

학교안전정책의 방향 및 과제 : ‘Vision Zero’를 중심으로

A Direction and Challenge of School Safety Policy : Focusing on ‘Vision Zero’

박 윤 주*
Park, Youn-Ju

Abstract

‘Vision Zero’ is a fundamental response to rapidly increasing number of traffic accidents. It was first introduced in Sweden in the late 20th century and is spreading worldwide. ‘Vision Zero’ criticizes an existing traffic safety policy that presupposes a reasonable human beings. It suggests that traffic safety policies should be on the possibility of making mistakes by irrational beings. Under the ethical vision that human life and health cannot be exchanged for any other social benefits, the policy issue should allow to make zero out the death rate and serious injuries of traffic accidents while allowing minor injuries. ‘Vision Zero’ argues that the government should design an environment in which individual mistakes never lead to fatal accidents. ‘Vision Zero’, which shows a different perspective from existing policies regarding safety ultimate goal, is spreading from traffic safety to other areas such as health, safety and well-being. This study examines the implication of the Korea’s school safety policy from the perspectives of ‘Vision Zero’ on the five areas : “for what”, “from what”, “by what”, “by whom”, and “how”. The study is intended to establish a new directions and challenges of school safety policy in Korea through an analytical discussions on ‘Vision Zero’.

키워드 : 학교안전, 학교안전정책, 비전제로, 안전윤리, 안전시스템.

Keywords : school safety, school safety policy, vision zero, safety ethics, safe system.

1. 서론

1-1. 연구의 필요성

안전은 현대사회의 ‘거대담론(meta-discourse)’으로 자리매김하고 있다. 20세기 후반 이후 시장경제 및 신자유주의 확산에 따른 무분별한 이윤 추구 및 성장을 추구하는 과정에서 초래된 위험에 대하여 어떻게 대응할 것인가에 관련한 논의들이 활발하게 진행되어 왔다. 자동차 회사들은 안전한 자동차보다는 빠른 자동차를 만드는데 초점을 두어 많은 사람들이 생명을 잃게 되었다. 식품회사들은 원가절감을 위해 GMO식품을 만들어 인류의 건강을 위협하고 자연의 질서를 교란함으로써 안전의 위기를 초래하고 있다. 보이어는 이와 같은 현대의 모습을 경제가치가 우선한 ‘전도된 사회(upside-down society)’로 비판하고,

인간·사회·환경적 가치를 중시하는 정책적 전환이 시급히 요구된다고 말하고 있다.¹⁾ 또한 울리히 벡은 현대를 인간이 만든 ‘위험사회(risk society)’로 규정하고, 자기성찰을 통한 민주주의 질서와 책임윤리의 회복을 강조하였다. 나아가 바우먼은 현대는 ‘액체성(liquidity)’으로 스스로 형상을 유지하지 못하는 사회로서 개인에게 위험을 전가하는 ‘표류하는 책임(floating responsibility)’을 초래하여 심각한 위험들이 지속적으로 창출될 수밖에 없다고 주장하였다.²⁾ 기

* 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수

1) Boyer, W. H. (2006). *Myth America: Democracy vs. capitalism*. New York: Apex Press. 133-165.

2) 손경미 (2013). 바우먼의 액체근대론과 벡의 성찰적 근대화론 비교 연구: 개인화, 위험사회를 중심으로. *사회와이론*, 139-174.

초자료를 제공하는데 목적이 있다.

이와 같은 현대위험들에 대하여 국가가 어떠한 역할을 하여야 하는가는 보편적인 윤리·규범적 기초로서 ‘가부장적 개입주의(paternalism)’³⁾를 근거로 하고 있다. 플라톤의 국가론에서 유래된 패터널리즘은 국가의 개입에 따른 개인 자유의 침해와 관련하여 최근까지도 많은 논란을 야기하고 있다. 패터널리즘이 개인의 자유를 침해한다는 비판에도 불구하고 최근 증가하는 위험에 대한 국가 역할이 강조되면서 오히려 패터널리즘적 정책들이 증가하는 추세이다.⁴⁾⁵⁾ 교통안전의 새로운 패러다임으로 평가받는 스웨덴의 ‘비전제로(Vision Zero)’ 또한 이와 같은 패터널리즘을 윤리적 기반으로 하고 있다.

비전제로는 스웨덴에서 1990년대 후반 급증하는 교통사고에 대한 근본적 대응방안으로 도입된 철학이다. 인간의 생명과 건강은 어떠한 다른 사회적 이익들과 바꿀 수 없다는 윤리적 비전하에 경미한 위험은 허용하는 한편 교통사고 사망·중상자를 제로(zero)화 하는 것을 정책과제로 표방하고 있다. 기존정책과 가장 차별화된 관점으로 인간은 실수할 수 있다는 가능성에 초점을 두고 안전의 궁극적 목표를 제시하고 있으며, 교통안전에서 건강, 안전, 웰빙 등 영역으로 확산되고 있다.

학교안전은 성장기의 불완전한 학생의 현재 및 미래의 삶을 위한 필수불가결한 요소로 학교교육의 근간이 되어야 한다. 우리나라 학교안전에 대한 요구는 세월호 비극을 계기로 국가정책으로 반영되면서 학교안전계획 수립 및 전담조직체계 등 제도적 기반이 마련되고, 모든 학년에서 안전교육이 의무화되는 등 종전과 다른 모습으로 발전되었다.⁶⁾ 그러나 한정된 인적·물적 자원으로 점차 확대되어 가고 있는 안전의 광범위한 영역을 효과적으로 수행하기 어려운 것이 현실이다. 또한 시간의 경과에 따라 안전에 대한 관심이 점차 낮아지는 시점에서 학교안전이 무엇

을 위해 어떠한 방향으로 나아가야 하는지에 대한 규범적 차원의 연구가 절실히 요구된다 할 것이다.

본 연구는 안전정책에서 새로운 규범적 접근으로 평가받고 있는 비전제로에 대한 논의를 기초로 우리나라 학교안전정책의 새로운 방향 및 과제를 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

I-2. 연구방법

비전제로의 명확한 이해를 위하여 스웨덴의 입법자료, 정책보고서 및 연구논문 등 문헌을 조사·분석하였다. 나아가 비전제로의 배경이 되는 철학, 경제학, 심리학 및 사회학 등 관련 학문 분야의 문헌을 고찰하였다. 이러한 과정을 통해 비전제로의 철학적 배경, 개념과 발전과정 등을 분석하고, 도출한 비전제로의 시사점을 학교안전정책의 목적, 주제, 대상, 수단 및 전략 등의 포괄적 관점⁷⁾에서 살펴보고자 하였다. 본 연구는 학교안전정책의 보다 명확한 방향 및 과제를 제시하기 위하여 “무엇을 보호하는가”, “무엇으로부터 보호하는가”, “무엇으로 보호하는가”, “누가 보호하는가”, “어떻게 보호해야 하는가”의 5가지 영역별로 시사점을 논의하였다.

II. 비전제로의 철학적 배경

비전제로는 패터널리즘의 요소를 반영한 안전정책으로서 개인의 자유·안전 및 행복, 그리고 국가의 역할에 대한 철학적 논의를 기반으로 하고 있다. 일찍이 플라톤은 철인 통치를 이상적 국가모델로 제시하고 국가의 통치체계를 마치 아버지가 가정을 보호하는 것과 유사한 구조로 보고 국가는 시민들의 육체적·정신적 안전을 보호해야 한다고 말하였다. 이러한 플라톤의 관점은 사회계약론자들에 의해 승계되어, 개인의 안전 및 사회 질서 유지를 위해 개인 권리를 국가에 양도하는 성격으로 받아들였다. 대표적 사회계약론자인 홉스는 인간은 ‘늑대’와 같아 자연상태로 내버려두면 “만인의 만인을 투쟁”으로 치닫는 결과를 초래하므로 국가는 계약을 기초로 ‘리바이던(Leviathan)’과 같은 우월적 권력을 통해 국민 안전을 보호해야 한다고 주장하였다.

근대 서구사회를 주도한 공리주의는 “최대 다수의

3) ‘가부장적 개입주의(paternalism)’는 이하 패터널리즘으로 정리한다.

4) 박수혁. (2009). Paternalismus und Recht in Korea. 서울법학, 16(2), 1-11.

5) Gostin, L. O., & Gostin, K. G. (2009). A broader liberty: JS Mill, paternalism and the public's health. Public health, 123(3), 214-221.

6) 오대영, 신선희, 박윤주, 김경희, 한종극. (2019). 요구분석을 통한 학교안전정책 개선방안 연구. 교육녹색환경연구, 18(2), 22-34.

7) 向殿政男. (2018). 安全學の視点から見た小中高等學校における安全教育. 日本信頼性學會誌 信頼性, 40(1), 2-7.

최대 행복”을 위하여 패터널리즘을 적극 옹호한다. 공리주의를 대표하는 벤담은 인간은 본성적으로 고통을 최소화하고 쾌락을 최대화하는 ‘최대의 행복(greatest happiness)’을 추구한다고 한다. 이를 ‘공리(utility)’로 표현하고 행복으로 이끌어주기만 한다면 어떠한 행동도 옳바르다고 강조한다. 대표적인 최대 다수의 최대 행복한 사회를 위한 정책수단으로 벤담이 제안한 ‘파놉티콘(panopticon)’은 오늘날 개인의 생활침해와 사회 안전간의 가치 충돌을 야기하는 감시카메라의 윤리적 논란에서 인용되어지고 있다. 이와 같은 공리주의 관점은 특정 행동을 통하여 더 많은 사람들이 행복해진다면 국가의 적극적 개입은 당연한 것으로 귀결된다.

반면 패터널리즘을 비판하는 관점 또한 역사적으로 상당한 지지를 받으면서 발전하여 왔다. 밀은 자유론에서 개인은 자율적인 존재로서 자기 신체와 정신의 절대적 주권자임을 강조하였다. 국가가 개인의 자유로운 삶에 개입하는 것을 원칙적으로 반대하고 있다. 예외적으로 국가개입이 허용되는 경우는 타인의 안전을 침해하는 개인의 행위에 한하여야 된다는 ‘위해의 원칙(harm principle)’을 제시하였다. 즉 “타인에게 위해를 가하지 않는 한 정부가 국민 개개인의 삶에 개입하는 것은 어떠한 경우에도 정당화될 수 없다”는 명확한 원칙을 선언하였다. 다만 자기결정력이 없는 어린아이, 노인 등 취약자에 대해서는 위해의 원칙의 예외로서 국가가 보호해야 할 책무가 있다고 하였다. 이러한 밀의 원칙은 오랜 기간 서구 사회에서 개인 자유와 국가 개입의 기준으로 적용되어 왔다.⁸⁾

현대에 접어들어 신자유주의와 자본주의 시장경쟁 원리가 확산되면서 과거에 경험하지 못했던 심각한 위험들이 인류의 안전을 위협하게 되었다. 이러한 위기에 어떻게 대응할 것인가에 대한 다양한 논의가 시작되었다. 행동주의를 대표하는 스키너는 인간의 자유와 존엄을 옹호하는 전통적 윤리가 인간행동에 대한 본질적 이해를 방해하고, 원자력 및 대기오염 등 심각한 인류의 당면 문제를 효과적으로 풀어가지 못하게 한다고 주장하였다.⁹⁾ 이러한 위기로부터 인간이 진정한 자유를 얻기 위해서는 국가적 차원의 개입으로서 ‘강화(reinforcement)’를 통한 인간행동의

변화가 전제되어야 한다고 강조하였다. 볼프강 조프스키는 현대 국가의 이념은 ‘자유, 평등, 박애’가 아닌 ‘안전’이라고 극단적 주장을 하고 있다.¹⁰⁾ 이와 같이 현대사회는 개인차원에서 해결하기 불가능한 다양한 위협으로 국가의 역할이 보다 중요시되면서 패터널리즘적 관점이 보다 지지를 받게 되었다.

그러나 살인, 강도 및 폭행 등 타인의 자유를 명확히 침해하는 범죄행위에 대해서는 행위자의 자유를 제한하는데 이견이 없으나, 타인에게 해를 끼치지 않는 자신에게 국한되는 위험한 행위에 대해서 가해지는 개입과 관련한 논란은 여전하다. 예를 들어 개인이 안전벨트를 하지 않는 것에 대해 과태료를 부과하는 정책과 같이 타인의 행복을 침해하지 않는 스스로 자신의 안전을 명확히 침해하는 행위에도 국가가 개입하는 것이 옳은가에 대한 찬반 논쟁은 치열하게 전개되고 있다. 이와 같은 개인 행동에 대한 적극적 국가 개입은 마치 국가가 아이를 돌보는 보모와 같다는 비판적 의미가 담긴 ‘나니국가(Nanny State)’라는 용어를 낳았다. 나니국가는 1965년 영국정부가 국민안전을 위하여 70마일로 속도제한을 추진하자, 시사평론지 ‘the Spectator’에서 당시 정부를 ‘나니’로 비난하면서 등장하게 되었다. 21세기에 들어 블룸버그 뉴욕시장의 시민건강을 위하여 가당탄산수의 용량을 제한하고 담배가판대를 없애는 등 다양한 패터널리즘적 정책을 도입하면서 ‘나니’정부의 논란을 가속화시켰다.¹¹⁾

이와 같이 역사적으로 반복되는 비난에도 불구하고 패터널리즘은 개인의 건강 및 안전 등을 증진시키기 위한 현대 복지국가의 윤리적 기초를 제공하고 있다. 최근 경제학의 새로운 패러다임으로서 등장한 ‘행동경제학(behavioral economics)’은 핵심전략으로 패터널리즘의 부정적 측면을 보완한 ‘자유주의적 개입주의(libertarian paternalism)’를 제시하고 있다. 인간은 불합리하여 개입이 필요한 존재로 패터널리즘을 근본적으로 지지하나, 강제적 개입보다는 자율성을 존중하는 부드러운 자유주의적 개입이 보다 효과적이라 주장한다. 주요수단으로 개인의 행동개선을 위하여 환경이나 맥락에 사소한 변화를 주는 ‘부드러운(soft)’ 개입, 즉 ‘넛지(nudge)’를 강조한다. 넛

8) Gostin, L. O., & Gostin, K. G. (2009). Ibid.

9) 이택광. (2017). 자유의 ‘이중구속’과 액체 ‘근대’. *오늘의 문예비평*, 180-194.

10) 볼프강 조프스키. (2007) 안전의 원칙 - 위험사회, 자유냐 안전이냐, 푸른숲.

11) Daube, M., Stafford, J., & Bond, L. (2008). No need for nanny. *Tobacco control*, 17(6), 426-427.

지는 원래 팔꿈치로 부드럽게 찢러 행동을 개선토록 한다는 의미로서 마치 뷔페레스토랑의 접시를 작은 것으로 교체하는 사소한 환경의 재설계를 통해 자연적으로 과식습관을 개선하도록 하는 것과 같다고 설명하고 있다. 자유주의적 패터널리즘은 개인이 불안정한 행동 선택을 하는 근본적인 이유가 합리적 판단에 필요한 충분한 정보와 자기조절 능력을 가지고 있지 못하는데 있다고 전제한다. 따라서 개인에게 충분한 정보와 적절한 환경을 제공하면 자발적으로 안전한 행동을 할 수 있다고 강조한다. 나아가 개인의 자유를 훼손하지 않고서도 국가가 개인의 삶의 질을 증진시킬 수 있다고 주장하는 바, 선진국을 중심으로 건강안전 및 복지정책의 기조로 확산되고 있다.¹²⁾

이와 같이 현대복지정책의 기반으로 패터널리즘은 비전제로의 철학적 기초로도 자리매김하고 있다. 벌금 등의 규제를 통한 전통적 패터널리즘의 가부장적 속성을 가진 정책수단과 함께 교육 및 정보의 제공, 환경의 부드러운 설계를 통한 온건한 자유주의적 개입을 주요한 정책수단으로 채택하고 있다.

III. 비전제로 개념과 발전

III-1. 비전제로 개념

1) 추진 배경

21세기 직전 스웨덴은 날로 증가하는 교통사고 사망자와 중상자수를 어떻게 하면 줄일 것인가에 대한 이슈가 사회적으로 공론화되었다. 의회를 중심으로 종전 접근방식으로는 급증하는 도로사용자의 안전을 도모하기 어렵다는 인식이 확대되었다. 종전 안전정책의 이론적 배경인 사고인과관계 기반 연구들은 교통사고의 90% 이상이 도로 사용자의 잘못으로부터 비롯된다고 밝히고 있다.¹³⁾ 따라서 정책의 주된 관심은 어떻게 하면 개인의 잘못된 행동을 제거할 수 있는가에 집중한 바, 개인행동에 대한 규제 및 감시 등에 초점을 두었다.¹⁴⁾ 그러나 비전제로는 개인의

잘못에 대한 사후통제정책으로는 치명적인 사고를 예방할 수 없다고 비판하고 있다.

비전제로는 종전 접근이 해결될 수 없는 문제로부터 출발하는 것 자체가 문제라고 지적한다. 무엇보다 종전 정책은 인간을 실수하지 않는 합리적 존재로 전제하여 교통안전환경을 조성하기 때문에 개인의 실수가 바로 생명과 연결되는 치명적 결과를 초래하도록 한다는 것이다. 또 다른 측면으로 종전 접근의 문제는 인간의 생명·안전보다 속도·편의를 우선시하거나, 안전문제와 이동성 간의 균형을 도모하는 것에서 비롯된 것이라 비판하였다.¹⁵⁾¹⁶⁾

이러한 관점을 반영하여 1997년 스웨덴 의회는 새로운 교통안전정책 패러다임으로 비전제로를 채택하였다. 비전제로는 사소한 충돌로 인한 부상은 허용하더라도 교통사고로 인한 사망자와 중상자는 절대로 용납해서는 안 된다는 국가의 안전책무를 다음과 같이 선언하였다.¹⁷⁾

“인간의 생명과 건강은 어떠한 사회적 이익들과 교환될 수 없다(Life and Health can never be exchanged for other benefits within the society)”

비전제로는 의회 차원의 수년간 논의를 거쳐 2004년 정부로 이관되었으나, 정부 자체 검토기간의 필요로 바로 전면적으로 시행되지는 못하였다. 정부의 시범시행기간 중인 2009년 의회는 비전제로의 중기 목표로서 2020년 교통사고 사망자수를 2007년 대비 절반수준으로 경감시키고, 중상자수는 25% 줄이는 것으로 설정하였다. 현재, 비전제로는 중장기적 목표를 설정하기 위하여 2030년 및 2050년 목표에 대한 검토가 적극적으로 이루어지고 있다.¹⁸⁾¹⁹⁾

Roads Safe: A New Priority for Sustainable Development. The Commission.

15) Leah Shaum. (2017). Safe Streets: Insights on Vision Zero Policies from European Cities, Urban and Regional Policy, No.27.

16) Elvik, R. (1999). Can injury prevention efforts go too far? Reflections on some possible implications of Vision Zero for road accident fatalities. *Accid. Anal. Prev.* 31 (3), 265 - 286.

17) Tingvall, C., & Haworth, N. (1999). Vision Zero-An ethical approach to safety and mobility.

18) Kristianssen, A. C., Andersson, R., Belin, M. Å., & Nilsen, P. (2018). Swedish Vision Zero policies for

12) 캐스 R. 서스타인. (2016). 와이 너지? 똑똑한 정부는 어떻게 행복한 사회를 만드는가 (박세연 역). 열린책들.

13) ITF. (2016), Zero Road Deaths and Serious Injuries: Leading a Paradigm Shift to a Safe System, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789282108055-en>

14) Commission for Global Road Safety. (2006). Make

2) 주요 내용

비전제로는 교통안전은 이동성, 속도 등 편의성과 절대 교환될 수 없는 생명존중 윤리 가치를 기반으로 하고 있다. 이를 위해 비전제로는 다양한 정책 수단을 활용하고 있다. 종전과 같은 벌금 등 규제적 법규를 통한 직접적이고 '강한(hard)' 성격과 보조금 지원, 교육 및 정보제공, 캠페인과 같은 간접적이고 '부드러운(soft)' 성격의 정책수단을 동시에 사용한다. 생명의 절대 가치를 보호하기 위하여 '리던던시(redundancy)' 원칙을 통해 상호보완적인 다양한 정책수단들을 도입하고 있다.

비전제로는 과학적 접근을 중시하여 인간의 신체가 외부충격에 버틸 수 있는 허용수준에 초점을 두고 시스템의 설계를 중요시하였다. 도로 등 인프라, 차량 테크놀로지, 속도 등 모든 교통시스템은 인간의 충격한계를 고려하여 설계되어야 한다는 것이다. 따라서 정부 및 기업 등 시스템 설계자의 책무를 중시하고, 사용자로서 개인 요구를 반영한 교통시스템을 만들어야 한다고 강조한다. 개인은 시스템 설계를 통해 만들어진 새로운 교통 법규를 준수해야 책무를 지닌다. 만약 새로운 시스템에도 불구하고 개인의 지식 및 능력 미흡으로 인한 실수로 치명적 사고가 발생할 경우 시스템 설계자는 시스템의 잘못으로 간주하여 보완개선을 해야 하는 지속적 책임을 가진다.²⁰⁾

이러한 배경에서 비전제로가 도입되면서 다양한 시스템들이 만들어졌다. 예를 들어 교차로에 신호등을 설치하는 종전 정책으로는 신호위반, 과속 등으로 인한 치명적 충돌을 해결하기 어렵다는 증거를 기반으로 새로운 접근을 시도하였다. 비전제로는 이를 대체할 수 있는 새로운 시스템으로 신호등이 없는 원형교차로를 제안함으로써 비록 충돌가능성은 높지만 낮은 속도로 치명적 위험 가능성을 줄이고자 하였다. 이렇게 탄생한 원형교차로는 현재 우리나라를 포함한 많은 국가들의 교통시스템으로 자리잡기 시작하였다.²¹⁾ 또한 안전속도에 대한 기술적 접근을

통해 30mph 차량에 충돌할 경우 치명상을 입을 가능성이 20mph 대비 5배, 40mph 대비 9배로 높다는 증거를 부각시켜 속도제한 정책의 필요성을 강조하였다. 또 다른 예는 차량 테크놀로지적 측면으로 차량 내 설치된 음주측정기를 통한 확인된 이후에만 시동이 걸리도록 하거나, 안전벨트를 착용하기 전에는 차가 출발하지 못하도록 하거나, 계속 경고음을 내도록 하는 안전기술도 보편적으로 적용되고 있다.

요약하면, 비전제로는 다양한 교통안전 영역을 통합하는 정책목적으로 '안전한 이동(safe travel for all)', 정책영역으로 '안전한 거리(save streets)', '안전한 속도(save speeds)', '안전한 자동차(save vehicles)', 그리고 '안전한 사람(save people)'으로 설정하고 있다.²²⁾

III-2. 비전제로의 발전

비전제로는 스웨덴에서 효과가 거둔 후 노르웨이와 덴마크 등 유럽을 중심으로 확산 중이나, 여전히 많은 국가들은 전통적 관점의 정책에 머무르고 있는 실정이다. 이러한 정책환경과 아울러 위험한 교통환경으로 인해 매년 1백만 명이 넘는 사람들이 보행, 자전거 및 차량운전, 탑승 중 사망하고 있다.²³⁾ 이러한 배경에서 2015. 6. 스웨덴 비전제로 회의에서는 교통사고를 재난으로 규정하고, 현재와 같은 방법으로는 해결할 수 없다고 강조하면서 새로운 교통안전 대책으로 비전제로를 권고하였다.²⁴⁾

이러한 시대적·국가적 시급성을 반영하여 영국 런던은 2018년 비전제로를 채택하고 모두에게 '건강한 거리(Healthy Streets)'를 비전으로 설정하고 교통안전을 국민건강안전 차원에서 접근하고 있다. 런던 도로에서 자동차의 지배력을 줄이는 데 목표를 두었다. 특히 보행 사망자 중 60세 이상의 노인들의 비중이 45%를 차지하는 등 취약계층의 치명적 사고 비율이 높다는 인식 하에 건강안전격차 해소를 위해 노력하고 있다. 건강한 거리를 위한 런던의 비전제로는 거리 설계에 있어 세 가지 핵심기능을 강조한

safety - A comparative policy content analysis. Safety science, 103, 260-269.

19) Lindberg, J., Strandroth, J., Ekman, L., Persson, S., & Malmström, T. (2016). Översyn av etappmål för säkerhet på väg till 2020 och 2030, med en utblick mot 2050.

20) ITF. (2016). Ibid.

21) Kim, E., Muennig, P., & Rosen, Z. (2017). Vision

zero: a toolkit for road safety in the modern era. Injury epidemiology, 4(1).

22) Shahum, L., & Vanderkooy, Z. (2017). Moving from Vision to Action: Fundamental Principles, Policies & Practices to Advance Vision Zero in the US.

23) OECD, I. (2014). Road Safety Annual Report. In International Transport Forum (Vol. 300).

24) Leah Shaum. (2017). Ibid.

다. 첫째, 과속을 하지 못하는 설계가 되어야 하며, 둘째, 걷기·자전거 타기·대중교통 이용을 촉진하는 설계가 되어야 하고, 셋째, 연령이나 신체적 능력과 상관없이 접근이 용이한 설계가 되어야 한다고 강조하고 있다. 이를 뒷받침하기 위해 과속의 무서운 결과를 알려주기 위한 ‘Watch Your Speed’ 캠페인 등 교육적 측면을 강화하고, 이와 병행하여 2020년 런던 중심가의 제한속도를 30mph에서 20mph로 낮추는 등 규제를 강화할 예정이라고 밝히고 있다.²⁵⁾ 최근 비전제로는 유럽을 넘어 미국, 호주, 뉴질랜드 등 전 세계적으로 도입이 확대되고 있다. 우리나라도 비전제로의 영향으로 현재 교통시스템의 많은 변화를 가져오고 있다. 특히 미국의 비전제로는 공중보건 관점으로 도로안전을 보는 새로운 패러다임을 제시하는 바, 생명보호에서 한 걸음 더 나아가 걷기와 자전거 타기를 권장함으로써 신체·정신건강에 기여하는데 목적을 두고 있다.

비전제로는 당초 교통안전을 위한 패러다임이지만 최근에는 타 영역의 안전원리로 확대되고 있다. 화재 등 생활안전, 산업안전, 자살 등 건강 및 웰빙과 관련한 문제를 해결하기 위한 정책의 통합 원리로 활용되는 정책사례가 증가하고 있다. 스웨덴은 비전제로의 관점을 화재안전으로 확장하여 “화재로 아무도 죽거나 중상을 입어서는 안 된다”라는 비전과 함께 중간목표를 설정하였다. 첫 단계로 2020년까지 주택 화재로 인한 사상자 및 부상자 수를 2008~2010년 대비 3분의 1을 줄이는 것이다. 대표적 정책수단으로 개인의 화재인식을 높이고, 화재 시 대응행동을 교육하며, 연기감지기의 의무 설치를 도입하였다. 이를 위한 국가 전략으로 다음의 네 가지 방안을 제시하였다. 첫째, 교육적 측면으로 개인, 특히 이민자 등 위험집단에 대한 화재지식을 높이기 위한 국가 캠페인을 중요시하고 학교와 미디어의 교육기능에 초점을 두었다. 둘째, 연기 탐지기, 스프링클러, 저절로 꺼지는 담배 등과 같은 인간의 실수를 용서하는 시스템 측면의 기술혁신을 중요시하였다. 셋째, 지역 소방기관의 역할 및 책임과 조정 및 협력체계의 중요성을 강조하였다. 끝으로 화재 취약계층 및 환경에 대하여 국가자원을 집중해야 한다.²⁶⁾

또 다른 사례로 스웨덴은 매년 1,500명 이상이 자살하는 사회이슈에 대응하기 위해 2008년 자살률을 제로화하기 위한 새로운 건강정책을 시행하였다. 비전제로서 “어떠한 개인도 탈출할 방법이 자살 밖에 없는 상황에 노출되지 않아야 한다. 정부는 누구도 스스로 목숨을 끊도록 해서는 안 된다”²⁷⁾라고 선언하였다. 새로운 자살예방정책은 전통적으로 자살의 원인을 개인에게 초점을 둔 것을 비판하고, 시스템적으로 접근하였다. 자살은 개인의 잘못이 아니며, 사회환경의 원인으로 총체적인 환경의 변화만이 자살을 예방할 수 있다는 것이다.

이러한 비전제로의 타 영역의 확장 시도는 다른 국가로도 확대되고 있다. 룩셈부르크는 국가차원에서 비전제로를 교통을 포함한 건강 및 웰빙 등 광범위한 정부정책의 기본원리로 채택할 것을 국가운영의 기본방향으로 설정하고 있다. 2016년 범중앙부처 장관들과 기업 및 노조대표들이 모여 비전제로 헌장에 서명하면서 첫발을 내디뎠다. 직장 내 사고, 출퇴근 교통사고 및 직업 질병의 발생빈도 감소를 목표로 설정한 바, 2016~2022년 목표를 2014년 대비 20% 감소시키는 것으로 선언하였다. 1차 목표로 사고 빈도를 줄이는 것에 중점을 두고 있으나, 추후 목표로 사고의 빈도와 아울러 심각성을 줄이는 전략 개발을 개발하고 이행할 것을 선언하고 있다.²⁸⁾ 이러한 비전제로의 타 정책영역 확장과 아울러, 최근 조직안전전략으로 적극적으로 소개되고 있다. 조직안전은 비전제로가 초점을 두고 있는 신체적 안전뿐만 아니라 정신적 안전, 그리고 웰빙으로 연결되는 개념들이 복합적으로 작용한다. 이러한 맥락에서 비전제로에 대한 논의는 웰빙으로 확장되고 있는 추세이다. 유럽안전보건기구(EU-OSHA)는 “올바른 조치로 모든 사고, 질병 및 상해를 예방할 수 있다”라 선언하였다. 모든 작업에서 안전, 건강 및 웰빙 등 3개 영역을 중시하고 비전제로 관점에서 접근하고 ‘비전 글로벌 제로(Vision Global Zero)’ 캠페인을 전개하고 있다. 조직차원의 비전제로는 ‘생명은 협상할 수 없으며’, ‘인간은 실수 할 수 있는 존재이고’, ‘인간은 신체적·정신적으로 인내할 수 있는 한계수준이 있으며’, ‘인간은 안전하고 건강한 환경을 가질 권리가 있다’고 통합적으로 제시하고 있다.²⁹⁾

25) Tom Platt, Jeremy Leach(2017). Delivering Vision Zero in London Proposals from 20's Plenty for Us, Living Streets and London Living Streets

26) Kristianssen, A. et al. (2018). Ibid.

27) Kristianssen, A. et al. (2018). Ibid.

28) Stratégie nationale VISION ZERO [Website]. (2019, Nov. 20). <https://visionzero.lu/en/strategy/>

그러나 일부 연구들은 비전제로가 이상적·수사적·비합리적 목적을 제시하고 있으며, 비용 대비 효과적이지 못하고, 나아가 개인의 책임과 자유를 침해하는 정책으로 비판하기도 한다.³⁰⁾ 이와 같은 비전제로에 대한 올바른 접근을 위해서는 인간행동 및 안전의 본질, 그리고 국가 역할 등과 관련한 논의의 필요로 한다.

IV. 비전제로(Vision Zero) 논의

IV-1. 비전제로는 생명의 절대적 가치를 강조한다.

비전제로는 “생명은 협상대상이 아니다”는 윤리적 명제 하에 경미한 사고는 허용하는 대신, 사망과 중상은 어떠한 사회적 이익과도 교환할 수 없다는 생명존중의 가치를 선언하고 있다. 비전제로는 전통적 접근과는 달리 사고의 불가피성을 전제로 치명적 손상이 없다면 경미한 위험은 얼마든지 허용할 수 있다는 관점에서 접근한다. 이와 같이 비전제로는 어떠한 비용을 치르더라도 사망과 중상을 완전히 제거해야 한다는 생명가치의 절대성을 강조한다. 결국 비전제로의 궁극적 목적은 차량 충돌위험이 없는 이상적 사회를 이루자는 것이 아니라 충돌에도 살아남을 수 있는 안전한 교통시스템을 갖춘 생명존중사회를 만들자는 것이다.

이와 같은 비전제로의 생명존중윤리는 최근 타 영역으로 확장되어 자살 등 정신건강 및 웰빙 분야에서도 새로운 정책가치로 적용되고 있다. 생명존중윤리의 새로운 지평을 제시하였다는 평가받는 요나스는 발달된 과학기술과 이를 뒤따라가지 못하는 윤리의 차이를 ‘윤리적 진공(ethical vacuum)’이라 부르면서, 이로 인해 인간의 삶이 위협해졌다고 비판하였다. 나의 생명뿐만 아니라 타인, 나아가 자연의 생명을 존중하는 윤리는 현대사회의 회복해야 할 중심가치로 언급하고 있다. 나아가 인류의 안전하고 행복한 미래를 위한 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’의 개념에서도 기본이념으로 자리 잡고 있다.³¹⁾

29) Why Vision Zero? [Website]. (2019, Nov 11). <http://visionzero.global/why-vision-zero>

30) Kristianssen, A. C. et al. (2018). Ibid.

31) 김은철, & 송성수. (2012). 과학기술시대의 책임윤리를 찾아서: 한스요나스의 ‘책임의 원칙’을 중심으로. *Journal of Engineering Education Research*, 15(1), 72-78.

이와 같이 비전제로의 생명존중 윤리는 안전을 포함한 제반 국가정책에서 현재 및 미래를 위한 근본가치로 자리매김하고 있는 추세이다.

IV-2. 비전제로는 실수하는 인간을 전제로 한다.

비전제로 설계자인 텅발은 교통시스템 설계는 인간이 실수를 저지를 것이라는 전제에 기초해야 한다고 다음과 같이 강조하고 있다.³²⁾

“원자력 발전, 항공 등은 위험한 시스템으로 인식되고, 실수를 할 수 있는 사람들에 의해 운영된다는 전제에 근거하여 안전대책을 철저히 마련하고 있다. 교통안전에도 이와 같은 관점이 동일하게 적용되어야 한다. 교통사고 사망자와 중상자를 제로화하는 것은 상식이어야 하고, 그렇게 하는 것이 올바른 일이다.”³³⁾

인간을 합리적 존재로 가정하는 정책은 실패할 가능성이 많은 바, 일례로 교육을 통하여 아무리 과속의 위험성을 알리고, 과속단속 카메라를 통해 벌금을 부과하여도 크게 나아지지 않는 것이 인간이라는 것이다. 인간이 합리적 이성을 가진 존재라면 졸음 또는 음주운전의 용어도 필요치 않았을 것이다. 이러한 전제에서 비전제로는 도로를 포함한 모든 교통환경을 인간의 실수를 ‘용서(forgiving)’하는 안전시스템으로 만드는데 목적이 있다. 인간이 실수하거나 규정을 지키지 않는 비합리적 존재라는 전제를 바탕으로 교통안전정책에 접근해야 한다는 관점은 네덜란드의 사례에서도 적용되고 있다. 스웨덴의 비전제로와 비슷한 시기인 1995년 네덜란드는 ‘지속가능한 안전(Sustainable Safety)’ 접근을 채택하고, 1997년 새로운 교통정책을 시행하였다. 지속가능한 안전은 도로 사용자가 규칙을 준수한다고 가정하지 않으며 공공정보제공 및 교육의 역할을 중시한다. 네덜란드의 접근과 스웨덴의 접근은 인간은 실수하는 존재라는 관점에는 동일하나, 네덜란드는 교육을 강조하는 반면 스웨덴은 환경설계에 보다 초점을 두고 있다고 볼 수 있다.³⁴⁾

32) Tingvall, C., & Haworth, N. (1999). Ibid.

33) Vision Zero: Learning from Sweden's Successes, [Website]. (2019, Nov 29).

<https://centerforactivedesign.org/visionzero>

IV-3. 비전제로는 시스템적 접근이다.

비전제로에서는 안전사고의 발생은 개인의 과실 및 환경 등을 포함한 전체 상황에 좌우되기 때문에 시스템적 차원의 통합적 접근이 요구된다. 많은 연구들은 현대 시스템은 복잡하고 긴밀하게 연결되어 있어 본질적으로 위험을 내포하고 있으며, 시스템의 구성요소 중에서도 인간은 가장 취약한 요소라 지적하고 있다. 따라서 현대사고의 대부분은 인간의 실수에 의해 발생하므로 인간의 실수에 대응할 수 있는 안전한 시스템의 확보가 가장 중요한 핵심이라 언급한다.

비전제로는 ‘사고(incident)’의 용어에는 개인의 잘못을 내재하는 의미가 담겨있는 것으로 보고, 사고 대신 ‘충돌(crash)’이란 용어를 통해 교통안전에 접근하고 있다. 일차 목표로 인간의 실수로 인한 충돌이 발생하지 않도록 하는 것이며, 불가피하게 충돌이 발생하더라도 사망이나 치명적 부상을 입지 않도록 하기 위해서는 종래의 영역별 단절적 접근보다는 통합적 차원의 시스템 접근이 요구된다는 것이다. 시스템 접근은 교통안전을 광범위한 윤리적·사회적·경제적·환경적 목표와 연계하는 통합적 관점을 필요로 한다. 특히 관련기관의 파트너십을 통한 대기오염 등의 환경문제 및 운동 부족으로 인한 건강문제에 대한 접근을 강조한다.

세부적으로 비전제로의 시스템접근은 시스템, 설계자 및 개인 등 세 가지 요소를 기본체계로 하고 있다. 즉 전체 교통시스템, 이를 설계하는 시스템 설계자, 그리고 설계된 규칙을 준수해야 하는 개인이 통합적으로 상호작용하면서 교통안전을 결정한다는 것이다. 비전제로는 위의 세 가지 핵심요소가 포함된 시스템 접근을 통한 안전한 환경의 설계 또는 재설계에 초점을 두고 있다. 인간의 실수를 수용하는 전체 교통 시스템을 설계함으로써 실수를 하여도 치명적인 사고로 연결되는 것을 방지할 수 있는 환경으로 만들어야 한다는 것이다. 예를 들면, 속도를 줄일 수밖에 없도록 차선을 좁히며, 보행자 공간을 확장하고, 차량 자체의 재설계를 통하여 전체 교통시

스템이 보다 안전하도록 유도한다. 이러한 맥락에서 비전제로는 안전한 교통도로환경을 위한 끊임없는 안전한 시스템의 설계과정으로 표현할 수 있다.

비전제로의 관점을 반영하여 OECD는 교통안전을 위한 시스템 접근을 권고하고, 다음의 요소를 성공적 요건으로 제시하고 있다: 1)교통안전에 대한 국가 차원의 비전, 2) 충돌의 불가피성 및 교통안전책임에 대한 인식 변화, 3) 정부의 변화를 위한 적극적인 노력, 4) 교통위험에 대한 데이터 수집 및 분석 체계 확보, 5) 교통안전을 위한 투자 증대, 6) 지식 공유 등.³⁵⁾

IV-4. 비전제로는 책임을 강조한다.

비전제로의 시스템 접근은 정책 및 환경설계자와 개인 간의 ‘공유된 책임(shared responsibility)’ 윤리로 연결된다. 개인이 실수하여도 타인의 생명을 위협하는 사고로 연결되지 않도록 도로를 설계·관리하며, 안전한 차량을 생산하도록 하는 등 도로 설계자 및 관리자·차량 등 이동수단 생산자·정치가 및 정부 등은 안전책무를 갖는다. 이 밖에도 안전교육기관, 보건기관 및 미디어도 시스템설계자로서의 책임이 있다. 아울러 개인은 설계에 따라 도출된 안전규정을 준수해야 할 책임이 있다. 비전제로가 설계자와 개인 간의 책임 공유에 초점을 두나, 실제 개인의 책임 보다는 선택설계자의 책임을 중시함으로써 개인의 치명적 사고를 초래하지 않는 환경을 설계하고, 후속적인 개인의 안전행동에 대한 모니터링을 통해 문제점을 반영 재설계해야 하는 보다 비중 있는 책임을 강조한다. 설계자는 새로이 마련된 안전제도를 개인이 준수하지 못하는 경우가 빈번할 경우 그 원인을 개인의 탓으로 전가하지 않아야 한다. 설계자는 정보·교육 등의 부족에 원인이 있는지, 잘못된 설계에 있는지에 대한 분석을 통해 이를 피드백하는 책임을 가진다.

시스템 설계자로서 정부의 책임을 강조하는 비전제로의 이념은 패터널리즘으로 연결된다. 전통적 패터널리즘에 기반한 규제법규를 통한 강한 개입과 함께 자유주의적 패터널리즘에 기반한 부드러운 개입을 통하여 치명적 사고를 방지함과 아울러 개인의

34) Wegman, F. C. M., & Schermers, A. (2005). Sustainable safety in The Netherlands: the vision, the implementation and the safety effects. Contribution to the 3rd International Symposium on Highway Geometric Design, 26 June-2 July 2005, Chicago, Illinois.

35) Transport Research Centre, & International Transport Forum. (2008). Towards zero: Ambitious road safety targets and the safe system approach. Organization for Economic.

행동변화를 강제하거나 유도한다. 속도위반이나 안전벨트 미착용에 대한 벌금을 부과하기도 하고, 신호등이 없는 원형로터리를 만들어 운전자로 하여금 주의할 수밖에 없게 만들어 사고가 나도 경미한 수준에 그치도록 하는 것이 대표적인 사례이다. 그러나 일면에서는 시스템 설계의 주된 책무를 가진 국가가 잘못된 관점 또는 고의적 의도를 가진다면 개인의 자유를 침해하거나, 나아가 안전을 오히려 위협할 수 있다는 가능성을 내포하고 있다. 과도한 규제 또는 왜곡된 환경설계를 통해 오히려 개인의 다양성을 기반으로 한 선택의 자유를 침해할 수 있다는 것이다. 이러한 윤리적 논란을 극복하기 위해서는 정확한 문제 진단을 통해 도출된 환경 변화에 대한 사회 구성원들의 합의를 기초로 한 각 구성원의 실천적 책임윤리가 요구된다.

IV-5. 비전제로는 비용측면에서 효과적이다.

비전제로는 사전적으로 ‘위험이 없는 상태’로 정의되는 이상적 안전의 개념이 아닌 “수용(acceptable) 또는 용인(tolerable) 수준을 넘는 위험이 없는 상태”로서의 실천적 정의를 정책으로 구현한 것이라 할 것이다. 따라서 수용 또는 용인 수준을 어떻게 정할 것인가에 대한 기준의 바탕이 되는 윤리 및 비용 등에 대한 국가·사회·조직·개인 차원의 합의를 요구한다.

비전제로와 관련하여 정부의 환경시스템 개선과 관련한 주된 이슈는 경제적 비용문제와 연결된다. 안전문제는 당장 조치를 요구하지 않는 보이지 않는 피해를 예견해야 하는 특성으로 비용에 대한 논란을 수반한다. 비전제로를 옹호하는 관점에서는 개인의 사망과 증상으로 인한 국가 및 개인의 부담비용이 치명적 위험을 제거하기 위한 환경 설계비용을 상회하기 때문에 비전제로가 경제적 측면에서도 효율적인 접근방식이라 강조한다. 그러나 비전제로가 추구하는 교통사고로 인해 사망을 포함한 치명적 피해자의 수를 ‘제로’로 만들겠다는 발상은 국가의 막대한 재정적 부담을 연결되어 성공하기 어렵고, 교통안전에 위한 지나친 재정소비는 다른 안전 영역을 소홀히 하는 결과를 초래한다는 비판도 있다.³⁶⁾

안전과 비용의 딜레마는 국가가 직면한 숙제로서 ‘통계적 삶의 가치(the value of a statistical life : VSL)’³⁷⁾ 개념을 통하여 해결하고자 하는 노력들이

활발히 시도되고 있다. 예를 들면 잘 일어나지 않는 지진 대비 내진 설계를 위해 막대한 금액을 투자하는 하는 것이 옳은가, 그렇다면 얼마나 투자해야 하는가에 대한 근거를 마련함에 있어 경제적 수치를 제공하여 정책의 판단기준으로 활용되는 추세이다. VSL은 부(wealth)와 사망위험간의 대체율을 의미하며 개인이 사망위험을 줄이기 위해 얼마나 금전적 대가를 지불할 의향을 가졌는가를 숫자로 나타낸 것이다. VSL 측정과 관련하여 다양한 논란이 있는 바, 연구에 따라 2백만 불에서 12백만 불로 설정하는 등 큰 편차를 보이고 있다. 높은 수준의 VSL은 위험 제거를 위해 국가가 많은 재정을 사용하는 것에 이견의 여지가 없다. 그러나 대체적으로 정부는 재정지출을 억지하기 위하여 VSL을 낮추는 경향이 있다. 이와 같은 인간생명에 대한 경제적 환산 관점은 실제 정부의 정책 추진에 도움을 주는 반면, 무엇과도 바꿀 수 없는 인간생명을 비용편익 분석을 통해 금전적으로 환산한다는 비난도 받고 있다.³⁸⁾ 이와 같이 비전제로가 지향하는 절대적 가치를 반영하는 정책들이 확산되는 한편, VSL 등 과학적 접근을 통한 상대적 가치로서 안전과 관련한 연구 또한 활발히 수행되는 추세이다.

비전제로가 본질적으로 안고 있는 경제적 관점의 문제점에 대한 지적에도 불구하고 비전제로가 시행된 이후 스웨덴의 교통 사망률은 10만 명당 7 명에서 세계에서 가장 낮은 교통 사망률 수준인 3명으로 50%이상 감소하였다. 같은 해에 미국은 인구 10만

value of a statistical life : VSL)’는 삶의 가치를 죽음을 피하기 위해 지불하는 금전적 가치로 평가할 수 있다. 각국 정부는 투자에 대한 타당성을 평가하기 위해 이 지표를 사용한다. 2012년 유럽인 한명의 가치는 평균 300만 유로에 해당하는 것으로 나타났다. 많은 공공정책은 개인의 생명과 건강을 보호하기 위해 마련되었다. 개인의 생명과 건강을 보호하기 위한 공공정책에는 상당한 비용이 발생하고 있으나, 그 규모는 명확하지 않다. 개인의 생명과 건강에 대한 위험을 줄이기 위한 공공정책의 역할은 개인의 소득과 위험사이에 균형을 이루어야 한다고 강조한다. 이러한 균형을 이해하는 것은 개인의 생명과 건강을 보호하기 위한 공공정책의 가치를 이해하는데 필수적이라 할 수 있다. (Bosworth et al, 2017)

38) Bosworth, R., Hunter, A., Kibria, A., & STRATA. (2017). The Value of a Statistical Life: Economics and Politics. STRATA: Logan, UT, USA.

36) Kristianssen, A. C. et al. (2018). Ibid.

37) 인간 생명의 가치는 얼마인가? '통계적 삶의 가치(the

명당 교통사고 사망률이 11명을 넘었으며, 대부분의 유럽 국가들은 10만 명당 5명 수준임을 감안하면 비전제로의 성과는 괄목할만한 수준이라 할 것이다.³⁹⁾ 경험적인 연구결과는 영국에서의 비전제로의 경제적 효과는 10년 동안 1,110억 파운드에 달하는 것으로 밝히고 있다⁴⁰⁾ 이와 같이 비전제로 도입국가들의 긍정적 성과로 인하여 비용 측면의 논란에도 불구하고 전 세계적으로 교통안전의 새로운 전략으로 확산되고 있는 추세이다.

V. 비전제로의 학교안전정책 함의

학교안전의 가장 중요한 목적은 다양한 위험으로부터 학생을 보호하는데 있다 할 것이다. 우리나라의 학교안전은 최근 많은 노력에도 불구하고 해결해야 할 과제가 나날이 산적하고 있어 근본적인 검토가 요구되는 시점이다. 비전제로는 우리나라 학교안전정책이 아래의 5가지 질문에 대한 명확한 답을 찾을 수 있도록 정책적 함의를 제공한다.

V-1. “무엇을 보호하는가”에 관하여

비전제로는 인간은 실수하는 존재라는 비합리적인 본성을 전제하여 안전정책을 수립해야 함을 강조한다. 전통적 안전정책은 올바른 판단과 행위를 하는 인간을 전제로 하였기 때문에 많은 정책적 노력에도 당초 기대한 성과를 거두기 어렵다고 지적한다. 과속운전이 위험한 것인 줄 알고, 위법한 것인 줄도 알면서도 습관적으로 되풀이하는 것이 인간의 본질이라는 것이다. 따라서 과속은 인간의 잘못이 아닌 실수로 보고 실수하는 인간을 보호할 수 있는 교통정책을 수립해야 한다고 강조한다. 이와 관련하여 비전제로는 “어떠한 사람도 이동 중에 사망 및 중상 등 치명적 손상을 당하지 않아야 한다”라고 확실한 답을 제시하고 있다. 비록 실수하더라도 생명의 위협으로 연결되어서는 안 된다는 명확한 비전을 제시하고 있다. 이와 같이 분명하고도 적극적 비전에 기초하여 다양한 하위목표와 전략들이 체계적·조직적

으로 수립되고 비전의 달성을 위한 일치된 방향으로 시행됨으로써 당초 기대했던 정책성과를 거둘 수 있는 것이다.

이와 같이 비전제로가 가정하는 인간의 본질에 대한 관점은 학교안전에서 특히 중요한 바, 학생은 실수하는 성인들보다도 더욱 취약한 존재로서 불안정한 행위를 당연하게 받아들여야 한다. 즉 안전하지 못한 행동을 하는 학생이 오히려 정상적이라는 전제에서 실수를 용서하는 학교안전정책으로의 변화가 필요하다. 특히, 최근 청소년 우울증 및 학생 자살이 증가되는 등 정서적 안전의 중요성이 높아지고 있다. 학생시절에 경험한 사고가 비록 생명에 치명적인 영향을 미치는 심각한 수준이 아닐지라도 정신적 트라우마로 연결됨으로써 성인으로서의 삶을 무력화시키는 부정적 결과를 초래하기도 한다. 특히, 어린 학생의 경우 신체 및 정서 피해가 동시에 발생하는 특징을 갖는다. 이와 같은 배경으로 선진국에서는 건강과 안전을 통합하여 ‘학교건강안전’이란 용어가 보편화되고, 신체적 안전에 못지않게 정서적 안전도 학교안전에서 차지하는 비중이 높아지고 있다. 증가하는 자살문제에 대해서도 비전제로는 “어떠한 개인도 탈출할 방법이 자살 밖에 없는 상황에 노출되지 않아야 한다. 정부는 누구도 스스로 목숨을 끊도록 해서는 안 된다”라는 보호해야 할 가치에 대한 적극적인 비전을 선언하고 있다.

이와 같이 나날이 광범위해지는 학교안전문제는 “무엇을 보호하는가”에 대한 확실한 답을 요구한다. 2019년에 발표된 우리나라 국가학교안전계획인 제2차 학교안전사고 예방계획은 “안전한 학교생활 구현”이라는 비전을 제시하고 있다. 큰 방향으로 보면 타당하다 할 수 있으나, “무엇을 보호하는가”에 대한 명확한 제시를 하지 않는 것으로 볼 수 있다. 따라서 생명 윤리 및 가치를 기반으로 한 보다 명확한 방향을 제시할 수 있는 학교안전 비전으로의 재검토가 요구된다. 올바른 학교안전 방향을 제시하는 나침반으로서 정책비전을 설정하되, 채택된 비전의 밑바탕에는 시대적·사회적으로 요구되는 필요윤리가 내재되어 있어야 한다. 이러한 맥락에서 비전제로는 우리나라 학교안전정책이 나아가야 할 이정표로서 “어떠한 학생도 신체적·정신적 측면에서 치명적 손상을 입어서는 안 된다”와 같은 구체적인 비전을 요구하고 있다.

39) Vision Zero: Designing Streets to Save Lives [Website]. (2019, Nov 15).

https://www.good.is/articles/vision-zero-street-design
40) John Whitelegg and Gary Haq(2006). World transport: policy & practice. Geographical Journal 172(1):78-79 · March

V-2. “무엇으로부터 보호하는가”에 관하여

학교는 재난 및 외부인 침입 등 치명적 위협에서 학교활동 중에 발생하는 생활안전사고 등 경미한 위협까지 광범위하고 복합적인 위협을 안고 있다. 학교안전정책은 이러한 위협으로부터 학생을 보호할 책무가 있다. 그러나 위협은 본질적으로 우리 일상 생활에 내재하여 이를 완전히 제거하기는 불가능하다. 사소한 손상을 유발하는 위협은 정상적인 일상 생활의 부분으로 수용해야 한다는 것이 현대위험관리의 관점이다. 특히, 제한된 학교자원으로 실수투성이인 학생을 모든 위협으로부터 안전하게 보호한다는 것은 비현실적인 목표에 불과하다. 그러나 최근 위협에 대한 올바르지 못한 인식으로부터 비롯된 ‘포대기문화(cotton wool culture)’, 즉 학생을 담요로 껴싸매어 경미한 위협도 허용하지 않겠다는 학교안전의 모습은 결코 바람직하지 않다.

이와 관련하여 비전제로는 모든 위협이 제거된 이상적 차원의 안전을 구호처럼 주장할 것이 아니라 어디까지 위협을 감소하면 안전하다고 할 수 있는지에 대한 합의가 필요하며, 어떠한 위협을 제거할 것인가에 초점을 두어야 한다고 강조한다. 이러한 비전제의 관점을 반영한 학교안전은 치명적 수준에 이르지 않는 사소하고 일상적 위협은 정상적인 것으로 허용하되, 비일상적이고 치명적인 위협을 제거하는데 집중하여야 함을 의미한다.

위험의 부정적 성격과 달리 위험은 미지의 대상에 대한 모험을 통해 인류의 발전을 이룬 원동력이 되어 온 바, 이를 무조건적으로 축소시키고 배제시킬 대상이 아니라 창조적으로 수용해야 할 긍정적 대상으로 보기도 한다. 따라서 위험의 본질을 올바로 이해함으로써 부정적 위협을 최소화하는 동시에 긍정적 위협은 수용하는 태도의 함양은 학교안전을 포함한 전체 학교교육에 있어 매우 중요한 과제라 할 것이다. 이러한 맥락에서 최근 확산되고 있는 ‘위험교육(risk education)’에 대한 논의가 우리나라 학교안전정책에서도 요구된다.

V-3. “무엇으로 보호하는가”에 관하여

비전제로는 벌금 등 규제적 수단과 교육 등 온건적 수단을 동시에 사용하고 있다. 합의로 도출된 환경설계에 따른 규정의 준수를 중시하고 이에 대한 정보제공 등을 위한 교육 또는 캠페인 등 부드러운 개입을 강조하는 동시에 이를 위반한 경우 벌금 등

의 의무를 부과하는 다양한 정책을 활용하고 있다. 생명의 절대 가치를 보호하기 위하여 ‘리던던시(red undancy)’ 원칙을 통해 동원 가능한 정책수단들을 최대한 도입하고 있는 것이다.

학교안전은 크게 안전관리와 안전교육이란 두 개 중심축의 상호보완작용을 통해 효과적으로 추진될 필요가 있다. 학교안전관리는 안전한 학교환경의 구축에 초점을 두고 있다. 이와 관련하여 비전제로는 강제적인 규정의 준수보다는 인간의 실수를 ‘용서(forgiving)’하는 교통환경을 강조하고 온건적인 패터널리즘에 바탕을 둔 환경설계를 강조한다. 학교환경의 재설계를 통한 개입이 학생으로 하여금 안전행동 개선을 위한 자발적인 노력을 유도하고, 나아가 지속가능한 안전행동의 체득화가 가능하도록 한다. 학교환경의 효과성을 제고하기 위해서는 흥미수준 또는 발달단계 등 학생의 특성을 고려할 필요가 있다. 우리 학교안전정책도 비전제로의 관점을 수용하여 “학생의 실수를 용서하는 학교환경”을 구축하는데 초점을 두고, 학생안전을 위한 인프라 구축에 노력하여야 한다.

안전교육은 학교교육의 전체 틀 속에서 공식 또는 비공식교육을 통하여 이루어진다. 학교안전교육은 크게 세 가지 영역으로 구성된다. 첫째, 위험 상황에서 안전하게 자신의 신체를 지킬 수 있도록 훈련 및 연습을 통해 몸으로 체득하는 것이며, 둘째, 기초적인 안전 지식을 학습하는 것이고, 셋째, 안전한 공동체 생활을 위한 바람직한 도덕적 태도를 함양하는 것이다. 최근 예측할 수 없는 위험들이 급증하는 가운데 미래의 불확실성을 이겨낼 수 있도록 문제해결 능력 등의 역량 개발 또한 학교안전교육의 주요영역으로 부각되고 있다. 안전한 미래를 위한 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’의 핵심역할을 할 수 있는 학교교육이 되어야 한다는 UN의 비전도 이러한 관점을 반영하고 있다. 비전제로 또한 생명의 치명적 손상을 방지하는 교통 환경과 함께 지속가능한 건강한 삶을 위한 도로 및 자연환경도 중요시하고 있다. 이와 같은 비전제로의 관점은 학교교육의 핵심역량으로서 ‘현재’에 대응하면서도 ‘미래’를 대비할 수 있는 새로운 학교안전교육을 요구한다. 이와 같은 배경에서 최근 도입된 안전교육 7대 표준안 등 새로운 안전교육체계가 학교교육의 실질적 중핵으로 자리 잡도록 적극적 관심과 노력이 요구된다.

V-4. “누가 보호하는가”에 관하여

비전제로는 교통안전에 있어 정책관계자·환경설계자·개인의 ‘공유된 책임(shared responsibility)’을 전제로 하고 있다. 책임은 현대윤리에서 추구하는 타자기반의 윤리의 핵심가치로서 타자를 자신으로 동일시하도록 하는 태도를 요구한다. 최근 전 세계적으로 학교교육의 본질을 ‘자기중심(ego-centered)’에서 ‘타자중심(other-centered)’으로 개혁하자는 변화가 확산되고 있다. 타자윤리의 핵심가치는 책임으로, 비전제로의 윤리적 기반도 이에 바탕을 두고 있다 할 것이다.

학교는 자기중심적이고 실수투성이인 어린 학생들의 공동체로서 불가피하게 발생하는 위험으로 책임은 매우 중요한 가치이다. 동료의 안전을 훼손하는 행위가 동시에 자신의 안전을 위협하는 것이라는 인식공유가 매우 중요하다. 특히, 어린 학생들의 공동체로서 학교의 안전을 위해서 학교구성원간의 ‘공유된 책임’은 매우 중요한 가치라 할 것이다. 일찍이 칸트에서 현대의 한나 아렌트 및 지그문트 바우먼 등에 이르기까지 책임은 인간 삶의 본질적 가치인 동시에 공동체 유지를 위한 핵심 기능으로 공통적으로 강조되었다. 공유된 책임은 학교 전체 구성원간의 ‘공통감’으로 연결되며, 공통감은 잠재적이기 때문에 교육적·사회적 맥락에서 개발되어야 하는 것이다. 학생 각자에게 상대를 위하는 것이 바로 나를 위하는 것이라는 윤리관을 심어주는 학교교육이 전제되어야 우리가 달성하고자 하는 학교안전을 이룰 수 있다. 이를 위해 오늘날 학교는 지그문트 바우먼이 말하듯이 “타인과 더불어 살기(Being with the others)”에서 “타인을 위하여 살기(Being for the others)”를 요구한다. 학교교육을 비롯하여 교사와 학생간의 책임, 친구들과의 상호의존적 책임관계를 통하여 공통감을 키워야 한다. 공통감 형성을 위한 타인에 대한 책임을 중시하는 학교풍토의 중요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없는 학교안전의 핵심가치라 할 것이다. 지금과 같이 학교가 학업성취도 향상만을 학교교육의 주요 목적으로 인식하는 현실에서는 서로를 경쟁적 상대로 간주하는 결과를 초래하여 공통감을 저해하는 결정적 요인으로 작용할 수밖에 없다. 따라서 학교안전을 저해하는 각종 위협들을 양산할 수밖에 없다. 학교안전정책은 이에 대한 근본적 대응을 위하여 변화된 접근을 요구한다. 비전제로가 제시하듯이 학교안전은 정책관계자·학교환

경설계자·학부모·교사 뿐 만아니라 학생이 학교안전의 주체로서 스스로 학교안전을 보호해야 한다. 지금은 학생이 더 이상 학교안전의 객체가 아닌 주체로서 역할을 이행할 수 있도록 책임을 공유하는 학교안전으로 전환해야 할 필요가 있다.

V-5. “어떻게 보호해야 하는가”에 관하여

비전제로가 채택하고 있는 ‘안전한 시스템 접근(Safe System Approach)’은 치명적인 손상은 개인의 잘못이 아닌 잘못 설계된 시스템에 원인이 있다고 본다. 교통사고는 개인의 부정적 요인으로 발생하는 것으로 보고 이를 제거하는데 초점을 두는 종전의 접근을 반대하고, 긍정적 환경요소를 증가시켜 개선하는 ‘회복탄력성(resilience)’ 관점을 강조한다.

비전제로의 시스템적 접근은 현재 우리 학교안전에 시사하는 바가 크다. 학교안전문제 발생 시 학생의 실수를 감안하지 않은 환경이 문제라는 인식의 전환이 요구된다. 이러한 인식을 바탕으로 학교시스템의 보완, 그리고 후속적인 교육과 정보제공의 노력에도 불구하고 여전히 문제가 발생된다면 지속적인 개선 보완조치를 해야 한다. 이와 같이 학교안전은 학교시스템 전체의 관점에서 보아야 하며, 세부 영역에 대한 부분적·단절적 접근으로는 해결하기 어렵다는 관점을 공유해야 한다.

비전제로는 ‘안전한 도로’, ‘안전한 차’, ‘안전한 사람’, ‘안전한 속도’를 통한 ‘안전한 이동’을 목표로 하고 있다. 이와 같이 성격을 달리하는 각 영역들이 하나의 목표 달성을 위한 통합적 차원의 협력을 강조한다. 각 부처별로 단절적으로 추진하는 안전정책으로는 교통사고로부터 치명적인 손상을 제로화하겠다는 ‘야망찬 목표(aspirational goal)’을 달성하기 불가능하다. 특히, 안전은 생태론적(ecological) 이해를 통하여 사회 각부문간 상호작용을 분석해야 올바른 접근이 가능하다. 학교는 대표적인 개방체계(open system)로서 사회의 급증하는 부정적인 위험에 직접적으로 노출됨으로써 심각한 안전 위기에 처할 수밖에 없다. 따라서 사회체계와 별도로 학교안전만 접근해서는 원인을 분석하기 불가능하고, 결과 또한 학교만의 책임으로 돌려서는 올바른 문제 해결이 어렵다. 가정, 사회 및 국가가 같이 고민하고 협력해야 풀릴 수 있는 복잡한 ‘리즘(rhizome)’으로서 어떤 특정부문의 관심과 노력만으로는 개선될 수 없는 특성을 가진다. 이를 위해서는 모든 구성원들의 참여와

협력에 초점을 두어야 한다. 학교안전정책의 통합적 접근을 위해 비전제로 관점의 OECD 권고를 반영하여 새로운 체계를 마련할 필요가 있다. 첫째, “어떠한 학생도 신체적·정신적으로 치명적 사고를 허용해서는 안 된다”라는 국가 차원의 새로운 비전을 설정해야 한다. 둘째, 불가피한 학교위험을 전제로 한 새로운 책임과 역할을 모색하여야 한다. 셋째, 학교안전에 대한 데이터 수집 및 분석체계를 구축해야 한다. 넷째, 학생의 생명은 어떠한 이익이나 가치와 교환될 수 없다는 인식의 공유로 학교안전을 위한 투자를 증대해야 한다. 끝으로 학교안전 관련 가치·태도·지식을 정부·사회·가정·학교·학생 등 전제구성원이 공유해야 한다.

비전제로는 학생이 바뀌라고 주문하기 전에 국가를 포함한 사회·학교·가정의 안전에 대한 인식을 바꾸어야 하고, 적극적 참여·협력을 통해 학교교육 전반적 시스템의 잘못을 바로잡아야 한다는 통합적 패러다임으로의 전환을 요구하고 있다. 학교안전정책의 성공을 위해서는 비전제로가 강조하듯이 명확한 윤리적 비전을 바탕으로 학교시스템을 전체적·근본적 차원에서 재검토하여 새로운 학교안전의 모습을 제시해야 한다. 산적한 학교안전과제와 미래의 안전한 삶을 위해서는 학교교육 전반에 대한 국가차원의 총체적 접근이 절실히 필요한 시점이라 할 것이다.

국문초록

‘비전제로(Vision Zero)’는 급증하는 교통사고에 대한 근본적 대응방안으로 20세기 후반 스웨덴에서 처음 도입되어 전 세계적으로 확산되고 있다. 합리적 인간을 전제로 하는 기존 교통안전정책을 비판하고, 인간은 실수할 수 있다는 가능성에 초점을 두는 정책이 되어야 한다는 관점을 제시하고 있다. 인간의 생명과 건강은 어떠한 다른 사회적 이익들과 바꿀 수 없다는 윤리적 비전하에 경미한 위험은 허용하는 한편 교통사고 사망·중상자를 ‘제로(zero)’화 하는 것을 정책과제로 표방하고 있다. 정부는 개인의 생명보호를 위해 개인이 실수를 하여도 결코 치명적 사고로 연결되지 않는 환경을 설계해야 한다고 주장한다. 안전의 궁극적 목표에 대하여 기존정책과는 차별화된 관점을 보여주는 ‘비전제로’는 교통안전에서 건강, 안전, 웰빙 등 영역으로 확산되고 있다. ‘비전제로’가 시사하는 우리나라 학교안전정책의 과제

를 “무엇을 보호하는가”, “무엇으로부터 보호하는가”, “무엇으로 보호하는가”, “누가 보호하는가”, “어떻게 보호해야 하는가”의 5가지 영역으로 살펴보았다. 본 연구는 ‘비전제로’에 대한 분석적 논의를 통해 우리나라 학교안전정책의 새로운 방향성을 설정하고자 하였다.

참고문헌

1. 김경희, & 김숙이. (2017). 학교안전 연구 경향 분석과 발전과제. *교육행정학연구*, 32, 161-184.
2. 김은철, & 송성수. (2012). 과학기술시대의 책임윤리를 찾아서: 한스요나스의 ‘책임의 원칙’을 중심으로. *Journal of Engineering Education Research*, 15(1), 72-78.
3. 박수혁. (2009). Paternalismus und Recht in Korea. *서울법학*, 16(2), 1-11.
4. 볼프강 조프스키. (2007) 안전의 원칙 - 위험사회, 자유냐 안전이나, 푸른숲.
5. 손경미. (2013). 바우만의 액체근대론과 백의 성찰적 근대화론 비교 연구: 개인화, 위험사회를 중심으로. *사회와이론*, 139-174.
6. 오대영, 신선희, 박운주, 김경희, 한종극. (2019). 요구분석을 통한 학교안전정책 개선방안 연구. *교육녹색환경연구*, 18(2), 22-34.
7. 이택광 (2017). 자유의 ‘이중구속’과 액체 ‘근대’. *오늘의 문예비평*, 180-194.
8. 캐스 R. 서스타인. (2016). 와이 넷지? 똑똑한 정부는 어떻게 행복한 사회를 만드는가 (박세연역). 열린책들.
9. 向殿政男. (2018). 安全學の視点から見た小中高等學校における安全教育. *日本信賴性學會誌 信賴性*, 40(1), 2-7.
10. Bosworth, R., Hunter, A., Kibria, A., & STRATA. (2017). *The Value of a Statistical Life: Economics and Politics*. STRATA: Logan, UT, USA.
11. Boyer, W. H. (2006). *Myth America: Democracy vs. capitalism*. New York: Apex Press. 133 - 165.
12. Commission for Global Road Safety. (2006). *Make Roads Safe: A New Priority for Sustainable Development*. The Commission.

13. Daube, M., Stafford, J., & Bond, L. (2008). No need for nanny. *Tobacco control*, 17(6), 426-427.
 14. Elvik, R. (1999). Can injury prevention efforts go too far? Reflections on some possible implications of Vision Zero for road accident fatalities. *Accid. Anal. Prev.* 31 (3), 265 - 286.
 15. Gostin, L. O., & Gostin, K. G. (2009). A broader liberty: JS Mill, paternalism and the public's health. *Public health*, 123(3), 214-221.
 16. ITF. (2016), *Zero Road Deaths and Serious Injuries: Leading a Paradigm Shift to a Safe System*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789282108055-en>
 17. John Whitelegg and Gary Haq(2006). *World transport: policy & practice*. *Geographical Journal* 172(1):78-79 · March
 18. Kim, E., Muennig, P., & Rosen, Z. (2017). Vision zero: a toolkit for road safety in the modern era. *Injury epidemiology*, 4(1).
 19. Kristianssen, A. C., Andersson, R., Belin, M. Å., & Nilsen, P. (2018). Swedish Vision Zero policies for safety - A comparative policy content analysis. *Safety science*, 103, 260-269.
 20. Leah Shaum. (2017). *Safe Streets: Insights on Vision Zero Policies from European Cities*, Urban and Regional Policy, No.27.
 21. Lindberg, J., Strandroth, J., Ekman, L., Persson, S., & Malmström, T. (2016). Översyn av etappmål för säkerhet på väg till 2020 och 2030, med en utblick mot 2050.
 22. OECD, I. (2014). *Road Safety Annual Report*. In *International Transport Forum* (Vol. 300).
 23. Shahum, L., & Vanderkooy, Z. (2017). *Moving from Vision to Action: Fundamental Principles, Policies & Practices to Advance Vision Zero in the US*.
 24. Tingvall, C., & Haworth, N. (1999). *Vision Zero-An ethical approach to safety and mobility*.
 25. Tom Platt, Jeremy Leach(2017). *Delivering Vision Zero in London Proposals from 20's Plenty for Us, Living Streets and London Living Streets*
 26. Wegman, F. C. M., & Schermers, A. (2005). *Sustainable safety in The Netherlands: the vision, the implementation and the safety effects*. Contribution to the 3rd International Symposium on Highway Geometric Design, 26 June-2 July 2005, Chicago, Illinois.
 27. Stratégie nationale VISION ZERO [Website]. (2019, Nov 20). <https://visionzero.lu/en/strategy/>
 28. Transport Research Centre, & International Transport Forum. (2008). *Towards zero: Ambitious road safety targets and the safe system approach*. Organization for Economic.
 29. Vision Zero: Learning from Sweden's Successes, [Website]. (2019, Nov 29). <https://centerforactivedesign.org/visionzero>
 30. Vision Zero: Designing Streets to Save Lives [Website]. (2019, Nov 15). <https://www.good.is/articles/vision-zero-street-design>
 31. Why Vision Zero? [Website]. (2019, Nov 11). <http://visionzero.global/wh>
- (논문투고일 : 2019.11.25, 심사완료일 : 2019.12.16, 게재확정일 : 2019.12.26.)