

# 학교폭력 대처를 위한 지방자치단체의 정책방안 모색에 관한 연구

## : 전달체계 및 연계망 구축을 중심으로\*

손 능 수\*\*

김 순 양\*\*\*

### 국문요약

본 연구는 학교폭력에 대처하는 데서의 지방자치단체의 역할제고 방안을, 지역단위에서의 효율적인 전달체계 및 그 일환으로서의 연계망 구축방안을 중심으로 논의하고자 한 것이다. 이를 위해 우선은 학교폭력의 개념과 학교폭력 대처와 관련한 지방자치단체의 역할에 대해 고찰하였다. 이어서 지방자치단체 단위의 학교폭력 대처 전달체계 및 그 일환으로서의 연계망의 현황과 문제점을 중심으로 분석하였다. 마지막으로 이러한 실증분석을 토대로, 학교폭력에 효율적으로 대처하기 위한 전달체계 및 연계망 구축방안을 지방자치단체의 역할에 초점을 두고 제안하였다.

분석결과, 현재 지역단위에서의 학교폭력 대처를 위한 전달체계는 전반적으로 학교폭력의 주무부서인 교육행정당국이 지역단위에서 리더십을 제대로 발휘하지 못하고 있으며, 지방자치단체의 역할과 기능이 모호하고 소극적이다. 그리고 전달체계가 지나치게 분산되어 있으며, 컨트롤 타워의 역할이 제대로 정립되어 있지 못하다. 뿐만 아니라, 관련 기관들 간에 역할분담이 제대로 되어 있지 못한 경우가 많으며, 학교폭력을 관리할 수 있는 통합적인 정보관리체계도 부실하다. 전달체계 내의 연계망과 관련해서는 지방자치단체와 교육행정당국의 통합연계성이 결여 되고 책임감이 분산되어 있으며, 지역단위에서의 학교폭력관련 기관 실무자들의 의사소통 및 업무협조 통로가 부실하며, 학교폭력관련 지역단위 협의기구의 기능과 역할이 구체적이지 못하며, 형식적으로 운영되는 경향이 강하다. 따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 학교폭력에 대처하는 데서의 지방자치단체의 역할을 실질적으로 제고할 필요가 있는데, 이를 위해서는 지역단위에서의 연계체계 강화, 통합정보관리 및 신고체계 구축, 지역협의회 산하 사례관리 기구의 설치, 사이버 폭력 및 대처 프로그램 구축 등의 방안들을 제안하였다.

주제어: 학교폭력, 지방자치단체, 전달체계, 연계망

\* 본 논문은 경북행복재단에서 수행한 정책연구보고서의 일부를 활용한 것임.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

## I. 서론

근래 들어 학교폭력은 더욱 지능화되고 다양화되고 있다. 신체적 폭력이나 언어적·정신적 폭력이 위협 수위에 달하고 있음은 물론, 스마트폰이나 SNS 상의 사이버 폭력도 기승을 부리고 있다. 그리고 학교폭력의 최초 발생 연령도 점차 낮아지고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 이러한 학교폭력은 당사자들의 일시적인 일탈행위에 그치는 것이 아니라, 장차 성인범죄로 연결될 소지가 크다는 점에서 문제가 있다. 이에 따라서 정부는 2004년 “학교폭력예방 및 대책에 관한 법률(이하, 학폭법)”을 제정하였으며, 이후 “학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획”을 수립하고 범정부차원에서 학교폭력에 대처하고 있다(관계부처합동, 2012). 특히, 학교폭력에 기인한 학생들의 연이은 자살로 학교폭력이 사회적 이슈가 되자 정부는 2012년 2월 “학교폭력근절 종합대책”을 마련하여 범정부적으로 대처하였다. 이로써 학교폭력에 대한 경각심을 높이고 학교폭력이 감소하는 등의 성과가 나타났다(관계부처합동, 2013). 그러나 학교폭력근절 종합대책은 전반적으로 법적 처벌과 사후조치에 치중해 있었으며, 인성교육이나 예방조치 등의 근본적인 대책은 부족하였다(김영희·강혜원, 2013). 이에 따라 박근혜정부에서는 학교폭력을 4대악으로 규정하고, 2013년 7월 학교폭력 예방에 주안점을 두는 “현장중심 학교폭력 대책”을 추진하였다(교육부, 2014).

그러나 이러한 다양한 정부대책에도 불구하고, 여전히 크고 작은 학교폭력이 빈발하고 있으며, 학교폭력 예방활동 및 안전 인프라의 양적 확대에 상응하는 질적 수준 제고와 피·가해학생에 대한 내실 있는 보호·치유 및 선도조치가 필요한 것으로 평가되고 있다(2014년 12월 22일자 교육부 보도자료). 무엇보다도 전달체계의 파편화와 연계성 부족, 프로그램의 방만한 운영 등으로 인하여 학교폭력에 대한 대책들이 소기의 성과를 내지 못하고 있다는 점이다. 학교폭력의 문제는 학교자체에서만 해결할 수 없으므로 다양한 정부기관들이 학교폭력에 대처하는 데 개입하고 있지만, 각 정부부처들의 방만한 프로그램 운영에 따른 낭비와 비효율도 심각한 수준이다. 이에 따라서 범정부 차원에서 시행하고 있는 다양한 학교폭력 대책에도 불구하고, 학교폭력 문제는 획기적으로 개선되지 못하고 있는 것이다. 따라서 학교폭력에 대한 보다 근본적인 대처를 위해서는 지역사회 차원에서 유관기관들의 협조체제 인프라를 구축하고 이를 효율적으로 운영하는 것이 시급한 실정이다. 그리고 이를 위해서는 지방자치단체의 적극적인 역할이 긴요한 것이다.

이러한 배경 하에서, 본 연구는 학교폭력에 대처하는 데서의 지방자치단체의 기능과 역할제고 방안을, 지역단위에서의 효율적인 전달체계 및 그 일환으로서의 연계망 구축을 중심으로 논의하고자 하는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 우선은 학교폭력의 개념을 간략하게 살펴보고, 이어서 학교폭력과 관련한 지방자치단체의 바람직한 역할 및 전달체계 구축에 대해서

1) 2014년 9-10월 중에 전국의 초·중·고등학생을 대상으로 실시한 2차 학교폭력 실태조사 결과에 의하면, 피해응답률이 2013년 1차 2.2%, 2차 1.9%, 2014년 1차 1.4%, 2차 1.2%로 감소하는 추세이지만, 피해유형을 보면 언어폭력 35.4%, 집단따돌림 16.8%, 폭행 11.8% 등의 순으로 나타났으며, 사이버폭력도 9.9%로 높게 나타났다. 이는 동년 제1차 조사 결과(언어폭력 34.6%, 집단따돌림 17.1%, 폭행 11.6%, 사이버폭력 9.2%)와 별반 차이가 없었다. 그리고 참여 학생 중 학교폭력 피해를 당한 적이 있다고 응답한 학생의 비율은 1.2%임에도 불구하고 초등학생의 피해응답률은 1.8%로 중·고등학생에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다(2014년 11월 28일자 교육부 보도자료).

고찰해 본다. 이어서 학교폭력에 대처하는 데서의 지방자치단체 차원에서의 실태와 문제점을, 전달체계 전반 및 전달체계 내 연계망을 중심으로 분석한다. 마지막으로 이러한 분석에 입각하여 학교폭력에 대처하는 데서의 지방자치단체의 역할제고 방안을 제안한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 학교폭력의 의미

학교폭력은 학생을 상대로 학교 및 학교주변에서 발생하는 폭력으로 볼 수 있으나, 그 개념에 대한 통일된 정의를 찾기는 쉽지 않다. 우선 폭력이 발생하는 장소와 관련하여 상이한 견해가 있다. Mulrine(1996)은 학교 내의 폭력뿐만 아니라, 가정이나 학교 밖에서 발생하는 폭력도 그것이 학생들에게 영향을 미치는 것이라면 학교폭력으로 본다. 그러나 대부분은 학교폭력을 학교 내 혹은 학교주변과 등하교 길에서 발생하는 폭력으로 한정하고 있다(Aster, et al., 1997). 다음에는 학교폭력의 주체인 가해자와 피해자와 관련한 문제이다. 미국의 경우는 학생들 간의 폭력은 물론, 교사나 직원에 대한 학생의 폭력도 학교폭력에 포함시키는 경향이 있다(Michael, et al., 1996). 그러나 우리의 경우는 대체로 피해자 중심의 입장에서 가해자의 신분과 관계없이 학생이 학교 내에서 받는 모든 종류의 폭력을 학교폭력으로 보고 있다. 그리고 어떤 행위를 폭력으로 볼 것인가에 관한 것도 논쟁이 되고 있다. 이와 관련해서는 신체적 상해에 한정하는 경우도 있고, 더불어 물질적(재산상의 상해 등), 언어적 상해 등도 포함하는 경우도 있다. 학폭법 제2조 제1항에서는 학교폭력의 범위를 신체적 피해는 물론, 정신적, 재산상의 피해까지를 포함하는 것으로 넓게 규정하고 있다. 즉 “학교폭력”이란 학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위로서 규정하고 있다.

학교폭력의 원인에 대해서는 많은 연구가 수행되었고, 그 결과 학교폭력은 한 가지 원인에 의해서 발생하는 경우보다는 여러 원인이 복합적으로 작용하여 발생하는 것으로 나타났다. 국내 학자들 중에는 학교폭력의 원인 혹은 영향요인을 개인요인, 가족요인, 친구요인, 학교요인 등으로 구분하는 선행연구들이 많다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 개인요인으로서 공격성, 충동성, 분노통제력, 자긍심, 대인관계능력, 반사회적 행동에 대한 태도, 인지적 왜곡 등이 학교폭력의 원인변수가 된다고 언급하고 있다. 공격성과 충동성이 높을수록, 분노통제력·자긍심·대인관계능력이 낮을수록, 반사회적 행동에 대한 우호적 태도를 가질수록, 다른 사람의 의도를 적대적으로 보는 인지적 왜곡이 심할수록 학교폭력을 행사할 가능성이 크다(김경집, 2005; 장덕희, 2007; Henggeler et al., 1998). 둘째, 가족요인으로는 가정폭력, 부모의 자녀지도방식, 부모와의 관계가 주로 언급된다. 가정에서의 올바른 기능이 이루어지지 못할 때 자녀들의 가치 혼란과 주체성 상실을 가져올 수 있다. 특히 부모역할을 제대로 못하여 청소년에게 애정결핍

이나 정서적 불만이 증대되어 그러한 것이 학교폭력으로 이어진다고 볼 수 있다. 따라서 가정폭력의 피해자일수록, 부모의 감독이 부족할수록, 자녀에 대한 훈육이 극단적일수록(지나치게 엄격 혹은 관용), 부모와의 친밀감이 낮을수록 학교폭력의 가해자가 될 가능성이 높다(한상철, 2004). 셋째, 친구요인으로는 친사회적 친구 혹은 비행경험이 많은 친구와의 관계, 또래폭력 허용도가 중요하다. 친사회적 친구와 어울리는 정도가 낮을수록, 비행경험이 많은 친구와 어울리는 정도가 높을수록, 또래폭력 허용도가 높을수록 학교폭력에 개입될 가능성이 높아진다(정규석, 2008). 넷째, 학교요인에는 학업에 대한 헌신, 학업성취도, 학교적응도가 포함된다. 이러한 요인들이 낮은 학생일수록 학교폭력의 가해자가 될 가능성이 높다(장덕희, 2007). 경쟁에서 탈락하거나 포기한 학생들이 학교폭력에 쉽게 빠져든다.

학교폭력은 다양한 방식으로 유형화할 수 있으며, 또한 정부기관들마다 학교폭력에 대한 유형화가 상이하다. 먼저 교육부의 학교폭력예방종합포털사이트(stopbullying.or.kr)에서는 학폭법을 참조하여 학교폭력을 언어폭력, 신체폭력, 위협 및 협박, 괴롭힘, 사이버폭력, 금품갈취, 따돌림, 성폭력, 폭력서클 가입유도, 강제적인 심부름으로 열거하고 있다. 그러나 교육부 산하기관인 경상북도교육청(2013b)에서는 학폭법 제2조 1항에서 열거하고 있는 학교폭력의 사례를 토대로 학교폭력을 신체폭력, 언어폭력, 금품갈취, 강요, 따돌림, 성폭력, 사이버폭력으로 유형화하고 있다.

## 2. 학교폭력에 대처하는 데서의 지방자치단체의 역할

2012년 “학교폭력근절 종합대책”에서는 학교폭력에 대응하기 위해서는 단기적인 처방이나 학교 차원의 노력만으로는 한계가 있다는 점을 인정하고, 유관기관들의 적극적인 연계와 협조가 강화되어야 함을 강조하였다. 따라서 이를 위해서는 지방자치단체가 지역단위에서 교육행정당국과의 협력을 강화하고, 지역단위의 연계망 구축에 보다 적극적인 역할을 수행하는 것이 긴요한 실정이다.

현재 학교폭력 예방 및 대처와 관련한 주무기관은 교육청 및 교육지원청이지만, 학교폭력의 주무부서인 교육청이나 교육지원청이 지역단위에서 리더십을 제대로 발휘하지 못하고 있다. 현재 학교폭력 예방, 치유, 처리와 관련한 업무는 다양한 기관들에서 수행하고 있는데, 주무부서인 교육청이나 교육지원청이 제대로 리더십의 기능을 발휘하지 못하다 보니, 지역단위에서 기구, 인력, 프로그램들 간의 통합과 연계가 제대로 되지 못하고 있는 것이다. 이는 기본적으로 지역단위에서 교육관련 기관의 위상이 높지 못하고, 다른 행정기관을 리드할 만한 자원을 가지고 있지 못하기 때문이다.

한편 시도 및 시군구 지방자치단체도 별도의 프로그램을 시행하거나 관련 예산을 지원하는 등으로 일정한 역할을 수행하고 있다. 특히 현 정부 들어서는 학교폭력을 4대 사회악의 하나로 간주하고, 이에 대해서 범정부차원에서 대처하다 보니, 지자체의 역할도 커지고 있다. 실제로 시도 지방자치단체는 학교폭력대책지역위원회의 위원장을 맡고 있으며, 원스톱지원센터와 시도 경찰청에서 시행하는 공감-Dream 캠프 등도 지원하고 있다. 시군의 경우도 학교폭력대책지역협의회 위원장을 맡고 있으며, 학교주변 환경조성 등과 관련하여 역할을 수행하고 있다. 지자체 산

하에 있는 청소년상담복지센터나 교육훈련기관들도 학교폭력을 포함한 성폭력 등과 관련하여 상담기능이나 교육훈련기능을 수행하고 있다.

하지만 학교폭력과 관련한 지자체의 역할은 전반적으로 교육당국의 업무를 지원하는 수준이며, 이마저도 소극적이라고 볼 수 있다. 이는 기본적으로 학교폭력의 대부분이 학교 내에서 발생하며, 학교 내에서 발생하는 일은 교육청의 업무라고 생각하기 때문이다. 그러나 학교폭력의 원인과 양태는 매우 복잡적이어서 교육청 차원에서만 대처할 수 있는 것은 아니며, 지자체 관내에서 학교폭력이 빈발하면 해당 학교는 물론, 해당 지자체의 이미지도 부정적으로 된다. 지역의 안전도가 하락하며, 지역주민들의 지역에 대한 자부심도 저하된다.

학폭법 제4조에 의하면, 국가 및 지방자치단체는 학교폭력을 예방하고 근절하기 위하여 조사·연구·교육·계도 등 필요한 법적·제도적 장치를 마련하도록 규정하고 있다. 나아가 지역의 학교폭력 문제를 해결하기 위하여 시·도에 학교폭력대책지역위원회를, 시·군·구에 학교폭력대책지역협의회를 설치·운영하고 있다.<sup>2)</sup> 따라서 학교폭력에 원활히 대처하기 위해 지방자치단체를 중심으로 지역의 교육청 및 교육지원청, 경찰청 및 일선경찰서, 학교, 공공기관, 민간단체 등이 연계망을 구축하는 근거를 마련하고 있다.

따라서 지자체는 학교폭력 예방 및 대처와 관련하여 보다 적극적인 역할을 수행할 것이 기대된다. 3차 학교폭력 예방 및 대책 기본계획(2015-19년)에서는 학교폭력의 근본적 해결을 위한 관계부처들 간의 협력 증진에 중점을 두고 있으며, 지역의 학교폭력에 대처하는 협력체계 강화를 위하여 시도단위 학교폭력 예방계획 수립·추진 및 유관기관 협력 등을 강조하고 있다. 또한 중앙부처(학교폭력대책위원회), 시도(학교폭력대책지역위원회), 시군구 단위(학교폭력대책지역협의회) 추진기구 운영활성화를 추진하고 있다(2014년 12월 22일자 교육부 보도자료). 따라서 지역 차원에서 지방자치단체를 중심으로 지역 내 유관기관 간 협력체계를 구축하고, 지역 중심의 학교폭력 대처 활동을 추진할 것이 기대되고 있다.

2) 학폭법 제9조 제1항에서는 지역의 학교폭력 문제를 해결하기 위하여 시·도에 학교폭력대책지역위원회를 둔다고 규정하고 있고, 제2항에서는 시도지사는 지역위원회의 운영 및 활동에 관하여 시·도의 교육감과 협의해야 하며, 효율적인 운영을 위하여 실무위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다. 동법 시행령 제5조에서는 '학교폭력대책지역위원회의 구성·운영'에 대해 규정하고 있는데, 위원장은 시·도의 부단체장으로 하며, 지역위원회의 위원은 해당 시·도의 청소년보호 업무 담당 국장 및 시·도 교육청 생활지도 담당 국장, 시·도 지방경찰청 소속 경찰공무원 등 해당 사람 중에서 교육감과 협의하여 임명하거나 위촉한다. 또한 학폭법 제10조에서는 학교폭력대책지역위원회의 기능을 규정하고 있으며, 제1항은 지역위원회는 기본계획에 따라 지역의 학교폭력 예방대책을 매년 수립한다고 규정하고 있으며, 제2항에서는 지역위원회는 해당 지역에서 발생한 학교폭력에 대하여 교육감 및 지방경찰청장에게 관련 자료를 요청할 수 있다고 규정하고 있다. 학폭법 제10조의2에서는 제1항에 학교폭력예방 대책을 수립하고 기관별 추진계획 및 상호 협력·지원 방안 등을 협의하기 위하여 시·군·구에 학교폭력대책지역협의회를 둔다고 규정하고 있다. 동법 시행령 제7조에서는 학교폭력대책지역협의회 구성·운영에 대해 규정하고 있는데, 위원장은 시·군·구의 부단체장이 되며, 지역협의회 위원은 해당 시·군·구의 청소년보호 업무 담당 국장 및 교육지원청의 생활지도 담당 국장, 해당 시·군·구를 관할하는 경찰공무원 등 중에서 시장·군수·구청장이 교육지원청의 교육장과 협의하여 임명하거나 위촉한다.

### 3. 관련 선행연구

최근 학교폭력에 대한 연구도 크게 증가하고 있으며, 특히 학교폭력에 관한 학술적 연구는 법학, 교육심리학, 경찰행정학, 행정학 등 다양한 학문분야에서 이루어지고 있다. 근래에 발표된 주요연구들을 보면, 법학 분야, 교육학·심리학·청소년학 분야, 그리고 경찰행정학 분야의 학교폭력에 대한 연구에 비해 행정학 내지는 정책학 분야에서의 학교폭력에 대한 연구는 아직 매우 적은 편이다. 본 연구의 주제와 비교적 관련성이 있다고 볼 수 있는 행정학 및 정책학 분야의 주요 연구들을 살펴보면, 국책연구기관인 한국행정연구원에서 현행 학교전담경찰관제도의 실태와 문제점을 분석하고, 이를 토대로 학교전담경찰관의 적절한 운영모델을 제안한 바 있으며(안혁근 외, 2013), 최종진·박근달·구병두(2013)는 학생들의 학교폭력에 대한 인식 및 운영 실태를 분석하고, 이를 토대로 가정과 학교, 사회 구성원 모두의 관심과 애정, 전문 상담인력의 확대 배치, 인성교육 강화, 선드나 예방위주의 제도적 방안 강구, 국가적 차원의 학교폭력예방 활성화 등을 제안하였다. 김영재·정상완(2013)은 거버넌스관점에서 현행 학교폭력 대책의 현황과 문제점을 분석하고, 학교폭력 구제에 대한 홍보강화, 피해학생 정보에 대한 부처 간 공유, 다양한 프로그램 개발, 인성교육 확대, 학부모교육, 학교와 교육청 간의 정보교환, 교권확립 등을 중심으로 바람직한 학교폭력 거버넌스 구축방안을 제안하였다. 정제영 외(2014)는 2012년에 발표된 학교폭력근절종합대책 세부과제들의 효과성과 중요도에 대한 인식을 조사하기 위하여, 초·중·고등학교 학생과 교원을 대상으로 Borich요구도 분석과 The Locus for Focus 분석을 실시하였다. 신현석·남미자·이경옥(2013)은 Kingdon의 다중흐름모형을 활용하여 학교폭력 예방 및 대책에 관한 정책의 변동 과정을 동태적으로 분석하였다. 이 외에 지역사회 중심의 접근과 관련된 연구로서 이병환(2010)은 학교폭력의 문제행위를 다양한 측면에서 분석하고 그 결과를 통해 근원적인 학교폭력 예방방안을 제시하였는데, 학교폭력을 예방하기 위해서는 단위학교 차원의 노력을 위주로 하되 무엇보다 지역유관기관의 지원체계 정립이 필요하며 이 지원체계가 활성화되기 위한 조건으로 지역사회에 산발적으로 산재해 있는 유관기관을 기능별로 재편하는 것 등을 제안하였다.

이상에서 관련 선행연구들을 살펴보았는데, 이러한 연구들이 학교폭력의 문제를 해결하기 위한 대안의 모색 차원에서 매우 유용한 것이지만, 다음과 같은 점들에서 한계도 적지 않으며, 이는 선행연구와 대비하여 본 연구가 가지는 의의라고 볼 수 있다. 우선, 대부분이 현행 프로그램의 효과성을 점검하고 이를 개선하는 데 초점을 두고 있으며, 지방자치단체에 초점을 둔 학교폭력 대응체계를 체계적으로 논의한 경우는 거의 없다. 둘째, 대부분의 선행연구들이 설문조사를 통해서 계량적 분석을 행하고 이를 통하여 학교폭력의 실태를 파악하는 데 치중한 나머지, 심층적인 면접조사에 기반하여 학교폭력의 문제점을 도출하고 이에 입각하여 정책적 방안을 제시하는 데는 소홀하였다. 이에 비하여 본 연구는 학교폭력의 실태와 문제점을 전달체계와 전달체계 내 연계망으로 구분하여 문헌 및 면접조사를 통하여 심층적으로 분석하고, 이를 토대로 지방자치단체의 역할을 제고하기 위한 적절한 정책방안을 제시하고자 하는 것이다.

#### 4. 연구의 틀 및 방법

학교폭력에 대처함에 있어서는 다양한 관련 기관과 프로그램이 개입하고 있는데, 이러한 모든 것들이 효율적으로 운영되고, 그에 따라 적절한 성과를 도출하기 위해서는 일정한 원칙이 준수되어야 한다. 따라서 이와 관련해서는 프로그램 평가이론 등도 활용할 수 있지만, 본 연구는 행정체계를 중심으로 학교폭력 대응체계를 평가하고자 하는 것이므로, 보다 포괄적으로 사용되는 서비스전달체계의 원칙들을 토대로 유용한 변수들을 도출하고자 한다.<sup>3)</sup> 우선 전달체계(delivery system)의 개념은 다양하게 정의되지만, Gilbert and Terrell(2013)은 이를 “서비스공급자들 사이에 그리고 서비스 공급자와 소비자 사이에 존재하는 조직의 배열(organizational arrangement)”이라고 정의하고 있다. 이외에 복지서비스 전달체계(delivery system)의 개념은 정의가 다양하게 이루어진다. 이를 구체적으로 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 복지서비스 전달체계의 개념

연구자	정의
Gilbert & Terrel (1998)	지역사회 안에서 복지서비스공급자들 사이에 그리고 복지서비스 공급자와 소비자 사이에 존재하는 조직의 배열(organizational arrangement)이다.
이현주 (2001)	공공복지와 관련된 행정체계 내부구조 및 관계, 그리고 수급자와의 연결방식이다.
함영진 (2010)	복지서비스를 전달하기 위한 공급자와 수요자 간의 조직 및 인력구조이다.
이주현 (2010)	클라이언트에게 적절한 서비스를 효율적으로 제공하기 위한 지역 내 공공, 민간, 비영리기관들 간의 포괄적이고 협력적인 서비스 전달 체계망이다.
임성근 (2012)	복지서비스를 공급자에서 수요자로 전달하는 과정에 관여하는 조직과 행동양식이다.

학교폭력 대책(정책, 서비스, 프로그램 등을 포함)의 현황과 문제점을 전달체계의 관점에서 보게 되면, 전달체계는 일정한 원칙에 입각하여 구성되고 작동해야 한다. 전달체계의 원칙과 관련해서는 주로 복지서비스와 관련하여 다양한 원칙들이 제시되고 있는데, 빈번하게 언급되는 것들로는 포괄성, 접근성, 통합성, 책임성, 적절성, 전문성, 연계성, 참여 등이다(Skidmore, 1995; 김순양, 2007; 심영미, 2010; 임성근, 2012). 본 연구는 전달체계의 개념을 학교폭력 대책이 공급자인 정부기관에서부터 대상자인 학교현장의 학생에게까지 전달되는 서비스 전달과정으로 이해하고, 전반적인 서비스전달체계 및 전달체계의 일환으로서의 통합연계성 개념에 입각한 연계망을 중심으로 연구의 틀을 구성하고자 한다. 여기서 통합연계성은 전달체계에서 언급하는 원칙들 중에서 유사한 개념에 해당하는 통합성과 연계성을 결합한 것으로서,<sup>4)</sup> “서비스나 프로그램을 공급/

3) 행정학, 교육학, 청소년학, 정책학 등의 분야의 주요 학술지들을 모두 검색해 본 결과, 학교폭력 관련 선행연구에서 전달체계를 논의한 연구는 발견할 수가 없었다. 따라서 학교폭력과 관련한 독자적인 전달체계 개념을 구축하는 데는 한계가 있었다. 따라서 본 연구에서는 차선책으로 주로 사회복지서비스의 제공과 관련하여 개발된, 전달체계의 개념을 학교폭력 문제를 분석하는 데 원용하고자 한다.

4) 통합성은 기관들 간에 상호 통합적으로 서비스를 제공해야 한다는 것이며, 연계성은 서비스를 전달하는 데 있

전달하는 기관들 간에 혹은 관련 서비스나 프로그램들 간에 얼마나 유기적으로 연결 및 조정이 되고 있는냐'는 것이다. 따라서 본 연구와 관련해서 통합연계성은 학교폭력에 대하여 관련 기관들 간에 상호 통합적으로 대응하며, 담당하는 조직들 간에 의사전달통로가 제대로 확립되어 있고 긴밀한 접근관계가 형성되어 있는지의 여부를 의미한다.

한편 학교폭력에 대처함에 있어서 유관기관 간의 연계가 부족하면 학교폭력의 체계적인 대처가 어렵게 되어 있으며, 문제는 학교폭력 전문기관이 없는 것이 아니라 학교폭력 유관기관의 연계체계가 제대로 기능하지 못하는데 있는 것이며, 따라서 학교폭력 문제에 능동적으로 대처하기 위해서는 지역사회에 산재해 있는 학교폭력 유관기관들이 횡적으로 역할을 분담하고 소통하면서 유기적 연계체계를 확립하는 데 있다(이병환, 2010). 따라서 학교폭력 대처를 위해서는 지역사회 차원에서 전달체계의 구축이 필요하며, 특히 지역 내 유관기관 간 협력체계와 관련하여 전달체계 내 연계망이 적절히 구축되어야 할 것이다.

본 연구의 연구방법은 실증분석의 상당부분을 문헌조사에 의존하되, 현황분석과 관련하여 우선 정부차원의 전체적 전달체계 및 연계망을 분석하고, 이어서 광역 및 기초지방자치단체 단위에서의 전달체계 및 연계망을 분석한다. 그리고 지방자치단체 단위의 현황의 경우는 보다 심층적인 연구를 위해서 주로 경상북도의 사례를 중심으로 분석한다. 물론 특정 자치단체를 중심으로 분석하는 경우에는 일반화에 다소 간의 한계가 있을 수 있다. 그러나 현실적으로 학교폭력 관련 자료는 매우 민감하게 다루어지는 사안이므로 인적네트워크를 통한 협조가 없이는 유용한 자료를 수집하기가 쉽지 않다. 따라서 부득이 연구자들이 구축하고 있는 인적네트워크를 고려하여 경상북도 관내의 지방자치단체 및 관련 기관들을 중심으로 자료를 수집하고 분석을 행하고자 한다.

그리고 문헌조사를 보완하기 위한 방편으로 경상북도 관내의 지방자치단체, 교육행정당국, 기타 관련기관들의 학교폭력 관련자들을 대상으로 심층 면접조사를 실시한다. 구체적인 면접대상은 지방자치단체의 경우는 경상북도는 다문화행복과 과장 및 담당자, 경상북도 학교폭력대책지역위원회 위원을, 기초자치단체의 경우는 구미시청의 안전행정국 새마을과 및 경산시청 복지문화국 가족정책과의 학교폭력 담당자를 면접 조사한다. 경찰청 차원에서는 경북지방경찰청의 학교폭력 담당자(여성청소년과 및 117센터)를 면접조사하며, 교육청 차원에서는 경상북도교육청의 장학사, 경산교육지원청의 교육지원과 과장 및 Wee센터 담당자, 일선학교는 구미시의 초등학교(교무부장), 경주시의 고등학교(교장, 교감, 책임교사) 등을 면접조사 대상으로 하였다. 이 외에도 청소년상담복지센터 3곳의 센터장 및 상담원도 면접조사 대상에 포함한다. 면접조사 기간은 2014년 4.15-5.10일에 걸쳐서 방문 면접조사를 시행하였다. 면접조사는 비(非)구조화된 면접조사 방식으로 행하였다.



### Ⅲ. 지방자치단체 단위의 학교폭력 대처 전달체계의 현황과 문제점

#### 1. 학교폭력 대처 전달체계 현황 분석

학교폭력 대처 전달체계의 현황을 중앙정부, 광역 단위, 기초 단위, 그리고 학교현장으로 구분하여 관련기관의 전달체계를 조사하여 정리·분석하고 나아가 전달체계에서 지방자치단체의 주된 역할이 기대되는 연계망을 구체적으로 살펴보고자 한다. 지방자치단체 전달체계 사례로는 경상북도와 도내 기초자치단체의 경우를 제시하였다.

##### 1) 전달체계 전반: 행정체계를 중심으로

학교폭력 예방 및 대처와 관련된 중앙행정기관은 주로 교육부, 경찰청, 여성가족부가 해당되며, 이외 관련기관으로서 국민안전처, 보건복지부, 법무부, 미래창조과학부, 행정자치부, 문화체육관광부, 방송통신위원회 등과 민간기관으로서 청소년폭력예방재단 등을 들 수 있다. 그리고 여성가족부에서는 학교폭력 관련 프로그램을 주로 산하기관인 한국청소년상담복지개발원에서 담당하고 있다. 한편 중앙단위의 기관 및 프로그램의 연계를 위한 학교폭력대책위원회가 있다. 학교폭력 예방 및 대처와 관련된 기관별 프로그램은 첫째, 교육부, 교육청 및 교육지원청에서는 Wee프로젝트, 어울림 프로그램 등을, 경찰청, 지방경찰청 및 경찰서에서는 공감-Dream 프로그램, 학교전담경찰관 등을, 여성가족부, 경상북도청소년진흥원 및 시·군 청소년상담복지센터에서는 또래상담 프로그램, CYS-Net, 동반자(YC) 프로그램 등을, 그리고 법무부는 청소년비행예방센터를 통해 대안교육, 상담조사 등의 프로그램을, 그리고 청소년폭력예방재단은 지부를 통해 교육, 상담, 화해분쟁조정 등의 프로그램을 운영하고 있다.

학교폭력 대처와 관련된 광역 단위의 행정기관은 시도 교육청, 시도 지방경찰청, 시·도청, 법무부 소속의 청소년비행예방센터 등이 포함된다. 이외에 민간기관으로서 청소년폭력예방재단 지부 등을 들 수 있다. 그리고 시·도청에서는 학교폭력 관련 프로그램을 주로 산하기관인 청소년상담복지센터에서 담당하고 있다. 청소년상담복지센터는 청소년상담, 긴급구조, 자활, 의료지원 등의 업무를 수행하고 있으며, 청소년의 건강한 성장 및 복지증진에 기여함을 목적으로 하고 있다. 그리고 청소년상담복지센터는 시·군·구청청소년상담복지센터 업무를 지도·지원해야 한다. 한편 시도 내의 관련 기관 및 프로그램의 연계를 위한 학교폭력대책지역위원회가 있다. 하지만 경상북도학교폭력대책지역위원회 위원과의 면접 결과 학교폭력 관련 기관은 기관별로 각각 프로그램을 진행하는 경향이 있으며, 기관 간의 협조체계가 부족하며, 따라서 많은 프로그램들이 제 기능을 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

학교폭력 관련 많은 프로그램을 실시하고 있는데 제기능을 하지 못하는 협조체계이다. 많은 기관에 비해서 체계가 잡혀져 있지 않다. 기관 간의 협조체계가 부족하며, 교육청은 교육청대로 경찰은 경찰대로 따로 진행한다. 특히 교육청과 경북도청은 정책 자체가 따로 움직이는 경향이 있

는 듯하다. 부분만 잘해서는 되지 않기 때문에 각 부처 간 각 기관간의 협조체계가 잘 될 수 있도록 해야 한다. 협조체계와 조직을 활성화시키는 노력이 필요한 부분인 것 같다(경상북도학교폭력대책지역위원회 위원과의 면접내용).

기초 단위에서는 시·군 교육지원청, 경찰서, 시·군청, 보건소 등의 공공기관과 여러 민간기관들이 학교폭력에 대처하는 데 관계되고 있다. 그리고 시·군청에서는 학교폭력 관련 프로그램을 주로 산하기관인 청소년상담복지센터에서 담당하고 있다. 한편 경상북도 내 시·군의 관련 기관 및 프로그램의 연계를 위한 학교폭력대책지역협의회가 있다. 그러나 구미시청 학교폭력대책 담당자와의 면접결과 시군에서는 학교폭력 문제를 교육부 및 교육청의 업무로 간주하며 지자체의 주요업무로 여기지 않는 것으로 나타났다.

학교폭력 관련 업무는 기본적으로 교육부 및 교육청의 업무이며, 지방자치단체는 지원해주는 역할을 수행하는 정도이다(구미시청 새마을과 학교폭력대책 담당자와의 면접내용).

그리고 학교현장으로서 초·중·고등학교가 있으며, 학교폭력 예방 및 대책에 관련된 사항을 심의하기 위하여 학교에 학교폭력대책자치위원회를 두고 있다. 그리고 학교폭력 예방 및 대처를 위해 Wee클래스, 전담기구, 학생보호인력을 두고 있으며, 학교폭력 예방을 위한 프로그램을 운영하고 있다. 초등학교 학교폭력 담당 선생님과과의 면접 결과, 학교현장에서는 정부 각 부처별 프로그램이 제 각기 내려와서 비슷한 프로그램이 중복되고 있으며 집중적으로 프로그램을 수행하는 데 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다.

부처별 학교폭력예방을 위한 프로그램이 다양하지만 현장에 있으니 각 부처에서 실시하는 비슷한 프로그램을 현장으로 내려 보내는 경우가 많기 때문에 현장입장에서는 일이 많아지고 집중력이 떨어지는 효과가 있다(구미시 A초등학교 교무부장선생님과의 면접내용).

다음으로 지방자치단체 차원에서의 학교폭력 전달체계를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 광역자치단체인 경상북도의 경우, 학교폭력 관련 업무는 여성가족정책관 청소년 업무담당에서 수행하고 있으며, 2명의 주무관이 학교폭력 관련 업무를 담당하고 있다. 주로 학교폭력대책지역위원회 관련 업무이다. 여성가족정책관의 청소년 관련 업무를 살펴보면, 청소년업무 총괄 기획조정 및 관리, 학교폭력대책 관련 업무 총괄, 청소년정책 시행계획 수립, 학교폭력대책지역위원회 운영, 청소년사회안전망 구축 사업, 청소년보호 관련 업무지원(청소년보호시행계획수립, 공공청소년수련시설확충 등), 청소년업무(유해환경감시단, 청소년육성, 참여지원사업, 동아리, 어울림마당, 청소년단체 지원, 성문화센터 및 쉼터 운영지원 등), 학교폭력대책지역위원회 관련 업무, 학교폭력 상담 등이 있다. 이중 학교폭력과 관련되는 업무로는 학교폭력대책지역위원회 운영, 청소년사회안전망 구축 사업, 학교폭력대책지역위원회 관련 업무, 학교폭력 상담 등이다.

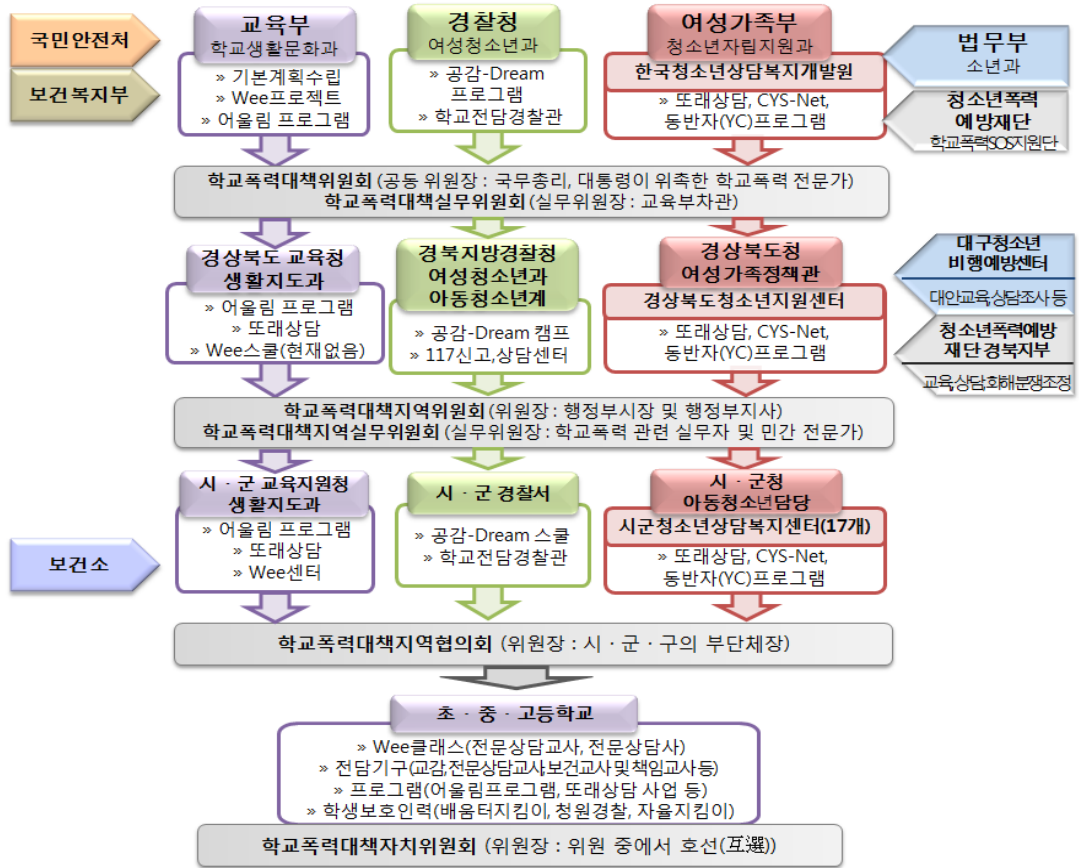
한편 각 시·도 및 시·군·구에서 학교폭력 관련 프로그램은 주로 청소년상담복지센터에서 담당하고 있다. 경상북도의 경우는 경상북도청소년진흥원을 통해 운영되고 있다. 동 기관은 청소년복지지원법 제46조와 청소년활동진흥법 제7조에 의거한 청소년 전문기관으로 경북 도내의 청소년 및 학부모, 교사, 연계기관을 대상으로 청소년활동 및 상담서비스를 제공하기 위해서 설립되었다. 현재 경상북도청소년진흥원은 청소년상담복지센터, 청소년활동진흥센터, 도교육청 위탁업무 담당부서로 구성되어 있다(<http://www.we7942.or.kr>). 학교폭력관련 업무는 주로 청소년상담복지센터와 도교육청 위탁업무 담당 부서에서 담당하고 있다. 청소년상담복지센터는 산하의 상담팀, 위기지원팀, 교육연수팀, 자립지원팀에서 학교폭력 관련 프로그램을 운영하고 있다. 구체적으로 상담팀에서는 또래상담사업, 청소년동반자프로그램, 위기지원팀에서는 CYS-Net 컨설팅사업, 1388 콜센터 사업, 일시보호시설 운영, 교육연수팀에서는 인터넷중독 예방 프로그램과 비행 및 학업중단 프로그램, 사랑의 교실, 자립지원팀에서는 두드림존 프로그램을 담당하고 있다. 도교육청 위탁업무 담당부서는 학부모지원센터와 학교폭력피해자 지원센터로 구성되어 있다.

다음으로 기초자치단체의 경우를 경상북도 경산시의 경우를 예로서 살펴보면, 학교폭력 관련 업무는 경산시청 인재양성과에서 담당하고 있으며, 아동청소년담당이 주무 담당자로서 현재 행정직 1명의 주무관이 학교폭력 업무를 담당하고 있다. 아동청소년담당의 업무를 살펴보면, 요보호아동 보호 지원, 소년소녀가장 및 가정위탁아동 보호지원, 결식·입양아동 급식지원, 입양아동 보호 지원, 청소년 건전 육성 업무, 불우청소년 보호 및 선도대책, 청소년 이용시설의 설치 및 운영, 청소년 공부방 운영지도, 청소년단체의 육성 및 활동지원, 청소년 문화활동 지원, 근로청소년 문화·체육지원 활동, 비정규학교 운영 지도, 청소년지원센터 운영 지도 등 학교폭력관련 업무 외에도 아동 및 청소년과 관련한 다양한 업무들을 복합적으로 수행하고 있다. 기초자치단체의 학교폭력 업무 담당자와의 면접결과 업무 담당자는 학교폭력 업무를 전담하는 것이 아니라 아동·청소년과 관련한 업무들을 복합적으로 수행하고 있다. 오히려 아동·청소년 관련 업무를 주업무로 하며 학교폭력 업무는 부수적인 것으로 파악되었다. 따라서 기초자치단체 차원에서 학교폭력 대처 관련 업무를 수행하기에는 전담인력이 부족한 것으로 사료된다.

학교폭력 업무 담당자는 1명으로 학교폭력 관련 업무를 전담하는 것이 아니며, 오히려 청소년 관련 시설에 대한 인력 및 시설관리 업무가 주된 업무이다(경산시청 학교폭력 업무 담당자와의 면접내용).

그리고 경산시 학교폭력 관련 프로그램은 주로 경산시 청소년상담복지센터에서 운영하고 있는데, 현재 소장 1명, 팀장 1명, 상담원 2명, 청소년지도사 1명으로 구성되어 있다. 여기에서는 개인상담, 심리검사, 학습 및 적성검사, 지능검사, 집단상담 프로그램, 학부모 프로그램, 교육사업, 활동지원사업, 위기지원사업 등을 수행하고 있다. 이상에서 언급한 학교폭력 대처 전달체계와 프로그램 현황을 도식화해 보면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 학교폭력 대처 관련 전달체계 및 프로그램 현황5)



주: 학교폭력 대처 관련 전달체계에서 주요 프로그램을 운영하는 등 주요한 역할을 수행하고 있는 중앙행정기관을 중심으로 그림에서 제시하였음. 그림에 포함되지는 않았지만, 학교폭력과 관련이 있는 중앙행정기관으로는 미래창조과학부(IT기술을 활용한 사이버폭력 등 대응), 행정자치부(학교폭력 관련 대민지원), 문화체육관광부(문화활동 관련 학교폭력 예방 활동 지원), 방송통신위원회(방송·통신매체 중심의 역기능 대응) 등을 들 수 있음

## 2) 전달체계 내 연계망

전달체계 내 연계망은 전달체계 내에서 수평적인 통합조정체계를 의미한다. 그러므로 여기서는 지역단위에서 지방자치단체와 학교폭력 관련 기관들 간의 수평적 통합조정체계를 중심으로 연계망을 고찰하고자 한다. 현재 지역단위에서의 학교폭력 예방 및 대처 관련 연계망은 지역위원회와 지역협의회가 중심이 되고 있으며, 이러한 기구들에는 시·도 및 시·군·구의 부단체장이 위원장이 되는 등 지방자치단체가 중추적인 역할을 수행하도록 되어 있다. 중앙단위, 광역단위의

5) 그림에서 대책위원회, 지역위원회, 지역협의회는 법적 상하관계는 아니지만, 중앙단위, 광역단위, 기초단위로 구분하여 나타난 것이며, 행정단위에 맞게 그려진 것이다. 그리고 업무상 지휘·통솔관계는 아니지만 한편으로는 중앙단위의 학교폭력대책위원회를 통해 수립된 기본계획에 따라 도 지역위원회에서 예방대책을 수립하게 되는 등 부분적으로 상하관계도 있다고 본다.

경상북도, 그리고 기초단위의 경상북도 내 시·군의 연계망을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학폭법 제 7조 및 제 8조에 의하면, 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 학교폭력대책위원회를 두며, ‘학교폭력대책위원회’는 위원장 2명을 포함하여 기획재정부장관, 교육부장관, 미래창조과학부장관, 법무부장관, 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 보건복지부장관, 여성가족부장관, 국민안전처 장관, 방송통신위원회 위원장, 경찰청장 등 20명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 국무총리와 학교폭력 대책에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 전문가 중에서 대통령이 위촉하는 사람이 공동으로 된다. 위원장을 포함한 위원의 임기는 2년이며, 1차에 한해 연임할 수 있다. 그리고 위원회의 효율적인 운영 및 지원을 위해 간사 1명을 두되, 간사는 교육부장관으로 한다. 학교폭력대책위원회는 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 사항을 심의, 반기별 1회 소집, 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결된다. 그리고 안전심의를 지원하고, 위원회가 위임한 안전을 심의하기 위하여 대책위원회에 학교폭력대책실무위원회를 둔다. 실무위원회는 위원장(교육부차관)을 포함한 12명 이내의 위원으로 구성한다.

둘째, 학폭법 제 9조 및 제 10조에 의하면, 지역의 학교폭력 문제를 해결하기 위하여 시·도에 학교폭력대책지역위원회를 두며, 학교폭력대책지역위원회는 기본계획에 따라 매년 지역의 학교폭력 예방대책을 수립한다. 지역위원회는 기본계획에 따라 매년도 시행계획에 관한 심의·의결 및 정책시행에 대한 평가를 하고, 학교폭력 피해자 재심청구 신청에 대해 심의·의결하는 역할을 하고 있다. 그리고 학교폭력과 관련하여 도지사, 교육청, 자치위원회, 학교폭력예방 전문단체 및 전문가, 학교폭력대책실무위원회가 요청하는 사항에 대해 심의·의결한다.<sup>6)</sup> 지역위원회는 위원장 1인을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 부단체장(행정부시장 및 행정부지사)이며, 지역위원회의 위원은 해당 시·도의 담당 국장 및 시·도교육청 담당 국장, 해당 시·도의회 의원 또는 교육위원회 위원, 시·도 지방경찰청 소속 경찰공무원, 학생생활지도 경력이 5년 이상인 교원, 판사·검사·변호사 등으로 구성된다. 지역위원회 회의는 분기별로 1회 이상 개최하며, 위원의 임기는 2년으로 한다. 지역위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 지역위원회의 위원장과 교육감이 시·도 또는 시·도교육청 소속 공무원 중에서 협의하여 정하는 사람으로 한다. 학교폭력대책지역위원회의 효율적인 운영을 위하여 실무위원회를 둘 수 있다. 실무위원회는 7명 이내의 학교폭력 예방 및 대책에 관한 실무자 및 민간전문가로 구성한다.

경상북도 학교폭력대책지역위원회는 2012년부터 2014년 현재까지 3년째 운영 중이다. 경상북도 학교폭력대책지역위원회를 살펴보면, 위원장은 행정부지사이며, 지역위원회 위원은 당연직 5명, 위촉직 6명으로 총 11명이다. 먼저 당연직은 행정부지사, 보건복지국장, 경상북도교육청 교육정책국장, 행정보건복지위원회 부위원장, 경북지방경찰청 생활안전과장이다. 다음으로 위촉직은 금호여자고등학교 교장, 경상북도 청소년지원센터 원장, 대구지방검찰청 검사, 대구한의대학

6) 경상북도 학교폭력예방 및 대책활동 지원 조례 제6조에 의하면, 지역위원회는 첫째, 학교폭력 예방 및 대책에 관한 기본계획에 따른 매년도 시행계획에 관한 심의·의결 및 정책시행에 대한 평가를 하고, 둘째, 학교폭력과 관련하여 도지사가 요청하는 사항에 대해 심의·의결하며, 셋째, 교육청, 자치위원회, 학교폭력예방 전문단체 및 전문가, 학교폭력대책실무위원회가 요청하는 사항에 대해 심의·의결하도록 규정하고 있다.

교 교수, 경북상담소시설협의회 회장, 포항청소년쉼터 소장으로 구성되어 있다. 그리고 현재 실무위원회는 구성되어 있지 않다. 회의안건은 주로 학교폭력 피해자 재심청구와 관련되었으며, 2012년 회의개최 건수는 7회, 회의안건은 16건이며, 기각 3건, 취하 3건, 인용 10건이다. 2013년 회의개최 건수는 11회, 회의안건은 27건이며, 기각 15건, 취하 5건, 인용 7건이다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 경상북도 학교폭력대책지역위원회 재심청구 신청 현황

년도(기간)	학교급	청구건수	결과		
			기각	취하	인용
2012년 (3~12월) (7회 16건)	초	3	1	0	2
	중	9	1	1	7
	고	4	1	2	1
	기타	0	0	0	0
	소계	16	3	3	10
2013년 (1월~12월) (11회 27건)	초	4	4	0	0
	중	11	6	2	3
	고	12	5	3	4
	기타	0	0	0	0
	소계	27	15	5	7

자료: 경상북도 다문화행복과 내부자료(2014)

학교폭력 피해자에 대한 상담을 하고 있는 청소년상담복지센터 담당자와의 면접결과 피해자 재심청구는 많은 어려움이 있는 것으로 나타나고 있다.

자치위원회의 결정이 마음에 안 들면 피해자가 재심청구를 하게 되지만, 결과는 자치위원회의 처분에서 크게 안 벗어난다. 도청에서 해당 학교와 학생에게 다시 확인하고, 또 피해자에게 진술을 받으려 하지만 피해자들은 진술이 참 힘들다. 더불어 법적인 소송을 할려고 해도 피해입증, 증인세우는 문제 등 피해자 혼자 짊어지고 가야 하는 어려움이 있어서 결국 지치게 된다(G시 청소년상담복지센터 담당자와의 면접 내용).

그리고 지역위원회 개최 시 평균참석률은 60~70% 정도인 것으로 나타났다. 그리고 경상북도 청 학교폭력 업무담당자와의 면접결과, 지역위원회는 연초에 학교폭력예방대책을 심의 의결하고, 매번의 재심청구에 대한 심의·의결시에는 학교폭력 대책 관련 협의사항을 함께 논의하려고 계획하고 있다.

지역위원회 개최 시 평균참석률은 60~70% 정도이다. 지역위원회는 해가 갈수록 자리가 잡혀

7) 자치위원회 또는 학교의 장이 내린 조치에 대하여 이의가 있는 피해학생 또는 그 보호자는 그 조치를 받은 날부터 15일 이내, 그 조치가 있음을 안 날부터 10일 이내에 지역위원회에 재심을 청구할 수 있다(학폭법 제 17조의 2).

가고 있으며, 초기에는 왜 이렇게 관계자들이 모여서 회의해야 하는지 잘 이해 못하였으나, 지금은 관계자들이 함께 의논해야 한다는 필요성에 대해 공감하고 있으며, 올해부터 재심청구 이외에도 협의사항을 논의하고자 하고 있다(경상북도청 학교폭력 업무 담당자와의 면접내용).

셋째, 학폭법 제 10조의 2에 의하면, 학교폭력예방 대책을 수립하고 기관별 추진계획 및 상호협력·지원 방안 등을 협의하기 위하여 시·군·구에 학교폭력대책지역협의회를 두도록 하고 있다. 지역협의회는 위원장 1명을 포함한 20명 내외의 위원으로 구성하며, 위원장은 시·군·구의 부단체장(부시장, 부군수, 부구청장)이며, 지역협의회 위원은 해당 시·군·구의 담당 국장(국장이 없는 시·군·구는 과장), 교육지원청의 담당 국장(국장이 없는 교육지원청은 과장), 해당 시·군·구의 회의 의원, 경찰공무원, 학생생활지도 경력이 5년 이상인 교원, 판사·검사·변호사 등으로 구성한다. 지역협의회 회의는 연 2회 이상 개최하며, 위원의 임기는 2년으로 한다. 또한 지역협의회에는 사무를 처리하기 위해 간사 1명을 두며, 간사는 지역협의회 위위원장과 교육장이 시·군·구 또는 교육지원청 소속 공무원 중에서 협의하여 정하는 사람으로 한다. 경상북도 내 시·군 지역협의회를 살펴보면, 먼저 구미시의 경우 학교폭력 담당자와의 면접결과, 특별한 안건이 없이 일년에 한 번 정도 회의를 개최하고 있었으며, 규정된 처리 안건이 없는 관계로 회의개최의 어려움이 있었다. 그리고 지역협의회 구성은 당연직은 6명, 위촉직은 12명으로 총 18명이었다.

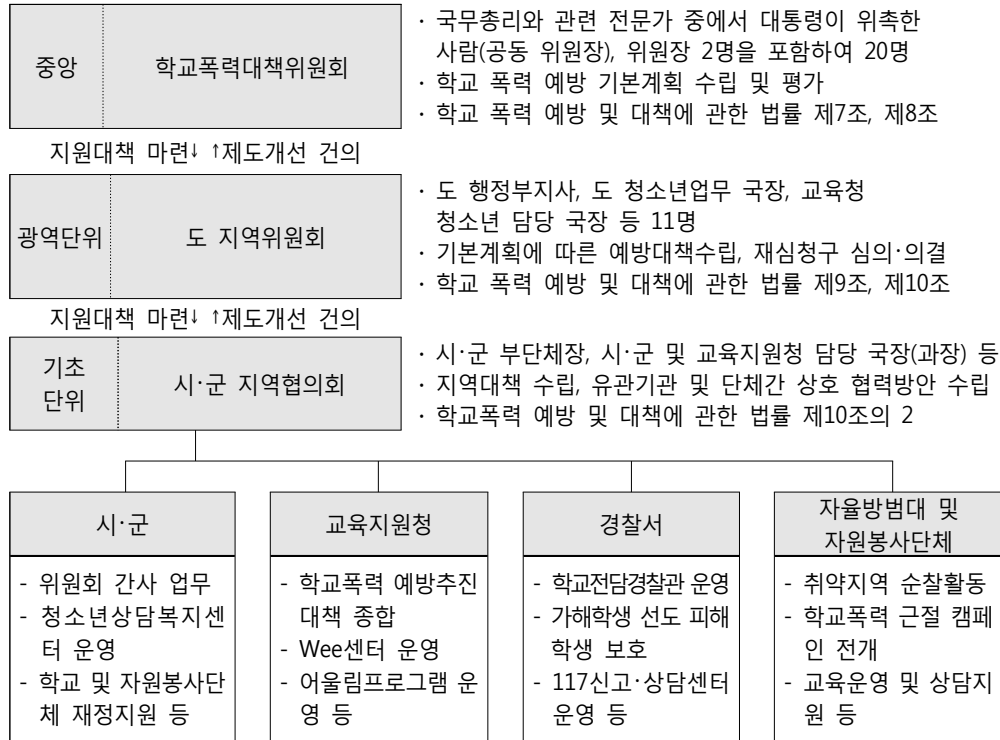
구미시의 경우 2013년 1회 지역협의회를 개최하였으며, 특별한 안건은 없었다. 특히 지역협의회는 도 지역위원회의 “피해자 재심청구 심의·의결” 과 같은 규정된 처리 안건이 없으므로 회의 개최의 어려움이 있는 것으로 판단된다. 지역협의회 구성은 구체적으로는 당연직은 부시장, 안전행정국장, 보건소 담당 과장, 교육지원청 담당 과장, 경찰서 생활안전과장, 노동청 근로개선과장이며, 위촉직은 시의원, 고등학교 교장, 중학교 교장, 학교운영연합회 회장님, 변호사, YMCA총장, 해병대전우회 회장, 학생자원봉사자 연합회 회장, 자원봉사센터 소장, 자율방범대 연합회 회장, 청소년 쉼터 소장, 청소년 상담복지센터 팀장으로 구성되어 있다(구미시청 새마을과 학교폭력 대책 담당자와의 면접내용).

경산시의 경우 학교폭력 담당자와의 면접결과 2013년에는 지역협의회가 개최되지 않았으며, 지역협의회 구성은 임명직 4명, 위촉직 10명으로 총 14명이었다.

경산시의 경우, 학교폭력대책 지역협의회는 14명으로 구성되어 있으며, 임명직 4명, 위촉직 10명이다. 구체적으로 임명직은 부시장이고, 인재양성과장, 교육지원청 교육지원과장, 경찰서 여성청소년과장으로 구성되어 있다. 위촉직은 시의원, 교장협의회회장, 청예단 경북지부장, 성폭력상담소장, 중앙병원 관리이사, 자율방범대 연합회장, 경산시청소년야학대표, 학교운영위원회 협의회장, 청소년상담복지센터 소장, 경산시 자원봉사센터 소장이다(경산시청 학교폭력 업무 담당자와의 면접내용).

마지막으로 시·군, 교육지원청, 경찰서, 자율방범대 및 자원봉사단체도 학교폭력대책 연계망에 포함된다. 먼저 시·군에서는 위원회 간사업무, 청소년상담복지센터 운영, 학교 및 자원봉사단체 재정지원 등을 한다. 교육지원청에서는 학교폭력 예방 추진 대책 종합, Wee센터 운영, 어울림프로그램 등 학교폭력예방프로그램의 운영 등의 역할을 하고 있다. 경찰서는 학교전담경찰관 운영, 가해학생 선도 및 피해학생 보호, 117신고·상담센터 운영 등을 한다.

〈그림 2〉 학교폭력 대책 연계망<sup>8)</sup>



경상북도 지방경찰청 117 담당경찰관과의 면접 결과 117 신고·상담센터는 4대악이 신고대상이며, 4대악의 하나로서 학교폭력 신고·상담을 받고 있으며, 학교전담경찰관 연결 또는 관련 전문기관 전화번호 안내의 역할을 하는 정도로서 학교폭력 신고 대표전화로서는 미흡한 점이 있는 것으로 나타났다.

117 신고·상담센터는 4대악(학교폭력, 성폭력, 가정폭력, 불량식품) 신고·상담센터로서, 학교

8) 그림의 대책위원회, 지역위원회, 지역협의회는 법적 상하관계는 아니지만, 중앙단위, 광역단위, 기초단위로 구분하여 나타낸 것이며, 행정단위에 맞게 그려진 것이다. 그리고 업무상 지휘·통솔관계는 아니지만 한편으로는 중앙단위의 학교폭력대책위원회를 통해 수립된 기본계획에 따라 도 지역위원회에서 예방대책을 수립하게 되고 또한 지역협의회에서도 이에 따른 지역대책을 수립하게 되는 관계라고 할 수 있습니다. 따라서 중앙단위 위원회에서 결정하면 시도 및 시군도 따라야 하는 것이고, 또한 지역협의회에서 해결이 안되는 것은 지역위원회에도 건의하게 되는 등 부분적으로 상하관계도 있다고 볼 수 있다.



폭력의 경우 신고·상담을 통해 형사처벌 사건인 경우에 학교전담경찰관을 연결해 주며, 그렇지 않은 경우는 필요한 관련 전문기관(Wee센터, 청소년상담복지센터, 피해자 센터 등)의 전화번호를 안내해 주고 있다(경상북도지방경찰청 117 담당경찰관과의 면접내용).

그리고 자율방범대 및 자원봉사단체는 취약지역 순찰활동, 학교폭력 근절 캠페인 전개, 교육 운영 및 상담 지원의 업무를 한다. 이상에서 언급한 학교폭력 대처 전달체계 내 연계망 현황을 도식화해 보면 <그림 2>와 같다.

## 2. 학교폭력 대처 전달체계 및 연계망의 문제점

### 1) 전달체계 전반: 행정체계를 중심으로

학교폭력 대처 전달체계 전반의 문제점을 행정체계를 중심으로 살펴보면, 우선, 학교폭력의 주무부서인 교육청이나 교육지원청이 지역단위에서 리더십을 제대로 발휘하지 못하고 있다. 따라서 시도 단위의 지역위원회나 시군구 단위에서의 지역협의회는 대부분 지자체가 주동이 되어 부단체장이 위원장을 맡고 있는 실정이다. 그러나 전술하였듯이, 지자체의 경우는 학교폭력 문제를 교육부 소관사항으로 간주하는 경향이 있기 때문에, 학교폭력 문제에 소극적으로 대처하는 경우가 많다. 그렇다 보니 시도나 시군구의 학교폭력 대책협의기구들의 운영도 형식적으로 되는 경우가 많은 것이다.

둘째, 학교폭력 대처에 있어서 지방자치단체의 역할과 기능이 모호하고 소극적이다. 현재 학교폭력 문제와 관련하여 지자체는 대책위원회를 형식적으로 운영하거나, 관련 예산을 일부 지원하는 것 외에는 적극적인 역할을 수행하지 못하고 있다. 경상북도의 경우도 학교폭력지역위원회를 운영하거나, 여성·학교폭력피해자 윈스톱지원센터나 공감-Dream 프로그램 등 다른 행정기관에서 시행하는 일부 프로그램에 대해서 예산을 지원하는 것 외에는, 학교폭력과 관련하여 별다른 역할을 수행하지 못하고 있다. 이는 기본적으로 학교폭력이 대부분 학교 내에서 발생하며, 학교 내에서 발생하는 일은 교육부나 교육청 업무라고 보기 때문이다. 대신에 학교 밖의 일에 해당하는 학교환경 단속이나 아동안전지킴이 등의 운영에는 지자체가 일정부분 개입하지만, 문제는 현재 학교 안과 바깥의 대책이 제대로 연동이 되고 있지 못하다는 점이다.

셋째, 지방자치단체의 경우는 학교폭력 전담기구나 인력이 취약하다. 대부분의 시군구에서 학교폭력 전담기구나 인력은 배치되어 있지 못하며, 청소년 업무의 일환으로 학교폭력 업무를 일부 담당하는 정도이다. 따라서 학교폭력과 관련한 전문 인력을 양성하기도 어려우며, 관련 프로그램을 효과적으로 관리하는 데도 애로가 있는 실정이다.

넷째, 학교폭력 대처 관련 전달체계가 지나치게 분산되어 있으며, 관련 기관들 간에 연계망이 부실하고, 컨트롤 타워의 역할이 제대로 정립되어 있지 못하다. 현재 학교폭력 문제와 관련해서는 중앙부처 차원에서는 주무부처에 해당하는 교육부는 물론, 경찰청, 여성가족부, 법무부 등 다양한 부처들이 별도의 지방조직을 통해서 각자 프로그램을 시행하고 있다. 이에 따라서 지역단

위에서도 시도 교육청 및 교육지원청, 시도 경찰청 및 일선경찰서, 시도 및 시군구, 청소년비행 예방센터 등에서 별도의 인력을 투입하여 개별적으로 프로그램을 시행하고 있다. 특히, 현 정부 들어서 학교폭력 대응 문제가 중점 정책과제로 선정되면서, 각 부처들이 경쟁적으로 예산을 투입하고 프로그램을 실시하고 있는 형편이다. 한편 이러한 현상은 지역단위로 오면 더욱 심각하다. 지역단위에서는 다양한 공·사부문의 조직과 인력이 제각기 개입되면서 연계와 조정이 제대로 되지 못하고 있다. 학교폭력의 예방 및 처리와 관련하여 핵심적인 기능인 상담 및 교육을 예로써 보면, 공공기관들 간에는 물론, 다양한 민간기관들이 제각기 개입되면서 중복현상이 심각하다. 경산교육지원청 Wee센터 담당자와의 면접결과는 지역단위 전달체계에서 연계와 조정이 잘 안되고, 허브기능이 없으며, 다양한 관련 기관에 대한 실태파악도 제대로 안되는 현실을 잘 보여주고 있다.

솔직히 학교폭력 관련 프로그램이 너무 많고 전달체계도 너무 복잡해서, 우리도 잘 모르거나 처음 들어보는 것들도 있어요. 외부 상담기관도 많아서 제대로 파악을 못하겠어요. 그러니 학교 현장에 계시는 선생님들은 힘들겠지요. 프로그램을 통합할 것은 통합하고 해서, 좀 단순화하는 것이 좋겠어요. 다른 기관들과의 연계와 협력이 필요하다고는 생각하지만, 사실 다른 기관들에 대한 실태파악도 제대로 되지 않고, 누가 특별히 주도하고 있는 것이 아니어서 구태여 나서서 연계를 하려고도 하지 않는다(경산교육지원청 Wee센터 담당자와의 면접 내용).

그 결과, 기구, 인력, 프로그램의 중복으로 인한 낭비현상이 심각한 실정이다. 더구나 이처럼 조정과 연계가 제대로 되지 않는 상태에서 각 정부기관들이 제각기 학교폭력 대응책을 내어 놓다 보니, 학교현장에서는 일이 한꺼번에 몰리는 이른바 깔때기 현상이 나타난다. 고등학교 책임교사와의 면접결과는 학교현장의 깔때기 현상이 얼마나 심각한지를 잘 보여주고 있다. 따라서 지역단위에서 관련 기관들이 학교폭력에 대처하는 데서 통합·연계를 강화하기 위한 컨트롤 타워를 설계함으로써 현장에서 각 기관들이 학교폭력에 효율적으로 대응할 수 있게 하는 조정체계를 구축해야 할 것이다.

책임교사는 학교에서 하루에 보고해야 하는 공문 2-3개, 접수해서 나누어줘야 하는 공문 5-6개, 다행히 올해부터는 책임교사 수업경감 6시간으로 시간강사 채용해서 하고 있어서 좀 낫다. 작년에 책임교사 하면서 1주일 23시간 수업하면서 하루 10건 이상 공문이 들어왔다. 보통 깔때기 현상이 아니다. 한꺼번에 쏟아진다(경주시 B고등학교 책임교사와의 면접내용).

다섯째, 학교폭력 관련 기관들 간에 서로 역할이나 기능이 제대로 분담되어 있지 못한 경우가 많다. 예로서, 학교폭력 예방 프로그램과 관련하여, 학교현장을 살펴보면, 현재 경찰기관에서는 범죠평안교실, 공감-Dream 프로그램 등을, 교육청 및 교육지원청에서는 어울림프로그램, Wee프로젝트 등을, 경상북도청소년진흥원 및 시·군 청소년상담복지센터에서는 또래상담 프로그램, 동반자(YC)프로그램 등을, 법무부 및 청소년비행예방센터에서는 대안교육 등을, 그리고 청예단 및

청예단 지부에서는 학교폭력예방교육 등 각 기관에서 다양한 프로그램들을 별도로 운영하고 있다. 물론 이들 프로그램들이 내용이 동일한 것은 아니지만, 실제로는 예방 프로그램으로서 유사한 점이 많다. 따라서 유사 프로그램을 통합하여 운영해도 큰 지장이 없는 것들이다. 상담프로그램의 경우도 마찬가지이다. 경찰청, 교육청 및 교육지원청 Wee센터, 학교 내 상담교사, 청소년상담복지센터, 청예단 등 공·사부문의 상담기관들이 역할분담이 제대로 되지 않은 채로 제 각기 업무를 수행하고 있다. 물론, 학교폭력 피해의 심각성 정도에 따라서 상담기관을 달리 한다고 하지만, 실제로는 그것이 제대로 구분하기가 곤란한 경우가 많으며, 상담기능이 중복되는 경우가 많다. 이밖에 교육프로그램의 경우도 이와 유사하다. 교육청 및 교육지원청 Wee센터, 경찰청, 청소년상담복지센터, 청소년비행예방센터, 청예단 등 공·사부문의 교육기관들이 역할분담이 제대로 되지 않은 채로 제 각기 업무를 수행하고 있다. 이 또한 대상에 따라 교육기관을 달리한다고 하지만, 실제로는 대상자 구분이 모호하거나 교육기능이 중복되는 경우가 많다.

여섯째, 학교폭력을 관리할 수 있는 통합적인 정보체계도 제대로 구축되어 있지 못하다. 학교폭력의 가해자, 피해자, 가해우려자 등에 대한 정보는 각 기관들이 적절하게 공유해야 학교폭력의 예방은 물론, 상담이나 교육을 하는 데서도 효율적으로 대처할 수 있다. 그러나 현재 각 정부기관마다 별도로 신고전화, 인터넷상담, 상담센터, 치유센터 등을 운영하고 있다. 관할 행정기관이 상이하하다 보니, 서로 정보를 공유한다거나, 의뢰를 하거나 지원을 행하는 등의 업무협력은 제대로 되지 못한다. 현재 교육지원청 내의 Wee센터, 지방경찰청 관내에 있는 학교폭력 신고상담전화 117, 청소년상담복지센터 내 청소년 전화 1388, 교육부 및 교육청 단위 학교폭력민원신문고 등 다양한 기관들이 제각기 학교폭력 신고나 상담전화나 기구를 설치하고, 학교폭력 피·가해자를 별도로 관리하고 있는 실정이다. 사정이 이렇다 보니, 관련 기관들 간의 연계와 협력을 통한 시너지 효과를 내지 못하는 물론, 행정력 낭비를 초래하고, 학교폭력 대상자들로 하여금 정보에 대한 접근성도 저하시키고 있다.

## 2) 전달체계 내 연계망

2012년 3월 21일 학폭법이 일부개정 됨에 따라 중앙단위에서 학교폭력대책위원회를, 시·도에는 학교폭력대책지역위원회를, 그리고 시·군·구에는 학교폭력대책지역협의회를 두게 되었다. 이는 학교폭력 예방 및 대처를 위한 연계망을 구축한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 연계망을 구축하여 특히 기초자치단체를 중심으로 지역 내 유관기관 간 협력 체계를 구축하고, 지역 중심의 학교폭력 예방 및 근절 활동을 효과적으로 추진할 수 있도록 운영되어야 할 것이다. 학교폭력의 예방을 위해서는 학생, 가정, 그리고 학교의 노력 뿐 아니라 지역사회의 적극적인 역할이 필요하며, 지역 내 기초자치단체를 중심으로 교육지원청, 경찰, 민간단체, 단위학교 등 유관기관들이 협력체계를 공고히 해야 할 것이다.

경상북도의 경우 학폭법에 의해 시·도 및 시·군 단위에서 학교폭력대책지역위원회와 학교폭력대책지역협의회가 구성되었지만, 시행 초기인 점을 감안하더라도 여러 가지 개선할 부분이 많다. 첫째, 도청(시·군청)과 교육청(교육지원청)의 이원화된 운영체계여서 책임감이 분산되

고 있다. 시·도 지역위원회와 시·군·구 지역협의회는 지자체의 부단체장이 위원장을 맡고 있으나, 학교폭력 관련 프로그램의 실제 운영은 교육청(교육지원청)이 중심이 되고 있는 등 이원화된 운영체계여서 책임감이 분산되고 있다. 또한 현재 지자체의 경우는 학교폭력 문제를 교육부 소관사항으로 간주하려는 경향이 있어서 학교폭력 문제에 소극적으로 대처하는 경우가 많다.

둘째, 지역위원회 및 지역협의회에서 실무위원회가 구성되어 있지 않다. 경상북도 학교폭력대책지역위원회에는 실무위원회가 구성되어 있지 않아서 학교폭력대책 관련 기관 실무자들의 의사소통 및 업무협조 관계 형성을 위한 공식적인 통로가 부재하다. 또한 시·군 지역협의회에서도 지역 중심의 학교폭력 예방 및 근절 활동을 효과적으로 추진하기 위해서는 유관기관 실무자들을 중심으로 하는 실무위원회가 필요한 것으로 판단된다.

셋째, 지역위원회 및 지역협의회는 기능 및 역할이 구체적이지 않다. 먼저 지역위원회는 기본계획에 따라 매년도 시행계획에 관한 심의·의결 및 결과에 대한 평가를 하고, 학교폭력 피해자 재심청구 신청에 대해 심의·의결하는 역할 등을 하고 있다. 하지만 학교폭력 예방대책 수립을 위한 기관 간 협의 등에 대한 구체적인 기능 및 역할이 부재하며, 또한 정책시행에 대한 평가를 위한 구체적인 내용은 규정되어 있지 않다.

다음으로 지역협의회는 학교폭력예방 대책을 수립하고 기관별 추진계획 및 상호 협력·지원방안 등을 협의하는 역할을 수행하고 있다. 하지만 지역위원회와 마찬가지로 학교폭력 예방대책 수립과 기관 간 협의 및 협력·지원을 협의하기 위한 구체적인 기능 및 역할이 부재하다. 경상교육지원청 Wee센터 담당자와의 면접결과 지역협의회는 구체적인 역할과 기능이 매우 필요하며, 예로써 학교폭력 관련 기관 간 연계망을 구축하고 통합적으로 관리하는 것이 매우 필요한 것으로 사료된다.

예산이 한정되어 있으므로 자원을 찾을 수 있는 연계망이 필요하다. 시청에서 학교폭력 관련 기관 간 연계망을 구축하고 통합적으로 관리하는 역할을 해 주었으면 좋겠다(경산교육지원청 Wee센터 담당자와의 면접내용).

넷째, 지역위원회 및 지역협의회는 활동이 부족하며 형식적으로 운영되고 있다. 먼저 지역위원회는 시행계획에 관한 심의·의결과 관련하여, 연초에 경상북도청, 경상북도교육청, 경상북도지방경찰청에서 각 기관별로 작성한 예방대책을 심의하여 승인하는 정도의 역할을 수행하고 있다. 그리고 주로 학교폭력 피해자 재심청구 신청에 대한 심의·의결 기능을 수행하고 있다. 따라서 경상북도의 학교폭력대책지역위원회 회의안건은 주로 학교폭력 피해자 재심청구 신청과 관련되었으며, 학교폭력 예방 및 대처를 위한 도 차원의 적극적인 역할을 수행하지 못하고 있다.

또한 시·군 지역협의회는 형식적으로 구성은 되어 있으나 활동이 미흡하다. 심지어 2013년에는 회의가 개최되지 않은 지역협의회도 있는 것으로 나타났다. 이에 경상북도 학교폭력대책지역위원회의 피해자 재심청구 업무처럼 지역협의회에서 처리하도록 규정된 안건이 없는 것도 하나의 이유로 작용한 것으로 사료된다. 이와 관련하여 학교폭력 업무 담당자와의 면접결과는 다음과 같다.

경산시 학교폭력대책지역협의회는 구성은 되어 있으나, 안건이 없는 등으로 인해 2013년에는 회의가 개최되지 않았으며, 활동이 부족하다. 2014년에는 1~2회 회의를 개최할 예정이며, 주로 학교폭력예방 및 유관단체 상호협력방안에 대해 논의할 예정이다(경산시청 학교폭력 업무 담당자와의 면접내용).

따라서 경상북도의 지역위원회나 도내 시·군의 지역협의회는 법령사항으로서 형식적으로 구성은 되어 있으나, 회의 운영이 적절히 되지 않는 등으로 학교폭력문제에 대한 예방 및 대응체계로서 부족한 면이 많다 할 것이다. 즉 기초 단위에서 학교폭력 대처 관련 기관 간 연계가 잘 되어 있지 않은 것이다.

#### IV. 학교폭력 대처를 위한 지방자치단체의 정책방안

지방자치단체의 학교폭력 대처를 위한 전달체계 전반과 전달체계 내 연계망을 분석한 결과, 먼저 전달체계 전반에서는 첫째, 학교폭력의 주무부서인 교육청이나 교육지원청이 지역단위에서 리더십을 제대로 발휘하지 못하고 있으며, 학교폭력 예방 및 대처에 있어서 지자체의 역할과 기능이 모호하고 소극적이다. 또한 현재 지방자치단체의 경우 학교폭력 전담기구나 인력이 취약하다. 따라서 학교폭력 대처를 위한 지방자치단체의 역할을 강화해야 할 것이다. 둘째, 전달체계가 지나치게 분산되어 있으며, 관련 기관들 간에 연계체계가 부실하고, 컨트롤 타워의 역할이 제대로 정립되어 있지 못하다. 따라서 지역단위에서 통합·연계를 강화하여 컨트롤 타워를 설계해야 할 것이다. 셋째, 학교폭력 관련 기관들 간에 역할이나 기능이 제대로 분담되어 있지 못한 경우가 많으며, 학교폭력을 관리할 수 있는 통합적인 정보체계도 제대로 구축되어 있지 못하다. 따라서 통합정보관리체계 및 신고체계의 재설계가 필요하다.

다음으로 전달체계 내 연계망에서는 먼저 도청(시·군청)과 교육청(교육지원청)의 이원화된 운영체계여서 책임감이 분산되고 있다. 하지만 현재 지방자치단체에서 지역위원회 및 지역협의회 의 위원장을 맡고 있는 등 지자체의 역할 강화가 요구되고 있는 상황이다. 따라서 이의 극복을 위해서는 지방자치단체가 보다 적극적인 역할을 수행할 것이 기대된다. 둘째, 지역위원회 및 지역협의회에서 실무위원회가 구성되어 있지 않아서 학교폭력대책 관련 기관 실무자들의 의사소통 및 업무협조 관계 형성을 위한 공식적인 통로가 부재하다. 셋째, 지역위원회 및 지역협의회 의 기능 및 역할이 구체적이지 않고 지역위원회 및 지역협의회 의 활동이 부족하며 형식적으로 운영되고 있다. 따라서 형식적으로 운영되고 있는 지역위원회와 지역협의회를 활성화내지 내실화하여 보다 적실성있게 운영되도록 해야 할 것이다. 그러므로 산하에 실무위원회를 적절히 구성하여 실무자들 간 의사소통 및 업무협조 관계를 강화하고, 특히 지역협의회 산하에 고위험군 학생과 학교폭력 가·피해자들의 통합사례관리를 위한 사례관리기구를 설치한다면 협의기구의 활성화를 기하고 지역협의회를 중심으로 통합사례관리를 가능하게 할 것이다. 넷째, 사이버 상에서 학생들의 의사소통이 급증하면서 다양한 신종 사이버폭력이 발생하고 있다. 이에 따라 사이버폭

력 예방 및 대응을 위한 프로그램을 설계해야 할 것이다.

이하에서는 학교폭력 대처를 위한 지방자치단체의 정책방안을, 전달체계와 연계망을 중심으로 유관기관들 간의 적극적인 연계와 실질적인 협조를 강화할 수 있는 방향에서 제시하고자 한다.

## 1. 학교폭력 대처를 위한 지방자치단체의 역할 강화

### 1) 광역자치단체 차원

현행의 학교폭력지역위원회의 기능을 보다 내실화하고 활성화해야 한다. 현재처럼 위원장만 맡으면서 적극적인 역할을 수행하지 않는다면, 이는 문제가 있는 것이다. 광역자치단체로 하여금 위원회의 위원장 역할을 맡길 때는 학교폭력에 대처하는 데서 광역자치단체가 수행해야 할 역할에 대한 기대가 있기 때문일 것이다. 따라서 위원회의 기능과 역할을 보다 명확하게 하고, 필요하면 조례제정 등으로 제도적 보안을 행하며, 위원회의 운영에 필요한 인력과 예산의 지원도 적극적으로 행해야 할 것이다. 또한 실무위원회를 산하에 설치하고 광역자치단체 차원의 학교폭력 관련 프로그램의 상시 조정업무를 담당하고 지역위원회를 보좌하게 한다. 그리고 지역위원회가 적절한 기능을 수행하려면 적어도 광역자치단체 단위에서는 청소년담당부서에 학교폭력 전담직원을 배치하여, 학교폭력과 관련하여 교육청이나 지방경찰청 등 유관기관과의 협조업무 등을 전담시킬 필요가 있다.

### 2) 기초자치단체 차원

시군은 학교폭력과 관련한 학교 바깥에서의 예방활동에 중점을 두되, 교내의 학교폭력 예방활동과 연계를 강화한다. 즉, 학교주변의 유해환경 제거, 학교주변 및 근린시설에서의 생활안전 확보 및 순찰활동 강화, 경찰과의 업무협력 강화, 방치시설물 단속 등 학교바깥에서 학교폭력 유발 사항들을 적극적으로 점검하고, 조치토록 한다. 그리고 이러한 활동을 하는 데서 교육지원청은 물론, 관내 학교의 담당인력들과 적극적인 협력방안을 강구한다. 예로서, 시군의 청소년담당공무원 및 지역안전업무 관련 공무원과 경찰서의 학교전담경찰관, 교육지원청의 Wee센터 담당자, 학교의 책임교사 간에 적극적인 업무협력과 정보교환이 필요한 것이다. 그리고 학교바깥의 학교안전지킴이 활동과 학교 내의 배움터지킴이 활동 간에도 학교폭력 우려 학생들에 대한 정보교환 등 적극적인 연계와 협력이 필요하다.

학교폭력 관련 업무를 적절히 수행할 수 있도록 시군에 학교폭력 전담공무원을 지정하고, 이들의 전문성을 함양시킨다. 현재 대부분의 시군에서는 학교폭력 업무를 전담하는 공무원은 없으며, 청소년문제의 일환으로 학교폭력을 부분적으로 다루고 있는 정도이다. 그러다 보니 학교폭력 업무에 대한 일관성과 전문성이 부족하다. 따라서 청소년담당부서 내에 학교폭력 전담공무원을 충원하고, 이들이 학교폭력과 관련한 지원업무를 총괄하게 하는 것이 필요하다. 이들을 정규직공무원으로 충원하기가 어려우면 무기(無期)계약직 등의 형태로 충원하며, 이들은 상담자격증

소지자 등 학교폭력 문제를 전문적으로 처리할 수 있는 인력이어야 한다.

시군 관내의 자원봉사인력이나 재능기부자, 의사, 간호사, 상담인력 등 관내의 전문 인력을 적절하게 관리하고, 필요한 곳에 지원해 주는 역할을 수행한다. 대부분의 시군 관내에는 자원봉사 센터가 설치되어 있어 자원봉사인력을 체계적으로 관리할 수 있다. 따라서 이러한 기구를 활용하여 자원봉사인력 중에서 학교폭력 대책 업무를 수행할 수 있는 인력을 학교현장에 연결하며, 특히 전직교사, 전직경찰, 대학교원 등 학교폭력 관련 상담이 가능한 전문 인력들에 대한 data base를 구축하여 이들을 상담자원으로 활용하는 것이 필요하다. 그리고 관내의 의사, 간호사, 변호사 등의 전문 인력에 대해서도 학교폭력 대책에 참여할 수 있도록 독려한다. 자경단(自警團) 활동 등도 활성화하면 학교 바깥에서의 학교폭력을 예방하는데 도움이 될 것이다.

학교폭력 문제를 청소년비행과 통합하여 관리한다. 현재 학교폭력이 사회문제가 되다보니 이것이 특히 부각되고 있지만, 사실은 학교폭력도 청소년비행의 일환이다. 그리고 청소년비행은 복합적인 원인에 의해서 유발되기 때문에, 경찰인력과 더불어 지자체가 해야 할 일도 많다. 특히, 지자체의 경우는 건전가정 육성, 안전 친화적 지역환경 조성, 우범지역 개선 등 청소년비행에 영향을 미치는 외적 요인을 제거하는 데서 중요한 역할을 수행할 수 있는 것이다. 그리고 관내의 주민센터나 도서관 등의 공공기관이나 시설을 이용하여, 초·중등학생이나 학부모 등을 대상으로 학교폭력 관련 외부강연을 개최하거나 관련 프로그램을 시행하는 등으로 역할을 할 수도 있다.

특별사법경찰관제도를 학교폭력 예방에 활용한다. 현재 특별사법경찰관은 주로 식품위생 단속 등의 분야에서 경찰을 대신하여 활동하고 있지만, 이 제도를 적절하게 활용하면 학교폭력 유발 환경을 관리하는 데도 유용할 것이다.

학교폭력에 대한 시군의 평가기능을 강화한다. 현재 지자체는 교육청이나 경찰청의 학교폭력 관련 프로그램을 일정부분 지원하고 있으며, 윈스톱지원센터 등도 지원하고 있다. 그러나 이러한 지원에도 불구하고, 시군에서 이러한 프로그램이나 기구들에 대한 평가역할은 제대로 하지 못하고 있다. 예산이 지원되는 곳이면, 이에 대한 적절한 성과관리를 해야 함에도 불구하고, 그것이 제대로 되지 못하고 있는 것이다.

학교폭력에 대처하기 위한 지역단위의 네트워크 내지는 거버넌스체계를 구축함에 있어서 적극적인 후원자 역할을 수행한다. 학교폭력의 원인과 양태는 매우 복잡적이기 때문에 교사나 공무원만으로 대처하는 데는 한계가 있으며, 지역사회의 다양한 인적, 물적 자원을 효과적으로 활용해야 한다. 이를 위해서는 지역사회의 인력풀(pool)을 구축하고, 대학, 상담기관, 교육기관 등 활용이 가능한 기관이나 시설들과 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 일들을 교육청에서도 할 수는 있지만, 아무래도 지역사회 내의 인적, 물적 자원에 대한 실태는 지자체가 잘 파악하고 있으며, 또한 지자체가 이들을 유인하기에 보다 유리한 위치에 있다. 지자체의 다른 프로그램들도 이미 지역사회를 기반으로 많이 시행되고 있다. 따라서 지자체가 중심이 되어 학교폭력 예방 및 대처에 활용할 수 있는 인적, 물적 네트워크를 구축하고, 이를 교육청, 경찰서, 일선학교 등이 적절하게 연계하여 활용할 수 있도록 후원하는 것이 권장된다.

## 2. 전달체계 및 연계망 구축 방안

### 1) 지역단위에서의 통합·연계 체계 강화: 컨트롤 타워 설치

학교폭력에 대처하는 데서는 중앙정부-시도(시도교육청, 시도경찰청 등 포함)-시군구(시군구 교육지원청, 일선경찰서 등 포함) 등 여러 수준에서 다양한 기관들이 개입하고 있지만, 현실적으로 대책이나 프로그램이 관리되는 현장은 시군구 단위라고 볼 수 있다. 그런데 시군구 단위에서 이처럼 다양한 기관들이 개입하고 다양한 프로그램이 시행되면, 시군구 단위에서의 통합 연계 체계를 강화하는 것이 필수적이다. 즉, 지역단위에서의 통합·연계성을 강화하는 것이 학교폭력에 대처함에 있어서 긴요한 바, 그 방안은 지역단위에서 컨트롤 타워(control tower)의 역할을 할 수 있는 기구를 구축하는 것이다. 이를 위해 매년 새로운 기구를 만들기 보다는, 현재 형식적으로 운영되고 있는 학교폭력대책지역협의회를 보다 내실화, 활성화하고, 보다 책임감 있게 활동을 하게 하는 것이 필요하다는 것이다.

구체적으로 학교폭력대책지역협의회에 정부위원은 물론 민간위원을 적절히 확충하여 동 협의회가 지역단위에서 명실상부하게 학교폭력의 컨트롤 타워 역할을 하게 한다. 또한 실무위원회를 산하에 설치하고,9) 여기에는 정부기관의 실무자(시군, 교육지원청, 경찰서 등의 실무자), 민간기관의 상담 및 교육 실무인력으로 구성하여 학교폭력 관련 프로그램의 상시 조정업무를 담당하고 협의회를 보좌한다. 필요한 경우에는 학교의 책임교사도 참여시킨다.

학교폭력대책지역협의회의 역할과 기능은 첫째, 지역 관내 다양한 학교폭력 대책기구들의 활동 및 프로그램들을 연계하고 조정한다. 둘째, 중앙정부 주도의 프로그램 시행과는 별개로, 지역 특성에 부합하는 맞춤형 프로그램을 개발한다. 셋째, 지역 내의 공사부문의 다양한 상담기관 및 교육기관의 상담활동과 교육활동을 조정하고 연계해 준다. 넷째, 일선 학교 현장으로 시달되는 프로그램들을 일차적으로 걸러주는 기능을 수행한다. 즉, 일선 학교현장에서의 ‘갈때기 현상’을 방지하기 위한 여과장치 기능을 수행하는 것이다. 다섯째, 지역 내에서 시행되는 학교폭력 관련 프로그램들의 성과를 평가하고, 지역 내 학교의 학교폭력 실태, 프로그램에 대한 학생과 교사의 만족도 등을 평가할 수 있는 설문문항을 개발하여 학교현장에 보급한다. 마지막으로, 학교폭력 대처와 관련하여 지역단위 및 관내 학교에 조치된 사항의 이행여부를 점검한다.

### 2) 통합 정보관리체계 및 신고체계의 구축

현재 학교폭력 관련 정보관리체계나 신고 및 체계는 매우 파편화(fragmented) 되어 있다. 따라서 정보관리체계, 신고체계, 온라인 상담체계를 각기 통합적으로 관리하는 방안을 모색해야 한다.

9) 현재 법령상 학교폭력대책지역협의회에 실무위원회를 두는 규정은 없다. 하지만 교육부 학교폭력대책과 담당 사무관에게 문의(2015년 4월 22일)한 결과, 지역협의회에서 실무위원회는 운영 가능하고 다만 법적근거가 없기 때문에 대외적인 의사표현 등을 할 경우 법적인 효력이 발생하기 위해서는 지역협의회 명의로 해야 한다고 한다. 따라서 사실상 실무위원회 운영은 가능하다.



〈표 3〉 학교폭력대책 지역협의회 및 실무위원회 구조(안)

지역 협의회	구성원칙	지역단위에서 컨트롤 타워 역할
	위원구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부위원: 시군 청소년담당과장, 교육지원청 담당과장, 경찰서 청소년 담당과장, Wee센터장, 기타 관련 정부기관 책임자급</li> <li>민간위원: 자원봉사센터장, 상담기관장, 교육훈련기관장, 학부모단체 대표, 의사나 변호사 등의 관내 전문가</li> </ul>
	위원장	• 부단체장(부시장, 부군수)
	간사	• 교육지원청 담당 과장
	위원장 임기	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부위원: 보직에 따라 당연직</li> <li>민간위원: 2-3년 단위(연임 가능)</li> </ul>
	회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>월 단위 내지는 분기 단위로 개최</li> <li>긴급 조정사안이 발생하면 수시 개최</li> </ul>
실무 위원회	위원구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부기관: 시군, 교육지원청, 경찰서 등의 실무자</li> <li>민간기관: 상담 및 교육 실무인력 대표들로 구성하여 학교폭력 관련 프로그램의 상시 조정업무를 담당하고, 협의회를 보좌함</li> </ul>
	위원장	• 시군 담당과장으로 보(補)
	간사	• 교육지원청 담당과장
	회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>월 단위 개최</li> <li>사안 발생 시 수시로 개최</li> </ul>

구체적으로, 정보관리체계의 경우는 교육부가 중심이 되어 통합 정보관리체계 구축하고, 여기서 학교폭력 통계, 프로그램 소개, 프로그램 공유방 등 학교폭력 관련 데이터베이스를 통합하여 관리하는 것이 필요하다. 물론 범죄 사안이 되는 경우에는 경찰청이나 법무부에서 개인정보보호 차원에서 별도로 관리할 수 있을 것이다.

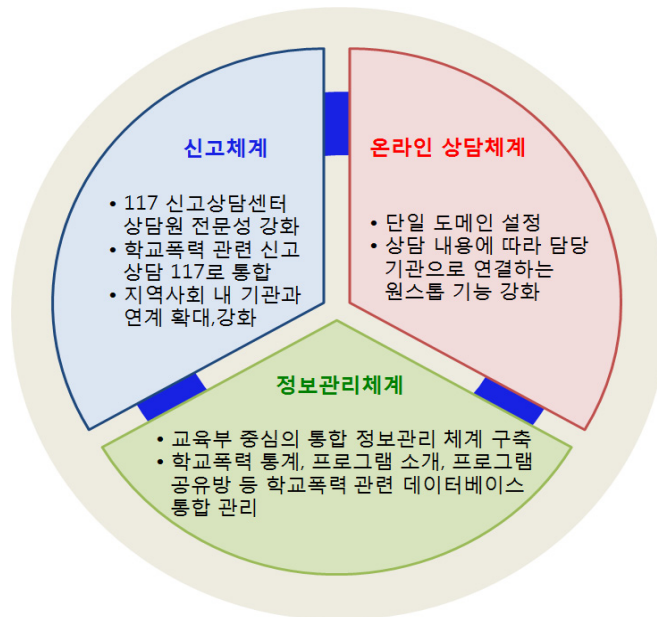
다음에 신고기능의 경우도 통합적으로 관리하는 것이 효과적이다. 전화신고의 경우는 현재 117이 많이 알려져 있기 때문에 학교폭력 관련 신고상담은 117에서 통합적으로 신고를 접수하고 단순화하는 것이 필요하다. 일단 117로 전화하면, 상담내역에 따라서 117에서 재차 배분하는 시스템을 구축하는 것이다. 이는 일단 전화관련 상담은 100번으로 하면, 그 속에서 용건에 따라서 세부 상담원을 배정하는 것과 같은 논리이다.

현재 117 신고센터는 사건처리에 목적이 있으므로 상담원은 신고자 혹은 피해자에게 무엇이 필요한지 상담하여, 신고 희망 시에는 피해내용·사안의 경중·긴급성·지속기간·피해자 처벌의사 등 확인하여, 긴급출동·수사지시·전담경찰관 등 연계하며, 상담 희망 시에는 관계기관을 연계해 준다. 하지만 청소년상담복지센터장과의 면접결과로 알 수 있듯이 117 신고센터는 신고자 혹은 피해자에게 상담을 통해 관계기관을 안내해 주는 정도이므로 연계에 있어서는 일정한 한계가 있으며, 또한 학교폭력과 관련하여 117에서 통합적으로 신고를 접수하는 것으로는 볼 수 없다.

117 신고센터는 사건처리에 목적이 있으므로 상담원은 신고자 혹은 피해자에게 무엇이 필요한지 상담하는 역할을 하고 있으며, 전화상담의 한계가 있기 때문에 지속적인 상담이 필요한 학생은 청소년상담복지센터 등 관련기관을 안내하여 상담을 받도록 한다(A시 청소년상담복지센터장과의 면접내용).

따라서 117신고센터 상담원의 전문성을 강화하고 학교폭력 관련 신고상담은 117로 통합하고 지역사회 내 기관과의 연계를 확대·강화하여 117신고센터가 학교폭력 근절을 위한 제 역할을 할 수 있도록 개선되어야 할 것이다. 그리고 <그림 3>에서 제안하는 것처럼 신고체계, 온라인 상담체계, 정보관리체계의 통합관리방안을 모색하는 것도 필요하다. 그리고 인터넷 상담도 우선 단일 도메인을 설정하고, 그 속에서 학교폭력의 종류에 따라서 담당기관으로 연결되게 하는 방식으로 윈스톱 기능을 강화하는 것이 필요하다. 한편 스마트폰 등을 통한 사이버 학교폭력이 증가함에 따라 지방경찰청에도 117 학교폭력 신고센터에 신고할 수 있는 스마트폰 채팅 애플리케이션이 보편화되어야 할 것이다.<sup>10)</sup>

〈그림 3〉 통합 정보관리체계 및 신고체계(안)



### 3) 지역협의회 산하 사례관리 기구 설치

학교폭력 사안은 매우 복잡하고 다양하다. 이에 학교폭력대책지역협의회 산하에 실무차원의 학교폭력 사례관리 기구를 구성하여 지원한다면 지역에서의 학교폭력 예방 및 대처에 있어서 신

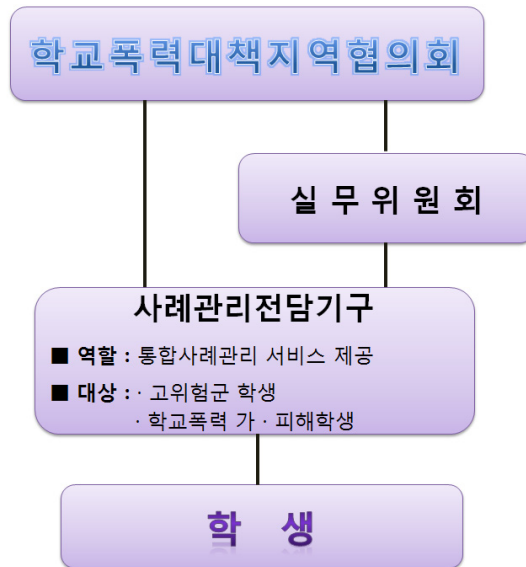
10) 현재 경상북도지방경찰청에서는 스마트폰 1대를 상시 개방하여 경북117로 신고상담을 접수하고 있는 정도이다.

속하고 적절하게 대응함으로써 학교폭력 문제를 해결하는데 많은 도움이 될 것이다. 그동안 시·군 단위에서 학교폭력 예방과 대처에 있어서 기관별 프로그램 중복이 많았으며 또한 사례관리가 적절히 이루어지지 않아서 적절한 필요서비스를 제때에 받지 못하거나, 사건 처리 기간이 지연되는 경우도 많이 발생하였다. 지역 내에 학교폭력 관련 사례관리 전담기구가 없는 관계로 관련 학생에게 적절한 사례관리가 잘 이루어지지 않은 측면이 있다. 경산교육지원청 Wee센터 담당자 2명과의 면접결과 실무차원의 지역단위 사례관리전담기구가 매우 필요한 것으로 사료된다.

학생을 계획적으로 필요한 곳에 연계하고, 케이스별로 장기적으로 사례관리를 할 수 있는 맞춤형 상담이 필요합니다. 시청 차원에서 정기적인 사례관리를 할 수 있도록 법제화 되면 좋다고 생각합니다. 통합사례회의를 하기 위해 시청관계자가 긴밀하게 협조할 수 있다면 좋겠다고 생각합니다. 관리자들 뿐만 아니라 실무자들이 함께 할 수 있었으면 좋겠습니다(경산교육지원청 Wee센터 담당자 2명과의 면접내용).

따라서 사례관리 통합시스템으로서 학교폭력대책지역위원회 산하에 유관기관 관계자들로 구성되는 사례관리 전담기구를 두고 사례회의를 통해 케이스별 통합사례관리가 적절히 이루어진다면 고위험군 학생, 가·피해학생 등 학교폭력 관련 학생이 필요한 서비스를 적기·적소에서 받을 수 있을 것이다(<그림 4> 참조). 다만, 사례관리기구의 세부 구성은 각 시·군 지역자원의 여건에 따라 다를 수 있으므로 관계기관 간 협의·조정을 통해 구성되어야 할 것이다.

〈그림 4〉 사례관리전담기구(안)



#### 4) 사이버 폭력 예방 및 대처 프로그램 구축

최근 사이버 상에서 학생들의 의사소통이 급증하면서 다양한 신종 사이버 폭력이 발생하고 있다. 교육부 2013년 2차 실태조사 결과, 경상북도 지역의 학교폭력에서 사이버폭력은 9.2%에 이른다. 사이버 폭력의 예로써 사이버 갈취(사이버머니, 캐릭터, 데이터나 소액결제 등을 요구하는 행위), 사이버감금(메신저 등에서 상대를 계속 불러서 비방, 욕설을 하는 행위) 등이 있으며, 이에 대한 적절한 대책이 마련되어야 할 것이다. 사이버폭력도 신체적 폭력과 마찬가지로 엄격하게 조사 및 선도·조치를 강화해야 할 것이다.

현재 폭력으로 의심되는 문자 수신 시 부모에게 알려주는 프로그램 학교폭력의심 문자 알림 서비스를 보급하고 있으며, SNS에서 사이버폭력 발생 시 학교전담경찰관과 교내 상담인력 등을 대화방에 초대하여 즉시 폭력상황에 개입하도록 지원할 수 있다. 그리고 청소년 대상 스마트폰 유해정보 차단 앱 서비스를 운영하고 있다. 따라서 이러한 프로그램 운영을 지역 내에 확대·강화해 나가야 하며, 더불어 사이버폭력 분야 상담역량 강화를 위한 전문상담사를 양성하여 배치한다. 또한 이를 위해 학생들에 대한 홍보 및 이용방법 교육이 필요하며, 이를 어울림프로그램 등 학교폭력 프로그램을 시행할 때 같이 시행하도록 한다.

## V. 결론

지금까지 학교폭력 대처 방안의 현황을 전달체계와 전달체계 내 연계망을 중심으로 파악하고, 문제점 추출을 통해 현재의 학교폭력 대책을 개선할 수 있는 지방자치단체 차원에서의 전달체계를 구축하기 위한 정책방안을 제시하였다. 우선 전달체계 전반 측면에서는 첫째, 학교폭력의 주무부서인 교육청이나 교육지원청이 지역단위에서 리더십을 제대로 발휘하지 못하고 있으며, 학교폭력 예방 및 대처에 있어서 지자체의 역할과 기능이 모호하고 소극적이다. 또한 지방자치단체의 경우는 학교폭력 전담기구나 인력이 취약하다. 둘째, 전달체계가 너무 분산되어 있으며, 관련 기관들 간에 연계체계가 부실하고, 컨트롤 타워의 역할이 제대로 정립되어 있지 못하다. 또한 학교폭력 관련 기관들 간에 역할이나 기능이 제대로 분담되어 있지 못한 경우가 많다. 셋째, 학교폭력을 관리할 수 있는 통합적인 정보체계도 제대로 구축되어 있지 못하다. 다음으로 전달체계 내 연계망 측면에서는 첫째, 시·도청(시·군청)과 교육청(교육지원청)의 이원화된 운영체계에서 책임감이 분산되고 있다. 둘째, 실무위원회가 구성되어 있지 않아서 학교폭력대책 관련 기관 실무자들의 의사소통 및 업무협조 관계 형성을 위한 공식적인 통로가 부재하다. 셋째, 시도 지역위원회 및 시·군 지역협의회는 기능 및 역할이 구체적이지 않고 시도 지역위원회 및 시·군 지역협의회는 활동이 부족하며 형식적으로 운영되고 있다.

따라서 학교폭력 대책을 개선할 수 있는 지방자치단체 차원에서 전달체계를 구축하기 위하여 지방자치단체의 정책방안으로는 첫째, 학교폭력 대처를 위한 지방자치단체의 역할을 강화해야 할 것이다. 광역자치단체 차원에서는 현행의 학교폭력지역위원회의 기능을 보다 내실화하고 활

성화해야 하며, 기초자치단체 차원에서는 학교폭력과 관련한 학교 바깥에서의 예방활동에 중점을 두되, 교내의 학교폭력 예방활동과 연계를 강화한다. 둘째, 지역단위에서 통합·연계를 강화하여 컨트롤 타워를 설치해야 할 것이다. 이를 위해 형식적으로 운영되고 있는 시·군 지역협의회를 활성화내지 내실화하여 보다 책임감 있게 활동을 하게 하는 것이 필요하다. 셋째, 통합사례관리 및 신고체계를 구축해야 할 것이다. 학교폭력 관련 정보관리체계나 신고 및 체계는 매우 파편화(fragmented) 되어 있으므로 정보관리체계, 신고체계, 온라인 상담체계를 각기 통합적으로 관리하는 방안을 모색해야 한다. 넷째, 지역협의회 산하에 사례관리 기구를 설치해야 할 것이다. 지역협의회 산하에 실무위원회를 적절히 구성하여 실무자들 간 의사소통 및 업무협조 관계를 강화하고, 특히 지역협의회 산하에 고위험군 학생과 학교폭력 가·피해자들의 통합사례관리를 위한 사례관리기구를 설치한다면 협의기구의 활성화를 기하고 지역협의회를 중심으로 통합사례관리를 가능하게 할 것이다. 다섯째, 사이버 폭력 예방 및 대처 프로그램을 구축해야 할 것이다. 최근 사이버 상에서 학생들의 의사소통이 급증하면서 다양한 신종 사이버 폭력이 발생하고 있다. 이에 따라 사이버 폭력 예방 및 대응을 위한 프로그램을 설계해야 할 것이다.

본 연구는 학교폭력 대처 전달체계의 현황을 중앙정부, 광역 단위, 기초 단위, 그리고 학교현장으로 구분하여 기존 연구에서 파악되지 않는 학교폭력 관련기관의 전달체계를 모두 조사하여 정리·분석하였으며, 이를 통해 학교폭력 대처 관련 전달체계가 지나치게 분산되어 있으며, 관련 기관들 간에 연계체계가 부실하고, 컨트롤 타워의 역할이 제대로 정립되어 있지 못하다는 점을 밝히고, 나아가 이러한 전달체계 개선을 위한 방안을 제시하였다는 점, 그리고 현재 지방자치단체에서 지역위원회 및 지역협의회 의 위원장을 맡고 있는 등 지방자치단체의 역할 강화가 요구되고 있는 상황 하에서 지방자치단체 차원에서 전달체계를 구축하기 위한 정책방안을 제시하였다는 점 등에 의의를 둘 수 있다. 그러나 본 연구는 연구대상이 특정 지방자치단체 범위에 한정되고 또한 연구방법으로는 주로 문헌연구와 면접조사로서 진행되었기에 연구의 결과를 일반화하기에는 다소 한계가 있을 수 있다.

## 참고문헌

- 경상북도. (2013). 「2013 학교폭력 예방 및 근절 종합대책」.
- 경상북도·경상북도교육청·경북지방경찰청. (2014). 「2014년도 학교폭력예방 및 근절대책 시행계획」.
- 경상북도교육청. (2013a). 「2013 하반기 현장중심 학교폭력 대책」.
- 경상북도교육청. (2013b). 「2013 하반기 학교폭력 예방 학교장 연구: 안전하고 즐거운 행복한 학교 만들기」.
- 관계부처합동. (2012). 「학교폭력근절 종합대책」.
- 관계부처합동. (2013). 「현장 중심의 학교폭력 대책: 학교폭력, 현장에서 해결한다」.
- 교육과학기술부 외. (2009). 「학교폭력 예방 및 대책 5개년 기본계획(2010~2014)」.
- 교육부. (2014). 「현장중심 학교폭력 대책」.

- 김경집. (2005). 초기 청소년의 또래폭력에 영향을 미치는 요인: 학교환경과 학구를 중심으로. 「한국청소년연구」, 16(1): 421-448.
- 김순양. (2007). 노인장기요양보험 전달체계의 연계성 제고방안에 관한 연구, 「한국사회정책」, 14: 83-121.
- 김영재·정상완. (2013). 학교폭력 거버넌스분석에 관한 연구, 「한국위기관리논집」, 9(6): 183-200.
- 문영희. (2013). 학교폭력의 예방을 위한 대처방안: 학교환경의 개선을 중심으로. 「법과 정책연구」, 13(2): 619-645.
- 손능수 외. (2013). 「저소득층 일자리사업의 고용·복지·교육훈련 연계방안 연구」, 경북행복재단 정책연구보고서.
- 신현석·남미자·이경옥. (2013). 다중흐름모형을 활용한 ‘학교폭력 예방 및 대책’의 정책변동분석, 「교육행정학연구」, 31(4): 199-225.
- 심영미. (2010). 지역사회복지서비스 전달체계 향상을 위한 서비스 공급자와 수요자 간의 인식비교 연구, 「사회과학연구」36(3).
- 안혁근 외. (2013). 「학교전담경찰관 운영모델 개발」, 한국행정연구원.
- 여성가족부. (2014). 「2014년도 청소년사업 안내」.
- 이병환. (2010). 학교폭력 대처를 위한 지역유관기관의 지원체계 정립과 활성화 방안. 교육문화연구, 16(2): 45-73.
- 이은희. (2009). 학교요인과 학교폭력피해경험이 중학생의 등교공포와 교내폭력 심각성 인식에 미치는 영향. 「한국청소년연구」, 20(3): 281-304.
- 이병환. (2010). 학교폭력 대처를 위한 지역유관기관의 지원체계 정립과 활성화 방안. 「교육문화연구」, 16(2): 45-73.
- 이순래. (2002). 「학교폭력의 원인 및 대처방안에 관한 연구」, 한국형사정책연구원.
- 이주현. (2010). 효율적인 지역복지전달체계 구축을 위한 협력적 서비스전달기제의 평가에 관한 연구. 「지방행정연구」, 24(3): 145-170.
- 이현주. (2001). 공공복지 전달체계에 대한 새로운 대안모형의 모색. 「사회복지연구」, 18: 161-183.
- 임성근. (2012). 「효율적인 복지서비스 전달체계를 위한 개선방안. 노인장기요양서비스를 중심으로」. 한국행정연구원.
- 장덕희. (2007). 청소년 학교폭력의 중복특성과 요인에 관한 연구. 「청소년학 연구」, 14(6): 69-97.
- 정규석. (2008). 초등학생과 중학생의 학교폭력 영향요인 비교. 「사회과학연구」, 24(4): 323-338.
- 정제영 외. (2014). 학교폭력 관련 정책의 효과성과 중요도 분석: 학교폭력근절 종합대책을 중심으로. 「교육행정학연구」 32(2): 1-25.
- 최종진·박균달·구병두. (2013). 학교폭력에 관한 이론적 고찰과 실태분석을 통한 해결 방안. 「한국행정사학지」, 32: 217-240.
- 함영진. (2010). 유럽 사회복지 전달체계 분석: 공공부조를 중심으로. 한국행정학회 2010년도 정기 학술대회 발표논문집.
- 허종렬. (2013). 학교 폭력 예방 및 효율적 대처 방안. 「저스티스」, 134(3), 118-140.

- 홍인정. (2010). 사회복지서비스 전달체계의 현황과 시사점: 구성원칙 중 전문성을 중심으로. 「보건 복지포럼」, 164: 57-69.
- Debarbieux, E., Blaya, C. and Vidal, D. (2003). Tackling Violence in Schools: A Report from France. In P. K. Smith (ed.), *Violence in Schools: The Response in Europe*. London: Routledge.
- Gilbert, N. and Terrell, P. (1998). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Massachusetts: Allyn & Bacon.
- Micharel, F. et al. (1996). Factors associated with school pathologists' perceptions of campus violence, *Psychology in Schools*, 33(1): 28-37.
- Morita, Y. (2001). *Cross-national Comparative Study of Bullying*. Tokyo: Kaneko Shobo.
- Rigby, K. (2002). *New Perspectives on Bullying*. London: Jessica Kingsley.
- Skidmore, R. A. (1995), *Social Work Administration: Dynamic Management and Human Relationships*. London: Allyn & Bacon.
- Smith, P. K. (ed.) (2003). *Violence in Schools: The Response in Europe*. London: Routledge.
- Theriot, M. T. (2008). Conceptual and Methodological Considerations for Assessment and Prevention of Adolescent Dating Violence and Stalking at School. *Children and School*, 30(4), 223-33.

---

손능수(孫能銖): 영남대학교에서 행정학 박사학위(논문: 국민기초생활보장 자활사업의 성과평가에 관한 연구, 2005)를 취득하고, 현재 경북행복재단 연구원으로 재직중이다. 주요관심분야는 복지정책, 지방자치 등이며, “귀농인구 증가에 따른 복지육구와 정책방안: 경상북도를 사례로”, “국민기초생활보장 자활사업의 효과성 평가” “지방의회 사회복지관련 상임위원회의 활동 분석(공저)” 등의 논문이 있다(sonyohan664@hanmail.net).

김순양(金淳陽): 런던정경대(LSE)에서 PhD(사회정책학), 서울대학교에서 행정학박사를 취득하고, 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 사회정책, 정책이론, 복지행정, 관료제론 등이며, 이 분야에서 다수의 전문서적과 120여 편의 학술논문을 발표하였다(kimsy@ynu.ac.kr).

Abstract

## Local Government's Policy Measures to Tackle School Violence

Son, Neung-Su

Kim, Soon-yang

The purpose of this article is to formulate the delivery and networking systems in the level of local government to effectively stand against school violence. To the end, the article first explored the theoretical backgrounds on the concept of school violence and the role of local government in coping with school violence. The next chapter analyzed the contemporary situation and underlying problems of delivery and networking systems in local government in dealing with school violence. Subsequently, this article suggested the policy measures in the level of local government to construct the delivery system to tackle school violence. Research methods of this article largely depended on document research and supplementally conducted interviewing with relevant persons.

As a result of analysis, this article found the following: the fragile leadership of local educational authorities; the ambiguous and passive role of local government; the fragmentation of delivery system and the deficiency of policy control tower in local level; the absence of integrative information system; the fragmentation of responsibility due to the lack of coordination between local government and local educational authorities; and the ceremonial role of local educational committees. Based on the analysis, this article suggested the following alternatives to enhance the role of local government in tackling school violence: the reinforcement of integration and linkage in local level; the establishment of case management institution under the supervision of local educational committee; the construction of integrative information system and report system; and the introduction of anti-cyber bullying programs.

Key Words: school violence, local government, delivery system, networking system