

청소년의 반사회적 행동에 대한 효율적 대응방안의 모색

김 순 양*

(2009.10.17. 접수 / 2009.12.08. 1차수정 / 2009.12.24. 게재확정)

- 요약 -

본 연구는 현재 학문분야별로 단편적으로 논의되고 있는 청소년들의 문제행동을 ‘반사회적 행동’이라는 개념을 통하여 고찰하며, 우리의 현황 및 외국의 사례에 대한 분석을 토대로 이에 대한 효과적인 대응방안을 모색해 보려는 것이다. 이를 위하여 우선은 반사회적 행동의 의의와 유형을 이론적으로 논의하였다. 다음에는 우리나라의 청소년 반사회적 행동의 현황과 문제점을 법제와 행정체계를 중심으로 분석하였다. 외국의 사례는 1998년 이래 Anti-Social Behaviour Orders (ASBOs)를 제정하고, 반사회적 행동에 대해서 범정부차원에서 대처하고 있는 영국의 사례를 분석하였다. 마지막으로는 반사회적 행동 및 이에 대처하기 위한 우리의 현실 및 외국사례에 대한 분석을 토대로, 청소년들의 반사회적 행동에 대한 적절한 대응방안을 모색하였다.

주제어: 반사회적 행동, 청소년, ASBOs

* 영남대학교 행정학과 교수(kimsy@ynu.ac.kr)

1. 서론

반사회적 행동(Anti-social Behaviour)은 다른 사람들에게 부정적인 방식으로 영향을 미치고 공동체생활의 질을 저하시키는 이기적이고 수용될 수 없는 모든 활동을 포함한다. 소음유발, 길거리폭력, 공공시설물 파괴, 낙서, 전단지 무단부착, 쓰레기투기, 구걸, 노상음주나 방뇨, 폭죽남발 등이 모두 반사회적 행동에 해당한다. 그리고 이러한 반사회적 행동은 사회적 유대감의 붕괴, 빈부격차, 실업, 문화적 이질성 등 다양한 요인들에 의해서 유발된다. 오늘날 반사회적 행동이 심각한 사회문제가 되고 있는 것은 무엇보다도 이의 대부분이 청소년들에 의해서 저질러지고 있기 때문이다. 현재 상당수의 청소년들이 폭력조장적인 환경에 노출되어 있으며, 입시중심의 교육으로 인하여 인성교육을 제대로 받지 못하고 있다. 그리고 청소년기는 아직 자아의식이 형성되어 있지 못하고 사회 질서나 기성세대에 반항하고자 하는 경향이 강하다. 따라서 청소년들은 사회질서를 훼손하거나 주변의 타인에게 해를 끼치는 행동을 하기가 쉽다(Home Office, 2000). 그리고 청소년의 이러한 반사회적 행동은 사회질서를 파괴하고 지역사회를 황폐화시킴은 물론, 청소년 본인의 장래에도 큰 문제를 야기하고 있다. 나아가서 미래사회의 주역이 될 청소년들이 정상적 사회인으로 성장하지 못하게 된다면, 이는 사회적으로도 큰 손실이 아닐 수 없다. 따라서 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 대책이 필요한 것이다.

그러나 사정이 이러한에도 불구하고, 우리의 경우는 아직 청소년의 반사회적 행동에 대한 이론적 논의나 실천적 대응이 극히 부실하다. 우선, 청소년의 반사회적 행동은 그 원인과 양태가 매우 다양하나, 대부분의 선행연구들은 청소년의 문제행동을 반사회적 행동이라는 종합적인 관점에서 고찰해보고자 하는 노력이 부족하며, 이를 성격장애, 청소년

비행, 일탈행동, 청소년범죄 등의 관점에서 개별적으로 관심을 보이고 있는 정도이다. 청소년의 문제행동의 원인에 대해서도 대부분이 이를 개인, 가정, 학교교육 등에 초점을 두고 심리학적·의학적·교육적 처방에 착안하고 있으며, 이를 행정적·정책적 측면에서 연구하는 경향은 거의 없다. 이에 따라서 현재 청소년비행, 청소년범죄, 청소년복지 등의 영역에서 다양한 논의들이 전개되고 있음에도 불구하고, 통합적이고 처방적인 접근의 결여로 인하여 청소년의 문제행동에 대한 적실성 있는 대응책을 제시하는 데 한계를 보이고 있다.

이러한 배경 하에서, 본 연구는 현재 학문분야별로 단편적으로 논의되고 있는 청소년들의 문제행동을 ‘반사회적 행동’이라는 개념을 도입하여 체계적으로 고찰하며, 이러한 청소년들의 반사회적 행동에 대처하기 위한 효과적인 대응방안을 모색해 보려는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 우선 이론적 측면에서 반사회적 행동의 의미, 유형, 원인 등을 논의한다. 다음에는 우리의 경우와 관련하여, 청소년의 반사회적 행동과 관련한 선행연구, 반사회적 행동의 현황, 그리고 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 법제와 행정체계 등을 문제점 중심으로 분석한다. 다음에는 선진국의 반사회적 행동에 대한 대처방안을 1998년 이래 반사회적 행동에 대처하기 위한 종합입법인 Anti-Social Behaviour Orders(ASBOs)를 제정하고, 반사회적 행동에 대해서 범정부차원에서 대처하고 있는 영국의 사례를 분석해 본다. 마지막으로는 반사회적 행동 및 이에 대처하기 위한 우리의 현실 및 외국사례에 대한 분석을 토대로, 청소년들의 반사회적 행동에 대한 효과적인 대응방안을 모색하고자 한다.

2. 반사회적 행동의 의의 및 유형

1) 반사회적 행동의 의의

반사회적 행동이라는 용어가 본격적으로 사용된 것은 영국정부가 1998년 ASBOs를 제정하고 반사회적 행동에 대처하기 위한 다양한 프로그램을 시행한 이후부터이다.¹⁾ 2000년대 이후는 다양한 논의가 활성화 되었는데, 대표적으로 Clarke(2003)는 사람의 행동을 친사회적 행동(pro-social behaviour)과 반사회적 행동으로 구분하고, 각각의 행동에 대한 전통적, 사회심리적, 개인적, 환경적 설명들을 소개하고 있다. Jackson(2004)은 반사회적 행동에 대한 주민들의 공포심을 분석하면서, 거주지역의 특성 및 주민들의 사회문화적 관심정도와 반사회적 행동 간의 관계를 고찰하였다. Burney(2005)는 반사회적 행동의 원인을 분석하고, 이에 대처하기 위한 합법적 수단과 문화적 수단을 분석하였다. Millie 등(2005)은 지역단위에서의 반사회적 행동에 대처하기 위한 다양한 수단과 정책들을 제안하고 있다. 최근에는 공간적 특성과 반사회적 행동과의 관계에 관한 연구도 행해지고 있으며, 임대주택에서의 기물파손, 공원디자인과 반사회적 행동 간의 관계 등에 대한 연구도 행해지고 있

1) 미국의 경우는 최근까지도 반사회적 행동이라는 용어보다는 주로 무질서(disorder)나 무례행위(incivility) 등의 용어를 사용하면서 근린지역 내에서의 무질서 행위를 연구하여 왔다. 청소년의 길거리 배회, 공공장소에서의 음주나 약물복용 등의 사회적 무질서, 쓰레기 무단투기, 공공시설 파괴(vandalism), 폐가나 폐건물 방치와 같은 환경무질서 등에 대한 연구가 그것들이다. 구체적으로 Biderman et al. (1967)이 무질서나 공포에 의한 공동체 파괴과정을 연구한 이래, Lewis와 Maxfield(1980)는 미국 Chicago 지역을 대상으로 연구한 결과를 토대로 도시마다 무질서와 공포심 조성의 성격이 상이함을 발견하였으며, Wilson과 Kelling(1982)은 '깨어진 창이론(broken windows theory)'을 통하여 무질서의 방치로 인한 지역사회의 파괴과정을 묘사하고 있다. Ross 등(2001)은 낙후지역 주민들은 무질서에 대한 공포심이 강하며, 이는 지역 내에서 주민들 간의 신뢰관계를 붕괴시키며, 다시 이는 무질서를 확대시킨다고 보았다.

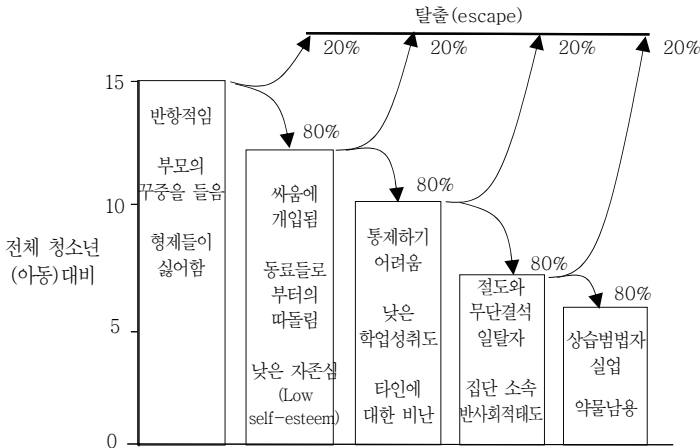
다(Flint, 2006).

그러나 이러한 연구의 활성화에도 불구하고, 여전히 반사회적 행동에 대한 일관된 개념정의를 찾기는 쉽지 않다. 이는 반사회적 행동의 지칭 범위가 매우 광범위하며, 무엇이 반사회적 행동인가에 대한 인식은 학문적 맥락, 반사회적 행동에 대한 사회적 인내심, 삶의 질에 대한 기대수준 등에 따라서 상이하기 때문이다(Nixon et al, 2003). 따라서 반사회적 행동으로 인식되는 행동의 유형이 개인에 따라서 그리고 국가별로 달리 이해되고 있으며, 이는 반사회적 행동에 대한 보편적 정의를 어렵게 하고 있다. 반사회적 행동에 대한 대표적 정의들을 보면(김순양, 2009), Local Government Information Unit는 반사회적 행동을 “공동체에 괴로움(harassment)을 유발하거나, 반사회적 범죄행위를 행하거나, 이웃의 평화로움을 해치거나, 공동체를 위협하는 등의 행위”로 규정하고 있다(Flint, 2006: 5에서 인용). 반면에 노숙자 후원단체인 Shelter는 반사회적 행동을 “해당 지역의 한 가구나 개인들의 행동이 다른 가구나 개인들의 육체적 혹은 정신적 건강, 안전을 위협하는 것”으로 정의하고 있다. 국내 연구자들 중에서는 송광섭(2003)이 거의 유일한데, 그는 “타인에게 신체적 혹은 정신적 해를 가하거나 재산상의 손실을 입힘으로써 사회의 규칙을 어기는 행동”을 반사회적 행동으로 통칭하고 있다. 따라서 반사회적 행동은 사회에 해로운 결과를 초래하는 행동들을 포괄한다.

그러나 반사회적 행동은 다양한 정의에도 불구하고, 공통적 특징이 있다. 첫째, 반사회적 행동은 다른 사람이나 공동체에 해를 끼치는 부정적인 행동이다. 이에 착안하여 Clarke(2003)은 반사회적 행동에 대응하여 친사회적 행동(Pro-social Behaviour)이라는 개념을 사용하고 있으며, 개인이나 공동체의 평화를 위해서 반사회적 행동은 적절하게 규제되어야 한다. 둘째, 반사회적 행동은 포괄적 개념으로서, 범법행위는 물론, 법을 위반하지는 않지만 사회적으로 지탄 받는 행위도 포함된다(Collins and Cattermole, 2004). 따라서 이에 대처하는 데서는 처벌만으로는 한계가 있

다. 셋째, 반사회적 행동은 자신의 가족이 아닌, 타인이나 공동체를 대상으로 행해지는 것이다(Millie et al., 2005). 넷째, 반사회적 행동은 대부분 불특정다수를 대상으로 행해진다. 따라서 반사회적 행동을 방지하기 위해서는 예방조치가 중요하다(Burney, 2005). 다섯째, 반사회적 행동은 사람은 물론, 시설이나 공공장소 등도 대상이 된다. 여섯째, 반사회적 행동을 하는 사람의 연령층은 다양하지만, 특히 청소년들이 많다. 청소년의 반사회적 행동은 결손가정, 부실한 학교교육, 폭력적 사회적 환경, 부실한 시설 및 교육프로그램 등의 복합적 요인들로 인하여 유발되는데, 근래 들어서는 청소년의 반사회적 행동이 조기에 발생하고 지속화되는 경향이 강하다. 따라서 청소년에 대한 지속적이고 체계적인 조기교육이 필요하다. <그림 1>은 5-17세 사이의 아동 및 청소년기에 반사회적 행동이 지속화되는 경향을 도식화한 것이다.

<그림 1> 5-17세까지의 반사회적 행동의 지속성향



자료: Respect Task Force(2006).

2) 반사회적 행동의 유발요인 및 유형

많은 선행연구들이 반사회적 행동의 원인을 가정환경, 정신질환, 학습부진 등 미시적이고 개인적인 측면에서 구하였지만, 이는 사회구조적 요인을 제대로 고려하지 못한다는 비판에 직면한다. 따라서 근래 선진국에서는 이민자밀집지역, 산업쇠퇴지역 등 취약지역에서 반사회적 행동의 발생빈도가 훨씬 높다는 통계가 발표되면서, 학문적으로도 반사회적 행동의 원인을 미시적요인과 사회구조적 요인을 동시에 고려해야 한다는 점이 강조되고 있다. 이에 관하여 영국의 Home Office(2004)는 반사회적 행동의 유발요인을 네 가지로 범주화하고, 각 범주별로 다양한 요인들을 제시하고 있다(<표 1>참조). 구체적으로 반사회적 행동을 유발하는 요인들을 보면, 우선 미시적인 측면에서는 개인적 특성 요인이 중요한데, 여기에는 성격결함과 이로 인한 또래집단으로부터의 배제, 학습능력 부족, 도덕적 책임감 부족, 사회적 몰입의 결여, 조기 약물남용, 정신질환, 정서적 결함 등이 포함된다. 가정적 환경요인으로는 결손가정, 가정폭력, 가족성원들 간의 약한 유대감, 가족의 범죄이력 등이 모두 청소년들의 반사회적 행동을 유발하는 미시적 요인이 된다. 반면에 청소년의 반사회적 행동을 유발하는 사회구조적 요인으로는 공동체성원들 간의 신뢰 및 상호작용의 결여, 빈번한 인구이동, 폭력적 오락문화의 범람 등 사회문화적 요인(Burney, 2005),²⁾ 부실한 학교교육 및 낮은 교육성취도, 학교폭력 등 교육적 요인, 청소년들의 본질적 속성,³⁾ 거주지역

2) Currie(1997)는 반사회적 행동의 증가를 공동체사회의 붕괴를 촉진하는 시장사회(market society)의 구조적 속성에서 찾고 있다. 그에 따르면, 이해득실에 따라 작동하는 시장사회에서는 불평등의 증가, 물질적 박탈, 상호지지의 철회 등이 나타나며, 이는 공동체사회의 붕괴를 촉진하고 반사회적 행동을 증대시킨다.

3) 청소년들은 대체로 사회질서나 공동체적 가치로부터 벗어나고자하는 속성을 가진다는 것이다. 이들은 무리를 지어 배회하고 고함, 약물사용 등의 방법으로 불만을 표출하고자 하는 성향이 있다(Clarke, 2003).

의 특성⁴⁾ 등이 포함된다.

<표 1> 반사회적 행동의 유발요인

범주	유발요인
가정환경(Family environment)	<ul style="list-style-type: none"> - 부모의 감독 및 훈육 소홀 - 가족성원들 간 갈등 - 가정의 문제행동 내력(history) - 문제행동을 관용하는 부모의 개입 및 태도
학업 및 교육성취 (Schooling and educational attainment)	<ul style="list-style-type: none"> - 공격적 행동 - 학교에 대한 몰입의 결여 - 학교 파괴(school disorganization) - 학교로부터의 배제 및 무단결석 - 낮은 학업성취도(성적 저조 등)
공동체생활/거주지/고용 (Community life/ accommodation/ employment)	<ul style="list-style-type: none"> - 공동체 파괴와 무시 - 약물 및 알코올에의 접근용이성 - 이웃관계의 결여 - 취약지역에서의 성장(저소득가정, 높은 실업률, 잦은 인구이동 등)
개인적 요인 (personal and individual factors)	<ul style="list-style-type: none"> - 소외감 및 사회적 몰입의 결여 - 문제행동에의 조기 개입 - 문제행동에 대한 관용적 태도 - 문제행동 및 교제에 대한 감독의 부족 - 정신적 질환 - 약물 및 범죄행위에서의 조기 개입

다음에 반사회적 행동에 대한 적절한 대응책을 모색하기 위해서는 반사회적 행동을 유형화하는 것이 필요하지만, 아직까지 이를 시도한 연구

4) 이민자 밀집지역, 산업이 쇠퇴하고 실업률이 높은 지역, 인구이동이 빈번한 지역, 주거상태가 불량한 지역 등은 약물남용, 공공시설 파괴, 쓰레기 무단투기 등의 반사회적 행동이 빈발하는 경향이 있다.

는 많지 않다. 우선 Research, Development and Statistics Directorate(2004)는 반사회적 행동을 공공장소 오용(misuse of public space), 공동체 및 개인의 행복침해(disregard for community and personal well-being), 직접 사람을 겨냥하는 위해행위(acts directed at people), 환경적 피해(environmental damage)의 네 가지로 구분하고, 각 범주별로 다양한 반사회적 행동들을 열거하고 있다. 여기서 공공장소 오용에는 약물복용 및 매매, 길거리 음주, 구걸, 매춘 및 호객행위, 음란 전단지 배포, 길거리배회, 폐차투기(차량경적 및 레이싱, 폭주 포함) 등이 포함되며, 공동체 및 개인의 행복을 침해하는 반사회적 행동에는 소음(고성방가, 술집소란 등), 난폭행위(싸움, 만취, 훌리건 등), 민폐를 끼치는 행위(폭죽, 건물타고 오르기, 공기총 사용 등), 장난전화(hoax calls), 애완동물 방치 등이 포함된다. 직접 사람을 겨냥하는 행위에는 욕설, 협박전화, 위협행동, 협박편지 등이, 환경에 피해를 끼치는 반사회적 행동에는 전화박스 등의 공공시설을 파괴하는 행위인 반달리즘(vandalism), 쓰레기 무단투기, 폐차방치, 무단 전단지 부착 등이 포함된다.

Millie et al(2005)은 반사회적 행동을 특정 개인이나 집단을 겨냥하는 개인들 간의 악의적 반사회적 행동(interpersonal/ malicious ASB), 의도적으로 혹은 주의 부족으로 지역사회 환경을 악화시키는 환경관련 반사회적 행동(environmental ASB), 위협적 행동 등으로 사람들로 하여금 공공 사용을 방해하는 반사회적 행동(ASB restricting use of shared space)의 세 가지로 유형화하고 있다.

3. 우리나라의 청소년 반사회적 행동 및 이에 대한 대응책 분석

1) 청소년의 반사회적 행동에 대한 연구경향

우리의 경우는 아직 반사회적 행동이라는 용어를 사용하면서 이에 대해서 체계적으로 연구를 행하기보다는, 대부분의 연구들이 청소년문제에 대해서 학문분야별로 단편적으로 접근하고 있다. 청소년의 부정적인 성격유형과 관련한 아동학이나 교육심리학의 연구(한영옥, 2005; 이양희·민수현, 2001), 일탈행위나 잘못된 또래집단의 형성 등에 대한 문화·사회학적 연구, 청소년범죄나 학교폭력 관점의 연구, 결손가정 출신 및 학업성취도가 낮은 청소년들을 대상으로 하는 청소년복지 연구, 청소년의 약물남용 등에 대한 의학적 관점의 연구 등이 이에 해당한다.⁵⁾ 이들 연구에서는 용어도 반사회적 행동보다는 청소년비행, 일탈행위, 품행장애, 범죄행위 등을 주로 사용하고 있다. 특히, 경찰학이나 범죄학 분야에서 반사회적 행동에 대한 연구는 의외로 부실한데, 이들 분야에서는 주로 경범죄나 소년범죄에 대한 처벌을 중심으로 연구를 진행하고 있다.⁶⁾ 그리고 우리의 경우 청소년의 반사회적 행동에 대한 연구는 이를

5) 문제 청소년에 대한 의학적 연구는 반사회적 행동을 유발하는 유전적 요인과 신경 정신적 이상 징후 등에 주로 관심을 가지고 있다(www.assanscience.re.kr).

6) 청소년의 반사회적 행동은 청소년비행, 일탈행위, 품행장애, 범죄행위 등을 포함하는 포괄적인 개념이다. 따라서 타인이나 공동체에 피해를 초래하는 청소년의 문제행동을 반사회적 행동이라는 개념을 통해서 분석할 경우에는, 우선 학문적으로는 그 동안 단편적으로 연구되어 오던 청소년의 문제행동을 학제적인(interdisciplinary) 시각에서 보다 체계적으로 분석할 수 있다. 물론 이러한 학제적 연구는 유사 학문들 간의 융합과 통섭을 장려하는 오늘날의 학문적 추세에도 부합할 뿐만 아니라, 문제의 원인과 대책을 보다 적실하게 파악하는 데도 기여하게 된다. 그리고 실천적 측면에서는 반사

개인적 측면과 사회구조적 측면을 결합하기보다는, 청소년심리, 청소년 범죄, 학교폭력, 의학적 질환 등 주로 청소년의 개인적, 가정적 요인에 초점을 두고 있다. 그 결과, 반사회적 행동에 대한 처방도 주로 가정생활의 건전화, 성격유형의 교정 등 미시적 처방에 치중하고 있다.

그러나 현재 청소년의 반사회적 행동은 사회적으로 심각한 문제가 되고 있으며, 그 원인도 개인적, 가정적 원인뿐만 아니라, 사회적, 문화적, 경제적 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 따라서 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위해서는 개인적, 임상적, 의학적 대처만으로는 한계가 있으며, 보다 거시적인 관점에서 종합적인 문제해결 노력이 필요하며, 이를 위해서는 법제, 정책, 행정체계의 현황을 분석하고 처방책을 제시해야 한다. 그리고 청소년의 반사회적 행동에 대한 처방은 처벌과 유인을 아우를 수 있어야 한다. 즉, 청소년의 반사회적 행동을 일탈행위 내지는 청소년비행의 관점에서 단기적인 처벌을 중심으로 대응하면 이를 장기적인 관점에서 예방하는 데는 한계가 있다. 또한 청소년의 반사회적 행동은 획일적으로 대응하기보다는 이를 유형화하고, 유형별로 각기 상이한 처방책을 제시할 필요가 있다. 행정체계 면에서 공사부문 간의 적절한 역할분담 등에 대한 탐색도 필요하다.

2) 청소년의 반사회적 행동 현황

현재 청소년의 반사회적 행동이 빈발하고 있지만, 아직 이에 대한 개념이 제대로 정립되어 있지 못하고 반사회적 행동에 대한 상황과약도 제대로 되어 있지 못하다. 법제적인 측면에서는 영국의 ASBOs와 같은

회적 행동이라는 개념을 통해서 청소년의 문제행동을 접근하게 되면, 현재 청소년문제에 대한 대응이 각 부처별, 프로그램별로 파편화되어 있는(fragmented) 데서 벗어나서 보다 종합적인 대응방안을 모색함으로써 정책과 프로그램의 효과성과 능률성을 제고하는 데 기여할 것이다.

종합입법이 아직 제정되어 있지 못하며, 정부부처별로 산발적으로 법제화되어 있다. 또한 관련 법제가 모두 법률의 형태로서, 교육이나 선도보다는 징벌위주로 되어 있다. 청소년의 반사회적 행동에 효과적으로 대처하기 위한 행정체제도 제대로 구비하지 못하여, 관련 업무들이 교육과학기술부(이하, 교과부), 보건복지가족부, 경찰청(행정안전부), 지방자치단체, 특별지방행정기관 등으로 분산되어 있으며, 이들 간의 연계도 부실하다. 그리고 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 범정부차원의 정책적 노력도 부실하여, 영국의 Respect Program과 같은 종합프로그램도 구비되어 있지 못하다. 따라서 청소년의 반사회적 행동에 대한 대응은 소년범죄, 경범죄처벌, 학교폭력 등의 관련법규를 중심으로, 주로 민생치안 유지 및 범죄단속 차원에서 단편적으로 제도화되어 있다.

구체적으로 청소년 및 청소년의 반사회적 행동에 대한 현황을 살펴보면, 우선 우리나라의 청소년 인구(9~24세)는 1960년에 전체인구의 31.8%인 796만명을 기록한 이후 계속 증가하여 1980년에는 전체인구의 36.8%인 1,401만명으로 가장 높은 수준을 기록하였다. 그러나 이후 감소하기 시작하여 2007년에는 전체인구의 22.0%인 1,066만명을 기록하고 있다. 향후에도 이러한 감소추세는 계속되어 2010년에는 21.1%, 2020년에는 16.5%, 2030년에는 13.0%가 될 것으로 전망된다(통계청, 2006).

청소년의 반사회적 행동과 관련해서는 아직 이를 체계적으로 제시하는 연구나 통계자료는 존재하지 않으며, 경찰청에서는 경범죄 수준의 가벼운 위반행위를 풍기사범 차원에서 단속하고 있으며, 이와 관련하여 통계자료를 산출하고 있다. <표 2>에서 보듯이 풍기사범 단속건수는 근래 들어서 계속 감소하고 있는데, 이는 풍기사범 자체가 감소하고 있다기보다는 정부의 단속의지가 어느 정도 강력한지에 따라서 영향을 받는 것으로 보인다. 내용 면에서는 음주·흡연, 싸움·소란 등의 행위가 지속적으로 청소년 풍기사범의 절대다수를 차지하고 있다.

<표 2> 청소년 풍기사범 단속현황(단위: 건)

	2002	2003	2004	2005	2006
음주·흡연	49,514	35,482	35,316	35,702	20,831
싸움·소란	40,773	34,786	35,467	37,548	23,100
남녀혼숙	791	552	789	667	557
흥기소지, 음란서적 비디오	283	184	569	273	66
불량만화	410	413	635	765	573
약물남용	156	125	149	68	423
기타	51,910	34,172	32,682	30,497	14,443
계	142,837	105,714	105,607	105,520	59,993

자료: 경찰청(2007), 「경찰백서」.

풍기사범보다 심각한 반사회적 행동인 경우는 청소년범죄로 취급하여 법무부와 대검찰청에서 통계자료를 산출하고 있는데, 청소년범죄는 근래 들어서 지속적으로 증가하여 2007년 현재 총 범죄의 4.6%를 점유하고 있다. 유형별로는 <표 3>에서처럼 재산범죄(절도, 횡령·배임, 장물, 사기 등)가 전체 청소년범죄의 36.8%로 가장 많고, 다음에는 폭력범죄(공갈, 폭행·상해 등) 27.5%, 교통사범 23.7%, 강력범죄(살인, 강도, 강간 등) 2.7%의 순이다.

<표 3> 청소년범죄 유형별 현황(단위: 명)

	2003	2004	2005	2006	2007
강력범죄(살인, 강도, 성폭력)	2,803	2,809	2,141	2,761	3,120
폭력범죄(공갈,	33,361	29,925	27,641	27,475	31,920

폭행·상해등)					
재산범(절도, 횡령, 배임, 장물, 사기)	36,047	32,486	32,469	35,501	42,770
교통사범	26,263	22,623	18,854	19,642	27,562
지적재산권침해사범	192	163	444	926	3,492
기타	5,492	4,970	4,465	6,338	7,271
계	104,158	92,976	86,014	92,643	116,135

자료: 대검찰청(2007), 「검찰연감」, 「범죄분석」.

특히 이러한 청소년범죄의 대부분은 중고등학교 학생들에 의해서 저질러지고 있는데, 학생범죄의 경우 근래 들어 그 비율이 다소간 줄어들고 있기는 하지만, 2007년 기준으로 여전히 청소년범죄의 59.8%를 차지하고 있다(<표 4> 참조).

<표 4> 학생범죄 추이 (단위: %)

	전체범죄 대비 소년범죄 비율	소년범죄 대비 학생범죄 비율
2003	4.3	65.8
2004	3.6	68.5
2005	3.6	67.4
2006	3.9	63.1
2007	4.6	59.8

자료: 대검찰청(2007), 「검찰연감」, 「범죄분석」.

이처럼 청소년범죄의 대다수를 학생범죄가 차지하고 있는 것은 다양한 이유가 있겠지만, 무엇보다도 이들의 학교생활에 대한 불만족, 학교에 대한 소속감 저하, 빈곤 및 이로 인한 학업성취도 저하, 빈발하는 가정 및 학교에서의 폭력, 입시위주 교육 등 다양한 요인들이 작용하고 있다. 구체적으로, 한국 학생들의 학교생활에 대한 만족도를 15세 이상 학생들을 대상으로 조사한 통계청 자료를 통해서 보면(<표 5> 참조), 학교생활 전반에 대한 만족도는 2008년의 경우 51.0%가 ‘만족 한다’(매우 만족+약간 만족)라고 응답하고 있으며 점차 그 비율이 증가하고 있다. 그러나 여전히 학교시설이나 학교주변 환경에 대한 만족은 2008년의 경우 각각 34.8%와 30.7%에 불과하다. 교육내용이나 교사와의 관계 등에 대한 만족도는 점차 증가하고 있으나, 아직 전반적인 만족정도는 높지 않다.

<표 5> 학생들의 학교생활 만족도 (단위: %)

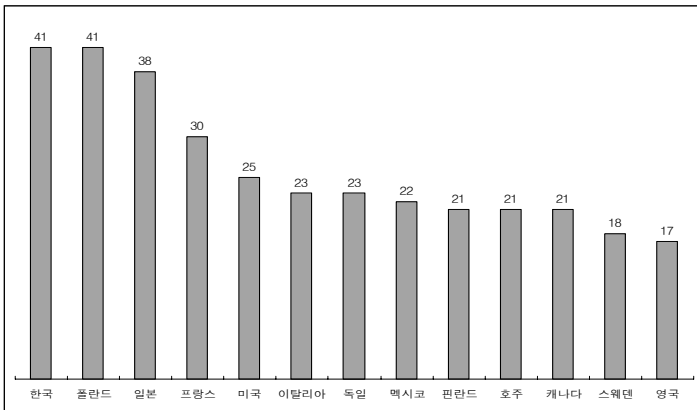
	2000			2004			2008		
	만족	보통	불만	만족	보통	불만	만족	보통	불만
학교생활 만족도	41.4	45.4	13.2	46.5	42.0	11.5	51.0	43.1	5.9
교육내용에 대한 만족도	30.7	48.9	20.4	35.7	48.1	16.2	50.8	39.2	10.0
학교 교우관계 만족도	67.8	28.6	3.7	66.6	29.3	4.1	70.0	27.3	2.7
교사(교수)와의 관계 만족도	36.1	48.5	15.4	42.6	46.0	11.4	46.9	45.0	8.2
학교시설 만족도	23.0	35.8	41.2	29.5	39.9	30.6	34.8	40.9	24.3
학교주변환경 만족도	23.5	43.9	32.6	27.6	45.5	26.9	30.7	43.2	26.1

만족=매우 만족+약간 만족, 불만족=약간 불만족+매우 불만족

자료: 통계청, 「사회통계조사보고서」, 각년도

그리고 학교에 대한 소속감도 매우 낮은 상태에 있는데, <그림 2>에서 보면, 우리의 경우 학교에 대한 소속감이 부족한 학생들의 비율이 41.0%로서 폴란드와 함께 OECD국가들 중에서도 가장 높은 수치를 나타내고 있다. 물론 학교에 대한 소속감이 낮은 학생들일수록 무단결석이 잦고 학업성취도가 낮으며, 그 결과 반사회적 행동에 빠져들 위험이 높을 것이다.

<그림 2> 학교에 대한 소속감이 부족한 학생의 비율 (%)



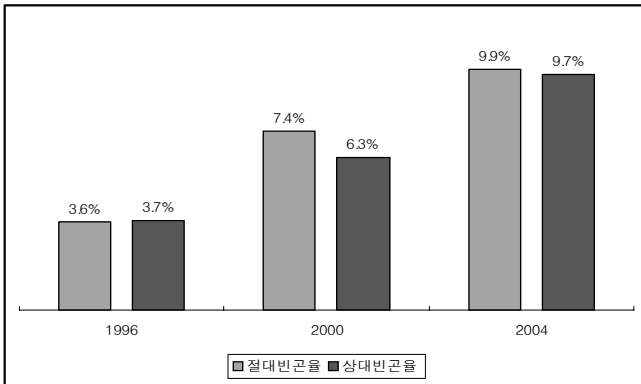
자료 : (구)국가청소년위원회(2007), 「청소년백서」.

청소년들의 폭력피해는 사회전반의 반사회적 행동을 측정하는 지표인 동시에, 이를 당한 청소년들이 양값음을 위한 폭력행사 등을 할 가능성이 있기 때문에 반사회적 행동을 유발하는 요인이 될 수 있다. (구)국가청소년위원회(2007) 자료에 의하면, 2007년 기준으로 가정폭력을 경험한 청소년(아동)의 비율이 전체청소년 대비 33.4%로서 매우 높은 수치를 보이고 있으며, 학교폭력 17.5%, 성폭력 17.9%, 사이버폭력 11.8% 등의 피해를 당한 경험이 있다. 그리고 이러한 폭력피해 비율은 매년 빠른 속도로 증가하고 있다. 특히 가정폭력 등으로 인한 청소년가출경험

률도 1999년 8.6%, 2002년 8.5%, 2005년 9.9%, 2007년 10.9% 등으로 지속적으로 증가하고 있다.

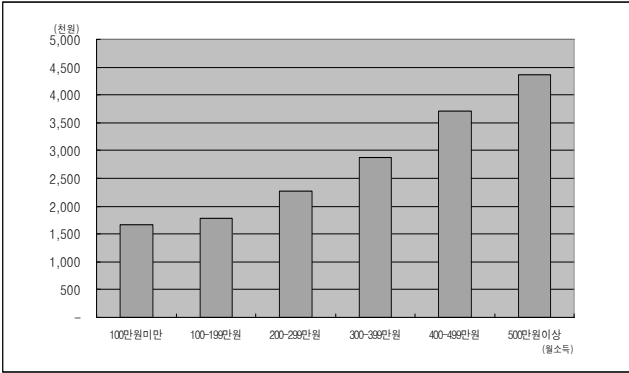
그리고 청소년의 빈곤율도 갈수록 증가하고 있는데, <그림 3>에서 보듯이 2004년의 경우 절대빈곤율은 9.9%, 상대빈곤율 9.7%에 이르고 있다. 이러한 청소년빈곤율은 소득계층별로 사교육비 지출이 뚜렷한 차이가 있음을 상기해 보면(<그림 4>), 사교육을 받기가 어려운 빈곤 청소년일수록 학업성취도가 낮을 가능성이 크며, 이들은 반사회적 행동에 빠질 가능성이 높다는 점에서 심각성이 있다.

<그림 3> 청소년의 절대 및 상대빈곤율



자료 : (구)보건복지부(2006), 「보건복지백서」.

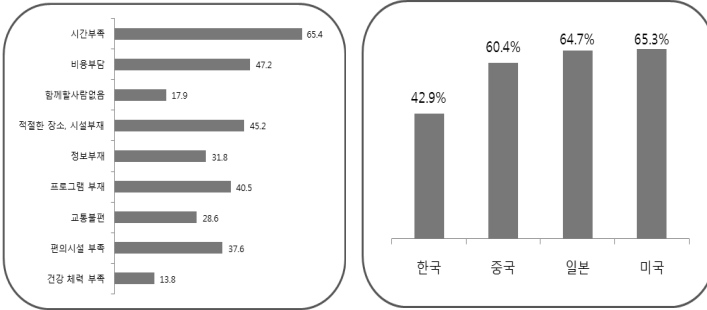
<그림 4> 소득계층별 연간 사교육비 지출액 (단위: 천원)



자료: 보건복지가족부(2008), 「아동·청소년백서」.

그리고 현재 한국의 청소년들은 입시위주의 교육으로 인하여 건전한 여가생활을 할 기회가 적는데, 이 역시 청소년들의 반사회적 행동에 직·간접적으로 영향을 미치게 된다. <그림 5>에 의하면 청소년들은 현재 시간부족(65.4%), 비용부담(47.2%), 적절한 장소 및 시설부재(45.2%), 프로그램 부재(40.5%) 등의 이유로 인하여 여가생활을 제대로 영위할 수 없으며, 그 결과 청소년들의 국가별 동아리활동 참가율도 우리의 경우 42.9%로서, 중국, 일본, 미국 등 주요국 청소년들에 비해서 훨씬 낮다.

<그림 5> 청소년 여가생활의 주된 장애요인과 국가별 동아리활동 참여율 (단위: %)



자료: 보건복지가족부(2008), 「아동·청소년백서」.

3) 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 법제

현재 청소년의 반사회적 행동은 한편으로는 경범죄처벌법 등과 같은 일반적인 법제를 통해서, 다른 한편으로는 청소년에 특정된 법제를 통해서 제재를 받는다. 그리고 청소년에 특정된 법제들 중에는 징벌을 거당하는 것들도 있지만, 대부분은 판단능력이 미숙한 청소년들의 재범을 방지해야 한다는 취지에서 선도에 초점을 두고 있다. 그리고 청소년의 반사회적 행동을 방지하기 위해서는 청소년복지 차원의 접근이 필요함을 인식하고 청소년복지관련 법제도 제도화되어 있다. 이하에서는 청소년의 반사회적 행동과 관련한 법제를 반사회적 행동 관련 일반법제, 청소년의 보호 및 처벌관련 법제, 청소년복지관련 법제로 구분하여 논의하고자 한다.

(1) 반사회적 행동 관련 일반법제

우리나라의 반사회적 행동 관련 기본법제는 ‘경범죄처벌법’이다. 동법은 일상에서 흔히 일어나는 경미한 범죄행위에 대해서 벌금, 구류 또

는 과료의 형으로 벌하기 위한 것으로서, 1954년 제정 이래 시대상황을 반영하여 그동안 수차례 개정되었다. 현재 동법에는 51개의 경범죄가 나열되어 있다. 그러나 동법은 전당품장부의 허위기재 등과 같이 현실에 부합하지 않는 조항들이 남아 있으며, 일부조항은 거의 유명무실하다. 그리고 공무집행방해 내지는 행정집행에 대한 비협조와 관련한 조항이 많은 것이 특징적이며, 경범죄의 내용이 모호한 것들이 많아서 재량권남용의 소지가 있다. 이의제기나 권리구제의 장치도 미흡하다. 또한 청소년의 경우는 처벌이전에 교육이나 상담 등이 필요한데, 경범죄 처벌법으로서는 이를 뒷받침하기가 어렵다.

반사회적 행동의 처벌과 관련한 법제들 중에는 법무부에서 관장하는 것들도 많다. ‘성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률’은 매춘 및 호객 행위와 관련한 반사회적 행동을 처벌하는 것과 관련이 있는데, 성매매·성매매알선 및 성매매 목적의 인신매매를 근절하고, 성매매피해자의 인권을 보호함을 목적으로 한다. ‘보안관찰법’은 특정범죄를 범한 자의 재범 위험성을 예방하고 건전한 사회복귀를 촉진하기 위한 것이며, ‘보호관찰 등에 관한 법률’은 죄를 범한 자로서 재범방지를 위하여 보호관찰, 사회봉사, 갱생보호 등이 필요한 자에 대하여 사회복귀를 촉진하고, 범죄예방활동을 전개하기 위한 것이다. ‘질서위반행위규제법’은 질서위반행위의 성립요건과 과태료에 관한 사항을 규정하기 위한 절차법이다. 따라서 동법은 공공장소의 오용이나 공동체 및 개인의 행복침해와 관련한 반사회적 행동을 방지하는데 필요하다. 폭력행위를 처벌하기 위한 법제로는 ‘폭력행위 등 처벌에 관한 법률’과 ‘특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법’을 들 수 있다. 전자는 집단적·상습적으로 폭력행위를 하거나 흉기 등을 휴대하여 폭력행위를 행한 자를 처벌하기 위한 것이며, 후자는 기본윤리와 사회질서를 침해하는 강력범죄에 대한 처벌과 절차에 관한 특례를 규정하고 있다.

‘마약류관리에 관한 법률’(보건복지가족부 관장)은 마약·향정신성

의약품·대마 등의 취급과 관리를 적정히 함으로써 이의 오용 또는 남용으로 인한 보건상의 위해를 방지하기 위한 것으로서, 마약류감시원을 두는 것, 마약류의 오남용을 방지하고 홍보·계몽 등을 행하기 위하여 마약류명예지도원을 두는 것, 마약류취급자의 교육 등을 규정하고 있다.

(2) 청소년의 보호 및 처벌 관련 법제

청소년기는 아직 자의식이 완전하게 형성되지 못한 시기로서, 이들의 반사회적 행동에 대해서는 처벌에 앞서 가급적 선дона 상담을 통하여 반사회적 행동을 줄이거나 정상적인 행동을 하도록 유도하는 것이 필요하다. 우리의 경우는 반사회적 행동을 저지르는 청소년들을 비행청소년이라고 지칭하는데, 이들에 대한 보호 및 처벌관련 법제는 다음과 같다.

비행청소년에 대한 보호 및 처벌에 관한 기본법은 ‘소년법’(법무부)이라고 볼 수 있는 데, 동법은 반사회성이 있는 소년(19세 미만자)의 환경조정과 품행교정을 위한 보호처분 등의 조치를 하고, 형사처분에 관한 특별조치를 함으로써 소년이 건전하게 성장하도록 돕는 것을 목적으로 한다. ‘보호소년 등의 처우에 관한 법률’(법무부)은 보호소년의 처우 및 교정교육과 소년원 등의 조직과 운영을 규정하기 위한 것으로서, 여기에는 교정교육의 원칙, 대안교육, 보호자교육, 사후지도 등 다양한 내용들이 규정되어 있다. 교정교육은 규율 있는 생활 속에서 초·중등교육, 직업능력개발훈련, 인성교육, 심신의 보호·지도 등을 통하여 보호소년이 전인적인 성장과 발달을 이루고 사회생활에 원만하게 적응할 수 있도록 하고 있다. 대안교육은 소년원과 소년분류심사원에서 보호소년을 대상으로 비행예방 및 재범방지 또는 사회적응을 위한 체험과 인성위주의 교육과정을 운영하는 것이다. 보호자교육은 보호소년의 보호자를 대상으로 역할개선 중심의 교육과정을 운영하는 것이며, 사후지도는 퇴원하는 보호소년의 성공적인 사회정착을 지원하기 위하여 취업알선 등을 행하는 것이다.

학교폭력의 경우는 ‘학교폭력예방 및 대책에 관한 법률’(교과부)에 의해서 관리되는 데, 동법은 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정을 통하여 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성하기 위한 것이다. 학교폭력의 예방 및 대책을 심의하기 위하여 중앙정부에는 학교폭력대책기획위원회를 설치하며, 시도에는 학교폭력대책지역위원회를 두고 있다. 그리고 학교 단위에는 학교폭력대책자치위원회를 둔다. 그리고 학교폭력의 피해 및 가해학생을 상담하기 위하여 학교 단위에 전문상담교사를 배치하고, 전문상담교사, 보건교사 및 책임교사 등으로 학교폭력문제 전담기구를 구성한다. 피해학생의 보호를 위해서 심리상담, 일시보호, 치료, 학급교체, 전학권고 등의 조치를 취하며, 가해학생에 대해서는 피해학생에 대한 서면사과, 접촉 및 협박 금지, 학급교체, 전학, 사회봉사, 심리치료, 출석정지, 퇴학처분 등의 조치를 취한다.

이처럼 우리의 경우도 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위해서 다양한 법제들이 마련되어 있으며, 이를 통하여 범죄행위를 저지르는 비행청소년을 보호 및 선도하고자 하고 있다. 그러나 이러한 법제들은 기본적으로 반사회적 행동을 저지른 후에 형벌을 받고 있는 청소년들을 대상으로 하는 것들로서, 청소년들의 반사회적 행동을 예방하는 데는 한계가 있다. 그리고 ‘학교폭력예방 및 대책에 관한 법률’의 경우도 피해자 및 가해자에 대한 조치는 비교적 상세하지만, 학교폭력의 예방책에 대해서는 미흡하다. 그리고 무엇보다도 학교폭력 외에 청소년들이 학교 바깥에서 행할 수 있는 반사회적 행동을 예방하고 교육하기 위한 입법이나 대책은 제대로 마련되어 있지 못하다.

(3) 청소년복지와 관련한 법제

청소년의 경우는 처벌만으로 이들의 반사회적 행동에 대처하는 데는 한계가 있다. 반사회적 행동을 유발하는 유해환경으로부터 이들을 보호

해야 함은 물론, 여가·문화·체육 등 다양한 시설들을 구비하여 적절한 공간을 제공하는 것도 중요하다. 현재 정부는 주로 보건복지가족부를 중심으로 청소년복지를 제고하기 위한 다양한 법제들을 구비하고 있다. 우선 ‘청소년기본법’은 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가 및 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년육성정책에 관한 기본사항을 규정하고 있다. 청소년육성정책은 보건복지가족부장관이 총괄하며, 관계기관들 간의 연계·조정과 협력을 위하여 보건복지가족부에 청소년정책 관계기관협의회를 둔다. 지방자치단체에는 지방청소년육성위원회를 둔다. 또한 정부는 범정부적 차원의 청소년육성 과제를 추진하고 점검하기 위하여 청소년특별회의를 매년 개최하며, 청소년지도사 및 청소년상담사의 자격을 관리하고 있다. 지방자치단체는 청소년육성 전담기구를 두고, 청소년지도위원을 위촉해야 한다. 그리고 국가 및 지방자치단체는 청소년활동의 지원, 청소년활동과 학교교육·평생교육과의 연계, 청소년복지 향상, 청소년의 가출 및 비행 예방, 청소년유익환경 조성, 청소년유해환경 규제 등 다양한 활동을 한다.

‘청소년복지지원법’은 청소년의 인권보장 및 복지향상, 건강보장, 특별지원청소년 지원, 교육선도 등을 규정하고 있다. 구체적으로 국가는 특별지원청소년에 대하여 기초적인 생활지원·학업지원·의료지원·직업훈련지원 등을 강구해야 하며, 가출청소년의 생활지원과 선도, 복귀를 지원하기 위하여 청소년쉼터를 설치하며, 청소년상담사 등을 통한 상담과 교육적 선도를 실시한다. 그리고 청소년 선도를 위하여 필요한 시설과 선도프로그램을 운영하며, 선도활동에 대한 지원 및 지도자교육 등을 시행한다. 또한 선도대상청소년 개인별로 선도후견인을 지정하여 운영한다. ‘청소년활동진흥법’은 청소년기본법의 규정에 따라 다양한 청소년활동을 적극적으로 진흥하기 위한 것으로서, 청소년활동진흥센터 및 청소년활동시설의 설치 및 운영 기준, 청소년수련활동 지원, 청소년 교류활동 및 문화 활동 지원 등에 관한 사항을 규정하고 있다. ‘청소년

년보호법'은 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고, 청소년을 폭력·학대 등으로부터 보호하고 구제하기 위한 것으로서, 청소년유해매체물의 청소년대상 유통규제, 청소년 유해업소, 청소년유해약물 및 청소년 유해행위 규제, 청소년보호위원회 설치 등을 규정하고 있다. <표 6>은 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 법제를 정리한 것이다.

<표 6> 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 법제의 유형화

분류	법제 명
반사회적 행동관련 일반법제	경범죄처벌법(경찰청), 성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률, 보안관찰법, 보호관찰 등에 관한 법률, 질서위반행위규제법, 폭력행위 등 처벌에 관한 법률, 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법(이상, 법무부), 마약류 관리에 관한 법률(보건복지가족부)
청소년 보호 및 처벌 관련 법제	소년법, 보호소년 등의 처우에 관한 법률(이상, 법무부), 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률(교과부)
청소년복지 관련 법제	청소년기본법, 청소년복지지원법, 청소년활동진흥법, 청소년보호법 (이상, 보건복지가족부)

4) 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 행정체계

우리나라의 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 행정업무는 중앙정부차원에서는 경찰청, 환경부, 법무부, 교과부 등 치안, 교육, 환경, 복지 등을 담당하는 개별 행정기관별로 대응하고 있으며, 지역단위에서도 지방경찰청, 지방검찰청, 교육청, 지방환경청, 지방자치단체 등이 각기 청소년의 반사회적 행동에 대처하고 있다. 그러나 전반적으로 청소년

년의 반사회적 행동과 관련한 총괄 조정기능은 부실하며, 특히 지역단위에서 특별행정기관과 지방자치단체 간에 업무협조와 조정이 제대로 되지 않는 경우가 많으며, 그 결과 효과적으로 청소년의 반사회적 행동에 대처하기가 어렵다. 그리고 학교 현장이나 지역사회단위에서 자율방범대, 생활치안간담회, 학교폭력대책지역위원회, 학교폭력대책자치위원회 등이 조직되어 있지만, 아직 공사부문 간에 협력체계는 미흡하다. 결과적으로 우리는 아직 청소년의 반사회적 행동에 대한 이론체계가 정립되어 있지 못함은 물론, 실행측면에서도 행정체계의 파편화로 인하여 효과적인 대응을 하는 데 한계가 있다.⁷⁾

구체적으로 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 행정체계를 살펴보면, 우선 경찰청에서는 생활안전국에서 생활치안관련 업무를 관장하고 있다. 생활안전국은 생활질서과, 생활안전과, 여성청소년과로 구성되어 있는데, 이 중에서도 생활질서를 유지하고 총포·화약을 관리하는 생활질서과가 가장 밀접하다. 생활질서과는 풍속사범, 사행행위, 즉결심판업무, 경범죄처분 업무, 보호조치업무 등을 지도감독하고, 총포·도검 등의 허가 및 지도단속, 불법무기류 자진신고 및 색출단속, 폭발물 사고방지, 각종 안전사고 예방 등을 관장하고 있다. 생활안전과는 범죄예방, 방법홍보, 방법순찰대 운영, 112신고센터 운영 등의 업무를 하고 있으며, 여성청소년과는 성폭력, 가정폭력, 소년범죄예방, 학교폭력 등을 예방하고, 청소년유해환경 및 성매매여성 인권침해사범을 지도·단속하는 업무를 관장한다.

지방경찰청 단위는 기본적으로 본청의 조직을 그대로 축소해 놓았는데, 경북지방경찰청을 예로서 보면, 반사회적 행동관련 업무는 생활안전과에서 담당하는데, 동과는 본청의 과를 계단위로 축소하여 생활질

7) 반면에 영국의 경우는 중앙정부의 반사회적 행동에 대처하기 위한 통합기구인 Anti-social Behaviour Unit (ASBU)는 물론, 지방단위에서도 Crime and Disorder Reduction Partnerships(CDRPs) 등의 통합적인 조정기구를 설치하고 있다.

서계, 생활안전계, 여성청소년계로 구성되어 있다. 생활질서계는 총포 화약류 단속, 풍속경찰, 즉결심판 등의 업무를, 생활안전계는 생활안전, 협력방법, 민간경비업 등의 업무를, 여성청소년계는 소년범죄사건의 예방지도 및 비행소년 선도, 청소년 유해환경 단속 등을 담당한다. 일선경찰서도 반사회적 행동을 생활안전과에서 관장하며, 산하에 생활질서계, 생활안전계, 여성청소년계를 두고 있다. 그리고 일선경찰서에서는 자율 방법대, 명예경찰소년단,⁸⁾ 시민경찰학교⁹⁾ 등을 운영함으로써 청소년의 반사회적 행동에 대처하는 데서 지역사회와의 협력을 강화하고 있다.

청소년의 반사회적 행동은 대부분 학생들에 의해 유발되기 때문에 교과부 및 지역 교육당국의 역할이 중요하다. 그러나 이들 정부부처들은 주로 학교폭력에 대처하는 정도이며, 청소년들의 학교 바깥에서의 반사회적 행동에 대해서는 제대로 대처하지 못하고 있다. 구체적으로, 우선 교과부에서는 교육복지지원국 학생건강안전과에서 폭력예방대책을 총괄한다. 시도단위의 지방교육청에서는 교육정책국 내 중등교육과(생활지도담당)에서 학교폭력을 포함한 청소년의 반사회적 행동을 관리하고 있다. 여기서는 학교폭력, 학생상담, 학생인권, 학생상담자원봉사제, 생활지도위원회업무 등을 관장하고 있다. 시군구 단위 교육청에서는 학무과 중등교육담당, 체육교육담당, 보건교육담당 등에서 청소년들의 반사회적 행동 관련 업무를 관장하고 있다. 여기서는 인성교육, 생활지도, 학교체육활동, 청소년단체 활동 등을 관장하고 있으며, 상담교사가 있어 진로교육과 상담 등을 행하고 있다. 그리고 일선학교에서는 학생복지

8) 명예경찰소년단은 청소년 스스로가 각종 범죄 및 사고로부터 자신을 보호할 수 있는 능력을 배양하고 봉사활동과 교통질서 등 기초질서 의식을 함양하기 위해서 초등학교 고학년 및 중고등학생을 대상으로 선발하는데, 이들은 학교폭력에 대하여 지도교사 및 경찰관에게 신고하는 등의 역할을 수행한다(경찰청, 2008).

9) 시민경찰학교는 지역주민들에게 경찰업무를 이해하고 직접 체험할 수 있는 기회를 제공하기 위한 것으로서, 경찰서별로 2-5주에 걸쳐서 15-40시간씩 교육을 실시한다(경찰청, 2008).

부, 생활지도계 등에서 학교폭력 예방을 담당하고 있으며, 개인상담실을 운영하고 있다. 그리고 체육부에서는 학생체육, 자원봉사활동, 동아리활동 등을 지원하고 있다. 또한 교사와 학부모, 시민단체 등이 참여하는 청소년유해환경감시단을 학교 및 시민단체 단위로 운영하고 있다.

보건복지가족부에서는 아동청소년정책실에서 청소년복지관련 업무를 총괄하고 있다. 구체적으로 아동청소년정책실은 (아동)청소년정책 수립은 물론, 청소년 권리증진, 위기청소년 취업 및 진로지도, 청소년 역량개발, 청소년활동 진흥, 청소년의 방과 후 활동, 청소년시설 지원, 청소년단체 지도감독, 한국청소년상담원 및 청소년상담센터 운영, 위험노출 청소년 보호, 학업중단 청소년 지원, 폭력·학대·성매매 관련 청소년의 상담·치료 및 법률적 지원, 청소년 유해환경 단속, 청소년 유해매체물·업소·약물 등에 대한 규제, 청소년 일탈·비행·폭력의 예방, 선도 및 보호 프로그램 운영, 청소년보호시설 지원, 청소년 통행금지·제한구역 운영, 청소년보호활동 지원, 청소년 유해매체물의 자율규제, 청소년의 성보호, 성범죄 피해청소년 지원 및 가해청소년 상담 등을 관장한다.

청소년의 반사회적 행동을 예방하는 데서는 지방자치단체의 역할도 중요하다. 우선 광역단체의 경우 청소년문제 담당부처는 경상북도의 경우를 보면, 문화체육국 체육진흥과도 생활체육시설 설치 및 관리 업무를 통해서 청소년의 반사회적 행동을 예방하는 데 관여하지만, 주무부서는 보건복지여성국 여성청소년정책과이다. 동 과에서는 건강가정지원, 가정폭력 및 성폭력 예방, 청소년지원센터 지원, 청소년문화존 사업, 청소년 공부방 지원, 청소년동반자 프로그램 운영, 청소년단체 육성, 청소년쉼터 운영 지원 등 다양한 청소년관련 업무를 담당하고 있다. 기초단체의 경우는 경산시를 예로서 보면, 주민생활지원국에서 청소년관련 업무를 담당하는 데, 교육지원과의 청소년담당이 주무부서로서 여기서는 청소년 건진육성 업무, 청소년위원회 운영, 불우청소년 보호 및 선도,

청소년 이용시설 설치 및 운영, 청소년 공부방 운영지도, 청소년단체 육성, 청소년 문화활동 지원 등의 업무를 관장한다. 그리고 사회복지과 여성아동담당의 경우는 가정폭력, 성폭력, 가족정책 등을 담당한다. 체육진흥과는 생활체육진흥, 생활체육시설물 관리 등을 담당한다. 그리고 보건소의 경우도 보건과에서 퇴폐·변태영업 단속, 학교주변 유해업소 지도단속 등을 통하여 청소년의 반사회적 행동을 예방하는 데 일조한다

4. 영국 노동당정부의 청소년 반사회적 행동에 대한 대응 사례

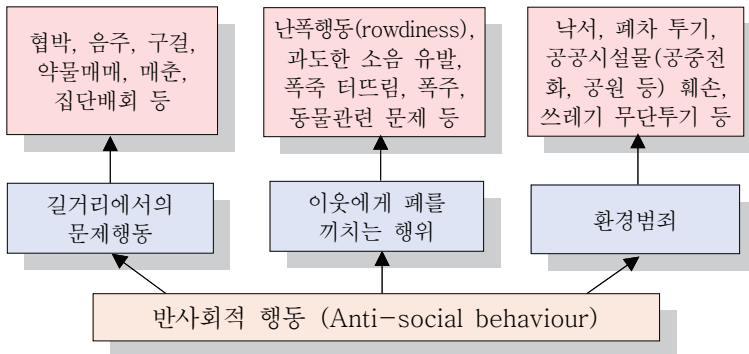
우리나라의 반사회적 행동에 대한 논의는 아직 학술적으로나 실천적으로 초보적 단계에 있다. 따라서 청소년의 반사회적 행동에 대한 대응 방안을 모색하기 위해서는 우리의 현실을 분석하는 것만으로는 한계가 있으며, 이에 대한 논의가 활발한 선진국의 사례를 연구하고 이를 통하여 적절한 시사점을 얻는 것이 필요하다. 본 연구에서는 1997년 노동당 정부 등장 이래 ASBOs의 법제화, 반사회적 행동에 대처하기 위한 전담 기구의 설치, Respect Program의 시행 등을 행하고 있는 영국의 반사회적 행동에 대한 대처사례를, 청소년의 반사회적 행동에 대한 부분을 중심으로 소개하고 이를 통하여 적절한 시사점을 얻고자 한다(이 부분에 관해서는 Home Office, 2004; Burney, 2005; Millie et al., 2005; 김순양, 2009 등 참조).

1) 영국의 반사회적 행동에 대처하기 위한 입법 및 행정체계

1997년 노동당정부 등장이후 영국정부는 반사회적 행동의 심각성을 인식하고 Crime and Disorder Act를 제정하고,¹⁰⁾ 이의 일환으로 1998년

ASBOs를 제정하였다. ASBOs는 반사회적 행동을 억제함으로써 공동체를 보호하려는 시도로서, 가해자에 대한 징벌보다는 이를 적용하기 이전에 상담이나 교육 등의 수단을 우선 강구한다. 따라서 ASBOs는 형법상의 벌칙은 아니며, 최종수단인 형법이나 범죄관련법에 선행하여 작동하는 강제수단이다. ASBOs는 공동체 중심의 개입행위로서, 시민들의 적극적인 개입을 유도한다(Burney, 2005). 그리고 영국정부는 Home Office(2000, 2004)를 중심으로 반사회적 행동을 유형화하였는데, <그림 6>에서 보듯이 반사회적 행동을 길거리에서의 문제행동(street problems), 이웃에게 피해를 끼치는 행동(nuisance neighbours), 환경범죄(environmental crime)의 세 가지 범주로 나누고, 각 범주별로 다양한 반사회적 행동을 예시하고 있다.

<그림 6> 영국 Home Office의 반사회적 행동의 유형화

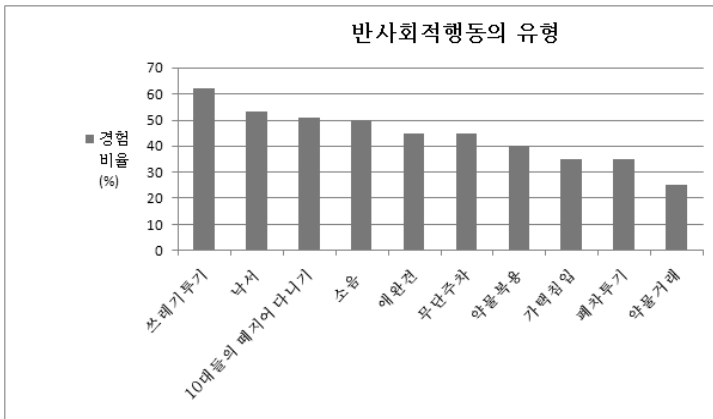


자료: 영국 Home Office(2000, 2004)의 유형화를 토대로 저자가 도식화함.

10) Crime and Disorder Act(1998)는 반사회적 행동을 “가족이 아닌 다른 사람들에게 괴로움, 경각심, 걱정거리를 유발하거나 유발할 우려가 있는 방식으로 행동하는 것”으로 정의하면서, 타인을 대상으로 하는 모든 공격적 행동을 반사회적 행동으로 간주한다 (Millie et al., 2005).

그리고 반사회적 행동의 현황을 파악하기 위하여 Brixton 지역을 대상으로 가장 보편적으로 직면하는 반사회적 행동이 무엇인지를 조사하였는데, <그림 7>에서 보듯이 쓰레기 투기, 낙서, 무리지어 다니기, 소음, 불법 및 무단주차, 약물사용 등의 순으로 반사회적 행동이 빈번하게 발생하고 있음을 발견하였다(Home Office, 2000).

<그림 7> 가장 보편적으로 경험되는 10가지 반사회적 행동



자료: Home Office(2000).

행정체계 면에서 영국은 우선 중앙정부차원에서 주무부서로서 2003년 Home Office 내에 ASBU를 설치하였으며, 여기서는 반사회적 행동의 현황을 점검하고 주민들의 불만사항을 접수하며, 수시로 현장조사를 실시하며, 매년 반사회적 행동 관련 백서를 발간하고 있다. 그리고 2005년부터는 Home Office 내에 Respect Task Force를 설치하고, 반사회적 행동에 대처하기 위해서 Respect Campaign¹¹⁾ 및 이의 실행계획으로서 Respect

11) Respect Campaign은 개인, 가족, 공동체의 평화를 파괴하는 반사회적 행동을 처벌만으로는 해결하는데 한계가 있음을 인식하고, 주민들 간에 존경심을 고양함으로써 이에 대처하려는 범정부차원의 노력이다.

Action Plan을 시행하고 있다.¹²⁾ 그리고 구체적 프로그램으로는 반사회적 세대(anti-social households) 지원, 학교폭력 대처, 청소년 프로그램 시행, 지역공동체 강화 등이 포함된다. 청소년의 반사회적 행동과 관련해서는 이들이 반사회적 행동으로부터 벗어나고 공동체에 기여하게 하기 위하여 Youth Opportunity Fund를 확충하고 있고, 전국적인 청소년자원 봉사 네트워크를 구축하며, 스포츠 및 문화관련 조직과의 협력을 강화하고 있다. 이외에도 10-17세 사이의 청소년대상 프로그램인 Individual Support Orders(ISOs), 범죄위험에 처해있는 13-16세 사이의 청소년을 위한 Youth Inclusion Program 등도 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 프로그램이다.

지방정부 차원에서는 각 지방정부기관들마다 Anti-Social Behaviour Team이 설치되어 있으며, 지역사회단위에서 지역경찰, 지방정부, 교육당국 등을 결합하는 CDRPs을 설치하고 있다.¹³⁾ 그리고 2002년부터 National Policing Plan에 입각하여 수천 명의 Community Support Officers(CSOs)가 지방정부 단위에서 반사회적 행동을 순찰하고 있다. 또한 Together Campaign을 통하여 반사회적 행동에 대처하는 데서 지방정부와 민간부문간의 연계를 강화하고 있다(Respect Task Team, 2006). 뿐만 아니라, 지역의 경찰, 교육당국, 주택관리기관 등도 반사회적 행동의 예방에 중추적으로 참여하고 있다. 예로서, 지방정부에서는 경찰, 공동주택 관리자(social landlords), 학교당국이 문제 학생 및 학부모와의 대화를 통해서 이들의 반사회적 행동을 개선하기 위해서 Acceptable Behaviour Contracts(ABCs)를 체결한다. 이는 법적인 강제성은 없지만, 이를 지키지

12) Respect Action Plan은 정의로운 사회(just society)를 달성하기 위해서 반사회적 행동에 대한 적극적 대응, 신뢰 및 상호존중, 가치공유, 수용 가능한 행동에 대한 합의 등을 구체적 목표로 제시하고 있다.

13) CDRPs는 지역사회의 범죄와 무질서에 대처하기 위한 전략을 개발하기 위하여 1998년부터 설립되었는데, 여기에는 주택, 사회서비스, 교육, 청소년서비스, 경찰, 소방서, 보건의료기관, 약물대처팀 등 여러 관련기관들이 개입한다.

않으면 ASBO를 적용받게 되기 때문에 상당한 효과가 있다(Collins and Cattermole, 2004). 반사회적 행동을 행하는 청소년에 대해서는 ASBOs를 적용하기 이전에 Youth Offending Teams(YOTs)에서 우선 상담을 행하도록 하고 있다. 그리고 지방정부의 사회서비스, 교육, 주택, 청소년 담당 부서는 위험에 처한 청소년들을 지원하고 이들을 특정장소로부터 강제 퇴거시키는 등의 권한을 가진다. 특히, 청소년의 반사회적 행동에 대처하는 데서는 지역경찰이 중요한 역할을 수행해야 하는데, National Policing Plan은 경찰에게 반사회적 행동이 빈발하는 지역에서 청소년들을 해산하고 통행을 금지시키는 권한을 부여하고 있다.

그러나 반사회적 행동에 대한 예방 및 대처는 정부의 노력만으로는 한계가 있으며, 공사부문 간의 협력체제의 구축이 필수적이다. 특히 이러한 협력체제는 공동체 단위에서 효과적으로 작동될 수 있게 해야 한다. 따라서 영국은 지역사회 단위에서 반사회적 행동에 대한 서비스 연계 및 정보공유를 강화하고, 반사회적 행동에 대해서 관련기관들 간의 신속한 협력이 가능하도록 Referral and Tracking System을 개발하여 광범위한 사회적 네트워크를 구축하고 있다. 특히, 반사회적 행동에 대처하는 데서는 지역주민과 지역사회단체의 역할이 중요함을 인식하고, 이를 위하여 Neighbourhood Renewal Partnership을 시행하고 있는데, 이는 지역공동체가 중심에 되어 지역사회의 반사회적 행동에 대처하고 취약지역을 재생시키려는 시도이다. 또한 지역주민이나 지역사회단체가 참여하는 자경단의 역할을 강화한다. 그리고 지역사회는 공동체 책임을 강화하기 위하여 반사회적 행동은 용인되지 않을 것이라는 점을 분명하게 공지하며, 공동체사회와 치안서비스 간의 연계를 강화하기 위하여 Community Justice Centres를 설치하고 있다. 여기서는 경미한 수준의 질서위반 행위나 주택관련 문제들을 취급하고 특수교육을 제공하며, 지역사법당국과의 연계를 강화한다.

2) 영국의 반사회적 행동에 대한 대응

: ‘Respect and Responsibility: Taking a Stand Against Anti-Social Behaviour’를 중심으로

영국정부는 1997년 이래 반사회적 행동에 대처하기 위한 많은 프로그램을 고안하였지만, 여전히 종합적인 처방은 미흡하였다. 따라서 영국정부는 산발적인 프로그램들로는 한계가 있음을 인식하고, 2003년 ‘Respect and Responsibility: Taking a Stand Against Anti-Social Behaviour’라는 이름하에 반사회적 행동에 대한 종합대책을 마련하기에 이르렀다 (Burney, 2005: 35). Respect and Responsibility의 내용은 크게 반사회적 행동에 대처하기 위한 토대의 구축, 청소년의 반사회적 행동 방지 및 공동체 보호, 공공장소의 안전과 청결 유지, 지역문제에 대한 지역차원의 대응, 반사회적 행동에 대처하기 위한 효과적 실행방안이라는 5개 부분으로 구성되어 있다.¹⁴⁾

첫째, 반사회적 행동에 대처하기 위한 토대의 구축과 관련해서는 우선 반사회적 행동의 개념을 정립하고 그 원인이 무엇인지를 이해한다. 반사회적 행동에는 공공장소 오염, 환경폐해 유발, 위협적 행동, 공포감 조성, 재산손실 유발 등 다양한 행동들이 포함된다. 이러한 반사회적 행동에 대처하는 데서는 개인, 가족, 공동체, 시민, 중앙정부, 지방정부, 학교, 경찰 등 다양한 행위자들의 개입이 필요하다. 그리고 법적적인 면에서는 1998년 ASBOs를 도입한 이래 법원은 ASBOs 위반자에 대해서 특정 지역 출입을 금지시킬 수 있다. 2002년에 개정된 Police Reform Act에 의

14) Respect and Responsibility는 반사회적 행동이 타인 및 공동체에 대한 존경심과 책임감의 부족에 기인하는 것임을 인식하고, 이에 대처하기 위해서는 i) 모든 사람들이 타인에게 피해를 주거나 위협이 되지 않도록 행동하는 책임감을 가져야 한다. ii) 반사회적 행동을 하는 청소년은 물론, 이들의 부모에 대해서도 개입과 지원이 필요하다. iii) 지역사회에서 용인될 수 있는 수준의 행동에 대한 분명한 기준이 필요하다. iv) 반사회적 행동에 대해서는 책임을 통감해야 한다고 언급하고 있다.

해서 교통경찰과 공동주택관리인에게도 ASBOs를 집행할 권한을 부여하였다. ASBOs는 또한 법원이나 교육당국으로 하여금 반사회적 행동을 하는 청소년들의 부모에게 Parenting Orders(양육명령)를 발동할 수 있게 하였다. Criminal Justice and Police Act도 Fixed Penalty Notices(FPNs) 제도의 도입, 특정 공공장소에서 음주제한, 방치된 건물의 폐쇄 등 반사회적 행동에 대한 다양한 대응책을 도입하고 있다. 우범지역범죄를 예방하기 위한 Street Crime Initiative도 2002년 이후 시행하고 있으며, 취약지역 거주자에게 심리적 안정을 제공하기 위한 Neighbourhood Warden Scheme도 시행중이다.

둘째, 청소년(아동 포함)의 반사회적 행동을 방지하고 공동체를 보호하기 위한 방안들을 시행한다. 그리고 반사회적 행동을 하는 청소년의 가족을 지원하기 위해서 학부모학교를 운영하며, 이를 지원하기 위해서 Parenting Fund를 설치하고 있다. 취약지역의 학습부진아동의 학업능력을 증진하기 위하여 Sure Start Program을 실시한다. 학교차원에서는 학교, 정부기관, 교육당국이 협력하여 학생들의 학업성취도를 향상시키고 행동을 개선하며, 무단결석 등에 대한 학부모의 책임을 강화하고 있다. 시민권(citizenship)관련 교과목을 중등교과과정에 포함하여 학생들의 공동체에 대한 책임감을 제고하고 있다. 또한 Behaviour Improvement Projects를 통하여 문제 학생에게 맞춤형지원을 행하며, 멘토링(mentoring) 제도를 도입하여 긍정적인 역할모델을 창출한다. 지방교육청과 학교는 반사회적 행동을 저지르는 학생들의 학부모와 Parenting Contracts을 체결하는 권한을 가지며, 자녀들의 무단결석을 방지하는 학부모에게 FPNs를 부과한다. 그리고 교육당국은 청소년의 지역사회활동, 스포츠예술활동, 방과 후 활동을 지원한다. 그리고 청소년들이 지속적으로 반사회적 행동을 하거나 이들의 학부모들이 의무를 이행하지 않는 경우에 대처하기 위해서 지역단위에 Intensive Supervision and Surveillance Programme을 구축하고, 청소년의 반사회적 행동에 대처한다. 그리고

Individual Support Order는 ASBOs의 적용을 받는 청소년에게 약물치료 등의 맞춤형 지원을 행하는 것이다.

셋째, 공공장소를 보다 안전하고 청결하기 유지하기 위해서 공공장소에서 반사회적 행동이 발생하는 것을 방지한다. 이를 위하여 용인되는 반사회적 행동의 기준을 강화하고 환경남용을 방지하며, 위협적이고 공격적인 행동에 적극 개입한다. 구체적으로 소음공해에 대해서는 경고, 소음유발 물건 압수, 환경보건공무원(environmental health officers)에 의한 시설폐쇄 등의 조치를 취한다. 폭죽업체들이 자발적으로 저질폭죽의 생산을 금하도록 하며, 18세미만의 아동에게는 폭죽 판매를 금지한다. 마약거래소는 즉각 폐쇄하며, 공기총과 모조무기류는 엄격하게 단속한다. 공공장소에서의 낙서(graffiti)를 줄이기 위해서 18세 미만에게는 스프레이(spray) 페인트 판매를 금지하며, 낙서행위를 신고하는 핫라인을 설치한다. 낙서빈발지역에는 CCTV를 설치하며, 기차 등에는 낙서가 되지 않는 페인트의 사용을 권장한다. 그리고 쓰레기 무단투기(fly-tipping)나 차량방기(abandoned vehicles)의 경우에는 벌금을 강화하며, CSOs에게 방치된 차량을 제거하는 권한을 부여한다. 다중에게 위협적이거나 공격적인 행동에 대처하기 위해서는 노상방요, 길거리음주, 패싸움, 행인위협, 기물파손 등 이른바 ‘주취건달문화(drunken yob culture)’에 대해서 FPNs 부과, 과도하게 소란스러운 술집이나 음주장소 폐쇄, 특정장소에서의 알코올 압수, 18세 미만에게 음주판매 단속 등의 조치를 취한다. 경찰은 구걸행위자를 지문채취 등의 방식으로 관리한다. 그리고 미성년자를 고용한 성매매 업주를 엄중하게 처벌하며, 성매매를 알선하는 운전자의 면허증을 몰수한다.

넷째, 지역사회에서 발생하는 반사회적 행동에 대해서는 지역단위에서의 대처가 필요하다. 이를 위해서는 우선 용인될 수 없는 반사회적 행동에 대한 분명한 기준을 설정한다. 다음에는 지역주민들의 참여를 유도하고 지역공공기관이 보다 큰 책임감을 갖게 한다. 구체적으로 지방

사회 단위에서 Sustainable Communities Program을 시행함으로써 주택, 디자인, 환경, 대중교통 등을 개선하기 위한 계획을 수립한다. 주택당국은 공공주택의 임대인으로서, 입주자와 공공주택의 사용규칙에 대한 계약을 행하며, 공공주택 훼손행위에 대한 조치를 취한다. 반사회적 행동을 저지르는 세입자에게는 주택급여(housing benefits)를 불허한다. 그리고 주민, 세입자, 지역사회단체 등의 반사회적 행동에 대한 감시 및 고발을 하도록 장려한다. 이를 위하여 증인이나 목격자를 위협하는 행위를 엄중 처벌한다. 지역기업들 역시 주변 환경정화, 기물파손 방지, 조경개선, CCTV 설치, 상가외관 개선, 주차장안전 개선 등을 통하여 반사회적 행동을 예방하는데 참여하게 한다. 그리고 지방당국과 지역기업들이 주변 지역의 환경개선 활동을 함께 하기 위해서 Business Improvement Districts를 도입한다. 이외에도 소방서는 안전교육 등을 행하며, 대중교통업자는 대중교통에서의 낙서 및 기물파손 등을 방지하고 직원과 승객안전 기준을 설정한다. 교통경찰은 버스, 지하철에서의 반사회적 행동을 단속한다.

다섯째, 반사회적 행동에 대처하기 위한 다음과 같은 다양한 실행수단을 구비해야 한다.

- 경고장 발급: 여기에는 왜 특정행위가 반사회적이며 어떤 결과를 초래하는지를 설명한다.
- FPNs 발급: 이는 일종의 벌금고지서로서, 경미한 수준의 반사회적 행동에 대한 초동단계의 대응책이다. 고지된 벌금을 납부하면 형벌 기록은 남지 않는다. 현재, 경찰, CSOs, 환경공무원등이 FPNs 발부 권한을 가지고 있는데, 앞으로 발부권자를 계속 확대할 예정이다.
- ABCs 체결: 이는 개인과 지역 주택당국, 경찰 간의 자발적인 합의서로서, 이를 위반하면 ASBO의 적용과 같은 추가적 제재가 가해진다.
- ASBO의 적용: 이는 반사회적 행동에 대처하는 가장 강력한 수단으로서, 경미한 범죄행위나 준범죄행위로부터 시민과 지역사회를 보

- 호하려는 시민훈령이다. 이를 위반함은 준범죄행위로 간주된다.
- 벌금징수 강제: 조기납부자에 대해서는 할인혜택을 부여하는 반면에, 미납자에 대해서는 신용불량자 등록, 차량몰수, 급여공제, 차압, 사회서비스 감축 등의 벌칙을 강구한다.
 - 원상복구의 강제: 원상복구 명령은 위반자들이 공동체에 대한 책임을 느끼게 하는 계기를 제공하며, 복구과정에서 반사회적 행동이 본인, 피해자, 공동체 전체에 어떠한 영향을 미치는지를 깨닫게 한다. 피해자와 함께 복구를 하게 하는 것도 장려한다.

이상에서 영국의 반사회적 행동에 대처하기 위한 입법 및 행정체계를 논의해 보고, 반사회적 행동에 대한 구체적인 대응방안을 ‘Respect and Responsibility’를 중심으로 논의해 보았다. 물론, 반사회적 행동에 체계적으로 대처하고자 하는 영국의 이러한 노력이 어느 정도의 성과가 있는지에 대해서는 아직 엄밀한 평가가 부족한 실정이며, 이러한 노력에도 불구하고 청소년들의 반사회적 행동이 획기적으로 감소되고 있다는 증거도 부족하다. 그러나 분명한 것은 ASBOs라는 종합적 입법을 제정하고 ASBU라는 전담부서를 설치하는 등 영국정부의 일련의 노력들이 영국 사회 전반에 반사회적 행동에 대한 경각심을 일깨우고, 그 동안 파편적으로 흩어져 있던 반사회적 행동 대처 프로그램 및 행정기관들을 유기적으로 연계할 수 있게 되었다는 점에서는 그 의의가 적지 않다고 볼 수 있다. 이하에서는 영국의 사례를 통해서 우리의 청소년 반사회적 행동에 대처하는 데서의 시사점을 살펴보고자 한다.

우선은 반사회적 행동에 대한 사회적 인식을 제고하고 체계적인 대응을 할 수 있으려면 무엇보다도 다양한 형태로 산재해 있는 반사회적 행동을 유형화하는 것이 필요하다. 그래야만 이를 바탕으로 각 유형에 부합하는 정책 및 프로그램을 개발할 수 있는 것이다. 다음에는 종합적인 입법의 제정 및 통합 업무부처의 설치가 필요함을 알 수 있다. 특히 우리

의 경우는 현재 반사회적 행동 관련 정책이나 프로그램들이 각 정부부처별로 산재해 있어 유기적인 연계성이 크게 부족하다.

반사회적 행동에 대처하는 데서의 적절한 수단을 구비하고, 이에 대처하는 행위자들에게 필요한 권한을 부여하는 것(empowerment)이 필요하다. 즉, 반사회적 행동의 예방이나 대처가 선도나 호소만으로는 성과를 거두기가 어렵기 때문에, 벌금부과, 경고장 발급, 강제격리 등 적절한 강제적 수단을 구비할 필요가 있는 것이다. 현재 우리의 경우는 청소년의 반사회적 행동에 대처하는 데서 경찰력을 동원하는 것을 제외하고는 효과적인 수단이 매우 부실하다.

그리고 반사회적 행동에 대처하는 데서 지방정부의 역할을 강화하며, 지방정부의 다양한 기관들 간의 협력체제를 구축해야 한다. 즉, 영국의 경우는 지방정부 단위에 Anti-Social Behaviour Team을 설치하고, 지역경찰, 지방정부, 교육당국 등을 결합하는 CDRPs을 설치함으로써 협력체제를 강화하고 있다. 우리의 경우는 대체로 지방정부의 권한이 약하며, 지방정부 단위 내에서는 일반행정기관과 특별행정기관 간의 협력과 조정이 부족하다. 따라서 영국의 경우처럼 지방정부 단위에서 반사회적 행동을 중요한 사회문제로 인식하고 이에 통합적으로 대처할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

반사회적 행동에 효과적으로 대처하는 데서는 무엇보다도 공동체단위에서의 민간부문의 적극적인 참여가 중요하다. 특히 반사회적 행동은 예방활동과 신고행위가 중요하기 때문에 행정력 만으로서는 문제해결에 한계가 있다. 따라서 반사회적 행동에 대처하는 데서 지역주민이나 지역사회단체 등이 적극적으로 참여할 수 있게 하는 것이 중요하며, 영국의 경우는 Neighbourhood Renewal Partnership 등을 통하여 공사부문이 함께 반사회적 행동에 대처하는 것을 중시하고 있다.

그러나 영국의 사례가 장점만 있는 것은 아니며, 문제점도 있음을 알 수 있다. 무엇보다도 성과평가체계의 구축이 미흡하여 반사회적 행동에

대처하고자 하는 다양한 노력들이 어느 정도의 성과를 창출하고 있으며, 성과결과를 토대로 어떠한 점을 환류해야 하는 지에 대한 관심이 부족하다. 그리고 지나치게 많은 프로그램들을 동시에 시행함으로써 각 행동단위들의 집중력을 떨어뜨리고 있으며, 이는 프로그램의 효과를 반감시키고 있다. 뿐만 아니라, 지역단위의 성과 비교 등을 통한 인센티브 체제의 구축이 미흡하며, 청소년의 반사회적 행동과 관련해서는 이를 지나치게 학부모의 책임으로 전가함으로써 교육당국과 교사의 적극적인 역할설정이 미흡하다.

5. 청소년의 반사회적 행동에 대한 효율적 대응방안

우리의 경우는 아직 청소년의 반사회적 행동에 대한 관심이 부족하며, 이에 대처하기 위한 법제, 행정조직, 프로그램, 전략 등도 체계화되어 있지 못하다. 우선 법제적 측면에서 청소년의 반사회적 행동과 관련한 법제들이 개별 정부부처들에 의해서 관리되고 있으며, 행정조직도 교과부, 교육청, 경찰청, 법무부, 검찰청, 환경부, 보건복지가족부, 지방자치단체 등이 제각각 대처하고 있다. 따라서 행정체계의 분산으로 인한 문제점이 발생하고 있다. 지역단위에서는 지방교육청등의 특별행정기관과 일반행정기관 간의 연계성 부족으로 인한 비효율성이 문제가 되고 있다. 민간부문에서도 학교폭력대책자치위원회, 자율방법대, 명예환경감시원 등 다양한 제도들이 운영되고 있지만, 이들 역시 제대로 성과를 내지 못하고 있다. 그리고 획일적인 대응으로 인하여 차별화된 처방책을 강구하지 못하고 있으며, 대응책들이 대부분 범죄관련 법규에 의존하다 보니 예방이나 선도보다는 처벌위주가 되고 있다.

반면에 영국의 경우는 이미 1998년 반사회적 행동에 대처하기 위한 종합입법인 ASBOs를 제정한 이래, 종합대책을 통하여 법정부 차원에서

반사회적 행동에 대처해 오고 있다. 행정체계 면에서는 중앙정부차원에서 ASBU라는 전담부서를 설치하고 있으며, 지방정부단위에서는 CDRPs라는 지역 거버넌스(local governance) 체계에 기반 하여 공·사 부문이 공동으로 참여하고 있다. 또한 지역사회 문제는 지역사회에서 해결한다는 원칙 하에서 현장담당자에게 다양한 집행수단을 부여하고 있다. 무엇보다도 반사회적 행동의 대부분이 청소년들에 의해서 자행됨을 인식하고, 반사회적 행동을 범죄행위와 구분하여 예방, 교육, 선도, 상담 중심으로 대응하고 있다. 이하에서는 우리나라의 청소년 반사회적 행동 및 이에 대한 대응책의 현황과 영국의 반사회적 행동에 대한 대응 사례를 토대로, 우리나라에서 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 행정적, 정책적 대응책을 제시하고자 한다.

1) 반사회적 행동의 구체화 및 문제의 진단

반사회적 행동에 효과적으로 대처하기 위해서는 이의 개념을 구체적으로 규정하고, 이를 토대로 반사회적 행동에 대한 사회적 관심을 제고해야 한다. 물론 서구에서도 반사회적 행동에 대한 정의는 구체성(specificity)과 측정가능성(measurability)이 부족한 경향이 있다(Armitage, 2002). 따라서 반사회적 행동에 대한 개념규정이나 유형화는 망라적이거나 완전하기는 어려우며, 일정한 제약 하에서 각 국가의 현실에 부합하는 선에서 정의를 내리고 유형화를 할 수 있다. 우선 청소년의 반사회적 행동이라는 개념은 서구에서와 같이, “공동체사회의 안녕을 해치고 질서를 파괴함으로써 자신과 자신의 가족 외의 공동체와 공동체성원에 게 피해를 유발하는 행위” 정도로 포괄적으로 정의할 수 있다. 대신에 이러한 반사회적 행동을 측정하기 위한 구체적 지표나 기준을 설정하기 위해서, 우선은 다양한 반사회적 행동을 유형별로 목록을 만들고 구체적으로 조작적 정의(operational definition)를 행한다. 그리고 이를 측정할

수 있는 지표들(indices)을 매뉴얼 형태로 만들어야 한다.

청소년의 반사회적 행동을 적절하게 유형화하는 것이 필요하다. 현재 영국정부는 반사회적 행동을 길거리에서의 문제행동, 이웃에게 폐를 끼치는 행위, 환경 범죄 등으로 유형화하고 있는데, 이는 단순하지만 각 유형들 간에 배타성이 부족한 면이 있다. 그리고 전술하였듯이 우리의 경우는 청소년의 반사회적 행동으로 간주할만한 내용이 서구와는 상이할 수 있다. 따라서 청소년의 반사회적 행동을 유형화하는 데서는 서구에서 개발된 유형화를 우리의 실정에 맞게 적절하게 변용할 필요가 있다. 본 연구에서는 반사회적 행동에 대한 일반적 유형화를 참조하여, 청소년의 반사회적 행동을 <표 7>과 같이 유형화하고자 한다. 그리고 반사회적 행동의 범위를 실정에 부합하게 조정하는 것도 필요하다. 예로서, 청소년의 마약흡입 등이 서구에서는 빈발하지만, 우리의 경우는 공공장소에서의 마약흡입은 거의 발생하지 않는다. 반면에 학교에서의 따돌림 행위 등은 서구에 비해서 훨씬 심각하다. 그리고 반사회적 행동들 중에서 청소년과는 별로 관련이 없는 것들도 많다. 예로서, 무단주차, 폐기물 투기, 폐차방치 등은 청소년들이 저지르는 반사회적 행동이라고 보기는 어렵다.

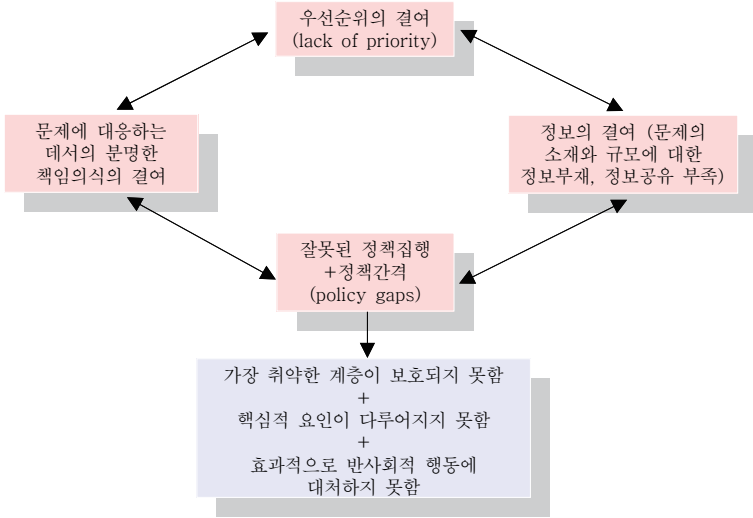
<표 7> 청소년 반사회적 행동의 유형화

유형	구체적인 반사회적 행동
공공장소 오남용	공공시설물(역, 버스정류장, 공원 등) 훼손, 공공시설 무단점거, 낙서, 공공장소에서의 무단 취사 등
공동체의 안전 위협 및 환경폐해 유발	길거리 난동 및 욕설, 구걸, 주취행위, 길거리 몰려다니기, 행인위협, 오토바이폭주, 이웃집 기웃거리기, 폭죽 터뜨리기 등
학교폭력 등의 문제행동	교내폭력, 집단따돌림, 무단결석, 껌싸움, 음주 및 흡연, 성희롱 등

그리고 청소년의 반사회적 행동에 효과적으로 대처하기 위해서는 문제의 소재를 제대로 파악하는 것이 중요하다.¹⁵⁾ 이와 관련하여 Bland and Read(2000)은 <그림 8>에서처럼 반사회적 행동에 대처하는 데서 직면하는 일반적인 문제점들을 진단하고 있는데, 이들은 우선순위 설정의 미흡, 정보의 결여, 책임의식 결여, 집행상의 문제 등이 복합적으로 작용하여 가장 취약한 계층이 보호되지 못하고 핵심적 요인이 제대로 다루어지지 못함으로써 궁극적으로는 반사회적 행동에 효과적으로 대처하지 못하게 됨을 지적하고 있다. 따라서 우선은 왜 반사회적 행동이 사회적으로 또는 청소년 개인에게 심각한 문제인지를 인식하고 공사부문 모두가 책임의식을 가지고 적극적으로 개입하되, 전략적 우선순위를 설정하며, 필요한 정보는 무엇이며 어떻게 이를 공유할지를 궁리하며, 정책이나 프로그램의 효율적인 집행방안은 무엇인지 등에 대한 종합적 판단이 필요하다.

15) 반사회적 행동을 감소시키기 위한 Leigh 등(1996)의 네 단계 문제해결 과정인 SARA 모형도 문제 확인의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 우선은 문제의 확인(Scanning)을 통해서 지역사회에서 발생하는 반사회적 행동의 문제가 무엇인지를 밝히고, 이에 입각하여 문제의 속성과 원인에 대한 정확한 분석을 행하며(Analysis), 문제의 해결책을 강구하기 위해서 지역공동체와 함께 작업을 행한다(Response). 그리고 마지막으로는 해결책을 시행한 이후의 결과를 검토하고 평가하여 적절한 교훈을 얻는다(Assessment).

<그림 8> 반사회적 행동에 대처하는 데서 직면하는 문제점들



자료: Bland and Read(2000)

2) 법제 및 행정체계의 정비

현재 청소년의 반사회적 행동과 관련한 법제는 교과부, 법무부, 보건복지부, 경찰청 등 개별 정부부처별로 관장하고 있어, 관련 법제들 간의 통일성과 일관성의 결여로 인해서 상당한 혼선이 초래되고 있다. 법제의 내용도 대부분 처벌위주의 것들이며, 행정편의적이고 비현실적인 경우가 많다. 따라서 청소년의 반사회적 행동에 효과적으로 대처하기 위해서는 관련 법제의 정비가 필요한바, 무엇보다도 처벌이전의 단계로서 교육 및 선도차원의 통합훈령을 제정하는 것이 필요하다. 이와 관련하여, 영국의 경우는 그 동안 산재해 있던 반사회적 행동 관련 법제들을 범죄관련법 이전 단계에서 적용하는 시민훈령 성격의 ASBOs를 제정하였다. 이로써 반사회적 행동에 대한 범정부 차원의 대응이 가능하게 되었

으며, 시민들로서도 반사회적 행동의 내용에 대해서 보다 잘 숙지할 수 있게 되었다. 무엇보다도 ASBOs는 청소년들에게 일탈행동에 대한 교정의 기회를 주기 때문에 순간의 잘못으로 인해서 청소년들이 범죄의 낙인이 찍히는 것을 방지할 수 있다. 이에 비해서 우리의 경우는 청소년의 반사회적 행동과 범죄행위를 구분할 만한 기준이 없는데다가, 대부분의 청소년 비행행위들이 범죄관련 법규에 의해서 처리되고 있어 청소년들에게 범죄전력을 남기게 된다.

법제의 구체성과 현실적합성을 제고해야 한다. 법규의 구체성과 현실적합성이 부족한 경우에는 법제를 적용하는 과정에서 과도한 재량행위가 행사되고 이로 인하여 제도의 형평성이 저하되고 대상자들의 불만이 야기된다. 따라서 청소년의 반사회적 행동의 유형별 위반사항, 위반사항별 벌칙과 처벌의 내용 등을 포함하는 매뉴얼로 구체화하여 일선공무원과 청소년들에게 배포해야 한다. 그리고 비현실적인 법제들은 주기적으로 점검하여 현실에 부합되게 개정해야 한다.

다음에 행정체계 면에서, 현재 청소년 반사회적 행동의 대상영역이 학교폭력, 환경과피, 공공장소 오남용 등 다양하다. 반사회적 행동의 원인도 가정문제, 학업부진, 환경적 요인 등 복합적이다. 따라서 청소년의 반사회적 행동에 대처하는 데서는 다양한 관련 정부부처의 통합되고 조정된 노력이 필요하다. 따라서 영국의 경우는 중앙정부 차원에서는 ASBU라는 전담부서에서 업무를 총괄하며 산하에 Respect Task Force를 운영하고 있다. 그리고 청소년서비스의 연계를 강화하기 위해서는 Referral and Tracking System이라는 정부부처 간 조정기구를 설치하였다. 반면에 우리의 경우는 청소년의 반사회적 행동 관련 업무가 다양한 정부부처들에 분산되어 있으며, 이들 기관들 간에 효율적인 연계성이 부족하며, 업무중복 등으로 인한 행정낭비가 크다. 따라서 우리의 경우도 청소년의 반사회적 행동에 효율적으로 대처하기 위해서는 우선 중앙정부차원에서는 가칭 ‘청소년 반사회적 행동 대책협의회’를 설치하여 관

런 정부부처들 간의 상시적인 업무협조와 조정이 가능하게 해야 한다. 다음에 지방단위에서는 지방경찰청, 지방교육청, 지방환경청 등 특별행정기관 간 및 이들 특별행정기관과 지방자치단체 간의 업무협조 및 조정이 제대로 되게 해야 한다. 이를 위한 방안 중의 하나는 현재의 지역사회협의회의 역할을 강화하여 반사회적 행동 관련 업무를 연계하고 조정하게 하는 것이다.

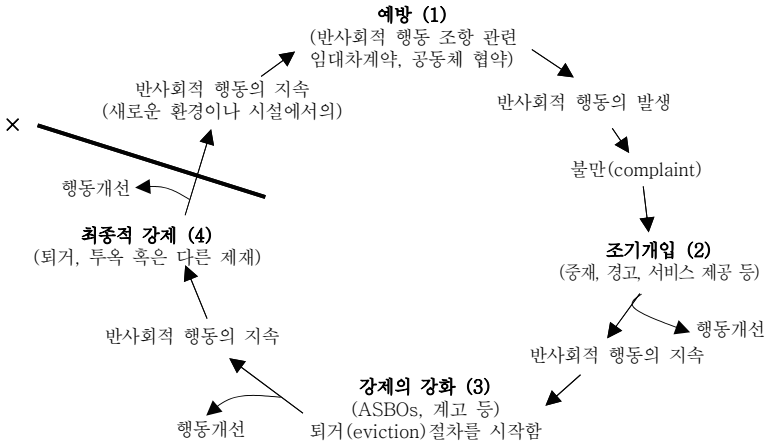
그런데 청소년의 반사회적 행동은 예기치 못하게 발생하는 경우가 많기 때문에 이를 행정의 힘만으로 대처하기는 어려우며, 지역주민들의 적극적인 관심과 참여가 필요하다. 물론 현재도 자율방범대, 환경지킴이, 학교폭력방지자치위원회 등 민간부문이 참여하는 사례들이 있으나, 이러한 것들이 실제로는 내실 있게 운영되지 못하고 있으며, 별도로 운영되고 있어 연계성이 매우 부족하다. 이에 착안하여 영국의 경우는 반사회적 행동에 대처하기 위한 지역거버넌스 체제를 구축하였는데, 대표적인 것이 지역단위에서의 CDRPs의 운영이다. 즉, 영국정부는 청소년의 반사회적 행동에 효과적으로 대처하기 위해서는 지역사회의 인적, 물적 자원을 효율적으로 동원하는 것이 중요함을 인식하고 공무원, 교육당국, 지역경찰, 환경감시원, 지역주민, 학부모 등 다양한 행위자들이 참여하는 CDRPs를 지역마다 설치하였다. 또한 Neighborhood Renewal Partnership, Safer Communities Partnership, Neighborhood Watch Scheme 등의 공사부문 간 협조체제를 강화하고 있다. 우리의 경우 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 지역거버넌스 체제의 구축과 관련하여, 우선은 기존의 준(準)행정기관의 역할을 수행하는 통반장 및 이장의 역할범위에 청소년의 반사회적 행동 특히, 공공장소 오남용이나 환경폐해 유발과 관련되는 반사회적 행동을 예방하고 신고하는 기능을 강화한다. 그리고 지역주민, 관련 시민단체, 청소년단체의 참여를 적극 유도한다. 특히, 교사와 학부모들이 적극적으로 개입하게 하되, 영국처럼 반사회적 행동을 저지르는 청소년의 학부모들이 책임을 공유하게 해야 한다.

3) 효과적인 대응수단의 구비

(1) 단계적 대응방안의 모색

청소년의 반사회적 행동은 이를 바로 범법행위로 처벌할 것이 아니라, 예방조치, 선도, 교육, 상담 등의 단계를 우선 거치게 하며, 처벌은 최종적으로 시행되어야 한다. 그리고 처벌단계에서도 행정지도, 원상복구 등을 우선하고, 다음에 벌금, 사회봉사명령 등의 행정처분을 행하고, 사법적 처벌은 최종적으로 선택해야 한다. <그림 9>는 영국정부에서 반사회적 행동에 대처하는 데서의 단계적인 대응방안을 도식화한 것인바, 영국정부는 반사회적 행동은 이를 발생하지 않게 예방하는 것이 최선임을 인식하고, 이를 위하여 지역단위의 순찰활동 강화, 청결유지, 무인감시카메라 설치, 여가시설 확충, 거리나 건물의 디자인 개선 등을 강조하고 있다. 그리고 발생한 반사회적 행동에 대해서는 처벌은 가급적 최종수단으로 이용하며, 교육, 상담, 원상복구 등을 우선하도록 하였다.

<그림 9> 반복적인 반사회적 행동의 주기(cycle)



자료: Home Office(2000)

구체적으로, 청소년의 반사회적 행동은 예방이 최선의 대책이다. 이를 위해서는 제도적 보완, 시설정비, 프로그램 개발 등이 필요하다. 현재 반사회적 행동을 행하는 청소년들의 상당수는 학교교육에서 낙오된 경우이다. 따라서 이들의 반사회적 행동을 예방하기 위해서는 기본적으로는 학교교육을 정상화하고, 방과 후 활동이나 대안교육 등 학교교육 프로그램을 다양화하며, 학교 상담기능 강화하는 것이 필요하다. 다음에는 청소년들의 여가 및 사회활동 시설을 확충하고, 청소년의 흥미와 동기를 유발할 수 있는 다양한 프로그램을 운영해야 한다. 학부모의 양육 책임을 강화하고 멘토링을 활성화하는 것도 필요하다. 그리고 청소년들의 환경훼손행위에 대해서는 상습 환경훼손지역에 CCTV를 설치하거나 주기적인 순찰 등이 필요하다. 거리소란이나 낙서행위를 예방하기 위해서는 적절한 밝기의 가로등을 적소에 설치하고, 거리나 공공시설물의 디자인을 산뜻하게 하는 것이 도움이 된다.

이러한 예방적 조치에도 불구하고, 청소년의 반사회적 행동이 발생한 경우에는 철저한 추적과 배상, 원상복구, 처벌 등을 단계적으로 발동하여 반사회적 행동은 어떠한 방식으로든 제재를 받는다는 것을 인식시켜야 한다.¹⁶⁾ 그러나 대응절차 면에서는 우선은 상담, 선도, 교육 등의 방식을 통하여 청소년의 반사회적 행동을 치유하는 것이 필요하며, 원상복구나 처벌, 부모에 의한 연대책임 등은 이차적으로 행하되, 이 경우에도 형벌보다는 개선명령, 벌금부과, 사회봉사명령 등의 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 그리고 반사회적 행동과 범죄행위를 구분하여 직접적인 형벌보다는 행정명령이나 명예실추 등의 제재를 동원하는 것이 필요하다(박기석, 1997).

16) 형벌이론 중의 하나인 억지이론(deterrence theory)에 따르면, 범죄의 적발과 처벌이 신속하고 엄중할수록 범죄억지율이 높아진다(Lab, 1992).

(2) 유연하고 적실성 있는 대응방안의 모색

청소년의 반사회적 행동은 다양한 원인에 의해서 다양한 형태로 발생하기 때문에 반사회적 행동의 유형별로 보다 탄력성 있는 대응책을 모색해야 하며, 해당 국가나 지역의 사회구조적 특성 등을 반영하여 보다 적실성 있는 대응책을 모색해야 한다. 우선 청소년 반사회적 행동의 유형별 대처방안을 보면, 공공장소를 남용하거나 공동체의 안전을 위협하고 환경폐해를 유발하는 반사회적 행동에 대해서는 CCTV 등 예방시설의 설치를 생각할 수 있다. 다음에는 유흥가 밀집지역 등을 특수지역으로 지정하고 소음유발이나 주취행위 등을 감시해야 한다. 그리고 낙서, 고성방가, 전단지 부착 등에 대해서는 신고체계를 확립하고, 주기적인 순찰을 통해서 발생을 최대한 억제해야 한다. 또한 이러한 반사회적 행동에 대해서는 보다 적극적인 조치로서 업소교육 강화, 강제철거, 디자인 및 조명 개선, 배회자 해산 등이 필요하다. 환경관련 반사회적 행동에 대해서는 적절한 규제기준을 우선 마련하며, 환경단체나 지역주민들로 하여금 자발적인 계도와 감시를 강화해야 한다.

청소년의 반사회적 행동은 그 원인에 대한 처방에서부터 대처에 이르기까지 적실성이 있어야 한다. 우리의 경우는 청소년의 반사회적 행동의 원인이 서구와는 상이한 경우가 많다. 학교에서의 적응에 문제가 있는 청소년들이 반사회적 행동을 저지르는 것은 공통적이지만, 청소년들이 학교교육에 적응하는 데 실패하는 원인은 서구와 우리가 서로 상이한 경우가 많다. 따라서 청소년의 반사회적 행동에 대한 대처도 특정 사회의 구조적 특성에 부합해야 하며(Taylor, 2001), 청소년의 개인적 속성이라는 미시적인 원인에 주의를 기울임과 동시에 지역경제를 활성화하고 공동체사회의 신뢰기반을 구축하는 등의 구조적이고 거시적인 접근도 동시에 필요하다.

(3) 현장중심의 대응수단 구비

청소년의 반사회적 행동은 주로 지역사회의 현장에서 발생하기 때문에, 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 현장중심의 대응체계를 구축하는 것이 필요하다. 우선 반사회적 행동이 빈발하는 지역에 CCTV를 설치하는 등 예방 및 감시활동을 강화해야 한다. 그리고 관련 공무원들이 현장에서 바로 대처하게 하는 권한을 갖게 하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 일선공무원에게 준수법적 권한을 부여하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 영국정부는 경찰, 환경공무원, 교육당국 등으로 하여금 반사회적 행동을 저지르는 사람들에 대해서 현장에서 벌금을 부과하는 권한(on-the-spot fixed penalty charge)을 부여하였으며, 학교당국과 학부모 간에 Acceptable Behaviour Contracts를 체결하게 하였다(Burney, 2005). 경찰은 반사회적 행동이 우려되는 특정지역을 Zero Tolerance Zone으로 설정하여 엄정하게 권한을 행사하고 있다. 그리고 지역단위에 CSOs를 배치하여 순찰활동을 강화하였다.

그리고 현장에서의 대응은 즉각적으로 이루어지게 해야 한다. 특히, 공공시설물 파괴, 쓰레기 무단투기, 낙서 등과 같은 행위들은 즉시 대처하지 않고 방치되면, 주변지역 전반을 황폐화시킬 수 있다. 이와 관련하여, “사소한 무질서가 더 큰 범죄로 이어지고 따라서 전체 사회질서를 어지럽힐 수 있기 때문에 작은 기초질서부터 확립해야 강력범죄도 감소할 수 있다”고 주창하는 Wilson과 Kelling(1982)의 ‘깨어진창이론’은 공동체사회 파괴의 조기수습이 왜 중요한 지를 잘 설명해 준다. 따라서 영국의 경우는 반사회적 행동이 목격되는 현장에서 즉각 대처할 수 있도록 단속공무원에게 현장에서의 벌금부과 권한을 부여하고 반사회적 행동을 유발할 수 있는 장소를 즉각 폐쇄할 수 있도록 하고 있다.

학부모에게 양육의 책임을 부과하는 것은 청소년의 반사회적 행동을 예방하는 매우 유용한 수단이다. 이와 관련하여 영국정부는 학부모교육을 강화하기 위하여 양육교실(Parenting Class)을 운영하고, 문제학생의 학부모와 학교 간에 양육계약(Parenting Contracts)을 체결하게 하였다. 그

리고 자녀의 반사회적 행동에 소홀하게 대처하는 학부모에 대해서 지방 교육당국은 양육명령(Parenting Orders)을 발동할 수 있다. 이를 어기면 ASBOs를 적용한다. 따라서 우리의 경우도 청소년의 반사회적 행동에 대한 일차적인 책임을 학부모에게 부과하는 방안들을 모색할 필요가 있다.

(4) 지역주민들의 적극적 개입 유도

청소년의 반사회적 행동에 효과적으로 대처하기 위해서는 지역주민들이 적극적으로 개입해야 한다(Burney, 2005). 여기서 개입은 선도, 설득, 신고 등이 모두 포함된다. 이러한 지역주민들의 개입에는 이들이 개인으로서 개입하는 것도 필요하지만, 이를 제도화하는 장치를 만드는 것이 보다 중요하다. 그리고 지역주민들의 적극적인 신고를 유도하기 위해서는 무엇보다도 청소년의 반사회적 행동에 대한 지나친 관대함과 소극적인 방관행위를 불식하는 것이 시급하다. 그러나 이는 장기적 관점이 필요한 것이며, 단기적으로는 인센티브를 강화하는 것이 필요하다. 물론 지금도 쓰레기투기 등과 같은 환경파괴 행위에 대한 신고포상금제도가 있지만, 현재 거의 유명무실하다. 이 보다는 민간 단속요원을 고용하여 단속건수에 따라서 인센티브를 주는 현실적인 방안을 강구해야 한다.

청소년의 반사회적 행동에 대처하는 데서 주민들의 참여를 유도하기 위해서는 무엇보다도 반사회적 행동의 피해자와 증인을 적절하게 보호해야 한다. 청소년의 반사회적 행동이 반복되는 것은 피해자들이 보복을 우려하거나 사후절차가 까다로워 신고하기를 꺼려하기 때문이다. 따라서 대부분 자신에게 직접적인 피해가 발생하지 않으면 신고를 하거나 목격자로 증언하는 것을 꺼려한다. 예로서, 청소년의 길거리난동 행위는 지역주민들이 신고하지 않으면 대처하기가 어려운데, 대부분은 불이익을 우려하여 신고를 하지 않는다. 따라서 우선은 신분노출 방지 등 반

사회적 행동의 피해자나 증인을 보다 철저히 보호하는 조치를 취해야 한다. 조사과정에서도 방문조사 등을 통하여 편의를 제공해야 한다.

6. 결 론

지금까지 반사회적 행동의 의의 및 유형을 이론적으로 논의해 보고, 우리나라에서의 청소년의 반사회적 행동 및 이에 대한 대응책을 법제와 행정체계를 중심으로 분석하였다. 우선 법제적 측면에서는 청소년의 반사회적 행동과 관련되는 다양한 법제들을 반사회적 행동 관련 일반법제, 청소년의 보호 및 처벌관련 법제, 청소년복지관련 법제를 중심으로 논의하였으며, 행정체계는 경찰청, 지방경찰청, 교과부, 지방교육청, 일선학교, 지방자치단체 등의 청소년의 반사회적 행동과 관련되는 행정기구들을 중심으로 토의하였다. 다음에 선진국에서의 반사회적 행동에 대한 대처방안을, 1998년 이래 반사회적 행동 관련 통합입법인 ASBOs를 제정하고 체계적으로 대응하고 있는 영국의 사례를 중심으로 고찰하고, 이를 통하여 우리의 경우에 대한 시사점을 얻고자 하였다. 마지막으로 우리의 현황 및 외국의 사례에 대한 논의를 토대로, 청소년의 반사회적 행동에 대처하기 위한 방안들을 사회적 관심과 인식의 제고, 법제 및 행정체계의 정비, 효과적인 대응수단의 구비 등을 중심으로 제언하였다.

그러나 기본적으로 본 연구에서 논의된 내용들은 기술적이고 제도적인 내용들로서, 이러한 것들이 효과를 발휘할 수 있으려면 보다 근본적이고 장기적인 토대가 어느 정도 갖추어져야 한다. 아무리 좋은 법, 제도, 정책, 프로그램을 동원하더라도, 이를 작동시킬 수 있는 토대적 요인들이 부실한 경우에는 그 효과가 반감될 수밖에 없는 것이다. 그리고 청소년의 반사회적 행동은 발생 이후에 이를 처방하는 것도 중요하지만, 발생하지 않게 예방하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 예방을 위해

서는 특정분야의 정책적 대응만으로는 한계가 있으며, 가정교육 및 학교교육의 내실화, 주변 환경의 정비, 시설공간의 확충 등 다양한 분야들이 적절하게 결합되어야 한다. 또한 이를 위해서는 공공부문의 개입만으로는 한계가 있으며, 민간부문이 적극적으로 개입해야 한다. 그리고 청소년의 반사회적 행동을 예방하는 데서는 대중요법적인 단기처방으로는 효과를 거두기가 어려우며, 보다 장기적인 관점에서 지역사회 신뢰를 회복하고 질서가 존중되게 해야 한다.

그리고 청소년의 반사회적 행동은 대부분이 학교나 지역사회 단위에서 발생하기 때문에 일선교사, 학부모, 지역주민의 역할이 중요하다. 교사와 학부모들은 청소년들에 대해서 관심과 애정을 갖고 상담, 멘토링, 가정교육 등을 책임감 있게 수행해야 한다. 지역주민들로서도 지역사회를 보다 안전하게 유지하고 지역사회의 환경을 보호하려는 자세가 필요하며, 청소년의 반사회적 행동을 제지하고 선도하는 것도 필요하다. 청소년의 반사회적 행동에 대한 철저한 신고정신도 발휘되어야 한다.

참고문헌

- 경찰청, 2009, 『경찰백서』 .
- 김순양, 2009, “반사회적 행동(Anti-social Behaviour) 및 이에 대한 정책적 대응방안에 관한 연구”, 『한국행정연구』 , 18(3).
- 박기석, 1997, “환경범죄 처벌의 문제점과 대책: 법사회학적 분석”, 『형사법연구』 , 10.
- 보건복지가족부, 2008, 『아동·청소년 백서』 .
- 송광섭, 2003, “청소년비행 관련법규의 현재와 미래”, 『형사정책』 , 15(2).
- 이양희·김윤영, 2002, “유아용 반사회적 행동 평가 척도의 타당화 연구”, 『한국아동학회지』 , 23(3).
- 이양희·민수현, 2001, “반사회적 행동 평가 척도 개발 연구”, 『미래유아학회지』 , 8(1).
- 장석현, 2003, “깨어진 창이론을 통한 경찰의 대응방안”, 『한국공안행정학회보』 , 16.
- 통계청, 2006, 『장래인구추계』 .
- 한영옥, 2005, 『비행청소년의 문제 상황에 대한 인식: 반사회적 행동과 우울성향을 중심으로』 , 학술정보원.
- Armitage, R., 2002, *Tackling Anti-social Behaviour: What Really Works*, NARCO Community Safety Practice Briefing.
- Biderman, A., et al., 1967, *Report on a Pilot Study in the District of Columbia on Victimization and Attitudes Towards Law Enforcement*, Washington DC: US Government Printing Office.
- Bland, N. and T. Read, 2000, *Policing Anti-social Behaviour*, Police Research Series 123, London: Home Office.
- Burney, E., 2005, *Making People Behave: Anti-social Behaviour, Politics and Policy*, Devon: Willan Publishing.
- Clarke, D., 2003, *Pro-social and Anti-social Behaviour*, London: Routledge.
- Collins, S. and R. Cattermole, 2004, *Anti-social Behaviour: Powers and Remedies*,

- London: Sweet and Maxwell.
- Currie, E., 1997, Market, “Crime and Community: Toward a Mid-range Theory of Post-Industrial Violence”, *Theoretical Criminology* 1(2).
- DTLR, 2002, *Tackling Anti-Social Tenants: A Consultation Paper*, London: DTRL.
- Flint, J., (ed.), 2006, *Housing, Urban Governance and Anti-social Behaviour: Perspective, Policy and Practice*, Bristol: Policy Press.
- Home Office, 2000, *Report of Policy Action Team 8: Anti-social Behaviour*, London: Home Office.
- Home Office Research, 2004, *Defining and Measuring Anti-social Behaviour*, London: Home Office.
- Home Office, 2004, *Research, Development and Statistics*, ASB: A Collection of Published Evidence.
- Jackson, J., 2004, “Experience and Expression: Social and Cultural Significance in the Fear of Crime”, *British Journal of Criminology* 44(6).
- Lab, S., P., 1992, *Crime Prevention Approaches and Evaluations*, Anderson Publishing Co.
- Leigh A., et al., 1996, *Problem-Orienting Policing*, London: Home Office.
- Lewis, D., and M., Maxfield, 1980, “Fear in the Neighbourhood: An Investigation on the Impact of Crime”, *Journal of Research in Crime and Delinquency* 17.
- Millie, A., et al., 2005, *Anti-social Behaviour Strategies: Finding a Balance*, Bristol: Policy Press.
- Mitchell, E., 2005, “Tackling Anti-Social Behaviour”, *New Law Journal* 18.
- Nixon, J., et al., 2003, *Developing Good Practice in Tackling Anti-Social Behaviour in Mixed Tenure Areas*, Sheffield: Sheffield Hallam University.
- Policy Action Team 8, Home Office, 2000, *National Strategies for Neighbourhood Renewal: Anti-social Behaviour*, London: Stationery Office.
- Respect Task Force, 2006, *Respect Action Plan*, London: Home Office.
- Ross, C., et al., 2001, “Powerlessness and the Amplification of Threat: Neighbourhood Disadvantage, Disorder and Mistrust”, *American Sociological Review* 66.

Taylor, R., 2001, *Breaking Away from Broken Windows*, Boulder: Westview Press.

Wilson, J. Q. and G. L. Kelling, 1982, Broken Windows, *Atlantic Monthly*, March.

<Abstract>

Tackling Juveniles' Anti-Social Behaviors

Kim, SoonYang*

The primary purpose of this article is to examine juvenile delinquency by employing the term 'anti-social behaviors' and to explore policy alternatives to tackle juveniles 'anti-social behaviors, based on the analysis on the contemporary situation of Korean minors' anti-social behaviors and the case study on British policies to tackle anti-social behaviors.

To the end, this article first discusses the theory on anti-social behavior in terms of its concept, causes and typology. The next chapter is allocated to the understanding of the contemporary situation and problems of Korean juveniles 'anti-social behaviors, paying special attention to the legal and administrative systems for handling juveniles' anti-social behaviors. Then follows the case study on the British efforts to challenge anti-social behaviors. This article concludes with the exploration of effective ways to tackle juveniles 'anti-social behaviors in Korea, by relying upon the empirical analysis, targeting both counties of Korea and Britain, on juveniles' anti-social behaviors.

Key words: Anti-social Behavior(ASB), Juveniles,
Anti-social Behavior Order(ASBO)

* Professor, Public Administration, Yeungnam University(kimsy@ynu.ac.kr)