

[논 문]

학교폭력의 원인과 대응방안에 관한 연구*

- 법제적 대응방안을 중심으로 -

이 중근**

《차 례》

- | | |
|------------------------------|--------------------|
| I. 서 론 | III. 학교폭력의 대응방안 분석 |
| II. 학교폭력의 개념과 원인 및 교육에 대한 영향 | IV. 대안학교 운영사례의 분석 |
| | V. 결 론 |

I. 서 론

학생과 교직원이 본래의 기능과 역할에 충실할 수 있도록 학교폭력으로부터 보호하는 것은 학교의 의무이다. 이러한 의무는 명문의 법률로부터 유래할 뿐 아니라, 학교에 아이를 맡기면 학교는 “부모를 대신하여(in loco parentis)” 훈육하는 것이라는 대원칙으로부터도 학교의 보호의무가 나온다. 학교는 학생에게 안전한 교육환경을 제공해야 의무도 있지만 학교폭력의 가해 학생을 교육할 의무도 있다는 점에서 학교폭력 문제는 학교에게 교육의무의 충돌이라는 어려운 문제를 제공한다.

* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5A2A01017001)

** 동아대학교 법학전문대학원 교수

2 東亞法學 第61號

최근 우리 사회 전체가 학교폭력으로 몸살을 앓고 있고, 우리의 공교육 시스템은 학교폭력의 폭증이라는 문제에 봉착하여 제 기능을 발휘하기 어려운 상황에 처해 있다. 학교폭력으로 인해 스스로 소중한 목숨을 버리는 일이 빈발하고 있고, 학교폭력 피해학생의 부모가 직무유기 혐의로 학교와 교사를 경찰에 고소함으로써 형사문제가 되기도 하고, 법원이 일선 학교의 감독기관인 교육청과 학교장 및 학교폭력 피해학생의 담임교사에게 손해배상의 연대책임을 인정하는 판결을 함으로써 학교폭력과 관련한 ‘교원의 직무범위’에 대한 논란이 가중되자 최근 정부는 이른바 ‘학교폭력 근절 종합대책’을 발표한 바 있다. 미국에서도 오바마 대통령이 약자를 괴롭히는 ‘따돌림(왕따)’이 예전부터의 한 습속에 불과한 것이라는 생각을 이제는 떨쳐야 하고 약자를 괴롭히는 일이 더 이상 성장과정의 일부라고 생각해서는 안된다고 호소한 것¹⁾을 보면 학교폭력은 세계적인 문제임을 알 수 있다.

학교폭력을 예방하고 처리하는 합리적인 대응방안을 마련하기 위해서는 학교폭력의 원인이 되는 요소를 파악하는 것이 중요하다. 학교폭력의 원인 요소는 다양하고 서로 관련이 되어 있으나 내면의 인성 문제, 가정문제, 동료학생간의 관계 문제, 그리고 사회적·환경적 요소 등의 범주로 구분할 수 있다. 따라서 학교폭력을 예방하거나 대처하는 방법이 일률적으로 정의될 수는 없는 것이다.

본 연구에서는 학교폭력의 다양한 원인과 학교폭력이 교육의 질에 미치는 영향을 분석하고, 지금까지 학교폭력을 다루어 온 일반적인 방법의 검토를 통하여 우리의 현실여건에 적절한 학교폭력의 대응방안으로서의 법제적 지원방안을 모색하는 것을 목적으로 삼는다.

따라서 먼저, 학교폭력의 원인을 분석하고 대응방안으로서의 무관용정책, 경찰력에의 의존, 대안학교의 활용 등의 효과성을 검토할 필요가 있다.

다음으로 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률, 초·중등교육법 및 대안학교의 설립·운영에 관한 규정 등을 비롯하여 학교폭력에 관련된 우리의 법제를 분석한다.

1) President Barack Obama, Address at the White House Conference on Bullying Prevention (Mar. 10, 2011).

비교법적으로는 학교폭력에 대하여 무관용정책을 시행하고 학교에 경찰력을 배치해 본 외국의 경험을 검토하고, 학교폭력을 예방하는 조치로서 교직원이 학생 또는 그 소지품을 검사(수색)함에 있어서 요구되는 요건을 제시한 미 연방대법원의 *New Jersey v. T.L.O.* 사건 판결과 *Commonwealth v. Cass* 사건 판결을 살펴본다. 나아가 우리 「초·중등교육법」 제60조의3과 「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」에 의한 대안학교와 미국의 대안학교의 성공적인 사례에 해당하는 마야 안젤루 차터스쿨(*Maya Angelou Public Charter School, MAPCS*)을 비교하여 폭력학생의 성공적인 변화의 요인을 분석하여 MAPCS의 교육 방법이 학교폭력의 억제 대안으로서 우리의 대안학교에서도 적용이 가능할 것인지를 검토한다.

II. 학교폭력의 개념과 원인 및 교육에 대한 영향

1. 학교폭력의 개념

학교폭력에 대처하기 위해서는 우선 적절한 학교폭력의 개념의 개념정의가 필요하다.

2004년에 제정된 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하 학교폭력예방법)에 의하면, 학교 내외에서 학생 간에 발생한 폭행·협박·따돌림 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위가 학교폭력이다. 학교폭력을 학교 내외에서의 행위를 포함시킨 것은 바람직하다고 할 수 있으나 폭행·협박·따돌림 등에 한정하여 그 개념이 지나치게 좁아 학교폭력에 해당하는 많은 부분이 동법에 포섭되지 못한다는 문제점과 학교폭력의 개념을 광범위하게 대통령령에 위임한다는 문제점이 있었다. 그리하여 2008년 9월 시행된 개정법에서는 학교폭력의 범위에 상해, 감금, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요 및 성폭력, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의한 경우를 새로이 포함시키고 대통령령에 위임 문구

4 東亞法學 第61號

를 삭제하여 학교폭력의 범위를 넓힘과 동시에 법률이 입법적으로 개념을 규정함으로써 죄형법정주의에 위반 가능성을 제거하였다.

2012년 1월에 개정된 학교폭력예방법(2012년 5월 시행)에서는 학교폭력의 범위에 '강제적인 심부름'을 추가적으로 포함시켜 개념범위를 확대하고, '따돌림'의 개념을 학교 내외에서 2명 이상의 학생들이 특정인이나 특정집단의 학생들을 대상으로 지속적이거나 반복적으로 신체적 또는 심리적 공격을 가하여 상대방이 고통을 느끼도록 하는 일체의 행위라고 함으로써 입법적 유권해석을 하였으며, 2012년 3월에 다시 학교폭력예방법을 개정(2012년 5월 시행)하여 학교폭력의 개념을 "학생 간에 발생한..."을 "학생을 대상으로 발생한..."으로 표현을 바꿈으로써 학생 이외의 가해자도 학교폭력의 관련자가 될 수 있도록 하여 동 법률의 적용대상이 되게 하였고, '사이버 따돌림'을 학교폭력의 개념에 포함시킴으로써 개념범위를 더욱 확대하였을 뿐 아니라, '사이버 따돌림'의 개념을 인터넷, 휴대전화 등 정보통신기기를 이용하여 학생들이 특정 학생들을 대상으로 지속적, 반복적으로 심리적 공격을 가하거나, 특정 학생과 관련된 개인정보 또는 허위사실을 유포하여 상대방이 고통을 느끼도록 하는 일체의 행위라고 함으로써 입법적 유권해석을 보태고 있다.

그러나 학교폭력은 학생에 대한 폭력에 한정되지 않는다고 보아야 한다. 이러한 점에서 우리의 학교폭력예방법이 학교폭력의 개념을 정의함에 있어서 "학생을 대상으로 발생한 상해....."라고 한 것은 학교폭력의 개념을 포괄하지 못한다. 학교폭력은 형사법적 개념이 아니라 교육법적 개념으로 접근해야 할 문제이므로 학교폭력이 문제가 되는 근본적인 이유를 고려해야 할 뿐 아니라, 학교폭력은 학교가 직면하는 교육의무의 충돌을 해결하기 위한 것이고 학생, 교직원, 학교 경영자 모두가 교육의무를 수행하는 주체이기 때문에 학생, 교사, 직원들이 두려움 또는 위협을 느끼는 환경을 조성하는 모든 행위를 포함하는 것으로 보아야 한다. 현실적으로도 학교에서 교사에 대한 학생의 폭행이 빈발하고 있는 실정이다. 미국의 경우를 보면 교사에 대한 폭력행위도 학교폭력의 범주에 포함시키고 있다.²⁾

2) 미국의 경우 교직원에 대한 학생의 폭력행사도 학교폭력으로 보고 있다. 미국의 1978년의 한 보고서(The Safe School Study Report)에 의하면, 매년 61,000명의 교사와 직원이 학생으로부터 육체적인

2. 학교폭력의 원인

2012년 2월 6일 정부가 발표한 학교폭력근절 종합대책³⁾에 의하면, 학교폭력의 원인은 학생의 인성 및 사회성 함양을 위한 교육적 실천의 미흡, 교사의 적절한 생활지도가 어려운 교육 여건, 학부모의 자녀교육에 대한 관여 부족, 인터넷·게임·영상매체의 부정적 영향력 증가 등으로 요약된다.

이렇듯 다양하고 서로 연관성을 지니고 있는 학교폭력의 원인요소는 결국 내면의 인성 문제, 가정문제, 동료학생간의 관계 문제, 그리고 사회적·환경적 요소 등의 네 가지 범주로 구분할 수 있다.

첫째, 관련분야의 학자와 의사들은 화학적, 생물학적, 또는 심리학적 요인으로 인하여 폭력적 성향을 띠는 학생들이 있다는 사실에 대하여 대체로 동의한다.⁴⁾ 따라서 학교 경영자는 화학적, 생물학적, 또는 심리학적으로 폭력 성향을 띠는 학생들의 내면적인 문제를 이해하고 다룰 수 있는 환경을 조성해야 한다.

학교폭력과 생물학적 난맥상과 관련된 다른 문제로는 과다활동(hyperactivity)과 주의력 결핍 문제(attention deficit)이다. 이러한 문제가 있는 학생들은 문제해결능력이 부족하고 자기의 감정을 통제하는 데 어려움을 겪는다.⁵⁾ 설탕을 많이 섭취하면 공격성이 증가한다는 연구결과도 있다.⁶⁾ 학

공격을 받은 것으로 나타났다. NAT'L INST. OF EDUC., U.S. DEPT. OF HEALTH, EDUC., AND WELFARE, VIOLENT SCHOOLS-SAFE SCHOOLS: THE SAFE SCHOOL STUDY REPORT TO CONGRESS 33 (1978). 미국교육통계센터(National Center for Educational Statistics)가 1996년에서 2000년에 걸쳐 실시한 연구결과에 의하면, 학교에서 강간, 성폭행, 강도, 폭행 등을 당한 599,000을 포함하여 약 1백60 여만 명의 교사들이 범행대상이 되었다. NAT'L CTR. FOR EDUC. STATISTICS, U.S. DEP'T OF EDUC. & U.S. DEP'T OF JUSTICE, INDICATORS OF SCHOOL CRIME AND SAFETY 2002, at 24. (2002), <http://nces.ed.gov/pubs2003/2003009.pdf> [hereinafter NCES] (2013.3.24. 검색).

3) http://mookas.com/media_view.asp?news_no=13707 (2013.3.24. 검색).

4) 학교폭력과 관련된 문제 중의 하나는 신경 화학적 불균형(internal)이라고 한다. 사람이 위협을 느끼면 몸은 싸우거나 도망칠 것을 알려 주는 노르에피네프린(norepinephrine)이라고 불리는 경고 호르몬을 생성한다. 동시에 고도의 스트레스는 편안한 기분을 느끼게 하는 호르몬인 세레토닌(serotonin) 분비를 감소시켜 노르에피네프린의 효과를 감속시킨다. 이러한 화학적 불균형은 긴장상황을 만들어서 중립적인 행위를 공격적이거나 폭력적으로 반응하도록 한다. 이렇듯 일부 학생들은 화학적으로 폭력적인 성향을 띠게 됨으로써 학교로 하여금 그들의 폭력적인 행위를 이해하고 적절히 대처하는 것을 어렵게 한다. DEBORAH L. KOPKA, SCHOOL VIOLENCE 11 (1997).

5) Id.

교폭력은 이러한 요소들의 복합적인 산물이다.

학습장애를 가진 어린이는 매일 실패와 좌절을 경험하게 됨으로써 부정적인 자아상(自我像)이 형성되는 경향이 있어서 학습장애 학생의 경우가 학교폭력에 연루될 가능성은 더욱 높다. 부정적인 자아상은 일탈행위를 통하여 관심을 끄는 시도를 하게 되어 공격적인 행위로 나타나는 경우가 많다.⁷⁾

둘째, 가정폭력이 학교폭력과 관련이 있다는 유력한 주장이 있다. 학자들은 가정폭력의 희생자인 어린이는 교실에서의 폭력적인 태도를 통하여 가정폭력으로 고통받은 경험을 분출하는 것으로 이해하고 있다.⁸⁾ 학교폭력과 관련이 있는 또 다른 문제는 부모가 폭력적인 반응을 통하여 충돌상황을 해결하는 경우이다. 어린이가 가족으로부터 충돌상황을 폭력으로 해결하는 것을 배웠을 경우에 학교에서는 충돌을 비폭력적으로 해결하도록 가르치면 어린이는 혼란을 느끼게 된다. 이러한 학생에게는 교육을 통하여 충돌상황을 해결하는 비폭력적인 방법이 있다는 사실에 대하여 끊임없이 확신을 심어 줄 필요가 있다. 그러나 전문가들은 주목할 만한 지원체계가 뒷받침되지 않으면 학교에서의 이러한 교육으로써 가족의 폭력적인 영향을 상쇄하기는 쉽지 않다고 보고 있다.⁹⁾

셋째, 학생들은 동료학생으로부터 경험하는 유희과 압력에 취약하여 많은 경우 학교에서의 파괴적인 비행에 몰들 가능성이 있다.¹⁰⁾ 동료학생과의 관계는 학교생활의 성취와 범죄성향을 보이는 행동을 예측하는 데 있어서 대단히 중요하다.¹¹⁾

동료학생간의 관계에 영향을 미치는 복잡한 문제가 바로 '일진회'와 같은

6) RICHARD LAWRENCE, SCHOOL CRIME AND JUVENILE JUSTICE 44-45 (1998).

7) Id. at 42.

8) Susan Cole & M. Geron Gadd, Family and Community Responses to School Violence: Uncovering the Roots of School Violence, 34 NEW ENG. L. REV. 601, 601 (2000).

9) Joseph Lintott, Teaching and Learning in the Face of School Violence, 11 Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 553, 558 (2004).

10) LAWRENCE, supra note 6, at 72.

11) LAWRENCE, supra note 6, at 71. FBI의 주도로 학교총기사건에 대하여 160명의 교육, 정신의학, 그리고 법집행 분야의 전문가가 참여하여 2년에 걸쳐 연구한 결과 소외(alienation), 총기와 폭력에 대한 집착, 과도한 인터넷 사용, 그리고 언어에 의한 협박 등 사전에 학교총기사건을 암시하는 행위를 발견하였다. Kevin Johnson, Schools Need to Assess Violence Risks, USA TODAY, Sept. 7, 2000, at A7.

폭력집단의 존재이다. 물론 여기에는 폭력집단이라는 일반적인 개념에는 포함되지 않을 정도의 소규모 집단도 포함될 수 있다. 학교폭력이 폭력집단과 관련될 때에는 학교가 폭력을 억제하기 위하여 사용하는 징계와 같은 전통적인 메커니즘은 별다른 해결책이 되지 못한다. 이러한 경우에는 폭력을 행사하라는 폭력집단으로부터의 압력이 폭력을 행사하지 않도록 설득하는 학교 시스템의 영향을 압도하고도 남기 때문이다.

넷째, 오늘날 전문가들은 학교폭력의 증가의 원인이 점증하는 대중문화에서의 폭력성에 기인하는 바가 크다고 보고 있다. 텔레비전과 인터넷 같은 미디어는 학교폭력의 증가에 대하여 책임이 크다. 미국심리학회(APA)에 따르면, 초등학교를 졸업하기 전에 텔레비전에서 평균 8천건의 살인사건과 10만건의 기타 폭력사건을 보는 것으로 나타났다.¹²⁾ 사회학자들 중의 일부는 현대 대중음악에 있어서의 폭력관련 주제가 학교폭력의 증가의 한 요소가 된다는 가설을 세워 놓고 있다.¹³⁾ 폭력적인 이미지가 실제의 폭력으로 연결되는 정도는 논외로 하더라도, 이러한 폭력적인 환경이 다른 요소로 인하여 이미 폭력성에 노출된 학생들에게 영향을 미친다는 사실을 인식하는 것은 중요한 일이다.

끝으로, 학교폭력은 학교폭력에 대처하는 학교경영자들의 과도한 반응으로 인하여 증가하는 경향이 있다. 즉, 부당한 행위를 한 학생을 과도하게 징계함으로써 학생을 다시 폭력으로 이끄는 경우가 종종 있다.¹⁴⁾ 1984년 전미교육위원회협의회(National School Boards Association)는 문제학생의 처벌, 제적 등과 같은 전통적인 접근방법은 문제 학생을 학교로부터 소외시키고 불신을 쌓아 비행의 패턴을 더욱 견고하게 한다고 경고한 바 있다.¹⁵⁾

12) KOPKA, *supra* note 4, at 14.

13) Frank Palumbo, *The Social Impact of Music Violence* (1997), at <http://www.aap.org/advocacy/washing/t1106.htm>.

14) Kevin Johnson, *Schools Need to Assess Violence Risks*, USA TODAY, Sept. 7, 2000, at A7.

15) Philip Daniel & Karen Coriell, *Suspension and Expulsion in America's Public Schools: Has Unfairness Resulted From a Narrowing of Due Process?*, 13 *HAMLIN J. PUB. L. & POL'Y* 1, 15 (1992).

3. 학교폭력의 학교교육에 대한 악영향

학교폭력은 다음과 같은 방식으로 교육의 질에 나쁜 영향을 미친다.

첫째, 학생들의 교육적 기회를 향상시키기 위해서는 질 높은 교사의 충원과 유지가 필요하나 학교폭력은 우수한 자질의 교사 유입을 방해하고 교사의 이직률을 높인다. 우리나라의 경우 매년 교사들이 명예퇴직으로 스스로 정년 교단을 떠나고 있는데 이들 중 80.6%는 학생지도의 어려움과 교권추락을 명예퇴직의 이유로 들었다¹⁶⁾ 미국의 경우도 매년 전국적으로 16%의 교사들이 그만두거나 전직하거나 은퇴한다.¹⁷⁾ 학교경영자가 학교폭력을 효과적으로 통제하지 못함으로 인하여 많은 질 높은 교사가 학교를 떠나는 것이다.

둘째, 학교폭력은 교실의 분위기 통제를 어렵게 한다. 학생들이 잠재능력을 충분히 개발하도록 배우기 위해서는 교육환경이 안전하다고 느껴야 한다. 청소년폭력예방재단의 2010년 학교폭력 전국 실태조사에 따르면 학교폭력으로 인한 고통을 호소한 학생은 60.8%, 죽을 만큼의 고통스러움을 호소한 학생 또한 13.9%에 달했다. 2003년 OECD의 보고서에 따르면 우리나라 중학생들의 학교에 대한 소속감 지수는 G8 소속국 중에서 가장 낮은 점수를 기록한 일본 보다도 더 낮은 수준으로 나타났다. 교사들 역시 그들의 주의력을 문제 학생에게 쏟음으로 인하여 다른 선량한 학생들에게 할애할 시간이 줄어드는 사실에 대하여 좌절감을 느끼고 있다. 교사들은 보복의 가능성이 두려워 교실에서 권위를 내세우지 못한다. 미국의 한 연구에 의하면, 12%의 교사들이 두려움으로 인하여 비행학생을 정면으로 대하기를 주저하는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

이와 같이 학교폭력은 공교육의 질을 떨어뜨린다. 훌륭한 교사를 확보하고 재교육하는 것은 공교육의 질 향상에 있어서 가장 중요한 문제이다. 학교 경영자는 학교폭력을 통제하는 전략을 수립할 때 학교에서 폭력이 문제가 되는

16) 김진성, 시론, 동아일보(2012.1.12).

17) Greg Toppo, Panel Urges Focus on Root Causes of Teacher Dissatisfaction, USA TODAY, Jan. 30, 2003, at D9.

18) Lisa Bastian & Bruce Taylor, U.S. DEP'T of Justice Statistics, School Crime: A National Victimization Survey Report 12 (1991).

정도를 포함하여 지배적인 폭력의 원인이 무엇인지, 그리고 징계제도가 이러한 문제들을 잘 다루고 있는지를 살펴보아야 한다.¹⁹⁾

Ⅲ. 학교폭력의 대응방안 분석

지난 10년 동안 학교폭력은 교육자나 입법자들의 주된 관심사가 되어 왔다. 우리의 경우에는 2004년에 처음으로 「학교폭력예방법및대책에관한법률」이 제정되었고, 미국의 경우는 1990년 후반에 46개의 주(州)에서 청소년 비행과 학교폭력에 관한 법률을 제정하여 학교폭력에 대처하고 있다.²⁰⁾

학교폭력에 대한 일반적인 대응방안으로서 논의되어 온 것은 다음과 같다. 즉, 첫째, 무기, 위협, 그리고 폭력에 대하여는 무관용정책(zero-tolerance policy)의 채택, 둘째, 경찰과 청소년 사법제도에 대한 신뢰 증진, 셋째, 문제 학생에 대한 대안학교 이용의 활성화 등이다.²¹⁾ 그러나 이러한 대응방안들은 왜 학생들이 폭력을 행사하는가 하는 문제는 거의 다루지 않을뿐더러 대부분의 방안은 폭력학생을 사회의 비폭력적인 구성원이 되도록 효과적으로 가르치지 못한다는 평가를 받고 있다.

1. 무관용정책(Zero Tolerance Policy)

학교폭력 대응방안으로서 가장 논란이 많은 것은 “무관용(Zero Tolerance) 정책”이다.²²⁾ 미국에서 1990년대의 몇몇 학교총기사건의 결과로서 유치원과

19) 1969년 블랙(Hugo, L. Black) 대법관은 “학교의 징계는 부모의 징계처럼 우리의 아이들이 훌륭한 시민이 될 수 있도록 훈련함에 있어서 긴급하고도 중요하다.”고 하였다. *Tinker v. Des Moines Indep. Cmty. Sch. Dist.*, 393 U.S. 503, 524 (1969) (Black, J., dissenting).

20) Dick Foster, Mourners Recall Respectful Teen, ROCKY MOUNTAIN NEWS, Apr. 24, 1999, <http://denver.rockymountainnews.com/shooting/0424funr2.shtml>.

21) Tamara Henry, Teachers Demand Safety Reforms, USA TODAY, July 20, 1994, at D5.

22) 2001년에 미연방변호사협회(ABA)는 학교에서 무관용정책을 폐기할 것을 권고하였다. ‘No’ to ‘Zero Tolerance,’ WASH. POST, Feb. 20, 2001, at A14.

초·중등의 학교폭력의 위험이 전국적으로 관심의 대상이 되었고, 학교폭력에 대한 무관용정책이 일반화되었다.²³⁾ 무관용정책은 규칙위반 행위에 대하여 그 행위의 중대성, 감경사유의 유무 또는 정상참작 등의 고려 없이 미리 정해진 처벌을 엄격하게 가하는 정책이다. 학교폭력에 관한 한 무관용정책은 넓은 행위범위에서 가혹한 처벌을 요구한다. 대부분의 무관용정책은 1994년의 학교안전법(the Safe Schools Act)에 따라 채택된 것으로 특별히 충기를 다루기 위한 것이었다. 이러한 정책이 주된 목적은 물론 안전하게 배울 수 있는 교육환경을 만드는데 있다.²⁴⁾

무관용정책에 대한 지지자들은 무관용정책의 단순한 접근방식이 적법절차를 실현하는 공평한 조치라고 찬양하는 반면에, 비판자들은 무관용정책의 적용은 “아무 생각이 없는 것(Zero Thinking)”과 같다고 비난한다.²⁵⁾ 무관용정책의 효과성에 관한 연구가 부족하다는 점은 무관용정책의 가장 중대한 문제점 중의 하나²⁶⁾ 예를 들면, 무관용정책이 특정 타입의 폭력, 예를 들면, 가정폭력에서 연원하는 공격적인 행동을 다루는 데 있어서 어느 정도 효과적인지에 대한 연구가 없다는 것이다. 무관용정책의 또 다른 문제점은 학교로부터 배제당하고 대안적 교육프로그램도 제공받지 못하는 학생이 증가한다는 것이다. 결과적으로 대안적 교육을 제공하지 않는다면 무관용정책은 범죄를 줄이지 못하고 단지 범죄의 일부를 학교운동장으로부터 학교 울타리 밖으로 몰아내는 것에 불과하다.²⁷⁾

무관용정책은 그 효과성 측면에서의 문제를 넘어 무관용정책의 공평성의 문제도 제기된다. 로드아일랜드주 프라비던스(Providence)에서는 컴퓨터에 낀 디스크를 꺼내는 교사를 주머니칼을 이용하여 도와주었다는 이유로 학생

23) Reece Peterson & Brian Schoonover, Consortium to Prevent School Violence, Fact Sheet #3: Zero Tolerance Policies in Schools, [http:// www.preventschoolviolence.org/resources_assets/CPSV-Fact-Sheet-3-Zero-Tolerance.pdf](http://www.preventschoolviolence.org/resources_assets/CPSV-Fact-Sheet-3-Zero-Tolerance.pdf) (2008).

24) Paul Bogos, “Expelled. No Excuses. No Exceptions.”—Michigan’s Zero-Tolerance Policy in Response to School Violence, 74 U. DET. MERCY L. REV. 357, 359 (1997).

25) Anthony DeMarco, From the Jail Yard to the School Yard, in ZERO TOLERANCE 43 (William Ayers et al. eds., 2001).

26) Brooke Grona, School Discipline: What Process is Due? What Process is Deserved?, 27 AM. J. CRIM. L. 233, 240 (2000).

27) Id. at 238.

에게 퇴학처분이 내려진 사실이 있고, 뉴저지주 세어빌(Sayreville)에서는 4명의 유치원생이 도둑잡기놀이에서 손가락으로 권총 쏘는 시늉을 했다는 이유로 3일간의 정학처분을 받은 일이 있다.²⁸⁾ 이와 같은 벌칙은 무관용정책이 징벌을 남용하는 커다란 위험을 안고 있다는 징표가 된다.

그러나 무관용정책의 사용이 모든 경우에 비합리적인 것은 아니다. 무관용정책 사용과 관련하여 그 결과의 합리성 여부를 설명하는 유명한 실례(實例)로는 Fuller v. Decatur School District 사건²⁹⁾을 들 수 있다. 이 사건은 1999년 고등학교 미식축구 시험 도중의 싸움에 연루된 6명의 흑인 학생들이 2년간의 정학처분을 받은 데서 비롯된 사건이다. 이 싸움은 불과 몇 분 동안의 싸움으로서 크게 다친 사람은 아무도 없었다. 각각의 학생은 싸움에 가담한 정도가 다르고, 방어적으로 행동하였을 뿐인 피해 학생도 똑같은 정학처분을 받았다. ³⁰⁾ 이 사건은 전국적으로 언론의 관심을 끌었으며 무관용정책에 관한 찬반 양측의 논쟁이 활발하게 하는 계기가 되었다. 잭슨(Jesse Jackson) 신부는 교육위원회(school board)가 학생들을 교육시킬 생각은 하지 않고 형사처벌할 궁리만 한다며 학교에서의 무관용정책의 적용을 비판하였다.³¹⁾ 보수논객인 엘더(Larry Elder)는 학교에서의 이러한 행위는 다른 학생들과 교사들의 생명을 위협할 뿐 아니라 제대로 된 교육을 하기 위한 교육적 분위기를 망치는 행위라면서 교육위원회를 옹호하였다.³²⁾

폭력문화가 만연한 학교 시스템은 무관용정책에 호소할 필요가 있을 수 있다. 예컨대 학교에서 충기를 소지하는 것과 같은 특정한 행위에 대해서는 학교 안에서는 안전하다는 느낌을 유지할 필요가 있다는 점에서 무관용정책을 사용하는 것도 필요할 것이다. 그러나 퇴학처분의 경우에는 학생에게 아주 해로운 영향을 끼치기 때문에 사전에 충분한 고려를 하여야 한다. 학생을 퇴학시킨다는 것은 상담이나 동료학생의 도움을 받을 수 있는 환경으로부터 그들

28) <http://abcnews.go.com/sections/us/DailyNews/kinder000406.html>.

29) 78 F. Supp. 2d 812 (2000).

30) Id. at 814-17.

31) Debbie Howlett, Illinois Students' Expulsions Upheld, USA TODAY, Jan. 12, 2000, at A4.

32) Larry Elder, Jesse's Wrong, JEWISH WORLD REV., Nov. 29, 1999, <http://www.jewishworldreview.com/cols/elder112999.asp>.

을 추방하는 것이다. 그리하여 문제에 근본적으로 대처하면서도 학업의 측면에서 해롭지 않은 대안이 있는 경우라면 단순한 승강이 또는 비폭력적인 행위에 대한 무관용정책의 적용은 일반적으로 적절하지 않다고 할 수 있다.

무관용정책은 선행학습의 영향으로 학교폭력을 감소시킨다고 주장할 수도 있다. 그러나 엄격한 규칙을 제정하여 예외 없이 처벌하게 되면 대부분의 학교폭력은 억제될 것이라는 무관용정책의 기본전제는 심리적인 문제, 화학적 불균형이 원인이 된 폭력에는 해당 사항이 없다. 그러므로 무관용정책은 많은 전통적인 폭력학생들이 저지르는 학교폭력을 감축시키지 못하고 단순히 폭력적인 학생을 덜 교육적인 거리로 산개(散開)하는 것일 뿐이다. 이러한 결과는 분명히 보다 나은 공동체를 창조하는 학교 모델과는 상반되는 것이다.

2. 학교에의 경찰력의 개입

학교폭력에 대하여 경찰력과 사법적 판단을 우선시 할 경우 학교 내에서의 폭력해결 실천의지는 약화되고 학교폭력 사안을 경찰력과 사법적 판단에 의지하는 부작용도 생길 수 있다. 따라서 학교폭력의 경중과 사안에 따라 학교 내에서 교육적으로 해결되어야 할 사안에 대해서는 1차적으로 학교 차원에서 해결될 수 있도록 하고, 학교폭력의 정도가 심하거나 일진회와 같은 조직에 의한 폭력 등 학생의 피해정도가 큰 경우는 경찰력 등 청소년 사법제도에 도움을 구하는 것이 합리적인 학교폭력 해결 모델이 될 것이다.

세계적인 추세로 볼 때, 학교폭력 문제를 경찰과 청소년 관련 사법제도에 점증적으로 의존해 왔다. 폭력학생에게 형사책임을 지우는 것은 방과 후 학교에 남기거나 정학처분과 같은 학교의 전통적인 제재 수단보다 폭력의 예방효과가 크다는 것이 일반적인 인식이다.³³⁾ 미국의 공립학교의 경우를 보면, 1970년대에 학교에 보안요원을 배치하여 보안프로그램을 확립한 것을 시작으로, 오늘날 많은 학교는 학교 바깥의 경찰을 강력하게 개입시켜 학교 안전요원 제도를 보충하고 있다.³⁴⁾ 그러나 경찰은 학교 내외에서 발생한 폭력사건

33) Will Woodward, Parent's Blamed for Pupil's Violence, THE GUARDIAN, Mar. 25, 2002, <http://education.guardian.co.uk/schools/story/0,5500,673517,00.html>.

을 수사하거나 교사의 학생 또는 사물함 수색을 감독함으로써 보다 직접적으로 학교문제에 개입할 위험이 있다.

학교폭력 감축을 위하여 경찰력을 동원하는 데에는 두 가지의 커다란 문제점이 있다. 첫 번째 문제는 경찰력 행사의 자연스러운 결과로서 더 많은 학생들이 청소년 사법관련 형벌의 위험에 직면하게 된다는 점이다. 학생들이 청소년 사법제도를 적용받게 되는 경우 가장 심각한 결과는 사건이 법정으로 가기까지 소년원에 수감될 수 있다는 점이다.³⁵⁾ 학생이 구금되면 현재의 교육 과정에 참여할 수 없는 것은 당연하며, 계속적인 구금은 오히려 학생의 폭력성을 증대하고 학교제도를 더욱 거부하게 하는 요소가 된다.³⁶⁾

학교에서의 경찰력 이용이 야기하는 두 번째 문제는 경찰의 상존(尙存)이 학교 환경에 미치는 손실이다. 제복을 착용한 안전요원, 금속 탐지기의 설치, 그리고 즉각적인 수색 등은 학교보다는 구금시설과 연관되는 이미지이다. 학생들을 이런 방식으로 대접하는 것은 학교에 대한 적개심을 일으키고 오히려 마음대로 행동하게 만드는 경향이 있다.

학교에 경찰이 배치되는 것과 관련하여 학생이나 학생의 소지품에 대하여 수색하는 기준의 문제가 있다. *New Jersey v. T.L.O.* 사건에서 미연방대법원은 교직원이 학생 또는 그 소지품을 수색함에 있어서는 범죄나 학칙의 위반 행위가 있다는 “합리적인 의심(reasonable suspicion)”만 있으면 되고 수색영장 발부 사유에 해당하는 “상당한 이유(probable cause)”까지 요구되는 것은 아니라고 판시하였다.³⁷⁾ 게다가 일부의 주법률은 학교당국으로 하여금 학교의 범죄행위를 경찰에 보고하도록 하고 있다.³⁸⁾ 이렇게 완화된 수색기준은 학생들을 소외시키고 학교에 교도소 같은 분위기를 창조한다. *Commonwealth v. Cass* 사건은 펜실베이니아의 한 고등학교 교장이 불법적인

34) James Maloney, *Constitutional Problems Surrounding the Implementation of “Anti-Gang” Regulations in the Public Schools*, 75 MARQ. L. REV. 179, 195 (1991).

35) T. Nikki Eckland, *The Safe Schools Act: Legal and ADR Responses to Violence in Schools*, 31 URB. LAW. 309, 316-17 (1999).

36) ARNOLD BINDER ET AL., *JUVENILE DELINQUENCY* 179-83 (3d ed. 2001).

37) *New Jersey v. T.L.O.*, 469 U.S. 325 (1985).

38) Jacqueline Stefkovich & Judith Miller, *Law Enforcement Officers in Public Schools: Student Citizens in Safe Havens?*, 1999 BYU EDUC. & L.J. 25, 28 n.13 (1999).

마약을 수색하기 위하여 경찰에 연락하여 경찰건을 이용하여 학생들의 사물함을 수색한 사건이다.³⁹⁾ 비판자들은 이러한 수색을 두고 교직원들은 학생들을 상담하고 훈육할 책임을 경찰에 떠넘긴 것이라고 비판한다.⁴⁰⁾

경찰력을 학교로 끌어들이어 거리의 폭력에 대하여 벌어지는 현상을 그대로 학교 공동체에 옮겨 놓는 것은 학교폭력을 감소시키지 못하고 오히려 학교폭력을 키울 가능성이 있다. 따라서 학교는 경찰을 배치시켜 학교를 안전하게 하고 교사들의 학생지도업무를 줄여주는 것과 경찰의 관여로 인하여 거리의 환경을 학교 내부에 복제시키는 것 사이에 적절한 조화점을 찾을 필요가 있다 할 것이다.

3. 폭력학생을 위한 대안학교

초·중등교육법 제60조의3은 학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받고자 하는 학생을 대상으로 현장 실습 등 체험위주의 교육, 인성위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발위주의 교육 등 다양한 교육을 실시하는 학교로서 제60조제1항에 해당하는 학교를 대안학교라 하고 있고, 대안학교에 대해서는 「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」에서 상세하게 규정하고 있다.

미국의 경우 학교폭력 문제에 대한 또 하나의 대안으로서 폭력 학생들을 대안학교로 이적시킬 수 있는가 하는 문제가 논의되고 있다.⁴¹⁾ 이러한 학생을 이적시키는 것은 학습장애자나 심대 미혼모와 같은 다른 특수한 사정이 있는 학생들을 교육한다는 대안교육의 전통적인 목적과는 일치하지 않기 때

39) *Commonwealth v. Cass*, 709 A.2d 350 (Pa. 1998). 수색의 결과 2천개의 학생 사물함 중 단지 하나에서 마리화나가 발견되었다. *Id.* at 352.

40) Anthony DeMarco, *Suspension/Expulsion—Punitive Sanctions From the Jail Yard to the School Yard*, 34 NEW ENG. L. REV. 565, 571 (2000).

41) TEX. EDUC. CODE ANN. §37.006(a) (2004)는 중범죄(felony)로 처벌할 수 있는 행위를 한 학생은 그 행위가 학교에서 일어난 것이 아니거나 학교의 학생을 대상으로 한 것이 아니라 하더라도 의무적으로 대안적 교육시설로 이적한다고 규정하고 있다. 그리고 이적은 그 행위가 실제로 기소되었는지 여부와 상관없다. Patty Tillman, *Note, Procedural Due Process for Texas Public School Students Receiving Disciplinary Transfers to Alternative Education Programs*, 3 TEX. WESLEYAN L. REV. 209, 209, 218 (1996).

문이다.⁴²⁾ 이러한 대안학교에로의 이적문제는 우리에게 시사하는 바가 매우 크다.

특수문제를 훈육하는 대안학교에서는 학생들을 엄격하게 관찰하고 보충적으로 행동교정 교육과정을 시행한다는 점에서 일반적인 학교와 두드러진 차이가 있다. 대안학교의 교육프로그램을 잘 운영하면 일반 학교의 교사들과 학생들에게도 도움이 된다.⁴³⁾

그러나 대안 교육 프로그램을 “쓰레기 하치장(dumping grounds)”이라고 혹평하는 일부 비판자들이 있다.⁴⁴⁾ 대안학교를 “온화한 감옥(soft jails)”으로 비유한 대안교육 분야의 한 전문가는 대안학교를 일시적으로 문제 학생들을 수용하는 저장용 탱크 정도로 취급하여 그들이 대안 교육프로그램을 마치고 본래의 학교로 되돌아 올 때에도 학칙을 지킬 것이라는 희망을 거의 갖지 않는 경향이 있다는 사실을 지적하였다.⁴⁵⁾ 대안 교육프로그램을 마치고 전통적인 학교 시스템에 성공적으로 복귀하지 못하는 학생은 많지 않다. 그러나 어떤 지역사회에서는 행위 특성으로 인하여 대안학교에 이적된 학생들은 낙인이 찍혀 자긍심에 손상을 입어 학교 공동체로 복귀하여 생산적인 구성원이 될 기회가 감소당하고 사회제도에 성공적으로 수용되지 못함으로써 약물 복용 등의 비행으로 반응하기도 한다.⁴⁶⁾

많은 학교에서는 강력한 치료환경을 갖춘 대안학교의 프로그램까지는 필요로 하지 않는 덜 폭력적인 학생들을 위한 대안 교육프로그램을 가지고 있다.⁴⁷⁾ 그럼에도 불구하고 문제 학생이라는 이유로 모두 대안학교로 이적시킨다면 폭력학생을 비폭력적인 방식으로 가르치는 효과적인 메커니즘을 창조하

42) Jonathan Wren, Note, “Alternative Schools For Disruptive Youths”—A Cure For What Ails School Districts Plagued By Violence?, 2 VA. J. SOC. POL’Y & L. 307, 342 (1995).

43) 즉, 교사들은 수업에 방해가 되는 일부 학생을 교육하는데 필요한 시간을 절약하여 개인적인 지도가 필요한 학생에게 시간을 할애할 수 있게 된다. 나아가 교사들은 더 이상 폭력학생들에 대한 두려움으로 인하여 학교를 옮기거나 이적하는 경우가 줄어들 것이다. 학생들도 또한 안전문제로 방해받지 않고 교실에서의 수업에 집중할 수 있게 될 것이다. Id.

44) Laura Beresh-Taylor, Preventing Violence in Ohio’s Schools, 33 AKRON L. REV. 311, 339 (2000).

45) Wren, supra note 42, at 349-50.

46) Maloney, supra note 34, at 195.

47) Wren, supra note 42, at 349.

지 않고 단순히 폭력학생들을 대안학교로 분산시키는 결과가 될 뿐이다.⁴⁸⁾

전통적인 일반학교의 환경에서는 적절하게 대처할 수 없는 특별한 교육수요를 가진 어린이를 교육하는 데 있어서 대단히 중요한 역할을 하는 대안학교는 공교육 시스템의 필요한 구성요소라고 볼 수 있다. 나아가 대안학교는 두 가지 유형의 폭력학생을 다루는 유효한 수단이 될 수 있다. 즉, 심리적인 혹은 생화학적인 이유로 폭력성을 띠는 유형의 학생들과 일반학교가 주는 긴장감 속에서 자신의 행동을 통제할 수 없는 유형의 학생들에 대해서는 대안학교의 교육프로그램이 효과적일 수 있다.

IV. 대안학교 운영사례의 분석

1. 마야 안젤루 공립 차터스쿨

1996년 포먼(James Forman)과 도미니치(David Domenici)는 폭력성을 띠는 학생들을 특별히 교육하기 위하여 마야 안젤루 공립 차터스쿨(Maya Angelou Public Charter School, MAPCS)을 설립하였다.⁴⁹⁾ MAPCS는 문제를 해결하는 수단으로서 주로 폭력에 의존하던 학생들로 구성되었으며, 도시 지역이라는 지리적 문제와 위험한 집단의 학생들임에도 불구하고 이 학교는 폭력이 거의 없는 학교환경을 만들어 내는 데 성공하였다. MAPCS의 교장인 도미니치는 성공적인 학교환경을 만드는 데에는 올바른 유형의 물리적 공간의 허여(許與), 상담을 통한 정신적 건강의 유지, 학교에서의 공동체 의식의 형성, 분명한 학칙의 존재 등 네 가지의 핵심적인 요소가 필요하다고 한다.⁵⁰⁾

첫 번째 요소는, 학생들에게 올바른 물리적 공간을 확보해 주는 것은 학생들을 신뢰한다는 느낌을 주고 학생들을 소년원의 재소자가 아닌 일반 어른으

48) Maloney, *supra* note 34, at 202-03.

49) *Id.*

50) Interview with David Domenici, Executive Director, See Forever Foundation (Apr. 18, 2003) [hereinafter Domenici Interview].

로 취급한다는 메시지를 전달하는 것이다. MAPCS의 목적은 일반학교와는 다른 환경을 만들어 주는 것이다. 금속 탐지기를 설치하지 않고, 학교를 모니터링하는 안전요원이나 경찰도 배치하지 않으며, 학교의 문도 잠그지 않는다. 학생들에게 속이 훤히 비치는 책가방을 사용할 것을 요구하지도 않고 열쇠가 달린 사물함의 사용도 허용한다. MAPCS가 이렇게 물리적으로 자유로운 공간을 허락하는 것이 학생들 사이에 자긍심을 심어 주는 방법이 되는 것이다.

이러한 환경의 변화는 학교에서의 폭력을 줄이는 데 있어서 극히 중요한 역할을 한다. MAPCS의 상담교사 커니(Jessie Kearney)의 표현에 의하면, 잠재적인 폭발상황에 대한 학교에서의 대응은 거리에서의 대응과는 달라야 한다는 것을 가르치는 것은 “코드의 전환(code switching)”과도 같다.⁵¹⁾ 코드를 전환하는 학생의 능력의 핵심 요소는 자기가 예전과는 다른 환경에 속해 있다는 사실을 인식하는 것이다.

두 번째 요소는, MAPCS는 학생들에게 이러한 폭력을 유발하는 요소가 만연해 있다는 사실을 전제하고 문제를 다루어야 한다는 사실을 인식하고 있다는 점이다.⁵²⁾ MAPCS에서는 3명의 전임 사회복지사와 1명의 전임 심리학자를 스태프로 고용하여 이 문제에 대처하고 있다.⁵³⁾ 모든 교사는 사전 대책을 강구하여 폭력으로 발전할 수도 있는 상황을 관련 학생들과 토론을 통하여 해결한다. 커니(Kearney)는 학생들이 폭력적 충동을 피하기 위해 필요한 대화기술을 터득하는 데 대략 6개월이 걸리는 것으로 추측하고 있으며, 이렇게 하여 터득된 대화기술은 고등학교 생활을 통하여 계속 강화되어야 한다고 주장한다.⁵⁴⁾

세 번째 요소는, MAPCS의 스태프들의 일차적인 목표를 학생들에게 공동체 의식 형성에 두는 것이다. 학생들이 학교에 대하여 상품가치를 느낀다면 그들은 학교를 떠나기를 원하지 않을 것이라는 것이 MAPCS의 철학이다. 도미니

51) Interview with Jessie Kearney, Counselor, Maya Angelou Public Charter School in Washington, D.C. (May 12, 2003) [이하 Kearney Interview].

52) Domenici Interview, supra note 51.

53) See Forever Foundation Homepage, at <http://www.seeforever.org>.

54) Interview with Jessie Kearney, Counselor, Maya Angelou Public Charter School in Washington, D.C. (May 12, 2003) [hereinafter Kearney Interview].

치에 의하면, 학생들은 색다른 분위기를 높이 평가하며 평화롭고 정돈된 분위기를 유지하기를 원하고 있다.⁵⁵⁾ MAPCS에서는 학년 초 오리엔테이션에서 신뢰와 대화를 촉진시키기 위하여 팀워크를 증진하는 활동으로부터 시작한다. MAPCS 관계자들로 하여금 학교를 단순한 학교로 생각하지 않고 하나의 대가족으로 생각하게 하는 것이다.⁵⁶⁾

네 번째 요소는, 학교 경영자, 교사, 학생으로 구성된 위원회에서 만든 MAPCS의 학칙이다. 학칙에는 학생이나 직원이 어떤 권리와 특권을 갖는지와 어떤 행위가 금지되는지를 정한다. MAPCS와 전형적인 일반 공립학교와의 중요한 차이점 중의 하나는, MAPCS에서는 학생들이 학칙을 제정하는 절차에 참여하며 학칙은 학생들이 스스로에 대한 기대를 반영하는 결과물이라는 점이다. MAPCS에서는 분명한 학칙을 제정하는 것 이외에 교직원들은 학칙위반 행위에 대한 처벌보다는 학생들이 왜 학칙을 어기게 되는지 그 이유를 찾으려고 노력하고 있다.

MAPCS에서 무관용정책을 적용하는 유일한 폭력행위는 동료학생에 대하여 총기나 칼을 겨누는 행위이다.⁵⁷⁾ 다른 폭력행위로 이어질 수 있는 유형의 행위에 대해서는 왜 학생이 그렇게 행동하였으며 장래에는 어떻게 그 상황을 해결할 수 있는지를 연구하는 방식으로 문제의 행위를 다룬다. 이 과정에는 카운슬러, 학교에 근무하는 심리학자, 교사 또는 동료학생 등과의 토론이 포함되기도 한다. 최종적으로 학칙위반 행위에 연루된 사람들 모두가 분쟁상황에 대하여 예기되는 반응과 결과를 요약한 상호 구속력 있는 합의에 서명하는 것으로 일단락된다.

2. 마야 안젤루 공립 차터스쿨의 공교육 시스템에 대한 영향

MAPCS의 경험은 공립학교 시스템에 몇 가지 편익을 제공한다. 첫째, 일반학교의 교사와 경영자는 일반학교의 환경에서 다룰 수 없을 만큼 이미 심

55) Domenici Interview, supra note 51.

56) Interview with Tuesday Hence, Detention Counselor, Maya Angelou School (May 12, 2003) [이하 Hence Interview].

57) Domenici Interview, supra note 51.

각한 범죄성향을 나타내는 학생을 대안학교로 이적시킴으로써 교사와 경영자의 관심을 이제 막 비행의 성향을 보이기 시작하는 학생에게 집중할 수 있게 해 준다. 둘째, 문제 학생들을 다루는 데 한계가 있다는 사실에 좌절한 교직원의 직업 만족도가 증가한다. 셋째, 일반학교에 설치하는 대안 교육프로그램에 대한 공교육 시스템의 부담이 줄어든다. 끝으로, 대안학교에서 폭력학생들이 비폭력적인 교육을 받아 폭력행위를 피할 수 있기 때문에 지역공동체 사회에도 혜택이 돌아온다.

MAPCS가 일반학교의 공교육 보충기능을 하는 것 외에 정신적인 고무(鼓舞)효과도 있다. 즉, 대안학교 학생들이 성숙하고 학업의 측면에서 성취하는 것을 보고 이제 막 비행에 빠져들기 시작한 학생이 영감을 얻을 수 있게 된다. 전통적인 일반학교에서는 잠재력을 평가받지 못하던 문제 학생들이 대안학교라는 다른 환경에서 성공한 경우들을 소개하는 것은 고무적인 것이다.

3. 마야 안젤루 공립 차터스쿨의 교훈

MAPCS의 성공 중 많은 부분은 작은 규모의 클래스, 긴 일과시간, 큰 규모의 정신건강 전담직원 등 그 학교의 조직에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 학생들은 올바른 환경에서는 범죄성향을 보이지 않는다는 MAPCS의 착상이 전통적인 일반 공립학교에 더 많은 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 학교의 목표는 학교 직원이 학교 내에서 학생들의 문제를 과도한 폭력으로 치닫기 이전에 해결할 수 있는 환경을 만들어 내는 것이다. 이러한 것이 항상 가능한 것은 아닐지라도 학교폭력의 원인을 다루지 않고 징벌정책에 호소하는 것은 학교폭력 문제에 대한 올바른 접근이라고 보기 어렵다.

학교폭력 문제는 개별 학교 시스템 뿐 아니라 직업분야로서의 교육계 전체에도 중대한 영향을 끼치는 문제이다. 징벌제도를 구상하는 경우에는 어린이들이 폭력행위를 저지르는 다양한 이유를 고려하는 것이 중요하다. 경찰이나 청소년 사법제도를 개입시키기 전에 학교폭력의 원인을 조사하는 것은 학교의 책임이다. 단기적으로는 엄격한 징벌제도가 필요할지 모르지만 궁극적으로는 폭력학생에게 비폭력성을 기르는 환경이 더욱 중요하다는 사실을 인식

할 필요가 있다. 이러한 환경을 조성하는 것이 공교육 시스템의 목표라고 인식되어야 하며 학교 징벌제도의 중심개념이 되어야 한다.

V. 결 론

학교폭력에 대한 효과적인 대응방안을 최근 우리사회의 학교폭력의 특징과 연계하여 분석하지 않고 도출하는 것은 불가능하다. 학교폭력은 가해자와 피해자를 막론하고 학교폭력의 최초 경험연령이 낮아지는 추세를 보이고 있고, 가해자와 피해자 구별이 불분명할 뿐 아니라 피해와 가해의 악순환이 이루어지고 있으며, 최근에는 학교폭력이 집단화하는 경향을 보이고 있다는 것이 특징이다.⁵⁸⁾ 또한 학교폭력을 사소한 장난으로 인식하거나 학교폭력을 묵격하는 경우에도 방관하는 경향이 있고, 학교폭력에 대한 온정주의적 시각으로 인해 처벌보다는 교육적 차원의 단순한 계도조치에 그치는 등 학교폭력에 대한 당국의 인식과 대응 수준은 매우 낮은 편이다.

2002년 미국에서는 학교가 점점 더 통제하기가 어려워지고 교사들은 소송에 휘말리는 것이 두려워 방해학생을 훈육하기를 꺼려한다는 인식하에, 커버델(Paul D. Coverdell)의 주도로 교사보호법(Teacher Protection Act, TPA)을 제정하였다.⁵⁹⁾ 이 법의 중심 개념은 ‘책임제한(limited liability)’이고, 과실로 인한 책임추궁으로부터 면책이 되면 교사들은 적극적으로 교실질서의 회복에 힘쓰게 되고 학교가 개선될 것이라는 입법취지이다. 우리의 경우에는 교사의 지위를 향상시키기 위해 「교원지위향상을 위한 특별법」이 마련되어 있지만 그 중심개념은 교원의 신분보장이고 교육활동보호에 있어서는 미국의 교사보

58) 이러한 점에서 보면 ‘무관용정책(zero tolerance policy)’과 같은 강력한 징벌제도가 적절하지 않을 수 있다. 그러나 한편으로는, 정서적 폭력의 증가와 함께 폭력의 지속성이 확대되고 있으며, ‘일진회’의 예에서 보는 바와 같이 학교폭력이 집단화되는 경향을 보이고 있다는 점에서는 무관용정책의 적용 등 강력한 법적 대응을 검토할 필요가 있다.

59) 교사보호법은 학생을 통제 또는 훈육하거나 학교와 교실의 질서를 유지하기 위한 행위이고, 그것이 교사의 업무범위 내에서의 행위일 경우에는 책임을 지지 않는다고 규정하고 있다. 20 U.S.C. § 6736(a).

호법 훨씬 못 미치는 수준이다. 그리하여 폭력행위로부터 교권침해를 미연에 방지하기 위한 교육활동보호 관련법을 제정하여 교원이 교육활동에 전념할 수 있도록 하는 것은 문제 학생 이외의 다른 학생의 학습권을 보호하기 위해 반드시 필요하다.

학교폭력은 학생에 대한 폭력에 한정되지 않는다고 보아야 한다. 위에서 본 바와 같이 우리의 학교폭력예방법이 학교폭력의 개념을 정의함에 있어서 “학생을 대상으로 발생한 상해.....”라고 한 것은 학교폭력의 개념을 포괄하지 못하는 것이다. 학교폭력은 문제 학생 뿐 아니라 다른 모든 학생을 같이 교육해야 할 교육의무의 충돌을 해결하기 위한 것이기 때문에 학생, 교사, 직원들이 두려움 또는 위협을 느끼는 환경을 조성하는 모든 행위는 학교폭력으로 보아야 한다. 그러한 의미에서 교육활동 보호와 관련하여 현재 국회에 제출되어 있는 제·개정 법률안의 내용⁶⁰⁾에 교권침해 학생에 대한 조치가 포함되어 있다는 사실은 교육활동보호 관련법이 학교폭력에 대한 대응방안으로서의 기능을 발휘할 가능성이 크다고 할 수 있다.

미국의 예에서 보는 바와 같이 MAPCS는 학생의 대부분을 폭력과 비행의 전력이 있는 학생들로 선발하였음에도 불구하고 독특한 방법으로 학교폭력을 성공적으로 억제해 온 것으로 평가받고 있는 바, MAPCS의 이러한 방법이 학교폭력의 억제 방안으로서 우리의 대안학교에서도 적용이 가능한 것으로 보인다.

초·중등교육법 제60조의3 제1항에 의하면, 현장 실습 등 체험 위주의 교육, 인성 위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등 다양한 교육을 하는 학교로서 각종학교에 해당하는 우리의 대안학교는 그 입학자격을 학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받으려는 학생을 대상으로 한다고 규정함으로써 학교폭력 관련학생의 입학자격을 명문화하고 있지 않으나 당연히 대안학교의 입학자격에 해당한다. 그러나 학교질서를 유지·회복하고 피해 학생의 원활한 교육을 위하여 일반 학교의 폭력학생을 대안학교로

60) 예컨대, 박인숙의원 대표발의, “교원 등의 교권보호법안”(의안번호 478) 제7조(교권침해 학생에 대한 조치). http://lkms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_M1V2E0G7C0E3T1M7L4E3U3M3T8O7U6.

이적시켜 대안학교의 교육대상으로 할 수 있는지가 문제된다. 대안학교의 설립·운영에 관한 규정 제13조 제1항은 “대안학교는 재학생 외에 다른 학교 학생을 위탁받아 대안교육을 할 수 있다”고 규정함으로써 초·중등교육법 제60조의3 제1항의 입학자격을 완화하고 있고, 대안학교의 설립·운영에 관한 규정 제13조 제5항에서 위탁교육을 받을 학생의 선정기준, 학사관리에 관한 사항 등 대안학교의 위탁교육에 필요한 사항은 교육감이 정하는 것으로 하고 있으므로 폭력학생을 대안학교로 이적시켜 교육할 수 있다고 보아야 한다. 이 경우 MAPCS의 성공요인은 우리의 학교폭력의 대응방안으로서의 대안학교 운영에 많은 시사점을 제공해 준다.

투고일 : 2013. 09. 21.

심사일 : 2013. 10. 17.

게재확정일 : 2013. 11. 30.

참고문헌

- 문용린, 학교폭력 위기개입의 이론과 실제, 학지사, 2008.
- 청소년폭력예방재단, 전국 학교폭력 실태조사 보고서 2008, 청소년폭력예방재단, 2009.
- 김재엽, 인터넷 게임의 폭력성이 청소년의 학교폭력 가해행동에 미치는 영향과 폭력생각의 매개효과, 청소년학연구 Vol 17 No 1, 한국청소년학회, 2010.
- 김창근·임계령, 학교폭력의 발생원인과 대처방안, 법학연구 제38집, 한국법학회, 2010.
- 정정일, 학교폭력에 의한 사고로 인한 손해배상책임, 민사법학 제33호, 국민사법학회, 2006.
- ARNOLD BINDER ET AL., JUVENILE DELINQUENCY (2001).
- KOPKA, DEBORAH L., SCHOOL VIOLENCE (1997).
- Brandi Melvin, Zero Tolerance Policies and Terroristic Threatening in Schools, 40 J.L. & Educ. 719 (2011).
- Emily Bloomenthal, Inadequate Discipline: Challenging, 35 N.Y.U. Rev. L. & Soc. Change 303 (2011).
- Joseph Lintott, Teaching and Learning in the Face of School Violence, 11 Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 553 (2004).
- Landra Ewing, When Going to School Becomes an Act of Courage: Students Need Protection From Violence, 36 BRANDEIS J. FAM. L. 627 (1997).
- Robert Fraser, Student Discipline from the Perspective of the School Attorney, 34 NEW ENG. L. REV. 573 (2000).
- Susan Cole & M. Geron Gadd, Family and Community Responses to School Violence: Uncovering the Roots of School Violence, 34 NEW ENG. L. REV. 601 (2000).

<국문요약>

학교폭력의 원인과 대응방안에 관한 연구 - 법제적 대응방안을 중심으로 -

이 중 근

학생과 교직원이 본래의 기능과 역할에 충실할 수 있도록 학교폭력으로부터 보호하는 것은 학교의 명문의 법률 뿐 아니라 보통법 원칙으로부터 나오는 의무이다. 학교는 비폭력 학생을 포함한 다른 학생에게 안전한 학교생활을 위한 교육환경을 제공해야 할 뿐 아니라, 폭력 학생에게도 양질의 교육을 제공할 필요가 있다는 점에서 어려운 문제를 야기한다.

이러한 의무충돌의 해결을 위한 접근방법은 여러 가지가 있겠지만, 본 연구는 학교가 징벌제도에 지나치게 의존하게 되면 학생을 폭력적으로 행동하지 않도록 교육하는 적절한 방법이 되지 못할 것이라는 점에 초점을 두고 있다. 학교는 학교 시스템 안에서 학생과 교사의 관계를 통하여 학교폭력을 감소시키기 위하여 모든 노력을 다하여야 한다는 것이 본 연구가 학교폭력에 대하여 견지하는 시각이다. 학교의 역할은 단순히 비폭력적인 환경에서 학생들을 교육시키는 데 그치는 것이 아니라, 적극적으로 학생들이 비폭력적인 사회 구성원이 되도록 가르치는 데 있기 때문이다.

이 글에서는 우선, 우리의 학교폭력의 만연과 그 근원, 학교폭력이 교육의 질에 미치는 해로운 영향을 논의하고, 학교폭력을 다루는 방법, 즉 무관용정책의 채택, 형벌제도에의 지나친 의존, 그리고 폭력성이 있는 학생을 위한 대안학교 등의 남용을 살펴 보았다. 나아가 워싱턴주의 한 차터스쿨을 비교법적으로 살펴본 다음, 무관용정책과 대안학교로서의 차터스쿨이 학교폭력의 억제 대안으로서 우리나라의 법제와 공교육의 전통 아래에서도 효과가 있겠는

지를 논의하였다.

주제어: 학교폭력, 폭력학생, 무관용정책, 대안학교, 차터스쿨

<Abstract>

A Study on the Causes and Counterplans of School Violence

- Focused on the Legislative Measures -

Lee, Jong-Geun

It is the duty of the schools comes from statutes and common law doctrine to protect their students and staff from school violence while they are in schools. The schools should not only provide other children including non-violent students with a safe educational environment for school lives, but also provide violent students with an opportunity for quality education.

This writing focuses on the proposition that school systems have failed to teach students to act nonviolently by depending on disciplinary schemes excessively. And this writing argues that it is the obligation of the school systems to make efforts to reduce school violence within the school system through relationship between students and teachers. It is because the role of the schools is not simply to maintain a non-violent school environment, but to teach its students not to act violently, making non-violent citizens.

First of all, from this point of view, it is necessary to grasp the current situation and possible sources of school violence, its bad effect on the quality of education, means of treating school violence. In this context, zero tolerance policy and alternative schools for students inclinable to

violence are treated as an effective counterplan of school violence. Further, from a viewpoint of comparative law consideration, the experiences of the Maya Angelou Public Charter School in Washington D.C., a kind of alternative school, are examined minutely for implications deduction for resolving school violence in Korean situation. In its final analysis, the probability of zero tolerance policy and charter schools as alternative schools of being used under the Korean legislative system and the traditional Korean public school environments.

Kew Words: school violence, violent students, zero tolerance policy,
alternative schools, charter schools