

현행 학교폭력법의 한계와 개선 방향

이경아 (정책연구실 연구위원)

박숙영 (좋은교사운동 회복적생활교육센터 소장)

최근 학교폭력의 양상을 살펴보면 신체폭행 등의 물리적 폭력은 감소하는 추세이나, 쉽게 드러나지 않은 언어폭력, 사이버폭력, 스토킹 같은 관계적 폭력은 증가하는 추세이다. 학교폭력 처리과정에서 학교의 갈등해결능력 부족으로 학생들 사이의 사소한 사안도 학교폭력자치위원회를 통해 사법적으로 처리되고, 이에 대한 징계불복 및 재심건수도 해마다 증가하고 있는 상황이다.

현행 학교폭력법¹⁾은 학생들이 성장과정에서 갈등해결 방법을 배우지 못하고 학교를 사법기관으로 만들어 교육적 기능이 약화되었다는 평가가 많다. 학교가 사법기관화 되면서 학생들의 건강한 관계회복을 이끌어 내지 못하고 학교공동체 붕괴를 초래하고 있는 상황이다. 또한 현행 학교폭력법에서는 최근에 증가하고 있는 언어폭력, 사이버 괴롭힘 등의 관계적 폭력도 제대로 다루지 못하고 있는 실정이다.

이에 본 보고서에서는 현행 학교폭력법의 한계를 극복하기 위한 몇 가지 제언을 담았다. 경미한 학교폭력 문제에 대해서는 형사적·사법적 접근이 아닌 학생들의 관계 회복을 도모하는 교육적 접근이 필요하며 피해회복과 관계 개선을 중심에 둔 학교폭력 재발방지 절차를 도입할 필요가 있다. 경미한 학교폭력과 심각한 학교폭력에 대해 구분하여 적용할 필요가 있으며, 증가하고 있는 입증 증거가 불분명한 관계적 폭력도 학교폭력 처리에서 다룰 수 있어야 한다는 요구를 반영할 필요가 있다. 학교폭력의 경중을 가려, 중대한 사안의 피해 학생에 대한 보호조치와 피해 회복을 위한 지원이 이루어지도록 현행 학교폭력법이 가해자 처벌 중심에서 벗어나 피해 회복의 관점으로 전환될 필요가 있다.

증가하는 학교폭력 재심 요구 및 징계 불복에 대한 원인도 제대로 파악하여 이를 학교폭력법에 반영할 필요가 있다. 학교폭력조치 결과를 학생생활기록부에 기록하는 것은 각종 민원, 분쟁, 재심, 행정소송으로까지 이어질 뿐 아니라, 인권 침해의 소지가 크기 때문에 재검토해 볼 필요가 있으며, 학교폭력위원회의 전문성과 공정성에 대한 문제제기도 지속적으로 제기되고 있으므로 이를 개선할 방법을 마련할 필요가 있다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1) 법안의 본래 명칭은 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」임

※ 본 보고서는 2017년 12월 21일 「학교폭력법 문제점과 개선과제」를 주제로 민주연구원, 좋은교사운동, 민변교육청소년회, 한국회복적정의협회,(사)갈등해결과대화가 공동주최한 토론회의 원고를 수정·보완하여 작성한 것입니다.

I. 학교폭력의 실태와 원인

□ 학교폭력의 실태

○ 관계적 폭력의 증가

- 2017년 2차 학교폭력조사 결과에 따르면, 학교폭력 피해는 언어폭력, 집단따돌림, 스토킹, 신체폭행 순으로 큰 것으로 나타남
- 엄벌주의 정책으로 인해 물리적 폭력은 감소하는 추세이나, 쉽게 드러나지 않는 언어폭력, 사이버폭력, 스토킹 등의 관계적 폭력은 증가함
- 관계적 공격의 특징은 은밀하게 집단 내에서 나타나 공격을 당하는 당사자 이외에는 알기가 어렵고 타인의 개입이 어려움. 간접적으로 사회적 네트워크를 붕괴시키며, 우울이나 불안과 같은 정신적 괴로움으로 심한 경우에 자살에 까지 이침²⁾
- 가해를 주도하는 것은 아니지만 주동자를 도와주거나 단순 동조하는 행위까지, 학생들은 또래들과의 관계 유지를 위해 가해 그룹에 가담하게 됨. 관계적 폭력은 광범위하고 지속적으로 이루어지는 특성을 띠게 되어 일상화되고, 일상화된 폭력으로 인해 가해 당사자들은 심각성을 인지하지 못하는 경우가 많음
- 가해자들은 서로 유대감을 갖고 그룹을 형성하는 경우가 많기 때문에 죄책감을 갖기보다 자신들의 행동을 정당화하고 주류 그룹으로써 쉽게 옹호하게 되는 경향이 있음³⁾

[표 1] 학생 천 명당 피해유형별 응답률(%)⁴⁾

구분	12년 2차	13년 2차	14년 2차	15년 2차	16년 2차	17년 2차	증감(%p)
언어폭력	36.9	12.6	8.2	6.1	5.3	5.6	0.3
집단따돌림	12.4	5.9	3.9	2.9	2.6	2.6	0.0
스토킹	7.7	3.2	2.3	1.9	1.6	1.7	0.1
신체폭행	10.5	4.1	2.7	2.1	1.8	1.7	-0.1
사이버 괴롭힘	8.0	3.4	2.3	1.7	1.5	1.7	0.2
금품갈취	17.7	3.3	1.8	1.2	1.0	1.0	0.0
성추행·성폭행	3.5	1.2	0.9	0.7	0.7	0.8	0.1
강제심부름	12.3	1.9	1.0	0.7	0.6	0.6	0.0

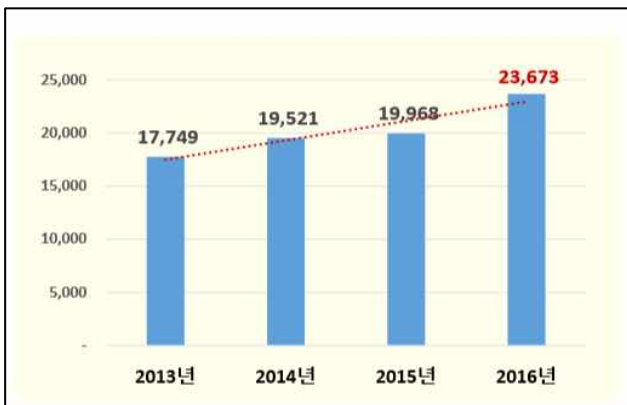
2) 한영경, 김은정(2011). 초기청소년기 관계적 공격성 하위유형의 특성 탐색. 한국심리학회

3) 김대균(2013). 관계적 폭력과 소수자 배려윤리. 윤리교육연구

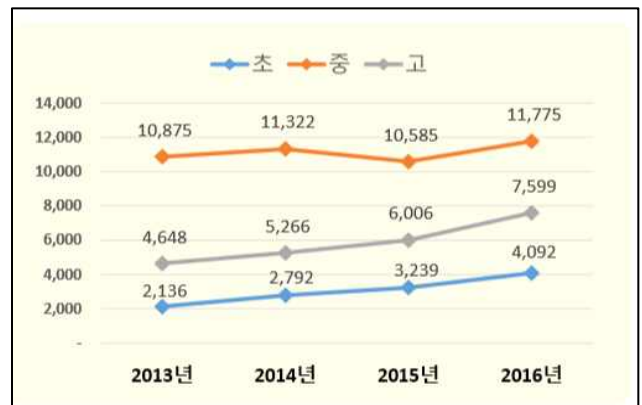
4) 교육부(2017. 12. 06). 2017년 2차 학교폭력 실태조사 결과

○ 소통과 갈등해결능력 부재로 사소한 사안도 학교폭력자치위원회 개최

- 학교폭력자치위원회의 학교폭력 심의 건수가 2013년 17,749건에서 2016년 23,673건으로 33.4% 증가함. 이는 경미한 사안도 학교폭력자치위원회를 열어 처리하고 있기 때문임
- 부산 여중생 폭행사건, 송의초 학폭 사건, 울산 중학생 자살 사건 등 충격적인 학교폭력 사건들로 우리 사회는 학교폭력에 대한 집단적 트라우마를 겪고 있으며, 이로 인해 경미한 사안에 대해서도 학교폭력자치위원회에 신고해야 하는 절차를 거치게 되어 소통과 대화와 같은 교육적 노력보다는 형사·법적 해결을 선택하게 됨



[그림1] 자치위원회 전체 심의 건수



[그림2] 학교급별 심의 건수

□ 학교폭력의 원인은 생태학적 요인⁵⁾으로 파악할 필요

○ 학교폭력은 개인과 가족, 또래집단, 학교, 지역사회 및 사회규범 간의 복잡한 상호작용의 결과이기 때문에 생태학적 접근이 필요

- 학교폭력에 영향을 미치는 요인을 생태학적으로 분류해보면 개인요인, 가정요인, 학교요인, 사회문화적 요인으로 구분함

[표2] 학교폭력에 영향을 미치는 요인

체 계	요 인
개인적 요인	성별, 신장과 체격, 공격성과 충동성, 불안과 우울 및 자존감, 인지적 대인 문제해결 기능의 부족, 신체적 정신적 장애, 타인에 대한 공감 능력의 부족 등
가정적 요인	처벌적이고 권위주의적인 부모의 양육방식, 부모와 자녀 간의 부정적 관계와 태도, 부모의 불화, 가족구성원 간의 불화, 위협적인 가정분위기, 긍정적 변화를 유도하기 위한 방법에 관한 부모의 무지, 부모의 지시와 감독의 부재

5) 정종진(2014). 학교폭력 예방을 위한 생태학적 접근. 한국인간발달학회

체 계	요 인
학교 요인	교사와 학교당국의 폭력문제에 대한 관심과 인식 부족, 학교폭력에 대한 미온적 반응, 안전하고 평화롭지 못한 부정적인 학교풍토, 과밀한 학교와 학급의 학생 수, 폭력 가해 또래집단과의 접촉 등. 교사와의 부정적 관계, 교사의 체벌, 부정적인 학교환경
사회문화적 요인	대중매체에서의 폭력 노출, 유해환경, 빈곤과 범죄율, 폭력에 대한 성인의 방관, 경쟁적 사회풍토, 여가활동의 기회나 시설의 부족 등

II. 현행 학교폭력법의 한계

○ 학교의 교육적 기능 약화, 학교의 사법기관화

- 학교폭력법(이하 학폭법)은 애초에 학교폭력의 예방과 그 사안의 처리를 교육적으로 하겠다는 것이었으나 점차 형사정책 기조로 변화하였음
- 현행 학폭법에서 교사의 책무는 갈등 중재와 해결이 아닌 신고이며, 학교폭력담당 교사는 마치 형사처럼 진술서 및 증거자료 확보와 당사자 간의 진실공방이 발생하면 목격자 증언과 피해증거 자료 확보 업무에 시달리게 됨
- 학교와 교사는 학폭법과 학교폭력 처리 메뉴얼에 따른 행정적 절차를 지키지 않았을 때 징계의 소지가 있기 때문에 사안이 발생하면 행정적 절차에만 집중하게 되는 상황임

○ 학교공동체를 약화시키는 학교폭력예방법

- 교육부가 발표한 ‘3차 학교폭력 예방 및 대책’에 의하면 학교폭력을 신고한 학생 중 ‘신고효과를 봤다’는 학생이 36%에 불과함. 학교폭력조치 결과에 대한 불만으로 인한 재심청구 건수도 해마다 증가하고 있음
- 학교폭력은 학생과 맺어진 관계를 중심으로 발생하는 폭력이기 때문에 학교폭력을 줄이기 위해서는 관계가 건강하게 회복되도록 해야 함
- 현행 학폭법은 절차 과정에서 공동체 구성원 간에 불신과 자기방어를 강화하고 공동체 안에 배제와 혐오의 분위기를 증폭시켜 오히려 관계악화와 공동체성 붕괴를 초래하고 있음



[그림3] 전국 학교폭력재심 건수 및 징계불복 행정소송 추이⁶⁾

○ 현행 학폭법에서는 다루기 힘든 괴롭힘 등의 관계적 폭력

- 지난 6월 울산 A중학생 학생이 학교폭력으로 자살하는 사건을 살펴보면, 피해자 이모군(13)은 친구들이 이군의 말투를 따라하며 놀리거나 뒤통수 때리고 모자를 잡아당기고 점퍼를 발로 밟거나 의자에 앉지 못하게 하는 등 지속적인 괴롭힘과 따돌림이 있었음. 학교폭력 신고를 두 차례나 했지만, 모두 ‘장난을 많이 쳤으나 조치할 사안 아님’의 결과가 나옴
- 가해자에 대한 엄벌주의에 기초 한 2012년 학폭법 개정 이후, 폭력의 양상은 겉으로 드러나는 물리적 폭력은 줄어드는 반면 잘 드러나지 않는 관계적 폭력이 증가하고 있음. 관계적 폭력은 입증할 수 있는 증거가 없거나 사안이 사소하고 애매모호하게 보여서 현행 학폭법으로 조치했을 때, ‘학교폭력 사안 아님’의 결과가 가능함
- 뚜렷한 증거 없이 교사가 학생들 간의 문제에 개입하는 것도 자칫 학생과 부모로부터 항의를 받을 수 있고, 오히려 상황을 더욱 악화시킬 수 있음. 피해자의 경우 피해를 호소하지만, 오히려 피해자가 예민하다는 비난을 받는 경우가 적지 않음. 피해자는 심리적 고통이 큼에도 불구하고 공감 받지 못하고 보호받지 못하는 결과를 초래함

○ 학교폭력을 개인의 인성문제로 단편적으로 접근하여 재발방지 대책이 부족

- 학교폭력을 유발하는 요인은 복잡하고 다양하기 때문에 그 문제해결과 해법탐색 또한 생태학적으로 접근하여야 함

6) 더불어민주당 김병욱의원실 보도자료(2016.09.22.)

- 현행 학폭법의 절차는 가해학생이 처벌을 받으면 학교폭력조치는 종결되고 학생들 간의 관계 개선은 학교폭력처리 과정에서 다루어지지 않음. 이는 학교폭력 문제의 원인을 개인의 인성 문제로만 보는 단편적 접근임
- 피해자와 가해자 학생들이 처해있는 가정상황과 학급·학교 환경, 사회문화적 환경에 변화가 없다면, 또한 주변 급우 및 부모와 교사·학교의 지원이 없다면, 피해자와 가해자 간의 행동과 관계 패턴은 반복될 수밖에 없음. 가해학생의 처벌로 종료되는 현 학폭법으로는 학교폭력의 재발을 막을 수 없음

■ 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률의 변천

- 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」은 2004년 공포되었지만, 학교폭력은 줄어들지 않고 있음
 - 학교폭력이 사회적 조명을 받게 될 때마다 정부의 긴급대책이 수립되었고 학교폭력 예방법이 2008년(법률 제8887호)과 2009년(법률 제9642호), 2011년(법률 제1064호) 개정작업을 통해 개선됨
 - 법률 개정의 노력과 달리 현실은 집단따돌림, 무단결석, 가출, 살인, 자살 문제 등으로 그 심각성을 드러내고 있음⁷⁾
 - 2011년 12월 대구 중학생 자살사건은 우리 사회에 큰 충격을 주었으며, 이후 학교 폭력에 대한 강한 처벌을 요구하는 여론이 거세졌고 정부는 가해자 엄벌주의로 2012년 3월 학교폭력예방법을 대폭 개정하게 됨

[표4] 학교폭력예방법 성격의 변화⁸⁾

개정년도	특징	내용
2004	피해자 중심의 학교폭력규정과 갈등해결	<ul style="list-style-type: none"> - 피해자의 의사에 반하는 행위를 하거나 하게 한 행위 포함 - 가해자에 대한 명확한 징계보다는 학교폭력의 피해자에 초점 - 피해자가 장난이라면 장난으로 인정, 피해자가 괴롭힘 이라고 하면 학교폭력에 해당
2008	죄형법정주의의 적용과 가해행위의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> - 피해자의 의사에 반하는 행위 삭제 - 정보통신망을 이용한 사이버세계에서의 폭력행위 포함 - 가해학생에 대한 징계와 피해학생에 대한 보호로 이분법 적인 학교폭력대응책을 명확히 함
2012	‘가해학생 엄벌과 피해학생 보호’이원화 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 강제적 심부름 행위 추가 - 피해학생에 대한 보호와 지원의 범위 확대 - 가해학생의 조치결과와 학생생활기록부 기재

- 학교폭력예방법은 개정을 거듭할수록 형사정책의 틀을 강화하여 갔으며, ‘피해자 중심의 학교폭력규정과 갈등해결’에서 ‘가해행위 명확화를 통한 학교폭력 통제’로 변화
- 학교폭력예방법의 개정과 변화에도 불구하고 학교폭력이 줄어들지 않자 엄벌주의로 변화했고, 또 다른 많은 부작용을 낳고 있음

Ⅲ. 현행 학교폭력법의 한계 극복을 위한 제언

- **현행 학폭법의 한계를 극복하기 위해서는 무조건적 처벌중심에서 벗어나 피해 확인, 피해에 대한 책임 이행, 공동체의 참여를 중심으로 하는 회복적 접근으로 전환할 필요가 있음**
 - 발생한 피해 확인과 피해 회복의 책임 이행을 위해 개인 당사자뿐 아니라 공동체가 피해 회복의 과정에 참여함으로써 학교폭력에 대한 생태학적 접근이 가능하도록 해야 함
 - 또한 증가하고 있는 입증 증거가 불분명한 관계적 폭력을 다룰 수 있도록 해야 함
- **자치위원회의 분쟁조정 기능을 강화할 필요가 있음**
 - 경미한 학교폭력 문제에 대해서는 학교장 책임 아래, 사건 종결에 대한 재량권을 보장해야 함. 친구들 사이의 사소한 다툼이나 우발적인 상황에 대해서는 학교장의 책임 아래 화해와 관계회복 중심으로 교육적인 처리가 필요함
 - 학교에서 일어나는 학교폭력의 상당 부분은 친구들 사이의 사소한 다툼이나 상대방에 대한 오해, 실수에 의해 촉발되는 경우가 많음. 성장기에 있는 학생들에게 필요한 것은 엄벌보다는 관용과 설득이며, 타율적인 복종보다는 자발적 순응이 필요함⁹⁾
 - 또한 학교가 학교폭력 사안 처리에 충분한 전문성을 갖추지 못해 학교폭력을 해결하기보다 오히려 갈등을 키우고 있다는 지적이 많음. 이를 위해 학교폭력위원회 위원의 역량 강화를 위한 지원이 필요함

7) 이승현, 고성혜, 김미숙(2012). 현행 학교폭력 대응체계 및 문제점 분석. 한국형사정책연구원

8) 강지명(2017). ‘책임과 상호존중’을 배우는 학교폭력해결 프로세스. 서울시의회 학교폭력 대토론회에서 발표한 원고를 참고

9) 「학교생활기록 작성 및 관리지침(교육과학기술부훈령 제239호)에 따른 학교생활기록부 작성 안내」에 따른 전북교육감의 입장을 페이스북에 공개한 내용. 2012.07.30

- 반면에 사회적으로 충격을 주는 중대한 사안은 경미한 사안을 구분하여 다르게 접근할 필요가 있음
 - 고의적이고 지속적인 측면에서 심각성이 부각되는 학교폭력에 대해서는 엄격하게 조치하고 재발이 이루어지지 않도록 하는 것이 매우 중요함
 - 중대한 사안의 피해학생에 대해서는 보호조치와 회복을 위한 지원이 즉각 이루어져야함

- 학교폭력조치 결과의 학생생활기록부 기재는 개선될 필요가 있음
 - 현행 학폭법에 의하면 사안에 대한 구분을 하지 않고, 피해자에 대한 신고가 접수되면 학교는 무조건 학교폭력위원회를 개최하여야 함. 이때 학교폭력 담당 교사의 1차 조사자료를 바탕으로 학교폭력위원회에서 심의를 거쳐 최종적으로 학교생활기록부(이하 학생부)에 처벌 결과를 기재함
 - 경미한 사안이라도 학교폭력위원회에서 조치가 결정되고 학생부에 기재되면 해당 가해 학생에게는 낙인이 찍히고 오랜 기간 상처로 남음. 특히 중학교와 고등학교에서는 학생부 기재로 상급학교 진학에 어려움을 겪을 수 있다는 점 때문에 경미한 사안에 대해서 민원, 분쟁, 재심, 소송까지 이어지는 사례가 점점 늘고 있음
 - 경미한 사안의 가해학생이 교육과 봉사활동 등을 통해 충분히 반성할 수 있도록 기회를 제공하는 과정이 필요하며 이를 위해서는 처벌조치 결과가 학생부에 기재되는 현행법에 대한 개선을 검토할 필요가 있음

- 학교폭력은 피해자와 가해자를 따로 떼어서 생각하기보다 양쪽의 관계를 개선하는 방안에 초점을 두고 생태학적 요인이 고려되는 방안을 모색해야 함
 - 학교폭력문제를 개인의 인성문제로 보고 가해자 처벌로 종결되는 단편적 접근이 아니라, 다양하고 복잡한 요인을 고려한 생태학적 이해와 접근이 필요함
 - 학교공동체 안의 갈등이 억압되거나 은폐되지 않아야 하고, 투명하게 드러나서 민주적이고 공식적으로 다루어져야 하며, 결과적으로 공동체성을 강화하는 기회로 삼아야 함