관, 행정기관 등 다양한 유관기관들의 협조와 지원을 요구한다. 이러한 유관기관들끼리의 원활한 협조체계가 구축되어 있지 않다면 학교폭력 문제의 해결은 여전히 어려운 문제이다.

현재 학교폭력 문제와 관련된 정부 부처가 8개이며, 많은 관련기관과 단체들이 있다. 그런데 부처별로 학교폭력 문제에 대한 접근 방식이 다르고, 같은 사안이라도 처리방식이 다르므로써 업무의 효율성을 떨어뜨리고 있는 것이 현실이다. 현 상황을 보면, 학교폭력의 피해 및 대책에 대한 책임은 교육인적자원부에 있으면서, 구체적인 상담이나 정보제공은 청소년종합지원센터나 청소년상담실, 시민단체들에 의존하고, 사안처리 절차에 따라 경찰청, 여성가족부, 법무부, 국가청소년위원회 등 여러 기관에서 학교폭력 문제에 관여하고 있는 실정이다. 전문가들은 현 시점에서 유관기관들끼리의 연계체계가 유기적으로 잘 기능하기 위해서는 유관기관들의 역할과 기능, 문제 처리방식을 관리하고 감독하는 중심기관이

필요하다고 지적한다.

그렇다면 왜 유관기관들끼리의 연계가 잘 이뤄지지 않는 것인가? 2005년 발표된 ‘학교폭력예방 및 대책 5개년 기본계획’에는 교육인적자원부와 관련된 유관기관(시·도교육청, 지역교육청, 학교)들의 지원관계가 제시되어 있다. 그러나 여기에는 유관기관들이 수행해야 할 구체적인 역할에 대해서 구체적으로 다루고 있지 않다. 즉, 실제 학교폭력 문제가 발생했을 때, 각 유관기관들간의 역할관계가 명료하지 않아 실질적인 연계가 이뤄지지 못하고 있다.

학교현장에서는 학교폭력 예방 교육을 하거나, 학교폭력 발생 이후의 과정에 대처하면서 학교 내부에서 해결하기 어려운 경우, 유관기관의 도움을 받아야 할 것이지만, 현실적으로 학교에서 다른 유관기관에 지원을 요청하는 경우는 거의 이뤄지지 않고 있다는 것이 일선 관계자들의 반응이다. 청소년 기관 관계자들은 일단 학교폭력 사안이 발생했을 경우, 유관기관의 도움이 필요한 경우에도 학교는 사안을 외부에 알려서 도움을 받으려하기 보다는, 내부에서 자체적으로 해결하려는 경향이 있다고 여긴다. 반면에 학교의 일선 교사들은 유관기관들과 연계해서 긍정적인 효과를 보지 못했다거나, 관련기관이 학교폭력 사안을 자신들의 실적을 높이는 수단으로 삼고 있다고 비판하기도 한다.

학교폭력 대처를 위한 유관기관들끼리의 실질적 연계가 이뤄지지 않는 가장 큰 원인은 재정적 문제에 있다고 할 수 있다. 학교는 내부적으로 해결하기 어려운 학교폭력 사안이 발생하여 다른 기관의 협조를 구하고자 하여도 재정적 지원이 주어지지 않는 상황에서 유관기관들에 대한 구속력을 갖기 어렵다. 또한 유관기관에서도 별도의 예산지원이 주어지지 않기 때문에 기관 자체의 인적 재정적 한계에서 적극적으로 지원해 줄 수 없기도 하다.

이러한 점에서 전문가들은 학교폭력 예방을 위한 유관기관들끼리의 연계체계가 제대로 작동하기 위해서 유관기관들의 역할과 기능, 문제 처리

방식을 관리하고 감독하는 중심기관이 필요하다고 지적한다.

2. 학교폭력 실태의 체계적 파악

지금까지 학교폭력 실태조사 결과는 각 조사주체별로 조사결과에서 매우 높은 편차를 나타내 왔다. 그것은 우선적으로는 학교폭력의 개념과 학교 폭력 유형 및 범위에 관한 합의가 이뤄지지 않은 상황에서 이뤄져 왔기 때문인데, 이러한 문제는 최근 연구자들간의 일정한 합의가 이뤄져 가는 추세에 있다. 학교폭력 실태조사가 높은 편차를 나타내는 또 다른 원인은 조사주체별로 조사대상지역과 조사대상범위가 다르고, 서로 다른 조사방법을 채택한 데 따른 결과이다. 학교폭력 대책은 정확한 실태 파악으로부터 시작될 수 있을 것인데, 학교 폭력의 실태가 정확하게 파악되기 위해서는 조사대상 지역과 범위 선정, 조사방법 채택의 일관성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 정부산하 연구기관이나 신뢰할 만한 민간 연구기관에서 주도하는 체계적이고 지속적인 실태 파악이 필요하다.

3. 학교폭력 신고율 제고 대책 마련

학교폭력의 정확한 실태 파악은 학교폭력 피해 신고를 전제로 한다. 학교폭력을 당한 피해학생의 신고를 통해서 학교폭력 사건이 드러날 때 비로소 학교폭력의 실태가 제대로 파악될 수 있다. 박효정·정미경·박종효(2006)의 조사에 의하면, 학교폭력 피해를 당하고서 누군가에게 도움을 요청한 경우는 10명 중 3명에 불과했으며, 도움을 요청한 학생 가운데 학교선생님에게 피해사실을 알린 경우는 16.6%, 학교 밖 전문가에

알린 경우는 8.2%에 불과했다. 누군가에게 도움을 요청하지 않은 학생까지 포함하면, 학교 교사에게 피해사실을 알린 경우는 불과 5.2% 정도이다. 학교폭력 피해를 당하고서도 그 사실을 누군가에게 알리지 않은 경우가 70%를 넘는다는 조사결과는 학교폭력 신고율을 높이기 위한 대책의 시급성을 말해준다. 학교 교사에게 피해 사실을 알리는 경우가 매우 작다는 조사결과로 볼 때, 피해 학생들이 피해 신고 부담을 더욱 줄여 줄 수 있는 매체의 활용이 요구될 것이다. 현재 사이버경찰청 홈페이지를 통해 학교폭력 신고를 접수하고 있는 것처럼, 인터넷 매체를 통해서도 신고망을 확대할 수 있을 것이다. 청소년들이 자주 이용하는 다양한 인터넷 공간과 사이버경찰청 신고망을 서로 연결(Link)시키는 것도 피해 학생들이 신고망에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 방안이 될 수 있다.

제2절 경찰차원에서의 개선방안

1. 배움터 지킴이 제도의 개선

설문조사 결과를 통해 볼 때, 배움터 지킴이 제도는 최근에 들어서 더욱 긍정적 평가를 받고 있지만, 학교 폭력을 해결하기 위해 학교에 퇴직 경찰이 동원하는 것에 대해서 비판적인 시각도 여전히 존재한다. 이러한 상황에서 배움터지킴이 제도가 정착되기 위해서는 배움터지킴이 활동의 전문성을 제고하는 방안이 모색될 필요가 있다. 배움터지킴이 제도가 성공적으로 정착하고 학교폭력을 줄여나가기 위해서는 배움터지킴이의 전문성은 더욱 제고되어야 한다. 학교 현장에서 배움터지킴이들은 순찰 활동 외에 학교폭력 예방교육, 상담활동의 수행을 요청받고 있다. 그런데 여기에 더하여 새롭게 요구되는 배움터지킴이의 역할은 경찰과의 연계체

계를 구축하는 데 있어서 필수적인 매개자의 역할을 수행하는 것이다. 예컨대 경찰력의 개입이 요구되는, 학교 내 학생폭력조직의 실체 파악이나 강력범죄의 발생을 파악하는 데 있어서 매개자로서 배움터지킴이의 역할이 있다. 학교폭력이 심각한 사회문제로서 인식되는 것은 ‘일진회’와 같은 폭력서클의 존재 때문이다. 최근 학교 폭력 문제의 초점은 건수 증가가 아니라, 사건의 폭력성이다. ‘일진회’와 같은 폭력서클은 전국적 규모의 조직을 형성하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 이러한 폭력서클의 파악과 해체에 경찰의 역할이 요구된다. 경찰이 학교 내 폭력서클을 파악하고 해체 활동을 벌이는 데 있어서 배움터지킴이 제도는 매우 중요하다고 할 수 있다. 배움터지킴이는 학교에 상주하면서 폭력서클의 존재를 파악하고, 그 전국적 네트워크를 추적하여 나가는 역할을 감당할 수 있다. 이미 강원도 여경기동수사대에서 불량서클 해체에 나섰던 사례도 있다. 배움터 지킴이가 이러한 역할을 감당하기 어렵다면, 학교담당경찰관이 이러한 역할을 감당할 수도 있을 것이다. 일각에서는 배움터지킴이가 학교와 지역사회의 전문가들 사이의 매개자 역할을 요구하기도 한다. 최근 학교폭력 제도 개선의 방향은 외부의 학교폭력 전문가, 시민단체들의 역할 확대로 나아가고 있는데, 이러한 상황에서 현직교사가 감당하기 어려운 매개자의 역할을 배움터지킴이에게 요청하는 것이다. 배움터지킴이에 대한 전문성 제고가 요구되는 것은 학교당 배치되는 배움터지킴이 구성의 변화에 따른 것이기도 하다. 최근 교육인적자원부에서 주관하는 배움터지킴이 제도는 작년까지 한 개의 학교에 퇴직경찰과 퇴직교원이 각각 1명씩 2인 1조로 배치되던 것과는 달리, 학교당 퇴직경찰이나 퇴직교원, 혹은 상담사 중에서 1명만이 배치되고 있다. 이러한 현실에서 배움터지킴이가 순찰활동, 상담활동, 경찰과의 연계체계에서 매개자로서의 활동에 부응하기 위해서는 관련된 전문교육의 확대를 통한 전문성 제고 대책이 필요할 것이다. 또한 기존연구에서의 심층면접 결과에 의하면 현행 배움터지킴이 제도 하에서 학교교사와 배움터지킴이 사이의 역할 갈

등의 문제가 제기되고 있다. 이러한 점에서 학교 교사들과의 역할 갈등을 해소하고, 학생들과의 상호 신뢰관계를 형성해 나가는데 필요한 소양교육의 확대가 필요할 것이다.

2. 학교담당경찰관제와 배움터지킴이제도의 역할 분담

경찰은 학교폭력 예방 및 단속활동의 일환으로 각 경찰서별로 수사 형사나 여성청소년계 경찰관 1명에게 중·고교 1개 학교를 담당하게 하여, 비행 학생 및 학교폭력 피해학생에 대한 상담활동과 불량서클 실태 파악 및 지도활동을 벌이도록 하고 있다. 경찰청 지침에 의하면, 담당 경찰관은 최소 1주일에 한번씩 담당학교에 방문하여 학교폭력책임교사와 협의하고 학생들을 면담하도록 하고 있다. 학교담당경찰관제도는 학교경찰연계 프로그램의 일환으로서 학교와 경찰의 연계로 학교 내에서 발생한 심각한 유형의 범죄형 폭력사건의 해결이나 폭력서클의 실태 파악 및 해체 활동에 실질적인 도움을 줄 수 있는 제도이다. 그러나 이 제도는 활성화되어 있다고 보기 어렵다. 경찰서별로 수사 형사들과 여성청소년계 경찰관에게 1개 학교씩 담당하도록 배정되어 있지만, 학교를 방문하여 학교폭력 실태를 파악하고 지도활동을 하기에는 이미 과중한 업무 부담에 시달리고 있다. 학교 교사들과의 면접 조사 결과에 의하면, 지역에 따라 어느 정도 차이가 있겠지만, 대체로 학교담당경찰관이 직접 학교에 찾아와 학교폭력 실태를 조사하고, 비행 학생들을 상담하는 경우는 드물다는 반응이다. 또한 학교담당경찰관제의 도입취지는 부분적으로 시행되고 있지만 최근 활성화되고 있는 배움터지킴이 제도를 통해서 어느 정도 달성되고 있다고 할 수 있다. 현실적으로 이 제도의 도입 취지를 달성코자 한다면, 별도의 담당 경찰관 인력을 확보하는 방안과 배움터 지킴이 제도를 모든 학교에 시행하는 방안이 취해질 수 있을 것이다. 전자의 방안

은 별도의 인력 충원을 요구하고 있어서 여러 가지 어려움이 예상된다고 할 때, 더욱 현실적인 방안은 배움터 지킴이 제도의 확대일 것이다. 배움터 지킴이 제도는 2006년 4월부터는 교육인적자원부에서 주관하여 시행되고 있는데, 지난 2007년 5월 국무총리 주재 관계 장관 회의에서 향후 확대방안이 확정되어 있는 상태이다. 배움터 지킴이 제도가 크게 확대된다면, 경찰에서 주관하는 학교담당경찰관제의 도입 취지는 어느 정도 달성될 수 있을 것이다. 그러나 여기에서도 또 다른 문제가 제기될 수 있는데, 배움터 지킴이의 인적 구성이 동 제도의 시행초기와는 달라져 있다는 것이다. 최근에는 퇴직경찰, 퇴직 교원외에도 사회복지사 등 상담요원을 포함하고 있으며, 더구나 초기 시행단계에서처럼 퇴직경찰과 퇴직 교원이 2인 1조가 되어 있는 것이 아니라, 1개 학교당 1명의 배움터 지킴이가 배치되고 있다. 이러한 현실에 비춰볼 때, 학교담당경찰관 제도의 도입취지를 배움터 지킴이를 통해서 달성하는 데에는 일정한 한계가 있을 것으로 예상된다. 따라서 배움터 지킴이 제도가 확대된다고 가정할 때, 배움터 지킴이와 학교담당경찰관이 서로 유기적 협력관계를 이루면서 역할을 분담한다면, 이 제도의 도입 취지를 달성해 나갈 수 있을 것이다. 그 역할 분담의 예를 든다면, 배움터 지킴이는 학교 현장에서 비행학생과 폭력서클의 실태에 관한 정보를 획득하는 역할을 맡고, 학교담당경찰관은 배움터지킴이를 통해 얻은 정보에 기초하여 실질적인 경찰력을 행사하는 것이다. 배움터 지킴이와 학교담당경찰관의 역할 분담은 두 가지 중요한 효과를 기대할 수 있다. 그 하나는 배움터 지킴이가 학교에 상주해 있음으로써 마치 학교담당경찰관이 학교에 상주하여 학교폭력 실태와 동향을 파악하는 것과 같은 효과를 기대할 수 있는 것이며, 다른 하나는 배움터 지킴이들이 현직 경찰관이 아니어서 확보할 수 없는 경찰력을 학교담당경찰관을 통해서 얻는 효과가 있는 것이다. 요컨대, 경찰청에서 주관하는 현행 학교담당경찰관제는 교육인적자원부에서 주관하는 배움터지킴이 제도와 상호보완적 관계를 이루면서 서로

유기적 협력관계 속에서 역할 분담이 이뤄질 때, 이 두 제도의 도입취지를 더욱 효과적으로 달성해 나갈 수 있을 것이다.

제7장 요약 및 결론

이 연구는 정부가 추진해 오고 있는 주요 학교폭력대책에 대한 사회적 평가를 종합적으로 검토하여 이러한 학교폭력대책들의 실효성을 평가하고, 어떠한 제도적 정책적 개선이 요구되는지를 살피며, 특별히 학교폭력 예방과 근절에 중요한 역할을 감당하고 있는 경찰의 학교폭력 예방대책을 모색하고자 하였다. 이러한 연구목적에 따라 먼저 주요 학교폭력대책에 대한 사회적 평가를 종합하면,

학교폭력 예방 대책으로서 배움터지킴이 제도는 조사방법과 조사대상의 차이, 그리고 설문 내용의 차이에서 비롯되는 조사결과의 차이가 있지만, 대체로 배움터지킴이 제도가 학교폭력을 예방하는데 효과가 있다는 긍정적인 평가를 받고 있으며, 이에 따라 배움터지킴이 제도의 확대 필요성을 인정받고 있다. 배움터지킴이 제도에 대한 평가는 조사대상 집단별로 일정한 차이를 보이고 있는데, 학부모집단은 가장 적극적인 배움터지킴이제도 지지집단으로 볼 수 있으며, 전교조를 비롯한 교원단체들은 가장 비판적인 집단으로 볼 수 있다. 그 중간에서 학생집단은 소극적 지지집단으로, 교사집단은 중립적 집단으로 볼 수 있다.

학교폭력 예방대책으로서 CCTV 설치에 대해서는 시행 초기에는 긍정적 반응과 부정적 반응이 혼재했지만, 그 이후 이뤄진 조사들에서는 대체로 긍정적인 반응을 얻고 있다. CCTV 설치 초기의 반응과 비교해서 최근의 반응은 더욱 긍정적이라고 할 수 있다. CCTV 설치에 대해서 가장 긍정적인 집단은 배움터지킴이 제도에 대한 반응에서와 마찬가지로 학부모 집단이며, 가장 부정적인 집단은 학생들의 인권문제에 주목하는 교육전문가 집단이라고 할 수 있다. 학생들과 교사 집단으로부터는 유보

적 혹은 소극적 지지를 받고 있다고 할 수 있다.

전문상담교사 제도는 학계와 교육계에서 선호를 받은 학교폭력 예방대책으로서, 각계에서 대체적으로 긍정적인 평가를 받으면서 출발했으나, 이 제도가 운영되는 과정에서 예산상의 문제와 공무원 정원 등의 문제로 필요한 전문상담교사가 충분히 확보하지 못함에 따라 학교폭력 예방 대책으로서의 효과는 미지수라는 반응을 얻고 있다. 설문조사 결과에서 나타난 학생들의 반응은 대체로 제도의 필요성을 인정하고 있으나, 교사들의 반응은 조사에 따라 엇갈린다.

지난 2005년 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」을 수립한 이후 학교폭력대책은 교육인적자원부를 핵심 부처로 하여 각 부처가 서로 연계체계를 형성하여 이뤄지고 있다. 이러한 점에서 경찰의 학교폭력예방 대책에 대한 평가는 다른 부처, 특별히 학교와의 연계활동을 중심으로 평가되어야 할 것인데, 학교폭력 문제를 담당하는 일선교사와 전문가들은 학교폭력에 대처한 지원체제 구축에 있어서 현실적으로 학교와 경찰기관의 연계가 가장 잘 이뤄지고 있으며, 앞으로도 가장 연계가 필요한 기관으로서 경찰기관이 꼽고 있는 것으로 조사되었다. 또한 학교와 경찰의 연계활동으로서 가장 활발하게 이뤄지는 것은 학교폭력 예방교육으로 나타났으며, 교사들이 경찰기관의 연계활동으로서 가장 기대하는 부분은 순찰활동, 예방교육 활동, 학교폭력대책자치위원회 활동 등으로 나타났다.

정부가 학교폭력 대책을 수립하고 추진해 나가는 데 있어서 무엇보다 중요하게 여겨야 할 문제는 학교폭력 유관기관들끼리의 연계체계를 강화하는 것이다. 2005년 발표된 ‘학교폭력예방 및 대책 5개년 기본계획’에는 교육인적자원부와 관련된 유관기관(시·도교육청, 지역교육청, 학교)

들의 지원관계가 제시되어 있지만, 여기에는 유관기관들이 수행해야 할 구체적인 역할에 대해서 구체적으로 다루고 있지 않아서 실제 학교폭력 문제가 발생했을 때 실질적인 연계가 이뤄지지 못하고 있다. 유관기관들끼리의 실질적 연계가 이뤄지지 않은 데에는 재정적 문제도 있는데, 학교에서 내부적으로 해결하기 어려운 학교폭력 사안이 발생하여 다른 기관의 협조를 구하고자 하여도 재정적 지원이 주어지지 않는 상황에서 유관기관들에 대한 구속력을 갖기 어렵다. 이러한 점을 학교 폭력 유관기관들끼리의 연계를 강화하기 위해서는 유관기관들의 역할과 기능, 문제처리방식을 관리하고 감독하는 중심기관이 필요하다.

지금까지 학교폭력 실태조사 결과는 각 조사주체별로 조사결과에서 매우 높은 편차를 나타내 왔다. 그 원인은 학교폭력 개념에 대한 합의가 충분히 이뤄지지 않은 것 외에도, 조사주체별로 서로 다른 조사대상 지역과 조사대상 범위, 조사방법을 채택해 온 데 있다. 학교 폭력의 실태가 정확하게 파악되기 위해서는 조사대상 지역과 범위 선정, 조사방법 채택의 일관성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 정부산하 연구기관이나 신뢰할 만한 민간 연구기관에서 주도하는 체계적이고 지속적인 실태 파악이 필요하다.

학교폭력의 정확한 실태 파악은 학교폭력 피해 신고를 전제로 한다. 학교폭력을 당한 피해학생의 신고를 통해서 학교폭력 사건이 드러날 때 비로소 학교폭력의 실태가 제대로 파악될 수 있다. 최근 조사결과에 의하면 학교폭력 피해를 당하고서 누군가에게 도움을 요청한 경는 10명 중 3명에 불과하다. 따라서 학교폭력 실태를 정확히 파악하기 위해서는 학교폭력 신고율을 높이기 위한 적절한 대책이 필요하다. 청소년들이 자주 이용하는 다양한 인터넷 공간과 사이버경찰청 신고망을 서로 연결(Link)시키는 것도 피해 학생들이 신고망에 쉽게 접근할 수 있도록 하는

방안이 될 수 있다.

배움터지킴이 제도가 정착되기 위해서는 배움터지킴이 활동의 전문성을 제고하는 방안이 모색되어야 한다. 학교 현장에서 배움터지킴이들은 순찰 활동 외에 학교폭력 예방교육, 상담활동, 경찰과의 연계체계에서 매개자의 역할 등을 맡는 것이 필요한 상황에서 배움터지킴이의 전문성 제고를 위한 교육시스템이 필요하다. 최근 교육인적자원부에서 주관하는 배움터지킴이 제도는 작년까지 한 개의 학교에 퇴직경찰과 퇴직교원이 각각 1명씩 2인 1조로 배치되던 것과는 달리, 학교당 퇴직경찰이나 퇴직교원, 혹은 상담사 중에서 1명만이 배치되고 있다. 이러한 현실에서 배움터지킴이가 순찰활동, 상담활동, 경찰과의 연계체계에서 매개자로서의 활동에 부응하기 위해서는 관련된 전문교육의 확대를 통한 전문성 제고 대책이 필요할 것이다. 또한 현행 배움터지킴이 제도 하에서 제기되는 학교교사와 배움터지킴이 사이의 역할 갈등의 문제를 해소하고, 학생들과의 상호 신뢰관계를 형성해 나가는데 있어서 전문성 제고 교육과 함께 소양교육의 확대가 필요하다.

경찰청에서는 시행해 오고 있는 학교담당경찰관제도는 학교와 경찰의 연계로 학교 내에서 발생한 심각한 유형의 범죄형 폭력사건의 해결이나 폭력서클의 실태 파악 및 해체 활동에 실질적인 도움을 줄 수 있는 제도이다. 그러나 이 제도는 담당자들의 업무과중으로 활성화되어 있다고 보기 어렵다. 이러한 학교담당경찰관제의 도입취지는 배움터 지킴이와 학교담당경찰관이 서로 유기적 협력관계를 이루면서 역할을 분담함으로써 달성해 나갈 수 있을 것이다. 배움터 지킴이는 학교 현장에서 비행학생과 폭력서클의 실태에 관한 정보를 획득하는 역할을 맡고, 학교담당경찰관은 배움터지킴이를 통해 얻은 정보에 기초하여 실질적인 경찰력을 행

사하는 것이다. 경찰청에서 주관하는 현행 학교담당경찰관제는 교육인적 자원부에서 주관하는 배움터지킴이 제도와 상호보완적 관계를 이루면서 서로 유기적 협력관계 속에서 역할 분담이 이뤄질 때, 이 두 제도의 도입취지를 더욱 효과적으로 달성해 나갈 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 경찰청(2005). 『마음 놓고 학교가기』.
- 경찰청(2007). 『학교폭력 극복 및 선도자료집』
- 경찰청. 『경찰백서』(2001-2006).
- 계선자 외(2001). “청소년의 학교생활실태 및 학교생활만족도”. 『대한가정학회』, 제39권 제2호.
- 고성혜(2005). “유형별 통계결과에 나타난 학교폭력 실태”. 『교육개발』, 제32권 제5호.
- 곽영길(2007). 『학교폭력 피해에 대한 인식과 경험에 관한 연구』. 동국대 박사학위논문.
- 교육인적자원부 외(2005). 『학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2005~2009)』.
- 교육인적자원부(2004). 『2004 학교폭력실태조사결과』.
- 교육인적자원부·청소년폭력예방재단(2002). 『2002년 학교폭력실태조사 자료집』.
- 금명자, 오혜영, 조은경, 백현주, 신주연(2005). 『학교폭력 예방 및 대처를 위한 연계체제 구축방안』. 한국청소년상담원.
- 김선애(2003). “초등학생의 학교폭력 실태와 경향에 대한 연구”. 『한국생활과학회지』, 제12권 제3호.
- 김은경·이호중(2006). 『학교폭력대응방안으로서 회복적 소년사법 실험연구(1)』. 한국형사정책연구원.
- 김정옥, 장덕희(1999). “가정폭력이 청소년 학교폭력에 미치는 영향”. 『한국가족관계학회지』, 제4권 제2호.
- 김준호(1991). 『청소년범죄 피해에 대한 연구』. 한국형사정책연구원.
- 김준호(2001). 『2001년 학교폭력 실태조사 보고서』. 청소년폭력예방재단.
- 김준호(2002). 『2002년 학교폭력 실태조사 보고서』. 청소년폭력예방재단.
- 김준호·김선애(2003). “학교폭력실태에 관한 종단적 연구(2001-2002년)”. 『한국청소년연구』, 제14권 제2호.
- 김준호·김은경(1995). 『여자청소년의 비행실태에 관한 연구』. 한국형사정책연구원.

- 김준호·박정선·김은경(1997). 『학교주변 폭력의 실태와 대책』. 한국형사정책연구원
- 김준호·김선애(1996). 『학교주변 폭력 실태 및 유형에 관한 연구』. 치안연구소.
- 김준호·노성호 외(1991). 『청소년 범죄피해에 대한 연구』. 한국형사정책연구원.
- 김진숙(1999). 『가정환경이 학교폭력에 미치는 영향에 관한 연구』. 동국대 석사학위 논문.
- 김하연·오경자·윤진(1991). “청소년의 자아개념, 또래집단에 대한 동조 및 비행간의 상호관계”. 『한국심리학회지:발달』, 제4권 제1호.
- 김학일(2005). “학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획”. 『교육정책포럼』, 제99호. 한국교육개발원.
- 김학일(2006). “학교폭력 근절 관련 예산현황 및 향후 소요예산(안)”. 『학교폭력 대처를 위한 지원체제 운영 현황과 개선방안』. 연구자료 RM 2006-65. 한국교육개발원.
- 노성호(2004). “학교폭력에 대한 기존연구들의 비판적 검토”. 『형사정책연구』, 제15권 제1호.
- 노성호·김성연·이동원·김지선(1999). 『청소년 범죄피해에 대한 조사연구(2)』. 한국형사정책연구원.
- 문용린 외(2006). 『학교폭력 예방과 상담』. 학지사.
- 박민영(2005). “학교폭력에 대한 지역경찰의 바람직한 대응방안”. 『교관논문집』, 제21집. 경찰종합학교.
- 박병식(2005a). “학교폭력 정부정책: 무엇을 어떻게 할 것인가?- 학교폭력 5개년 기본계획의 내용과 평가”. 『학교폭력 대책마련을 위한 전문가 100인 토론회』. 학교폭력대책국민협의회.
- 박병식(2005b). “학교폭력대책의 올바른 방향과 법률적 과제”. 학교폭력대책국민협의회.
- 박순진(2004). “청소년 비행에 있어서 가해-피해의 중첩”. 청소년 패널자료 발표집.
- 박영관(1996). 『청소년의 학교폭력에 관한 연구』. 고려대 석사학위논문.
- 박효정 외(2005). 『학교폭력실태의 이해와 진단』. RR 2005-17. 한국교육개발원.
- 박효정 외(2006). 학교폭력 대처를 위한 지원체제 구축 연구. 한국교육개발원.
- 박효정, 정미경(2006). 학교폭력 예방 및 근절 대책에 대한 효과 평가 연구. 『한국교

- 육』, 제33권 제3호.
- 박효정·정미경(2006b). “질적 분석을 통한 학교폭력 현상의 이해”. 『한국교육』, 제33권 제4호.
- 박효정·정미경·박종효(2006). 『학교폭력실태조사』. RR 2005-17. 한국교육개발원.
- 부산지방경찰청·부산광역시 교육청(2005). 『스쿨폴리스 제도에 관한 학생, 교사, 학부모, 교직원단체 의견조사 결과보고서』.
- 송명자(1996). 『학원 폭력을 유발하는 청소년의 의식과 행동』. 『아동과 청소년』, 제12권. 부산광역시 아동청소년회관.
- 송정아, 김영희(2001). “학교폭력에 대한 청소년들의 심리적, 행동적 학교적응 강화 프로그램 효과성 연구(2)”. 『청소년복지연구』, 제3권 제1호.
- 신지원(2005). 『경찰의 학교폭력 대응방안에 관한 연구』. 원광대 경찰행정학 석사논문.
- 신혜섭(2005). “중학생의 학교폭력 유형에 영향을 미치는 변인”. 『청소년학연구』, 제12권 제4호.
- 위영원(1997). 『학교폭력의 실태에 관한 연구』. 영남대 석사학위논문.
- 유평수(2005). “중학생 학교폭력 예방 프로그램의 효과 분석”. 『청소년학 연구』, 제12권 제2호.
- 이경자(1997). 『학교폭력의 실태분석』. 경성대 석사학위논문.
- 이동원(1997). “청소년 비행의 통제요인과 유발요인의 상호작용에 관한 연구”.
- 이명우 외(2005). “경찰 다이버전 체제운동을 위한 학교폭력 가해자 상담모형 개발”. 『청소년상담연구』. 한국청소년상담원.
- 이상균(1999). 『학교에서의 또래폭력에 영향을 미치는 요인』. 서울대 박사학위논문.
- 이순래(2005). “학교폭력에 대한 대응방안”. 세미나 발제문.
- 이장현·우룡(2001). “학교폭력의 연구동향에 대한 고찰”. 『사회과학연구』. 5
- 이장현·우룡(2001). 『학교폭력의 최근 동향과 문제점에 관한 고찰』. 한국청소년개발원.
- 이춘화(1995). 『청소년 폭력에 관한 의식 및 실태조사』. 한국청소년개발원.
- 임영식(1998). “학교폭력에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”. 『청소년학연구』, 제5권 제3호.
- 장명신(1998). 『학교폭력에 관한 실태 연구』. 공주대 석사학위논문.

- 장석현(2006). “학교경찰(School Police) 제도의 도입모델에 관한 연구”. 『치안논총』, 제22집. 치안정책연구소.
- 청소년보호위원회(2001). 『2001년 청소년 폭력실태조사』.
- 청소년폭력예방재단(2001). 2001년도 학교폭력 실태조사 보고서. 청소년폭력예방재단.
- 청소년폭력예방재단(2006). 2006년도 학교폭력 실태조사 보고서. 청소년폭력예방재단.
- 최덕경·강기정(2001). “청소년의 학교폭력 실태 및 관련 변인에 대한 탐색적 연구-안성시 중·고등학생을 대상으로”. 『청소년복지연구』, 제3권 제2호.
- 최인섭 외(1999). 『자녀안심하고 학교보내기운동 평가연구』. 한국형사정책연구원.
- 최종술(2006). “한국적 School Police 제도 모형에 관한 연구”. 『한국경찰학회보』, 제11권. 한국경찰학회.
- 표갑수(1998). “학교폭력의 실태·원인 및 대처방안”. 『사회과학논총』 18.
- 한국청소년개발원 편(2006). 『청소년문제론』. 교육과학사.
- 한국폭력대책국민협의회(2005). 『학교폭력대책 마련을 위한 전문가 100인 토론회 자료집』.
- 한상암, 신성원(2006). “학교폭력에 대한 경찰의 효율적 대응방안”. 『한국경찰학회보』, 제11권. 한국경찰학회.
- 한재승(2000). 『학교주변 폭력 행위에 관한 일 연구』. 고려대 석사학위논문.
- 홍봉선, 남미애(2000). 『청소년복지론』. 양서원.
- 황지태(2005). 『학교폭력의 심각성에 대한 학생 및 교사들의 인지도 연구』. 연구총서 05-09. 한국형사정책연구원.
- 황희숙·임지영(2001). “초등학교 학교폭력의 실태 분석과 대책에 관한 연구”. 『수산해양교육연구』, 제13권 제1호.
- Ben Brown(2006). Understanding and assessing school police officers: A conceptual and methodological comment. *Journal of Criminal Justice*, 34(591-604)

책임연구보고서 2007-05

학교폭력 대책에 대한 사회적 평가와 제도 개선 방안의 검토

2007년 12월 발행

발행처 : 치안정책연구소

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.



Police Science Institute