

학교폭력예방법의 입법평가*

- 학교폭력예방 당사자의 의무를 중심으로 -

김 갑 석**

Contents

- I. 서론
 - II. 학교폭력예방법의 제·개정 목적과 문제점에 대한 문헌분석
 - III. 학교폭력예방법의 평가
 - IV. 학교폭력문제 해결을 위한 학교폭력예방법의 입법방안
 - V. 결론
-

* 이 글은 2017년 5월 26일 연세대학교 법학전문대학원 광복관 별관 국제회의장에서 열린 “2017 입법평가 연합학술회의, 대주제 : 입법평가의 이론과 실제”에서 발표한 원고를 수정·보완하여 완성하였음.

** 법학박사, 대구대 법대 강사

I. 서론

학교는 학생들이 교육을 받고 있는 곳인 만큼 안전하여야 하며, 학생은 그 속에서 안전하게 교육을 받을 권리가 있다. 하지만, 지속적으로 발생하는 학생들 간의 학교폭력으로 인하여 학교에서 학생들은 안전을 위협받고 있다. 오늘날 학교에서 일어나고 있는 학교폭력은 과거 또래가 더불어 생활하는 학교에서 흔히 일어나는 사소한 다툼과 우발적인 몸싸움이 아니라, 범죄의 형태로 나타나고 있어 그 심각성이 크다고 할 수 있다. 다른 폭력의 피해자도 마찬가지겠지만, 특히 학교폭력의 피해자는 그 특성상 피해를 완전하게 회복하는 것이 매우 어렵다. 왜냐하면 학교폭력은 오랜 기간 동안 지속적으로 피해를 입는 경우가 많고, 또한 어린 시절 받은 마음의 상처도 그 지속기간이 길다. 그래서 학교폭력의 피해자가 학교폭력으로 인한 피해를 회복하는데 오랜 시간이 걸린다. 이러한 이유에서 학교폭력문제의 예방을 위한 대책의 중요성이 매우 크다고 할 것이다. 또한 그 중심에 있는 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하에서는 “학교폭력 예방법”이라 한다)의 학교폭력예방의 기능이 제대로 작동되어야 할 것이다.

학교폭력예방법이 제정된 지 13년이 지났다. 동법에 따라 국무총리소속인 학교폭력대책위원회가 설치되었고 시·도에는 학교폭력대책지역위원회가 설치되었으며, 시·군·구에는 학교폭력대책지역협의회가 설치되었다. 전국의 학교에는 학교폭력대책자치위원회가 설치되어 있다. 또한 학교폭력 예방을 위해 학생들과 학부모, 교사들에게도 학기별로 1회 이상 예방교육을 실시하고 있으며, 학교폭력 피해자에 대한 보호와 가해자에 대한 선도와 교육도 실시하고 있다. 이러한 학교폭력예방법의 시행으로 인해 학교폭력은 해결되었을까?

학교폭력 실태조사 결과를 살펴보면 2012년 학교폭력 피해 응답자 수가 32만 1천명인데 비해 2016년 2차 조사에서 피해 응답자수는 2만 8천명으로 지속적으로 감소하고 있는 결과를 나타낸다.¹⁾ 하지만 아직까지 2만 8천명의 학생들이

1) 학교폭력 실태조사 결과 중 피해 응답자수를 살펴보면 2012년 2차에 32만1천명, 2013년 2차에 7만 7천명, 2014년 2차에 4만8천명, 2015년 2차에 3만4천명, 2016년 2차에 2만8천명으로 지속적으로 감소하고 있다(교육부 보도자료, 학교폭력 감소 추세 지속-2016년 2차 학교폭력 실태조사 결과-, 2016.12.5.일 보도).

피해를 입었다고 응답하고 있다. 더욱이 이 조사결과가 모든 학교폭력의 피해자가 응답했다고 볼 수도 없다. 왜냐하면, 학교폭력의 피해를 당하고도 조사에 응하지 않았을 수도 있기 때문이다. 일부이긴 하지만 현장에서 교사와 학생의 의견을 들어본 바에 의하면 학교폭력을 당했다고 신고하면 해결되는 것이 아니라 조사를 받게 되고, 또한 학생들에게 학교폭력 피해자로 인식되어서 오히려 학교에서 생활하기가 더 어렵기 때문에 신고를 꺼려하는 학생들도 있다는 의견도 있었다.

결과적으로 학교폭력예방법이 제정되어 10년이 훌쩍 넘는 기간 동안 시행되어왔지만, 학교폭력의 문제는 조사결과에 의한 수치상의 내용으로는 줄어들었으나 문제의 해결이라는 측면에서는 해결되었다고 얘기하기는 어렵다. 즉, 현재 학교를 다니고 있는 학생들은 학교폭력이라는 범죄로부터 아직 안전하게 보호받지 못하고 있는 것이다.

학교폭력예방법이 “제정 후 13년이 흘렀음에도 학교폭력은 왜 해결되지 못했나?”라는 질문을 응답하기 위해 본 연구는 학교폭력예방법의 제·개정 목적과 문제점에 대한 문헌분석을 한 후, 학교폭력의 해결을 위한 방법인 학교폭력예방의 해결의 실마리를 가진 당사자의 의무가 학교폭력예방법에서 조화롭게 규정하고 있는지 살펴보고, 학교폭력해결을 위해 당사자들 간의 의무가 조화를 이룰 수 있는 입법방안을 제시하고자 한다.

구분	'12년 2차	'13년 2차	'14년 2차	'15년 2차	'16년 2차
응답률(%)	8.5	1.9	1.2	0.9	0.8
명수(천명)	321	77	48	34	28

II. 학교폭력예방법의 제·개정 목적과 문제점에 대한 문헌분석

1. 학교폭력예방법의 제정이유와 목적

학교폭력예방법의 제정이유는 “심각한 사회문제로 대두하고 있는 학교폭력문제에 효과적으로 대처하기 위한 전담기구의 설치, 정기적인 학교폭력 예방교육의 실시, 학교폭력 피해자의 보호와 가해자에 대한 선도·교육 등 학교폭력의 예방 및 대책을 위한 제도적 틀을 마련하려는 것”이다.²⁾ 입법목적은 동법 제1조에서 “학교폭력의 예방과 대책에 필요한 사항을 규정함으로써 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정을 통하여 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성함”이라고 규정되어 있다.³⁾ 종합하자면 학교폭력예방법은 심각한 사회문제인 학교폭력문제를 효과적으로 예방하고 그 대책에 필요한 사항을 규정하기 위한 법이라고 볼 수 있다. 나아가면 학교폭력문제를 해결하기 위한 법이라고도 볼 수 있다.

2. 학교폭력예방법의 개정과정과 문제점

(1) 개정과정

학교폭력예방법은 2014년 1월 29일에 제정되었다. 동법은 “학교폭력 예방 및 대책에 관한 정책목표 및 방향을 설정하고 학교폭력예방 및 대책에 관한 기본계획을 5년마다 수립하며, 학교에 학교폭력대책자치위원회를 두어 학교폭력 예방 프로그램의 구성 및 실시, 피해학생의 보호 및 가해학생에 대한 선도·징계에 관한 사항 등을 심의하도록 하였다. 또한 학교의 장은 학교에 상담실을 설치하고 전문상담교사를 두도록 하며, 교사 중에서 학교폭력문제를 담당하는 책임교사를

2) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

3) 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제1조.

선임하도록 하고 학교폭력의 예방을 위한 교육을 정기적으로 실시”하도록 하는 등을 주요내용으로 하였다.

이후 학교폭력예방법은 총 20번의 개정이 있었는데 2008년과 2012년에 주요 개정이 이루어 졌다. 2008년 개정[법률 제8887호, 2008.3.14.]에서는 “학생폭력의 개념 속에 성폭력을 포함시키도록 하되 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 이 법을 적용하지 않도록 하여 성폭력 피해자의 프라이버시 보호를 강화하고(제2조 및 제5조제2항), 피해자 치료비용에 대한 구상권을 신설하며(제16조제5항), 가해학생의 보호자도 함께 특별교육을 받게 할 수 있도록 하는(제17조제8항) 등 피해학생에 대한 보호와 치료 및 가해학생에 대한 선도를 강화”하였다.⁴⁾ 2012년 1차개정[법률 제11223호, 2012.1.26.]에서는 “학교 내외 관련 종사자들이 따돌림의 심각성을 인식하도록 따돌림의 정의를 신설하고, 강제적인 심부름도 학교폭력 정의에 추가하여 학교폭력의 정의를 구체화하고(제2조), 학교폭력에 대한 예방 및 대책의 실효성 확보를 위하여 교육과학기술부장관으로 하여금 시·도교육청의 학교폭력 예방 및 대책을 평가하고 이를 공표하도록 하며(제6조제3항), 피해학생의 보호를 위하여 가해학생의 보호자가 부담하여야 하는 비용에 피해학생 치료를 위한 요양비뿐만 아니라 심리상담·조언 및 일시보호에 드는 비용을 추가하고(제16조제5항), 학교폭력대책자치위원회가 가해학생에 대한 조치를 요청할 경우 학교의 장은 30일 이내에 이행하여야 하며 가해학생이 다른 학교로 전학을 간 이후에는 피해학생 소속 학교로 다시 전학 오는 것을 금지하고(제17조제5항 및 제8항), 학교폭력자치위원회가 내린 전학 등의 조치에 대하여 이의가 있는 학생 및 보호자가 시·도학생징계조정위원회에 재심을 청구할 수 있도록(제17조의2) 하는 한편, 학교폭력 관련 업무를 수행하였거나 수행 중인 자가 직무상 알게 된 학교폭력 신고자나 고발자와 관련한 자료를 누설하지 못하도록(제21조제1항)” 하였다.⁵⁾ 2012년 2차개정[법률 제11388호, 2012.3.21.]에서는 “기존 학교폭력의 범위를 ‘학생 간에 발생한’ 사건에서 ‘학생을 대상으로 발생한’ 사건으로 확대하여 학교 밖 청소년 등에 의한 학교폭력도 이 법에 따라 지원

4) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

5) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

을 받을 수 있게 하고, 사이버 따돌림을 추가하고(제2조제1호), 교육감으로 하여금 연 2회 이상 학교폭력 실태조사를 실시하도록 하고, 학교 폭력에 대한 조사·상담·치유프로그램 운영 등을 위한 전문기관을 설치·운영할 수 있도록 하였으며(제11조제8항, 제9항), 피해학생에 대한 조치를 자치위원회 요청 7일 이내에 이행하도록 하고(제16조제3항), 피해학생의 신속한 치료를 위하여 학교의 장 또는 피해학생의 보호자가 원하는 경우 학교안전공제회 또는 시·도교육청이 비용을 부담한 후 구상권을 행사할 수 있도록 하며(제16조제6항), 자치위원회의 처분에 대한 재심청구의 기회를 피해학생까지 확대 하고(제17조의2), 가해학생에 대해서는 출석정지, 전학 등의 조치를 내릴 것을 의무화하고, 협박 또는 보복행위에 대해서는 병과하거나 가중 조치 할 수 있도록 하며(제17조제1항, 제2항), 가해학생에 대한 조치를 자치위원회 요청 14일 이내에 이행하도록 하며(제17조제6항), 가해학생의 특별교육에 학부모가 동참하도록 의무화하고 이를 위반할 경우 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 하며(제17조제9항, 제22조제2항), 학교폭력을 축소 은폐한 학교의 장 및 교원에 대해 징계위원회에 징계를 요구하도록 하고, 학교 폭력 예방에 기여한 학교 또는 교원에 대해서는 상훈을 수여하거나 근무성적 평정에 가산점을 부여할 수 있도록(제11조제10항, 제11항)" 하였다.⁶⁾

학교폭력예방법은 여러 차례의 개정으로 다음과 같은 특징을 가지게 되었다.⁷⁾ 첫째, 학교폭력의 범위를 확대하였다. 둘째, 피해학생에 대한 보호를 지속적으로 강화하였다. 2017년 개정 [법률 제14762호, 2017.4.18.]에서는 피해학생의 보호조치를 강화하기 위하여 피해학생의 보호를 위한 조치 중 심리상담 및 조언을 학내외 전문가에 의한 심리상담 및 조언으로 개정하였다.⁸⁾ 셋째, 가해학생에 대해서는 처벌보다는 치료적 접근을 강조하면서도 가해학생에 대한 제재를 보다 강화하였다. 넷째, 학교폭력대책자치위원회 등 추진체계를 개편하였다. 다섯째, 교원에 대한 징계 및 인센티브를 강화하였다.

6) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

7) 학교폭력의 특징에 대해서는 전종익·정상우, “「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」 개선 방안 연구:교육과 예방 및 회복 기능을 중심으로”, 「교육법학연구」 제25권 제1호, 대한교육법학회, 209-210면.

8) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

(2) 문제점

학교폭력예방법에 대한 문제점을 제기하고 그 개선방안을 연구한 문헌은 이른바 ‘개별법’ 분야에 대한 연구로서는 꽤 이례적이라고 할 정도로 많다.⁹⁾ 이는 일반적으로 학교폭력이 계속하여 발생되고 있으며 심각한 사회문제이기 때문에 그렇다고 할 수도 있다. 하지만, 다른 시각에서 본다면 학교폭력예방법이 20차례의 개정에도 불구하고 아직 완성되지 못하여 보완이 필요한 것이다. 또한 2012년도에는 학교폭력예방법에 대한 입법평가도 체계정당성과 효과성의 관점으로 연구되었다. 여기에서 제기된 학교폭력예방법의 문제점을 종합하여 다음과 같다.

첫째, 학교폭력개념상의 문제이다. 학교폭력개념에 대한 문제는 개념을 정립하는 과정에서 지속적으로 제기되어 왔다. ①2012년 2차개정에서 기존 제2조의 정의부분에서 학교폭력의 정의의 내용을 ‘학생 간에 발생한다’에서 ‘학생을 대상으로 발생한다’로 개정하였다. 이는 학교폭력의 범위를 확대한 것이고, 이로 인해 학교의 보호를 받지 못하는 청소년 등에 의해 발생한 폭력도 학교폭력예방법에 의해 보호를 받을 수 있게 되었다. 하지만 이는 학교폭력의 대상 범위가 너무 넓어져서 학교폭력의 인적범위인 학생의 범위가 추상적이라는 비판을 받기도 하였다.¹⁰⁾ ②학교내외라는 개념은 학교의 공간적 범위를 나타내고 있다. 학교폭력예방법의 목적이 학생의 인권을 보호함에 있기에 폭력이 발생한 장소를 학교내 뿐만아니라 학교외부까지로 넓게 규정한 점에서는 타당¹¹⁾할 수 있으나, 학교외부를 어느 정도 범위까지 인정하여야 하는가에 대해서 문제가 있을 수 있다. 만약 학교외부를 학교밖에 모든 장소로 본다면 학교폭력의 개념에서 ‘내외’라는 용어를 사용할 필요가 없지 않을까 판단된다.¹²⁾ ③학교폭력의 정의에서 상해,

9) 김성태, “학교폭력예방법에 대한 고찰 -법적용 실제에 있어서의 문제를 중심으로-”, 『홍익법학』 제16권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2015, 612면.

10) 학교폭력의 개념의 추상적 확대에 대해서는 김갑석, “학교폭력개념의 법적정립을 통한 학교폭력 대응방안”, 『유럽헌법연구』 제18호, 유럽헌법학회, 2015.8, 318-319면 참조.

11) 김성태, 전계논문, 617면.

12) 학교폭력의 장소적 범위에 해당하는 ‘내외’의 개념에 대해서는 김혜경, “학교폭력에 대한 형사법적 접근의 제한:학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률의 조정법적 성격을 중심으로”, 『형사정책연구』 제24권 제4호, 한국형사정책연구원, 2013.12, 267면 참조; 권오걸, “학교폭력예방 및 대책에 관한 법률의 적용과 문제점”, 『법학논고』 제43집, 경북대학교 법학연구원, 2013.8, 89-90면.

폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요, 성폭력 등의 용어가 형법상 용어와 같은 의미로 보고 있으나, 반면에 학교는 부모입장에서 학생이 무탈할 것으로 기대하고 신뢰하여 부모로서의 보호를 중단하는 장소¹³⁾이며, 학생의 건전한 정신적·육체적 발달을 도모하여 사회에 적응시키는 교육적 장소¹⁴⁾로서 학교라는 특수성을 갖고 있는 장소에서 발생하는 폭력을 사회에서 범죄자에서 부과하는 형벌과 같은 의미로 보는 것에 대한 비판도 있다.¹⁵⁾

둘째, 가해학생의 조치에 관한 문제이다.¹⁶⁾ 가해학생의 조치에 관한 부분에서도 많은 문제점이 제기되었다. ①가해학생이 학교장의 조치에 대하여 거부·회피하였을 때 이 사유로 자치위원회에서 가중된 조치를 취할 수 없는 것이다. ②가해학생에 대한 조치로서 피해학생에게 서면으로 사과하는 제도인 서면사과가 있다. 이는 가해학생이 헌법상 기본권으로 가지는 양심의 자유를 침해할 소지가 있다. ③가해학생에 대한 조치로서 학교폭력예방법 제17조제1항제5호에 ‘학내외 전문가에 의한 특별교육 이수’와 제17조제3항의 ‘교육감이 정한 기관에서 특별교육 이수’는 둘 다 특별교육이라는 명칭을 사용하고 있으나, 이는 엄격히 구분된다. 전자는 독립된 조치로서 이루어 질 수 있을 뿐만 아니라 가해학생의 특별교육을 출석일수에 산입할 수 있으나 후자는 징계를 부과하게 되면 자동으로 추가적인 조치를 부여하게 된다는 점과 가해학생의 특별교육을 출석일수에 산입 규정이 없는 것 등의 차이를 보이고 있다. ④보호자교육명령 위반에 대한 과태료가 동일한 조건에 있는 소년법의 경우와 차이가 있어 학교폭력예방법상과 소년법상 보호자교육명령의 제재와 수위에 있어 균형을 맞출 필요가 있다. ⑤가해학생의 조치 중에서 퇴학처분을 할 수 있게 규정하고 있다. 특히, 중학교와 초등학교의 경우는 의무교육과정이고 이 단계에 있는 가해학생에 대해 퇴학조치를 할

13) Baier, "Gewalt unter Kindern und Jugendlichen in der Schule", *FPR*, 2013 Heft 10, 421면 참조(김성태, 전계논문, 615면에서 재인용).

14) 정재준, "미국의 학교폭력방지대책", 「서울대학교 법학」 제53권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2012.3, 531면 참조.

15) 김성태, 전계논문, 614-615면 참조.

16) 이하의 가해학생의 조치에 관한 문제에 대해서는 김갑석, "학교폭력대응에 관한 헌법적 고찰", 대구대학교 법학박사학위논문, 2015.6, 147-158면 참조; 이승현, "「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」의 개정내용 및 개선방안", 「형사정책연구」 제23권 제2호, 한국형사정책연구원, 2012, 175-178면; 이덕난, "학교폭력 피해학생 보호를 위한 입법정책의 방향", 「교육법학연구」 제22권 제2호, 대학교육법학회, 2010.12, 157-159면에서 인용하여 정리하였다.

수 없도록 하고 있는데, 이는 가해학생에 대한 효과적인 처벌조치가 되지 못하기 때문이다.¹⁷⁾

셋째, 피해학생의 보호에 관한 문제이다. 피해학생에 보호에 대해서는 실질적인 보호가 되지 못한다는 비판이 있다. ①피해학생에 대해서 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제15조에 따라 학교안전공제회 또는 시·도교육청이 부담하고 이에 대한 구상권을 행사할 수 있도록 규정하고 있음에도 실제로는 학교안전공제회의 특성상 시·도마다 기금조성방법, 급여지급한도, 회원의 범위에서 차이가 있고, 회원가입도 임의가입형태로 이루어지고 있어 기금이 열악할 뿐만 아니라 피해정도가 큰 사고에 대해서는 보상범위가 제한되어 있어 피해자에게 보상이 충분한 보상이 되지 못하는 비판이 있다.¹⁸⁾ ②피해학생에 대한 조치 중에 학급교체의 조항이 있다. 학교폭력 문제가 교실에서 같은 반 학생사이에서 발생되었다면 가해학생으로 부터의 보호를 위해 학급을 교체하는 것도 좋은 방법이긴 하지만, 피해학생측면에서 본다면 새로운 학급으로의 전학은 새로운 학생들과의 적응에서 어려움을 겪는다는 것은 보호조치라고 보기 어렵다는 비판이 있다.¹⁹⁾

그 외에도 성폭력의 경우에는 다른 법률이 적용될 경우 학교폭력예방법은 적용이 제한되기 때문에 실효성이 없다는 비판도 있다.²⁰⁾ 또한, 학교폭력예방법이 학교폭력의 포괄적 개념을 전제로 학교의 자치위원회가 중심이 되어 학교폭력을 처리하는데, 이는 초등학교, 중학교, 고등학교에 모두 동일하게 적용되는 것이 문제가 있어 학교급별 해결방식을 다양화 하자는 연구도 있다.²¹⁾

중요한 점은 학교폭력의 문제의 해결을 위하여 학교폭력예방법을 20회 이상 개정하였고, 그 개정과정에서 문제점을 제시하였고, 문제점을 다 해결하는 입법을 한다고 해도 학교폭력의 문제가 해결되지는 않았을 것이다. 이는 학교폭력문제의 해결에 가장 중요한 부분을 놓치고 있다고 해도 과언이 아니다. 학교폭력문

17) 이덕난, 상계논문, 157-158면 참조.

18) 김현철, “학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률의 개선방안”, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률개정을 위한 토론회 자료집, 2010.5, 8면.

19) 김갑석, 전계논문, 2015.8, 336면.

20) 윤계형·정상우·이덕난, “「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에 대한 입법평가”, 「입법평가연구」 12-24호, 한국법제연구원, 2012.10.31, 127-128면 참조.

21) 전종익·정상우, 전계논문, 215-216면.

제의 근본적인 해결방법이 무엇인지에 대한 해답을 학교폭력의 원인으로부터 얻고자 한다. 많은 선행연구²²⁾에서 학교폭력의 발생이 되는 원인을 제시하였고, 원인을 제거하는 것은 학교폭력문제를 사전에 해결하는 것일 수도 있다. 본 연구에서는 학교폭력의 근본적인 해결방법이 무엇인지에 대한 해답을 입법평가 방법의 새로운 접근방법인 학교폭력 원인으로부터 도출된 학교폭력예방의 당사자들의 의무에서 찾고자 한다.

Ⅲ. 학교폭력예방법의 평가

1. 학교폭력예방법의 분석방법

본 연구는 학교폭력예방법의 해결을 학교폭력의 원인을 제거하는 것에서 찾고자 하였다. 이제 학교폭력예방법의 분석을 첫째, 학교폭력의 원인을 제공하는 당사자인 국가, 교사, 학부모, 학생으로 분류하여 당사자의 의무가 학교폭력예방법상에서 얼마나 많은 비중을 차지하는지 정리하고, 그 의무가 적절히 조화롭게 제시하고 있는지를 통하여 학교폭력예방법의 입법방안을 제시하는 방법으로 하였다.

2. 학교폭력예방에 있어서 당사자의 의무와 그 해결방법

(1) 학교폭력예방에 있어서 당사자

학교폭력사건이 발생한 후 사안처리에 있어서 당사자는 바로 가해학생과 피해학생이다. 가해학생의 가해행위에 의해서 피해학생이 피해를 입은 것이다. 학

22) 박윤기, “학교폭력 실태와 원인에 관한 고찰”, 『사회과학논집』 제25집 제1호, 연세대학교 사회과학연구소, 2006.6.30., 271-275면; 조종태, “학교폭력에 대한 효율적 대처 방안”, 『저스티스』 통권 제134-3호, 한국법학원, 2013.2., 143-146면; 김창균·임계령, “학교폭력의 발생원인과 대처방안”, 『법학연구』 제38집, 한국법학회, 2010.5.25., 180-182면.

학교폭력 상황에서 직접적인 당사자는 가해학생과 피해학생 뿐인 것이다. 가해학생과 피해학생의 수는 사건에 따라 다르게 되는데 만약, 학교폭력이 발생한 한 사건에서 여러 명의 학생이 한명의 학생에게 학교폭력을 행사했다면 가해학생의 수는 많을 것이고, 반대로 한명의 가해학생이 여러 명의 학생에게 학교폭력을 행사했다면 피해자의 수는 많을 것이다.

학교폭력사건의 당사자는 가·피해학생이지만 학교폭력 문제를 예방하는 측면에서 본다면 가·피해학생만을 당사자로 보기는 어렵다. 그렇다면 학교폭력을 예방하는 측면에서의 당사자는 누구일까? 이 문제의 당사자는 학교폭력의 발생이 되는 원인에는 여러 가지가 있는데 이러한 여러 가지 원인이 모두 학교폭력을 발생시켰고, 이러한 원인을 해결하는 것이 학교폭력을 해결하는 것이라고 볼 때, 학교폭력을 해결하고 예방하는 당사자는 학교폭력의 발생 원인에서 찾아야 한다.

학교폭력의 원인을 학교폭력근절 종합대책에서 살펴보면, 학생의 인성 및 사회성 함양을 위한 교육적 실천의 미흡, 교사의 적절한 생활지도가 어려운 교육여건, 학부모의 자녀교육에 대한 관여 부족, 인터넷·게임·영상매체의 부정적 영향력 증가 등을 들 수 있다.²³⁾ 이렇듯 학교폭력원인은 매우 다양한 관점에서 서로 연관성을 지니는 형태로 나타난다. 특히, 정부는 학교폭력은 학교에만 맡겨둘 것이 아니라 우리 사회 전체가 함께 나서서 해결해야 하며, 사회 구성원이 각자의 입장에서 학교폭력에 관심을 기울여야 한다고 강조하고 있다.²⁴⁾ 이는 학교폭력 문제는 학교나 국가에게만 해결을 요구하고 기다리는 것이 아니라 학교폭력의 원인이 되는 모든 당사자가 서로 협력하고 각자의 의무를 다할 때 해결될 것이기 때문이다.

기존 연구에서 학교폭력의 원인은 다양하게 나타난다. 학교폭력의 원인을 4가지로 내면의 인성문제, 가정문제, 동료학생간의 관계문제, 사회적·환경적 문제로 분석하기도 하고,²⁵⁾ 개인적 요인, 가정적 요인, 학교적 요인, 사회환경적 요인으

23) 2012년 2월 6일 정부가 관계부처합동으로 발표한 학교폭력근절 종합대책에서 학교폭력원인도 밝혔다. “학교폭력, 이제 그만! 7대 실천 정책으로 학교폭력 없는 행복한 학교를 만든다.”(학교폭력근절 종합대책, 교육부 보도자료, <http://www.moe.go.kr/>).

24) 학교폭력근절 종합대책, 상계보도자료.

25) 이종근, “학교폭력의 원인과 대응방안에 관한 연구”, 「동아법학」 제61호, 동아대학교 법학연구

로 분석하기도 한다.²⁶⁾ 후자를 전통적인 원인으로의 분석이라고도 한다. 개인적 요인은 생물학적 원인과 개인의 충동성과 공격성이 그 원인이 된다. 또한 품행장애, 반항성 장애, 주의결핍 및 과잉행동장애 등 장애를 갖고 있거나 특수교육을 받고 있는 경우, 학교폭력의 가해자 및 피해자가 될 위험이 높다.²⁷⁾ 가정적 요인은 평온하지 않은 가정환경이 학교폭력을 유발할 수 있는 원인이 된다고 한다.²⁸⁾ 즉, 가정환경이 평온하지 못하다는 것은 가정에 폭력이 있는 것을 말하고, 이러한 가정폭력은 학생을 교실에서 폭력적인 태도를 취하게 하고 이는 가정폭력으로 고통 받은 경험을 학교에서 분출하는 것으로 본다.²⁹⁾ 또한, 부모가 폭력적인 반응으로 충돌상황을 해결하게 되는 경우에 그 가정의 학생들도 충돌상황을 폭력적으로 해결하려는 경향이 있다.³⁰⁾ 이는 부모가 자녀에 대하여 지속적으로 보인 폭언·폭행, 또 부모 상호간의 폭력은 그대로 청소년에게 영향을 미치게 되고, 이들은 그것으로 인한 스트레스 해소와 결핍된 사랑의 보충을 위하여 특이한 행동을 하게 되는 것이고, 그것이 다른 친구들에 대한 폭력과 적대감으로 나타나기도 하며 또한 자신보다 약한 사람에게 폭력을 행사하는 당위성을 제공하는 효과성을 주기도 한다.³¹⁾ 학교에서 요인은 진학과 학업문제로 인한 스트레스와 교사의 무관심, 학교폭력에 대하여 학교의 미온적인 대응, 학교의 학교폭력에 대한 지역사회의 무관심, 학교의 학생에 대한 통솔력 및 지도력의 부재 등으로 볼 수 있다.³²⁾ 지역사회에서의 요인은 학교 주변에 성행하고 있는 유희환경 등이 원인이다. 예컨대 불량주택지, 빈민가, 오락실, 유희업소, 노래방, 게임방 등이 학교주변에 있다면 여기에 해당될 것이다.³³⁾

학교폭력의 원인은 학생의 문제와 교사의 문제, 가정에서 학부모의 문제, 학교

소, 2013.11.30., 5-8면.

26) 박윤기, 전계논문, 271-275면; 조종태, 전계논문, 143-146면; 김창균·임계령, 전계논문, 180-182면.

27) 김창균·임계령, 상계논문, 181면.

28) 조종태, 전계논문, 144면.

29) Susan Cole & M. Geron Gadd, "Family and Community Responses to School Violence-Uncovering the Roots of School Violence", *34 NEW ENG. L. REV.* 601, 601, 2000.

30) 이종근, 전계논문, 6면.

31) 반대로 가정이 불우한 학생들은 매사에 자신감이 없고 다른 친구들과의 관계형성에 있어서도 곤란을 겪으면서 따돌림 등의 학교폭력의 피해자다 될 가능성도 있다(조종태, 전계논문, 144면).

32) 이상균, "학교에서의 또래폭력에 영향을 미치는 요인", 서울대학교 박사학위논문, 1999, 4면.

33) 조종태, 전계논문, 145면.

와 국가의 문제이기에 이들의 문제가 해결되면 학교폭력의 문제도 해결될 것이라고 본다. 이러한 측면에서 본다면, 학교폭력의 예방을 위한 당사자는 학생과 교사, 학부모, 국가로 볼 수 있다. 여기서 학생은 가해학생과 피해학생을 통틀어 학교폭력의 가장 중요한 측면에서의 당사자이고, 교사는 학교폭력의 최대 발생지인 학교에서, 학생을 가장 가까이에서 지도하고 감독하고 있기에 학교폭력에서 학생의 예방교육의 담당자이자 학교폭력예방의 당사자이다. 학부모는 학생들을 부모이자, 가정에서의 보호자이고, 학생의 인격형성에 매우 큰 영향을 미치고 있기에 학교폭력예방에 있어서 중요한 당사자이다. 여기서 국가는 교장과 학교, 그리고 교육부를 모두 통합한다. 국가는 학교폭력 문제를 해결하기 위해 노력해야 하는 의무가 있고, 이러한 의무를 다하기 위해 교육부와 학교, 학교장은 학교폭력예방을 위해 최선의 노력을 하고 있다. 이에 국가도 학교폭력예방의 측면에서 가장 중요한 역할로서의 당사자이다.

결국, 학교폭력 문제를 해결하기 위해서는 학교폭력을 발생시키는 원인을 찾아서 제거하여야 할 것이다. 학교폭력의 원인의 제거는 학교폭력의 최초발생부터 막을 수 있는 예방의 방법이 된다. 지금까지 연구된 학교폭력의 원인은 여러 가지 분야의 원인을 종합하여 발표된 원인이지만 이 원인이 학교폭력의 현실적인 원인이라고 보기는 어렵다. 왜냐하면 [표1]에서 보여주듯이 부모와 학생에게 학교폭력의 원인을 물어보는 설문조사에서 부모와 학생의 생각하는 학교폭력의 원인의 순위가 서로 다르게 나타나는 결과가 나왔기 때문이다. 학생들은 “가해학생들에 대한 적절한 처벌이 부족하고, 피해학생들이 사실을 알리고 보호받을만한 체계가 없으며, 가해학생들의 인품과 성격의 문제와 경쟁과 서열을 중시하는 사회적 환경”순서로 답하는 반면에 학부모는 “폭력성을 부추기는 각종 미디어 매체 및 게임과, 자녀에 대한 부모님의 관심과 지도가 부족해서, 피해학생들이 사실을 알고도 보호받을만한 체계가 없어서” 순서로 답하였다. 학생들이 생각하는 학교폭력의 최고 원인과 학부모가 생각하는 학교폭력의 원인이 다르게 나타난 것이다. 이는 학교폭력을 학교현장에서 바라보는 시각과 밖에서 바라보는 시각의 차이를 설명해 준다. 또한 학교폭력의 당사자 간의 생각의 차이가 있음을 유추할 수 있다.

[표1] [부모·자녀 간 서로 다르게 생각하는 학교폭력의 원인 비교]³⁴⁾

중, 고등학생 600명 대상		중, 고등학생의 학부모 300명 대상	
질문 내용	응답비율	질문 내용	응답비율
가해학생들에 대한 적절한 처벌이 부족해서	46.50%	폭력성을 부추기는 각종 미디어 매체 및 게임 때문에	46.77%
피해학생들이 사실을 알고도 보호받을만한 체계가 없어서	34.00%	자녀에 대한 부모님들의 관심 혹은 지도가 부족해서	37.26%
가해학생들의 인품과 성격에 문제가 있어서	33.50%	피해학생들이 사실을 알고도 보호받을만한 체계가 없어서	37.26%
경쟁과 서열을 중시하는 사회적 환경 때문에	33.50%	경쟁과 서열을 중시하는 사회적 환경 때문에	34.22%
폭력성을 부추기는 친구 혹은 선배들의 압력 때문에	29.50%	성적만을 중요시하는 교육 환경 때문에	32.32%
부모님들의 관심 혹은 지도가 부족해서	28.83%	폭력성을 부추기는 각종 미디어 매체 및 게임 때문에	28.90%
성적만을 중요시하는 교육 환경 때문에	20.33%	가해학생들에 대한 적절한 처벌이 부족해서	28.90%
폭력성을 부추기는 각종 미디어 매체 및 게임 때문에	17.83%	가해학생들의 인품과 성격에 문제가 있어서	18.25%
선생님들이 학생 지도를 제대로 하지 못해서	14.83%	선생님들이 학생 지도를 제대로 하지 못해서	13.69%
기타	0.83%	기타	0.00%

(2) 학교폭력예방에 있어서 당사자의 의무

어떠한 문제가 발생했을 때 원인을 제거하기 위하여 의무를 지우고, 의무를 다 했을 때 우리는 해결을 된다고 기대한다. 학교폭력문제에 있어서도 마찬가지다. 학교폭력의 원인에서 학교폭력예방에 있어서 당사자의 의무를 찾고, 그 의무의 이행이 완벽하고 지속되었을 때, 학교폭력문제가 해결된다.

국가는 위협으로부터 국민을 안전하게 보호할 의무가 있다. 학생은 국가로부

34) 모바일 리서치 업체 오픈서베이(www.opensurvey.co.kr, 대표 김동호)가 전국 900명(중·고등학생 각 300명, 중·고등학생 자녀를 둔 부모 300명)을 대상으로 '학교폭력에 대한 설문조사를 실시하여 결과를 발표한 표이다(2013.4.13.일자 브레인미디어 기사).

<http://www.brainmedia.co.kr/brainWorldMedia/ContentView.aspx?contIdx=11340>.

터 학생의 안전권에 관하여 보호받을 권리가 있다.³⁵⁾ 학교폭력도 우리사회구성원 중 학생의 안전을 위협하는 요소이다. 학생의 안전을 위협하는 학교폭력은 인간이 통제할 수 없는 위험이 아니라 미리 준비하고 대비한다면 통제할 수 있는 위험에 속한다.³⁶⁾ 그러하기에 국가가 학생을 학교폭력으로부터 안전하게 지키고 보호해야할 의무를 발생은 필연적인 것이고, 헌법상 보장된 학생의 권리이자 국가의 의무이다.³⁷⁾ 학교폭력의 발생원인의 측면에서 살펴보면 거의 모든 원인에 대한 해결의 요소에는 국가가 차지하는 요소가 필연적으로 들어있거나 결국 국가의 노력이 뒷받침 되어야 해결할 수 있기에 국가는 학교폭력예방의 당사자로서 막중한 임무를 가지게 된다.

교사는 학교폭력 문제에서 학생과 같이 가장 가까이에 있는 당사자이다. 학교폭력의 대부분은 학교에서 발생되고, 학교에는 학생과 교사가 있다. 학생은 학교폭력 사건의 직접적인 당사자이고, 교사는 학교에서 가·피해학생과 이들을 제외한 학생과 함께 학교폭력 현장의 직·간접적인 목격자이다. 또한 학교폭력 사건의 신고를 가장 먼저 받게 되는 당사자이기도 하다. 과거에는 학교폭력의 최초의 신고처였으며, 학교폭력의 문제를 판단하고 교육하는 교실의 재판관이었다. 이러한 측면에서 본다면 학교폭력의 현장에서 가장 중요한 의무를 가진 자는 교사라고 봐야 한다. 특히, [표1]의 조사에서와 같이 학생들은 “피해학생들이 사실을 알리고 보호받을 만한 체계가 없다”고 약 34%가 응답했다. 이는 국가의 의무처럼 보이기도 하지만, 다시 살펴보면 학생들은 신고를 해도 자신들의 보호해 줄 만한 사람, 즉, 교사가 학생의 학교에서의 보호자 역할을 하지 못하고 있다고 말하는 것처럼 보여 진다. 학생들은 자신을 지켜줄 보호자 같은 교사를 원하고 있다. 교원은 교육자로서의 윤리의식을 확립하고, 이를 바탕으로 학생에게 학습윤리를 지도하고 지식을 습득하게 하며, 학생 개개인의 적성을 계발할 수 있도록 노력하여야 한다.³⁸⁾ 교사는 학생에게 지식을 전달하는 것뿐만 아니라 학생들의

35) 학생안전권에 관하여는 김갑석, “학생의 안전권 보장의 입법적 과제”, 「헌법학연구」 제22권 제3호, 한국헌법학회, 2016.9, 116-142면 참조.

36) 위험 중 인간의 통제할 수 없는 자연재해 같은 위험과 인간이 통제할 수 있는 인적위험도 있다(정극원, “위험사회에 대한 대응과 「재난및안전관리기본법」의 내용”, 「유럽헌법연구」 제9호, 유럽헌법학회, 2011, 335-336면).

37) 김갑석, 전계논문, 2016.9, 117-123면 참조.

생각을 공유하고 같이 생활하며, 보호하고 지켜주어야 한다. 지식의 전달만으로 훌륭한 교사가 될 수 없음을 물론 교육자로서의 신념과 학생에 대한 깊은 사랑을 갖춘 교사가 훌륭한 교사라고 불리며,³⁹⁾ 학교폭력의 예방적 차원에서의 교사의 의무라고 판단된다.

학부모는 학교폭력의 문제의 직접적인 당사자의 가족이자 부모이다. 학교폭력의 원인 중 가정을 문제로 보는 경향이 많다. 가정은 부모와 자녀를 그 구성원으로 하며 상호신뢰를 기본으로 서로 협력하며 살아가는 혈연공동체로서 자녀에게 행동지침을 교육하고 정서를 안정시키는 기능을 수행한다.⁴⁰⁾ 하지만 가정의 이러한 기능을 올바르게 작동하지 못하게 되면, 그것은 가정의 구성원에게 바람직하지 못한 형태로 나타날 수도 있다. [표1]의 조사에서도 학생들이 “부모의 관심 혹은 지도가 부족해서”라는 항목에 28.83%가 응답했고, 부모는 37.26%가 응답할 정도로 학교폭력의 주된 원인이다. 특히, 학생들의 응답 중 33.5%를 보인 “가해학생의 인품과 성격의 문제가 있다”의 원인도 함께 보아야 한다. 헌법재판소에서 “부모는 자녀의 교육에 관하여 전반적인 계획을 세우고 자신의 인생관·사회관·교육관에 따라 자녀의 교육을 자유롭게 형성할 권리를 가지고 …… 부모의 자녀교육권은 ‘자녀교육에 대한 부모의 책임’으로 표현될 수 있다.”라고 판시⁴¹⁾한 바와 같이 학생의 인품과 성격은 부모의 자녀교육관에 따라 달라질 수 있으며, 이에 대한 책임은 부모의 책임으로 보고 있다. 즉, 자녀의 올바르게 못한 인성과 성격은 부모에게 책임이 있는 것을 부인할 수는 없을 것이다. 부모는 자녀에게 경제적인 의무만이 있는 것이 아니라 올바른 인성을 가질 수 있도록 교육해야 할 의무도 있으며,⁴²⁾ 이러한 의무가 제대로 이행되지 않으면, 학교에서 학교폭력의 문제로 발전될 수도 있다.

학생은 학습자로서의 윤리의식을 확립하고, 학교의 규칙을 준수하여야 하며,

38) 교육기본법 제14조 제3항.

39) 김일문, “바람직한 교사상”, 「아동교육」 제10권 제2호, 한국아동교육학회, 2001, 7-8면 참조.

40) 조종태, 전개논문, 144면.

41) 헌재 2000.4.27. 98헌가16, 98헌마429(병합); 고진, “학부모 연구의 입법적 과제와 교육법학적 접근”, 「교육법학연구」 제27권 제1호, 대한교육법학회, 2015.4, 7-8면.

42) 부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동이 바른 인성을 가지고 건강하게 성장하도록 교육할 권리와 책임을 가진다(교육기본법 제13조 제1항).

교원의 교육·연구 활동을 방해하거나 학내의 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다.⁴³⁾ 즉, 학생은 올바른 인성과 성격을 갖추도록 노력하여야 하며, 학교내의 질서를 유지하는 규칙을 잘 지켜야 한다. 이는 학생으로서 가져야 할 가장 기본적인 의무이다. [표1]에서와 같이 가해학생들에 대한 인품과 성격은 문제는 학부모에게도 책임이 있지만, 학생자신에게도 책임을 피할 순 없고 폭력성을 부추기는 친구와 선배도 학생이므로, 이 때 친구와 선배가 학생이 가져야 할 의무를 다 했다면 폭력성을 부추기지 않았을 것이다.

이렇듯 학교폭력당사자의 의무는 여러 가지로 보여 진다. 이는 원인에 따른 의무가 형성되기에 그러하다. 본 연구에서는 학교폭력의 당사자의 의무를 가장 기본적으로 기초적인 의무로 보고 있으며, 또한 미디어의 설문조사에서 학생들의 의견을 반영한 것과 학교현장에서의 목소리를 합하여 종합적으로 판단하여 의무를 정해 보았다.

(3) 학교폭력예방에 있어서 해결방법

인간의 부주의나 미리 대처하지 못한 점으로 인하여 발생하는 위험은 사실 통제할 수 있었으나, 빠르게 돌아가는 현대 사회에서 인간이 위험요소를 미리 발견해서 줄이지 못하거나 위험한 요소임을 알고 있었음에도 불구하고 안일한 대처로 인해 발생하기도 한다.⁴⁴⁾ 학교폭력도 그러하다. 학교폭력의 관련 당사자들이 학교폭력의 위험을 사실 통제할 수 있었으나 본인의 기본적인 의무를 다하지 않고 안일한 대처로 인하여 지금까지 지속적으로 발생하고 있다고 볼 수 있다. 결국 학교폭력의 문제는 학교폭력의 문제를 발생시키고, 문제의 발생에 영향력이 있으며, 그 해결에 있어서 의무의 당사자에 있는 국가, 교사, 학부모, 학생이 본인의 의무를 각각의 당사자가 잘 이행하고 또 그 의무의 이행이 지속적으로 이루어지면 학교폭력이 해결 될 것이라고 본다.

43) 교육기본법 제12조 제3항.

44) 김갑석, 전계논문, 2016.9, 118면.

3. 학교폭력예방법상의 의무와 평가

(1) 학교폭력예방법에 규정된 의무

학교폭력예방법의 평가를 학교폭력문제의 예방과 해결의 측면에서 보았을 때 현재 학교폭력문제는 해결되지 않았고, 예방의 측면에서도 완벽한 예방이라고 보기는 어렵다. 이는 학교폭력예방법에서 중요한 것을 놓치고 있다고 판단되었고, 그 중요한 것은 바로 학교폭력 당사자의 의무이행이라고 보았다. 학교폭력예방법은 목적과 정의, 기구 설치 및 기능, 불복관련 규정과 벌칙, 그리고 의무로 규정되어 있다. 동법은 의무의 규정이 제일 많은 비중을 차지하고 있으며, 이는 학교폭력의 문제를 해결하는 데 있어 의무의 중요성을 보여 준다. 학교폭력의 해결을 당사자의 의무이행이라고 보았을 때, 과연 현행 학교폭력예방법은 당사자 의무를 어떻게 규정하고 있는지 [표2]와 같이 분석해 보았다. 당사자는 국가, 교사, 학부모, 학생으로 정하였고, 여기서 국가는 지방자치단체, 교육청, 교육감, 학교, 학교장 등을 포함하는 것으로 정하였다. 왜냐하면 교사와 학부모, 학생을 제외하고는 모두 같은 형식과 방식의 의무라고 판단하였기 때문이다.

[표2] 학교폭력예방법상의 의무규정⁴⁵⁾

법률	당사자			
	국가	교사	학부모	학생
학교폭력예방법상 당사자 의무				
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)	●			
제6조(기본계획의 수립 등)	●			
제11조(교육감의 임무)	●			
제11조의2(학교폭력 조사·상담 등)	●			
제11조의3(관계 기관과의 협조 등)	●			
제15조(학교폭력 예방교육 등)	●			
제16조(피해학생의 보호)	●			
제16조의2(장애학생의 보호)	●			
제17조(가해학생에 대한 조치)	●		○	
제19조(학교의 장의 의무)	●			
제20조(학교폭력의 신고의무)		○	○	●
제20조2(긴급전화의 설치 등)	●			
제20조의5(학생보호인력의 배치 등)	●			
제21조(비밀누설금지)	●	●	○	○

45) 표에서 '●'은 직접적 당사자를 의미하고, '○'는 간접적 당사자를 의미한다.

(2) 평가

학교폭력의 해결을 학교폭력 당사자의 의무이행이라고 보았을 때, 학교폭력 예방법은 이러한 당사자의 의무에 대해서 어떻게 규정하고 있는가? 학교폭력예방법상 당사자의 의무를 살펴보면, 거의 대부분이 국가의 의무로 규정되어 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 학생을 학교폭력으로부터 안전하게 보호하고자 하는 국가의 의무로 당연한 결과이다. 그러나 교사나 학부모 그리고 학생의 의무는 앞서 학교폭력의 해결방안으로 설명한 학교폭력예방에 있어서 당사자의 의무에 비해 매우 제한적으로 규정하고 있다. 물론 법률에 규정을 해야지만 의무가 이행 되는 것은 아니다. 또한 학교폭력예방법에 있어서 당사자의 의무는 위반시 처벌 규정을 두기가 어려운 법적인 의무로 입법하기에는 어려움이 있을 수 있다. 하지만 동법 제20조에 학교폭력의 신고의무를 규정한 것처럼 위반시 처벌하지는 않으나 선언적 의미로 법률에 규정하는 것도 의의가 있다고 본다. 왜냐하면 실제로 학교폭력 사건의 신고에 대한 인식은 학교폭력예방법에 신고의무를 규정한 것이 큰 영향을 미쳤다는 것을 부인할 수 없기 때문이다. 그래서 학교폭력의 당사자 중 국가를 제외한 교사, 학부모, 학생의 의무도 학교폭력예방법에 선언적 의미의 의무로 규정하는 것도 좋은 방법이라고 판단된다.

IV. 학교폭력문제 해결을 위한 학교폭력예방법의 입법방안

1. 학부모, 교사, 학생의 의무규정의 강화

학생들이 올바른 인성을 가질 수 있기 위해서는 학부모의 역할이 매우 중요하다. 왜냐하면 모두 그런 것은 아니지만 일반적인 경우에는 학부모의 자녀에 대한 사랑과 관심이 클수록 학생들의 인성은 바른 방향으로 가게 된다. 학교폭력의 원인 중 가장 중요한 원인이 학생의 기본 인성이다. 친구들을 때리고, 욕설을

하며, 물고문으로 괴롭히고, 협박을 하는 등의 행위는 일반적인 인성을 가지고 있는 학생들이 하는 행위는 아닌 것이다. 학교폭력을 발생하는 데에는 다른 많은 이유가 있겠지만, 가장 기본이 되는 이유는 바로 학생의 인성이라고 판단된다. 이러한 학생의 인성의 형성은 사회적 분위기와 학교의 교육, 그리고 가정의 교육으로 완성된다. 이 중 가정의 교육은 학부모가 직접 자녀에게 교육을 통하여 하게 되고, 이러한 교육이 모든 학생의 가정에서 이루어진다면 학교폭력을 예방하는데 큰 도움이 될 것이다.

이러한 학부모의 의무는 부모로서 자녀에 대한 당연한 의무이고 권리이다. 하지만 지속적으로 학교폭력의 가해학생이 발생한다는 것은 학부모의 의무가 잘 이행되지 않고 있거나 혹은 잘 모르고 있기 때문에 그러할 가능성이 높다. 이에 학교폭력예방법에 선언적 의미를 가진 학부모의 의무를 규정한다면 학교폭력을 해결하기 위한 학부모의 역할을 강조할 수 있게 될 것이고, 이것은 이미 선언적 의미로 규정되어 있는 신고의 의무와 같이 학교폭력을 예방하는데 큰 도움이 될 것이다.

나아가 학교폭력의 가·피해자 학부모의 경우는 더 큰 관심과 사랑이 포함된 교육을 하며, 가해자는 피해자들 학교폭력 사건으로부터 회복되기 위해서는 학부모의 역할이 더 크다는 것도 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 학교폭력예방법 제17조에 가해학생의 조치 중에서 학부모의 특별교수 이수에 대한 규정은 학교폭력의 책임에 학부모의 책임도 있다는 것을 확인시켜 주는 것이다. 이에 진정한 학교폭력을 문제를 예방하고 해결하기 위해서는 학부모의 의무와 그 실행이 매우 중요하다.

아울러 동법 제15조제4항에 학부모에게 학교폭력예방교육을 실시하도록 규정하고 있고 실제로 학기에 1회 이상 실시하고 있지만, 학교현장의 목소리를 들어보면 실제 학부모 참석률이 높지는 않은 것으로 파악된다. 아무리 좋은 교육을 실시하더라도 학부모 전체에게 학교폭력에 대한 교육이 이루어지지 않으면 학교폭력의 예방을 기대하기는 어렵다. 이에 학부모의 의무에 학부모 전체가 교육을 이수해야 하는 의무도 추가되어야 할 것이다.

학교폭력 설문조사에서 학생들의 의견은 대부분이 본인들의 경험에서 나온

얘기들이다. 직접 당사자로서의 경험보다는 주변의 학교폭력 현장의 해결과정을 지켜본 것에 기인하다. 현재 상태로는 학교폭력의 현장에서 선생님께 도움을 요청해도 교사는 자치위원회에 데려다 주는 역할 밖에 하지 못한다. 학생들은 선생님에게 학교폭력의 전반적인 도움을 요청한다. 이는 교사가 학교폭력 문제 해결의 당사자가 되어 주기를 바라는 것일 수도 있다. 초등학교부터 학생들은 교사와 함께 학교생활을 계속해 왔다. 전통적으로도 학교에서 학생들의 문제에 있어서 재판관의 역할은 교사가 담당해 왔다. 특히, 교내의 작은 다툼은 교사의 지휘 아래에서 화해라는 이상적인 해결을 완성해 왔다. 또한 교내에서 학생들 간의 문제를 가장 가까이에서 지켜보는 교사가 가장 잘 알고 있을 뿐만 아니라 해결의 방법도 가장 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 학교폭력예방법은 학교폭력의 문제를 해결을 학교폭력자치위원회로 구성하고 있다. 사실 전문가와 학부모로 구성된 학교폭력자치위원회는 학교폭력 사안의 해결에 있어 학교폭력의 상황을 서면을 통하여 듣기 때문에, 같이 생활해 온 교사보다 잘 알지 못한다. 또한 학생의 특성에 따라 그 해결책도 다를 수 있기에 교사의 역할의 중요성은 더욱 크다고 하겠다.

더욱이 2013년 1월 31일에 행정예고 되었던 학교폭력 가해학생에 대한 조치별 적용을 위한 세부 기준(안)에 의하면 학교폭력 전담기구는 가해학생이 즉시 잘못을 인정하여 피해학생에게 화해를 요청하고, 이에 대해 피해학생이 화해에 응하는 경우에 해당하는 사안으로서, 가해행위로 인해 피해학생에게 신체·정신 또는 재산상의 피해가 있었다고 볼 객관적인 증거가 없거나, 가해학생이 그 이전에 ‘학교폭력 사안에 연루’된 사실⁴⁶⁾이 없고, 해당 사안이 일회적이고 우발적으로 일어난 경우(단, 성폭력 사안의 경우는 제외한다.)에는 가해학생에 대한 조치가 필요하지 않은 것으로 판단하여 조치를 취하지 않는다.⁴⁷⁾ 이 경우에는 화해를 요청하거나 피해학생이 화해를 응하는 것이 스스로의 판단인지 등을 확인할 수 있는 역할은 담임교사만이 가능할 것이다.

하지만 현 시점에서 담임교사 혼자서 학교폭력의 사건에 대해 올바른 판결을

46) ‘학교폭력 사안에 연루’된 경우란 해당 사안의 가해학생이 이전(동일 학교급)에 자치위원회의 조치를 받았거나 가해학생에 대한 조치를 하지 않은 사안으로 처리된 적이 있는 경우를 말한다.

47) 전종익·정상우, 전계논문, 214면 참조..

하기에는 현실적으로 어려움이 있다. 그래서 생활전담인 담임교사와 수업전담인 교사로 구분하는 것도 좋은 방법으로 판단된다.⁴⁸⁾ 결국 교사는 학교폭력문제 해결에 있어서 매우 중요한 부분을 차지하고 있기에 학교폭력예방에 있어 교사의 의무를 확대하는 방향의 입법이 필요하다.

학생은 학교폭력의 해결에 있어 매우 중요한 당사자이다. 학생은 스스로 학교폭력문제 해결을 위해 노력하여야 한다. 학생은 기존의 신고의 의무와 더불어 윤리의식의 확립과 학교의 규칙 준수 등을 내용으로 하는 학교폭력예방을 위한 학생의 의무를 규정화 하여야 한다. 비록 선언적인 의미이긴 하지만 학교폭력문제의 예방과 해결에 있어 가장 중요하고 필요한 해결방법임에는 분명하다.

2. 학교폭력예방을 위한 당사자의 조화

지금까지 학교폭력 문제는 국가를 중심으로 학교에서 해결을 위한 노력을 기울여 왔다. 학부모와 학생도 노력을 기울였지만 부족한 것이 사실이다. 교사도 학교폭력 문제를 위해 보이지 않는 곳에서 열심히 노력한 점도 인정된다. 학교폭력 문제를 해결하기 위해 당사자의 의무를 법률상 규정하여 각 당사자가 노력한다고 해도 각 당사자가 각자의 의무를 동시에 이행하지 않으면 현재처럼 학교폭력문제가 해결되지 않을 것이다. 이는 지금까지 학교폭력 문제의 해결을 살펴보면, 각 당사자가 유기적으로 연결되어 어느 한 쪽의 당사자가 노력하지 않으면 해결되지 않는 구조로 되어 있기 때문이다. 예를 들어 국가가 아무리 노력한다고 해도, 가정에서 학부모와 학생의 노력이 없이는 학교폭력이 없어질 수 없다. 또한 학부모가 아무리 노력한다고 하더라도 학생이 노력하지 않으면 학교폭력을 없어지지 않는다. 이는 학교폭력의 가해자들의 행태가 교묘해지는 모습을 보면 국가와 학교, 그리고 학부모가 완벽한 노력을 한다고 하더라도 학생이 노력이 없으면 발생하는 모습으로 볼 수 있다. 함께 노력하지 않으면 해결할 수 없다. 결국 학교폭력 예방법에서도 학교폭력 문제의 해결은 각 당사자의 의무가 함께 이행될 수 있도록 규정하여야 한다.

48) 이 경우에는 국가에서 예산의 문제를 해결해야 하고, 생활전담 교사를 양성하는 것도 중요하다.

V. 결론

학교폭력은 현재 진행 중이다. 언론에서도 큰 사건들이 계속해서 보도되고 있으며, 매년 실시하는 실태조사에서도 학교폭력의 피해자가 없다는 결과는 어디에도 찾아 볼 수 없다. 이는 학교폭력의 문제가 매우 복잡하고 어려우며 그 해결이 오랜 시간이 걸릴 수 있다는 것을 보여주는 것이다. 지금까지 학교폭력문제의 해결을 위해서 많은 연구가 있어왔고, 그 중심에 있는 학교폭력예방방법의 제정으로 인하여 학교폭력의 발생 수가 감소한 것은 사실이다. 하지만, 학교폭력은 감소해야 하는 것이라 없어져야 하는 것이다. 결국 법률이 학교폭력의 문제를 해결하지 못한 것은 법률에 다른 문제가 있을 수도 있다는 것을 의미한다. 이를 위해 본 연구는 학교폭력의 예방을 전제로 하여 학교폭력예방방법에서 학교폭력의 당사자들에게 어떠한 의무를 부여하였는지 연구하여 학교폭력의 해결을 위한 방법을 학교폭력의 당사자들의 의무로 한정하고 분석해 보았다. 결과 현재 학교폭력예방방법은 국가의 의무는 많이 규정되어 있으나, 실제 학교폭력의 해결을 위한 당사자인 학부모와 교사, 학생에 대한 의무에 대한 규정은 매우 적은 것으로 분석되었다. 학교폭력을 근본적으로 해결하는 방법은 학교폭력의 발생 원인을 해결하는 것이고, 그 해결을 위해서는 학교폭력예방의 당사자들이 주어진 의무를 다하였을 때 해결되는 것이다. 뿐만 아니라 당사자의 의무가 개별적이 아닌 함께 이행되어야 문제의 완벽한 해결이 되고 예방도 이루어지게 된다.

결국, 학교폭력예방방법은 학교폭력문제의 해결을 위해 만든 법이기 때문에 학교폭력예방의 해결에 가장 중요한 역할을 해야 하는 학교폭력 당사자들의 의무가 적절히 규정되어야 한다. 특히, 학부모, 교사, 학생들의 의무를 당연 의무로서 스스로에게 맡길 것이 아니라, 학교폭력이 지속적으로 나타나고 해결되지 않고 있는 이 시점에서는 더 이상 내버려두지 않고, 선언적인 의미를 두는 규정이라 할지라도 학교폭력예방방법에 각 당사자의 의무를 규정하여 학교폭력의 예방에 적극적으로 다가가야 한다. 이는 지금도 학교폭력에 피해를 당해서 학교에서 교육을 받기에 어려움을 호소하고 있는 학생들을 위해서라도 꼭 필요한 입법이라고 판단된다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 고 전, 학부모 연구의 입법적 과제와 교육법학적 접근, 교육법학연구 제27권 제1호, 대한교육법학회, 2015.4.
- 권오걸, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률의 적용과 문제점, 법학논고 제43집, 경북대학교 법학연구원, 2013.8.
- 김갑석, 학교폭력대응에 관한 헌법적 고찰, 대구대학교 법학박사학위논문, 2015.6.
- _____, 학교폭력개념의 법적정립을 통한 학교폭력 대응방안, 유럽헌법연구 제18호, 유럽헌법학회, 2015.8.
- _____, 학생의 안전권 보장의 입법적 과제, 헌법학연구 제22권 제3호, 한국헌법학회, 2016.9.
- 김성태, 학교폭력예방법에 대한 고찰 -법적용 실제에 있어서의 문제를 중심으로-, 홍익법학 제16권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2015.
- 김일문, 바람직한 교사상, 아동교육 제10권 제2호, 한국아동교육학회, 2001.
- 김창균·임계령, 학교폭력의 발생원인과 대처방안, 법학연구 제38집, 한국법학회, 2010.5.25.
- 김현철, 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률의 개선방안, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률개정을 위한 토론회 자료집, 2010.5.
- 김혜경, 학교폭력에 대한 형사법적 접근의 제한; 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률의 조정법적 성격을 중심으로, 형사정책연구 제24권 제4호, 한국형사정책연구원, 2013.12.
- 박윤기, 학교폭력 실태와 원인에 관한 고찰, 사회과학논집 제25집 제1호, 연세대학교 사회과학연구소, 2006.6.30.

- 윤계형·정상우·이덕난, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에 대한 입법평가, 입법평가연구 12-24-㉔, 한국법제연구원, 2012.10.31.
- 이덕난, 학교폭력 피해학생 보호를 위한 입법정책의 방향, 교육법학연구 제22권 제2호, 대학교육법학회, 2010.12.
- 이상균, 학교에서의 또래폭력에 영향을 미치는 요인, 서울대학교 박사학위논문, 1999.
- 이승현, 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」의 개정내용 및 개선방안, 형사정책연구 제23권 제2호, 한국형사정책연구원, 2012.
- 이종근, 학교폭력의 원인과 대응방안에 관한 연구, 동아법학 제61호, 동아대학교 법학연구소, 2013.11.30.
- 전종익·정상우, 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」 개선 방안 연구:교육과 예방 및 회복 기능을 중심으로, 교육법학연구 제25권 제1호, 대한교육법학회, 2013.4.
- 정극원, 위험사회에 대한 대응과 「재난및안전관리기본법」의 내용, 유럽헌법연구 제9호, 유럽헌법학회, 2011.
- 정재준, 미국의 학교폭력방지대책, 서울대학교 법학 제53권 제1호, 서울대학교 법학연구소, 2012.3.
- 조종태, 학교폭력에 대한 효율적 대처 방안, 저스티스 통권 제134-3호, 한국법학원, 2013.2.

2. 외국문헌

- Baier, Gewalt unter Kindern und Jugendlichen in der Schule, FPR, 2013 Heft 10.
- Susan Cole & M. Geron Gadd, Family and Community Responses to School Violence-Uncovering the Roots of School Violence, 34 NEW ENG. L. REV. 601, 601, 2000.

3. 인터넷 사이트

교육부 <http://www.moe.go.kr/>

법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>

브레인미디어 <http://www.brainmedia.co.kr/>

국문초록

학교폭력예방및대책에관한법률이 제정된지 13년이 지났지만 아직 학교에서 학생들은 학교폭력으로부터 안전하지 못하고 있는 실정이다. 학교폭력 실태조사 결과는 지속적으로 학교폭력이 줄어들고 있는 것으로 조사되지만, 아직 학교폭력은 학교에 여전히 존재하고 있다. 학교폭력은 그 특성상 오랜 기간 동안 지속적인 피해를 입으며, 어린 시절 받은 마음의 상처이기에 피해를 복구하는 것이 어렵고 설사 피해가 복구된다 하더라도 그 기간이 길다. 학교폭력은 사전예방이 매우 중요하다. 학교폭력의 발생이 막기 위해서는 발생 원인을 찾아 제거하여야 한다. 발생의 원인은 개인적, 학교적, 가정적, 국가적 등 다양하다. 이를 토대로 학교폭력의 당사자를 정리하면, 국가, 교사, 학부모, 학생이 된다. 학교폭력의 당사자는 학교폭력이 발생되지 않기 위해 각자의 의무를 다해야 한다. 이러한 학교폭력 당사자의 의무가 학교폭력예방법에서 조화롭게 규정되어 있지 못하기에 학교폭력의 진정한 예방이 어려웠을 수도 있다. 이에 선언적 의미를 가진 의무라 하더라도 당사자의 의무를 입법해야 할 것이다.

주제어

학교폭력예방및대책에관한법률, 학교폭력 당사자 의무, 선언적 의무,
학교폭력예방법 입법평가, 학교폭력 사전예방

Abstract

Legislative Assessment of Act on the Prevention of and Countermeasures against
Violence in Schools
- Focused on the Obligation of School Violence Subject -

Gim, Gab-Seok*

Thirteen years have passed since Act On The Prevention of and Countermeasures against Violence in Schools was enacted, yet students in schools are not safe from school violence. The results of the school violence actual situation survey show that school violence continues to decrease, but school violence still exists in schools. School violence is characterized to be suffered constant damage for a long time, and is difficult to restore the damage because it is the wound in the heart received during childhood, and even if the damage is restored, the period is long. Prevention is very important for school violence. To prevent the occurrence of school violence, the cause of the violence must be identified and eliminated. The cause of the occurrence varies from personal, school, domestic, and national. Based on this, if the subject of school violence is summarized, it becomes a state, a teacher, a parent, and a student. The subjects of school violence must fulfill their obligations in order to avoid school violence. The true prevention of school violence may have been difficult because the obligations of these are not harmoniously prescribed in Act on the Prevention of and Countermeasures against Violence in Schools. Therefore, it is necessary to legislate the obligations of subjects even if it has a declarative meaning.

* Lecturer, Daegu University, Ph. D.

Key Words

Act on the Prevention of and Countermeasures against Violence in Schools, obligation of school violence subject, declarative obligation, Legislative assessment of Act on the Prevention of and Countermeasures against Violence in Schools, Prevention of School Violence