

2000년 이후 일본 학교안전정책의 변화에 대한 고찰

A review on changes in Japanese school safety policy since 2000

박 윤 주*

Park, Youn-Ju

Abstract

School safety in Japan in the 21st century has been directly influenced by changes in school education policy. The purpose of Japanese school education is to nurture self-reliance, cooperation, and creative humanity by promoting 'zest for life'. Reflecting this, the purpose of school safety is to strengthen survival capabilities that students can overcome in any disaster situation. The main features of Japanese school safety are as follows: 1) to emphasize ability to survive; 2) to focus on school safety role in home and community; 3) to balance between school safety and school education; 4) to emphasize school safety education through experiential and active learning; 5) to pursue safer school facilities; 6) to focus on continuous improvement through PDCA(Plan-Do-Check-Act); 7) to spread the UN safe school model. This analysis and discussion on Japanese school safety will give meaningful implications to Korea's school safety which has recently undergone dramatic changes.

키워드 : 일본학교안전, 일본교육개혁정책, 학교안전정책, 학교시설안전

Keywords : school safety in Japan, educational reform policy in Japan, school safety policy, safe school facility

I. 서론

I-1. 연구의 필요성 및 목적

일본은 21세기 직전인 1990년대를 '잃어버린 10년(the lost decade)'으로 표현할 정도로 선도적 국가로서의 위상이 급격히 흔들리는 위기를 맞이하게 되었다. 이러한 배경으로 일본 사회체제 전반에 걸쳐 새로운 21세기를 대응하기 위해 국가경쟁력 회복을 위한 개혁이 전면적으로 이루어지게 되었다. 개혁정책의 일환으로 학교교육에 대한 근본적인 교육개혁이 추진되어 일본 학교교육은 급격한 변화기를 맞이하였다. '자립, 협동, 창조'의 3대 교육이념과 함께 이의 구현을 위한 '살아가는 힘(zest for life)' 및 '총합수업(a period of integrated studies)' 등의 개념들이 학교교육에 새로이 도입되었다. 새로운 가

치와 제도들은 오늘날 일본 학교안전을 포함한 학교교육 전반을 이끌고 있는 핵심 동력원으로 자리매김하게 되었다. 특히, '살아가는 힘'은 모든 학교 교육 및 활동이 학생 스스로 어떠한 상황에서도 살아남을 수 있는 역량을 키워야 한다는 일본 교육의 기본 정신인 동시에 학교안전의 비전이라 할 것이다. 이와 같이 일본의 학교안전은 본연의 학교교육의 맥락에서 교육활동을 통해 효과적으로 이루어지도록 하는데 초점을 두고 있다.

2000년 이후 교육개혁에 따라 일본의 학교안전은 위험으로부터 학생의 보호라는 소극적 관점에서 학생 스스로 위험상황을 판단하고 효과적으로 대응할 수 있는 역량 강화라는 적극적 관점으로 변화되었다. 새로운 방향은 살아가는 힘을 갖춘 개인을 육성함으로써 안전을 스스로 도모하고, 보다 안전한 학교를 만들며, 나아가 지역사회 및 국가 발전을 도모한다는 큰 그림에서 출발하고 있다. 이에 따라 2008

* 한국교원대학교 교육정책전문대학원 조교수

년 학교보건법을 학교보건안전법으로 개정하여 건강과 안전을 통합하는 등 제도적 기반을 강화하였다. 특히, 2011년 동일본대지진이 발생하면서 일본인들의 전통적인 의식과 일상 속에 뿌리박혀 있는 ‘재난과 함께 살기(living with disaster)’라는 인식을 재 각인시키는 계기가 되어 향후 더 강력한 재난에 대한 보다 근본적이고 효과적인 국가적 차원의 대응방안을 필요로 하게 되었다. 이에 따라 2012년 최초의 국가 학교안전추진계획이 마련되는 등 학교안전은 획기적인 전환점을 맞이하게 되었다.

일본 학교안전에 대한 선행연구들은 교육과정에서의 안전교육, 단위 학교 내 학교안전 교육 및 활동, 또는 학교안전정책 등 단편적 영역에 초점을 둔 내용들을 중점적으로 수행하였다. 그러나 일본의 학교안전을 올바르게 이해하기 위해서는 국가 및 사회환경의 시대적 변화, 이에 대응하기 위한 교육개혁 및 후속적인 학교안전정책의 변화를 통합적으로 연계하여 접근해야 할 필요가 있다.

본 연구는 2000년 이후 일본 학교안전 정책 변화들을 정확히 이해하기 위하여 왜 그러한 조치가 도입되었고, 어떤 이유로 좌절되었는지 등에 대한 시대적·사회적·교육적 배경을 살펴보았다. 이를 기초로 여타 국가들에 비하여 발전되었다고 평가받는 일본 학교안전에 대하여 올바르게 접근함으로써 현재 급변하고 있는 우리나라 학교안전에 대한 시사점을 제공하는 데 그 목적이 있다.

1-2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 2000년 이후 진행되어온 일본 교육개혁정책과 학교안전정책 변화로 연구범위를 한정하였다. 이를 기초로 일본 학교안전정책의 기본방향 및 주요방안에 대한 분석적·체계적 접근을 통해 시사점을 모색하였다. 특히, 2000년 이후 일본의 교육개혁정책에 따른 학교안전정책의 변화를 모색하기 위해 시계열적 분석을 하였다. 또한 일본 교육법령, 학교안전 정책, 관련 통계 자료, 안전과 관련된 선행 연구 및 UN을 포함한 선진국의 학교안전 정책 보고서 등을 고찰하여 일본 학교안전정책의 방향 및 주요내용 등을 체계적으로 분석하였다.

II. 일본 교육개혁과 학교안전정책 변화

2000년 이후 일본 학교안전정책의 기초는 2002년

총합수업 도입 등 교육개혁, 2006년 일본교육의 미래를 위한 교육법 개정(신교육법), 2008년 건강과 안전을 통합한 학교보건안전법 개정, 그리고 2011년 동일본대지진 교훈을 반영한 2012년 학교안전추진계획 수립 등을 기점으로 획기적으로 바뀌었다. 일본 교육개혁에 따른 학교안전정책 변화를 시기별로 살펴보면 다음과 같다.

II-1. 2002년 교육개혁 이전

전통적으로 일본의 학교안전은 개인, 가정 및 학교 현장의 책무로 인식되어 왔다. 예를 들어 일본사회의 주요 이슈로 종종 등장하는 집단따돌림 등을 포함한 학교폭력은 학생 또는 가정의 문제, 학교 내 사소한 갈등에서 비롯된 개인적 사안으로 처리되어 왔다. 교장과 교사 등 학교구성원들과 학부모위원회가 참여하여 해결하였다. 그러나 학부모위원회는 비전문가인 학부모들의 모임으로 학교 내에서 일어나는 학생 폭행, 집단따돌림 문제 등을 다루기 어려운 한계를 노출하였다.¹⁾

또한 정부는 일본의 전통 정신, 가정 및 지역사회의 재건 등 근본적인 사회개혁을 통해 문제를 해결하려는 태도를 보였다. 따라서 정부가 학교안전 문제에 직접 개입하여 정책을 수립하는 사례는 거의 찾아보기 어려웠다. 대표적인 예로 1997년 코베시에서 14세 소년이 11살 소년을 교살하고, 목을 참수하여 등교시간에 자신의 학교 정문에 걸어놓은 사건으로 일본사회를 충격으로 몰아넣었다. 사건원인은 가정의 붕괴, 집단 따돌림에 대한 분노와 전체주의적 학교 조직문화 등으로 밝혀졌다. 그러나 정부는 이 사건을 예외적 학교폭력 성격으로 규정짓고 보편화된 현상이 아니기에 어떠한 정책적 개선 조치도 취하지 않았다. 단지 형사책임을 묻는 소년 범죄의 연령을 16세에서 14세로 낮추는 방안을 검토하는 계기가 되었을 뿐이다.²⁾

2001년 오사카 이케다 초등학교에서 또 다른 대형 참사가 일어났다. 외부인이 학교로 난입하여 학생과 교사를 칼로 무차별 공격하여 8명의 학생이 사망하였다. 엄청난 사회적 파장과 함께 많은 학교에서는 보안카메라를 설치하고, 보안인력을 채용하

1) M. H. Morrone 외, School safety in Japan: Mombusho and the public/private divide, 2008, p.364

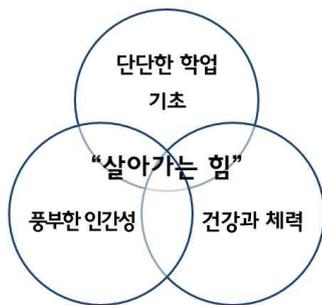
2) 박상열, 일본의 2014년 개정 소년법에 관한 의의와 평가, 소년보호연구, 제28호, 2014, p.66

는 등 안전강화노력이 이루어졌다. 나아가 정부의 강화된 학교안전 책무를 요구하게 되었다. 이후 유괴·상해·살인 등 다양한 범죄로부터의 학생안전을 위한 교육의 중요성이 강조되고, 예측할 수 없는 다양한 위험에 대응할 수 있는 ‘모든 재난(multi-hazard)’ 접근을 모색하게 되었다.³⁾

II-2. 2002년 교육개혁

1) 살아가는 힘(zest for life)

21세기 직전 사회경제적 글로벌화가 급격히 확산되면서 일본은 과거에 쌓았던 공고한 국가 기반이 불안정하게 되었다. 학교체제도 부정적 영향을 받아 집단따돌림·장기결석·자살 등 ‘교실붕괴’ 현상이 심화되어 학교교육을 황폐화시키고 아울러 청소년 범죄 증가로 연결되어 사회이슈가 되었다. 이를 해결하기 위해 1996년 중앙교육심의회는 ‘살아가는 힘’이란 새로운 개념을 학교교육의 핵심가치로 설정하였다. ‘학생들이 자신이 해야 할 일을 스스로 깨닫고, 자발적으로 학습하고 적극적으로 생각하게 함으로써 더 나은 선택을 행동화하도록 하는 역량’이라고 정의하고 3대 요소로 ‘단단한 학업기초’, ‘건강과 체력’ 및 ‘풍부한 인간성’을 제시하였다.⁴⁾⁵⁾



※ Kimura 등, 2015

그림1. 살아가는 힘의 기본원칙

‘살아가는 힘’은 ‘자립성, 협동성, 창조성’ 등 3대 교육 이념을 실천하기 위한 일본 학교교육의 근간

3) K. Kitagawa, Continuity and change in disaster education in Japan, History of Education, Vol. 44, No. 3, 2015, p.372

4) D. Kimura, M. Tatsuno, Advancing 21st Century Competencies in Japan, 2015, p.2

5) 남경희, 일본의 교육개혁 보고서상의 ‘살아가는 힘’, 사회과교육학연구, (3), 1999, p.3

인 동시에 학교안전의 추진동력이다. 재난국가인 일본이 미래 세대에 살아남고, 선진국의 위상을 유지하기 위해서는 다양한 위기에서도 스스로 살아남을 수 있는 일본인을 육성해야 한다는 국가적 절박감이 학교교육에 반영된 것이라 볼 수 있다.

2) 여유교육

중앙교육심의위원회의 권고안에 따라 정부는 1998년 교육법과 교육과정을 전면 개편하고, 2002년부터 ‘살아가는 힘’을 추진하기 위해 ‘여유교육’을 시행하였다. 연간수업시간을 20% 감소하고, 주5일 수업을 시행하며, 교과지식의 양을 30% 절감하는 동시에 초등학교 3학년 이상에서 ‘총합수업(a period of integrated studies)’을 실시할 것을 제시하고 있다. 총합수업을 골자로 하는 여유교육은 학교안전교육의 중요한 도구로서 학교수업에서는 배울 수 없는 다양한 경험들을 학생들이 몸으로 체험하고, 학습하며, 습관화할 수 있는 기회를 제공하였다. 학생들은 총합수업 등을 활용하여 다양한 현장 체험, 견학 및 지역사회 참여 활동을 통해 문제해결 능력 등 안전역량을 강화할 수 있게 되었다.

그러나 2002년 여유교육을 도입한 교육개혁은 학업성과의 후퇴를 가져왔다는 많은 비판을 받았다. 대표적 예로 PISA의 수학(math)능력 결과는 2000년 1위에서 2003년 6위, 2006년 10위로 하락하였다. 학업성과의 하락으로 인한 국가경쟁력 저하에 대한 부정적 여론이 점차 높아지게 되었다.⁶⁾⁷⁾

II-3. 2006년 교육법 개정(신교육법)

2000년 내각수상을 위원장으로 하는 국가교육개혁위원회를 발족하고, 급격한 사회변화에 대응하기 위한 학교교육의 방향을 새로이 모색하려는 국가적 노력이 출범하였다. 위원회는 1) 새로운 시대에서 살아 갈 수 있는 일본인을 육성하여야 하고, 2) 미래 세대에 물려 줄 전통과 문화를 발전시켜야 하며, 3) 미래에 대응할 수 있는 교육을 위하여 현실을 직시한 구체적 정책방안을 수립하도록 교육기본법의 개정을 권고하였다.⁸⁾

6) MEXT, Education for All 2015 National Review Report: Japan, 2014, p.8

7) P. L. Novick, Literacy-For What Purpose? PISA, and Kokugo and Yutori Kyoiku Reform, Bulletin of Keisen Women’s University, Vol. 23, 2011, p.152

이에 따라 2006년 신교육기본법 체제로 개편하고 새로운 교육을 강력하게 추진하기 위해 ‘교육진흥기본계획’을 수립할 것을 명시하였다. 이에 따라 2008년 마련된 최초의 계획은 다음과 같은 4가지 기본 정책방향을 제시하였다: 1) 학교교육 개선을 위한 사회전체의 구체적인 기여; 2) 개인의 차별성에 대한 존중과 함께 독립된 시민과 사회의 일원으로 살아갈 수 있는 역량 개발; 3) 사회발전을 촉진할 수 있는 지식, 태도 및 역량을 갖춘 인적자원개발; 4) 학생안전의 도모 및 질 높은 교육환경의 제공 등이다.⁹⁾

이와 같이 2006년 신교육법은 21세기를 대비하여 학생 스스로 생존할 수 있는 역량, 즉 ‘살아가는 힘’을 중시하고, 동시에 일본사회를 발전시킬 수 있는 태도 및 능력을 학교교육에서 함양할 것을 강조하고 있다.

II-4. 2008년 학교보건안전법 개정

정부는 ‘살아가는 힘’을 육성하기 위해 다양한 위험과 위협으로부터 학생들을 보호하고, 학생 스스로 안전 및 건강을 증진시킬 수 있는 보다 강력한 제도적 기반이 요구되었다. 이를 위하여 종전 학교보건법을 기초로 안전을 통합한 학교보건안전법을 마련, 2009년 시행하였다. 새로운 제도는 학교안전계획 및 위험관리계획 수립을 의무화하고, 학생 건강 안전 증진에 대한 학교, 지역사회 및 행정기관 등 책무를 강화하며, 학교안전에 대한 국가 개입과 지원과 관련한 법적 근거를 마련하였다. 이러한 학교건강과 안전의 통합은 UN을 포함한 미국, 영국 등 선진국의 추세로 일본정부가 적극 반영한 조치라 할 것이다. 새로운 법령에 따라 국가적 차원의 학교안전추진계획을 수립하고, 5년마다 미비점을 개선한 새로운 계획을 마련하게 되었다. 학교보건안전법의 도입으로 학교안전은 새로운 전환점을 맞이하여 학교안전증진과 관련한 최초의 국가종합계획이 2012년 마련되게 되었다.¹⁰⁾

8) 광재석 외, 주요국 초·중등 교육개혁 사례 분석과 한국적 시사점, 한국교육개발원, 2005,

9) MEXT, Basic Plan for the Promotion of Education, 2008

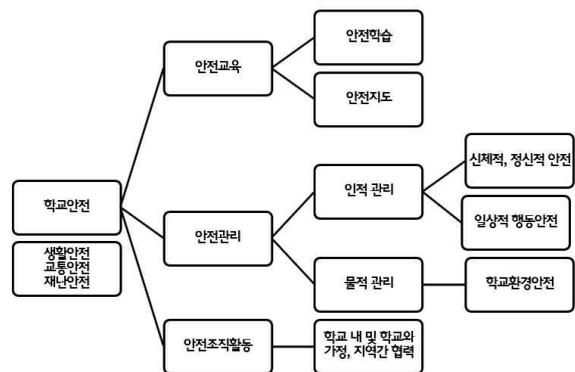
10) 박윤주. 학교안전교육 및 정책 이해와 실제, 부크크, 2015

III. 일본 학교안전정책

III-1. 일본 학교안전 구조

일본 학교안전은 크게 안전교육, 안전관리 및 안전조직활동으로 구분하고 있다. 안전교육은 교과를 활용한 안전학습과 안전지도로 나누어진다. 안전관리는 학생 및 교직원 등의 신체적·정신적 안전 및 일상적 행동안전을 관리하는 인적 관리와 학교시설 및 환경 안전을 관리하는 물적 관리로 구분한다. 마지막으로 안전조직활동은 학교안전을 위한 학교·가정·지역 간 연계협력을 위한 활동을 말한다. 일본은 학교안전의 영역을 생활안전·교통안전·재난안전으로 구분하고 있다.¹¹⁾

학교안전정책의 전체적인 내용은 문부과학성 학교건강교육부서에서 담당하고 있으며, 학교환경안전을 위한 물적 관리는 시설정책담당부서에서 담당한다. 물적 관리의 대표적 예로 지진 대비 학교시설의 안전관리를 강조하는 바, 내진화 추진비율은 2016년 말 기준 공립학교의 98.1%에 달한다.¹²⁾¹³⁾ 또한 학생의 안전을 보장하기 위해 반드시 학교시설과 설비 등의 안전점검을 수행하고, 이로 인해 학생의 안전에 지장이 있을 경우 지체 없이 개선조치를 학교설치자에게 요구하는 등 학교환경 안전관리에 노력하고 있다.



※ Shiwaku, 2016

그림2. 일본 학교안전 구조

이러한 종합적인 학교안전을 위해 정부에서는 5년마다 학교안전추진계획을 마련하고, 이에 따라 각

11) Kitagawa, 2015, 전계서

12) 文部科學省, 第1次學校安全の推進に關する計畫, 2012

13) K. Shiwaku et al. (eds.), Disaster Resilience of Education Systems, Disaster Risk Reduction, 2016

학교는 안전계획 및 위기관리 매뉴얼을 매년 수립하도록 의무화하고 있다.

III-2. 일본 학교안전추진계획의 주요내용

일본의 3대 교육이념인 ‘자립’, ‘협동’ 및 ‘창조’와 이를 구현하기 위한 ‘살아가는 힘’은 학교안전에서도 중심가치로 자리매김하고 있다. 이를 반영하여 일본 학교안전정책의 비전을 ‘자조(自助)’, ‘공조(共助)’ 및 ‘공조(公助)’로 설정하였다. ‘자조(自助)’는 학생은 어떠한 상황에서도 스스로 이겨내고 자립할 수 있는 존재가 되어야 하며, ‘공조(共助)’는 서로 협력하여 어려운 상황에 처해 있는 타인을 도울 수 있는 존재가 되어야 함을 강조한다. 나아가 ‘공조(公助)’는 지역사회 및 정부 등과의 협력연계를 의미한다.¹⁴⁾

자조(自助)·공조(共助)·공조(公助)를 기본정신으로 하는 제1차 학교안전추진계획(2012-2016)은 동일본 대지진을 교훈으로 가정과 지역사회가 협력하여 학교 안전을 증진하고, 국민들에게 적절한 안전교육을 제공해야 하는 국가책무를 선언하였다. 아울러 동 계획의 목적을 다음과 같이 분명하게 제시하였다.

“동일본 대지진의 교훈을 바탕으로 학생이 주체적으로 행동하는 태도를 육성해야 한다는 필요성과 중요성에 대해 새롭게 인식하고, 학교교육을 통해 실질적인 안전교육이 추진되는 것과 동시에, 자연 재해로 인한 피해를 방지하기 위해 지역의 특성을 고려한 학교 시행체계의 정비와 방재 매뉴얼 정비 등의 대책이 마련되어야 한다.”¹⁵⁾

이에 따라 학생의 안전 능력을 향상시킬 수 있는 안전관리 계획 및 매뉴얼을 모든 학교가 개발하도록 하였다. 동 계획은 보건 및 체육교과를 통한 연간 32시간의 안전교육만으로는 학생의 안전 능력을 증진하는데 미흡한 점을 인식하고, 다른 교과 및 특별활동 등을 활용하여 범교과적으로 시행할 것을 제안하고 있다. 또한 교사연수 내용에 안전교육을 강화하고 학교안전계획의 추진성과에 대한 정기적인 점검을 의무화하였다. 아울러 교사에게 업무 부담을 과중시킬 수 있을지라도 학교에서 일어나는 각종 사고 및 재난에 대해 정보를 수집할 의무가 있음을 강조하였다. 새로운 계획은 제1차 학교안전

추진계획이 종료하는 2016년까지 학교 내 학생사망자 ‘0’을 달성한다는 목표를 제시하였다. 나아가 학교안전증진의 모델로서 ‘WHO 국제안전학교’를 권고하고, 일반학교에서도 벤치마킹하도록 제시하고 있다. 그러나 2015년 말 기준 학교안전 및 위기관리 계획의 수립이 의무화된 지 5년 이상이 지났음에도 사립학교 특히 유치원을 중심으로 여전히 계획을 수립하지 않는 학교들이 있어 주요 문제점으로 나타났다.¹⁶⁾¹⁷⁾

2017년에는 제1차 학교안전추진계획을 추진함에 있어 나타난 문제점을 보완하여 제2차 계획이 마련되었다. 2차 계획은 “모든 학생이 안전 자질·능력을 익히는 것을 목표로 한다”라고 명확히 제시하고 근본적인 대응역량을 강조하고 있다. 전체적으로 1차 계획과 비교하여 큰 변화가 없으나, 온라인폭력 및 폭탄테러 등 새로운 위협에 대한 안전교육을 시행하고, ‘능동적 수업(active learning)’을 통한 안전교육 충실화 방안을 제시하였다. 새로운 안전교육 실행을 위하여 교사의 안전교육 역량 개발을 위한 연수 등을 강화하였다. 특히, 교원 안전관련 역할과 책무에 대해 상세히 제시하면서 교원의 혁신 없이는 학교안전은 담보할 수 없다고 분명히 밝히고 있다.¹⁸⁾

IV. 일본 학교안전정책 특징

2000년 이후 일본의 교육혁신에 따라 변화된 학교안전정책의 특징은 다음과 같다.

IV-1. 스스로 살아남을 수 있는 역량 강조

일본은 2011년 동일본대지진을 경험한 후 학교교육이 지향해야 할 인간상을 새로이 제시하였다. 일본이 진정으로 필요로 하는 인간상은 자립, 협동, 창조적인 시민임을 명시하고, ‘생존을 위한 사회적 역량 개발’과 ‘살아가는 힘’ 교육을 확실히 실시할 것을 강조하고 있다. 종전의 추상적이고 모호한 학교교육의 방향에서 보다 구체적이고 명확한 비전으로 전환한 것이다. 이는 어떠한 위기 상황에서도 생존할 수 있는 역량을 갖춘 학생을 키워야 한다는

14) 文部科學省, 2017, 전게서, p.16

15) 文部科學省, 2012, 전게서, p.3-4

16) 文部科學省, 2012, 전게서, p.6

17) 文部科學省, 第2次學校安全の推進に關する計畫, 2017

18) 文部科學省, 2017, 전게서, p.4-6

국가적 현안과제를 적극 반영한 것으로 해석된다. 보다 치열해지는 국제경쟁에서 살아남고, 언제 또 닥칠지 모르는 자연재해 위기에서도 이겨낼 수 있는 역량을 키우는 학교교육으로 변화하지 않고서는 일본의 미래를 기대하기 어렵다는 절박감이 반영된 것이라 할 것이다. 이러한 학교교육의 변화된 목적은 일본 학교안전의 3대 기본 정신중 하나인 ‘자조(自助)’로 반영되었다.

이와 같이 일본 학교안전의 목적은 단순히 위험이 없는 학교환경을 조성하는 것을 넘어서 모든 학생들이 살아가는 힘을 키우는데 있음을 천명하고 있다. 최근 선진국의 학교안전 방향 또한 위험으로부터 학생보호라는 단순한 차원에서 학생 개개인의 위험 및 위기 대응능력 함양이란 적극적 차원으로 초점을 전환하고 있어 동일한 맥락으로 이해할 수 있다.

IV-2. 가정 및 지역사회의 적극 참여

일본은 지역별로 위기 형태가 다양하여 가정 및 지역사회가 참여하여 학교안전계획 및 위기대응계획을 수립하도록 하고 있다. 학교 및 지역 실정을 반영하기 위해서 계획 수립에서 평가에 이르는 전반적 과정에 가정 및 지역사회의 참여를 필요로 하며, 정부에서도 적극적으로 권고하고 있다. 일본 학교안전의 기본 정신으로 제시하는 ‘공조(共助)’ 및 ‘공조(公助)’는 가정 및 지역사회의 역할을 강조한 이념으로 볼 수 있다.

특히, 일본은 전통적으로 교육에 있어 가정 및 지역사회의 역할을 중시하고 있다. 2000년 국가교육개혁위원회는 교육의 기초가 가정에서 이루어져야 함을 강조하고, 학교운영에 학부모 등 지역사회의 적극적 참여를 촉진하는 ‘지역사회학교(community school)’ 등 새로운 유형의 학교를 모색할 필요가 있다고 제시하였다. 지역사회학교는 제2차 교육진흥기본계획 및 제2차 학교안전추진계획에서도 확산의 필요성을 강조하고 있다. 이는 학교교육 활동 등을 포함한 학교운영전반에 학부모 등 지역사회가 참여하는 새로운 학교유형으로서 지역사회와 학교를 결합시키고, 지역사회 재건을 위한 핵심 축으로 학교를 활용한다는 제도이다. 나아가 정부는 일반학교에서도 이의 취지를 적용하여 지역과 학교의 연계보다 긴밀히 할 것을 권고하고 있다. 이와 같이 일본은 지역사회의 긴밀한 결속을 강조하는 ‘사회적

자본(social capital)’의 개념을 학교안전에 반영하고, 실천적 전략으로 구체화시키고 있다.

학생이 학교에서 보내는 시간은 30%정도로 나머지는 대다수의 시간은 가정과 지역사회에서 보내게 되므로 이곳에서의 안전증진활동이 전제되지 않고서는 효과적 학생안전을 도모할 수 없다. 따라서 학교는 학부모회, 지역사회단체, 지역행정기관 등과 연계하여 학교안전을 효과적으로 실현할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 아울러 학교안전은 일상생활·교통·재난 등 다양한 영역을 포괄하여 학교의 인적·물적 자원만으로는 효과적으로 교육하는 것이 매우 어렵기 때문에 가정 및 지역사회의 자원 활용이 반드시 요구된다 할 것이다.

IV-3. 학교안전과 학교교육의 균형

2002년 ‘살아가는 힘’을 위한 총합수업 등 여유교육이 학교교육과정에 도입된 이후 국가 간 비교 학업성과가 계속 하락하는 등 오히려 공교육의 황폐화가 가속되었다는 여론의 비난에 직면하게 되었다. 많은 학부모들로 하여금 국가교육과정을 준수해야 하는 공립학교보다는 이에 대한 의무가 없는 사립학교에 자녀를 진학시키거나, 보충교육을 위하여 사교육기관에 보내는 원인을 제공하였다. 이러한 현상으로 인해 정부는 여유교육 등에 대한 제도적 보완을 할 수 밖에 없는 상황이 되었다.

정부는 여유교육을 후퇴하고, 지식교육을 강화하는 방향으로 초·중등교육과정을 개편하여 총합수업 시수는 2002년 105-110시간에서 2012년 70시간으로 축소되었다. 여유교육의 후퇴로 많은 학교에서 안전교육에 대한 절대 수업시수의 부족과 함께 체험활동이 필요한 안전교육 시간의 확보가 어려워졌다. 일본은 이러한 불가피한 현실을 인정하고, 최대한 효과적인 안전교육을 위한 시간을 확보하도록 학교 실정에 맞게 계획을 수립·시행할 것을 강조하고 있다. 이를 위해 특별활동, 체육 및 보건 교과시간이 외에 일반교과 수업 시 안전관련 내용을 수업하도록 하였다.

이러한 학교교과교육과 안전교육의 충돌은 일본을 비롯한 각국의 공통적인 문제로서 UN 및 선진국을 중심으로 이를 해결하기 위한 다양한 시도들이 이루어지고 있다. 특히, 최근 안전을 위협하는 각종 위험 및 위기들이 빈번히 발생하면서 학교현장에서의 학교교과교육과 학교안전교육을 균형적으

로 통합하기 위한 노력에 초점을 두고 있다. 이러한 맥락에서 다양한 체험학습프로그램을 학교교육과정에 도입하고, 위기 상황에 대응하는 문제해결능력 향상을 위한 수업방식의 개선 등에 초점을 두고 있다.

IV-4. 체험학습 및 능동적 학습을 통한 안전 교육 강조

일본의 국가 학교안전추진계획은 수업에서 이루어지는 안전교육이외에 다양한 증진방안을 구체적으로 제시하고 있다. 현장체험, 관련시설 견학, 방재 캠프 등 지역 행사 참여 등을 통해 개인의 흥미 등 자발적 동기부여로 안전행동 및 습관으로 연결되어야 효과적인 학교안전교육을 도모할 수 있다고 강조하고 있다. 이러한 안전교육에 있어 체험프로그램 등 비공식교육의 도입은 세계적인 추세로서 선진각국에서 공통적으로 도입하고 있다. UN은 한 단계 더 나아가 안전 관련 비공식교육을 공식교육으로 흡수하는 교육과정의 융합을 권고하고 있다. 특히, UN은 효과적인 재난위험경감 교육의 기본 틀로서 'KIDA모델'을 제시하고, '지식(Knowledge)', '흥미(Interest)', '요구(Desire)' 및 '행동(Action)'을 핵심 요소로 언급하고 있다. 즉, 개인의 지식, 흥미 및 요구 등 3개 투입요소는 산출물로서 개인의 안전한 행동을 증진시킨다. 특히, 학교안전에 있어 지식 이외에도 흥미 및 요구 등 정서적 요인의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 동향을 반영하여 일본 정부는 학교 특별활동 및 총합시간 등을 통해 학교안전교육의 비공식교육활동을 활성화시키고, 학교 고유의 상황에 따른 학교안전교육을 위한 체험활동 등을 시행하도록 하였다. 특히, 2차 안전계획은 능동적 학습의 개념을 다음과 같이 새로이 도입하였다.

“안전하고 안심할 수 있는 사회를 만들기 위해 교과 등의 관계를 명확히 하고, 교육과정 전체 관점에서 자질·능력의 육성에 연결되는지를 시각화함으로써 분명하게 키워 나가며, 이를 바탕으로 주체적·대화적인 능동적 학습을 통해 학생의 안전자질·능력을 각 학교단계에 걸친 횡단적 관점에서 체계적으로 키워 나가는 것이 중요하다.”¹⁹⁾

능동적 학습은 학생의 사고능력 등 학습역량을

요구하기 때문에, 이를 뒷받침하는 체계적 교육과정과 함께 효과적으로 가르칠 수 있는 교사의 역량이 전제되지 않고서는 성공적 추진을 기대하기 어렵다. 최근 일본은 능동적 학습의 성공적 추진을 위하여 교사의 수업역량을 위한 연수제도 개선 등 다양한 정책 방안을 마련하고 있다.

IV-5. 안전한 학교시설 추구

일본은 안전한 학교시설의 중요성을 2가지 측면에서 강조하고 있다. 첫째, 학교시설은 학생의 학습과 생활의 장소이기 때문에 안전해야 한다. 둘째, 학교는 지역사회의 거점센터인 동시에 재난 대피소의 역할을 수행해야 한다. 이러한 관점에서 정부는 학교시설의 방재기능 강화를 역점 정책으로 추진하고 있다. 특히, 노후화된 학교시설이 점차 증가함에 따라 이에 대한 점검 및 보수조치를 강화하고 있다. 준공된 지 25년이 지나 보수가 필요한 건축 면적이 전체의 70%를 차지하여 일본 학교시설정책의 최대 현안과제라 할 것이다. 또한 국공립에 비해 사립학교의 내진율이 10%이상 현격히 떨어져 이에 대한 지도를 강화하고 있다. 이와 같은 일본의 안전한 학교시설을 위한 정책적 노력은 2015년 말 기준 시설 안전점검을 이행한 학교 비율이 99.1%로서 완벽에 가까운 수준을 보이고 있다. 놀라운 점은 100%가 되지 못한 것을 문제점을 지적하고, 반드시 이를 달성할 것을 국가 안전추진계획에 명시하고 있다. 안전한 학교시설을 만들기 위한 종합적인 일본 정부의 노력은 안전한 학교시설이 학교안전의 기본전제라는 정책적 의지를 보여주고 있다 할 것이다.

IV-6. 학교안전개선을 위한 PDCA 적용

일본은 전통적으로 지역사회의 고유문화와 가치를 중시하는 특성으로 학교교육도 지역별로 다양한 차이를 보인다. 재난이 많이 발생하는 해안가 소재 학교는 재난안전을 중시하고, 대도시 소재 학교는 교통안전 및 일상생활 안전에 보다 초점을 맞추고 있다. 따라서 학교안전교육은 반드시 지역 및 학교여건을 감안한 실용적·증거기반적인 차원에서 접근할 것을 강조하고 있다. 이러한 배경으로 정부는 학교현장의 고유한 실정을 반영한 학교안전계획 수립을 의무화하고, 지속적으로 개선하도록 하고 있다. 실제적 방안으로 'PDCA(Plan-Do-Check-Act)' 적용을 명시하고, 학교 현장의 지속적인 개선 노력을

19) 文部科學省, 2017, 전계서, p.8-9

강조하고 있다. 수립된 학교안전계획을 실행하면서 당초계획대로 올바르게 추진되고 성과를 기대대로 창출하는가를 점검하여 미흡하거나 잘못된 사항은 개선 보완함으로써 보다 나은 계획으로 끊임없이 발전하도록 하였다. 이와 같은 PDCA 사이클의 학교안전 적용은 최근 일본이 강조하는 증거기반에 기초한 실천적 접근을 위한 방식의 일환이라 할 것이다.

IV-7. UN 안전학교 도입 및 지속발전 강조

일본 정부는 학교안전증진의 모델로서 'WHO 국제안전학교'를 적극적으로 도입하고 있다. 안전학교의 핵심요소를 벤치마킹하여 적용하고, 나아가 인증을 받도록 권고하고 있다. 지난 2001년 끔찍한 사고를 겪은 이케다 초등학교는 사고 후 학교안전체계를 정비하고, 학교안전문화의 정착으로 일본에서 최초로 WHO 국제안전학교로 선정되어 학교안전의 우수사례로 손꼽히고 있다. 일본정부는 이와 함께 'UNESCO 협동학교'의 확산도 권고하고 있다. UNESCO 협동학교는 기후온난화 등 재난의 근본원인에 대한 국제적 정보 교환 및 공유를 통해 재난관련 이해를 높이고, 이와 관련한 능동적 학습을 통해 학생의 문제해결능력 등을 포함한 대응역량 함양을 목적으로 한다. 나아가 학교안전을 '지속가능발전(sustainable development)' 차원에서 미래세대의 발전을 위한 핵심요소로 접근하고 있다. 이와 같이 체계적으로 정립된 UN의 안전학교 모델의 확산을 통하여 일본은 학교의 총체적인 안전역량을 제고하고 있다.

V. 결론 및 제언

우리나라는 세월호 참사 이후 학교안전에 대한 중요성이 강조되면서 단시간 내에 다양한 제도가 도입되었다. 이러한 학교안전과 관련한 혁신적 제도로 학교현장의 안전은 많은 개선을 가져왔으나, 이를 뒷받침하는 제도적 지원방안이 충분히 마련되지 않아 학교현장에서의 혼란을 초래하고 있다는 부정적 의견도 상당하다. 학교안전법에 따라 매 3년마다 수립하는 제1차 학교안전사고 예방에 관한 기본계획(2016-2018년)이 시행중으로 2018년에는 제2차 계획을 준비하여야 한다. 무엇보다 학교안전정책이 시행되는 과정에서 나타난 문제점이 무엇이며, 무엇

을 보완해야 하고, 추가로 마련해야 할 지원방안이 무엇인지에 대한 근본적 검토가 요구된다. 이러한 시점에서 최근 일본 학교안전정책의 변화에 대한 고찰은 우리나라 학교안전의 방향 설정에 많은 기여를 할 것으로 판단된다.

일본은 20세기 후반 세계 변화에 효과적으로 대응하지 못하여 종전의 선도국가로서의 위상이 위태로워졌다. 또한 잦은 자연재해로 인한 심각한 피해로 위기감이 확산되는 가운데 이를 극복할 수 있는 새로운 학교교육시스템이 필요하게 되었다. 미래세대는 어떠한 상황이나 위기에서도 스스로 극복할 수 있는 자립, 협동, 창조성을 가진 개인을 요구하기 때문에 학교에서는 문제해결능력 등을 포함한 살아가는 힘을 교육할 것을 강조하고 있다. 이는 UN이 중요시하고 있는 안전교육의 방향으로의 '생존을 위한 지식(Knowledge For Life)'과 맥락을 같이 한다. 실제 위기 발생 시 학생이 안전의 객체가 아닌 주체로서 가정 및 지역사회 안전을 선도하는 역할을 강조하고 있다. 특히, 학교안전은 어떤 위기에서도 신속하게 대응하는 행동이 몸에 배도록 습관화하는 것이 중요하여 체험중심의 학습이 요구된다. 이를 위하여 일본 정부는 총합학습 등 경험위주의 학습을 강화하는 조치를 단행하였으나, 학력저하를 초래하였다는 이유로 부분적으로 종전의 지식위주 교육으로 회귀되는 정책적 실패도 겪었다.

그러나 장기적인 관점에서 보면 여유교육은 학생의 자발적 학습 동기를 향상시키고, 문제해결능력 등 사고역량을 제고시켜 결국 학업성과로 연결될 가능성이 높다. 따라서 여유교육의 성과를 단기간의 시험성적으로 측정하기 보다는 이를 교육받은 학생들이 얼마나 자립적이고 생존역량을 갖춘 책임감 있는 일본시민으로 성장하고, 미래사회를 이끌 것인가로 평가받아야 할 것으로 보인다. 이러한 긍정적인 시각에도 불구하고 결국 많은 학부모의 비판 등 부정적 사회적 여론에 밀려 여유교육은 당초 목표에서 후퇴하였으나, 기본 정신인 '살아가는 힘'은 여전히 학교안전에 포함한 일본의 학교교육을 이끌고 있는 중심축으로 작용하고 있다. 2011년 동일본 대지진은 학교안전에 대해 정부차원의 관심과 지원이 보다 확대되는 계기가 되었다. 최근의 주요변화로 UN의 학교안전개념을 학교현장에 도입함으로써 통합적인 학교안전 추진체계를 구축하고, 지속가능 발전을 위한 학교안전교육을 도모하고 있다.

특히, 2000년 들어 일본 학교안전정책은 애매모호한 보편적·이상적 목적이나 전략을 포기하고 일본 고유의 정신을 담고, 학교현장에서 바로 적용될 수 있는 명확하고 실천적인 정책으로 전환하였다. 더 이상 이상적 구호에 그치는 학교안전으로는 일본의 미래세대를 기대하기 어렵다는 국가적 결단이 반영된 것이라 할 것이다. 대표적 정책으로 학교안전에서 PDCA의 적용을 강조하여 실천적 행동을 통한 지속적 개선에 초점을 두고 있으며, 아울러 국가안전추진계획은 명확한 비전하에 누구나 쉽게 이해하고 적용할 수 있도록 구체적으로 서술되어 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 일본 정부가 추진하고 있는 학교정책들은 사회체계의 다양한 요인들과 복잡하게 얽혀 있으며, 변화 필요성에 대한 공감대가 형성되면서 지속적으로 발전해 온 것으로 평가할 수 있다.

지금까지 고찰한 내용을 기초로 다음과 같이 우리나라 학교안전정책 방향에 대해 제안하고자 한다. 최근 우리나라는 학생의 건전한 발달을 위협하는 다양한 위험 및 위기들이 빈번히 발생하고 사회 이슈화되고 있어 국가적 차원의 대책이 요구되고 있다. 이를 위해서 무엇보다 학교안전을 학교교육의 주요 목적중의 하나로 명확하게 제시함으로써 학교안전과 학교교육이 통합될 수 있는 이념적·제도적 기반을 구축하여야 한다. 일례로 일본 학교교육의 목적 중 학교안전의 비전을 담고 있는 ‘생존을 위한 사회적 역량 개발’ 또는 ‘살아가는 힘’과 같은 핵심 이념을 우리나라 학교교육 목적에 새로이 포함시켜야 할 것이다. 이러한 새로운 학교교육의 목적을 반영하여 일본 학교안전의 기본이념인 ‘자조(自助)’, ‘공조(共助)’ 및 ‘공조(公助)’와 같은 명확한 학교안전의 핵심가치를 제시할 필요가 있다.

학교안전의 기본 틀을 분명하게 제시하고, 이를 효과적으로 추진하기 위한 학교안전 교육과정 및 교육방법, 안전한 학교시설 등 구체적 방안들이 학교교육의 전체 틀 속에서 실용적인 관점에서 증거 기반으로 제시되어야 할 것이다. 이의 일환으로 UN이 주도하는 국제안전학교의 확산을 적극 검토할 필요가 있다 할 것이다.

2019년 새로이 마련될 2차 학교안전계획에는 학교안전을 학교교육과 실질적으로 통합하는 이념적·제도적 기반을 토대로 구축되어야 한다. 새로운 학교안전의 틀은 학교교육과 별도로 다루어지는 것이

아니라, 학교 현장에서 학교교육체계와 긴밀히 연계됨으로써 효과적이고 실용적인 학교안전을 도모하여야 할 것이다.

국문초록

21세기 일본의 학교안전은 학교교육 정책의 변화에 따라 직접적인 영향을 받았다. 일본 학교교육의 목적은 “살아가는 힘(zest for life)”을 증진시킴으로써 자립·협동·창조적인 인간으로 육성하는데 있다. 이를 반영하여 학교안전의 목적도 어떠한 재난 상황에서도 학생 스스로 극복할 수 있는 생존 역량을 강화하는데 두고 있다. 일본 학교안전의 주요특징은 다음과 같다: 1) 스스로 살아남을 수 있는 역량 강조 2) 가정 및 지역사회의 학교안전 역할 중시 3) 학교안전과 학교교육의 균형 4) 체험학습 및 능동적 학습(active learning)을 통한 안전교육 강조 5) 안전한 학교시설 추구 6) 학교안전 개선을 위한 PDCA(Plan-Do-Check-Act) 적용 7) UN 안전학교 모델 도입 및 확산. 일본 학교안전에 대한 논의는 최근 제도적 변화가 급격히 이루어지고 있는 우리나라 학교안전에 의미 있는 시사점을 줄 것이다.

참고문헌

1. 광재석 외, 주요국 초·중등 교육개혁 사례 분석과 한국적 시사점, 한국교육개발원, 2005
2. 남경희, 일본의 교육개혁 보고서상의 ‘살아가는 힘’, 사회과교육학연구, (3), 1999.
3. 박상열, 일본의 2014년 개정 소년법에 관한 의의와 평가, 소년보호연구, 제28호, 2014
4. 박운주, 학교안전교육 및 정책 이해와 실제, 부크크, 2015
5. 文部科學省, 第1次學校安全の推進に關する計畫, 2012
6. 文部科學省, 第2次學校安全の推進に關する計畫, 2017
7. D. Kimura, M. Tatsuno, Advancing 21st Century Competencies in Japan, 2015.
8. Fish. R, Japan: Recent Trends In Education Reform, <https://asiasociety.org/global-cities-education-network/japan-recent-trends-education-reform> (검색일 : 2017. 11. 1)

9. K. Kitagawa, Continuity and change in disaster education in Japan, History of Education, Vol. 44, No. 3, pp. 371-390, 2015.
10. K. Shiwaku et al. (eds.), Disaster Resilience of Education Systems, Disaster Risk Reduction, 2016
11. MEXT, Basic Plan for the Promotion of Education, 2008 <http://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/1373797.htm>.
(검색일 : 2017.11.14.)
12. MEXT, The Second Basic Plan for the Promotion of Education, 2013 <http://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/1373796.htm>, (검색일 : 2017.11.16.)
13. MEXT, Education for All 2015 National Review Report: Japan, 2014.
14. M. H. Morrone, Y. Matsuyama, School safety in Japan: Mombusho and the public/private divide, Association for Childhood Education International, Childhood Education, Vol. 84, No. 6, pp. 364-369, 2008.
15. P. L. Novick, Literacy-For What Purpose? PISA, and Kokugo and Yutori Kyoiku Reform, Bulletin of Keisen Women's University, Vol. 23, 2011.

(논문투고일 : 2017.11.04, 심사완료일 : 2017.12.15,
 게재확정일 : 2017.12.22.)