강원대학교 비교법학연구소『강원법학』
제74권, (2024. 2) 227-282쪽.
Kangwon Natl. Univ. Kangwon Law Review
Vol.74, (Feb. 2024) pp.227-282.

학교안전 관련 법제 분석 및 개선방안 연구*

김 형 태**· 황 광 선***

<국문초록>

학교안전 관련 법제들이 개별법 형식으로 분산되어 있어, 이로 인한 모호성, 중첩, 혼란 문제를 해결하기 위해 법제 정비가 필요하다. 이를 위해 첫째, 20개가 넘는 학교안전 관련 법률들을 통합할 수 있는 「학교안전기준(기본)법」을 제정하여 법제의 통일성 및 체계성을 확보해야 한다. 둘째, 안전교육 관련 규정을 명확히 하고 내실화해야 한다. 셋째, 학교안전구역을 다르게 규정하는 법제를 통합, 정비하여 안전관리체계를 강화할 필요가 있다. 넷째, 교직원의 학교안전 전문성 강화와 학교안전 전문기관이 필요하다. 다섯째, 학교안전 관리책임을 강화하기 위해 법적 처벌 규정을 보완해야 한다. 여섯째, 학교 특성에 맞는 안전기준 정비와 전문 안전담당관 배치, 통합적 안전점검 제도가 필요하다. 마지막으로, '학교안전교육 7대 표준안'의 실효성 개선이 필요하다.

주제어: 학교안전, 안전관련 법제, 법제분석, 법제비교, 학교안전법 개정

DOI: 10.18215/kwlr.2024.74..227
투고일자: 2024.01.08., 심사일자: 2024.02.25., 게재확정일자: 2024.02.27
* 이 논문은 김형태의 박사학위논문(2024)에 기반을 두고 있음을 밝힌다.
** 1저자 : 가천대학교 행정학 박사
*** 교신저자 : 황광선(kwangseonhwang@gmail.com) 가천대학교 법과대학 행정학과 부교수

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 학교안전 관련 법제 비교 분석
Ⅲ. 학교안전 관련 법제의 문제점과 개선방안
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

학교안전 관련 법제에는 「학교안전법」 외에도 다수가 존재한다. 학교안전 관련 법률들은 대체로 학교안전권 확보 차원에서, 「헌법」 정신 및 「교육기본법」의 기조에 따라 제정되었다. 그러나 시대적 요구와 사회적 추세, 그리고 각기 다른 단체·기관들의 입법 요구에 따라 그때그때 급하게 제정한 경우도 있다 보니, 직간접적으로 학교 안전과 관련된 법제가 무려 20여 개가 넘는다. 즉 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」, 「국민 안전교육진흥기본법」, 「도로교통법」, 「학교보건법」, 「어린이 안전관리에 관한 법」, 「어린이 식생활 안전관리특별법」, 「아동복지법」, 「학교급식법」, 「교육환경 보호에 관한 법」, 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」, 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」, 「석면안전관리법」 등 손꼽기 어려울 정도로 많을 뿐만 아니라 복잡하기까지 하고, 아주 혼란스럽게 흩어져 있어 여러 가지 부작용을 낳고 있다. 특히 법제 간의 관계가 모호해 중첩되기도 하고 옥상옥(屋上屋) 규정이 문제를 낳기도 한다. 일부 개정이 아니라 원점에서 대대적인 법제 정비를 통해 교통정리가 필요한 시점이다. 현재 학교안전 관련 법제에는 어떤 것들이 있고, 문제점은 무엇이며, 바람직한 개선방안은 무엇인가 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 학교안전 관련 법제 비교 분석

1. 「교육기본법」

「교육기본법」은 교육에 관한 국민의 권리와 의무를 규정하고, 국가와 지방자치단체의 책무를 정하여 교육 제도와 운영에 관한 기본적인 사항을 명문화하고 있다. 이 법은 제3조에 '학습권', 제5조에 '교육의 자주성' 등을 통해 누구나 안전한 환경에서 교육을 받을 권리를 보장하고 있다. 또한 제17조 5에 '학교안전'에 대해서도 언급하고 있고, 제27조에 '국가와 지방자치단체는 학생과 교직원의 건강 및 복지를 증진하기 위해 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다'고 언급하고 있다. 다만 학생 및 교직원의 안전 보장과 사고 예방 정도만 짧게 명시하고 안전교육에 관한 내용은 빠져있는 등 학교안전과 관련해서는 기본법의 역할을 하지 못하고 있다는 게 지배적 평가이다. 「교육기본법」에 안전교육 책무를 명시했더라면 이후 관련 법제들도 안전교육을 구체적으로 명시했을 것이다. 이에 「교육기본법」에 안전교육 조항을 명확하게 추가하든지, 아예 별도로 「학교안전기준법」 또는 「학교안전기본법」을 제정하자는 목소리가 높다.

2. 「초·중등교육법」

「초·중등교육법」은 초·중등 교육에 관해 규정한 법으로, '학교의 종류, 의무 교육, 학생 자치 활동, 교직원의 구분, 학교생활 기록' 등을 명시하고 있다. 이 법 제30조 8항은 학생의 안전과 관련하여 학교장과 교육감의 책무를 규정하고 있다. 즉 외부인의 무단출입이나 학교폭력 및 범죄 예방을 위해, 학교 내 출입자의 신분 확인 절차 등 세부 기준 사항, 영상정보처리기기 설치에 관한 사항, 학교 주변의 순찰·감시활동 계획 등을 작성하도록 하고 있다. 그러나 학생의 안전 관련 내용을 명시하고 있기는 하지만 학교

안전교육에 대해 구체적이고 실효성 있는 명문화가 없고, 그 범위를 범죄 등에 국한하고 있다는 점은 아쉽다. 학교안전을 침해하는 위험 요소의 범위를 보다 확대할 필요성이 있다.[1)]

3. 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」

「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(약칭: 학교폭력예방법)은 학교폭력을 예방·근절하기 위해 제정한 법으로, 학교폭력 예방에 대한 책무를 국가, 교육부 장관, 지방자치단체장, 교육감 등에게 부여하고 있다. 이 법은 학교폭력 피해 학생의 보호, 가해 학생의 선도·교육 및 피해 학생과 가해 학생 간의 분쟁 조정을 통해 학생의 인권을 보호하고 학생을 건전한 사회구성원으로 육성함에 있다고 명시하고 있다. 즉 학생이 학교에서 학교폭력이라는 위험 요소에 노출되지 않고 안전하게 학교생활을 할 수 있도록 보장하라는 것이다. 다만「학교폭력예방법」은「학교안전법」등과 안전교육 규정이 중첩되고 있기에, 학교현장의 혼란을 줄이기 위해서라도 법제 정비가 필요해 보인다.

4. 「국민 안전교육진흥 기본법」

「국민 안전교육진흥 기본법」(약칭: 국민안전교육법)은 국민의 안전교육 진흥에 필요한 사항을 규정함으로써 재난으로부터 안전한 사회를 만들기 위해 제정한 법으로, 안전교육 기본계획의 수립·시행과 안전교육의 시행·추진·관리에 관하여 명시하고 있다. 즉 이 법에서는 학생의 안전과 관련하여 안전사고의 예방을 위한 안전교육을 실시하도록 규정하고 있다. 다만 안전사고의 예방을 위해 안전교육을 실시하도록 하고 있을 뿐, 구체적인 교육시간 및 실시 횟수 등에 대한 내용은 없다. 또한 학교 등 교육기관에서 안전교육을 실시하지 않았을 경우 제재한다는 처벌조항도 없다. 따라서 이에

---

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

대한 법제 정비가 필요해 보인다.

5. 「도로교통법」

「도로교통법」은 도로에서 일어나는 교통상의 모든 위험과 장해를 방지, 제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보하기 위하여 제정한 법으로, 이 법은 학생의 안전과 관련하여 유치원과 초등학교 주변에 어린이 보호구역을 지정, 차량의 통행속도를 제한하도록 규정하고 있다. 다만 어린이보호구역의 지정 및 관리 책임, 보호구역 내 학생들의 교통안전 확보 책임 역시 지방자치단체 및 경찰관서에 있음에도 불구하고, 교통사고의 위험으로부터 학생들을 안전하게 보호하기 위한 안전 시설물 설치나 단속 강화를 시행하기보다 권한도 책임도 없는 학교에 철저한 교통안전교육을 통해 학생들에게 교통사고 발생 위험을 스스로 피하도록 하라고 요구하는 경향이 강하다. 또한「도로교통법」의 어린이보호구역이「아동복지법」에 따른 아동보호구역 등과 중복되는 문제가 발생하고 있어, 효율적 관리를 위해서도 법제 정비가 필요하고, 이러한 혼란을 해결하기 위해서라도 「학교안전기준(기본)법」 제정이 필요해 보인다.

6. 「학교보건법」

「학교보건법」은 학교의 보건관리에 필요한 사항을 규정하여 학생과 교직원의 건강을 보호·증진하기 위해 제정하였다. 이 법은 학교보건에 대한 국가와 지방자치단체의 의무, 학교보건에 필요한 시설구비, 학교의 환경위생 및 식품위생, 학교환경위생 정화구역 설정과 금지행위 등, 학교설립에 따른 교육환경 보호, 정비구역 안의 학교 교육환경 보호, 건강검사 등, 학생건강증진계획의 수립·시행, 감염된 경우 등교 중지, 보건교육, 학생의 안전관리, 교직원의 보건관리, 질병의 예방, 학교에 두는 의료인·약사 및 보건교사, 보건기구의 설치, 학교보건위원회 운영 등에 대해 규정하고 있다. 이 법 제9조의 2는 교육부장관과 학교장이 심폐소생술 등 응급처치교육을

의무적으로 실시하도록 규정하고 있고, 제12조에 학교장은 학생의 안전사고를 예방하기 위한 학교의 시설·장비의 점검 및 개선, 학생에 대한 안전교육, 그 밖의 필요한 조치를 하여야 한다고 명시하고 있다. 이와 같이 「학교안전법」 등과 안전교육 조항 등 내용이 중첩되고 있기에 이를 개선할 필요가 있다. 아울러 「산업안전보건법」은 안전과 보건을 단일한 법체계 안에 두고 있다. 효율성을 위해 「학교안전법」과 「학교보건법」을 통폐합하여 「학교안전보건법」으로 새롭게 개정할 필요가 있다.

7. 「어린이 안전관리에 관한 법률」

「어린이 안전관리에 관한 법률」(약칭: 어린이안전법)은 어린이 안전을 확보하여, 어린이가 행복하고 건강한 삶을 누릴 수 있는 환경을 조성하기 위해 제정되었다. 이 법은 어린이의 안전교육과 안전기준, 안전을 위한 책무 등을 규정하고 있다. 다만 이 법은 국가 및 지방자치단체의 책무, 어린이 안전 종합계획의 수립, 안전사고 예방을 위한 실태조사, 어린이 안전교육, 어린이 안전교육관리시스템의 구축·운영 등을 명시하고 있는데, 대부분의 내용이 「학교안전법」 등과 중복되고 있다. 결국 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 및 특수학교는 사실상 「학교안전법」과 「어린이안전법」 등 두 법의 적용 대상이 되는 셈이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서라도 법 개정이 시급하다 하겠다.

8. 「아동복지법」

「아동복지법」은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하기 위해 제정한 법률이다. 이 법은 성폭력 및 아동학대 예방, 실종·유괴의 예방과 방지, 감염병 및 약물 오남용 예방 등 보건위생 관리, 재난 대비 안전, 교통안전에 대한 계획 수립과 교육을 명시하고 있다. 또한 아동에 대한 범죄 예방을 위하여 보호 인력의 배치에 대한 내용도 언급하고 있다. 다만 이 법에서 아동이란 18세 미만인 사람을

말하고 있어, 학교에 재학 중인 학생은 거의 대부분 「아동복지법」의 대상이다. 따라서 「학교안전법」과 「학교보건법」 등 학교안전 관련 많은 법제들과 중첩된다는 점에서 문제가 발생하고 혼란을 야기하고 있다. 따라서 이에 대한 개선이 필요하다.

9. 「학교급식법」

「학교급식법」은 초중고 학생들에게 양질의 안전한 급식을 제공하기 위해 제정한 법률로, 이 법은 학교급식을 안전하게 제공하도록 국가 및 지방자치단체의 임무, 식재료 등 조리 과정에서의 위생 및 급식에 필요한 설비와 시설에 대해 안전한 관리, 식재료 품질에 대한 안전 규정 등을 명시하고 있다. 또한 이를 위반할 경우, 징계와 벌칙조항을 두고 있기도 하다. 다만 학교급식의 경우, 급식 대상이 교직원 등 학교의 모든 구성원임에도, 학생에 대한 보호 규정만 있는 점은 문제이기에 이에 대한 법 개정 작업이 필요하다.

10. 「교육환경 보호에 관한 법률」

「교육환경 보호에 관한 법률」(약칭: 교육환경법)은 학교의 교육환경 보호에 필요한 사항을 규정하여 학생이 건강하고 쾌적한 환경에서 교육받을 수 있게 하기 위해 제정하였다. 이 법에서는 교육환경의 보호 요소에 보건·위생, 안전, 학습 등을 함에 있어 학교 주변의 환경이 쾌적해야 하는 것을 언급하고 있다. 또한 학교 주변에서 교육환경을 해칠 수 있는 유해시설을 금지하는 29가지 사항을 규정하고 있다. 다만 교육환경보호구역 설정을 두고 다른 법들과 중첩되는 문제가 있어, 개선이 필요하다.

11. 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」

「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」(약칭: 교육시설법)

은 교육시설에 관한 국가와 지방자치단체의 책무와 교육시설의 종합적인 관리를 위해 제정한 법률로, 교육시설 관리 계획 및 안전점검, 교육시설 정보관리 및 조사, 교육시설 조성 및 안전문화 진흥과, 한국교육시설안전원 설립 및 운영이 주요 내용이다. 특히 이 법을 근거로 한국교육시설안전원(구 교육시설재난공제회)[2]이 학생안전사고 발생 시 물적 보상을 하고 있다. 학교안전공제회는 인적 보상을 맡고 있다. 학교현장에서는 예를 들면, 창에 기대고 있던 학생이 추락하는 사고가 발생했을 때, 한국교육시설안전원과 학교안전공제회가 사고 발생 원인과 보상을 둘러싸고 서로 떠넘기는 경우가 많아 혼란스럽다. 두 기관 모두 학교를 대상으로 하기에 업무 범위가 동일하다. 행정력이 낭비되는 셈이다. 학교현장의 혼란을 해소하고 행정력 낭비도 줄이고 무엇보다 효율성을 높이는 차원에서라도 '한국산업안전보건공단'처럼 한국교육시설안전원과 학교안전공제회를 통합하여 '학교안전보건공단'으로 새롭게 자리매김할 필요가 있다.

12. 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」

「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」(약칭: 교원지위법)은 교원에 대한 예우와 처우를 개선하고 신분보장과 교육활동에 대한 보호를 강화함으로써 교원의 지위를 향상하고 교육 발전을 도모하는 것을 목적으로 제정하였다. 이 법에서는 학교안전사고로부터 교원과 학생을 보호하기 위해 학교안전공제회를 설립·운영하는 것을 명문화하고 있다. 이 법을 통해 「학교안전법」과 학교안전공제회가 학생보다 교원을 염두에 두고 만들어졌음을 알 수 있다. 이제는 보상 못지않게 예방에도 신경 쓰도록 법제를 개선할 필요가 있다.

13. 「석면안전관리법」

---

[2] 연혁: 사단법인 학교재해복구공제회(1948) → 교육시설재난공제회(2004) → 한국교육시설안전원(2020)

「석면안전관리법」은 석면을 안전하게 관리하기 위해 제정하였다. 이 법은 유치원, 학교는 「건축법」 제22조 제2항에 따른 사용승인서를 받은 날부터 1년 이내에 석면 조사 후 그 결과를 기록·보존하도록 하고, 1개월 이내에 교육감 또는 교육장에게 제출하라고 규정하는 등 학교건축물의 석면 조사와 조사 결과에 따른 조치에 대해 명시하고 있다. 「석면안전관리법」, 「소방시설 설치 및 안전관리에 관한 법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」 등 시설물 안전 관련 법제들도 학교라는 특성에 맞게 규정하고 있는지 분석해 볼 필요가 있고, 또한 중복·중첩된 조항으로 인해 학교 현장에 혼란이 없도록 정비할 필요성이 있다.

14. 그 밖의 법률들

학교안전 관련 법제는 일일이 나열하기 어려울 정도도 그 수가 많고 또 내용이 복잡하다. 앞에서 언급하지 않은 「어린이 제품안전 특별법」도 있다. 이 법은 어린이가 사용하는 제품의 안전성을 확보하기 위해 준수해야 할 사항들을 규정하고 있다. 안전하지 못한 제품으로 인한 어린이 사고를 예방하고, 어린이 건강의 유지·증진을 위해 제정한 것으로, 이 법은 학용품 등 학생들이 사용하는 각종 제품에 적용돼, 안전사고를 예방하는데 기여하고 있다. 이렇게 어린이 관련 내용의 법으로 앞에서 살펴본 「아동복지법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「어린이 제품안전 특별법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「도로교통법」 등이 있다.

그리고 청소년 관련 내용의 법에는 「청소년 기본법」, 「청소년 보호법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성폭력방지법」 등도 있다. 「청소년 기본법」은 청소년에게 유해한 물질·물건·장소·행위 등 청소년 유해 환경을 규제하거나 청소년의 접촉 또는 접근을 제한하고 있고, 「청소년 보호법」은 청소년에게 유해한 매체·약물의 유통, 유해 업소 출입 등을 규제하고 있다. 그리고 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」은 아동·청소년을 성범죄로부터 보호하고, 피해아동·청소년 구제 및 지원 마련 등 아동·청소년대상 성범죄의 처벌과 절차에 관해 주로 규정하고 있고, 「성폭력방

지법」은 성폭력을 예방하고 성폭력피해자를 보호·지원하기 위한 법으로, 국가기관 및 지방자치단체장, 유치원장, 어린이집원장, 학교장 등은 성교육 및 성폭력 예방교육 실시, 기관 내 피해자 보호와 피해 예방을 위한 자체 예방지침 마련, 사건발생 시 재발 방지대책 수립·시행 등 필요한 조치를 하고, 그 결과를 여성가족부장관에게 제출하도록 명시하고 있다.

또한 학교 시설물과 관련된 법으로는 앞에서 언급한 「교육시설법」, 「석면안전관리법」 외에도 「재난 및 안전관리기본법」, 「시설물 안전관리에 대한 특별법」, 「소방시설 설치 및 안전관리에 관한 법」, 「어린이 놀이시설 안전관리법」 등이 있다. 이 중 「재난 및 안전관리 기본법」은 각종 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 가장 기준이 되는 기본적인 법률로, 학교 시설물 안전 관련 사항도 이 법이 가장 중요한 근거가 된다.

학교안전 법제와 정책의 기본방향은 통합성, 효과성, 신속성을 지향해야 한다. 첫째, 통합성(intergration)은 학교 안전과 건강의 새로운 패러다임이다. 최근 학교안전은 종전 신체적 사고에 대한 예방과 대응이란 소극적 차원에서 정신적·사회적 웰빙 환경 조성을 포함하는 적극적 관리 및 지원개념으로 변화, 확대되어 안전과 건강에 대한 통합적 관점이 필요하다. 건강, 안전 및 폭력 등에 대한 통합적 지원은 사고를 예방하고 학생들의 건강을 향상하고, 부상과 질병을 예방하여 정상적인 교육활동을 보다 효과적으로 지원할 수 있을 것이다. 또한 통합적 지원 방식은 다차원, 다단계, 다자간에서 시너지 창출을 목표로 전략적 비전을 공유하며, 지원시스템의 수와 중복을 줄임으로써 효율성을 향상하고 비용을 절감할 수 있을 것이다.

둘째, 효과성(effectiveness)은 법령, 예산, 조직 등 추진체계에 대한 종합적 접근으로, 안전·건강·시설·폭력 등 기능별 법령, 예산, 조직 등에 대해 효율성 차원의 재검토가 필요하다. 안전하고 건강한 학교교육이란 공통 목표를 공유하고, 일치된 성과를 다루고 있어 종합적 접근을 요구하기 때문이다.

셋째, 현장 대응성(responsiveness)은 모든 정책이 학생과 교직원 등 학

교현장의 안전과 건강 증진에 최우선 가치를 두어야 한다.

넷째, 신속성(agility)은 예상치 못한 위험 및 위기 상황에서 신속한 정책 결정 및 지원이 가능한 학교안전건강 체계로의 전환이다.

포스트 코로나 시대, 학교교육에서 안전과 건강이 최우선의 과제이기에 학교안전 정책도 이제는 그 패러다임을 전환해야 한다. 즉 코로나19 위기로 가장 변화가 큰 분야는 교육 분야로 포스트 코로나 시대 미래교육 방향으로 학생의 안전과 건강을 최우선으로 보장하여야 하며 재난과 함께 살아가는 학교교육이 필요해졌다. 왜냐하면 새로운 위험 요인이 발생, 증가하고 있다. 새로운 시대적 난제로서 코로나19는 비대면 교육 등 물리적 거리두기에 따른 학생 정신건강 문제, 사이버 폭력과 교직원 건강·안전 문제 대두, 가정·지역사회와의 협력 강화 등을 요구하고 있다. 따라서 새로운 환경 및 문제에 대응하기 위해 정부 차원의 적극적인 역할이 중요하고, 공공성·협업, 현장 대응, 민첩하고 빠른 의사결정 등을 위한 조직구조 및 기능 단순화도 필요하다. 그리고 학교현장에서 직면하고 있는 학생들의 위기 상황은 매우 다양하고 학생들의 신체적, 정신적, 심리적, 사회·문화적 문제를 포함하는 광범위한 분야로서 학교에서 개별적으로 다루기 어려운 분야에 대한 통합적 지원도 필요하다.

Ⅲ. 학교안전 관련 법제의 문제점과 개선방안

학생 및 학교안전 관련 법제에는 「학교안전법」 외에도 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「학교폭력예방법」, 「국민안전교육법」, 「도로교통법」, 「학교보건법」, 「어린이안전법」, 「아동복지법」, 「어린이식생활안전법」, 「학교급식법」, 「교육환경법」, 「교육시설법」, 「교원지위법」, 「석면안전관리법」 등 20개가 넘는 여러 법제들이 있다. 각각의 법제마다 제정 목적이 조금씩 다르다 보니 내용이 중첩되거나 서로 부합하지 않는 등 혼란과 갈등을 야기하는 경우가 있다. 그리고 각각의 기관들이 입법 목적을 달성하기 위해 부여받은 권한과 책무를 각각 다르게 수행하다

보니, 체계적이지 못하고 비효율적인 결과를 초래하는 경우도 있다. 입법 작업을 통해 교통정리가 필요한 시점이다. 현재 학교안전 관련 법제의 문제점과 바람직한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

대표적인 중복·중첩 사례로 「학교안전법」과 「교육시설안전법」 관계를 들 수 있다. 2019년 제정된 「교육시설안전법」은 2015년 개정된 「학교안전법」에서 시설안전을 분리하면서 학교안전사고 예방사업과 「교육시설안전법」에 의한 학교시설 안전사고 예방사업을 중복적으로 명시하고 있다. 동일한 재원(지방교육재정교부금), 동일한 현장(학교) 및 대상(학생, 교직원) 지원사업으로 시행 상 담당 부서 간 갈등 및 비효율성 초래할 가능성이 매우 높다.

앞에서 살펴본 것처럼, 학교안전 관련 법제가 워낙 많고 복잡해 일률적으로 분류하기 어려울 정도이다. 그러나 그 내용과 특성에 따라 크게 몇 가지로 나눠볼 수 있다. 안전사고로부터 학생의 학습권을 보호하자는 내용의 법으로는 「교육기본법」, 「학교안전법」, 「학교폭력예방법」, 「도로교통법」 등을 들 수 있고, 안전교육과 관련된 내용의 법으로는 「교육기본법」, 「초중등교육법」, 「아동복지법」, 「국민안전교육법」, 「재난 및 안전관리기본법」 등이 대표적이며, 학교생활 안전 및 건강과 관련된 법으로는 「학교안전법」, 「학교폭력예방법」, 「학교급식법」, 「학교보건법」 등이 있다. 또한 어린이 관련 내용의 법으로 「아동복지법」, 「어린이 놀이시설 안전관리법」, 「어린이 제품안전 특별법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「도로교통법」 등이 있고, 청소년 관련 내용의 법에는 「청소년 기본법」, 「청소년 보호법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성폭력방지법」 등도 있다. 「학교안전법」 외에 학교안전과 관련한 다수의 법제들이 대부분 훈시적, 선언적이거나 개별 정책에 관한 사항을 명시하고 있기 때문에 학교안전사고를 체계적, 효율적으로 예방하고 관리하고 대응하는데 한계가 있어 보인다.

물론 모든 법은 필요가 있어 제정했겠지만, 중복·중첩된 내용이 많아 학교현장은 어떤 법을 적용해야 할지, 무슨 법을 우선해야 할지 혼란스럽다. 교통사고를 줄이기 위해 신호등을 설치하고 차선을 긋고 속도를 제한하는

등 최선을 다해 교통법규를 마련했으나, 정작 그 내용이 애매모호하거나 서로 중복되는 등 체계가 없으면 혼란스럽고 준법의식이 약해져 오히려 교통사고를 증가시키는 역효과를 낳듯이, 학교안전사고를 예방하여 안전한 학교를 만들자고 제정한 여러 학교안전 관련 법제들이 그 내용이 애매모호하거나 서로 중복되는 등 체계가 없고 합리적이고 못해 효율성이 떨어진다.

1. 학교안전 법제의 체계화

현재 혼란스럽게 흩어져 있는 학교안전 관련 법령 체계의 일원화가 필요하다. 효율적인 학교안전사고 예방 및 학교안전관리시스템을 합리적으로 운영하기 위해서는, 이곳저곳에 각개전투식으로 산만하게 분산돼 있는 학교안전 관련 법제를 일목요연하게 「학교안전기준법」 또는 「학교안전기본법」으로 체계화, 일원화할 필요가 있다.[3] 즉 학교안전 관련 법제들을 모두 종합할 수 있는 학교안전기준(기본)법이 필요하다. 기준(기본)법이란 어떤 분야 정책의 기본 방향을 정하고 기본적 정책 수단을 형성하고, 기준(기본)법을 중심으로 관련된 개별 법률이나 행정입법, 조례 등을 연결하여 형식적 법체계를 정립하는 한편 당해 분야 정책의 시행 및 조정과 관련된 특별기구를 설치하는 것을 내용으로 하는 법이다. 그러나 지름길이고 최선안인 이 통폐합 작업은 상당한 시간이 소요되고 노력과 결단이 필요하다. 따라서 물리적으로 단기간에 해결하기 어렵다면, 차선책으로 이미 「교육기본법」이 제정되어 있으니 「교육기본법」에 학교안전에 관한 내용 등을 추가, 보완하여 기본법으로서의 역할과 위상을 찾게 해주는 것도 고려해볼 만하다.[4]

세월호 사고 이전에는 학교안전사고를 학교안전공제회 보상 대상으로 한정하여 인식하는 것이 중론이었다. 그러나 세월호 사고 이후, 학교안전사

---

3) 국어사전에 의하면 기준법은 '어떤 영역에서 기준으로 삼는 법'이고, 기본법은 '어떤 분야에서 다른 여러 법의 기본이 되는 법'이다. 「근로기준법」이 전자를 대표하는 예라면, 「국어기본법」은 후자를 대표하는 예라 할 수 있다.

4) 김갑석, 위의 논문(주 1).

고 예방의 중요성이 부각되었고, 이에 따라 학교안전 정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 예방 분야와 보상 분야를 분리하는 방법이 바람직하다. 이를 위해 「학교안전기준(기본)법」을 제정하여 예방과 보상을 분리하거나, 「학교안전법」의 명칭을 「학교안전 증진 및 학교안전사고 보상에 관한 법률」로 변경하는 등의 개정 노력이 필요하다.(양희산 외, 2013)

참고로 일본은 「학교보건법」을 2009년 4월 전면 개정하여 「학교보건안전법」으로 통폐합하였다. 학교보건에 관한 내용에 학교안전에 관한 내용을 더해 새로운 단일법으로 개정한 것이다. 텍사스주와 뉴욕주처럼 미국의 경우에는, 학교안전과 학교폭력을 「교육법」에 통합하여 규정하고 있다. 물론 각각의 법률로 제정됐지만, 유사한 법을 통합하는 미국의 입법제도에 기인한 것이다. 각 주는 당시의 사정에 따라 특정 법안이 주 의회를 통과하면 해당 법률안은 기존의 관련 법령에 통합되기에 학교폭력 관련 법안도 주 의회를 통과한 이후, 교육법 내의 체계에 따라 규정한 것이다.[5] 우리나라 국회도 미국처럼 밀접한 관련이 있는 유사 법률은 통합하는 시스템이 필요해 보인다.[6]

우리나라의 경우, 학교안전 및 안전교육에 관한 사항은 「학교안전법」과 「초·중등교육법」 제30조의 8(학생의 안전 대책 등), 「학교폭력예방법」, 「학교보건법」 등 여러 법제에 규정하고 있다. 따라서 여러 곳에 산재되어 있는 학교안전 및 안전교육에 관한 규정들을 통합하여 단일법으로 제·개정하거나 「교육기본법」, 「초·중등교육법」 등을 토대로 개별 법률이 유기적 수준으로 연계되도록 개정 작업을 할 필요가 있다.[7]

최근 「학교안전법」에 따라 일부 법령은 학교안전교육을 교육부 장관에게 위임하는 내용으로 개정하였다. 2014년 개정한 「재난안전법」도 교육부 장관에게 위임하여 효율적인 학교안전교육 운영이 가능하도록 하고 있다.

---

5) 손희권·이성기·김숙이, "외국의 학교 내·외 활동 중 사고에 관한 법률이 한국교육법에 주는 시사점 분석", 교육법학연구 제28권 1호, 대한교육법학회, 2016.

6) 외국의 학교안전 법제에 대해서는 제4장(Ⅳ. 해외 학교안전 법제로부터의 적용점 탐색)에서 자세히 언급함.

7) 위국환, "학교안전사고예방제도에 관한 비교법적 연구", 동아대학교대학원 박사학위논문, 2019.

따라서 서로 영역과 내용이 중복, 충돌하는 경우 이를 통일하여 운영할 필요가 있다. 2012년 일본의 '학교안전증진계획', 2013년 미국의 'Now is the time', 2014년 영국의 '학생안전증진법' 등과 같이 학교안전과 관련된 법령 개정 및 정책 개선을 통해 체계화, 일원화된 학교안전교육 및 정책 효과를 꾀하고 있는 것처럼 우리나라도 학교안전 관련 법제들을 통폐합하여 「학교안전기준(기본)법」이 학교안전에 관한 사항을 규율하는 통합법으로 그 기능과 역할을 할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그렇게 체계화, 일원화하는 것이 수범자인 시민이나 공무원에게도 좋은 방안이기 때문이다.[8)]

학교안전 관련 법제에는 교육부 소관 학교안전 법제만 있는 것이 아니라, 행정안전부의 「재난 및 안전관리기본법」을 비롯하여, 여가부, 국토교육부 등 유관 부처의 다수 법제에도 학교안전 관련 조항이 산발적으로 들어가 있다. 이런 이유에서 학교안전의 대상별(유치원, 초등, 중등, 대학생) 관련 정책이 여러 국정 과제에 흩어져 있거나 심지어 누락돼 있고, 안전교육문화활동과 안전한 학교환경 및 인프라 조성 정책 등은 범정부 차원에서 통합적으로 접근하고 체계적으로 시행하여야 함에도 개개의 정책 사안처럼 따로 다루어지고 있다. 뿐만 아니라 실질적인 방재교육은 거의 이루어지지 않고 그나마 부분적으로 이루어지고 있는 안전교육도 형식에 치우쳐 시행하는 경우가 많은 실정이다.[9)] 이 부분에 대한 개선도 필요해 보인다. 요컨대 학교안전이라는 특수성과 학교안전과 관련된 교육부의 역할, 현행 「학교안전법」과 입법 연혁 등을 종합적으로 감안할 때, 학교안전은 「학교안전기준(기본)법」에 의해 규율하는 것이 타당할 것이고, 다른 학교안전 관련 법제에도 「학교안전법」이 우선한다고 명시할 필요가 있다.[10)]

여러 문제점과 통폐합의 필요성이 제기된 만큼 국가 차원에서 학교안전의 중요성을 인식하여, 교육부를 포함한 정부 관계자·국회·교육주체 대표

8) 정필운·조인식, "학교에서 안전교육에 대한 비판적 연구", 법과 인권교육연구, 제8권 제2호, 2015.

9) 위국환, 위의 논문(주 7).

10) 서종희, "학교안전정책의 현재 그리고 미래", 2022 학교안전포럼 토론회 토론집", 교육부 및 학교안전공제중앙회, 2022.

자·학교안전전문가 등이 대거 참여하는 '학교안전 관련 법률 개정을 위한 특별위원회'(TF)를 구성, 20여 개가 넘는 학교안전 관련 법제들을 원점에서 교통 정리한다는 마음으로 통폐합 등 개정 작업에 나설 필요가 있다.

2. 예방활동 및 안전교육의 내실화

학교안전교육은 학교시설 및 사고로부터 학생들을 보호하고 위험의 가능성을 줄일 수 있도록 안전한 행동과 태도를 길러주며, 학교에서 안전사고가 발생하였을 때 신속하고 효율적으로 대처할 수 있는 능력을 키워주는 것이다.[11] 성장기인 어린이와 청소년들에게 안전교육을 시행하는 것이 성인이 되어 진행하는 안전교육보다 사회적 비용이 적게 들고 생명을 보호하는 교육적 효과가 훨씬 더 크다고 한다. 안전에 대한 선행학습으로 취득한 지식 및 태도는 안전사고 발생 이후 대처 능력에도 교사의 지도·교육에 의해 수동적으로 움직이는 것보다 몇 배 효과적이라는 것이다.[12] 또한 안전의식과 위기 대응 능력은 장기적으로 형성되기 때문에 선행학습과 반복학습이 필요하다. 그러므로 안전교육은 무계획적, 임기응변식으로 실시할 것이 아니라 철저한 계획 아래 체계적으로 시행하고, 평가 및 수정을 거듭하면서 항상 최선, 최고의 방법을 강구하여야 한다.[13]

우후죽순으로 제정한 현행 학교안전 법제들은 학교현장에 도움을 주기는커녕 때때로 걸림돌과 장애물 역할을 하기도 한다. 학교안전사고 예방과 안전교육을 둘러싸고 문제가 많다. 미흡한 안전교육 관련 규정을 명확히 하는 등 예방 및 안전교육·안전조치 의무에 관한 법제를 통일하여, 학교안전사고 예방을 위한 안전교육을 보다 내실화할 필요가 있다. 학교안전사고 예방업무는 크게 안전교육과 안전조치 의무로 나누어 볼 수 있다. 그런데 학교안전 법제 가운데 학교안전사고 예방을 위한 안전교육 및 안전조치의

11) 이명환, "유아안전교육의 연구동향", 분석 교육의 이론과 실천 제14권 제3호, 2009.
12) 남상길, "서울초등학교의 안전교육현황과 교내안전사고 실태조사", 한국교원대학교 석사학위논문, 2014.
13) 김지영, "한국과 일본의 초등학교 안전교육 실태 비교", 서울교육대 석사학위논문, 2009.

의무화에 대한 관련 규정이 부재·미흡한 경우가 있고, 또한 법령위반에 대한 제재 규정이 부재·미흡한 법제들이 있다. 다시 말해, 학교안전교육을 규정하고 있는 현행 법제에는 중복과 공백이라는 큰 문제점이 있기 때문에, 이러한 중복과 공백을 보완하기 위한 정비 노력이 필요하고, 학교안전교육 관련 법적 체계에 통일성이 없어 학교현장에 혼란을 주고 있기에 관련 규정의 체계를 질서있게 정립하는 등 입법적인 개선이 요구된다.

이를 위해서는 첫째, 중복·중첩된 조항과 규정을 정리하는 등 개선할 필요가 있다. 대표적으로 「학교안전법」과 「아동복지법」 모두 학교안전교육 실시 결과를 교육감에게 보고하도록 명시하고 있어 법 개정이 필요하다. 즉 「학교안전법」 제8조는 '학생·교직원 및 교육활동참여자에게 학교안전교육을 실시하고 그 결과를 매 학기마다 교육감에게 보고'하도록 규정하고 있다. 그런데 「아동복지법」제31조에도 '아동복지시설의 장, 어린이집의 원장, 유치원의 원장 및 학교의 장은 매년 안전교육에 관한 교육계획 수립 및 안전교육 실시 결과를 교육감에게 매년 1회 보고하여야 한다'고 규정하고 있다. 「아동복지법 시행령」 제28조 제1항은 안전교육계획을 수립하여 교육을 실시할 때에는 초등학교 취학 전, 초등학교, 중·고등학교로 구분하여 5개 영역에 대한 안전교육을 시행하도록 교육기준을 규정하고 있다. 「학교안전법」 시행규칙 제2조는 안전교육의 종류를 열거하고 있는데 특이한 것은 「학교안전법」이 개정되기 전에는 「아동복지법」 등 개별 법률에서 규정한 안전교육을 실시하도록 한 규정이 2015. 7. 21. 개정에 의해 교육부 안전교육 7대 표준영역에 의한 안전교육으로 변경되었다는 점이다.

주지하다시피, 교사는 법령에 따라 학생(유아)을 교육하고(「유아교육법」 제21조, 「초·중등교육법」 제20조), 학교(유치원)는 교육과정을 운영하여야 하며 그 기준과 내용에 관해 교육부장관이 정한다고 규정하고 있다.(「유아교육법」 제13조, 「초·중등교육법」 제23조) 그런데 문제는 교사가 학생을 교육하는 근거인 법령의 범위를 어디까지로 볼 것인가에 관한 점이다. 물론 학교의 교육은 「유아교육법」 제23조 및 「초·중등교육법」 제13조에 따라 교육부장관이 고시하는 교육과정에 의거하여 실시해야 하는

것이 원칙이다. 그러나 안전교육과 관련하여 「아동복지법」을 비롯한 「학교폭력예방법」 제13조(학교폭력예방교육), 「성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제3조 제2항(성폭력 예방에 필요한 교육), 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조(성매매 예방교육), 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조의 3(가정폭력 예방교육) 등 여러 법률이 교육 법령과 별도로 제정되어 있고, 개별 법률에서 요구하는 안전교육 내용이 교육과정 내에 대부분 포함되어 있다. 따라서 개별 법령에 의한 교육계획 수립 및 교육실시는 교육과정에 의한 교육계획 수립 및 교육실시와 중복·중첩되어 학교현장에서는 논리적·현실적으로 혼란스럽고 큰 부담으로 작용하고 있다. 따라서 법령 간의 의미해석, 교육과정과의 합리적인 관계 설정, 학교의 현실 등을 종합하여 학교안전교육에 관한 합리적인 법 규정 해석의 틀을 마련하고,[14] 여러 법령에 중복·중첩된 조항과 규정을 교통 정리하듯 입법 작업을 통해 체계화, 일원화할 필요가 있다.

둘째, 선언적 의미만 있고 의무이행 및 벌칙조항이 없는 공백·부재 문제를 형평성과 실효성 차원에서 개선할 필요가 있다. 대표적으로 「학교안전법」과 「아동복지법」은 예방 및 안전교육을 의무적으로 실시하도록 명시하고 있고, 「아동복지법 시행령」은 안전교육의 영역과 연간 교육기준을 구체적으로 규정하는 등 안전교육 관련 내용에 대해 상세하게 언급하고 있다. 다만 「아동복지법」은 예방 의무 위반에 대한 벌칙 규정을 두고 있지만 「학교안전법」에는 없다. 이로 인해 학교장의 안전교육 의무 위반은 「아동복지법」에 따라 과태료를 부과할 수 있으나 교육부장관, 시·도 교육감 등의 의무 위반에 대해서는 아무런 제재도 가할 수가 없다는 맹점이 있다.[15] 형평성 문제가 제기되는 부분이다. 이와 같이 「아동복지법」, 「도로교통법」, 「어린이안전법」에는 안전교육 의무 위반행위에 대해 과태료를 부과·징수할 수 있는 규정이 있지만, 「학교안전법」, 「학교폭력예방

14) 차우규 외, “학교안전사고 예방을 위한 실태조사 연구”, 학교안전공제중앙회, 2015.
15) 손민호·표시열, “학교안전사고 관련 법리 검토와 판례분석”, 교육법학연구 제25권 3호, 대한교육법학회, 2013.

법」, 「학교보건법」 등에는 예방 의무 위반에 대한 처벌 규정이 미흡하거나 부재하여 그 실효성을 기대하기 어려우며 적극적인 안전조치의무의 이행을 담보하기 어려운 실정이다.[16]

또한 안전교육 내용도 법에 따라 있기도 하고 없기도 하다. 「교육기본법」에는 학생과 교직원의 안전과 사고 예방에 대한 내용만 명시하고 있을 뿐 안전교육에 대한 직접적인 언급이 없다.[17] 「교육기본법」에 학교안전교육에 대한 규정이 있었다면, 이 법의 영향을 받는 모든 교육 관련 법제들이 예방 및 안전교육에 대한 내용을 명시했을 것이다. 「초·중등교육법」의 경우에도 학교에 외부인이 무단출입 및 학교폭력 및 범죄의 예방을 위해 학교 내 출입자에 대한 신분 확인과 영상정보처리기기의 설치와 학교 주변 순찰에 대한 대책만 있을 뿐, 학생들이나 교직원에게 외부인이 학교에 무단출입했을 때 대처 방법 등에 대한 교육내용은 없다. 그리고 「어린이안전법」과 「아동복지법」에서는 학생도 교통안전교육 대상에 포함하고 있으나, 「도로교통법」에는 어린이보호구역 등의 안전지역에 대한 규정만 있을 뿐 학생 대상 교통안전교육 규정은 빠져있다. 「학교급식법」의 경우에도 영양교육만 있고 학생이 받아야 하는 급식 안전교육이 없고, 심지어 급식종사자들의 위생 안전에 대한 교육내용도 빠져있다. 「교육환경보호법」에서도 안전교육에 대한 계획 수립만 있을 뿐 교육환경 보호를 위한 안전교육 내용은 없고, 「교원지위향상법」 또한 학생과 교원의 안전에 대한 언급은 있으나 교원의 안전 확보를 위한 교육에 대해서는 명시하지 않고 있다. 아울러 2017년 교육부의 제2차 교육환경 보호 기본계획에 안전교육에 대한 내용은 빠져있었다. 그러나 안전한 교육환경 보호를 위해서는 지역주민이나 전 국민을 대상으로 학교 주변의 교육환경에 대한 안전교육이 필요하다.[18] 이와 같이 학교안전에 대한 내용이 법률에 포함되어 있음에도 불구하고 학교안전교육에 대한 구체적인 명시가 없는 법률은 「교육

16) 김수홍, "학교안전문화정착을 위한 법정책적 과제", 저스티스 통권 제157호, 한국법학원, 2016.

17) 강원옥, "학교안전 확보를 위한 개선방안 연구: 학교안전사고 예방 법·제도 중심으로, 안전문화연구, 2023.

18) 위국환, 위의 논문(주 7).

기본법」, 「초·중등교육법」, 「도로교통법」, 「학교급식법」, 「교원지위법」, 「교육환경법」 등이다.

셋째, 안전교육 시간을 학교에서 수용할 수 있도록 현실성 있게 개선하고, 안전수칙 준수를 강조하는 주입식 교육에서 탈피, 실효성 있는 체험교육으로 전환할 필요가 있다. 학교안전 관련 개별 법제들이 학교현실을 염두에 두지 않고 당위적 차원에서 이상적으로 제정하다 보니 학교 현장에서 수용하기 어려운 문제들이 발생하고 있다. 이를테면 학교안전교육 이수 기준과 관련하여 「아동복지법 시행령」에 명시되어 있는 기준은 물리적으로 학교에서 준수하기 어려운 측면이 있다.[19] 「아동복지법 시행령」은 성폭력 및 아동학대, 실종·유괴, 약물 오남용, 재난 대비, 교통안전 관련 교육을 연간 44시간 이상 실시하도록 규정하고 있으나, 학교에서는 학생들을 대상으로 안전교육을 실시하기 위해 44시간의 시간을 확보하기가 현실적으로 어렵기 때문이다. 개별 교과들도 각각 연간 계획이 꽉 잡혀 있고, 창의적 체험활동 시간에도 진행해야 할 교육내용이 많기 때문에, 학교는 안전교육 시간을 따로 떼어 배정하기가 쉽지 않다.[20] 학교 현장에서는 「학교안전법」에 근거한 교육과정에 따라 51차시, 「아동복지법」 개별 법령에 따라 44시간을 의무적으로 확보해야 하는데, 서로 불균형의 문제가 제기되고 있어 차시와 시간을 통일할 필요가 있다. 연간 200일 정도 수업시수에서 51차시를 안전교육 시간으로 확보하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

따라서 현재 교과교육과 연계하고 있는 안전교육을 어느 정도 생활지도와 연계하는 방법 등 이에 대한 개선도 필요하다. 이렇게 하면 안전교육의 시수를 확보해야 하는 부담을 덜 수 있을 뿐만 아니라 학생들이 안전교육의 위험인지 감수성(risk literacy)을 내실 있게 제고할 수 있을 것이다. 다시 말해, 등·하교, 체류시간, 수업시간, 체육활동, 수련활동, 외부 체험활동, 위탁교육 등 학생이 주도적으로 참여하는 생활지도 연계 프로그램으로 교육과정 내 안전교육을 통합·조정하는 방법이 있을 수 있다. 이는 형식적

19) 조인식·정필운, "학교에서 안전교육에 대한 비판적 연구", 법과 인권교육 연구 제8권 제2호, 한국법과 인권교육학회, 2015.

20) 위국환, 위의 논문(주 7).

안전교육에서 탈피하여 위험인지 감수성(risk literacy)의 향상으로 교육활동의 안전성을 강화하고, 교육 만족도 및 교육효과를 증대할 수 있을 것이다.[21]

교사와 학생 모두 학교에서의 안전교육은 반드시 필요하고, 현행 법제에 따라 안전교육을 받고 있음에도 불구하고 실생활과 연계되지 않아 학교 및 가정 등에서 안전사고는 꾸준히 발생하고 있다. 이러한 가장 큰 이유는 학교에서의 안전교육이 체계적, 효과적으로 이루어지지 못하고 형식적으로 이루어지고 있기 때문이다.[22] 아직까지 대부분 초·중·고에서 실시하고 있는 안전교육은 교과서 범주의 교재와 영상을 중심으로 한 강의식 진행이 많다. 교실이나 강당 등에서 일방적인 강의식 교육을 실시하고 있기에 안전교육의 효과가 떨어질 수밖에 없다. 또한 교육을 받는 학생들은 안전교육을 받아야 할 필요성과 절실함을 인식하지 못하는 경우가 많기 때문에, 수동적인 자세로 인하여 안전교육의 내용이 학생들에게 정확하게, 효과적으로 전달되지 않는 경우가 많다. 교재의 내용도 학생들에게 피부에 와 닿을 정도로 유용하지 않아 단조롭고 재미가 없다고 말한다.[23]

본 연구자가 학생들(412명)을 대상으로 실시한 설문조사[24]에서도 학교안전교육의 필요성에 대해, '반드시 필요하다'는 응답이 39.1%(161명)로 가장 많았고, '약간 필요하다' 29.1%(120명), '보통이다'가 20.9%(86명)로 그 뒤를 이었으며, '별로 필요하지 않다'는 9.2%(38명), '거의 필요하지 않다'는 1.7%(7명)로 나타났다. 이를 통해 학생들이 학교안전교육의 필요성을 크게 절감하고 있음을 알 수 있다. 또한 학교안전교육에 대해 불만족스러운 이유로, '너무 뻔한 내용으로 재미없다'라는 응답이 30.2%(42명)로 가장 많았고, '안전수칙의 습득 등 너무 이론·규칙 중심의 안전교육이라서

21) 김진석, "안전한 학교 조성을 위한 학교안전정책의 뉴노멀", 2022 학교안전포럼 토론회 토론집, 교육부 및 학교안전공제중앙회, 2022.
22) 박재희 외, "초등학교 교사와 학생의 인식에 터한 안전교육 실태 및 요구조사: 대전광역시 초등학교를 중심으로", 한국실과교육학회지, 제26권 제3호, 2013.
23) 석혜민 외, "초등학교 안전교육 실태와 발전방향에 대한 연구", 대한안전경영과학회지 제15권, 2013.
24) 김형태, 학교안전사고 예방에 관한 법제 연구, 가천대 박사학위 논문, 2024.

따분하다'라는 응답이 26.6%(37명)로, '실효성이 부족해 도움이 되지 않는다'라는 응답이 23.7%(33명)로, '주입식, 시간 때우기식 등 틀에 박힌 교육 방식에 지루하다'라는 응답이 17.3%(24명)로 나타났다. 이를 통해 안전수칙 준수를 강조하는 주입식 교육에서 탈피하여, 학생들의 관심을 유발할 수 있는 흥미 있는 내용으로 실효성 있게 안전교육을 진행할 필요가 있어 보인다. 아울러 화재, 원전 사고와 같은 재난사고를 비롯하여, 최근 사회적 문제가 되고 있는 미세먼지 및 코로나19와 같은 질병, 재난뿐만 아니라, 지진, 홍수, 산불 등과 같은 자연재해를 대비한 방재교육도 필요하고, 소방서·병원·응급구조 인력 등과 같은 유관기관과의 긴밀한 지원 및 협력체계도 필요하다.[25]

체험중심의 안전교육을 위해서는 국가 차원에서 학교 안팎을 망라하여 필요한 시설과 장비를 갖추도록 해야 한다. 유휴교실을 활용한 체험시설 설치, 이동식 안전체험교실 운영, 지역체험관 확대 등이 필요하다. 특히 학교안전 선진국들처럼 안전체험관과 체험센터를 많이 건립할 필요가 있다. 즉 학생들이 안전체험관[26]에서 실제 상황을 가상한 맞춤형 대응훈련으로 위험인지 감수성을 함양할 수 있도록 첨단기술을 토대로 한 위험 판단형[27]의 시설물들을 구축할 필요가 있다. 학습자 개개인이 직접 능동적으로 위험을 감지하고 안전한 행동을 결정할 수 있고, 행동의 결과를 경험하거나 스스로 예측하면서 위험에 대처하는 능력을 함양할 수 있기 때문이다.

그러나 단기적으로 그것이 쉽지 않다면 차선책으로 물리적 제약 없이 안전체험교육을 지원하는 AR, VR 등 첨단기술 기반의 온라인 안전체험관을 구축·운영하고, 가상세계(Metaverse) 기술 기반의 안전체험교육을 제공하는 것도 필요하다. 이는 학교급별 맞춤형 안전교육 가상세계(Metaverse)

---

25) 위국환, 위의 논문(주 7).

26) 2015년 체험중심의 학교 안전교육 강화 정책(교육부, 2015)에 의해, 17개 시·도 교육청에 학생 안전 체험관 건립을 위한 예산을 지원하고 있고, 9개 시·도 교육청은 교육부로부터 예산을 지원받아 종합형 안전 체험관, 소규모 안전 체험관, 교실형 안전 체험관, 이동형 안전 체험버스 등과 같이 다양한 유형으로 체험 위주의 안전교육 시설 건립을 추진·운영하고 있다.

27) 위험 판단형은 관찰자형이나 직접 체험형과는 다르게 학생들이 실생활에 잠재된 위험을 직접 감지하는 경험을 할 수 있다.

구축 및 체험 콘텐츠의 보급을 통해 학생 간 협업을 바탕으로 하는 공동체 프로젝트 활동을 구현할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 학생들은 학교, 가정, 통학로 등 실생활과 흡사한 가상세계에서 가상의 캐릭터를 통해 안전을 실천하고 위험 요인을 제거하는 과제를 수행할 수 있을 것이다.[28]

넷째, 학생들의 발달단계와 특성을 고려한, 맞춤형 안전교육으로 개선할 필요가 있다. 현재 학교안전 법제에 따른 안전교육은 유·초·중·고 학생들의 나이와 특성을 고려하지 않고 안전교육의 모든 영역에 걸쳐 실시하도록 규정되어 있다. 발달단계별로 필요한 안전교육의 내용이 다를 수 있음에도 학생들의 나이와 특성에 관계없이 모든 영역의 안전교육을 실시하는 것은 효과가 적을 수밖에 없다. 예를 들어 유치원과 초등학교 저학년 학생들에게는 실종과 유괴 예방 및 방지에 대한 교육이 비교적 중요하지만, 고등학교 학생들에게는 관련 교육의 중요성이 덜하다고 할 수 있다. 물론 기본적으로 학교안전교육에 대한 체계적인 공통 프로그램이 있겠지만, 학년별 혹은 학제별로 내용과 수준을 감안하여 체계적이고 선별적인 맞춤형 교육프로그램이 이루어져야 할 것이다. 따라서 내실 있는 학교계획 수립을 위한 표준안의 개선이 필요하다. 현재 학교안전사고 예방에 관한 교육부의 기본계획과 교육청의 지역계획에 기초하여 학교에서는 학교계획을 수립하도록 하고 있다.(「학교안전법」 제4조) 교육부에서 발간한 학교계획 수립 매뉴얼 중 재난의 대비·예방·복구·대응에 관련된 부분은 학교현장과 괴리가 있어 형식적인 서류작업에 그치는 경우가 있다. 따라서 연간 안전교육 과정 및 행사에 따른 안전조치 사항, 매뉴얼에 따른 각종 재난교육이나 조직 구성 등을 학교안전교육 계획으로 제시하고, 이를 교직원 협의 등을 통하여 구체화하는 것이 필요하다. 이러한 학교안전 업무와 관련한 실질적인 협력체계의 구축으로 학교안전을 증대시킬 수 있다.[29]

미국의 경우, 유치원부터 고등학교까지 발달단계에 따라 학년별로 맞춤식 안전교육을 하고 있고, 영국도 학령기별 특성을 고려한 발달단계 맞춤

---

28) 김진석, “안전한 학교 조성을 위한 학교안전정책의 뉴노멀”, 2022 학교안전포럼 토론회 토론집, 교육부 및 학교안전공제중앙회, 2022.

29) 위국환, 위의 논문(주 7).

형 안전교육을 실시하여 큰 교육적 효과를 보고 있다. 우리나라도 영국의 안전교육 프로그램인 '개인, 사회, 건강 및 경제 교육과정'(PSHEE) 등을 참고하여, 발달단계별 특성에 맞게 교육내용을 선정할 필요가 있다. 다시 말해, 학생들의 나이와 성별 및 성장 발달에 따른 특성과 학교 내외에서 발생할 수 있는 안전사고의 경향 등을 면밀하게 연구하여 학생들의 수준에 적합한 안전교육의 영역을 결정하고 교육을 진행하는 게 바람직할 것이다. 물론 학생들의 수준과 특성을 반영한 안전교육을 진행하기 위해서는 관련 프로그램과 교재, 교수 방법의 개발 및 교원에 대한 깊이 있는 연수 등도 종합적으로 검토해야 한다.

지금까지 살펴본 것처럼, 학교안전사고 예방과 안전교육을 둘러싸고 여러 문제와 허점이 드러나고 있다. 선언적인 언급에 그치는 법제들은 공염불에 불과하다. 법으로서의 기능과 역할을 하지 못하기 때문이다. 학교안전사고 예방을 위한 안전교육과 안전조치를 제대로 시행하도록 의무화 규정이 빠진 법제들은 이를 보완하고, 안전교육 범위와 영역, 이수 기준 등 혼란스럽지 않게 정비하는 등 안전교육 체계를 정비하여야 하며, 형식적인 학교안전교육이 아니라 정말 실효성 있는 안전교육이 이뤄지도록 이제는 과감하게 위험 대응 교육, 체험중심의 안전교육으로 전환할 필요가 있다.

예방활동과 안전교육의 중요성은 두말할 필요가 없다. 예방활동과 안전교육을 통해 학생들이 스스로 자기 자신을 위험이나 재해로부터 안전하게 지키고 위기 상황 시 적절하게 대응할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 다시 말해, 평소에 꾸준히 안전전문가를 통한 실효성 있는 안전교육을 통해 학생들이 일상생활 속에서 발생할 수 있는 다양한 위험을 예측하고 자신과 타인의 안전을 고려하여 위험한 환경을 스스로 개선할 수 있도록 교육할 필요가 있다. 나아가 자신과 타인의 생명을 존중하는 마음가짐으로 안전한 사회 만들기의 중요성을 인식하여, 학교 및 가정, 지역사회의 안전문화 활동에 자발적, 주체적으로 적극 참여하고 공헌할 수 있도록 할 필요도 있다.[30]

---

30) 위국환, 위의 논문(주 7).

3. 학교안전보호구역 정비를 통한 효율성 제고

현재 혼란스럽게 규정된 학교안전보호구역을 정비·통합해 관리의 효율성을 높일 필요가 있다. 학교안전구역은 「도로교통법」에 의한 '어린이보호구역', 「어린이안전법」에 의한 '아동보호구역', 「어린이식생활안전법」에 의한 '어린이식품안전보호구역', 「교육환경보호법」에 의한 '교육환경보호구역', 「학교보건법」에 의한 '학교환경위생정화구역', 「아동복지법」에 근거하여 CCTV를 설치하고 있는 '아동보호구역' 등 다양하게 규정하고 있다. 이렇게 많은 법령에서 학교안전보호구역을 지정하고 있지만, 정작 보호구역 내 교통사고는 크게 감소하지 않고 있는 상황이다. 그 이유는 배가 산으로 가는 것처럼 각 개별 법령에 따라 학교안전구역을 각각 다르게 규정하다 보니, 보호 및 책임의무자, 보호 주체, 구역의 설정이 각각 다르다. 또한 학교안전구역에 대한 권한과 책임을 갖고 있는 기관마다 서로 다르게 권한 행사와 책무 이행을 하다 보니 매우 혼란스럽고 비효율적으로 운영하고 있다.

또한 「도로교통법」에 의한 통학로 안전의 문제도 도로 시설 관리주체는 분명 지자체이고, 위법행위 단속 주체는 경찰임에도 등·하교 시간을 교육활동의 일환으로 보고, 통학로 안전에 대한 책임을 학교에 전가하려는 경향이 있다. 현실이 이렇다 보니 「도로교통법」상 '어린이보호구역' 설치 등 어린이 교통사고에 대한 안전기준을 강화하였음에도 스쿨존 내 어린이 교통사고는 지속적으로 발생하고 있는 상황이다. 학교안전보호구역의 지정, 책무를 둘러싼 혼란과 갈등을 해소하고 관리의 효율성을 높이기 위해 학교안전구역과 관련된 법제를 정비할 필요가 있다. 학교안전 관련 기준(기본)법을 제정할 때 안전구역에 대한 내용을 포함하는 것이 바람직할 것이다.

학생들의 교통사고 대부분이 통학로 등 학교생활과 관련이 깊다. 즉 우리나라의 경우, 교통사고로 인한 피해가 OECD 국가 중 최상위 수준인데, 그중 스쿨존에서의 교통사고가 매년 증가하고 있다. 이는 안전사고의 위험이 늘 학교 주변에 있음을 보여주고 있다. 따라서 학교 주변의 안전 위험

을 사전에 차단하여 학생들이 등·하교할 수 있도록 학교 인접 지역에서의 안전관리 대책이 필요하다. 현행 법령은 학교 주변 지역을 '스쿨존', '어린이식품안전보호구역', '학교환경위생정화구역', '아동보호구역' 등으로 구분하여 여러 부처 및 기관에서 학생의 안전 보장을 꾀하고 있다.

그러나 혼란스러울 정도로 분산되어 있고 비효율적인 관리되고 있어, 이로 말미암아 학교 주변에서 지속적으로 교통사고뿐만 아니라 아동 범죄까지 빈번하게 발생하고 형국이다.[31] 따라서 학교의 경계선으로부터 「도로교통법」에 따라 지정이 필요한 지역의 초등학교 출입문을 중심으로 반경 300미터의 도로 중에서 일정 구간을 지정하여 '어린이보호구역'으로,[32] 그리고 서울 몇몇 구에서 유괴 등 아동 대상 범죄 예방을 위해 「어린이안전관리법」에 따라 '아동보호구역'으로 지정하여 '학교안전지역'으로 운영하고 있는 것처럼 전국 초등학교의 경계선으로부터 500미터 이내의 지역을 '아동보호구역 겸 학교안전지역'으로 지정하여 학교안전지역 관리 방안을 계획, 수립하는 것이 바람직하다고 판단한다.

참고로 안전 선진국의 우수사례를 벤치마킹할 필요도 있다. 대표적으로 미국의 경우, 학생들의 등하굣길 안전사고에 대해 예방적 측면에서 접근하고 있다. 미국에서 시행하고 있는 13세 미만 '어린이보호구역'의 설치 및 운영기준은 「미국 교통안전시설 편람」(Manual on Uniform Control Devices; MUCD)에서 규정하고 있다.[33] 이 편람에는 권역에 기초하여, 보다 안전한 통학로를 위한 어린이 교통안전확보계획이 세워져 있고, 어린이 교통사고 예방을 위해 교통안전교육을 실시하도록 하고 있다. 또한 어린이 관련 교통안전 시설물에 대한 설치, 교통안전 규제설계에도 이 규정을 적용하고 있다.[34] 기준에 맞지 않는 절차 및 시설물 설치는 결국 교통사고를

31) 박윤주, "학교안전교육 및 정책 이해와 실제", 주식회사 부크크, 2015.
32) 김갑석, 위의 논문(주 1).
33) 최현주·최관, "미국, 영국, 일본의 어린이 학교 통학버스 안전관리정책 비교분석: 지역사회안전을 중심으로", 한국사회안전학회지 제11권 제1호, 한국사회안전학회, 2016.
34) 유병태·이수진·허보영·윤지원·박소순, "어린이 놀이시설 안전사고 분석을 위한 GIS 기반 사고예방 안전정보 공유 방안", 대한안전경영과학회지 제116권 4호, 2014.

초래할 수 있기에, 어린이를 위한 교통환경시설, 각종 신호, 표지판의 규격을 명시하고 있다. 이에 더하여 스쿨존 속도위반 시 범칙금을 일반도로의 2배 이상으로 강하게 처벌하고, 교통순찰대도 교통안전 지도를 실시하고 있다.[35] 아울러 미국의 경우, 어린이 및 청소년 보호를 위해 초등학교뿐만 아니라 고등학교 주변까지 스쿨존으로 지정하고 있다.

요컨대, 여러 법령에 의거, 각각 다르게 운영되고 있는 학교안전구역을 통합, 정비하여 체계적이고 합리적인 학교안전 관리체계를 구축할 필요가 있다. 아울러 학교 주변 통학로, 스쿨존 등 학교안전구역에서 지속적으로 발생하는 교통사고를 비롯한 안전사고를 줄이기 위해서는 관계 부처, 유관단체, 지방자지단체와의 업무협약(MOU) 체결 등 긴밀한 연계와 협력체계 구축도 필수적이다. 범정부적, 범국민적 협조체제가 절실하다. 따라서 이를 위한 입법 작업도 필요하다 하겠다.

4. 학교안전교사 등 전담인력과 기관의 필요성

우리나라 교사들은 학생들을 가르치는 일에는 모두 관련 전문 자격을 취득한 교육전문가이지만, 학교안전에 관해서는 대부분 비전문가이다. 학교에 근무하는 직원들도 마찬가지로 안전 전문가가 아니다. 그럼에도 현재 계속해서 교사와 직원들에게 안전에 관한 책임과 의무를 무겁게 강화하고 있는 추세이다. 현실이 이렇다 보니, 교직원들은 안전에 대해 큰 부담감을 갖게 되고, 체육시간과 실험시간 등에는 안전사고를 우려해 교육활동이 위축될 수밖에 없으며, 체육대회와 동아리활동 등 학교 안 교육활동뿐만 아니라 체험학습 등 학교 밖 교육활동도 소극적으로 대응하거나, 아예 기피하는 경우도 있다.

특히 학교에서 업무분장으로 안전교육을 담당하는 교사들은 전문성 부족으로 안전교육 과정 진행 및 사후 대처에 어려움을 호소하고 있다. 대부분 학교에서 안전교육은 상담교사, 보건교사, 체육교사 등에 의해 주로 이

35) 윤선화, “아동사고 사망요인에 따른 아동안전정책 분석”, 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문, 2003.

루어지고 있는데, 「학교안전법」 제31조에 근거한 성폭력 및 아동학대, 실종·유괴, 약물 오남용과 재난 대비, 교통안전, 그리고 사회적 재난과 자연재해에 이르기까지 망라한 안전교육을 모두 감당하기에는 전문성 부족으로 역량과 업무에 한계를 느끼고 있어, 개선이 필요하다.[36]

첫째, 교직원의 학교안전 전문성을 높이기 위해서는 깊이 있는 연수와 역량 강화가 우선이다. 미국의 경우, 교원의 안전 전문성 향상을 위해 교사자격증 취득 및 연장 시, 안전 연수 수료증 제출을 의무화하고 있고, 일본은 현직 교직원은 물론이고 예비 교원에게도 안전 관련 교육과정을 의무적으로 이수하도록 하고 있다.

세월호 사고 이후, 안전사고를 예방하기 위해 교사들은 현장 답사를 통해 학생들이 사용할 건물의 안전, 화재 및 위생 상태 점검, 식당과 조리실 청결 상태 확인, 이동 동선, 숙박시설 주변 환경 등에 대해 안전점검을 하고 있다. 안전 분야 비전문가 집단인 교사들에게 심지어 체험학습 등 학교 밖 교통안전을 위해 운행차량 및 운전자 적격 여부 점검과 운전자 음주 측정 등을 확인하도록 하고 있고, 이에 대한 지도책임을 학교 및 인솔교사에게 지우고 있다. 교사들에게 책임과 의무를 부여하기 전에 안전 역량 강화를 선행했어야 했다. 학교 밖 교육활동도 학교 안 교육활동 못지않게 학교안전의 중요한 부분이다. 전문성이 부족한 학교와 교직원들에게 섣부르게 책임과 부담을 지우기보다 이제라도 체험시설과 숙박업소, 차량은 지자체 등 인허가 기관에서 평소에 보다 더 철저하게 안전 점검·조치 및 관리하도록 하는 등 안전기준과 법규 위반 법령 정비에 나서야 한다.

아울러 학교에 근무하는 모든 교직원에게 학교안전 전문성을 높이는 역량 강화 연수 프로그램을 운영할 필요가 있다. 즉 교직원들에게 먼저 학교안전관리사 자격을 취득하게 한 다음 책무를 이행하도록 해야 한다. 물론 자격 취득 시 가산점 부여 및 안전사고 예방 수당 등 혜택을 부여해야 할 것이다. 현재 재직 중인 교직원에게는 연수를 통해 학교안전관리사 자격을 취득하게 하고, 교대 및 사대에는 안전과목을 필수과목으로 지정, 예비교사

36) 최현미, "학교안전사고 피해구제에 관한 법제도 개선 연구", 동아대학교 대학원 박사학위 논문, 2020.

들에게 이수하도록 하면 될 것이다. 또한 일반직·기술직 교육공무원 임용시험에 학교안전 관련 과목을 신설하거나 교육공무원이 되려는 사람에게 학교안전관리사 자격 취득을 의무화하는 방법도 있을 것이다. 그 나라 교육의 질은 그 나라 교사들의 질을 넘지 못한다는 말처럼 학교안전지수도 교사들의 안전지수를 넘을 수 없다. 요컨대 학교안전의 중추적인 역할을 담당하고 수행하는 사람들은 교직원이므로 모든 교직원이 안전에 대한 전문적인 소양과 지식을 지니고 책임감 있게 학생을 지도할 수 있도록 연수 등 국가와 교육당국은 이에 대한 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

둘째, 안전교사를 포함한 학교안전전담인력이 필요하다. 안전 전문성을 토대로 학교안전 관련 업무를 전담하는 별도의 교직원이 없기 때문에 효율적인 안전교육계획을 수립·시행하는 것이 현실적으로 어려울 수밖에 없다. 물론 급한 대로 외부의 인력을 활용하는 방법이 있겠지만, 이 또한 학생의 눈높이에서 학교안전교육을 진행할 전문인력의 부족으로 기대하기 힘든 상황이다. 학교에 따라 급한 대로, 소방대원이나 경찰 등을 안전교육 강사로 초빙하여 안전교육을 진행하고 있으나, 일관성 있는 내용으로 지속적 교육이 제대로 이루어지지 않는 등 강사들의 경험과 학교 현장 분위기와의 불일치 문제도 불거지고 있다.

학생들의 효과적인 안전의식 함양 및 학교안전문화 정착을 위해서도 학교의 안전교육 및 안전관리를 담당하는 부서 및 인력 확보가 필요하다. 「국민 안전교육 진흥기본법」은 모든 교육기관에서 실효성 있는 예방활동과 체계적인 학교안전교육을 통해 학교안전사고가 발생하지 않도록 만전을 기할 것을 강조하고 있다. 이러한 예방활동과 안전교육의 효율성을 높이기 위해서는 교육내용의 융합을 통한 통합교육과 안전교육 전담부서 및 담당자의 전문성 확보가 필수요건이다. 다시 말해, 학교안전 관련 법률에서 명시하고 있는 안전교육은 체험중심의 안전사고 예방교육, 교통안전교육, 학교폭력예방교육, 감염병 및 약물 오남용 예방교육, 보건 위생교육 등 손꼽기 어려울 정도로 많다. 이렇게 각각 다른 분야의 예방활동 및 안전교육의 효율성을 높이기 위해서는 교육내용의 융합을 통해 통합교육이 이루어져야 하며, 특히 화재 및 지진 대피 훈련, 재난교육 등 안전교육을 넘어 학교안

전 관리 및 안전사고 발생 시 대응 능력을 높이기 위해서도 전문성을 확보한 학교안전 전담인력 제도가 절실하다.[37]

안전 선진국들은 거의 학교안전 전담부서 및 안전교사 제도를 두고 있다. 독일의 경우, 학교마다 전문적인 안전책임자를 두고 있는데, 특히 전문성 있는 교사를 '안전담당교사'로 지정하여 학교안전사고 예방과 안전관리 등 실효성을 꾀하고 있다. 심지어 일본은 소방직 공무원과 안전교사 간의 파견 교류 제도까지 시행하고 있다. 안전이 중요해진 만큼 우리나라도 늦었지만, 학교안전 관련 업무를 전담하는 별도의 교직원, 즉 학교안전담당관 제도를 도입할 필요가 있다. 학교안전 전문가인 학교안전담당관 제도에 최소 안전교사와 안전정담직원 둘을 반드시 포함해야 한다. 보건교사처럼 안전교사가 안전교육 등 인적 관리를 주로 하고, 안전직원이 학교시설물에 대한 안전점검, 안전조치 등 물적 관리를 주로 하면 바람직할 것이다. 「학교안전법」을 개정하여 학교안전담당관 제도가 도입되면 학교안전담당관들은 안전교육계획의 수립과 안전교육의 내용 및 프로그램을 개선·평가하는 업무를 수행하여 학생들에게 효과적으로 안전교육이 이루어지도록 하는 역할을 담당해야 한다. 이렇게 되면 예방활동 및 안전교육을 전문가 수준에서 체계적이고 연속적으로 실시할 수 있고, 안전사고 발생 시 신속하고 전문적인 대처로 안전사고 예방뿐만 아니라 사후 관리에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

학교에는 보건교사, 사서교사, 영양교사, 상담교사 등을 별도로 두고 있다. 인력과 예산을 투입해서 보건교사, 사서교사, 영양교사, 상담교사 등을 배치하는 이유가 다 있다. 학교에 꼭 필요하기 때문이다. 학교안전도 보건, 도서, 급식, 상담 못지않게 중요하다. 학교보건을 위해 보건교사를 배치하고 보건실을 운영하는 것처럼, 이제는 안전의 중요성에 걸맞게 안전교사와 안전직원이 포함된 학교안전담당관 제도를 운영할 필요가 있다. 아울러 학교안전부서도 별도로 단독으로 두되, 향후 「학교안전보건법」으로 통폐합하는 것을 염두에 두고 보건과 묶어서 '학교안전보건부'라는 이름으로 명명해도 좋을 것이다.

---

37) 박윤주, "학교안전교육 및 정책 이해와 실제", 주식회사 부크크, 2015.

셋째, 학교안전보건공단 등 일원화된 학교안전 관련 전문기관이 필요하다. 산업재해 예방을 위해 한국산업안전보건공단이라는 전문기관을 운영하고, 교통안전교육·교통안전기술의 개발 및 보급·교통안전정보의 수집 및 관리·교통안전에 관한 정부의 행정사무에 대한 기술지원 등에 관한 사업을 수행하도록 교통안전진흥공단을 운영하는 것처럼, 교육계도 인적 보상을 하는 학교안전공제회와 물적 보상을 하는 한국교육시설안전원을 먼저 통합, '학교안전보건공단'이라는 전문기관을 두어야 할 것이다. 아울러 산업재해 예방하기 위해 국가에서 근로감독관을 직접 파견하여 관리하고 있고, 교통안전을 직접 관할하는 교통경찰을 두고 있는 것처럼 학교안전을 관리할 전문인력이 필요하다. 학교안전 역시 이러한 공적 인력이 필요한 영역임에도 불구하고 현재는 안전 전문성도 없는 학교가 스스로 모든 책임을 떠맡고 있는 실정이다. 미국의 경우, 학교안전센터에서 학교의 안전 관련 업무를 세세하게 도와주고 있다. 이렇게 미국의 학교안전센터, 영국의 보건안전청(HSE), 독일의 공적 보험기관과 같은 학교안전 전문기관이 우리나라에도 필요하다.

요컨대, 학교안전 비전문가들에게 책임과 의무를 떠넘기는 것은 상식 밖이고 합리적이지 못하다. 우선 연수와 자격증 취득을 통해 모든 교직원의 학교안전 전문성을 높여나가되, 구심점 및 실무 역할을 할 수 있도록 학교안전담당관 제도를 도입하는 등 인력 확보가 절실하고, 학교안전보건공단과 같은 일원화된 학교안전 전문기관과의 유기적인 협력·지원체계 구축 또한 필요하기에, 속히 이를 위한 입법 노력을 해야 할 것이다.

5. 학교의 안전관리 책무 강화 시스템 구축

학교마다 학교안전사고 예방 및 학교안전 관리를 체계적으로 수행하도록 예산과 인력을 충분히 지원하되, 안전교육 의무 위반 및 안전조치 의무 위반 등 예방활동과 안전관리 소홀에 대한 책임도 엄격하게 물어야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

지난 2019년 12월 경남 김해의 한 초등학교에서 2학년 학생이 오작동

한 방화셔터에 목이 낀 '방화셔터 끼임 사고'가 발생하였다. 학생은 119구급대원들에 의해 병원으로 옮겨졌으나 저산소증으로 인한 뇌손상이 이미 발생한 상태였다. 사고 당시 학교 안 방화셔터 21개가 동시에 오작동한 것으로 알려졌다. 이 사건에서 방화셔터의 안전관리 책임 소재와 교육당국의 대응 태도가 문제가 되고 있다. 시설안전관리에 학교의 행정실장에게만 책임을 묻고 있고 학생이 의식불명에 빠진 사건이 발생한 지 3개월이 넘도록 교육청 및 교육부 등 교육당국은 아무런 안전 대책을 마련하지 않고 있었기 때문이다. 사실상 수수방관하고 있었던 것이다. 대부분의 학교에서 소방안전관리자는 행정실장이 맡고 있는데, 6~9급 공무원인 행정실장은 학생 및 교직원 등 학교현장의 모든 안전을 책임질 위치에 있지 않다. 그만한 권한도 없는 사람에게 모든 책임을 묻는 것은 문제의 소지가 크다는 비판이 일고 있다. 해당 사건에서 경찰은 사고 학교의 시설관리 담당자인 행정실장과 안전관리담당자, 관리감독 책임자, 안전시설 관련 업체 직원 등 4명을 불구속 입건해 검찰에 송치했다. 교육청 및 교육부 관계자는 아무도 책임지지 않아, 이른바 꼬리 자르기식으로 문제가 있다는 지적이다. 학교는 사실상 시설물 관리 의무만 있을 뿐이고, 노후 시설 등을 정밀 점검 및 교체하는 권한은 교육청에 있기에 교육청이 더 큰 책임을 져야 한다는 목소리가 커지고 있지만, 그러나 해당 교육청은 소방안전관리자 책임 여부 문제는 어느 한 교육청이 단독으로 결정할 사안이 아니라 다른 시·도 교육청과 함께 논의해야 하므로 결정에 어려움이 있다는 입장이다. 학교 건물과 시설물은 점점 노후화되어 가고 있고 이 같은 사고가 다른 지역의 학교에서도 언제든지 발생할 가능성이 있음에도 불구하고, 행정직원에게만 안전관리의 모든 책임을 묻는다면 권한에 비해 책임만 커지게 되는 모순을 떠안게 되는 것이다. 따라서 시설 관련 사고가 발생하면 관리 의무만 있는 행정실장에게 모든 책임을 떠넘길 것이 아니라 더 큰 권한과 책무를 가진 교육청과 교육부 등 교육행정기관이 보다 무겁게 책임지도록 개선할 필요가 있다.

이와 같이 학교의 안전사고 예방 및 안전관리 책임 위반에 대한 법적 처벌 규정이 솜방망이 수준으로 미흡하므로 실질적으로 권한을 가진 교육

당국 차원에서 학교안전 책임을 부담하는 등 법 개정이 필요하다는 목소리가 커지고 있다. 물론 학교안전사고 예방 및 학교안전사고를 줄이기 위해서 학교 차원에서 안전관리 책임을 강화하는 것도 필요하다. 학교에서 안전사고가 발생할 경우 그 유형에 따라 여러 가지의 대처방식이 있을 수 있으나 학교 관계자의 사후적 관리와 대응 방식에 대해 심각한 문제가 제기되고 있기 때문이다.[38] 즉 일부 학교 관계자가 사고 발생 시 신속한 사고 수습과 피해자 보호조치에 최선을 다해야 함에도 불구하고 책임 추궁을 걱정하여 사고 축소를 시도하는 경향이 있고, 이 과정에서 피해자 보호에 소홀하여 피해가 확대되거나 이른바 골든타임을 놓치는 경우가 종종 있다는 것이다.

앞에서 살펴본 것처럼 「학교안전법」, 「학교폭력예방법」, 「아동복지법」, 「학교보건법」, 「어린이안전법」, 「도로교통법」 등은 안전교육 의무를 명시하고 있다. 그 가운데 「어린이안전법」, 「도로교통법」, 「아동복지법」은 안전교육 의무 위반행위에 대해 과태료를 징수·부과할 수 있는 규정이 있다. 그러나 「학교안전법」,「학교폭력예방법」, 「학교보건법」 등은 안전교육을 부실하게 운영하거나, 심지어 안전교육 의무를 위반해도 제재할 수 있는 방법이 없다. 학교안전에 관한 계획 및 정책의 수립이나 관리 차원에서 관리자의 안전 보호 위반이 발생했을 때는 형사나 민사책임이 있을 뿐 관련 법률에서는 벌칙조항이 없다.[39] 「학교급식법」의 경우에만, 학교급식 공급업자 등에 대한 처벌규정이 있을 뿐이다.

학교안전 관리자들의 예방활동 및 안전관리에 대한 의무는 중요하다. 안전관리자가 자신의 책무를 충실히 이행하지 않으면 학생들이 위험에 노출될 수 있기 때문이다. 따라서 학교안전관리자의 안전 책임 강화와 위반에 대한 처벌조항이 필요하다는 목소리가 커지고 있다.[40] 특히 학교시설 등의 하자, 응급처치 미비 등 안전조치 의무를 이행하지 않아 발생한 학교안전사고의 경우, 명백하게 학교안전관리자의 의무 위반이므로 책임주의 원칙

38) 최현미, 위의 논문(주 36).
39) 김갑석, 위의 논문(주 1).
40) 김수홍, “학교안전문화정착을 위한 법정책적 과제”, 저스티스 통권 제157호, 한국법학원, 2016.

에 따라 법적 제재 규정을 마련할 필요가 있다는 주장이다. 다만 우리나라는 교사들의 교육권 보호와 교단의 안정을 위해 무과실 책임주의를 채택하고 있다. 따라서 교직원의 고의나 명백한 중대과실이 없는 정상적인 교육활동 중 일어난 학교안전사고에 대해서는 제재나 처벌을 해서는 안된다. 학교안전 선진국이라는 미국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본 등 대부분의 나라들도 정상적인 교육활동 중 일어난 학교안전사고에 대해서는 사고 발생의 원인과 책임을 교사에게 묻지 않고 국가가 책임지고 있다. 따라서 국가 책임을 더욱 강화하는 차원에서 우리나라도 학교안전 관련 예산과 인력을 충분히 지원하고, 특히 교사들의 정상적인 교육활동은 확실하게 보호하되, 학교에 대한 지도·감독책임을 면밀하게 할 필요가 있다.[41]

그리고 학교안전사고가 발생하면, 그 기록이 학교장 및 교육청에 부담이 된다고 생각하여 더러 사고를 축소·은폐하려는 경향이 있기 때문에 사고 발생 자체만으로 책임을 묻는 태도는 지양할 필요가 있다. 학교안전사고에 대한 학교장, 교육감 등의 책임은 외국처럼 사고 발생 원인을 불문하고 중대한 과실로 인한 경우 외에는 사후 조치를 얼마나 어떻게 적절히 했는지 그 여부로 평가·판단할 필요가 있다. 즉 사고를 예방하지 못한 책임과 처벌은 인정하되, 사고 발생 이후 최선을 다해 신속하고 적절한 조치를 취했다면 학교장, 교육감 등의 행정적 책임을 상쇄시킬 수 있는 제도가 필요하다는 것이다. 한편 행정실장이 아닌 학교장이 소방안전관리자가 되어 학교안전을 총괄하도록 하고, 안전 및 보건 업무를 안전보건부라고 하는 별도의 단독부서에서 담당하게 할 필요가 있다. 물론 안전보건부에는 안전교사와 안전전담직원 등 학교안전담당관들이 있어야 한다. 이렇게 학교의 안전책무를 강화하는 시스템을 구축한다는 차원에서 유기적으로 체계도 갖추고 전문성도 제고할 필요가 있다.

아울러 학교안전사고 발생 시, 학생은 물론이고 교사도 상당한 심적 부담이 있다 보니 스스로 교육활동을 위축시키는 상황이 생기기도 한다. 따라서 우선 교원의 법적 책임 요건과 그 범위를 명확히 정립하고 교육활동 중 발생할 수 있는 각종 사고에 대비한 교원보호책임보험을 「학교안전법」

41) 최현미, 위의 논문(주 36).

에 포함하여 개정할 필요가 있다. 「학교안전법」과 안전정책은 관리책임자에 대한 문책과 징계가 목적이 아니므로 불의의 사고가 발생하여도 소신껏 신속·적정하게 사후 조치를 할 수 있도록 행정책임의 부담을 덜어주어야 한다. 이를 뒷받침하기 위해서는 안전교사 등 학교안전담당관 제도 도입, 학교시설 안전기준의 개선, 교육활동 및 교육활동참여자 적용 범위 확대 등도 필요하다. 요컨대, 학교 및 학교장의 책무를 강화하는 것은 시대적 요구이다. 안전교육 의무와 안전조치 의무를 이행하지 않아 발생한 중대한 학교안전사고에 대해서만 처벌조항을 적용하되, 정상적인 교육활동 중 발생한 안전사고에 대해서는 무과실책임주의를 계속 채택할 필요가 있다. 그리고 학교는 사실상 관리의무만 있기에 권한 이상의 책임을 물어서는 안 되고 노후시설 교체 등 권한을 갖고 있는 교육청과 교육부 등 교육당국이 더 큰 책임을 지는 시스템을 구축할 필요가 있다. 무엇보다 학교와 학교장의 책무를 강화하기 이전에 국가 차원에서 학교안전의 중요성을 인식하여 충분한 예산 지원과 인력 충원, 그리고 효율적인 학교안전 예방 및 대응 관리시스템을 구축하도록 해야 하고, 이를 위한 학교안전 법제를 개정할 필요가 있다.

6. 학교 특성에 맞는 시설물 법제의 필요성

학생과 학교 특성에 맞는 안전기준 현실화 등 학교시설 안전 법제 정비가 필요하다. 우선 「학교안전법」 이외의 개별 법령에서 학교시설물 안전관리에 관하여 규정하고 있는 것으로 가령, 전기사업법에 따른 전기안전, 도시가스사업법의 안전 점검, 승강기안전관리법의 정기 검사, 수도법에 의한 수도 위생 안전, 하수도법에 의한 정화조 관리, 석면안전관리법에 의한 석면안전관리 및 조사, 어린이놀이시설안전관리법에 의한 놀이시설 점검 등이 있다. 학교의 시설담당자는 이 법제의 규정에 기초하여 학교시설 안전관리 업무를 집행하고 있다.

사망·장해 및 중상해와 같은 중증의 학교안전사고는 학생의 신체적·인지적 결함 외에도 시설물 결함이 복합적으로 결합해 발생하는 경향이 있다.

특히 사망, 장해 및 중증 부상사고는 시설물 결함이 개입되는 경우가 상당히 빈번하다.[42] 따라서 학교시설물 안전관리는 실질적으로 학교안전사고 예방에 기여하는 지름길임을 교육당국자, 교직원, 학생 및 학부모 등 교육관계자 모두가 공통적으로 인식할 필요가 있다. 학교시설물 안전관리는 어느 한 사람의 노력으로 해결되는 것이 아니기 때문에 교사와 직원 간 소통과 협업이 절실하다. 소통과 협업을 위해서는 시설물 점검 업무 담당자를 명확히 설정하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 첫째, 학교시설물 안전전문가가 필요하다. 학교시설물 전반에 대해 안전점검 및 안전조치 등 전문성을 요구하는 영역은 교사가 담당하기에는 한계가 있어 전문성이 갖춘 행정직원이 이를 담당하는 것이 보다 합리적이다.[43] 따라서 속히 학교안전전담부서(학교안전담당관 제도)를 두고, 그 부서 안에 안전을 전공해 전문성을 갖춘 행정직원(안전담당관)을 배치해야 할 것이다. 현재 학교에서 시설안전을 담당하고 있는 직원은 행정직 공무원과 과거 조무원에서 직종 개편한 시설관리직 공무원이 있으나 관련 법령 및 시설 관련 전문지식이 부족하여 시설물 안전관리에 어려움을 겪고 있다. 그러므로 학교시설물 관리에 전문가가 참여하는 방안을 검토할 필요가 있고, 산업안전 근로감독관이 재해 발생 사업장을 감독하거나 근로자에게 유해 또는 위험을 초래할 우려가 있는 시설물에 대해 사용 중지 명령을 내리는 것과 같은 전문가가 필요하다.[44] 현 학교안전공제회(향후 학교안전공단) 및 교육청이 대책을 강구하여 근로감독관과 같은 제도를 마련해야 할 것이다.

학교시설물에 의해 사고가 발생하는 경우, 교사의 주의의무 위반이나 학생의 부주의한 행동보다는 학교시설물 설치·보존의 하자로 보는 것이 타당하다. 즉 해당 교사가 설령 주의 의무를 위반하였다 해도 사고 발생의 결정적 원인이 아닌 이상 교사에게 책임을 물어서는 안 된다. 물론 예방적 차원에서 학교시설의 안전기준과 안전조치를 강화할 필요가 있다.[45] 시설

---

42) 윤간우, "학교안전사고 통계분석 및 심층 분석에 관한 연구", 학교안전공제중앙회, 2015.

43) 차우규 외, 위의 논문(주 14).

44) 최은, 학교안전 행정법제에 관한 연구, 한국교원대학교 교육정책전문대학원, 2016.

전문성을 갖춘 안전직원을 포함한 학교안전담당관 제도를 도입하면 이러한 시설물에 관한 전문지식을 갖춘 사람이 업무를 수행하기에, 시설물에 관한 일반 교사들의 전문성 부족을 보완해 줄 수 있을 것이다.

주요 국가의 경우, 학교안전사고에 대한 교사의 책임은 대부분 불법행위 책임에 근거하고 있으며 수업시간의 안전지도와 사고 발생 후 학부모에 대한 통지, 사후 조치의 적절성 등을 감독 의무와 주의 의무 이행 여부의 판단 기준으로 삼고 있다. 영국은 중앙정부 수준에서 보건안전청(HSE)이 직장과 학교 등의 안전에 관한 가이드라인을 제작·배포하여, 그에 포함된 사항들을 충실히 이행하고 있는지 점검하는 등 법 집행 업무를 전담하고 있다. 독일은 학교뿐만 아니라 유관기관과의 협력 또한 매우 활발하여 유관기관들이 다양한 체험교육을 제공함으로써 실질적인 안전교육이 이루어지고 있다. 일본의 경우에는 학교에서의 안전 위험 또는 사고 대처 요령에 대한 정책을 지역사회와 연계하여 통일성을 기하도록 한 것이 특징이다. 이는 위기관리 및 대응 매뉴얼을 지방자치단체의 지역방재계획(地域防災計画)이나 국민보호계획(国民保護計画)과 연계하도록 하고 있기 때문이다. 우리나라에도 시설 전문성을 갖춘 안전담당직원을 포함한 학교안전담당관 제도가 도입된다면 교사의 감독 의무와 주의 의무, 학교안전 가이드라인의 이행 여부, 유관기관과의 협력, 지역사회와의 연계 등 모든 업무와 기능이 체계적으로 강화될 것이다. 이로 인해 보다 효율적인 학교안전사고 예방 및 학교안전관리시스템을 구축하게 되어, 결과적으로 우리나라도 학교안전 강국으로 발돋움할 수 있는 계기가 될 것이다.

둘째, 학생 및 학교라는 특성을 고려한 학교시설물 안전 법제가 필요하다. 학교 시설물의 안전관리는 학생들의 안전을 확보하기 위해 학교시설·설비에서 발생할 수 있는 위험을 조기에 발견하여 제거하는 등 환경을 정비하고 사고나 재해가 발생한 경우에 적절한 응급조치 및 안전조치가 가능하도록 하는 체제를 확립하여 학생들의 안전을 확보하는 것이다. 그럼에도 학교시설물 안전을 규정하는 법들이 대부분 학교라는 특성을 고려하지 않고 있다. 「재난 및 안전관리기본법」을 비롯하여 「학교급식법」 등 학교

45) 최현미, 위의 논문(주 36).

시설과 직접 관련 있는 법제와 건축, 전기, 승강기 안전관리 법률 등 다양한 법제들이 학교라는 특성을 고려하지 않고 그대로 적용되고 있다. 그런데 학교시설과 일반 다중이용시설과는 사용자 특성과 건물구조 등에서 차이가 크다. 그럼에도 불구하고 학교의 특수성을 감안하지 않고 일반 건물에 적용하는 법률을 그대로 학교 시설에 적용하는 문제점이 발생하고 있다. 예를 들어 현행 「건축법」 및 소방 관계 법령상 건축물의 옥상은 화재 발생 시 피난하도록 옥상 문 개방을 원칙으로 하고 있다. 그러나 개별 학교에서는 학생들의 출입으로 인한 안전사고 위험 때문에 옥상 문을 잠그고 있다. 화재 발생의 위험보다 학생들의 옥상 출입에 따른 안전 위험이 더 크기 때문이다.

반면에 1999년 씨랜드 화재 사건과 2003년 3월 천안초등학교 축구부 합숙소 화재 사건에서 보듯이 학생들이 기숙하거나 실험 실습 등 위험물질을 사용하는 시설들은 일반 시설에 비하여 더욱 화재 예방을 강화해야 한다. 아울러 일반건축물 기준에는 적합하지만 학생들이 이용하는 창호시설, 난간, 계단, 출입문 등도 안전기준을 일반 건축물에 비해 더욱 강화해야 한다. 왜냐하면 어린 학생들의 경우 모든 학교시설물이 놀이시설로 이용될 수 있기 때문이다. 학교라는 특성을 고려한 시설물 위험 수준과 안전기준 등을 지수화해 적용할 필요가 있다.[46]

과학기술의 발전에 따라 안전에 대한 위험 요인이 대폭 증가하면서 물리적, 화학적 시설 등이 초래하는 위험도 특히 문제가 되고 있다. 그런데 학교시설과 일반 다중이용시설과는 사용자 특성과 건물구조 등에서 차이가 난다. 그럼에도 불구하고 학생 및 학교라는 특수성을 감안하지 않고 일반 건물에 적용하는 법률을 그대로 학교시설에 적용하는 것은 문제가 있다. 따라서 주 이용자인 학생들의 눈높이에 맞춘 시설물 안전기준을 마련할 필요가 있다. 요컨대 어른들의 관점이 아닌 학생들의 관점에서 관련 법제를 원점에서 획기적으로 정비해야 하고 학교시설물 안전관리를 통합하는 특별법 제정 및 시설관리 전문화가 필요하다.

셋째, 통합적인 관점의 안전점검 제도가 필요하다. 우리나라의 경우에는

46) 최은, 위의 논문(주 44).

건축물의 유지·관리를 주된 목적으로 하고 있어, 각종 재난 대비에는 다소 소홀한 경향이 있다. 그러나 미국은 전체적인 재난관리체계의 일환인 재난 피해 경감 조치의 일환으로 파악하고 있다. 따라서 위험성 분석 또한 건축물 자체에 대한 것을 포함하여 그 지역의 주변 환경이나 사회적인 배경까지도 고려의 대상으로 하고 있다. 우리의 안전점검은 주로 건축물에 대한 기술적인 분석에 중심을 두고 있음에 반하여, 미국에서의 위험성 분석은 보다 광범위하고 복합적인 분석에 중점을 두고 이루어지고 있다고 할 수 있다. 미국에서는 일반적인 안전진단과는 별도로 각종 유형의 재난이나 사고를 통합하여 하나의 위험 분석을 실시하고 그 결과를 재난 피해 경감 체계 및 계획에 반영한다. 우리나라도 미국의 위험성 분석과 같은 건축물에 대한 통합적인 관점의 안전점검 제도를 도입할 필요가 있다.

아울러 학교시설 안전관리의 강화를 위해서는 「학교안전법」 제7조 및 시행령 제10조의 학교시설안전관리기준에 따른 학교 자체의 시설점검 역량 강화가 필수적이다. 이를 위해 「학교안전법 시행령」 10조를 개정하여 학교시설 안전관리의 컨트롤 타워를 현행 시도 교육감 소관에서 교육부로 일원화하여 국가차원에서 학교시설 안전관리를 표준화할 필요가 있다.[47]

요컨대, 학교안전사고의 20% 정도가 학교시설물로 인해 발생하고 있다. 현재 학교시설관리 인력의 전문성이 턱없이 부족하기에, 학교시설물 안전 전문가가 절실하다. 속히 안전을 전공해 전문성을 갖춘 행정직원(안전담당관)을 배치하고, 학생 및 학교라는 특성을 고려한 안전기준 및 학교시설물 안전 법제도 필요하다. 아울러 통합적인 관점에서 안전점검 제도를 검토해야 하고, 국가차원에서 학교시설 안전관리를 표준화할 필요가 있다.

7. 학교안전교육 7대 표준안의 성공적 착근

‘학교안전교육 7대 표준안’에 입각한 안전교육이 학교 현장에서 뿌리내리지 못하는 원인을 분석, 실효성 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 우선 교육부의 ‘학교안전교육 7대 표준안’ 개발 배경을 요약하면 다음과 같

47) 차우규 외, 위의 논문(주 14).

다.[48] ① 안전사고의 증가: 세월호 침몰 사고, 마우나 리조트 붕괴 사고 등의 대형참사로 인해 안전교육에 대한 관심이 높아지고 있으나, 학교에서의 안전사고 발생 건수는 꾸준히 증가하는 추세이다. ② 체계적인 안전교육의 필요성: 현재까지의 교과과정에는 안전과목이 따로 개설되어 있지 않고, 각 학년별 교과서에 안전에 관한 학습 내용이 분산되어 단편적이고 부분적으로 다루어지고 있다. 유관기관에서 다양한 안전교육 프로그램을 개발하였으나, 이러한 프로그램들은 교과과정과의 연계를 고려하지 않은 개별 프로그램이며, 재난교육 프로그램, 교통안전 교육프로그램 등의 일부 영역에 한정되어 체계적인 안전교육이 힘들다는 한계를 가지고 있다. 학교 내에서의 안전교육 시 애로사항에서도 공통적으로 교재 부족 및 수업시간 부족이 지적되었다. ③ 학생들의 안전사고 대처역량 강화: 유치원 및 초·중등학교에서의 안전교육은 지식이나 정보를 전달함으로써 안전에 대한 인식을 제고함은 물론 이를 행동으로 실천할 수 있는 태도 및 기능을 습득하게 하여 안전사고에 대한 대처역량을 강화하는 것이 필요하다. 아동의 성장·발달 단계에 따라 안전에 대한 감수성과 이해가 달라지므로 유치원 및 초·중등학교 학생들의 안전교육에 있어서, 각 성장·발달 단계를 고려한 학교급별 특성을 반영해야 한다. 따라서 학교급별 특성을 반영한 안전교육 주제와 내용을 개발하여 체계적, 지속적인 국가 안전교육의 기본 틀을 확립할 필요가 있다. ④ 단위학교 중심의 안전교육 내실화: 학생들의 안전사고 대처 역량 강화를 위해서는 학교급별 특성을 반영한 체계적인 안전교육이 필요하다. 단위학교에서 체계적이고 지속적인 안전교육이 이루어질 수 있도록 국가 수준에서 안전교육에 대한 기본 틀을 제시할 필요가 있다.

이상과 같은 취지와 내용으로 2014년 세월호 사고 이후, 교육부는 11월 '교육 분야 안전종합대책'의 일환으로 「학교안전법」 제8조 등을 근거로 2015년 2월 '학교안전교육 7대 표준안'을 발표하였다. '학교안전교육 7대 표준안'은 학생의 성장·발달 단계별로 '생활안전, 교통안전, 폭력예방 및

48) 유·초·중·고 발달단계별 학교안전교육 7대 영역 표준안 발표(교육부 보도자료, 2015.2.26.)

신변안전, 약물 및 사이버중독, 재난안전, 직업안전, 응급처치' 등 7개 영역으로 구성되어 있다. 교육부는 2016년 3월, 학교안전교육 실시 기준 등에 대하여 학생 안전교육의 시간·횟수를 학년별로 구분하여 실시할 수 있도록 하는 고시(교육부 고시 제2016-90호)를 발표하였다. 이에 따라 초·중·고등학교 학생 안전교육은 2014년 학년당 34.5시간에서 2016년 67.2시간으로 늘어났다. 또한 정규직 교직원은 매 3년마다 15시간 이상을, 3년 미만의 계약직 교직원은 매 학기 2시간 이상을, 방과후 교사 등 교육활동 참여자는 매년 1회 이상의 안전교육을 이수하여야 한다.

그러나 몇 가지 한계와 문제점이 드러나고 있다. 첫째, '학교안전교육 7대 표준안'에 입각한 안전교육을 하지 않았다고 해도 벌칙조항이 없다 보니 사실상 권장사항에 그치고 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 '학교안전교육 7대 표준안'은 「학교안전법」, 「학교폭력예방법」, 「어린이안전법」, 「국민안전교육법」, 「아동복지법」 등의 법령에서 규정하고 있는 안전교육 내용을, '학교안전교육 실시기준 등에 관한 고시'를 통해 통합·운영하도록 한 것이다. 그럼에도 해당 법제 모두 학교안전교육과 관련된 사항을 위반하였을 때 제재 방법이나 처벌조항이 없다. 「학교안전법」은 학교안전교육과 관련하여 그 규정을 위반했다 하더라도 제재하는 벌칙조항이 없다. 「국민안전교육법」도 안전교육 실시와 교육부 장관의 점검과 평가를 언급하고 있으나, 벌칙규정은 없다. 이와 같이 '학교안전교육 7대 표준안'에 입각한 학교안전교육 실시 여부에 대해 강제조항이나 처벌조항이 없기에 사실상 교육부 권장사항에 머무르고 있다. 선언적 의미와 권장사항 정도의 정책과 제도로는 교육적 효과를 거두기 어렵다. 학생들에게 실질적으로 도움을 줄 수 있고, 실효성 있는 '학교안전교육 7대 표준안'을 다시 마련하여 필수적으로 교육하게 하든지, 그럴 자신이 없으면 차라리 참고사항 정도로 위상을 낮출 필요가 있다.

특히 중·고교의 경우 교과와 연계하는 방식으로 이뤄지다 보니, 형식적으로 유명무실하게 진행하는 경우가 많아 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 또한 '학교안전교육 7대 표준안'이 '교통안전·직업안전 영역' 등 누락되는 영역이 많아, 다양한 영역을 균형 있게 배우는데 한계가 있으며, 교

사들은 7대 표준안 영역 중 생활안전, 교통안전, 폭력 및 신변안전, 재난안전은 저학년과 관련성이 높으며 응급처치, 약물·사이버중독, 직업안전은 저학년과는 관련성이 낮고, 고학년과 관련이 높다고 인식하는 등 애초부터 교육과정운영과 현실적으로 맞지 않다는 비판도 강하게 제기하고 있다.

둘째, 학교현장 특성에 더욱 알맞게 고려했어야 함에도 그렇지 못한 현실성 부족 등을 손꼽을 수 있다. 새로운 교육정책을 성공적으로 실행하려면 정책입안자나 정책실행자들은 사전에 많은 준비와 검토 끝에 시뮬레이션을 돌려보는 것은 물론이고, 그 정책을 학생들이 어떻게 인식·수용하고 있는지, 실제 운영은 어떻게 이루어지고 있는지에 대해 면밀하게 분석해 볼 필요가 있다.[49] '학교안전교육 7대 표준안'은 급하게 마련되었고 졸속에 가깝게 추진했기 때문에, 특히 교과와 연계·강화하는 것은 원점에서 다시 검토할 필요가 있다는 주장이 계속 제기되고 있다. 방향과 취지가 좋다고 모든 정책과 제도가 성공하는 것은 아니다. '학교안전교육 7대 표준안'은 범교과 학습 주제로 제시되어 있어 학교에서 운영하는데 어려움이 있고, 학교급별로 교육해야 할 내용이 포괄적이고 광범위하며, 또 영역별 교육내용을 명확히 구분하기가 어려운 점이 있다.[50]

현재 '학교안전교육 7대 표준안'은 영역별로 교과별 차시를 할당하여 의무교육 시수인 51차시를 이수하는 형태로 진행하고 있으나, 정규 교과와의 유기적인 연계가 현실적으로 어렵고, 별도의 안전교육을 위해 차시를 새로 편성해야 하는 부담이 있다. 이처럼 학교에는 안전교육 이외에도 다른 많은 범교과수업을 실시해야만 하는 상황에서 '안전교육 7대 표준안'에 따른 51차시 안전교육을 체험중심으로 실시한다는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 이러한 상황에서도 학생안전교육 실적 보고를 할 때, 대부분의 학교가 51차시 이상 안전교육을 실시한 것으로 보고하고 있으나, 실제 안전교육 실시 여부에 대해서는 담당교사만이 알 수 있는 상황이다. 교육당국은 이

49) 조흠관, "학교안전교육 7대 표준안에 관한 중학교 교사의 인식 분석", 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문, 2019.

50) 조용, "학교 안전교육 7대 표준안과 인성덕목의 상호연계성 확보에 관한 연구", 학습자중심교과교육연구 제22권 제4호, 2022.

러한 현실을 감안하여 초등학교는 10분, 중고등학교는 15분 정도에 해당하는 '차시'란 개념을 적용하여 일반교과 수업시간의 일부를 안전교육을 실시하도록 권장하고 있으나, 이 역시도 실제적이 아닌 형식적인 안전교육밖에 실시할 수 없는 현실이다. 따라서 차시 할당을 7대 표준 영역별에서 정규 교과별로 전환함으로써 안전교육 차시 편성의 부담을 완화하고 안전교육의 질을 제고하는 것이 필요하다.(차우규 외, 2017) '학교안전교육 7대 표준안'에 따른 안전교육은 이를 통해 학생들이 달성해야 할 지식, 기술, 태도를 명확히 설정하지 않고 있어 교육과정의 하나로 인정받기 어렵다. 그리고 학생과 교사를 대상으로 한 안전교육 모두 7대 영역별 안전수칙 등을 동일하게 다루고 있어, 실제로 학생과 교사들이 직면할 수 있는 다양한 위험 상황에 대한 위험 인식(risk awareness)과 대처 능력을 개발하는데 한계가 있다.

또한 개별 학교마다 다른 재난 및 안전사고 발생의 고유한 위험환경을 고려하지 않은 획일적인 안전교육을 실시하고 있어 학생들이 학교와 일상생활 속에서 직면할 수 있는 위험과 위협에 대한 실제적 역량 개발이 미흡하다. 아울러 교직원 안전 표준 연수 모델은 선행연구가 갖고 있는 제약을 고려하지 않고 교직원 안전연수의 교육 내용과 학교안전관리사의 직무를 매칭하여 교육과정을 개발함으로써 다음과 같은 한계가 발생한다. ① '안전한 학교' 실현을 위해 학교현장에서 실천해야 할 종합적·체계적 안전관리활동에 관한 사항들이 관리자 및 교직원 안전연수모델에 충분히 반영하지 않았고, ② 교직원 안전교육을 '학교안전교육 7대 표준안'의 내용과 동일하게 구성함으로써 안전교육(safety education)과 위험교육(risk education)으로 구성한 안전교수(teaching safety) 역량의 개발이 안전교육에만 초점을 맞추는 불균형이 발생하고 있으며, ③ 교사 연수는 매 3년마다(12년 주기) 이수하도록 한 반면, 7대 표준안의 내용을 각 단계별로 배치하여 매년 실시되는 학생안전교육의 내용이 교사 연수과정에서 누락되는 문제도 발생한다.(김경회 외, 2019) 안전업무 담당자들은 안전교육의 필요성에 공감하고, '안전교육 7대 표준안'의 긍정적인 기능에 동의하더라도 실제 운영과정에서의 축소 및 부풀리기, 교육활동과 교수자료 개발 등 현

실적인 어려움이 있다고 호소하며, 연수 경험 제공, 체험관 확대, 안전전문 강사 육성 등을 대안으로 제시하고 있다.

셋째, 포스트 코로나 시대, 패러다임의 전환이 필요하다. 학교교육에서 안전과 건강이 가장 중요해졌기 때문에 이제는 안전 중심에서 위험 중심으로 전환해야 한다는 말이다. 참고로 스웨덴의 경우, 교사들은 쉬는 시간이나 점심시간에 번갈아가면서 운동장을 돌아보며 뛰어노는 아이들을 지켜봐야 한다. 혹시라도 있을 수 있는 사고 예방을 위한 조치의 하나이다. 아침에 등교하면 교실 문이 열려있는 것이 아니라 8시 15분에 교사가 입실하면 문이 열려 학생들이 교실 안으로 들어갈 수 있다. 교사가 없는 교실에서 혹시라도 일어날 수 있을 사고를 예방하기 위한 조치로 보이지만 우리 문화의 관점에서 보면 매우 어색한 풍경이다. 그렇다고 해서, 안전을 위해 학생들의 자유로운 운동이나 놀이를 제약하는 일은 없다. 스웨덴의 학교들은 언덕이나 산기슭을 끼고 있는 경우가 많은데, 유치원이나 초등학교 어린이들이 자유롭게 나무에 올라가 노는 것을 볼 수 있다. 우리나라의 시각으로 '너무 위험한데 왜 나무에 오르는 것을 금지하지 않느냐'고 물으면, '어릴 적에 나무에 오르내리면서 몸의 균형을 잡고 지탱하는 연습을 하는 것이 오히려 안전에 도움이 된다'고 답한다. 5~6학년 정도까지는 수업 중간에 30분 정도 노는 시간(Play time)이 있는데, 이 시간에는 큰 비가 오는 날이 아니면 모든 학생들로 하여금 밖에 나가 놀도록 '교실 밖으로 내보낸다.' 이처럼 스웨덴의 경우, 학생들의 안전, 보건 등의 문제와 관련해서 치료, 보상에 앞서 예방활동과 안전교육을 더 중요시하고 있다. 물론 학생들이 몸으로 부딪치는 체험형 위험교육이다. 큰 사고와 중병에 걸린 다음에 큰 돈 들여 치료비를 지원하기보다는 사고 위험이 있더라도 평상시에 활동적인 운동과 훈련을 통해 건강한 몸과 마음을 유지할 수 있도록 널찍한 축구장이나 곳곳에 운동시설을 마련하고, 야영장 등 체험시설을 마음껏 활용하도록 하는 것이 더 적극적인 의미의 복지와 안전교육이라는 것이다.[51]

코로나19처럼 전에는 생각지 못했던 새로운 위험 요인이 계속 발생, 증

51) 안승문, 학교안전공제제도 시행 30주년 기념 국회 정책토론회 토론집, 2018.

가할 수 있기 때문에 이제는 재난과 함께 살아가는 학교교육, 즉 위험교육이 필요해졌다. 다시 말해 '학교안전교육 7대 표준안'이 내실 있게 뿌리내리게 하려면 '하라, 하지 마라 식의 준수교육'을 넘어 위험 요인의 발굴·대응·조치 등 '위험인지 감수성(Risk Literacy)과 위험 상황 대처 능력을 길러주는 위험교육'으로 확대하고, 시대적 변화에 따라 가상세계(Metaverse), AR, VR 등 신기술에 기반한 실감 나는 안전교육 콘텐츠 제공 등도 필요하다. 그리고 체험중심의 안전교육을 위해서는 체험시설, 안전교육 장비의 재정 지원도 필요하며, 가정에서도 안전교육을 체험할 수 있는 장비 지원이 이루어져 안전 생활을 습관화할 수 있도록 해야 한다. 또한 교육부의 기본계획에 의한 초등3~6학년, 중 1학년 대상 생존 수영과 수상 안전사고 예방 교육을 강화하고, 이를 위한 체험장 건립과 관리·운영에 따른 재정 지원도 이뤄져야 할 것이다. 아울러 안전사고가 많은 체육 및 과학 실험 시간에는 준비 운동하듯 늘 5분 정도의 안전교육을 습관처럼 형성해야 한다.[52]

또한 맞춤형 안전교육 시스템을 강화하고 학교안전담당자 또는 전담인력 배치, 안전인식 제고 및 안전문화 확산 등을 위한 제도적 기반을 마련해야 할 것이다. 매년 표준화된 학교안전사고를 통계 분석하여 결과를 반영한 학교안전사고 예방계획 수립, 예방계획 실천의 효과 등을 재분석하여 학교안전사고를 체계적으로 관리하는 방안도 필요하다. 학교안전공제회가 「학교안전법」에서 명시하고 있는 안전사고 예방활동까지 수행할 수 있도록 더욱 범위를 확대·운영하며, 교육청과 학교안전공제회가 서로 유기적으로 정보교환 및 유기적으로 협력하면 안전사고 예방 대책을 수립·시행하는데 많은 도움이 될 것이다.

우리나라의 학교안전교육은 크고 작은 사건·사고를 거치면서 빠른 기간 내에 법령을 강화하고, 교육과정을 마련·실행하는 등 적어도 형식적으로는 큰 발전을 거둔 것처럼 보인다. 그러나 일선 학교현장에서는 여전히 학교안전교육을 거시적인 관점으로 접근하지 못하고, 단편적, 분절적으로 실시하는데 그치고 있다.[53] 따라서 앞으로 이러한 문제점을 극복할 수 있는 학

52) 차우규 외, 위의 논문(주 14).

교안전교육 및 안전 교과서가 나아가야 할 방향은, 학교안전교육의 목표를 구체적으로 설정하고 그 내용 역시 더욱 체계화하여야 할 것이며, 특히 안전교육은 학생들이 일상생활에서 바로 실천할 수 있는 체험 위주의 교육으로 전환해야 하고, 가정 및 지역사회와 더욱 연계·협력하여 안전한 사회를 조성하는데 기여하는 그런 안전교육으로 거듭날 필요가 있다. 요컨대 학교안전교육은 안전 관련 수칙, 정보, 매뉴얼 등의 학습을 통해 생활습관을 형성하고 자신을 보호할 수 있는 능력을 기르는데 그 목적이 있다. 하지만 이러한 목적은 학교안전교육만으로는 달성하기 어렵기 때문에 경찰서, 지방자치단체, 소방서 등 지역 유관기관과의 제휴 관계를 통한 안전 연계망 구축도 필요하다.

넷째, 학교의 재량권 및 교사의 자율성을 확대할 필요가 있다. 무엇보다 안전교육에 대한 학교 및 교사의 재량권과 자율성을 더욱 확대해야 한다. '학교안전교육 7대 표준안'의 내용 및 횟수를 획일적으로 모든 학교에 적용하고 있다. 그러나 학교 실정 및 지역 특성에 따라 안전사고의 발생 조건, 유형 등이 다르다. 따라서 핀란드처럼 일선 교사와 단위 학교가 자율적으로 안전교육 내용과 형식을 구성할 수 있는 재량권과 자율성을 대폭 부여한다면 보다 학생들의 눈높이에 맞는 교육이 이루어질 것이고 교육적 의미도 더 클 것이다.

그리고 온몸으로 직접 느끼고 만져보는 체험활동 위주의 안전교육을 실행하기 위해서는 교육청 단위의 효율적인 안전교육을 위한 지원시스템을 제도적으로 마련할 필요가 있다. '학교안전교육 7대 표준안'에는 안전교육의 실시 기준 등에 관한 고시, 내용 체계, 교육과정 분석, 교사용 지도서 및 학생용 워크북, 부록 등이 포함되어 있다. 그러나 '학교안전교육 7대 표준안'의 정책 목표를 학교 단위에서는 제대로 실현하기에는 현실적으로 제약이 많다. 직접적인 체험활동 등 내실 있는 안전교육을 진행하기 위해서는 다양한 교구와 전문적인 지식 및 무엇보다 체험할 수 있는 공간이

53) 유병열·손은혜, "한국과 일본의 학교 안전교육 비교 연구(Ⅰ): 학교 안전교육의 배경 및 목표와 구조를 중심으로", 한국초등교육 제29권 제1호, 서울교육대학교 초등교육연구원, 2018.

필요하다. 따라서 명시적인 내용과 지원체계를 마련해야 한다. 다시 말해, 학교별 실정과 지역적인 특색이 모두 다른 만큼 교육청 차원에서 학교안전공제회와의 유기적인 협력 아래, 안전 선진국들이 지원하는 것처럼 실효성 있는 학교안전교육을 위한 지원시스템을 구축할 필요가 있다. 참고로 미국의 경우에는, 미국안전기술자협회(ASSE)에서 안전가방(Safety Suitcase)을 희망하는 학교에 보급하여 보다 효율적인 안전교육을 진행할 수 있도록 지원하고 있고, 영국의 경우에도 왕립사고예방협회(RoSPA)가 중심이 되어 내실 있는 학교안전교육이 이루어지도록 지원을 아끼지 않고 있다.

또한 '학교안전교육 7대 표준안'을 교육부 정책이라는 이름 아래, 무조건적으로 일반 교과수업과 연계시키니 무리수가 따르고, 부자연스러우며, 교육적 효과도 적다. 차라리 교사에게 자율성을 부여하여 각 교과에서 나름대로 적절한 단원에서 안전교육과 연계해 자연스럽게 실시하는 것이 훨씬 효과적일 것이다. 물론 체험과 실습 등 아주 전문성을 요구하는 것은 일반교과가 아닌 체험장 견학 등 별도의 시간과 적절한 장소에서 하는 것이 더 효율적일 것이다. 굳이 일반 교과수업과 유기적인 연계를 하려면, 아예 교과서를 편찬할 때 안전교육 내용을 안배해 체계적으로 편성하면 좋을 것이다. 또한 '안전과 보건' 과목을 신설, 필수적으로 이수하도록 할 필요가 있다. 이와 같이 학교안전교육은 안전 과목을 통한 필수 이수, 별도의 시간과 장소에서의 특별 체험형 교육, 그리고 일반 교과수업과의 자연스러운 연계를 통한 자율적인 안전교육 등을 병행할 필요가 있다.

다섯째, 학교의 안전관리 기준을 국가표준으로 제시할 필요가 있다. 학교마다 학교장과 구성원의 관심 여부에 따라 안전관리 및 안전교육의 양과 질이 달라지는 현재 상태로는 근본적인 불안전 요소 제거와 학교안전 확보가 어려울 수밖에 없다. 학교 구성원의 태도와 행동 변화, 그리고 안전에 영향을 미칠 수 있는 물리적·사회적 환경의 변화를 통해 학교안전을 확보하기 위해서는 국가에서 안전관리 기준 등 최소한의 내용을 제시하고, 학교가 적어도 그 기준 이상을 충족하도록 정책적으로 유도할 필요가 있다. 사고와 재난이 발생했을 때 그에 따른 수동적 대응만으로는 부족하고 학교의 위험 요인을 근본적으로 제거하기 어렵다. 코로나19 팬데믹을 경험한

것처럼 전에는 생각지 못했던 새로운 위험 요인 및 위기 상황이 언제든지 발생할 수 있기에, 이제는 질병·재난 등과 함께 살아가는 '위험교육'을 병행해야 한다. 또한 교직원의 안전 관련 역량 강화를 위해서 교직원의 경력 주기에 맞춰 안전에 관한 지식, 기능, 태도 등 실질적으로 도움을 줄 수 있는 전문적인 연수 및 이를 지원하기 위한 학교안전교육 기관도 필요하다.

요컨대, '학교안전교육 7대 표준안'에 입각한 안전교육이 학교현장에서 뿌리내리지 못하는 이유는, 학교현장과 특성을 더욱 고려한 이른바 찰떡궁합형 정책과 제도였어야 했는데, 그렇지 못해 교육적 효과도 적고 계속 겉돌고 있는 실정이다. 이제라도 원점에서 패러다임을 전환하여 규칙 준수 위주의 이론교육에서 벗어나 위험 요인을 발굴·대응·조치하는 위험인지 감수성 교육으로 나아가야 한다. 무엇보다 학교의 재량권 및 교사의 자율성을 확대할 필요가 있고, 학생들에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 '학교안전교육 7대 표준안'을 다시 마련하여 필수적으로 교육하게 하든지, 그럴 자신이 없으면 안전교육용 참고사항 정도로 위상을 낮출 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

학교안전사고 관련 법체계는 「헌법」 및 「교육기본법」의 원리를 기초로 하여 「학교안전법」, 「학교폭력예방법」, 「아동복지법」, 「학교보건법」, 「교육환경보호법」, 「도로교통법」 등 많은 학교안전 관련 개별법들이 시대적 요구에 따라 제정되었다. 특히 사회적 파장이 큰 사건 사고 이후에 급하게 만들어진 법제들이 있다 보니 내용도 중첩되고, 옥상옥 규정으로 체계도 없다. 정밀하게 설계된 계획도시와 청사진 없이 조성된 도시가 큰 차이를 보이는 것처럼 학교안전 많은 법제들이 그때그때 필요에 따라 제정되다 보니, 많은 혼란과 비효율성을 낳고 있다. 이에 원점에서 전면 개정 수준으로 대대적이고 정교한 입법 작업이 필요하다. 또한 앞으로 안전에 관한 각종 규정을 신설 또는 강화할 때는, 도입 전에 동일한 목

적과 유사한 내용의 다른 법제가 있는지 점검 및 확인하는 절차가 꼭 필요해 보인다. 법제 내용이 중복되면 행정의 효율성은 떨어지고 비용은 증가하기 때문이다.[54] 무엇보다 학교 현장에 혼란과 부작용을 야기하기에 법제 내용의 중복은 처음부터 막아야 하지만, 중첩된 내용이 있을 때에는 사후적으로라도 바로 조정해야 할 것이다. 그럼에도 현행 법령상 중복 규정이 불가피한 경우라면, 주관 부처 간에 자료 및 내용의 공유, 통합신고체제의 구축, 보고양식 통합 등의 노력을 강구해야 할 것이다.

학교안전 관련 법제들을 살펴본 결과, 체계성 없이 개별법 형식으로 혼란스럽게 산재돼 있는 각종 법령, 미흡하거나 부재한 학교 안전교육과 안전관리의 규정, 역시 부재하거나 미흡한 안전교육과 안전조치 의무 위반에 대한 처벌 규정, 각 부처별로 흩어져 있는 학교안전보호구역의 관리 및 규정의 허점, 비전문가인 교직원에게 점점 책임을 강화하는 현실, 학교라는 특성을 고려하지 않고 적용하고 있는 학교시설물 규정, 뿌리내리지 못하고 있는 '학교안전교육 7대 표준안' 등 학교안전 관련 법제들의 한계와 문제점을 분석해 보았다.

첫째, 현재 혼란스럽게 분산돼 있는 학교안전 관련 법령 체계의 일원화가 필요하다. 입법적인 결단을 통해, 20개가 넘는 학교안전 관련 법률들을 모두 종합할 수 있는 헌법적 성격의 「학교안전기준법」 또는 「학교안전기본법」이 제정하면, 「근로기준법」처럼 학교안전에 관한 기준법, 기본법으로서의 역할을 충실히 하면서 학교안전 관련 법제들을 통일성 있게 체계화할 수 있을 것이다.

둘째, 미흡한 안전교육 관련 규정을 명확히 하는 등 예방 및 안전교육·안전조치 의무에 관한 법제를 통일하여, 학교안전사고 예방을 위한 안전교육을 보다 내실화하여야 한다. 학교안전교육과 관련, 법적 체계에 통일성이 없어 학교현장에 혼란을 주고 있기에 학교안전교육 관련 규정의 체계를 정립하는 등 입법적인 개선이 필요하다. 특히 「아동복지법」에서 규정하고

54) 「행정규제기본법」 제7조 제1항에 "중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다."고 명시하고 있음에도 영향력을 더 행사하고 싶어 하는 부처 간 경쟁으로 계속 발생하고 있다.

있는 44시간 안전교육 등을 개정하여 학교현장 부담을 완화할 필요가 있다.

셋째, 혼란스럽게 규정하고 있는 학교안전보호구역을 정비해 관리의 효율성을 높일 필요가 있다. 「도로교통법」, 「어린이안전관리법」, 「어린이식생활안전법」, 「교육환경보호법」, 「학교보건법」, 「아동복지법」 등 법제마다 학교안전구역을 다양하게 규정하고 있어, 매우 혼란스럽고 비효율적으로 운영되고 있다. 법령에 따라 각각 다르게 운영되고 있는 학교안전보호구역을 통합, 정비하여 체계적이고 합리적인 학교 안전관리체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 교직원의 학교안전관리 전문성을 높이기 위한 역량 강화 및 학교안전담당관 제도, 그리고 학교안전보건공단 등 학교안전 전문기관이 필요하다. 현재 학교에 근무하는 교직원들은 거의 학교안전 비전문가들이다. 학교안전 비전문가에게 책임과 의무를 자꾸 떠넘기는 것은 합리적이지 못하다. 우선 교직원의 학교안전 전문성을 높여나가되, 구심점 역할을 할 수 있도록 학교안전담당관 제도를 도입하는 등 인력 확보와 학교 안전 관련 전문기관과의 유기적인 협력, 지원체계 구축이 필요하다. 이를 위한 입법 노력이 필요하다.

다섯째, 학교안전사고 예방 및 학교안전 관리책임 위반에 대한 법적 처벌규정이 미흡, 학교안전 관리책임을 강화할 필요가 있다. 법제 위반에 대한 아무런 제재 규정을 두고 있지 않으면, 실효성이 담보할 수 없다. 학교안전사고 예방 및 학교안전사고를 줄이기 위해서 안전관리 책임을 강화하는 것도 필요하다. 다만 정상적인 교육활동 중 발생한 안전사고에 대해서는 무과실책임주의를 계속 채택할 필요가 있고, 교육활동 중 발생할 수 있는 각종 사고에 대비한 교원보호책임보험을 「학교안전법」에 포함하여 개정할 필요가 있다. 또한 학교는 사실상 관리의무만 있기에 권한 이상의 책임을 물어서는 안되고 권한을 갖고 있는 교육당국이 더 큰 책임을 지는 시스템을 구축할 필요가 있다. 무엇보다 학교와 학교장의 책무를 강화하기 이전에 국가 차원에서 충분한 예산 지원과 인력 충원, 그리고 효율적인 학교안전 예방 및 대응 관리시스템을 구축하도록 해야 하고, 이를 위한 법제

개정 노력이 필요하다.

여섯째, 학교시설물 안전을 규정하는 법제들이 대부분 학생 및 학교라는 특성을 고려하지 않고 있다. 「재난 및 안전관리기본법」, 「학교급식법」은 물론이고 건축, 전기, 승강기 안전관리 법률 등 다양한 법제들을 학교에 그대로 적용하고 있다. 학교 특성에 맞는 안전기준 현실화 등 학교시설 안전 법제 정비가 필요하고, 전문성을 갖춘 행정직원(안전담당관) 배치 및 통합적인 관점의 안전점검 제도도 검토할 필요가 있다.

일곱째, '학교안전교육 7대 표준안'에 입각한 안전교육이 학교현장에서 뿌리내리지 못하는 원인을 분석, 실효성 있는 방안을 강구해야 한다. 이제라도 원점에서 패러다임을 전환하여 규칙 준수 위주의 이론교육에서 벗어나 위험 요인을 발굴·대비·대응·조치하는 위험인지 감수성 교육으로 나아가야 한다. '학교안전교육 7대 표준안'의 실효성이 낮으니, '학교안전교육 7대 표준안'을 다시 마련하거나 교육용 참고사항 정도로 위상을 낮출 필요가 있다.

참고문헌

○ 논문

강원옥, “학교안전 확보를 위한 개선방안 연구: 학교안전사고 예방 법·제도 중심으로, 안전문화연구, 2023.

김갑석, “위험사회로부터 학교안전의 확보에 대한 법·정책적 방안”, 유럽헌법 연구 통권 29호, 유럽헌법학회, 2019.

김경회 외, “학교안전 종합관리지원 방안연구”, 성신여대 학교안전연구소, 2019.

김수홍, “학교안전문화정착을 위한 법정책적 과제”, 저스티스 통권 제157호, 한국법학원, 2016.

김지영, “한국과 일본의 초등학교 안전교육 실태 비교”, 서울교육대 석사학위논문, 2009.

김진석, “안전한 학교 조성을 위한 학교안전정책의 뉴노멀”, 2022 학교안전포럼 토론회 토론집, 교육부 및 학교안전공제중앙회, 2022.

김형태, “학교안전사고 예방에 관한 법제 연구: 산업안전 및 해외 학교안전 법제와의 비교를 중심으로”, 가천대학교 박사학위논문, 2024.

남상길, “서울초등학교의 안전교육현황과 교내안전사고 실태조사”, 한국교원대학교 석사학위논문, 2014.

박윤주, “학교안전교육 및 정책 이해와 실제”, 주식회사 부크크, 2015.

박재희 외, “초등학교 교사와 학생의 인식에 터한 안전교육 실태 및 요구조사: 대전광역시 초등학교를 중심으로”, 한국실과교육학회지, 제26권 제3호, 2013.

서종희, “학교안전정책의 현재 그리고 미래”, 2022 학교안전포럼 토론회 토론집”, 교육부 및 학교안전공제중앙회, 2022.

석혜민 외, “초등학교 안전교육 실태와 발전방향에 대한 연구”, 대한안전경영과학회지 제15권, 2013.

손민호·표시열, “학교안전사고 관련 법리 검토와 판례분석”, 교육법학연구 제25권 3호, 대한교육법학회, 2013.

손희권·이성기·김숙이, “외국의 학교 내·외 활동 중 사고에 관한 법률이 한국교육법에 주는 시사점 분석”, 교육법학연구 제28권 1호, 대한교육법학회, 2016.

안승문, 학교안전공제제도 시행 30주년 기념 국회 정책토론회 토론집, 2018.

위국환, “학교안전사고예방제도에 관한 비교법적 연구”, 동아대학교대학원 박사학위논문, 2019.

유병열·손은혜, “한국과 일본의 학교 안전교육 비교 연구(Ⅰ): 학교 안전교육의 배경 및 목표와 구조를 중심으로”, 한국초등교육 제29권 제1호, 서울교육대학교 초등교육연구원, 2018.

유병태·이수진·허보영·윤지원·박소순, “어린이 놀이시설 안전사고 분석을 위한 GIS기반 사고예방 안전정보 공유 방안”, 대한안전경영과학회지 제116권 4호, 2014.

윤간우, “학교안전사고 통계분석 및 심층 분석에 관한 연구”, 학교안전공제중앙회, 2015.

윤선화, “아동사고 사망요인에 따른 아동안전정책 분석”, 숙명여자대학교 대학원 박사학위논문, 2003.

이명환, “유아안전교육의 연구동향”, 분석 교육의 이론과 실천 제14권 제3호, 2009.

정필운·조인식, “학교에서 안전교육에 대한 비판적 연구”, 법과 인권교육연구, 제 8권 제2호, 2015.

조 용, “학교 안전교육 7대 표준안과 인성덕목의 상호연계성 확보에 관한 연구”, 학습자중심교과교육연구 제22권 제4호, 2022.

조인식·정필운, “학교에서 안전교육에 대한 비판적 연구”, 법과 인권교육연구 제8권 제2호, 한국법과 인권교육학회, 2015.

조흠관, “학교안전교육 7대 표준안에 관한 중학교 교사의 인식 분석”, 한국교원대학교, 2019.

차우규 외, “학교안전사고 예방을 위한 실태조사 연구”, 학교안전공제중앙회, 2015.

최 은, 학교안전 행정법제에 관한 연구, 한국교원대학교 교육정책전문대학원, 2016.

최현미, “학교안전사고 피해구제에 관한 법제도 개선 연구”, 동아대학교 대학원 박사학위 논문, 2020.

최현주·최관, “미국, 영국, 일본의 어린이 학교 통학버스 안전관리정책 비교분석: 지역사회안전을 중심으로”, 한국사회안전학회지 제11권 제1호, 한국사회안전학회, 2016.

○ 자료

한국행정연구원, 코로나 19 이후 정부조직관리 방향, 2020.

<Abstract>

Analysis of school safety-related laws and research on improvement measures

Kim, Hyoung Tae* · Hwang, Kwangseon**

As a result of examining the laws related to school safety, various laws and regulations are chaotically scattered in the form of individual laws without systematicity, regulations on school safety education and safety management that are insufficient or absent, regulations on punishment for violation of safety education and safety measures obligations that are also absent or insufficient, Loopholes in the management and regulations of school safety protection zones scattered across each ministry, the reality of increasing responsibility for non-expert school staff, school facility regulations being applied without considering the characteristics of schools, and 'school safety education 7' not taking root. We analyzed the limitations and problems of school safety-related laws such as the 'Grand Standards'.

First, there is a need to unify the currently chaotic and scattered legal system related to school safety. Second, safety education to prevent school safety accidents must be further strengthened by unifying the legal system on prevention and safety education and safety measure obligations, including clarifying insufficient safety education-related regulations. Third, there is a need to improve management efficiency by reorganizing the confusingly defined school safety protection zones.

* Ph. D., Hyoungtae Kim (Gachon University), First Author.
** Associate Professor, Kwangseon Hwang (Gachon University), Corresponding Author.

Fourth, capacity building, a school safety officer system, and school safety specialized organizations such as the Korea School Safety and Health Agency are needed to increase faculty and staff's expertise in school safety management. Fifth, legal punishment provisions for school safety accident prevention and violations of school safety management responsibility are insufficient, and there is a need to strengthen school safety management responsibility. If there are no sanctions against violations of the law, effectiveness cannot be guaranteed. Sixth, most laws regulating school facility safety do not take into account the characteristics of students and schools. Seventh, we must analyze the reasons why safety education based on the ‘Seven Standards for School Safety Education’ does not take root in schools and devise effective measures.

Keywords : school safety, safety-related legislation, legal analysis, legal comparison, safety reinforcement