

경찰과 교육당국의 학교폭력 대응 연계협력 사례연구

- 서울지방경찰청과 서울특별시 교육청을 중심으로 -

경찰과 교육당국의 학교폭력 대응 연계협력 사례연구

- 서울지방경찰청과 서울특별시 교육청을 중심으로 -

치안정책연구소 생활안전대책연구실

연구관 유 지 응

목 차

I. 서론	1
1. 문제의식	1
2. 연구주제 및 연구방법	3
3. 선행연구 검토	4
II. 국내·외 학교-경찰 연계활동	6
1. 미국과 영국의 학교-경찰 연계활동	6
2. 국내 학교-경찰 연계활동	9
III. 서울경찰청과 시교육청의 연계 협력 프로그램	12
1. 학교지원경찰관(스쿨폴리스)제도 공동 운영	12
2. 미국 LA 학교경찰 사례 분석	18
3. 학교폭력 대책 합동 T/F팀 구성	20
4. 서울경찰청-시교육청 학교전담경찰관 운영 업무 협약	21
5. 학교전담경찰관-학교장 합동 워크숍	24
6. 학내 학교전담경찰관 전용 사무공간 설치 운영	27
IV. 경찰과 교육당국 연계협력의 시사점	32
1. 지역 교육당국과 연계 협력의 중요성 인식 공유	33
2. 맞춤형 학교전담경찰관 제도 운영	35
3. 경찰과 학교구성원간 교육 및 소통의 장 활성화	36

4. 학교전담경찰관 인력의 탄력적 운용	37
5. 연계협력 대상의 점진적 확대	38
6. 교권 침해 논란 완화	39
V. 결론	40
참고문헌	42

<표 차례>

<표 1> 스쿨폴리스 주요 업무	15
<표 2> 서울지역 열린경찰상담실 설치 현황	29

I. 서론

1. 문제의식

최근 우리 사회에서 사회문제로 부각되고 있는 학교폭력의 문제는 사실 그 정도와 양태를 달리할 뿐 오래전부터 지속되어 온 학내 폭력의 한 형태이다. 청소년기에 있는 학생들간의 갈등과 다툼, 청소년들의 일탈 행위는 으레 그 시기에 일어날 수 있는 단순한 청소년 일탈의 문제로 받아들여져 왔다. 그런데 몇 년 전 학내에서 발생한 폭력으로 자살에 이르는 사건들이 빈발하면서 우리 사회는 단순한 청소년 일탈의 수준을 넘어서 범죄의 형태로 진행된 심각한 학교폭력의 문제에 주목하고 있다. 그것은 최근 학교폭력이 학교 내에서 교사들의 수준에서 통제될 수 있는 사안이 아니라, 범죄를 통제하는 경찰의 개입을 요구하는 사안이라는 인식에 이른 것이다.¹⁾

학교폭력의 문제가 학교 내에서 통제될 수 없다는 사회적 인식은 범정부적 차원의 대책을 요구하기에 이르고, 그렇게 도출된 대책이 지난 2012년 범정부적 차원에서 마련한 학교폭력근절종합대책이다. 단순히 교육부 차원의 대책이 아닌, 범정부적 차원의 종합대책이 마련된 데에는 학교폭력이 학내 문제에 그치는 것이 아니라, 더욱 근본적으로는 가정과 교육의 위기를 반영하고 있으면서 여러 가지 복합적인 요인이 작용하여

1) 지난 2012년 2월 서울시 교육감이 서울경찰청장에게 발송한 서한문에서 “학교폭력 문제를 교육공동체 내에서 해결하지 못하고 경찰의 도움을 요청할 수밖에 없는 작금의 상황은 교육계에 깊은 자성을 요구하고 있다”고 언급한 내용은 변화된 사회적 인식에 대한 교육계의 반응을 보여준다.

발생한 현상이라는 인식에 기초해 있다. 학교폭력의 발생 원인이 다양하고 복잡성을 띠는 만큼 그 해결을 위한 대책도 다양한 차원에서 마련되어야 마땅하다. 학교폭력근절종합대책에서 관련기관들 사이의 연계와 협력이 강조된 것은 학교폭력 주무기관의 노력으로 그것이 해결되기 어려우며 관련기관의 적극적인 협력이 요구되기 때문이다. 그 대표적인 기관은 주무부서인 교육부를 비롯해서 경찰, 상담기관 등이다. 학교폭력의 문제를 해결하는 데 있어서 교육당국과 경찰, 전문상담기관의 협력관계는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

이러한 협력관계에서 특별히 강조되는 것은 학교와 경찰의 협력관계이다. 학교폭력이 범죄의 형태를 띠고 있는 한 경찰의 개입은 필수적이다. 미국의 경우 경찰이 학교폭력의 사안에 개입한 지는 70년의 역사를 가지고 있다. 학교폭력이 학내에서 교사들에 의해 통제될 수 있는 사안이라는 인식이 일반화되면서 미국에서 학교경찰관(SROs) 제도는 학교폭력을 해결하기 위한 주요 대책이 되고 있다.

학교경찰관제도는 학교와 경찰이 서로 협력하여 학교폭력에 대응하는 대표적인 학교-경찰 연계제도이다. 학교에 경찰을 상주시키거나 파견하여 학교의 안전을 확보하는 학교 경찰활동을 수행케 하고, 학교와 경찰기관의 협력을 위한 매개자 역할, 더 나아가서는 지역사회 자원을 연계하는 연계자의 역할을 수행하게 하는 제도이다. 이 제도가 성공적으로 정착하고 그 효과를 발휘하기 위해서는 학교와 경찰의 협력관계가 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

그러나 교육계에서는 여전히 학교폭력이 학교 교사들에 의해서 통제되어야 한다는 인식이 남아 있고, 경찰의 적극적인 개입을 교권에 대한 침해로 여기는 경향도 있는 것이 현실이다. 학교전담경찰관 제도가 도입되면서 학교폭력에 대한 경찰의 적극적인 역할이 새롭게 인식되고 있지만, 그러한 인식이 교육계 전반에 확산되어 있다고 보기에는 학교경찰관 제

도 도입의 역사가 너무 짧다.

경찰이 학교폭력의 문제에 적극적으로 개입하는 데 대한 교육계 일반의 부정적 인식과 우려가 완전히 해소되지 않은 상황이지만, 서울지방경찰청(이하 서울경찰청)과 서울특별시 교육청(이하 시교육청)의 사례는 경찰과 교육당국간이 상호 이해와 협력에 기초하여 다양한 학교폭력 대응 프로그램을 이끌어낸 성공적인 사례로 평가될 수 있다.

이 연구는 서울경찰청과 시교육청이 보여준 몇 가지 대표적인 학교폭력 대응 연계 협력 사례를 중심으로 두 기관간의 협력 과정과 의미를 살피고, 타 지역 학교경찰관 제도 운영상의 시사점을 찾고자 한다. 서울지역 경찰과 교육당국의 연계 협력 사례는 학교-경찰 연계제도로써 학교경찰관 제도의 본래 취지를 살리고 있는 첫 사례로서, 타 지역 학교경찰관 제도 운영상의 롤 모델이 될 수 있을 것이라는 점에서 연구 가치를 가진다.

2. 연구주제 및 연구방법

이 연구는 서울지역에서 경찰과 교육당국의 학교폭력 대응 연계 협력 사례 연구를 통해 국내 학교경찰관 제도 운영의 시사점을 찾고자 한다. 주요 연구주제는 다음과 같다.

첫째, 서울경찰청과 시교육청이 함께 추진한 학교폭력 대응 협력 사례와 프로그램의 내용과 추진 과정, 그것이 국내 학교경찰관 제도 운영에 주는 의미는 무엇인가?

둘째, 서울경찰청과 시교육청의 상호 연계 협력 사례가 국내 학교경찰관 제도 운영에 주는 시사점은 무엇인가?

이 연구는 서울경찰청과 시교육청의 상호 연계 협력 프로그램 운용에 관한 사례연구로서, 두 기관에서 발행한 간행물과 내부 보고서 및 각종 회의자료 내용 분석을 통해 연구가 진행되었다. 특별히 서울경찰청에서 발행한 4대 사회악 근절 활동과 관련 자체 발간물과 4대 사회악 관련 T/F 회의자료 및 4대 사회악 근절 추진실적 관련자료 등을 기초 자료로 활용하였다.

3. 선행연구 검토

학교-경찰 연계활동에 관한 선행 연구는 거의 이뤄지지 않았다고 해도 과언이 아니다. 지난 1990년대 말에 박세정의 연구가 이뤄진 바 있고, 최근에는 최종술의 연구와 유지웅의 연구가 있다.²⁾ 박세정의 연구(1998)는 국내에서는 처음으로 학교-경찰 연계 제도로서 외국 학교경찰관 제도의 운영 사례를 소개하고 있는 연구이다. 비교적 최근에 이뤄진 최종술의 연구(2012)는 박세정의 선행연구의 기초 위에서 미국의 뉴욕과 로스엔젤레스 학교경찰관 제도의 현황을 소개하고, 그것이 한국의 학교폭력 해결책에 주는 시사점과 한국적 학교경찰제도의 방안을 모색하고 있고, 유지웅의 연구(2014)는 국내 학교전담경찰관 제도가 도입된 지 2년을 맞는 시점에서 학교-경찰 연계협력 시스템 상에서 연계자 역할을 하고 있는 학교전담경찰관들을 대상으로 학교-경찰 연계활동 실태와 그 연계활동 개선방안을 모색하고 있다.

2) 박세정, “효과적인 학교폭력 대책으로서의 학교-경찰 연계제도 도입에 관한 연구”, 한국공안행정학회보, 제7호, 1998; 최종술, “미국의 학교-경찰 연계제도 및 한국의 학교폭력 해결책에 주는 시사점”, 세계교육정책 인포메이션, 제5호, 2012; 유지웅, “경찰과 학교, 지역 전문상담기관의 학교폭력 대응 연계활동 개선 연구-학교전담경찰관 대상 설문조사 분석을 중심으로, 4대 사회악 연구논문집, 치안정책연구소, 2014.

이 연구는 학교-경찰 연계활동에 관한 선행연구의 기초 위에서 구체적으로 서울경찰청과 시교육청간의 연계 협력 사례를 분석하고 학교전담경찰관 제도의 성공적 정착을 위한 시사점을 모색하고 있는 연구로서, 국내 학교-경찰 연계 활동에 관한 첫 사례 연구라는 점에서 연구 의의를 갖는다.

II. 국내·외 학교-경찰 연계활동

1. 미국과 영국의 학교-경찰 연계활동

일반적 의미에서 학교경찰관 제도는 학교 공간 안에서 일어나는 범죄로부터 그 구성원의 안전을 보장하기 위해서 경찰관을 상주시키거나 파견하여 학교경찰 활동을 수행하게 하는 제도이다.

미국을 비롯하여, 영국, 캐나다, 호주 등의 국가들에서는 이미 오래전부터 다양한 형태의 학교경찰관 제도를 운영해 오고 있다. 미국의 경우 학교경찰관 제도(SROs)가 미국 사회에 공식적으로 도입된 것은 1950년대 후반기의 일이다.³⁾ 더구나 이 제도가 도입되기 전에도 경찰이 학교 안에서 법 집행 활동을 벌이는 여러 가지 형태의 프로그램이 있었다.⁴⁾

미국, 영국, 캐나다, 호주 등 여러 나라에서 일찍이 학교경찰관 제도를 운영해 온 데에는 우리나라와 마찬가지로 심각한 학교폭력의 문제가 자리잡고 있다. 학교폭력이 심각한 범죄의 형태를 띠기 전까지만 하여도 학교폭력은 학교 내부의 문제이고 학교 안에서 교사들에 의해서 해결되어야 할 문제로 받아들여져 왔다. 학교폭력에 대한 경찰의 개입은 심각한 학교폭력 사안에 대한 사후적인 처벌과 학교 주변 순찰활동이 중심을

3) Briers(2003)의 연구에 의하면, 미국의 학교경찰관제도(SROs)는 1951년 영국의 리버풀에서 시작되었고 미국에는 1958년에 도입되었다(Briers, A.N., School-based police officers: What can the UK learn from the USA? *International Journal of Police Science & Management*, 2003, 5,2, 129-142).

4) Burke(2001)의 연구에 의하면, 인디애나 폴리스 공립 학교경찰의 역사는 1939년으로 거슬러 올라간다. Burke, Sean, The advantages of a school resource officer, *Law and Order* 49, 2001,73-75.

이뤘다. 그런데 학교 안에 무기반입과 총기 난사사건 등이 발생하면서 이들 국가들에서는 경찰의 보다 적극적인 개입을 요구하기에 이른다. 즉, 학교폭력의 형태가 학교 자체적으로 해결하기 어려운 심각한 범죄의 형태를 띠게 되면서 경찰의 적극적인 역할을 요구하게 되는데, 그 방향은 학교폭력의 해결을 위한 학교와 경찰의 적극적인 연계와 협력이다. 학교 안에 경찰관이 상주할 수 있는 공간을 제공하고 학교경찰관이 교육과 상담활동 및 문화 스포츠 활동을 통해 학생들을 일탈과 범죄로부터 선도 보호하는 경찰활동을 전개하도록 하는 것이다. 학교경찰관 제도 운영의 기본 철학은 학교 안에서 발생하는 모든 위법행위는 학교 행정책임자와 교사, 그리고 경찰관의 협력관계를 통해서 더욱 효과적으로 통제될 수 있다는 데 있다.

미국과 영국 등 주요 국가들에서 학교경찰관 제도가 주요 학교폭력대책으로서 자리매김하기까지 각 나라마다 학교경찰관 제도 운영의 효과에 대한 분석과 검증 과정이 뒤따랐다. 미국에서는 학교경찰관 제도가 학교 주변의 범죄 감소에 긍정적이라는 몇 건의 연구결과들이 보고되었다. 1990년대에는 Crouch와 Williams(1995)⁵⁾, Johnson(1999)의 연구결과가 있고,⁶⁾ Kuipchik와 Bracy(2010)의 참여관찰 연구도⁷⁾ 이 제도의 긍

5) 이 연구는 시카고의 학교경찰 동반자 프로그램이 범죄 감소에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 관해서 연구하였는데, 4년간에 걸친 장기간의 연구 결과, 이 프로그램을 통해서 46% 가량의 범죄 감소 효과를 거두었다고 보고하고 있다. Crouch & Williams, What cities are doing to protect kids, *Educational Leadership*, 52(5), 1995, 60-62.

6) 이 연구는 미국 남부도시에서의 학교담당경찰관(SROs) 프로그램이 학교폭력과 혼숙문제에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 조사하였는데, 해당 지역에 학교담당경찰관이 배치되기 전(1994-1995년)과 배치된 후(1995-1996년)를 비교한 결과, 중·고등학교에서 주요범죄 건수가 3,267건에서 2710건으로 감소하였다고 보고하고 있다. I. M. Johnson, School violence: The effectiveness of a school resource officer program in a southern city, *Journal of Criminal Justice*, 27, 1999, p.189.

7) 이 연구는 참여관찰을 통한 질적 연구방법을 통해 학교경찰관의 활동이 이 제도와 관련된 다른 주체들에게 어떻게 받아들여지고 있는지를 조사하였는데, 학교담당경찰관이 학교행정 책임자에게 매우 긍정적으로 받아들여 있을 뿐만 아니라, 경찰기관과 학생들에게도 유익을 주는 것으로 보고하고 있다. 학교담당경찰관이 학교에 상주해 있는 것이 학생들에게 이질감이나 불편함을 줄 것이라는 예상과는 달리, 거의 대부분의 학생들은 학교담당경찰관이 실질

정적 효과를 보고하고 있다.⁸⁾

영국에서도 학교경찰관 제도의 효과에 관한 분석이 몇 차례 진행되었는데, 영국의 대표적인 학교경찰관 프로그램인 ‘학교 안전 협력’(Safer School Partnership) 프로그램에 대한 2004년의 연구보고⁹⁾와 2006년 소년사법위원회(Youth Justice Board)가 영국 요크대학에 의뢰하여 이 프로그램의 효과를 평가한 조사들이 있는데,¹⁰⁾ 이 조사들에서는 영국의

적으로 학교를 안전하게 해 줄 것이라고 믿지 않더라도, 자신의 학교에 학교담당경찰관이 상주해 있는 것에 만족스러운 반응을 보였다. 즉, 학생들이 학교담당경찰관의 존재로 인해 더욱 안전감을 느낀다는 사실에서 이 제도는 학생들에게 긍정적으로 받아들여지고 있다. Kupchik and Bracy, To Protect, Serve, and Mentor?: Police Officers in Public Schools, T. Monahan, R. D. Torres (Edited), *Schools under Surveillance: Cultures of Control in Public Education*, Rutgers University Press, 2010, p.23-24.

- 8) 한편, 학교경찰관 제도에 대한 비판적 시각도 없지 않다. 그 예로서 Schreck, Miller, Gibson(2003) 등은 학교폭력을 감소시키기 위한 방안으로 마련된 학교 내 금속탐지기 설치나 학교경찰관 제도 등이 Johnson(1999)의 조사결과와는 달리 비효율적이라고 주장한다. 또한 몇몇 범죄학자들과 법률학자들은 학교안전을 높이기 위해 고안된 몇 가지 대책들, 특별히 학교담당경찰관의 수적 증가가 실제적으로는 학생들의 행위를 범죄화하고 학교에서의 학생 체포 건수의 증가를 가져올 수 있다는 데 관심을 나타내고 있다. 학교담당경찰관이 학교에 상주하는 것이 일반화되면, 이전까지 학교 교장과 교사들에 의해서 다루지던 훈육 문제들이 이제는 학교경찰관에 의해서 더욱 많이 다루지게 될 것이라고 주장되기도 한다. 그래서 학생들간의 사소한 실랑이가 폭행으로 취급되면서 단순한 일탈행위 때문에 학교에 더 이상 나올 수 없게 되는 학생들의 수가 늘어날 것이고 범죄 기소 사건 건수도 늘어나게 될 것이라고 주장한다. 이러한 비판적 시각을 대변하는 주장의 논지는 경찰이 학교에 상주함으로써 실제로 학교안전을 위협하지 않은 행위들을 범죄화할 우려가 있다는 것이다. C. J. Schreck et al., Trouble in the school yard: A study of the risk factors of victimization at school, *Crime and Delinquency*, 49, 2003, 460-484.
- 9) 이 조사에서는 ‘학교 안전 협력’ 프로그램을 시행하는 학교 15개와 이 프로그램을 시행하지 않는 학교 15개를 선정해서 비교하였는데, ‘학교 안전 협력’ 프로그램을 시행하는 학교들이 경찰들과 효과적으로 협력하고 있는 것으로 나타났고 이 프로그램의 주요 목표들에서 진보가 있는 것으로 조사되었다. 이 조사에서도 사전-사후 조사 포맷으로 학교폭력, 약물남용 등의 청소년 범죄와 무단결석율, 시험성적 등 교육적 척도들을 비교하였는데, 조사 연구자는 다양한 척도(특히 범죄행위 척도)에 대한 기초자료의 부족으로 이 프로그램의 효과에 대한 판단을 유보하였다. 그렇지만, 이 조사에서는 ‘학교 안전 협력’ 프로그램을 시행하는 15개 학교들은 그렇지 않은 학교와 비교해서 무단결석율에서 의미있는 감소를 보였다고 보고하였다. R. Bowles et al., *National Evaluation of the Safer Schools Partnerships Programme*, London: Youth Justice Board for England and Wales, 2005.
- 10) 이 조사에서는 ‘학교 안전 협력’ 프로그램이 시행되는 300개의 학교와 그렇지 않은 1,000개의 학교를 선정하여 학생들의 학업성취 수준과 무단결석율을 비교 조사하였는데, ‘학교 안전 협력’ 프로그램을 시행하는 학교들에서 학업 성취 수준의 증가폭이 더욱 큰 것으로 조사되었다. 학생들의 무단결석율에 있어서도 두 집단간의 의미 있는 차이가 나타났다. 그 밖

SSP 프로그램이 학생들의 무단결석율, 체감안전도, 학업성취도 측면에서 긍정적인 효과가 있다는 연구결과를 도출하고 있다. 그밖에도 Raymond(2010)와¹¹⁾ Hossack(2006) 등의 연구도 이 프로그램의 긍정적 효과를 보고하고 있다.¹²⁾

미국과 영국의 학교경찰관 제도가 학교 주변의 범죄 감소와 안전도 향상에 효과를 얻고 있는 것은 이 제도가 학교와 경찰의 활발한 연계 협력에 기초해 있기 때문이다. 학교경찰관은 학교 경찰 사이에서 중요한 연계자의 역할을 담당하고 있고, 더 나아가서는 지역사회 유관기관과 자원의 협력을 이끌어내는 연계자의 역할을 담당하고 있다는 사실이 중요하다. 이들 국가에서 학교경찰관의 활동은 학교 안에서만 이뤄지는 것이 아니라, 지역사회 경찰활동에 통합되어 이뤄지고 있다는 점이 주목할 만하다. 학교의 안전을 위해서 학교와 경찰이 서로 협력할 뿐만 아니라, 지역사회의 가능한 자원이 참여한 가운데, 학교경찰관 제도는 그 성과를 거두고 있는 것이다.

2. 국내 학교-경찰 연계활동

에도 이 프로그램에 참여하는 학교에서 괴롭힘의 사례는 개선되었고, 이 프로그램에 참여하는 학교의 학생들은 그렇지 않은 학교와 비교해서 더욱 안전감을 갖고 있는 것으로 조사되었다. Department for Children· Schools and Families, Home Office, Youth Justice Board and Association of Chief Police Officers, Safer School Partnerships Guidance London: HMSO, 2009, p.18.

11) 이 연구는 영국의 학교 안전 협력(SSP) 프로그램이 경찰관을 학교에 배치하는 제도를 통해 구체적인 안전 문제의 개선을 가져왔다고 평가한다. B. Raymond, Assigning Police Officers to Schools. Response Guide No. 10. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Community-Oriented Policing Services, 2010, p.9.

12) 이 연구는 학교안전협력 프로그램이 학생들의 학업성취도를 높이고 다기관 협력을 통한 문제 해결력을 제고시키며 청소년들과 경찰사이의 관계를 개선시키는 데에도 긍정적인 효과를 거두고 있다고 평가한다. L. Hossack et al., Mainstreaming Safer School Partnerships. London: U.K. Department for Education and Skills, 2006.

국내에서 학교-경찰 연계활동은 지난 2012년 학교전담경찰관 제도가 도입되면서 본격적으로 시작되고 있다고 할 수 있으나, 그 이전에도 학교담당경찰관 제도와 스쿨폴리스 제도를 통해서 학교-경찰 연계활동이 시도된 바 있다.

학교담당경찰관제도는 지난 1995년 학교폭력이 사회문제로 대두되었던 때, 교육부, 검찰청, 경찰청 등 관계부처별로 ‘학교폭력근절대책’을 수립하는 과정에서 도입된 경찰청의 학교폭력 대책이다. 경찰청에서는 각 경찰서별로 수사 형사들을 통해 해당 학교 내의 폭력행위에 대한 단속과 학생들의 비행예방 활동을 맡겼다. 학교담당경찰관 제도는 지금도 유지되고 있고, 일부 역할은 학교전담경찰관의 역할과도 중복되는 부분이 있기는 하지만, 수사과 형사들의 학교내 폭력행위와 관련된 정보 취득 역할에 중점을 둔 것으로서 소극적인 형태의 학교-경찰 연계 프로그램으로 볼 수 있다.

지난 2005년에는 일시적으로 스쿨폴리스 제도가 시행된 적이 있다. 부산지방경찰청과 부산시교육청이 부산 시내 7개 학교에 퇴직 교원과 퇴직 경찰관들을 2인 1조로 7개 조를 편성하여 스쿨폴리스를 시범 운영한 것이다. 당시 스쿨폴리스에게 부여된 역할은 교내 순찰, 상담, 범죄예방 강의, 등하교 지도, 학교 주변 유해업소 단속 등을 통해 학생들을 학교폭력으로부터 보호하는 것이었다. 당시 스쿨폴리스 제도는 전직 경찰과 전직 교원을 2인 1조로 학교에 상주시켜서 교내 폭력 예방 활동을 벌이도록 하였다는 점에서 더욱 적극적인 형태였지만, 전직 경찰관과 교원으로 구성되어 운영된 것으로서 학교-경찰 연계체제로 보기에는 한계가 있다.¹³⁾

13) 부산지역을 중심으로 시행되어 온 스쿨폴리스제도는 학교 폭력예방에 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 교육인

지난 2012년 도입된 학교전담경찰관 제도는 본격적인 학교-경찰 연계 활동의 시작으로 볼 수 있다. 경찰청에서는 2012년 1월 학교폭력과 관련한 종합치안대책을 발표하면서 경찰서별로 '학교폭력 전담경찰관'을 배치하고, 이들에게 피해사례 접수, 범죄예방교육, 가·피해자 관리 등의 학교폭력 관련 업무를 전담시키는 것을 주요 내용으로 하는 「학교폭력 전담경찰관 운영계획」을 발표했다.¹⁴⁾ 학교전담경찰관에게 학교와 경찰, 지역사회와의 협력체계상의 가교역할을 하면서 교육, 상담, 중재활동을 하도록 임무를 부여한 것이다.

미국과 영국 등의 국가에서 학교경찰관 제도가 50년 이상의 오랜 역사를 갖는 것과 비교해서 국내 학교전담경찰관 제도는 불과 채 3년이 되지 않은 짧은 역사를 가지고 있다. 국내 학교-경찰 연계활동의 역사는 이제 시작되고 있다고 할 수 있을 것이다.

적자원부 주관으로 전국 104개 초·중·고등학교에서 208명의 배움터 지킴이가 활동해 왔으며, 2007년 3월부터는 교육부와 지방자치단체가 주관이 되어 활동 중이다.

14) 경찰청, 보도자료, 2012.1.

Ⅲ. 서울경찰청과 시교육청의 연계 협력 프로그램

오늘날 미국과 영국, 캐나다 등 학교경찰관 제도를 운영하고 있는 나라들에서 학교경찰관에게 부여하고 있는 역할은 학교 내 구성원들의 안전을 확보하기 위한 범 집행자의 역할뿐만 아니라, 학교 내 범죄예방 교육을 담당하는 교사의 역할, 학교폭력과 관련한 상담자의 역할, 지역사회 유관기관의 지원을 이끌어내는 연계자의 역할 등 다양하다. 학교경찰관에게 부여된 이러한 역할은 기본적으로 학교와 경찰의 긴밀한 협력관계를 기초로 수행되고 있다. 학교, 더 나아가서 교육당국의 적극적인 지원과 협력이 없이는 학교경찰관이 제 역할을 수행하기는 사실상 불가능하다. 학교경찰관제도가 제대로 자리매김 하기 위해서는 선결적으로 학교와 경찰의 협력관계가 조성되어야 한다.

이 장에서는 국내에서 본격적으로 학교전담경찰관 제도가 도입되기 전부터 다양한 형태로 경찰과 교육당국간의 연계 협력 프로그램을 진행시켜 온 서울지역을 중심으로 그 연계 협력 형태를 논의한다.

1. 학교지원경찰관(스쿨폴리스)제도 공동 운영

지난 2012년 국내에서 학교-경찰 연계제도, 곧 학교경찰관 제도가 본격적으로 도입되어 시행되기 전, 지역 경찰청 차원에서 자체적으로 학교폭력 대책으로서 지역교육청에 현직 경찰관을 파견하여 학교와 경찰의

연계 협력을 위한 학교경찰관 제도가 운영되고 있었다. 경기지방경찰청과 서울지방경찰청에서 운영한 스쿨폴리스(학교지원경찰관) 제도가 그것이다.

2012년 1월 4일 서울경찰청과 시교육청은 학교폭력 전문 경찰관을 교육현장에 배치하는 '학교지원경찰관(스쿨폴리스)' 제도를 '공동'으로 운영하기로 하는 업무협약을 맺고 스쿨폴리스 발대식을 가졌다.¹⁵⁾

서울경찰청과 시교육청이 학교지원경찰관 운영에 관한 업무협약을 맺은 배경에는 학교폭력의 근원적 해결과 신속한 사건의 처리, 피해학생의 조속한 피해회복을 위해서는 경찰과 학교간의 협력체계 구축이 절실하다는 인식이 자리잡고 있다.

서울경찰청과 시교육청이 '공동'으로 '학교지원경찰관' 제도를 운영하기로 한 점은 매우 주목할 만하다. 1995년 경찰의 학교폭력 대책으로서 도입된 학교담당경찰관제도나 2012년 경찰청 차원에서 전국적으로 실시되는 학교전담경찰관 제도 등을 보더라도 학교경찰관 제도는 여러 유관기관들 가운데 특별히 경찰기관의 대표적인 학교폭력 대책으로 받아들여지고 있다. 그런데 특별하게도 서울경찰청에서는 학교경찰관 제도 운영에 있어서 실질적 협력 대상이 되고 있는 교육당국과 업무협약을 맺는 공식적 절차를 통해 이 제도를 시행하고 있다는 것이다. 서울경찰청이 스쿨폴리스 제도를 시교육청과 '공동'으로 운영하겠다고 밝힌 것은 서울경찰청이 이 제도를 독자적으로 운영하지 않겠다는 의지의 표현으로서 서울시 교육당국을 실질적인 연계 협력대상으로 삼고 있다는 의미이다. 2012년 1월 시교육청과 학교지원경찰관 운영에 관한 업무 협약을 맺은 서울경찰청은 2013년 2월에는 대폭적인 학교경찰관 인력 보강을 통해 학교전담경찰관(SPO) 운영 업무협약을 다시 맺음으로써 학교경찰관 제도 운영에 있어서 교육당국과의 협력의지를 다시한번 확인한다.¹⁶⁾

15) 서울지방경찰청, 보도자료, 2012.1.3.

서울경찰청과 시교육청이 이 제도의 이름을 ‘학교지원경찰관’ 제도라고 명명한 것도 주목할 만하다.¹⁷⁾ 기존에 운영되던 ‘학교담당경찰관’ 제도나 이후의 ‘학교전담경찰관’ 제도 등의 명칭과 달리 ‘학교지원경찰관’은 학교를 중심으로 이뤄지는 학교폭력 대응 프로그램에 경찰은 학교의 안전을 돕고 지원하는 협력자로서의 의미가 강조된다.

서울경찰청이 학교지원경찰관 제도를 시교육청과 공동으로 운영하겠다고 밝히고 이 제도의 명칭을 학교지원경찰관으로 명명한 것 등은 경찰이 교육당국을 적극적인 협력대상으로 삼고 있을 뿐만 아니라, 더 나아가 학교 중심의 학교폭력 대응 프로그램에 경찰이 협력자로서의 위치를 밝힌 것으로서 서울시 교육청의 협력을 이끌어내는 데 매우 의미 있는 조치로 평가된다.

서울경찰청과 시교육청이 맺은 학교지원경찰관(스쿨폴리스) 업무협약에 따라 서울시내 11개 전 교육지원청에 학교지원경찰관 1명씩을 배치하고 학교지원경찰관들에게 학교폭력 가해학생들에 대한 특별선도교육과 각급 학교 범죄 예방교육 및 학교폭력대책자치위원회 위원으로서의 역할을 부여하였다.

서울경찰청에서 학교지원경찰관(스쿨폴리스)로 선발한 경찰관은 모두 11명이었는데, 이들은 모두 청소년 전문 경찰관으로서 활동할 만한 자격요건을 갖춘 경찰관들로 구성되었다. 이들 학교지원경찰관들은 대학에서 교육학, 청소년학, 상담심리학을 전공한 자들이거나 관련 자격증을 취득한 경찰관들로서, 서울경찰청에서는 공모신청을 통한 엄격한 서류심사와

16) 2013년 2월 학교전담경찰관 운영 업무 협약에 관한 논의는 제4절에서 이뤄지고 있다.

17) 학교지원경찰관과 스쿨폴리스라는 명칭이 병기되어 있는 것은 두 기관 사이에 입장의 차이가 없지 않음을 보여주는 것이 사실이다. 서울경찰청에서는 경기지방경찰청에서 사용한 바 있는 스쿨폴리스라는 명칭을 그대로 사용하고자 하고, 서울시 교육청에서는 '학교지원경찰관'이라는 명칭을 적극 선호한 듯하다. 두 기관 사이에 학교경찰관의 명칭을 두고 서로 선호하는 바가 다르지만, 서울경찰청 보도자료를 통해서 이 두 명칭을 병기하여 사용하고 있는 것은 교육청의 입장을 배려한 것으로 보인다.

면접을 거쳐 선발하였다.

서울경찰청에서 보도자료를 통해 공식적으로 밝힌 학교지원경찰관(스쿨폴리스)의 주요 업무는 아래 표의 내용과 같다.

<표 1> 스쿨폴리스 주요 업무

구분	내용
각급학교 방문, 범죄예방 교육 전담	전담경찰관이 사례 위주의 학생 친화적 맞춤형 교안 작성 및 각급 학교 출강 범죄예방교육 실시로 교육효과 극대화
학교폭력대책 자치위원회 참여	준비된 전담경찰관의 참여로 학교폭력 자치위원회 문제 해결능력 향상 및 가해 피해학생 선도 및 지원
가해학생 선도 프로그램 운영	Wee센터 등 연계, 선도처분 학생 대상 특별선도 교육시 참여, 특화된 프로그램 제시로 재범방지 효과 제고
지역 내 선도·지원 인프라 구축	교육지원청·학교와 Hot-Line 역할 및 지역 내 청소년 관련기관과 연계로 One-Stop 선도체계 구축
비행청소년 솔루션 협의회 운영	지역내 청소년 관련기관과 ‘비행청소년 솔루션 협의회’ 구성, 저연령 고위험군 비행 청소년 대상 종합적 문제 해결방안 모색

출처: 서울지방경찰청, 보도자료, 2012.1.3.

서울경찰청에서 학교지원경찰관에게 부여한 역할과 임무는 서울지역 교육지원청에 상주하고 있으면서 해당지역 학교에서 범죄예방교육, 가해

학생 특별 선도교육을 받고, 학교폭력 자치위원회 위원으로 참여하여 분쟁 조정자로서의 역할을 감당하는 것이었는데, 더욱 중요한 의미를 갖는 역할은 교육지원청에 상주함으로써 교육당국과 경찰 사이의 중개자 역할을 감당하는 것이었다. 즉 이들은 학교폭력과 관련하여 경찰과 교육당국 간의 정보를 공유하고 상호협력체계를 강화하기 위한 가교 역할을 맡고 있었다. 이러한 학교지원경찰관의 역할은 교육당국과 경찰기관 간의 거리감을 좁히는 데 의미 있는 기여를 하였던 것으로 평가된다. 2012년 범정부적 차원에서 학교폭력 종합 근절대책이 수립되기 이전까지만 하여도 학교와 교육당국에는 학교폭력이 학교 내부의 문제라는 인식이 있었다. 그러한 까닭에 경찰이 학교폭력의 해결 주체로 적극적으로 나서겠다는 대책 표명은 교권에 대한 침해로 인식되는 분위기가 있었던 것이 사실이다. 교육당국과 경찰기관 간의 상호 이해 부족과 거리감이 뿌리깊게 남아 있던 때에 청소년 전문 경찰관이 교육지원청에 상주하면서 교육당국과 경찰기관사이의 가교 역할을 수행했던 것은 학교-경찰 연계 프로그램이 활성화되는 데 의미 있는 기여를 하였다고 평가된다.¹⁸⁾ 학교지원경찰관의 활동에 대한 긍정적 평가는 서울지역 교육지원청에 소재한 Wee센터 책임자들과의 면담과정에서도 확인된다.¹⁹⁾ Wee 센터 책임자들은 교육지원청에 상주해 있던 학교지원경찰관의 존재를 통해서 학교폭력 해결을 위한 경찰의 진정성 있는 의지를 확인한 것이다.

2012년 1월 서울경찰청에서 배포한 보도자료에 따르면, 서울경찰청에서는 지역교육청에 배치한 11명의 학교지원경찰관과 별도로 서울 시내

18) 서울지방경찰청, 아동 여성 인권보호백서에서도 학교지원경찰관 제도의 최대 성과는 학교폭력 문제와 관련하여 외부인으로 인식해 온 경찰관을 '동료'로서 인식하는 계기가 되었다고 자체 평가하고 있다. 서울지방경찰청, 아동여성 인권보호 백서, 2013, 31쪽.

19) 이 면담조사는 연구자가 2013년 수행한 "경찰과 학교, 지역 전문상담기관의 학교폭력 대응 연계활동 개선 연구"를 위해 지역 전문상담기관으로서 Wee센터 책임자들을 면접조사 과정에서 이뤄진 것이다. Wee센터 관계자들은 교육지원청에 학교지원경찰관이 상주해 있으면서 경찰과 교육당국간에 협력 관계가 긴밀해지고 상호 거리감이 좁혀지는 계기가 되었다고 평가하고 있다.

31개 경찰서별로 여성청소년계 소속 경찰관 1명을 ‘학교전담경찰관’으로 지정하고 있다.

학교지원경찰관(스쿨폴리스)과 학교전담경찰관은 각각 활동영역과 부여된 임무에서 일정한 차이가 있는데, 학교지원경찰관은 서울시 교육청과의 업무협약에 따라 서울지역교육청에 지정 배치되어 학교경찰 활동을 수행한다. 학교지원경찰관의 주요 업무는 각급 학교를 방문하여 범죄예방교육을 실시하고, 학교폭력대책자치위원회 참여하여 가해·피해학생을 지원하며, Wee센터 등과 연계하여 선도처분 학생을 대상으로 특별선도교육 프로그램을 운영하고, 지역내 청소년 관련기관과 ‘비행청소년 솔루션협의회’를 운영하는 것 등이다. 학교지원경찰관은 지역교육청에 상주해 있으면서 교육당국과 상시적 협력관계를 유지하고 있다는 점에서 학교전담경찰관과 구별된다. 한편, 당시 서울경찰청에서 관내 31개 경찰서에 1명씩 지정한 학교전담경찰관은 학교지원경찰관(스쿨폴리스)과 서로 정보를 공유하면서 각급학교에서 범죄예방교육과 학교폭력대책자치위원회 참여하여 지원하게 하였다. 그러니까 2012년 당시 서울경찰청의 학교전담경찰관은 관내 경찰서 단위로 지정 배치되어 있으면서 학교지원경찰관의 임무와 유사한 업무를 담당하게 한 것이다.²⁰⁾

20) 2012년 6월 5일 경찰청에서는 학교전담경찰관 제도를 전국적으로 확대하고 공식적으로 학교전담경찰관 발대식을 가졌는데, 당시 경찰청 보도자료에 의하면, 향후 학교전담경찰관은 개인별 담당학교를 지정받아 정기적으로 학교를 방문하여 1) 학생들을 대상으로 한 범죄 예방교육 활동, 2) 학교폭력대책 자치위원회에 위원으로 참석하여 가해 피해 학생간의 분쟁 조정 활동, 3) 학교의 생활지도교사 등과 함께 긴밀한 협력체계를 유지하여 학교폭력 피해 사례 및 폭력서클 관련 정보 취득, 4) 가해·피해 학생에 대한 상담활동, 5) 멘토-멘티 결연 등 피해학생 지원 활동, 가해학생 대상 선도프로그램 운영, 6) 그밖에 교사가 요청할 경우, 사안 조사, 경미사건에 대한 가·피해 학생에 대한 중재 등에 적극 개입할 방침임을 밝히고 있다.

2. 미국 LA 학교경찰 사례 분석

서울경찰청에서 시교육청과 유기적 협력관계를 구축하기 위한 노력은 외국의 모범적인 경찰-교육청간의 협력시스템을 벤치마킹하기 위한 견학 활동을 제안하는 것으로 구체화된다. 서울경찰청은 지난 2012년 12월 시교육청에 미국 LA 카운티 USD(LA 통합교육국)²¹⁾ 소속 학교경찰 운영실태와 우수사례를 배우기 위한 합동 견학을 제안하고, 이 제안이 받아들여짐으로써 서울경찰청과 시교육청 주요 책임자들이 참여하는 외국 학교경찰 견학 프로그램이 시행된다.

미국 LA 학교경찰 견학활동은 2013년 1월 24일부터 30일까지 일주일 동안 실시되었는데, 서울경찰청 생활질서과장, 여성청소년계장, 서울시교육청 평생진로교육국 책임교육과장, 담당 장학관 등이 참여하였다.

이 견학활동의 목적은 '독자적인' 학교경찰 프로그램을 운영하고 있는 미국 LA 학교경찰의 학교폭력 대응 운영실태와 우수사례를 벤치마킹하고 특별히 LA 학교경찰과 교육청간의 협력시스템을 벤치마킹하여 서울경찰청과 교육청간의 유기적 협력관계를 구축하는 데 두었다²²⁾.

특별히 미국 LA 학교경찰이 견학활동의 대상이 된 데에는 독자적인 학교경찰 프로그램이 운영되고 있다는 데 주목한 듯하다. 서울경찰청에서는 서울의 특성에 부합하고 서울경찰청의 실정에 맞는 맞춤형 학교폭력 대책을 마련하기 위해서 선택적 벤치마킹 대상으로서 LA 학교경찰을 택한 것이다. 맞춤형 학교폭력 대책은 곧 획일화된 대책이 아니라 지역적 특성이 고려되고 수요자의 요구에 부합하는 학교폭력 대책을 수립하겠다는 의미이다. 지역마다 학교폭력의 심각성이 다르고 학교폭력의 양태가 다를 수밖에 없는 상황에서 그 지역 특성에 맞는 대책을 수립하고,

21) LA USD(Unified School District)는 LA 교육지원청에 해당한다.

22) 서울지방경찰청, 학교전담경찰관 활동 지침서(SPO Navigation), 2013, 215쪽.

학교경찰활동의 한 수요자로서 교육당국의 필요를 반영한 학교폭력 대책을 수립해 나가기 위한 마련하기 위한 노력으로 해석해 볼 수 있다. 이러한 노력은 서울경찰청의 학교전담경찰관 제도가 시교육청과의 업무협약에 기초하여 서울지역만의 특성을 갖춘 학교경찰관 제도로 발전해 나가는 데 크게 기여한 것으로 평가된다.

서울경찰청과 시 교육청의 학교폭력 실무 책임자들은 이 견학활동을 통해서 미국의 학교경찰관 프로그램이 경찰과 교육당국간의 긴밀한 협력관계 하에서 이뤄지고 있다는 것을 확인하고 상호 협력관계의 중요성을 새롭게 인식하는 계기가 되었던 것으로 보인다. 학교와 경찰 협력관계의 중요성을 인식한 두 기관은 2013년 2월 서울경찰청-시교육청 학교폭력 근절 T/F팀을 발족시키게 되고,²³⁾ 더 나아가 서울경찰청-시교육청 학교폭력 근절 T/F팀의 발족은 '열린경찰상담실' 제도 도입의 산실이 된다.

서울경찰청과 시교육청의 합동 국외 견학활동을 통해 얻은 또 다른 성과는 LA Sheriff Department의 YAL(Youth Activity League) 프로그램을 벤치마킹하여 2013년 4월 '청소년 문화활동'(SYCA)을 학교경찰 활동 프로그램으로 도입한 것이다.

LA 지역경찰인 보안관(Sheriff)이 운영하는 YAL프로그램은 1990년대 초부터 시작되었는데, 지역내 청소년들에게 야구, 농구, 유도 등 스포츠 위주의 14개의 프로그램을 무료로 열어서 청소년들에게 놀이공간을 제공하고 지역경찰관과 청소년들이 자연스럽게 접촉할 수 있게 한 것이다. 지역 경찰에서는 이 프로그램이 청소년 범죄 예방에 효과를 거두고 있는 것으로 평가하고 있다. 실제로 이 프로그램에 참여한 학생들의 고교 졸업율은 99.9%로서, 그렇지 않은 학생들(60-70%)보다 월등히 높은 것으로 조사되었다.

23) 서울지방경찰청, 여성아동 인권보호 백서, 2013, 43쪽.

3. 학교폭력 대책 합동 T/F팀 구성

집단 사이의 관계가 복잡해지고 상호작용에 관계되는 집단이 많아져 통합의 한계에 직면할 때 대안적으로 유용한 조직은 특정 사안과 관련된 각 부서를 대표하는 사람들로 구성된 테스크 포스 팀(혹은 프로젝트 팀)이다.

서울경찰청과 시교육청은 전술한 바와 같이 미국 LA 학교경찰 합동 견학 이후 경찰과 교육당국의 협력 시스템의 중요성을 인식하고 2013년 2월 학교폭력 대책 합동 T/F팀을 발족시킨다. 두 기관은 매주 1회 시교육청, 서울경찰청에서 교차 T/F 회의를 개최하기로 하고, 서울경찰청 생활안전부장과 시교육청 평생진로교육국장을 T/F 팀장으로 임명했다.

이 T/F팀은 주 1회 정기적 만남을 통해 학교전담경찰관 운영에 대한 공식 채널을 확보하고 구체적이고 실질적인 대응책을 마련했다.²⁴⁾ 이 조직을 통해서 두 기관이 참여하는 가·피해학생 보호프로그램이 확대되고 일진 등 조직적 형태의 학교폭력에 대한 지속적인 단속이 이뤄졌다.²⁵⁾ 제9차 정기 T/F회의(4월 5일)에서는 학교 내 학교전담경찰관 사무공간 마련 예산 배정안이 논의되었는데,²⁶⁾ 이후 시교육청에서는 학교 내 학교전담경찰관 사무공간(열린경찰상담실) 설치를 희망하는 학교에 100만원 씩 예산을 지원함으로써 서울 내 특정 지역에 한정되어 설치 운영되던 열린경찰상담실이 서울시 전역으로 확대되는 데 그 기초를 마련했다. 최근 경찰청에서는 열린경찰상담실 운영을 전국적으로 확대하고 있다.

학교폭력 대책 합동 T/F팀은 서울경찰청과 시교육청간의 유기적 협

24) 서울지방경찰청, '4대 사회악 근절' 하반기 중점 추진과제, 2013.8, 13쪽

25) 서울지방경찰청, 학교전담경찰관 활동지침서, 2013, 229쪽.

26) 서울지방경찰청 4대 사회악 근절 T/F팀, 4대 사회악 근절추진 서울청 추진사항, <3.8-5.5 간 추진실적>

력 시스템의 실체로서, 두 기관간의 실효성 있는 구체적인 협의결과를 도출해 내는 데 중요한 역할을 하였다고 평가할 수 있다.

4. 서울경찰청-시교육청 학교전담경찰관 운영 업무 협약

서울경찰청과 시교육청은 지난 2013년 2월 학교전담경찰관 운영에 관한 업무 협약을 체결하고 학교전담경찰관 발대식을 개최하였다.

이 업무협약에서 서울경찰청과 시교육청은 상호 협의를 통해 서울지역 학교전담경찰관의 임무를 분명히 명시하고 학교전담경찰관 제도 운영을 위한 교육청과 경찰청 양 당사자의 역할을 명시하고 있다. 구체적으로 이 업무협약에서는 서울지역 학교전담경찰관의 임무로서 1) 학교폭력 예방활동, 2) 학교폭력 가 피해학생 선도 보호, 3) 학교 내 외부인 침입 예방 및 차단, 4) 학교폭력 예방과 관련한 교사 학생 학부모 교육 및 상담지원이 주 임무임을 밝히고 있다. 서울경찰청과 시교육청이 상호 협의를 통해 밝힌 서울 학교전담경찰관의 임무는 경찰청에서 발표한 학교전담경찰관의 역할과 비교해서 약간의 차이가 있다.

지난 2012년 1월 경찰청에서 학교폭력과 관련한 종합치안대책을 발표하면서 내놓은 '학교폭력 전담경찰관 운영계획'²⁷⁾, 그리고 그해 3월과 6월 경찰청 보도자료를 통해서 밝힌 학교폭력 전담경찰관의 역할은 크게 "범죄예방교육, 학교폭력대책자치위원회 참석, 가 피해학생 지원" 등의 업무로 요약된다.

경찰청에서 밝힌 학교전담경찰관의 역할은 1) 학교폭력과 관련한 범죄

27) 경찰청, 보도자료, 2012.1.

예방교육, 2) 학교폭력 가 피해학생에 대한 선도 보호 및 상담활동, 3) 학교폭력대책자치위원회 참석 및 중재활동 등으로 요약해 볼 수 있다. 경찰청에서 규정한 학교전담경찰관의 역할과 서울 학교전담경찰관의 임무에서 나타나는 차이는 '학교 내 외부인 침입 예방 및 차단'이 주요 임무로 명시된 것이다. 이 임무는 학교전담경찰관의 임무에 대한 학교현장의 요구를 반영한 것으로 보인다. 학교 당국의 입장에서는 학생들 사이의 학교폭력 못지않게 중요한 것은 '학교 공간 안에서 일어나는 폭력'으로서의 학교폭력이고, 더 나아가서는 학부모에 의한 교사폭력도 심각하게 인식되고 있었다. 교육현장에서 주목하는 학교폭력은 단지 학생들 간의 폭력만이 아니라, 학교 공간 안에서 일어나는 모든 형태의 폭력이었다고 할 수 있다. 그래서 이 업무 협약에서는 구체적으로 경찰청에서 규정한 학교전담경찰관의 임무와 구별되게 '학교 내 외부인 침입 예방 및 차단'의 임무가 명시되고 있고, 이와는 별도로 서울시 교육청에서 학부모에 의한 교사 폭력을 차단하는 데 학교전담경찰관의 역할을 기대하고 있음을 보여주고 있다.

즉, 서울경찰청과 시교육청의 상호 협의에 의해 명시한 학교전담경찰관의 역할에는 학교전담경찰관에 대한 학교당국의 역할기대가 적극적으로 반영되어 있다. 그것은 경찰청에서 일방적으로 학교전담경찰관의 임무를 결정한 것이 아니라, 시교육청과의 협의를 통해서 학교 현장에서 요구하고 기대하는 학교전담경찰관의 임무를 명시한 것이라는 점에서 의미가 있다. 더 나아가서 이 업무협약에서는 학교폭력 예방과 관련하여 필요한 학교전담경찰관의 업무는 기관 상호 협의를 통해 정한다고 명시하고 있어서 서울경찰청이나 시교육청 어느 일방의 요구에 의해 운영되는 제도가 아니라, 쌍방의 필요와 합의에 의해 운영되는 제도임을 보여주고 있다.

이 업무협약에서는 협약 당사자의 역할을 명시하고 있는데, 교육청의

역할로서 학교전담경찰관의 담당학교를 지정하고, 적절한 근무환경을 조성해 줄 것을 밝히고 있다. 학교전담경찰관이 학교 내에서 학교경찰 활동을 전개하기 위해서는 무엇보다 중요한 것은 학교 내에 학교전담경찰관이 일할 수 있는 환경을 조성해 주는 것이다. 이 업무 환경에는 학교전담경찰관이 활동할 수 있는 물리적 공간을 제공하는 것뿐만 아니라, 학교 교사들로부터 적극적인 협조를 받을 수 있는 사회적 환경의 조성도 포함한다. 학교 내 상담공간을 활용할 수 있도록 공간을 허용한다거나 교내 학교폭력 발생 우범지역에 대한 순찰을 허용한다거나, 상담이 필요한 학생들과 접촉할 수 있는 환경을 마련해 주는 것은 학교전담경찰관 제도 운영을 위해서 반드시 필요한 전제조건이다. 시교육청에서는 이 조항에 근거하여 학교전담경찰관이 학교 내에서 상주할 수 있는 전용 사무공간 설치를 위한 예산을 '열린경찰상담실' 설치 희망 학교에 지원하였다.

이 업무 협약에 명시된 교육청의 또 다른 역할은 "Wee 센터 등 상담기관과 연계, 학교전담경찰관과 상담전문가가 참여하는 특별교육 프로그램을 개설 운영"하는 것이다. 학교폭력을 예방하는 것뿐만 아니라, 이미 발생한 학교폭력의 가 피해학생 선도 보호를 위해서는 교사와 경찰의 협력관계 외에도 전문 상담가의 협력이 절실히 요구된다. 학교폭력 가 피해 학생들의 다수는 정서적으로나 심리적으로 불안정 상태에 있어서 전문가의 상담이 필요한데, 소수의 학교 내 상담교사와 학교전담경찰관의 지원으로는 상담 자원을 충족하기에 역부족이다. 그래서 교육당국에서는 상담이 필요한 학교폭력 가 피해학생들을 지역교육청에 소재한 Wee센터나 CYS-Net상의 청소년 상담지원센터에서 활동하는 전문 상담가들의 상담을 받도록 하고 있다. 학교전담경찰관의 입장에서도 자신이 상담을 맡은 학생들이 보다 전문적인 상담이 요구되는 경우 전문 심리상담가에게 연계할 필요성이 있다. 문제는 학교와 Wee 센터간의 연계는 비교적

활발하게 이뤄지고 있다지만, 학교전담경찰관과 Wee센터의 연계활동은 교육청의 적극적인 협조가 요구된다. 교육청에서 학교전담경찰관과 Wee센터 등의 상담기관 전문가들이 함께 참여하는 특별교육 프로그램을 개설 운영하는 것이 적극적으로 이뤄진다면, 학교전담경찰관과 지역사회 전문 상담가간의 연계활동은 더욱 활성화될 수 있을 것이다. 이러한 점에서 학교전담경찰관과 상담전문가가 참여하는 특별교육 프로그램을 개설 운영하는 역할을 교육청에 부여한 것은 매우 적절하다고 할 수 있다.

그밖에도 이 업무협약에서는 경찰청의 역할을 명시하는 부분에서 "기타 학생 선도 및 학생안전 관련 사항 등을 교육청과 지속 협의한다"고 명시하는가 하면, 제 7조(일반사항)에서도 "본 협약에 명시되지 않은 세부사항 및 시행과정에서 발생한 문제점 등 개선이 필요한 경우는 상호협의를 통해서 처리한다"고 명시하고 있다. 이 업무협약에서 강조점은 학교전담경찰관 운영과 관련하여 서울시 교육청과 서울경찰청간의 '지속적인 협의'에 있다고 할 수 있다.

5. 학교전담경찰관-학교장 합동 워크숍

학교와 경찰의 연계 협력이 가장 필요한 현장은 학교전담경찰관이 활동하는 개개 학교이다. 서울시 학교경찰관 제도의 초기 형태로서, 학교지원경찰관(스쿨 폴리스)이 서울지역 11개 교육지원청에 파견되어 경찰과 교육당국간의 연계 협력을 이끌었다면, 개별 초중고 학교에 배치된 208명의 학교전담경찰관이 연계 협력할 대상은 학교 교사들이다. 경찰청과 교육청 단위에서의 연계 협력 방침이 구체화되고 실천되어야 할 현장은 학교전담경찰관 개인이 배치된 학교이다. 따라서 학교와 경찰의 연계 협력의 주체는 학교전담경찰관과 교사 혹은 학교장이라고 할 수 있

다.

서울경찰청과 시교육청은 학교전담경찰관과 학교장들을 한 자리에 모아 학교폭력에 대응한 협력방안을 논의하는 몇 차례의 워크숍을 가졌다.

지난 2013년 3월에는 잠실동에 위치한 정신여자고등학교 강당에서 학교전담경찰관과 학교장들이 참여한 워크숍이 개최되었다. 서울경찰청과 시교육청이 공동 주최한 이 워크숍은 학교전담경찰관과 학교장 간의 상호 이해를 돕는 소통의 장으로서 마련된 것이었는데, 학교전담경찰관과 서울 시내 중·고등학교 교장, 교감 등 900여명이 참석한 가운데 외국 스킨폴리스 운영사례 및 학교전담경찰관의 역할에 대한 교육과 논의가 이뤄졌다. 이날 행사에서 서울 경찰청장은 교장 선생님들에게 “학교폭력 근절의 핵심은 학교장”이고 학교전담경찰관은 학교장을 돕는 참모로서 일할 것이라고 강조한다. 이는 학교경찰관이 교권을 위협하는 공권력으로 존재하는 것이 아니라, 교장이 중심이 되어 학교폭력을 근절하는 것을 돕는 조력자로서 활동할 것을 밝힌 것이다. 이러한 언급은 개별 학교 내에서 학교전담경찰관의 위상과 역할을 분명히 함으로써 학교전담경찰관에 대한 불필요한 경계심을 해소하고 학교장의 적극적인 협조를 이끌어내는 데 긍정적인 효과를 거두었을 것이다. 당시 문용린 서울시교육감도 “학교폭력 문제 해결을 위해서는 학교뿐만 아니라 사회의 모든 구성원이 한마음으로 나서야 한다”고 강조하고 “학교전담경찰관 제도 정착을 위해서 교육청과 학교가 적극적인 협조와 지원을 아끼지 않겠다”고 약속한다.

2013년 5월에는 서울지방경찰청과 시교육청이 학교전담경찰관 출범 100일 워크숍을 가졌다. 교육청에서는 교육감, 학교생활교육과장, 장학관, 지역청 업무담당 장학사들이 참여하고, 경찰청에서는 생활질서과(계)장과 학교전담경찰관 31명, 학교에서는 생활지도부장 22명 등, 교육청, 경찰청, 학교의 실무자들이 모여서 학교전담경찰관 활동 우수사례를 공

유하고 학교전담경찰관 제도 발전방안을 토론했다.²⁸⁾

2013년 9월에는 서울경찰청-시교육청 협력시스템 강화를 위한 간담회가 개최되었다. 이 간담회는 학교전담경찰관과 시교육청 교육관계자간의 소통의 자리로 마련된 것인데, 서울경찰청에서는 서울경찰청장을 비롯해서 학교전담경찰관 등 150명이, 시교육청에서는 교육감, 평생진로교육국장, 전 교육지원청 교육장, 장학관, 교사 등 50명이 모여 학교전담경찰관 운영 우수시책을 공유하고 상호 발전방안을 논의했다.²⁹⁾

서울경찰청-시교육청간 간담회와 별도로 지역교육청별로 교육장, 관내 경찰서 관계자, 학교전담경찰관 간담회가 추진되는가 하면,³⁰⁾각 경찰서 차원에서도 관내 학교 일반교사들과의 간담회를 열어서 학교전담경찰관 활동에 대한 교사들의 의견을 반영한 맞춤형 학교경찰 활동을 벌였다. 그 예로 용산경찰서에서는 일선 교사를 대상으로 간담회를 개최하고 수렴한 의견을 학교전담경찰관 하반기 계획에 반영하여 그 결과를 학교에 피드백하였다.³¹⁾

경찰과 학교의 주요 책임자들이 한 자리에 모인 워크숍과 간담회 등은 학교 현장의 활동 주체들이 모여서 협력자로서 학교전담경찰관의 위상과 역할을 명확히 함으로써 불필요한 갈등의 소지를 사전에 차단하는 한편, 제도 운영 우수사례들을 공유하고 상호 긴밀한 협력관계를 이끌어내는 소통의 공간으로서의 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이러한 소통의 장은 경찰청과 시교육청 주요 책임자뿐만 아니라, 학교전담경찰관과 학교장, 교사들에 이르기까지 여러 주체들의 참여하에 이뤄짐으로써 그 효과를 배가시킬 수 있었다고 할 수 있다.

28) 서울특별시교육청, 서울지방경찰청, 학교전담경찰관 출범 100일 워크숍 자료집, 2013.5.

29) 서울지방경찰청 4대 사회약 근절 T/F팀, 4대 사회약 근절 추진 서울청 우수시책, <9.16~9.26 서울청 주간우수시책>

30) 파이낸셜뉴스, 2013.3.11일자.

31) 서울지방경찰청 4대 사회약 근절 T/F팀, 4대 사회약 근절 추진 서울청 추진사항 (2013.9.1~2014.1.24. 간 추진실적)

6. 학내 학교전담경찰관 전용 사무공간 설치 운영

서울경찰청과 시교육청이 지난 2013년 2월 맺은 업무협약에는 협약 당사자로서 교육청의 역할로서 "학교전담경찰관의 담당학교를 지정하고 적절한 근무환경을 조성"할 것을 명시하고 있다. 이 조항은 학교전담경찰관이 학교경찰 활동을 수행하는 데 필요한 공간으로서, '학교 내 학교전담경찰관 상주 상담실 설치'에 관한 포괄적인 협의이다.³²⁾ 학교경찰관에 학교 내 상주공간을 제공하는 것은 학교경찰관의 학교 내 활동을 보장하는 가장 유용한 근무환경 조성이 될 것이다. 미국과 영국 등의 사례에서도 확인되듯이, 학교경찰관의 학교 내 상주형태, 즉 전일상주(Full-time) 혹은 부분상주(Part-time)를 막론하고 학교내 상주공간을 제공하는 것이 일반적이다. 그런데 학교전담경찰관 제도가 도입된 지 채 3년이 되지 않은 우리나라의 현실에서는 아직 학교 내 학교전담경찰관 상주공간 확보는 어려움이 있는 것이 현실이다. 학교전담경찰관이 학교 내에 필요하고 충분한 시간만큼 머물기 위해서는 그만큼의 학교전담경찰관 인원이 확보되어야 하는데, 서울지역을 제외하고 학교전담경찰관 인력은 태부족이어서 학교내 상주공간 확보 논의는 제대로 이뤄지지 않고 있다. 더구나 학교 내 학교전담경찰관 상주공간 확보는 학교 현장에서 교사들로부터의 동의를 확보해야 하는 사안이다. 불과 몇 년 전만하여도 학교내 상주는 물론이고 학교경찰관이 학교 내에 들어가는 것조차 교사들로부터 동의를 받지 못했던 것이 사실이다. 최근 은 사회적으로 학교폭력의 심각성에 인식이 확산되고 경찰관이 교권을 침해하는 공권력으로서가 아니라, 학교폭력을 해결하기 위한 조력자라는 인식이 확산됨으로써 학교전담경찰관의 학내 활동에 대한 거부감은 거의 없어진 듯하지만,

32) 서울지방경찰청, 아동 여성인권보호 백서, 2013, 64쪽.

학교전담경찰관의 학교 상주 여부는 여전히 학교의 동의를 확보해야 할 사안임에 분명하다.

이러한 현실에서 서울경찰청과 시교육청이 학교전담경찰관의 학교 내 전용공간(상주공간) 확보에 합의한 것은 매우 의미 있는 변화라고 할 수 있다.

서울지역 내에서도 가장 먼저 열린경찰상담실이 설치된 곳은 수서경찰서 관할지역내 학교들이다. 학기초 수서경찰서 여성청소년과장이 관내 중·고등학교를 방문하여 학교장과 면담하는 과정에서 학생과 학교전담경찰관이 대면하여 소통할 수 있는 독립된 공간의 필요성이 제기되었다.³³⁾ 열린경찰상담실의 설치가 경찰청에서의 일방적 지시에 의해서 만들어진 프로그램이 아니라, 지역경찰 책임자와 지역 학교 책임자간의 면담과정에서 그 필요성이 제기되어 만들어진 것이라는 데 큰 의미가 있다. 학교 내 학교전담경찰관 전용 공간의 필요성이 지역사회 현장에서 자발적으로 형성된 것이었기 때문에 열린경찰상담실의 설치 과정도 매우 순조롭게 진행될 수 있었던 것으로 보인다.

서울 지역 내 중·고등학교 가운데 열린경찰상담실을 자발적으로 설치, 운영한 곳은 모두 92개교에 달하고 서울시 교육청에 열린경찰상담실 설치를 요청한 학교가 246개에 이른다. 이 가운데 40개교는 아직 시설이 미비되어 현재 서울시 내에서 열린경찰상담실을 운영하고 있는 학교는 중학교 196개교, 고등학교 102개교, 총 298개교에 이른다.³⁴⁾

주목할 만한 것은 서울시교육청에서 열린경찰상담실 설치를 신청한 학교별로 100만원씩의 설치비용 지원을 해주어서 총 2억4천6백만원의 설치비용 지원이 이뤄졌다는 것이다. 열린경찰상담실 설치 운영이 서울시 교육당국의 적극적인 협조 아래 이뤄지고 있다는 것을 방증한다. 이러한

33) 서울지방경찰청, 4대 사회악 근절 하반기 우수경찰서 성과발표 자료집, 2014.1.9, 15쪽.

34) 서울지방경찰청, '4대 사회악 근절' 하반기 중점 추진과제, 2013.8, 14쪽.

사실은 시교육청의 '2014년 학교폭력 예방 및 근절대책'에서도 확인되는데, 이 대책에서는 학교전담경찰관이 안정적으로 제 역할을 수행할 수 있도록 학교 내에 "업무 수행에 필요한 공간 제공 등"의 지원을 해 줄 것을 분명히 하고 있다.

<표 2> 서울지역 열린경찰상담실 설치 현황

	학교수		비율
	계		
합계	계	1,313	100.0
	전용	223	16.9
	준전용	224	17.1
	미설치	866	66.0
초등학교	계	599	100.0
	전용	17	2.8
	준전용	60	10.0
	미설치	522	87.1
중학교	계	388	100.0
	전용	122	31.4
	준전용	86	22.2
	미설치	180	46.4
고등학교	계	326	100.0
	전용	84	25.7
	준전용	78	23.9
	미설치	164	50.3

출처: 서울경찰청 여성청소년과 '열린경찰상담실 현황' 재구성

주1) 특수학교(29개교) 제외.

<표2>는 서울내 열린경찰상담실 설치 현황을 초·중·고 학교급별, 설치 유형별로 조사한 것이다. 2014년 4월 현재 서울시내 중고등학교에 준전용을 포함하여 열린경찰상담실이 설치된 학교는 중학교 53.6%, 고등학교 49.7%로서 전체의 절반 가량에 이른다. 상대적으로 초등학교 내 열

린경찰상담실 설치율은 13.9%로서 상대적으로 낮는데, 먼저 중 고등학교를 중심으로 설치하고 점차 초등학교로 확대하는 과정에 있기 때문이다. 열린경찰상담실 설치가 개별 학교의 요청과 자발적 신청에 의해 이뤄졌다는 점을 감안하면, 서울시 중고등학교의 절반 정도는 학교경찰관의 보다 적극적인 학내 활동을 요청하고 있는 것으로 해석된다.

서울지역에서 처음으로 열린경찰상담실이 설치 추진된 수서경찰서 관할 학교의 경우, 시행 초기에는 학교에 경찰관이 출입하는 것에 대해 부정적인 인식을 가지고 있던 교사들도 점차 시간이 지나면서 학교전담경찰관에 대한 인식을 바꾸고 보다 적극적으로 학교전담경찰관이 제복을 착용하고 학교에 방문해 줄 것을 요청하기도 하였다.³⁵⁾ 열린경찰상담실 설치 운영의 효과는 그것이 서울시 전역으로 확대 운영된 사실에서 확인된다. 수서경찰서 관할 학교로부터 시작된 열린경찰상담실 설치 사례가 서울시 전역으로 확대되고 중고등학교 절반에 이르는 학교들이 전용 혹은 준전용 열린경찰상담실을 설치하고 있다는 점은 그것이 학교 교사로부터 긍정적인 반응을 얻고 있다는 방증이다.

서울경찰청에서는 향후 열린경찰상담실을 통한 상담대상을 학생들뿐만 아니라, 교사 학부모로 확대, 교권침해 사례 등에 대한 상담도 실시할 계획이다.³⁶⁾

법률적 의미에서 학교폭력은 "학교 안팎에서 학생을 대상으로 신체 정신 또는 재산상의 피해를 주는 행위를 의미"한다. 그러나 법률적 해석을 벗어나 학술적 논의를 포함하면, 학교폭력은 학생을 대상으로 하는 폭력뿐만 아니라, 학교공간에서 일어나는 교사를 대상으로 한 폭력도 포함한다. 근래 교사를 대상으로 한 폭력의 형태는 학생들이 가해자가 된 교사 폭력, 학부모에 의한 교사폭력이 일어나고 있다. 학교 현장에서 학교전

35) 서울지방경찰청, [4대 사회악 근절] 하반기 우수경찰서 성과발표 자료집, 2014.1, 15쪽.

36) 서울지방경찰청 4대 사회악 근절 T/F팀, 4대 사회악 근절 추진 서울청 우수사례, <2013.5-2013.9간 주요 우수사례>.

담경찰관의 교내 상주를 요구하는 현실적인 이유 중에는 학부모에 의한 교사 폭력과 교권침해도 한 원인이 되고 있다. 서울시 교육청에서는 '학습권 교육권을 함께 존중하는 행복한 학교 만들기'를 통해서 학부모의 교권침해는 학교전담경찰관과 협력하여 대처하도록 명시하고 있다. '교원지위 향상을 위한 특별법' 제2조(교원에 대한 예우) 2항에서는 "국가 지방자치단체 그 밖의 공동단체는 교원이 학생에 대한 교육과 지도를 할 때 그 권위를 존중받을 수 있도록 특별히 배려하여야 한다"고 명시하고 있는데, 이 법률에 근거하여 교육청에서는 학부모의 심각한 교권침해에 대해서 지원하고 있는 것인데, 학부모의 심각한 교권침해가 발생하였을 때 사안처리 절차에는 피해교사는 보호 및 안전조치를 취하고 교권침해 학부모에 대해서는 학교전담경찰관과 협조하여 즉시 격리 조치하도록 명시하고 있다.³⁷⁾ 이러한 교육청 시책의 배경에는 학부모에 의한 교권침해 내지는 교사폭력의 이슈가 자리잡고 있다.

서울경찰청에서 향후 학교내 설치된 열린경찰상담실을 통하여 학생들 뿐만 아니라, 교사 학부모로 상담대상을 확대하고, 교권침해 사례 등 상담을 실시하겠다는 시책은 학교전담경찰관에 대한 학교측의 현실적인 역할 기대를 충족시키고자 하는 노력이라고 할 수 있다.

열린경찰상담실 설치 운영은 서울경찰청 학교폭력 근절대책의 대표적인 성과로 꼽힌다. 이 공간은 학생과 학교전담경찰관의 소통 창구 기능을 감당하고 있다. 학교 내에 경찰 상주공간이 마련됨으로써 학생, 교사와 학교전담경찰관의 접촉기회가 늘어나고 학생들이 학교전담경찰관에 대한 접근성을 개선하여 학교폭력 피해 신고가 활성화되는 데 기여한 것으로 평가된다.

서울경찰청 자체 시책인 열린경찰상담실은 경찰청 차원에서 전국적으로 시행되고 있다.³⁸⁾

37) 서울특별시 교육청, 학습권 교육권을 함께 존중하는 행복한 학교만들기, 2013. 3, 7쪽.

IV. 경찰과 교육당국 연계협력의 시사점

서울경찰청과 시교육청은 학교전담경찰관 운영 업무 협약서 제4조 3항에 학교전담경찰관의 활동성과를 분석하기 위해 학교구성원인 교원, 학부모, 학생들의 평가를 실시한다고 명시하고, 이에 따라 시교육청은 2013년 두 차례 학교전담경찰관의 활동성과에 관한 설문조사를 실시했다.³⁹⁾ 이 조사는 서울시 학교폭력전담기구 구성원(교감, 책임교사, 보건교사, 전문상담교사)과 학생을 대상으로 한 것으로서, 학교전담경찰관의 학교폭력 예방활동, 상담활동, 순찰활동, 학교폭력대책자치위원회(학폭위) 참석 활동이 도움이 되었는지에 관해서 조사한 것이다. 1차 조사는 2013년 5월 중에 조사대상자 5,800여명을 대상으로 이뤄졌는데, 조사결과 학교 교사들은 학교전담경찰관의 학교폭력 예방활동(70.7%), 상담활동(63.7%), 순찰활동(69.0%), 학폭위 참석(85.5%) 활동에 대해서 평균 70% 정도가 도움이 되었다고 응답한 것으로 조사되었고, 2차 조사는 2013년 8월 중에 조사대상자 4,300여명을 대상으로 이뤄졌는데, 학교전담경찰관의 학교폭력 예방활동(82.7%), 상담활동(76.3%), 순찰활동(93.3%), 학폭위 참석(86.8%) 활동에 대해서 평균 80% 정도가 도움이 되었다고 응답하였다.

이 조사는 학교-경찰 연계 시스템 상에서 학교 내 주체들인 교사와 학생들을 대상으로 학교전담경찰관의 활동성과를 조사로서, 학교전담경찰관 제도 운영에 관한 학교측의 인식변화를 보여주고 있다는 점에서 의미를 갖는다. 이 두 차례의 설문조사 결과 학교전담경찰관 제도 운영에

38) 서울지방경찰청, 하반기 4대 사회악 근절 추진활동, 3쪽.

39) 서울특별시교육청, 보도자료, 2013. 5.29; 서울특별시교육청, 보도자료, 2013.9.2.

대한 서울지역 교사와 학생들의 만족도가 80%에 이르고 1차 조사보다 2차 조사에서 더욱 높은 만족도를 나타내고 있다.

이러한 조사결과는 서울경찰청과 시교육청의 학교전담경찰관 제도 운영이 일선 학교 현장에서 긍정적인 평가를 얻고 있는 것을 보여주는 것으로서 이는 학교폭력에 대응한 두 기관의 적극적인 연계 협력활동의 성과로 해석된다.

이 장에서는 서울경찰청과 시교육청의 성공적인 연계 협력사례를 기초로 국내 학교전담경찰관 제도 운영상의 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

1. 지역 교육당국과 연계 협력의 중요성 인식 공유

서울경찰청의 학교경찰관 제도 운영이 긍정적인 성과를 거두고 있는 것은 학교-경찰 연계 프로그램(Police-School Liaison Program)으로서 학교경찰관 제도의 기본 취지에 따라 교육당국과의 연계 협력을 강조하고 있다는 점을 주요 요인으로 들 수 있다. 전술한 바와 같이 학교경찰관 제도의 성패는 학교 및 교육당국과의 협력관계에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 학교 및 교육당국의 협력이 이뤄지지 않은 상태에서 학교경찰 활동은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 서울경찰청의 시교육청과의 연계 협력 사례들은 연계 협력의 중요성에 대한 인식에 기초해 있다. 서울시 교육청과의 업무협약을 통해서 11개 지역교육청에 학교지원경찰관을 상주시키고 지역교육청과의 가교 역할을 수행하게 한 것이나 미국 LA 학교경찰 합동 견학을 제안하여 미국 학교경찰의 경찰-시교육청간 유기적 협력시스템을 배우고 그 유기적 협력시스템의 중요성을 인식할 수 있는 계기를 마련한 것, 그리고 두 기관간의 협력체계를 구체화하기

위한 실무조직으로서 T/F 팀을 구성하여 학교폭력 현안에 대한 구체적인 합의를 도출해 내는 시스템을 구축한 것, 교육당국 및 학교장, 교사들과의 교육 및 소통의 장을 마련한 것 등의 배경에는 학교 및 교육당국의 연계 협력의 중요성에 대한 인식이 있다. 더 나아가서 그 중요성에 대한 인식은 경찰과 교육당국이 서로 공유하여야 한다.

서울경찰청과 시교육청은 초기 연계 협력 사례를 성공적으로 이끌면서 서로에게 상호 연계협력의 중요성에 대한 인식을 강화시켜 나갔던 것으로 보인다. 즉, 지역교육청에 학교지원경찰관을 상주시켜 두 기관간의 연계자 역할과 학교를 지원하는 협력자 역할을 맡긴 초기 연계 협력 사례가 교육당국과 학교로부터 긍정적인 반응을 얻은 것이 두 기관 책임자들이 참여하는 LA 학교경찰 견학활동을 이끌어내고, 이 견학활동을 통해서 두 기관은 상호 연계 협력의 중요성에 대한 인식을 강화시켜 나가고, 그렇게 강화된 연계 협력의식으로 두 기관간 실무 T/F팀을 구성해서 열린경찰상담실 운영 등과 같은 구체적인 성과를 연계 되는 선순환의 고리를 만들어 갈 수 있었던 것으로 분석된다.

두 기관간 연계 협력의 필요성에 대한 인식이 중요한 것은 경찰의 학교경찰 활동에 대한 교육당국과 학교의 부정적인 선입견이나 막연한 거부감이 완전히 해소되었다고 보기 어렵기 때문이다. 이러한 부정적 선입견은 학교-경찰의 연계 협력을 저해하는 주된 장애요인이 되어 왔던 것인데, 서울경찰청은 초기 연계 협력 사례의 긍정적인 성과를 기초로 학교경찰 활동에 대한 학교와 교육당국의 부정적 선입견과 거부감을 해소하고 연계협력의 필요성에 대한 인식을 제고시킴으로써 긍정적인 성과를 거둘 수 있었던 것으로 분석된다.

학교-경찰 연계 협력의 중요성에 대한 인식을 확산시키기 위한 지속적인 노력이 필요할 것이다.

2. 맞춤형 학교전담경찰관 제도 운영

서울경찰청과 시교육청의 함께 운영하는 학교전담경찰관 제도의 특징은 상호 업무협약에 바탕을 둔 맞춤형 학교경찰관 제도라는 데 있다. 각 나라마다 학교폭력의 양태가 다르고 운영하는 학교경찰관 제도가 똑같을 수 없듯이, 한 나라 안에서도 지역마다 다른 학교폭력의 양태를 반영한 그 지역만의 학교경찰관 제도가 운영되는 것은 지극히 당연하고 바람직한 현상이다. 미국의 경우에도 학교폭력이 심각한 지역에서 운영되는 학교경찰관 제도는 학교경찰관 1인 담당학교수나 학교내 상주방식, 주요 임무와 역할 등 여러가지 점에서 다른 지역과 차별성을 갖는다. 학교폭력이 심각한 지역에서는 그렇지 않은 지역보다 더욱 강화된 학교폭력 대응책이 요구되기 마련이다.

서울경찰청과 시교육청은 미국내 가장 큰 학교경찰조직 규모를 가진 LA 통합교육국(Unified School District) 소속의 LA SPD(School Police Department)를 비교모델로 삼아 상호 업무협약에 기초한 서울 학교전담경찰관 제도를 운영하고 있다.

서울경찰청에서 실시하는 학교전담경찰관 제도의 맞춤형적 특성은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 그 하나는 연계 협력대상인 교육당국과 학교의 요구를 반영하여 나름의 학교전담경찰관의 역할을 규정하고 있다는 것이고, 다른 한 측면은 서울의 지역적 특성을 반영한 학교전담경찰관 제도를 운영하고 있다는 것이다. 전자의 예로서, 학교 내 외부인 침입 예방 및 차단이나 학부모로부터의 교권 보호지원 등과 같은 학교의 요구사항이 학교전담경찰관의 임무에 반영되고 있고, 후자의 예로서 학교폭력 치안수요를 반영하여 탄력적으로 학교전담경찰관 인력을 운용하는 것을 들 수 있다.

최근 정부가 마련한 '현장 중심의 학교폭력 근절대책'은 '맞춤형'에 강조점이 두어지고 있는데, 학교전담경찰관 제도의 맞춤형의 방향은 주 연계협력 대상인 학교의 실정에 맞는 제도 운영, 그리고 해당 지역의 학교폭력 특성에 맞는 '맞춤형'으로 구체화하여 그 방향을 모색해 나가야 할 것이다.

3. 경찰과 학교구성원간 교육 및 소통의 장 활성화

서울경찰청과 시교육청은 학교-경찰 연계 협력의 중요성에 대한 인식을 각 기관 책임자로부터 구성원에 이르기까지 전체적으로 확산시키기 위한 교육과 소통의 장을 마련하였다. 경찰청과 교육청 책임자, 학교전담경찰관과 학교 교사 등이 참여한 워크숍과 간담회 등이 그것이다.

국내에서 학교전담경찰관 제도, 곧 학교와 경찰의 연계 협력 프로그램이 정착하는 데 있어서 가장 큰 장애요인이 되어 온 것은 학교경찰 활동에 대한 학교측의 부정적 선입견과 거부감이라고 할 수 있다. 학교경찰 활동이 교권에 대한 침해로 인식된 것이 그 대표적인 경우이다. 경찰과 학교의 활동 주체들이 워크숍과 간담회 등을 통해 한 자리에 모여서, 교권의 침해자가 아닌 협력자로서의 학교전담경찰관의 위상과 역할을 명확히 함으로써 학교전담경찰관의 학교경찰 활동에 대한 부정적 선입견을 해소하고 상호 긴밀한 협력관계를 이끌어내는 소통의 장을 마련한 것은 중요한 의미를 갖는다. 더불어 워크숍, 간담회 등은 학교전담경찰관의 우수 활동사례를 공유하고 학교전담경찰관의 역할을 논의하는 교육의 장으로서도 중요하다. 학교전담경찰관 제도의 성공적 정착을 위해서 학교와 경찰 활동 주체들간의 소통과 교육의 장은 더욱 활성화될 필요가 있다.

4. 학교전담경찰관 인력의 탄력적 운용

서울경찰청 학교전담경찰관 제도의 특징은 탄력적인 학교전담경찰관 인력 운용에 있다. 서울경찰청은 기존에 학교전담경찰관으로 지정된 인력으로 서울지역 초·중·고등학교 1,343개교를 담당하기는 역부족이라고 판단하고, 자체 조직진단을 통해 확보한 인력과 기존 청소년계 수사경찰관 인력을 더하여 총 211명의 학교전담경찰관을 확보하여 운용하고 있다.⁴⁰⁾ 이로써 서울 학교전담경찰관 1인이 담당하는 중·고등학교 수는 3.4개 수준이다.⁴¹⁾

최근 학교전담경찰관을 대상으로 설문조사를 실시한 유지용(2014)의 연구에서는 학교전담경찰관에게 부과된 담당업무량의 과다가 활동상의 주요 장애요인으로 지적되었는데, 이러한 장애요인을 해소하기 위해서는 근본적으로 학교전담경찰관 1인당 담당학교수를 줄여나가야 하고 학교전담경찰관 인력이 증원되어야 한다. 학교전담경찰관 1인당 담당학교수의 과다는 학교전담경찰관 제도의 효율성을 떨어뜨리고 요인으로서 시급히 해결되어야 할 과제이다.

서울 학교전담경찰관 인력의 탄력적 운용은 맞춤형 학교폭력대책의 대표적 사례이다. 미국 내에서도 LA지역에서는 다른 지역과 구별되는 보다 강화된 학교경찰관 프로그램이 운용되고 있듯이 학교폭력 치안수요가 많은 지역에서는 더욱 강화된 제도 운용이 필요하다.

40) 서울경찰청에서는 애초 학교전담경찰관으로 지정된 인원 45명과 학교지원경찰관(스쿨폴리스) 11명, 기존의 청소년계 수사 경찰관 105명, 자체 조직진단을 통해 50명의 인원을 확보하여 모두 211명의 학교전담경찰관을 운용하고 있다.

41) 서울지방경찰청, 아동 여성 인권보호 백서, 2013, 47쪽.

5. 연계협력 대상의 점진적 확대

미국과 영국 등 학교경찰관 제도를 운영하고 있는 국가들에서 학교경찰관의 역할은 학교안전을 확보하는 법집행자, 범죄 예방교육을 담당하는 교사, 학교폭력 가·피해학생들을 상담하는 상담자로서의 주요역할 외에도 지역사회와의 상담전문기관 등 유관기관과 자원을 연계하는 연계자로서의 역할을 감당하고 있다. 즉, 이들 국가에서 학교경찰관은 단지 학교와 경찰의 연계 협력을 이끌어내는 역할 외에도, 학교와 지역사회의 유관기관들 사이의 연계자가 되고 있기도 하다. 서울경찰청에서는 미국 LA 지역경찰이 운영하는 YAL(Youth Activities League) 프로그램⁴²⁾ 벤치마킹하여 '청소년 문화활동(SYCA)' 프로그램을 운영하고 있는데, 서울경찰청에서는 다양한 분야 전문가들의 재능기부를 위해서 (사) 한국미술협회, (사) 한국연극협회, 국민체육진흥공단 등 예술 스포츠 관련 단체들과 업무협약을 체결하고 다양한 분야 재능기부자들의 인력풀을 구축하여 이 프로그램을 운영하고 있다. 이러한 프로그램은 학교경찰관이 지역사회의 자원을 연계시켜 학교폭력을 예방하는 대표적 사례가 된다.

서울경찰청의 사례에서 보듯이, 학교경찰관 제도는 학교와 경찰의 연계에서 그치지 않고, 지역사회 다양한 분야 전문가들, 의료기관, 상담기관 등 다양한 분야의 자원을 아우르는 데까지 그 연계의 폭을 점차 확대해 나갈 필요가 있다.

42) 서울경찰청에서 시행하는 청소년 문화활동(SYCA) 프로그램은 청소년들이 경찰과 함께 하는 문화적 활동을 통해 문화적 소양과 팀워크 등 사회성을 배양하고 상호 존중과 배려의 인성을 길러주기 위해 만든 프로그램이다.

6. 교권 침해 논란 완화

서울경찰청과 시교육청은 상호 업무협약에 기초한 학교전담경찰관 제도를 운영하고 있는데, 학교전담경찰관의 임무를 상호 협의를 통해 정함으로써 학교경찰관의 활동이 교권을 침해한다는 우려는 크게 완화되었다. 서울시교육청은 일선 학교에 학부모로부터의 교권침해를 막는데 학교전담경찰관의 지원을 받도록 지침을 주고 있다. 학교경찰관이 교권의 침해자라는 인식은 오히려 학부모로부터의 교권침해를 막아주는 교권 수호자라는 인식으로 전환되는 계기가 될 수 있다. 학교경찰관이 교권의 수호자라는 인식은 학교와 교육당국의 협력을 이끌어내는 데 매우 효과적일 것이다.

미국에서 학교경찰관제도가 대체로 긍정적인 평가를 얻고 확대되는 추세에 있지만, 학교경찰관제도가 학교에서 교사와 학생들의 인권을 침해할 소지가 있다는 논의는 계속되고 있다는 점에서 보면, 교권과 학생들의 인권 침해 논란의 소지를 차단하기 위한 경찰의 지속적인 관심이 필요하다. 더 나아가 학교경찰관이 학교 내에서 교사와 학생들의 인권을 보호해주는 주체로서 적극적인 인권 보호활동을 전개해 나갈 필요가 있다.

V. 결론

국내에서 학교경찰관 제도를 본격적으로 도입되어 운영되기 시작된 지는 채 3년이 지나지 않았다. 미국과 영국 등의 국가에서 학교경찰관 제도가 운영된 역사에 비교하면 국내 학교경찰관 제도는 이제 걸음마 단계에 있다고 할 수 있다. 아직 제도 도입 초기단계에 있기 때문에 해결해 나가야 할 과제들이 많지만, 우리보다 먼저 이 제도를 도입하여 오랜 동안 제도개선을 이뤄온 외국 학교경찰관 제도를 롤 모델로 삼는다면, 선진국에서 이 제도를 운영해 오면서 겪은 시행착오를 단축시킬 수 있을 것이다. 오늘날 미국과 영국의 학교경찰관 제도는 학교의 안전을 위해서 학교와 경찰이 연계 협력하고 더 나아가서는 지역사회에서 도움을 줄 수 있는 유관기관이나 단체, 전문가들을 연결시키는 연계활동을 학교경찰관이 수행하도록 하고 있다. 학교경찰관을 매개자로 삼아 학교와 경찰, 더 나아가서 지역사회가 서로 협력해서 학교의 안전을 도모하고 있다. 즉, 오늘날 선진국에서의 학교경찰 활동의 키워드는 유관기관들 간의 '연계협력'이다.

그런데 학교경찰관 제도 도입의 역사가 일천한 국내에서는 학교폭력 해결을 위한 학교와 경찰의 연계협력, 더 나아가서 지역사회 유관기관들과의 연계협력은 지난 90년대부터 정부의 주요 학교폭력 대책임에도 불구하고 아직 익숙한 개념이 아니다. 이러한 현실에서 서울경찰청과 시교육청간의 지난 3년 동안의 연계 협력 사례는 국내 학교경찰관 제도의 방향 설정에 주목할 만한 시사점과 교훈을 던져주고 있다. 즉, 학교와 경찰의 연계 협력의 중요성을 상호 인식하는 계기를 마련하고, 학교경찰관 제도에 대한 학교의 현실적인 필요를 반영하고 그 지역의 사회적·교

육적 특성을 반영한 맞춤형의 제도를 상호 협의하에 운영하고, 두 기관 간의 긍정적인 협력사례를 경찰과 학교교사들이 공유하는 기회를 확대하고, 경찰이 중심이 되어 연계 협력의 대상을 지역사회로 확대해 나가는 등 일련의 연계 협력 사례들은 국내 학교경찰관 제도의 방향 설정과 정착에 의미 있는 국내 롤 모델이 될 수 있을 것이다.

서울경찰청과 시교육청의 연계 협력 사례는 서울지역 특성에 맞는 맞춤형이라는 것은 당연하다. 지역마다 학교폭력의 양태, 기관간 연계협력의 여건도 다를 수밖에 없다. 획일화된 방식보다는 그 지역의 특성과 여건을 반영한 '맞춤형' 연계 협력이 필요할 것이다. 끝.

참고문헌

I. 국내문헌

1. 단행본

서울지방경찰청, 아동·여성 인권보호 백서, 2013.

서울지방경찰청, 학교전담경찰관 활동지침서(SPO Navigation), 2013.

2. 논문

박세정, “효과적인 학교폭력 대책으로서의 학교-경찰 연계제도 도입에 관한 연구”, 한국공안행정학회보, 제7호, 1998.

유지웅, “경찰과 학교, 지역 전문상담기관의 학교폭력 대응 연계활동 개선연구”- 학교전담경찰관 대상 설문조사 분석을 중심으로, 4대 사회악 연구논문집, 치안정책연구소, 2014.

유지웅, “미국의 학교경찰관 프로그램과 국내 학교전담경찰관 제도 운영 방향”, 4대 사회악 연구자료집 2, 치안정책연구소, 2013.

최종술, 미국의 학교-경찰 연계제도 및 한국의 학교폭력 해결책에 주는 시사점, 세계교육정책 인포메이션, 제5호, 2012.

3. 기타

교육과학기술부 관계교육청 합동, 학교폭력 근절 및 주5일수업제 정착을 위한 학교장 연수 결과 자료집, 2012.5.25.

서울지방경찰청 4대 사회악 근절 T/F팀, 4대 사회악 근절 추진 서울청 우수시

책, <2013.5-2013.9간 주요 우수사례>.

서울지방경찰청 4대 사회악 근절 T/F팀, 4대 사회악 근절 추진 서울청 추진사항, <2013.3.8~5.15간 추진실적>.

서울지방경찰청 4대 사회악 근절 T/F팀, 4대 사회악 근절 추진 서울청 추진사항, <2013.9.1~2014.1.24.간 추진실적>.

서울지방경찰청, [4대 사회악 근절] 하반기 우수경찰서 성과발표 자료집, 2014.1.9.

서울지방경찰청, [4대 사회악 근절] 하반기 중점 추진과제, 2013.8.

서울지방경찰청, 보도자료, <서울경찰청, 현장중심의 학교폭력 예방 및 근절대책 마련>, 2012.1.3.

서울지방경찰청, 상반기 4대 사회악 근절 추진활동, 2013.

서울지방경찰청, 서울청 [4대 사회악 근절] T/F회의-체감안전도 향상방안, 2014.1.22

서울지방경찰청, 서울청 4대악 근절 T/F팀 회의자료 -기능별 추진사항.

서울지방경찰청, 하반기 4대 사회악 근절 추진활동, 2013.

서울특별시교육청 교원정책과, 학습권 교육권을 함께 존중하는 행복한 학교만들기, 2013. 3.

서울특별시교육청 학교생활교육과, 2013 학교폭력 예방 및 근절대책, 2013.3.

서울특별시교육청 학교생활교육과, 현장중심 학교폭력 예방 및 근절대책(안), 2013.8.

II. 외국문헌

1. 논문

- Bowles, R., Reyes, M.G., & Pradiptyo, R. National Evaluation of the Safer Schools Partnerships Programme. London: Youth Justice Board for England and Wales, 2005.
- Briers, A. N., School-based police officers: What can the UK learn from the USA? *International Journal of Police Science & Management*, 5,2, 2003.
- Burke, Sean, The advantages of a school resource officer, *Law and Order* 49, 2001.
- Crouch, E. & Williams, D., What cities are doing to protect kids, *Educational Leadership*, 52(5), 1995.
- Department for Children· Schools and Families, Home Office, Youth Justice Board and Association of Chief Police Officers, Safer School Partnerships Guidance London: HMSO, 2009.
- Hossack, L., Hancock, P., Cotterill, B., MacNicoll, D., Lee, J. and Talbot, S., Mainstreaming Safer School Partnerships. London: U.K. Department for Education and Skills, 2006.
- Johnson, I. M., School violence: The effectiveness of a school resource officer program in a southern city, *Journal of Criminal Justice*, 27, 1999, p.189.
- Kupchik Aaron and Bracy Nicole L., To Protect, Serve, and Mentor?: Police Officers in Public Schools, Monahan Torin, Torres R.D.(Edited), *Schools under Surveillance: Cultures of Control in Public Education*, Rutgers University Press, 2010.
- Raymond, B. Assigning Police Officers to Schools. Response Guide No. 10. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Community-Oriented Policing Services. 2010.
- Schreck, C. J., Miller, J. M., & Gibson, C. L., Trouble in the school yard: A study of the risk factors of victimization at school, *Crime and Delinquency*, 49, 2003.

책임연구보고서 2014-07

경찰과 교육당국의 학교폭력 대응 연계협력 사례연구

- 서울지방경찰청과 서울특별시 교육청을 중심으로 -

2015년 3월 31일 발행

발행인 : 치안정책연구소장

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연남로 74

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

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

