

## 학교폭력 예방과 해결을 위한 제도 모색

조흥식(서울대 사회복지학과 교수)



# 학교폭력 예방과 해결을 위한 제도 모색

조흥식(서울대 사회복지학과 교수)

## 1. 학교폭력 해결을 위한 지역사회의 중요성

학교폭력은 비민주적이고 반인권적인 행위이다. 따라서 학교폭력을 예방하고 해결하기 위해서는 사회와 학교의 비민주적이고 반인권적인 풍토를 변화시키는 데서부터 출발해야 한다. 학교의 비민주적 조직체질을 바꾸어야 하고, 학교의 중심축인 교사들의 인권의식이 고양되어야 하며, 학생들의 자치권이 담보되어야 한다. 아울러 권위적인 학교문화의 개혁과 함께 사회의 폭력문화를 평화문화로 대체해 나가야 한다. 그러기 위해서는 당장 일진회 등 일부 가해 학생들을 도려내는 단기적인 대책도 필요하겠지만, 더 중요한 것은 학교의 체질을 민주적인 곳으로 바꾸는 것이며, 학교가 열린 공간으로서 학교폭력 예방과 해결에 대한 책임을 지역사회와 함께 나눠 갖도록 하는 것이다.

학교는 대다수 청소년들이 가장 많은 시간을 보내는 삶의 공간이다. 이곳에서 학생들은 학문습득뿐 아니라 친구들을 사귀고 휴식을 취하고 놀면서 생활하는 공간으로 이 생활 속에서 학생들은 심리적, 사회적, 신체적으로 다양한 문제를 경험하고, 생리적, 자아실현 등 다양한 수준의 욕구를 경험하게 된다. 이제 학교는 이들의 생활상의 문제와 욕구를 다루어주는 복지적인 기능을 수행해야 하여야 한다. 즉 학생으로 하여금 교육과정을 “끝까지”, “잘” 이수하게 함으로써 학생 개인이 잠재능력을 극대화하고 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 도와야 할 것이다.

이런 점에서 현재 학교에 요구되는 기능이 달라지고 있으며, 우리가 살고 있는 사회와 학생들이 급속하게 변화하고 있음을 간과해서는 안 된다. 또한 학생들의 문제가 과거처럼 훈계나 체벌로 다루어질 수 있는 상황이 아니며, 보다 복잡하고 다양해져가고 있다는 것을 상기해야 할 것이다. 학교는 지역사회로부터 고립된 존재가 아니라 지역사회를 선도하는 핵심적인 조직이고, 교육을 위해 필요한 분야의 전문가들의 참여와 협력을 기꺼이 받아들이겠다는 개방적 인식이 필요하다. 다시 말하여 폭력학생을 제도적으로 선도하기 위해 현행 교육환경과 교육 프로그램의 대폭적인 개선이 필요하며, 학교 내 자격 있는 전문상담 교사뿐만 아니라 학교사회복지사, 심리상담사, 청소년상담사 및 지도사 등의 개입을 허용해야 한다.

또한, 학교 밖으로의 지지도 필요하다. 우선 학교와 가정과의 관계수립이 절실히 요구된다. 교사와 학부모간의 적절한 의사소통을 통해 학교에서 학생들을 지도하는 교사들의 학교폭력에 관한 이해와 입장이 가정에서 자녀를 키우는 학부모의 이해와 입장이 같아서 학생들이 혼란을 겪지 않도록 해야 한다. 아울러 학교폭력이 발생하였을 때에도 신속히 처리하기 위해서는 교사와 학부모들

이 학교폭력을 은폐시켜 더 악화시키기보다는 전문가와의 상담을 통해 적극적으로 학생의 학교폭력 피해를 해결해야 한다.

이를 위해서는 학생과 교사, 그리고 학부모 어느 한쪽의 노력으로는 불가능하다. 지역사회 내의 다양한 학교폭력 해결과 예방 관련 민관 전문기관과 경찰, 교육청, 지방정부, 나아가서 중앙정부 등 국가기관이 동시에 적극적으로 참여하여야 한다. 구체적으로 말하여, 학교-가정-지역사회가 연계된 통합적인 행정체계의 수립이 필요하다고 할 수 있다. 학교가 가장 중심적인 위치에 있고 학생들에 대한 복지가 제대로 이루어지려면 학교조직을 중심으로 가정과 지역사회 및 다른 청소년 관련 행정체계와의 연계를 구축할 수 있는 제도적 장치가 요구되는 것이다.

## 2. 학교폭력 해결을 위한 지역사회의 개입방안<sup>4)</sup>

효과적인 학교폭력 해결을 위해서는 중앙정부와, 학교가 속해 있는 지역사회를 중심으로 하는 지방정부, 그리고 지역사회 학교폭력 관련 민간기관의 상호 조정과 협력이라는 네트워킹이 필요하며, 여기에서 한 걸음 더 나아가 통합의 개념과 실행 방법을 이해하고 이를 실천해 가는 것이 무엇보다 중요하다.

현재 지역사회에서 학교폭력 해결이 잘 되지 못하는 이유는 첫째, 필요한 서비스에 대한 접근이 어려움, 둘째, 필요한 서비스 자체가 없는 문제, 셋째, 서비스의 지속성 부재, 넷째, 서비스의 사전 예방 중시보다 사후 처방 지향성, 다섯째, 서비스 노력들의 책임성 부재 등인데, 이러한 문제에 대한 하나의 해결 대안은 바로 지역사회 문제 해결 노력의 네트워킹과 통합이다(OECD, 1996). 즉 협조(cooperation), 협력(collaboration), 조정(coordination)이라는 용어로 대안을 표현할 수 있겠다. 이제 우리 사회에서 학교폭력 예방 및 대책활동이 효과를 거두기 위해서는 이러한 대안적 활동이 유기적으로 체계화되어 전개되어야만 한다. 유기적인 연계와 조직화가 없는 한 위험에 처한 학생들이 독립된 인격체로서 성장할 것을 기대할 수 없음은 분명하다고 하겠다.

이러한 학교폭력 예방 및 대책활동이 잘 실행되기 위해서는 OECD(1996)가 강조한 것처럼 다음과 같은 요소들이 갖추어져야 한다. 첫째, 정치적인 지지, 즉 공공 행정 당국의 행정적인 지지가 필요하고, 둘째, 관련된 법규의 마련이 필요하며, 셋째, 그러한 노력이 더욱 실현 가능하게 하기 위한 특별 재정지원 방법이 마련되어야 하며, 넷째, 각 기관, 정부 조직, 전문가들 사이에서의 의사소통뿐만 아니라 각 기관 및 정부 조직 내에서의 상하 간 의사소통이 필요하고, 다섯째, 통합 노력을 위한 훈련과 경험들이 필요하고, 여섯째, 새로운 가능성에 대한 태도 및 관련된 개인들 간 그리고 기관들 간의 긍정적인 관계형성 등이 그것이다. 다시 말하여 지역사회 문제해결 노력의 통합을 위해서는 실질적으로 관련된 각 개인 및 기관의 내적 요소들의 준비가 있어야 할뿐 아니라 이들을 둘러싼 외적 요소들의 지원이 있어야 한다.

이제부터 이러한 학교폭력 예방 및 대책활동에 대한 지역사회 수준의 구체적인 방안들을 제시하

---

4) 다음 자료를 요약함. 조흥식(2004), “학교폭력 해결을 위한 지역사회와 전문가의 역할”, [ ‘학교폭력 예방및대책에관한법’ 시행령 제정을 위한 토론회 자료집], 학교폭력대책국민협의회.

고자 한다.

첫째, 가장 중요한 것은 행정적인 규제를 가능하게 할 수 있는 중앙정부에 의한 학교폭력 예방 및 대책 관련 제도 마련이나 혹은 재정적인 지원이 필요하다는 점이다. 제도 마련과 관련하여 학교의 학칙을 단순히 학생들의 선도규정만을 담는 현행 교칙 규정이 아닌 학생회, 학부모회, 교사회, 지역사회 주민들이 참여하여 ‘학교폭력 예방 및 대책 관련 공동학칙’을 만들어 볼 수 있다. 또한, 학교폭력 예방 및 대책과 관련하여 지역사회에서 재정적인 지원이 매우 중요하다는 점이 공통적인 현상인데, 이는 중앙정부의 강력한 정책적 실행 다음으로 중요한 것이 재정적인 지원 체계의 확립임을 보여준다고 할 수 있다.

둘째, 학교폭력 예방 및 대책활동을 위한 행정적 지원체계의 정비로서 학교폭력 예방 및 대책활동을 지방자치단체 수준에서 조정하고 실제로 집행할 수 있는 조직체가 필요하다.

셋째, 지역사회 단위에서 현재의 다양한 학교폭력 예방 및 대책활동 관련 자원들을 유기적으로 통합해야 한다. 우리나라 학교폭력 예방 및 대책활동에서는 관련된 여러 자원들이 유기적으로 연결되지 못하고 각각의 자원이 분리되어 활동하는 문제를 안고 있다. 예를 들어 청소년 상담과 학교폭력 예방 및 대책활동은 별개의 문제가 아님에도 서로 유기적 관련 없이 이루어지는 것이 일반적인 양상이다. 따라서 지역사회 자원의 네트워크와 통합이 필요하며, 사회복지실천 의미에서 사례관리와 같은 활동 시스템의 도입을 생각해볼 수 있다.

넷째, 학교폭력 예방 및 대책활동에 관련된 잠재적 자원들을 개발 활용해야 한다. 예를 들어 학교보건의료의 기초 안전망은 학교폭력과 밀접한 관련을 갖고 있다. 학교폭력 피해자가 찾는 1차 기관은 학교의 양호실이거나 동네 병원에 불과하다. 따라서 이들의 심신을 치료해 줄 수 있는 일시보호 성격의 쉼터 설치가 지역사회에 필요하다고 하겠다.

다섯째, 학교폭력 예방 및 대책활동도 크게 보면 사회복지서비스 활동의 일환이므로 지역사회에서의 사회복지서비스 관련인력, 즉 사회복지사, 상담심리사, 청소년지도사, 청소년상담사 등의 적극적인 활용이 필요하다. 학교폭력 예방 및 대책활동은 법률과 제도만으로는 완벽하게 해결해 나아갈 수 없다. 따라서 급격히 변화되고 있는 사회현상 속에서 우리 실정에 맞는 학교폭력 예방 및 대책활동 프로그램의 사용도를 높이며, 공공의 이미지개선의 효과를 얻으려면 사회복지서비스 전문 관련인력의 활용이 절대적임은 당연하다. 학생과 교사 공동의 욕구분석을 통해서 보다 정확하게 분석하고 자원을 공동으로 활용함으로써 자원의 가용성을 증진시켜 보다 나은 실천방안을 선정하는 몫은 바로 사회복지서비스 관련 전문 인력이다.

여섯째, 학교폭력 예방 및 대책활동의 활성화를 위해서 학교폭력 예방 및 대책 관련 지역운동이 민간단체를 중심으로 이루어져야 한다. 즉 학교폭력 문제를 학부모, 교사는 물론 지역사회 내 감·경찰, 학교, 시·도·군·구청, 교육청, 사회복지기관 등을 함께 일하는 행동체계(action system)로 끌어 들여 지역사회 지지망을 구축하고 이를 근거로 하여 학교폭력을 예방·추방하기 위한 범시민운동이 전개될 수 있도록 지원한다.

### 3. 학교폭력 해결의 제도화: 학교사회복지제도의 활성화

#### 가. 학교사회복지의 기능

학교사회복지(school social work)는 인간과 환경간의 상호작용에 초점을 두고 상호교류하는 범위에서 인간의 수행능력과 그들을 둘러싼 환경의 자원 및 욕구간의 원활한 교류가 이루어지도록 돕는 것(Constable 외, 1996)으로 학생 개개인의 지적·사회적·정서적 욕구와 문제해결에 관심을 갖도록 도와주며, 학교폭력 문제 등 학교부적응 문제를 예방하고, 해결하는데 학생뿐만 아니라, 학교, 가족, 그리고 지역사회에도 도움을 주는 학교현장에서 활동하는 사회복지 분야의 하나라 할 수 있다. 다시 말하여 교육병리현상에 의해 파생되는 다양한 폭력문제의 해결과 예방을 통해 학생 복지의 실현을 도모하고 전인교육의 기능을 강화함으로써 현재 학교 내에서의 상담제도의 한계를 극복할 수 있는 대안이 되는 것이 바로 이러한 학교사회복지제도라 할 수 있다.

우리나라에서 현재 교사는 학생들의 교과 지도뿐만 아니라 다른 행정적 잡무로 인하여 시간적인 어려움이 많기 때문에 지속적이고 체계적인 학생 지도를 행할 수 없는 실정이다. 교사들의 과도한 업무부담과 과밀한 학생수로 인하여 상대적으로 학생들과 면담할 수 있는 시간이 매우 적어지고, 학생들의 욕구는 갈수록 다양화되어 생활 지도상의 어려움이 점차 커지는 반면, 최근의 사회 환경 변화와 함께 교과 이외의 생활 지도에 대한 중요성이 강조되고 있다. 그러므로 전인 교육, 인성 교육 등 다양한 생활지도 방법이 요구되고 있으며 특히 이러한 점들은 1997년 1월 16일 교육부에서 발표한 학생 징계에 대한 개선 방안이나, 7차 교육과정 등에서도 동일하게 강조되고 있다.

이러한 견지에서 볼 때 학교의 교육체계 내에서 활동하는 사회복지사는 매우 다양한 영역에 있어 활동할 수 있다. 그러나 <표 1>에서 보는 바와 같이 당연히 교사는 물론 전문상담교사나 기타 전문가집단과의 공조를 통해 이루어지는 업무들이 포함되어 있다.

<표-1> 학교사회복지사의 주요업무와 그 특성

영역	학교사회복지사의 업무	타전문직종과의 공유	
		공유여부	타전문직종
학생문제에 대한 직접적 개입	사례관리		
	지역사회자원 개발 및 연결		
	급식 등 직접적 서비스 제공	○	교사
	개별상담 및 집단상담 (진로지도, 학업지도)	○	교사, 전문상담교사
학부모에 대한 개입	학생 또는 학교와의 매개		
	복지서비스 연결		
	지역사회 자원 개발 및 연결		
	학부모 상담 및 교육	○	교사, 전문상담교사
	가정방문	○	교사

교사에 대한 개입	자문		
	학생 또는 학부모와의 매개		
학교차원의 개입	위기 개입	○	전문상담교사
	학교폭력대처 및 예방팀	○	전문상담교사
	학교징계위원회	○	교사
전체학생대상 개입	자원봉사활동		
	도덕성교육	○	교사
	예방교육		
	복지교육		
기타 활동	동아리지도	○	교사
	문화체험	○	문화분야전문가
	학교행사 기획 및 진행	○	기획분야전문가
	신입생오리엔테이션	○	교사
	CA활동 지도 및 관리	○	교사
	휴식공간, 쉼터 운영	○	전문상담교사

출처: 홍순혜(2004:85) 부분 수정.

## 나. 학교사회복지의 국내외 발전과정

### 1) 외국의 학교사회복지 실태

학교사회복지는 교육에 사회복지의 가치 및 지식과 기술을 접목시켜 교육목적의 달성을 최대화시키려는 사회복지의 한 분야로 19세기 말(1871년)에 영국에서 의무교육에 따른 교육운동의 일환으로 처음 시작되었으며, 뒤이어 미국은 20세기 초(1906년)부터 시작하였다. 1930년대는 다양한 사회복지제도의 개발과 더불어 헝가리, 캐나다, 호주, 노르웨이, 스웨덴 등에서 학교사회복지를 시작했고, 1960년대에는 가나, 네덜란드, 바하마, 핀란드, 덴마크, 아르헨티나, 독일 등에서, 그리고 1970년대와 1980년대에는 몰타, 아랍에미리트, 홍콩, 싱가포르, 뉴질랜드, 대만, 사우디아라비아, 일본, 폴란드 등에서 실시하였다. 또한 1990년대 이후에는 스위스, 오스트리아, 러시아, 라트비아, 헝가리, 리투아니아, 에스토니아, 마케도니아, 스리랑카, 몽골 등에서 학교사회복지를 도입하였다.

〈표-2〉 외국의 학교사회복지제도

국가	고용		제도 최초 도입 시기	학교 사회복지사 수	학교사회복지사의 자격
	학교	타기관			
아르헨티나	○		1960년대	전체 사회복지사의 1/4 정도	수도권은 사회복지 전공/교사자격증, 지방은 전공 무관
호주	○	○		200명 정도	BSW/AASW회원자격
캐나다	○	○	1960년대	감소추세	MSW/RSW(Registered Social Worker)
에스토니아	○	○		60명 정도	BSW
핀란드	○	○	1960년대	250~300명	사회복지사들을 위한 대학시험

독일	○	○		미상	일반적인 사회복지 훈련-전문대학 3년 과정
가나	○	○	1960년대	250명	교사자격 취득 후 가나대학 사회복지대학원에서 전문훈련을 받고 졸업증과 1급전문 사회복지사 자격을 받아야 함.
홍콩		○	1970-80년대	466명	BSW/사회복지사등록위원회에 등록
헝가리	○	○	1990년대	50명	사회복지사
일본	○	○	1970-80년대	20명 미만	규정 없음
한국	○	○	?	50~60명	규정 없음. 사회복지사(M.A)/연수 경력자 선호함.
마케도니아	○		1990년대	5~6명	BSW
몽골	○		1990년대	600명 이상	현임훈련과 오리엔테이션/사회복지 단기과정
뉴질랜드	○	○	1990년대	79명	사회복지학위보다 자격 선호. 최소자격 규정은 만들고 있는 중임.
사우디아라비아	○		1970-80년대	10,000명 정도	BA(사회복지학, 사회학, 심리학)
싱가포르	○	○	1970-80년대	미상	사회복지 또는 관련분야 졸업증 또는 학위
스리랑카		○	1990년대	14명	사회복지디플로마 또는 사회학, 심리학 학위
스웨덴	○	○	1960년대	1,500~2,000명 정도	BSW
대만	○	○	1970-80년대	33	BSW/면접통과
아랍에미리트	○		1960년대	994명(공립학교의 경우만)	사회복지 학위/교육분야 4년 경력
영국	○	○	1871	3,000명 정도	사회복지디플로마 또는 사회복지1급, 또는 관련 분야 학위
미국	○	○	1906	16,000명 이상	MSW 이상

출처 : 조홍식(2004), “학교사회복지제도화의 필요성과 방향”, [각 정당초청 학교사회복지제도화 토론회 자료집], p.35.

## 2) 국내에서의 학교사회복지제도의 전개

우리나라에서 학교사회복지를 행하는 학교사회복지사가 공식적인 학교 내에 정식으로 개입한 경우는 1997년부터 교육부에 의해 실시된 시범사업이 시초이다. 그 후, 학교 청소년의 문제가 심각해짐에 따라 학교사회복지는 학교 안에서 제도화될 필요성이 제기될 뿐만 아니라 지역사회복지관이 중심이 된 지역사회중심의 학교사회복지도 활성화되기 시작하였다.

〈표-3〉에 최근 10여년에 걸친 학교사회복지의 역사를 정리해 놓았는데, 우선 1990년대는 학교사회복지가 도입된 해로서, 사회복지관이나 사회복지학과, 교육부, 교육청 등 다채로운 주체들에 의해 다양한 의도와 방법론을 통해 학교사회복지가 도입되기 시작한 시기이다. 둘째로는 2000년부터 2002년까지는 들어 지방교육청 및 사회복지공동모금회에 의해 상주형 학교사회복지사업이 주목할 정도의 규모로 학교현장에 확대됨으로써 확대기라고 명명할 수 있는 상태에 들어섰던 시기이



다. 그리고 세 번째 시기가 2003년도부터 교육부에 의해 학교사회복지사업이 공식적으로 실시되는 시기인데, 이 중 교육복지투자우선지역사업은 정확히는 학교사회복지사업이라 일원적으로 표현될 수는 없다한다지만, 그 구체 내용에 있어 상당정도 이 사업의 성격을 배태하고 있으므로 이의 언급을 배제하기는 힘들다. 그러나 무엇보다도 가장 주목되는 사업은 2004년 교육부의 「교육복지증진 및 학교폭력예방을 위한 사회복지사 활용방안 연구사업」이다.

〈표 3〉 학교사회복지사업의 전개과정

시기 구분	의의	연도	실시기관	실시학교	내용
학교 사회 복지 도입 기	지역사회기반 학교사회복지시작	1993년	태화은평종합사회복지관	수색초	수색초와 연계하여 “꿈나무교실” 운영
	학교상주형 학교사회복지시도	1993년 -1996년	송실대, 연세대 사회복지학과	화곡여상/미동초/백석중 등	윤철수의 화곡여상 실습(93)을 비롯, 연세대와 송실대의 김기환·노혜련교수의 학과중심 활동
	삼성복지재단지원 학교사회복지사업	1995년 -2002년	‘95년 은평복지관 ‘97년 가양복지관 등 6개기관 ‘98년 광주복지관 등 9개기관 ‘00년, ‘01년 실천가협회지원	화곡여상 등	
	교육부의 1차 시범사업	1997년 -98년	교육부	무학여고 등 4개교	상주형이라 보기 어려우며, 인력의 전문성도 보장않됨
	서울시교육청 시범사업	1997년	서울시 교육청	광신고/영등포여상/연북중	
	학교자체의 상주형 학교사회복지실현	1998년 -2003년		영등포여상/한가람고등학교	
학교 사회 복지 확대 기	지방자치단체에 의한 학교사회복지실현	2000년 -현재	서울시 교육청	송파공고	1,2,3차에 걸쳐 지속적으로 진행
		2002년 -현재	과천시 교육청	과천과문초 등/문원중/과천중앙고	
		2004년	강원도청	강릉시와 평창군관내 초등학교 2곳	
	사회복지공동모금회 기획사업	2002년 -2004년	실천가협회 및 마천종합사회복지관등	안천중학교 등 22개교	중앙공동모금회의 기획사업으로 시작하여 부산과 대전, 충북지회 등에

제도 화 실험 기	교육복지투자우선 지역사업	2002년 -2004 년	교육인적자원부	공진초 등 45개학교	서도 합세 서울 6개지역, 부산 2개 지역에서 2년사업으로 실시
	교육부 연구사업	2004년 -2005 년	교육인적자원부	대구남동초 등 48개학교	16개 시군구에 초/중/고 등학교별로 각기 1개교 씩 실시

출처 : 이태수 외(2004), 「교육복지 증진 및 학교폭력예방을 위한 사회복지사 활용방안 연구」, 교육인적자원부.

### 3) 현 교육정책과 학교사회복지제도

#### 가) ‘교육복지’ 실현과 학교사회복지

교육인적자원부는 2004년 10월 19일에 교육복지 종합계획을 발표하였으며, 시도교육청 교육복지지원팀 관계자 협의(교육복지정책과 2004. 11. 12)도 거쳤다. 종합계획에 의하면, 교육복지는 구체적으로 세 가지 목표를 지니고 있는데, 국민최저교육 수준의 보장, 교육 부적응 및 불평등의 해소, 그리고 복지 친화적 교육환경의 조성 등이 그것이다. 그리고 이러한 교육복지를 정책적으로 잘 추진하기 위한 방안으로 다음과 같이 제시하였다.

#### (1) 교육복지정책 추진 행정체제 구축

첫째, 가칭 「교육복지정책협의회」를 설치하여 교육복지 정책에 관한 부처간 연계 협력을 강화해 나간다. 교육복지정책협의회는 교육인적자원부 차관을 위원장으로 하고 관계부처 관련 국장, 외부 교육복지 전문가, 교육복지 관련 단체 및 기관의 대표로 구성하여 중앙부처 및 민간과의 교육복지 정책의 유기적인 연계가 강화될 수 있도록 한다. 또한, 중요한 교육복지 정책에 대해서는 인적자원개발회의의 심의를 통해 부처간 조정·협력이 이루어질 수 있도록 한다.

둘째, 지역단위 교육복지업무 추진체제를 수립한다. ① 시도교육청 및 지역교육청에 교육복지업무 담당 부서를 설치·지정한다. ② 시도교육청 중심의 시도 단위 교육복지협의회 및 지역교육청 중심의 지역단위 교육복지협의회 구성·운영으로 지역 내 교육복지 관련 기관·단체간 협력 네트워크 구축을 통해 연계·협력을 강화한다.

셋째, 학교 내에 교육복지 전담부서 설치 등을 통해 단위학교의 학생복지 기능을 강화하도록 한다. 학교 내의 교육복지 전담부서에는 다양한 교육복지 지원인력을 활용하여 학교의 교육복지 역량을 강화하고, 학교-가정-지역사회를 잇는 개방적 협력 체제를 수립한다. 또한, 학교 내 “학생쉼터”를 설치·운영하여 상담실과 연계를 통한 학생들의 상담, 복지, 고충 처리, 공동문제 해결 및 쉼터 장소로 운영하도록 한다.

#### (2) 민간의 참여 활성화

첫째, 다양한 능력을 지닌 자원봉사 인력 풀을 활용하여 교육복지 수요자에 대한 다양한 서비스 제공 인력을 확보하고 이를 통해 자원봉사자와 서비스 수요자의 효율적인 연결을 실시한다. 또한, 학부모나 지역인사 등의 학교 교육활동 참여를 위해 유급휴가로 인정하는 방안을 추진하고 대학생의 교육복지 관련 활동 참가시간의 수업인정을 통해 다양한 인력의 교육복지 활동 참여를 촉진한다.

둘째, 현장성 있는 교육복지 정책의 추진을 위해 교육복지 수혜자, 학교, 교육복지 관련 기관·단체, 지역 및 시도교육청 관계자 등이 참여하는 on-line/off-line 모니터링 시스템을 구축·운영한다.

셋째, 민간의 창의적이고 실효성 있는 교육복지 프로그램을 발굴·확산시켜 민간의 교육복지 활동을 활성화하도록 한다. 예컨대 교육복지투자우선지역 사업 선정, 학생상담의 민간상담 기관 지정·위탁 운영 등을 검토한다.

### (3) 안정적 재원확보 방안 강구

첫째, 국가가 책임져야 할 교육복지 분야 사업에 대하여 국조보조금 사업으로 지정 추진하는 동시에, 복권위원회 복권기금을 활용하는 방안을 적극적으로 검토하고, 농어촌 지역의 교육복지 사업추진을 위해서는 농특세 재원 확보 노력을 지속적으로 추진해 나간다.

둘째, 시도교육청의 교육복지 증진에 대한 투자 확대를 유도하기 위해 시도교육비특별회계와 국가의 교육복지 정책과의 연계성 확보방안을 강구하여 시도교육청의 교육복지 정책 추진을 담보할 수 있도록 한다. 아울러 시도교육청 평가항목으로 교육복지 사업 추진실적을 반영할 수 있도록 한다. 또한 교육복지 사업 추진에 필요한 관련 예산을 특별교부금에 정책수요로 반영하고 시·도의 대응투자를 조건으로 사업지원을 하는 방안을 검토한다.

셋째, 교육복지 정책 추진에 필요한 재원상의 정부 한계를 극복하기 위해 다양한 민간 재원의 활용 방안을 검토한다. 사회복지공동모금회 재원 활용 방안을 검토·협의하고 공익신탁기금제도(하나은행) 등 다양한 민간 재원 활용 방안을 모색해 나가도록 한다.

### (4) 가칭 “교육복지기본법” 제정 검토

현재 교육복지사업 추진의 법적 근거가 개별법에 산재되어 있어 종합적이고 체계적인 교육복지사업 추진 근거법을 제정한다. 예컨대 교육복지 정책 관련 법령에는 교육기본법 제4조(교육의 기회균등), 제18조(특수교육), 제20조(유아교육), 제27조(보건 및 복지의 증진), 제28조(장학제도 등), 초·중등교육법 제28조(학습부진아등에 대한 교육), 동법시행령 제54조(학습부진아등에 대한 교육), 특수교육진흥법, 학교폭력예방및대책에관한법률, 유아교육법 등에 근거하여 추진되고 있다. 그러나 안정성, 지속성, 실효성 있는 교육복지 정책 추진을 위해 교육복지 정책 추진에 대한 통합적인 법적 근거 마련 방안을 검토한다. 동 법률에는 국가 및 지방자치단체의 교육복지 시책 추진 의무, 교육복지 기본계획의 수립, 추진 행정 조직, 민관 협력체제 구축, 재원 확보 방안, 교육복지 관련 연구지원 체제 수립 등에 관한 사항을 규정하도록 한다.

이러한 내용들을 추진하기 위한 연도별 계획은 다음 <표-4>와 같다.

〈표-4〉 연도별 추진계획

구 분	2004년		2005년		2006년		2007년		2008년	
	상	하	상	하	상	하	상	하	상	하
중앙부처간 교육복지정책 조정·협의 강화		<--								-->
지역단위 교육복지업무 추진체제 마련			<--			-->				
단위학교의 학생복지사업 역량 강화			<--			-->				
자원봉사자 활용 극대화			<--							-->
현장 모니터링 시스템 구축·운영			<--							-->
안정적 재원확보 방안 강구		<--								-->
교육복지기본법 제정				<--		-->				

나) ‘교육복지투자우선지역사업’ 과 학교사회복지

교육복지투자우선지역지원사업은 2003년 3월부터 2004년 12월까지 2년간 8개 지역에 걸쳐 시범사업으로 실시되었고 2005년부터는 15개 지역으로 확대되어 실시되고 있는 교육인적자원부의 교육복지핵심사업이다. 1차 년도에 실시된 시범지역은 8개 지역으로서 서울 6개 지역(강서구 2, 노원구 2, 강북구 1, 관악구 1개 지역)이고 부산은 2개 지역으로 (북구 1, 해운대구 1개 지역)에서 실시하고 있다. 시범 지역 선정은 서울특별시, 부산광역시의 洞을 대상으로 ‘국민기초생활보장수급자 수’, ‘가구주 교육수준’, ‘기초자치단체별 일인당 지방세 납부액’ 등의 경제·사회적 여건을 반영하여 하위 10%와 20%에 해당하는 후보지역 선정하였고 후보 지역 대상으로 기초학력 수준, 학업중단자·장기결석자·비행자 수 등 교육지표를 종합적으로 검토하여 최종 시범지역 선정하였다. 이러한 선정 작업은 한국교육개발원과 교육인적자원부에서 공동으로 실시하였다. 시범학교의 급간은 기존의 학교사회복지가 시작되었던 중학교, 고등학교가 아닌 주로 유치원과 초등학교에 주력하였고 중학교는 초등학교의 1/2정도로 안배하여 선정하게 되었다. 이는 학생들의 교육격차가 지역적으로, 혹은 유치원시기부터 발생하는 것을 막고자 본 사업의 투자 대상을 유치원, 초등학교에 주력하였으나 교육인적자원부의 역력이 유아교육에는 미치지 못하는 현실 속에 주로 초등학교에 주력하게 되었다.

이 사업의 내용으로는 주로 학습 결손치유와 예방을 위한 프로그램(예 : 일대일 학습 지원, 소집단별 학력 증진 프로그램, 학력 증진 방학 캠프, 도서관 운영 활성화), 정서 발달을 위한 문화 활동 프로그램 (예 : 특기적성 교육, 지역사회와 함께하는 축제 프로그램, 동아리 활동), 정신 건강을 위한 심리·심성프로그램(예 : 멘토링 프로그램, 개별·집단 상담 및 가족 기능 강화 프로그램), 지역 네트워크 지원체제 구축을 통한 복지프로그램 (예: 방과 후 교실, 보건·의료 서비스), 영유아 교육보호 프로그램(예: 인건비 지원, 문화 활동 프로그램 및 체험학습 지원) 등을 들 수 있다. 본 사업을 위한 예산으로는 2003년도 155억, 2004년도에 83억이 소요되어 총 238억이 지방교육재정 특별교부금에서 지원되었다.

여기서 학교와 지역사회 각 기관과의 네트워크를 통해 지역의 인적·물적 자원을 연계하는 핵심적인 역할을 담당하게 될 지역사회교육전문가는 서울과 부산에 각각 32명과 12명 총 44명이 활동하

고 있다. 이 지역사회교육전문가는 단위학교에서 학생의 기본적 욕구를 파악하고, 이를 토대로 상담활동, 멘토(mentor)프로그램, 학생 문화 활동, 부적응학생 예방활동 등의 운영을 위해 학교와 가정과의 연계, 지역사회기관과의 연계를 도모하는 역할을 수행하게 된다. 현재 이 역할을 청소년 지도사, 청소년상담사 등과 함께 학교사회복지사가 교육복지투자우선지역사업의 핵심인력으로 평가받고 있음으로써 향후 교육복지투자우선지역사업의 확대와 함께 학교사회복지의 활용도가 커질 전망이다.

다) 「교육복지증진 및 학교폭력예방을 위한 사회복지사 활용방안 연구사업」으로서 연구학교 사업과 학교사회복지

이는 교육부가 공식적으로 학교사회복지를 자체사업으로 채택하여 2004년 5월부터 무려 48개 학교(2005년부터는 96개 학교)에 시범사업성격으로 실시한 연구학교사업으로서 학교사회복지 역사상 제도화의 측면에서 획기적인 것이다. 따라서 이 시범사업을 어떻게 활용하느냐하는 것은 학교사회복지에 있어서만이 아니라 사회복지계 전체에 있어서도 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

라) ‘빈곤아동 및 청소년종합대책’ 과 학교사회복지

참여정부는 2004년 7월에 빈곤아동 및 청소년 종합대책의 일환으로 ‘희망투자전략(希望投資戰略)’을 발표한 바 있다. 이 전략에 의하면 빈곤아동과 청소년의 문제를 해결하기 위해 첫째, 기본생활의 보장, 둘째, 의료·보건의 보장, 셋째, 교육과 보육의 보장, 넷째, 위기아동의 보호, 다섯째, 희망경로의 제시, 여섯째, 종합적인 전달체계의 구축 등을 강조하였다.

특히 이 중에서 학교사회복지사가 교육체계 내에서 이러한 ‘희망투자전략’의 실행에 결정적인 역할을 행할 수 있는 역할은 다음과 같다.

첫째, 기본생활 보장의 일환으로 결식아동의 해소를 위해 학교 내의 사회복지사가 중요한 역할을 수행할 수 있다. 학교 내에서 결식가능아동을 발견하고 지역사회내의 사회복지기관과 연계하여 학교 내에서의 급식 제공만이 아니라 학교를 벗어나 가정으로 돌아갔을 때나 방학 중 지역사회내의 복지기관과 밀접히 연결하여 그 결식대상 아동들에 대한 종합적이고 체계적인 보호를 행할 수 있도록 관리하는 역할을 학교사회복지사가 담당할 수 있게 된다.

둘째, 학교 내에서 학생들의 교육기회와 희망경로 제시 등을 좀 더 충실히 보장하기 위해서는 현재의 교내 상담체계를 혁신하는 과정에서 학교사회복지사의 역할이 강조된다. 최근 초·중등교육법 개정에 의해 전문상담교사가 배치되기로 예정되어 있으나, 현재 우리나라 내의 청소년들의 문제가 교사와 상담전문가에 의해서만 수행되기에는 매우 복잡적이고 심층적인 것이 사실이다. 그리하여 지역사회 내에 청소년의 문제를 해결하는 데에 인정받은 전문가들의 역할이 수반되어야 하며, 이때 사회복지사가 학교 현장에서 상담체계의 혁신에 부응할 수 있다. 이런 측면에서 ‘희망투자전략’에서는 2004년 학교사회복지사 시범사업에 대한 평가를 거쳐 2005년부터 사업의 확대를 제시한 바 있다.

#### 4) 학교사회복지제도의 활성화 방안

가) 학생지원전담체계의 구축이 필요하다.

미국 일리노이주의 예를 보면 교육부 내에 학생지원서비스를 담당하는 부서가 있고, 그 안에는 행정담당자(학생복지서비스와 관련된 서비스만을 위한), 학교사회복지사, 학교상담가, 학교심리사, 학교간호사가 팀을 이루고 있다. 이들은 교육부로부터 교육청, 각 학교에 이르기까지 동일한 체계를 갖추고 학생지원을 전담하고 있다.

한국은 현재 보건교사는 이미 배치되어 있지만 학교조직 내에서 적절한 위치를 확보하고 있지 못하다. 어떤 학교는 체육부라는 부서에 속해 있기도 하고 어떤 학교는 또 다른 어떤 부서에 속해 있어서 학생을 지원하는 특성을 반영한 체계에 속하고 있지 못하다. 이것은 보건을 포괄하는 보다 큰 체계가 구축되어 있지 않기 때문이다. 상담은 교도교사, 진로상담교사, 학생상담자원봉사자 등을 활용한 지속된 노력이 있어왔고, 현재는 전문상담교사를 양성하여 발전을 꾀하고 있지만 현재까지 큰 실효를 거두지 못하였고, 전문상담교사는 일정시간 상담가로서 훈련을 받도록 하고 있지만, 기본적으로 교사라는 정체성과 역할에 훈련되어 있어서 수업 없이 전담한다고 하더라도 상담 전문가로서의 역할 수행 정도에는 의문이 제기되고 있다. 그러나 상담교사는 꼭 필요하다고 본다.

학생지원전담체계의 구축과 관련하여 반드시 다음 사항들이 이루어져야 한다.

첫째, 각 단위학교마다 이 일을 전담할 학생지원전담체계인 ‘학생복지부’를 신설해야 하며, 학생복지부는 보건교사, 사회복지사, 전문상담교사 등 전문인력이 팀을 이룬다.

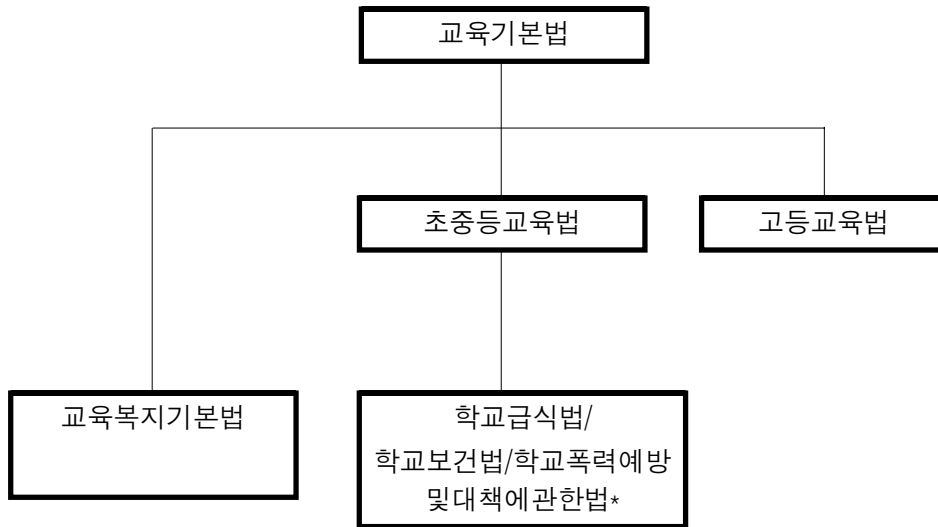
현재 교육인적자원부에서는 교육복지5개년 계획을 세워 진행하고 있다. 이에 의하면 각 학교에 ‘학생복지부’를 신설하도록 되어 있고, 학생복지부에는 보건교사, 상담교사, 사회복지전문가를 두도록 하고 있다. 이를 보면 미국과 같은 학생지원전담부서가 체계를 구축하려는 움직임으로 볼 수 있으나, 학교폭력문제가 심각하게 대두되고 있는 현시점에서 교육인적자원부는 이 체계의 구축을 보다 구체화 현실화하여 전문상담교사 체계만으로 행하는 것이 아니라 보건교사, 사회복지사, 전문상담교사 등의 전문인력이 팀을 이루어 학생복지전반을 협력적, 효율적으로 지원할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 학생복지부는 교육복지라는 국가의 큰 정책틀 안에서 만들어져야 한다. 따라서 중앙정부 부처인 교육인적자원부는 교육복지정책담당관을 두고, 각 시도교육청은 교육복지담당관을 두며, 지역교육청은 교육복지지원팀을 두어 단위학교 조직인 학생복지부를 지원하도록 한다.

나) 「교육복지기본법」 제정이 반드시 필요하다.

교육복지 정책의 실효성이 있도록 하기 위해서는 「교육복지기본법」 제정이 필요하다. 현재 「교육기본법」과 여타 교육복지 관련법들과의 법체계를 정리하면 아래 <그림>과 같다.

〈그림〉 교육복지관련 법체계



\* 학교급식법/학교보건법/학교폭력예방및대책에관한법은 교육복지기본법이 제정되면 교육기본법 산하에 둬.

교육복지의 개념 및 정책 목표, 구체 대상 등을 생각할 때 학교현장에서의 불평등과 학교부적응 해소, 복지 친화적 환경조성을 위한 사회복지사의 역할을 매우 다양하게 접목할 수 있다. 따라서 「교육복지기본법」 내에서 교육복지전담인력을 ‘교육복지사’ 라고 칭하고 그 자격기준에 학교사회복지사를 유일한 자격 또는 여러 자격 중 하나로 명시하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 방안은 교육복지체계 내에서 학교사회복지사의 위상을 확보한다는 것과 함께, 교육현장 및 교육정책과의 유기성을 원활히 확보한다는 장점을 지니고 있다. 그러나 이때는 학교사회복지사가 여러 전문직종, 예를 들어 전문상담교사, 청소년상담사, 임상심리사 등과 함께 선택적으로 일할 수 있는 여지를 남기게 된다. 물론 이 때 유의해야 할 점은 학교사회복지사를 포함하여 이들 전문직종들은 교사의 정원을 대체하는 것이 아니라 별도의 정원으로 인정되어야 한다는 점이다.

다) 「교육복지투자우선지역지원법」을 제정해야 한다.

현재 시범적으로 저소득층지역에서 실시되고 있는 교육복지투자우선지역 지원대책을 뒷받침하는 「교육복지투자우선지역지원법」을 만들어야 한다.

라) 연구학교의 학교사회복지사 배치를 확대해 나가야 한다.

2004년 48개 학교에서의 연구학교사업이 2005년도에 96개로 확대되어 이후 확대 여지가 더 넓어지리라 전망된다. 향후 사업의 확대와 관련해서는 우선적으로 학교사회복지의 사업효과가 적실한 학교를 대상으로 하여야 할 것이다. 즉 빈곤지역 내의 학교나 실업계 고등학교 등이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

2003년 기준 우리나라의 초등학교, 중학교, 고등학교 수는 모두 10,424개(〈표 5〉 참조)로서 이중 빈곤지역밀집 학교를 전체의 5%로 추정한다면 적어도 520개 학교 정도가 학교사회복지사업

의 주요 대상학교가 될 것이다. 여기에 실업계 고등학교의 절반정도인 370개 학교를 추가하면 대략 900개 학교를 우선 대상 학교로 제시해 볼 수 있다. 2006년부터 매년 100여개 학교를 추가해 나간다면 약 10년간에 걸쳐 목적 치에 다다를 수 있는 사업이다.

이때 한 학교당 평균 3,000만원을 투여한다고 했을 때, 올해 96개교를 위해서는 2,880백만 원이 필요하며 이후 해마다 100개교씩 확대한다 할 때 30억 원씩 추가되어 900여개교로 확대한 시점에서는 270억 원이 소요된다. 그러나 이러한 재원의 투여를 통해 전체 학생의 10%에 해당하는 학생들에게 학교사회복지 혜택을 부여하여 학교폭력 등 아동·청소년기의 각종 문제들을 극복할 수 있게 한다면 엄청난 편익을 확보하는 것이 될 것이다.

〈표 5〉 2003년 현재 학교 수

학교	초등학교	중학교	고등학교		계
			실업계	비실업계	
개수	5,464	2,865	734	1,361	10,424

마) 교원연수 과정에 학교사회복지 과목이 반드시 들어가야 한다.

교원 연수(신임교원연수, 1정교사연수, 직무연수, 일반연수, 교감, 교장연수 등) 과정에 일선학교 교사들이 교육복지에 대한 의식을 가질 수 있도록 하기 위하여 '학교사회복지의 이해', 그리고 학교폭력 문제를 다루는 '학교폭력과 학교사회복지', 왕따 문제 등 학교부적응 문제와 연관된 '학교부적응문제와 학교사회복지' 등 강좌 개설이 되도록 한다. 현재 교육복지 인식제고를 위해 교장, 교감 등 연수에서 사회복지관련 과목을 포함시키려는 계획이 있으므로 사회복지학계에서는 적극 관여해야 할 것이다.



〈참고문헌〉

이태수 외(2004), [교육복지 증진 및 학교폭력예방을 위한 사회복지사 활용방안 연구], 교육인적자원부.

조흥식(2004a), “학교사회복지제도화의 필요성과 방향” , [각 정당초청 학교사회복지제도화 토론회 자료집], 한국학교사회복지학회.

조흥식(2004), “학교폭력 해결을 위한 지역사회와 전문가의 역할” , [ ‘학교폭력예방및대책에 관한법’ 시행령 제정을 위한 토론회 자료집], 학교폭력대책국민협의회.

Constable, R., Flynn, J. P. & McDonald, S.(1996), School Social Work, Lyceum Books, Inc.

OECD(1996), Integrating Services for Children at Risk. Centre for Educational Research and Innovation.