http://dx.doi.org/10.5392/JKCA.2015.15.04.168

경찰의 학교폭력 근절 대책의 성과와 향후 대응전략

Achievements of the Comprehensive Measures of Korean Police for the Elimination of School Violence and counter strategies

김영식
서원대학교 경찰행정학과

Young-Sik Kim(young94@naver.com)

요약

경찰은 범정부적 대책의 일환으로 학교폭력 근절을 위한 추진과제를 실행해 왔고, 학교폭력 대처를 위한 법집행기관으로서의 경찰의 역할은 더욱 강화될 것으로 예상한다. 이런 점에서 본 연구에서는 향후 경찰의 학교폭력 예방 활동을 위한 몇 가지 정책적 제언을 하고자 한다.

우선, 학교전담경찰관 활동의 명확한 법적근거를 통한 내실화와 전문성 제고를 위한 채용·교육 제도가 필요하다. 다음으로, 학교폭력 이해당사자들의 책무성을 강화해야 한다. 각 지방경찰청장과 교육감이 주관하는 가칭 'Safe School 인증제도' 그리고 보호자에 대한 학교폭력 책무성을 강화하는 방안도 고려해야 한다. 마지막으로, 학교폭력 위험성 정도에 따른 차등적 경찰대응과 종합적인 상담전화 기능의 117학교폭력 전화를 적극 홍보하고 상담사의 전문성을 제고하여 피해신고를 활성화해야 한다.

■ 중심어 : | 학교폭력 실태 | 학교폭력 근절 | 5개년 기본계획 | 학교폭력 대응전략 | 학교전담경찰관 |

Abstract

The police have executed the priority projects for the eradication of school violence as part of governmental comprehensive measures and the role of the police as law enforcement agencies to combat school violence is expected to be further strengthened. In this regard, this study proposes several alternative policies for police activities of school violence prevention.

First, it is required to establish clear legal basis for activities of school police and recruitment and education programs to enhance their professionalism. Second, we must look for ways to ensure the accountability of parties involved in school violence such as school and parents. Third, it is necessary to promote 117 call actively which has comprehensive hotline function in school violence and enhance the professionalism of counselors for promoting the victim reporting. Finally, there is a need for differential police response according to the degree of risk of school violence.

■ keyword : | Status of School Violence | Eradication of School Violence | Five-year Basic Plan | Response Strategies for School Violence | School Police |

접수일자 : 2015년 03월 02일
수정일자 : 2015년 03월 16일
심사완료일 : 2015년 03월 23일
교신저자 : 김영식, e-mail : young94@naver.com

I. 서론

학교폭력은 80년대 이전까지만 해도 큰 관심을 가질 만한 사회적 문제로 부각되지 않았으나, 80년대 들어오면서 각종 언론에 학교 내외 폭력문제가 자주 오르내리면서 공론화되기 시작하였다. 1995년 6월 고등학교 1학년생이 선배들의 학교폭력으로 시달리다 유서를 남기고 스스로 목숨을 끊은 사건을 계기로 김영삼 대통령이 국가통치차원에서 학교폭력의 근절을 지시하였고, 같은 해 11월에는 학교폭력 예방을 위한 청예단이 설립되었다. 또한, 정부는 같은 해 12월 '학교폭력 근절을 위한 정부종합대책'을 발표하여 학교폭력추방위원회 설치, 청소년보호특별법 제정 등 범정부적 대책을 제시하였다. 그러나 2000년대 들어서도 학교폭력 문제는 여전했고 특히 일진회 등을 조직하여 기성 폭력조직과 연계하는 등 조직화, 집단화 되어가고 있었다.

2004년에 이르러 학교폭력을 예방하고 근절하기 위한 법적인 근거들이 마련되기 시작했다. 참여정부는 청소년보호위원회를 신설하여 학교폭력 업무를 처음으로 국가기구에서 관장하였으며 학교폭력대책 관련 특별법 제정을 추진해 심각한 사회문제로 대두된 학교폭력 문제에 대처하기 위한 전담기구의 설치, 정기적인 학교폭력 예방교육의 실시, 학교폭력 피해자의 보호와 가해자에 대한 선도·교육 등 학교폭력의 예방 및 대책을 위한 제도적 틀을 마련하였다[1].

학교폭력 관련 법 제정은 정부가 학교폭력 문제에 대해 효과적으로 접근할 수 있는 근간이 되었으며, 이는 2005년부터 진행되고 있는 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획을 통하여 구체화되었다. 경찰은 범정부적 대책의 일환으로 타부처, 민간전문기관 및 전문가 등과의 협업을 통해 학교폭력 근절을 위한 추진과제를 실행해 왔고, 다양한 독자적인 시책들을 경찰청·지방경찰청·경찰서 단위로 추진함으로써 학교폭력 대처를 위한 법집행기관으로서의 소임을 다해왔다[2].

이런 배경 하에 본 연구에서는 1차, 2차 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획이 마무리 되는 시점에서 그동안 경찰의 학교폭력 근절 대책의 주요 추진내용과 성과를 검토 및 분석함으로써 향후 경찰의 학교폭력 대응전략을 위한 정책적 제언을 함을 목적으로 한다.

본 연구에서는 이론적 배경을 살펴보기 위해 국내외 학교폭력 관련 선행연구 자료를 분석하였고, 학교폭력 실태 및 경찰성과 분석을 위해 교육부와 경찰청의 관련 공식통계, 보도자료 등 문헌연구를 통해 수집된 자료를 바탕으로 연구를 수행하였음을 밝힌다.

II. 이론적 고찰

1. 학교폭력의 개념적 논의

학교폭력의 개념은 형태, 범위, 정도에 따라서 매우 다양하게 정의되고 있다. 일반적으로 연구자들의 관심에 따라 학교폭력이 발생하는 장소, 가해와 피해의 대상, 학교폭력의 내용에 따라 개념을 다르게 정의하고 있어서 통일된 하나의 개념을 도출하는 것이 쉽지 않다. 권이종(1996)은 학교폭력을 '불특정 다수의 학생이 남이 보지 않는 곳에서 자기보다 약한 처지에 있는 상대에게 신체적, 심리적인 폭력을 반복하여 행하거나 심각한 공격을 행하는 문제행동'이라고 정의하였고[3], 문용린 외(2006)는 학교폭력을 '교내, 학교 주변 등학교길, 집 주변, 학원 주변 등 물리적 장소는 물론이고 교육과 관련된 장소에서 부모와 교사를 제외한 모든 사람이 학생에게 행사한 폭력'이라고 정의하였다[4]. 청소년 폭력예방 재단(2007)은 학교폭력이란 '일반적으로 학교나 학교 주변에서 학생 상호간에 발생하는 의도성을 가진 신체적, 정서적, 성적, 언어적 가해 행동을 말하며, 고의적 괴롭힘이나 따돌림, 금품갈취, 언어적 놀림이나 협박과 욕설, 신체적 폭행이나 집단적 폭행 등이 이 범주에 속한다'고 규정하고 있다[5]. 또한, 김상운(2013)은 '학교 안이나 주변에서 발생하는 모든 폭력적인 형태의 행위로서, 물리적 행위 및 정신적 행위를 모두 포함하고 있으며, 대면하거나 비대면하는 것과 상관없이 상대 청소년에게 물리적·정신적·금전적 고통을 주는 모든 행위'라고 정의하였다[6].

한편, Cornell은 학교폭력은 청소년 폭력의 하위개념으로서 '학교나 학교 인근에서 학생들의 구타·괴롭힘·따돌림 등을 포괄하는 개념'으로 정의하였고[7],

Olweus는 학교폭력을 '한명 또는 그 이상의 학생들에 의해 지속적이고 반복적으로 행해지는 부정적 행동, 즉 신체폭력과 협박, 언어폭력, 성적인 폭력, 조롱, 모욕 등'으로 정의하였다[8].

학교폭력의 법적 개념으로는 2004년 제정된 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」에서 학교폭력을 '학교내외에서 학생간에 발생한 폭행·협박·따돌림 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위로서 상해·폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 추행, 명예훼손·모욕, 공갈, 재물손괴 및 집단 따돌림 그 밖에 피해자의 의사에 반하는 행위를 가하거나 하게 한 행위'로 정의하였고, 이후 법률 개정을 통해 기존 학교폭력의 범위를 '학생 간에 발생한' 사건에서 '학생을 대상으로 발생한' 사건으로 확대하였고, 성폭력과 사이버 따돌림을 추가하였다. 현행 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」 제2조 제1호에서는 학교폭력을 '학교 내외에서 학생 간에 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위'로 정의하고 있다.

학교폭력의 법적 정의에 의하면 학교폭력의 장소는 학교 내외로 넓게 해석이 되고, 학생을 대상으로 직접적으로 신체에 위해를 가하는 행위 뿐만 아니라 정신적·재산적 측면과 정보통신을 이용한 신체적·정신적 피해를 주는 행위 등 다양한 유형을 포함하고 있다. 본 연구에서는 학교폭력의 법적 개념을 중심으로 범정부적 대책과 학교폭력 실태에 관하여 논의하기로 한다.

2. 범정부적 학교폭력 근절 대책의 추진과정

2004년「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」제정으로 추진된 '제1차 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획'은 정부 수립 이후 처음으로 범정부 차원에서 학교폭력 예방 및 근절을 위한 중장기 종합대책이라는 점과 학교, 교육청, 정부기관, 지방자치단체, 지역사회, 전문단체 및 전문가가 학교폭력 예방 및 대책을 위해 유기적인 연계체계를 갖추고 추진되었다는 점에서 정책적 의의가 있다. 제1차 기본계획은 5년 내 학교폭력의 25%경감을 통한 안전하고 즐거운 교육환경 조성 및 전인적 성장 도모를 목표로, 5개 영역 46개 과제를 선정하여 범정부 차원에서 학교폭력 예방 및 근절을 위한 중·장기 종합대책을 추진하였다.

제1차 5개년 기본계획이 추진되어 학교폭력 예방·신고·대처 기본 인프라가 구축되고 학생들의 학교폭력 피해경험율이 다소 낮아지는 성과를 거두었다. 그러나 크고 작은 학교폭력이 계속 발생하고, 학교폭력의 저연령화, 집단화와 더불어 다양한 유형의 새로운 형태의 학교폭력 행위가 등장하는 등 진화하는 학교폭력에 대한 대책마련이 요구되었다. 이에 따라 정부는 2차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2010~2014)」를 수립하여 학교폭력 예방 인프라를 확충하고 유치원·초등학교 단계 조기 맞춤형 예방교육 강화에 주력하는 한편, 가·피해학생을 위한 지역 단위 전문 진단-상담-선도 시스템을 구축하고 학교와 지역의 책무성를 강화하여 학교폭력 안전도를 높이는데 중점을 두었다[9].

한편, 2011년 12월 대구에서 학교폭력이 청소년의 자살로 이어진 사건을 계기로 학교폭력에 대한 사회적 관심이 재차 고조되고, 기존 학교폭력 대책에 대한 비난도 다시 높아졌다. 이에 따라 정부에서는 2012년 2월 6일 국무총리 주재로 학교폭력 관련 관계 장관 회의를 열고 학교폭력으로 고통 받고 있는 학생·학부모의 입장에서 기존의 학교폭력 대책의 한계와 문제점을 검토하는 한편, 학교폭력의 근본적인 원인으로 지목된 인성교육이 형식화된 교육현실에 대한 반성을 통해 7대 실천정책을 내용으로 하는 '학교폭력근절 종합대책'을 최종 확정하여 발표하였다[10].

표 1. 학교폭력근절 7대 실천 정책[11]

7대 실천정책	내용
학교장과 교사의 역할 및 책임 강화	가해학생 즉시 출석정지 등 엄중 조치 허용, 생활지도를 위한 복수담임제 도입 및 담임 책무성 강화, 생활지도 기록 관리제 도입, 전문상담인력 확대 배치 및 Wee 클래스 등 시설 확대 등
신고체계 개선 및 가피해학생에 대한 조치강화 대책	신고전화 경찰청 117로 통합, 학교폭력 전담팀 구성 등 경찰역할 강화, 국가수준 학교폭력 실태조사 및 사후관리 강화, 피해학생 우선보호 및 선 치료지원 후 처리 시스템 도입 등
또래 활동 등 예방교육 강화 대책	건전한 학교문화 형성을 위한 또래 활동 지원, 인터넷 포털 등을 활용한 사이버 상담 활성화 등

학부모 교육 확대 및 학부모의 책무성 강화 대책	학교폭력 예방 관련 학부모 교육 강화, 학부모 소환 및 특별교육이수 의무화, 학부모 자원봉사 활성화 등
교육 전반에 걸친 인성교육 실천 대책	바른 인성의 기초를 형성하는 3~5세 누리과정 운영, 학생·학부모·교원이 합의하여 '학생생활규칙'을 만들고 지키는 문화 조성, 실천중심의 프로젝트형 교과교육 실시 등
가정과 사회의 역할 강화 대책	'밥상머리교육 범국민 캠페인' 추진, 지역사회 학생·청소년 대상 인성교육 프로그램 확대, 주 5일제 수업에 맞춰 지자체 교육자원을 활용한 주말프로그램 운영 확대 등
게임인터넷 중독 등 유해 요인 대책	셧다운제 강화쿨링오프제 도입·비교육적 게임물 심의강화 등 추진, 게임 중독 예방교육 강화 및 치유 활동 확대, 흡연·음주 치유 및 예방 프로그램 활성화 등

III. 정부의 학교폭력 실태조사 및 결과

1. 학교폭력 실태조사 개요

학교폭력 대책수립을 위해서는 학교폭력의 정확한 실태와 발생 원인을 분석하는 것이 우선이다. 학교폭력 실태를 주기적으로 정확하게 파악하고 이에 기반하여 대책이 수립되어야 학교폭력 예방 및 근절 효과를 실질적으로 제고할 수 있다. 즉, 학교폭력 실태와 현황을 정확히 파악함으로써 지역별·학교급별 학교폭력 양상은 어떠한지, 지역별·학교급별로 어떠한 대책들이 효과적인지, 더 나아가 개별 학교별 구체적인 학교폭력 사안에 따른 대책이 무엇인지, 그 동안 시행되어 온 학교폭력 대책들이 효과적인지, 개선되거나 보완되어야 할 점은 무엇인지에 관한 지속적이고 체계적인 정보 수집을 통해 학교폭력 대책이 수립되고 시행되어야 한다[12].

교육부는 국가수준의 학교폭력 데이터를 수집하고 분석체계를 구축하여 학교폭력 예방 및 근절을 위한 기초자료로 활용하기 위해, 연 2회 학교폭력 실태조사를 전수조사로 실시하도록 제도화하였다. 2012년 1차 학교폭력 실태조사는 신고성 조사로 학교폭력의 전반적인 실태를 보여주지 못하였으며, 조사 참여율이 낮아 전수조사로서 학교폭력의 전반적인 실태를 반영하지 못했다는 문제제기가 있었다. 이후, 같은 해 8월에 실시한 2차 학교폭력 실태조사는 1차 조사 이후 제시된 의견을 반영하여 조사방법, 문항, 공개방법 등을 전면적으로 개선하여 실시하였다[13]. 이후 매년 2회 학생들의 흥미를 유발할 수 있는 온라인 조사로 학기 중에 전수조사를 실시하고 있다.

표 2. 교육부 학교폭력 실태조사 개요[14]

구 분	기간	대상학년	대상인원	참여인원	참여율
2012년 1차	1.18~2.20	초4~고3	559만	139만명	25%
2012년 2차	8.27~10.12	초4~고3	514만	379만명	73.7%
2013년 1차	3.25~4.30	초4~고3	519만	424만명	81.7%
2013년 2차	9. 9~10.18	초4~고2	454만	406만명	89.4%
2014년 1차	3.24~4.30	초4~고2	498만	456만명	91.6%

2. 학교폭력 실태조사 결과

학교폭력 실태조사 결과를 종합적으로 분석하면, 학교폭력 피해응답률은 지속적으로 감소하는 것으로 나타난다. 2012년 2차 조사에서는 8.5%(약 32만1천명), 2013년 1차 2.2%(약 9만4천명), 2013년 2차 1.9%(약 7만7천명), 2014년 1차 1.4%(약 6만2천명)의 학생들이 학교폭력 피해를 당한 적이 응답하였다. 고3을 제외한 동일한 대상을 기준으로 시계열 비교할 경우에는 피해응답률 감소폭은 더욱 커진다(2012년 2차 9.1% 약 31만3첨명, 2013년 1차 2.5% 약 9만1천명, 2013년 2차 1.9% 약 7만7천명). 초·중·고 모든 학교급에서 피해응답률이 감소하였고, 특히 중학생의 피해응답률 감소폭이 가장 크게 나타났다[15].

표 3. 학교급별 피해응답률 변화[16]

응답률(%)	'12년 1차	'12년 2차	'13년 1차	'13년 2차	'14년 1차
초	15.2	11.1	3.8	2.7	2.4
중	13.4	10.0	2.4	2.0	1.3
고	5.7	4.2	0.9	0.9	0.6

그리고 최근 실태조사 결과분석에 따르면 피해유형별(중복응답)로는 언어폭력 > 집단따돌림 > 폭행 > 스토킹 > 사이버 괴롭힘 > 금품갈취 > 강제심부름 > 추행 순으로 발생하였다. 모든 유형의 피해 응답건수가 감소하였으며, 특히 금품갈취·강제심부름 등 전통적 유형의 폭력은 비중이 꾸준히 감소하고 있는 것으로 나타났다. 언어폭력·집단 따돌림·폭행·사이버 괴롭힘의 비중은 이전 조사와 유사한 경향을 보였고, 스토킹 비중은 소폭 증가했다[17].

표 4. 피해유형별 응답건수(고3 포함)[18]

	2014년 1차		2013년 2차		2013년 1차	
언어 폭력	46,564	34.60%	56,961	35.30%	70,489	34.00%
따돌림	22,826	17.00%	26,549	16.50%	34,414	16.60%
폭행	15,535	11.50%	18,544	11.50%	24,248	11.70%
스토킹	14,887	11.10%	14,495	9.00%	19,090	9.20%
사이버 괴롭힘	12,490	9.30%	15,582	9.70%	18,861	9.10%
금품 갈취	10,813	8.00%	14,815	9.20%	20,822	10.00%
강제 심부름	6,353	4.70%	8,618	5.30%	12,582	6.10%
강제 추행	5,107	3.80%	5,623	3.50%	6,818	3.30%
합계	134,575		161,187		207,324	

한편, 학교폭력 가해 경험이나 목격 경험이 있다고 응답한 학생의 비율은 감소 추세를 보이고 있다. 가장 최근의 조사결과를 보면 가해응답률은 0.6%로, 2013년 2차 1.0% 대비 0.4%p 감소하였고 목격응답률은 7.2%로, 2013년 2차 9.4% 대비 2.2%p 감소하였다.

표 5. 학교급별 가해 · 목격 응답률[19]

		2013년 1차	2013년 2차	2014년 1차
가해 응답률(%)	초	1.9	1.5	1.1
	중	1.3	0.9	0.6
	고	0.4	0.3	0.2
목격 응답률(%)	초	9.5	11.5	10.6
	중	8.9	10.2	7.6
	고	4.9	5.6	4.1

목격응답률에서 주목할 것은 학교폭력 목격 시 '주변에 알리거나 도와줬다'는 응답이 증가하였다는 점이다(2013년 1차 70.1%→2013년 2차 75.3%→2014년 1차 79.1%). 즉, 학교폭력에 대한 방관비율이 지속 감소했다.

실태조사 결과를 종합적으로 검토하면, 그 동안 우리 정부의 학교폭력 종합대책이 어느 정도 성과를 나타내고 있다고 볼 수 있다. 실제 피해응답률이 지속적으로 감소하고 있고, 학교폭력 유형별 피해 응답건수도 전반적으로 감소추세에 있다. 특히, 학교폭력 예방을 위한 초·중·고 대상 교육과 홍보의 효과로 실태조사 참여율이 지속적으로 높아지고 있고, 학교 구성원들이 학교폭력 문제에 대해 그 심각성을 인지하고 있다는 점은 매우 긍정적인 변화이다.

IV. 학교폭력 근절을 위한 경찰의 역할과 성과

1. 범정부 대책에서의 경찰의 역할

2005년 2월 '제1차 학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획'은 정부 수립 이후 처음으로 범정부 차원에서 학교폭력 예방 및 근절을 위한 중장기 종합대책이라는 점과 학교, 교육청, 정부기관, 지방자치단체, 지역사회, 전문단체 및 전문가가 학교폭력 예방 및 대책을 위해 유기적인 연계체계를 갖추고 추진되었다는 점에서 정책적 의의가 있다. 제1차 기본계획은 5년내 학교폭력의 25%경감을 통한 안전하고 즐거운 교육환경 조성 및 전인적 성장 도모를 목표로, 5개 영역 46개 과제를 선정하여 범정부 차원에서 학교폭력 예방 및 근절을 위한 중·장기 종합대책을 추진하였다.

경찰청은 제1차 기본계획에서 주요추진과제별 세부추진과제의 주관부처 또는 협조부처로서 범정부 종합대책의 중추적 역할을 수행하였다.

표 6. 제1차 기본계획 상 경찰 세부 추진 과제[20]

범정부 주요추진과제	경찰청 세부 추진 과제
학교폭력 예방 · 근절 지원 추진체 운영 활성화	경찰주관 「학교폭력대책반」 운영 내실화
학교폭력 예방 · 근절을 위한 교육 및 지원 강화	학교폭력 예방교육 실시 학교폭력 신고 · 상담망 정비 학교폭력 자수 및 피해 신고 기간 운영 범정부 차원의 실태조사 실시
범정부 차원의 사회적 분위기 조성	명예 경찰 소년단 운영 청소년 유해업소 등 정화 사이버 유해환경 파악 및 단속

이와 같이 제1차 5개년 기본계획이 추진되어 학교폭력 예방·신고·대처 기본 인프라가 구축되고 학생들의 학교폭력 피해경험율이 다소 낮아지는 성과를 거두었다. 그러나 크고 작은 학교폭력이 계속 발생하고, 학교폭력의 저연령화, 집단화와 더불어 다양한 유형의 새로운 형태의 학교폭력 행위가 등장하는 등 진화하는 학교폭력에 대한 대책마련이 요구되었다. 이에 따라 정부

는 2차「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2010~2014)」를 수립하여 학교폭력 예방 인프라를 확충하고 유치원·초등학교 단계 조기 맞춤형 예방교육 강화에 주력하는 한편, 가·피해학생을 위한 지역 단위 전문 진단-상담-선도 시스템을 구축하고 학교와 지역의 책무성를 강화하여 학교폭력 안전도를 높이는데 중점을 두었다[21].

경찰은 범정부 정책과제 중 8개 세부과제에서 13개 세부 사업을 추진하였다. 제2차 기본계획에서는 안전 인프라 확충, 맞춤형 예방교육, 가해자 및 피해자 대책 등 학교폭력 대책에서 보다 확대된 경찰의 역할을 볼 수 있다.

표 7. 제2차 기본계획 상 경찰 세부 추진 과제[22]

범정부 정책과제	경찰청 세부과제	경찰청 세부사업
학교폭력 안전 인프라 확충	학생보호 인프라 확충	학생보호 인력 확대 배치/학교 내 CCTV 설치 확대/학교주변 아동보호구역 지정 확대
	학교폭력 조기발견 및 신고체제 강화	국가차원의 긴급전화간 연계망 구축/학교폭력 자진신고 및 피해신고 기간 운영
	지역사회 연계망 구축	아동안전지킴이의 집 운영 내실화
맞춤형 예방교육 강화	학교급별 맞춤형 예방교육	맞춤형 예방교육 지원 다양화
가해자 선도·피해자 치유 시스템 질 제고	고위험 가해학생 통합적 위기 관리	고위험 가해학생 학부모 특별교육 정착/소년범 범죄자에 대한 선도체제 강화
	피해학생 보호·지원	학교폭력 피해학생 지원 네트워크 구축
존중과 배려의 학교문화 조성	또래상담 기능 활성화	명예 경찰 소년단 운영 내실화
지역사회와 함께 하는 학교안전망 구축	청소년 유해환경 정화	청소년 유해업소 등 정화/사이버 유해환경 모니터링 및 단속 강화

2. 경찰의 학교폭력 근절 대책 추진 성과

법집행기관으로써 학교폭력 근절을 위한 경찰의 가장 기본적인 임무는 학교폭력 가해자 검거이다.

표 8. 학교폭력 유형별 검거 현황[23]

구 분	계	폭행	금품 갈취	성폭력	모욕·명예훼손	재물 손괴	강요	기타
'12년	23,877	14,637	5,912	509	533	220	233	1,833
'13년	17,385	11,048	2,603	1,067	631	193	120	1,723

이와 관련 경찰은 개별 사건 가해자에 대한 검거활동과 함께 학교폭력의 조직화에 대비하여 학교내 폭력서클을 적발하고 해체하는데 역점을 두고 있다. 2012년 총 597개 서클 6,325명, 2013년 96개 서클 총 1,228명을 적발하여 단체를 해체하였다. 학교와의 긴밀한 협조하에 폭력서클 적발·해체 활동은 지속 추진될 계획이다[24].

이와 함께 경찰은 학교폭력 피해신고 및 상담을 위해 전국 지방청에 117센터를 운영중이다.

표 9. 117센터 인력현황(2014년 10월 31일 기준)[25]

구분	총 계	경찰청	교육부	여가부
계	200	68	98	34

또한, 경찰은 정부 합동 「학교폭력 근절 종합대책」에 학교전담경찰관 514명(1인당 21개교 담당)을 운영하겠다는 계획을 포함하고, 2012년 우선 지구대 인력 등을 활용하여 306명을 배치·운영하였다. 이후 학교폭력에 더욱 적극 대응하기 위해 인력을 추가 배치하여 514명으로 증원하였다. 이후 국회 차원에서 학교폭력 대응을 위한 특별위원회가 구성되어 근본적인 대책을 논의하는 과정에서 학교전담경찰관의 필요성과 그 역할의 중대성이 인정되어 학교전담경찰관 193명이 정식 정원으로 반영되었다. 경찰청은 학교전담경찰관 정원을 매년 증원하여 2012년 193명, 2013년 606명에서 2014년 1,078명으로 증원하였고, 2015년에는 1,138명으로 증원을 추진 중이다. 2014년 현재 학교전담경찰관은 1,068명으로 1인당 10.7개교를 담당하고 있다[26].

표 10. 경찰청 학교전담경찰관 운영 현황[27]

구 분	현원	정원	'12년(수시직제)	'13년		'14년(소요정원)
				자체조정	수시직제	
계	1,068	1,078	193	98	315	472

한편, 경찰청에서는 학교폭력의 내실 있는 예방과 근절대책을 추진하기 위해 학교전담경찰관을 특별채용하고 있다. 이는 대학(원)에서 아동·청소년·교육·상담·심리학을 전공한 전문인력을 채용함으로써 학교폭력 근절과 해당 분야 업무의 전문성을 제고하기 위함이다. 경찰청은 2016년까지 243명 청소년 · 심리 전문가를 학교전담경찰관으로 채용할 계획이다[28].

학교전담경찰관은 학교폭력에 대해 예방부터 사후관리까지 전담하고 있다. 주요 임무는 ①학교와의 협력체계 구축, 학교폭력 정보 공유 및 공동 대응 ②학생 눈높이 범죄예방교육 실시 ③「학교폭력대책 자치위원회」 참여 활성화 ④학교폭력 피해사례 접수 및 가·피해학생 상담 선도 ⑤117신고에 대한 적극적 문제 해결 등 이다.

한국교총에서 실시한 교원 대상 설문조사 결과에 따르면, 교원의 69%가 경찰의 학교 상주에 대해 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났고, 학교폭력 문제에 있어 경찰의 도움과 협력의 필요성에 대해 64.6%의 교원이 긍정하는 것으로 나타났다. 그리고 경찰청 자체적으로 학생·교사 등 국민대상 학교폭력 설문조사에서도 응답자의 86.7%가 학교전담경찰관이 필요하다고 응답하였다. 즉, 일반 국민들과 학교 구성원들은 대부분 학교전담경찰관 제도의 필요성에 대해 공감하고 있고 학교폭력 대응에 있어 학교전담경찰관이 긍정적 역할을 할 것을 기대하고 있다. 실제 치안만족도 조사 결과를 보더라도 학교전담경찰관 활동에 대한 만족도가 2013년 61%에서 2014년 96%로 증가했다[29].

표 11. 학교전담경찰관 활동 성과[30]

구분		2012년	2013년
범죄예방교육	횟수	15,175	50,651
	인원	2,026,015	6,647,719
신고접수(건)		4,157	5,638
사건처리(회)	선도委 참여	528	1,173
	학교폭력자치委 참여	5,258	13,437
사후관리(명)	피해학생멘토링	7,849	15,527
	가해학생선도	7,111	15,515
교사지원(건)	학생지도	841	1,475
	교권확립	239	224

경찰은 범죄소년(만 14세 이상 19세미만) 사건 중 죄질이 경미한 즉결심판 사건을 대상으로 소년범의 특성에 맞는 처분(훈방·즉결심판 청구 또는 입건·검찰 송치 여부) 및 선도방향(사랑의 교실, 자체선도프로그램 또는 기타 NGO연계 등)을 결정하는 맞춤형 사건처리를 위해 경찰서별로 선도심사위원회(위원장운 경찰서장이고 내부위원 2인 내외 및 외부위원 3인 내외로 구성)를 운영하고 있다. 2012년 3월에는 학교폭력 자진신고 가해학생의 경우 사안을 분류하여 선도심사위원회를 거쳐 훈방·즉결심판으로 처분하기 시작하였고, 이후 훈방·즉결심판 대상을 모든 학교폭력 사건에 확대하였다[31].

선도심사위원회의 맞춤형 사건처리에 따라 경찰에서는 소년범 특성을 고려한 맞춤형 선도프로그램을 운영하여 소년범의 조기 선도를 통한 재범방지 및 청소년 건전육성에 기여하고 있다. 관서별 실정에 따라 '사랑의 교실'과 경찰관서 자체 선도프로그램 운영을 병행하여, 경찰단계에서 절차가 종료되는 훈방·즉결심판 청구 대상자를 중심으로 선도심사위원회에서 소년범 특성에 맞는 선도프로그램에 연계한다. 선도프로그램을 이수한 소년범 사건에 대해서는 수사서류에 수료증을 편철하여 송치함으로써 사법처리 단계에서 참고자료로 활용할 수 있도록 조치하고 있다.

2014년 10월 31일 기준 경찰서 자체 선도프로그램은 총 237개 운영되고 있고, 위탁 프로그램으로는 외부 기관의 '사랑의 교실' 96개와 병원에서 진행되는 '표준선도 프로그램' 42개가 운영되고 있다[32].

최근 학교폭력예방을 위해 경찰에서 가장 중점적으로 추진하는 대책 중 하나는 범죄예방교육이다. 범죄예방교육은 제2차 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2010~2014)」의 6대 정책과제 중 하나로서 교육부와 교육청이 주관부처이고 경찰은 예방교육 지원 부처로서 학교전담경찰관과 학교폭력 관련 부서를 중심으로 학교폭력 예방과 청소년 범죄예방을 위해 경찰은 범죄예방교육을 중점적으로 추진하고 있다. 경찰은 2012년 전국에서 총 36,072회의 범죄예방교육을 실시하였고, 2013년에는 보다 적극적으로 추진하여 총 60,217회의 범죄예방교육을 실시하였다. 또한, 2014년 10월 31일

기준 경찰에서는 총 11,873회 동안 916,794명의 학부모와 교사를 대상으로 범죄예방교육을 실시하였다[33].

한편, 범죄의 저연령화와 교육적 효과를 고려하여 2013년 4월부터 교육대상을 유치원생으로 확대하여 실시하고 있고, 교육대상별 맞춤형 예방교육 강화를 목표로 학교급별 맞춤형 예방교육, 교사·학부모 대상 교육 확대를 통한 교원의 대응역량강화와 가정의 학교폭력 예방기능을 강화하는데 중점을 두고 있다.

IV. 학교폭력 근절을 위한 경찰의 향후 대응전략

1. 학교전담경찰관 내실화 및 전문성 제고

학교전담경찰관제도 도입 이후 경찰은 꾸준히 인력을 확충하였고, 학교와의 협력체계 구축 등 학교폭력예방 인프라 구축이 잘 되어 왔다고 생각한다. 그러나 외형적인 발전과 함께 학교전담경찰관제도의 내실화는 상대적으로 부족한 면이 있다. 학교폭력 해결사로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서 학교전담경찰관이 수행해야 하는 역할이 무엇인지 다시 한번 짚어보고, 한정된 인력과 예산을 통해 최대의 효과를 얻기 위해서는 정말 필요한 학교, 정말 필요한 학생에 대해 '선택과 집중'을 해나가는 노력이 필요하다. 이런 점에서 현재 경찰청에서 입법추진 중인 가칭 '학교전담경찰관 운영 및 지원에 관한 법률'이 조속히 제정되어 학교전담경찰관 활동의 법적 근거를 명확히 하고 관련 하위법령을 통해 보다 세밀한 업무범위와 권한을 규정하여 내실화를 추진해야 한다.

그리고 현재 학교전담경찰관 제도운영, 전담경찰관의 전문직위제도, 학교전담경찰관 특별채용, 전문화교육 이수 등 전문성 제고를 위한 경찰의 노력이 다양하게 이루어지고 있다. 최근 실시한 학교전담경찰관 특별채용 내용을 보면 아동·청소년·교육·상담·심리학과 전공 학사 이상 취득한 사람을 자격요건으로 하고 있고, 세부 기준으로 전공학과명에 '아동·청소년·교육·심리·상담'이 포함된 경우 모두 인정하고 있다. 자격기준에 해당하는 사람을 대상으로 한국사, 영어, 형법, 형사소송법, 경찰학 개론의 필기시험 5과목을 평가하여 선발하게 되고, 최종합격자는 중앙경찰학교에서 신임교육(34주)을 마친 후 경찰서 아동(여성)청소년계에서 학교전담경찰관으로 5년간 의무 근무하게 된다.

그러나 학교전담경찰관으로서의 전문성을 강화하기 위해서는 형식적인 학과 명칭이나 전공명칭을 자격요건으로 할 것이 아니라 관련분야 전문 자격증, 관련 분야 실무경력, 석사학위 이상의 연구경력 등을 바탕으로 실효성있는 전문인력 채용이 이루어질 필요가 있다. 그리고 중앙경찰학교에서의 획일적인 교육보다는 학교전담경찰관의 전문성 제고를 위해 교육부 산하 기관 또는 상담관련 교육기관에서의 위탁교육이 병행될 필요가 있다. 아울러 현재 재직자들 중 전문인력을 발굴하여 학교전담경찰관으로 배치하는 노력도 함께 해야 한다. 교육대학이나 사범대학 출신 일반 경찰관들과 재직 중 상담, 교육관련 석·박사 학위를 취득한 경찰관들을 적극 발굴하여 재직 경찰관들의 전문성을 활용해야 할 필요성이 있다.

2. 학교폭력 이해당사자들에 대한 책무성 강화

다음으로, 학교폭력 이해당사자들의 책무성 강화를 위한 제도적 방안 마련이 필요하다. 학교폭력의 근절은 이해당사자들의 적극적인 참여와 주도적인 노력이 없이는 불가능하다. 학교, 학부모, 학생들이 자신들의 문제에 보다 책임감을 가지고 적극적으로 학교폭력 대처에 임할 수 있도록 제도화해야 한다. 현재 교육부를 중심으로 학교 및 학생을 대상으로 책무성 강화를 위한 제도적 장치를 마련하고 있지만, 경찰도 이해당사자의 책무성 강화를 위한 제도적 장치 마련을 적극 고려해야 한다.

구체적인 제도 방안으로는 각 지방경찰청장과 교육감이 주관하는 가칭 'Safe School 인증제도'를 통해 학교의 학교폭력 예방 인프라 정도, 최근 학교폭력 발생빈도, 범죄예방 교육 참여율, 실태조사 결과 등을 지표로 평가함으로써 학교폭력 예방을 위한 이해당사자들의 적극적인 자세를 유도할 필요성이 있다. 그리고 선도심사위원회 선도 결정시 학부모에 대한 책무성 조치를 포함시키거나 조건부 훈방 등 학교폭력 가해자 뿐 아니라 보호자에 대한 책무성을 강화하는 방안도 고려

해야 한다. 학교폭력 대처에 있어 경찰의 개입은 필요최소한에 머무는 것이 가장 바람직하다. 이를 위해서 경찰 스스로 이해당사자들이 적극적으로 참여하고 주도적 역할을 할 수 있도록 유인책을 마련해야 한다.

이와 관련 경찰청에서 선도심사위원회 제도를 통해 경미초범 학생들을 훈방하는 등 낙인효과를 최소화하고 있으나, 경찰 훈방에 대한 명문 규정이 없어 일선에서 소극적으로 활용되는 경향이 있다. 또한, 학생들에게 선도 프로그램 등을 강제할 수 있는 수단이 없어 재범방지에 한계가 있다. 따라서, 궁극적으로는 '경찰의 선도조건부 훈방'에 대한 명시적 법적 근거 마련이 필요하다. 법률의 근거규정은 관련 특별법을 제정하거나 소년법에 관련 규정을 포함시키는 방법을 생각할 수 있다. 개인적으로는 경찰, 검찰, 법원 각 단계별 소년범 다이버전을 소년법 개정을 통해 규정하는 것이 법령의 통일성과 입법 기술적으로 용이한 방법이라고 생각한다. 구체적으로 현행 소년법 제4조 제2항이 소년범에 대한 경찰서장의 송치의무를 규정하고 있으므로 해당 조의 단서로 경찰서장이 소년범에 대해 선도심사위원회의 결정으로 선도조건으로 훈방할 수 있는 근거규정을 신설하고, 경찰서 단위의 선도심사위원회에 관한 법적 권한과 선도 프로그램의 강제성 등을 하위 법령상에 명문화 할 수 있다.

3. 학교폭력 위험성 정도에 따른 경찰의 차등적 대응과 피해활성화 방안

마지막으로, 학교폭력 위험성 정도에 따른 차등적 경찰대응이 필요하다. 학교폭력 대처를 위해 경찰관서별 양적 기준에 따른 경찰력 배분과 그에 따른 경찰활동은 효과성을 저해한다. 위험성 정도에 따른 학교급별 등급을 구분하고 고위험군 학교는 경찰관의 상주를 의무화하거나 학교전담경찰관의 담당학교 수를 조정하고, 위험성이 현저히 낮은 학교에 대해서는 과감하게 학교자체의 책임으로 맡겨두는 것이 필요하다.

지금까지 경찰의 학교폭력에 대한 대처는 획일적인 기준과 방식으로 학교라는 공간에 접근하였고, 학생, 교사, 학부모 등 학교 구성원들을 응대하였는지 반성할 필요가 있다. 법집행기관의 지나친 관심과 관여는 스스로 문제를 치유할 수 있는 자생력을 저하시킬 수 있고 근본적인 문제해결을 위한 면역력을 갖추지 못하게 할 우려가 있다. 교육이라는 틀 안에서 일반 사회와는 다른 특성을 가진 학교라는 공간과 구성원의 특성을 고려하여 경찰의 개입과 필요최소한에 그치는 것이 바람직하다고 생각된다. 경찰의 학교폭력 예방활동의 고도화를 위해 학교별 학교폭력 위험도 측정을 통한 경찰활동의 선택과 집중이 필요한 시점이다.

이와 함께, 학교폭력 피해신고를 활성화하는 방안을 강구해야 한다. 2004년 117번호 개설 이후 2012년 학교폭력 신고활성화를 위해 경찰청, 교육부, 여성가족부가 개별적으로 운영하던 학교폭력 신고번호를 117로 통합하였고, 초·중·고 대상 적극적인 홍보활동을 통해 신고와 상담이 지속 증가하는 성과가 있었다. 그러나, 아직도 학교폭력 피해를 당하고도 신고하지 않는다는 응답이 21.6%('14년 교육부 실태조사)에 달하는 것으로 조사되고 있는 바, 학교폭력 신고를 보다 활성화하기 위한 노력이 지속 필요하다. 117학교폭력 전화가 단순히 긴급 신고전화가 아니라 학교폭력과 관련한 종합적인 상담전화 기능까지 함께 하고 있는 점을 적극 홍보하고, 학생·학부모에 대한 사안별 전문적인 상담과 사안해결을 위한 상담사의 전문성을 제고해야 한다. 그리고, 117 신고 유형 중 사이버폭력, 언어폭력 등 정서적 폭력의 비중이 점점 늘어나고 있는 점 등을 고려하여 다양한 상황의 문제 해결을 위한 세밀한 상담이 이루어질 수 있도록 담당자에 대한 지속적인 교육과 상담 만족도를 지속적으로 체크하며 보완하는 노력이 필요하다.

V. 결론

오늘날 대부분의 선진국들이 학교폭력을 심각한 사회문제로 인식하고 범정부적 대책을 마련하고 실행에 옮기고 있다. 각국의 경찰들은 정도의 차이는 있지만 정부대책의 일환으로 다양한 경찰활동을 통해 학교폭력 예방을 위해 노력하고 있다. 그러나 학교폭력 근절을 위한 정부의 노력은 결국 학교폭력 이해당사자들인 학교, 학부모 그리고 학생들의 관심과 참여에 의해 결

실을 맺을 수 있다. 이해당사자들이 공통된 문제의식을 가지고 학교폭력 위험요소를 사전에 제거하고 발생된 학교폭력에 대해 학교 모든 구성원이 관심을 가지고 해결해야만 재발하지 않게 된다.

최근 학교폭력 이해 당사자들에 대한 설문조사 결과를 보면 이들이 인식하는 학교폭력 근절 주체로, 교사의 경우 학부모(58.9%)를, 학부모의 경우 학교/교사(41.6%)를, 학생의 경우 학생 자신(39.5%)을 가장 높게 응답하고 있다. 반면, 학교폭력 근절 주체가 검찰과 경찰이라고 응답한 비율은 교사의 경우 2.9%, 학부모의 경우 3.2%, 학생의 경우 8.8%로 나타난다. 그리고 학교폭력 근절을 위한 시급한 과제로 교사는 '학부모 교육 확대 및 책무성 강화'를, 학부모는 '신고/조사체계 및 가해/피해 학생 조치 강화', '인성교육 실천'을 가장 높게 요구하고 있다[34].

학교폭력 이해 당사자들의 여론조사 결과는 학교폭력 대처에 있어 경찰의 역할을 명확히 해준다. 이해 당사자들은 학교폭력 예방 주체가 외부 공공기관이 아니라 바로 학교와 학생·학부모임을 스스로 인식하고 있다. 경찰을 포함한 교육부, 지자체, 교육청은 각 기관의 전문성을 기반으로 이들 주체들의 학교폭력 예방 역량을 강화시킬 수 있는 조력자 역할을 담당해야 한다. 현재 추진하고 있는 범죄예방교육, 학교전담경찰관 제도, 초범경미 소년범에 대한 선도조치 등 경찰 입장에서 법집행과 범죄예방의 전문성을 바탕으로 조력자의 역할을 적극적으로 수행하고 있다고 생각한다. 앞으로도 범정부적 학교폭력 대책의 일환으로 경찰의 역할은 더욱 강화될 것으로 예상한다.

참 고 문 헌

[1] 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률, 법률 제7119호, 2004. 1. 29 제정.

[2] 문용린 외, "학교폭력 예방 및 대책 5개년 계획 성과분석 및 개선방안 연구", 교육과학기술부, pp.11-18, 2009.

[3] 권이종, *한국 청소년 폭력의 현황과 개선방안*, 청소년 폭력예방 재단, 1996.

[4] 문용린, *학교폭력 예방과 상담*, 서울: 학지사, 2006.

[5] 최종진, 박균달, 구병두, "학교폭력에 관한 이론적 고찰과 실태분석을 통한 해결 방안", 한국행정사학지, 제32호, pp.217-240, 2013.

[6] 김상운, "학교폭력으로 인한 두려움이 청소년의 반응에 미치는 영향: 대구지역 일반 고등학생을 대상으로", 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제8호, pp.152-159, 2013.

[7] Dewey G. Cornell, *School Violence: Fears Versus Facts*, Lawrence Erlbaum Associates, 2006.

[8] D. Olweus, *Bulling at school: What we know and what we can do*, Blackwell Publishers: Oxford, 1993.

[9] 교육과학기술부, 2010년 1월 13일 보도자료

[10] 서윤호, "학교폭력에 대한 법정책의 의미와 한계", 입법정책, 제7권, 제2호, pp.95-102, 2013.

[11] 서윤호, "학교폭력에 대한 법정책의 의미와 한계", 입법정책, 제7권, 제2호, p.100, 2013.

[12] 박효정·이희현, "학교폭력 실태조사 현황 및 개선방안: 조사 참여율 제고 및 결과 활용 방안을 중심으로", 한국교육개발원 ISSUE PAPER 제3호, pp.1-2, 2013.

[13] 교육부, 2012년 2차 학교폭력실태조사 결과 발표

[14] 교육부, 2012년~2014년 1차 학교폭력실태조사 결과 발표 재구성

[15] 교육부, 2012년 1차~20.14년 1차 학교폭력실태조사 결과 발표

[16] 교육부, 2012년 1차~2014년 1차 학교폭력실태조사 결과 발표 재구성

[17] 교육부, 2014년 1차, 2차 학교폭력실태조사 결과 발표

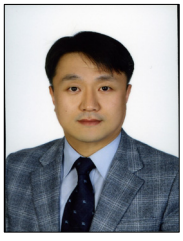
[18] 교육부, 2013년 1차~2014년 1차 학교폭력실태조사 결과 발표 재구성

[19] 교육부, 2013년 1차~2014년 1차 학교폭력실태조사 결과 발표 재구성

[20] 교육과학기술부, 학교폭력 예방 및 대책 5개년 계획 성과분석 및 개선방안연구, pp.24-31, 2009.
[21] 교육과학기술부, *학교폭력 예방 및 대책 5개년 계획 성과분석 및 개선방안연구*, 2009.
[22] 교육과학기술부, 2010년 1월 13일 보도자료.
[23] 경찰청, *2013 경찰백서*, p.98, 2013.
[24] 경찰청, *2014 경찰백서*, 2014.
[25] 경찰청, 생활안전국 여성청소년계 내부통계자료.
[26] 학교전담경찰관제도 발전을 위한 정책 토론회 자료집, pp.10-11, 2013년 4월 25일.
[27] 경찰청, 생활안전국 여성청소년계 내부통계자료
[28] http://gosi.police.go.kr/
[29] 한국교총, "학교폭력근절 종합대책 1년 평가 결과 발표", 2013년 2월 4일; 경찰청 자체 설문조사 결과(경찰청 여성청소년계 내부자료 2013년 4월 1일)
[30] 경찰청, 2013 경찰백서, 2014 경찰백서 학교전담 경찰관 활동 성과 내용 재구성.
[31] 경찰청, *2013 경찰백서*, 2013.
[32] 경찰청, 생활안전국 여성청소년계 내부자료, 2014.
[33] 경찰청, *2014 경찰백서*, 2014; 경찰청, 생활안전국 여성청소년계 내부자료, 2014.
[34] 문화체육관광부, *학교폭력근절 종합대책에 대한 여론조사 결과 보고서*, 2012. 6.

저 자 소 개

김 영 식(Yong-Sik Kim) 정회원



- 1998년 2월 : 경찰대학교(법학과)
- 2010년 1월 : 프랑스 그르노블(Grenoble2) 2대학 행정학(경찰행정) 박사
- 2011년 9월 ~ 현재 : 서원대학교 경찰행정학과 교수

<관심분야> : 경찰행정, 범죄수사