

서울특별시교육청 청소년경찰학교 운영 및 지원 조례안 심사보고서

의안 번호	617
----------	-----

2023년 4월 25일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2023년 3월 29일, 홍국표 의원
2. 회부일자 : 2023년 4월 3일
3. 상정일자
 - 제318회 서울특별시의회 임시회 제3차 교육위원회
(2023년 4월 25일 상정, 원안가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 홍국표 의원)

1. 제안이유

- 2014년부터 경찰청에서 운영하고 있는 청소년경찰학교는 청소년들이 학교폭력에 능동적으로 대처할 수 있도록 해 학교폭력 감소에 기여하고 있어 실제 교육 효과가 높으나, 예산 등 지원의 한계로 보다 전문적인 프로그램 제공 등에 어려움을 겪고 있음.
- 또한 2022년 교육부에서 발표한 학교폭력 피해 응답률은 2020년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있어 시·도 교육청 등 관계기관의 적극적인 대응과 지속적인 예방교육의 중요성이 강조되는 시점이므로 교육청 차원에서 청소년 경찰학교의 적극적인 운영을 지원할 수 있도록

록 조례상 근거가 필요함.

- 이에 청소년경찰학교에 대한 서울특별시교육청의 행·재정적 지원의 근거가 될 수 있는 지원 조례를 제정하고자 함.

2. 주요내용

- 조례의 목적과 정의를 규정함(안 제1조부터 제2조까지).
- 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
- 다른 조례와의 관계를 규정함(안 제4조).
- 지원계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정함(안 제5조).
- 행·재정적 지원에 관한 사항을 규정함(안 제6조).
- 협력체계 구축에 관한 사항을 규정함(안 제7조).

III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2023년 3월 29일 홍국표 의원에 의해 의안번호 제 617호로 발의되어 2023년 4월 3일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 청소년경찰학교에 대한 서울시교육청의 행·재정적 지원 근거를 마련함으로써 코로나19 이후 점차 확대 추세에 있는 학교폭력을 예방하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- ‘청소년경찰학교’는 2014년부터 교육부와 경찰청이 협업하여 운영

중인 현장체험형 학교폭력예방 교육프로그램으로, 기존 학교폭력 예방 교육과는 달리 다양한 체험형 프로그램(학교폭력 역할극, 과학 수사·장비 체험, 심리상담 등)을 통해 상대의 입장을 생각해보고 학교폭력 상황에 따른 대처 방법 등을 학습할 수 있다는 것이 특징입니다.¹⁾

- 청소년경찰학교는 서울시 9개소 포함 전국 55개소가 운영되고 있으며 서울시교육청은 관내 청소년경찰학교 9개소를 법에 따른 가해학생 특별교육 이수기관으로 지정²⁾하여 가해학생 특별교육 프로그램도 운영되도록 하고 있습니다.
- 이러한 청소년경찰학교 사업 추진 체계를 살펴보면 교육부는 사업계획 수립 및 특별교부금 교부, 경찰청은 교육모델 개선·보급과 교육시설·장비 및 운영인력 등을 지원하는 역할을 담당하고 있습니다.
- 그리고 17개 시·도교육청은 프로그램 안내와 홍보를 하고 프로그램 개선 방안에 대해 협의하며, 이화여자대학교학교폭력예방연구소는 교육부 특별교부금을 위탁 집행하면서 프로그램 운영 지원 및 사업 관리·평가 업무를 수행하고 있습니다.³⁾
- 한편 현재 코로나19로 인해 주춤했던 학교폭력 발생이 급격히 증가하고 있으며 이에 학교폭력대책심의위원회 심의 건수도 대폭 증가하고 있습니다.

구체적으로는 2020학년도 학교폭력대책심의위원회 심의 건수는 822건이었으나, 2021학년도에는 1,954건으로 무려 137.7% 증가하였으며 2022학년도 심의 건수는 2020학년도의 3.43배인 2,818건에 달하고 있습니다.

1) 보도자료: 이화여대 학교폭력예방연구소 ‘청소년 경찰학교’ 성공적 운영(베리타스알파, 2021.3.4.)

2) 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제17조(가해학생에 대한 조치) ③ 제1항제2호부터 제4호까지 및 제6호부터 제8호까지의 처분을 받은 가해학생은 교육감이 정한 기관에서 특별교육을 이수하거나 심리치료를 받아야 하며, 그 기간은 심의위원회에서 정한다.

3) ‘2023년도 청소년 경찰학교 사업계획’(이화여자대학교학교폭력예방연구소, 2023.3.)

[표-1] 최근 3년간 학교폭력대책심의위원회 심의 현황

(단위: 건)

구분	초	중	고	특수	각종	합계
2020학년도	160	401	257	3	1	822
2021학년도	511	947	486	8	2	1,954
2022학년도	840	1,430	539	3	6	2,818

- 이와 같은 학교폭력의 급격한 증가에 대응하기 위해서는 학교, 지역, 관계기관 등 전 사회적 협력체계 구축이 필요하고 특히 학교와 경찰 간의 유기적인 협력이 더욱 요구되는바, 청소년경찰학교의 역할 또한 증대될 필요성이 있습니다.
- 또한 2020학년도 청소년경찰학교 프로그램을 이수한 학생과 그렇지 않은 학생을 비교 연구한 결과에서도 학교폭력 피해학생에게 공감하고 학교폭력에 반대하는 태도, 준법정신 정도에서 유의미한 차이가 발견된 바 있습니다.⁴⁾
- 이러한 면에서 동 조례안이 청소년경찰학교 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 학교폭력 예방에 기여할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고자 하는 것은 시의적절한 입법조치라고 사료됩니다.

나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 총칙 규정으로 목적, 정의, 책무, 다른 조례와의 관계에 관한 사항(안 제1조~제4조)을 규정하였고 본칙 규정으로 지원계획의 수립·시행(안 제5조), 행·재정적 지원(안 제6조), 협력체계 구축(안 제7조)을 규정하여 총 7개의 조문으로 구성되어 있습니다.
- 동 조례안은 전반적으로 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입법실무」 및 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고

4) 보도자료: 이화여자대학교, '청소년 경찰학교' 성과 많다(Korea HigherEd Times, 2021.3.4.)

있다는 점에서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 생각합니다.

2) 교육감의 책무(안 제3조) 및 지원계획의 수립·시행에 대한 검토(안 제5조)

○ 안 제3조에서는 교육감이 청소년경찰학교 운영 및 지원에 필요한 시책 마련을 위해 노력하도록 규정하고 있고, 안 제5조에서는 교육감으로 하여금 청소년경찰학교 지원계획을 매년 수립·시행하도록 하면서 지원계획에 포함되어야 하는 사항을 규정하고 있습니다.

○ 이와 관련하여 그동안 서울시교육청은 청소년경찰학교 관련 시책 및 지원계획을 별도로 수립하지 않았으며, 서울시교육청이 올해 2월 수립한 학교폭력예방 및 대책에 관한 계획[2023학년도 학생 생활교육 운영 계획(민주시민생활교육과-2051, 2023. 2. 7.)]에서도 청소년경찰학교 관련 사항은 단순한 사업 소개 수준에 불과한 수준입니다.

○ 따라서 안 제3조 및 제5조에서 교육감으로 하여금 청소년경찰학교에 대한 시책 마련을 위해 노력하고 매년 지원계획을 수립·시행하도록 한 것은 서울시교육청이 추진하는 청소년경찰학교 관련 사업의 체계적인 지원 측면에서 바람직한 규정으로 사료됩니다.

3) 행·재정적 지원에 대한 검토(안 제6조)

○ 안 제6조에서는 교육감이 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제4조제4항에 따라 청소년경찰학교 운영 및 지원에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다고 규정하고 있습니다.

○ 이와 관련하여 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제4조제1항 및 제4항에서는 지방자치단체가 학교폭력 예방 및 근절을 위해 필요한 장치를 마련하고 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 규정하고 있는바⁵⁾,

5) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 학교폭력을 예방하고 근절하기 위하여 조사·연구·교육·계도 등 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여야 한다.

안 제6조에서 교육감이 청소년경찰학교 운영 및 지원에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정한 것은 상위법에 명시된 지방자치단체의 책무를 구체화한 것으로 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 참고로 현재 서울시교육청은 교육부와 5:5 대응투자를 통해 청소년경찰학교를 지원하고 있으며 금년에는 작년과 동일하게 특별교부금 4,450만원과 이에 대한 분담금 4,450만원을 합쳐 총 8,900만원의 예산을 편성하였고, 이화여자대학교학교폭력예방연구소에서 청소년경찰학교 지원 및 사업 관리 등에 동 예산을 사용하고 있습니다.

[표-2] 2023년도 서울 청소년경찰학교 예산 지원 현황

(단위: 천원)

연번	청소년경찰학교	예산액
1	강북	7,600
2	강서	7,100
3	은평	9,040
4	동대문	7,100
5	서초	9,040
6	노원	10,300
7	영등포	10,760
8	도봉	10,760
9	서대문	9,000
계		80,700

다. 교육청 의견에 대한 검토

- 한편 서울시교육청은 동 조례안에 대해 ① 청소년경찰학교는 서울경찰청 소속으로 운영되므로 동 조례안의 제명 및 조문 전반에서 ‘운영’이라는 표현을 삭제하고,
- ② 지원계획에 포함되어야 하는 사항을 규정한 안 제5조제2항제2호의 “참여 학생 모집 지원에 관한 사항”은 안 제5조제2항제1호의 “청소

④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 책무를 다하기 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

년경찰학교 교육과정 및 체험 프로그램 운영·지원에 관한 사항”에 포함되므로 삭제해야 한다는 의견을 제출하셨습니다(행정관리담당관-5353, 2023. 4. 7.).

- 그러나 여기서 청소년경찰학교를 ‘운영’ 한다는 의미는 동 프로그램을 직접 운영하는 주체로서의 의미보다 서울시교육청이 경찰청과 협업하여 공동으로 동 프로그램을 진행한다는 의미로 보는 것이 타당해 보이며,

청소년경찰학교는 경찰청이 운영하고 있다는 서울시교육청의 의견 제시와 관련해서도 이미 동 조례안의 제안이유에서 경찰청이 청소년경찰학교를 운영하고 있다는 점을 명확히 밝히고 있으므로 이로 인해 오해가 발생할 우려는 없을 것으로 사료됩니다.

- 더욱이 서울시교육청은 2023년도 서울특별시교육비특별회계 예산을 편성하면서 설명자료를 통해 ‘이화여자대학교학교폭력예방연구소, 서울경찰청 등과의 긴밀한 협업을 통해 더욱 적극적인 청소년경찰학교 운영’을 추진방향으로 수립하기도 하였습니다.

[표-3] 청소년경찰학교 2023년도 본예산안 사업별 설명자료(p. 1507)

2. 2023년도 추진방향 및 추진일정

○ 추진방향

- 서울시 관내 청소년 경찰학교 9개소 운영 지원으로 학교폭력 예방문화 조성
- 사이버·성폭력예방 특화 프로그램 운영 청소년 경찰학교 9개소 전체로 확대
- 이화여자대학교학교폭력예방연구소, 서울경찰청 등과의 긴밀한 협업을 통해 더욱 적극적인 청소년 경찰학교 운영

○ 추진일정

- 사업 추진 계획 수립 : 2023. 3. ~ 4.
- 청소년 경찰학교 프로그램 운영 : 2023. 3. ~ 12.

- 또한 교육청은 안 제5조제2항제2호의 “참여 학생 모집 지원에 관한 사항”은 안 제5조제2항제1호의 “청소년경찰학교 교육과정 및 체험

프로그램 운영·지원에 관한 사항”에 포함되므로 삭제해야 한다는 의견을 제시하였습니다.

그러나 한국교육개발원의 ‘2022년도 특별교부금 국가시책사업 성과평가 결과보고서’를 살펴보면 시·도교육청의 역할이 ‘프로그램 운영 및 참여 학생 모집 지원’으로 명시되어 있는바 “참여 학생 모집 지원에 관한 사항”은 별도로 규정하는 것이 바람직하다고 사료됩니다.

[표-4] 청소년경찰학교 추진 체계⁶⁾

추진주체	역할
교육부	특별교부금 사업계획 수립·안내
시·도교육청	프로그램 운영 및 참여 학생 모집 지원, 사업수행기관과 업무협약 체결, 예산 집행 및 관리·점검 등
경찰서	교육장(학교폭력 예방 프로그램 운영) 등 시설·장비, 프로그램 운영 인력 등 지원
최종집행기관	<ul style="list-style-type: none"> • 이화여자대학교학교폭력예방연구소(전국 55개소 경찰학교) • 필요성: 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 학교폭력 예방 관련 전문기관을 통해 사업 추진 필요 • 경찰학교 사업관리·운영, 사업·컨설팅 운영 지원 및 효과성 검증

○ 한편 서울시교육청은 조문에 대한 의견 제시 이외에 「서울특별시교육청 학교폭력예방 및 대책에 관한 조례」를 통해 동 조례안에 명시된 내용을 적용할 수 있으므로 사실상 동 조례안의 재검토를 요청하였습니다⁷⁾(행정관리담당관-5353, 2023. 4. 7.).

이와 동시에 서울시교육청은 동 조례안의 주요 내용인 예산 지원과 관련하여, 매년 지원하는 예산조차 모두 소진하지 못하고 있음을 밝히고 있습니다.

6) ‘2022년도 특별교부금 국가시책사업 성과평가 결과보고서’(한국교육개발원) p.366

7) 제13조(협력기관 구축) 교육감은 학교폭력의 사전 예방 및 사후 조치의 효율적인 지원을 위하여 지방자치단체 및 경찰청 등 관계기관과 해당 분야의 전문성을 가진 기관과 연계할 수 있다.

제15조(예산 등 지원) ① 교육감은 학교폭력예방 및 대책 마련과 심의위원회 운영을 위하여 필요한 예산을 재원의 범위에서 확보하여야 한다.

② 교육감은 학교폭력 실태에 관한 조사, 예방교육 및 홍보사업, 학교폭력예방을 위한 학교사업, 분쟁조정 지원 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 우선 지원할 수 있다.

- 그러나 서울시교육청은 2022년도 동 사업예산 8,900만원 중 8,508만원을 집행하여 불용률은 4.4%로 불용률이 크게 높은 수준은 아니며, 금년 4월에 제정된 「서울특별시교육청 사이버 폭력 예방 및 교육에 관한 조례」의 사례처럼, 기본 조례가 이미 있다고 하더라도 세부 사업에 관한 별도의 조례를 마련함으로써 해당 사업이 보다 적극적으로 추진되고 내실 있게 시행될 수 있도록 한다는 의미에서 동 조례안에 별도의 문제는 없는 것으로 생각합니다.

라. 입법예고 의견에 대한 검토

- 동 조례안은 입법예고 결과 서울시 자치경찰위원회로부터 ① 안 제5조 제1항의 지원계획 수립 시 교육감은 서울시 자치경찰위원회의 의견을 의무적으로 반영하고 ② 제7조에서 교육감이 협력체계를 구축할 수 있는 대상에 서울시 자치경찰위원회를 명시해야 한다는 의견이 제출되었습니다(서울시 자치경찰위원회 자치경찰협력과-3273, 2023. 4. 10.).
- 이와 관련하여 자치경찰제는 분권 이념에 따라 지방자치단체에 경찰권을 부여하는 제도로, 국가경찰사무 등을 제외한 자치경찰사무에 대해 시·도 자치경찰위원회가 시·도 경찰청장을 지휘·감독하도록 하고 있습니다.⁸⁾
- 따라서 서울경찰청과의 협업 사업인 청소년경찰학교 사업은 이미 서울시 자치경찰위원회의 감독을 받고 있는바 서울시교육청의 지원계획 수립 시 서울시 자치경찰위원회의 의견을 의무적으로 반영하여야 한다는 내용을 굳이 조례에 명시할 필요성은 낮다고 사료됩니다.
- 또한 서울시 자치경찰위원회는 서울시교육청의 협업 대상인 서울경찰청을 감독하는 역할을 수행하고 있는바 서울시교육청의 협력체계 구축

8) 2021.7.1. 전국적으로 전면 시행(대한민국 정책브리핑)

대상으로는 다소 부적절한 것으로 사료되며 설사 그렇지 않더라도 이를 굳이 명시함으로써 얻을 수 있는 실익은 크지 않을 것으로 사료됩니다.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략.

V. 토론요지 : 없음.

VI. 수정안의 요지 : 해당 없음.

VII. 심사결과 : 원안 가결(재석의원 전원 찬성).

VIII. 소수의견 요지 : 없음.

IX. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시교육청 청소년경찰학교 운영 및 지원 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 관내 청소년경찰학교 운영 및 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 학교폭력 예방 및 근절을 통한 학생 인권 보호에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “청소년경찰학교”란 교육부와 경찰청의 협업으로 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다)에 따라 학교폭력 예방 및 근절을 위해 서울특별시 관내에 운영하는 체험형 교육기관을 말한다.
2. “학교폭력”이란 법 제2조제1호에 따른 행위를 말한다.

제3조(교육감의 책무) 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 학교폭력 예방 및 근절을 위하여 청소년경찰학교 운영 및 지원에 필요한 시책을 마련하도록 노력하여야 한다.

제4조(다른 조례와의 관계) 청소년경찰학교 운영 및 지원에 관하여 다른 조례에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 조례를 따른다.

제5조(지원계획의 수립·시행) ① 교육감은 청소년경찰학교의 체계적인 운영 및 지원을 위하여 매년 지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. 다만, 교육감이 필요하다고 인정하는 경우 「서울특별시교육청 학교폭력예방 및 대책에 관한 조례」 제4조에 따른 추진계획에 포함하여 수립할 수 있다.

② 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 청소년경찰학교 교육과정 및 체험 프로그램 운영·지원에 관한 사항
2. 청소년경찰학교 참여 학생 모집 지원에 관한 사항
3. 청소년경찰학교 운영 만족도 점검 및 관리에 관한 사항
4. 그 밖에 교육감이 청소년경찰학교 운영 및 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제6조(행·재정적 지원) 교육감은 법 제4조제4항에 따라 학교폭력 예방 및 근절을 위하여 청소년경찰학교 운영 및 지원에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제7조(협력체계 구축) 교육감은 청소년경찰학교 운영 및 지원을 효과적으로 추진하기 위하여 중앙정부, 다른 지방자치단체, 유관기관, 법인 또는 단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.