가천법학 제16권 제3호 (2023. 9. 30.)
Gachon Law Review Vol. 16 No. 3 (Sep. 30. 2023)
pp.71~116
http://dx.doi.org/10.15335 / GLR.2023.16.3.003

해외 학교안전 법제 분석 및 국내에의 시사점 연구 : 미국, 영국, 독일, 일본*

김형태**·황광선***

〈 차 례 〉

1. 서론
2. 미국
   가. 학교안전 법제 주요내용과 특징
   나. 우리에게 주는 적용 및 시사점
3. 영국
   가. 학교안전 법제 주요내용과 특징
   나. 우리에게 주는 적용 및 시사점
4. 독일
   가. 학교안전 법제 주요내용과 특징
   나. 우리에게 주는 적용 및 시사점
5. 일본
   가. 학교안전 법제 주요내용과 특징
   나. 우리에게 주는 적용 및 시사점
6. 결론

* 이 논문은 2022년도 가천대학교 교내연구비 지원에 의한 결과임.(GCU-202207310001).
** 가천대학교 법과대학 행정학과 대학원 박사수료, 제1저자, riulkht@daum.net
*** 가천대학교 법과대학 행정학과 부교수, 교신저자, kwangseonhwang@gmail.com

〈 국문요약 〉

본 연구의 목적은 미국, 영국, 독일, 일본의 학교안전 법제를 살펴봄으로써, 국내 학교안전에 시사하는 바를 논하고 제시하는 데에 있다. 외국사례를 통해 우리나라 학교안전사고 예방 및 학교안전관리시스템이 보다 실효성 있게 작동하도록 몇 가지 적용 및 시사점을 제시하였다. 첫째, 학교 안전관리 책임을 명확히 하고 학교안전교육을 지원하는 법제의 명문화와 「학교폭력예방법」, 「학교안전법」, 「학교보건법」을 「학교안전보건법」으로 통합할 필요가 있다. 둘째, 국가 책임을 강화하는 차원에서 충분한 예산 지원과 인력 확보 및 교직원의 안전 전문성 향상을 위한 제도 마련, 그리고 일원화된 전문기관 등이 필요하다. 셋째, 「학교안전법」을 「산업안전보건법」 수준으로 업그레이드할 필요가 있고, 독일의 사회보험 수준으로 학교안전공제회의 역량을 제고할 필요가 있다. 넷째, 체계적인 시스템과 실효성 있는 매뉴얼에 의해 작동되도록 학교안전망을 촘촘하게 구축할 필요가 있다. 다섯째, 예방활동과 안전교육의 패러다임을 전환할 필요가 있다. 여섯째, 평소 지역 유관기관·단체 등과 안전시스템을 긴밀하게 공유, 연계할 필요가 있다. 일곱째, 실효성 있는 학교안전 위험성 평가를 실시하여 사고 발생률을 낮출 필요가 있다. 여덟째, 학교 보안을 더욱 강화할 필요가 있다. 아홉째, 학생안전 법제에 학생의 권리와 의무를 함께 명시할 필요가 있다. 열 번째, 우리나라도 '갭 이어(Gap Year)' 제도 도입을 검토할 필요가 있다. 이상의 논의와 제시를 통해, 국내 학교안전 및 학교안전 법제의 긍정적 변화를 기대한다.

주제어: 학교안전, 안전 법제, 법제 비교, 해외 사례, 학교안전시스템

www.kci.go.kr

1. 서론

학교는 학생들이 안전하고 자유롭게 학습할 수 있는 곳이어야 하고, 교사 또한 전문성을 발휘하여 교육활동에 전념할 수 있는 교육환경을 조성, 구축해줘야 함에도 현실은 그렇지 못하다. 오늘날 학교는 학생들이 많은 시간, 학습하고 활동하는 교육의 장소이다. 또한 요즘 학교 현장 분위기가 기존의 획일적인 교육과정 체제에서 벗어나 동아리활동, 자율활동, 특별활동, 수련활동, 체육활동, 현장체험활동 등 다양한 교육활동이 동시에 복합적으로 이루어지고 있어 늘 사고 위험이 따른다. 아울러 학생과 교직원뿐만 아니라 학부모들이 등하교활동, 학교행사 등 다양한 교육활동에 참여하면서 학교안전사고에 노출되어 있다. 교육부 자료에 의하면 최근 9년(2011-2019년)간 학교안전사고는 2011년 8만6468건에서 2012년 10만365건, 2013년 10만5088건, 2014년 11만6527건, 2015년 12만123건, 2018년 12만2570건, 2019년 13만8784건으로 증가추세를 보이고 있어, 학교가 여전히 안전 사각지대임을 보여주고 있다.[1)]

우리는 미비하거나 실효적이지 못한 학교 안전 부문 행정법제를 탐색하여 혁신적으로 정비할 필요성이 있다. 본 연구의 목적은 미국, 영국, 독일, 일본의 학교안전 법제를 살펴봄으로써, 국내 학교안전에 시사하는 바를 논하고 제시하는 데에 있다. 외국 사례를 통해 시사점을 도출하고 우리나라 학교안전사고 예방 및 학교안전관리시스템이 보다 실효성 있게 작동하도록 돕기 위함이다. 산업안전에 대한 연구는 비교적 활발한 편이다. 그러나 학교안전 분야에서 해외 법제 사례를 분석하여 시사점을 탐구한 연구가 매우 드물다는 점에서 본 연구의 기여가 있다고 판단한다.[2)]

본 연구의 방법은 문헌 탐구와 외국 법제 검토에 기반하고 있고, 연구의 순서는 다음과 같다. 미국, 영국, 독일, 일본 순으로 해외의 학교안전 관련 법률의 특징들을 분석해 보고, 우리나라에 적용해 볼 수 있는 사안을 논의하는 순서로 전개해 나

1) 교육부, 학교안전정보센터, 통계로 알아보는 학교안전사고 (2022)
2) 강원옥, 학교 안전 확보를 위한 개선 방안 연구 - 학교 안전사고 예방 법·제도 중심으로 -, 안전문화연구 통권 20호, (2023), 김갑석, 위험사회로부터 학교안전의 확보에 대한 법·정책적 방안, 유럽헌법연구 통권 29호 유럽헌법학회 (2019)

www.kci.go.kr

간다. 마지막으로 해외 사례를 종합하고, 국내에 적용할 수 있는 주요 내용을 제시하였다.

2. 미국

1) 학교안전 법제 주요내용과 특징

미국은 연방 헌법에 교육 관련 조항이 없으므로 원칙적으로 교육은 주 정부의 권한이다. 따라서 연방 수준에서는 학교사고[3]에 대한 별도의 법은 제정되어 있지 않고, 「초·중등교육법(Elementary and Secondary Education Act)」 안에서 학교사고에 대하여 규정하고 있다. 텍사스주와 뉴욕주의 경우처럼 미국은 학교안전과 학교폭력을 「교육법」에 통합하여 규정하고 있는데, 이는 처음부터 통합된 것이 아니라 각각의 법을 따로 제정하여 「교육법」에 통합하는 미국의 입법제도에 기인한 것이다. 특정 법안이 주 의회를 통과하면 해당 법률안은 기존의 관련 법령에 통합되기에, 학교폭력 관련 법안도 주 의회를 통과한 후, 교육법 내의 체계에 따라 규정된 것이다.[4]학교폭력의 경우, 텍사스주와 뉴욕주는 학교폭력을 학교안전의 개념과 범위에 포함하고 있어 학교안전계획을 수립할 때 학교폭력에 대한 예방과 조치계획을 포함하도록 규정하고 있다. 이렇게 미국의 학교안전관리시스템은 학교폭력을 함께 규율하고 있고, 학교 규모와 관계없이 크고 작은 규모의 사고 및 재난에 단일한 위기관리 명령체계를 구축하여 교직원 각자에게 명확한 책무를 부여하고 있다. 따라서 유사시 현장의 혼란을 최소화하고, 조직의 일상적 권위체계와 상관없이 전문적인 위기 대응 지휘관에게 현장 지휘권이 주어지도록 하는 점이 특징이다.[5]

미국은 자국 국민에게 위협이 되는 사고와 재난에 대처하기 위해 연방재난관리청(FEMA, Fedeal Emergency Management Agency)에서 관련 교육자료를 보

3) 미국은 학교에서 학생과 교직원에게 발생한 사고를 '학교사고(school accident)'라는 개념을 쓰고 있다.
4) 손희권·이성기·김숙이, 외국의 학교 내·외 활동 중 사고에 관한 법률이 한국 교육법에 주는 시사점 분석, 교육법학연구 제28권 1호 대한교육법학회 (2016)
5) 최현미, 학교안전사고 피해구제에 관한 법제도 개선 연구, 동아대학교 대학원 박사학위 논문 (2020)

www.kci.go.kr

급하고 있다.[6] FEMA는 전국 단위로 통일된 위기관리체제인 국가사고관리체계(NIMS, National Incident Management System)를 구축하고 있는데, NIMS를 기반으로 국가재난대비체계(NPS, National Preparedness System)가 마련되어 있어, 위기관리 준비 정도를 사전에 파악하고, 위기 예방 및 관리 대책을 평가하고 보완할 수 있도록 하고 있다. NIMS의 표준화된 지휘체계를 사고현장지휘체계(ICS, Incident Command System)라고 하며, 위기 상황 발생 시 사고의 원인, 규모, 장소, 복잡성과 관계없이 모두 일원화되고 통일된 위기대응체계가 작동한다. 이렇게 미국은 위기상황에서 유관 기관과의 원활한 의사소통을 위해 연방정부 차원의 지휘부와 명령체계를 가지고 있는데, 학교에서 발생한 사고도 국가 단위 위기관리체제 안에서 다룬다. 학교 수준의 위기 상황에 대처하기 위한 계획을 학교위기대응계획(school EOP, school Emergency Operations Plan)이라고 하는데, 이는 NIMS의 위기대응 원칙과 대응 방법을 학교 수준에서 적용한 것이다. 학교위기대응계획은 모든 종류의 위기와 위험을 고려해야 하며, 아동, 장애인 등 특별하게 기능적 도움을 필요로 하는 사람과 종교, 인종 등 다양한 배경을 가진 사람들, 그리고 영어 능력의 차이를 고려하여 마련해야 한다. 그리고 학기 중, 방학 중, 학교 안, 학교 밖 등 모든 종류의 시간대와 상황을 고려해야 한다. 실제 사고가 발생했을 때는 위기 대응 조직인 위기관리팀이 가동된다. 사고대응 지휘책임자(incident commander)가 모든 행동을 통제하고 지시하게 되며, 이를 보조하는 정책조직(교육장·학교장)이 자원 등을 제공한다. 지휘책임자의 명령은 일상적 행정체계의 계통보다 우선하기에 학교장일지라도 본인이 지휘책임자가 아니라면 특정 위기상황에서는 지휘책임자의 통제에 따라야 한다. 크고 작은 모든 미국 조직의 위기 관리팀이 동일한 체계를 이루고 있기 때문에 일관성 있고 표준적인 위기관리가 가능하다.[7]

미국의 경우, 학생의 교육권을 연방 헌법이 아닌 주 헌법에서 보장하고 있기 때문에 주에 따라 학교안전에 관한 법제가 다르므로 획일적인 안전교육보다는 학교 실정과 지역 특성을 고려한 안전교육을 강조한다. 가령, 태풍이 많은 미국 중남부 지방은 태풍 발생 시 행동 요령을, 지진이 많은 캘리포니아주는 지진 대비 교육에

6) 위국환, 학교안전사고 예방제도에 관한 비교법적 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문 (2019)
7) 김영석, 관리와 교육을 통합한 학교안전 관리체계 모형 연구, 한국교원대학교 대학원 박사학위논문 (2017)

www.kci.go.kr

더 집중한다. 이렇듯 연방정부 차원의 보편적인 안전교육보다는 지역과 학교 특색에 걸맞은 안전교육 매뉴얼을 만들어 실효성 있는 안전교육을 지향하고 있다. 물론 학교 안전 관련 세부적 규정과 지침, 내용과 범위는 학교 소재지와 규모에 따라 달라진다. 예를 들어 도심지역은 마약과 무기 소지 등이 많기 때문에 학교안전을 위한 금속탐지기를 설치하는 경우가 많은 반면, 외곽지역은 왕따 및 학교폭력 문제가 많아 상담프로그램을 더 활발하게 운영하고 있다. 학교에서의 안전교육은 화재, 총기사고, 교통사고, 마약 사건, 자연재해 등이 발생했을 때, 어떻게 대응하고 누구에게 도움을 청해야 하는지 구체적 방법을 체득하게 하는 것이 핵심이다. 특히 초등학교에서의 안전교육은 읽기·쓰기와 같은 기초 교육보다 더 중요한 교육으로 인식하고 있다.[8] 미국은 실제 학생들이 체험할 수 있는 실용적 프로그램 위주의 안전교육을 실시하고 있다. 미국안전기술자협회(ASSE)에서는 학교가 자체적으로 안전교육을 진행할 수 있도록 관련 교육자료, 프로그램, 교안, 보호구 등 하나의 세트(KIT)로 된 안전가방(Safety Suitcase)을 신청하는 학교에 제공하는 등 지원을 아끼지 않고 있다. 미국 로스엔젤레스 통합교육구(LAUSD, Los Angeles Unified School District)에서는 교육목표에 학교안전을 명시적으로 제시하고 있다.[9] 버지니아주의 경우, 학교에서 발생하는 위기 및 응급 상황에 대처하기 위한 계획 수립과 관련 문서 작성, 학교안전 관련 연차보고서 작성을 명시하고 있다.[10] 또한 모든 공립학교는 학기가 시작된 후 20일 이내에 매월 1회 이상 화재훈련을 하도록 규정하고 있고, 학생들이 화재훈련에 익숙해지도록 훈련 횟수를 늘릴 수 있도록 하고 있으며, 특히 토네이도 대비 훈련에 관해서도 규정하고 있다.[11][12]

---

8) 김태환, 학교안전교육의 실태분석과 안전교육매뉴얼 개발에 관한 연구, 한국방재학회논문집 제5권 제3호 한국방재학회 (2005)

9) 김영석, 앞의 논문

10) 버지니아주법전, 22.1-279.8, 버지니아주법전(Code of Virginia)은 학교에서 발생하는 위급한 사고와 상황에 대해 '화재, 홍수, 토네이도 등의 자연재해, 버스 등 교통사고, 응급 의료 사고, 학생이나 교직원의 사망, 폭발물 설치 위협, 총기·도검류 등에 의한 위협, 유해한 물질의 유출, 허가되지 않은 자의 학교 출입, 학생의 실종이나 유괴, 인질로 위협받는 상황, 학교의 건물이나 학교 관련 행사에서의 폭력, 테러에 의한 사고, 학교의 건물에 심각한 위협이 발생하는 사고' 등 아주 구체적이고 세부적인 내용을 포함하고 있다. 버지니아주교육부 홈페이지 〈https://doe.virginia.gov/teaching/licensure/boe/index.shtml〉

11) 조인식, 학교안전교육의 문제점과 개선방안, 국회입법조사처 현안 보고서 제249호 (2014)

www.kci.go.kr

버지니아주의 경우, 유치원부터 고등학교까지 발달 단계에 따라 학년별로 맞춤식 안전교육을 하고 있다. 유치원에서는 사람의 몸에 관한 기본적인 개념과 사실, 건강과 안전을 유지하는데 필요한 지식 등을 주요 내용으로 하되, 약물과 의학이 미치는 영향, 부상을 예방하기 위한 방법 등도 포함돼 있다. 초중고 1학년부터 10학년 학생들을 대상으로 한 안전교육의 경우, 저학년은 안전 관련 기본적인 내용을 중심으로 교육하고 있고, 고학년으로 올라갈수록 교우관계를 중심으로 학생 자신의 안전을 지키기 위한 지식과 방법 등을 교육한다.[13] 적정성과 효율성을 위해 특정 학년을 지정하여 사고 예방을 위한 교육을 실시하기도 한다. 초등학교에서는 안전교육을 주로 보건체육교과(Health and Pysical Education) 시간에 하도록 하고 있고, 중학교에서는 범위를 넓혀 역사·영어·수학 등의 일반 교과시간에도 함께 실시하도록 규정하고 있다. 특히 보건시간에는 응급처치, 심폐소생술 실습, 자동제세동기 사용법 등도 가르치고 있다. 버지니아주의 법에는 중·고등학교에서 안전교육 최소 이수 및 필수 이수학점 등을 명시하고 있고, 도로에서의 적절한 행동, 자동차와 오토바이 운전 관련 교통법규, 재산과 인명피해를 막기 위한 내용 등 사고 예방을 위한 세세하고 다양한 내용을 포함하고 있다. 그리고 버지니아주의 교육위원회는 학교에 표준화된 운전 교육프로그램을 개발하여 보급하고 있다.[14] 미국은 국가 차원에서 예방활동과 안전교육에 필요한 예산을 지원하고 학교별로 학부모와 자녀용 안전교육 자료를 개발해 정규 교육과정에 활용하도록 하고 있다. 또한 안전의 중요성에 대한 인식만큼 안전교육의 실효성을 확보할 수 있도록 학생들에게 실질적으로 도움이 되는 체험 중심의 교육프로그램을 운영하고 있다.[15]

학교안전의 경우, 「아동낙오방지법」(「No Child Left Behind Act)」이 있다. 이 법에 의거, 모든 주에서는 해당 주의 교육부가 정한 기준에 따라 학교위험성 평가

12) 모든 공립학교는 강풍과 폭풍우 등 토네이도에 대비하기 위한 훈련을 매년 최소 1회 이상 실시해야 하고, 토네이도 대비 훈련에서 학생들이 실제로 위급한 상황에 대처할 수 있는 능력을 가지도록 철저히 교육하고, 토네이도와 위험한 태풍으로부터 안전을 확보하기 위한 절차와 책임에 대한 내용까지 명시하고 있다.(버지니아주법전, 21.1-137.1)

13) 이덕난, OECD 주요국의 유·초등학교 안전교육 실태 및 한국교육에 주는 시사점, 국회입법조사처 (2015)

14) 버지니아주교육위원회 홈페이지, 앞의 자료, 안전 및 위기관리

15) 위국환, 앞의 논문

www.kci.go.kr

를 하고 있다. 학교사고를 줄이기 위한 노력 여하에 따라 학교지정을 취소할 수도 있고, 계속 '위험한 학교'로 지정된 학교는 사고 감소 대책을 제출하도록 명시하고 있다. 미국은 학교구(school district)의 학교안전계획에 대한 전문성 확보를 위하여 계획수립의 주체를 학교안전센터와 같은 학교안전에 관한 전문팀에서 하도록 하고 있다. 또한 이 팀은 학교별로 수립한 세부 계획에 대하여 점검하고 구체적인 내용을 자문하며 안전에 관한 부분을 감사하고 있다. 예를 들면, 텍사스주에서는 재난 관련 전문가를 통해 학교안전 태스크포스팀을 구성하여 학교안전사고를 연구하고 그 결과를 매년 주 의회에 보고하도록 하고 있다. 또한 미국에서는 학교안전계획에 대한 민주성과 실효성을 확보하기 위하여 그 절차를 규정하고 있다. 먼저, 학교구 교육위원회에서는 학교안전계획 수립 시, 그 구체적 내용을 공고하는데 반드시 공청회를 열어야 하고, 교사, 학부모 등 이해관계자들이 참여하도록 하고 있으며, 학교안전계획에 대하여 2년마다 타당성 여부를 점검하도록 규정하고 있다.

버지니아주의 경우, 학교마다 보건체육부[16]가 있어 보건체육교사들이 교과과정에 따라 안전교육을 하고 있다. 버지니아의 교육구에는 수업자료 구성 등 관련 업무를 담당하는 인력이 있을 뿐만 아니라 교원의 안전 전문성 신장을 위해 교사자격증의 취득 및 연장 시 안전 관련 연수를 받은 이수증을 제출하도록 하고 있다.[17]

미국의 경우, 학교 안전을 위해 가장 기본적으로 하고 있는 것이 바로 학교 수업시간에는 교문을 잠가 외부인이 학교로 들어오는 것을 막는 일이다. 학부모라도 학교 방문 시에는 반드시 신원을 확인하도록 하고 있다. 일부 학교에서는 학생을 포함, 출입하는 모든 사람의 무기 소지 반입 여부를 탐지하기 위해 CCTV와 금속 탐지기를 설치하기도 한다. 철저하게 출입자의 신원과 무기 소지 여부 등을 확인해 학교안전사고를 미연에 방지하고자 노력하고 있다. 버지니아주의 경우, 학교를 폐쇄하는 훈련까지 실시하고 있다.[18][19]

---

16) '보건안전부' 성격이 강하다. 보건교사와 체육교사가 중심이고 보건 및 체육교사가 주로 안전교육을 담당하고 있다.

17) 이덕난, 앞의 논문

18) 이덕난, 앞의 논문

19) 버지니아주는 9월과 1월, 1년에 2회 이상 학교폐쇄 훈련을 실시하고 있다. 총기를 소지한 자가 학교에 침입하였을 경우, 테러범이 학교에 진입하였을 경우 등의 상황을 가정하여 실시하는 학교폐쇄 훈련을 통하여 학생들이 위급한 상황에 대처하는 능력을 습득하도록 철저히 교육한다.(버지니아주법전,

학생들의 등하굣길 안전사고에 대해 예방적 측면에서 접근하고 있는 것도 특징 중 하나이다. 미국에서 시행되고 있는 13세 미만 어린이 보호구역의 설치 및 운영 기준은 「미국 교통안전시설 편람」(Manual on Uniform Control Devices; MUCD)에 규정되어 있다.[20] 이 편람에는 권역에 기초하여, 보다 안전한 통학로를 위한 어린이 교통안전확보계획이 세워져 있고, 어린이 교통사고 예방을 위해 교통안전교육을 실시하고 있다. 또한 어린이 관련 교통안전시설물에 대한 설치, 교통안전 규제설계에도 이 규정을 적용하고 있다. [21]기준에 맞지 않는 절차 및 시설물 설치는 결국 교통사고를 초래할 수 있기에, 어린이를 위한 교통환경시설, 각종 신호, 표지판의 규격을 명시하고 있다.[22] 이에 더하여 스쿨존 속도위반 시 범칙금을 일반도로의 2배 이상으로 강하게 처벌하고, 교통순찰대도 교통안전 지도를 실시하고 있다.[23] 미국의 경우, 어린이 및 청소년 보호를 위해 초등학교뿐만 아니라 고등학교 주변까지 스쿨존 구역으로 지정하고 있다.

또한 미국은 소방교육이 중요하다는 인식 아래, 초등학교를 중심으로 학생들에게 화재예방의 중요성을 일깨워주고 있다. 특히 민간기관인 미국화재방지협회(National Fire Protection Association : NFPA)에서 'Learn Not To Burn program'을 운영하고 관련 교재를 보급하는 등 화재예방교육을 위해 노력하고 있다.[24] 학생들은 직접 소방서를 방문해 불의 위험성에 대해 인식하고 소화기도 작동해보고, 화재 발생 시 911에 신고하는 방법도 배운다. 이렇게 미국은 초등학교 저학년 때 필수적으로 소방교육을 하고 있다. 현직 소방관이 학교를 방문해 직접 소방교육을 하고 학생의 질문에 대답하기도 한다. 이 이외에도 학교 차원의 대피훈련을 실시해 실제 상황 발생 시 학생이 구체적으로 어떻게 행동해야 하는지 알려준다. 그리고

21.1-137.2)

20) 최현주·최관, 미국, 영국, 일본의 어린이 학교 통학버스 안전관리정책 비교분석, 한국사회안전학회지 제11권 제1호 (2016)

21) 유병태·이수진·허보영·윤지원·박소순, 어린이 놀이시설 안전사고 분석을 위한 GIS기반 사고 예방 안전정보 공유 방안, 대한안전경영과학회회 제116권 4호 (2014)

22) 전병주·윤경미, 어린이집 통학버스 운전자의 유형에 따른 안전의식에 관한 비교연구, 한국콘텐츠학회 논문지 제14권 제11호 (2014)

23) 윤선화, 유치원과 어린이집에서 운행 중인 어린이통학버스 안전실태, 한국위기관리논집 제9권 제2호 (2013)

24) 위국환, 앞의 논문

www.kci.go.kr

교통안전교육은 유치원과 초등학교 저학년 때 집중적으로 시행한다. 교통안전교육은 주로 학생들이 교통법규를 이해하고 교통사고 예방 능력을 길러주는 데 초점이 맞추어져 있다. 물론 교실 안에서도 이루어지지만 교사와 함께 학교 밖으로 나가 직접 신호등과 횡단보도를 건너면서 실습하는 것을 중요시한다. 최근 학교에 자전거로 통학하는 학생들이 많아짐에 따라 자전거 이용 시 유의할 점과 안전 장비, 그리고 손으로 하는 수신호 등에 대해서도 가르쳐 주는 학교가 늘어나고 있다.

아울러 학생들의 휴대전화 사용률이 높아짐에 따라 학교 응급 상황 발생 시, 사이렌 이외에도 문자와 이메일로 학생과 학부모에게 상황을 통보해 대처하도록 하고 있다. 추가로 마약, 왕따 등의 문제가 심각해지자, 미국 학교에서는 이와 관련한 교육도 하고 있다. 특히 따돌림을 당했을 때 도움을 청하는 방법에 대해 워크숍을 하는 것은 물론 가해 학생들의 경우 처벌을 받을 수 있다는 것을 학부모에게 교육하는 학교가 늘고 있다. 또한 중·고등학생을 대상으로 성교육하는 학교들이 많아지고 있는데, 그 내용은 주에 따라 다르다. 예를 들어 성에 대해 개방적인 태도로 학생들에게 콘돔을 나누어 주는 학교도 있는 반면 보수적인 관점에서 금욕을 강조하는 학교도 있다.[25]

그리고 학교 안전 확보를 위해 전일제 경찰 및 시간제 경찰을 학교에 배치하는 사례도 늘고 있다. 새롭게 증가하는 절도, 폭행, 강간, 무장 강도와 같은 심각한 범죄들로부터 학교안전을 도모하고자 캠퍼스경찰 제도를 활용하고 있는 것이다. 대학은 이미 캠퍼스경찰 제도가 확고하게 자리를 잡았고, 점점 많은 중등학교가 이 제도를 활용하고 있다. 캠퍼스경찰은 현실적인 법 집행보다 학생안전에 더 중점을 두고 있고, 실제로 범죄 통제와 피해 감소 효과가 있는 것으로 평가되고 있다.

마지막으로 학교안전사고에 대한 보상방법은 각 주별로 다른데, 뉴욕주를 비롯한 5개 주는 「교원배상부담면책법」(Save Harmless Law)이 제정되어 유책판결을 받은 교원이 지급해야 할 손해배상금 등을 교육위원회(board of education)가 전액 부담하며, 교직원을 상대로 소송을 하지 못하도록 법률로 규정하고 있다. 다만 학교안전사고가 발생했을 때, 교사의 책임은 미국도 우리나라와 동일하게 불법행위책임에 근거하고 있다. 즉 교사에게 학교안전사고의 책임을 묻는 경우, 그 근거는 감

25) 이세웅, 미국의 초·중등학교 안전교육 현황, 교육부 (2014)

www.kci.go.kr

독의무와 주의의무를 소홀히 했는지, 수업 시간에 적절한 안전 지도를 했는지, 사고 발생 후 학부모에게 통지하고 적절한 조치를 했는지 등을 판단기준으로 삼고 있다.[26]

〈표1〉 미국 학교의 안전관리 및 안전교육(예방활동)[27]

구분	내 용	세부내용
안전관리	연방재난관리청(FEMA)	■ 국가사고관리체계(NIMS)를 기반으로 국가재난대비체계(NPS) 마련 ■ 위기상황 발생 시 사고의 원인, 규모, 장소, 복잡성과 관계없이 모두 일원화되고 통일된 위기대응체계(ICS) 작동 ■ 단일한 위기관리 명령체계 구축 및 교직원 각자에게 명확한 책무를 부여함으로 유사 시 현장의 혼선 최소화
	학교위기대응계획	■ 학교 수준의 위기상황에 대처하기 위한 학교위기대응 계획(school EOP) ■ NIMS의 위기대응원칙과 대응방법을 학교수준에서 적용 ■ 미국의 경우 학생의 교육권이 연방헌법이 아닌 주 헌법에서 보장 ■ 전일제 경찰 및 시간제 경찰을 학교에 배치
	위기관리팀	■ 학교에서 실제 사고가 발생했을 때 가동 ■ 사고대응 지휘책임자가 정책조직에 우선하여 모든 행동을 통제 ■ 대소규모 사고에 일관성 있고 표준적인 위기관리 ■ 전문가 통해 학교안전사고 연구 결과를 매년 주 의회에 보고 ■ 철저하게 출입자의 신원과 무기 소지 여부 등을 확인 ■ 초등학교뿐만 아니라 고등학교 주변까지 스쿨존 구역 설정
안전교육(예방활동)	특색 있는 안전교육	■ 획일적인 안전교육보다는 학교 실정과 지역 특성에 맞는 안전교육 강조 ■ 유치원부터 고등학교까지 발달단계에 따라 학년별로 맞춤식 안전교육 ■ 실질적인 체험 중심 및 특정 학년 지정한 특별한 안전교육 ■ 미국화재방지협회(NFPA)에서 'Learn Not To Burn program' 운영 ■ 매월 1회 이상 화재훈련 실시 및 소방관이 학교를 방문해 직접 소방교육
	교육내용	■ 학교에서 사고 발생 시 구체적인 대응 요령을 교육 ■ 유사 시 학생들이 무엇을 해야 하고 어디에 도움을 청해야 하는지 교육 ■ 초등학교에서는 읽기, 쓰기, 산수보다 안전교육 중시 ■ 화재, 교통사고, 자연재해 등 사고 예방을 위한 다양한 프로그램 운영
	교육지원	■ 국가차원에서 안전교육에 필요한 재정 지원 ■ 학교별로 안전교육 자료를 개발해 정규 교육과정에 활용 ■ 안전교육 최소 이수 및 필수 이수학점 등을 명시 ■ 학교안전센터에서 학교별 안전 세부계획 점검 및 자문 ■ 미국안전기술자협회(ASSE)에서 안전가방(Safety Suitcase) 제공

26) 최현미, 앞의 논문

www.kci.go.kr

2) 우리에게 주는 적용 및 시사점

첫째, 교육목표에 학교안전을 명시하고, 학생들이 직접 체험할 수 있는 안전교육을 주로 하고 있다. 응급처치, 심폐소생술 실습부터 화재 훈련 및 소방교육, 토네이도와 지진 대비훈련은 물론이고 버지니아주의 경우, 학교 폐쇄 훈련까지 한다. 유치원부터 고등학교까지 학년별로 맞춤형 안전교육을 하는 등 미국은 획일적, 형식적 안전교육이 아닌 학교 실정과 지역 특성에 맞는 체험 중심의 안전교육과 위기상황에 대응하는 능력을 길러주는 데 중점을 두고 있다. 학교 소재지에 따라 안전교육 매뉴얼이 다르다. 버지니아주의 경우, 안전교육을 필수적으로 이수하도록 하고 있고, 학교에 표준화된 운전 교육프로그램도 제공하고 있다. 또한 학교마다 보건체육부가 있어 보건체육교사들이 주로 안전교육을 하고 있으며, 교육구에는 관련 업무를 담당하는 인력이 있다. 그리고 교사자격증 취득 및 연장 시, 안전 연수를 의무화하고 있다. 이러한 예방활동과 안전관리를 뒷받침하기 위해 국가 차원에서 필요한 재정 및 교육자료 등을 지원하고 있다.

우리나라도 획일적, 형식적 안전교육에서 벗어나, 미국처럼 학교 실정과 지역 특성을 고려하여 안전교육 매뉴얼을 다르게 만들고, 위기상황에 슬기롭게 대응하는 체험중심의 위험교육으로 전환하며, 실효성 확보를 위해 국가 차원에서 충분한 인력과 예산을 뒷받침할 필요가 있다. 또한 미국은 학교안전센터에서 학교별 안전계획에 대해 점검 등의 역할을 수행하고 있고, 전문가 중심으로 구성된 학교안전 TF팀이 학교안전사고를 연구, 그 결과를 의회에 보고하도록 하고 있다. 우리나라도 교육지원청 단위로 학교안전센터를 운영해 미국처럼 점검 및 자문 역할을 수행하고, 학교안전공제회와 안전전문가 중심으로 학교안전 TF팀을 구성하여 학교안전사고 분석 및 재발방지 대책 등 그 결과를 매년 교육청과 의회에 제출하도록 할 필요가 있다. 또한 학교안전공제회에서 미국안전기술자협회(ASSE)가 하고 있는 것처럼 안전가방(Safety Suitcase)을 마련, 희망하는 학교에 제공해 보다 효율적인 안전교육을 진행될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 아울러 버지니아주가 교사자격증 취득

27) 김영석의 논문 '관리와 교육을 통합한 학교안전 관리체계 모형 연구'(2017)을 토대로 추가하는 등 수정 보완함.

www.kci.go.kr

및 연장 시, 안전 연수를 의무화하고 있는 것을 벤치마킹하여 우리나라도 교사자격증을 취득할 때, 그리고 현직 교직원에게도 학교안전관리사 자격을 의무화할 필요가 있고, 안전과목 필수 이수, 안전보건부 전담부서 신설, 교원지원청에 안전보건 인력 배치 등도 필요해 보인다.

둘째, 무기 소지 여부를 알아내기 위해 CCTV와 금속탐지기를 설치하는 등 미국은 철저하게 학교 출입자의 신원을 확인하고 있다. 등하굣길 사고 예방을 위해서도 실효성 높은 법제를 시행하고 있는데, '미국 교통안전시설 편람'(MUCD)에 근거하여 안전한 통학로 확보, 시설물 설치까지 아주 세심하고 꼼꼼하게 신경 쓰고 있다. 또한 스쿨존 속도위반 시 범칙금을 강하게 부과하고, 교통순찰대까지 나서 교통안전 지도를 하는 등 등하굣길 안전사고 예방을 위해 적극적인 노력을 하고 있다.

우리나라도 학교보안관이나 배움터지킴이 제도를 운영하고 있고, 학교마다 경비실에서 인적사항과 방문 목적을 적도록 하고 있지만 허술하게 운영되는 경우가 있다. 가령 2023년 8월 대전 대덕구 모 고등학교에서는 학교에 들어온 20대 남성에 의해 교사가 피습되는 일도 있었다. 이러한 사건이 재발하지 않도록 미국처럼 CCTV나 금속탐지기를 설치할 필요가 있고, 방문자의 신원과 무기 소지 여부를 확인하는 등 학교 경비와 안전 강화를 위해 더욱 노력할 필요가 있다. 그리고 우리나라도 뒤늦게 이른바 민식이법 제정 등 등하굣길 어린이 교통사고를 줄이기 위해 노력하고 있지만 사고가 끊이지 않고 있다. '미국 교통안전시설 편람'을 참고할 필요가 있어 보이고, 미국처럼 우리나라도 어린이 및 청소년 보호를 위해 초등학교뿐만 아니라 고등학교 주변까지 스쿨존으로 지정하는 것을 논의해 볼 필요가 있다.

셋째, 실효성 있는 학교안전 위험성 평가를 실시하고 있다. 「아동낙오방지법」(「No Child Left Behind Act)」에 따라 학교안전 위험 여부를 평가, 계속 '위험한 학교'로 지정된 학교는 학교안전사고 감소 및 재발 방지 계획을 주에 제출하도록 하고 있고, 학교안전사고를 줄이기 위한 노력이 미흡한 학교에 대해서는 학교 지정을 취소할 수도 있다. 우리나라도 학교안전 위험성 평가를 공정하고 객관적으로 실시해, 학교안전사고율이 평균보다 계속 높은 학교는 '위험한 학교'로 지정, 1차로 학교안전사고 감소 및 재발 방지 계획서를 제출하도록 하고, 그럼에도 안전사고율이 저감하지 않는 학교는 안전전문가를 파견해 종합적으로 컨설팅해 줄 필요가 있다.

www.kci.go.kr

즉 정확한 사고 원인 분석 및 그 학교 특성에 맞는 효과적인 대책을 세워 시행하도록 도움을 주는 제도가 절실하다. 아울러 안전사고 발생률이 적은 학교는 '학교안전 우수학교'라는 인증을 해줄 필요도 있다.

넷째, 연방정부 차원의 체계적이고 효율적인 위기 대응 관리 시스템이 작동되고 있다. 미국은 연방 헌법이 아닌 주 헌법에서 학생의 교육권을 보장하고 있고, 기본적으로 개별법이 아닌 법전으로 규율하고 있는 나라이기에, 학교안전 및 안전교육에 관해서도 대체로 주 법전에 명시하고 있다. 그렇다고 연방 정부가 학교안전에 대해 손 놓고 있지는 않다. 학교에서 발생한 사고도 연방정부 수준, 곧 국가 단위 위기관리체제 안에서 다루고 있다. 위기상황 발생 시, 통일된 위기대응체계(ICS)가 작동하고, NIMS의 위기대응원칙과 대응방법을 학교에도 적용하는 것이다. 미국과 같은 위기대응관리시스템을 참고해 우리나라도 학교안전사고 발생 시 중앙정부 차원의 체계적이고 효율적인 위기대응관리시스템을 구축할 필요가 있다.

다섯째, 학교안전 확보를 위해 전일제 경찰 혹은 시간제 경찰을 학교에 배치하는 사례도 늘고 있다. 이렇게 미국은 학교경찰 제도를 통해 학교안전사고 및 범죄 예방에 큰 효과를 보고 있다. 우리나라도 경찰청과 긴밀히 협조하여 미국처럼 실효성 있게 학교경찰 제도를 운영할 필요가 있다.[28]

여섯째, 미국은 독일처럼 학교폭력을 학교안전의 개념과 범위에 포함하고 있다. 반면 우리나라는 「학교안전법」과 「학교폭력예방법」이라는 별도의 법을 제정해 운용하고 있다. 학교폭력도 학교재해에 해당하고, 두 법이 보호 및 규제 대상이 동일하기에 학교 현장의 혼란은 줄이고 시너지 효과를 나타내도록 한다는 차원에서 우리나라도 하나의 법률로 통합할 필요가 있다.

28) 우리나라에도 2012년 학교전담경찰관(SPO) 제도가 도입되었으나, 다소 형식적으로 운영되다 보니 실효성이 크지 않다는 비판을 받고 있다.

www.kci.go.kr

2. 영국

1) 학교안전 법제 주요내용과 특징

영국은 학교안전에 관해 중앙정부 차원에서 법률로 규정하고 있다.[29] 학교 안전 관련 대표적인 법은 「직장 내 보건안전법」(Health and Safety at Work Act)과 보건안전관리 규칙(Management of Health & Safety at Work Regulations)이다. 학교를 포함하여 직장에서 일하는 사람들의 건강과 안전을 보장하기 위해 1974년에 제정된 법으로, 학생과 교직원뿐만 아니라 학교를 방문하는 학부모, 계약자 등 모두에게 적용되며, 고용인(학교)과 피고용인(학생과 교사 등)은 이 법에 규정된 내용을 준수하여야 한다. 다시 말해, 이 법령에 따라 고용인 측인 학교장은 학생 및 교직원의 안전을 책임질 의무가 있고, 그 범위는 교내 안팎에서 행해지는 모든 교육활동을 포함한다. 피고용인 측인 학생과 교직원은 안전보건정책에 적극적으로 협조해야 한다.[30] 학교장은 안전사고에 대한 점검 의무가 있고, 관련 자료를 기록해 두어야 하며, 예측 가능한 위험 요인을 미리 파악하는 시스템을 도입해야 한다. 또한 이 법령에 근거해 보건안전청(Health and Safety Executive, HSE)에서 학교에 필요한 안전 가이드라인을 작성·배포·점검하며, 법령 시행 등 관련 업무를 전담하고 있다.[31] 따라서 학교안전 관련 계획과 운영 등을 보건안전청과 협의하도록 되어 있고, 문제가 발생했을 때도 이곳에 통지하도록 하고 있다. 교직원들은 기본적인 응급조치 훈련을 받아야 하고, 학교는 보건안전법령(Health and Safety(First-

29) 영국은 1990년대 이후부터 중앙정부 차원에서 학교안전을 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 입법적으로는 「교육법」(The Education Act,1996), 「인권법」(Human Rights Act, 1998), 「학교기준 및 구조법」(The School Standard and Framework Act, 1998), 「교육 및 감사법」(Education and Inspections Act, 2006)과 같이 청소년범죄, 학교폭력 및 비행, 무단결석 등을 막기 위해 관련 법령을 제정하였다.

30) 교육자치를 하고 있는 우리나라와 달리 영국을 비롯한 유럽의 많은 국가들은 학교를 사업장, 학교장을 고용주(사업주), 학생 및 교사를 피고용인(근로자)라고 보고, 학교안전에 대해 「산업안전보건법」(Occupational Safety and Health Law)을 적용하고 있다.

31) Health and Safety Executive(HSE), Guidance Health and safety, “responsibilities and duties for schools”, https://www.gov.uk/government/publications/health-and-safety-advice-for-schools/responsibilities-and-duties-for-schools (2023. 08).

www.kci.go.kr

Aid) Regulations)에 따라 관련 장비 및 시설을 마련해야 한다. 이와 같이 영국에서는 학교안전 관련 모든 교육활동이 법령에 의거한 법정의무이고 학교와 더불어 지방자치단체에도 학생의 안전 보장에 책임이 있음을 분명하게 명시하고 있다.

영국에서 교원은 학생을 대할 때, 부모가 자녀에 대해 갖는 마음가짐으로 학생의 안전을 우선시해야 한다. 왜냐하면 「보통법」(Common Law)에 의거, 학교에서 학생들을 보호할 주의의무가 부모 대신 교장과 교사들에게 있다고 보기 때문이다. 따라서 학생들이 등교하여 하교할 때까지 교장, 담임교사, 관계 교직원은 학생이 위험을 당하거나 상해를 입는 일이 없도록 보살필 의무가 있다. 즉 수업 시간뿐만 아니라 시설, 설비, 기구 등에 의해 다치지 않도록 관리 및 안전장치를 철저하게 해야 하고, 사전에 안전하게 이용하도록 안내 및 주의를 환기하는 등 지도감독 의무가 있다. 이러한 의무는 소풍, 체험학습 등 학교 밖 교육활동에도 적용된다.[32] 안전상 위험요인이 있는 활동의 경우 학부모의 동의서는 필수사항이고, 수영, 등산, 트레킹, 스키 등과 같이 위험요인이 큰 야외활동을 할 때, 학교는 활동 대행기관의 안전 자격 여부를 확인해야 한다.[33] 또한 학교 차원에서 수학여행 등 야외활동을 하는 경우에는 관련 면허를 가진 안전지도자가 동행, 지도하도록 하고 있다.[34] 참고로 보건안전청에서는 학교 안 교육활동은 물론이고 교외활동에 대해서도 야외활동자격규정 등을 통해 효과적으로 관리하고 있다. 특히 업무 과다 및 사고 위험 때문에 교사들이 현장학습과 수학여행을 기피하는 문제를 해결하기 위해 보건안전청을 중심으로 전문적인 조언을 하고 있다. 즉 다양한 유형의 현장학습, 수학여행에 요구되는 각종 법적 자문 및 서류구비 등에 대해 도움을 주고 있다.

영국은 「교육법」(Education Act, 1996)에 의거, 교육부장관에게 학교시설물에 안전기준을 정할 의무를 부여하고 있고, 「교육법」과 「아동법」에 학교와 지자체가 재난 대피계획을 포함하여 학생 안전 보장에 책무가 있음을 명시하고 있다. 영국 정부는 2002년 '대피 및 대피소 가이드라인(Evacuation and Shelter Guidance)' 및 2014년 '비상사태에 대한 계획 및 대응(Emergency planning and respo

32) 강인수·손세완, 교권사건판례집, 한국교원단체연합회 (1991)
33) 영국 정부는 야외활동 대행기관의 자격 취득을 법제화하였다.(Adventure Activities Licensing Regulations 2004)
34) 손희권 외, 앞의 논문

www.kci.go.kr

nse)'이라는 안내지침을 발표하였는데, 그 내용 중에는 평일에 진행되는 학교 정규 수업과 방과 후 활동뿐만 아니라 휴일·휴가 중에 발생한 사건에 대해서도 대응 절차와 방법을 마련하도록 권고하고 있다. 영국의 안전교육은 교통사고, 가스 및 전기 사고, 화재, 지진 등 예상되는 모든 재난상황을 염두에 두고 시나리오를 구성, 훈련을 통하여 실제처럼 체험교육을 하고 있다.[35] 이와 같이 영국의 경우, 안전 관련 교육과정이나 지침 및 학교의 위기상황 대피 가이드라인이나 대응 전략 등은 중앙정부 또는 지방자치단체 단위에서 이루어지고 있고, 3주에 1회 정도 불시에 화재경보기를 울려 학생들이 대피하도록 하는 훈련을 실시하는 등 주로 화재와 자연재해의 대응에 중점을 두고 있다. 학교 단위에서는 안전한 수업을 위한 교내 실험이나 교외 실습 상황에서의 예방과 대응요령에 중점을 두고 있다.

영국은 일찍이 교육개혁법[36]에 안전교육의 필요성과 목표를 명시하고 교육과정에 이를 포함시켰다. '왕립사고예방협회'(RoSPA)에서 지원하는 학교안전정책시스템을 갖추고 있는데,[37] 중앙정부차원에서 안전교육의 목표를 설정하고 실행지침을 개발·시행하고, 민간부문에서는 '왕립사고예방협회'(RoSPA)가 나서서 중앙정부와 협의 끝에 안전교육과정을 개설하는 등 학교안전 프로그램을 운영하고 있다. 초등학교까지의 어린이는 영국 왕실에서 운영하는 '왕립사고예방협회' 전국 조직으로 2만 여개 지부를 가진 '교통안전클럽(Traffic Safety Club)'을 통해 안전교육이 이루어지고, 중·고교에서는 정규 독립교과로 57%, 정규 교육과정내의 일반교과로 37%가 배정되어 모두 정규 교과과정으로 안전교육이 이루어지고 있다. 1990년대부터 안전교육지침서와 각급 학교용 교재를 펴냈으며 3~8세 어린이들에게 놀이를 통해 안전의식을 익히도록 교육하고 있고, 6개월 단위로 그 내용을 개편하고 있다. 그리고 안전관리운영 시행기관인 '학교보건교육원'(SHEU)은 초중고 학생의 안전보건교육에 대한 지원을 하고 있으며, 주기적으로 안전실태를 조사·연구하고 있다.[38]

35) 김영석, 앞의 논문
36) 영국 정부는 1988년 교육개혁법을 통해 의무교육단계에 국가교육과정과 국가 학력평가제도를 도입하여 학교 교육의 수준과 질을 끌어올리고자 하였다.
37) Health and Safety Executive, Available at http://www.hse.gov.uk.
38) 석혜민·박찬석·윤명오, 초등학교 안전교육 실태와 발전방향에 대한 연구, 대한안전경영과학회지 제15권 제1호 (2013)

www.kci.go.kr

영국에서 기본적인 안전교육은 '개인, 사회, 건강 및 경제 교육'(PSHEE: personal, social, health and economic education) 프로그램으로 도로 안전, 가정 내 안전, 음주, 흡연, 마약 등을 가르치는데, 교육단계 1~2에서는 도로 안전과 가정 내 안전 등에 대해 주로 학습하고, 교육단계 3~4에서는 음주와 흡연 등에 대해 주로 학습한다. 그리고 교육단계 5에 해당하는 16~19세 학생들은 여행 및 도로 안전에 대해 학습하는데, '출발 전 지식(Know Before You Go,(KBYG)'이라는 교육자료를 활용한다.[39] 'KBYG'가 교육 대상 연령에 적합한 안전교육이라는 평가를 받고 있는 것처럼 영국의 안전교육은 학령기별 특성을 고려하여 교육내용을 선정하고 있다. 비록 PSHEE은 의무교육과정은 아니지만 정부는 각 학교 특성에 맞게 운영할 것을 당부하고 있다. 특히 위험요소에 대한 학생의 자발적 감지능력을 기르고, 위기상황을 빠르게 판단, 적절하게 대응하는 능력을 길러주는 것이 중요한 안전교육이라고 보고 그것을 강조하고 있다.[40] 영국의 안전교육은 학교 안팎에서 진행되는 교육활동의 안전성을 강조하면서 동시에 안전에 대한 인식을 고양하는 교육이다. 교내 활동과 교외 활동의 학급별, 유형별 안전교육 가이드라인 및 통학버스 운영 등 교통사고를 대비한 가이드라인도 제시하고 있다.[41]

영국의 학교평가 기관인 Ofsted(The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)는 학교평가 요소 중 하나로 학교시설 안전평가뿐 아니라 학생의 안전교육 의식도 포함하고 있다. 영국의 청년들은 대학교육에 앞서 1년 정도 갭 이어(Gap Year)를 갖는데, 이 기간 동안 학생들은 운전면허를 취득하고 국내외 여행을 하는 등 자유로운 시간을 가지면서 많은 경험을 통해 자연스럽게 안전의식을 체득하게 된다. 앞에서 언급한 'KBYG'는 이러한 대상 연령의 특성을 감안한 안전교육 내용으로 학생들이 타지에서도 안전에 대한 의식을 갖출 수 있도록 돕고 있다.[42] 요컨대 영국은 비교적 잘 정비된 법제 아래 중앙정부와 지방정부

39) PSHEE 시간의 학습자료로 국내여행 및 해외여행 시에 요구되는 도로안전지식 및 여행정보를 포함하고 있다. 약 20~30분 정도 영상을 보고나서 토론을 통해 교육내용을 확인한다. 이후 10~15분 정도 교육내용을 평가하는 시간을 갖는다. KBYG Schools 웹사이트는 추가적인 보충자료 및 기타 교육과정을 제공하고 있다.

40) 윤선인, 초·중등학교 안전교육 현황, 교육부 (2014)

41) 위국환, 앞의 논문

42) 김영석, 앞의 논문

www.kci.go.kr

가 교육내용 및 시행지침을 개발하고, 왕립사고예방협회(RoSPA), 보건안전청(HSE) 등의 기관들의 적극적인 지원 속에서 학교안전사고 예방활동과 안전교육, 대피훈련 등이 원활하게 돌아가는 유기적인 협력시스템을 갖추고 있다.

마지막으로 영국에서도 아동학대 사건의 급증으로 인해 무단결석하는 학생이 증가하자, 이 문제를 해결하기 위해 초·중등학교의 장, 읍·면·동의 장 및 교육장의 출석 독촉 등 단계별 관리 방법을 구체화하고 있다. 즉 2일 이상 취학에 늦거나 정당한 사유 없이 결석할 경우에는 보호자에게 내교 요청, 가정방문 등으로 출석을 독촉하고 있다. 7일 이상 학교에 나오지 않거나 못 나오는 학생이 있을 경우 학교장은 보건안전청에 보고하도록 하고 있다.

〈표2〉 영국 학교의 안전관리 및 안전교육(예방활동)[43]

구분	내 용	세부내용
안전관리	법적 근거	■「직장내 보건 및 안전법」,「교육법」 및「아동법」 등에 따른 법정의무 ■ 대피 및 대피소 가이드라인, 비상사태에 대한 계획 및 대응 등 지침 발표 ■ 교육개혁법에 안전교육의 필요성과 목표 명시하고 교육과정에 포함
	보건 안전청	■ 학교안전 관련 계획과 운영은 보건안전청(HSE)과 협의 및 보고 ■ HSE은 안전 가이드라인을 작성·배포·점검 등 관련 업무 전담 ■ HSE에서 교외 활동에 대해서도 야외활동자격규정을 통해 관리 ■ 학교밖 교육활동에 요구되는 각종 법적 자문 및 서류구비 등에 대해 도움
	왕립사고 예방 협회 등	■ 왕립사고예방협회(RoSPA)이 안전교육 지침 등 학교의 교육활동 지원 ■ 학교보건교육원(SHEU)은 안전보건교육에 대한 지원 및 안전실태 조사·연구 ■ 학교평가기관 Ofsted 학교시설 안전평가 및 학생의 안전교육 의식 평가
안전교육(예방활동)	특색 있는 안전 교육	■ 응급상황 대피 가이드라인, 대응전략 등은 국가 및 지방자치단체 단위 ■ 야외활동 시 관련 면허 있는 안전지도자가 동행, 지도 ■ 학령기별 특성을 고려하여 교육내용을 선정 ■ 모든 재난상황을 훈련을 통해 실제처럼 체험하는 안전교육 ■ 갭 이어(Gap Year) 제도 통한 안전의식 체득
	교육 내용	■ PSHEE 통해 도로 안전, 가정활동 내 안전, 음주, 마약, 흡연 등 안전교육 ■ 교내외 안전한 수업과 교육활동을 위한 예방 대책과 위기상황 대응요령 교육
	교육 지원	■ 중앙 및 지방정부, 전문 및 민관기관 간 역할 분담 및 유기적인 협력체계 구축 ■ RoSPA가 중앙정부와 협의하여 학교안전정책을 추진 ■ 안전교육을 중시하고 이를 지원하는 정책시스템 운영

43) 김영석의 논문을 토대로 추가하는 등 수정 보완함.

www.kci.go.kr

2) 우리에게 주는 적용 및 시사점

첫째, 「직장 내 보건안전법」(Health and Safety at Work Act)을 학교에도 적용하고 있다. 학교에는 「학교안전법」을, 사업장에는 「산업안전보건법」을 이원화하고 있는 우리나라와 달리 영국은 학교도 일반 사업장과 똑같이 이 법을 적용해, 사실상 학교장은 사업주(고용인)가 되고, 학생 및 교사는 근로자(피고용인)가 되는 셈이다.

우리나라의 경우, 학교는 교육서비스 영역이기에 원칙적으로 「산업안전보건법」 적용을 받지 않지만, 그러나 예외적으로 급식 및 운수 노동자 등 현업 업무 종사 직종은 「산업안전보건법」을 적용받고 있다. 현실이 이렇다 보니 과학실무사 등 특수교육지도사들은 업무 중 상해·근골격계질환 등 직업성 질병에 노출되는 직종임에도 불구하고 적용받지 못하고 있다며 「산업안전보건법」 적용을 강하게 요구하고 있다. 이들이 「학교안전법」 대신 「산업안전보건법」 적용을 요구하는 것은 보호 수준에서 큰 차이가 나기 때문이다. 우리나라도 영국 등 유럽 국가들처럼 학교 구성원에게도 「산업안전보건법」을 적용하면 학생과 교직원, 교육활동참여자는 「산업안전보건법」 수준의 보호를 받게 된다. 반면 학생과 학교라는 고유한 특성을 상실할 염려가 있다. 이 문제를 풀기 위한 가장 빠른 지름길은 「학교안전법」을 「산업안전보건법」 수준으로 개정하여 학교에 있든지 사업장에서 있든지 차별을 없애는 것이다. 형평성 차원에서도 그렇게 해야 할 것이다. 안전에 차별이 있어서는 안 되기 때문이다. 그러면 「산업안전보건법」 적용 여부를 두고 벌어지는 위화감과 갈등도 사라질 것이다.

또한 영국은 학생과 교직원뿐만 아니라 학교를 방문하는 사람에게도 「직장 내 보건안전법」을 적용하고 있는데, 우리나라도 방문객까지 보호대상을 넓힐 필요가 있다. 현재 우리나라 「학교안전법」의 보호대상은 학생 및 교직원, 그리고 교육활동참여자로 제한되어 있다. 계약자 등이 일이 있어 학교에 들어왔다가 사고나 화재가 나서 피해를 입었을 경우, 보상을 받지 못한다. 이런 사각지대를 없애는 차원에서 보호대상을 영국처럼 확대할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 역할과 책무가 크다. 「교육법」과 「아동법」에 지자체는 학

www.kci.go.kr

교와 더불어 재난 대피계획을 포함하여 학생의 안전 보장에 책임이 있음을 분명하게 명시하고 있다. 또한 안전 관련 교육과정이나 지침은 학교 단위보다는 지자체 및 전국적 수준에서 만들어지고 있는데, 주로 화재 및 자연재해 등의 대응방안에 중점을 두고 있다. 우리나라도 학교 구성원뿐만 아니라 지자체 등 유관기관도 학교안전에 책임과 의무가 있음을 「학교안전법」에 명문화할 필요가 있다.

셋째, 체계적으로 정비된 학교안전 법제 아래, 중앙정부와 지방정부, 그리고 전문기관, 민관기관 간 적절한 역할 분담 및 유기적인 협력체계가 잘 구축되어 있다. 영국은 중앙정부 못지않게 지방정부도 큰 역할을 감당하고 있고, 전문기관인 보건안전청(HSE)과 학교보건교육원(SHEU), 학교평가 기관인 Ofsted 등도 학교안전을 위해 중요한 일을 하고 있으며, 특히 민간기관인 왕립사고예방협회(RoSPA), 교통안전클럽(Traffic Safety Club) 등도 적극적으로 참여하여 학교안전 프로그램을 운영하고 있다. 우리나라도 학교안전사고 예방과 효율적인 학교안전관리시스템을 위해 체계적인 학교안전 법제 아래, 중앙정부와 지방정부, 전문기관, 그리고 민관기관 간 적절한 역할 분담 및 유관단체와의 유기적인 협력체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 교원은 학생을 대할 때, 부모가 자녀에 대해 갖는 마음가짐으로 학생의 안전을 최우선하고 있다. 영국에서는 학교에서 학생들을 보호할 주의 의무, 지도·감독의 의무를 교장과 교사들에게 강하게 요구한다. 이로 인해 업무 과다 및 사고 위험 때문에 교사들이 현장학습과 수학여행을 기피하는 현상까지 생기자, 야외활동을 하는 경우에는 안전지도자가 동행하도록 하고, 보건안전청을 중심으로 법적 자문 및 서류구비 등 준비부터 사고 발생 이후까지 구체적인 도움을 주고 있다. 이처럼 보건안전청은 각 학교의 실정과 특성에 맞는 안전 계획을 수립·이행할 수 있도록 컨설팅해주고 있다. 우리나라도 세월호 사고 이후, 수학여행 등 학교 밖 교육활동에 수학여행지원단 설치, 안전요원 배치, 수학여행 안전지도사 제도를 도입하고 있다. 다만 영국의 보건안전청과 같이 세세하게 도움을 주는 기관은 없다. 우리나라에도 학교 내외 교육활동에 필요한 모든 안전 관련 업무를 구체적으로 도와주고 조언해주는 일원화된 전문기관이 필요하다. 현재의 학교안전공제회를 속히 학교안전보건공단으로 전환해 이런 일을 하도록 할 필요가 있다.

www.kci.go.kr

다섯째, 중앙정부 차원에서 안전교육의 목표 설정 및 실행지침을 시행하고, 민간 부분에서는 왕립사고예방협회(RoSPA)가 나서 학교안전 프로그램을 운영하고 있다. 영국 대부분의 학교에서 정규교육과정 내에서 독립교과 또는 일반교과에 통합해 안전교육을 실시하고 있다. 우리나라도 영국의 안전교육을 참고하여, '안전과 보건' 과목을 독립교과로 지정하여 학령기 특성에 맞게 전문적, 단계별로 가르치고, 아울러 다른 일반교과에서는 교과특성에 맞게 안전교육을 실시할 필요가 있다.

영국의 안전교육 프로그램인 '개인, 사회, 건강 및 경제 교육과정'(PSHEE)도 참고하여, 우리나라도 발달 단계별 특성을 고려하여 교육내용을 선정하고, 교내 활동을 통해 교육할 내용과 교외 활동을 통해 교육할 내용을 구분할 필요가 있고, 무엇보다 위험 상황을 빠르게 판단하고 적절하게 대처하는 능력을 길러줘야 할 것이다. 또한 영국처럼 예상되는 모든 재난 상황을 염두에 두고 시나리오를 구성, 훈련을 통하여 실제처럼 체험하게 하는 프로그램이 필요하다.

여섯째, 영국의 학생들은 '갭 이어(Gap Year)' 기간에 아르바이트, 인턴, 취미생활, 여행 등 자유로운 시간을 가지면서 많은 경험을 통해 자연스럽게 안전의식을 체득하고 있다. 영국에서 시작된 제도이지만 미국 등 다른 나라에도 확산되고 있다. 우리나라도 '갭 이어(Gap Year)' 제도를 고민해 볼 필요가 있다. 대학 교육을 위해 쉼 없이 달려왔고, 대학 입학 후 또 한 차례 학업에 정진해야 하는 학생들에게 재충전의 시간을 갖도록 하면서, 그 기간에 학업 외 많은 경험과 견문의 폭을 넓히도록 하는 것이다. 그러면 영국 학생들처럼 자연스럽게 안전의식을 체득하고 고양하는 계기가 될 것이다.

일곱째, 장기 결석하는 학생들에게 단계별 조치를 취하는 영국의 사례를 참고하여 우리나라도 장기 결석하는 학생에게 학교 출석을 요구하는 기준과 원칙을 마련해 시행할 필요가 있다.

www.kci.go.kr

3. 독일

1) 학교안전 법제 주요내용과 특징

독일은 연방 차원의 학교안전 관련 법률은 따로 있지 않다. 학교에 관한 입법·행정 등 그 관할권이 주에 있기에, 각 주에서는 학교폭력이나 학교안전에 대해 「학교법」(Schulgesetz)을 적용하고 있다.[44] 이 법에 근거한 학교안전지침(RiSU)은 관련 법규(제1장)와 행동요령(제2장) 위주로 구성되어 있다. 제1장(Part I)에는 관련 법률(Rechts) 및 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)이 명시되어 있고, 제2장(Part II)에는 학생과 교사가 안전의식을 환경친화적 방식으로 쉽게 받아들이고 행동할 수 있도록 안전 관련 정보와 행동요령을 언급하고 있다. 참고로 베를린시의 경우, 「학교법」(Schulgesetz)에서 학교폭력과 학교안전을 함께 규정하고 있으며, 사고 발생 시 대응과 가해학생에 대한 조치를 주요내용으로 명시하고 있다. 즉 학교폭력이나 학교안전사고가 발생하면 학교는 먼저 주 청소년국(Jugendamt)에 보고하고 지원을 요청하도록 하고 있다. 또한 학교에서 학교폭력이나 안전사고가 발생했을 때 피해자와 가해자가 있을 경우, 바로 학부모에게 그 사실을 알리도록 하고 있다. 사안이 큰 경우 학부모를 학교에 오도록 하는 경우도 있지만, 피해 정도가 가벼운 경우에는 학교에서 자체적으로 처리할 수 있다.[45]

독일의 모든 학교는 「사회법」(Sozialrecht)에 따라 1971년부터 의무적으로 공적 상해(사고)보험에 가입되어 있어, 수업을 포함함 모든 교육활동 및 등하교시 발생하는 사고에 대해 보상을 받고 있다.[46] 또한 보험기관은 학교안전 관련 물품과 장비를 제공하고, 학생 및 교사를 대상으로 하는 안전교육을 지원하고 있다. 즉 보험기관은 체계화된 높은 전문성을 무기로 학교안전사고 예방을 위한 대책 마련과 시

44) 연방 차원에서는 「연방교육지원법」(Bundesausbildungsförderungsgesetz, BAföG)을 통하여 교육복지 및 재정지원 정책을 시행하며 학교안전지침(Richtlinie zur Sicherheit im Unterrich; RiSU)을 제공하고 있다.

45) 손희권 외, 앞의 논문

46) 참고로 함부르크 시의 경우, 헤센 주 등 다른 주들과 마찬가지로 학교안전사고 발생 시 공보험인 주(州)보험으로 해결하고 있으며, 보상의 범위는 학교안팎에서 이루어지는 모든 교육활동을 포함하고 있다.

www.kci.go.kr

행에 도움을 주는 등 큰 역할을 하고 있다. 헤센주는 「학교법」에서 학교안전사고의 예방과 보상에 대해 규정하고 있다. 학교안전사고 예방을 위해 학교는 관련 규정을 제정 및 시행하고 있고, 학교안전관리담당자가 보험기관과 연계하여 학교사고 예방 대책을 수립·시행하고, 특별교육과정 내에 건강 교육, 교통질서 교육, 안전보건 교육 등 학교안전교육을 실시하고 있다. 교육방식은 주제별 프로젝트 수업을 하고, 학교사고 보상은 사회보험 형식으로 운영하고 있다.[47]

학교 안전관리의 최고책임자는 학교장이지만, 학교마다 전문적인 안전책임자를 두고 있어 안전관리와 안전교육을 성공적으로 수행하고 있다. 하지만 안전책임자가 있어도 최우선 책임은 학교장에게 있다. 학교장의 업무영역은 수업과 교육행정뿐만 아니라 질서영역에 있어서도 직접적인 책임자이다. 각 주의 「학교법」과 복무규정에 구체적으로 규정되어 있다.[48] 독일의 경우, 안전 분야에서 사전에 교육을 받았거나 직업 경험이 있는 사람, 앞으로 수년 동안 학교안전업무를 담당할 수 있는 교사를 '안전 담당 교사'로 지정하여 안전문제를 장기적으로 계획하고 관리할 수 있도록 하고 있다.[49] 참고로 함부르크시의 경우, 학교안전담당자는 학교안전사고 발생 사례와 자료 등을 분석하여 교사들과 협의 후 수업시간에 이를 다루도록 하고 있다. 남의 일이 아니라 학생 본인이 다니고 있는 학교에서 일어난 생생한 사례를 바탕으로 안전교육이 이루어지기에 훨씬 교육적 효과가 크다 하겠다.

바이에른주의 「교육법」(Bayerisches Ausbildungsförderungsgesetz, BayAföG)도 학교안전과 관련, 학교장에게 부여된 권한과 책임에 관하여 명시하고 있다. 즉 수업 및 교내외 학생활동에 대한 학교의 지도 감독권, 음주 금지 및 위험물 반입금지 의무, 그리고 학생에 대한 학교의 보호책임에 관하여 규정하고 있다. 따라서 학교장이 1차적으로 학교에 대한 전반적인 권한과 책임을 갖고 있고, 2차적으로는 교사들이 학교장과 함께 공동책임을 지도록 하고 있다.[50] 아울러 수업뿐만 아니라 교내외 학교행사 등 모든 교육활동에 대한 학교의 책무가 명시되어 있어, 학교

47) Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BAYEUG) : http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayEUG(2023.08).
48) 이시우, 독일학교의 기본구조와 학교분쟁 해결을 위한 법적 제도에 관한 연구, 교육법학연구 통권 제14 - 2호 (2002)
49) 김영석, 앞의 논문
50) 바이에른주 교육수업법 제57조 제1항 및 제2항 및 바이에른주 중고등학교법시행령 제4조 제1항.

www.kci.go.kr

구성원 참여기구인 학교포럼에서 협의하여 기본적인 사항들을 정하도록 하고 있다.[51] 또한 모든 교사는 학생들이 위험을 인지·예측하여, 이를 방지 및 해결할 수 있도록 교육할 책무가 있으며, 사고가 발생하면 응급조치를 할 수 있도록 이에 관한 연수를 지속적으로 받고 있다. 안전교육은 교통안전, 체육안전, 소방안전 등이 포함되어 있을 뿐만 아니라 보건교육, 사회성 교육, 환경교육과 밀접한 관련이 있다.

바이에른주는 교통량의 증가로 학생 교통사고가 증가하자 1955년 주 의회에서 교통안전교육을 학교의 보편적 과제로 삼았고, 1964년에는 주 교육부가 ADAC(독일 자동차협회)와 협력하여 교통안전교육을 1~6학년 교과과정에 넣어 다양한 프로그램을 진행하였다. 이 당시 바이에른주의 교통사고 사망률은 독일 주 가운데 잘란트주와 함께 최고를 기록하였다. 이후 1972년 학교 교통안전교육에 관한 지침에 따라 상설 연방 주 교육부 장관회(KMK)에서도 교통안전교육을 학교의 필수교육으로 확립하였고 이후 지속적으로 개선 및 보완하며 오늘에 이르고 있다. 학교안전교육과 관련하여 KMK는 독일 전역에 적용할 학교에서의 교통안전교육에 관한 기본지침을 제시하고 있고, 각 주의 특색에 맞게 다양한 규정을 두고 있다. 바이에른주의 경우 자전거 교육, 교통과 이동교육, 통학, 수학여행, 관리·감독, 응급조치, 체육수업, 안전교육, 소방대책, 미디어교육, 학생사고보험 등 학교안전교육과 관련한 다수의 구체적 규정을 두고 있다. 아울러 바이에른주의 경우 '교통과 안전교육 연구소'에서 교통안전교육에 관련된 법적 규정과 지침, 중요한 정보를 제공하는 한편 체험교육을 위한 다양한 프로젝트도 보급하고 있다. 또한 외부기관이나 단체에서 실시하는 안전 관련 프로그램을 학교에 연결, 학교교육에 적용하도록 하고 있고, 안전교육이 학교에서 제대로 실시되도록 주제에 따라 교사연수도 실시하고 있다.

독일은 연방주의를 표방하고 있는 국가이기에 전통적으로 연대체계가 잘 확립되어 있어 모든 분야에서 유관기관 간의 협력이 원활히 이루어지고 있는 편이다. KMK에서는 학교에서 교통안전교육을 실시할 때 주 교육부, 학교청, 학부모, 경찰, 교통 관련 기업, 협회, 연구소, 기관 등 다양한 외부기관과 협력하도록 명시하고 있다. 안전교육은 현장에서 체험적으로 이루어질 때 가장 실효성이 높으므로 관련 기관의 협력 없이는 안전교육이 단편적으로 실시될 수밖에 없다. 따라서 독일의 학교

51) 바이에른주 중·고등학교법시행령 제38조.

www.kci.go.kr

는 자전거 교육이나 교통안전교육을 실시할 때, 담당 지역 경찰과 필수적으로 협력하고 있다. 그리고 학생사고보장을 책임지고 있는 주 사고보험에서는 학교안전교육 시행에 필요한 지침 및 여러 프로그램을 제공하는 것은 물론이고, 직접 프로그램을 운영하기도 하며, 지역의 다양한 관련 기관들이 학교를 지원하도록 하는 일도 하고 있다. 이처럼 독일의 경우, 학교 운영 전반에 걸쳐서 안전의식이 철저하여 학교뿐만 아니라 유관기관과의 긴밀한 협력이 매우 활발하게 이루어지고 있는 편이다. 즉 유관기관들은 실효성 있는 안전교육이 이루어질 수 있도록 다양한 체험프로그램을 제공하고 있다.[52] 학생들이 직접 참여하는 체험형 프로그램으로 안전교육이 진행되다 보니 실생활 적용이 용이하다는 점도 특징이다. 한발 더 나아가 사회란 서로 유기적으로 연계되어 있기 때문에 독일의 안전교육은 타인의 안전을 위해서도 필요한 것이라고 보고, 이러한 전제 하에 남을 배려하는 사회성 교육 및 지속 가능한 환경교육까지 포괄하는 개념으로 시행되고 있다는 것도 큰 특징이다.

바이에른주의 경우, 학교안전과 관련된 학생의 권리를 명시하고 있다. 즉 학교생활에 참여할 권리, 학교운영과 관련한 본질적인 사항에 대해 충분히 고지 받을 권리, 교사로부터 부당한 대우, 평가를 받은 경우에 이를 학교장 및 학교포럼에 문제제기할 권리, 그리고 학생회 격인 학생공동연대책임을 통해 교사, 학교장, 학교포럼에 대해 이의제기를 할 수 있는 소청권[53]까지 보장하고 있다. 반면 학생안전과 관련된 학생의 의무도 명시하고 있다. 즉 학생의 교내 음주행위 및 위험물 반입 금지[54], 수업 방해 및 학교질서를 어지럽히는 행위 등도 금지되고, 수업 목적 외에는 휴대전화와 기타 디지털 저장매체는 반드시 꺼놓아야 하며, 위반 시에는 압수당할 수 있다.[55] 부모의 서면동의가 없으면 휴식시간에도 학교 밖 출입이 금지되고, 수학여행 시 교사의 동행 없이는 개인 활동이 금지된다. 이와 같이 독일의 학교는 학생의 권리를 충분히 보장하되 의무와 책임도 명확히 하고 있다. 학생들의 건강과 안전을 보호·보장할 책임이 학교에 있기에 교내외에서 이루어지고 있는 교육활동이 사고 없이 진행되도록 철저히 지도·감독하고 있는 것이다.

52) 위국환, 앞의 논문
53) 바이에른주 교육수업법 제62조 제1항 4호
54) 위험물 반입 물품을 몰수하는 등 적법 조치를 취하고 있다.
55) 이덕난, 앞의 논문

www.kci.go.kr

〈표3〉 독일 학교의 안전관리 및 안전교육(예방활동)[56]

구분	내 용	세부내용
안전관리	공적보험	■ 독일의 모든 학교는 학교안전과 사고방지를 위해 독일 공적보험에 가입 ■ 학교안전관리담당자와 함께 학교별 특성에 맞는 예방 대책 수립·시행 ■ 보험기관은 학교안전 관련 물품, 장비 및 안전교육 지원 등 전문성 발휘
	안전 책임자	■ 학교 안전관리 최고책임자는 학교장, 학교장 책임 하에 안전관리 ■ 별도로 전문적인 안전책임자를 두어 안전관리와 안전 교육 담당 ■ 전문성 있는 교사를 안전교사로 지정, 효율성 있는 안전교사 제도 운영
	교육과 훈련	■ 학교장은 응급조치, 소방대책 등 재난 대피 훈련에 필요한 설비, 장치 구비 및 이와 관련한 안전교육과 모의 훈련 실시 ■ 학교와 관련된 모든 인력은 안전대책 이행에 적극적으로 참여할 의무 ■ 보험기관들이 체계적인 학교안전사고 예방에 관한 안내 및 홍보
안전교육(예방활동)	특색있는 안전교육	■ 전문성 갖춘 안전책임자와 안전 담당 교사를 통한 안전 관리와 안전교육 ■ 기초수영, 자전거 타기 자격증 제도 등을 통해 안전교육에 자발적 참여 동 기 부여 ■ 유관기관 간의 협력체계 구축, 다양한 체험형 안전교육 프로그램 운영 ■ 교통안전교육 시 경찰, 교통 관련 기업 등 다양한 외부기관과 협력하도록 명시 ■ 학생 안전에 학생의 권리와 의무 함께 규정
	교육내용	■ 안전교육을 사회성 교육과 환경교육까지 포괄하는 개념으로 시행 ■ 해당 학교에서 발생한 안전사고 분석해 교육자료로 활용 ■ 건강 교육, 교통질서 교육, 안전보건 교육 등 주제별 프로젝트수업

2) 우리에게 주는 적용 및 시사점

첫째, 모든 학교는 공적보험에 가입되어 있고, 사회보험 형식으로 운영하고 있기에 보험기관의 역할과 책무가 크고 중요하다. 우리나라의 학교안전공제회 성격의 보험기관이 학교안전관리담당자와 함께 학교별 특성에 맞는 학교안전 예방 대책 수립·시행에 관여할 뿐만 아니라 학교안전 관련 물품과 장비를 제공하고, 안전교육을 지원하며, 체계적인 학교안전사고 예방에 관한 안내 및 홍보까지 하고 있다. 독일의 법제를 참고하여 우리나라도 사회보험 형식에 걸맞게 학교안전공제회를 학교안전보건공단으로 전환해 보다 높은 전문성과 체계성을 갖고 학교안전사고 예방을 위한 대책 마련과 시행에 큰 역할을 하도록 할 필요가 있다.

56) 김영석의 논문을 토대로 추가하는 등 수정 보완함.

www.kci.go.kr

둘째, 학교마다 전문적인 '안전책임자'를 두고 있다. 특히 전문성 있는 교사를 '안전 담당 교사'로 지정하여 학교안전사고 예방과 안전관리, 안전교육 등 효율성을 꾀하고 있다. 우리나라도 안전교사 제도를 도입해 예방활동 및 안전교육의 전문성을 높일 필요가 있다.

셋째, 유관기관 간의 긴밀한 협력체계를 구축, 다양한 체험형 안전교육 프로그램을 운영하고 있다. 우리나라도 유관기관과의 긴밀한 협력체계를 구축해, 다채로운 체험중심의 안전교육을 확대할 필요가 있다. 특히 독일의 학생들은 기초수영 및 자전거 타기 자격증 취득 프로그램 등을 통해 자연스럽게 안전교육에 참여하고 있다. 우리나라도 학생들이 흥미를 가지고 자발적으로 안전교육에 참여하도록 하는 프로그램 및 제도가 필요하다. 뿐만 아니라 독일의 경우, 안전교육 내용에 타인을 배려하는 사회성 교육 및 지속 가능한 환경교육까지 아우르고 있는데 우리도 생각해 볼 필요가 있다.

넷째, 학생 안전에 학생의 권리와 의무를 분명하게 명시하고 있다. 즉 참여할 권리, 고지 받을 권리, 문제 제기할 권리, 이의제기할 수 있는 소청권까지 부여하고 있고, 반대로 수업 방해, 위험물 반입 등 해서는 안 될 의무도 구체적으로 규정하고 있다. 우리나라 「학교안전법」에도 독일의 법제를 참고하여 학생의 권리와 의무를 모두 구체적으로 명시할 필요가 있다.

다섯째, 함부르크시의 경우, 해당 학교에서 일어난 학교안전사고를 분석해 그 자료를 교사들과 협의 후 수업 시간에 다루고 있다. 학생 입장에서 자기가 다니고 있는 생생한 사례를 바탕으로 안전교육을 받기에 훨씬 교육적 효과가 클 것이다. 우리나라도 벤치마킹하여 사고 발생 사례 중심으로 생생한 안전교육을 실시할 필요가 있어 보인다.

여섯째, 독일은 미국처럼 학교폭력을 학교안전의 개념과 범위에 포함하고 있다. 반면 우리나라는 「학교안전법」과 「학교폭력예방법」이라는 별도의 법을 제정해 운용하고 있다. 학교폭력도 학교재해에 해당하고, 학교 현장의 혼선과 혼란을 줄이고, 체계성과 효율성을 제고한다는 차원에서 우리나라도 하나의 법률로 통합할 필요가 있다.

www.kci.go.kr

4. 일본

1) 학교안전 법제 주요내용과 특징

일본은 중앙정부 차원에서 학교폭력과 학교안전을 각각 개별법으로 분리하여 이원화하고 있다. 학교폭력은 2013년 제정된 「이지메방지대책추진법」(いじめ防止対策推進法)에서, 학교안전사고는 「학교보건안전법」에서 학교안전사고의 예방 및 대책과 보상에 관한 내용으로 구분하여 별도의 법률에서 규정하고 있다. 「학교폭력예방법」과 「학교안전법」으로 분리하여 규율하고 있는 우리나라의 법체계와 같다.

다만 우리나라는 「학교안전법」과 「학교보건법」이 나누어져 있는 반면 일본은 「학교보건안전법」으로 통합돼 있다. 마치 우리나라 「산업안전보건법」 체계와 같다. 「학교보건안전법」은 학교보건안전계획을 보건계획과 안전계획으로 구분하여 수립·실시하도록 하고 있다. 학교보건계획의 주요 내용은 학생과 교직원의 건강 진단, 환경 위생 검사, 기타 보건에 관한 사항이며, 학교안전계획의 주요 내용은 주로 학교의 시설과 설비의 안전 점검, 교사와 학생에 대한 안전교육 연수 및 훈련, 그리고 기타 학교에서의 안전에 관한 사항이다.[57] 또한 국가와 지방공동단체의 책무도 명시하고 있다. 즉 국가와 지방공공단체에게 학교 안전과 관련된 활동을 종합적, 효과적으로 추진하기 위해 학교안전 추진에 관한 계획을 수립하고 기타 필요한 조치를 하도록 규율하고 있다.

「학교보건안전법」에는 학교안전교육 관련 주요 내용도 명시하고 있다. 즉 학교안전계획 및 위기 발생 시 대처 요령,[58] 관계기관 등과의 제휴, 각 학교에서 공통

57) 「학교보건안전법」 제27조 (학교 안전 계획의 수립 등) 학교에서는 학생 등의 안전을 확보하기 위하여 해당 학교의 시설 및 설비에 대한 안전 점검, 학생 등을 대상으로 하는 통학, 학교생활 및 기타 일상생활의 안전에 관한 지도, 직원 연수 및 기타 학교의 안전에 관한 사항에 대해 계획을 책정하고 이를 실시해야 한다.

58) 「학교보건안전법」 제29조 (위험 등 발생 시 대처 요령의 작성 등) ① 학교에서는 학생 등의 안전을 확보하기 위하여, 해당 학교의 실정에 따라 위험 등 발생 시에 해당 학교의 직원이 취해야 할 조치의 구체적 내용 및 절차를 정한 대처 요령을 작성하도록 한다. ② 교장은 위험 등 발생 시 대처 요령을 직원에게 주지, 훈련시키고, 기타 위험 등 발생 시에는 직원이 적절하게 대처하도록 필요한 조치를 강구한다. ③ 학교에서는 사고 등으로 학생 등에게 위해가 발생한 경우에는 해당 학생 등 그리고 해당 사고 등으로 심리적 외상 및 기타 심신 건강에 영향을 받은 아동, 학생 등 및 기타 관계자의 심신

적으로 대응해야 할 안전 관련 사항 등을 규정하고 있다.[59] 이 법을 근거로 학교는 생활안전교육, 교통안전교육, 재해안전교육을 진행해 왔고[60], 특히 「학교보건안전법」 30조에서 학교와 보호자, 안전 관련 단체, 관할 경찰서 등과의 협력을 명시하고 있어, 학교에서는 안전교육과 방재훈련을 지역주민, 관계기관, 학부모가 협력하여 실시하고 있다.[61] 따라서 실제로 재해가 발생해도 침착하고 신속하게 대응하여 수습과 복구가 빠르게 이루어져 혼란한 상황이나 2차 재해로 이어지는 것을 막고 있다. 이와 같이 방재교육을 포함한 학교안전교육의 대부분이 지역 사회와 매우 밀접하게 연계하여 이루어지고 있다. 즉 일본의 학교안전교육은 화산, 지진, 해일 등 실제 경험한 사례와 특성을 토대로 지역사회 및 유관기관 등과 긴밀하게 협력하여 실시하고 있는 것이 큰 특징이다. 요컨대, 자연재해에 대한 위기관리를 학교안전교육의 기본으로 삼되, 교통사고나 교육활동 중의 사고, 외부 침입자, 이지메 등의 문제까지 포함하고 있다. 왜냐하면 「학교보건안전법」은 교장에게 학교안전 확보와 실제 위험 발생 시의 대처 요령, 지역 관계기관과의 연대 도모 등을 명문화하고 있기 때문이다.[62]

일본의 학교안전교육의 목표는 안전에 대한 바람직한 행동의 변화에 필요한 태도와 능력을 기르는 것으로, 교육활동 전반을 통해 이루어지고 있다. 학교안전위원회가 학교별로 구성되어 있고, 안전교육부장을 중심으로 각각의 관련 교직원들이 상호 협조적으로 활동하고 있으며, 안전교육을 정규 교육과정에 편성하고 있다. 매 학기 초 모든 학생들은 안전교육자료를 활용하여 안전교육을 받고 있다. 그리고 각

건강을 회복시키기 위하여, 이들에게 필요한 지원을 실시하도록 한다.

59) 이덕난, 앞의 논문

60) '생활안전'이란 학교생활뿐만 아니라 일상생활에서 발생하는 사건·사고 등의 위험으로부터 신체를 보호하는 것은 물론 유괴, 상해, 정보네트워크에 의한 범죄 피해의 방지도 중요한 내용이다. '교통안전'은 도로 보행이나 횡단, 자전거 타기 방법 등 다양한 상황에서의 위험과 안전을 다루어 피해자가 되는 것을 방지하는 것은 물론 가해자가 되지 않도록 하는 내용을 포함한다. '재해안전'은 지진, 태풍, 화산활동 등 다양한 자연재해에 대한 이해를 기반으로 구체적인 대응 방법을 익히며, 인위적 화재 및 원자력 재해 등에 대한 대응방법도 포함한다.(주재복 외, 2013)

61) 「학교보건안전법」 제30조 (지역 관계기관 등과의 연계) 학교에서는 학생 등의 안전을 확보하기 위하여 학생 등의 보호자와 연계하는 동시에, 해당 학교가 소재하는 지역의 실정에 따라 해당 지역을 관할하는 경찰서 및 기타 관계기관, 지역 안전을 확보하기 위해 활동하는 단체 및 기타 관계 단체, 해당 지역의 주민 및 기타 관계자와 연계하도록 노력한다.

62) 김영석, 앞의 논문

www.kci.go.kr

종 시설에 대한 사용방법과 실험실에서의 안전 대책, 재해·사고 발생 시 대응 능력을 강화하기 위한 교육을 실시하고 있다. 또한 학교시설 관리자에게 방재 대책으로 지진에 대비한 시설물의 보강방법, 안전진단, 복구를 위한 방안 등 관련 지침도 구체적으로 명시하여 보급하고 있다.[63]

문부성에서 발행한 안전 관련 학습지도요령을 보면, 초등학교의 경우 체육과의 보건영역 중 '부상방지', 중학교에서는 보건체육과의 보건 분야 중 '상해방지', 고등학교에서는 보건체육과 과목 중 '교통안전'을 중심으로 교육하고 있고, 그 밖에도 특별활동 시간과 학교행사를 통해 각 학년별 10~20시간 안전교육을 실시하도록 하고 있다. 크게 교통안전과 재난안전을 중심으로 교과서를 만들어 사용하고 있으며, 모든 초등학교에서 매년 최소 40시간의 안전교육을 실시하고 있다. 또한 일본의 안전교육 내용은 초등학교에서부터 고등학교까지 체계적으로 연계되어 있다. 아울러 각종 사례집 발간과 연구학교 지정, 학교안전 연구대회 개최 등을 통해 학교안전교육의 중요성을 인식시키고 있다. 특히 사고가 많이 발생하는 체육과목과 특별활동에 대해 초등학교 수영사고 방지지도서, 중학교 유도사고 방지지도서, 고등학교 운동사고 방지지도서 등 사고방지 지도서를 연구발표, 사례분석 등을 통해 개발 보급하고 있다. 그리고 학교에서의 안전교육은 교육적인 측면과 관리적인 측면으로 구분해 실시하고 있는데, 전자는 교과활동, 후자는 교과활동 외의 내용으로 되어 있다.[64]

고베(1995년) 및 동일본 대지진(2011년) 등 대규모 재해 이후 학교안전교육은 방재교육 중심으로 시행해 왔다. 학교 내 방재 시설 및 설비의 안전점검을 중심으로 안전관리를 위한 대책을 지속적으로 추진해 왔고,[65] '방재'라는 말에 한정되어 재해 발생 전 피해 예방 교육에 그치지 않고, 커다란 재해를 연거푸 겪으면서 위험에 단순히 대비한다는 차원을 넘어 재해로 인한 피해를 감소시킬 수 있는 지식과 판단력, 스스로 재난에 적절히 대응할 수 있는 자기방어 매뉴얼 등 행동하는 능력을 키우는 교육으로 전환한 것이 특징이다. 또 일본은 2005년 학생들이 하굣길에 살해되는 사건이 발생한 뒤, 통학로의 안전 점검을 비롯하여 학교에 수상한 사람이

63) 김태환, 앞의 논문
64) 석혜민 외, 앞의 논문
65) 이덕난, 앞의 논문

www.kci.go.kr

침입 시 대응 매뉴얼 등 학교 안전을 위해 더욱 노력하고 있다.[66] 이러한 안전 매뉴얼은 수시로 재검토하고 있고, 대피훈련을 포함한 안전교육과 위험 상황 발생 시 교직원이 적절히 대응하고 필요한 조치를 취하도록 연수를 강화하고 있다. 다만 위기관리 매뉴얼을 재검토할 경우, 지역사회와의 연계와 통일성을 위해 지역방재계획(地域防災計画)이나 국민보호계획(国民保護計画) 등을 고려하도록 하고 있다.

재난 시 피난소 개설 및 운영이 원활하게 진행될 수 있도록 학교와 지역주민이 협력하고, 지역 간 방재협정을 체결하여 재해 발생 시 협정을 맺은 지자체로부터 인력과 물자를 받을 수 있게 하고 있다. 재난 시 학교는 학부모에게 학생을 인계하기까지 3일 정도 학교에서 학생을 보호하는 것을 원칙으로 하는 등 학생의 안전 확보뿐만 아니라 주요 피난처로 활용하고 있다. 그리고 일본은 소방청을 중심으로 전국적으로 방재체험관, 소방박물관, 소년소방클럽 등 방재조직의 활동, 미니소방차의 활동, 기타 시민방재조직에서 제작한 비디오를 포함한 교육홍보물 활용 등 다양한 재난안전교육활동을 진행하고 있다. 또한 키타큐슈시의 경우 '소방관 선생님과 함께' 라는 현직교사가 입안한 시범사업을 실시하여 상당한 교육효과를 거두고 있다. 일반직과 소방직, 소방직과 교사들 간의 파견교류근무를 활성화하고 있고, 정규 교과목에 재난안전교육을 포함시켰으며, 소방공무원 중 희망자를 안전전문강사로 선임해 학교에서 안전수업을 하도록 하고 있다.

일본 재난안전교육의 가장 큰 특징은 전국 각 주요 도시마다 160여 개의 '방재관'(체험교육센터)'이 설치되어 있다는 것이다. 체험관에는 소화체험, 응급처치체험, 지진체험, 연기미로체험, 기타 폭풍우 체험실 등을 마련해 놓고 각 코너별로 실제 체험과 관련된 문제가 출제되어 방재지식을 확인함과 동시에 체험평가의 결과에 따라 수료증을 발급해 주고 있다. 또한 종합훈련실에서는 학생들에게 방화관리자나 자위소방대원 등이 화재의 발견, 통보, 초기 소화, 피난 유도 등을 실물 크기의 세트장에서 직접 체험할 수 있도록 하고 있다.

일본은 학교별로 교장을 책임자로 하여 안전관리체제를 만들고, 교직원들은 비상시 각 상황에 맞는 역할을 수행할 수 있도록 평소에 그 임무를 숙지하고 있어야 한다. 특히 사고 발생 시 지휘명령체계와 개인별 역할 분담표를 게시하고 있고, 학생

66) 김태환·홍준수·이재민, 학교내 사고 통계분석을 통한 안전대책 방안, 시큐리티연구 통권 34권 (2013)

www.kci.go.kr

의 안전 확보를 위한 '위기관리 매뉴얼'도 잘 마련돼 있다. 잘 짜인 매뉴얼에 입각해 방재 및 안전교육을 추진하고 있는 것이다. 또한 현직 교원뿐만 아니라 교원양성 단계의 학생에게도 학교안전에 관한 교육을 실시하고 있고, 안전 관련 자원봉사자의 양성과 연수 프로그램도 활성화되어 있다. 학교의 안전관리는 내용적 측면에서는 생활안전, 교통안전, 재해안전의 세 가지로 나누고 있고, 시기별로 사전 관리, 발생 시 대응, 사후 관리 등 3단계로 나누고 있다.[67]

일본은 1885년에 제정한 「일본체육·학교건강센터법」에서 학교안전사고 보상에 관한 내용을 규정하고 있다. 우리나라와 유사하게 학교안전사고에 대한 보상을 손해배상제도가 아닌 공제회 제도를 통해 해결하도록 명시하고 있다. 그 주요 내용을 살펴보면 교육활동 중 일어난 모든 사고에 대해 고의와 과실 유무를 가리지 않고 보상하고 있으며, 보상급부금은 피해의 종류, 등급별로 지급되고 있다. 그러나 보상급부금의 지급 한도에 대한 불만으로 공제급여와 별도로 피해자가 학교장, 교직원을 상대로 손해배상 소송을 제기하는 경우가 빈번히 발생하자, 1986년 3월 「일본체육·학교건강센터법」에 따라 특수법인인 '일본체육·학교건강센터'를 설립하였고, 2003년 10월 「일본스포츠진흥센터법」에 근거한 독립행정법인인 '일본스포츠진흥센터 (NAASH)'를 설립하였다. 우리나라의 경우, 학교안전공제회에 의무적으로 가입해야 하고 공제료 납부는 원칙적으로 학교에서 부담해야 하지만, 그러나 사실상 국가가 부담하고 있는 것과는 달리 일본은 공제회에 의무 가입이 아닌 임의가입이다. 따라서 가입을 희망하는 학부모는 공제료를 납부해야 한다. 결국 학교안전사고 보상에 쓰이는 공제료의 일정 부분을 학부모가 부담하고 있는 셈이다.[68]

〈표4〉 일본 학교의 안전관리 및 안전교육(예방활동)[69]

구분	내 용	세부내용
안전관리	법적근거	■「학교보건안전법」에 근거하여 보건정책과 함께 효율성 있게 운용 ■「학교보건안전법」에 의거, 유관단체·기관과의 긴밀한 협력체계 구축
	학교 안전계획	■ 지진 등 자연재해에 대한 위기관리, 방재중심교육이 학교안전의 기본 ■ 교통사고, 교육활동 중의 사고, 외부 침입자, 이지메 등의 문제까지

67) 김영석, 앞의 논문
68) 우리나라는 공제회에 무상, 의무가입이고 일본은 유상, 임의가입이다.

www.kci.go.kr

구분	내 용	세부내용
		다루는 '학교안전계획'을 학교별로 수립
	학교안전 관리체제	■ 학교장을 책임자로 하는 학교안전관리체제 구축 ■ 학교안전위원회 구성 및 안전교육부장 중심으로 교직원들이 상호 협조적 으로 활동 ■ 교직원별로 비상 시 역할이 부여된 위기관리 매뉴얼 마련 ■ 유사 시 학교와 지역 간의 협조체제 및 지역 간 방재 협정 체결 ■ 일반직과 소방직, 소방직과 교사들 간 파견교류 활성화
안전 교육 (예방 활동)	특색 있는 안전교육	■ 화산, 지진, 해일 등 실제 사례와 특성을 토대로 지역사회 및 유관기관 등 협력하여 실시 ■ 체험관에서 몸으로 직접 체험하는 생생한 안전교육 ■ 현직 교원뿐만 아니라 예비 교원에게도 학교안전 관련 교육 ■ 소방공무원 중 희망자를 안전전문강사로 선임, 학교에서 수업 진행 ■ 자원봉사자 양성 및 연수 프로그램 활성화 ■ 사례집 발간, 연구학교 지정, 학교안전 연구대회 등을 통해 학교안전 확산 노력
	교육내용	■ 생활, 교통, 재해안전에 대해 사전 관리, 발생 시 대응, 사후관리 등 단계별로 대응요령 교육 ■ 재해로 인한 피해를 감소시킬 수 있는 지식을 갖추고 판단하고 행동하는 능력을 키우는 교육 실시 ■ 초등학교에서부터 고등학교까지 안전교육 내용이 체계적으로 연계

2) 우리에게 주는 적용 및 시사점

첫째, 우리나라는 「학교안전법」과 「학교보건법」으로 각각 분리되어 있는 반면 일본은 「학교보건안전법」으로 통합돼 있다. 마치 우리나라 산업안전보건법 체계와 같다. 안전과 보건은 밀접한 관련이 있고, 「학교안전법」과 「학교보건법」 모두 보호 및 규제 대상이 동일하다는 점에서, 합리성과 효율성을 위해 우리나라도 「학교안전보건법」으로의 통합을 검토할 필요가 있다.

둘째, 국가와 지방공공단체에게 학교 안전과 관련된 활동과 계획 수립 등에 필요한 조치를 하도록 규율하고 있다. 특히 일본은 학교 차원에서 안전교육 시 경찰서, 소방서 등 안전 관련 단체·기관들과의 유기적인 협력을 「학교보건안전법」에 명시

www.kci.go.kr

69) 김영석의 논문을 토대로 추가하는 등 수정 보완함.

하고 있어, 안전교육과 방재훈련할 때 지역주민 및 유관기관의 적극적인 협력으로 큰 효과를 보고 있다. 또한 피난소 운영을 위해 학교와 지역주민이 협력체계를 구축하고 있어, 재해 발생 시 지자체로부터 인력과 물자를 제공받고 있다. 우리나라도 「학교안전법」에 유관단체·기관과의 협력 조항을 명문화할 필요가 있다. 그렇게 되면 학교 실정과 지역 특성에 맞는, 훨씬 전문성 있고 실감나는 안전교육과 방재훈련이 이뤄질 것이며, 무엇보다 실제로 재해 발생 시 차분하고 신속하게 대응하여 수습과 복구가 빠르게 진행될 것이다. 학교에서 보유하고 있는 인력과 장비만 가지고는 대응이 어려운 대형 사고나 재난이 발생할 경우, 지역에서 보유하고 있는 자원을 바로 지원받을 수 있도록 평소에 지역 유관기관 등과 긴밀한 협력 체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 일본의 학교안전교육은 고베, 동일본 대지진 이후 지진, 화산, 해일 등 실제 경험한 사례와 특성을 토대로 방재중심으로 실시해 왔다. 예방 및 응급상황 대응 교육만으로는 부족하다고 여겨, 실제 재난상황에서 피해를 최소화할 수 있는 능력과 스스로 재난에 적절하게 대응할 수 있는 능력을 키우는 교육으로 전환했다. 우리나라도 붕괴, 화재, 지진 등 대형사고의 안전지대가 아니다. 따라서 일본의 재난안전교육을 벤치마킹하여 실제 상황을 가정한 훈련 수준의 안전교육이 필요해 보인다.

넷째, 일본은 학교별로 교장을 중심으로 비상시 교직원들의 개인별 역할 분담표가 게시되어 있는 등 '위기관리 매뉴얼'이 잘 마련되어 있다. 그리고 학교의 안전관리는 내용별(생활안전, 교통안전, 재해안전), 시차별(사전 관리, 발생 시 대응, 사후 관리) 3단계로 체계화되어 있다. 우리나라도 보다 짜임새 있고 효율적인 '위기관리 매뉴얼'을 마련할 필요가 있고 내용별, 시차별로 합리성과 체계성을 구축할 필요가 있다. 무엇보다 일본의 법제를 참고하여, 안전교육과 안전관리, 방재교육과 방재관리의 유기적 연계 시스템을 구축할 필요가 있다. 즉 예방 위주의 학교안전관리 및 재난 이후 대응 시스템을 구축하는 예방과 관리의 통합적, 연계적 운영을 도모하여야 한다.

다섯째, 일본에서 학교안전교육은 매우 체계적이고, 체험 위주로 이루어지고 있다. 학교안전교육이 교육활동 전반에 걸쳐 이루어지고 있지만, 특히 교과교육의 성

www.kci.go.kr

격에 맞는 안전교육 내용을 교과서에 체계적으로 제시하여 실생활에 적용하는 안전교육을 실시하고 있는 점은 우리가 참고할 필요가 있다. 또한 실제로 화재 연기 미로, 지진, 풍수해 등을 체험할 수 있는 각종 체험관 및 체험교육센터를 통한 재난 안전교육이 이루어지고 있다. 우리나라도 크고 작은 체험교실 및 체험관을 많이 건립해 오감을 이용한 체험교육을 할 필요가 있다. 또한 일본처럼 일반직과 소방직, 소방직과 교사들 간의 파견교류근무 제도를 도입하여 전문성을 토대로 한층 밀도 있는 안전교육을 실시할 필요가 있어 보인다.

여섯째, 일본은 학교안전사고 예방 및 재난 대비 안전관리시스템이 잘 구축되어 있어 체계적이고 실효성 있게 작동하고 있다. 학교안전위원회가 학교별로 구성되어 있고, 안전교육부장을 중심으로 관련 교직원들이 상호 협조적으로 활동하고 있으며, 안전교육을 정규 교육과정에 반영하고 있다. 초등학교에서부터 고등학교까지 체계적으로 연계되어 있을 뿐만 아니라 사고가 많은 체육과 특별활동에는 사고방지를 위한 별도의 프로그램을 운영하고 있다. 우리나라도 일본처럼 시스템과 매뉴얼에 의해 작동되도록 학교안전망을 촘촘하게 구축할 필요가 있다.

일곱째, 일본은 안전 전문성 향상을 위해 현직 교원뿐만 아니라 교대와 사대 학생에게도 안전 관련 커리큘럼이 있고, 심지어 자원봉사자 양성 프로그램과 연수 프로그램도 갖추고 있다. 또한 안전문화 확산을 위해서도 노력하고 있다. 우리나라의 경우, 학교에 안전전문가가 턱없이 부족하다. 현직 교직원 및 예비 교직원들에게도 학교안전관리사 자격을 의무화하고 전문성 있는 연수를 할 필요가 있다. 또한 안전문화가 뿌리내리게 하는 일도 중요하다. 각종 사례집 발간과 연구학교 지정, 학교안전 연구대회 등을 통해 학교안전 확산을 위해 노력할 필요가 있다.

5. 결론

미국, 영국, 독일, 일본의 학교안전 법제에 대해 살펴보았다. 외국 사례를 통해 우리나라 학교안전사고 예방 및 학교안전관리시스템이 보다 실효성 있게 작동하도록 몇 가지 적용 및 시사점을 정리하여 제시한다.

첫째, 학교 안전관리 책임을 명확히 하고 학교안전교육을 지원하는 법제의 명문

www.kci.go.kr

화와 「학교폭력예방법」, 「학교안전법」, 「학교보건법」을 「학교안전보건법」으로 통합할 필요가 있다. 미국은 학교에서 발생한 사고도 국가 차원의 위기관리체계 안에서 다루고 있고, 영국은 학교안전 관련 교육활동이 법령에 규정된 의무이다. 또한 미국, 영국, 독일, 일본 모두 지방자치단체의 역할과 책무가 크다. 특히 영국의 경우, 「교육법」, 「아동법」에 지자체는 재난 대피를 포함하여 학생의 안전 보장에 책임이 있음을 명시하고 있고, 일본도 경찰서 등 안전 관련 기관들과의 유기적인 협력을 「학교보건안전법」에 명시하고 있어, 안전교육과 방재훈련 시 지역주민 및 유관기관의 적극적인 협조로 큰 효과를 보고 있다. 우리나라도 학교 구성원뿐만 아니라 지방자치단체 및 유관기관도 학교안전에 책임과 의무가 있음을 「학교안전법」에 명문화할 필요가 있다.

미국과 독일은 학교폭력을 학교안전사고의 일환으로 보고 하나의 법률로 규율하고 있다. 우리나라의 경우, 「학교안전법」과 「학교폭력예방법」으로 각각 분리되어 있다. 학교폭력도 학교재해에 해당하고, 두 법의 보호 및 규제 대상이 같기에, 학교현장의 혼란을 줄이고, 체계를 확립하며 효율성을 제고한다는 차원에서 단일 법률로 통합할 필요가 있다. 또한 우리나라는 「학교안전법」과 「학교보건법」으로 분리되어 있는 반면 일본은 「학교보건안전법」으로 통합돼 있다. 마치 우리나라 산업안전보건법 체계와 같다. 안전과 보건은 서로 밀접한 관계를 맺고 있고, 「학교안전법」과 「학교보건법」 모두 보호 및 규제 대상이 동일하다는 점에서, 합리성과 효율성을 위해 우리나라도 「학교안전보건법」으로 통합할 필요가 있다. 요컨대 「학교폭력예방법」, 「학교안전법」, 「학교보건법」을 「학교안전보건법」으로 통합하고, '안전과보건' 교과를 독립과목으로 신설, 학생들에게 필수과목으로 이수하게 하며, 학교마다 '안전보건부'라는 독립부서를 두어야 할 것이다. 물론 '안전보건부'에는 안전교사와 보건교사가 중심을 되어 역할을 수행한다. 이렇게 우리나라도 선진국 수준으로 학교안전 관련 법제를 새롭게 정립해 안전과 보건 업무가 체계화된 시스템과 효율적인 매뉴얼에 의해 작동하게 할 필요가 있다.

둘째, 국가 책임을 강화하는 차원에서 충분한 예산 지원과 인력 확보 및 교직원의 안전 전문성 향상을 위한 제도 마련, 그리고 일원화된 전문기관 등이 필요하다. 미국은 위기대응관리시스템뿐만 아니라 국가 차원에서 필요한 재정 및 교육자료

www.kci.go.kr

등을 지원하고 안전교육시설을 점검하고 있다. 또한 교원의 안전 전문성 향상을 위해 교사자격증 취득 및 연장 시, 안전 연수 수료증 제출을 의무화하고 있다. 일본은 현직 교직원은 물론이고 예비 교원에 대한 안전 관련 커리큘럼과 자원봉사자 양성 및 연수 프로그램도 활성화 되어 있고, 안전문화 확산을 위해서도 심혈을 기울이고 있다. 독일은 학교마다 전문적인 안전책임자를 두고 있다. 특히 전문성 있는 교사를 '안전 담당 교사'로 지정하여 학교안전사고 예방과 안전관리 등 실효성을 꾀하고 있다. 일본은 일반직과 소방직, 소방직과 교사들 간의 파견 및 교류 제도를 시행하고 있다. 우리나라도 교직원의 안전 전문성 향상을 위해 심도 있는 연수와 함께 학교안전관리사 자격을 의무화할 필요가 있고, 안전교사 제도를 도입해, 전문성을 갖춘 안전교사를 중심으로 학교 특성에 맞게 학교안전계획을 수립·시행하도록 할 필요가 있다. 아울러 학교에서 안전관리 업무를 추진하는데 도움을 제공하고 있는 미국의 학교안전센터, 영국의 보건안전청(HSE), 독일의 공적 보험기관과 같은 학교안전 전문기관이 필요하다.

셋째, 형평성 차원에서라도 「학교안전법」을 「산업안전보건법」 수준으로 업그레이드할 필요가 있고, 독일의 사회보험 수준으로 학교안전공제회의 역량을 제고할 필요가 있다. 영국은 「직장 내 보건안전법」(Health and Safety at Work Act)을 학교에도 적용하고 있다. 학교에는 「학교안전법」을, 사업장에는 「산업안전보건법」을 이원화하고 있는 우리나라와 달리 영국은 학교도 일반 사업장과 똑같이 이 법을 적용해, 사실상 학생을 근로자 수준으로 보호하고 있다. 따라서 우리처럼 형평성 문제 및 학교구성원 간 갈등이 제기되지 않는다. 「학교안전법」을 「산업안전보건법」 수준으로 강화해 학생과 교직원을 근로자 수준으로 보호할 필요가 있다. 연령과 신분에 따라 안전에 차별이 있어서는 안 되기 때문이다.

독일의 모든 학교는 공적보험에 가입되어 있고, 사회보험 형식으로 운영하고 있기에 보험기관의 역할과 책무가 크고 중요하다. 보험기관이 학교안전 관련 물품과 장비를 제공하고, 안전교육을 지원하며, 체계적인 학교안전사고 예방에 관한 안내 및 홍보까지 하고 있다. 우리나라도 사회보험 형식에 걸맞게 학교안전공제회를 학교안전보건공단으로 전환해 전문성과 체계성을 가지고 학교안전사고 예방을 위한 대책 마련과 시행에 큰 역할을 하도록 할 필요가 있다.

www.kci.go.kr

넷째, 체계적인 시스템과 실효성 있는 매뉴얼에 의해 작동되도록 학교안전망을 촘촘하게 구축할 필요가 있다. 다시 말해, 안전교육을 포함한 예방활동과 학교안전관리를 긴밀하게 연결하는 체계적이고 합리적인 시스템 구축이 절실하다. 우리나라도 세월호 사고 이후 새롭게 추가된 「학교안전법」에 따라 학교마다 학교안전계획을 세우고 안전교육을 실시하고 있으며 학교시설물을 점검하는 등 나름대로 학교안전사고를 줄이기 위해 노력하고 있다. 그러나 예방활동과 안전관리를 별개로 보는 경향이 있어 예방활동과 안전관리의 연계성이 느슨한 편이다. 특히 입시 위주의 교육 풍토로 인해 안전교육과 대피 훈련이 귀찮은 일로 전락해 형식화되거나 소홀한 경우가 많다. 미국의 '학교위기대응계획'과 일본의 '위기관리매뉴얼' 등을 벤치마킹하여 우리나라도 기존의 예방 중심의 안전관리에서 사전 관리, 발생 시 대응, 사후 관리까지 일련의 과정을 아우르는 체계적인 학교안전사고 예방 및 안전관리 시스템을 구축할 필요가 있다. 즉 예방과 관리의 통합적, 연계적 운영을 도모하여야 한다.

다섯째, 예방활동과 안전교육의 패러다임 전환이 필요하다. 미국처럼 학교 실정과 지역 특성을 고려한 안전교육, 위기 상황에 적절하게 대응하는 위험교육, 영국처럼 학령기별 특성을 고려한 발달단계 맞춤형 안전교육, 모든 재난을 실제상황처럼 체험하게 하는 PSHEE 프로그램, 독일처럼 유관기관의 긴밀한 협력 아래 다양하게 이뤄지는 체험형 안전교육, 사회성 교육과 지속 가능한 환경교육까지 나아가는 철학 있는 안전교육, 일본처럼 다양한 체험관 및 체험교육센터를 통해 실감 나는 안전교육, 재난 상황에서 피해를 감소시킬 수 있는 능력과 스스로 재난에 슬기롭게 대응할 수 있는 능력을 키우는 교육 등 외국의 우수사례를 참고하여 우리나라도 학생들에게 실질적으로 도움을 주는 예방활동과 안전교육의 패러다임 대전환이 필요하다.

여섯째, 평소 지역 유관기관·단체 등과 안전시스템을 긴밀하게 공유, 연계할 필요가 있다. 학교에서 보유하고 있는 인력과 장비만으로는 대응이 어려운 대형사고나 재난 발생 시, 지역에서 보유하고 있는 자원을 바로 지원받을 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다. 평소 피난소 운영을 위해 학교와 지역주민이 협력체계를 구축하고 있어, 재해 발생 시 지자체로부터 인력과 물자를 제공 받고 있는 일본과, 국가

www.kci.go.kr

수준의 재난계획에 학교까지 포함해 통일된 위기대응체계를 이룬 미국의 사례를 참고해 우리나라도 지역 유관기관 등이 보유하고 있는 자원을 공유할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 그렇게 되면 학교 실정과 지역 특성에 걸맞고, 훨씬 전문성 있는 체험형 안전교육과 방재훈련이 이뤄질 것이며, 무엇보다 실제로 재해 발생 시 차분하고 신속하게 대응하여 수습과 복구가 빠르게 진행될 것이다.

일곱째, 실효성 있는 학교안전 위험성 평가를 실시하여 사고 발생률을 낮출 필요가 있다. 미국은 학교안전 위험성 평가를 통해 학교안전사고 저감 노력이 부족한 학교는 학교지정을 취소하기도 한다. 버지니아주의 경우, 학교를 폐쇄하는 훈련까지 한다. 우리나라도 위험성 평가를 통해, 사고 많은 '위험한 학교'는 학교안전사고 감소 및 재발 방지 계획서 제출, 안전전문가 통한 종합적 컨설팅을 해줄 필요가 있다. 즉 정확한 사고 원인 분석 및 맞춤형 재발 방지 대책을 세워 시행하도록 도와주는 제도가 절실하다. 또한 우리나라도 학교안전보건공단이 설립되기 전까지는 학교안전공제회와 안전전문가 중심으로 '학교안전TF팀'을 구성하여 학교안전사고 분석 및 재발 방지 대책 등 그 결과를 매년 교육청과 의회에 제출하도록 할 필요가 있다.

여덟째, 학교 보안을 더욱 강화할 필요가 있다. 무기 소지 반입을 막기 위해 CCTV와 금속탐지기를 설치하는 등 미국은 철저하게 출입자의 신원을 확인해 학교안전사고를 미연에 방지하고자 노력하고 있다. 우리나라도 방문자의 신원과 무기 소지 여부를 확인하는 등 학교 경비와 안전 강화를 위해 더욱 노력할 필요가 있다. 또한 미국처럼 우리나라도 어린이 및 청소년 보호를 위해 초등학교뿐만 아니라 고등학교 주변까지 스쿨존 구역으로 설정할 필요가 있다. 아울러 우리나라도 경찰청과 긴밀히 협조하여 학교경찰 제도를 효성 있게 운영할 필요가 있다.

아홉째, 학생안전 법제에 학생의 권리와 의무를 함께 명시할 필요가 있다. 독일은 학생이 참여할 권리부터 이의제기할 수 있는 소청권까지 부여하고 있고, 반대로 수업 방해, 위험물 반입 등 하면 안 되는 의무도 확실하게 규정하고 있다. 우리나라 「학교안전법에」도 독일 법제를 참고하여 학생의 권리와 의무를 구체적으로 명문화해, 원칙과 기준에 의해 합리적으로 운영되는 학교안전문화를 조성할 필요가 있다.

열 번째, 우리나라도 '갭 이어(Gap Year)' 제도 도입을 검토할 필요가 있다. 영

www.kci.go.kr

국에서 시작되었지만, 요즘은 미국의 일부 학생들도 '갭 이어' 기간에 많은 경험을 통해 자연스럽게 안전의식을 체득, 고양하고 있다. 학생들에게 재충전 및 견문을 넓힐 기회를 제공하면 그동안 학교안전교육을 통해 배우고 익혔던 지식과 능력을 직접 온몸으로 활용해 보는 의미 있는 기간이 될 것이다.

www.kci.go.kr

【참 고 문 헌】

강원옥, 학교 안전 확보를 위한 개선 방안 연구 - 학교 안전사고 예방 법·제도 중심으로 -, 안전문화연구 통권 20호 (2023)

강인수·손세완, 교권사건판례집, 한국교원단체연합회 (1991)

교육부, 학교안전정보센터, 통계로 알아보는 학교안전사고 (2022)

김갑석, 위험사회로부터 학교안전의 확보에 대한 법·정책적 방안, 유럽헌법연구 통권 29호 유럽헌법학회 (2019)

김영석, 관리와 교육을 통합한 학교안전 관리체계 모형 연구, 한국교원대학교 대학원 박사학위논문 (2017)

김태환, 학교안전교육의 실태분석과 안전교육매뉴얼 개발에 관한 연구, 한국방재학회논문집 제5권 제3호 한국방재학회 (2005)

김태환·홍준수·이재민, 학교내 사고 통계분석을 통한 안전대책 방안, 시큐리티연구 통권 34권 (2013)

석혜민·박찬석·윤명오, 초등학교 안전교육 실태와 발전방향에 대한 연구, 대한안전경영과학회지 제15권 제1호 (2013)

손희권·이성기·김숙이, 외국의 학교 내·외 활동 중 사고에 관한 법률이 한국 교육법에 주는 시사점 분석, 교육법학연구 제28권 1호 대한교육법학회 (2016)

위국환, 학교안전사고 예방제도에 관한 비교법적 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문 (2019)

유병태·이수진·허보영·윤지원·박소순, 어린이 놀이시설 안전사고 분석을 위한 GIS 기반 사고 예방 안전정보 공유 방안, 대한안전경영과학회회 제116권 4호 (2014)

윤선화, 유치원과 어린이집에서 운행 중인 어린이통학버스 안전실태, 한국위기관리논집 제9권 제2호 (2013)

이덕난, OECD 주요국의 유·초등학교 안전교육 실태 및 한국교육에 주는 시사점, 국회입법조사처 (2015)

이세웅, 미국의 초·중등학교 안전교육 현황, 교육부 (2014)

www.kci.go.kr

이시우, 독일학교의 기본구조와 학교분쟁 해결을 위한 법적 제도에 관한 연구, 교육법학연구 통권 제14권 제2호 (2002)

전병주·윤경미, 어린이집 통학버스 운전자의 유형에 따른 안전의식에 관한 비교연구, 한국콘텐츠학회논문지 제14권 제11호 (2014)

조인식, 학교안전교육의 문제점과 개선방안, 국회입법조사처 현안 보고서 제249호 (2014)

최현미, 학교안전사고 피해구제에 관한 법제도 개선 연구, 동아대학교 대학원 박사학위 논문 (2020)

최현주·최관, 미국, 영국, 일본의 어린이 학교 통학버스 안전관리정책 비교분석, 한국사회안전학회지 제11권 제1호(2016)

www.kci.go.kr

【Abstract】

Analysis of Overseas School Safety Laws and Research on Their Domestic Implications: US, UK, Germany, and Japan

Hyoungtae Kim
Department of Public Administration
Gachon University

Kwangseon Hwang
Associate Professor
Department of Public Administration
Gachon University

The purpose of this study is to examine and discuss the implications for do mestic school safety by looking at the legal frameworks for school safety in the United States, the United Kingdom, Germany, and Japan. Through forei gn cases, several applications and implications for more effective accident prevention and school safety management systems in South Korea were sug gested. First, there is a need to clarify the responsibility for school safety m anagement and institutionalize school safety education in legislation by inte grating the "School Violence Prevention Act," the "School Safety Act," and th e "School Health Act" into a single "School Safety and Health Act." Second, on the dimension of strengthening national responsibility, it is necessary to secure sufficient budget support, manpower, and improve the expertise of s chool staff, as well as establish a unified specialized institution. Third, there is a need to upgrade the "School Safety Act" to the level of the "Occupation al Safety and Health Act" and enhance the capacity of the School Safety Pro motion Committee to the level of Germany's social insurance. Fourth, it is

www.kci.go.kr

necessary to build a dense school safety network operated by a systematic system and effective manuals. Fifth, there is a need for a paradigm shift in prevention activities and safety education. Sixth, it is necessary to closely s hare and link safety systems with local relevant agencies and organizations. Seventh, conducting an effective school safety risk assessment is required to reduce accident rates. Eighth, school security needs to be further strengthen ed. Ninth, in student safety legislation, it is necessary to specify both the ri ghts and responsibilities of students. Tenth, South Korea should consider int roducing a "Gap Year" system. Through these discussions and suggestions, w e hope to see positive changes in domestic school safety and school safety legislation.

Key Words: School Safety, Legal Framework, Legal Comparison, Foreign Cases, School Safety System.

www.kci.go.kr

• 투고일 : 2023.9.17.
• 심사일 : 2023.9.19.
• 게재확정일 : 2023.9.28.

www.kci.go.kr