

서울특별시 학교폭력예방 및 대책 지원 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 727번
- 제 출 자 : 채수지 의원 (찬성자 34명)
- 제 출 일 : 2023년 5월 4일
- 회 부 일 : 2023년 6월 5일

2. 제안이유

- 최근 학교폭력의 발생 건수가 증가할 뿐만 아니라 폭력의 유형과 양상이 흉포해지는 등 학교폭력 문제가 심각함. 특히 피해 학생은 자해를 시도하고 진학을 포기하는 사례가 다수 발생하고 있으며, 시민들의 학교폭력 근절에 대한 요구가 강한 만큼 학교폭력 예방 및 학교폭력 피해의 최소화를 위한 대책 마련이 시급함.
- 따라서 신고의무를 신설하고 신고의무를 성실히 이행한 개인이나 단체에 표창할 수 있도록 요건을 구체화하여 학교폭력의 예방 및 피해의 최소화를 도모하고자 함.

3. 주요내용

- 학교폭력 신고의무를 신설함(안 제3조의2 신설).

- 학교폭력의 예비·음모 등을 신고하거나 신고의무를 성실히 이행하여 학교 폭력의 예방 또는 피해의 최소화에 기여한 자나 단체에 표창할 수 있도록 요건을 구체화함(안 제10조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 입법예고(2022.6.8. ~ 6.12.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

- 본 일부개정조례안(이하 '본 개정안')은 학교폭력 예방과 피해의 최소화를 위하여 신고의무를 신설하고, 신고의무를 성실히 이행한 개인이나 단체 등을 표창할 수 있도록 규정을 신설하려는 것임(안 제3조의2, 안 제10조).

< 신 · 구 조문대비표 >

현행	개정안
<신 설>	<p>제3조의2(학교폭력 신고의무) ① 학교폭력 현장을 보거나 그 사실을 알게 된 사람은 학교 등 관계기관에 이를 즉시 신고하여야 한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 직무상 학교폭력사실을 발견하게 된 때에는 즉시 학교폭력예방 관계기관에 신고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「초·중등교육법」에 따른 교직원 2. 「의료법」에 따른 의료기관의 종사자 3. 「사회복지사업법」에 따른 시설 및 기관의 종사자 4. 학교폭력예방 관계기관의 종사자
제10조(표창) (생략)	제10조(표창) ① (현행 제목 외 부분과 같음)
<신 설>	<p>② 시장은 학교폭력의 예비·음모 등을 관계기관에 신고하거나 제3조의2에 따른 신고의무를 성실히 이행하여 학교폭력의 예방 또는 학교폭력 피해를 줄이는데 기여한 공적이 탁월한 기관 및 단체·공무원·개인 등에 대하여 「서울특별시 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.</p>

- 교육부에서 발표한 학교폭력 실태조사(전수조사) 결과(2022.9.)는 코로나19가 발병했던 2020년 최저치를 보인 이후 초·중·고 모든 학교급에서 증가하는 양상을 보이고 있으며, 언어폭력, 집단따돌림, 스토킹, 신체폭력, 사이버 폭력 등의 순서로 높은 비율을 보이고 있음.

〈 학교폭력 실태조사 개요 〉

- (추진근거) 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제11조 및 같은 법 시행령 제9조
- (기간·방법) 2022.4.11.~5.8. (4주), 온라인 및 모바일 조사
- (조사대상) 초4~고3 재학생 전체(약 387만명)
※ 조사 참여율: 82.9%(약 321만명)
- (조사내용) 2021년 2학기부터 응답시점까지의 학교폭력 목격·피해·가해 경험

출처 : 교육부(2022.9.6., 2022년 학교폭력 실태조사 결과 발표)

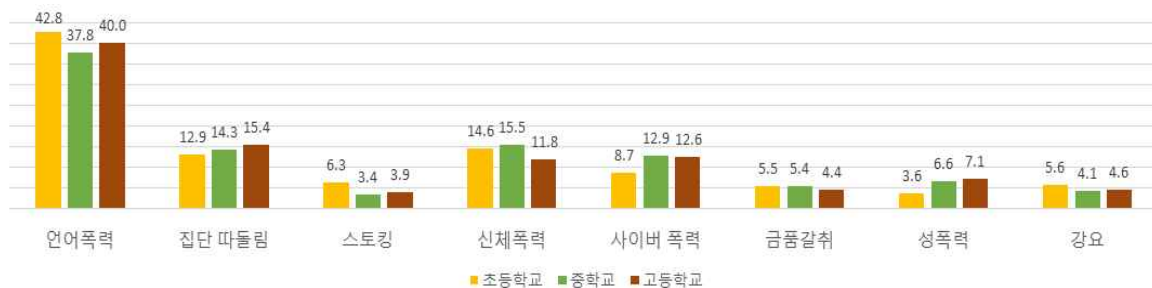
【 가해응답 인원 및 응답률 】



【 목격응답 인원 및 응답률 】



〈 학교급별 피해유형 비율(%) 〉



출처 : 교육부(2022.9.5.)

- 예방교육 당시에 학생들은 학교폭력을 목격했다면 선생님, 경찰관, 가족 또는 보호자들에게 알리거나 신고하겠다는 대답이 81.6%를 차지했으나, 실제 학교폭력을 목격했을 때 신고한 비율은 16.9%로 나타났음.

〈 예방교육 당시 학생들의 ‘학교폭력 목격 대처행동’ 조사 〉

(단위:%)

구분	전체	초	중	고
학교 선생님이나 신고함에 알리겠다	81.6%	43.9%	42.7%	44.5%
117신고센터·경찰관에게 알리겠다		24.3%	23.6%	24.5%
가족이나 보호자에게 도움을 요청하겠다		13.4%	14.8%	12.1%
피해를 받은 친구를 위로하고 도와주겠다	9.6%	11.7%	9.5%	7.4%
때리거나 괴롭히는 친구를 말리겠다	5.1%	4.8%	5.3%	5.3%
친구나 선배(후배)에게 도움을 요청하겠다	3.7%	2.5%	4.1%	4.6%

출처 : 교육부(2022.9.5.)

〈 실제 학생들의 ‘학교폭력 목격 후 행동’ 조사 〉

(단위:%)

구분	전체	초	중	고
피해를 받은 친구를 위로하고, 도와주었다	32.2%	32.6%	30.9%	33.9%
아무것도 하지 못했다.	29.3%	26.9%	33.6%	35.7%
때리거나 괴롭히는 친구를 말렸다	20.7%	21.8%	19.2%	14.8%
가족, 선생님, SPO등 주위에 알리거나 신고했다.	16.9%	17.8%	15.2%	14.7%
나도 같이 피해 학생을 괴롭혔다	0.9%	0.9%	1.1%	1.0%

출처 : 교육부(2022.9.5.)

- 실제 학교폭력 신고율이 낮다는 교육부의 실태조사 결과를 고려했을 때, 학교폭력 예방 및 피해 최소화를 위해 적극적으로 신고를 할 수 있도록 장려하는 본 개정안은 의미가 있다고 하겠으나, 다음과 같은 사항에 대해서는 검토가 필요하다고 하겠음.

- 안 제3조의2제1항은 신고의 의무를 부과하고 있으며, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하 ‘학교폭력예방법’)도 신고의무를 규정하고 있어 조례에 국민의 의무를 규정하는 것은 가능할 것으로 보이나,
 - 법령에 규정된 내용(학교폭력에 대한 신고 의무)을 조례에 재규정하여 얻는 실익은 적을 것으로 보이는데, 법령과 조례에 동일한 내용을 중복하여 규정하는 것이 적정한지에 대해 검토가 필요하다고 하겠음.

〈 법령과 본 개정안의 신고의무 조항 비교 〉

「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」	「서울특별시 학교폭력예방 및 대책 지원 조례 일부개정조례안」
제20조(학교폭력의 신고의무) ① 학교 폭력 현장을 보거나 그 사실을 알게 된 자는 학교 등 관계 기관에 이를 즉시 신고하여야 한다.	제3조의2(학교폭력 신고의무) ① 학교 폭력 현장을 보거나 그 사실을 알게 된 사람은 학교 등 관계기관에 이를 즉시 신고하여야 한다.

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제20조(학교폭력의 신고의무) ① 학교폭력 현장을 보거나 그 사실을 알게 된 자는 학교 등 관계 기관에 이를 즉시 신고하여야 한다.

- 안 제3조의2제2항은 교직원, 의료기관 종사자, 사회복지기관 및 학교폭력 관련 기관의 종사자 등을 특정하여 의무를 부과하는 것으로, 신고의 의무를 재확인한다는 측면과 신고 의무를 강화하여 학교폭력의 피해를 최소화 한다는 측면에서는 의미가 있다고 하겠으나,
 - 상위법(「학교폭력예방법」)은 학교폭력 사실을 알게 된 모든 국민에게 신고의 의무를 부과하고 있으나, 특정 직종으로 한정하지 않고, 이를 조례에 위임하지 않고 있는바, 조례로 특정 직종에 대해 신고의무를 규정하는 것이 조례의 제정범위에 부합하는지 여부에 대해 입법기술적 검토가 필요하다고 하겠음.

〈 신·구 조문대비표 〉

현행	개정안
<p><신 설></p>	<p>제3조의2(학교폭력 신고의무) ① (생략)</p> <p>② <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 직무상 학교폭력사실을 발견하게 된 때에는 즉시 학교폭력예방 관계기관에 신고하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「초·중등교육법」에 따른 교직원 2. 「의료법」에 따른 의료기관의 종사자 3. 「사회복지사업법」에 따른 시설 및 기관의 종사자 4. 학교폭력예방 관계기관의 종사자

- 한편, 특정 직종에 학교폭력에 대한 신고의무의 부과로 인해 직접적으로 학교폭력을 목격한 사람(친구, 학생 등)들의 신고를 저하시킬 우려는 없는지 조례 개정의 효과성 및 실효성에 대한 검토가 필요하다고 하겠음.

〈 서울특별시교육청의 본 일부개정조례안 관련 검토의견 〉

- 제3조의 2(학교폭력 신고의무) 신설
 - 학교폭력예방법 제20조제1항에 규정된 내용처럼 동 조례안 제①항 만으로 충분함.
 - ②항 신설은 규정의 중복으로 볼 수 있으며, 오히려 그 직무와 관련없는 자의 경우 신고 의무에 대한 경각심을 낮출 우려가 있어 재고가 필요함.
 - 신고 주체를 한정할 경우 신고 의무 위반 시 벌칙 조항에 대한 법률 위임이 없어 결국 실효성이 떨어짐.

- 안 제10조는 ‘현행 제10조의 본문’을 제1항으로 하고, 제2항을 신설하려는 것으로, 학교폭력을 예방하고, 피해를 줄이기 위해 학교폭력의 예비·음모에 대한 신고와 신설하는 안 제3조의2에 따른 신고의무를 성실히 이행하여 예방 또는 피해를 줄인 기관, 단체, 공무원, 개인 등 신고자에 대하여 표창할 수 있는 규정을 마련하려는 것이나, ‘예비·음모의 신고’와 ‘신고자 표창’ 등의 적정성에 대해서는 각각 세부적인 검토가 필요할 것으로 사료됨.

< 신 · 구 조문대비표 >

현행	개정안
<p>제10조(표창) 시장은 학교폭력이 없는 건전하고 성숙한 교육환경을 조성하기 위하여 기여한 공적이 탁월한 기관 및 단체·공무원·개인 등에 대하여 「서울특별시 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.</p> <p><u><신 설></u></p>	<p>제10조(표창) ① 시장은 학교폭력이 없는 건전하고 성숙한 교육환경을 조성하기 위하여 기여한 공적이 탁월한 기관 및 단체·공무원·개인 등에 대하여 「서울특별시 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.</p> <p>② <u>시장은 학교폭력의 예비·음모 등을 관계기관에 신고하거나 제3조의2에 따른 신고의무를 성실히 이행하여 학교폭력의 예방 또는 학교폭력 피해를 줄이는데 기여한 공적이 탁월한 기관 및 단체·공무원·개인 등에 대하여 「서울특별시 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.</u></p>

○ 학교폭력(언어폭력, 집단따돌림, 스토킹, 신체폭력, 사이버폭력, 금품갈취 등)의 예비·음모 신고자에게 표창할 수 있도록 규정한 것은 학교폭력을 사전에 감지하여 피해를 최소화하거나, 학교폭력을 방지하려는 것으로, 적극적으로 상위 법령의 목적(가해자 선도 및 피해자 보호 등)을 달성하기 위한 것으로 보이나, 학교폭력을 예비·음모만으로도 신고자에게 표창을 수여하는 것이 현실적으로 가능한지에 대해서는 주의깊게 살펴보아야 할 것임.

※ 「형법」제28조(음모, 예비) 범죄의 음모 또는 예비행위가 실행의 착수에 이르지 아니한 때에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 벌하지 아니한다.

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제1조(목적) 이 법은 학교폭력의 예방과 대책에 필요한 사항을 규정함으로써 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육 및 피해학생과 가해학생 간의 분쟁조정을 통하여 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성함을 목적으로 한다.

※ 「형법」상 예비(豫備)는 물적준비, 음모(陰謀)는 심적준비를 말하는 것으로, 「형법」은 두 개념을 항상 같이(병렬, 병행, 병합 등) 취급하고 있으며, 「헌법」과 「형법」은 ‘예비·음모를 착수(실행)에 이르지 아니한 때에는 처벌하지 않으며, 특별히 예비·음모를 처벌한다는 규정이 있는 경우에 한정하여 처벌’하도록 규정하고 있음.

※ 예비(豫備) : 범죄를 실현하기 위한 준비행위로 실행의 착수에 이르지 아니한 것을 말한다. 고의는 있으나, 행위실행(고의의 실현)의 착수까지 이르지 않은 이전의 것인 때에는 이를 예비행위라 한다.(출처 : 법령용어사전)

- 예비의 예를 들면 방화죄의 경우 방화에 사용할 석유를 구입함에 그친 경우이다. 내란예비죄(형법 제90조), 외환예비죄(같은 법 제101조), 방화예비(같은 법 제175조), 살인예비(같은 법 제255조), 통화에 관한 죄의 예비 등이다(같은 법 제213조). 예비와 미수와의 구별은 어디까지나 실행의 개시, 즉 ‘착수’가 있었는가의 점에서 나누어진다.(출처 : 법령용어사전)

※ 음모(陰謀) : 2인 이상의 사람이 일정한 범죄를 실행할 것을 모의하는 것

※ 우리나라 법제상 예비·음모를 구별하지 않고, 병렬적으로 규정하고 있어 이를(예비 및 음모) 구별할 실익은 크지 않으며. 예비·음모는 원칙적으로 처벌되지 않고 예외적으로 특별한 규정이 있으면 처벌됨. 미수와 달리 감경 규정이 없으므로 예비·음모를 벌하려면 처벌 규정과 형량을 따로 규정해야 한다.

○ 「형법」으로 규정되어 범죄인 예비·음모와 학교폭력의 예비·음모가 비슷한 수준의 사회적 위험성을 가지고 있는지 여부, 법률이 범죄로 규정하지 않는 행동을 신고대상으로 하여 표창을 줄 수 있도록 조례에 규정하는 것이 합리적인지 여부 등에 대해서 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 학교폭력 예비음모 등을 신고한 자에게 표창하는 것은 ① 학교폭력 예비음모가 신고의 대상으로 확정하는 것으로 볼 수 있으며, ② 모든 학교폭력이 예비음모만으로 신고할 수 있다는 것을 의미하는 것으로 보이는데, 모든 학교폭력이 예비·음모만으로 신고가 가능한지 검토가 필요할 것으로 사료됨.

※ 학교폭력 중 예비·음모만으로 처벌할 수 있는 행위는 강도 및 다양한 성폭력 유형 중 일부(성범죄를 목적으로 한 약취·유인과 강간 등)로 한정하고 있어, 학교폭력 유형 중 대부분의 행위는 예비·음모로 처벌할 수 있는 범죄가 아닌 것으로 사료되며, 학교폭력을 「형법」으로 규율하기 전 「학교폭력예방법」을 우선 적용하려는 것은 교육적 목표를 달성하기 위함이나, 「형법」에서도 '벌하지 않는 행위'의 신고자를 표창하도록 조례에 규정하는 것이 「학교폭력예방법」의 제정취지에 부합하지 않는 것으로 사료됨.

〈 학교폭력의 피해 유형별 비율 〉 (복수응답, 전수기준)

구분	언어폭력	신체폭력	집단따돌림	사이버폭력	금품갈취	스토킹	강요	성폭력
전체	41.8%	14.6%	13.3%	9.6%	5.4%	5.7%	5.3%	4.3%
초	42.8%	14.6%	12.9%	8.7%	5.5%	6.3%	5.6%	3.6%
중	37.8%	15.5%	14.3%	12.9%	5.4%	3.4%	4.1%	6.6%
고	40.0%	11.8%	15.4%	12.6%	4.4%	3.9%	4.6%	7.1%

출처 : 교육부(2022.9.5.)

※ 법률에 규정된 예비·음모를 처벌할 수 있는 죄

- 내란죄(「형법」제90조), 외환죄(「형법」제101조), 외국에 대한 사전죄(私戰罪, 「형법」제111조), 폭발물사용죄(「형법」 제120조), 도주원조죄(「형법」 제150조), 방화죄(「형법」 제175조), 일수죄(溢水罪, 「형법」제183조), 기차교통방해·기차 등 전복죄(「형법」 제191조), 먹는 물 사용방해(「형법」 제197조), 화폐위조죄(「형법」 제213조), 위조유가증권행사(「형법」 제224조), 살인죄(「형법」 제255조), 약취·유인·인신매매의 죄(「형법」 제296조), 강간죄(「형법」 제305조의3), 강도죄(「형법」 제343조) 등
- 반국가단체 구성·지원 등(「국가보안법」 제3조~제7조, 제9조)

○ 현행 「학교폭력예방법」에 따라 학교폭력의 예비·음모에 대해 ‘학교폭력대책 심의위원회’와 ‘학교의 장’에게 고발할 수 있으나,

- 예비·음모에 대한 고발만으로 학교폭력대책심의위원회의 개최요건(학교폭력 발생 후 신고 또는 가해 학생이 협박 및 보복한 사실(이미 일어난 일)에 대한 신고 후 소집 가능)에 충족하지 않아 개최할 수 없고,
- 학교는 발생하지 않는 학교폭력에 대해 제재하거나, 상담 등을 통해 ‘학교 폭력 예비·음모자’라는 사회적 낙인을 가할 수도 없으며, 교육부의 지침(학교폭력 사안처리 가이드북, 교육부, 2023.3.1.)에도 없는 내용(학교폭력 예비·음모의 신고에 대한 대응)을 부적절하게 대응하여 제3의 피해도 발생할 수 있는바, 예비·음모에 대해 학교나 학교폭력 관련 위원회 등이 단독으로 충분히 대응하는 데는 한계가 있음.

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제20조(학교폭력의 신고의무) ④ 누구라도 학교 폭력의 예비·음모 등을 알게 된 자는 이를 학교의 장 또는 심의위원회에 고발할 수 있다. 다만, 교원이 이를 알게 되었을 경우에는 학교의 장에게 보고하고 해당 학부모에게 알려야 한다.

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제13조(심의위원회의 구성·운영) ② 심의위원회의 위원장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 회의를 소집하여야 한다.

1. 심의위원회 재적위원 4분의 1 이상이 요청하는 경우
2. 학교의 장이 요청하는 경우
3. 피해학생 또는 그 보호자가 요청하는 경우
4. 학교폭력이 발생한 사실을 신고받거나 보고받은 경우
5. 가해학생이 협박 또는 보복한 사실을 신고받거나 보고받은 경우
6. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 경우

※ 학교폭력 사안처리 가이드북 (출처 : 교육부 홈페이지)

- 관련 법령의 해설과 지침 및 유권해석 내용 등을 종합적으로 정리한 안내서
- 교육청 업무담당자 및 단위학교 교사, 학부모 등이 관련 법령 등을 쉽게 이해하고, 학교폭력 사안을 처리하는데 도움을 받을 수 있도록 하기 위함
- 현장 교원, 학계 전문가, 시민단체, 변호사 등을 통해 연구를 진행함.
- 학교폭력 피해학생 보호 및 지원을 위해 전담지원기관을 안내함.
- 각종 양식의 통합, 필수서식과 선택서식을 분리하여 학교 업무부담을 경감함.

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “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 행위를 말한다.

※ 약취와 유인

- **약취** : 폭행 등 불법적인 사실상의 물리력으로 피해자의 의사에 반하여 자유로운 생활관계 및 보호관계에서 이탈시켜 자기 또는 제3자의 지배(실력)하에 놓은 행위
- **유인** : 기망, 유혹 등으로 피해자를 착오에 빠지게 하여 자기 또는 제3자의 지배(실력)하에 놓은 행위

- 사건 발생 전 가해자와 피해자를 조례를 근거로 예단하거나 법령에서 범죄로 규정하지 않는 행위(언어폭력의 예비음모, 따돌림의 예비음모, 심부름 강요의 예비음모 등)를 신고한 자에게 표창할 수 있도록 조례에 규정하는 것이 「학교폭력예방법」의 제정 취지(「형법」보다 「학교폭력예방법」을 우선하여 적용하여 교육목적 달성 - 학교 내에서 가해자의 선도, 피해자의 보호)와 우리나라의 법리(죄형법정주의, 무죄추정원칙 등)에 부합하는지 여부에 대해서는 심도있는 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 죄형법정주의

- 「대한민국 헌법」의 대원칙이자, 형법의 핵심 원칙 중 하나로, 행위를 범죄로 규정하고, 처벌하기 위해서는 미리(사전에) 그 기준과 한계를 법률로써 규정하여야 한다는 원칙으로, 여기에서 말하는 법률은 제정법 즉 성문법(成文法)만을 의미하며, 모든 형법의 근간이 되는 대원칙에 속함.
- 「대한민국헌법」제12조 ①모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.
- 「대한민국헌법」제13조 ①모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다.
- 「형법」제1조(범죄의 성립과 처벌) ① 범죄의 성립과 처벌은 행위 시의 법률에 따른다.

※ 무죄추정의 원칙(Presumption of innocence)

- 사법부에서 유죄판결이 확정되기 전까지는 무고한 사람으로 추정된다는 것을 의미하며, 무죄추정의 원칙의 ‘추정(推定)’은 단순히 ‘추측’이나 ‘배려’가 아닌 “확실하지 않은 사실을 그 반대 증거가 제시될 때까지 진실한 것으로 인정하여 법적 효과를 발생시키는 일”로 정하고 있음.
- 「대한민국 헌법」 제27조 ④ 형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

- ※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」은 성폭력에 대해서는 「성폭력 방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」을 우선하여 적용하도록 규정하고 있고, 학교폭력의 규제에 대해 특별한 규정이 있을 경우 그 법을 우선 적용하도록 규정하고 있으며,
 - 법적용 순서(상위법 우선의 원칙, 특별법 우선의 원칙, 신법 우선의 원칙)에 따라 학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 범죄 중 성폭력과 약취·유인 등 강력범죄에 대해서는 특별법이 우선 적용되는데, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에 따라 규율할 수 없는 범위의 범죄를 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」의 규정에 따라 조례로 규율하는 것은 어려울 것으로 사료됨.
- 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」제5조(다른 법률과의 관계) ① 학교폭력의 규제, 피해학생의 보호 및 가해학생에 대한 조치에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다.
 - ② 제2조제1호 중 성폭력은 다른 법률에 규정이 있는 경우에는 이 법을 적용하지 아니한다.
- 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」제2조(적용 범위) ① 이 법에서 “특정강력범죄”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.
 - 2. 「형법」 제2편제31장 약취(略取), 유인(誘引) 및 인신매매의 죄 중 제287조부터 제291조까지 및 제294조(제292조제1항의 미수범은 제외한다)의 죄
- 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」제5조의2(약취·유인죄의 가중처벌) ① 13세 미만의 미성년자에 대하여 「형법」 제287조의 죄를 범한 사람은 그 약취(略取) 또는 유인(誘引)의 목적에 따라 다음 각 호와 같이 가중처벌한다.
 - 대부분의 학교폭력은 약한 강도에서 시작해 지속적·반복적, 장기간에 걸쳐 범죄의 강도가 높아진다는 점을 고려할 때, 학교폭력 예비·음모의 신고자를 표창하는 것보다, 법령에서 규정한 범죄(이미 일어난 학교폭력)를 사건 초기에 신고하도록 장려하는 것이 적정한 것은 아닌지 등 우리나라 법리와 학교 현실 등을 고려할 필요가 있다고 하겠음.

- 현행 학교폭력 신고는 교내신고와 교외신고로 구분하고 있고, 교외 신고(교육청, 경찰청 등) 중 학교 밖 기관(학교폭력과 관련이 없는 기관)에 알린 경우는 전체 학교폭력 신고의 1.0%에 그치고 있고,
 - 학교폭력 관련 기관에 신고·접수된 사건의 정보는 「학교폭력예방법」의 비밀누설금지 조항(제21조)에 따라 학교의 장과 가해자 학부모와 피해자의 학부모에게만 알리고 있으며,

〈 학생이 학교폭력 목격 후 알리거나 신고한 대상 〉 (단위:%)

구분	보호자나 친척	학교 선생님	친구 선·후배	학교상담실 선생님	117 신고센터	학교전담 경찰관	학교밖 기관	학교폭력 신고함	미신고
전체	38.1%	28.1%	15.4%	4.0%	2.1%	1.4%	1.0%	0.8%	9.2%
초	40.3%	27.3%	14.9%	2.8%	2.1%	0.9%	0.6%	0.8%	10.1%
중	32.9%	30.6%	16.4%	6.8%	1.9%	2.1%	1.6%	0.6%	7.0%
고	28.9%	28.7%	17.5%	9.6%	2.2%	4.0%	3.0%	1.0%	5.0%

- 학교는 교육청과 교육지원청의 요청이 있어도, 학교폭력 관련 정보를 공유하지 않고 있고, 서울특별시는 직접 학교폭력 신고를 받지도 않고, 신고기관에 대해 행·재정적 지원 등을 주요 사무로 하고 있는바,
 - 서울특별시가 학교폭력 예방에 기여한 신고자의 정보를 습득·선발하여 표창하는 것이 법률의 규정과 현실적 여건을 감안했을 때 실현 가능한지 검토가 필요하다고 하겠음.
- 한편, 서울시가 학교폭력에 대한 정보를 습득하여 표창을 할 수 있다고 하더라도, 학교폭력 신고자 중 피해자의 친구나 선·후배 등의 신고 및 보호자·친척 또는 선생님의 신고가 대부분(66.2%)인 점을 고려해 볼 때, 학교폭력 피해자의 가족 및 스승 등이 학교폭력의 신고자로 표창받는 것을 영광스럽게 생각하거나, 기쁘게 받아들일 수 있을지 등도 고려해 봐야 할 것임.

〈 학생의 학교폭력 미신고 이유 〉

(단위:%)

구분	별일이 아니라고 생각해서	스스로 해결하려고	이야기해도 소용이 없을 것 같아서	선생님이나 부모님의 야단, 걱정 때문에	더 괴롭힘을 당할 것 같아서	어디에 도움을 요청할지 몰라서
전체	30.4	21.1	17.3	14.4	14.0	2.8
초	30.0	20.8	16.6	14.9	14.8	2.9
중	32.9	23.0	19.3	12.7	9.8	2.3
고	29.0	18.2	27.1	10.0	12.6	3.0

〈 학교폭력 신고방법 〉

○ 교내 신고방법

- 구 두 : 피해학생, 목격학생, 보호자 등이 직접 교사에게 말하는 경우
- 신고함 : 일정한 장소에 학교폭력 신고함을 설치(신고서를 넣는 행위가 목격되는 것을 방지하기 위한 위치선정 필요)
- 설문조사 : 모든 학생에게 신고 기회를 부여, 심도있는 정보를 얻기 위한 설문 조사
- 이메일 : 담임교사의 메일, 책임교사의 메일, 학교명의 메일
- 홈페이지 : 학교 홈페이지의 비밀 게시판 등을 활용한 신고
- 휴대전화 : 전담기구 소속교사(교감, 담임·보건·상담·책임 교사)의 휴대전화, 학교 공동 휴대전화(학교 명의의 휴대전화)의 문자, 음성녹음, 통화 등

○ 교외 신고방법

- 112 경찰청 : 학교폭력 및 사이버폭력 등 긴급상황 발생시 긴급범죄 신고
- 117 학교폭력 신고센터 : 학교폭력 신고를 접수하여 즉시 긴급구조, 수사지시, 법률상담, 연계지원 안내 등의 업무(전화-117, 문자-#0117 등)
- 학교전담경찰관 : 해당 학교의 담당 학교전담경찰관에게 문자 또는 전화로 신고

출처 : 교육부(2023년 학교폭력 사안처리 가이드북)

- 또한, 「서울특별시의 표창 조례」는 표창기록부를 작성하도록 규정하고 있고, 서울특별시는 표창자를 공개하고 있어, 표창으로 인해 자신이 신고자라는 사실이 드러날 우려는 없는지에 대해서 깊은 고려가 있어야 할 것임.

〈 시민표창 수상자 명단 공개 〉

시민표창 수상자

행정 > 시민소통 > 시민상·시민표창 > 시민표창 수상자

순번	공적내용	수상자	추천기관	표창수여일	첨부파일
892	2022년 서울특별시 시장표창 (감사장, 표창장) 수상자	■■■■■	파일 참조	파일 참조	📎
891	2020년도 서울특별시 시장 표창 (감사장, 표창장) 수상자 명단	■■■■■	첨부참조	첨부참조	📎
890	2019년도 서울특별시 시장 표창 (감사장, 표창장) 수상자 명단	■■■■■	첨부참조	첨부참조	📎

2022년 서울특별시 시민표창(감사장, 표창장) 수상자 명단

연번	표창종류	표창일	추천부서	소속	성명(단체명)	공적개요	구분
1	시장표창	2022-01-20	서울특별시 기후환경본부 녹색에너지과	■■■■■	■■■■■	■■■■■	개인
2	시장표창	2022-01-20	서울특별시 기후환경본부 녹색에너지과	■■■■■	■■■■■	■■■■■	개인
3	시장표창	2022-01-20	서울특별시 기후환경본부 녹색에너지과	■■■■■	■■■■■	■■■■■	개인
4	시장표창	2022-01-20	서울특별시 기후환경본부 녹색에너지과	■■■■■	■■■■■	■■■■■	개인

출처 : 서울특별시 홈페이지(개인정보는 별도로 감춤처리)

※ 서울특별시의 표창자 공개

- 「서울특별시 표창 조례」는 표창수여 사실확인서 교부 및 표창기록부를 작성하도록 규정하고 있으며, 서울특별시는 홈페이지를 통해 표창 수상자 명단을 소속, 성명, 공적개요 등을 공개하고 있음.

- 「서울특별시 표창 조례」제17조(표창사실확인) 표창을 받은 자가 표창장·상장·감사장 또는 패를 분실하였거나 파손 등으로 재교부를 요청하는 경우에는 이를 재교부하지 아니하고, 표창수여 사실확인서를 교부한다.

제17조의2(기록부의 비치) ① 표창권자는 표창을 받은 자에 관한 기록부를 작성·관리하여야 한다.

- 「학교폭력예방법」은 신고자의 정보를 보호하도록 규정하고, 교육부도 학교 폭력에 대한 미신고의 첫 번째 원인을 가해자들의 보복으로 보고 신고자의 비밀을 보장하고 있으나,
 - 본 개정안은 신고자를 표창하려는 것이고, 서울시의 표창은 신고자의 정보를 공개하는 효과를 가지게 되는데, ‘신고자에 대한 표창’과 ‘신고자에 대한 비밀보장’ 중 학교폭력 신고의 확대·활성화를 위해 적절한 수단을 선택하여 조례에 규정할 필요가 있을 것으로 보여짐.

〈 청소년들이 학교폭력을 신고하지 않는 이유 〉

참고 비밀 보장

▶ 왜 학생들은 신고하지 않을까?

- 첫째, 보복이 두려워서이다. 학생들은 자신의 신고 사실을 가해학생과 그 친구들이 알게 되면 보복을 당할 수도 있다는 두려움을 가지고 있다. 신고자를 절대 노출하지 않아야 하며, 가해학생이 물어도 끝까지 이야기해서는 안 된다.
- 둘째, 신고를 해도 교사나 부모들이 학교폭력 사실을 심각하게 받아들이지 않고, 제대로 대처해주지 못할 것이라고 생각하기 때문이다.

▶ 비밀보장에 대해 학생들에게 꼭 알려주어야 한다.

- 피해학생이나 사안을 인지·목격한 학생이 신고했을 때, 교사들이 꼭 비밀보장을 할 것이며, 최선을 다해서 적절한 대처를 해주겠다는 것을 인식시켜 주어야 한다. 특히 구두, 이메일, 홈페이지, 핸드폰 등으로 신고를 받을 때는 더욱 그러하다.

출처 : 교육부(2023년도 개정판 학교폭력 사안처리 가이드북 19p 발췌)

- 결론적으로, 학교폭력 방지와 피해 최소화를 위해 학교폭력에 대한 신고 활성화는 필요하다고 보이나, 법령과 동일한 내용을 조례에 중복하여 규정(안 제3조의2 제1항)하거나, 예비·음모만 고발을 신고로 규정하여 표창하는 것이 적절한지 검토가 필요하다고 하겠으며,
 - ※ 신고 : 신고는 공공기관에 단순히 해당 사실을 알리거나 보고하는 행위를 의미하는 것으로서, 대표적으로 범죄, 재난 신고, 출생신고, 사망신고, 전입신고 등이며,

- 수사 기관에 어떠한 사건이 발생하였다는 사실 자체만을 알리는 행위이며, 누구든지 할 수 있다는 점에서 고소와 구별되고 범인을 처벌해달라는 요구가 없다는 점에서 고발과 구별됨.

※ **고발** : 고발은 범죄의 피해자 또는 고소권자가 아닌 제3자가 수사기관에 대하여 범죄사실을 신고하여 범인을 처벌해 달라고 요구하는 의사표시

- 특히, 학교폭력 신고자의 신상을 사회에 드러낼 수 있는 표창을 규정한 조례 개정은 상위법령의 취지와 부합하지 않는 것으로 보여, 각각의 사안에 대해 사회적 실익과 개별적 피해를 감안한 종합적인 심의가 필요하다고 하겠음.

전 문 위 원	김 정 덕
입 법 조 사 관	정 찬 일