

학교안전 예방정책과 산업재해 예방정책 법제 비교 분석 *

김 형 태**
가천대학교 행정학 박사
: 제1저자

황 광 선***
가천대학교 행정학과 부교수
: 교신저자

Comparative analysis of school safety prevention policy and industrial accident prevention policy legislation

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

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

Abstract

(Purpose) This paper aims to compare and analyze school safety accident prevention policies and industrial accident prevention policies.

(Design/methodology/approach) In comparison, the comparison was made based on purpose and responsibility, role of local government, actual survey, financial resources, statistics, manpower, specificity, and penalties. Based on the research results, improvement measures are presented as follows.

(Findings) First, the "School Safety Act" must also boldly overhaul and innovate related laws and regulations to implement effective school safety accident prevention policies. Second, there is a need to integrate the 「School Safety Act」 and the 「School Health Act」 and revise it into a single legal system called the 「School Safety and Health Act」. Third, it is necessary to establish a unified professional organization called the 'School Safety and Health Agency'. Fourth, when a school safety accident occurs, there is a need to switch to a 'flat rate compensation method' like industrial accident compensation. Fifth, the 「School Safety Act」 also needs to make the accountability of each subject more clear. Sixth, there is a need to stipulate the responsibilities and strengthening of cooperation of local governments and establish close governance with local related organizations. Seventh, there is a need to further strengthen the responsibilities of school principals. Eighth, there must be policy measures to increase the effectiveness of school safety accident prevention. The above improvement measures were presented.

(Research implications or Originality) Through this paper, we hope to continue active discussions on this improvement plan in related academia and government. The paper calls for overhauling school safety laws, integrating them into a single 「School Safety and Health Act」, and creating a unified 'School Safety and Health Agency'.

주제어: 안전, 학교안전, 산업안전, 산업재해, 법제 비교

Keywords: safety, school safety, industrial safety, industrial accident, comparison of policy legislation

* 본 논고는 제1저자의 박사학위 논문에 기반을 둔 연구임.

** 1저자 : riulkht@daum.net

*** 교신저자 : kwangseonhwang@gmail.com

I. 서론

학교안전사고를 예방하기 위해 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」(약칭: 「학교안전법」)이 있고, 산업재해를 예방하기 위해 「산업안전보건법」이 있다. 「학교안전법」의 주요 보호 대상은 유·초·중·고에 재학하는 학생들이고, 「산업안전보건법」의 경우, 사업장에서 일하는 근로자들이다. 이 두 법이 비록 보호와 규제 대상은 다르지만 사고와 재해를 예방하자는 뜻에서는 같은 취지의 법이라 할 수 있다. 현재 학생이지만 미래의 근로자에게는 「학교안전법」을, 과거에 학생이었지만 현재의 근로자에게는 「산업안전보건법」을 적용한다. 우리나라 사람이라면 대부분 사회보장제도의 성격을 가진 이 두 법의 적용을 받게 된다. 즉 대한민국 국민이라면 거의 이 두 법에서 자유로울 수 없다. 선택의 여지가 있는 것도 아니다. 나이와 신분에 따라 학생일 때는 「학교안전법」의 보호 대상이 되고, 취업하면 「산업안전보건법」 보호대상이 된다. 이런 논리라면 이 두 법은 체계도, 내용도, 실효성도 비슷해야 하는데, 그러나 생각보다 차이가 크다.

현재 산업재해는 줄고 있는데 반해, 학교안전사고는 매년 계속 증가하고 있는 추세다. 왜 이런 차이가 날까? 학교안전사고는 왜 줄어들지 않고 점점 늘어날까? ‘학교안전법 제를 산업안전 법제 수준으로 개정하여, 보다 체계적이고 실효성 있는 예방정책을 시행하면 학교안전사고는 줄어들까?’라는 문제의식을 염두에 두고, 본 논고는 학교안전사고 예방정책과 산업재해 예방정책을 비교하여 분석하고자 한다. 비교에 있어, 목적과 책무, 지자체 역할, 실태조사, 자원, 통계, 인력, 구체성, 별칙을 기준으로 비교하였다. 최근 학교안전 및 산업안전을 법제적 측면에서 고찰한 일련의 연구들에 더하여(Kim & Hwang, 2024a; 2024b; 2023; Kim, 2024), 학교안전과 산업재해의 예방 측면에서 고찰하고자 하였다.

「학교안전법」에서 학교와 학생의 범위는 「유아교육법」과 「초·중등교육법」에 의거, 주로 유·초·중·고에 다니고 있는 학생들이다. 그런데 지난 10년 동안(2010~2019)¹⁾ 학생 수는 급감하고 있음에도 학교안전사고는 크게 증가하고 있다. 2010년에는 7,822,882명의 학생 수에 77,496건의 학교안전사고가 발생하여 사고비율이 0.99%이었는데, 2019년에는 학생 수가 6,136,793명으로 줄어들었음에도 학교안전사고는 오히려 138,784건으로 크게 증가하여 사고비율이 2.26%로 대폭 높아지고 있음을 알 수 있다.

1) 학생 100명당 사고건수도 2019년까지는 증가 추세를 보이고 있다.(2012년 1.36건, 2013년 1.46건, 2014년 1.67건, 2015년 1.76건, 2016년 1.75, 2017년 1.81건) 2018년 1.95건에서 2019년 2.27건으로 16.4% 증가하였다. 코로나19 영향으로 2020년에는 0.7건으로 69.2% 감소했고, 학교안전사고도 2020년에는 41,940건 발생하였다. 따라서 2020년~2022년은 코로나19 펜데믹으로 학생들이 등교하지 않는 날이 많아 정상적인 교육활동이 이루어지지 않았기에 비교 대상에서 제외하였다. 참고로 보상건수와 보상금액도 증가 추세를 보이고 있다. 최근 5년간 보상 추이를 보면, 2016년 보상건수 77,070건 보상금액 30,266백만 원, 2017년 75,418건 32,758, 2018년 75,404건 33,403, 2019년 84,649건 39,320, 2020년 39,567건 27,078(단위: 백만 원)

반면 지난 10년(2010~2019)을 기준으로 살펴보면, 산업재해는 학교안전사고와는 다르게 근로자가 증가하고 있음에도 산업재해 발생건수는 지속적으로 저감하고 있다. 2010년 14,198,748명의 근로자 수에 98,645건의 산업재해가 발생하여 재해비율이 0.69%이었는데, 2019년에는 18,725,160명으로 근로자 수가 늘어났음에도 산업재해는 109,242건 발생하여 재해비율이 0.58%로 감소하고 있음을 알 수 있다. 2017년에는 재해비율이 0.48%까지 떨어졌다.²⁾ <표 1>에서 보듯 2010년부터 2019년까지, 10년 동안 학교안전사고는 평균 1.61%의 사고비율로 산업재해비율 평균 0.56%보다 거의 3배 가깝게 발생하고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 재해율 비교

year	School Safety Accident			Industrial Accident			차이 (A-B)
	No. of casualties	No. of students	Accident rate(A)	No. of casualties	No. of workers	Accident rate(B)	
2010년	77,496	7,822,882	0.99	98,645	14,198,748	0.69	0.3
2011년	86,468	7,601,338	1.14	93,292	14,362,372	0.65	0.49
2012년	100,365	7,384,788	1.36	92,256	15,548,423	0.59	0.77
2013년	105,088	7,187,384	1.46	91,824	15,449,228	0.59	0.87
2014년	116,527	6,986,116	1.67	90,909	17,062,308	0.53	1.14
2015년	120,123	6,819,927	1.76	90,129	17,968,931	0.50	1.26
2016년	116,077	6,635,784	1.75	90,656	18,431,716	0.49	1.25
2017년	116,684	6,468,629	1.80	89,848	18,560,142	0.48	1.32
2018년	122,570	6,309,723	1.94	102,305	19,073,438	0.54	1.4
2019년	138,784	6,136,793	2.26	109,242	18,725,160	0.58	1.68

* 출처: 교육부 교육기본통계자료(2010~2019) 및 고용노동부 산업재해현황 분석(2010~2019)

학교안전사고와 산업재해 집계방식이 달라 단순 비교는 적절하지 않다는 지적이 있을 수 있으나,³⁾ 눈여겨볼 것은 사고·재해 비율 추이이다. 즉, 학교안전사고 비율은 거

2) 참고로 산업재해로 인한 사고사망자는 2010년 1,114명에서 2015년 955명으로 떨어진 뒤 960~970명 수준에서 정체되었으나, 2019년 855명으로 대폭 감소하여 최초로 800명대 진입했고, 사고사망만인율도 0.46‰로 하락하였다. OECD 국가들과 비교하면, 2017년 기준 우리나라 사고재해율(0.48)은 독일(2.3), 미국(2.47)에 비해 낮은 편이지만, 그러나 사고사망만인율(노동자 1만명당 산재사고 사망자수)은 우리나라(0.52)가 독일(0.13), 미국(0.36) 보다 여전히 높은 편이다. 이에 고용노동부와 산업계는 사고사망만인율을 2019년 0.46‰, 2021년 0.43‰인 것을 2026년에는 OECD 38개국 평균인 0.29‰까지 줄여보겠다는 계획을 세우고 있다. 보통 사망자 500명대, 사고사망만인율 0.2퍼밀리어드일 때 안전선진국으로 본다.

3) 산업재해의 기준(요양 3일 이상 재해)과 학교안전사고의 기준(최소 기준이 없음)이 달라 단순 비교는 무리가 따를 수 있다. 「학교안전법」 44조에 공제가입자는 학교안전사고 발생 시, 지체 없이 공제회에 통지하여야 한다고 명시하고 있지만, 구체적인 기준이 없고, 위반해

의 매년 증가하고 있지만 반면 산업재해 비율은 조금씩 줄어들고 있다는 점이다. 이러한 통계결과와 사고 재해율 증감 추세에 주목하면서 학교안전 법제와 산업안전 법제의 유사점과 차이점을 더욱 자세히 살펴보는 것은 향후 보다 안전의 기준을 상향하는 좋은 기회가 될 것으로 내다본다.

II. 「학교안전법」 과 「산업안전보건법」 비교 분석

산업안전보건법령은 법 175조, 시행령 119조, 시행규칙 226조로 그 내용이 방대할 정도로 아주 구체적인데 반해, 학교안전법령은 법 72조, 시행령 34조, 시행규칙 10조에 불과해 산업안전보건법령에 비해 그 체계와 내용이 허술하고 빈약할 정도이다. 더구나 제1장부터 제2장까지만 예방에 관한 법률이고, 제3장부터 제10장까지 학교안전공제회를 통한 보상과 학교안전공제회 운영에 관한 내용으로 구성되어 있다. 「학교안전법」은 사실상 보상에 관한 법률이라고 할 정도로 보상에 치우쳐 있고, 어떤 의미에서는 학교안전공제회에 관한 법률이라 할 수 있다. 학교안전도 산업안전 못지않게 중요하므로 학교안전법제를 속히 산업안전법제 수준으로 그 체계와 내용을 촘촘하고 정밀하게 강화할 필요가 있어 보인다.

1. 목적과 책무

「학교안전법」과 「산업안전보건법」은 목적부터 확연히 차이가 난다. 학교안전법의 목적은 교단 안정화라는 명목 아래, 학교안전사고로 인해 입은 피해를 ‘보상’하는 것에 초점을 두고 있다면, 산업안전보건법의 목적은 ‘산업재해 예방’에 무게 중심을 확실하게 두고 있다. 「학교안전법」도 산업안전보건법 수준으로 예방활동을 강화하는 내용을 넣어 법령 개정작업에 들어가야 할 것이다. 「학교안전법」의 입법 목적 중 하나인 학교안전사고 예방은 아직까지 만족스럽게 달성하지 못하고 있는데, 그 주요 이유는 학교안전사고 예방에 대한 법제 및 정책의 미비이다(Jeong & Cha, 2016).

「산업안전보건법」은 ‘산업안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다’고 명시하여, 1) 산업안전보건에 관한 기준 확립 및 책임 소재 명확화 2) 산업재해 예방 및 쾌적한 작업환경

도 처벌하기 어려운 맹점이 있다.(본 연구자가 실시한 학생 대상 통계 결과, 학교안전사고를 경험한 학생 중 83.8%는 학교안전공제회에 치료비를 청구하지 않았고 불과 16.2%만 치료비를 청구했다. 이를 통해 여전히 많은 학교안전사고가 통계에 잡히지 않고 있음을 알 수 있다.) 반면 「산업안전보건법」 57조에는 산업재해 발생 시, 사업주는 발생일로부터 1개월 이내에 ‘산업재해 조사표’를 제출하도록 규정하고 있다. 학교안전사고와 산업재해 집계 방식의 문제점과 개선방안에 대해서는 ‘「학교안전법」과 「산업안전보건법」 비교 분석’에서 자세히 서술함.

조성 3) 근로자의 안전 및 보건 유지·증진(인간존중)을 꾀하고 있다. 물론 산업재해를 예방하기 위한 제도적 규범인 「산업안전보건법」의 주된 보호법익은 사업주의 물적 재산보호나 불특정 다수의 국민적 재산의 이익에 있는 것이 아니라 오로지 근로자의 생명보호 및 신체적 완전성에 있다. 「산업안전보건법」이 사업장 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하여 근로자의 생명과 신체안전을 도모하고 질병을 방지하며 건강을 유지·증진하기 위한 근로자 보호제도이지만, 이러한 근로자의 생명과 신체, 건강 보호를 통한 노동력 경제적 손실 방지, 생산성 향상, 대외 신뢰도 제고, 더 나아가 기업 경영 및 국가경쟁력 차원에서도 중요하다.

「산업안전보건법」이 ‘산업재해 예방 및 쾌적한 작업환경 조성, 근로자 부상 방지 및 생명보호, 노동력 손실 방지 및 생산성 향상 기여, 기업 및 국가경제 기여’이라는 분명한 목적과 목표 아래 추진력 있게 정책을 시행하는 것처럼 「학교안전법」도 속히 개정하여 ‘학교안전사고 예방 및 쾌적하고 안전한 학교 환경 조성, 학생들의 부상 방지 및 생명보호, 학습력 손실 방지, 미래 국가에 이바지’라는 분명한 목적과 목표 아래 추진력 있게 정책을 시행할 필요가 있다.

국가(정부)의 책무도 「학교안전법」은 ‘경비를 지원할 수 있다’고 하여 다분히 막연하고 소극적으로 언급하고 있지만, 「산업안전보건법」에서는 그 책무를 아주 구체적으로 명시하고 있고, 특별히 ‘성실히 이행할 책무를 진다’는 문구까지 넣어 무게감을 더하

뿐만 아니라 「산업안전보건법」시행령에서는 산업재해 예방을 위한 더욱 구체적인 책무를 고용노동부장관에게 명시하고 있다. 즉 산업재해 예방을 위한 시책 마련, 산업안전 및 보건 경영체제 확립 지원, 산업 안전 및 보건 의식을 복돋우기 위한 시책 마련, 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리, 건강증진사업 등의 추진 책무까지 무겁게 부여하고 있다. 학교안전은 단위 학교의 책임이기 이전에 교육청과 교육부 등 교육당국, 정부와 지방자치단체 등 정치공동체의 책임이며 입법부, 사법부, 행정부를 포괄한 국가의 책임이다.

안전하게 교육받을 권리는 국민의 기본권이고, 국가는 이를 보장할 의무가 있기에 안전하게 학교생활을 하며, 안전한 교육환경을 조성할 의무 역시 국가에게 있다. 그럼에도 「학교안전법」에서는 정부의 책무가 너무 미약하다. 「학교안전법」에도 「산업안전보건법」수준으로 정부의 책무를 강조해야 한다. 고용노동부장관에게 명시하고 있는 것처럼, 교육부장관에게 통합정보시스템을 구축, 운영하는 시스템 및 학교안전사고 예방 관련 다양한 시설을 설치·운영하도록 책무를 명시할 필요성이 있다.

「학교안전법」에서 교육부장관의 책무는 크게 세 가지로 학교안전사고 예방계획의 수립·시행, 학교안전사고예방위원회 구성 및 실태조사이다. 교육부장관은 3년마다 학교안전사고 예방에 관한 기본계획을 수립·시행하고, 학교안전사고예방위원회의 심의를 거쳐 공표하여야 하고, 학교안전사고예방위원회를 구성하도록 명시하고 있다. 또한 학교안전사고 예방에 대한 실태조사를 할 수 있도록 명시하고 있다. 실태조사도 의무사항이라기 보다 선택사항으로 「산업안전보건법」에서 규정하고 있는 것처럼 교육부장관도 학교안전사고를 체계적이고 효율적으로 예방하기 위해 안전사고예방 통합정보시

시스템을 구축, 운영 및 해당 시스템으로 처리한 학교안전에 관한 정보를 교육부령으로 정하는 바에 따라 관련 행정기관과 공단에 제공해야 할 것이다.

산업재해에 관한 조사 및 통계가 중요하듯이 학교안전사고에 대한 조사 및 통계도 중요하다. 그러나 현재 학교안전사고 발생과 보상 통계를 매년 집계하고 있지만, 통계의 신뢰성과 정확도를 보장하는 검증 방법과 통계자료를 연계·활용하는 시스템이 구축되지 않았다. 또한 특고 재원의 불안정성으로 인해 1차원적·과편적 통계 수준이라는 비아냥 소리까지 듣고 있다. 「학교안전법」 시행 이후, 교육부 정책연구에 기초한 사고발생 통계 분류체계를 마련(Yang, H. et al., 2011)하여 큰 개편 없이 현재에 이르고 있어 통계관리체계의 선진화가 필요하다. 그리고 대부분의 사고원인을 학생 부주의로 통지하여 위험 식별능력이 부족한 학생들의 부주의를 지나치게 강조하는 문제점이 있다. 학교안전사고는 일반적으로 물리적·행동적·조직적 차원 등 여러 원인들이 복합적으로 상호작용해 일어나는데, 사고의 원인을 단순히 피해자인 학생의 부주의한 행동에 의한 것이라고 전제·단정할 경우, 재발 방지를 위한 과학적인 분석 및 합리적인 대책 마련이 불가능하다. 즉 물리적·조직적 차원에서의 노력은 간과하고 안전교육이나 안전지도와 같은 교육적 측면의 재발 방지책만 강조할 염려가 있다. 통계 코드가 지나치게 세부적이거나 상위 항목과 하위항목이 일치하지 않아 사고입력 담당자에게 혼선을 주고 있는 부분도 없지 않았고, 사고발생 기전(매개물), 사고 당시 조치사항 등 추가되어야 할 항목도 있는 것으로 파악되고 있다(Kim, 2009).

따라서 현 통계 분류코드 전반의 문제점을 분석하여 통계자료의 정확성, 신뢰성 및 활용성을 향상시키고 학교안전사고의 심층 분석을 위한 사고분류체계를 정비·개발하는 방향이 제시될 필요가 있다. 데이터에 기반한 학교안전 정책 수립을 위해서는 학교안전사고 통계 관리체계를 다음과 같이 강화할 필요가 있다.

먼저, 학교안전사고 통계를 통계청 등 관계부처 협의를 통해 「통계법」에 따른 ‘국가승인통계⁴⁾’관리로 통계관리의 표준화를 실시하고 정책 수립·학술연구 등에 활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 학교안전사고 통계가 「통계법」에 따른 국가승인통계에 포함돼 체계적인 생산·관리가 이뤄짐으로써 학교안전정책의 통일적인 수립과 시행 및 학술 연구 활성화에 효율적으로 활용된다면 학교안전사고 예방 및 대응, 재발 방지에 크게 기여할 것이다.

국제손상외인분류기준(International Classification Of External Causes of Injury: ICECI)에 부합하는 통계 코드정비(세분화, 통합, 삭제) 및 사고분류체계를 마련(교육부 제3차 기본계획 과제)해야 한다. 이는 정확도·신뢰도가 검증된 학교안전사고 통계를 빅 데이터 기반 및 인공지능(AI) 기술을 활용한 맞춤형 데이터를 제공함으로써 예방정책 지원의 활성화를 기할 수 있을 것이다. 학교안전사고 발생원인의 심층적 분석을 위한 통계체계를 개발하고 그것을 활용하여 사고를 통지하거나 조사하는데 활용할 수 있을 것이다. 요컨대, 학교안전사고 통계관리의 효율성 증대를 위해 통계 관련 근

4) 국가승인통계: 정부의 각종 정책의 수립·평가 또는 다른 통계의 작성 등에 널리 활용되는 통계로 통계작성기관에서 신청하여 통계청에서 지정(「통계법」 제18조)

거 규정 신설할 필요가 있다(Kim, 2009).

2. 지방자치단체의 역할

「산업안전보건법」에서는 「학교안전법」과 달리 지방자치단체에도 산업재해 예방의 책무를 명시하고 있다. 지방자치단체의 책무와 협력을 강화하고, 유관기관과도 긴밀한 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 학교도 지역사회 안에 있다. 지방자치단체와 결코 무관하지 않다. 특히 안전과 관련해서는 더욱 그렇다. 그럼에도 「학교안전법」에는 지방자치단체의 역할이 거의 보이지 않는다. 「산업안전보건법」에서는 지방자치단체의 장은 관할 지역 내에서의 산업재해 예방을 위하여 자체 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성을 지원하기 위한 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있고, 산업재해 예방 활동에 필요한 사항은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다고 명시하고 있다. 학교안전을 위한 거버넌스 구축 및 체계화와 효율성을 위해 「학교안전법」에도 지방자치단체의 책무와 협력을 강조할 필요성이 있어 보인다. 한발 더 나아가 지역소방서, 경찰서 등 지역 유관기관이나 안전 관련 단체와의 긴밀한 협력도 법령에 새롭게 담을 필요성이 있다.

일본과 미국의 경우도 평소 지역의 유관기관 및 단체들과 안전시스템을 긴밀하게 공유, 연계하고 있다. 왜냐하면 학교에서 보유하고 있는 인력 및 장비만으로는 대응이 어려운 대형사고나 재난 발생 시, 지역에서 보유하고 있는 자원을 바로 지원받을 수 있기 때문이다. 평소 피난소 운영을 위해 학교와 지역주민이 협력체계를 구축하고 있어, 재해 발생 시 지자체로부터 인력과 물자를 제공받고 있는 일본과, 국가 수준의 재난계획에 학교까지 포함해 통일된 위기대응체계를 이룬 미국의 사례를 참고해 우리나라도 지역 유관기관 등이 보유하고 있는 자원을 공유할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다.

3. 안전 예방 실태조사

「학교안전법」에는 교육부장관 및 교육감에게 예방에 대한 실태조사 정도만 언급하고 있지만, 「산업안전보건법」에서는 「학교안전법」에 없는 예방 관련 내용들을 아주 구체적으로 명시하고 있다. 우선 고용노동부장관에게 산업재해를 체계적, 효율적으로 예방하기 위해 산업재해 예방 통합정보시스템을 구축·운영하며, 산업재해 예방시설을 설치·운영하도록 하고 있다. 이에 따라 한국산업안전보건공단이 사업(사업장)에 관한 정보, 산업재해 발생에 관한 정보, 안전검사 결과, 작업환경측정 결과 등 안전·보건에 관한 정보를 처리하는 통합정보시스템을 구축·운영하고 있다. 아울러 산업재해 발생건수, 재해율 또는 그 순위를 공표하고 있다. 「학교안전법」도 실태조사 수준을 넘어 안전사고 예방 통합정보시스템을 구축·운영하도록 개정할 필요가 있다.

이 실태조사 규정은 2015년 1월 20일자로 신설된 조문으로, 실태조사 항목은 7개 항목으로 구성되어 있고, 실태조사의 구체적인 방법 및 세부 조사항목 등은 교육부장관이 정하여 고시하도록 하고 있다. 학교안전사고 예방에 관한 실태조사 연구는 2015년부터 시행하였다. 그러나 실태조사 연구가 매년 그 목적이나 방향성이 달라서 결과를 분석하는데 어려움이 있었다. 또한 학교안전 실태조사는 기본계획 항목(「학교안전법」 제4조)과 실태조사 항목(「학교안전법」 시행령 제7조의5)을 종합적으로 고려하여 학교안전사고 예방에 관한 실태조사를 하고 있는데, 매년 두 법령 중 어느 항목에 중점을 두어 조사하는가에 따라 연구의 특징과 방향성이 달라지는 문제가 있다.

2015년 실태조사는 ① 학생의 생명과 신체를 위협하는 제반 위험 요인 파악 및 대응 방안 제시, ② 안전교육 7대 영역별 학교 준수사항 및 일반영역에 대한 이행 여부 및 안전의식 파악, ③ 학교안전사고 예방에 관한 기본계획 수립의 기초자료 제공, ④ 안전 종합 내용에 대한 전수조사 최초 실시, ⑤ 학교현장의 안전 위협 요소 제거 및 예방 준비 등의 성과가 있었지만, ① 학교안전 관련 법규 및 제도의 준수 여부 조사 미비, ② 온라인 설문조사 전문기관 활용에 따른 과도한 비용, ③ 교무와 행정, 교장(교감) 과 일반교원의 비분리 상태로 면접조사를 함으로써 면접 시 있는 그대로의 응답 미흡 및 소극적 태도 등의 한계를 보였다. 2016년 실태조사는 ① 개별법에서 규정된 안전교육 7대 영역별 학교 준수사항 및 일반영역에 대한 이행 여부 파악, ② 교육부장관이 고시하는 실태조사 항목 개발, ③ 학교안전사고 예방에 관한 기본계획 수립의 기초자료 제공 학생, ④ 생명과 신체를 위협하는 위험요인 등의 성과가 있었지만, ① 기본계획 항목에 대한 실태조사 내용 미비, ② 학교안전교육 만족도 기준의 모호함, ③ 학교현장의 다양성에 따른 학교안전계획 표준안 개발 방안 미흡, ④ 학교 현장의 법·제도 이행 여부 확인 부족 등의 한계를 보였다. 2017년 실태조사는 ① 법 제4조의 기본계획에 따른 교육부 학교안전정책 중심으로 실태조사, ② 법·제도의 이행을 확인할 수 있는 실태조사 등의 성과가 있었지만, ① 학교안전 중대사고 조사결과 활용 미흡, ② 현장 중심의 실태조사 항목 부족, ③ 법 제4조에 따라 신설된 예방위원회의 사전 검토 부족, ④ 학교기본계획의 공유 및 집계를 위한 중앙 단위의 전산화 체제 미흡, ⑤ 학교안전위험성 진단 도구의 학교 현장 적절성 및 실효성 부족 등의 한계를 보였다. 2018년 실태조사는 ① 「학교안전법」 실태조사 항목 및 기본계획 항목에 따른 실태조사, ② 학교 중대 안전사고 현황과 원인에 대한 실태조사, ③ 제2차 기본계획 수립을 위한 기초자료 및 정책안 마련을 위한 실태조사, ④ 국내뿐 아니라 국제한국학교(천진, 북경)에 대한 실태조사 등의 성과가 있었지만, ① 학교안전 중대사고 조사결과 활용 미흡, ② 학력인정 평생교육시설에 대한 안전 실태조사 미실시, ③ 학교시설안전 문제와 원인 파악을 위한 실태조사 미흡, ④ 학교기본계획의 공유 및 집계를 위한 중앙 단위의 전산화 체제 미흡 등의 한계를 보였다(Cha & Pyo, 2019).

이와 같이 교육부, 교육청, 학교의 학교안전사고 예방계획 수립을 위해 실시하는 학교안전 실태조사는 개별 학교현장이 직면할 수 있는 위험요인, 그에 따른 위험성 통제를 위한 안전관리활동 등에 관한 정보의 체계적 수집·제공이 이루어지지 않아 단순한 현황 파악 조사로 그치고 있다. 이로 인해 실태조사의 결과와 개별학교가 수립하

는 학교안전계획과의 실제적인 연계가 이루어지지 못할 뿐만 아니라, 기본계획(교육부)이나 지역계획(교육청)과의 체계적 연계도 미흡해 학교안전 실태조사와 학교안전 사고 예방계획은 마치 별개의 기능으로 존재하게 된다. 학교안전 실태조사가 개별학교 차원에서 파악하기 어려운 학교 주변의 잠재적 위험요인에 대한 정보 등을 제공해야 함에도 그런 기능의 부재로 개별학교가 작성하는 학교안전계획은 자신들이 직면한 고유한 위험요인보다 교육부와 교육청의 예방계획에 제시된 정책과제의 실행과 관련 법 규정에 따른 최소한의 안전활동만을 포함하고 있어 안전한 학교 실현을 위한 학교 계획으로서의 실효성에도 한계를 보이고 있다. 즉 개별학교와 학교 주변의 잠재적 위험요인, 학교안전계획에 따른 학교의 안전개선활동에 관한 정보시스템이 구축되지 않아 학교는 물론이고 교육청, 교육부의 안전한 학교 실현을 위한 활동과 정책에 대한 체계적이고 지속적인 관리·지원·평가가 미흡하다.

따라서 「학교안전법」에 의해 매년 조사하는 ‘학교안전실태조사’ 내용이 학교 현장의 위험요인 포착에 미흡하고, 그 조사결과가 학교의 안전계획 수립에 환류 되지 못하고 있다. 개별학교 안전수준(위험성)를 확인 가능하도록 재구조화하고, 학교안전실태조사결과를 데이터베이스(D/B)로 관리함으로써 개별학교 안전계획수립에 피드백 되도록 할 필요가 있다. 또한 학생·교직원 안전교육 실시 현황은 학교안전공제중앙회의 안전교육지원시스템을 통해 입력할 수 있도록 하고, 학교안전 실태조사를 통한 학생·교직원 안전 역량 실태는 교육부와 기타 법령이 규정한 모든 위험요인에 의한 위험성 즉, 발생가능성 경감 역량과 피해심각성 경감 역량으로 구분하여 응답할 수 있도록 구성해 안전역량의 진단이 실제적인 학교안전 위험성 통제 역량을 파악할 수 있도록 할 필요가 있다.

덧붙여 안전관리 실태는 국제적 표준이라 할 수 있는 PDCA 기반 산업안전보건관리체계(Occupational Safety and Health Management System)⁵⁾에 따른 개별학교의 안전관리 실태를 파악하여 향후 학교·교육청 간 비교 가능한 데이터 수집이 가능하도록 할 필요가 있다.

4. 재원

「학교안전법」과 달리 「산업안전보건법」에서는 산업재해 예방 재원을 명확하게 언급하고 있다. 특히 재정은 정부출연예산으로 확보하되 「산업재해보상보험법」에서는 기금지출예산의 8% 이상을 예방사업에 쓰도록 확실하게 규정하고 있고, 예방 예산 산정 근거를 살펴보면, 직접비와 간접비를 기준으로 1:4로 한정, 통상 직접 보상 예산의 4배를 기준으로 총예산을 산정하고 총예산의 25%를 예방 재원으로 산정하고

5) PDCA는 순환하는 4개 단계(Plan, Do, Check, Act)로 구성된 제품과 프로세스의 통제와 지속적인 개선을 관리하는 방법을 말하는데, 유럽의 많은 나라들은 학교장을 사업주(고용주), 교직원을 근로자(피고용자)로 간주하고, 개별학교에 산업안전보건법이 규정한 보건안전관리 체계를 적용함.

있다(Yoo, 2019). 학교안전법 규정과 크게 대비된다. 학교안전법에서도 기금 조성의 법적 근거는 명시되어 있으나 미흡하다. 더구나 예방보다는 보상 위주로 운영하다 보니, 예방 부문 예산은 늘 부족하다. 「학교안전법」 제53조에 ‘학교안전공제제도의 조사·연구·홍보 및 학교안전사고의 예방·교육지원 사업을 위하여 학교안전공제회 총 예산의 8% 이상을 학교안전사고 관련 사업에 편성을 목적으로 함’을 근거로, 주요사업을 시행하고 있다.

즉, 산업재해 예방기술의 연구·개발 및 보급, 산업안전보건에 관한 교육, 사업장의 산업재해 예방을 위한 안전·보건 진단 또는 관리 등과 이를 위한 기술지원, 유해하거나 위험한 기계·기구 등의 안전인증 또는 안전검사, 산업재해 예방을 위한 시설자금 지원, 산업재해 예방시설의 설치·운영, 산업안전보건에 관한 정보 및 자료의 수집·발간·제공, 산업안전보건에 관한 국제협력, 산업안전보건에 관하여 고용노동부장관이나 그 밖에 중앙행정기관의 장이 위탁하는 사업 등을 수행하고 있다. 재정 수입은 「산업재해보상보험법」에 따른 ‘산업재해보상보험 및 예방기금’으로 활용한다. 「학교안전법」 제44조에 공제가입자는 학교안전사고 발생 시, 이를 지체없이 학교안전공제회에 통지하여야 한다고 명시하고 있지만, 학교안전사고에 대한 명확한 기준이 없고, 학교안전공제회에 통지하지 않는 등 위반한다 해도 처벌하기 어렵다는 맹점이 있다.⁶⁾ 학교안전사고 발생 통지는 보상업무에의 활용이 1차적 목적이었기 때문에 사고 예방을 위한 소위 손상 통계관리로서는 미흡한 한계가 있었다. 특히 학교안전사고의 대부분을 이루고 있는 단순 상해의 원인을 학생 부주의로 처리함으로써 사고의 책임을 학생들에게 전가한다는 비판이 국회, 언론, 시민단체 등으로부터 제기되어 교육부의 연구용역을 학교안전공제중앙회가 수행하여 통계체계를 2012년부터 개선하여 적용하고 있다. 현재의 학교안전사고 통계 체계는 학생부주의 항목을 삭제하고 주관적 요인을 의도와 비의도로 구분함으로써 국제표준에 부합하도록 하였고, 사고 매개물 등을 신설하였으며, 기존 통계체계의 미비점을 보완하였다(Jeong & Cha, 2016). 그럼에도 단순한 통계코드만을 이용하는 기술적 통계분석으로는 학교안전사고에 대한 종합적이고 심층적인 분석에는 한계가 있다. 산업안전 법제에 비하면 여전히 미흡하다.

「산업안전보건법」 제57조 및 동법 시행규칙 제67조, 제73조에 따르면 사업주는 근로자가 산업재해(사망 또는 3일 이상의 휴업이 필요한 재해)가 발생한 날부터 1개월 이내에, 중대재해 경우에는 지체없이 관할지방고용노동관서에 보고하도록 하고 있다. 여기서 산업재해란 근로자가 업무에 관계되는 건설물, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업 또는 기타 업무에 기인하여 사망 또는 부상이나 질병에 걸리는 것을 말하고, 중대재해란 ① 사망자 1인 이상 발생한 경우 ② 3개월 이상 요양을 요하는 부상자가 동시에 2명 이상 발생한 경우 ③ 부상자 또는 직업성 질병자가 동시에

6) 학교에서의 사고 통지 담당자는 지역별, 학교규모별, 학교급별 운영 상황과 여건에 차이가 있어 학교장이 업무분장에 의하여 지정한다. 통상 보건교사, 담임교사, 교과목 담당교사, 행정실 직원 등이 사고발생 통지업무를 담당한다. 사고발생 통지는 담당교사가 학교장의 결재를 받은 후 학교안전공제중앙회에서 운영하는 공제급여관리시스템(2007.9 구축)에 전산으로 통지한다.

10인 이상 발생한 경우 등 산업재해 중 재해정도가 심한 것을 뜻한다. 또한 4일 이상의 요양재해는 산재보험이 적용되고, 4일 미만의 재해는 사업주가 비용을 부담하는 공상으로 처리한다는 것과, 산업재해가 발생한 사업장은 산업재해조사표 및 재발방지 대책계획서를 작성 및 3년간 보존해야 한다는 내용까지 아주 구체적으로 명시하고 있다. 심지어 지연제출 포함, 산업재해 미보고 시에는 700만원에서 1,500만원, 중대재해의 경우 3,000만원의 과태료 부과한다고 규정하고 있다.

이와 같이 산업계에서는 ‘사망 또는 3일 이상의 휴업이 필요한 재해’를 산업재해 발생 건수로 보고 집계하지만, 학교와 공제회는 학교안전사고 집계에 어려움을 겪고 있다. 왜냐하면 학교안전사고의 정의와 개념이 명확하지 않고, 설령 체육시간에 손발을 다치는 등 학교안전사고가 발생해도 학생이 학교에 말하지 않거나 공제회에 통지하지 않으면 발생 건수로 잡히지 않는 경우가 있다. 산업안전 법제에 비추어보면 학교안전 법제가 얼마나 허술한지를 여실히 알 수가 있다. 학교안전사고 집계 방식도 산업재해 집계 방식처럼 명확히 할 필요가 있다. 그 한 방법을 제시하면 다음과 같다. 학교안전 관련 법령에 의한 사망·부상·질병 시, 의료기관에

「학교안전법」은 제8조의3(학교안전사고 예방·대책 전담부서)에 “교육감은 시·도 교육청에 학교안전사고 예방 및 대책을 담당하는 전담부서를 설치·운영하여야 한다.”고 단 한 줄 명시하고 있다. 좀 더 실효성을 담보하려면 교육지원청에도 학교안전사고 예방·대책 전담부서를 두어야 하고, 학교에도 교무부, 연구부와 같은 안전담당부서를 독립부서로 두어야 할 것이다. 물론 세월호 사고 이후 2016년부터 학교에 학교안전책임관과 안전부장을 지정하도록 하고 있으나 그야말로 형식적이다. 실효성을 담보하려면 최소한 ‘안전보건부’를 두어야 하고 ‘안전교사 제도’를 도입해 안전교사와 보건교사가 함께 주요역할을 수행하게 할 필요가 있다.

「산업안전보건법」의 안전보건관리체제를 벤치마킹해 보다 체계적인 학교안전관리 시스템을 구축할 필요가 있다. 「학교안전법」과 달리 「산업안전보건법」에서는 안전보건관리책임자, 안전관리자, 안전보건관리규정의 작성, 근로자에 대한 안전보건교육, 안전보건관리책임자 등에 대한 직무교육에 대해서도 구체적으로 명시하고 있다. 제2장 ‘안전보건관리체제 등’은 업무분장(담당자)에 대한 내용으로 사업장 안전보건관리 조직 구성을 제시하고 있다. 즉 안전보건관리체제와 규정으로 구분할 수 있는데, 산업재해를 예방하기 위한 인력에 관한 내용을 명시하고 있다. 「산업안전보건법」에서는 구체적인 기준을 제시하고, 그 기준을 담당하기 위해 어떤 사람이 필요한지 언급하고 있다. 안전보건교육에서는 근로자, 안전보건관리책임자 등에 대한 교육을 어떻게 해야 하는지, 교육기관은 누구인지에 대해 자세히 명시하고 있다. 안전보건관리 조직에는 산업안전보건위원회와 안전보건관리 책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자, 안전보건담당자로 구성하고, 각각의 업무와 역할을 안전보건관리 규정화하여 절차에 따라 산업재해예방활동을 하도록 제시하고 있다.

제1장에서 산업재해예방 보호대상과 의무 주체를 명시하고 있다면, 제2장에서는 이를 실행하기 위한 전문 행동주체, 즉 사업주가 법률 이행을 위해 가정 먼저 해야 할 안전보건관리 조직 구성 방법을 제시하고 있다고 말할 수 있다. 제3장 ‘안전보건교육’

은 교육대상을 크게 둘로 구분하고 있다. 하나는 보호대상인 근로자에 대한 안전보건 교육이고, 또 하나는 제2장에서 규정한 안전보건관리체제의 구성 인력에 대한 직무교육으로, 교육대상별 교육 종류, 교육내용, 교육시간에 대해 명시하고 있다.

근로자 안전보건교육은 사업장에서 연간 교육계획 수립 시 교육종류(정기교육, 신규채용, 특별안전) 교육대상, 교육방법을 결정한다. 사업장에서 많이 누락되는 교육은 특별안전교육으로 정기교육, 신규채용자 교육은 근로자에 대한 접근이라면, 특별안전교육은 작업환경에 대한 접근으로 특별안전교육대상 작업환경 범위를 명확히 구분한 후 그 범위에 포함되는 근로자에 대해 수시(채용시, 작업 변경 시)로 실시해야 한다. 안전보건관리 책임자 등(안전보건관리 책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자, 안전보건담당자)은 반드시 직무교육기관에서 실시하는 교육을 이수하도록 하고 명시하고 있다. 이 교육을 통해 근로자의 안전을 확보하기 위한 기준에 대한 지식은 물론 안전한 작업환경을 조성하기 위한 지식, 스킬, 태도에 대한 교육을 받게 된다. 안전에 대한 중요성을 인식하는 것도 중요하지만, 그 못지않게 방법을 정확하게 습득할 필요가 있기에, 각각의 교육에 적극적인 참여가 필요하다.

5. 구체적 내용

「학교안전법」과 달리 「산업안전보건법」과 시행령에서는 유해·위험 방지 조칙 즉 법령 요지 등의 게시, 위험성 평가의 실시, 위험성 평가 실시내용 및 결과의 기록·보존, 안전조치, 유해위험방지계획서의 작성·제출, 유해위험방지계획서 이행의 확인, 공정안전보고서의 작성·제출, 공정안전보고서의 심사, 공정안전보고서의 이행 등에 관해서도 아주 구체적으로 규정하고 있다. 제4장은 ‘유해·위험방지 조치’로 쾌적한 작업환경을 조성하기 위한 산업재해예방 기준인 안전조치와 보건조치에 대해 제시하고 있는 실무적인 부분이라 할 수 있는데, 실제로 산업안전보건을 위해 해야 하는 일들이 무엇인지에 대한 내용들을 나열하고 있다. 세부사항은 산업안전보건 기준에 관한 규칙에 위임하여 약 600개 이상의 조항으로 이루어져 있다. 논란이 되고 있는 중대재해 시 사업주의 조치 등에 대해서도 언급하고 있다. 이 법에서 가장 기본이면서 가장 중요한 부분으로 처벌 기준도 가장 높다. 따라서 제2장 안전보건관리체제가 확립되면 사업장 작업환경을 확인 후, 안전조치와 보건조치 기준을 적용하는 산업재해예방활동을 해야 함을 언급하고 있다. 이에 제4장 유해·위험 방지 조치에서는 작업환경이 안전조치와 보건조치 기준에 얼마나 적용되어 있는지를 확인할 수 있는 평가·점검 방법으로 위험성 평가, 유해·위험 방지 계획서, 공정안전보고서, 안전보건진단, 안전보건개선계획서 등을 제시하며 적용 대상, 점검시기, 방법 등을 각각 명시하고 있다. 이 중 위험성 평가는 매년 정기적으로 실시하도록 하고 있고, 사업장 작업환경의 안전조치 및 보건조치, 적용 여부를 판단하기에 유용한 평가기법이라 할 수 있다. 참고로 「중대재해처벌법」에서도 ‘반기 1회 이상 유해·위험 요인 점검’ 항목이 나오는데, 이는 위험성 평가 기법으로 같음할 수 있다고 한다. 이밖에도 제4장 유해·위험 방지 조치

에서는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우, 사업주 및 근로자가 작업 중지를 할 수 있다고 명시하고 있다. 따라서 해당 근로자는 위험한 작업환경에서는 바로 작업을 중지하고, 해당 환경을 개선한 뒤 작업을 재개할 수 있다.

「학교안전법」과 달리 「산업안전보건법」에서는 안전보건진단 및 안전보건진단기관, 안전보건개선계획의 수립·시행 명령, 안전보건개선계획서의 제출, 산업재해 발생은폐 금지 및 보고, 안전인증기준 및 안전인증기관, 안전검사 및 안전검사합격증명서 발급 등에 대해서도 아주 구체적으로 명시하고 있다.

「학교안전법」과 달리 「산업안전보건법」에서는 심지어 유해·위험기계 등의 안전 관련 정보의 종합관리 및 유해인자의 분류기준, 유해인자의 유해성·위험성 평가 및 관리, 유해인자의 노출기준 설정, 신규화학물질의 유해성·위험성 조사, 중대한 건강장해 우려 화학물질의 유해성·위험성 조사, 물질안전보건자료의 작성 및 제출, 근로환경의 개선을 위한 작업환경측정 등에 관해서도 구체적으로 명시하고 있다. 제6장과 제7장은 각각 ‘유해·위험기계, 유해·위험물질 등에 대한 조치’로 제4장과 유사하게 실무적인 부분을 언급하고 있지만, 장비와 물질이라는 특정분야에 대한 안전보건조치라는 점에서 차이가 난다.

제6장 유해·위험기계 등에 대한 조치는 기계·기구를 일반기계와 위험기계로 구분하고 있다. 위험기계란 고속, 고압, 고출력 등으로 기계 자체가 위험하거나 사용방법, 작업이 어렵거나 위험해서 산업재해 발생 가능성과 사고 정도가 일반 기계보다 큰 것을 말한다. 안전인증 및 자율안전 확인 신고 대상 유해·위험 기계·기구는 제작 단계에서 안전성이 확보되었는지를 확인해야 하는 기계·기구로 안전인증 마크가 부착되어 있어야 하고, 사업장에서는 안전인증이 된 것을 확인 후 구매, 사용해야 한다. 산업안전보건법에서는 안전인증이 되어 있지 않은 기계·기구는 사용 금지하라고 언급하고 있다. 안전검사 대상 유해·위험 기계·기구는 위험성이 높아 주기적으로(2년) 검사를 받아 최소 제작 당시의 안전성이 유지되고 있는지를 확인하여 계속 사용 여부를 결정해야 한다. 방호장치 설치 대상 유해·위험 기계·기구는 방호장치를 설치해야만 사용할 수 있는 기계이다. 그 외에 일반 기계는 덮개 등을 설치하고 사용하도록 명시하고 있다.

제7장 ‘유해·위험 물질에 대한 조치’는 유해 물질의 분류, 유해 물질별 근로자에게 노출 및 허용 가능한 기준, 유해 물질의 위험성 정보를 근로자에게 제공하기 위한 물질안전보건자료 작성 및 제출에 대해 명시하고 있다. 제8장 ‘근로자 보건관리’는 제7장에서 제시하는 유해·위험 물질에 대한 사업장 작업환경에 얼마나 노출되어 있는지를 측정하는 작업환경측정과 근로자의 건강 상태를 정기적으로 측정 관리하는 건강진단에 대해 명시하고 있다. 안전보건관리체제는 사업장 사용물질의 위험정보를 확인 후, 작업환경에 노출되는 정도를 측정하여 노출기준 이하로 유지 관리하며, 근로자의 건강상태를 확인하라고 언급하고 있다.

「학교안전법」과 달리 「산업안전보건법」에서 또한 산업안전지도사 등의 직무, 근로감독관의 권한, 공단 소속 직원의 검사 및 지도, 산업재해 예방활동의 보조·지원까지 구체적으로 명시하고 있다. 제1장부터 제8장까지는 산업재해 예방을 위해 사업 및 사업장을 운영하는 기업 준수사항을 제시했다면, 제9장과 제10장은 ‘산업안전지도

사 및 산업보건지도사, 근로감독관' 등이 해야 할 역할, 자격, 권한, 내용들을 언급하고 있다. 앞서 내용들이 산업안전보건법 시행을 위해 기업 및 업체에서 해야 하는 조치였다면, 이 장은 산업안전보건법 시행을 지도 및 감독하는 자에 관한 내용으로 기업 외의 역할이라고 볼 수 있다.

6. 벌칙 조항

「학교안전법」의 벌칙조항은 사실상 비밀유지 위반에 대한 벌칙이고, 과태료 부과도 학교안전공제회 유사명칭과 관련된 것이어서 「산업안전보건법」과 비교가 안될 정도로 미약하다. 법에서 아무리 여러 가지 의무규정을 두어도 그 이행을 담보할 장치가 없으면 준수 의지가 약할 수밖에 없다. 「산업안전보건법」 제12장에서는 법 위반 시, 받게 되는 벌칙조항을 상세하게 명시해 실효성 확보를 도모하고 있다. 행정형벌에는 징역·금고·벌금 등이 있고, 행정질서법에는 과태료·범칙금 등이 있다. 산업재해 예방을 위해 안전교육을 정기적으로 하도록 의무화하고 있고, 이를 위반했을 때는 500만 원 이하의 과태료를 부과하고 있으며, 특별 안전교육도 명시하고 있다. 제5장에는 도급 시 산업재해예방의 준수사항 위반할 경우, 업무정지 및 10억 이하의 과징금을 부과한다는 내용도 있다. 심지어 「산업안전보건법」에서는 설사 재해가 발생하지 않았더라도 감독기관에 의해 법 위반 사실 확인되면 처벌이 가능하도록 하고 있다. 그만큼 법령 준수의지를 강조하고 있는 것이다.

반면 「학교안전법」에는 제5조(학교안전사고의 예방에 대한 책무), 제8조(학교안전교육 실시), 제10조(안전조치 및 안전사고관리지침 등)에 교육감, 학교장 등에게 예방에 관한 책무를 이행하고, 안전사고관리지침에 따라 안전조치를 취하도록 규정하고 있지만, 정작 예방에 관한 중요한 책무를 이행하지 않거나 안전조치의무를 위반해도 이에 대한 벌칙 규정이 없다. 「산업안전보건법」이 사업주에게 안전조치의무를 하지 않는 등 과실이 있는 때에는 민사적 책임은 물론이고 형사책임까지 묻는 것과는 크게 대비된다. 「산업안전보건법」은 형사처벌이라는 강력한 벌칙조항을 통해 사업주도 하여금 예방활동과 안전조치의무를 다하도록 실효성 있는 조치를 담보하고 있는 것이다.

물론 형벌권 행사가 학교안전사고로부터 학생의 생명·신체를 보호하기 위한 유일한 수단은 아니기에, 다른 보호대책들을 통해 학교안전사고로부터 학생의 생명·신체를 효과적으로 보호할 수 있다면, 보충적·최후적 수단이어야 할 형벌권을 굳이 행사할 필요는 없을 것이다(Kim, 2013). 「학교안전법」이 안전조치의무 위반자에게 민·형사적 책임을 묻지 않는 것은 법의 실효성을 떨어뜨려 학생의 생명·신체에 대한 침해위험을 제고시키는 부작용을 초래할 수 있다. 결국, 현행 「학교안전법」은 학생의 생명·신체에 대한 기본권 보호 의무를 위반한 것으로 볼 수 있다. 따라서 현행 법률의 규정(예방대책 및 보상대책)들은 헌법적 요청을 충족시킬 수 없으므로, 입법자에게는 효과적인 보호대책으로 대체하거나 개선하여야 할 입법개선 의무가 부과된다(Kim, 2013)

Ⅲ. 결론 및 개선방안

본고는 학교안전사고 예방정책과 산업재해 예방정책을 목적과 책무, 지자체 역할, 실태조사, 재원, 통계, 인력, 구체성, 벌칙을 기준으로 비교하였다. 핵심내용을 요약 및 정리하면 다음과 같다.

이상의 연구결과에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 「학교안전법」도 실효성 있는 학교안전사고 예방정책을 수행하도록 관련 법제를 과감하게 정비·혁신해야 한다. 학교안전사고 발생 시 충분히 보상해주는 것도 물론 중요하지만, 애초에 사고와 재해가 발생하지 않도록 예방하는 것이 가장 최선, 최고의 방법이다. 학교안전사고를 철저히 예방해서 자녀를 보호해 주기를 희망할 뿐 자기 자식이 학교안전사고로 인해 사망해서 수억 원의 유족급여를 받기를 원하는 부모는 없기 때문이다. 학교안전사고를 예방할 수 있는 체계적이고 효율적인 법제 및 대책이 필요하다. 학교안전사고에 대한 정밀한 분석결과를 바탕으로 교육적 대책(상황별 및 연령별 체험중심 교육 등), 기술적 대책(위험요인 제거 및 안전설계 등), 규제적 대책(단속 및 보상, 손상감시시스템 구축 등), 평가적 대책(점검 및 분석, 피드백 등) 등을 도출하여야 하며, 이러한 대책 마련을 총괄할 수 있는 컨트롤타워가 필요하다.(박상근, 2015)

둘째, 「학교안전법」과 「학교보건법」을 통합, 「학교안전보건법」이라는 단일법률 체계로 개정할 필요가 있다. 「산업안전보건법」은 안전과 보건을 분리하지 않고 단일법 체계를 유지하고 있다. 안전과 보건은 따로 떼어놓고 생각하기 어려울 만큼 긴밀한 관계이기 때문이다. 반면 학교안전사고의 경우 학교안전에 대해서는 「학교안전법」에, 학교보건에 대해서는 「학교보건법」에 각각 다른 법률로 규정하고 있다. 「학교보건법」은 학교의 보건관리 및 환경위생 정화에 필요한 사항을 명시하여 학생 및 교직원의 건강을 보호·증진하기 위한 법으로, 1967년에 먼저 제정하였고, 「학교안전법」은 학교 현장의 요구에 따라 2007년 뒤늦게 제정하였다.

셋째, ‘학교안전보건공단’이라는 일원화된 전문기관 설립이 필요하다. 산업계가 산업재해 예방을 위하여 「한국산업안전보건공단법」을 설치 근거로 ‘한국산업안전보건공단’이라는 전문기관을 설립, 산업재해예방 등 산업안전에 관한 업무를 효율적으로 수행하는 것처럼, 흩어져 있는 학교안전 및 학교보건 관련 유관단체 및 기관들을 하나로 통합해 추진력과 효율성을 제고하는 등 시너지 효과가 낼 필요가 있다. ‘학교안전보건공단’은 학교안전 관련 업무는 물론이고, 학생들의 신체적, 정신적 건강 증진을 위한 식생활 교육 및 예방의학적 기능과 역할까지 함께 수행하면 좋을 것이고, 공기업으로서의 위상을 갖되, 민간 기관의 효율성을 담보할 수 있도록 특별하게 운영할 필요가 있다.

넷째, 학교안전사고 발생 시 산업재해 보상처럼 ‘정률보상방식’으로 전환할 필요가 있다. 한발 더 나아가 취학 이후, 고교 졸업 시까지 교육활동 중 일어나는 학교안전사고와 질병에 대해 치료비를 100% 가깝게 지급하는 무상의료로 나아가면 좋을 것이

다. 또한 학교안전사고를 당한 피해자의 만족도 향상을 위해, 신속·적정한 보상체계 구축(△요양급여 보장 확대 △금융기관 수준의 빠른 청구시스템 도입 △큰 사고의 경우, 자동차보험처럼 현장 방문 및 적정한 보상을 통한 학교안전사고 분쟁 제로화 △빈번한 학교안전사고 관련 분쟁요소 연구 및 해결 방안 강구)도 시급하다.

다섯째, 「학교안전법」도 주체별 책무성을 보다 명확히 할 필요가 있다. 「산업안전보건법」은 의무 주체가 다양하고 주체별 책무성을 명확히 하고 있다. 정부, 사업주, 근로자의 책무성을 명확히 구분하고 있는데, 이는 산업안전 예방을 위해서는 어느 한 주체만으로는 해결하기 어렵다는 인식 아래 각 주체별 책무성을 명확히 하고 있는 것으로 보인다(Park, 2015). 「산업안전보건법」은 특히 「학교안전법」에 비해 정부와 사업자의 역할과 책무를 강조하고 있다. 「학교안전법」도 개정하여 정부(교육부장관)와 교육청(교육감), 학교장의 역할과 책무를 「산업안전보건법」 수준으로 강화할 필요성이 있어 보인다.

여섯째, 지방자치단체의 책무와 협력 강화를 명문화하고, 지역의 유관기관과도 긴밀한 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 학교도 지역사회 안에 있다. 지방자치단체와 결코 무관하지 않다. 특히 안전과 관련해서는 더욱 그렇다. 그럼에도 「학교안전법」에는 지방자치단체의 역할이 거의 보이지 않는다. 「산업안전보건법」에서는 지방자치단체의 장은 관할 지역 내에서의 산업재해 예방을 위하여 자체 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성을 지원하기 위한 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있고, 산업재해 예방 활동에 필요한 사항은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다고 명시하고 있다.

일곱째, 학교장의 책무를 더욱 강화할 필요가 있다. 「산업안전보건법」은 사업주의 책무 이행에 방점을 무겁게 두고 있다. 산업현장에서 종합적인 책임을 지는 주체는 사업주이기 때문이다. 같은 원리로 「학교안전법」도 학교장의 책무 이행에 방점을 무겁게 두어야 할 것이다. 단위 학교에서 종합적인 책임을 지는 주체는 학교장이기 때문이다. 다만 형식논리가 아니라 내용적으로 보면 학교장을 사업주와 동격으로 볼 것인가는 논란의 여지가 있다. 학교장은 한 학교의 기관장이기는 하지만, 사실상 안전 교육 의무와 학교시설물 안전조치에 대한 관리책무가 있지, 그 이상의 권한이 없기에 사업주가 될 수 없다는 해석이다. 이를테면 위험한 건물을 정밀안전진단하거나, 폐쇄, 철거하는 최종 권한은 교육청 등 교육당국에 있기에 교육감이 사업주라는 해석도 있다. 따라서 학교장과 교육감, 교육부장관 간의 권한과 책무를 보다 명확히 할 필요가 있다.

여덟째, 학교안전사고 예방의 실효성을 높이기 위한 정책수단이 있어야 한다. 「산업안전보건법」은 산업재해 예방의 실효성을 높이기 위한 정책수단을 갖고 있다. 이를테면 유해·위험방지계획서(제48조)를 제출하도록 하고 있다. 근로자의 안전과 보건을 해칠 우려가 있다는 점을 감안하여 유해·위험요인을 사전에 평가하는 제도로, 사업주에게 미리 유해·위험방지계획을 수립·제출하도록 하여 정부가 이를 심사·확인, 유해·위험요인으로부터 근로자를 보호하기 위한 것이다. 그런데 「학교안전법」에서는 이런 부분이 미약하다. 「산업안전보건법」을 벤치마킹하여 「학교안전법」도 개정하여

위험성 평가, 학교안전관리사 도입, 안전조치에 관한 표준 지도·권고, 안전사고 예방 위한 안전교육, 통계분석·유지 관리와 같은 기본적인 제도 외에도 안전을 위한 기술의 연구·개발 및 시설의 설치·운영, 안전성 평가 및 개선 등 실효성 있는 정책수단을 갖고 실질적으로 학교안전사고 예방에 도움이 되도록 학교안전관리시스템을 효율적으로 구축할 필요성이 있어 보인다. 특히 학교안전사고 예방 및 안전관리에 대한 과학적인 평가가 없다. 있더라도 의례적이고 형식적이다. 학교안전사고 예방 및 안전관리에 대한 평가체계도 구축할 필요가 있다.

Conflicts of interest

The authors declared no conflict of interest.

References

- Cha, W. & Pyo, S. (2019). Fact-finding study on school safety accident prevention. Ministry of Education and School Safety Mutual Aid Association.
- Jeong, P. & Cha, J. (2016). Legislative evaluation of the School Safety Act. *Public Law*, 45(1), 49-78.
- Kim, H. (2024). "Legal research on school safety accident prevention: Focusing on comparison with industrial safety and overseas school safety laws", Gachon University doctoral thesis,
- Kim, H. & Hwang, K. (2024a). Comparison of Key Safety-related Legal Features: The Occupational Safety and Health Act, the Serious Accident Punishment Act, and the School Safety Act. *Korean Comparative Government Review*, 28(1), 103-136.
- Kim, H. & Hwang, K. (2024b). Analysis of school safety-related laws and research on improvement measures. *Kangwon Law Review*, 74: 227-282.
- Kim, H. & Hwang, K. (2023). Analysis of Overseas School Safety Laws and Research on Their Domestic Implications: US, UK, Germany, and Japan. *Gachon Law Review*, 16(3), 71-116.
- Kim, J. (2009). Analysis of the policy agenda setting process for improving systems related to school safety accidents: Focusing on the legislative process of the Act on Prevention and Compensation of School Safety Accidents (Master's thesis). Graduate School of Education Policy, Korea

- National University of Education.
- Kim, S. (2013). Review of the law on the prevention and compensation of school safety accidents: Focusing on the prevention of school safety accidents. *Kyung Hee Law Studies*, 48(3), 1–20
- Ministry of Education. (2015). Basic plan for school safety accident prevention for 2016–2018.
- Ministry of Education. (2016). 7 standards for school safety education.
- Ministry of Education. (2016). Comprehensive measures for safety in the education sector.
- Ministry of Education. (2016). Notice on school safety education implementation standards, etc..
- Ministry of Education. (2017). Announcement of the 2nd Basic Plan for Educational Environment Protection (2018–2022) [Press release].
- Ministry of Education. (2018). Basic plan for school safety accident prevention for 2019–2021.
- Ministry of Education. (2020). School safety accident management support improvement plan.
- Ministry of Employment and Labor. (2011–2019). Industrial accident status analysis.
- Park, S. (2015). Research on integrated design system to prevent school safety accidents (Doctoral thesis). Korea National University of Education Graduate School.
- Yang, H. et al., (2011). Study on ways to improve the school safety accident statistical system and revitalize school safety education. School Safety Mutual Aid Association.
- Yoo, W. (2019). Plan to establish and operate an institution specializing in safety management of educational facilities. Korea Educational Development Institute.

Received May 28, 2024

Revised June 7, 2024

Accepted June 9, 2024