

**경찰의 청소년범죄 대응실태와 개선방안:
충남지역 학교폭력을 중심으로**

**경찰의 청소년범죄 대응실태와 개선방안:
충남지역 학교폭력을 중심으로**

치안정책연구소 범죄수사연구실

연구관 정웅

목차

I. 서론

1. 청소년범죄와 학교폭력 문제의 제기
2. 학교폭력의 범주와 학교폭력 대책의 개관

II. 충남지역 학교폭력의 양상

1. 충남지역 학교폭력의 추세와 특징
2. 충남지역 학교폭력 사례

III. 충남지역 학교폭력 대응실태와 과제

1. 충남지역의 주요 학교폭력 예방활동
2. 실효적 학교폭력 대책마련의 과제

IV. 학교폭력 대응의 개선방안

1. 민간 시큐리티의 확대
2. 학교안전 민관협력체제의 강화
3. 법규 정비

V. 결론

참고문헌

1. 서론

1. 청소년범죄와 학교폭력 문제의 제기

우리나라의 최근 청소년범죄 동향을 보면, 경찰에 의해 검거된 소년범죄사범을 기준으로 전체 소년범이 2005년부터 2009년까지 5년간 83,477명에서 118,058명으로 41.4% 증가한 것으로 나타나고 있다. 그 중에 절도범죄 건수는 2005년 27,367건에서 2009년 43,549건으로 59.1% 증가하였으며, 특히 살인·강도·강간·방화 등 강력범의 경우는 2005년 1,533건에서 2009년 2,786건으로 81.7% 급증하였다. 또한 소년범죄 재범자 현황을 보면 초범자는 2005년 57,557건에서 2009년 79,851건으로 최근 5년간 38.7% 증가한 반면, 재범자는 같은 기간에 25,920건에서 38,207건으로 47.4% 증가했다.¹⁾ 이처럼 최근들어 우리나라의 청소년범죄는 지속적 증가 추세속에 더욱 흉포화되면서, 재범률이 높아지는 양상을 보여주고 있다.

청소년은 기본적으로 발달심리상 정서불안과 함께 범죄충동에 노출되고, 주변 유혹에 쉽게 빠져 드는 경향이 있다. 특히나 우리나라의 경우 청소년 생활환경이 산업화와 도시화에 의해 유흥업소가 확산되는 모습을 보이고, 또한 사이버공간에서 손쉽게 폭력·음란물을 접할 수 있는 여건이 조성됨으로써, 미성숙한 청소년들이 비행과 범죄에 빠질 위험성은 더욱 높아지고 있는 것이다.

경찰에서는 이러한 특성을 감안하여 청소년들이 탈선을 반복하면서

1) 경찰청, 경찰백서, 2010, 85-87면.

범죄자로 전락하거나 재차 비행에 빠지는 일이 없도록 다양한 청소년 선도·보호 프로그램을 운영하고 있다. 우선 ‘청소년교실’에서는 일반 학생들을 대상으로 하는 범죄예방교실과 비행청소년의 재범방지 교육인 사랑의 교실, 일반·우범 소년들에 대해 경찰이 상담을 해주는 청소년 상담교실 등의 프로그램을 운영하고 있다. 또한, 소년범 조사과정에 관련 심리전문가 등을 참여시키는 ‘소년범 조사시 전문가 참여제’를 운영하여 청소년의 특성과 환경에 맞는 과학적 조사 및 처우 프로그램을 실시하고 있다.²⁾ 이밖에도 경찰과 학교, 선도단체의 유기적인 협조 아래 ‘명예경찰소년단’을 운영하여 청소년 스스로가 각종 범죄 및 제반 사고로부터 자신을 보호할 수 있는 능력을 배양하고 기초질서 의식을 함양토록 하고 있다.

경찰은 청소년 선도·보호 프로그램 중에서도 2005년 초 고교연합 폭력서클이 주도한 여중생 집단 성폭력 등 심각한 ‘학교폭력’ 사건을 계기로 관련 부처 및 민간 전문가들과 연계하여 학교폭력 예방 및 근절 정책을 추진하여 왔다. 경찰에서는 특히 학교폭력의 음성화를 지양하기 위해 2005년부터 매년 ‘학교폭력 자진신고 기간’을 운영하여 왔으며, 그 결과 피해학생의 적극적 신고 등 학교폭력 문제가 양성화 되고 교내 폭력서클 상당수가 와해되는 등의 성과를 거두었다.

그럼에도 불구하고 학교폭력 범죄의 검거현황을 보면 2005년 7,899건에서 2009년 24,825건으로 3배이상 증가하였다. 또한 전국적으로 최근 학교내 성폭력사건이 증가하고 있는 가운데, 교내 성폭력은 최근 5년간(2005-2009) 총 282건 발생하였으며, 2005년 23건에서 2009년 79건으로 지난 약 3.5배 증가한 것으로 나타났다.

2) ‘소년범 조사시 전문가 참여제’란 소년범의 조사과정에 범죄심리사 등 전문가가 참여하는 제도로, 가정·학교환경 등 43개 비행촉발 요인과 공격성·반사회성 등 344개 인성평가 항목을 심층 분석한 후, 그 결과를 바탕으로 소년범의 선도 및 재범 가능성을 판단하여 전문적인 선도프로그램과 연결시켜주는 시스템을 말한다. 2003년 2개 경찰서에서 시범운영 이후, 2004년 5개 경찰서, 2005년 45개 경찰서, 2006년부터 2008년까지 52개 경찰서, 2009년에는 60개 경찰서로 확대 운영 중이다.

본 연구에서는 이러한 청소년범죄의 증가 추세 특히 지속적 대책 추진에도 불구하고 상존하는 학교폭력의 문제에 주목하면서, 충남지역을 중심으로 학교폭력 양상과 대응실태, 과제 등을 검토하고 학교폭력의 실효적 대응을 위한 방안을 모색해보기로 한다.

2. 학교폭력의 범주와 학교폭력 대책의 개관

가. 학교폭력의 범주

우리나라의 학교폭력은 1990년대 중반 이후 조직화, 저연령화, 흉포화 양상 속에 지속적인 사회문제로 등장하였고, 그에 따라 학교폭력 근절을 위한 효과적 대책마련이 범국민적 차원에서 요청되어 왔다. 이 같은 학교폭력은 그 범주가 일견 학교주변에서 벌어지는 제반 폭력 현상들로 쉽게 이해될 것처럼 보이지만, 한편으로 학교폭력 연구자와 대책 담당자, 학부모 등 관계자에 따라 그 이해의 폭이 넓고 다양해서 합의된 개념범주를 도출하기 쉽지 않은 측면이 있다.

즉 학교폭력은 ‘학교’와 ‘폭력’이라는 두 단어의 합성어인데, 우선 물리적 공간으로서의 학교에서 ‘학교’는 학교 공간 내부에 제한할 것인가, 아니면 학교 주변까지 포함할 것인가 하는 문제가 제기된다. 학교폭력은 대체로 학교 주변에서 벌어지는 폭력도 포함되는데 그렇다면 학교 주변은 어디까지인가 하는 문제가 제기될 수 있다.

나아가 학교폭력을 학교 공간과 그 주변에서 일어나는 폭력이라고 정

리한다 하더라도, 피해자의 신분은 꼭 학생이어야만 하는가라는 문제도 제기된다. 미국에서는 학생이 가해자가 되고 교사가 피해자가 되는 경우도 학교폭력으로 간주하기도 한다. 역으로 학교 공간에서 교사가 가해자가 되고 학생이 피해자가 되는 경우도 있다.

또한 ‘폭력’의 개념을 어떻게 정의할 것인가 하는 것도 문제가 된다. 즉 그 범위를 신체적 피해에 국한할 것인가 아니면 심리적·정신적 피해까지 포함할 것인가 하는 문제가 있는 것이다.

학교폭력 개념을 정의하는 데 있어서 관건이 되는 중요한 요인들을 정리해 보면, 여기에는 크게 4가지 요인이 있다고 할 수 있다. 첫 번째 구성요소는 피해자이다. 가장 일반적인 정의는 피해자를 학생으로 규정하지만, 광의로 규정하면 학교라는 장소에서 일어나는 모든 폭력의 피해자로 확대될 수 있다. 두 번째 요소는 가해자의 신분이다. 협의의 학교폭력은 가해자가 학생인 경우로 제한하지만, 광의의 학교폭력은 가해자에 학교주변 폭력배, 부모, 교사까지 포함할 수 있다. 세 번째 요소는 폭력의 발생장소이다. 협의의 학교폭력은 교내에서 발생한 행위로 제한하지만, 광의로 정의하면 피해자가 학생신분이고 교육장소인 경우 학교폭력으로 볼 수 있다. 네 번째 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, 학교폭력은 그 개념적 합의가 어렵고 실제 이러한 차이는 학교폭력 실태조사 결과의 차이로 나타난다. 즉 어떤 조사에서는 학교폭력 피해율이 10%대인 반면, 어떤 조사에서는 70%대 이르기까지 심한 편차를 나타내는데, 이렇게 학교폭력 피해율에서 차이가 나는 가장 큰 원인은 학교폭력의 개념을 서로 다르게 정의하고 있기 때문이다³⁾.

이러한 학교폭력 개념의 혼선이 정리되는 조짐을 보인 것은 지난 2004

3) 유지웅, 학교폭력 대책에 대한 사회적 평가와 제도 개선 방안의 검토, 치안정책연구소 연구보고서, 2007, 4-6면.

년 제정된 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률(이하 학교폭력예방법)을 통해서이다. 현행 학교폭력예방법 제2조 제1호에서 학교폭력은 “학교 내외에서 학생 간에 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요 및 성폭력, 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위”로 규정되고 있다. 이처럼 학교폭력예방법에서 규정하는 학교폭력 범주는 가해자와 피해자가 학생인 경우에 제한되고 있다. 그러나 장소 범주는 학교 내에서 발생하는 행위뿐만 아니라, 학교 밖에서 발생하는 행위까지 포함하고 있으며, 폭력범주 역시 신체적 폭력 행위뿐만 아니라, 정신적 폭력행위까지 넓게 포괄하고 있다.

학교폭력예방법에서 학교폭력 개념이 규정된 이후 연구자들 사이에 학교폭력 개념은 대체로 동법에서 규정한 개념에 따르고 있고 관련 정부 통계 역시 이를 준용하고 있다. 다만 본 연구에서는 학교폭력 가해자가 학생 외에도 학교주변 폭력배, 교사까지 포함되어 발생하는 현실을 감안하여 학교폭력예방법 보다 넓은 의미에서 학교폭력 대책방안을 모색해보고자 한다.

나. 범정부적 학교폭력 대책의 개관

일반적으로 청소년범죄는 경찰만이 관계된 사안이 아니고, 특히 학교폭력에 대한 대응은 학교폭력예방법과 1·2차에 걸친 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」에 따라 먼저 거시적인 윤곽이 짜여진 후 범정부적으로 실시되어 왔기 때문에, 우선 학교폭력에 대한 범정부적인 대책의 전개과정을 중심으로 這間의 학교폭력 대책을 개관해 볼 필요가 있다.

1) 1995~2004:

범정부차원의 학교폭력예방·근절대책추진과 학교폭력예방법 제정

1995년을 즈음하여 학교폭력이 심각한 사회문제로 등장하면서, 정부는 범정부적 차원에서 교육부, 검찰청, 경찰청 등 관계부처별로 학교폭력근절대책을 수립하여 시행해 왔으며, 1997년부터는 국무조정실 주관아래 관계부처 합동으로 학교폭력 예방·근절대책을 추진해 왔다. 이러한 대책추진에 따라 교육부는 학교폭력 예방·근절 대책본부를 자체에 설치하는 한편, 각 교육청에는 학교폭력 예방·근절 대책반을, 각급 학교에는 학교폭력 추방위원회를 두어 학교폭력에 대처해 왔고, 검찰청에서는 학교담당 검사제와 자녀안심하고학교보내기 운동본부의 운영을 통해서, 경찰청에서는 학교담당경찰관제 운영을 통해서 학교 폭력에 대처해 왔다. 이 시기 정부가 추진해 온 학교폭력 예방 대책은 학교폭력의 예방과 근절에 대한 범국가적 차원의 대처능력 및 국민적 관심을 제고시켰다는 점에 의의를 찾을 수 있다.

학교폭력 대책의 법제도적 측면에서는 1990년대 말부터 청소년 전문가 및 시민단체 등이 중심이 되어 제기되어온 학교폭력예방 관련법 제정이 2004년 ‘학교폭력예방 및 대책에 관한 법률’의 명칭으로 이루어짐으로써 학교폭력예방의 제도화를 추진해나갈 수 있게 되었다. 동법은 학교폭력 사건에 효과적으로 대처하기 위한 전담기구의 설치, 학교폭력 예방교육의 실시, 학교폭력 피해자의 보호와 가해자에 대한 선도·교육 등 학교폭력의 예방 및 대책을 위한 제도적 틀을 마련하려는 취지하에 학교폭력대책기획위원회(교육부), 지역위원회(특별시·광역시·도), 자치위원회(학교) 설치, 상담실 및 전문상담교사·학교폭력 책임교사 배치(학교), 정기적인 학교폭력 예방교육, 가해·피해학생간 또는 그 보호자간의 분쟁조정, 학

교폭력 신고의무 등에 대한 내용을 규정하고 있다.

2) 2005~2009: 1차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」의 추진

1995년 이후 범정부 차원의 학교폭력 예방·근절대책을 추진한 결과 학교폭력 발생건수는 전반적으로 감소하는 추세를 보였다.⁴⁾ 그러나, 일부 학교폭력은 흉포화되는 경향을 보였으며 실제 2005년 하반기에는 극단적으로 보복살인, 피해학생 정신질환 발병, 살인미수, 피해학생 자살, 동급생 폭행사망 등 학교폭력 관련 강력사건으로 발전하는 양상을 보였다(<표 1>).

<표 1> 학교폭력 관련 강력사건(2005)

일시	경찰서	사건	유형내용
'05. 9. 12.	서울 동부서	피해학생 보복살인	폭행 갈취당한 것에 대한 보복으로 귀가하는 가해 학생을 살해한 고교 1년생 2명 구속
'05. 9. 29.	전북 부안서	학교폭력으로 정신질환 발병	6년간 같은 학교 여학생을 괴롭혀 정신질환을 발병케 한 고교 1년생 3명 검거
'05. 10. 3.	전북 북부서	피해학생 보복살인 미수	자신을 괴롭혔던 급우 2명에게 살충제 먹여 살해 하려다 미수에 그친 고교 3년생 검거
'05. 10. 5.	경기 시흥서	피해학생 자살	고2 여학생이 동급생 등 8명으로부터 폭행을 당한 후 가출하였다가 투신자살한 사건 발생
'05. 10. 5.	부산 부산진서	동급생 폭행 사망	동급생을 폭행하여 뇌사상태에 빠지게 하고 결국 숨지게 한 중학교 2년생 검거

자료: 경찰청, 배움터지킴이 활동집, 2008.

4) 정부가 2004년 전국초등학교 4학년~고등학교 3학년을 대상으로 실시한 학교폭력실태 설문조사에 따르면, 응답자의 대부분(92.19%)은 폭력이 2003년에 비해 줄었거나(45.84%) 비슷하다(46.35%)고 응답했는데, 폭력유형 중 신체적 폭행 피해와 집단괴롭힘은 줄어든 반면, 협박 및 금품피해는 증가한 것으로 나타났다. 즉 2003년도에 비해 신체적 폭행피해는 0.46%, 집단괴롭힘은 0.29% 줄었으나, 협박피해는 1.97%, 금품피해는 0.73% 증가하였다. 교육인적자원부, 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2005-2009), 2005, 8-9면.

그에 따라 기존 대책이 학생·학부모의 불안감을 해소하기에는 미흡하였으며, 특히 인터넷 유해매체물과 새로운 사이버비행에 대한 효과적인 대책마련이 필요한 상황이었다.

아울러 학교폭력예방법(2004. 1. 17)과 동법 시행령(2004. 7. 30)의 제정·시행을 계기로 학교폭력에 대한 범정부차원의 종합대책의 추진이 필요하였던 바, 정부는 동법의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 2005년 2월 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」을 수립하고 이를 2010년까지 추진하였다.⁵⁾ 이 기본계획은 교육인적자원부 주관으로 행정자치부, 문화관광부, 정보통신부, 여성부, 청소년보호위원회, 대검찰청, 경찰청 등이 합동으로 수립·시행한 범정부 5개년 종합대책이라고 할 수 있다.

5개년 기본계획에서 정부는 학교폭력 예방 및 근절을 위해 5개의 주요 영역별로 세부과제를 설정하여 과제별 주관부서와 추진일정 계획을 수립했다. 그 주요 추진과제와 세부과제 내용은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 1차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」 추진과제

주요 과제	세부 과제
학교폭력 예방·근절 지원 추진체계 운영활성화	-범정부 차원의 ‘학교폭력대책기획위원회’ 구성·운영(교육부) -지역단위 『학교폭력근절추진협의체』 운영 활성화(교육청) -시·도교육청별 학교폭력대책 전담부서 설치·운영(교육청) -학교별로 『학교폭력대책자치위원회』 구성·운영(학교) -경찰 주관 『학교폭력대책반』 운영 내실화(경찰청) -지역사회내 폭력예방협력망 운영(정보위)

5) 학교폭력예방법 제6조(기본계획의 수립 등) ① 교육과학기술부장관은 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 정책 목표·방향을 설정하고, 이에 따른 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 제7조에 따른 학교폭력대책기획위원회의 심의를 거쳐 수립·시행하여야 한다.

<p>학교폭력 예방·근절을 위한 교육 및 지원 강화</p>	<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 -추진상황 평가의 내실화
<p>교원의 학생 생활지도 전문능력 제고</p>	<ul style="list-style-type: none"> -교원 및 예비교원 대상 연수 강화 -학교폭력 예방 및 근절 우수교원 및 관련 업무담당자에 대한 우대방안 강구
<p>피해자 보호 및 가해자 선도 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> -피해학생 치료 및 재활지원 -가해학생에 대한 선도 프로그램 다양화
<p>범정부차원의 사회적 분위기 조성</p>	<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 -계도·공모전 등 전개 -청소년·학생 복지 지원 -대안교육 확대·내실화

자료: 교육인적자원부, 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2005-2009), 2005, 42-45면.

이 시기 경찰 역시 학교폭력예방법과 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」에 기초하여 2005년부터 교육과학기술부 등 관련 부처와 합동으로 종합적인 학교폭력 예방 및 근절 대책을 수립·추진하여 왔다.

경찰에서는 특히, 학교폭력이 음성화된 원인이 가해학생들의 보복이 두려워서 피해학생들이 신고를 기피하기 때문이라고 보고 2005년부터 매년 신학기 초 3개월간 ‘학교폭력 자진신고 기간’을 운영하여 왔다(<표 3>).

<표 3> 학교폭력 자진신고 기간 운영실적

구분 연도	기간	폭력 서클 해체 (개)	가해 학생 처리 (명)	자진신고(명)				단속 및 피해신고(명)		
				가해 학생 인원	조치			가해 학생 인원	조치	
					불입건	입건	소년부 송치 등		입건	소년부 송치 등
'05년	3.4~5.31	794	11,205	8,610	8,429	181	-	2,595	1,912	683
'06년	3.13~5.31	270	9,071	4,088	3,535	311	44	4,983	4,099	884
'07년	3.12~6.11	211	14,266	7,059	6,471	448	140	7,207	6,387	820
'08년	6.2~8.31	225	13,614	7,515	6,901	498	116	6,099	5,041	1,058
'09년	3.16~6.15	126	11,579	5,682	4,348	931	403	5,897	5,074	823

자료: 경찰청, 경찰백서, 2009, 92면.

즉 경찰청 주관으로 교육과학기술부, 법무부 등 6개 관련부처가 합동담화문을 발표하고 신고기간을 공동으로 운영하고 있으며, 가해학생 중 자진신고한 경우와 피해신고로 확인된 경미초범은 경찰단계에서 선도를 조건으로 불입건 후 선도 전문기관과 연계하는 등 처벌하지 않고 있다. 또한, 피해신고 학생은 비밀보장과 함께 담당경찰을 서포터로 지정하는 등 보호활동을 전개하였다.

그 결과 피해학생들이 경미한 피해에도 적극적으로 신고하는 등 학교폭력 문제가 양성화 되었고 학교폭력을 자진신고한 가해학생에 대한 '선도조건부 불입건 제도'가 정착되어 가고 있다. 또한, 학교폭력의 주요 원인이었던 폭력서클이 자진해체를 통해 대부분 와해되는 등 학교폭력 대응활동에서 상당한 성과를 거두었다.

3) 2010~: 2차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」 수립

1차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」의 종료 후, 2010년 1월 교육과학기술부는 관계부처⁶⁾ 합동으로 학교폭력 안전도 제고를 정책목표로 하는 2차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2010~2014)」을 발표하였다. 본 기본계획은 1차 계획과 같은 범정부 차원의 국가 기본계획으로서 시·도와 시·도교육청은 이 기본계획을 토대로 지역특성과 상황에 맞춘 시행계획을 매년 수립하여 추진할 계획이다.⁷⁾

지난 5년간 학교폭력에 대한 예방과 대책추진의 성과를 돌이켜 보면, 제1차 5개년 기본계획이 추진됨으로써 학교폭력 예방·신고·대처 기본 인프라가 구축되고 그에 따라 학생들의 학교폭력 피해경험율이 다소 낮아지고 있는 것으로 평가해 볼 수 있다(<표 4>).

<표 4> 학교폭력 발생 추이(피해경험율)

연도	학교폭력 유형별 피해경험(%)				연도	학교폭력 피해경험(%)	
	욕설/협박	폭행	금품갈취	따돌림		있음	없음
'05	15.0	8.3	11.8	2.5	'06	17.6	82.4
'06	11.8	6.5	7.0	3.0	'07	16.1	83.9
'07	14.2	7.6	8.8	3.1	'08	10.6	89.4
'08	12.8	7.1	9.7	3.4	'09	11.3	89.7

자료: (구)청소년위원회·복지부('05-'08)

자료: 청소년폭력예방재단('06-'09)

경찰청이 2005년부터 운영하고 있는 '학교폭력 자진신고 기간'의 성과

6) 관계부처는 방통위, 법무부, 행안부, 복지부, 여성부, 대검찰청, 경찰청이다.

7) 교육과학기술부, "학교폭력! 유·초등학교 단계부터 조기에방 강화- 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2010-2014) 발표(보도자료)", 2010. 1. 13.

에서도 학교폭력 양산의 주 요인이었던 폭력씨클이 와해되고 가해학생인원 역시 2007년 이후 감소되는 추세를 보이고 있다(<표 3>).

그러나 최근에는 학교폭력의 저연령화·집단화와 더불어 따돌림이 증가하고 “뺑셔틀”과 같은 다양한 유형의 강요에 의한 괴롭힘이 등장하여 이를 감안한 새로운 대책 마련이 요청되었다. 그에 따라 2차 5개년 기본계획이 수립되었으며, 이 계획은 학교폭력예방 인프라 확충과 유치원·초등학교 단계 조기 맞춤형 예방교육 강화를 통해 학교폭력을 사전 차단하고, 가·피해학생을 위한 지역단위 전문 진단-상담-선도 시스템 구축과 학교와 지역의 책무성 강화를 통해 학교폭력 안전도를 높이는데 중점을 두고 있다. 이러한 2차 5개년 기본계획이 담고 있는 6개 정책과제와 주요 추진내용으로서 세부과제를 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

정책과제를 보면, 먼저 학교폭력을 사전차단하기 위한 맞춤형 예방대책이 강화된다. 즉 180개 지역교육청에 「학교폭력 신고·상담센터」가 설치되어 학교폭력 긴급전화(1588-7179)를 운영하며, 학교 내 CCTV 설치·배움터지킴이 배치가 대폭 확대되고, 「등하교 안심알리미 서비스」가 본격 실시되어 2012년까지 전 초등학교에 서비스를 제공한다. 이를 통해 학교내 CCTV 설치율은 2009년 58.9%에서 2010년 70%, 2011년 90%으로 높아지고, 배움터지킴이 배치율은 2009년 26.8%에서 2010년 50%, 2011년 70%로 증가시킬 예정이다(정책과제 1. 학교폭력 안전 인프라 확충).

한편 학교폭력 예방교육의 실효성을 높이기 위해 교육과정과 통합된 유치원과 초등학교의 조기에 예방 교육이 실시되고, 학교급별·단계별 맞춤형 예방교육이 도입되며 특히, 최근 증가추세를 보이고 있는 따돌림·괴롭힘에 대한 예방교육이 강화된다. 또한 학교폭력 예방상담을 강화하기 위해 전 교원의 대응역량 강화, 전문상담교사 확대배치, wee클래스 확대, 학생상담자원봉사제 활성화 등이 추진된다(정책과제 2. 맞춤형 예방교육 강화).

<표 5> 2차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」 추진과제

정책 과제	주요 추진 내용(세부과제)
1. 학교폭력 안전 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 학생보호 인프라 확충 - 조기 발견 및 신고체제 강화 - 지역사회 연계망 구축
2. 맞춤형 예방교육 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 학교급별 맞춤형 예방교육 - 전 교원의 대응역량 강화 - 학교폭력 추세에 맞춘 선제대응 - 가정의 예방기능 강화
3. 단위학교의 대응능력 및 책무성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 학교폭력대책자치위원회 활성화 - 학교상담망 확충 - 자치위원회 심의·조정 역량 강화 - 정보공시 상세화 등 단위학교 책무성 제고
4. 가해자 선도·피해자 치유 시스템 질 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 전문 진단·상담 시스템 구축 - 고위험 가해학생 통합적 위기관리 - 피해학생 보호·지원체제 구축 - 선도·치유 기관 확충과 특성화
5. 존중과 배려의 학교문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 규칙과 질서 존중 학교 시스템 구축 - 배려와 나눔의 인성교육 강화 - 언어폭력 없는 학교문화 조성 - 또래상담 기능 강화
6. 지역사회와 함께하는 학교안전망 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 지역단위 대응역량 강화 - 범사회적 폭력근절 문화 조성 - 청소년 유해환경 정화

자료: 교육과학기술부, “학교폭력! 유·초등학교 단계부터 조기에방 강화- 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2010-2014) 발표(보도자료)”, 2010. 1. 13.

학교폭력을 예방하고 재발을 방지하기 위해서는 단위학교의 적극적인 대응과 지역단위 안전망이 무엇보다 중요하며, 이를 위해 단위학교와 시

·도의 책무성이 강화된다(정책과제 3. 단위학교의 대응능력 및 책무성 제고). 시·도차원 학교폭력대책지역위원회의 정책기능도 대폭 강화되어 지역단위 학교폭력 근절 조사·연구·교육 및 계도 활동이 활성화되고, 시·도와 시·도교육청의 상시협력체제를 강화하기 위해 실무위원회 구성이 의무화된다(정책과제 6. 지역사회와 함께하는 학교안전망 구축).

이와 더불어 학교폭력을 근원적으로 차단하기 위해 규칙과 질서가 살아 있고 서로를 존중하고 배려하는 학교문화 조성 사업을 추진하고(정책과제 5. 존중과 배려의 학교문화 조성), 가·피해학생에 대한 전문 진단-상담-선도 시스템 구축, 학교폭력 피해학생에 대한 적극적인 보호·지원을 이루어지도록 할 계획이다(4. 가해자 선도·피해자 치유시스템 질 제고).

한편 최근 학교내외에서 어린 학생을 대상으로 한 빈번한 성폭력 사건의 발생으로 학교 안전문제가 크게 사회이슈화됨에 따라 정부(교과부)는 2010. 6. 23일 청원경찰제 도입 등 「초등학교 365일 온종일 안전학교 만들기」 대책을 발표하여, 학생안전강화학교에 청원경찰 배치, 초등학교에 CCTV 전면 설치 및 실시간 모니터링시스템(행안부 통합관계시스템과 연계) 구축, 배움터지킴이 확대배치, 외부인 방문증 발급제도 등을 추진고 있다.

더 나아가 교과부는 이 대책의 후속조치로서 ‘학생안전강화학교’ 1,000개교 선정·운영계획을 수립하였다. 학생안전강화학교는 재개발지역 및 다세대밀집지역, 유해환경 우범지역 등에 위치하여 고위험에 노출된 안전취약학교로 선정하였으며⁸⁾, 이 학교는 안전한 학교시스템 구축을 위한

8) 학교 선정은 시·도교육청이 2010년 7월 12일부터 7월 30일까지 실시한 ‘학교안전상황진단’ 설문조사 결과 추천된 학교(1,197개교)와 경찰청이 6월 14일부터 6월 30일까지 실시한 ‘전국일제방범진단’ 현장방문조사 결과(1,212개교)를 종합하여, 학생 수 500명 이상의 학교 857개교를 우선 선정하였고, 500명 미만학교 143개교를 차순위로 선정하였다. 지역별로는 서울 113개교, 부산 64개교, 경기 194개교, 강원 66개교, 경북 80개교, 충남 65개교, 전남 70개교, 제주가 16개교로 전국 초등학교의 17%에 해당하는 총 1,000개교이다. 교육과학기술부, “교과부 학생안전강화학교 1,000개교 선정·운영(보도자료)”, 2010. 8. 31.

국가차원의 특별지원을 받게 된다.⁹⁾

학생안전강화학교에는 출입자동보안통제시스템 및 청원경찰·민간경비원 등의 배치로 외부인 출입을 통제할 수 있어 안전한 학교 시스템이 구축될 것으로 기대되고 있다.

한편 경찰청은 교과부와 합동으로 「학교폭력 자진신고 기간」 운영을 지속적으로 강화해나갈 계획이다. 경찰은 2010년 1학기 학교폭력 자진신고 기간(3. 15~5. 14)을 운영하였고, 그 외 2010. 9. 1일부터 2개월간 「2학기 학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간」을 운영할 예정이다.¹⁰⁾ 처벌보다는 선도 중심으로 운영하는 「학교폭력 자진신고 기간」은 2005년부터 1차 「학교폭력예방 및 대책 5개년 계획」에 의거 매년 1회 3개월간 실시하여 오던 것을, 금년 2010년부터 2차 「5개년 계획」에 따라 매학기별 2개월간 2회에 걸쳐 확대 운영하는 것이다.

2학기 자진신고 기간에 자진신고한 가해학생은 지역교육청 Wee센터 및 지역사회 청소년상담지원센터 등 청소년 전문상담기관의 선도프로그램과 연계한 선도교육을 이수하는 조건으로 불입건 하는 등 법이 허용하는 한 최대한 선처하고, 자진신고 하지 않은 가해학생이나 자진신고한 학생이라도 선도교육을 이수하지 않은 가해학생은 법에 따라 엄중 처벌하는 등 무조건적인 용서보다는 가해학생 재비행 방지 등 교육적 선도를 목적으로 추진할 예정이다.

또한 학교폭력 피해학생은 신분 비밀보장을 철저히 하여 피해신고를 활성화하고, 보복피해 방지를 위해 지속적 보호가 필요한 경우에는 보호자 동의 하에 경찰관을 서포터로 지정하여 2차 피해를 방지할 계획이며

9) 학생안전강화학교로 선정된 학교에는 경비실과 출입자동보안통제시스템 구축을 위한 시설비(학교당 27,500천원)로 2010년도 교과부 예비비에서 총 275억원을 지원하고, 청원경찰·민간경비원 등 인건비·운영비(학교별 약 19,525천원) 총 195억원은 시·도교육청에서 지원한다.

10) 2010년 1학기 학교폭력 자진신고 기간에 가해학생 총 6,044명을 적발하고 이 중 3,076명에 대해 선도교육 이수를 조건으로 불입건하였다. 2009년 자진신고 기간 중 가해학생 4,262명 대상 설문조사 결과, 가해학생의 68%가 “자진신고 기간과 선도조건부 불입건이 학교폭력 예방에 도움이 된다”고 답한 바 있다. 경찰청, “학교폭력 예방 및 근절을 위한 「자진신고 및 피해신고 기간」 운영-2학기 9월 1일부터 10월 31일까지 2개월간(경찰청브리핑)”, 2010. 8.

피해학생의 심리적 안정 및 학교생활 적응을 위해 지역교육청 Wee센터의 상담 및 치유 프로그램 등의 지원을 제공할 예정이다.

아울러 학교폭력 자진신고 기간 첫 주(9.1~9.7)를 집중 홍보기간으로 선정하여 지역 교육청 및 학교, 명예경찰소년단, 배움터지킴이, 아동안전지킴이(집) 등 기존 학교안전망과 합동 홍보활동을 전개하고, 전국 3,596개 학교의 3,685명 배움터지킴이 및 174개 학교의 1,740명 아동안전지킴이와 협조하여 학교폭력 취약지역 순찰활동을 강화할 예정이다. 이밖에 초등학교는 성폭력·유괴·실종을 주제로, 중·고등학교는 학교폭력·성폭력을 주제로 경찰관이 직접 학교를 방문하여 범죄예방교육을 실시하는 등 맞춤형 학교폭력 예방교육을 실시할 계획이다.

II. 충남지역 학교폭력의 양상

1. 충남지역 학교폭력의 추세와 특징

1차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획」이 추진되었던 지난 5년간(2005-2009) 학생들의 학교폭력은 피해경험율이 다소 낮아지고 있는 것으로 평가되고(<표 3>), 또 2005년부터 운영된 ‘학교폭력 자진신고 기관’의 성과에서도 2007년에 일시 증가하였던 가해학생인원이 이후 감소되는 추세를 보이고 있는 것으로 나타났지만(<표 4>), 경찰에 의해 집계된 학교폭력 범죄 추세에서는 다소 다른 양상으로 나타나고 있다.

복지부 등 청소년문제 유관기관이 학생들을 대상으로 실시한 설문조사와 학기초 약 3개월간만 실시되는 학교폭력 자진신고의 통계들은 주관성, 일과성의 문제가 내포된다. 그러나 경찰의 학교폭력 범죄 검거기준과 연간전체기준에 의해 드러나는 학교폭력(단순폭력, 금품갈취, 성폭력 등) 통계는 여타 통계에 비해 심각하고도 객관적인(serious and objective) 성격을 갖고 있는바, 이 기준에 의한 학교폭력 검거 추세는 2006-2007년을 거치면서 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

학교폭력 범죄 검거현황을 보면 2005년까지 8천건을 하회하던 학교폭력은 2006년 1만건, 2007년 2만건을 넘어서고, 2008-2009년에는 2만5천건 수준에 이르고 있다. 충남지역의 학교폭력 역시 2005년 449건에서 2006년 643건으로 50% 가까이 증가하였으며, 대전지방경찰청 개청으로 지역이 세분화된 이후에도 2007년 충남지역만 788건(대전 178건)으로 증가하였다. 2008년 548건(대전 609건)으로 다소 감소하였으나 2009년에는

다시 747건(대전 437건)으로 증가하고 있다(<표 6>).

<표 6> 학교폭력 범죄 검거현황(2004-2009)

단위:명

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
계	7,2741	7,899	11,412	21,710	25,301	24,825
서울	1,408	2,481	2,111	5,756	4,452	5,173
부산	525	350	420	1,803	4,399	3,548
대구	197	217	550	1,063	1,266	1,311
인천	522	513	550	848	1,279	1,084
광주	전남에 포함	전남에 포함	전남에 포함	379	1,119	774
대전	충남에 포함	충남에 포함	충남에 포함	178	609	437
울산	231	120	343	325	371	399
경기	1,409	1,536	2,506	5,213	5,903	5,003
강원	290	158	455	685	485	621
충북	318	334	434	1,030	496	526
충남	660	449	643	788	548	747
전북	109	242	611	576	631	613
전남	625	822	1,681	836	891	996
경북	512	279	484	778	1,084	1,991
경남	359	295	470	1,213	1,303	1,258
제주	109	103	154	239	465	344

주: 광주, 대전지방경찰청 개청(2007. 7. 2)으로 지역 세분화.

자료: 경찰청 여성청소년과, “학교폭력 범죄 발생현황(내부자료)”, 2010. 11.

한편 충남지역은 학교폭력 유형 중에서도 교내 성폭력이 최근 들어 급증하는 특징을 보이고 있다. 전국적으로 최근 학교내 성폭력사건이 증가하고 있는 가운데 교내 성폭력은 지난 5년간(2005-2009) 총 282건으로 약 3.5배 증가한 것으로 나타났다. 연도별로 살펴보면 2005년 23건에서 2006년 43건, 2007년 65건, 2008년 72건에서 2009년 79건으로 매년 증가

하였다.¹¹⁾

지역별로는 지난 5년간 대전이 12%(35건)로 가장 많은 것으로 나타났으며, 특히 최근 3년간의 통계를 보면 교내 성폭력 사건은 대구(32건)에 이어 충남이 25건으로 2위를 차지했고 대전이 22건, 경남이 20건의 순으로 발생하였다(<표 7>).

<표 7> 시도별 학교 내 성폭력 발생 현황(2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009	합계
서울	1	2	4	6	11	24
부산	0	7	4	4	0	15
대구	1	1	10	9	13	34
대전	10	3	12	3	7	35
인천	3	4	7	0	0	14
광주	0	1	0	9	4	14
울산	0	0	0	2	2	4
경기	0	5	3	8	8	24
강원	0	1	1	1	9	12
충북	0	0	0	0	0	0
충남	0	3	8	12	5	28
경북	1	2	2	4	6	15
경남	3	3	3	10	7	26
전북	0	1	2	0	3	6
전남	4	10	9	4	4	31
제주	0	0	0	0	0	0
합계	23	43	65	72	79	282

주: 교육과학기술부 국회제출자료.

자료: 김소남 국회의원, “학교 내 성폭력 매년 증가해(보도자료)”, 2010. 10. 7.

11) 5년간(2005-2009) 교내 성폭력사건은 유형별로는 일반 ‘성폭력’이 60%를 차지하여 가장 많은 비율을 차지하였고, 그 다음으로 ‘성추행’이 24% ‘성희롱’이 13%를 차지하였다. 김소남 국회의원, “학교 내 성폭력 매년 증가해(보도자료)”, 2010. 10. 7.

충청남도의 학교폭력은 도내 지역별로 볼 때, 특히 천안지역 학교폭력 발생률이 도내 타 시·군에 비해 높은 것으로 나타났다. 충남교육청에 따르면 지난 2007년에 도내에서 발생한 학교폭력 141건 가운데 46%인 65건이 천안지역에서 발생한 학교폭력 사건이었다. 또 2008년 발생한 총 180건의 학교폭력사건 가운데 천안이 78건으로 43%를 차지한데 이어 2009년 8월 말까지 도내 전체 45건의 같은 사건 중 천안이 17건으로 37%를 차지했다.

특히 폭력양상이 가장 거친 고등학교 학교폭력도 천안이 가장 많은 것으로 집계됐다. 2007년 62건 중 22건(35%), 2008년 113건 중 50건(44%)이 천안에서 발생했으며 2009년 8월 말 현재 25건 중 14건(56%)에 달했다.

이 같은 천안지역에 두드러진 학교폭력 발생률은 인근 아산과 비교할 경우 뚜렷한 대조를 보이고 있다. 아산시의 경우 2007년 4건(2%), 2008년 8건(4%)이었으며 올 8월 말 현재 6건(13%)으로 집계됐으며 고등학교 학교폭력 역시 2007년 0건, 2008년 4건, 2009년 1건으로 현저한 차이를 보였다.¹²⁾

2. 충남지역 학교폭력의 사례

● 대전 학교주변 학생상대 공갈범 검거(충남경찰청, 2005. 11. 27)

【사건개요】

대전 탄방중학교 배움터지킴이(주윤택, 59세, 조경자 43세)가 2005. 11. 21일 07:30경 학교주변을 순찰 하던중 학생들을 상대로 돈을 빼앗는 이모군(15세) 등 5명을 붙잡아 둔산경찰서로 인계, 수사.

12) 대전일보, "학교 폭력에 신음하는 천안", 2009. 12. 3.

【사건내용】

- 경찰 조사결과 이들 5명은 남자 2명과 여자 3명으로 고등학교 및 중학교를 중퇴하거나 재학중인 학생들로, 가출 후 등·하교 시간대에 둔산동 일대 학교주변을 배회하며 학생들을 상대로 금품을 갈취해 온 것으로 나타났으며,

- 2005. 11. 19일 08:00경 대전 서구 탄방동소재 노상에서 둔산 모 중학교 3학년 여학생에게 6,000원을 빼앗은 것을 비롯하여 수회에 걸쳐 4명의 학생들로부터 25,000원 상당의 금품을 갈취함.

- 배움터 지킴이 주윤택씨는 학생들과의 상담에서 “학교주변에서 돈을 빼앗는 남녀혼성의 학생풍 아이들이 있다”는 이야기를 듣고 등·하교 시간대에 학교주변 순찰을 계속하던 중 이날 학생들을 상대로 금품을 갈취하려는 것을 목격하고 도주하는 피의자들을 검거.

● 천안지역 학교 폭력 심각(연합뉴스, 2009. 4. 14)

【사건개요】 충남 천안지역 10대 학생들의 폭력사건

【사건 1】

충남 천안동남경찰서는 2009. 4. 14일 길가던 고교생을 불러 마구 때린 뒤 금품을 빼앗은 혐의(폭행 등)로 A군(16) 등 10대 9명을 붙잡아 조사하고 있다. 경찰에 따르면 이들은 지난 3월 29일 오후 8시께 자신들을 쳐다본다는 이유로 B(15)군을 동남구 모 초등학교 옆 공터로 끌고 가 1시간 동안 폭행하고 20만원 상당의 점퍼를 빼앗은 혐의를 받고 있다.

【사건 2】

경찰은 2009. 4. 2일 학교후배를 폭행하고 사진을 찍어 협박한 혐의(폭력행위등 처벌에 관한 법률위반)로 여중생 2명을 검찰에 송치하고 다른 여중생 2명과 남자 중학생 1명을 같은 혐의로 불구속 입건했다. 경찰조사 결과 이들은 폭행과 함께 피해자의 머리카락을 10여 차례나 자르고 휴대폰으로 사진을 찍어, 신고하면 학교 홈페이지에 올리겠다고 협박한

것으로 드러났다.

【사건 3】 2009. 3. 19일에는 여중생에게 술을 마시게 한 뒤 집단으로 성폭행한 혐의(특수강간 등)로 중학생 C군(14) 등 5명이 경찰에 붙잡혔다.

● 충남 서천서 34명 여중생 집단 패싸움(브레이크뉴스, 2009. 10. 6)

【사건개요】 2009. 9월 충남 서천군 여중생 집단 패싸움 발생과 사건의 지체 보고.

【사건내용】 2009. 10. 6일 서천교육청에 따르면 지난 9월 18일 서천의 모 중학교 뒷산에서 이 학교에 다니는 여중생 34명이 두 패로 나뉘어 집단 패싸움을 벌였다. 이 과정에서 몇몇 여학생은 심하게 다쳐 인근 병원에서 입원치료까지 받은 것으로 알려져 더 큰 충격을 주고 있다. 하지만 학교 측은 사건 발생 4일 만에 누장보고를 한 것으로 확인됐다. 이 학교 교장은 해당사건을 이날 오후 늦게까지 진상 파악을 하지 못했을 뿐 아니라 단순한 싸움으로 보고 폭력에 가담한 34명 모든 학생들에게 근신명령을 내렸다.

● 천안 학교폭력의 집단화·흉포화 경향(브레이크뉴스, 2009. 12. 23)

【사건개요】 충남교육청에 따르면 2008년 도내에서 발생한 총 180건의 학교폭력사건 가운데 천안이 78건으로 43%를 차지했으며 2009년 8월 말 현재 도내 전체 45건의 같은 사건 중 천안이 17건(37%)인 것으로 나타났다. 문제는 학교폭력 대다수가 단독범이 아니라 집단적으로 범죄를 저지른다는 것이다. 2008년 학교폭력 가해학생은 225명으로 피해 학생은 200명으로 집계됐다. 이처럼 피해 학생수보다 가해 학생이 많다는 것은 학교 폭력이 점점 집단화 돼 가는 것을 여실히 보여준다. 수법도 단순 폭행이 아니라 둔기 등을 이용하려 성인 범죄와 같이 흉포화되고 있다.

【사건 1】

경찰은 2009. 12. 21일 교내에서 다른 학생의 지갑을 훔쳤다는 이유로 후배들을 야산으로 끌고 가 둔기 등으로 마구 때린 고교생 A군 등 3명을 폭력행위 등에 관한 법률 위반 혐의로 불구속 입건.

【사건 2】

2009. 6월말 평소 선배에게 버릇없게 행동한다며 후배를 폭행한 천안지역 모 고교 B군 등 3명이 역시 폭력행위 등에 관한 법률 위반 혐의로 검거.

【사건 3】

2009. 6. 28일경 채팅에서 만난 여중생에게 술을 먹여 집단 성폭행 한 천안지역 모 중학교 C군 등 3명을 성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률 위반 혐의로 검거.

- 학교폭력으로 인한 ‘충동적 자살’ 심각한 수준(폴리뉴스, 2010. 9. 3)

【사건개요】 충남지역 여중생 아파트 투신자살

【사건내용】 2010. 8. 20일 충남지역 여중생이 아파트에서 투신 자살한 사건의 경우, 발견된 유서에 “친구들로부터 왕따(따돌림)를 당해 괴롭다. 부모님께는 죄송하다”는 내용을 담고 있었음.

III. 충남지역 학교폭력 대응실태와 과제

1. 충남지역의 주요 학교폭력 예방활동

가. 충남지방경찰청

● 배움터지킴이 활동(충남경찰청, 2005. 11. 27):

충남지방경찰청에서는 마음놓고 학교가기 정책의 일환으로 2005. 11. 1일부터 대전광역시 및 충청남도내 6개 학교(대전: 용운중, 송촌중, 대문중, 탄방중, 충남: 천안중, 천안농고)에 2명씩 배움터지킴이 요원을 배치하여 시범 운영.

● ‘학교폭력 자진신고 및 집중단속 기간’ 운영(충남경찰청, 2005. 12. 18):

충남지방경찰청에서는 지난 2005. 3. 4 - 5. 31(3개월간) 경찰청 주관 4개 부처 합동으로 ‘학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간’을 운영한데 이어 여름방학 후 2005. 6. 16 - 12. 16(6개월간) 학교폭력 집중단속을 실시. 이 결과 총 104건에 가해학생 260명을 검거하고 이중 14명을 구속, 215명 불구속, 31명 소년부 송치, 불량서클 4개 적발 해체.

● ‘학교폭력 자진신고 및 집중단속 기간’ 운영(충남경찰청, 2006. 9. 1):

충남지방경찰청에서는 2006. 3. 13일부터 5. 31일까지 학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간을 운영하여 폭력서클에 의한 조직적, 장기적 학교폭력이 급격히 감소되는 성과를 가져오자, 잔존하고 있는 불량서클을 해체 학교폭력을 근절시키기 위하여 집중 단속기간(2008. 9. 1 - 10. 31, 2개월간)을 운영.

● ‘학교폭력 자진신고 및 집중단속 기간’ 운영(충남경찰청, 2007. 6. 15):

충남지방경찰청에서는 2007. 3. 12일부터 6월 11일까지 ‘학교폭력 자진신고 및 집중단속 기간’을 운영하여 자진신고 75건에 269명, 피해신고 129건에 367명 등 총 636명에 대해 조사하고, 16개의 교내불량 서클을 자진 해체.

● 신학기 초 학교폭력 예방활동 강화(충남지방경찰청, 2008. 3. 3):

충남지방경찰청에서는 신학기 초 입학 및 반 재 편성 등으로 학교폭력 발생이 증가하는 시기를 맞아, 학교폭력 예방 및 단속활동을 강화. 신학기 초 주요 학교폭력 예방활동으로는 교육청과 협조하여 충남 21개 학교에 운영중인 배움터 지킴이 제도 활성화, 명예경찰소년단 정비, 학교별로 직접 방문하는 ‘범죄예방교실’의 내실화, 학교주변과 통학로 주변에 대한 순찰 강화, 교육청 등 유관기관과 합동 홍보활동 전개 등임.

● 홍성서, 청소년 범죄예방교실 실시(충남경찰청, 2008. 7. 22):

2008. 7. 21일 결성면 읍내리 소재 홍성공업고등학교 대강당에서 1,2학년 학생 150여명을 대상으로 청소년 범죄예방교실을 열어 특강을 실시. 홍성경찰서 서부지구대장(전재홍)은 신뢰감 있는 경찰에 대한 소개와 여름방학을 맞아 피서지·유홍가 등에서의 청소년 탈선과 교내외 학교폭력 예방법등을 동영상과 사례를 통해 강의하고 학교폭력 자진신고 및 피해

신고 기간에 대한 홍보도 실시.

● ‘학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간’ 운영 및 ‘학교폭력 근절 집중단속’ 실시(충남경찰청, 2008. 9. 8) :

충남지방경찰청에서는 2008. 6. 2 - 8. 31까지 ‘학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간’ 운영을 통해 총 66건 174명의 학교폭력 가해학생을 자진신고와 피해 신고를 접수하여 불입건 선도 및 사법처리. 그러나 잔존하고 있는 불량서클 해체와 2학기 개학초기 증가가 예상되는 학교폭력을 예방·근절시키기 위하여 집중 단속기간(2008. 9. 1 - 10. 31, 2개월간)을 운영.

● ‘학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간’ 운영 및 ‘학교폭력 근절 집중단속’ 실시(충남경찰청, 2009. 8. 31):

충남지방경찰청에서는 2009. 3. 16 - 6. 15까지 ‘학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간’ 운영을 통해 총 90건 307명의 학교폭력 가해학생을 자진신고와 피해 신고를 접수하여 불입건 선도 및 사법처리. 불량서클 해체와 2학기 개학초기 예상되는 학교폭력을 예방·근절시키기 위하여 집중 단속기간(2009. 9. 1 - 10. 31, 2개월간)을 운영.

● ‘학교폭력 자진신고 및 피해신고기간’ 운영(충남경찰청, 2010. 3. 17):

충남지방경찰청은, 신학기 초 잔존하고 있는 학교폭력 해결을 위한 예방·근절을 위하여, 교육청 등 관계 기관과 합동으로 2010. 3. 15.~5. 14 일 까지 2개월간 ‘학교폭력 자진신고 및 피해신고기간’을 운영. 자진신고 가해학생에 대하여는 전회 처분 등을 고려 선도조치 이수를 조건으로 불입건하는 등 최대한 선처하여 재 비행 방지에 주력. 특히, 자진신고를 하지 않은 가해학생과 최근 새로운 학교폭력 유형으로 나타난 ‘강요행위로

인한 괴롭힘(뺨서들)', '폭력동영상 유포' 등 학교폭력을 '장난' 또는 '사소한 다툼'으로 인식하는 사안에 대해서도 무관용 원칙을 적용 엄격하게 대처.

나. 교육청·보호관찰소

● 가해학생 대안교육캠프 운영(대전일보, 2006. 5. 5):

충남도교육청은 천안시 목천읍 국립중앙청소년수련원에서 학교폭력 가해학생을 선도하기 위한 대안교육 캠프를 운영.

● 배움터지킴이 21개교로 확대(데일리안, 2007. 8. 2):

충남도교육청은 2007. 9. 1일부터 배움터지킴이를 12개교에서 21개교로 확대·배치, 운영하기로 결정. 현재는 천안북중, 천안농업고, 목천고, 공주생명과학고, 온양용화고, 서산농공업고, 운산공업고, 부여정보고, 부여산업과학고 충남애니메이션고, 만리포고, 합덕산업과학고 등 중학교 1개교, 일반계고 3개교, 전문계고 8개교에서 12명이 배움터지킴이로 활동하고 있으나, 하반기인 9월부터는 이들 학교 외에 중학교 8개교와 전문계고 1개교 등 9개교를 추가로 선정, 운영.

● 학교폭력 신고 '24시간 운영'(노컷뉴스, 2010. 3. 8):

충청남도 교육청은 15개 지역교육청에서 주간에만 운영하던 '학교폭력 긴급신고 및 상담전화'를 심야에도 운영하기로 결정.

● '학부모 helper' 양성교육(뉴스타운, 2010. 4. 15):

충청남도 아산교육청 Wee센터는 4월 14일부터 28일까지 학교 폭력 및

학생의 일탈행위를 예방하기 위해 '학부모 helper'를 양성하여 학교에서 활용하기로 결정. 학교장의 추천으로 선정된 학부모 15명을 대상으로 5회에 걸쳐 10시간의 교육을 이수 받은 '학부모 helper'들은 학교에서 상담 이후에도 지속적인 관찰과 추수지도가 쉽게 이루어 질 수 있도록 학생들을 도울 예정.

● '배움터 안전 5 프로젝트' 추진(중앙일보, 2010. 7. 7):

충남도교육청은 최근 학교 내 성폭력 사건이 잇따라 심각한 사회문제로 대두 되자 도내 모든 초등학교에 폐쇄회로TV(CCTV)를 설치하기로 하는 등 '배움터 안전 5 프로젝트'를 추진하기로 결정. 도교육청은 6월 말 현재 737개 학교 가운데 420개(57.0%) 학교에만 설치돼 있는 CCTV를 연말까지 100% 설치하고, 또 90개 학교에만 배치돼 있는 배움터 지킴이를 연말까지 530개 학교로 확대 배치하며, 이밖에 94개 학교에서 활동하고 있는 1,470명의 패트롤맘 등 어머니단체의 활동을 활성화하고 교직원 등으로 순찰조를 편성해 교내 순찰을 강화할 방침을 밝힘.

● 홍성보호관찰소, 교사 특별범죄예방위원 위촉 및 보호관찰 전문교육(충청일보, 2010. 6. 20):

홍성보호관찰소는 2010. 6. 18일 보호관찰대상자가 재학중인 관내 11개 중·고등학교 교사 16명을 특별범죄예방위원으로 위촉하고 학생보호관찰대상자 지도·감독을 위한 1:1 멘토링 사업관련 보호관찰 전문교육을 강당에서 실시. 이번 "교사 특별범죄예방위원 위촉 및 전문교육"은 지난 2007년 3월 20일 법무부와 교육인적자원부간 체결한 '폭력없는 학교 만들기 운동'업무협약을 더욱 공고히 하고, 특히 비행고위험군 학생보호관찰대상자에 대한 생활지도를 일선 교육청, 중·고등학교, 보호관찰소가 연계·협력해 실시함으로써 학교폭력과 청소년비행 예방을 공동으로 대처하자는데 목적을 두고 있음. 위촉된 16명의 교사들은 홍성보호관찰소 관내

11개 중·고등학교 교사들로 향후, 재학중인 학생보호관찰대상자와 1:1결연을 통해 보호관찰기간 동안 멘토링을 실시하며 원활한 학교적응과 재범방지 등을 위해 활동할 계획.

2. 실효적 학교폭력 대책마련의 과제

경찰과 교육청, 지자체 등 공공부문(public sector)에 의한 학교안전서비스(school security service)는 일반적으로 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)의 두 가지 특성을 갖는 공공재(public goods)라 할 수 있다.¹³⁾ 즉 일정한 공공재 공급량 하에서, 지역주민은 추가적인 비용 부담 없이 공공재를 소비할 수 있다. 그러나 새로운 소비수요의 급증으로 인해 기존소비자가 누리던 이득을 감소시키는 경우가 있다. 이것은 사용자가 증가함에 따라 일종의 기회비용(opportunity cost)이 수반됨을 의미하는 바, 이 경우 소비에서 부분적 경합성(partial rivalry)을 보이는 과밀현상(congestion phenomenon)과, 새로운 소비수요가 추가됨으로써 기존 소비자의 이득이 감소되는 과밀비용(congestion cost)이 나타난다.¹⁴⁾

충남지역도 지역 학교안전공급역량에 비해 상대적으로 높은 인구증가(특히 천안과 아산, 당진 등 개발지역)와 경제성장, 교통인프라 확충에 기반한 유동인구 증가에 따라 안전서비스 소비의 과밀현상이 나타나고 있으며, 그 결과 청소년보호 및 안전서비스의 미확보와 학교폭력 범죄발생 증가 등 과밀비용이 발생하고 있다.

13) 공공재 이론은 사무엘슨(P. Samuelson)에 의해 처음으로 제기되었으며, 이후 정부가 주체가 되는 공공재 공급의 논리적 타당성을 제공해왔다. P. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1954.

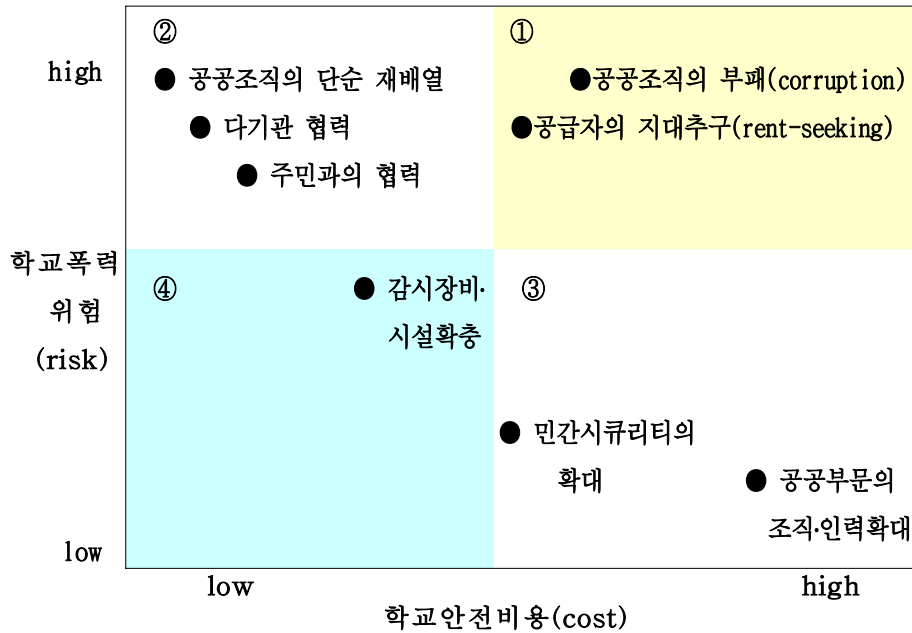
14) 이현재, *재정경제학*, 박영사, 1988, 86면.

충남지역은 이처럼 급증하는 학교안전수요에 대응하여 공공부문에 의한 직접적인 안전서비스 확대뿐만 아니라 유관기관, 시민, 민간경비 등이 참여하는 협력치안 제도를 활용함으로써 학교안전서비스를 효율적으로 확보해나갈 필요가 있다.

학교안전서비스의 효율성은 학교폭력위험(risk)과 학교안전비용(cost)의 감소라는 두 측면에서 고려될 수 있다. 학교폭력위험의 감소는 학교 안전을 확보하는 것이다. 또 학교안전비용의 감소는 학교안전에 소요되는 시간과 예산 등 비용을 절약하는 것이다. 일정 지역 내 학교안전서비스에서 폭력위험 감소는 안전비용 절약과 함께 조화롭게 달성되어야 할 것이며, 학교안전서비스의 높은 효율성은 학교폭력위험의 감소에 대비하여 상대적으로 적은 비용이 투입될 때 확보된다. 이와 같은 학교폭력위험과 비용의 최소화를 어떻게 평가하고 운용·발전시켜 나가야 할 것인가에 대해서 <그림 1>과 같은 매트릭스(matrix)로 나타낼 수 있다.

<그림 1>에서 종축은 폭력위험 감소의 달성 정도이다. 종축의 위쪽으로 위치할수록 위험도가 높아지고, 아래쪽으로 위치할수록 위험도가 낮아지게 됨을 의미한다. 횡축은 비용 절약의 달성 정도이다. 오른쪽에 위치할수록 학교안전서비스 공급을 위한 비용이 많이 발생하고, 왼쪽에 위치할수록 적게 발생함을 의미한다.

<그림 1> 학교안전서비스의 위험-비용 매트릭스



<그림 1>에서 볼 때 일정 지역 내 학교안전서비스의 효율성은 위험의 감소와 비용의 절약이라는 두 가지 축의 결합에 의해 평가된다. 나아가 현 위치에서 향후 어떠한 제도 운용을 통해 어느 방향으로 개선되어야 할 것인가가 모색될 수 있다.

치안서비스 효율화 매트릭스에서 어떤 제도의 가장 이상적인 위치는 학교폭력위험 수준과 안전비용 수준이 낮은 ④분면이라고 할 수 있다. 반면 학교폭력위험은 낮으나 비용 수준은 높은 ③분면의 경우에는 비용을 상대적으로 적게 발생하도록 제도를 개선하거나 새로운 제도를 고안 (design), 운용하도록 해야 할 것이다. 또 학교폭력위험 수준은 높으나 비용 수준은 낮은 ②분면의 경우에는 위험을 낮추는 제도적 대응 노력을

기울여야 할 것이다. 특히 ①분면은 고비용에도 불구하고 학교폭력위험이 큰 경우로서 시급한 제도 개선이 요구되는 되는 위치라고 할 수 있다.

학교안전서비스의 공급자 또는 행위주체로 지역 공공부문(경찰, 교육청, 지자체), 민간 시큐리티업체·시민 등이 있는바, 이중 공공부문의 직접적인 조직과 인력의 확대, 예컨대 지역경찰의 경찰관서 신설과 장비확충, 경찰관 증원 등 많은 경찰예산이 직접 투입될 경우 학교폭력발생위험을 낮추는 효과가 클 것이며 이 경우는 위 <그림 1>의 ③분면에 해당한다.

공공부문 조직의 단순한 재배열(rearrangement) 또는, 다기관간 협력(multi-agency partnership)이나 주민의 자발적인 참여 등에 의한 협력치안은 ③의 경우에 비해 상당한 비용을 절약할 수 있는 반면, 학교폭력 발생위험을 낮추는 효과는 직접적으로 공공조직(경찰, 교육청, 지자체)을 확대시킬 때 보다는 적을 것이다. 이 경우는 ② 분면에 해당한다.

현재 충남지역의 학교폭력에 대한 대응활동과 학교폭력 실태가 대체로 ② 분면에 수준에 있다고 평가된다.

즉 충청남도의 지역경찰, 보호관찰소, 교육청 등은 앞서 살펴본 바와 같이 폭력 자진신고 및 집중단속 기간' 및 '범죄예방교실' 운영, 명예경찰소년단 정비, 학교주변과 통학로 주변에 대한 순찰 강화, 가해학생 대안교육캠프 운영, 보호관찰 전문교육, 학교폭력 신고 24시간 운영, 교육청 등 유관기관과 합동 홍보활동 등 공공기관 자체의 학교폭력 예방활동을 강화하고 기관간 협력활동을 강화해 왔다. 또 배움터지킴이 확대, '학부모 helper' 양성교육 등 지역주민과 협력하는 학교폭력 예방활동도 전개하였다. 그러나 이러한 학교폭력 예방활동에도 불구하고 충남지역의 학교폭력은 앞선 학교폭력 실태에서 드러난 바와 같이 충남·대전으로 지역이 세분화된 이후에도 증가세를 보이고 있으며, 특히 교내 성폭력이 최근 들어 급증하고, 아울러 학교폭력이 집단화·흉포화 경향을 보이는 등

높은 학교폭력위험 양상을 나타내고 있는 것이다.

따라서 충남지역은 현재의 높은 학교폭력 위험과 증가하는 학교안전수요 문제를 해결하기 위해서 기존에 실행했던 학교폭력 대책과 예방활동 외에도, 여타 다른 실효적 대응방안들을 모색해 보아야 할 과제를 안고 있다. 특히 직접적인 공공조직 확대와 예산부담에 비하여 높은 학교폭력 예방효과를 기대해 볼 수 있는 민간 시큐리티제도, 즉 청원경찰, 민간경비 등을 확대하는 방안을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

IV. 학교폭력 대응의 개선방안

1. 민간 시큐리티의 확대

현재 충남지역에서 지속적으로 악화되고 있는 학교폭력에 대응하기 위해서는 단순히 공공조직 또는 주민참여에만 호소하는 방식에 소극적으로 의존해서는 안 되며, 실효적 학교안전서비스를 공급하기 위한 방안으로 민간 시큐리티를 적극적으로 활용해야 한다.

학교안전이 공공성을 띠고 있다는 명목 하에 안전서비스를 반드시 경찰 등 정부조직이 직접 공급해야 할 필요는 없으며, 특히 충남지역의 학교안전서비스는 이미 소비 과밀화로 순수공공재(pure public goods)가 아닌 혼잡재(congested public goods) 내지 민간재(private goods)의 성격을 보이고 있기 때문에¹⁵⁾, 민간 시큐리티가 학교안전에 참여하지 못할 아무런 이유가 없다.

민간 시큐리티의 학교안전서비스 참여와 관련, 최근 정부(교과부)에서 학생안전강화학교 운용계획이 제시된 바 있다. 학생안전강화학교는 현재 전국 총 1,000개교가 선정되었고, 충남지역은 65개교가 선정되었다.¹⁶⁾ 학생안전강화학교 운영에는 청원경찰이 새로이 배치됨으로써 취약 통학로

15) 우리가 공공재로 알고 있는 많은 서비스 특히 지역 공공재(local public goods)가 공동소비(joint consumption)의 특성을 만족하지 못함으로써 사실상 공공재가 아님을 보여주는 Gonzalez, Means, and Mehay(1993) 등의 많은 실증 연구들이 있다. 이에 대한 소개는 다음을 참조. 김진영·현진권, “공공성의 논리와 정부팽창행위”, 한국재정학회 2008년 춘계학술대회 발표논문, 2008. 3. 28.

16) 학생안전강화학교 선정은 시·도교육청이 2010. 7. 12 - 7. 30일까지 실시한 ‘학교안전상황진단’ 설문조사 결과 추천된 학교(1,197개교)와 경찰청이 한달 앞서 6. 14 - 6. 30일까지 실시한 ‘전국일체방법진단’ 현장방문조사 결과(1,212개교)를 종합하여, 학생 수 500명 이상의 학교 857개교를 우선 선정하였고, 500명 미만학교 143개교를 차순위로 선정하였다. 지역별로는 서울 113개교, 부산 64개교, 경기 194개교, 강원 66개교, 경북 80개교, 충남 65개교, 전남 70개교, 제주가 16개교로 전국 초등학교의 17%에 해당하는 총 1,000개교이다. 교육과학기술부, “교과부 학생안전강화학교 1,000개교 선정·운영(보도자료)”, 2010. 8. 31.

순찰, 외부인 출입 검열 및 인근 성범죄자 관리 등 매우 강력한 안전보호 업무를 수행할 수 있다.

한편 청원경찰 외에 일반적인 학교안전에 배치될 수 있는 민간 시큐리티인력에는 민간경비 및 유급 봉사적인 배움터지킴이가 있는 바, 이들의 교육훈련과 신분, 직무범위와 무기휴대 여부, 보수 수준 등을 비교해보면 다음의 <표 8>과 같다.

<표 8> 학교안전 민간 시큐리티인력의 유형별 비교

구분	청원경찰	민간경비 (일반경비)	배움터지킴이
교육 훈련	경찰교육기관에서 2주간 실무교육. 임용후 매월 4시간 직무교육 실시(경찰청과 협의)	경찰교육기관 또는 행자부령에 정하는 기관(단체)에서 28시간 직무교육, 월 4시간	별도교육 실시하지 않음
신분	민간인(18~60세)	민간인(18세 이상인자)	자원봉사자 (주로 퇴직교원, 퇴직경찰)
채용주	교육감·교육장 등	교육감·교육장 등	학교장
직무범위	지정된 공공영역 청원주가 요구한 시설물 및 지역	일정한 사적영역, 운송 및 혼잡경비도 가능	학생 등하교시 학생보호 및 학교주변 순찰 등
무기휴대	근무지역 무기휴대 가능	가스총, 분사기 등 소지가능	무기휴대 불가
보수	월 200~250만원 정도	월 130~150만원 정도	월 60~90만원 1일8시간3만원
손해배상	채용주책임(원칙적 민사책임)	경비업자 책임 (민사책임)	채용주 책임
장단점	-경찰청과 협조 하에 강력한 안전업무 수행 가능 -일정 보수와 정년보장으로 인건비·관리 부담 예상	-계약제 임용으로 인건비 부담이 상대적으로 적고 -적정한 수준의 안전업무 수행 가능	-탄력적 운용과 적은 인건비 장점이 있으나, -자원봉사·시간제의 형태로 안전업무 수행에 다소 미흡

전체적으로 볼 때, 청원경찰은 무기휴대까지 가능하고 경찰과 협조체제 구축이 용이하나, 경찰관(순경-경사) 수준의 보수와 정년을 보장해주어야 하므로 인건비 부담이 상대적으로 높은 편이다. 민간경비는 계약제 임용으로 채용이 용이하고 청원경찰에 비해 인건비가 절감되며, 적절한 수준의 안전업무 수행이 가능할 것으로 예상된다. 배움터지킴이는 자원봉사 성격의 유급 경비인력으로서 매우 탄력적인 운용과 적은 인건비 부담의 장점이 있으나, 자원봉사·시간제 근무형태의 특성상 안전업무 수행은 다소 미흡할 것으로 보인다.

학교안전에 배치될 수 있는 민간 시큐리티의 인력에는 이처럼 청원경찰과 민간경비, 배움터지킴이가 모두 가능하지만 이 같은 민간 시큐리티의 확대는 다음과 같은 방향에서 구체화되어야 한다.

첫째 학교안전을 위한 민간 시큐리티는 민간경비를 중심으로 구축되어야 한다. 금융기관 또는 중요 국가시설이 아닌 교육장소에서, 무기휴대에 의한 청원경찰 중심의 학교안전 운영은 적절치 못하며 장기적으로 민간경비 중심체제로 가는 것이 바람직하다. 특히 현재 학생안전강화학교 운영의 경우는 초등학교를 대상으로 한 것인 바, 각 인력의 특징과 장단점, 예산조달 등을 고려하여 민간경비 인력을 적극 배치, 운용하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.¹⁷⁾ 민간경비는 청원경찰 운영에서 오는 과도한 인건비와 관리 부담이 적은 반면, 배움터지킴이들과 달리 적절한 수준의 안전업무 수행이 가능하다. 따라서 민간경비를 중심으로 학교안전을 운영하되, 청원경찰은 다만 높은 유동인구지역, 인구밀집지역, 유흥

17) 학생안전강화학교 소요경비는 전액 중앙정부 예산에 의해 지원되지 못하고, 시도교육청이 초기 시설비(경비실 및 자동개폐문 설치비)를 제외한 청원경찰의 인건비와 운영비를 자체 부담해야 한다. 이 때문에 교육감협의회(2010. 8. 10, 대전교육청)에서도 정년제(60세) 및 인건비 부담이 있는 청원경찰보다 채용 및 관리가 용이한 민간경비·배움터지킴이 형태로 경비인력을 확대할 것을 요청한 바 있다.

시설 근접지역의 학교 등 학교내외 폭력 발생위험이 높은 학교를 선별하여 이들 학교에 배치하도록 한다.

이런 점에서 현재 정부의 청원경찰 중심의 학교안전운영은 재고되어야 한다. 즉 정부는 당초 청원경찰 배치를 원칙으로 하였던 데에서 입장을 수정하여, 현재 민간경비·배움터지킴이 형태로 학생안전강화학교를 확대·운영할 것을 밝힌바 있으나, 여기에서 한 걸음 더 나아가 민간경비를 중심으로 한 학교안전운영이 안착되도록 해야 할 것이다.

둘째, 각 시큐리티 인력의 업무범위와 세부적 역할이 명확히 규정되고 구분되어야 한다. 학교안전에 청원경찰과 민간경비, 배움터지킴이 등 민간 시큐리티 인력이 모두 운용될 때, 각 시큐리티 인력의 업무범위와 세부적 역할이 명확히 규정되도록 함으로써 불필요한 업무 중첩 및 업무공백에서 오는 자원낭비와 책임전가 등을 피해야 하도록 한다.

셋째, 중앙정부와 시도교육청, 지자체의 학교안전 예산지원이 확대되어야 한다. 현재 학생안전강화학교의 경우 교과부가 경비실과 출입자동보안통제시스템 구축 등 시설비를 지원하고, 시·도교육청은 청원경찰·민간경비원 등 인건비·운영비를 지원하는 것으로 되어 있다. 향후 민간경비 인력을 확대한다고 할 때, 민간경비원들의 상대적으로 열악한 보수 수준(월 130-150만원)으로 인해 적정한 기대수준의 안전업무 수행이 어려울 수 있기 때문에, 필요 최소한의 학교안전업무 수행을 위해 요구되는 민간경비 인력의 보수 및 운영경비는 시도교육청 외에 충청남도 지자체에서 분담하여 증액 지원하는 것이 필요하다. 또한 중앙정부의 지원은 현재 교과부를 통한 시설비 지원이 중심이 되어 있는 바, 적어도 학교안전 설비에 관한 한은 현장 학교안전 시설 및 장비수요에 맞추어 충분히 지원되도록 해야 할 것이다.

2. 학교안전 민관협력체제의 강화

학교안전에 배치될 수 있는 민간 시큐리티의 인력에 청원경찰과 민간 경비, 배움터지킴이 등이 모두 가능하게 됨에 따라 이들과 기존의 아동안전지킴이, 자율방범대 등 자원방범단체(volunteer police) 및 경찰(public police)과의 협력체제가 조정, 강화될 필요가 있다.

2010년 7월 현재 운영 중인 배움터지킴이, 아동안전지킴이, 녹색어머니, 포순이봉사단 등 자원방범단체의 근무시간과 장소, 보유인력의 현황은 <표 9>와 같다.

우선 배움터지킴이가 8-17시까지(9시간) 주로 학교 내부에서 학교안전 활동을 수행하고 있고 아동안전지킴이(14~18시), 녹색어머니(8~9시/14~15시), 포순이봉사단(놀토 10~18시) 등은 일정 시간 동안 학교 주변과 등하굣길·골목길에서 안전활동을 하고 있다. 이밖에 자율방범대와 민간기동순찰대도 야간 시간을 이용해 범죄취약 지역에서 안전활동을 하고 있다.

<표 9> 자원방범단체의 근무시간·장소·인력 현황

구분	배움터 지킴이	아동안전 지킴이	녹색어머니	포순이봉사단	자율방범대	민간기동순찰대 해병전우회 등
근무 시간	8~17시	14~18시	8~9시/14~15시	놀토 10~18시	20~24시	22~24시
근무 장소	학교 내부	학교 외곽	초등학교 주변	초등학교 주변 등하굣길·골목길	범죄 취약지역	범죄 취약지역
인원(명)	3,685	1,740	501,000	115,330	99,168	12,137

자료 경찰청, 『일일보고(생활안전국)』, 2010. 7. 16.

청원경찰과 민간경비가 포함된 새로운 학교안전 민관협력체제의 근무 시간 및 장소의 조정(안)을 경찰청의 입장에서 재조정하여 제시해 보면 <표 10>과 같다. 우선 학교안전의 근간이 되는 청원경찰과 민간경비는 학교 내부 및 학교 주변을 중심으로 오전 8시부터 20시까지 근무한다. 단 일반 근로보다 업무 시작 시간이 빠르고 종료시간이 늦어져 근무시간이 길어지기 때문에 필요한 경우 교대근무제를 실시한다.

오전 등교시간인 8~9시 학교주변 등굣길 안전활동에는 녹색어머니회가 종전과 같이 참여한다. 배움터지킴이는 종전 8~17시(9시간)에서 12-18시(6시간)로 변경하여 학생 오후 생활과 하교가 이루어지는 오후 시간에 집중 근무토록 한다. 또한 놀토 오후 시간(12-18시) 학교주변 하굣길과 골목길은 포순이봉사단이 근무하고, 기존 오후 하교시간(14-15시) 녹색어머니회 활동은 학부모들의 부담을 고려하여 폐지한다.

자원방범단체 근무가 없는 저녁 18~20시 안전활동에는 지역경찰(지구대·파출소)이 학교 주변의 등하굣길, 골목길, 외곽지역을 집중 순찰함으로써 학교폭력 예방의 효과를 높이도록 한다.

<표 10> 학교안전 민관협력체제의 근무시간·장소 조정(안)

	8~12시	12~14시	14~16시	16~18시	18~21시	21~24시
학교 내부 및 주변	청원경찰 민간경비	청원경찰 민간경비 배움터지킴이	청원경찰 민간경비 배움터지킴이	청원경찰 민간경비 배움터지킴이	청원경찰 민간경비	민간기동순찰대 해병전우회
등하굣길 골목길	녹색어머니 (8~9시)	포순이봉사단 (놀토)	포순이봉사단 (놀토)	포순이봉사단 (놀토)	지역경찰	민간기동순찰대 해병전우회
학교외곽 (놀이터· 공원)			아동안전 지킴이	아동안전 지킴이	지역경찰	민간기동순찰대 해병전우회

즉 저녁 취약시간대에 청원경찰·민간경비는 자신이 책임지고 활동하는 담당 학교시설·학교주변 등에서 일정지역을 순찰하고, 지역경찰은 학교 주변 등하굣길, 사건·사고 다발 우범 외곽지역 등에 취약시간대 집중적으로 112순찰 및 도보순찰을 병행 실시한다. 나아가 지구대·파출소는 청원경찰·민간경비와 순찰방법, 근무지역 동향 등에 대해 상호 정보를 교환하고 연락체제 구축하여 순찰 중 특이사항 발생시 즉응태세 유지함으로써 함으로써 학교폭력 예방효과를 향상시킬 수 있도록 한다.

이러한 근무시간·장소 조정에 의한 학교안전 협력체제의 구축은 충남도내의 일반적인 학교폭력 증가추세 외에 충남지역의 교내 성폭력의 급증세를 감안할 때 더욱 절실하며, 특히 도내에서도 학교폭력 발생률이 더욱 높은 천안 등 학교밀집·유동인구밀집 지역에 조속히 도입, 실시될 필요가 있다.

한편 학교안전 협력체제의 구축과 업무분담 측면에서 볼 때, 교내외에서 개최되는 일상적 수준의 학교행사 혼잡경비·교통정리(교통유도) 등은 경찰이 담당하는 것보다 민간경비가 전담하도록 하여야 한다. 즉 행사장 내외의 질서유지 업무는 기본적으로 민간경비가 전담하고, 지역경찰은 유사시 불가피한 경우에만 배치하는 비상대비 개념에서 경비 경력을 운용하는 것이 바람직하다. 아울러 시험출제지·귀중품 등의 운반 등과 관련된 호송경비의 경우도 민간경비가 전담하거나 그 역할을 확대하도록 하여야 한다.

3. 법규 정비

민간경비 등 민간 시큐리티가 경찰과 함께 학교안전 협력체제를 구축

하면서 지역의 학교안전수요 증가에 대응하기 위해서는,

첫째, 현행 경비업법(법률 제9579호, 2009. 4. 1, 일부개정) 규정을 정비하여 학교경비를 경비업에 포함시킴으로써 학교경비업무를 제도적으로 안착시켜나갈 필요가 있다.

실정법상 우리나라 경비업의 영역은 시설경비업무, 호송경비업무, 신변보호업무, 기계경비업무, 특수경비업무 등을 규정하고 있으나 일본의 경우만하여도 시설경비 4종, 혼잡경비 3종, 수송경비 2종, 신변경비 2종이 있고, 기계경비는 사업소 기계경비와 가정(주택) 기계경비로 세분화되어 있다. 우리의 경우도 일본과 미국의 다양한 경비업무 등을 참조하여 유사한 업무를 우리나라 경비업법 규정에 반영하는 것을 검토하는 한편, 여기에 특히 초등학교에서 대학교육기관에 이르는 “학교경비” 업무를 신설하도록 한다.

둘째, 현재 문제점으로 계속 지적되고 있는 청원경찰과 민간경비원에 대한 법적 체계를 단일화하여야 한다. 청원경찰법에 의해 운용되고 있는 청원경찰제도는 현재 경비업법에 의한 민간경비제도와 이원화된 구조로 인해 민간경비의 효율성과 일관성을 떨어뜨리고 있다. 따라서 청원경찰법제를 민간경비법제에 흡수 통합하여 청원경찰과 민간경비에 대해 단일 경비업법을 적용하는 것이 바람직하다고 본다.

또한 차제에 민간경비원의 법적 지위에 대한 구체적인 규정 마련이 필요하다. 현행 경비업법은 경비업자의 의무, 특수경비원과 경비원 등의 의무에 중점을 두고 있을 뿐¹⁸⁾, 일반경비원의 권한과 책임 등을 포함한 그 법적 지위에 대해 구체적으로 규정하지 않고 있다.

독일의 경우에 민간경비원은 ① 보편적 권리로 정당방위, 긴급피난, 공격적 긴급피난과 방어적 긴급피난, 임시체포, ② 경비사용주체로부터 위임받아 행사하는 권리로 점유보호권, 청구권자의 자력구제권, 가택관리

18) 경비업법 제7조 (경비업자의 의무), 제15조 (특수경비원의 의무), 제15조의2 (경비원 등의 의무) 참조.

권, ③ 개별법(연방군법, 항공안전법)상 고권적 권한수탁 등에 의한 권리행사가 가능하다.¹⁹⁾ 우리나라의 경우에도 학교경비의 안착을 위하여 경비업법에 민간경비원의 경비업무 수행시 경비원의 실행행사, 질문에 기초한 불심검문, 수색 등 직무수행에 관한 범위 및 한계에 관한 근거 규정들을 구체적으로 명문화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 경비업법에 기계경비업자의 초등학교 내 순찰의무를 추가할 필요가 있다. 지난 2001년 교과부의 학교 공원화사업으로 담장허물기 등을 추진하는 한편으로 일선 학교에서는 학교안전을 위해 경비업체에 가입하였으나(<표 11>), 경비업체는 출동 의무만 있어 학교폭력 발생 전에 실질적인 아동보호 예방활동 효과는 기대하기 어려운 문제점이 있다.

<표 11> 초등학교 기계경비 가입현황

초등학교 수	기계경비 가입	에스원	ADT 캡스	KT 텔레캡	기타 경비업체
5,858	5,830(99.5%)	3,477	1,719	142	492

자료 경찰청, 『일일보고(생활안전국)』, 2010. 8. 4.

따라서 초등학교는 경보발생시 검거목적의 현장출동 위주에서 아동 성폭력 사전 예방을 위한 순찰활동 위주로 경비근무의 전환이 요청되는바, 향후 기계경비업자의 초등학교 순찰 의무규정 신설 등을 내용으로 하는 경비업법 개정을 추진하고, 아울러 초등학교는 학교별 계약 내용에 기계경비업자의 순찰의무를 추가하는 등 계약(약관) 내용을 변경토록 한다.

19) 이성용, “민간경비원 강제력 행사의 법적 근거-한국과 독일의 비교를 중심으로”, 한국경호경비학회지, 제13호, 한국경호경비학회, 2007, 329-340면.

V. 결 론

본 연구에서는 청소년범죄의 증가 추세 특히 지속적 대책 추진에도 불구하고 상존하는 학교폭력의 문제에 주목하면서, 충남지역을 중심으로 학교폭력 실태를 검토하고 학교폭력의 실효적 대응을 위한 개선방안을 모색해보았다.

지역경찰과 교육청을 비롯한 공공기관의 학교폭력 예방활동에도 불구하고 충남지역의 학교폭력은 충남·대전으로 지역이 세분화된 이후에도 증가세를 보이고 있으며, 특히 교내 성폭력이 최근 들어 급증하고 있는 한편, 학교폭력이 집단화·흉포화 경향을 보이는 등 높은 학교폭력위험양상을 나타내고 있다.

따라서 충남지역은 현재의 높은 학교폭력 위험과 증가하는 학교안전수요 문제를 해결하기 위해서 기존에 실행했던 학교폭력 대책과 예방활동 외에도, 여타 다른 실효적 대응방안들을 모색해 보아야 할 과제를 안고 있는 것으로 평가되었다.

본 연구에서 학교안전서비스의 위험-비용 매트릭스의 감안 하에 학교폭력 대응의 개선방안으로 제시된 것은 첫째, 민간 시큐리티의 확대이다. 민간 시큐리티 인력 배치에는 청원경찰과 민간경비, 배움터지킴이가 모두 가능하지만 학교안전을 위한 민간 시큐리티의 확대는 그중에서도 특히 민간경비를 중심으로 구축되어야 한다. 즉 무기휴대에 의한 청원경찰이 중심이 되어 학교안전 운영을 기하는 것은 적절치 못하며 장기적으로 민간경비 중심체제로 가는 것이 바람직하다. 더욱이 민간경비는 청원경찰 운영에서 오는 과도한 인건비와 관리 부담이 적은 반면, 배움터지킴이들과 달리 적정한 수준의 안전업무 수행이 가능하다. 따라서 민간경비를 중심으로 학교안전 운영이 되, 청원경찰은 다만 높은 유동인구지역, 인구밀집지역, 유흥시설 근접지역의 학교 등 학교내외 폭력 발생위험이

높은 학교를 선별하여 배치하도록 한다. 한편 민간 시큐리티의 확대과정에는 각 시큐리티 인력의 업무범위와 세부적 역할이 명확히 규정되어야 할 필요가 있으며, 나아가 중앙정부와 시도교육청, 지자체로부터의 학교안전 필요최소 예산이 확보되어야 한다.

둘째, 학교안전 민관협력체제의 강화이다. 학교안전에 배치될 수 있는 민간 시큐리티의 인력에 청원경찰과 민간경비, 배움터지킴이 등이 모두 가능하게 됨에 따라 이들과 기존의 아동안전지킴이, 자율방범대 등 자원방범단체 및 지역경찰과의 협력체제가 조정, 강화될 필요가 있다. 민간 시큐리티와 자원방범단체, 지역경찰 간의 근무시간·장소 조정에 의한 학교안전 협력체제의 구축은 충남도내의 일반적인 학교폭력 증가추세 외에 충남지역의 교내 성폭력의 급증세를 감안할 때 더욱 절실하며, 특히 도내에서도 학교폭력 발생률이 더욱 높은 천안 등 학교밀집·유동인구밀집 지역에 조속히 도입, 실시될 필요가 있다.

셋째, 법규 정비이다. 즉 민간경비 등 민간 시큐리티가 경찰과 함께 학교안전 협력체제를 구축하면서 지역의 학교안전수요 증가에 대응하기 위해서는, 우선 현행 경비업법을 개정하여 “학교경비”를 경비업에 포함시킴으로써 학교경비업무를 제도적으로 안착시켜나갈 필요가 있다. 이밖에도 현재 문제점으로 계속 지적되고 있는 청원경찰과 민간경비원에 대한 법적 체계를 단일화하고, 학교폭력 발생 전에 실질적인 아동보호 효과를 거둘 수 있도록 경비업법에 기계경비업자의 초등학교 내 순찰의무를 추가할 필요가 있다.

지역경찰을 비롯한 공공기관에서는 직접적인 조직확대와 예산증가 부담에 비하여 상대적으로 높은 학교폭력 예방효과를 기대해 볼 수 있는 민간 시큐리티제도를 적극 활성화함으로써, 학교폭력을 포함한 지역내 청소년범죄 위협에 적극 대응해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 경찰청, 경찰백서, 2005-2010.
- 경찰청, 배움터지킴이 활동집, 2008.
- 경찰청, 일일보고(생활안전국), 2010. 7. 16.
- 경찰청, “학교폭력 예방 및 근절을 위한 『자진신고 및 피해신고 기간』 운영-2학기 9월 1일부터 10월 31일까지 2개월간(경찰청브리핑)”, 2010. 8.
- 경찰청, 일일보고(생활안전국), 2010. 8. 4.
- 경찰청 여성청소년과, “학교폭력 범죄 발생현황(내부자료)”, 2010. 11.
- 교육인적자원부, 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2005-2009), 2005.
- 교육과학기술부, “학교폭력! 유·초등학교 단계부터 조기에예방 강화- 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2010-2014) 발표(보도자료)”, 2010. 1. 13.
- 교육과학기술부, “교과부 학생안전강화학교 1,000개교 선정·운영(보도자료)”, 2010. 8. 31.
- 김소남 국회의원, “학교 내 성폭력 매년 증가해(보도자료)”, 2010. 10. 7.
- 김진영·현진권, “공공성의 논리와 정부팽창행위”, 한국재정학회 2008년 춘계학술대회 발표논문, 2008. 3. 28.
- 유지웅, 학교폭력 대책에 대한 사회적 평가와 제도 개선 방안의 검토, 치안정책연구소 연구보고서, 2007.
- 이성용, “민간경비원 강제력 행사의 법적 근거-한국과 독일의 비교를 중심으로”, 한국경호경비학회지, 제13호, 한국경호경비학회, 2007.
- 이현재, 『재정경제학』, 서울: 박영사, 1988.

Gonzalez, R., T. S. Means, and S. L. Mehay, "Empirical Tests of the Samuelsonian Publicness Parameter: Has the Right Hypothesis Been Tested?," *Public Choice*, Vol. 7, 1993.

Samuelson, P., "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1954.

노컷뉴스.

뉴스타운.

대전일보.

데일리안.

브레이크뉴스.

연합뉴스.

중앙일보.

충청일보.

폴리뉴스.

경찰청 홈페이지, <http://www.police.go.kr>

충남지방경찰청 홈페이지, <http://www.cnpolice.go.kr>

책임연구보고서 2010-33

경찰의 청소년범죄 대응실태와 개선방안:
충남지역 학교폭력을 중심으로

2010년 12월 30일 발행

발행인 : 김 영 식

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

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



POLICE SCIENCE INSTITUTE