

학교폭력 거버넌스 분석에 관한 연구

김영재, 정상완

이 논문의 목적은 학교폭력 예방과 해소에 관한 거버넌스(Governance)를 분석하는데 있다. 거버넌스는 경찰 연구뿐만 아니라 학술적·실무적으로 자주 사용되는 용어다. 학교폭력 해결을 목표로 정부 부처는 예방과 해소 대책을 추진하고 있으며 민간단체, 시민, 기업 등의 협력을 모색하고 있다. 여러 주체가 협력해 목표를 달성하는 거버넌스를 분석하는 것은 학교폭력문제 해결에 기여할 수 있다. 연구 범위는 학교 폭력과 거버넌스의 이론적 고찰과 관련 주체를 대상으로 했다. 연구 방법은 경찰 분야에서 연구된 학교폭력에 관한 문헌조사를 기초로 접근했다. 이로서 학교폭력 거버넌스 분석 모형을 설정해 각 정부 부처의 대책과 실태를 살펴보고 발전 방안을 제시했다. 거버넌스에 관한 논의에서 나타난 시사점은 여러 가지다. 학생에게 ‘학교폭력’의 심각성과 피해에 관한 교육을 실시하고 피해학생이 언제든지 연락할 수 있는 통로가 있다는 것을 정부가 홍보해야 한다. 피해 학생의 개인 정보는 부처에서 공유하고 지속적으로 학생에게 다가서야 한다. 다양한 프로그램 개발, 인성교육 확대, 학부모 교육, 학교와 교육청의 원활한 정보 교환, 교권 확립은 학교폭력 거버넌스 실천 방안의 하나다. 특히, 경찰은 학교폭력 문제를 예방 또는 해결할 수 있는 능력을 갖추고 있으며 거버넌스의 중요주체라고 할 수 있다.

주제어: 학교폭력, 거버넌스

1. 서론

학교폭력은 많은 국민들과 정부 주요 부처가 깊은 관심을 기울이는 사회문제다. 과거 학교폭력은 일부 학생의 문제로 학교에서 교사가 처리할 수 있었으나 최근 학교 내외에서 그것이 심화되고 조직적으로 발생하면서 자살 또는 상해와 같은 범죄가 되면서 심각한 문제로 떠올랐다. 정부 각 부처는 학교폭력을 예방하고 해소하려는 정책을 지속적으로 추진하고 있으며 학부모 단체, 지역사회 주민, 시민단체 등도 정부의 노력에 동참하고 있다.

학교폭력은 학교 내외에서 학생이 다른 학생에게 피해를 유발할 수 있거나 유발하는 행동을 말한다. 이는 교내외에서 발생하는 폭력으로 경찰이 필요하며 ‘피해를 유발’하는 행동도 포괄적이다. 대표적으로 가해 학생의 물리적 폭력으로 상해를 입는 경우와 피해 학생의 자살까지 들 수 있으며 1회 또는 장기적인 가해 행위까지 다양하다.¹⁾ 심리적인 측면에서 폭력은 집단 따돌림(왕따)은 지속적이고

1) 학교폭력 피해를 당한 학생 가운데 절반은 괴롭힘을 당한 뒤 자살을 생각해 본 적이 있는 것으로 조사되었다

누적이적이며 ‘집단’이 개인에게 피해를 줄 수 있다. 학교폭력은 주체, 대상, 유형 등이 복잡하고 가해자와 피해자에게 오랜 시간 부작용이 남아있고 청소년이라는 점에서 단순한 문제도 아니다. 어느 특정 주체만이 노력해서 해결하기에 어려운 문제로 공동 노력이 필요한 사안이 학교폭력이다(이현수·김다현, 2012: 143-144).

이 논문의 목적은 학교폭력 예방과 해결을 목표로 하는 거버넌스(governance) 분석하는 것이다. 거버넌스는 국가와 사회의 관계를 표현하는 포괄적·다의적 용어로 사회과학에서 자주 사용되고 있다(이은애, 2006: 2-3). 이미 경찰 업무에 시민 참여가 이루어지고 있으며 민간경비 활성화로 ‘경찰 거버넌스’는 어색하지 않다. 거버넌스는 협력, 공조, 조정 등의 특성을 지니고 있으며 공유하는 목표를 해결하는데 사용되는 개념이다(김무겸, 2012: 53-55). 학교폭력 담당 기관은 그 대책을 세우면서 다양한 주체와 협력을 모색하고 있으므로 거버넌스 자체는 형성되었다고 할 수 있다. 그렇지만 형식적인 협력 관계 구축은 문제를 효율적으로 해결하는데 별로 도움이 되지 않고 오히려 서로 할 일이 구분되지 않아 불분명한 책임 소재로 부정적 영향을 주고받을 수 있다(Jessop, 1995). 이에 이 논문에서 의미하는 학교폭력 거버넌스 분석은 다음과 같다. 학교폭력의 가해 학생과 피해 학생을 대상으로 학부모·학교, 정부 담당 조직, 학계, 정치적 주체가 어떤 관계에 있는지 살펴본다는 의미다. 학교폭력 예방과 해소를 목표로 여러 주체가 해결 대책을 추진하면서 소기의 성과를 거두고 있지만 더 구체적이고 긴밀한 거버넌스로 발전하는 것이 문제를 더 효율적으로 해결하는데 도움이 된다. 피해자와 가해자가 모두 청소년이며 교육적 측면까지 동시에 고려해야 하므로 일반 사회 문제와 대상자의 특성이 다소 다르기에 학교폭력 거버넌스 발전 방향을 제시하고자 한다.

이 논문의 연구 방법과 범위는 문헌조사를 중심으로 2012년도까지 정부가 추진했던 학교폭력 대책과 현황을 중심으로 살펴본다. 학교폭력 특성, 거버넌스 필요성, 선행연구 검토를 바탕으로 분석 모형을 설정한다. 이에 따라 시사점을 파악하고 학교폭력 거버넌스 방향을 논의할 것이다. 학교폭력 예방과 해소를 목표로 거버넌스를 분석하는 것은 이 문제를 효율적으로 해결하는데 기여하고 향후 거버넌스의 유지와 관리 방향을 제시하는데 의미가 있다.

II. 이론적 배경

1. 학교폭력 특성

한국에서 학교폭력이 중요한 사회적 문제로 부각된 시기는 1990년대며 그것이 사회문제로 논의된 시점은 1995년 학교폭력과 관련된 민간단체가 설립된 때라고 할 수 있다. 1997년 정부는 학교폭력 근

(서울신문, 2013. 4. 23). 또한 학생 본인의 신고가 활성화되는 가운데 117(학교폭력 신고전화) 신고건수가 올해 3월 개학 이후 전국 하루 평균 341건을 기록했다(내일신문, 2013. 4. 25).

절 대책으로 ‘청소년보호법’을 제정했고 2004년 이후부터 학교폭력에 관한 법률·계획·대책을 수립했다. 정부가 학교폭력 근절과 예방에 노력하는 이유는 피해자는 학창 시절에 돌이킬 수 없는 상처를 남기고 교육 발전을 저해하기 때문이다(정희태, 2011: 126-127). 청소년기는 예민한 시기인 만큼 부작용이 오래 지속된다는 점에서 개인에게 중요한 시기다. 학교폭력을 유발하는 환경은 다양한데 인성교육에 소홀한 이유로 인간교육의 여지가 줄었다는 점, 직업과 취직 중심으로 교육 과정이 맞추어진다는 점, 지식 중심의 교육을 강조하는 분위기가 늘어났다는 점을 원인으로 들 수도 있다(정희태, 2011: 125-126). 인터넷 게임을 지속적으로 하면서 자신도 모르게 ‘폭력성’, ‘유해성’에 노출되는 환경이 많아졌다는 점도 하나의 원인이라고 할 수 있다(지영환, 2013: 307-309).

학교폭력은 다양하게 정의할 수 있는데 어떤 기준인지에 따라 가해자와 피해자의 범위가 달라진다. 그것에 해당되는 행동 범위를 어디까지로 정할지가 중요한데 학교 내외에서 일어나는 폭력으로서 가해자와 피해자가 학생이라는 것은 학자들의 견해가 일치하고 있다(김준호 외, 2003: 241-243). 학교폭력은 학교 안팎에서 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취, 유인, 명예훼손, 모욕, 공갈, 강요, 성폭력, 집단 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란 또는 폭력 정보 등에 따른 신체, 정신, 재산의 피해를 수반하는 행위다. 형법을 비롯해 가해 행위 동기와 죄질을 고려해 소년법이 적용될 수 있으며 관련 법률이 시행되고 있다. 이 법률은 학교폭력 피해학생 보호와 가해학생 선도, 교육, 분쟁 조정에 관한 사항을 규정하고 있다. 피해학생은 가해학생, 감독의무자, 학교 등을 상대로 손해 배상을 청구할 수 있다. 2008년 법무부와 교육과학기술부의 학교폭력예방 가이드북에 따르면, 학교폭력은 언어·심리적 유형, 신체·물리적 유형, 집단 따돌림 등으로 나누어지므로 그 종류는 학교폭력을 유발할 수 있는 대부분의 행동이다(대한민국 정책포털 공감코리아, 2012. 7. 30).

학교폭력은 개별적이거나 복합적인 원인이 있다. 첫째, 개인이 심리적으로 공격적 성격장애에 해당되면 충동적 또는 공격적으로 자신의 분노를 드러낸다(김범수, 2008: 4). 둘째, 가정 원인으로 빈곤, 이혼, 별거 등으로부터 청소년이 폭력이나 비행을 초래할 수 있는 가능성이 높다(정희태, 2011: 131-132). 셋째, 환경 원인으로 학교생활이 입시에 맞추어지면서 흥미를 잃은 학생은 열등감이나 좌절감을 느끼고 가출, 결석, 폭력 행위로 나타난다(김진화, 2002: 191-194). 넷째, 사회 원인으로 대중매체, 향락문화, 가정해체와 같은 거시적인 측면이 포함된다.

학교폭력의 특성은 첫째, 가해자와 피해자가 거의 비슷한 시간과 공간에 있어 같은 반에서 일어나면 달리 피할 방법이 없다. 둘째, 폭력 예방 방법이 다소 제한적인데 학교라는 공간에서 서로 피하기 어렵고 교사가 없을 때는 사실상 제지할 수 있는 사람이 없다. 셋째, 피해자의 행동에 관계없이 가해자가 폭력을 사용하며 집단으로 특정 학생을 따돌리는 경우가 대표적이다. 넷째, 폭력에 장기적으로 노출되는 경우가 많다. 물론 일회적 폭력도 있지만 대체로 가해자와 피해자가 정해져 있다. 다섯째, 교내외를 막론하고 휴대전화, 전자우편, 미니홈피, 카카오톡에서도 직간접적인 폭력이 일어날 수 있다. 마지막으로, 폭력도 학습되는데 선배의 폭력을 모방하거나 친구나 후배에게 이어질 수 있다는 점에서 심각하다(문용린, 2008: 37-38). 학교폭력의 특성이 다양한 원인으로 구성된 만큼 여러 주체가 협력해

서 공유된 목표를 해결하는 특징을 지닌 거버넌스 개념이 필요하다.

2. 거버넌스 필요성

거버넌스는 이미 행정학에서 많은 학자들이 사용하는 용어다. 그 개념은 학자마다 차이가 있으며 국가마다 문화적 차이를 고려하는 경우를 포함해 다양하게 정의되고 있다. 거버넌스는 사회 변화와 더불어 제도 또는 정책의 변화를 이해하는데 필요한 학술 용어다(Torfin, *et. al*, 2012: 1-3). 다학문적 영역에서 거버넌스는 공공 영역 확장을 불러오는 근거며 정치·경제·경영·국제관계에 폭넓게 활용되고 있지만 대체로 많은 학자들은 사회의 조정(steering)과 여러 주체의 집합적 행동으로 공동 목표 달성에 필요한 개념으로서 거버넌스를 말한다.

거버넌스는 복잡한 환경에서 공동 목표를 추구하는 여러 주체의 형성, 증진, 성취, 동기부여, 자원교환, 절차나 규칙 설정 등의 행위로 나타난다. 그 주요 특징은 협력, 조정, 공동의 문제 해결, 공유된 가치 등이라는 데 학자들의 별다른 이의가 없다. 여러 주체의 상호 작용으로 복잡한 과정을 거치며 정치가, 공무원, 시민의 행위가 얽혀 있다(Dahl, 1963). 정치적 투쟁, 제도, 규범 등이 역동적으로 작용하는 것이 거버넌스라고 할 수 있다(Peters, 1978). 그것은 정부, 시장, 시민 등이 정책형성을 이루면서 나타난다. 공통 관심사를 두고 서로 교류하면서 협상·협의를 하는 방식이며 서로 생각하는 해법을 공유하는 과정이 이어진다. 거버넌스를 유지하려는 노력은 꾸준히 진행되어야 공동 목표를 달성할 수 있다(Torfin, *et. al*, 2012: 16-17).

공공 기관이 거버넌스를 관리하거나 협상을 주도하는 위치에 있을 때가 많으며 협력적 서비스 체계를 구축할 수 있다. 각 주체는 서로 의존하고 구체적인 실행 계획을 도출하는 것이 중요하다(김영재, 2008: 15-21). 불확실성을 낮추고 갈등을 줄이고 필요한 자원을 서로 교환하는 것은 거버넌스에서 중요하다. 다만, 특정한 주체가 다른 주체보다 그러한 관리 과정에 많은 영향력을 행사할 수 있다(Sørensen, 2006: 98-113) 예를 들어, 계층제 형태 거버넌스가 구축된 국가나 사회라면 정부의 영향력이 강한 가능성이 높고 시장 중심 거버넌스가 강하다면 민간 영역의 영향력이 상대적으로 강하다고 볼 수 있다. 거버넌스는 특정 주체의 영향력이 더 강할 수는 있지만 모든 주체가 공동 목표를 세우고 지속적으로 구체적으로 실천하는 노력을 바탕에 둔다. 학교폭력 거버넌스는 공동 목표가 매우 분명하며 정보 공유나 협조가 비교적 원만한 대상이다. 그렇지만 각 주체가 학교폭력을 해결하려는 방법은 차이가 있다는 데서 구체적으로 협의할 필요가 있다. 경찰청이나 법무부는 가해학생 계도 또는 처벌, 교육부는 교사와 학부모에 대한 행정 대책, 여성가족부는 피해학생의 상담이나 프로그램을 학교폭력의 예방과 해소 방안으로 제시하고 있다. 다만, 지역사회 또는 시민단체 활동이 상대적으로 활발하지 못하다는 점에서 미흡한 부분이 있다.

경찰 분야 거버넌스는 세 가지 개념을 중심으로 형성되고 있다. 첫째, 예방 강조로서 경찰은 전문가적 입장에서 정보 중개자 또는 조연자 역할을 하고 있다. 둘째, 지역사회 강조는 시민과 시장 영역 확

대로 위축된 공공 영역을 회복하고 경찰의 책임성 강화가 필요한 이유다. 셋째, 협력 강조는 다양한 정보를 가진 조직과 시민을 중요시하고 정보 교류가 활발해지는 사회 환경 변화와 무관하지 않다(박상주, 2003: 273-275). 그 필요성은 첫째, 시민사회와 경찰조직 모두 이익이다. 시민 안전 의식을 높이는 데 기여하고 합법적으로 지역사회 경찰활동을 검토할 수 있는 기회가 마련되었다. 둘째, 시민이 경찰을 견제해 경찰행정의 민주성 향상을 기대할 수 있다. 셋째, 경찰의 지역사회활동이 확대되는 계기가 된다(이경우, 2009: 26-27). 기본적인 경찰 업무가 지역사회의 다른 업무로 확장될 수 있다는 의미다. 마지막으로, 경찰 사기 진작에 도움이 된다(양문승·윤경희, 2010: 172-173).

거버넌스는 국가, 시장, 시민사회가 협력체계를 구성하면서 등장한 것이라고 볼 수 있다(홍성우, 2009: 2-3). 경찰 영역에서 거버넌스는 고객 중심 논리를 도입하려는 움직임은 꾸준히 이어지고 있다(이영남, 2008: 378-379). 과거 경찰은 민관이 엄격하게 구분되었고 하향식 정책 집행이 대부분이었지만 참여 원리가 강조되면서 민간 경비 성장과 시민 활동 영역이 생겼다(윤광구, 2009: 32-33). 학교폭력과 같이 다양한 주체가 관련될 수밖에 없는 사안에서 ‘폭력’ 행위를 담당하는 경찰 특성 때문에 문제 예방과 해결에 중요한 위치를 차지한다.

3. 선행 연구 검토

학교폭력과 경찰 거버넌스에 관한 선행연구를 나누어 정리하면 아래와 같다.

조호대(2005: 958-980)는 학교폭력에 대한 경찰역할 강화방안에서 학교폭력 대응방안을 마련하는데 1차적으로 그 역할을 수행할 경찰 예방 활동과 폭력 발생 후 근절 방안을 제시했다. 학교폭력을 단순하게 청소년비행으로 생각할 것이 아니라 범죄행위로 파악해야 하며 적극적인 경찰 활동을 주문하고 있다. 폭력 담당 기구, 담당경찰관 확보, 홍보 활동을 지속해야 하고 폭력이 발생하면 신속한 신고 접수와 대응, 민관 협력 체계를 구축해야 한다고 보았다.

한상암·신성원(2006: 190-191)은 학교폭력에 대한 경찰의 효율적 대응방안에서 학교폭력에 대한 이론적 배경을 검토하고 경찰의 대응 문제점과 방안을 모색했다. 효율적인 방안은 학교경찰제도의 효율적 도입을 전제로 이해관계자 공감대 형성, 학교경찰제도 취지 홍보, 지역별 특성화, 교과과정 부분적 보완 등이 필요하다. 형사사법절차 대신 지역사회의 비공식적 처우를 우선 적용하는 방식 도입, 치안센터의 공간 활용으로 대민서비스를 강화할 수 있다고 방안을 제시했다.

최중술(2010: 153-157)은 한국적 스쿨 폴리스 제도 모형에 관한 연구에서 ‘학교 경찰’은 학교폭력에 효과적으로 대처할 수 있고 학생을 보호하는데 전직 경찰 등의 인력을 학교에 배치해 폭력 문제를 전담하는 방식이다. 학교폭력은 강력한 처벌이나 강압적 관리와 감독에서 처방을 찾는 것보다 학생의 정신건강과 올바른 인성을 보호하고 계발할 수 있는 교육적 차원에서 접근해야 한다. 그렇지만 그 폭력 정도가 교육 수준을 넘었다면 외부 개입이 필요하며 교사 역할을 보조해주는 것이 옳다는 견해를 제시했다.

김창균·임계령(2010: 193-195)은 학교폭력 발생원인과 대처방안에서 학교폭력이 발생하는 원인을 정확하게 진단하고 체계적인 대응방안이 미비했다는 점을 지적하면서 대책을 여러 가지로 나누고 있다. 첫째, 가해자와 피해자에 대한 전문적이고 다양한 프로그램을 강화해야 한다. 둘째, 학교는 가정과 지역사회의 공동 관심사면서 공동 영역이므로 가정, 학교, 지역사회의 연계가 필요하다. 셋째, 학교폭력 실태조사가 부실한데 일관된 자료를 구축하는 것이 중요하다고 했다.

정희태(2011: 123-124)는 학교폭력 예방과 갈등 해결 방안에서 국가적 차원의 학교폭력 예방 교육을 인성 교육과 연계해 학교폭력을 조기에 감지하고 다양한 유형마다 장기적이고 효율적으로 대처할 수 있는 방안이 필요하다고 했다. 간접적으로 피해를 보거나 자신도 모르는 사이에 공동의 가해자가 될 수 있는 학생 인성교육의 중요성을 인지하는데 목적을 두고 프로그램을 제시했다. 프로그램의 주요 내용은 정서적 측면(분노 조절, 배려, 공감, 용서)에 중점을 두고 프로그램을 개발하는데 집중하고, 학교 교육의 전체 분위기에서 조화롭게 추진되어야 한다고 보았다.

정재준(2012: 559-563)은 미국의 학교폭력 방지대책에서 미국 방식을 이해하고 한국에 맞는 표준과 모범을 만드는 것을 강조했다. 개별 학교가 교육부 지시를 기다리는 것이 아니라 스스로 개혁안을 작성하고 개별 학교 실정에 맞는 개선방안을 갖는 것이 필요하다. 절차적 방안으로서 학교와 지역사회의 긴밀한 연결, 특정화하는 문제와 정도를 점검, 목표를 설정하고 절차를 객관화, 노력과 성과를 측정하고 환류 과정을 거치는 것이다. 이러한 문제를 끊임없이 수정해 학교폭력 방지대책이 장기적으로 축적되어야 한다고 보았다.

박세정(1997: 247-248)은 효과적인 학교폭력 대책으로 경찰 연계 제도 도입을 검토했다. 가난한 학생도 폭력 대상이 될 수 있고 모범생도 폭력 주범으로 될 수 있다는 뜻이다. 교사의 범위를 넘어선 폭력은 경찰과 학교가 긴밀히 연계할 필요가 있고 경찰 내부 개혁으로 효율적인 학교폭력 대응 체제 구축을 제시했다.

박상주(2003: 288-289)는 경찰서비스 거버넌스 연구 대상을 청소년범죄예방 네트워크로 설정하고 경찰서비스의 공동생산이나 지역사회 경찰활동 등의 서비스 전달과정에서 시민 참여와 협력이 중요하다고 파악했다. 거버넌스 시각에서 상호의존적 활동의 조정 양식과 관련해 자기조직적(self-organizing) 네트워크의 시각으로 경찰서비스를 연구했다. 청소년범죄예방을 중심으로 특성과 참여자를 규명하고 연계활동을 탐색했으며 네트워크 활성화를 위한 기초 정책 방향을 제시했다. 그 결과 기존 연계 활동도 주로 공식적이고 일회적인 프로그램에 머물렀으며 네트워크의 밀도가 낮다고 했다. 네트워크 행위자로서 경찰을 비롯한 정부기관의 적극적 인식 제고와 네트워크 구축 노력이 필요하다고 보았다.

이상수(2006: 101-105)는 뉴거버넌스 시대의 경찰부패방지과 시민참여 방안 연구에서 경찰활동에 시민참여가 확대될 가능성이 높고 지역 치안 수요를 경찰과 시민이 동반자적 협조 관계에서 이루어져야 한다고 보았다. 지역사회에서 발생하는 공동 안전에 대한 시민 참여 방안을 제시할 필요성과 같다. 거버넌스는 국가·시장·시민사회의 수평적 네트워크 구축과 협력 관계로 요약하고 있다. 시민단체와

연대를 강화한다는 의미는 온라인과 오프라인을 포함하는 협력 활동이다.

이성진·백석기(2012: 1-4)는 학교 범죄예방을 위한 민간경비 활용 방안에서 민관 협력으로 학교 범죄 예방 관점을 제시했다. 경찰청, 교육과학기술부, 지역사회 단체가 학교폭력을 예방하는 다양한 정책을 시행하고 있는데 민간 경비를 활용해 사전 대책 마련에 중점을 두어야 한다는 논리다. 지역사회 문제를 경찰과 일반 시민이 같이 해결한다는 논리에서 출발해 공동 목표를 민관 협력으로 달성하고 효율적인 범죄예방이 가능하다는 것이다.

김현철(2010: 79-81)은 학교폭력 예방 및 대학에 관한 법률 개선 방안에서 사건 처리는 학교 단위를 넘어 지역 공동체에서 처리 가능하다고 판단했다. 지역공동체에서 시도교육청이나 지방자치단체 역할을 강조하고 분쟁 조정과 조직 운영(비용과 예산) 문제를 언급하면서 법률 개선 제시하고 있다.

양문승·윤경희(2010: 198-199)는 경찰 거버넌스에 대한 주요 국가 비교연구와 정책적 함의에서 급변하는 치안 환경에 대응하는 경찰의 새로운 전략을 제시했다. 각 국가의 경찰을 비교해 참여와 공동체를 중심으로 시민사회 중심, 지방정부와 지역사회, 이해관계자를 고려한 지역사회 경찰활동을 강조했다. 지역과 시민, 경찰 네트워크와 협력 관계 구축으로 수평적이고 참여적인 활동이 필요하다고 했다.

배철호(2012: 56-62)는 학교폭력 현황과 미래의 희망에서 학교폭력에 대한 인식 전환으로 담당자의 인력 재분배, 전문성 제고, 담당자에 대한 전문화 교육 강화를 방안으로 언급했다. 효과적인 학교폭력 예방은 공식적인 사법절차보다 보호와 선도를 목표로 하는 지역사회 연계체계 구축을 강조했다. 경찰은 예방적 차원에서 학교 경찰 제도를 확대하고 선도 위주 소년사법절차를 운영해 학생이 범죄자로 전락하는 것을 방지해야 한다고 보았다.

박윤기(2012: 43-47)는 통합적 학교안전망 구축 방안에서 학교에서 실시하는 여러 제도가 흩어져 운영된다는 점을 지적하고 예산 투입에 비해서 비효율 문제로 귀결되므로 하나로 통합하자는 논리를 제시하고 있다. 사회적 기업 정신을 지향하는 전문경비회사 설립을 언급하면서 그러한 기업은 대학과 산학 협약을 맺어 경비의 질을 제고한다는 취지다. 아울러 대학생 보안관 제도를 실시해 대학생 봉사 의식을 높이고 사회적 기업의 내부 복지 향상 방안을 구체적으로 말하고 있다.

학교폭력 연구 결과를 종합하면 첫째, 학교폭력을 범죄로 인식하지만 처벌에 대해서는 의견이 갈리고 있다. 명백한 범죄 행위에 따른 처벌 또는 청소년이라는 점을 고려한 처우 등이다. 둘째, 학교 경찰관 활성화와 정착에 관한 논의다. 학교 경찰관 배치, 임무, 활동 범위의 견해차는 있지만 배치 자체는 공감하고 있다. 셋째, 교육적 차원에서 프로그램을 구축하는 것이다. 프로그램을 만들고 교사 역할을 보조할 수 있는 교육과정 보완 등이다. 넷째, 홍보 활동의 강화다. 정부 대책이 학생이나 학부모에게 알려는데 미흡한 점을 지적했다. 다섯째, 지역 사회를 중심으로 장기적 관점에서 학교폭력 예방과 해소에 협력해야 한다는 것이 공통적인 내용이며 이를 정리하면 아래와 같다.

<표 1> 선행연구 주요 특징

분야	연구자	특징
학교 폭력	조호대(2005)	경찰 역할 강화, 예방 활동과 근절 방안 제시, 민관 협력 체제 구축
	한상암·신성원(2006)	학교경찰제도 도입, 지역사회 비공식적 처우, 대민서비스 강화
	최종술(2010)	학교경찰제도 도입, 교육적 차원 접근, 교사 보조 역할
	김창균·임계령(2010)	전문적 프로그램 실시, 지역사회 연계 필요, 일관된 자료 구축
	정희태(2011)	인성 교육 연계 장기적 대책, 정서적 측면 교육 필요
	정재준(2012)	한국적 표준 제정 필요, 지역사회 연계, 장기적 대책 축적
거버넌스	박세정(1997)	경찰 연계 제도 도입, 경찰과 학교 긴밀히 연계
	박상주(2003)	청소년 범죄예방 네트워크 활성화, 경찰과 정부 인식 제고
	이상수(2006)	지역사회 시민 참여 방안 모색, 수평적 네트워크 구축 노력
	이성진·백석기(2012)	민간경비활용, 민관 협력으로 효율적 범죄 예방
	김현철(2010)	지역 공동체 역할 강조, 법률적 개선 방안 제시
	양문승·윤경희(2010)	지역사회 경찰활동, 수평적/참여적 시민 참여 강조
	배철호(2012)	지역사회 연계체제 구축, 선도 위주 소년사법절차로 범죄 방지
	박윤기(2012)	통합적 학교안전망 구축, 전문경비회사 설립, 대학생 보안관 제도

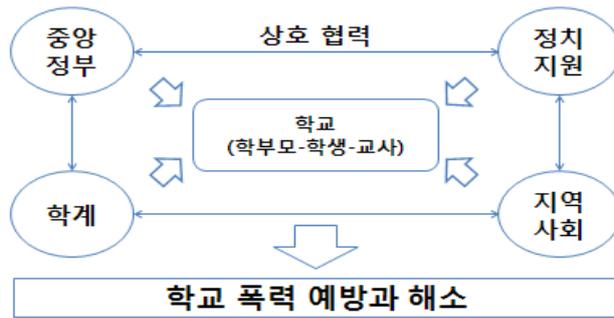
거버넌스 연구 결과를 검토한 결과, 이를 기초로 여러 대안이 제시되었다. 경찰 연계 제도 도입, 청소년범죄예방 네트워크, 수평적 네트워크 구축, 민간경비 활용, 지역사회 연계체제 구축, 사회적 기업 정신을 지향하는 전문경비회사 활성화, 대학생 보안관 제도 등이다. 거버넌스 특징인 협력과 조정을 담고 있으며 주요 아이디어가 도출되었다는 점에서 의미가 있다. 이를 바탕으로 학교폭력 예방과 해소라는 목표를 달성할 수 있는 서로 구체적으로 협력할 수 있는 모형을 구축할 필요가 있다.

4. 분석 모형 설정

학교폭력은 원인과 과정이 복잡하고 다양한 부처와 연계해 정책이 추진되고 있기에 거버넌스에 관한 논의가 필요하다(박상주, 2003: 278-279). 가정, 학교, 사회, 정부의 긴밀한 협조로 예방과 대책을 마련하는데 이론적 근거를 제공해주는 거버넌스를 분석하는 것은 학교폭력 예방과 해소에 중요하다.

분석 모형 설정에서 그 대상은 '가해자와 피해자'인 학생이다. 거버넌스 주체로서 학부모와 교사는 당연히 포함되며 담임선생님을 비롯한 학교장을 말한다. 학교 외부 주체로 지역사회 주민, 민간경비업체, 지방자치단체, 민간단체를 고려할 수 있다. 주민은 개인 또는 집단을 이루어 자발적으로 예방 활동을 할 수 있으며 아직은 제한적이지만 민간경비업체와 민간단체도 이 문제에 관련될 수 있는 가능성이 충분하다. 지방자치단체는 행정적 차원에서 문제 해결에 지원할 수 있는 능력이 있다. 중앙 정부 차원에서 교육부(교육청), 법무부, 여성가족부, 경찰청은 각 부처마다 강력한 권한을 지니고 있으며 정보·자원·역량이 가장 많다. 국무총리실 산하 기관 합동 대책에 따른 117 신고센터의 일원화로 학교폭력에 관한 신고·상담·처리 과정도 기본 체계를 갖추었다. 합동 대책이 마련되면서 계층제 형태 거버넌스는 형성되었다고 볼 수도 있다. 이는 서비스 전달체제와 관련된 것으로서 정부가 학교폭력 예방과 해소에 깊은 관심을 기울이고 있다는 사실을 알 수 있다. 가장 포괄적인 주체는 학교폭력 문

제를 사회문제로 인지하고 있는 대통령, 각종 법률을 입안하고 제정할 수 있는 국회, 법률적인 판단을 할 수 있는 사법부가 있다. 이들은 정치적 차원에서 학교폭력을 예방하고 해소하는 지원 근거를 마련한다는 점에서 소홀히 다룰 수 없다. 이를 바탕으로 학교폭력 거버넌스 분석 모형을 살펴보면 아래와 같다.



<그림 1> 학교폭력 거버넌스 분석 모형

학교폭력 예방과 해소라는 공동 목표 아래, 그 대상은(가해·피해) 학생이며 밀접한 주체는 교사와 학부모다. 교사와 학부모는 이 문제는 1차적으로 해결할 수 있는 대상이지만 그 범위를 벗어나면 교사는 교육부(교육청) 등에 지원을 요청할 수 있고 학생이나 부모는 신고센터로 즉시 문제 해결을 요청할 수 있다. 신고자는 '117 신고센터'를 포함해 경찰청(112), 각종 상담기관에 상담을 받을 수 있다. 지역사회, 민간경비, 지방자치단체는 학교 밖에서 일어나는 폭력 문제에 대응할 역량이 갖추어져 있고 교사, 부모, 학생과 상호 협력과 지원이 필수적이다. 가장 많은 역량과 자원을 보유한 중앙 부처는 지속적으로 다른 주체와 상호 협력하면서 더 효율적인 대책을 마련할 수 있다. 정부가 학생이나 학부모가 그러한 대책을 알 수 있도록 적극적으로 홍보하는 것은 중요하다. 중앙 부처는 실태나 통계 조사를 정확히 파악해 정치적 주체인 국회, 대통령, 법원에 알려야 법률적으로나 정치적으로 문제 해결에 도움이 된다. 학계는 아이디어 제공, 기획, 평가를 할 수 있는 능력을 지니고 있으며 간과할 수 있는 부분을 보완한다는 점에서 이 논문은 학교폭력 예방과 해소를 목표로 거버넌스에 관한 논의를 하는 것이 목적이다. 아래에서는 2012년 학교폭력 실태를 살펴보고 거버넌스 발전 방안을 제시하고자 한다.

III. 학교폭력의 현황과 담당조직

1. 학교폭력 실태

학교폭력에 대한 관심도는 매우 높게(학부모 93.3%, 일반국민 89.1%) 나타나고 있으며 심각성도 높은 비율(교사 80.8%, 학부모 89.4%, 일반 국민 94.8%)을 보이고 있다. 학교폭력이 발생하는 원인을 ‘학생의 인성 및 사회성 부족’(교사 53.5%, 학부모 46.1%, 학생 59.3%) 때문이라는 인식이 높았다. 학교폭력을 근절하는 주체로 교사는 학부모에게, 학부모는 학교/교사에게 더 많은 역할을 기대하고 있었다. 시급히 풀어야 할 과제로 교사는 ‘학부모의 책무성 강화’를, 학부모는 ‘신고체계/조치강화’, ‘인성교육 실천’ 등을 우선적으로 제시하고 있었다. 정부의 학교폭력근절 종합대책에 대한 인지비율은 매우 높게(교사 99.0%, 학부모 90.1%, 학생 58.2%, 일반국민 77.3%)라고 나타났으며 지속적으로 홍보된 ‘117학교폭력신고센터 운영’의 인지 비율과 기대효과는 압도적으로 높다. 그러나 ‘일진경보제’는 인지 비율이 상대적으로 떨어졌다고 조사되었다(문화체육관광부, 2006: 9-35). 학교폭력의 대응 현황은 각 부처마다 다양하게 진행되고 있다(국회교육과학기술위원회 전문위원실, 2012: 100-101). 2012년 7월 2일 이명박 대통령은 국회연설에서 학교폭력에 대한 인식과 해결 의지를 강력하게 천명하면서 각 부처마다 대책을 수립해 추진해오고 있다.²⁾

2. 학교폭력근절대책종합방안

2012년 2월 6일 김황식 국무총리 주재 ‘학교폭력관련 관계장관회의’에서 ‘학교폭력근절 종합대책’을 최종 확정된 바 있다. 이 대책은 “학교폭력은 학교에만 맡겨둘 것이 아니라, 우리 사회 전체가 함께 나서서 해결해야 한다.”는 대통령의 의지에 따라 각계각층의 대안을 심층적으로 검토해 마련된 것이다. 정부는 학교폭력으로 고통 받는 사람의 입장에서 기존 학교폭력대책의 한계와 문제점을 철저히 검토하고 근본적인 학교폭력 원인으로 지목되고 있는 인성교육이 형식화된 교육 현실을 반성하고 7대 정책을 수립했다(국무총리실 관계부처합동 보도자료, 2012. 2. 06). 7대 실천 정책을 이행하는데 사회와 가정의 협력이 무엇보다 중요하며 기존 교육과학기술부 산하 학교폭력대책기획위원회를 국무총리와 민간 전문가가 공동 위원장인 ‘학교폭력대책위원회’로 개편했다(국무총리실 관계부처합동 보도자료, 2012. 2. 06).

정부 지원으로 학교폭력전문기관(12개소)은 한국청소년상담원, 청소년폭력예방재단, 자녀안심하고 학교보내기 운동 국민재단, 청소년종합지원센터, 방배유스센터, 학교폭력 상담 전문 왕따닷컴, 한국자살예방협회, 밝은 청소년 지원센터, 십대들의 쪽지, 아름다운 학교, 금란교실가 운영되고 있으며 가해 학생 교육기관으로 대안교육종합센터가 운영되고 있다. 2012년 6월 18일부터 정부는 117 중앙센터(서울)를 전국 시도(경기2청 포함)로 확대해 17개 광역센터를 운영하고 있다. 각 지방 경찰관, 교육과학기술부, 여성가족부에서 파견한 전문상담사가 합동으로 근무해 신고접수, 상담, 수사, 지원까지 서비스를 제공할 방침이다. 24시간 운영되며 누구든지 전국 어디에서나 국번 없이 117을 누르면 바로 신고자가 거주하는 지역 117 센터로 연결되며 신고접수와 상담 등으로 서비스를 받을 수 있도록 조치했다. 인

2) 학교폭력예방 종합포털사이트(<http://stopbullying.or.kr>) 참조.

원은 총 204명(경찰청 68명, 교과부 102명, 여가부 34명)으로 구성되어 있으며 관할 학교수, 학생수, 신고건수를 고려해 배정하고 있다(국무총리실 관계부처합동 보도자료, 2012. 6).

3. 학교폭력 담당조직의 역할

경찰청은 학교폭력문제 예방과 해소에 적극적으로 활동하고 있다. 2012년 6월 5일부터 경찰청은 교육과학기술부, 한국교원총연합회, 청소년폭력예방재단 등이 참석한 가운데 학교 전담경찰관 발대식을 개최했다. 전담경찰관을 증원 배치하는 것을 중심으로 학교 전담경찰관은 개인별 담당학교를 지정, 정기적으로 학교를 방문해 학생과 교사와 신뢰관계를 형성하고 자치위원회에 참석하며 학교폭력 피해사례를 접수하고 학교폭력 업무만을 맡는다.

경찰청은 학교폭력의 심각성을 알리고 향후 대응방법을 담은 학교폭력 공감서적 ‘미안해’를 출판하고 수익금은 전액 청소년폭력예방재단에 기부한다고 밝혔다. 최근 청소년 자살사건은 학교폭력 근절이 아직 멀다는 것을 인식하고 경찰뿐만 아니라 학교·가정·사회 모두의 관심과 참여가 무엇보다 중요하다고 판단했다. 기존 관공서에서 출판했던 딱딱한 형식에서 벗어나 학교폭력을 바라보고 처리하면서 느꼈던 감정을 학부모의 입장에서 감성적으로 서술한 것이 특징이다. 이 책은 심각성에 대한 공감대 형성, 학교폭력의 이해, 학교폭력에 대한 대응, 해결방법 등을 담은 총 4개의 장으로 구성되어 있다(경찰청 홈페이지, 2012. 6).

경찰청과 여성가족부가 폭력으로부터 안전한 사회를 구현한다는 목표 아래 업무 협약을 체결했다. 최근 1년간 1회 이상 학교폭력 피해경험은 청소년폭력예방재단의 조사 결과 기준으로 2007년(16.2%)에서 2011년(18.3%)으로 나타났다. 경찰청은 여성가족부, 관련 부처, NGO, 지역사회와의 협력을 강화하고 성폭력·가정폭력·학교폭력으로부터 아동·청소년·여성의 안전 확보를 추진하고 있다(경찰청 홈페이지, 2012. 7).

2012년 경찰청은 경찰지휘부와 전국 24개 경찰관련 학회장 임원진 30여명이 참석한 가운데 「폭력 없는 안전한 사회 구현」을 목표로 5대 폭력 척결방안 학경 간담회를 개최했다. 경찰 관련 학회와 협력을 강화하고 학회와 간담회를 정례적으로 개최하고 확대·강화할 계획이다(경찰청 홈페이지, 2012. 7).

2012년 7월 3일 교육과학기술부는 또래조정 시범학교 관계자 합동 워크숍을 개최했다. 또래조정(Peer Mediation)은 학생 사이에서 일어나는 갈등을 학생이 조정자가 되어 대화로 해결하는 활동이다. 또래조정은 선진국에서 학교 내 갈등해결 수단으로 높은 효과를 나타내고 있으며 국내에서는 민간단체 중심으로 운영되다가 학교폭력 예방 대책의 일환으로 전국 모든 시도교육청을 대상으로 사업을 확대했다. 2012년 7월 26일 교육과학기술부 장관은 ‘교육과학기술부-KB국민은행-Daum-열린 의사회 학교폭력 관련 공동 양해각서’를 체결했다. 주요 내용은 ‘학교폭력 관련 학생 상담·치료지원을 위한 다자간 업무협약(MOU)’로 학교폭력 관련 학생에 대한 상담과 치료지원으로 청소년이 건전한 사회구성원으로 성장하도록 돕는데 있다. 공동협약 기관들이 추진하는 민·관·기업 협력 교육기부사업이다(교

육과학기술부 보도자료, 2012. 7).

2012년 6월 18일 법무부는 학교폭력 예방대책으로서 학교폭력 예방 교육용 책자 개발 보급, 학교폭력 근절을 위한 ‘학교폭력 OUT’ 핸드북 제작 배포, 학교폭력 관련 약 4900회에 이르는 교사 대상 교육과 출장강연 실시, 학생 자치 법정 2006년부터 500개교 실시, 학급 헌법 만들기, 법교육 테마공원 솔로몬 로파크를 운영하고 있다. 또한 법무부는 2012년 2월 정부의 학교폭력근절 종합대책이 발표된 것을 계기로 서울남부·서울북부·인천·대구에 청소년비행예방센터 설치 계획을 세우고 진행하고 있다. 이처럼 공공기관의 대책과 협력이 이루어지고 있는 상태며 학교폭력 대책을 분석하고 거버넌스의 방향을 논의하고자 한다(법무부 홈페이지, 2012. 4).

IV. 학교폭력 대책 분석과 거버넌스 구축 방향

1. 학교폭력 거버넌스 분석 결과

학교폭력 실태, 종합대책, 담당기관의 역할을 기준으로 볼 때, 포괄적인 거버넌스 구축은 이루어졌다고 볼 수 있다. 국무총리실, 경찰청, 교육과학기술부, 여성가족부, 법무부가 대책을 추진하고 있다. 경찰청은 학계 의견을 수렴하고 있으며 여성가족부와 양해각서를 체결했고 민간단체 의견을 반영한다는 점에서 자발적이다. 교육과학기술부와 여성가족부는 신고 센터 확대, 행정 절차를 정비하고 있으며 학교폭력 프로그램을 개발하고 있다. 그 대상이 초등학생부터 고등학생까지 포함하므로 포괄적이고 민간단체(기업) 협력을 추진하고 있다. 법무부도 학교폭력 예방에 중점을 두고 대책을 추진하고 있다. 각 부처마다 책자를 제작해 보급하거나 양해각서를 체결하고 있으며 문제 해결에 깊이 공감한 상태다. 아직 민간경비 분야에서 학교폭력을 예방하거나 해소하려는 노력이 구체적으로 진행되거나 지역사회 주민이 적극적으로 이 문제에 역할을 하는 단계에 이르지 못하는 못하고 있다. 그렇지만 지역사회 주민, 민간경비업체, 지방자치단체의 유기적인 협조는 예방과 해소에 기여한다고 기대할 수 있다. 학교마다 사정이 다르고 지역적 특색이 엄연히 존재하므로 이를 잘 아는 지역사회의 노력이 더욱 필요하다.

학계는 이미 경찰청을 비롯해 다른 정부 부처에 자문할 수 있는 역량을 지니고 있다. 중앙 부처뿐만 아니라 지방자치단체, 경찰서, 학교도 포함되며 실제 공공 기관이 기획하는데 도움을 줄 수 있다. 행정학, 사회학, 교육학 등의 전문가가 학교폭력문제에 관한 시각은 같을 수도 있고 다를 수도 있다. 서로 간과한 부분을 보완한다는 측면에서 예방·상담·치료·처벌과 같은 분야별 대책도 논의할 수 있다. 전문가도 학부모 입장에서 더 실질적으로 대안을 제시할 수도 있기에 학교폭력의 예방과 해소에 관한 학계 참여가 활발해야 한다. 이러한 학교폭력 대책 분석은 거버넌스 발전 방안에 기여한다.

2. 학교폭력 거버넌스 발전 방안

현재 청소년을 대상으로 하는 거버넌스는 형성 단계에 있으며 지속적이고 세밀한 관리가 필요하다. 각 주체는 상호 협력 관계를 유지해야 하며 정보와 자원 공유가 활발해져야 문제 해결에 더 접근할 수 있다. 실천 방안으로서 가해학생이나 피해학생에게 ‘학교폭력’이 불러오는 부작용에 대한 교육을 강하게 실시해야 한다. 피해학생은 교사나 학부모가 해결하기 어렵다고 생각하면 ‘주저 없이’ 신고센터에 연락해 초기에 대응할 수 있도록 정부 홍보가 필수적이다.³⁾

정부가 다양한 대책을 추진하고 있지만 학생이 그러한 대책이 무엇인지 모른다면 효과가 줄어들 수 밖에 없다. 어느 부처 또는 단체라도 상관없이 학생 스스로 ‘학교폭력이 발생하면 어디에 말해야 하는구나!’라는 생각이 들도록 정부가 홍보할 필요가 있다. 학교폭력을 담당하는 부처와 기관이 적지 않기에 어디서나 상담을 받더라도 학생에게 도움이 될 수 있도록 해야 한다.⁴⁾ 그 때 학생의 개인 정보(상담 내역이나 조치 사항)는 학교폭력 관련 부처에서 공유해야 하며 지속적으로 학생에게 다가서도록 노력해야 한다. 제도나 정책을 새롭게 하는 것도 중요하지만 학교폭력 피해자와 가해자에게 지속적으로 관심을 갖는 것이 더 중요하며 개선 효과를 기대할 수 있다(박상주, 2003: 286-288).

청소년이 인터넷을 할 수 있는 환경은 자유롭다. PC방이나 집에서 컴퓨터를 하는 것뿐만 아니라 스마트폰을 이용할 수 있는 곳이라면 어디서나 인터넷을 할 수 있다. 정부는 학교폭력 예방이나 해소에 관한 온라인 홍보를 강화해야 한다. 이는 통합할 필요도 없고 각 부처마다 알기 쉬운 형태로 전달하는 것이 중요하다. 오히려 부처마다 각자 홍보할수록 더 많은 홍보가 이루어지므로 저비용으로 효과를 거둘 수 있다. SNS(Social Network Service)의 확대로 청소년이 인터넷에서 할 수 있는 것이 더욱 많아졌으며 정부가 지속적으로 홍보를 한다면 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.⁵⁾ 교육적 차원에서 다양한 프로그램 개발은 지속해야 하며 학부모에 대한 학교폭력 교육, 교사(학교)와 교육청(교육부)의 원활한 정보 교환, 교권 확립은 학교폭력을 예방하거나 초기에 해소할 수 있는 방안이다.

경찰의 기본 역할과 활동을 포함해 최근 사회문제로 떠오른 학교폭력에 적극 대처하고 관련 부처, 시민단체, 학계에 참여하는 범정부적 대응이 필요하다. 특히, 단순히 범죄에 대응하기보다 사건이 언제, 어디서, 어떻게, 왜 발생하는지를 이해하고 적극적으로 문제를 해결하려는 노력이 필요하다(조동운·박동균, 2013: 150-151).

경찰은 경찰청, 112 신고센터, 경찰서, 지구대에서 모두 이 문제를 예방 또는 해결할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 초동조치를 포함해 처벌과 계도를 모두 할 수 있는 기관으로서 경찰의 역할은 계속 확대되며 거버넌스 중요 주체로서 자리매김할 것이다. 피해학생은 중장기적인 상담이나 치료할 경우가 많으므로 경찰 업무 영역에서 다루기 어려운 측면이 있다. 다만, 가해학생에 대한 구체적인 대응

3) 교육부는 학교폭력 학생 모니터단, 공모전, 정책 제안 이벤트 등을 실시하면서 학생을 대상으로 정책 홍보를 하고 있다.

4) 2013년 6월 현재 청소년 폭력예방재단(www.jikim.net), 한국학교폭력상담협회(www.ksvcs.com) 등과 같은 단체가 활동하고 있다.

5) 학교폭력 예방 종합포털사이트(www.stopbullying.or.kr)에서는 트위터로 교육부의 학교폭력대책을 홍보하고 있으며 ‘굿바이 학교폭력’ 어플리케이션을 다운로드할 수 있다.

방안을 마련하는 것이 필요하며 인성 교육 차원에서 접근할 필요가 있다(정희태, 2011: 149-151). 계도 차원에서 해결 가능한 것인지 처벌을 하는지 여부에 대한 것은 신중히 고민해야 한다(최종술, 2010: 156-157).

각 부처와 민간단체마다 양해각서를 체결하고 문제 해결에 깊이 공감하고 있으므로 구체적인 실행 계획이 필요하다. 반드시 모든 것을 해결해야 한다는 차원보다 각 주체의 책임소재를 명확히 하는 것도 중요하다. 할 수 있는 것, 하기 어려운 것을 꾸준히 협의하고 조정하는 것은 거버넌스에서 중요하다. 주체의 역할과 책임성을 분명히 하는 것은 거버넌스 발전에 필요하며 학교폭력 문제 해결에 접근하는 전략적 관리가 가능하다.

물론 거버넌스 구축과 관리 방안의 한계도 존재한다. 첫째, 학교폭력 문제가 반드시 지역사회와 연계될 필요가 없다고 할 수 있다. 신고센터는 중앙 정부 산하에 있으며 기존 신고(112)가 확립된 상태에서 직접 중앙 정부가 정책집행을 할 수도 있다. 둘째, 학교폭력 문제는 서로 역할을 분명히 나누는 것보다 각 부처가 나름대로 대책을 추진해서 ‘중복’하는 것이 문제 해결에 더 좋다고 말할 수 있다. 분담과 통합보다 분산된 정책을 추진하더라도 학교폭력 대상에 주는 영향이 같기 때문이다. 셋째, 이러한 거버넌스 논의가 이상적이라는 비판을 받을 수 있다. 계층제 거버넌스라고 볼 수 있는 부처 협력 관계를 굳이 발전된 거버넌스 형태를 논의할 필요가 있는지 의문을 제기할 수 있다. 마지막으로, 시민단체가 지역 단위에서 움직이는 것이 아니라 전국 단위로 활동해도 상관이 없으며 그 사항이 분석에서 제외되었다는 점에서 문제가 있다.

V. 결론

학교폭력은 정부 부처가 깊이 관심을 기울이는 사회문제다. 학교폭력은 일부 학생 문제였지만 학교 ‘내외’에서 지속적으로 범위가 발생하면서 국민적 불안감을 조성하고 있다. 정부와 사회는 이 문제를 해결하고자 다양한 방안을 추진하고 있으며 협력 관계를 형성하고 있다. 학교폭력은 학교 내외에서 학생이 다른 학생에게 피해를 유발할 수 있거나 유발하는 행동이며 복잡한 특성을 지닌다. 이는 어느 특정 주체가 노력해서 해결하기에는 어렵고 공동 노력이 필요한 사안이다. 거버넌스는 사회과학에서 자주 사용되는 개념으로 경찰 영역에 지역사회 중요성과 시민 참여를 바탕으로 한다. 학교폭력을 두고 정부는 대책을 세우고 예방과 해소 방안을 추진하면서 다른 주체와 협력을 모색하고 있다.

이론적 검토를 바탕으로 학교폭력 예방과 해소를 목표로 분석 모형을 설정했다. 그 대상은 학생으로 가장 밀접한 주체는 교사와 학부모다. 그들의 해결 범위를 벗어나면 교사는 교육부(교육청) 등에 지원을 요청할 수 있고 학생이나 부모도 문제 해결을 외부에 요청할 수 있다. 지역사회, 민간경비, 지방자치단체는 학교 밖에서 일어나는 학교폭력 문제에 대응할 수 있으며 교사, 부모, 학생과 상호 협력과 지원이 필수다. 중앙 부처 거버넌스 주체는 다른 주체와 협력하면서 더 효율적이고 영향력 있는

대책을 추진할 수 있다. 국회, 법원, 대통령은 이 문제 해결에 포괄적인 근거와 지원을 한다는 점에서 거버넌스 주체며 학계는 정부 부처에 자문할 수 있는 역량을 지녔다는 점에서 필요하다.

거버넌스를 바탕으로 학교폭력 해결 방안으로 가해학생이나 피해학생에게 ‘학교폭력’의 심각성과 폐해에 관한 교육을 실시하고 피해학생이 연락할 수 있도록 정부가 홍보를 더 해야 한다. 어느 부처 또는 단체라도 상관없이 학생이 그 문제를 알릴 수 있도록 해야 한다. 학생 개인 정보는 부처에서 공유하고 지속적으로 학생에게 다가서야 지속적인 예방과 해소가 가능하다. 다양한 프로그램 개발, 인성교육 확대, 학부모 교육, 학교와 교육청의 원활한 정보 교환, 교권 확립은 학교폭력 거버넌스의 직간접적인 해소 방안이다. 경찰은 이 문제를 예방 또는 해결할 수 있는 능력을 갖추고 있기에 거버넌스의 중요한 주체다. 다만, 가해학생에 대한 구체적인 대응 방안을 마련하고 청소년이라는 특성을 고려해 신중한 처리가 필요하며 더 발전된 거버넌스를 구축하려면 시민을 포함한 민관의 긴밀한 논의가 지속적으로 이루어져야 한다.

참고문헌

- 국무총리실. 2012. 117 학교폭력 신고센터 전국 확대 운영. 국무총리실 관계부처합동 보도자료(2012. 2. 6).
- 국회교육과학기술위원회 전문위원실. 2012. 제19대 국회 정책자료집.
- 경찰청 보도자료. 2012 학교 전담경찰관 발대식 및 워크숍(2012. 6).
- 경찰청 보도자료. 2012. 5대 폭력 척결방안 학경 간담회 개최(2012. 7).
- 경찰청 보도자료. 2012. 경찰청-여성가족부 업무협약 체결(2012. 7).
- 교육과학기술부 보도자료. 2012. 7대 실천 정책으로 학교폭력없는 행복한 학교를 만든다(2012. 2).
- 교육과학기술부 보도자료. 2012. 학교폭력, 또래조정 조기개입으로 학생 스스로 문제예방(2012. 7).
- 김범수. 2008. 학교폭력 실태분석과 예방대책에 관한 연구. 사회과학연구. 17: 59-80.
- 김상원. 2012. 사회적 자본과 범죄. 한국치안행정논집. 9(1): 1-25.
- 김무겸. 2012. 국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스 고찰. 한국위기관리논집 8(5): 53-82.
- 김준호, 노성호, 이성식, 광대경, 이동원, 박철현. 2003. 청소년비행론. 서울: 청목출판사.
- 김진화. 2002. 청소년 문제행동론. 서울: 학지사.
- 김창균 · 임계령. 2010. 학교폭력의 발생원인과 대처방안. 법학연구. 38: 173-198.
- 김태민. 2010. 민간경비와 경찰의 협력시스템에 관한 연구. 한국치안행정논집. 7(2): 259-284.
- 김현철. 2010. 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률의 개선방안. 법교육연구. 5(1): 69-84.
- 내일신문. 2013. 새학기 들어 전국 학교폭력 신고전화 급증(2013. 4. 25).
- 대한민국 정책포털 공감코리아. 2012. 2008년 학교폭력예방 가이드북(2012. 7. 30).

- 문용린. 2008. 학교폭력 예방과 상담. 서울: 학지사.
- 문화체육관광부. 2006. 학교폭력근절대책종합보고서.
- 박동균. 2009. 경찰위기관리의 사전대비 역량 강화방안. 한국치안행정논집. 1(1): 125-145.
- 박상주. 2003. 경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구. 한국행정학보. 37(1): 271-291.
- 박세정. 1998. 효과적인 학교폭력 대책으로써의 학교. 한국공안행정학회보. 7: 216-258.
- 박윤기. 2012. 통합적 학교안전망 구축 방안. 경찰연구논집. 9: 28-52.
- 배철효. 2012. 학교폭력의 현황과 미래의 희망. Korea Public Administration Forum. 137: 52-58.
- 서울신문. 2013.04.23. 학교폭력 피해학생 절반 “자살 생각”.
- 양문승, 윤경희. 2010. 경찰 거버넌스에 대한 주요 국가 비교 연구와 정책적 함의. 형사정책. 22(2): 167-207.
- 윤광구. 2009. 지역경찰거버넌스에 관한 연구. 계명대학교 박사학위논문.
- 이경우. 2009. 지역경찰의 거버넌스 구축에 관한 연구. 동의대학교 박사학위논문.
- 이상수. 2006. 뉴거버넌스 시대의 경찰부패방지과 시민참여 방안 연구. 국가정책연구. 20(1): 97-155.
- 이성진, 백석기. 2012. 학교 범죄예방을 위한 민간경비 활용방안. 한국지방정부학회 학술대회자료집.
- 이승철. 2009. 청소년 학교폭력 영향요인에 관한 연구. 한국치안행정논집. 2(2): 53-78.
- 이영남. 2008. 경찰행정학. 서울: 대영문화사.
- 이은애. 2006. 재난관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성에 관한 고찰. 한국위기관리논집. 2(2): 74-86.
- 이현수, 김다현. 2012. 특수아동의 학교폭력 실태 및 해결방안과 범·인권교육의 방향. 한국위기관리논집. 8(4): 143-156.
- 정재준. 2012. 미국의 학교폭력 방지대책. 서울대학교 법학. 53(1): 529-570.
- 정희태. 2011. 학교폭력 예방과 갈등해결 방안. 윤리연구. 83: 123-162.
- 조동운, 박동균. 2013. 치안환경 변화에 따른 한국경찰의 당면과제. 한국위기관리논집 9(3): 137-154.
- 조호대. 2005. 학교폭력에 대한 경찰역할 강화방안. 사회과학연구. 10(3): 958-980.
- 지영환. 2013. 학교폭력학. 도서출판 그린.
- 최종술. 2009. 학교폭력의 예방과 대책에 관한 연구. 한국치안행정논집. 3(1): 159-205.
- 최종술. 2010. 한국적 School Police 제도 모형에 관한 연구. 한국경찰학회보. 11: 131-162.
- 한상암·신성원. 2006. 학교폭력에 대한 경찰의 효율적 대응방안. 한국경찰학회보. 11: 163-195.
- 홍성우. 2009. 네트워크 거버넌스에서의 정책조정수단 분석. 한국거버넌스학회보. 16(2): 1-29.
- Dahl, R. A. 1963. *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Eva Sørensen. 2006. Metagovernance. *The American Review of Public Administration*. 36(1): 98-113.
- Jacob, Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen. 2012. *Interactive Governance*.

Oxford University Press.

Jessop, B. 1995. The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism. *Economy and Society*. 24: 307-330.

Peters, B. G. 1978. *The Politics of Bureaucracy*. London: Longman.

청소년 폭력예방재단(www.jikim.net)

학교폭력예방 종합포털사이트(<http://stopbullying.or.kr>)

한국학교폭력상담협회(www.ksvcs.com)

金英材: 단국대학교 대학원에서 박사학위 취득(한국 청년실업 유형별 전략적 관리 방안에 관한 연구, 2011), 현재 강동대학교 경찰행정과 강사며 관심분야는 ‘청년실업’과 ‘거버넌스’로서 한국 역대 정부의 거버넌스 유형 분석에 관한 연구(한국행정사학회, 2010), 한국 청년실업 유형별 전략적 관리 방안에 관한 연구(한국취업진로학회, 2012), 저서는 미리 보고 다시 아는 대학생활(교보문고 PubPle, 2012)이 있다(koreafm@naver.com).

鄭相完: 청주대학교 대학원에서 박사학위 취득(경찰공무원의 역할갈등과 직무만족에 관한 연구, 2004), 현재 강동대학교 경찰행정과 교수며 관심 분야는 ‘경찰행정’과 ‘위기관리’ 분야이다(jsangwan@hanmail.net).

투 고 일: 2013년 05월 07일

수 정 일: 2013년 06월 26일

게재확정일: 2013년 06월 29일

A Study on Analysis of School Violence Governance

Young Jae Kim, Sang Wan Jeong

Governance has become the most commonly used concepts in contemporary social science. This concept remains in many ways understood within the discipline. It is advocated to provide both more effective and democratic form of governing. Governance defined complex process through relation of school violence actor with interests interact in order to formulate, promote and management. They achieve shared goal by mobilizing, exchanging, negotiating and making rules. The study is analysis aims of school violence protection and solution governance. It consists of youth characteristics problem(mental and body) and harmful effect to personality. So public agencies concentrate the problem according to civil actor(corporation and NGO). This study method was based on literary researches and reviews through summarized main policies and theoretical study. And I construct model of Governance that aims to protection and solution school violence. For reviewing governance plan of school violence. Firstly, many public agencies campaign protection methods to student constantly. Secondly, relation of agencies shared damaged student personal information and connect to interactively. Thirdly, They use social network service on internet, exchange information school–ministry of education, make a specific program to teaching student, increase of teacher authority and so on. Lastly, police agency manages school violence solution actively and learned inter–disciplinary professional advice. Governance reflects general concerns about school violence in Korea how to understand the changing role of policy field. And solution about school violence governance in the public sector is about steering and management social problem through collaborate governance actor(police, education, law and so on) that aims to achieve common goals.

Key words: school violence, governance