

「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」과 동법 시행령의 문제점 및 개선방안 연구

박 주 형(이화여자대학교 연구교수)

정 제 영(이화여자대학교 교수)*

김 성 기(협성대학교 교수)

요 약

이 연구는 2012년 개정된 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 및 시행령을 비판적으로 고찰함으로써 미비점을 파악하여 개선안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 학교폭력이 정책 의제화하는 과정, 학교폭력의 전반적인 현황을 간략하게 살펴보고 이후 법령의 연혁과 구법과 개정법의 비교분석을 시도하였다. 또한 법령해석상 문제를 가져오는 경우와 법령에 미비한 사안을 중심으로 문제점과 개선방안을 도출하였다.

연구결과 첫째, 학교폭력의 공소시효를 규정하고, 성폭력과의 관계를 법령에 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 둘째, 학교폭력대책자치위원회의 전문성과 공정성을 높이기 위해서 학부모위원의 인원수 조정이 필요하며, 자치위 결정의 가이드라인이 명확하게 제시되어야 한다. 셋째, 가해학생 조치와 관련하여 특별교육 및 심리치료의 개념을 명확히 하여 학교현장의 혼란을 막아야 한다. 또한 퇴학학생에 대해서도 특별교육과 심리치료가 가능하도록 해야 한다. 넷째, 분쟁 조정이 법률 소송보다 신속하게 처리됨으로써 당사자들간의 분쟁을 실질적으로 해결할 수 있도록 운영되어야 한다. 이를 위해 독립된 분쟁 조정기관의 설립을 통해 자치위원회의 분쟁 조정 절차를 지원하거나 독립적으로 분쟁조정에 관여해야 한다. 다섯째, 제심절차는 가해학생과 피해학생의 인권 보장을 강화하기 위한 중요한 절차이다. 제심절차가 효과적으로 운영되기 위해서는 현재 나뉘어져 있는 가해학생 및 피해학생 제심절차의 통합이 필요하다.

현행 법령상에서 좀 더 상세하게 규정되어야 하는 사항으로 학교폭력 예방에 관한 내용, 학교폭력의 새로운 유형인 따돌림에 대한 관심, 가·피해학생 조치의 실효성을 높이기 위한 정책 마련을 제안하였다.

[주제어] : 학교폭력, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률, 가해학생, 피해학생, 분쟁조정

* 교신저자

■ 접수일(2012. 10. 31), 심사일(2012. 11. 20), 게재확정일(2012. 12. 16)

I. 연구의 목적 및 필요성

최근 일련의 학교폭력 피해학생의 자살로 인해 학교폭력에 대한 우려가 커짐에 따라 이를 근절하기 위한 범정부적 노력이 진행되고 있다. 2012년 2월 6일에 발표된 “학교폭력 근절 종합대책”은 이러한 노력의 결과로서 학교폭력에 대한 장·단기 정책계획과 구체적인 시행방안을 제시하고 있다(국무총리실, 2012). 학교폭력 현상을 줄이기 위한 정부의 노력이 새로운 것은 아니다. 학교폭력 문제는 1990년대 중반부터 우리나라에서 사회적 이슈가 되었고 이를 해결하기 위한 정부의 노력은 꾸준히 이루어져 왔다(문용린, 이승수, 2010). 1990년대 중반에는 민간단체를 중심으로 학교폭력 예방을 위한 노력이 진행되었고, 2000년대 중반부터는 정부가 학교폭력 관련 정책을 추진하고 있다. 2004년의 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하 ‘학교폭력예방법’ 또는 ‘법’) 과 이 법에 근거해 2005년부터 시행된 “1차 학교폭력예방 및 대책 5개년 계획”은 이러한 노력을 한 부분이다.

이러한 대응에도 불구하고 학교폭력에 대한 사회적 우려는 점점 커지고 있다. 학교폭력을 경험하는 학생의 연령대가 낮아지고 있으며¹⁾ 가해학생의 경우 학교폭력을 장난으로 인식하는 비율이 높고, 새로운 유형의 학교폭력인 성희롱 및 성추행 현상이 많이 나타나고 있다. 또한 일진으로 대표되는 폭력서클을 통해 조직적으로 학교폭력이 진행되고 있으며 먹이사슬식으로 상급학교와 하급학교간의 학교폭력 대물림 현상도 나타나고 있다(교육과학기술부, 2012a).

학교폭력의 심각성이 부각되면서 학생 및 학부모들에게 학교가 위협에 노출된 곳이라는 인식이 높아지고 있다. 2012년 전국 초등학교 4학년 학생부터 고등학교 3학년까지의 학생 전수에 대해 조사한 학교폭력 실태조사는 응답자²⁾의 12.3%가 1년 이내 학교폭력 피해경험이 있으며 25.4%가 학교 내 폭력서클(일진)이 있다고 응답하였다. 학교폭력 유형은 언어폭력과 집단 따돌림이 전체의 65%를 차지하고 있다고 보고되었다(교육과학기술부, 2012a). 정부의 대책이 효과적이지 못하다는 의견도 다수를 차지하고 있다. 2006년, 2008년, 2010년 설문조사에서 정부의 학교폭력 근절 정책 대책의 효과성에 대해 ‘별로 효과 없음’ 혹은 ‘전혀 효과 없음’이라고 부정적으로 응답한 학부모의 비율이 각각 68%, 56%, 59%에 달한다(남궁지영·우영숙, 2010).

그러나 최근 이러한 분위기가 변화하고 있다. 2012년에 시행된 강력한 정책을 통해 학교폭력에 대한 사회적 민감도가 높아졌고, 학교의 다양한 학교폭력 근절 노력이 효과를 거두고 있다는 인식이 높아지고 있다. 경찰청에서 실시한 학교폭력 체감안전도 설문

1) 학교급이 낮을수록 학교폭력 피해경험이 높게 나타났다. 제1차 학교폭력 실태조사에 따르면 초등학생의 15.2%, 중학생의 13.4%, 고등학생의 5.7%가 학교폭력 피해경험이 있다고 응답하였다.
2) 대상학생 559만 명 중 25%인 139만 명의 학생이 실태조사에 참여하였다. 실태조사의 목적은 경향성을 파악하기 위한 것이 아닌 학교별 학교폭력 실태에 대한 정보를 확보하기 위한 것이다.

조사(경찰청, 2012; 연합뉴스, 2012.6.4.)에 따르면 2012년 2월에 실시한 1차 조사와 5월에 시행한 2차 조사를 비교할 때 학생 및 학부모 모두 학교폭력의 심각성, 피해경험, 학교폭력 정책에 대한 인식도, 학교폭력에 대한 민감도가 향상된 결과를 보여주고 있다³⁾.

교육과학기술부(이하 '교과부')가 주도적으로 실시중인 학교폭력 대책에 대한 호응도 긍정적인 부분이 있다. 예컨대, 학교폭력 가해사실을 학교생활기록부에 기록하는 것은 학생에 대한 교사의 관심을 제고하고, 학교폭력에 대한 학생·학부모의 경각심을 높여 학교폭력을 예방하기 위한 것으로 평가받고 있다. 학교폭력 근절 종합대책(2012.2.6.) 발표 전인 1월에 한국교육개발원에서 실시한 '학교폭력 근절 대책 마련을 위한 국민인식 조사' 결과에 따르면 학교폭력 가해학생에 대한 조치사항을 학교생활기록부에 기록하여 일정기간 동안 상급학교 진학시 반영하도록 하는 방안에 대해 학교장과 교감의 86.6%, 학부모의 81.2%, 교사의 79.9%, 일반국민의 78.2%, 학생의 68.9%가 도움이 될 것이라고 응답하였다. 또한 학교폭력 가해학생에 대한 조치를 학교생활기록부에 기재하는 정책을 시행한 후 이화여대 연구팀에서 8월 전국 초·중·고등학교를 대상으로 조사한 결과 교사들의 62.9% 학생들의 63.7%가 가해학생 조치의 학교생활기록부 기재가 학교 폭력 예방에 도움이 된다고 응답하였다(한유경, 2012).

이러한 시점에서 가장 중요한 것은 “학교폭력근절 종합대책”이 지속적으로 시행될 수 있는 법적, 제도적 기반을 강화하는 것이다. 현행 시행되고 있는 정책의 큰 틀은 변하지 않는 속에서 시대적, 환경적 변화에 따른 정책변화 가능성을 열어주는 것이 필요하다. 본 연구는 학교폭력을 근절하기 위한 가장 중요한 요소로 정책의 법률적 근거인 학교폭력예방법 및 시행령이라 판단하고 비판적 분석을 통해 향후 학교폭력근절 대책이 더욱 잘 진행될 수 있도록 하기 위해 개선점을 제안하고자 한다.

학교폭력예방법은 2004년 법령이 제정된 이후 여러 차례에 걸친 개정을 통해 지속적으로 학교폭력예방법에 대한 수정이 이루어져 왔다. 관련된 선행연구를 살펴보면, 김성기(2008)는 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 및 동법 시행령의 문제점을 비판적으로 고찰하고 그 개정방안을 제시하였다. 법의 명칭과 적용범위, 법적 위상과 성폭력 포함의 문제, 정보제공요구 문제, 폭력여부의 판단 문제, 예방교육의 문제, 가해학생 조치 중 특별교육의 개념적 혼란, 이중처벌의 문제, 장애학생 가해나 보복행위에 대한 가중처벌, 자치위원회와 폭력책임교사에 대한 유인책, 집단따돌림의 법적 정의, 학교폭력 긴급전화 법제화, 상담실 및 전문상담교사 규정의 불필요성을 지적하고 그 개정방안을 제시하였다. 그 외에 김현철(2010), 김용수(2011) 등의 연구가 수행되었다.

하지만 2012년에 학교폭력예방법은 학교폭력의 개념 등 많은 규정이 개정되었고, 개

3) 학생의 학교폭력 피해경험은 17.2%에서 8.9%로 학부모의 경우 자녀의 학교폭력 피해 여부에 대해 12.2%에서 6.4%로 줄어들었다고 조사되었다. 학교폭력의 심각성에 대해서도 학생은 20.3%에서 9.5%로 학부모는 45.4%에서 21.0%로 줄어들었다.

정 이후 다른 문제들이 제기되었기 때문에 새로운 논의가 필요하다. 2012년의 개정에서는 2011년에 발생한 피해학생들의 잇따른 자살로 인해 학교폭력에 대한 정책의제가 형성되고, 2012년 2월 6일의 학교폭력근절대책을 뒷받침하기 위하여 제심절차, 학교폭력대책자치위원회의 개최 의무화 등의 새로운 규정이 신설되었다. 문제 발생 이후 급하게 이루어진 법령 개정으로 인해 법령상 문제들이 다양하게 제기되고 있다. 본 연구는 먼저 학교폭력예방법의 주요 연혁을 살펴보고 최근 개정된 법률의 주된 내용을 살펴보고자 한다. 또한 최근 법률의 비판적 검토를 통해 문제점을 도출하고 그에 대한 향후 법령 개정 시 필요한 개선점을 제안한다.

II. 학교폭력예방법의 개정과정 및 2012년의 주요 개정 사항

1. 학교폭력예방법의 개정과정

학교폭력예방법은 2004년 국회의원 발의를 통해 제정된 이후로 열 번에 걸친 개정과정을 거쳤다⁴⁾. 타법개정에 따른 다섯 번의 경우를 제외하면 다섯 번의 실질적인 개정이 이루어진 것이다. 본 장에서는 법령의 개정과정을 국회 교육위원회 회의록을 중심으로 살펴보고, 법령 제·개정 사유를 살펴보았다. 2004년의 학교폭력예방법 제정은 1990년대 중반부터 시민사회 및 민간단체로부터 진행되던 학교폭력대처운동을 법제화하기 위해 2001년 구성된 학교폭력 대책에 관한 입법 시민연대를 통해 의원입법을 추진한 것에 큰 영향을 받았다(문용린 외, 2009).

2003년 6월 23일 현승일 의원으로부터 대표 발의된 학교폭력예방법은 4월 22일 공청회를 통해 이해관계자들의 의견을 청취하였으며 국회 교육위원회와 본회의의 의결을 거쳤다. 이 법안은 2001년 임종석 의원이 발의하고 교육위원회에 계류 중인 학교폭력중재위원회 설치 및 교육·치료에 관한 특별법안이 학교폭력중재위원회에 대해서만 관심이 집중되어 있고 학교폭력 예방에 관해 규정이 없다는 점을 고려하여 이러한 한계점을 보완한 것이다. 논의과정에서 법령의 제명이 학교폭력인지 학생폭력인지에 대한 논의와 학교폭력관련 기관들이나 조직들이 현실에서 실질적으로 기능을 발휘할 수 있는 방안들이 논의되었다. 특히, 학교에 학교폭력대책자치위원회를 만들고 이 기관이 학교의 여건에 맞게 학교폭력 사안을 처리하도록 하고 학교폭력을 담당할 인력으로 전문상담교사 및 책임교사의 배치

4) 학교폭력예방법은 2004년 1월 29일 제정된 이래, 2005.3.24.(타법개정), 2005.12.29.(타법개정), 2006.2.21.(타법개정), 2008.2.29.(타법개정), 2008.3.14.(전부개정), 2009.5.8.(일부개정), 2010.1.18.(타법개정), 2011.5.19.(일부개정), 2012.1.26.(일부개정), 2012.3.21.(일부개정)을 거쳤다.

의무화를 논의하였다. 하지만, 교원정원이 제한되어 있는 상황에서 전문상담교사를 배치할 수 있을지에 대한 비판이 제기되었다. 또한 발의된 법이 분쟁조정 기능을 강조하고 있지만 분쟁조정 결정의 효과를 구체화하지 않았으며, 학교폭력 신고의무를 규정했지만 이를 어겼을 시의 벌칙규정이 없다는 문제점을 제기하였다(국회사무처, 2003.12.8.).

법의 제정이유는 “심각한 사회문제로 대두하고 있는 학교폭력문제에 효과적으로 대처하기 위한 전담기구의 설치, 정기적인 학교폭력 예방교육의 실시, 학교폭력 피해자의 보호와 가해자에 대한 선도·교육 등 학교폭력의 예방 및 대책을 위한 제도적 틀을 마련하려는 것”이었다(국가법령정보센터, 2012). 이 법은 기존에 학교폭력이 심한 경우 가해학생은 소년법에 의해 처리되었으나 이는 징계별적인 요소가 강조되고 있다는 판단아래 학교 내에서 교육적 선도를 통한 가해학생의 행동 개선과 피해학생에 대한 적극적 보호를 위해 제정되었다(오경식, 2009).

2005년 3월 이주호 의원이 대표 발의한 전부개정법률안, 2005년 6월 안명옥 의원과 2005년 11월 안명옥 의원의 일부개정안 등 3건의 개정안이 제시되었다. 법안심사소위원회는 제269회 국회(정기회) 제3차 위원회(2007. 9.)에서 법률안의 성격의 유사성이 많다고 판단하여, 이를 통합한 대안을 마련하기로 결정하였다. 논의과정에서 쟁점이 된 것은 성폭력을 학교폭력의 개념에 포함시켜 학교폭력을 확장할 것인지 여부와 학교폭력을 학생간 발생한 폭력이 아닌 학생을 대상으로 한 폭력으로 개념을 확대할 것인지 여부, 학교폭력대책자치위원회(이하 ‘자치위’)에 학생대표를 포함시킴으로써 학생의 참여를 넓힐 것인지 여부였다. 학교내 학교폭력에 대한 전담기구를 구성하고 피해자 치료에 대한 구상권 청구 그리고 가해학생 보호자에게 특별교육을 실시할 수 있도록 하는 등의 조치는 지지를 얻었다(국회사무처, 2007.11.16.).

2008년 개정된 학교폭력예방법에서는 성폭력을 학교폭력에 포함시키되 타법에 특별한 규정이 있는 경우 이 법을 적용하지 않도록 함으로써 학교폭력 개념을 넓혔지만 성폭력 피해학생에 대한 프라이버시를 보호하였다. 하지만 ‘학생을 대상으로 하는 폭력’으로 학교폭력의 개념을 확대하는 것에 대해서는 부정적 견해가 많아서 기존과 동일하게 학생간 발생한 폭력만을 학교폭력으로 규정하였다. 이외에 대다수의 공감을 얻었던 피해자 치료비용에 대한 구상권 신설, 가해학생 보호자가 특별교육을 받을 수 있게 하는 등 피해자 보호와 가해자 보호 교육의 효과성을 높이기 위한 조치는 개정법에 포함되었다. 또한 학교폭력을 처리하기 위해 학교장에게 전담기구를 구성하고 이에 대한 지원을 할 수 있도록 권한을 부여하였다(국가법령정보센터, 2012).

2009년에는 배은희, 안홍준, 한선교 의원이 각각 발의한 세 건의 학교폭력예방법 개정안이 검토되어 법률 개정이 이루어졌다. 배은희 의원은 학교폭력대책자치위원회 구성 규정을 법률로 규정해야 한다고 했으며, 안홍준 의원은 학교폭력이 가정의 문제로부터

시작되었음을 고려할 때 가해학생 학부모에 대한 특별교육을 의무화해야 한다는 점을 제안했으며, 한선교 의원은 장애학생에 대한 학교폭력의 위험성을 강조하기 위해 장애 학생에 대한 특별한 보호 방안을 제안하였다. 논의과정에서 중요하게 고려된 사항은 현실적으로 이와 같은 사항을 실제로 시행할 수 있는가의 여부였다. 가해학생 부모에 대한 특별교육을 의무화했을 때 이를 얼마나 시행할 수 있을 지였다. 부모들이 생계적인 이유로 교육에 참여할 수 없을 가능성이 높고 타 기관(법원의 소년범 학부모 교육)에서도 이러한 제도가 운영되지만 학부모의 참석이 매우 힘든 상황임을 고려할 때 법에 규정하는 것이 부당하다는 의견도 제기되었다. 또한 일회적인 혹은 단기간의 특별교육으로 학부모가 얼마나 바뀔 수 있을 지에 대한 비판도 존재하였다(국회사무처, 2007.11.16.). 결국 2009년 개정은 학교폭력에 대한 대처를 강화하기 위해 긴급전화의 설치, 피해학생 보복금지, 장애학생에 대한 보호규정 신설 등이 이루어졌다.

2011년 일부개정은 배은희 의원이 대표발의한 안건을 중심으로 개정이 진행되었다. 배은희 의원은 학교폭력대책자치위원회에 과반수를 학부모 위원으로 구성하고, 자치위원회의 회의록을 관련 당사들이 요구할 때 공개하며, 학교폭력 예방교육의 강화하는 내용을 제안하였다. 이에 대해 교과부는 학교폭력 예방교육 강화에 대한 의견에는 동의하였지만 자치위원회의 전문성과 가·피해학생들에 대한 정보보호를 위해 배은희 의원의 의견에 부정적인 견해를 보였다(국회사무처, 2011.3.4.). 이러한 논의 결과 2011년 개정된 학교폭력예방법은 자치위 구성은 학부모전체회의에서 직접 선출한 학부모 대표가 과반수를 이루도록 했으며 자치위 운영 요건을 구체화하였다. 또한 자치위의 회의록 작성과 피해학생, 가해학생 또는 그 보호자의 신청이 있을 때 공개하도록 규정하였다(국가법령정보센터, 2012).

2. 2012년의 주요 개정 사항

학교폭력예방법은 2011년에 일어난 학교폭력 피해학생의 자살사건을 계기로 2012년에 두 번에 걸친 법 개정이 이루어졌으며 이전과는 비교할 수 없을 만큼 큰 폭으로 이루어졌다. 2012년의 첫 번째 일부개정은 일곱 건의 학교폭력예방법에 대한 개정안들을 종합하여 이루어졌다. 따돌림을 학교폭력에 포함하고 시·도교육청의 따돌림 예방 및 대책을 평가하기로 했으며, 자치위원회 소집여건의 완화와 필요시 두 개 이상의 학교가 공동으로 자치위원회를 열 수 있도록 하는 방안이 마련되었다(국회사무처, 2011.12.28.). 2012년의 두 번째로 이루어진 개정은 조경태 의원의 발의 등 10건의 개정안을 통합하여 이루어졌다. 개정안이 통합된 대안의 경우 다수의 의원들이 발의에 참여하였고 본회의에서 투표 의원 156명 중 152명이 찬성으로 개정되었다(국회사무처, 2012.2.27.).

2012년 1월과 3월 개정되고 2012년 5월부터 시행된 학교폭력예방법은 학생, 학부모,

교원들로 하여금 따돌림과 강제적 심부름의 심각성을 인식시키고자 이들을 학교폭력의 개념에 포함시켰고, 피해학생의 보호를 위해 전학한 가해학생의 재전학을 금지시켰다. 학교폭력대책자치위원회의 가해학생과 피해학생에 대한 결정에 대한 재심 절차를 도입함으로써 학생들의 기본권을 침해할 수 있는 조치에 대한 재논의 가능성을 열어놓았다. 특히 피해학생이 가해학생의 조치에 불만이 있는 경우에 이의를 제기할 수 있게 함으로써 피해학생의 인권이 중요한 법적 고려 대상이 되게 하였다. <표 1>은 2012년 개정된 주요 조항의 내용을 요약한 것이다.

<표 1> 2012년 개정된 학교폭력예방법의 주요 내용

구분	기존 조항 및 현실적 문제	개정 조항
학교폭력 개념(제2조)	·학생 간에 발생하는 폭력	·학생을 대상으로 발생하는 폭력(개념 확대) ·'사이버 따돌림'도 학교폭력으로 추가
교육감 역할 확대 (제11조, 11조의2)	·체계적인 학교폭력 실태조사 부재 ·학교폭력 전문기관 부재 ·학교폭력 사안에 대한 전문적 조사 기능 미흡	·교육감이 학교폭력 실태조사 연 2회 ·조사·상담·치유프로그램 운영을 위한 전문기관 설치 근거 마련 ·학교폭력 예방 및 사후조치를 위한 조사·상담 인력 지정
자치위원회 (제12, 13조)	·자치위원회 운영 미흡 ※ 1교당 0.7회('11년 기준)	·분기별 1회 이상 자치위원회를 개최하여 위원회 운영 활성화
학교장 책임강화 (제14조, 제20조의5)	·학내 전담기구에 교감 미포함 ·학교폭력 인지 시, 적극적 대응 강제 규정 부재 ·배움터지킴이, 청원경찰 등 근거 부재	·학내 전담기구에 교감 포함 및 역할 강화 ·학교폭력을 인지한 경우 지체없이 전담기구 또는 교원으로 하여금 사실여부를 확인 ·학생보호인력 배치 근거 마련
교원징계 및 인센티브 (제11조)	·교원에 대한 징계 및 인센티브 근거 규정 부재	·학교폭력 은폐, 축소 교원 징계 ·학교폭력 예방에 기여한 교원 가산점 부여 및 포상
예방교육 (제15조)	·매 학기 학생, 교직원 대상 실시	·매 학기 학생, 교직원, 학부모 대상 실시
피해학생 보호조치 (제16조, 제17조의2)	·피해학생이 전학하는 상황 발생 ·자치위원회의 피해학생 보호조치 시의 견진술 기회 부재 ·가해학생에게 내린 조치에 대해 피해학생·학부모의 이의제기 곤란	·피해학생 '전학 권고' 규정 삭제 ·피해학생 및 보호자 의견진술 기회 부여 ·가해학생에 대한 조치에 이의가 있는 경우 피해학생·학부모는 지역위원회에 재심청구 가능
가해학생 조치 (제17조, 제22조)	·협박 또는 보복행위에 대한 가중조치 규정 부재 ·학교장의 조치에 대해 가해학생이 거부하거나 기피하는 경우 제재수단 부재 ·자치위원회 요청 시 학교장은 30일 이내에 조치 시행 ·가해학생 학부모 특별교육 권고 ·가해학생 학부모 특별교육 강제규정 부재	·협박 또는 보복행위에 대한 병과 및 가중조치 ·가해학생이 해당 조치 거부 및 기피하는 경우 추가 조치 가능 ·자치위원회 요청 시 학교장은 14일 이내에 조치 시행 ·가해학생 학부모 특별교육 의무화 ·가해학생 학부모가 특별교육을 미이수하는 경우 300만원 과태료 부과

출처: 교육과학기술부(2012a). 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 및 시행령. 내부자료.

Ⅲ. 현행 법령의 문제점과 개정방안

1. 학교폭력의 개념

가. 규정 및 문제점

법 제2조 제1호에 의하면 “학교폭력”이란 학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다. 구법과 비교해 볼 때 개정된 법은 학교폭력의 개념을 ‘학생 간’의 일이 아닌 ‘학생을 대상’으로 발생하는 폭력으로 개념을 확대하였고, 사이버 따돌림도 학교폭력의 유형으로 추가하였다. 이러한 학교폭력의 개념의 확대는 학생이 아닌 사람으로부터의 폭행행위에 대해서 피해자를 보호한다는 의미를 가지고 있다. 이전 법에서 규정한 ‘학생 간’에 발생한 것만을 학교폭력으로 규정함으로써 발생한 문제, 즉 자퇴생, 퇴학생 등의 학교 밖 청소년에 의한 폭력은 학교폭력 대상에서 제외(박찬걸, 2010)되는 문제점을 해결하는 의미를 지닌다.

학교폭력의 개념 정의와 관련하여 두 가지 문제점이 남아있다. 첫째, 학교폭력예방법의 시간적 적용이 어디까지 가능한지에 대한 문제가 있다. 고등학생이 초등학교 때의 학교폭력을 신고한다면 이 문제를 해결해야 하는지에 대한 논란이 가능하다. 보통의 경우 오래전의 일의 경우 명백한 증거가 존재하지 않는 경우가 대부분이겠지만 글로 한 협박이나 증거가 남아있는 폭행의 경우 차후에 신고하였을 경우 고등학교에서 자치위를 열 수 있는지 여부와 가해학생 조치의 경우 어떤 학교생활기록부(이하 ‘학생부’)에 기록해야 하는지가 논란이 될 수 있다. 학교폭력에 대한 공소시효에 대한 규정이 없는 바 자치위 개최는 가능하나 어느 학생부에 기록해야 하는지에 대한 명확한 근거 규정은 없는 셈이다. 즉, 학생부 기재를 가해시점을 기준으로 해야 하는지 아니면 자치위가 소속된 학교를 기준으로 해야 하는지가 관건이다.

둘째, 학교에서 발생한 성폭력 문제를 어떻게 처리해야 하는지에 대한 논란이 있다. 학교폭력예방법 제5조는 다른 법률과의 관계를 규정하고 있는데 제1항에서 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다고 하며 제2항에서는 성폭력은 다른 법률에 규정이 있는 경우에는 이 법을 적용하지 아니한다고 기술하고 있다. 이 규정은 “성폭력의 경우 학교폭력예방법이 적용되지 않는다”라는 해석이 가능하다. 하지만, 성폭력도 제2조(정의)에서 학교폭력으로 포함되는 바 모순을 일으킨다(김용수, 2011).

나. 개선안

첫째, 학교폭력의 시간적 범위의 혼란 문제를 해결하기 위해서는 시행령에 학교폭력에 대한 공소시효에 대한 명확한 기간을 명시해 주는 것이 학교 현장에서의 혼란을 막을 수 있다. 예를 들어 성인이 된 후에 오래 전에 발생한 학교폭력에 대한 문제를 제기할 경우 학교에서 대응하기 어렵다. 따라서 해당 학교 졸업 전 혹은 사건발생 후 1년 이내의(혹은 일정 기간 이내의) 사건만을 대상으로 한다는 규정이 필요하다.

둘째, 성폭력 발생 시 타 법과의 적용과정에서 생기는 혼란을 막기 위해서는 법 제5조 2항을 삭제하거나 2항을 그 기술 목적에 맞게 성폭력의 경우 자치위에서 사안을 논의할 수 있으나 피해자 보호를 위한 노력이 필요하다고 규정하도록 수정되어야 한다(김성기, 2008). 피해자의 프라이버시를 실질적으로 보호하기 위해서는 성폭력 사건은 전문성과 경험을 가진 외부기관이 사건을 담당하는 것이 필요하다. 이는 성폭력 문제가 자치위에서 다루어진다면 피해자의 신상이 공개될 가능성이 크고 이로 인해 2차 피해가 일어날 수 있기 때문이다. 따라서 성폭력의 경우 학교 내에서 완벽하게 처리되지 않을 가능성이 있기 때문에 낮은 수준의 성폭력인 성희롱의 경우에만 제한적으로 학교폭력에 방법의 절차를 통해 학교에서 논의되는 것이 바람직하다.

2. 자치위 구성 및 운영에 관한 문제

가. 규정 및 문제점

학교폭력예방법은 학교에서의 학교폭력문제에 관한 핵심기구로 자치위의 구성을 규정하였다(제12조 제1항). 단위학교의 학교폭력 사안에 대한 대응 과정에서 가장 핵심적인 역할을 하는 것은 자치위라고 할 수 있다. 학교폭력 예방부터 사건 발생 후 가해학생에 대한 조치 및 피해학생에 대한 보호 결정을 내리는 역할도 담당한다. 자치위의 역할은 첫째, 학교폭력의 예방 및 대책수립을 위한 학교 체제 구축, 둘째, 피해학생의 보호, 셋째, 가해학생에 대한 선도 및 징계, 넷째, 피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정, 다섯째, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대해 심의하는 것이다(법 제12조 제2항). 법은 자치위의 과반수가 학부모대표가 되도록 하였고, 시행령 제14조는 자치위 구성 시 학교장을 제외하고 있다. 이는 집행과 심의기관을 분리함으로써 자치위 결정의 객관성을 보장받기 위한 제도적 장치로 볼 수 있다.

하지만, 자치위의 구성 및 운영에 있어서 문제점이 발생하고 있다. 첫째, 자치위 구성에 있어서 학부모 위원이 과반수 이상이어야 하는 규정은 외부 전문가가 자치위에 참여할 수 있는 기회를 제한할 수 있다. 자치위의 전문성은 단위학교의 학교폭력사안 처리

에 있어서 가장 중요한 요소이다. 자치위가 가해학생 조치를 내리는 데 자율성을 부여 받는 이유는 자치위의 충분한 역량을 전제로 한다. 하지만 현실적으로 학교폭력에 대한 풍부한 경험과 지식을 갖춘 사람들로 자치위가 구성되기 어려운 실정이다.

둘째, 자치위의 가해학생 조치가 유사한 학교폭력 사안에 대해 지역간·학교간 차이가 발생할 수 있다는 점이다. 현행 법규상 자치위에 대한 자율권이 상당히 부여되어 있기 때문에 유사한 가해학생 학교폭력 행위에 대하여 내려지는 조치사항의 범위가 매우 다양하다는 문제가 있다(박찬걸, 2010). 물론 사건이 발생한 정황에 따라 판단이 달라질 수 있지만 유사사건의 경우 결정의 일관성이 있어야 사회적 신뢰를 얻을 수 있다.

나. 개선안

첫째, 자치위 구성에 있어서 학부모 비율을 줄이는 것이 필요하다. 이를 통해 학교에서 여건에 맞게 판사·검사·변호사, 해당 학교를 관할하는 경찰서 소속 경찰공무원, 의사 자격이 있는 사람 등의 외부 전문가를 위촉할 수 있는 기회를 확대하여야 한다. 이를 통해 학교에서 발생하는 학교폭력에 대한 자치위의 전문성을 확대하여야 한다(김현철, 2010).

둘째, 자치위의 가해학생 조치의 일관성을 높이기 위해서 자치위의 역량을 키울 수 있는 기회부여가 필요하며 시행령에 명시된 대로 행정규칙으로 좀 더 상세한 가해학생 조치 기준이 고시되어야 한다. 더불어 자치위에 대한 전문적 컨설팅을 제공하는 기관이 필요하다. 예컨대, 학교폭력에 대한 전문적 서비스를 제공하고 있는 청소년폭력예방재단과 같은 민간기관에 업무를 위탁하는 방법, 시·도교육청 소속의 법률 자문단을 활용하는 방법, 타 학교에서 근무하는 교사 중 경험이 풍부하고 전문적 지식을 갖춘 사람들을 활용하는 방법 등이 활용될 수 있다. 특히 학교폭력사건을 처리함에 있어서 외부전문기관을 활용하는 민간모델과 단위학교 혹은 관련 공공기관간의 협력을 토대로 하는 공공모델의 조화가 필요하다(김현철, 2010).

5) 법 제17조에 의거해 자치위에는 피해학생에 대한 서면사과부터 퇴학처분까지 가해학생의 학교폭력에 대하여 선도·교육을 위하여 조치를 취할 수 있다. 시행령 제19조에서는 각 조치별 적용기준을 제시하고 있는데 다섯 가지 사안(가해학생이 행사한 학교폭력의 심각성·지속성·고의성, 가해학생의 반성 정도, 해당 조치로 인한 가해학생의 선도 가능성, 가해학생 및 보호자와 피해학생 및 보호자 간의 화해의 정도 및 피해학생이 장애학생인지 여부)을 가해학생 조치 결정시 중요한 고려사항으로 제시하고 있으며 또한 교과부장관이 세부적인 사항을 정하여 고시하도록 명시하였다.

3. 가해학생 조치의 문제점

가. 규정 및 문제점

법 제17조는 피해학생의 보호와 가해학생의 선도·교육을 위하여 가해학생에 대하여 9가지의 조치를 취할 수 있도록 되어 있는데, ①피해학생에 대한 서면사과 ②피해학생 및 신고·고발 학생에 대한 접촉, 협박 및 보복행위의 금지 ③학교에서의 봉사 ④사회봉사 ⑤학내외 전문가에 의한 특별 교육이수 또는 심리치료 ⑥출석정지 ⑦학급교체 ⑧전학 ⑨퇴학 처분의 조치 등이다. 이 중 하나 혹은 여러 개의 조치를 병과할 수 있다고 규정하고 있다.

이와 관련해서는 첫째, 가해학생 조치들의 성격이 동일하지 않은 문제점이 있다. 학교폭력을 행한 가해학생에 대한 조치 중 제2호의 경우 피해학생 및 신고·고발 학생 보호를 위하여 의무적으로 병과할 수 있는 것이고, 제5호(특별 교육이수 또는 심리치료)의 경우에도 타 조치와는 다르게 선도적 목적에서 다른 조치와 병과할 수 있는 조치다. 즉, 2호와 5호는 다른 조치들(제1, 제3~4호, 제6~9호)이 징벌적 요소를 가지고 있다는 측면과는 다른 성격을 가지는 것이다.

둘째, 법 제17조 제1항의 ‘특별교육과 심리치료’와 제17조 제3항6)에 의한 ‘특별교육과 심리치료’는 같은 용어를 사용하고 있어서 혼란을 초래할 수 있다. 특히, 제1항의 특별교육과 심리치료는 자치위에 의해 정해진 학내외 전문가에 의해 이루어지는 반면 제3항은 해당 시도 교육감이 지정한 장소에서 이루어진다는 점에서 엄격한 구분이 필요하다(김성기, 2008; 박찬걸, 2010; 이승현, 2012)7). 또한 제17조 제9항에서 가해학생 학부모의 특별교육 이수 의무화를 규정할 때 특별교육이 제17조 제1항에 의한 것인지 제17조 3항에 의한 것인지 불분명하다. 더욱이, 제17조 제8항에 따라 가해학생이 제1항 제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 조치를 받은 경우 이와 관련된 결석은 학교의 장이 인정하는 때에는 이를 출석일수에 산입할 수 있도록 규정하였지만, 제17조 제3항에 의한 규정 즉, 교육감이 지정한 기관에서 진행되는 특별교육과 심리치료의 경우 출석일수 관련 명문 규정이 없는 점은 문제이다.

셋째, 제17조 제3항의 특별교육 및 심리처리가 퇴학처분을 받은 학생에게는 적용되지 않는다는 것도 문제이다. 퇴학처분 받은 학생에 대해서는 아무런 보호조치가 없다는 점은 우리 사회의 구성원인 학교 밖 청소년에게는 무책임하게 처분을 내리는 것이라 할

6) 제1항 제2호부터 제4호까지 및 제6호부터 제8호까지의 처분을 받은 가해학생은 교육감이 정한 기관에서 특별교육을 이수하거나 심리치료를 받아야 한다는 규정
7) 하지만, 현실에서는 시·도교육청의 여건에 따라 학교 내 Wee class를 교육감이 특별교육 및 심리치료 기관으로 지정함으로써 제17조 1항과 제17조 제3항의 특별교육 이수과 심리처리가 실질적으로 동일하게 운영되고 있다.

수 있다. 따라서 국가적 관점에서 퇴학처분 받은 학생에 대한 보호 대책이 필요하다.

나. 개선안

첫째, 법 제17조 제1항의 가해학생 조치에 대해서는 보다 체계적으로 유형화할 필요가 있다. 각 조치의 의미를 세분화함으로써 제2호와 제5호는 독립적으로 의무적인 병과가 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해 가해학생 조치에 대한 구체적인 기준과 처분의 예시들이 제시될 필요가 있다.

둘째, 명칭에서 오는 혼란을 없애기 위해서 법 제17조 제1항 제5호의 특별교육 및 심리치료는 학내외 전문가에 의해 학내에서 이루어지는 것으로 한정하고 법 제17조 제3항에 의한 특별교육과 심리치료는 교육감이 지정한 학외 기관에서 운영되는 것으로 구분하는 것이 필요하다. 또한 자치위는 가해학생이 제17조 제9항의 특별교육을 이수할 경우 해당 학생의 보호자도 함께 교육을 받게 하여야 한다는 규정을 특별교육이 제17조 제1항에 의한 것인지 제17조 제3항에 의한 것인지를 분명히 해야 할 필요가 있으며 특별교육을 특별교육 및 심리치료로 확대할 필요가 있다. 그리고 제17조 제8항의 출석일수 산입에 제17조 제3항에 의한 특별교육과 심리치료도 포함시켜야 한다(김용수, 2011).

셋째, 특별교육과 심리치료의 대상에서 퇴학당한 학생을 배제하는 것은 현실적으로 퇴학당한 학생은 공교육기관의 담당의무가 아니라는 점과 현실적으로 특별교육과 심리치료를 받게 하는 것이 불가능하다는 차원에서 인정되지만 선도처분이 가장 필요한 학생이 퇴학처분을 받은 학생일 수 있다는 점을 고려할 때 퇴학 전에 특별교육과 심리치료를 받도록 조치할 필요가 있다.

4. 분쟁 조정의 문제

가. 규정과 문제점

법 제18조는 분쟁조정에 관해 규정하고 있다 제1항은 자치위원회에 학교폭력과 관련한 분쟁이 있는 경우 그 분쟁을 조정할 수 있는 권한을 부여하고 있으며 그 기간을 1개월 내로 한정하고 있다(제2항). 분쟁 조정 내용은 손해배상에 관련된 합의조정과 자치위원회가 필요한 사항으로 규정하고 있다(제3항).

분쟁조정 결과는 가해학생에 대한 조치 결정에 영향을 미친다. 시행령 제19조 제4호는 가해학생 및 보호자와 피해학생 및 보호자 간의 화해의 정도를 가해학생 조치별 적용 기준으로 제시하고 있다. 이러한 의미에서 분쟁조정은 중요한 의미를 지닌다. 하지만, 법에서는 분쟁조정의 효력에 대한 규정이 없어서, 분쟁조정 결과를 가해학생 측에서

거부할 경우 강제할 수 있는 방법이 없다는 문제점을 보인다. 즉, 분쟁 조정 결과가 화해의 효력⁸⁾이 없다.

분쟁 조정이 실패하게 되면 이를 이유로 가해 학생 조치에 대한 재심을 요청하게 됨으로써 행정력을 낭비할 수 있다. 즉, 분쟁 조정에 대한 재심 혹은 합의를 도와주는 기관이 없기 때문에 가해학생 조치에 대해 불만이 없는 피해학생 혹은 학부모의 경우에도 재심을 청구함으로써 분쟁 조정 실패를 보완하려고 하고 더 나아가서는 행정심판을 제기할 가능성이 있다.

또한 시행령 제25조는 분쟁의 신청은 분쟁당사자(피해학생, 가해학생 또는 그 보호자) 중 어느 한 쪽이 자치위나 교육감에게 문서로 분쟁조정을 신청하도록 규정하고 있다. 하지만, 분쟁의 중요성을 고려할 때 특별한 신청의 절차를 통해 분쟁 조정이 개시되는 것은 불합리하다. 학교가 분쟁 조정 필요시 분쟁당사자에게 고지해야 하지만 분쟁조정 제도가 충분히 인지되지 못할 가능성이 있다.

나. 개선안

분쟁 조정은 분쟁당사자간의 갈등을 타협과 화해를 통해 해소시키는 역할을 한다. 주로 가·피해학생의 손해배상에 관한 문제가 다루어지지만 분쟁 조정은 가·피해학생 당사자들의 당면한 문제를 해소하는 데 결정적인 역할을 하며, 소송 절차 등에 비하여 시간적으로나 금전적으로나 경제적이다(김용수, 2009). 먼저, 법이나 시행령에 분쟁 조정이 성립했을 때 당사자들 간에 합의가 이루어진 것으로 명문규정을 삽입해야 한다. 두 번째로 분쟁 조정의 결과가 법적 화해가 이루어진 것으로 간주하기 위해서는 자치위의 분쟁 조정이 객관적이고 합리적으로 이루어지도록 제도적 뒷받침을 해야 한다. 분쟁 조정을 통해 각 당사자들의 욕구(진정한 사과를 통한 화해, 손해배상의 불만에 따른 배상조정 등)를 파악하여 해소할 수 있도록 외부 전문 기관으로 분쟁 조정을 도와줄 수 있는 객관적 기구를 만드는 것이 필요하다(김용수, 2011). 시도교육청이나 지역위원회에 분쟁 조정을 위한 기관을 설치하는 것도 대안이 될 수 있다.

의료분쟁 조정을 담당하고 있는 한국의료분쟁조정중재원이 참고사례가 될 수 있다. 비록 전문성이 의료분쟁의 경우 더욱 크게 요구되지만, 한국의료분쟁조정중재원이 표방하는 공정성(환자와 보건의료기관 모두가 이익이 되고 양측이 만족하는 객관적이고 공정한 의료분쟁 해결), 전문성(법조계, 보건의료계 및 학계의 전문가가 참여) 및 신속성(분쟁해결의 핵심절차를 신속하게 수행)의 가치가 동일하게 학교폭력 분쟁조정 기관에도 적용될 수 있을 것이다(신은주, 2012; 최민영, 2012)

8) 민사소송법 상 재판상 화해는 당사자 즉, 가해자와 피해자끼리 합의되어 종결될 때를 의미하며 이는 재판에 준하는 효력을 가진다.

5. 재심 청구의 문제

가. 규정과 문제점

2012년 개정된 법령에는 이전부터 문제점으로 지적되어 오던 자치위의 결정에 대한 피해학생 및 가해학생의 재심 청구 규정을 신설하였다. 법 제17조의 제2항은 가해학생의 경우 학교의 자치위에서 전학 또는 퇴학조치를 받은 경우 이에 대해 학교를 관할하는 시·도 징계조정위원회에 재심을 청구할 수 있도록 규정하였다. 반면 피해학생의 경우 자치위의 가해학생에 대한 모든 조치에 대해 이의가 있는 경우 학교를 관할하는 학교폭력대책지역위원회(이하 '지역위')에 재심을 청구하거나, 시·도교육청 행정심판위원회에 행정심판을 청구할 수 있다.

재심과 관련하여 가장 큰 문제점은 가해학생과 피해학생의 재심이 각각 다른 곳에서 이루어진다는 것이다. 동일한 사건에 대해 각기 다른 곳에서 재심절차가 진행됨으로써 각각 다른 결정이 날 때 어느 결정이 우선하는지에 대한 문제와 각 기관에서 재심이 이루어질 때 당사자들을 중복해서 부를 가능성이 생긴다. 상황에 따라서는 가해학생이 제기한 재심에 대해 피해학생이 적절한 정보를 제공받지 못하는 경우가 생기고 이와 반대의 경우가 생겨서 가·피해학생들이 본인과 직접적으로 관련된 사항이 논의될 때 배제되는 경우가 생길 수 있다.

나. 개선안

재심이 합리적이고 효과적으로 진행되기 위해서는 재심기관의 사실조사가 명확하게 이루어지는 등 객관성을 담보해야 한다(선중수, 2009). 학교폭력과 관련한 자치위의 조치에 대한 재심이 현실적으로 의미 있게 이루어지기 위해서는 그 기관이 하나로 통일되어야 한다. 시·도교육청의 징계조정위원회나 시·도의 지역위 중 하나의 기관에서 재심을 일원화하여 처리하는 것이 바람직하다. 장기적으로는 가해학생 조치의 학교생활기록부 기재 방침에 따라 재심이 증가된다는 점을 고려할 때 재심을 다룰 전문적 독립기구를 설립하는 것도 검토할 필요가 있다.

IV. 법령에 추가되어야 할 사항

1. 학교폭력 예방을 위한 적극적 조치

학교폭력은 일단 발생하게 되면 피해학생뿐만 아니라 가해학생 및 주변학생들에게 정신적, 신체적, 교육적으로 부정적 효과를 유발한다. 이러한 점에서 학교폭력이 발생한 후에 피해학생을 보호하고 가해학생을 선도하는 것도 중요하지만 근본적으로는 학교폭력의 사전 예방이 더욱 중요하다. 법은 학교폭력대책자치위원회의 첫 번째 기능으로 학교폭력의 예방 및 대책수립을 위한 학교체제 구축(제12조 제2항 제1호)을 심의할 수 있다고 규정함으로써 예방계획 수립의 권한을 부여하고 있다. 또한 법 제15조는 학생과 교직원뿐만 아니라 학부모에 대한 학교폭력예방교육을 의무화하였다. 학교폭력 예방교육 프로그램의 구성 및 운용 등은 전담기구와 협의하여 전문단체 또는 전문가에게 위탁할 수 있도록 하고 있다.

그러나 예방교육보다 더 중요한 예방책은 가해학생이나 가해성향 학생을 미리 위탁하여 학교폭력이 발생하지 않도록 하는 것이다. 학교폭력에 대한 근본적 해결은 가해학생이 다시 폭력으로 나아가지 않고 폭력적 관성에서 완전히 벗어날 수 있도록 하는 것인데 이에 대한 규정이 미비한 상황이다(김성기, 2008). 학교폭력예방법에 열거된 가해학생 조치사항만으로는 완벽한 예방이 되지 않는다. 폭력성이 잠재되어 있는 학생들을 미리 찾아 대안학교에 위탁교육을 보내는 등의 다양한 교육적 조치가 필요하다. 이를 위해서는 학교폭력대책법에 교육감이 학교폭력의 문제를 교육적으로 해결하기 위하여 대안학교 위탁교육을 활성화하도록 노력하여야 한다는 명문규정을 두어야 한다.

2. 따돌림에 대한 관심 제고

최근 강력한 정부의 학교폭력 근절의지와 무관용 원칙에 근거한 학교폭력 대책이 학교현장에 착근됨으로써 학교폭력에 대한 학생, 학부모 및 교원의 민감도가 높아지고 있다. 하지만, 학생들의 경우 아직도 학교폭력을 장난의 일종으로 여기고 있는 경우가 많고 학교폭력을 교사들에게 들키지만 않으면 된다는 생각에 점차 외부적으로 드러나는 학교폭력 즉, 신체적으로 위해를 가하거나 돈이나 물건을 빼앗는 행위보다는 언어적 폭력행위와 관계적 폭력행위(집단 따돌림)를 가하고 있다.

학교는 학생들 간의 끊임없는 관계가 형성되는 곳이고 수업시간 이외에는 성인의 감독이 제한적이어서 학생들 간의 암묵적 질서 및 규범에 의해 운영되는 공간이다. 또한 학교폭력의 속성 상 가해학생과 피해학생간의 힘의 불균형을 전제로 따돌림이 행해질

가능성이 높고 다수의 학생에 의한 소수의 학생 따돌림의 형태가 대부분이다. 이렇기 때문에 따돌림에 대한 증거 수집이 굉장히 힘들 수 있다.

이러한 우려는 현실에서 드러나고 있다. 경찰청의 설문(초등학교 6학년~고등학교 1학년 및 학부모 대상 설문) 학교폭력을 당한 학생 중 집단 따돌림 경험이 있다고 한 학생이 76.2%이고 심부름 강요를 당한 학생은 70.4%에 달하는 등 학생들이 구타 및 금품갈취보다 집단 따돌림이나 심부름 같은 외부에 드러나지 않는 힘의 불균형에 의한 왕따나 강요를 더 많이 경험하고 있다. 이런 결과 117 학교폭력신고센터에 접수되는 학교폭력 중 언어적 폭력의 비율이 2012년 1월 11.1%에서 9월 30.7%로 확대되었다. 이는 점차 증거를 남기지 않는 형태의 학교폭력이 학교현장의 문제로 대두되고 있는 실정이다. 이를 위해 경찰청의 경우 학교폭력의 유형 중 따돌림에 대한 대처를 강화하기로 하는 등 적극적으로 학교폭력에 대응하기 위한 사회적, 정책적 노력이 확대되고 있다.

학교폭력예방법에서는 학교폭력의 정의(제2조)로 따돌림과 사이버 따돌림을 포함하고 있으며 이 둘의 개념을 정의하고 있다. 이는 다른 학교폭력의 유형과는 다르게 새롭게 대두된 개념으로 현실에 적용될 때 명확하지 않을 수 있다는 점이 고려된 것이다. 하지만, 이 규정 외에 따돌림에 대한 특별한 대처 방안은 규정되고 있지 않다. 따돌림의 경우 증거가 남지 않기 때문에 가·피해학생들 간의 분쟁의 요소가 크고 피해학생의 증언에 학교폭력 여부를 의존해야 하는 경우가 많기 때문에 밖으로 드러나는 학교폭력과는 다른 대처가 필요하다. 특히, 따돌림은 여러 명이 한 명을 대상으로 은밀히 행하는 것이기 때문에 가해행위에 대한 동조자가 많기 때문에 동료들의 진술도 기대하기 쉽지 않은 상황이다. 법령은 이러한 부분에 대한 특별한 관심을 반영하여 좀 더 구체적으로 따돌림에 대한 대처방안을 포함할 필요가 있다.

3. 가·피해학생에 대한 실효적 조치

학교폭력예방 및 근절 대책이 인식한 학교폭력의 심각한 특징 중 하나는 학교폭력의 재발률이 높고 학교폭력에 대한 보복행위가 지속적으로 이루어진다는 것이다(정제영, 2012). 교과부의 자료(2012b)에 따르면 처음 피해를 준 가해학생의 보복 폭행율이 44%이며, 처음 피해를 준 학생이 보복하는 경우가 33.4%, 학교폭력을 2번 이상 행한 학생 비율이 61.1%에 달하고 있다. 이는 학교폭력을 한번 행한 가해학생이 그 행동의 결과 아무런 처벌을 받지 않았기 때문일 수도 있고, 학교에서 조치를 받은 후에도 선도나 교육의 실효성이 떨어져 다시 학교폭력을 행한 경우를 포함한다. 또한 피해학생이 가해학생에 대해 보복행위가 이루어지는 상황을 의미한다.

이 중 가해학생이 학교에 의해 조치사항을 받은 이후에도 가해행위를 다시 한 경우는

법의 가해학생 조치의 실효성이 높지 않다는 것을 의미한다. 예컨대, 가해학생 조치 중 하나인 출석정지의 경우 다른 조치와 병과되지 않는다면 통상적으로 집에서 담임교사가 주는 과제를 하도록 요구받으며 집밖에 나가지 않도록 확인전화 등의 수단으로 조치사항을 가해학생이 따르고 있는지를 확인하는 방법으로 운영된다. 이런 경우 법이 목표로 하는 가해학생의 교육 및 선도효과가 얼마나 있는지 의문이다.

이에 대한 정확한 실태조사나 가해학생 조치의 실효성을 높이기 위한 방안이 법령상 규정되어야 한다. 법 제11조(교육감의 임무) 제8항은 교육감으로 하여금 학교폭력 실태와 예방대책 수립을 위한 학교폭력 실태조사를 연 2회 실시하도록 하고 있으며 제9항은 학교폭력 등에 관한 조사, 상담, 치유프로그램 운영 등을 위한 전문기관의 설치, 운영을 규정하고 있다. 이 규정에 학교폭력 조치의 실효를 확인할 수 있는 조사를 병행하거나 최소한 전문기관으로 하여금 그 효과를 보고하도록 하는 시스템을 갖추으로써 학교폭력 근절 대책의 성과를 직접적으로 관리하는 것이 필요하다.

또한 학교폭력예방법의 목표 중 하나인 피해학생의 실질적인 보호가 이루어지기 위해서는 위의 보호조치들에 대한 효과가 분석되어야 한다. 즉, 각각의 보호조치들이 실제로 어떻게 실행되고 있으며 피해학생이 이러한 보호조치를 통해 정신적, 육체적 건강상태를 회복할 수 있을지에 대한 추후 조사가 필요하다. 하지만 현재 이러한 시스템이 구축되어 있지 않다. 또한 피해학생의 학교급과 학교폭력 경험 유형에 따라 어떤 조치들이 효과적인지에 대한 자료 역시 필요하다. 예컨대, 언어폭력을 당한 경우 심리상담 및 조언이 중요하며 신체적 폭력을 당한 경우에는 일시보호 및 학급교체 조치가 가장 필요하다. 따라서 학교폭력의 유형과 수준에 따른 맞춤형 보호조치의 개발이 필요하다.

또한 피해학생 보호조치 중 심리상담 및 조언이 가장 활발하게 활용되는 점⁹⁾을 고려할 때 심리상담 및 조언을 어떻게 학교현장에서 시행해야 하는지에 대한 매뉴얼이 필요하며 심리상담 및 조언을 할 수 있는 담당기관 및 담당자의 전문성이 보장되어야 한다. 현재 학교의 경우 전문상담교사를 통해 심리상담 및 조언이 이루어지고 있는데 전문상담교사의 부재와 교육적 경험 미비로 인한 상담과정의 어려움에 대한 문제가 존재한다.

이러한 점을 극복하기 위해서는 2012년 학교폭력근절대책의 하나인 전문상담교사 확충이 적극적으로 추진되어야 하며(이덕난, 2010), 예산이나 정원의 문제가 있다면 현장의 경험 많은 교사들에게 교육기회를 제공한 후 전문상담교사로 활용하는 방법이 시행되어야 한다. 이런 경우 추가 업무에 대한 배려로 수업 시수를 조절해주고 필요시 대체 인력을 고용할 수 있도록 재정지원이 되어야 한다.

9) 이덕난(2010)의 연구 따르면 전체 보호조치 중 거의 80%를 차지한다.

V. 결론

2011년 학교폭력 피해학생의 자살로부터 이어진 학교폭력에 대한 사회적 관심은 학교폭력의 예방 및 근절을 위한 범정부적 노력을 이끌어냈으며 1990년대 중반부터 이루어진 학교폭력 대책 중 가장 강력한 학교폭력근절 대책이 수립·시행되도록 하는 계기가 되었다. 이에 따라 2012년 학교폭력종합대책이 기존 제2차 학교폭력의 예방 및 대책에 대한 기본계획을 실질적으로 대체하게 되었으며, 이를 뒷받침하기 위해 학교폭력예방법이 개정되었다. 개정된 학교폭력예방법은 재심절차를 추가하는 등 여러 사항을 새롭게 규정하거나 기존의 내용을 변경하였다. 하지만, 법령 개정과정이 급박하게 진행됨으로써 이전에 제기되었던 법령의 문제점을 충분히 반영하지 못하였고, 새롭게 개정된 내용이 현실에 적용되는 과정에서 예상치 못한 문제가 발생하거나 법령의 해석상 혼란이 발생하게 되었다. 본 연구는 학교폭력예방법에 관련된 법령상 문제점을 분석하였고, 그 개정방안을 제시하였다.

학교폭력예방법의 목표인 학교폭력의 예방과 근절을 달성하기 위해서는 학교폭력예방에 관련된 규정이 보완되어 학교현장에서 사전에 학교폭력을 예방하는 적극적인 조치들이 시행되는 것이 필요하다. 현재의 학교폭력에 대처하기 위한 노력들은 상당부분 사후처리에 관련된 법적, 제도적 장치와 절차들을 구체화하는 데 집중되고 있으나 학교폭력은 예방이 무엇보다 중요하다.

실제로 학교폭력 발생 이후에 중요한 것은 가해학생의 선도·교육 및 피해학생의 보호가 핵심적인 부분이다. 가해학생에 대한 조치가 징계벌이 아닌 교육적 조치라는 주장이 합당할 수 있도록 하고 이중처벌 문제(외부에서 소년법에 의한 처벌을 받은 경우 동일한 사안에 대해 학교에서 가해학생에 대해 조치를 하는 것) 논란을 극복하기 위해서는 가해학생 조치가 실질적으로 의미 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 학내 봉사, 사회 봉사, 출석 정지 등의 조치를 받을 때 발생한 수업 결손에 대한 보충교육이 필요하다(김용수, 2011). 실질적으로 가해학생들에게 본인의 행동을 반성하고 성찰할 수 있는 기회를 제공하고 재범을 막을 수 있는 방향으로 가해학생에 대한 조치들이 재구조화되고 그 조치들의 시행이 이러한 목적에 맞게 운영될 수 있는 방안이 필요하다.

법령을 기반으로 하는 제도는 정책적으로 우선 갖추어야 할 기본적 요건에 해당한다. 하지만 교육분야에서 제도와 절차 등의 법령이 갖추어졌다고 해서 그 효과가 학교현장에서 즉각적으로 나타나지는 않는다. 학교폭력을 단기간에 예방하거나 근절하는 것이 불가능한 것은 이러한 이유 때문이다. 실효적이고 종합적인 학교폭력 대책일지라도 그 대책이 학교현장에 착근되기 위해서는 현장의 주체인 교원들이 그 정책에 대해 이해하고, 공감하여 대책을 시행하기 위해 필요한 전문성을 갖추어 노력하는 것이 필요하다. 또한 학교공동체의 구성원인 학생, 학부모, 지역사회에서 모두 노력할 때 조금씩 변화를 만들어 갈 수 있을 것이다.

참고문헌

- 경찰청(2012). 학교폭력 관련 피해실태와 인식에 대한 조사. 경찰청 브리핑.
- 교육과학기술부(2012a). 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 및 시행령. 내부자료.
- 교육과학기술부(2012b). 2012년 학교폭력 실태 전수조사 결과 중간 발표(2012년 3월 14일 자 보도자료).
- 국가법령정보센터(2012). 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률 제·개정 이유.
- 국무총리실(2012). 학교폭력근절 종합대책. 서울: 국무총리실 교육문화여성정책관실·교육과학기술부 학교지원국.
- 국회사무처(2003.12.8.). 제243회 국회(정기회) 교육위원회회의록 제9호.
- 국회사무처(2007.11.16.). 제269회 국회(정기회) 교육위원회회의록 제8호.
- 국회사무처(2009.1.12.). 제280회 국회(정기회) 교육위원회회의록 제2호.
- 국회사무처(2011.3.4.). 제298회 교육과학기술위원회회의록 제2호.
- 국회사무처(2011.12.28.). 제304회 국회(임시회) 교육과학기술위원회회의록 제2호.
- 국회사무처(2012.2.27.). 제306호 국회(임시회) 국회본회의회의록 제1호.
- 김성기(2008). 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률과 동법 시행령의 문제점과 개정방안. **교육법학연구**, 20(2), 27-45.
- 김용수(2009). 학교폭력분쟁조정과 학교폭력대책자치위원회의 역할 활성화에 대한 연구. **변호사**, 39, 182-235.
- 김용수(2011). 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 및 시행령의 문제점과 개선방안. **변호사**, 41, 195-231.
- 김현철(2010). 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률의 개선방안: 시론적 고찰. **법교육연구**, 5(1), 69-83.
- 남궁지영·우영숙(2010). 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2010). 서울: 한국교육개발원.
- 문용린·오헌석·박종효·김영윤·장맹배·임재연·김미정(2009). 학교폭력 예방 및 대책 5개년 계획 성과분석 및 개선방안 연구. 서울: 교육과학기술부.
- 문용린·이승수(2010). 학교폭력의 현황과 과제. Issue Paper. 서울: 한국교육개발원.
- 박찬걸(2010). 학교폭력대책법에 대한 비판적 검토. **소년보호연구**, 15, 91-130.
- 선중수(2009). 형사재심제도의 합리적 운영방안. **동아법학**, 45, 325-359.
- 신은주(2012). "의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률"에 있어서 조정제도 및 향후전망. **한국의료법학회지**, 19(1), 133-159.
- 연합뉴스(2012.6.4.). 경찰청 "학교폭력 피해 경험률 낮아져".
- 오경식(2009). 학교폭력예방을 위한 법제도적 분석과 개선방안. **소년보호 연구**, 12, 189-227.

- 이덕난(2010). 학교폭력 피해학생 보호를 위한 입법정책의 방향. **교육법학연구**, 22(2), 145-169.
- 이승현(2012). 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률의 개정내용 및 개선방안. **형사정책연구**, 23(3), 157-190.
- 이진국(2007). 학교 폭력 예방 및 대책에 관한 법률의 체계적 문제점과 개선방안. **입법정책**, 1(1), 93-127.
- 정석우(2012.3.7.). “구타보다 집단 따돌림 더 심각” 경찰청 학교폭력 실태 진단 설문조사. 세계일보.
- 정제영(2012). 학교폭력 관련 교육의 현황과 과제. 제61차 한국교원교육학회 학술대회.
- 조병인·박효정·이민희·조병인(2006). 학교폭력 예방을 위한 법·제도적 정비방안 연구. 한국교육개발원 연구보고서.
- 조현일(2012.10.31.). “어이, 똥보왔어?”...‘학교폭력의 진화’. 세계일보.
- 최민영(2012). 회복적 사법과 의료분쟁조정법상의 형사처벌 특례제도. **형사정책연구**, 90, 133-155.
- 한유경(2012.9.6.). 생활기록부에 폭력 기록해야. 중앙일보.

Abstracts

Critical Review of the Act on School Violence Prevention and Countermeasures

Park, Ju-Hyoun(Institute of School Violence Prevention)

Chung, Jae-Young(Ewha Womans University)

Kim, Sung-Ki(Hyupsung University)

The aim of this study is to review the act on school violence prevention and countermeasures critically and suggest the revision plan for the act by analyzing problems. For this aim, this study examines the policy process of the act on school violence, overall situation of school violence. Then, this study compares old act on school violence and new act on school violence. Also, focusing on the problems and incomplete things of the act on school violence.

As a result of study, several things are found and some recommendations are suggested. First, it is needed to decide statute of limitations and define the relationship between the act on school violence and the regulation of sexual violence. Second, in order to increase the professionalism and fairness, adjustment of the number of parents involved in school violence prevention committee. Third, related to treatment for bullies and victims, it is needed to define the concepts of special program and psychological treatment in order to prevent confusions of definitions of school violence. Fourth, to activate dispute conciliation, independent organization should be established. Fifth, the organization for procedure for a retrial should be unified.

In addition, in the act, more detail description about the special programs for school prevention, more attention on bullying and more regulations for effective treatment are needed.

[Key words] school violence, Act on school violence prevention and countermeasures, bully, victim student, dispute conciliation

