

## 안전 관련 주요 법제 특징 비교 : 산업안전보건법, 중대재해처벌법, 학교안전법\*

김 형 태  
가천대학교 행정학박사  
: 제1저자

황 광 선\*\*  
가천대학교 행정학과 부교수  
: 교신저자

### Comparison of Key Safety-related Legal Features: The Occupational Safety and Health Act, the Serious Accident Punishment Act, and the School Safety Act

Hyoungtae Kim (PhD, Dept. of Public Adm., Gachon University, South Korea)

Kwangseon Hwang (Professor, Dept. of Public Adm., Gachon University, South Korea)

#### Abstract

**(Purpose)** The aim of this study is to assist academia and civil society in understanding the surrounding laws through an analysis of significant safety legislation.

**(Design/methodology/approach)** The study's focus will center on the Occupational Safety and Health Act, the Serious Accident Punishment Act, and the School Safety Act.

**(Findings)** While the Occupational Safety and Health Act contains extensive and detailed content, the School Safety Act exhibits contradictory elements in its system and content, appearing notably deficient. Furthermore, its emphasis is primarily on compensation and the functioning of the School Safety Mutual Aid Association rather than on prevention-related content. Given the importance of school safety comparable to industrial safety, there is a pressing need to elevate the system and content of school safety legislation to the standards set by industrial safety legislation. To address this, a thorough comparative analysis was conducted between the School Safety Act and the Industrial Safety and Health Act. The analysis underscored the weak and lax nature of the prevention sector in the School Safety Act compared to the comprehensive prevention sector of the Industrial Safety and Health Act. It also revealed that the current legal system lacks an effective and systematic preventive policy on the level of industrial safety legislation concerning school safety.

**(Research implications or Originality)** Therefore, as a strategy to prevent and decrease school safety accidents, there is a recommendation to actively adopt and adapt principles from industrial safety legislation such as the Occupational Safety and Health Act. This legislation explicitly outlines the responsibilities and roles of relevant entities in detail to effectively prevent industrial accidents.

**주제어:** 안전, 법제, 산업안전보건법, 중대재해처벌법, 학교안전법

**Keywords:** Safety, Law, Occupational Safety and Health Act, the Serious Accident Punishment Act, the School Safety Act

\* 이 논문은 1저자인 김형태의 박사학위논문(2024)의 일부 내용을 발전시킨 연구임

\*\* 교신저자 : kwangseonhwang@gmail.com

## I. 서론

고용노동부와 산업계는 그동안 ‘산재공화국’이라는 오명을 벗기 위해 부단히 노력해 왔다. 다시 말해, 산업재해를 예방하기 위해 보다 실효성 있는 법률을 토대로 산업안전 정책을 시행하고 있고, 이를 뒷받침하기 위한 촘촘하고 세부적인 법령 등 제도적 장치를 꾸준히 마련하고 있어, 상대적으로 학교안전사고 예방정책보다 한 발 앞서가고 있다고 할 수 있다. 고용노동부와 산업계는 산업재해 예방 및 저감을 위해 제정된 기존의 「산업안전보건법」으로는 사각지대에 놓여있는 근로자를 보호할 수 없고, 사업주의 책임이 약한 탓에 산업재해 예방의 실효성이 떨어진다고 하며 사업주의 의무를 대폭 강화하는 방향으로 2020년에 「산업안전보건법」을 전면 개정하였다. 또한 2021년에는 개별법으로는 세계 두 번째로 경영책임자를 1년 이상의 징역형에 처할 수 있게 하는 등 벌칙조항을 더욱 강화하는 「중대재해처벌법」까지 제정하였다. 그에 반해 현행 학교안전 법제는 산업안전 법제 수준의 예방 및 안전관리시스템을 갖추지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

근로자이든 학생이든 국민 한 사람 한 사람의 안전과 생명은 무엇과도 바꿀 수 없는 소중한 것이고, 국민의 안전과 생명을 책임지는 것이 국가가 존재하는 이유이기도 하다. 따라서 국가는 국민 한 사람 한 사람의 안전과 생명을 책임진다는 비상한 각오로 안전정책을 펼쳐야 한다. 실효성 있는 안전 법제를 위해서는 정부가 앞장서고, 국회도 발 벗고 나서 적극적으로 입법 작업을 해야 한다. 어느 국가든 안전 법제 시행에 있어 가장 막중한 책임자는 정부이다. 정부가 어떤 법제로 어떤 정책을 펼치느냐에 따라 그 효과와 결과가 달라지기 때문이다. 특히 같은 정부 안에서 근로자를 보호하는 산업안전 법제는 실효성이 높고 체계화되어 있는데, 학생을 보호하는 학교안전 법제는 실효성이 낮고 허술하다면 이것은 형평성 차원에서도 문제가 심각하다. 안전에 차별을 두어서는 안 되기 때문이다. 따라서 정부, 특히 교육부는 보다 강한 의지를 가지고 산업안전 법제 못지않게 학교안전 법제 내용을 내실있게 강화하여, 최소한 학교안전사고 비율이 산업재해 비율 수준으로 낮아지도록 각고의 노력을 기울여야 할 것이다.

현실에서의 안전에 대한 높은 관심과 사회적 논의에도 불구하고, 놀랍게도, 학계에서는 안전 관련하여 주요 법제의 특징을 분석하여 이해하려는 시도가 거의 없었다. 본 연구는 주요 안전 법제 분석을 통하여 법제를 둘러싼 학계 및 시민사회의 이해를 돕고자 하는 목적을 갖는다. 연구 범위는 산업안전보건법, 중대재해처벌법, 학교안전법 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 「산업안전보건법」 법제 분석 및 특징

### 1. 산업안전 법제의 제정 과정과 주요 내용

산업혁명 이후 인간의 노동력을 대신하여 기계가 등장하고, 산업화가 진행될수록 생산설비들의 자동화, 대형화로 인해 산업재해 발생의 양상도 점차 다양해지기 시작했다. 그리고 산업의 고도화 및 새로운 기계의 도입, 화학물질 사용 등으로 산업재해의 다양한 양상과 더불어 그 위험성 또한 더욱 증대되었다. 이렇게 산업현장에는 건설물, 기계, 장치, 재료 등의 손상과 파괴에 기인하는 재해 발생의 가능성이 늘 존재한다. 그런데 산업재해는 처음부터 발생하지 않도록, 발생하더라도 최소화될 수 있도록 예방에 중점을 두어야 한다. 그런데 과거에는 근로자에 대한 안전과 보건조치는 주로 노동조합이 수행해 왔으나, 근로자의 안전과 보건을 제대로 확보하기 위해서는 국가의 개입이 반드시 필요하다고 보고, 국가 차원의 감독, 규제 제도를 마련하게 되었다.

기업은 경제활동을 위해 사업장을 두고 근로자를 고용하여 사업을 영위, 이익을 창출하고 있다. 그런데 기업활동 중 뜻하지 않은 불상사가 발생하는데, 그것이 곧 산업재해이다. 산업재해는 노동 의지가 꺾이는 등 근로자들에게 악영향을 미치지만, 기업에게도 의료비 보상 등 손실을 안겨 최종적으로 기업의 총생산에 영향을 끼치고 이윤 추구에도 걸림돌 역할을 할 수 있다. 신체장애자, 사망유족들이 증가하면 이들에 대한 생계 대책 등이 사회적 문제로 비화할 수 있다.

산업혁명 이후 산업이 빠른 속도로 발달하면서 산업재해가 속출했고 이를 예방하기 위해 사업주 등에게 책무를 부여하는 법제들이 하나 둘 생겨났다. 즉 근대 산업사회 후기인 1830년대 이후 공장 및 탄광 내 안전과 보건을 규율하는 법령들이 만들어지기 시작하여, 1970년대 초반에는 미국과 영국을 중심으로 「산업안전보건법」을 아예 독립적인 법으로 제정하였다. 「산업안전보건법」의 경우, 개정 요구가 많아 비교적 다른 법에 비해 자주 개정하는 편인데, 그 까닭은 하루가 다르게 시대가 급변함에 따라 산업 환경과 근로 환경도 크게 달라지고 있기 때문이다.

「산업안전보건법」은 산업재해를 예방하기 위해 사업장에서 지켜야 할 안전 및 보건에 대한 기준과 책무를 규정하고 있다. 즉 “제1조(목적) 이 법은 산업안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.”에서 보듯 산업재해 ‘예방’에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

우리나라의 경우, 산업안전보건과 관련한 최초 법령은 해방 이후인 1946. 11. 7. 군정법령 제121호로 제정된 ‘최고노동시간법’과 과도정부 법령인 제4호로 ‘미성년자 노동보호법’을 들 수 있다. 대한민국 정부가 수립되고 1953. 5. 10. 「근로기준법」을 제정하면서 근로자의 안전과 보건에 관해 제6장에 안전과 보건 규정을 명시하였고, 제64조에서 제73조에 걸쳐 위험방지, 안전장치, 유해물 제조 등의 금지, 안전·보건관리자, 건강진단 등의 내용을 담았다. 이를 근거로 대통령령인 근로보건관리규칙(1961. 9. 11.) 및 근로안전관리 규칙(1962. 5. 7.)을 제정하였다. 이렇게 「근로기준법」에서 안전과 보건에 관한 사항을 명시하면서 산업안전 법제의 기본법령이 도입되었다고 할 수 있다.

이후, 1980년대 우리나라의 경제 규모가 급속하게 커지면서 산업재해와 직업병 발

생이 급증하자, 정부는 이러한 산업화의 급격한 변화에 발맞추기 위해 「근로기준법」에서 산업안전보건 분야를 분리, 새롭게 독립적인 법으로 만들어야 한다는 요구에 따라 1981년 12월 31일 「산업안전보건법」을 제정하였다. 이 법은 사업장 안에서 안전보건의 기본이 되는 법으로, 위험방지기준을 규정하는 등 사업장에서의 안전보건관리체제를 확립했다. 즉 산업재해를 효율적으로 예방하고, 쾌적한 작업환경을 조성하여 근로자의 안전·보건을 증진·향상시키기 위한 목적으로 「산업안전보건법」을 제정한 것이다(Lee et al., 2012).

요컨대 중화학공업의 추진 등 급격한 산업화에 따라 위험한 기계 사용 증가, 산업재해의 대형화, 유해물질의 부작용 속출, 점점 다양하고 복잡한 작업환경, 새로운 직업병의 발생 증가 등에 효과적으로 대응하기 위하여 필요한 위험방지기준을 마련하고, 안전보건관리체제를 체계적으로 수립하며, 사업주와 전문기관의 자율적 활동을 촉진하여, 실효성 있게 산업재해를 예방하기 위해 1981년 12월 제정하였다(Park, 2015).

그러나 체계적 정합성이 부족하고, 그때그때 땀질식으로 각 조문에 필요한 내용을 추가하다 보니, 규정이 지나치게 복잡해 법령 정비에 필요하다는 비판이 일었다. 또한 하청노동자 故김용균씨의 산재 사망 등을 계기로 원청의 책임 확대, 특수고용형태 종사자의 보호, 발주자 및 기업대표의 책임 강화 등 사회적 질타가 쏟아졌다. 이에 산업안전 정책의 패러다임 전환 차원에서, 여전히 높은 산업재해율을 낮추기 위해서는 사업주의 보호 대상 및 의무주체를 확대해야 한다는 필요성이 대두되자, 정부와 국회는 이를 받아들여 28년 만에 「산업안전보건법」을 전면 개정, 산업재해 예방을 위해 보다 체계적이고 합리적인 법제를 마련하였다.(2020년 1월 6일)

예를 들어 건설업의 경우, 설계 단계에서부터 완공단계까지 전 공사 과정에 안전성 검토절차를 이행하지 않은 발주자에게 과태료를 부과하는 등 새로 개정된 「산업안전보건법」은 사업주의 의무와 책임을 대폭 강화하였다. 즉 현장 안전사고 발생 시 본사의 처벌 규정시스템을 강화하였고, 현장소장 및 관리감독자의 안전사고 발생 시 현장소장 발령 제한 및 인사과과 반영을 통해 전 직원이 안전사고 예방에 만전을 기하도록 했다. 또한 안전사고 예방을 위해 안전관리자 및 관리감독자의 안전교육을 강화하였고, 안전보건관리규정을 개정하여 중대재해를 경감하기 위한 안전보건시스템을 개선 및 강화하고 있다(Park & Park, 2020).

「산업안전보건법」 개정 전 기존 보호대상은 ‘근로자’라는 근로계약관계 당사자였는데, 개정 후 보호대상을 ‘노무를 제공하는 자’로 확대했다. 시대적 변화에 따라 근로환경도 달라지자 입법 취지를 보다 명확히 하는 차원에서 산업재해 예방 의무주체를 노무를 공급받는 자, 즉 ‘사업주’로 변경해, 사업장은 매년 안전보건에 관한 계획을 수립하여 이사회에 보고·승인 받도록 변화를 꾀했다. 그동안 사각지대에 있었던 근로자를 보호대상에 포함시켜 보호범위를 확대하고, 대표이사 등 경영책임자에게도 산업재해 예방에 참여하도록 한 것이다. 또한 근로자의 작업중지권 강화, 도급 시 산업재해 예방 강화, 유해화학물질의 국가 관리, 법 체제 재배열 등도 「산업안전보건법」을 전면 개정한 이유이다.

고용노동부는 2015년~2019년까지 제4차 산재예방 5개년 계획에 따라, 위험의 외주화 방지, 안전·보건 책임주체의 역할 명확화, 중대재해의 예방 등에 중점에 두고 정책을 추진해 왔다. 이제 「산업안전보건법」을 28년 만에 전부 개정하여 산재예방을 위한 법·제도적 기틀을 마련했다고 보고, 2020년~2024년까지 제5차 산재예방 5개년 계획에 따라, 산업재해 예방정책을 더 적극적으로 시행하고, 과로·미세먼지·감염 등 새로운 유해·위험요인에 선제적으로 대응하여 건강하고 안전하게 오래 일할 수 있도록 하여, 안전선진국으로 도약하겠다는 목표와 전략을 가지고 있다. 특별히 5차 계획에서 주목할 만한 내용을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 산업안전감독관 교육개편, 전문성 향상을 위한 직무교육 강화, 사업장 지도·감독에 대한 기획기능 강화 및 지방관서의 인력 확충, 산재 사망사고 감축 컨트롤타워로서 7개(지)청에 광역산업안전감독과 설치 등 고용노동부 자신부터 산업안전감독 기관으로서의 전문성을 강화하겠다는 내용이 눈에 띈다. 둘째, 산업안전보건공단을 준감독기관으로 인정해 예방점검을 내실화하겠다는 내용도 눈에 들어오고, 셋째, 사업장 안전보건 정보 기반의 빅데이터를 활용하여 감독대상 및 산재예방 사업 대상을 자동 선정할 수 있는 시스템을 구축, 고위험 사업장의 사고 발생가능 유형을 예측하여 산재예방을 위한 맞춤형 감독 및 기술지원 방안 제시, 사업장 안전관리에 필요한 법규·지침, 예방법 등을 쉽게 검색하고 활용할 수 있도록 대국민 스마트 검색 서비스 제공, 사업장 감독, 공단·민간기관 기술지도, 관계부처·지자체·공공기관의 지도점검 자료 등 사업장의 안전보건 정보 공유, 국토부 세움터 정보 등과 연계하여 전국의 건설현장을 실시간으로 확인할 수 있는 종합정보체계 구축 등 빅데이터 시스템을 구축하겠다는 계획도 눈여겨볼만하다. 넷째, 빅데이터의 활용역량을 강화하고 데이터 수집, 알고리즘 개발 등을 통한 연차별 인공지능 플랫폼을 구축하겠다는 계획도 주목할 만하다. 다섯째, 위험성평가 제도 개선 및 유해·위험방지계획서 현장 작동성 강화, 그리고 공정안전관리(PSM) 제도 개선 계획 등도 긍정적으로 보인다(고용노동부 보도자료, 2022).

여기서 그치지 않고, 고용노동부와 산업계는 「산업안전보건법」에 명시된 처벌조항이 여전히 국민 눈높이에 비해 약하다는 인식 아래 「중대재해처벌법」 제정을 위해 노력하였다. 「산업안전보건법」은 산업재해 예방을 목적으로 만든 법이기에, 처벌대상은 안전보건총괄책임자(현장소장, 공장장)로 제한했는데, 「중대재해처벌법」은 예방조치를 제대로 하지 않아 중대한 산업재해 및 대형사고 발생하면 경영책임자도 처벌하겠다는 목적으로 새롭게 제정한 법이다.<sup>1)</sup>

정부는 2022년 11월 30일, 「중대재해 감축 로드맵」을 발표했다. 2026년에 중대 재해를 경제협력개발기구(OECD) 평균 수준으로 끌어내리겠다는 것이 목표다. 즉 중

1) 참고로 「산업안전보건법」에서 ‘위험’은 인적·물적 손상이나 손실을 가져올 수 있는 불안정 상태·상황, ‘사고’는 고의성이 없는 어떤 불안정한 행동이나 상태가 선행되어 작업능률을 저하시키며 직·간접적으로 인명이나 재산상의 손실을 가져올 수 있는 사건, ‘산업재해’는 근로자가 업무나 작업에 기인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 이환되는 것, ‘안전’은 사고가 없는 상태 또는 사고의 위험이 없는 상태, ‘보건’은 육체적·정신적·사회적으로 건강한 상태를 말한다.

대재해 사고사망만인율을 오는 2026년까지 OECD 38개국 평균인 0.29까지 낮추는 것을 목표로 관련 정책을 추진하겠다는 것이다. 이를 위해 정부는 ① 자기 규율 예방 체제 확립 ② 중소기업 등 중대재해 취약분야 집중 지원·관리 ③ 근로자의 참여와 협력을 통한 안전의식과 문화 확립 ④ 산업안전 전문기관 역량 강화 등 거버넌스 재정비 등의 4대 전략을 세우고, 14개 핵심 과제를 선정해 추진하기로 했다.

## 2. 「산업안전보건법」 내용과 특징 분석

「산업안전보건법」은 산업분야 근로자의 안전과 건강, 그리고 산업재해 예방을 위해 제정된 법률이다. 「산업안전보건법」의 구성 체계 및 내용에 따른 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 「산업안전보건법」은 그 내용과 분량이 방대하고 각각의 책무를 아주 구체적으로 명시하고 있다. 「산업안전보건법」의 체계는 법 175조(제1장 총칙부터 제12장 벌칙까지 총 12장), 시행령 119조, 시행규칙 226조 외에 산업안전보건기준에 관한 규칙, 유해·위험작업의 취업제한에 관한 규칙, 노동부령, 고시 등으로 구성되어 있어, 「학교안전법」과 비교하기 어려울 정도로 그 내용이 방대하고 구체적이다. 법, 대통령령, 고용노동부령을 합하면 무려 1,220여 개가 넘는다. 「산업안전보건법」은 총 12장으로 구성되어 있는데, 제1장~제8장까지는 의무주체인 사업주 즉 사업 및 사업장을 운영하는 사업주, 법인, 기관 준수사항을 제시하고 있고, 제9장~제10장까지는 산업안전보건지도사 및 근로감독관 준수사항을, 제11장~제12장은 공통준수사항에 대해 명시하고 있다.

「산업안전보건법」은 산업안전에 대한 각종 제도를 기반으로 구성되어 있으며 산업안전보건 관련 법령의 근거가 된다. 예를 들어 「산업안전보건법」 제2장 안전보건 관리체제의 법조항을 보면 ‘제15조 안전보건책임자’, ‘제16조 관리감독자’, ‘제17조 안전관리자’ 및 ‘제18조 보건관리자’를 두도록 명시하고 있다. 이는 사업장의 안전보건의 권리와 의무를 명확히 하고, 안전보건조직을 제도화하여 체계적으로 운영하라는 것으로 보인다. 산업안전보건법시행령은 「산업안전보건법」에서 제시한 사항을 사업장에서 적용하기 위해 의무사항을 어디까지 적용할 것인지, 어떤 분야에 적용할 것인지 등 말 그대로 법의 시행에 대해서 규정하고 있다. 「산업안전보건법」 시행규칙과 산업안전보건 기준은 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항 및 전문적이고 세부적인 시행요령에 대해 설명하고 있다.

광범위한 산업 분야에 대해 아주 세부적인 기준까지 모두 법률로 정하는 것은 어려움이 있어, 법 제38조, 제39조 제1항에서 일반적인 의무규정을 두고, 사업주가 강구하여야 할 구체적인 조치에 대해서는 고용노동부령에 위임하는 방식을 취하고 있다. (법 제38조 제4항, 제39조 제2항) 그 밖의 각종 검사·검정 등에 필요한 일반적이고 객관적인 사항을 널리 알려 활용할 수 있는 수칙적·표준적 기준인 고시가 있으며, 산업안전보건 업무에 필요한 행정 절차적 사항과 관련하여 정부·실시기관·의무대상과의 관계를 규정한 예규, 고용노동부장관이 지방노동관서의 장에게 업무수행을 위한 훈시·

지시·등을 시달하기 위한 훈령 등으로 구성되어 있다.

둘째, 「산업안전보건법」은 산업재해 예방을 최우선 목표로 하고 있는 규제 법률로, 안전과 보건 분야에 대해 다양하게 규율하고 있고, 국내 모든 산업분야를 그 대상 범위로 하고 있다.<sup>2)</sup> 산업재해 발생 시 보상업무는 ‘근로복지공단’이라는 한 기관에서 맡고 있지만, 산업재해 예방업무는 ‘한국산업안전보건공단’과 ‘고용노동부 소속 산재예방지도과’ 등 사실상 두 기관에서 수행하고 있다는 것은 예방업무에 더 무게중심을 두고 있다고 해석할 수 있다. 「산업안전보건법」은 일반법과 특별법 두 가지의 성격을 모두 지니고 있다. 일반법은 법의 효력이 일반적으로 적용되는 법이고, 특별법은 좁은 범위에 적용되는 법이라면, 「산업안전보건법」은 안전과 보건에 관해 전국 모든 사업장에 적용되는 법이기에 일반법이라 할 수 있고, 또한 사업장 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법적인 성격도 갖고 있기에, 즉 시설물에 대한 사항만을 다루기 때문에 특별법으로도 구분할 수 있다.

셋째, 안전과 보건을 분리하지 않고 단일한 법률 체계를 가지고 있다. 학교안전사고의 경우 학교안전에 관하여는 「학교안전법」에, 학교보건에 관하여는 「학교보건법」에 각각 다른 법률로 규정하고 있는 것과 달리 「산업안전보건법」은 안전과 보건을 하나의 법률 안에 넣어 효율적으로 대응하고 있다(Park, 2015).

넷째, 의무주체가 다양하고 주체별 책무성을 명확히 하고 있다. 사업주, 근로자뿐만 아니라 사업주, 근로자 외의 근로자의 안전과 보건 확보에 관련 있는 자를 모두 포함하고 있다. 그러나 크게 보면 정부(고용노동부)와 사업주, 그리고 근로자 등 3주체에 게 주요 역할과 의무를 부과하고 있다. 이 법은 정부, 사업주, 근로자의 책무성을 명확히 구분하고 있는데, 이는 산업안전 예방을 위해서는 어느 한 주체의 의무이행만으로는 해결이 어렵다는 인식 아래, 각 주체별 책무성을 뚜렷이 하고 있는 것으로 보인다(Park, 2015). 특히 「학교안전법」에 비해 정부와 사업자의 역할과 책무를 강조하고 있다. 정부는 산업안전보건에 관한 제반 사항을 성실히 이행할 책무를 지고 있다. 사업주는 산업재해 예방 기준을 준수하고, 사업장의 안전·보건에 관한 정보를 근로자에게 제공하며 적절한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전·보건을 유지·증진하도록 하고, 국가의 산업재해 예방정책에 따라야 한다. 근로자도 산업재해 예방 기준을 준수하고, 국가와 사업주의 산업재해의 방지에 관한 조치에 따라야 한다.

다섯째, 정부의 책무를 크게 강조하고 있다. 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리 등 고용노동부 장관에게 산업안전보건정책의 수립·집행·조정·통제 및 사업장에 대한 재해 예방 지원·지도 감독의 권한과 책임을 부여하고 있다. 특히 산업재해 예방에 관한 중·장기 기본계획을 수립해야 하며, 해당 계획을 산업재해보상보험 및 산업안전보건정책예방위원회의 심의를 거쳐 이를 공표하도록 하고 있다. 이는 정부가 임의

2) 앞에서 언급했지만, 산업재해란 ‘노무를 제공하는 사람이 업무와 관계되는 요소나 작업, 그 밖의 업무로 인해 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것’을 말하고, 중대재해란 ‘산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심하거나 다수의 재해자가 발생한 경우’를 말한다. 그리고 근로자란 ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람’을 말하고, 사업주란 ‘근로자를 사용하여 사업을 하는 사람’을 말한다.

적으로 계획을 수립하지 말고 전문성을 가진 위원회의 심의를 받도록 함으로써 예방 계획에 대한 신뢰성을 확보하고 있다. 산업재해를 체계적, 효율적으로 예방하기 위해 산재 예방 통합정보시스템을 구축, 운영 및 해당 시스템으로 처리한 산업안전보건에 관한 정보를 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 관련 행정기관과 공단에 제공하도록 하고 있다.

아울러 고용노동부장관은 산재 예방을 위해 대통령령으로 정하는 사업장의 근로자 산업재해 발생건수, 재해율 또는 그 순위 등을 공표해야 한다. 이밖에도 ① 산업안전보건에 관한 지도시설, 연구시설 및 교육시설 ② 안전보건진단 및 작업환경측정 위한 시설 ③ 노무를 제공하는 사람의 건강을 유지·증진하기 위한 시설 ④ 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 산재 예방 시설을 설치·운영하도록 하고 있다. 또한 제158조에 정부가 산업재해 예방활동 경비를 보조·지원할 수 있도록 하고 있다.

여섯째, 지방자치단체의 역할에 대해서도 강조하고 있다. 제4조의3(지방자치단체의 산업재해 예방 활동 등)에서 지방자치단체의 장은 관할 지역 내에서의 산업재해 예방을 위하여 자체 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성을 지원하기 위한 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있고, 산업재해 예방 활동에 필요한 사항은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다고 명시하고 있다.

일곱째, 사업주의 책무 이행에 방점을 두고 있다. 산업현장에서 종합적인 책임을 지는 주체는 사업주이기 때문에, 산업재해에 대해 총체적인 책임을 갖는 사업주에 대해 안전보건 확보 의무 등 특별히 많은 역할과 책무를 부여하고 있다. 주요 의무주체인 사업주에게는 크게 3가지를 의무로 명시하고 있다.(법 제5조 제1항) ① 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 산업재해 예방을 위한 기준을 지킬 것 ② 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업 환경을 조성하고 근로조건을 개선할 것 ③ 해당 사업장의 안전·보건에 관한 정보를 근로자에게 제공할 것 등이다.

사업주의 일반적인 의무를 좀 더 상세히 살펴보면, 사업주는 산업재해 예방 시책·기준 등을 이행해야 하고, 안전보건 관리 규정 작성·준수 등 안전보건 관리 체제 구축 의무 및 안전보건교육 실시 의무(근로자에 대한 안전보건 교육, 기초안전보건교육, 안전보건관리 책임자 등에 대한 직무교육 등)가 있다. 또한 유해·위험 방지 조치 의무(법령 요지의 게시, 안전보건표지의 설치·부착, 산업재해 기록·보존의 의무, 보고의 의무)와 다양한 고용형태에서의 산업재해 예방 의무(유해한 작업의 사내 도급금지, 건설공사 발주자 조치사항, 건설공사 도급인 조치사항, 특수형태 근로 종사자의 산업재해 예방, 배달종사자에 대한 안전조치 등)가 있다. 그 밖에도 안전보건관리책임자와 산업보건의를 두어야 하고, 근로자·사용자 동수로 산업안전보건위원회를 구성, 설치·운영하여야 하며, 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하고 근로조건을 개선해야 한다. 아울러 사업주는 단체협약 및 취업규칙에 맞도록 안전보건관리규정을 작성하고 근로자에게 알려야 한다.

또한 사업주는 산업재해 발생 시, 재발 방지를 위해 재해 발생 원인과 재발 방지 계획 등을 기록하고 보존하여야 한다. 산업재해가 발생한 날부터 1개월 이내에 지방

고용노동관서에 산업재해조사표를 제출하거나, 근로복지공단에 요양 신청하여야 하며, 중대재해는 지체 없이 관할 지방고용노동관서에 보고하도록 의무화하고 있다. (「산업안전보건법」 제10조, 위반 시 1,000만 원 이하의 과태료 부과)

산업재해 발생 시 조치사항 및 처리절차 살펴보면 다음과 같다. 재해자 발견 시 조치사항(① 재해발생 기계의 정지 및 재해자 구출 ② 긴급병원 후송: 환자에 대한 응급처치와 동시에 119구급대, 병원 등에 연락하여 긴급 후송 ③ 보고 및 현장보존: 관리감독자 등 책임자에게 알리고, 사고원인 등 조사가 끝날 때까지 현장 보존)부터 산업재해 발생보고(① 산업재해(3일 이상 휴업 재해)가 발생한 날부터 1개월 이내에 관할 지방고용노동관서에 산업재해조사표를 제출하거나, 요양신청을 근로복지공단에 신청하여야 함 ② 중대재해는 지체 없이 관할 지방고용노동관서에 전화, 팩스 등으로 보고<sup>3)</sup>), 산업재해 기록하고 3년간 보존(① 사업장의 개요 및 근로자의 인적사항 ② 재해발생 일시 및 장소 ③ 재해발생 원인 및 과정 ④ 재해 재발방지계획)까지 구체적으로 명시하고 있다. 아울러 산업재해 발생 시 재발 방지계획을 수립하도록 하고 있다. 산업재해는 반복해서 발생하는 속성이 있기 때문에 발생한 산업재해를 분석·검토하여, 동종재해 또는 유사재해의 재발 방지에 노력하기 위해서이다. 이렇게 「산업안전보건법」에서는 재해 재발 방지계획을 기록·보존하도록 의무화하고 있고, 위반 시 300만 원 이하의 과태료 부과하고 있다.

여덟째, 산업재해 예방의 실효성을 높이기 위한 정책수단을 지닌다. 산재 예방을 위하여 위험성평가, 산업안전지도사를 도입하는 등 체계적인 정책수단을 갖고 있다. 노동부는 산업안전·보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도·감독뿐만 아니라 안전·보건 조치에 관한 지침 또는 표준을 정하여 지도·권고할 수 있고, 노동부장관은 유해 또는 위험한 기계·기구 및 설비의 안전기준을 정할 수 있다. 이는 산업재해를 예방하기 위한 방법으로 안전교육, 통계분석·유지 관리와 같은 기본적인 제도 외에 안전보건을 위한 기술의 연구·개발 및 시설의 설치·운영, 안전성 평가 및 개선 등 실질적으로 산재 예방에 도움이 되는 시스템을 구축하고 있음을 알 수 있다(Park, 2015).

아홉째, 근로자의 의무과 참여에 대해서도 명시하고 있다. 근로자의 구체적인 의무(준수사항)를 규정하고, 위반 시 300만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있다. 근로자가 준수해야 하는 안전조치 및 보건조치는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에서 구체적으로 규정하고 있다. 이렇게 근로자는 산업재해 예방을 위한 기준과 조치를 준수해야 하고, 안전보건교육 이수, 보호구 착용, 산업안전보건위원회가 심의·의결한 사항을 성실하게 이행할 의무가 있고, 역학조사 실시 시 협조, 공정안전보고서 이행 의무가 있고, 작업환경측정 신뢰성 평가 시 적극 협조해야 한다. 또한 사업주와 근로감독관, 공단 등 관계인이 실시하는 산재예방 관한 조치에 따라야 한다. 그리고 근로자의 참가 보장과 촉진을 유도(산업안전보건위원회)하고 있고, 근로자 대표의 권한(작업환경측정 시 참석 요청, 건강진단 결과 설명 요청 등)도 존중하고 있다.

열째, 산업재해 예방을 위하여 「한국산업안전보건공단법」을 설치 근거로 '한국산

3) 보고사항: ① 발생개요 및 피해상황, ② 조치 및 전망, ③ 그 밖의 중요사항

업안전보건공단'이라는 전문기관을 두고 있다. '한국산업안전보건공단'은 산업재해예방 기술의 연구·개발과 보급, 산업안전보건 기술지도 및 교육, 안전·보건진단 등 산업재해 예방에 관한 사업을 효율적으로 수행하고 있다. 주요사업은 「한국산업안전보건공단법」 제6조에서 명시하고 있다. 즉 산업재해 예방기술의 연구·개발 및 보급, 산업안전보건에 관한 교육, 사업장의 산업재해 예방을 위한 안전·보건 진단 또는 관리 등과 이를 위한 기술지원, 유해하거나 위험한 기계·기구 등의 안전인증 또는 안전검사, 산업재해 예방을 위한 시설자금 지원, 산업재해 예방시설의 설치·운영, 산업안전보건에 관한 정보 및 자료의 수집·발간·제공, 산업안전보건에 관한 국제협력, 산업안전보건에 관해 고용노동부장관이나 그 밖에 중앙행정기관의 장이 위탁하는 사업 등을 수행하고 있다.

열한 번째, 산업재해 예방을 위한 재원의 규모를 명시하고 있다. 「산업재해보상보험법」 제95조 및 제96조에 의하면 산업재해보상보험 및 예방기금의 100분의 8이상을 예방사업에 투입하도록 하고 있고, 그 규모는 연간 4,000억 원에 이르고 있다. 즉, 예방업무를 수행하는 '한국산업안전보건공단'은 예산을 안정적으로 확보하고 있는 셈이다(Park, 2015).

열두 번째, 강제성 있는 벌칙조항을 두고 있다. 벌칙을 수반하는 최저 기준적 성격을 가진 「산업안전보건법」은 당사자의 의사여부와 관계없이 적용하는, 강제성 있는 법으로, 형사처벌·과태료 부과·행정명령 등 다양하게 규정하고 있다. 법제의 실효성 확보 차원에서 형벌과 과태료 등 벌칙조항을 두고 있는 것이다. 법을 위반할 경우 기업들은 큰 벌금과 함께 기업 이미지가 실추 및 손상될 수 있다. 왜냐하면 위법 행위자에 대한 처벌은 물론이고, 그 업무의 주체인 법인(또는 개인)도 함께 처벌하는 규정을 두고 있기 때문이다. 특히 근로자를 사망에 이르게 하여, 유죄 판결을 선고받거나 약식명령을 고지받은 경우에는, 별도로 200시간 범위에서 산업재해 예방에 필요한 수강명령을 함께 부과하는 조항까지 명시하는 등 법률 위반 시 엄격하게 처벌하고 있다. 「산업안전보건법」은 대부분 사업주들의 의무주체를 규정하고 있기에 원칙적으로 법 위반 행위자와 관계없이 사업주에게 과태료를 부과하고 있다. 해당 법 제72조 위반내용에 따라 300만 원에서 1,000만 원 이하의 과태료를 부과하고 있는데, 종전에는 법 위반 시 1회에 한해 시정 기회를 부여했으나 공공성 강화 및 산업재해를 더욱 줄여보자는 차원에서 2011년 4월 시행령을 개정하면서 이제는 법을 위반할 경우 시정 기회 없이 바로 과태료를 부과하고 있다. 산업분야에서 일하는 모든 근로자의 안전과 건강은 국가적으로도 중요한 사안이기 때문이다. 물론 처벌 없이 사업주에게 선언적인 의무만 부과(제5조)하는 경우도 있다. 참고로 과태료 부과 및 징수 권한은 고용노동부 장관에게 있다.

### III. 「중대재해처벌법」 법제 분석 및 특징

#### 1. 중대재해처벌 법제의 제정 과정

「중대재해처벌법」이 제정된 배경을 살펴보면, 2018년 12월 태안 화력발전소 압사 사고, 2020년 4월 이천 물류창고 건설현장 화재 사고, 2020년 5월 현대중공업 아르곤 가스 질식 사고와 같은 산업재해로 인한 사망사고와 함께 가슴기 살균제 사건 및 4·16 세월호 사고와 같은 시민재해로 인한 사망사고가 끊이지 않자, 사회적 문제로 비화하면서 대책 마련의 목소리가 높아졌다. 이러한 사고와 재해가 계속되는 근본적 이유는 기업이 안전보건관리체계를 제대로 구축하지 않아 발생했다고 보았기 때문이다.

「산업안전보건법」에서 사업주(회사 또는 회사대표)는 공장, 공사현장 등 사업장을 총괄하는 안전보건관리책임자(현장소장)를 지정하여 「산업안전보건법」 하위 법령(산업안전보건법 시행령, 산업안전보건법 시행규칙, 산업안전보건에 관한 규칙)에서 규정하고 있는 사업장의 안전보건조치를 하여야 한다. 그러나 실제로 「산업안전보건법」에서 명시하고 있는 작업장 난간의 규격, 길이, 강도 등을 점검하기에는, 더구나 사업장과 거리가 먼 경우 사업주가 직접 현장에 가서 안전상황을 모두 확인하는 경우가 드물었다. 따라서 사업장에서 중대한 산업재해가 발생해도 사업주가 실행을 받는 경우는 거의 없었다. 이런 맹점이 있어 중대사고는 줄어들지 않았다. 대표적인 사례가 바로 태안 화력발전소 근로자 사망 사건이다.

이에 2021년 문재인 정부 및 더불어민주당에서는 「산업안전보건법」 개정 및 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(약칭: 중대재해처벌법)을 새롭게 추진하였다. 사업주나 경영책임자가 안전 확보 의무조치를 소홀히 하여 중대한 산업재해나 시민재해가 발생할 경우, 사업주나 경영책임자도 처벌하자는 것이다. 기업의 안전보건조치를 강화하고, 안전에 대한 투자를 확대하여 중대산업재해를 예방, 근로자의 생명과 신체를 보호하자는 목적으로 2021년 1월 8일, 국회 본회의를 통과하였고 2022년 1월 27일부터 시행하였다.

## 2. 산업재해와 중대재해법제 비교

「산업안전보건법」의 미흡한 부분을 보완하기 위해 「중대재해처벌법」을 제정한 것이다. 우선 「산업안전보건법」상 재해의 정의는 ‘산업재해 중 중대재해’이지만, 「중대재해처벌법」상 재해의 정의는 ‘산업안전보건법상 산업재해 중 중대산업재해’이다. 중대재해는 다시 중대산업재해와 중대시민재해로 나뉜다. 중대산업재해란 ① 사망자가 발생하거나 ② 전치 6개월 이상의 부상자 2명 이상이거나 ③ 직업성 질병자가 1년 이내 3명 이상 발생한 산업재해를 말하고, 중대시민재해는 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 중대산업재해와 유사한 피해가 발생한 재해를 가리킨다.

첫째, 의무주체가 다르다. 「산업안전보건법」의 의무주체는 사업주(개인 또는 법인), 각 사업장 단위의 안전보건관리책임자이지만, 「중대재해처벌법」의 의무주체는 자연인인 개인사업주 또는 경영책임자이다. 둘째, 보호 대상이 다르다. 「산업안전보건법」의 보호 대상은 노무를 제공하는 사람, 근로자, 수급인의 근로자, 특수형태 근로자이지만, 「중대재해처벌법」의 보호 대상은 종사자, 근로자, 노무제공자, 수급인,

수급인의 근로자 및 노무 제공자이다. 셋째, 의무 내용이 다르다. 「산업안전보건법」의 의무 내용이 사업주의 안전조치, 사업주의 보건조치라고 한다면, 「중대재해처벌법」의 의무 내용은 경영책임자 등이 종사자에 대한 안전보건확보의무를 진다. 「산업안전보건법」은 사업장의 직접적이고 구체적인 안전·보건조치를 명시하고 있다면, 「중대재해처벌법」은 경영책임자의 관리·감독을 위한 안전보건관리시스템 구축을 명시하고 있다. 즉 사업주와 경영책임자 등은 실질적으로 지배, 운영, 관리하는 사업이나 사업장에서는 종사자의 안전과 보건 상 유해 혹은 위험을 방지하기 위해, 안전과 보건에 대한 확보 의무를 다해야 한다는 것이다. 넷째, 적용 범위가 다르다. 「산업안전보건법」의 적용 범위는 전 사업 또는 사업자에 적용하지만, 「중대재해처벌법」의 적용 범위는 상시근로자 수 5인 미만 사업 또는 사업장은 제외한다.

다섯째, 목적도 다르다. 어떤 의미에서 「산업안전보건법」은 사전에 사업재해를 예방하는 법률이라면 「중대재해처벌법」은 산업재해가 발생한 뒤 사업주를 처벌하기 위한 법이라고 할 수 있다. 따라서 「산업안전보건법」이 사업장 특성에 맞게 사업장의 안전보건활동에 초점을 맞추고 있다면, 「중대재해처벌법」은 회사 경영 전반의 안전시스템구축에 중점을 두고 있다. 다시 말해, 「산업안전보건법」은 산업재해 예방을 목적으로 만든 법이기에, 처벌 대상은 안전보건총괄책임자(현장소장, 공장장)로 제한했는데, 「중대재해처벌법」은 예방조치를 제대로 하지 않아 중대한 산업재해 및 대형 사고가 발생하면 경영책임자도 처벌하겠다는 목적으로 제정한 법이다.

여섯째, 처벌 수준이 다르다. 「산업안전보건법」의 처벌 수준은 사망 시 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금, 안전·보건조치 위반 시 5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금이며, 법인의 경우 사망 시 10억 원 이하벌금, 안전·보건조치 위반 시 5천만 원 이하 벌금이고, 「중대재해처벌법」 처벌 수준은 사망 시 1년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금, 부상·질병의 경우 7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금이며, 법인의 경우 사망 시 50억 원 이하 벌금 부상·질병의 경우 10억 원 이하 벌금이다. 「중대재해처벌법」은 제4조가 핵심인데, 사업주와 경영책임자 등이 법 제4조에서 명시하고 있는 안전보건확보의무를 위반하고, 법 제2조에서 언급하고 있는 중대산업재해 또는 중대시민재해가 발생, 안전보건확보의무 위반과 중대재해 사이에 인과관계가 성립한다면 법 제6조에 의거, 형사 처벌할 수 있다는 것이다. 사망의 경우 1년 이상의 징역 또는 10억 원 이하의 벌금으로 강도 높은 처벌을 받고, 민법상 손해액의 최대 5배의 범위에서 징벌적 손해배상책임을 부담할 수도 있다.

「중대재해처벌법」이 이와 같이 처벌을 강화한 것은 처벌이 목적이 아니라 처벌받지 않으려면 철저히 사고·재해 예방에 만전을 기하라는 의미이다. 따라서 처벌을 면하기 위해서라도 사업주 또는 경영책임자들은 법 제4조를 잘 준수해야 한다. 예를 들어, 2021년 6월, 광주 학동 철거건물 붕괴 사고 현장에서 근로자가 사망했다면 「산업안전보건법」을 적용했겠지만, 일반 시민이 사망했기 때문에 철거업체와 감리업체에는 업무상 과실치사상죄를 적용할 가능성이 높다. 여기에서 관건은 근로자 여부이다. 「산업안전보건법」은 근로자를 보호하기 위해 만든 법이기 때문에, 공사현장에서 발생한 재해로 근로자가 아닌 일반 시민이 크게 다치거나 사망한 경우, 행위자

를 처벌할 수 없었지만, 「중대재해처벌법」을 통해 이제는 처벌할 수 있다. 즉 중대재해 안에 중대산업재해와 중대시민 재해를 포함하고 있어, 보호 대상인 시민이 크게 다치거나 사망하면 처벌이 가능해진 것이다. 요컨대 「중대재해처벌법」 시행 이후, 모든 산업재해 발생 시 근로자뿐만 아니라 이제는 일반 시민의 생명·신체 보호도 가능해졌다고 말할 수 있다.

「산업안전보건법」이 근로자를 중심에 놓고 안전사고가 발생하지 않도록 철저히 준수해야 하는 내용이라면, 「중대재해처벌법」은 사업주 또는 경영책임자의 근로자에 대한 안전·보건 확보 의무를 엄두에 두고 있다. 즉 「중대재해처벌법」 제정의 가장 큰 의의는 산업재해가 발생하지 않도록 더욱 확실한 예방 대책을 수립하고 실효성 있는 안전·보건 관리체계를 구축하라는 것이다.

앞에서 언급한 것처럼 근로자도 국민이고 학생도 국민이다. 안전에 차별이 있어서는 안 된다. 「산업안전보건법」과 「중대재해처벌법」 제정을 통해 근로자 보호와 산업재해 예방을 위해 노력하는 것처럼, 형평성 차원에서라도 학교안전 법제도 산업안전 법제 수준으로 내용을 강화하여 학생 보호와 학교안전사고 예방에 만전을 기할 필요가 있다. 특히 「중대재해처벌법」 제정의 취지와 의미를 참고하여 학교안전사고가 발생하지 않도록 더욱 확실한 예방 및 대책을 수립하고, 보다 실효성 있는 안전관리시스템을 구축할 필요가 있다.

다만 학교안전 법제는 무과실책임주의를 채택하고 있고, 학교현장에는 안전전문성을 갖춘 인력이 거의 없기에 「중대재해처벌법」 내용을 그대로 적용하기는 어렵다. 우선 충분한 예산을 지원하여 학교안전 예방 및 관리시스템을 산업재해 예방 및 관리시스템 수준으로 향상하고, 이 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 학교안전담당관(안전교사 및 안전전담 직원 포함) 제도 도입 등 전문인력 배치도 시급하다. 그런 이후에도 예방조치와 안전교육을 제대로 하지 않아 중대한 학교안전사고가 발생할 때는 처벌 강화 등 확실하게 책임을 묻는 방향으로 나갈 필요가 있다.

#### IV. 「학교안전법」 분석 및 특징

지금까지 산업안전 법제 중 대표적인 「산업안전보건법」과 「중대재해처벌법」에 대해 살펴보았다. 또 다른 안전 주요 법제인 「학교안전법」을 여기에서 다룬다.

교육은 국가의 기본 책무이기에, 교육기관으로서의 학교는 국가가 책임지고 종합적 인권 및 교육기본권을 보장하는 장소이다. 그리고 학생 안전권 확보와 안전한 학교환경의 조성은 헌법 정신에 입각한 교육의 기본 전제 조건으로, 사회적 보호대상인 학생을 안전사고, 학교폭력, 범죄, 자살, 자연재해, 사회적 재난 등 각종 위험으로부터 보호하여 건강한 사회구성원으로서 성장하게 하는 것은 국가와 사회의 기본적인 책무이다. 그럼에도 학생안전을 포함하여 학교안전을 보장하지 못하는 것은 국가의 교육기본권 보장 의무의 해태이고, 학생의 교육기본권 침해라고 할 수 있다.

## 1. 「학교안전법」 제정 배경과 의미

먼저 「학교안전법」 제정 배경<sup>4)</sup>을 살펴보면, 학교안전공제회라는 제도가 없을 당시에는 교사와 학교장의 불법행위는 민법 제750조에 의거하여 책임을 졌고, 학생의 불법행위는 민법 제755조에 의해 교사가 감독자의 책임을 졌다. 학교 안에서 교육·지도·관리·감독의 책임은 부모 대신 교원에게 있었기 때문이다. 따라서 교사는 학교에서 발생한 안전사고에 대해 상당한 책임과 심적 부담을 안고 있었다. 학교안전사고가 발생하면 교사에게 학생의 지도·감독을 부실·소홀하게 했다는 책임을 물어 소송을 제기하는 일이 잦아지자, 피해 학생의 학부모와 심리적 갈등, 정부와는 징계 및 형사 책임 공방까지 벌여야 하는 일까지 생기자, 심리적 고통과 경제적 부담으로 말미암아 교사들의 교육활동이 크게 위축되었다(Choi & Park, 2007). 학교안전사고는 교사뿐만 아니라 학생들에게도 학습권의 침해, 신체적·정신적 피해를 주었다(Jeong, 2016).

이와 같은 이유로 학교안전사고에 영향을 받지 않고 교사는 교육활동에 전념하고 학생은 학업에 몰두할 수 있는 여건을 마련해야 한다는 공감대가 1980년에 형성되어, 학교에서 발생한 사고에 대해 치료비를 보상하는 법제의 필요성이 제기되었다. 특히 학교는 성장기에 있는 학생들이 단체로 모여 있는 곳이기에 그 특성상, 쉬는 시간·점심시간·휴식시간에 학생들끼리 우발적인 충돌 또는 크고 작은 장난·싸움이 적지 않게 발생한다. 이러한 사고는 사실상 교사의 지도·감독 범위 밖에서 일어난 사고이기에 교사에게 직접적인 배상책임이 없음에도 피해자가 교사를 상대로 직접 경제적 보상을 요구하거나 손해배상 청구소송을 제기하는 경우가 적지 않았다.

이에 각종 학교안전사고로 인한 피해를 보상하기 위해, 학교안전공제회를 설립·운영하도록 명시하고 있는 「교원 지위 향상을 위한 특별법」 제5조<sup>5)</sup>가 있음에도 불구하고 후속 법률이 제정되지 아니하자, 1987년 12월 9일에 「민법」 제32조(비영리법인의 설립과 허가)에 근거하여 ‘서울학교안전공제회’를 설립하였다. 이렇게 서울을 시작으로 전국 16개 시·도별 공제회가 설립되었다. 그러나 상호부조적인 차원에서 출발한 학교안전공제회는 민법상 사단법인의 모양새를 취했기 때문에 안정적인 기금 조성이 힘들었고,<sup>6)</sup> 법적 근거가 없어 국가의 재정지원 요구도 어려웠으며, 각 지역별로 보상

4) 「학교안전법」 제정 배경과 개정 과정은 주로 강희원·김상철의 글과 김종길의 논문을 토대로 기술하였다.(Kang, H & Kim, S. (2013). Legislative Evaluation of the 「Act on Prevention and Compensation of School Safety Accidents」, Legislative Evaluation Study No. 7, Korea Legislative Research Institute; Kim, J. (2009). Analysis of the policy agenda setting process for improving systems related to school safety accidents - Focusing on the legislative process of the Act on Prevention and Compensation of School Safety Accidents, Master's thesis, Graduate School of Education Policy, Korea National University of Education)

5) 제5조 (학교안전사고로부터의 보호) ① 각급 학교 교육시설의 설치·관리 및 교육활동 중에 발생하는 사고로부터 교원과 학생을 보호함으로써 교원이 그 직무를 안정되게 수행할 수 있도록 하기 위하여 학교안전공제회를 설립·운영한다. ② 학교안전공제회에 관하여는 따로 법률로 정한다.

기준마저 달라 지역 간 불균형의 문제도 심각하게 제기되었다.

학교안전공제회는 인적보상만 되고 물적 보상이 되지 않는 한계가 있어, 학교안전공제회와는 별도로 단위 학교장의 상호부조로 재해를 입은 교육시설의 복구 및 화재로 인한 손해배상을 위해 교육시설재난공제회를 「민법」 제32조에 근거하여 설립하였다. 두 제도가 상당부분 교사들에게 도움이 되고 학교시설물 복구에 기여하였으나, 여전히 학교안전사고에 대한 보상시스템이 취약할 뿐만 아니라 기금 조성에 대한 법적 근거 미비 등의 문제가 크게 대두되자, 이러한 문제를 해결하기 위해 각 교육청, 한국교원단체총연합회 등을 중심으로 법률 제정의 요구가 있었다.

이러한 요구를 수용하는 차원에서 1987년 ‘학교안전관리공제회육성법’을 입법 예고하였고, 2003년 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 특별법」을 입법 예고하였으며, 2005년에는 정부에서 법안을 제출하였다. 그리고 마침내 2006년 12월 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」이 국회를 통과했고, 2007년 9월부터 시행하였다. 이렇게 우여곡절 끝에 제정된 「학교안전법」은 학교안전사고 예방과 보상에 관한 법적 근거를 마련했다는 점, 즉 학교안전사고로부터 학생을 보호하고 피해에 대해 신속·적정한 보상을 하며, 교사에게 돌아오는 심적 고통과 금전적 부담으로 인한 교육활동의 위축을 방지하는 등 교사가 안심하고 가르치는 일에 전념할 수 있는 학교안전망 구축의 기틀을 마련했다는 데 큰 의의가 있다.

「학교안전법」의 제정 취지와 의미<sup>7)</sup>를 요약, 정리하면 다음과 같다. 첫째, 학교안전사고를 개인의 책임영역에서 사회적 보호영역으로 전환하고, 국가가 이를 보장하기로 했다. 즉 「학교안전법」의 제정은 헌법상 국가에 부여된 기본권 보호의무의 구체적인 실현이다. 둘째, 학교안전사고 예방을 법의 제목과 본문에 명문화하여, 교육부장관 등에게 학교안전사고 예방을 위한 학교안전관리 기준 적용 등 필요한 정책을 마련하게 하고, 학생 등에 대해 안전교육을 할 수 있게 명시하였다. 셋째, 임의적 성격의 상호부조적 공제제도에서 벗어나 전국단위의 보상기준을 만들어 체계적으로 운영하는 사회보험 수준의 공적 보상제도로 진전됐다. 즉 학교안전공제의 법적 근거를 마련해, 시·도 교육감은 학교안전공제회를 설립, 학교안전공제사업을 실시할 수 있게 되었다. 넷째, 학교안전사고는 성장기 어린 학생에 의한 우발적 사고가 많은 것을 감안하여 「민법」, 「형법」, 「국가배상법」, 「국민건강보험법」 등의 법제보다 「학교안전법」을 우선 적용함으로써 차별적 유리성을 부여하였다(Park, 2016) 다섯째, 학교안전공제회에서 공제급여라는 제도를 통해 우선적으로 긴급 구호, 신속한 치료, 치료비 지원 등 먼저 의료비를 보상한 후 책임관계 등 잘잘못을 가려 구상권을 청구하도록 하였다(Kim & Eom, 2013) 여섯째, 학교안전사고 발생 후, 교사에게 제기되는 민사 또는 형사적인 책임을 최소화하여 교사가 안정적으로 교육활동에 임할 수 있는 분위기

6) 당시, 즉 학교안전공제회 설립 초기에는 학생들이 가져온 폐휴지 매각대금 등으로 학교에서 보상금을 충당하였다. 이후 공제회비 각출, 교육청 지원금(사실상 국가 세금) 등으로 충당하였다.

7) 법제처의 「학교안전법」 제정 이유와 송효근의 ‘학교안전공제제도와 교육활동 보호’를 참고하였다.(법률 제8267호, 2007.1.26. 제정, 2007.9.1. 시행)

를 조성하고 교원의 지위를 향상할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다(Kim & Eom, 2013) 일급제, 학교안전사고 예방 및 공제사업의 효율적 수행을 위해 학교안전공제중앙회를 설립하도록 하였다. 여덟째, 학교안전사고 발생으로 학생 등이 피해를 입었을 때 보상하는 공제급여의 종류 및 제한사유 등에 대한 사항을 구체적으로 명시하였다.<sup>8)</sup> 아홉째, 학교장 등 공제가입자가 학교안전공제회에 납부하여야 하는 공제료의 산정기준을 명문화하였다.<sup>9)</sup> 열째, 지급한 공제급여가 적정했는가를 심사하기 위해 그 결정에 불복하는 절차로 심사청구 및 재심사청구를 마련하였다. 열한 번째, 학교안전공제회의 안정적, 정상적인 운영을 위해 일정 수준의 기금을 조성, 확보하도록 법적 근거를 마련하였다(Yang, 2003).

다만 「학교안전법」 제정 추진 당시, 여러 형태의 학교안전사고보상시스템 법제와 사례를 논의하였으나, 비판적 검토 없이 기존에 민법상의 단체로 운영하던 ‘공제회 조직’을 무분별하게 모방하고, ‘공제기금 등 재산’을 포괄 승계한 것은 못내 아쉬운 점이다. 기존의 조직과 내용에 학교안전사고 예방에 관한 몇 가지 규정을 추가한 형태로 일단락되었기 때문이다(Kim, 2013).

주지하다시피 「학교안전법」은 예방보다는 보상에 초점을 맞춰 제정하였다. 왜냐하면 당시 학교안전사고를 둘러싸고 책임과 보상 문제로 교사의 교육활동이 위축되는 등 교단의 갈등이 심했기 때문에, 학교에서 발생하는 안전사고에 대한 보상을 체계적으로 지원하기 위해서 이 법을 제정했기 때문이다. 결국 보상에 관한 특별법 성격의 「학교안전법」은 학생이 사고를 당해 피해를 입었을 경우, 손해배상이 아닌 공적 사회보험의 수준으로 대응하도록 하여, 교사·학교장의 부담을 크게 분산·경감해주고, 사고 피해자들에게는 신속·적정하게 보상하도록 하였다(Son & Pyo, 2013) 사회보장제도는 시민법상의 모순을 극복하고 개인의 사회적 위험·생활 불능·빈곤 및 생활장해에 대해 국가 또는 사회가 직접 개입함으로써 국민의 생존권을 보장하기 위하여 대두된 법 개념이다(Lee, 2012).

따라서 이 법은 학교장의 가입 의사를 묻지 않고 유·초·중·고와 평생교육시설을 학교안전공제회에 의무적으로 가입,(외국인학교는 임의가입 대상) 공제료를 부담하도록 하여 학교안전사고의 보상 문제를 형식상 국가가 관장하는 사회보험의 방식으로 학교안전공제제도를 도입·운영하고 있다. 학교안전공제제도는 학교안전사고로 인해 입은 피해를 사회보장 차원에서 직접 전보하는 성격을 지니고 있어, 불법행위로 인한 손해를 배상하는 제도와는 취지와 목적을 달리한다(Choi, 2016)

8) 공제급여는 요양급여·장해급여·간병급여·유족급여·장의비·위로금·비용의 보전 등으로 구분하고, 자해·자살, 과실상계 등 공제급여 지급 제한 사유를 명시하고, 교직원에 대한 구상권 청구를 고의·중과실로 제한하였다.

9) 공제료 산정은 교육부에서 최근 3년 동안의 학교안전사고 발생 및 공제급여 지급 현황 등을 반영하여 산정기준을 정하면, 학교안전공제회는 그에 따라 결정된 공제료를 공제가입자에게 통보하도록 하였다.

## 2. 「학교안전법」 주요 개정 내용

「학교안전법」은 유의미한 제·개정을 전후로, 크게 네 번의 시기로 나눠 볼 수 있다. 첫째, 학교안전공제회 설립 이전 시기, 둘째, 사단법인 형태의 지역별 학교안전공제회 시기, 셋째, 「학교안전법」 제정 이후의 학교안전공제회 시기, 그리고 마지막으로 2014년 세월호 사고 이후 법제 개정으로 학교안전사고 예방에 관한 정책이 명문화된 시기가 그것이다.

법 개정은 시대가 변화함에 따라, 또는 사회적 요구에 따라 필요한 것을 추가하고 불필요한 것을 삭제하는 것으로, 「학교안전법」도 시대의 변화와 그에 따른 사회적 요구에 따라 2007년 제정된 이후 18차례 넘게 개정되었다. 여기에서 타 법률 개정으로 인한 형식적인 개정이 총 9차례, 내용에 대한 실질적인 개정이 총 9차례 정도 있었다. 그 중 법률 내용과 관련 있는 실질적인 개정은 제1차부터 제4차까지로 학교안전공제회나 공제제도에 관한 것이었고, 제5차부터 제7차까지는 학교안전사고의 예방에 관한 것이었으며, 제8차는 헌법재판소의 위헌 결정에 따른 개정이었다.

그 중 예방에 관한 주요 개정 내용을 살펴보면 다음과 같다. 제5차 개정부터 주로 학교안전사고 예방에 관한 내용을 명시하였다. 충남 태안 사설캠프 사고를 비롯하여 각종 청소년 수련시설 캠프, 해병대 체험교육 캠프 등 야외활동 중에 사고와 재해가 여러 번 발생했기 때문이다. 따라서 학교 밖 교육활동의 사각지대를 없애고 사고와 재해를 예방하는 차원에서 학교에서 학생들이 이용하는 시설의 안전 여부를 확인해야 한다는 요구가 커졌다. 그에 따라 학교장이 교육활동을 직접 실시하는 경우, 매 학기 시작 전날까지 안전대책을 점검·확인하는 등 필요한 조치를 강구하도록 하고, 학교장이 교육활동을 타 기관 또는 시설에 위탁 실시할 경우,<sup>10)</sup> 실시 전날까지 대책을 마련하여 학교운영위원회에 보고하고 안전점검 결과 및 안전교육 실시 여부, 안전대책 여부, 보험가입 유무, 「청소년활동진흥법」에 따라 인증 받은 프로그램이 맞는지 등을 점검·확인하도록 하여 교육활동 중에 발생하는 학생들의 안전사고를 예방하고자 했다.

제6차 개정은 세월호 사고 이후, 대책 마련 차원에서 개정하였다. 세월호 사고를 계기로 학교안전사고 예방정책은 전환점 및 일대 변화를 맞이하였다. 즉 학교안전 책임을 더욱 강화하는 차원에서 교육활동의 범위에 등하교 시간뿐만 아니라 수학여행·체험활동 등 현장학습을 포함하였다.(제2조 제4호) 학교 교육활동 중에 안전사고가 지

10) 교육활동 위탁 시 학교안전사고 예방을 위한 사항: ① 위탁할 기관 또는 단체 등의 설립 인가·허가 등의 여부 ② 교육활동 중에 발생하는 사고로 인한 손해배상 책임을 담보하기 위한 보험 등의 가입 여부 ③ 「청소년활동진흥법」 제10조제1호에 따른 청소년수련시설의 경우 같은 법 제36조에 따라 인증을 받은 청소년수련활동 프로그램을 실시하는지의 여부 ④ 「청소년진흥법」 제10조 제1호에 따른 청소년수련시설의 경우 같은 법 제18조, 제18조의 2, 제18조의 3, 제19조 및 제19조의 2에 따른 안전점검 및 안전교육 실시, 종합평가 결과 및 이에 따 개선조치 이행 등의 여부 ⑤ 그 밖의 관계 법령에 따라 실시되는 교육활동 프로그램의 안전점검, 안전대책 등의 여부

속적으로 발생함에 따라 학교안전사고 예방 및 대응 등 체계적·효율적인 안전관리시스템 마련이 절박한 상태였기에, 제6차 개정을 통해 학교안전사고 예방계획의 수립·시행을 의무화하고, 예방계획에 대한 평가, 안전사고 예방 관련 사업, 프로그램 및 교재 개발 등을 심의하는 학교안전사고예방위원회 구성하도록 하였다.(제4조의 2) 이를 효율적으로 추진하기 위해 실태조사를 할 수 있도록 했고,(제4조, 제4조의 3신설) 안전교육 대상을 학생·교직원 및 교육활동 참여자로 확대하였으며, 그 결과를 학기별로 교육감에게 보고하도록 하여,(제8조 제1항) 체계적인 학교안전교육의 실시 등으로 학교안전사고 예방 효과를 높이고자 했다.

시·도교육청에 학교안전사고 예방 및 대책을 담당하는 전담부서를 설치·운영(제8조의 3신설)하는 등 교육청과 교육부의 책무를 강화하였고, 사고 이후 효율적인 대처를 위한 관리지침의 제정과 학교안전사고로 피해를 입은 학생, 교직원, 교육활동 참여자와 그 가족에 대해 상담 치료 등 필요한 지원을 제공(제10조의 3신설)하는 등 학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 각종 제도를 전반적으로 개편했다.

학교 밖 교육활동도 학교 안 교육활동 못지않게 학교안전의 중요한 부분이다. 세월호 사고 이후, 현장체험학습 안전과 관련해 대규모 수학여행(150명 이상) 시 50명당 1명씩 수학여행 안전관리자를 배치하도록 하고 있고, 사전 답사를 통해 학생들이 사용할 건물 안전, 화재 점검, 식당 위생, 조리실 청결 상태, 이동 동선, 숙박시설 주변 환경 등에 대한 안전 유무 확인 및 점검을 하도록 하고 있다. 그런데 시설 안전과 식당 위생 등의 문제는 지방자치단체 등 인허가 기관에서 평소에 점검·관리해야 할 사항이지 안전 분야 비전문가 집단인 학교 교사들에게 부담 지을 문제는 아니다.

체험학습 교통안전과 관련해서도 차량 이동 시 교통법규 준수, 과속운전 금지 등 사전 안전지도 및 운전자 교육을 실시하고 운행차량 및 운전자 적격 여부 점검과 운전자 음주 측정 등에 대한 지도책임을 학교 및 인솔교사에게 지우고 있다. 그런데 이 문제도 학생들의 체험학습 차량에 대한 안전기준과 법규 위반에 대한 단속을 강화하여 문제를 해결할 사항이지, 위험 하나하나를 학교에서 확인·점검하고 부담할 문제는 아니다. 이런 까닭으로 학교현장에서는 교육활동 전 분야에 안전업무 부담이 자꾸만 늘어나고 있어, 안전에 대한 심적 부담감으로 약간의 위험성을 수반하는 교육활동도 교원들이 가급적 하지 않으려 기피하는 문제점이 나타나고 있다(Choi, 2016).

제7차 개정은 학교에서 실시하는 안전교육에 대한 중요성이 강조되고 있으나 학교 교육활동과 관련한 학생들의 안전사고가 끊임없이 발생하고 있어 안전교육의 실효성 제고를 통한 학교안전사고를 적극 예방할 필요가 있어 개정하였다. 학부모 등의 안전 점검 참여를 보장하여 학교시설 안전 점검에 대하여 신뢰성을 확보하고자 했다.

세월호 사고 이후, 학교안전에 대한 사회적, 국민적 관심이 커지자 정부는 2014년 11월 11일, 체험중심 안전교육 및 교원의 안전전문성 강화, 시설여건 개선, 안전인프라 구축 등 학교안전정책의 기본방향을 제시하는 「교육분야 안전 종합대책」을 발표하였다. 학교에서 어릴 때부터 체계적으로 안전교육을 실시하고, 교원을 안전교육 준

전문가로 육성하는 동시에, 안전한 교육활동 제공 및 안전한 교육시설을 조성하겠다는 것이 주요 내용이었다. 그 중 교대와 사대 등 교원 양성과정에, 학생에게 직접 안전교육을 실시하는 체육과 보건교사의 경우 기존 전공과목에 안전 관련 내용을 포함하거나 별도의 안전과목을 신설하고, 교원 임용 및 승진 시 ‘(가칭)학교안전관리사’<sup>11)</sup> 자격을 취득한 경우에는 가산점 등을 부여하는 방안을 검토하겠다고 발표하였다. 그러나 현재까지 현실화되지 못하고 있어 공염불이었다는 비판을 받고 있다.

2015년 1월에는 「교육분야 안전 종합대책」의 후속조치로 「학교안전법」을 대폭 개정하여, 3년을 주기로 교육부장관에게 학교안전사고 예방에 관한 기본계획을 수립하도록 했고, 시·도 교육감은 1년마다 지역계획 수립을, 학교장도 매년 학교계획 수립을 하도록 명시했다. 그리고 앞에서 언급한 것처럼 학교안전사고예방위원회 구성과 시·도교육청에 학교안전사고 예방·대책 전담부서를 설치하였고, 학교안전사고와 위급 상황에 효율적으로 대처하기 위한 관리지침도 신설하였고, 심리적 상담지원 제도화 등도 포함하였다.

2015년 2월에는 ‘학교안전교육 7대 표준안’을 발표하였고, 2016년 3월에는 학교안전교육 실시 기준 등에 대한 고시(교육부 고시 제2016-90호)를 발표하였다. 즉 정규직 교직원은 3년마다 15시간 이상, 3년 미만의 계약직 교직원은 매 학기 2시간 이상, 방과후 교사 등 교육활동 참여자는 매년 1회 이상의 안전교육을 받도록 명시했다. 또한 세월호 사고 이후, 초중고 체육교과서에 ‘안전’이라는 영역을 신설하였다.

이후에도 2019년 12월, 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」(약칭: 교육시설법) 제정에 따라 「학교안전법」에 규정돼 있던 시설 관련 제6조와 제7조의 규정을 삭제하였고, 2021년 1월에는 대학안전사고 보상공제사업 근거 규정을 신설했다. 즉 「고등교육법」 제2조에 따른 대학에 대한 안전사고보상공제사업을 학교안전공제중앙회의 사업으로 실시할 수 있는 근거규정이 생긴 것이다.(제29조) 아울러 대학 총장은 대학에서 발생하는 안전사고, 감염병의 확산, 범죄, 재난 등 각종 위험으로부터 학생, 교직원 등 학교의 구성원을 안전하게 보호하기 위하여 안전관리계획을 수립·시행하도록 개선하였다.(고등교육법 제27조의2, 2020.12.22. 신설)

태안 해병대 캠프 및 세월호 사고 이후, 교육부가 나름대로 학교안전사고 예방과

11) 교원자격증 소지자 또는 교원자격증 취득 예정자를 대상으로 안전, 구급, 재난 등 관련 이론 및 실기·면접을 실시하여 자격(국가공인)을 부여하는 제도.

당시 교육부가 보도자료 등을 통해 발표한 내용 :

\* (가칭)“학교안전관리사” 자격 신설 및 운영

학교안전 관리에 관한 종합적·실무적 지식과 기술을 보유한 교직원 양성을 위해 “(가칭)학교안전관리사” 국가자격을 신설(’16)한다. 안전 업무 담당자 및 보건, 체육, 기술가정, 과학 등 교과 담당교사가 우선 취득할 수 있도록 지원을 강화하며, 자격취득 교직원에 대한 별도 우대방안도 마련한다.

\* 교원양성과정에 안전관련 전공과목 개설·운영

유·초등, 중등(체육), 보건 교과 등 직접적인 안전교육을 담당하는 교원의 전공과목에 안전과목으로 ‘유아안전교육’, ‘초등안전교육’, ‘응급처치와 심폐소생술’을 포함하거나 또는 안전 관련 내용으로 ‘학교보건 및 실습’ 과목에 학교 안전교육 관련 내용을 포함하여 운영한다.

안전 관련 대책들을 내놓았으나 여전히 부족한 점이 많다. 이제라도 체험시설과 숙박업소, 차량은 지자체 등 인허가 기관에서 평소에 보다 더 철저하게 안전 점검 및 관리하는 등 안전기준 강화와 법규 위반 법령 정비에 나서야 하고, 모든 교원을 학교안전전문가로 육성하는 역량 강화 연수도 시행해야 하며, 2014년 정부가 발표한대로 유·초·중·고 모든 교원과 행정실 소속 직원들에게 학교안전관리사 자격 취득을 의무화하고, 취득 시 혜택을 부여해야 할 것이다.

태안 해병대 캠프 및 세월호 사고 등 교육활동 중 발생한 대형사고 이후, 교육부는 떠들썩하게 관련 법령의 제·개정을 통해 재발 방지를 위한 제도 보완 대책을 내놓았고, 실제로 「학교안전법」, 「학교폭력예방법」, 「교육시설법」, 「고등교육법」 제·개정 등 학교안전사고 예방과 보상을 위한 법제를 여러 번 보완하고 진전된 정책을 전개했음에서도 불구하고, 학교안전사고는 줄어들기는커녕 지속적으로 증가하고 있다. 교육부 등 정부는 왜 그동안의 노력과 대책이 실효성이 없는지 깊이 돌아볼 필요가 있다. 급한 마음에 막 던지듯 내놓은 땀질식 처방은 아니었는지 생각해 봐야 한다. 안전 선진국들의 학교안전 법제를 참고하고, 학교안전 전문가들의 깊이 있는 견해와, 무엇보다 학교현장의 목소리를 반영하면서 실효성 있는 대책을 마련했어야 했고, 예산 지원과 전담인력 확보도 병행했어야 했는데 과연 그렇게 했는지 성찰할 필요가 있다는 말이다.

「학교안전법」도 나름대로 여러 번의 개정 작업을 했고, 특히 세월호 사고 이후 학교안전 정책의 체계화를 꾀했으나 여전히 미흡하다는 비판에서 자유롭지 못하다. 시대의 변화와 학교현장의 요구에 발맞춘다는 의미에서 산업안전 법제처럼 큰 폭의 개정작업이 필요한 시점이다. 법 제정 이후 16년이 지난 현재까지 세월호 사고 이후를 제외하고는 현행 법률에 대한 논의가 간헐적, 부분적으로 이뤄졌을 뿐 전반적인, 전면적인 법률적 검토는 없었다고 볼 수 있다(Kim, 2013). 학교안전사고에 대한 보상도 중요하지만, 학교에서 안전사고가 발생하지 않도록 예방하는 것이 더 중요하다.

「학교안전법」의 제정으로 적정하게 보상하는 제도가 정착했다면, 이제는 학교안전사고를 예방하는 일에 더욱 무게중심을 두어야 할 것이다. 이를 위해 학교안전사고 예방에 위한 법제 연구를 더욱 활발하게 진행하고, 학교안전사고 예방을 위한 안전의식과 안전문화가 학교에 깊이 뿌리내릴 수 있도록 교육당국과 정부의 특별한 노력이 필요하다.

‘학교안전사고 예방계획’을 수립·시행하도록 신설된 조항에 따라 교육부는 ‘제1차(’16~’18) 학교안전사고 예방 기본계획’(’15.12.), ‘제2차(’19~’21) 학교안전사고 예방 기본계획’(’18.12.), ‘학교안전사고 관리지원 개선방안’(’20.10.), 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제정·시행(’20.12.) ‘제3차(’22~’24) 학교안전사고 예방 기본계획’을 수립(’21.12.)하여 추진 중에 있다. 교육부도 학교안전의 중요성과 법제 개정의 필요성을 인식하고 있는지 제2차 기본계획(’19~’21)의 평가에 기초하여, 제3차 학교안전사고 예방 기본계획(’22~’24)을 발표하였다.

주요 추진과제로 ① 학교안전사고 예방정책 추진체계 강화, ② 학교안전교육 역량 제고, ③ 학교안전사고 예방활동 강화, ④ 안전한 학교문화 조성, ⑤ 제도 정비로 촘촘한 학교 안전망구축 등을 제시하였다. 의례적인 계획 발표가 아니라, 강한 의지를 가지고 관련 법제를 속히 정비하여 더욱 체계적이고 효율적인 학교안전관리시스템을 구축하도록 교육부가 선도적인 역할을 해야 할 것이다.

### 3. 「학교안전법」 내용과 특징 분석

「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」의 구성 체계 및 내용에 따른 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학교안전법령은 총11장 72개의 조문과 시행령 34조, 시행규칙 10조에 불과해 산업안전보건법령에 비해 그 체계와 내용이 빈약할 정도이다. 심지어 예방보다는 보상에 지나치게 편중돼 있다. 제1장은 총칙, 제2장은 학교안전사고 예방, 제3장 학교안전사고 보상공제 사업, 제4장 학교안전공제회, 제5장 학교안전공제중앙회, 제6장 공제 급여, 제7장 공제료, 제8장 학교안전공제 및 사고예방기금, 제9장 심사청구 및 재심사청구, 제10장 보칙, 제11장 벌칙으로 구성하고 있다. 제1장 총칙에서는 학교안전공제회 적용 대상과 활동 범위를 명시하고 있다. 학교의 범주를 유치원, 초·중등학교, 고등학교 졸업 이하의 평생교육원을 포함하고 있고, 교직원의 범위를 “고용형태 및 명칭을 불문하고 학교에서 학생의 교육 또는 학교의 행정을 담당하거나 보조하는 교원 및 직원 등을 말한다.”(제2조 제3호)라고 규정하고 있다.

교육활동 범위도 (가) 학교의 교육과정 또는 학교장이 정하는 교육계획 및 교육방침에 따라 학교의 안팎에서 학교장의 관리·감독 하에 행하여지는 수업·특별활동·재량활동·과외활동·수련활동 또는 체육대회 등의 활동, (나) 등·하교 및 학교장이 인정하는 각종 행사 또는 대회 등에 참가하여 행하는 활동, (다) 그 밖에 대통령령이 정하는 시간 중의 활동, 즉 가목 및 나목과 관련된 활동(제2조 제4호)으로 학생으로서의 학습 및 활동시간 대부분이 해당된다. 특별히 학교안전사고를 “교육활동 중에 발생한 사고로서 학생·교직원·교육활동참여자의 생명 또는 신체에 피해를 주는 모든 사고 및 학교급식 등 학교장의 관리·감독에 속하는 업무가 직접 원인이 되어 학생·교직원·교육활동참여자에게 발생하는 질병으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다.”(제2조 제6호)라고 규정하고 있다. 제2장의 학교안전사고 예방은 학교안전사고 예방과 시설관리 교육을 중심으로 구성하고 있다. 특히 교육부장관, 학교장, 사립학교의 설치 경영자를 시설 관리자의 대상에 포함하고 있다. 제3장부터는 보상사업을 중심으로 구성하고 있는데, 제3장에서는 안전사고보상공제 사업을 교육감의 책무로 보고 가입자와 피공제자를 명시하고 있다. 학교안전공제의 가입자는 학교장이고 피공제자는 학생·교직원·교육활동참여자이다. 형식적으로 교육감이 학교안전사고로 인해 피해를 입은 학생·교직원·교육활동참여자에게 보상공제사업을 하도록 명시하고 있지만, 내용적으로는 학교안

전공제회가 학교안전공제사업의 사업자가 되어 보상사업을 하도록 규정하고 있다.

「학교안전법」 제정 이후 외국인학교도 학교안전공제회의 승인을 얻어 가입이 가능하고, 피공제자의 대상에 학생뿐만 아니라 교직원, 교육활동참여자까지 확대하고 있다. 이러한 학교안전공제회는 이전에도 각 시·도 교육청별로 운영하고 있었는데 제4장을 통해 지역별 시·도 학교안전공제회의 모양새를 취하도록 했고 지역별 학교안전공제회의 차이를 조정, 통일하기 위해 학교안전공제중앙회를 제5장에서 명시했다. 제6장에서는 공제급여의 형태와 방법에 대해 규정하고 있다. 크게 공제급여는 요양급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 장의비로 분류하고 있고, 제41조의 절차와 방법에 의해서 공제급여를 받을 수 있게 했다. 다만 제43조의 공제급여 제한을 통해 공제급여를 받지 못하는 경우를 명시하고 있다. 또한 다른 법률을 통해 보상을 받는 경우, 제43조 제1항 제3호와 제45조를 의거, 공제급여를 받지 못할 수 있음을 언급하고 있다. 제7장은 공제 가입자가 납부해야 하는 공제료에 대해 규정하고 있고, 제8장은 공제료와 국가 및 지자체의 보조금 등을 포함한 학교안전공제 및 사고예방기금에 대해 명문화하고 있다. 제9장은 공제회의 공제급여 결정에 불만이 있어 불복할 경우, 심사청구 및 재심사청구 조항 등을 규정하고 있고, 제10장은 법률에 필요한 보칙 규정을, 그리고 제11장은 벌칙조항에 대해 언급하고 있다. 과거에는 학교안전사고 발생 시 보고(통지)를 하지 않아도 처벌할 근거가 없었지만 법률 제정 이후에는 사고 발생 시 보고(통지)의무를 규정하고 있고, (제44조 제2항) 이를 위반한 경우 과태료 처분을 할 수 있도록 했다. 다만 명확한 원칙과 기준을 제시하고 있지 않아 여전히 실효성은 떨어진다.

이와 같이 「학교안전법」은 형식적으로 보면, 입법 목적에 걸맞게 학교안전사고 예방과 보상을 모두 규율하고 있는 것 같지만, 양적으로 보면 예방은 하나의 장에 불과하고, 보상에는 무려 아홉 개의 장을 할애하는 등 심한 편차와 불균형을 보이고 있다. 「학교안전법」 제정 초기에 예방정책보다는 안전공제회를 법제화하는 것에 초점을 맞추었는데, 지금까지도 개정 없이 그 기초를 그대로 유지하다 보니, 그 비중이 여전히 보상정책에 치우쳐 있다. 이로 인해 「학교안전법」은 사실상 ‘보상에 관한 법’이고 어떤 의미에서는 ‘학교안전공제회에 관한 법’이라는 비판에서 자유롭지 못하다.

「학교안전법」의 입법 목적 중 보상 분야는 대체로 그 목적을 달성하였다고 평가한다. 다만 ‘사회보험으로서 위상에 걸맞은 내용을 갖고 있지 못하다’ 등 보상 수준, 체계, 절차적 규정 등의 미비점은 계속 개선해 나가야 할 것이다.

둘째, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」이라 명명하여 언뜻 학교안전사고 예방과 보상이 대등한 것으로 보이나, 그러나 예방업무는 선언적 의미가 강하고, 사실상 보상 위주로 법령을 제정하였고 또 그렇게 시행하고 있다. 「산업안전보건법」이 산업재해 예방을 최우선 목표로 하고 있다는 점에서 크게 차이가 난다. 「학교안전법」이 그렇게 된 이유는 제정 당시 예방과 보상에 대해 명시하고 있지만, 실상 예방에 대한 내용은 한낱 훈시규정일 뿐이고, 주로 손해배상을 담당하던 기존의

공제회 조직과 공제기금 등 재산을 포괄, 승계하고, 기존의 운영방식을 그대로 유지한 채 학교안전사고에 대한 사후적 조치의 명칭만 손해배상에서 보상으로 변경하였기 때문이다(Kim, 2013).

그나마 법률의 제목과 본문에 예방이라는 단어를 명문화하여, 학교안전사고 예방을 위해 교육부장관 등에게 학교안전사고 예방과 관련한 필요한 조치와 대책을 마련하게 하고, 학생 등에게 안전교육을 할 수 있는 법적 근거가 생겼다는 점이다. 특히 세월호 사고 이후, 법제 개정을 통해 학교안전사고 예방에 관한 여러 제도를 마련했다. 이에 따라 안전사고 예방을 위한 기본계획(교육부), 지역계획(교육청), 학교계획(학교)을 계속 수립·시행하고 있고, 학교안전사고예방위원회도 구성·운영하고 있으며, 학교안전교육도 꾸준히 진행하고 있다. 그러나 그것이 얼마나 충실하게, 내실있게 이루어지고 있는지는 의문이다.

예를 들어, 학교안전교육의 경우 교육부가 전국 17개 시·도교육청의 관내에 있는 학교에서 안전교육을 실시한 시간을 집계한 현황에 따르면, 대부분 학교가 법령에 명시되어 있는 안전교육의 기준을 지키지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 제5조 제 1, 2항처럼 “학교시설을 안전하게 관리·유지하기 위하여 노력하여야 한다”, “학교안전사고의 예방을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.” 등 노력 의무만 언급하고 있고, 의무위반에 대해서는 처벌조항을 두지 않아 실효성을 담보하기 어렵다. 이렇게 학교안전사고 예방 및 활동이 전시행정처럼 겉돌지 않도록 확실하고 보다 세부적인 정책수단을 마련해야 할 것이다. 학교안전사고를 줄일 수 있는 최선의 방법은 예방활동임에도, 학교 현장에서는 「학교안전법」에 따른 예방활동과 안전교육이 잘 지켜지지 않고 있다.

「학교안전법」이 여전히 보상에 그 초점을 두고 있어 예방을 위한 실질적인 견인수단이 없기 때문이다.

「학교안전법」 제18조 제1항 3호와 4호는 ‘학교안전사고 예방 관련 사업’과 ‘학교안전사고 예방 및 학교안전공제 사업에 대한 교육·홍보’ 등 국가가 직접 해야 할 업무임에도 불구하고 특수법인에 불과한 학교안전공제회에서 대신 수행하도록 규정하고 있어, 학교안전사고 예방사업의 주체도 실질적으로 학교안전공제회이다. 다시 말해, 「학교안전법」은 학교안전사고의 예방과 보상이라는 상이한 두 분야를 동일한 법률에서 규정하고 있고, 수행주체도 동일한 학교안전공제회가 담당하도록 명시하고 있다. 법률의 형태만 보면, 국가는 헌법에서 규정한 기본권 보호 의무를 충실하게 이행한 것처럼 보이지만, 실상 학교안전사고 예방에는 거의 관심과 비중을 두지 않고 있어, 예방사업과 안전교육이 내실 있게 이루어지지 못하는 등 여러 가지 법적인 문제를 초래하고 있다. 물론, 공공기관이 아닌 특수법인에 불과한 학교안전공제회가 학교안전사고에 대한 예방사업을 담당하더라도, 여전히 국가는 자신이 이행해야 할 사고 및 재해 예방 의무를 학교안전공제회에 전가한 것일 뿐 국가의 사고·재해 예방행위라고 볼 수 없으며, 이는 결국 헌법 제34조의 국가의 사회보장 및 사고·재해 예방과 국민을 보호를 위해 노력할 의무를 위반하고 있는 셈이다(Kim, 2013)

교육활동 참여자에 대한 안전교육은 의무 규정이 없다. 학생 및 교직원 은 의무적으로 안전교육을 받아야 하고 학교안전사고로 인해 피해를 입었을 경우, 보상도 받지만, 교육활동참여자(주로 학부모)는 학교안전사고로 인해 피해를 입었을 경우, 보상은 받지만, 안전교육 사각지대에 놓여있다. 학부모 등 교육활동 참여자에 대해 어떻게 안전교육을 할 것인가도 고민해야 할 것이다. 「학교안전법」 제2장 ‘학교안전사고 예방 규정’을 안전정책, 교육활동 안전, 학교안전교육 등으로 개정하여 보다 체계화할 필요가 있다.

셋째, 학교안전사고 예방과 보상업무를 통합하여 규정하고 있다. 산업재해의 경우 예방은 한국산업안전보건공단이 맡고, 보상은 근로복지공단이 맡아 운영하고 있는 점과 다르다. 즉, 예방과 보상업무를 동일 법률에 규정하다 보니 세월호 사고 이전에는 보상 부분에 무게 중심을 두고 있었다(Park, 2015).

「학교안전법」이 제정된 이후 학교안전사고에 대한 법률적, 제도적 진전은 상당한 성과가 있었다. 그러나 학교안전공제회라는 특수한 법인 형태로는 안전한 교육환경, 학교안전망의 구축이라는 사회보장제도로 발전할 수 없는 태생적 한계가 분명하다. 학교안전시스템 구축은 국가의 기본 책무라는 기본적 인식을 갖고 있어야 함에도 이러한 인식이 결여된 제도이기에 근본적인 한계가 분명한 것이다. 현재 학교안전사고 예방에 필요한 재원을 거의 공제료에 의존하고 있다는 사실도 문제이다. 공제급여는 학생의 사고와 재해로 인한 교원의 보상책임을 사회보험방식에 의해 공제회가 보상하는 제도로, 가입자는 그 대신 선택의 여지없이 의무적으로 가입해야 하고, 아울러 보험급여에 필요한 재원(공제료 중 순수보험료 부분)을 부담하고 있는 것이다(Kim, 2013).

반면, 학교안전사고 예방활동과 학교안전교육은 대수의 법칙에 따라 사회보험방식으로 위험을 분산할 수 있는 제도와 정책이 아니다. 예방사업은 전적으로 헌법에서 규정한 국가의 기본권 및 안전권 보호 의무를 이행하는 일이기 때문이다. 요컨대 공제(보상)기금과 예방기금은 기금의 설립목적 을 다르기 때문에 원칙적으로 각 기금의 출연자(出捐者)도 당연히 달라야 하고, 공제(보상)기금과 예방기금을 별도로 분리하여 운영하는 게 맞다. 따라서 현행 「학교안전법」이 예방기금의 재원을 공제기금에서 출연시키는 것은 타당하지 않다. 그럼에도 불구하고 예방사업에 필요한 예산까지 보험가입자에게 부담시킨다면 그것은 헌법에 위반될 소지도 있다(Kim, 2013).

넷째, 현행 학교안전사고 보상공제 사업은 엄밀한 의미에서 상부상조하는 공제제도가 아니라 사회보험제도이다. 학교안전공제회 초기 시기에는 임의가입이었고, 시도별로 독자적인 보상기준을 정해 운영하였으나, 「학교안전법」 제정 이후, 의무가입으로 변경하였고, 전국 단일 기준을 적용하기에, 사회보험 수준의 공적 보상제도로 발전하였다. 그럼에도 「학교안전법」은 ‘학교안전사고 보상공제사업’, ‘학교안전공제회’, ‘공제료’, ‘공제급여’, ‘피공제자’ 등 여전히 공적 사회보험 법제에 부합하지 않는 용어를 사용하고 있다. 그리고 구체적으로 어느 유형의 사회보험을 지향하는지도 명확하지

않아 다른 전보제도와 관계도 명확하지 않다. 이렇게 된 까닭은 기존의 민법상 손해배상책임을 담당하던 학교안전공제회 체제를 아무런 변경 없이 그대로 수용하였고, 근로자에 대한 사용자의 손해배상책임을 아닌 재해보상에 관한 법률인 「산업재해보상법」 상의 각종 규정이나 보상기관이 행정청임을 전제로 하는 제도를 아무런 검토 없이 모방하였으며, 여기에 민법상 불법행위에 대한 손해배상책임을 특별법인 「국가배상법」 등을 참조하여 성격이 전혀 다른 법률을 조합한 나머지 법적 체계가 모순되고, 더구나 시행과정에서 그 때 그때의 정책적 판단으로 추가된 부분으로 인해 법적 안정성과 구체적 타당성 중 어느 하나도 담보하지 못하는 입법이 되어가고 있다(Kim, 2013).

요컨대 「학교안전법」에서 명문화하고 있는 보상제도가 분명 사회보장제도임에도 불구하고 민법상 불법행위에 대한 손해배상제도, 「국가배상법」 상의 국가배상제도에서 벗어나지 못하는 한계를 드러내고 있다. 「학교안전법」 제정 당시에 사회권과 교육권을 확보해 주기 위해 공제사업을 사회보험으로 인식하고 입안하였고, 사법부도 이를 사회보험으로 인식하고 있기에 하루 속히 용어, 내용, 체계를 정비해야 한다.

「학교안전법」을 제정한 지 많은 세월이 흘렀음에도 여전히 교육부, 교육청, 교원단체, 학부모단체, 심지어 학교안전공제회조차도 과거 시민법 원리를 적용하던 시기의 손해배상책임(교원의 불법 행위로 인해 학생이 피해를 입은 경우에 교원이 부담해야 하는 손해배상책임)을 학교안전공제회가 대신 부담하는 제도 정도로 잘못 인식하는 경향이 짙다. 이런 모순과 애매성을 계속 지니고 있는 것은 바람직하지 않다. 강희원과 김상철의 주장처럼 ‘공제’, ‘공제료’, ‘피공제자’라는 표현을 ‘보험’, ‘보험료’, ‘피보험자’로 바뀌어야 한다(Kang & Kim, 2013). 사회보험제도를 표방한다면 그에 걸맞게 용어와 내용을 전환하는 게 타당할 것이다. 그리고 「학교안전법」은 사회보장제도로서의 특징인 무과실책임주의를 채택하고 있다.<sup>12)</sup> 학교안전사고에 대한 보상제도는 학교장 등 가해자의 재해보상 책임을 전제로 한 보험이다. 민법은 불법행위와 피해 사이의 인과관계가 있는 경우, 불법행위자인 가해자에게 피해자에 대한 손해배상책임을 규정함으로써 과실책임주의를 견지하고 있다(Kim, 2013). 그러나 「학교안전법」은 교육활동과 학교안전사고와의 인과관계가 인정되는 경우, 학교안전공제회에서 보상책임을 지는 무과실책임주의를 채택하고 있기에 피공제자를 보다 두텁게 보호하고 있는 셈이다.

이를 위해 「산업안전보건법」과 달리 학교안전공제회라는 특수법인을 두고 있고, 공제료와 학교안전공제회 운영비 등 비용 전액을 사실상 국가가 부담하고 있다.<sup>13)</sup> 즉

12) 과실책임주의는 민법, 「국가배상법」처럼 국가가 과실이 있는 경우에만 책임을 부담하고, 무과실책임주의는 「학교안전법」처럼 국가가 과실이 없는 경우에도 책임을 부담한다. 예) 학생 본인의 부주의한 사고도 학교안전공제회에서 보상함.

13) 「학교안전법」 제정 배경에서 언급했듯이, 처음에는 폐휴지 매각 대금 등으로 공제료를 납부했으나, 현재는 공제료 전액을 사실상 국가가 부담한다는 점에서 다른 사회보험과 다르다. 「산업재해보상보험법」, 「국민연금법」, 「국민건강보험법」, 「고용보험법」 등 대표적인 사회보험들은 모두 보험료 납부를 의무화하고 있고, 보험료 미납 시, 강제징수 및 연체

학교안전공제의 법적 근거를 마련하고 사업 실시에 관하여 규정하고 있다. 이에 따라 시·도 교육감은 학교안전공제회를 설립하여 학교안전공제사업을 실시하고, 유치원 및 초·중등학교의 학교장은 공제가입자가 되도록 하였다. 또한 학교안전사고 예방 및 공제사업의 효율적 수행을 위하여 교육부장관이 학교안전공제중앙회를 설립하도록 규정하고 있다. 민법상 학교안전사고의 유책행위자에 대한 피해자의 손해배상책임과 학교안전사고법상의 학교안전사고에 대한 공제급여를 비교하면 아래의 표와 같다.

유치원 및 초·중등학교의 학교장이 보험가입자가 되고, 교육감이 보험관장자로서 학교안전공제회라는 보험사업을 운영·관리하는 사회보험제도를 채택하고 있는 셈이다. 학교안전공제회라는 특수법인을 두기보다 산업재해 예방을 위하여 「한국산업안전보건공단법」을 설치 근거로 ‘한국산업안전보건공단’이라는 전문기관을 두고 있는 것처럼, 「학교안전법」과 「학교보건법」을 통합하여 「학교안전보건법」으로 새롭게 제정하고, 「학교안전보건법」을 설치 근거로 ‘학교안전보건공단’이라는 전문기관을 두는 게 효율적일 것이다.

그 선행 작업으로 학교안전시도공제회와 학교안전공제중앙회를 먼저 통합할 필요가 있다. 2007년 「학교안전법」 제정으로 학교안전사고를 예방하고 피해를 신속하게 보상하기 위하여 17개 시·도와 중앙에 공제회를 설치, 운영하고 있다. 그러나 시도공제회와 중앙회를 분리 운영함에 따라 몇 가지 문제점이 드러나고 있다. 즉 양 기관의 안전공제사업과 예방사업이 중첩되어 있고, 따라서 산업안전보건공단처럼 전국적으로 통일된 정책과 체계화된 사업을 신속하게 시행하기 어렵다. 신속하고, 질 높은 예방 서비스를 학교현장에 효과적으로 제공하기 위해서라도 속히 통합할 필요가 있다. 시·도별 학교안전공제회와 학교안전공제중앙회가 통합하면 중첩 업무의 통일, 보상기준의 일원화, 학교안전기금의 비효율성 개선, 예산의 경감, 경영 효율화 등의 시너지 효과가 있을 것이다. 다시 말해, ① 안전예방 서비스의 고도화와 안전 예방의 동일한 혜택 부여: 전국 규모의 일원화 된 예방 활동을 통하여 사고예방의 신속한 순환구조 및 공제서비스의 매뉴얼 등으로 수준 높은 예방 사업 전개, ② 예산규모의 효율적 실현: 기금관리의 효율성 확보, 일원화된 기금예산 마련 및 효율적 사용 ③ 인력 예산의 절감: 중복사업의 정리에 따른 통합적 기능으로 인력감소와 예산 절감 등의 기대효과가 예상된다. 중앙회와 17개 시·도 공제회로 운영되던 조직을 통합하여 본부와 지부로 구성하되, 본부에 기획정책실, 총무부, 공제사업부, 예방사업부, 자산운용부, 감사실을 두고, 17개 지역별 지부에 운영지원팀과 공제사업팀을 설치하면 좋을 것이다(Yoo, 2019).

다섯째, 「학교안전법」도 사회보장제도라는 맥락에서 사고·사망·질병 등 학교안전사고에 대해 보상하고, 「산업재해보상보험법」도 산업재해에 대해 보상한다는 점에서 거의 유사한 사회보험 구조를 갖고 있다. 학생안전사고 및 산업재해에 대해 정부

료 부과 규정을 두고 있다. 또한 부정수급에 대해 산업재해보상보험은 2배 징수하는 규정이 있는데 반해, 「학교안전법」에는 그런 규정이 없어 도덕적 해이(Moral Hazard)를 막기 어려운 점도 있다.

와 주무 장관이 관련 기관과 연대, 위탁하여 위험을 분담하고 있는 것이다. 다만 대상이 다르다. 「산업재해보상보험법」은 현재 사업장에서 일하고 있는 근로자의 산업재해에 대한 보상에 중점을 두고 있다면, 「학교안전법」은 미래의 근로자인 학생의 안전사고에 대한 보상에 중점을 두고 있다.

「학교안전법」과 「산업재해보상보험법」은 사회보험으로서 유사한 보상구조 및 체계를 갖고 있다. 다만 현재 「산업재해보상보험법」이 정률보상방식을 채택하고 있으나 「학교안전법」은 실손해액 보상제도를 채택하고 있다는 점이 다르다. 이는 과거의 학교안전공제회가 교원의 손해배상책임을 대신하여 정률보상이 아닌 실손해배상을 위한 목적으로 설립하였고, 「학교안전법」을 제정하기 전에는 국·공립학교에서 「국가배상법」에 따라 손해배상을 하였다. 「학교안전법」의 입법취지가 시민법상의 손해배상책임제도가 아니라 공적 사회보장제도임에도 이 점을 망각한 채, 「학교안전법」시행령에 「국가배상법」에 의거하여 장해급여, 유족급여를 산정하는 내용을 모방하다 보니, (「학교안전법」시행령 제15조)이런 모순이 생겼다. 따라서 학교안전공제사업은 사회보험의 성격에 걸맞게 정률보상방식을 채택하여 사회적 최저한을 보장하는 방향으로 전환하는 것이 바람직하다(Kim, 2013).

여섯째, 교육부장관의 책무를 명시하고 있다. 학교안전사고 예방계획의 수립·시행, 학교안전사고예방위원회 구성 및 실태조사이다. 교육부장관은 3년마다 학교안전사고 예방에 관한 기본계획을 수립·시행하고, 학교안전사고예방위원회의 심의를 거쳐 공표하여야 하고, 학교안전사고예방위원회를 구성하도록 명시하고 있다. 그러나 상위계획과 하위계획 간의 위계성과 연계성이 부족하여 상호 관계성을 강화할 필요가 있다. 학교안전계획 수립 시 포함해야 하는 학교안전교육 영역이 다소 광범위하여 실질적인 안전교육계획을 수립하고 내실 있는 안전교육을 실시하기에는 어려움이 따른다. 학교안전계획에 일상적인 학교안전사고 예방활동과 비상 시의 대응행동에 관한 사항이 섞여있어 복잡할 뿐만 아니라, 학교현장의 지속적 안전개선을 위한 도구로서의 기능이 제한되는 문제도 있으며, 단위 학교에서 학교안전교육을 담당하는 교사의 전문성 확보와 안전계획 수립 과정에서 학교 내 부서 간의 업무협력 및 연계가 어렵다는 비판도 있다.

학교안전사고 예방에 대한 실태조사를 할 수 있도록 명시하고 있지만, 「산업안전보건법」에서 고용노동부장관에게 부여한 통합정보시스템을 구축, 운영 및 해당 시스템으로 처리한 관련 행정기관과 공단에 제공해야 하는 책무 조항은 없다. 학교안전 실태조사는 개별학교현장의 위험요인과 안전관리 등에 관한 종합적이고 체계적인 정보의 수집과 제공 기능의 미흡으로 학교안전계획과의 실제적인 연계가 부재한 상황이다. 따라서 개별학교 현장이 직면한 위험요인, 안전교육 그리고 안전관리에 관한 전반적 실태 파악이 가능하도록 조사의 내용·방법을 재구성해 교육부, 교육청, 학교현장의 학교안전 예방 정책의 수립, 실행, 평가를 실질적으로 지원할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

이와 더불어 실태조사를 통해 수집된 개별학교 위험요인, 안전교육 및 안전관리 실

태 데이터와 학교안전 관련 공공 데이터베이스(지역사회 위험요인), 공제급여 관리시스템(학교안전사고)을 연계한 학교안전 데이터베이스 구축·활용에 관한 정책 마련 등 학교 안팎의 새롭고 다양한 위험요인에 대한 예방과 대응력을 강화하기 위한 기존의 실태조사 내용을 보강하고, 실태조사 내용이 단위학교의 안전계획 수립에 환류되도록 할 필요가 있다. 요컨대 학교는 안전사고 처리 후 원인, 과정, 결과, 교훈 등 환류에 관한 내용을 ‘학교안전계획’에 반영하여 이행하고, 이 환류 보고서를 학교안전계획 추진실적 제출 시 포함하면, 교육청은 관련 내용 분석 및 우수사례를 전체 학교에 공유·전파할 필요가 있다.

학교가 매년 수립·실행하는 학교안전계획은 개별학교의 고유한 위험환경과 여건과 역량을 고려하기보다 기본계획(교육부)과 지역계획(교육청) 등 교육당국의 범용적 정책과제의 실행에 초점을 맞추는 경우가 많고, 일상 관리와 비상 관리의 혼재, 학교구성원의 참여와 협력의 부족, 형식적 실적 평가로 인해 계획 수립과 실행의 실효성에 의구심이 들 정도이다. 따라서 학교안전계획의 수립·실행에 학교별 고유 특성이 반영되고 학교현장에서 실효성 있는 학교안전사고 예방 활동으로 기능할 수 있도록 현행의 내용구성, 작성방법, 그리고 실적평가 체계를 개선하는 등 개별학교에 걸맞은 맞춤형 계획수립이 요구된다. 아울러 학교안전계획 내용구성을 ‘학교안전정책’, ‘학교안전관리’, ‘예방활동’, ‘안전문화 실현’으로 변경하고, 상급기관은 학교안전DB를 통해 단위학교별 안전개선이 필요한 정보를 제공하여 지원할 필요가 있다.

학생들이 직면할 수 있는 위기 상황은 매우 다양하고 광범위해 통합적 접근을 필요로 한 반면, 교육당국은 위험요소별로 담당부서가 제각각 흩어져 있어 정보가 공유되지 못하고, 중복되거나 적절한 지원이 이루어지기 어려운 구조적 문제를 갖고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 학교안전정책은 안전 중심에서 위험 중심으로, 형식적 운영에서 실질적 운영으로, 학교 중심에서 학교·가정·지역의 연계·협력으로, 그리고 개별적 접근에서 통합적 접근으로 개선이 필요하다. 다시 말해, 안전한 학교 조성의 실현을 위해서는 학교안전, 학생건강, 학교폭력 등을 연계한 통합적 접근이 필요하고, 이를 위해 중앙부처 조직개편을 통해 안전 관련 부서를 단일국으로 종합하여 정책 조정·협력 기능을 강화하고, 교육부 안전 관련 부서별 지원기구의 연계·조정·통합을 단계적으로 추진할 필요가 있다.

일곱째, 교육감의 책무를 명시하고 있다. 교육감은 매년 기본계획에 따라 학교안전사고 예방에 관한 지역계획을 수립·시행하여야 하고, 매년 해당 연도의 학교계획 및 지난해의 학교계획에 따른 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가하여 교육부장관에게 제출하여야 한다. 교육감은 시·도교육청에 학교안전사고 예방 및 대책을 담당하는 전담부서를 설치·운영하여야 한다. 교육부장관과 교육감이 함께 해야 할 책무로는 학교안전사고의 예방에 관한 책무이다. 교육부장관과 교육감은 학교안전사고를 예방하고 학교시설을 안전하게 관리·유지하기 위하여 노력하여야 하고, 학교안전사고의 발생 위험성이 있는 시설물을 보수·관리하는데 필요한 예산을 우선 지원하는 등

학교안전사고의 예방을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다고 명시하고 있다. 그러나 교육감과 교육청이 책무 이행에 소극적이라는 비판이 계속 제기되고 있다. 학교안전 사고 예방 및 관리, 사후 대응을 위한 교육감과 교육청의 구체적인 책무 이행을 명문화하는 법 개정이 필요해 보인다.

참고로 시·도교육청 평가에 학교안전 관련 지표를 지속적으로 반영할 필요가 있다. 물론 이 지표에는 교육시설 상시 점검·안전조치, 재난대비 교육훈련, 학생안전교육 실시 현황 등을 포함해야 할 것이다. 시·도교육청은 교육지원청 및 학교에 대한 각종 평가에 안전 관련 평가요소를 최대한 반영하여 추진과제에 대한 이행력을 보유하도록 유도할 필요가 있다. 아울러 교육청은 학교 감사 시에도 안전 관련 계획, 이행 및 조치 등 전반적인 내용을 포함하여 실시하되, 지적 위주의 감사보다는 개선방안 등 대안 제시에 중점을 두어 감사를 실시할 필요가 있다. 필요하다면 안전관리에 대한 집중감사 등 학교 안전사고 예방활동을 강화해야 한다. 덧붙여 교육청은 대규모 사고이거나 사회적으로 영향이 컸던 안전사고에 대해 현황분석, 처리과정, 반성 등을 기록한 백서를 발간할 필요가 있다. 발간된 백서는 공유를 통해 향후 유사 안전사고 예방의 지침서로 활용하면 좋을 것이다.

현재 학교에는 학교안전 전문가가 거의 없다. 따라서 학교에서 비교적 큰 사고가 발생할 때 학교에만 맡겨두지 말고, 교육청이 나서서 학교안전공제회 등 전문기관과 함께 객관적인 사고조사를 통해 정확하고 근본적인 사고 발생 원인을 파악하고, 동일 또는 유사사고가 재발하지 않도록 그 위험성을 제거·통제하기 위한 대책을 마련할 필요가 있다. 학교안전사고 관련 데이터 수집 체계는 동일 또는 유사사고의 재발을 막자는 차원에서 마련된 제도임에도 사실상 사고 발생 원인과 관련한 데이터 수집 기능이 부재한 상태이다. 따라서 학교현장에서는 학교안전사고 예방을 위한 데이터 기반, 증거 기반의 접근이 이루어지지 못해 실효적인 학교안전사고 예방 활동의 전개가 제한되는 상황이 지속적으로 반복되고 있다(Kim, 2024). 이 문제도 교육청이 학교안전공제회, 교육부 등과 함께 합리적인 개선안을 마련할 필요가 있다.

학교안전 전공자를 학교안전교사로 임용하는 제도가 꼭 필요하다. 현재 각 학교에 업무분장으로 안전담당자가 있지만 전문성을 갖춘 사람이 거의 없다. 마치 국어를 전공하지 않은 사람이 국어를 담당하고, 영어를 전공하지 않은 사람이 영어를 담당하고 있는 어처구니없는 현실이다. 보건 전공자를 보건교사로, 식품영양 전공자를 영양교사로, 상담 관련 전공자를 상담교사로, 도서 관련 전공자를 사서교사로 임용하여 각 학교에 배치하는 것처럼, 안전 전공자를 안전교사로 임용하여 학교 현장에서 전문성을 바탕으로 학교안전업무를 수행하도록 해야 한다. 그러기 위해서는 교대와 사대 등에 안전학과를 신설해 안전교사를 양성하는 방법과 일반대학의 안전 전공 학생들에게 교직을 이수하게 하여 안전교사로 임용하는 방법이 있을 것이다.

앞에서도 언급했듯이, 평가체계가 미흡하고 통합관리가 부재하는 등 학교안전사고 예방체계의 연계성이 부족하다. 기존의 학교안전 법제가 지나치게 보상위주로 되어

있다는 비판을 수용하여 세월호 사고 이후 2015년 개정된 법에서는 예방과 관련해 교육부장관에게는 기본계획, 교육감에게는 지역계획, 학교장에게는 학교계획을 수립하도록 하고 있다. 그러나 긴밀한 협력 없이 계획을 따로 따로 세우다 보니, 기본계획, 지역계획, 학교계획 간 연계성이 부족하고, 특히 시·도교육청의 학교계획 평가체계가 미흡하다는 지적이다. 따라서 조사-계획-집행-평가 등 시스템 기반의 선순환적 지원체제를 구축할 필요가 있고, 통계·데이터는 물론이고 메타버스·AR·VR 등 신기술을 토대로 예방계획을 세워야 할 것이다. 아울러 학교안전 관련한 정보시스템이 분산돼 있고 산발적으로 운영되다 보니 학교안전업무의 통합관리 체계도 부재하다. 이를 개선하기 위한 노력도 필요해 보인다.

여덟째, 학교장에게 안전교육의 책무를 명시하고 있다. 즉 학교장은 학교안전사고를 예방하기 위해 학생·교직원 및 교육활동참여자에게 학교안전사고 예방 등에 관한 교육을 실시하고 그 결과를 학기별로 교육감에게 보고하도록 하고 있다. 또한 학교장은 매학기 시작 전까지 학생 및 교직원에게 대한 안전교육 계획 등 교육활동 안전대책을 마련하고, 이를 점검·확인해야 하며, 안전대책을 마련, 점검·확인한 경우에는 매학기가 시작되는 전날까지 학교운영위원회에 보고하도록 하고 있다. 또한 학교장의 교육활동 안전대책 점검·확인 의무를 명시하고 있다. 그러나 그동안의 학교안전교육은 안전수칙 강조 등 안전 관련 지식 습득에 치중하여 위험성을 제대로 인식하고 통제할 수 있는 자기주도적 리스크 역량 개발에 한계를 보이고 있다.

다시 말해, 체험중심 교육 실시의 어려움, 비현실적인 수업 실시 기준, 교육과정으로서의 총론 부재, 학생 및 교직원 대상 안전교육 내용의 차별화 미흡 등으로 학교안전교육은 위험 감수성(risk awareness) 및 위험 통제(risk control)의 위험 역량(risk competence) 기르는데 한계를 보이고 있다. 세월호 사고 이후, 2015년부터 학교안전교육을 크게 강화했음에도 불구하고 학교안전사고는 여전히 지속적으로 증가한다는 사실이 이를 반증하고 있다. 따라서 이제는 학교안전교육의 패러다임 전환이 절실한 시점이다. 즉 일본을 비롯한 안전선진국들이 시행하고 있는 학교안전교육을 벤치마킹하여 우리도 보다 실효성 있는 학생 참여 및 체험형의 안전교육으로 전환하기 위한 새로운 안전교육 개념이 필요하다.

아홉째, 학교안전사고로 학생 등 피공제자가 피해를 입은 경우에 지급하는 공제급여의 종류 및 지급 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 공제급여(의료비 지급)는 요양급여·장해급여·간병급여·유족급여·장의비·위로금·비용의 보전 등으로 구분하고, 자해·자살, 과실상계 등 공제급여 지급 제한 사유를 명시하고, 교직원에게 대한 구상권 행사를 고의·중과실로 제한하였다. 또한 학교장 등 공제가입자가 학교안전공제회에 납부하여야 하는 공제료의 산정기준을 규정하고 있다. 교육부장관은 최근 3년간의 학교안전사고의 발생과 공제급여 지급 현황 등을 반영하여 공제료 산정기준을 정하고, 학교안전공제회는 그것에 근거하여 공제료를 공제가입자에게 통보하도록 하고 있다. 아울러 공제급여 지급에 불만이 있을 경우, 공제급여의 결정에 관한 불복절차로 심사청

구 및 재심사청구를 규정하고 있다.

열째, 학교안전사고 예방계획 및 시행을 위한 예산 확보에 대해 교육부, 교육청, 학교 등에 어떤 책무도 부여하지 않고 있다. 또한 학교안전공제회 기금 사용에 있어서도 산업재해와 같이 기금의 일정 부분을 의무적으로 사용하도록 하는 등의 규정이 없다(Park, 2015). 산업재해의 예방사업 재정은 정부출연 예산으로 확보하고 있고, 통상 산재보험기금의 8% 정도를 예방예산으로 산정하여 예방사업을 수행하고 있다. 세월호 사고 이후 개정된 학교안전 법률이 형식상 예방정책을 체계적으로 시행하고자 주기적인 예방정책을 수립하도록 의무화하고 있지만, 산업재해 예방정책과 같은 실효성을 발휘하려면 재정적 지원이 없으면 불가능하기 때문에, ‘학교안전 관련 재정예산은 정부 출연기금으로 확충한다’는 재정투입에 대한 확고한 법률적 근거가 필요하다. 참고로 학교안전공제회가 공개한 2018년도 학교안전사고 보상내역을 보면, 요양건수 75,270건에 214억 원, 상해건수 113건에 95억 원으로 총 300억 원 정도가 요양비용으로 지출되었다. 통상 재해사고의 비용 중 직접비와 간접비용은 1:4의 비율이라 할 때 1,200억 원의 재정이 필요함을 알 수 있다.

열한 번째, 세월호 사고 이후에 시·도교육청에는 학교안전사고 예방 및 대책 담당 전담기구를 설치하도록 명시했으나, 교육지원청과 학교에는 전담기구 설치 규정이 없어 실제로 유치원과 초·중학교 안전예방 정책에 많은 어려움을 겪고 있다(Park, 2015). 속히 법제 개정을 통해 교육지원청에도 전담부서를 설치하고, 학교에도 별도의 단독 안전부서를 둘 필요가 있다. 현재 안전부서가 있기는 하지만 단독부서가 아닌 ‘안전생활부’, ‘안전인성부’처럼 다른 부서에 이름만 얹고 있는 현실이라서 개선이 필요하다. 「학교안전보건법」 통폐합을 염두에 둔 ‘안전보건부’라는 단독부서가 필요하다.

## V. 결론

교육과 안전의 중요성은 두말할 필요가 없다. 그래서 선진국일수록 교육과 안전은 국가가 책임진다는 무거운 마음으로 실효성 있는 법제를 통해 적극적인 정책을 펼친다. 학교라는 공간은 교육과 안전이 겹치는 곳일 뿐만 아니라, 사회적 약자인 학생들이 주로 생활하는 곳이기에 더더욱 이중 삼중으로 촘촘하고 합리적인 법제와 정책이 요구된다. 그런데 교통안전 법제는 차치하더라도 산업안전 법제와 비교해 볼 때, 학교안전 법제는 안전을 보장하고 그 공적 책임을 이행하기 위한 구체적 행정작용 법제가 대단히 미비하다. 매년 증가추세를 보이고 있는 학교안전사고를 예방 및 저감하기 위해서라도 산업재해 예방정책과 안전관리시스템을 눈여겨볼 필요가 있다.

산업재해 발생현황을 학교안전사고와 비교하여 살펴보면, 산업재해 비율이 지속적으로 줄어들고 있다는 사실이다. 이는 여러 가지 원인이 있겠지만 무엇보다도 고용노동부가 산재발생에 대하여 업종별(제조업, 건설업, 서비스업 등), 사업장 규모별(소규

모 : 50인 미만, 대규모 : 300인 이상), 근로자 특성별(외국인, 장년, 신규) 다양한 방법과 다각도로 재해현황을 파악·분석하고, 재발방지 차원에서 이에 대해 맞춤형 산재예방 대책을 꾸준히 추진한 결과로 보인다(Park, 2015).

「산업안전보건법」은 그 내용이 방대하고 아주 세세할 정도로 구체적인데 반해, 「학교안전법」은 그 체계와 내용이 모순되는 부분도 있고 빈약하기 짝이 없다. 더구나 예방에 관한 내용보다 주로 보상 및 학교안전공제회 운영 관련 내용들로 채워져 있다. 학교안전도 산업안전 못지않게 중요하므로 하루 속히 학교안전 법제를 산업안전 법제 수준으로 그 체계와 내용을 촘촘하고 정밀하게 강화할 필요가 있다. 이를 위해 「학교안전법」과 「산업안전보건법」을 상세하게 비교 분석해 보았더니 「학교안전법」의 예방부분이 「산업안전보건법」의 예방부분에 비해 얼마나 미약하고 허술한가를 여실히 알 수 있었고, 현행 학교안전 법제는 산업안전 법제 수준의 실효성 있고 체계화된 예방정책 시스템을 갖추지 못하고 있다는 것도 드러났다. 따라서 학교안전사고를 예방, 저감하기 위한 한 방법으로, 산업재해를 효율적으로 예방하기 위해 그 책무와 역할을 해당 주체들에게 구체적으로 조목조목 명시하고 있는 「산업안전보건법」 등 산업안전 법제를 적극적으로 벤치마킹할 필요가 있어 보인다.

### Conflicts of interest

The authors declared no conflict of interest.

### References

- Choi, E. (2016). Study on school safety administrative legislation, Korea National University of Education Graduate School of Educational Policy. Thesis.
- Choi, M. & Park, J. (2007). The impact of school safety accidents on teachers' educational activities, *Journal of the Korean Society of Security and Security*, 14, 535-548.
- Government. (2014). Explanatory Note on the Law on School Safety Accident Prevention and Compensation.
- Government. (2018). Ministry of Education, Basic Plan for School Safety Accident Prevention for 2019-2021.
- Government. (2020). Ministry of Education, School Safety Accident Management Support Improvement Plan.
- Jeong, J. (2016). Current status of school safety accidents and improvement measures: Focusing on the School Safety Mutual Aid Association.

- Convergence Security Journal*, 16(1), 23–32.
- Kang, H & Kim, S. (2013). Legislative Evaluation of the 「Act on Prevention and Compensation of School Safety Accidents」, *Legislative Evaluation Study* 7, 97–140.
- Kim, H. (2024). “Legal research on school safety accident prevention: Focusing on comparison with industrial safety and overseas school safety laws”, Gachon University doctoral thesis.
- Kim, J & Eom, K. (2013). Analysis of the policy agenda setting process: Focusing on the case of the legislative process regarding the prevention and compensation of school safety accidents, *Journal of Educational Politics*, 20(4), 19–37.
- Kim, J & Woo, S. (2015). Understanding Occupational Health Act, 2015.
- Kim, J. (2009). Analysis of the policy agenda setting process for improving systems related to school safety accidents: Focusing on the legislative process of the Act on Prevention and Compensation of School Safety Accidents, Master's thesis, Graduate School of Education Policy, Korea National University of Education.
- Kim, S. (2013). Review of the law on the prevention and compensation of school safety accidents: Focusing on the prevention of school safety accidents, *Kyung Hee Law Studies*, 48(3), 293–328.
- Lee et al., (2012) Economic Development Experience Modularization Project: Construction and Operation of Industrial Accident Prevention System, Ministry of Strategy and Finance.
- Lee, S. (2012). Social Security Act, Beopmunsa.
- Park, J. (2016). Civil legal review of school safety accidents: Supreme Court 2016.10.19. sentence
- Park, S. (2015). Study on integrated design system to prevent school safety accidents, Korea National University of Education Graduate School doctoral thesis.
- Park, Y & Park, J. (2020). A study on the improvement of the safety management system according to the expansion of the responsible parties for industrial accident prevention: Focusing on the current Occupational Safety and Health Act, Proceedings of the Korea Disaster Information Society regular conference,
- Son, M & Pyo, S. (2013). Review of legal principles and case law analysis related to school safety accidents, *Journal of Educational Law*, 25(3),

103-132.

- Song, H. (2010). School safety accident occurrence and deduction benefit payment status”, 「Education Policy Forum」 No. 206, Korea Educational Development Institute.
- Yang, H. (2003). Study on the finances of the Special Act on School Safety Accident Prevention and Compensation, Education Policy Research Materials, Ministry of Education and Human Resources Development.
- Yoo, W. (2019). plan to establish and operate a specialized institution for safety management of educational facilities. Korea Educational Development Institute.

Received December 29, 2023

Revised January 6, 2024

Accepted January 14, 2024