

학교안전기준 내용 및 형식에 대한 현장 전문가의 인식 분석

An analysis of field experts' perceptions of the content and format of school safety standards

조 용 * 이 병 호 ** 한 종 극*** 박 윤 주****

Cho, Yong, Lee, Byoung-Ho, Han, Jong-Guk, Park, Youn-Ju

Abstract

This study aims to elucidate the content and format of school safety standards to clarify the roles and responsibilities of schools in realizing school safety. Toward this end, difficulties in operating school safety standards at various sites were classified into four small groups with a total of 26 educational administrators, superintendents, and researchers to listen to the opinions of experts in the field and analyze related data. As a result, we comprehensively analyzed in-depth interviews with the respondents who are working at provincial offices of education regarding the proposed school safety standards. We also analyzed the necessity of developing these standards and examining the appropriateness of their content and format. Results were derived from four aspects, including the field applicability of such standards. The study draws the following conclusions. First, it focuses on setting the direction for the development of school safety standards. Second, it highlights the exploration of the system and content of these standards. Third, it pertains to the preparation of a draft of these standards.

키워드 : 학교안전기준, 내용의 적정성, 형식의 적절성, 심층면담, 현장 전문가의 인식

Keywords : Multi-functionalization of School Facilities, Review of Institution, Multi-functionalization Policy, Research trends, Living SOC(Social Overhead Capital) Project

I. 서론

I-1. 연구의 필요성 및 목적

최근 학교 현장에서 논란이 된 3D프린터 발암 물질 유해성에 대해 정부가 3D프린터 작업환경을 조사한 결과, 학교가 안전 환경이 최악인 것으로 나타났으며 이에 따라 정부는 가이드라인을 준수한 학교만 새로운 3D프린터를 도입할 수 있도록 하는 내용을 담은 3D프

* 장원중학교 교사

** 한국교육시설안전원 건축사

*** 교육부 학교안전연구소 연구원

**** 한국교원대학교 교수, (교신저자: 20green@knue.ac.kr)

※ "이 논문은 2020년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5B8A02110627)"

린팅 안전 강화 대책을 발표하였다. 이러한 상황에서 교육부(2021)는 사회 변화에 대응하여 2022 개정 교육과정에서 자기주도성 및 삶의 연계, 지역 분권화 및 학교·교사의 교육과정 자율성 중시, 디지털·AI 교육환경에 맞는 교수·학습 및 평가체제 구축을 기본원칙 및 방향으로 설정하였다. 학교안전교육 또한 이러한 특성을 고려하여 구체적인 지침이 모색되어야 하며, 학생의 각 지역적 맥락을 고려하되 일상생활과 연계되면서 디지털 및 AI 기술을 활용하는 주도적이고 체험적인 안전교육의 방법들이 모색되어야 한다(김중훈 외, 2021).

학교안전은 학교에 적용되고 있는 많은 법령과 기준을 충족하도록 하고 있다(국가법령정보센터, 2023). 학교는 교육활동 중에 발생하는 다양한 위험에 대응할 준비가 되어 있어야 하며 안전문제를 예방하기 위해 노력해야 한다. 북미와 유럽의 국가들은 안전한 학교 실현을 위해 학교안전의 다양한 영역에 걸쳐 관련 법령에 따른 기준을 제시함으로써 법령, 기준, 정책, 절차로 이루어진 일관적 실행 체계 구축하고 있다. 「학교안전법」도 안전교육, 안전사고관리 등에 관한 기준과 지침을 규정하고 있으나, 안전교육 이외에 학교안전사고 예방을 위해 학교가 수행해야 할 구체적 활동에 관한 명확한 기준이나 지침 제시가 미흡한 실정이다. 또한, 학교안전과 관련된 의무사항들이 여러 법령들에 걸쳐 산재되어 있어 학교 현장은 자신들이 준수해야 할 법적 의무에 대한 혼선과 중복의 어려움에 직면하고 있다. 「어린이안전법」 제정으로 인해 「학교안전법」에 따른 교직원 안전교육의 중복과 혼선 발생, 「산업안전법」 전부개정과 「중대재해처벌법」 제정에 따른 학교현장 현업근로자의 산재 예방활동과 책임의 강화되었으며, 「학교안전법」은 “학교시설안전관리기준”과 같은 시설적 차원에서의 기준을 제시하였으나, 「교육시설법」 제정으로 현재는 이에 관한 기준이 삭제되었다.

특히, 2015년 이후 학교 안전관리는 단기간에 법령과 정책 등이 수립되면서 안전교육의 방향이나 목적 등에 대한 공유된 인식과 체계적 정리가 미흡한 실정으로 학교 현장에서 안전교육 및 관리를 실시하는데 어려움이 가중되고 있다. 그럼에도 불구하고 2015 개정 교육과정에서는 교육과정에 안전교육과 관련된 내용을 적극적으로 반영하여, 교과 및 창의적 체험활동을 통해 체계적인 안전교육을 실시하여 안전 의식이 내면화될 수 있도록 하였다(교육부, 2015). 이에 학교

안전관리의 내용을 체계적으로 분석하여 이를 토대로 학교안전관리기준을 학교급별로 지속성을 가지며 현장에 정착될 수 있도록 마련할 필요가 있을 것이다. 이와 아울러 학교안전기준을 실행 매뉴얼로 제공하는 것도 필요해 보인다.

이에 따라 교육부, 시·도교육청은 안전관리를 함에 있어 개별법에 따라 안전관리의 방법, 절차, 수준 등이 각기 상이하고, 종합적 안전관리가 이루어지지 못하여 학교 현장에서의 혼란을 가중시킬 수 있어 이를 해소할 수 있는 안전관리기준을 마련할 필요가 있다. 특히 메르스, 사스, 코로나, 광우병, 녹조발생원인, 세월호 사고 원인과 사후 예방대책 등으로부터 사회적, 제도적, 교육적 변화에 학교 안전여건이 제대로 갖추기 위해서는 현재 학교안전에 대한 교육과 관리가 일원화하여 체계적이고 종합적으로 개선될 필요가 있으며, 학교 현장에 학교 안전관리기준과 실행 매뉴얼을 제시하여 안전한 학교 실현을 위한 학교의 역할과 책임을 명확하게 할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 학생 및 학교 구성원의 안전을 확보하기 위한 안전기준의 방향을 설정하고, 법령, 기준, 정책, 절차, 실행으로 이어지는 일련의 학교안전활동의 체계를 제시하여 안전한 학교 실현을 위한 학교의 역할과 책임을 명확히 하기 위하여 학교안전기준의 내용과 형식을 제시해 보고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 연구 문제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 학교안전기준의 구성 방향, 내용과 형식은 어떠한가?

둘째, 학교안전기준의 내용의 적정성과 형식의 적절성에 대해 현장 전문가의 의견은 어떠한가?

셋째, 학교안전기준안의 현장 적용 및 활용 방안은 어떠한가?

II. 학교안전기준 구성의 방향

II-1. 안전기준의 이해

안전기준은 우리가 안전한 생활을 영위하기 위한 최소한의 요구치라고 할 것이다(임수정, 박덕근, 2019). 현행 법령에서의 안전기준 정의는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조4의 2에 의해 ‘각종 시설 및 물질 등의 제작, 유지 관리 과정에서 안전을 확보할 수 있도록 적용하여야 할 기준을 체계화한 것’이라고 정의하며 안전기준의 분야, 범위 등에 관하여는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 그러나 안전기준에 대한 정의와 범위는

영역별, 이해당사자별로 각기 다르게 언급되고 있다. 김찬오 외(2008)는 안전기준을 안전사고예방과 관련 있는 기준으로 안전기술기준과 안전관리기준을 총괄한 기준으로 구분하고, 안전기술기준은 규격, 횡수, 농도 등 기술적인 내용과 성능기준을 포함하는 사항 등이며, 안전관리기준은 안전사고 예방과 관련된 점검, 유지·관리, 교육 등의 기준 등을 포함하는 것으로 정의하였다. 또한, 박종근 외(2016)는 안전기준을 국가나 지방자치단체가 인명 및 재산손해, 환경훼손을 예방 또는 경감, 대비 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말하고, 기술기준, 교육·훈련 기준, 규제·관리 기준을 포함한다고 정의하였다.

안전기준은 재해 예방, 안전사고 방지 등을 위하여 안전을 확보할 수 있도록 적용하여야 할 기술적 기준을 체계화한 것으로 관계 법령에 따라 정의된다. 그러나 안전기준 적용 대상 및 분야가 같더라도 상황에 따라 관계되는 법령, 소관 부처가 달라 안전기준을 통합 관리하기에 한계가 있다. 이러한 문제점을 개선하고자 안전기준을 통합적으로 관리하는 방안에 관한 연구가 진행되고 있다. 사회발달로 인해 안전기준이 세분화·전문화되면서 관련 법령 또한 그 수가 점차 증가하고 있으며, 신기술, 신제품의 등장으로 아직 법령에 포함되지 못한 안전기준도 있다. 우리나라 국가 안전기준은 주로 개별법령에서 규정하고 있으며, 대부분의 안전기준은 개별법령의 시행규칙에서 개괄적 또는 세부적으로 정하고, 더 세부적인 안전기준은 하위 법체계인 고시, 훈령 등에서 규정하고 있다. 이와 같이 각 부처 간의 협의가 필요 없는 고시, 훈령 등으로 안전기준이 제정, 시행됨에 따라 같은 분야에서도 안전기준이 다르게 될 수 있으며, 분야별로 많은 중복사례를 가지고 있다(김찬오 외, 2009).

또한, 우리나라의 안전기준은 해당소관 부처, 목적에 따라 법령에 직접적으로 규정하고 있어 법령의 목적, 필요성에 따라 유사한 안전기준이 수개의 법령에 동시다발적으로 존재할 가능성을 가지고 있다. 특정 법령의 제·개정 단계에서 안전기준이 신설되거나 변경될 때, 타 법령의 안전기준 내용이 연동되어 변경되지 않으면 중복, 상충의 문제점이 발생하게 된다. 국내 안전기준은 문제점에 대한 분석뿐만 아니라 안전기준의 전체규모도 정확히 파악되지 못하였다. 이는 안전기준을 포함하고 있는 법령이 제·개정을 거치면서 변화하기 때문에 실시간으로 모든 법령을 독해하여 안전기준을

추출하여 문제점을 분석하기에는 한계점이 있기 때문이다. 이러한 문제를 개선하고자 안전기준을 통합적, 체계적으로 관리하고자 정보처리 기술을 활용하여 효율적으로 안전기준을 추출·분류, 분석하고자 하는 연구가 진행되고 있다(임수정, 박덕근, 2019).

한편, 법령 등에서는 안전기준이라는 단어를 직접적으로 표현하여 안전기준임을 알 수 있게 하거나, 안전기준이라는 단어를 직접적으로 표현하지 않는 경우가 있어 단순히 안전기준이라는 단어의 존재 여부로 안전기준을 판단하기에 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 안전기준은 법령(법률, 시행령, 시행규칙)은 본문 내에 직접적으로 안전기준을 표시하고 있기 보다는 첨부파일에 세부적인 안전기준이 표시되어 있고, 안전과 관련한 조항이 많기 때문에 강제적 표현이 많이 사용되고 있다. 따라서 안전사고 발생 위험을 줄이기 위해서는 안전 관련 법·제도와 기준이 기존의 사후적·수동적 관리방식에서 선제적·능동적으로 정비하는 체계로 전환이 시급하다 할 것이다(김민호, 조상현, 박덕근 외, 2020). 이에 행정안전부(2023)는 안전기준을 총괄·관리하기 위해 안전기준 심의 제도, 안전기준 등록관리시스템을 운영하고 있다.

II-2. 안전교육 관련 법령 및 제도 변화

제도의 변화는 교육 관련 법령을 이끌어내고, 교육과정의 방향을 올바르게 인도한다(권혜정, 2015). 학교 안전교육 관련 법령은 교육부 소관 법령으로 학교 안전사고 예방 및 보상에 관한 법률(약칭: 학교안전법), 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률(약칭: 학교폭력법), 학교보건법 등이 있다. 그중 학교 안전교육의 내용을 직접적으로 다루고 있는 법률은 학교안전법이다. 학교안전법 제8조에서는 학생·교직원 및 교육활동 참여자에게 학교 안전교육을 실시하고 그 결과를 학기별로 교육감에게 보고하도록 규정하고 있다. 동 법 시행규칙 제2조는 안전교육의 종류를 열거하고 있는데, 학교안전법이 개정되기 전에는 아동복지법 등 개별 법률에서 규정한 안전교육을 실시하도록 한 규정이 2015.7.21일자 개정에 의해 교육부 안전교육 7대 표준안에 의한 안전교육으로 변경되어 타 법령에서의 안전교육 기준을 포함하고 있다.

최근 교육부(2021)는 2021년 11월, 2022 개정 교육과정 총론 주요 사항(시안)에 안전교육 개선 방안을 제시하여 발표하였다. 교육부의 발표에 의하면, 학교 안전교육 7대 표준안을 반영한 실효성 있는 학교 교육과정 편성 및 운영이 필요하고, 국가와 사회적 요구, 법

령 개정 등에 따른 의무화된 수업시수로 인해 학교 안전교육은 단편적으로 추진되고 있는 상황으로 교육과정 내 안전교육 통합과 조정이 필요하다고 보았다. 즉, 초등학교 3학년 이후의 안전교육은 2015 개정 교육과정보다 학교 안전교육을 운영하는 데 있어 교육과정 결정의 자율성 확대를 강조한 것이다. 교육과정 결정의 자율성 확대는 타인의 지시나 명령, 부당한 간섭에 의해서가 아니라, 교원의 고도의 지식과 기술을 바탕으로 하여 스스로의 양심과 창의성에 따라 교육활동에 임하며, 그 결과에 대하여 사회적 책임을 지는 것을 의미한다(홍후조, 2017: 37).

안전교육 관련 법령 및 제도 변화에서 학교안전 여건은 2015년 안전교육 표준안의 7대 영역이 학교 현장에 보급되고, 현재는 체험 중심으로 학교 안전교육을 내실화하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 교육과정과 연계한 학교 안전교육 편성 및 운영, 체험 중심 학생 안전교육 운영 지원, 학생 및 교직원 등 안전교육 실적 관리 등이 포함될 수 있다. 또한 학교 교육과정에서 안전교육은 체계적이고 종합적으로 계열성, 계속성, 통합성을 확보하고 다양한 안전 내용들이 각 교과별로 적기에 적절하게 편성되어 균형 있게 제시되어야 할 것이다.

II-3. 안전관리 관련 법령 및 제도 변화

1) 교육시설법

이 법은 교육시설에 관한 국가와 지방자치단체의 책무와 교육시설의 종합적인 관리 및 진흥을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 안전하고 쾌적한 교육환경 조성 및 교육의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 교육시설법은 모든 교육시설의 안전을 포괄적으로 관리할 수 있는 법으로 볼 수 있다. 이 법이 제정되어 시행되기 전까지는 교육시설의 안전을 위해 각 사안에 따라 타 법령을 적용하였다. 타 법령을 적용한 사례를 학생 보호, 생활 안전, 시설 안전 측면으로 구분하여 제시하면 표 1과 같다.

Table 1. Various laws and regulations within schools

구분	학생 보호		생활 안전		시설 안전
	교육 환경	학생 건강	안전 사고	학교 폭력	교육시설안전 사고
법령명	교육 환경 보호에 관한 법률	학교 보건 법	학교안전 사고예방 및 보호에 관한 법률	학교 폭력 예방 대책 법	학교 안전 사고 예방 및 보호에 관한 법률, 타 법령 적용*

주: * 재난 및 안전관리 기본법, 시설물안전법, 분야별 안전관련 개별법령(전기/소방/가스 등)

2) 산업안전보건법

이 법은 산업 안전 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. 교육부(2022)는 2020년 1월 초·중등학교에 전면 적용된 산업안전보건법 이행을 위하여 기관별 안전보건체계를 구축하였으며, 내실 있는 산업재해 예방을 위한 위험성평가, 안전교육 등 구체적인 안전·보건 조치를 지속 시행하였다. 그리고 2021년 산업재해 통계분석 등을 바탕으로 기관별 산업재해 재발 방지 대책을 반영한 산업재해 예방 기본계획을 수립하여 추진하였다. 또한 2021년도에는 기관별 안전보건관리체계 구축에 중점을 두었으며, 2022년도에는 구성된 체계에서 각 기관별 특성에 맞는 구체적이고 세부적인 안전보건조치를 포함한 산업재해 예방계획을 수립하였다. 게다가 산업재해 예방을 위해 자체적으로 유해·위험 요인을 찾아내고 자율적으로 개선할 수 있도록 안전보건관리체계를 구축하여 운영하고, 사업주로 하여금 안전보건관리책임자, 안전관리자, 보건관리자 및 관리감독자 등을 선임하여 안전·보건업무를 수행한다. 다만, 안전보건관리체계 구축 의무는 시설물 및 설비·장비 등의 유지관리, 경비 및 통학보조, 조리시설 등 현업업무 종사자에 한해 적용한다. 이를 바탕으로 초·중등학교에서의 산업안전보건업무 추진 방법을 살펴보면 다음과 같다.

초·중등학교에서의 산업안전보건업무 추진 방법은 학교 자체 추진, 안전보건업무 일부 위탁, 안전보건업무 컨설팅 위탁으로 구분할 수 있다. 첫 번째는 학교 자체 추진으로 학교에서 직접 산업안전보건 업무를 수행하고 본청으로부터 학교 업무수행을 위해 예산을 계속적으로 지원받는다. 두 번째는 안전보건업무 일부 위탁으로 위험성평가와 근골격계질환 유해요인조사를 위탁하는 것을 의미한다. 그 내용은 학교에서 어려워하는 일부영역을 전문기관에 위탁하며 전문영역 업무 위탁으로 학교 업무부담을 일부 해소할 수 있다. 추정 소요 예산으로 위험성 평가 용역 60만원, 근골격계질환조사 60만원, 기존 현업 외 전체직종에 대한 위험성평가비 100만원 이내(중대재해법 시행에 따름) 등 교당 220만원 정도가 필요하다.

세 번째는 안전보건업무 컨설팅 위탁으로 산업안전보건업무 전반에 대한 컨설팅을 위탁하는 것을 의미한다. 그 내용은 산업안전보건업무 전반에 대하여 점검·보완하여 학

교별 안전보건업무를 기본으로 세팅한다. 매일 안전보건점검을 통해 지속적인 컨설팅을 실시하고 학교 자체예산 소요액이 크지만 업무 전반에 대한 지원으로 학교 업무 부담을 대폭 경감이 가능하다. 단 학교 관리감독자 직무를 대행하는 것은 현행법 위반이므로 컨설팅 위탁으로 추진하며 컨설팅 위탁으로 안전보건업무를 전반적으로 수행하는 결과 도출이 가능하다. 그러나 컨설팅 결과에 대한 개선조치 등 관리감독자의 업무는 반드시 학교에서 수행해야 한다. 추정 소요 예산으로 연 300만원(기준) ~ 350만원로 학교 규모에 따라 증감될 수 있다. 기존 협업 외 전체직종에 대한 위험성 평가비 100만원으로 교당 400 ~ 450만원 정도가 필요하다.

3) 중대재해처벌

이 법은 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 한다.

2022년 1월 27일 중대재해처벌법 시행으로 기존의 산업안전보건법상의 구체적인 조치뿐 아니라, 종사자의 안전·보건 증진을 위한 세부과제로 1) 안전·보건 목표와 경영방침의 설정(시행령제4조제1호), 2) 안전·보건 업무 총괄·관리 전담조직 설치(시행령제4조제2호), 3) 유해·위험요인의 확인 후 업무절차 개선(시행령제4조제3호), 4) 재해예방에 필요한 예산 편성 및 용도에 맞는 집행(시행령제4조제4호), 5) 안전보건관리책임자등의 충실한 업무수행 지원(시행령제4조제5호), 6) 안전관리자, 보건관리자 등 전문인력 배치(시행령제4조제6호), 7) 종사자 의견 청취 후 개선방안 마련 및 이행(시행령제4조제7호), 8) 중대산업재해 발생 대비 매뉴얼 마련(시행령제4조제8호), 9) 도급, 용역, 위탁 등 종사자의 안전 보건 확보를 위한 조치(시행령제4조제9호)를 제시하였다(교육부, 2022: 4).

II-4. 학교안전기준의 내용 및 형식

학교안전기준의 정의와 특성, 국외 학교안전기준 사례를 살펴본 결과 시사점을 다음과 같다. 학교안전기준은 학교안전 이해관계자들의 역할과 책임을 명확히 규명하고, 이를 실천하기 위한 방법과 절차를 명확히 제시해야 한다. 더욱이 학교안전기준은 일상적인 안전관리와 더불어 재난이나 사건 발생 시의 위기관리에 관한 사항 모두를 포함해야 한다.

또한, 학교안전기준은 교육적, 시설적, 운영적, 심리적, 정서적 회복을 위해 자원의 요청과 지원에 관한 사항을 포함해야 한다. 아울러 학교안전기준은 학교현장에서 실제로 작동하는 살아있는 기준으로 작동할 수 있도록 법률적, 제도적 기반을 필요로 한다. 이에 상정한 학교안전기준안은 크게 총칙, 인력 및 안전교육·훈련, 안전관리, 학교장 등의 책임, 안전 경영으로 구분하였으며, 그 내용 및 형식은 다음과 같다.

1) 총칙

학교안전기준안의 목적과 적용 범위는 다음과 같다. 이 기준은 학교 안전관리에 관한 기준을 확립하여 안전관리 주체의 책무를 명확히 하고, 학생·교직원 및 교육활동참여자의 생명과 신체를 보호하기 위해 필요한 사항을 정함을 목적으로 하며, 별다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률(이하 법) 제2조제4호에 따른 학교의 교육활동에 적용한다. 또한, 학교안전기준안의 안전관리계획 수립은 다음과 같다. 이 기준의 목적과 적용 범위를 바탕으로 학교장은 매년마다 학교 교육활동의 안전관리에 관한 목표와 계획을 수립한다. 학교장은 매년 2월말까지 안전관리계획을 작성하고, 교육청과의 협의를 거쳐 개학 전에 수립·확정한다. 특히 계획 수립은 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 제4조에서 정하고 있는 “학교안전사고 예방에 관한 학교계획”과 통합하여 작성할 수 있다. 이를 위한 학교 안전관리 목표 및 계획에는 표 2의 내용이 포함되어야 한다.

Table 2. School safety management goals and plans

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 전년도 안전관리 활동 실적 및 평가 • 안전관리 목표 및 안전활동 계획 • 안전관리 조직 구성·인원 및 역할 • 안전관리 교육·훈련 • 안전관리에 관한 시설 및 예산 • 유해·위험요인 확인 및 개선절차 마련을 위한 점검 • 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치 • 그 밖에 안전관리에 관한 계획 |
|--|

2) 인력 및 안전교육·훈련

학교안전기준안의 전문인력과 전문성 강화는 다음과 같다. 학교장은 학생·교직원의 수, 시설의 규모, 안전 유해·위험요인 등을 종합적으로 고려하여 안전관리 업무를 총괄·관리하는 자를 정하거나 지원체계를 마련하기 위해 노력해야 한다. 단, 학교장은 안전관리 업무를 총괄·관리하는 자를 두기 어렵거나 지원체계를 구축하기 어려운 경우에는 해당 업무를 안전관리 전문기관에게 위탁할 수 있다. 학교장은 소속 교직원이 교육활동의

안전관리에 관한 전문성을 갖추도록 필요한 교육과 지원에 노력해야 한다. 학교장은 소속 교직원의 안전관리 근무경력, 전문성, 성과 등을 근무평정, 성과평가 등에서 우대해야 한다.

또한, 학교안전기준안의 안전교육·훈련은 다음과 같다. 학교장은 학생·교직원, 교육활동참여자 등을 대상으로 하는 학교 안전관리 교육·훈련 계획을 수립하고 정기적으로 실시해야 한다. 다만, 학생의 경우 교육과정과 연계하여 교육을 실시할 수 있다. 학교장은 안전 관련 업무를 담당하는 교직원이 신규로 배치되거나 업무가 변경된 경우에는 해당 교직원에 대해 담당업무와 관련한 안전교육을 실시해야 하며, 유해하거나 위험한 작업을 담당하는 경우에는 추가적인 안전교육을 실시해야 한다. 또한 학교 안전관리 교육·훈련의 내용은 표 3의 내용을 포함해야 한다.

Table 3. School safety management education and training contents

- 학생안전 및 학습권 보호에 관한 사항
- 학교의 시설, 설비, 교구 등의 안전관리에 관한 사항
- 그 밖의 각종 법령에서 정하고 있는 학교 이용자의 안전확보에 관한 사항

3) 안전관리

학교안전기준안의 안전관리 절차 및 이행은 다음과 같다. 학교장은 교육과정 운영 및 학교시설의 특성에 따른 유해·위험요인을 확인하여 개선하는 절차를 마련하고, 유해·위험요인의 확인 및 개선이 이루어지는지를 반기 1회 이상 점검한 후 필요한 조치를 해야 한다. 학교장은 교육과정 운영 학교시설의 안전에 관한 사항에 대해 학생, 교직원, 교육활동참여자의 의견을 듣는 절차를 마련하고, 그 절차에 따라 의견을 들어 재해 예방에 필요하다고 인정하는 경우에는 그에 대한 개선방안을 마련하여 이행하는지를 반기 1회 이상 점검한 후 필요한 조치를 해야 한다. 다만, 학교운영위원회에서 안전에 관한 사항에 관하여 논의하거나 심의·의결한 경우에는 의견을 들은 것으로 본다. 학교장은 학생, 교직원, 교육활동참여자가 유해·위험한 장소에 출입하거나 유해·위험한 활동을 하기 전에 필수 안전조치 사항에 대하여 점검 및 보호조치를 하게 하고, 안전조치 사항을 준수하지 않은 자에게 출입제한, 퇴거 조치 등을 할 수 있다. 학교장은 폭염, 한파 등 이상 기후가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 현장 작업을 중지하고 휴식을 취할 수 있도록 해야 한다.

또한, 학교장은 소속 학생, 교직원 및 교육활동참여자가 안전을 위한 개선과제를 제시할 수 있도록 내부 제안

제도를 운영해야 한다. 단 제3자에게 업무의 도급, 용역, 위탁 등을 하는 경우에는 그 종사자의 안전을 확보하기 위해 다음 각 목의 기준과 절차를 마련하고, 그 기준과 절차에 따라 도급, 용역, 위탁 등이 이루어지는지를 1) 도급, 용역, 위탁 등을 받는 자의 산업재해 예방을 위한 조치 능력과 기술에 관한 평가기준·절차, 2) 도급, 용역, 위탁 등을 받는 자의 안전관리 비용에 관한 사항, 3) 건설업의 경우 도급, 용역, 위탁 등을 받는 자의 안전 확보를 위한 공사기간에 관한 사항 등의 반기 1회 이상 점검해야 하며, 학교장은 안전관리 전문기관에게 위탁하여 수행할 수 있다. 교육과정 운영 및 학교시설에서 중대산업재해나 이와 유사한 학교안전사고가 발생하거나 발생할 급박한 위험이 있을 경우를 대비하여 1) 작업 중지, 대피, 위험요인 제거 등 대응조치, 2) 구호조치, 3) 추가 피해방지를 위한 조치 등에 관한 매뉴얼을 마련하고, 해당 매뉴얼에 따라 조치하는지를 반기 1회 이상 점검해야 하며, 학교장은 안전관리 전문기관에게 위탁하여 수행할 수 있다.

또한, 학교안전기준안의 안전 관련 법령의 이행관리는 다음과 같다. 학교장은 학교 교육과정 운영 및 학교 시설 안전에 적용되는 관계 법령에 따른 의무를 이행하는지를 반기 1회 이상 점검해야 한다. 점검을 수행한 결과, 안전 관계 법령에 따른 의무가 이행되지 않은 사실이 확인되는 경우에는 해당 의무 이행에 필요한 조치를 하거나 예산을 추가로 편성·집행하도록 하는 등 해당 의무 이행에 노력해야 한다. 학교장은 안전 관계 법령에 따라 의무적으로 실시해야 하는 유해·위험한 작업의 안전에 관한 교육의 실시 여부와 그 적정성을 반기 1회 이상 점검해야 한다. 점검 결과 실시되지 않은 교육에 대해서는 지체 없이 그 이행의 지시, 예산의 확보 등 교육 실시에 필요한 조치를 해야 한다. 학교장은 안전관련 법령의 이행관리에 관한 업무를 안전관리 전문기관에게 위탁하여 필요한 법령의 이행관리를 수행할 수 있다.

그리고, 학교안전기준안의 안전 문화는 다음과 같다. 학교장은 학교 내 구성원의 안전의식 제고 및 안전문화 정착을 위하여 표 4의 내용을 지속적으로 추진해야 한다.

Table 4. Safety culture content in school safety standards

- 안전을 최우선으로 조직문화 확산
- 학교 안전에 관한 비전 및 실천전략 등 표명
- 안전관리 책임자를 조직 내에서 우대하는 인사운영
- 안전관리 업무 수행자에 대한 지속적인 전문성 제고 교육·훈련
- 조직원 모두가 공유하는 안전관리 프로그램 개발·활용
- 지역사회와 함께하는 안전문화 활동 전개

학교안전기준안의 정보의 전달 및 운영은 다음과 같다. 학교장은 학교 안전관리 및 사고대응 등의 정보를 수집·관리하고 원활한 의사소통을 위하여 표 5의 사항을 고려하여 정보의 전달 및 운영체계를 구축해야 한다.

Table 5. Information delivery and operation system in school safety standards

<ul style="list-style-type: none"> • 학교 안전관리에 관련된 정보 및 사고사례 • 학교안전사고 및 중대산업재해의 신고접수, 처리 및 대응 • 정보 및 의사전달체계 구축
--

또한 학교장은 표 6의 사항이 체계적으로 추진될 수 있도록 운영해야 한다.

Table 6. What the school principal promotes

<ul style="list-style-type: none"> • 안전관리 목표 및 안전활동 계획의 실행 • 시기별 또는 단계별 이행해야 할 안전관리 항목 및 체크리스트 • 유관기관 등과의 협조 및 지원에 관한 사항

학교안전기준안의 안전관리 점검은 다음과 같다. 학교장은 매년 학교 안전관리 활동 및 이행사항의 실적을 평가하고 개선·보완 조치사항을 다음연도 안전관리 계획에 반영해야 한다. 학교 안전관리 평가 항목은 표 7과 같다.

Table 7. What the school principal promotes

<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 안전관리 활동 실적 • 안전관리 목표 및 안전활동 계획 • 안전관리 조직 구성·인원 및 역할 • 안전관리 교육·훈련 • 안전관리에 관한 시설 및 예산 • 유해·위험요인 확인 및 개선절차 마련을 위한 점검 • 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치 • 그 밖에 안전관리에 관한 계획

학교장은 제3자에게 업무의 도급, 용역, 위탁 등을 하는 경우에는「산업안전보건법」에 따른 도급인의 사업장과 발주공사의 현장에 대해서는 계약의 조건을 통하여 수급인이 실시하는 위험성평가 결과를 점검하게 하고 필요한 보완 조치를 요구할 수 있다. 학교안전기준안의 안전 관련 예산 편성 등은 다음과 같다. 학교장은 예산을 편성하거나 집행하려는 경우에는 안전관리 및 예방 관련 사업을 적극적으로 지원하고 투자해야 한다.

4) 학교장 등의 책임

학교안전기준안의 학교장 등의 직무는 다음과 같다. 학교장은 법령과 이 기준에 따른 안전관리 책무와 그 밖에 학생·교직원 및 교육활동참여자의 안전관리를 위해 필요한 조치를 해야 하며, 소속 학생, 교직원 및 교육활동

동참여자가 이를 준수하도록 지시·감독해야 한다. 학생·교직원 및 교육활동참여자는 제1항에 따라 학교장이 정한 기준과 안전 조치사항을 성실히 준수해야 한다.

또한, 학교안전기준안의 학교장 등의 책임은 다음과 같다. 학교장은 고의나 중과실로 학교장 등의 직무를 불이행하거나 게을리한 결과로 학교 교육활동 과정에서 중대산업재해가 발생하거나 학생, 교직원 및 교육활동참여자에게 중대산업재해와 동등한 규모의 학교안전사고가 발생한 경우에는 그 책임을 진다. 단, 학교장이 안전 관계 업무를 안전관리 전문기관에 위탁한 경우에는 위탁받은 자가 해당 업무에 대한 책임을 진다.

5) 안전경영

학교안전기준안의 안전 공시는 다음과 같다. 학교장은 학교 안전관리계획을 수립·확정한 때에는 이를 학교 홈페이지에 게시하여 공시해야 한다. 학교 안전관리계획에 대해 유사 공시제도가 있는 경우에는 해당 공시제도를 활용하여 공시할 수 있다. 학교안전기준안의 사고 기록 및 보존은 다음과 같다. 학교장은 중대산업재해나 이와 유사한 규모의 학교안전사고가 발생하였을 때에는 그 발생 사실을 은폐하거나 허위로 보고하여서는 아니 되고, 사고의 발생 원인을 면밀히 파악하여 기록하고 보존해야 한다. 학교안전기준안의 안전기본계획 수립 시기는 다음과 같다. 학교장은 이 기준을 처음으로 시행하는 해에 한하여 안전계획을 다음 연도 1월 말까지 수립한다.

III. 연구 방법

III-1. 연구 절차

본 연구는 학교안전기준이 학교 현장에 정착하기 위해 문헌 연구, 사례 분석, 심층 면담 등의 연구 방법을 실시하였다. 이에 연구 절차는 상정한 학교안전기준 내용 및 형식이 학교 현장에서 운영하는데 어려움을 교육행정사무관, 장학사, 연구사 등 현장 전문가의 의견을 청취하고 관련 자료를 분석하였다.

먼저, II장에서 논의한 학교안전기준 구성의 방향과 학교안전기준의 내용 및 형식을 참고하여 학교안전기준 내용 및 형식에 대한 면담 질문을 작성하였다. 다음으로, 총 26명으로 4개의 소그룹으로 나누어 2022년 9월 28일부터 10월 25일까지 교육행정사무관, 장학사, 연구사 등을 대상으로 학교안전기준안의 개발의 성격, 방향, 주요 내용에 대해 심층 면담을 실시하여 학교안전기준 내용 및 형식에 대한 인식을

확인하고 실태와 개선 방안에 대한 의견을 수집하였다. 마지막으로, 2022년 9월 30일부터 2022년 10월 8일까지 반구조화된 질문지를 활용하여 서면으로 의견을 수집하였다. 수집된 서면 자료는 제공된 질문의 종류에 따라 분석되거나 서로 다른 질문의 답변이더라도 답변의 내용에 따라 재분류하여 분석되었다.

III-2. 연구 참여 대상

본 연구에 참여 대상은 학교에서 학교안전에 관리 책임을 맡은 경험이 있는 사람을 선정하였다. 대부분의 면담 대상자는 시도교육청에서 재직하고 있는 교육행정사무관이며 이들은 교육청에서 다양한 업무를 맡아 왔으며, 학교에서 행정실장으로서 근무한 경험을 가지고 있다. 이밖에 장학사, 연구사, 행정사도 면담에 응하였다. 면담 대상자들은 20년이 넘는 교육행정 경험을 가지고 있는 학교안전을 심층적으로 이해하고 있다. 학교 다양한 지역의 시도교육청에 근무하고 있는 교육행정사무관을 표집하여 여러 지역의 상황을 반영하고자 하였으며, 심층 면담 참여자 명단은 표 8와 같다.

Table 8. List of in-depth interview participants

순	직위	지역	순	직위	지역
1	사무관A	서울	14	사무관N	부산
2	사무관B	충남	15	사무관O	강원
3	사무관C	전남	16	사무관P	서울
4	사무관D	부산	17	사무관Q	서울
5	사무관E	전남	18	사무관R	경기
6	사무관F	서울	19	사무관S	경남
7	사무관G	대전	20	사무관T	대구
8	사무관H	울산	21	사무관U	부산
9	사무관I	대구	22	연구사	충남
10	사무관J	울산	23	장학사A	광주
11	사무관K	경남	24	장학사B	강원
12	사무관L	세종	25	장학사C	서울
13	사무관M	서울	26	장학사D	서울

III-3. 심층 면담

본 연구는 심층 면담을 통해 교육행정사무관, 장학사, 연구사 등 현장 전문가 대상으로 학교안전기준안의 개발 필요성에 대하여 동의하는지 여부를 확인하고자 하였다. 또한, 구안한 학교안전기준안이 학교 현장에서 적용하기에 어떠한지를 면밀하게 살펴보았다. 특히 학교안전기준안은 법 조문의 형식을 취하고 있는데, 이와 관련한 의견을 수렴하였다. 또한, 학교안전기준안의 내용의 적절성에 대한 의견을 확인하였다. 아울러, 본 연구의 후속 연구와 학교안전에 대한 연구에는 어떠한 것이 있는지 전문가들의 생각을 알아

봄으로써 향후 학교안전기준안 연구의 향후 방향과 추가적으로 실시되어야 할 학교안전 관련 연구 주제를 탐색하였다. 학교안전기준 내용과 형식에 대한 면담 질문 내용은 표 9과 같다.

Table 9. Interview Questions

구분	내용
개발 필요성	• 학교안전기준안 개발의 필요성에 대하여 어떻게 생각하는가?
내용 적정성	• 학교안전기준안의 내용이 적절한가?
형식 적정성	• 학교안전기준안의 형식이 적절한가?
현장 적용성	• 학교안전기준안의 현장 적용성에 대하여 어떻게 생각하는가?

IV. 연구 결과 및 논의

학교안전기준안에 대한 시도교육청의 에 대한 교원 및 전문가의 심층 면담을 종합적으로 분석하여, 학교안전기준 개발의 필요성, 학교안전기준 내용의 적정성, 학교안전기준 형식의 적절성, 학교안전기준안의 현장 적용성 등 넷 측면에서 논하고자 한다.

1) 학교안전기준 개발의 필요성

면담에 응한 전문가들은 각각의 개별법에 흩어져 있는 학교안전관리에 관한 법들을 통합하여 안내함으로써 일선학교의 학교안전관리 업무에 도움을 주고자 하는 필요성에는 공감을 하고 있었다.

“30여개 영역에 가까운 안전사고 영역은 분야별로 각자의 다른 법률과 유사 법률을 근거로 사고 현장에서 어떤 법률에 근거해서 어떠한 절차로 처리해야 하는지 난감한 경우가 많습니다.” (교육행정사무관 K)

“실제 학교에서 법령을 기반으로 안전 관련 업무를 처리하면서 ‘많이 하고 있구나’를 인지하고 있었으나, 자료의 표처럼 17개 법의 적용을 받는 줄은 생각도 못했습니다. 그래서 안전관련 업무에 대해 중복하여 처리하는지, 얼마나 효율적으로 업무를 처리하는지, 제대로 정확하게 하고 있는지 등 다각적으로 살펴 하나의 기준안을 만드는 것은 필요한 작업이라고 생각합니다.” (교육행정사무관 N)

학교안전은 시설물 안전, 학생 안전, 근로자의 산업 안전 등 그 범위가 넓고 여러 법령에 그 내용이 각각 흩어져 있다. 안전사고의 영역은 30여 개의 영역으로 구성되어 있고, 17개의 법의 적용을 받고 있다. 이와 같이 안전에 관련한 내용이 다양한 법령에 산재해 있

다. 그런데 이것들이 서로 유사하기도 하고 학교가 공공기관이어서 법령 적용 대상에 제외되기도 하고 배제되기도 하며, 학교가 어린이를 교육하는 기관이어서 더 높은 수준의 기준을 적용하기 위해 관련 조항에 예외 조항을 두기도 한다. 안전 관련 법령이 여러 법에 산재되어 있는데 이들 법령이 수시로 바뀌고 이에 따라 정부 부처의 정책이 바뀌어서 법령과 정책의 변화를 실시간으로 파악하는 것이 어렵다. 따라서 학교에서 각종 법령에 산재된 안전과 관련된 의무사항을 일목요연하게 볼 수 있도록 기준을 마련한다면 학교 관리자 입장에서는 매우 유익한 자료가 될 것이다. 하지만 일부 전문가들은 학교안전기준 개발의 필요성에 동의하면서도 학교안전에 관련한 법률, 정책, 지침, 각종 계획을 빠짐없이 모두 반영하여 학교안전기준을 만들 수 있을 것인가 의문을 표시하였다.

“학교에서의 혼란을 방지하고 종합적 안전관리를 위한 학교안전기준 마련의 필요성에는 동의하나, 법과 정책에 근거한 최소요구사항과 해외 사례분석을 통한 권장사항을 기초로 마련한 학교안전기준이 개별 법률, 정책, 지침, 각종 계획 등을 모두 아우를 수 있을지가 염려됩니다.” (교육행정사무원 H)

“내용은 적정해 보이거나 학교안전관리와 관련한 법령의 모든 내용이 있지 않아서 업무 추진 시 관련 법령을 다시 확인해야 할 수도 있을 거 같아요. 그렇다고 해서 안전과 관련한 모든 내용을 다 제시하는 것은 맞지 않는 것 같습니다.” (교육행정사무원 I)

따라서 학교안전기준안 내용의 충분성에 대하여 신뢰할 수 있도록 학교안전기준안의 내용에 빠진 곳이 없는지 계속 점검해야 할 필요가 있다.

2) 학교안전기준안의 내용 적정성

대부분의 면담자들은 연구의 목적에서 ‘~책임의 소재를 명확히 하고~’라고 진술되어 있는 부분을 삭제하거나 ‘책임’이라는 단어를 ‘역할’로 변경하는 것이 좋겠다는 의견을 주었다. 교육행정사무관은 학교에서 행정실장으로 근무한 경험을 가지고 있으며, 행정실장은 교장과 더불어 학교의 관리자로서 교장과 학교안전의 책임을 분담하고 있다. 그래서 안전에 대한 책임을 진다는 것에 상당한 부담감을 느끼고 있는데, ‘학교안전기준안’에서 ‘책임의 소재를 명확히 하고~’라는 문구가 삽입되어 있고 각 조항에 학교안전에 관련하여 학교장이 책임을 져야 한다는 문구가 반복적으로 등장하고 있어서 이에 상당한 거부감을 표시하였다. 학교안전에 대한 책임

은 이미 관련 법령에 충분히 명시되어 있고 사회적으로 학교안전에 대한 책임을 강조하다 보니 교육활동이 위축될 정도인데, ‘학교안전기준안’에서 재차 책임을 묻는 것은 심적, 정서적 부담이 크고, 과하게 보이며, 거부감을 느끼게 하고, 심리적인 압박으로 다가온다는 것이다. 교육행정사무원 O는 학교 관리자에 대한 책임의 강조에 따라 관리자들이 부담감을 느끼고 ‘학교안전기준안’에 반발하게 될 수 있다고 예상하였다.

“앞서 언급한 바와 같이 기준안이 현장에 배포될 경우 가장 우려되는 부분은 사고 발생 시 책임의 귀속에 따른 부담감, 그리고 그로 인한 반발로 인해 기준안이 현장에 제대로 안착할 수 있느냐의 문제입니다. 조항의 대부분은 그 주체를 학교장으로 명시하고 있는데 실제 책임으로 이어지는 부분은 일부에 불과하지만 당사자에게는 심리적 압박으로 다가올 수 있다고 생각합니다.” (교육행정사무원 O)

학교 관리자가 학교안전 관리에 책임을 지는 부분에 대하여 심리적 압박을 심하게 받고 있는데, 이 부분을 완화하기 위한 방안으로 일부 면담자들이 학교 구성원이 협의체를 구성하는 방안을 제안하였다. 특히 교육행정사무원 O는 안전 업무를 추진할 때에 학교장, 교직원, 학부모가 참여하는 협의체를 구성하여 이를 통하여 업무를 추진한다면 기관장의 책임이 분산되어 학교장이 느끼는 심리적 압박감을 덜 수 있을 것이라 보았다. 예를 들어 계획 수립 시 구성원의 협의를 거쳐 계획을 수립하면 상호의존적 안전문화가 정착될 수 있고, 안전에 대한 관심을 증대시킬 수도 있다는 것이다. 학교안전기준 제4조제3항과 부칙 제2조에 학교장은 안전관리계획을 매년 1월 말까지 수립하도록 하도록 되어 있는데, 이와 관련하여 다수의 면담자들이 시기를 1월 말에서 3월이나 4월 말로 변경할 것을 제안하였다. 이는 1) 현재 학교계획의 경우 2월 말까지 작성하도록 되어 있는데, 방학과 인사이동 등으로 인해 현장의 불만이 많은 상황이며, 2) 학교는 학년도를 사용해서 모든 업무가 3월 1일에 시작하여 익년도 2월 말에 종료되고, 3) 1월은 학교의 방학기간이며 2월 말에 교직원의 업무가 정해지므로 그 이후에 계획을 수립할 수 있도록 해야 하기 때문이다.

“조항의 대부분은 그 주체를 학교장으로 명시하고 있는데 실제 책임으로 이어지는 부분은 일부에 불과하지만 당사자에게는 심리적 압박으로 다가올 수 있다고 생각합니다. 이를 해소하기 위해서 그 책임의 분산 여부를 검토해볼 필요가 있는데 그 중 하나의 방법이 위원회 구성을 통한 업무 추진입

니다. 학교장, 교직원, 학부모가 참여하는 위원회라는 협의체를 통해 업무를 추진한다면 책임의 분산으로 학교장이 느끼는 심리적 압박감도 조금 덜 수 있지 않을까 하는 생각이 듭니다.” (교육행정사무관 O)

“학교안전기준 제4조제3항과 부칙 제2조에 학교장은 안전관리계획을 매년 1월말까지 수립하도록 하고 있습니다. 학교는 학년도를 사용합니다. 업무분장이 2월말에 이루어지고 3월 1일자로 시행됩니다. 결국, 모든 업무가 3월 1일 시작해서 익년도 2월 말에 종료됩니다. 따라서 학교의 업무분장 시기에 맞춰 안전관리계획 수립 시기를 매년 4월 말까지로 하는 것이 바람직하다고 판단됩니다.” (교육행정사무관 P)

학교안전기준안에 추가되어야 할 내용으로 면담자들은 표 10처럼 제시하였다.

Table 10. What needs to be added to school safety standards

- 학교안전기준안의 취지, 성격, 방향
- 유치원, 특수학교, 전문계 고등학교에서 특수하게 다루어야 할 안전 분야
- 「중대재해처벌법」과 관련된 내용
- 「산업안전보건법」의 안전보건교육
- 「대기환경보전법」 관련 내용
- 「화학물질 관리법」, 「폐기물관리법」 관련 내용
- 교구나 물품에 대한 안전점검 기준
- 안전관리 문화 조성을 위한 전문적 학습공동체 운영
- 야간경비 안전 가이드라인

3) 학교안전기준 형식의 적절성

거의 모든 면담자들은 학교안전기준안이 조문 형식으로 작성되는 것에 반대하는 의견을 가지고 있었다. 대부분의 면담자들이 학교 현장에서 ‘학교안전기준’이라는 명칭과 조문 형식에 대하여 학교 안전과 관련하여 기준에 준수해야 할 법령과 지침에 더하여 또 하나의 지침이 더 만들어진다는 인식을 가질 가능성이 높고 업무가 과중된다는 느낌을 받을 것이라 예상하였다. 그리고 추가된 안전 업무를 누가 실행해야 할지 교무실과 행정실 간에 업무 분장하는 과정에 갈등이 발생할 것이라 우려하였다. 또한 조문의 형식은 접근하기 어렵고 재해석을 요구하여 활용성이 떨어질 것이라 생각하고 있었다.

“학교안전기준안의 경우 먼저 명칭과 형식에서 학교 현장에 기준에 준수해야 할 법령이나 지침에 더하여 또 하나의 지침이라는 인식이 심어질 가능성이 높습니다.” (교육행정사무관 S)

“학교안전기준안은 법조문 형식으로, 안전 관련하여 또 다

른 기준안을 만들어 업무가 과중되는 느낌을 받을 수 있다고 생각합니다.” (교육행정사무관 N)

‘학교안전기준안’이 법조문의 형태를 띠고 있어서 이를 새로운 법령이라 이해하고, 새로운 법령이 만들어졌을 때 발생할 수 있는 문제점에 대하여 면담자들이 다양한 의견을 제시해 주었다. 먼저 법조문 형식의 ‘기준’은 각종 법령에서 제시하고 있는 안전 관련 의무 사항을 학교 현장의 특수성을 고려하여 더욱 강화하고자 할 경우 제정하는데, ‘학교안전기준안’은 학교현장의 혼란을 최소화하고 업무를 경감하고자 하는 데 취지가 있으므로 법조문의 형식이 바람직하지 않다는 의견이 있었다. 그리고 만약 개별법마다 상이한 문제점이 있다면 개별법을 개정하여 문제를 해결하면 되지, 법률 형식의 ‘학교안전기준안’을 만드는 방식으로 문제를 해결할 필요가 없다고 보고 있었다. 또한 이러한 법이 제정된다면 향후 안전과 관련한 개별법이 개정될 때마다 그때그때 반영하여 법령을 변경해야 하는데, 이렇게 자주 법령을 변경하는 것은 행정적인 어려움을 발생시킬 것이라 예상하였다. 위의 면담자들과 달리 장학사A는 ‘학교안전기준안’이 조문 형식을 띠고 있으나 법령이 아니라고 생각하고 있었다. 그래서 ‘학교안전기준안이 법령이 아님에도 조문형식을 띠고 있어서 학교에서 이를 고시된 법령처럼 인지될 가능성이 있음을 지적하였다. 만약 이렇게 된다면 감사를 하거나 민원, 소송 등이 발생했을 때 학교 현장에서 혼선이 발생할 수 있을 것이라 예상하였다.

“학교, 유치원, 어린이집, 학원 등과 같이 미성년자를 대상으로 하는 시설은 일반 성인들이 이용하는 시설보다는 높은 수준의 안전기준을 필요로 합니다. 따라서 법령에서 규정하고 있는 안전 기준보다 더 높은 수준의 기준을 제정하고자 할 경우 ‘학교안전기준’과 같은 자체 기준을 법조문 형식으로 만듭니다. 그런데 현재 제정하고자 하는 ‘학교안전기준’은 학교현장의 혼란을 최소화하고 업무를 경감하고자 하는데 취지가 있습니다. 그렇다면 법조문 형식의 기준은 적정하지 않다고 봅니다.” (교육행정사무관 P)

“형식이 법령이나 조례처럼 조로 명문화되어 있어서 학교에서 인식하기에는 이것이 고시된 법령처럼 인지될 것 같다. 이것이 안전기준으로 기존의 법령과 별도로 발의되는 것으로 인식될 수 있습니다. 따라서 이를 안내할 때 공문에 그 내용을 명시하는 것이 추후 감사에 지적사항이 되거나 민원이 제기 되었을 때나 법적인 소송이 발생했을 때 혼선이 없을 것입니다. 장학사 A)

몇몇 면담자들은 조문 형식이 실무자들에게 업무 부담으로 인식되면서 업무를 효율적으로 처리하는 데 도움을 주지는 못할 것이라 우려하였다. 이는 ‘학교안전기준안이 조문 형식을 띠고 있어 학교에서 바로 법령을 적용할 때 필요한 구체적인 내용이 모두 포함되어 있지 않아서 업무 효율을 높이는 데 도움이 되지 않을 것이기 때문이다.

“학교안전과 관련하여 여러 법령 등이 마련되어 있는 상태에서 학교안전기준안 또한 법령 형식으로 되어 있습니다. 법령 형식의 한계 때문에 실제 학교에서 바로 적용하기에는 구체적인 내용이 모두 포함되어 있지 않은 것으로 보입니다. 학교안전과 관련한 사항을 학교가 정확히 알고 실행하도록 하려면 법령 형식보다는 구체적인 매뉴얼 또는 가이드라인 형식으로 되면 더 좋을 것으로 보입니다.” (교육행정사무관 I)

‘학교안전기준안’이 조문의 형식을 취할 것이 아니라 다른 형식을 취해야 한다고 응답한 면담자들은 대안적인 형식의 예로 매뉴얼의 형식을 가장 많이 언급하였고, 이밖에 안내서, 해설서, 설명서, 가이드, 편람 등의 형식을 언급하기도 하였다. 특히 교육행정사무관 S는 매뉴얼을 대안으로 제시한 까닭으로 개발된 자료는 관리자뿐만 아니라 학교 구성원 전체가 함께 사용할 가능성이 있어 모든 구성원이 이해하기 쉽고, 실무에 적용하기 쉬어야 한다는 것을 들었다. 또하는 교육행정사무관 J는 만약 매뉴얼 형식으로 개발되어 보급된다면 실무자들이 이것이 실질적으로 도움이 된다고 인식하고 업무 처리에 적극 활용할 것이라 보았다.

“새로 학교안전기준을 마련하자는 것이 아니라 개별법에 흩어져 있는 안전기준을 학교 관계자가 업무를 효율적으로 하기 위해 종합적으로 정리하자는 것이 취지라면 법률 형식이 아니라 한눈에 쉽게 알아볼 수 있는 형식으로 만들어줘야 합니다. 시기별, 단계별, 주제별로 세세하게 그대로 따라 할 수 있는 형식으로 만들어야 학교에서 업무처리 하기 수월할 것입니다.” (연구사)

“학교안전기준안을 시행해야 한다면 활용성을 높이기 위해 매뉴얼을 부록에 넣어줄 필요가 있다고 생각합니다. 이 기준안만 보면 다른 기준이나 지침을 보지 않고 처리할 수 있도록 해야만 학교 현장에서의 활용도를 높힐 수 있다고 봅니다.” (교육행정사무관 N)

면담자들은 조문 형식을 매뉴얼 형식으로 전환하기를 요구하며 매뉴얼이 개별법에 흩어져 있는 내용을 모두 통합하여 개발되어야 한다고 매뉴얼 개발의 방침에 대하여 언급하였다. 이들은 ‘한 눈에 쉽게 알아볼 수 있는’, ‘이 기준안만 보면 다른 기준이나 지침을 보지 않고 처리할 수 있도록’, ‘돌봄교실 길라잡이 형태의 매뉴얼처럼 통합 매뉴얼이’ 라는 표현을 사용하며 학교안전 관련한 개별법, 정책, 지침을 모두 통합하는 자료가 개발될 필요성이 있다고 보았다. 다수의 면담자는 매뉴얼의 개괄적인 내용으로 학교안전 관련 법령을 주제별, 업무별, 안전 분야별, 시기별로 포함되어야 한다는 의견을 제시하였다. 매뉴얼의 세부적인 내용으로는 안전 업무의 근거 법령의 구체적인 내용(수립 시기와 입법 취지), 유사 법령 간의 상호 관계(관련 법령 중 혼선을 일으키는 법령들의 유권 해석 포함), 업무 처리의 방법, 안전사고 발생 시 사후 처리에 대한 절차와 우선순위, 업무 처리 시 필요한 공통 서식을 공통적으로 제시하였고, 이밖에 응급조치 사항, 재난복구에 대한 지원과 범위, 안전 업무와 관련한 여러 사례를 제시한 면담자도 있었다.

조문 형식의 대안 형식으로 체크리스트를 제안한 면담자도 상당수 있었다. 이들은 안전 업무의 모든 것을 빠짐없이 처리할 수 있도록 업무별, 과정별로 체크리스트를 개발, 보급하여 준다면 학교 현장에 실질적으로 도움이 되리라 보았다.

“새로 학교안전기준을 마련하자는 것이 아니라 개별법에 흩어져 있는 안전기준을 학교 관계자가 업무를 효율적으로 하기 위해 종합적으로 정리하자는 것이 취지라면 법률 형식이 아니라 한눈에 쉽게 알아볼 수 있는 형식으로 만들어줘야 합니다. 시기별, 단계별, 주제별로 세세하게 그대로 따라 할 수 있는 형식으로 만들어야 학교에서 업무처리 하기 수월할 것입니다.” (연구사)

“두껍지 않은 책자로 인쇄하여 여러 부를 배부한다면 학교의 관련업무 담당자들뿐만 아니라 본인의 업무 외에서도 활용하고자 할 때 해당 내용에 접근하기 편리할 것으로 생각합니다. 물론 홈페이지에 파일 탑재도 동시에 필요할 것이고, 해설 내용에 여러 사례들도 포함시킨다면 더 활용성이 좋을 것입니다.” (장학사 C)

다수의 면담자들은 학교안전 업무를 경감하고 편리하게 업무를 처리할 수 있도록 하려면 매뉴얼 개발과 더불어 학교안전 업무지원 인터넷 사이트 구축이 필요하다

는 의견을 공통적으로 제시하였다. 업무지원 인터넷 사이트에는 안전 관련 법령 정보(해설, 수립 시기 등)가 탑재되고 법령이 법령 사이트에서 자동적으로 링크될 수 있도록 개발되길 바라고 있었고, 업무 처리에 필요한 공통 서식을 다운 받을 수 있으며, 업무 처리의 방법과 주요 내용이 쉽게 설명되어 있길 바라고 있었다. 업무지원 인터넷 사이트의 명칭으로 ‘업무지원시스템’, ‘학교안전관리 토탈서비스’, ‘학교가 준수해야 할 안전 관련 법령 정보와 해설 서비스를 묶음으로 제공해 주는 웹사이트’ 등이 언급되었다. 다수의 면담자들은 매뉴얼 또는 업무지원 인터넷 사이트를 구축할 때에 안전 관련 법령을 모두 포함하도록 개발되길 바라고 있었다. 그런데 법령이 수시로 개정되므로 일선 학교에서 업무 처리를 할 때 관련 법령의 개정 유무를 확인할 수 있도록 하거나, 법령이 개정될 때마다 업데이트를 해서 개정된 법령을 실시간으로 확인할 수 있도록 해야 한다는 의견을 공통적으로 제시하였다. 학교안전기준안은 조문 형식을 취하고 있는데, 이와 관련하여 소수의 면담자들이 현 상태의 형식에 찬성하는 의견을 제시하였다. 이들은 법령을 체계적으로 정리하고자 한다면 학교안전기준안도 법령과 같이 조문 형식을 따라야 한다고 보았고, 학교 관리자는 조문에도 친숙하다는 이유를 들었다. 안전을 확보하기 위해서 학교 구성원 모두의 적극적 참여가 필요하기 때문에 다른 형식에 비하여 더 강한 구속력을 가지는 조문 형식을 띠는 것이 바람직하다고 생각하고 있었다.

“개별법에 따라 산재되어 있는 법령, 지침, 각종 정책 사항 등을 조문만의 형식이 아닌 조문과 매뉴얼을 결합한 하나의 길라잡이 형태로 통합하여 법령과 정책 사항이 바뀔 때마다 버전이 UP 되도록 하여 언제나 일선 교육현장에서 활용할 수 있게 하는 형식의 기준안 마련이 되어야 한다고 생각함” (장학사 B)

“새로운 기준의 마련은 감사 등 평가의 기준으로도 활용됩니다. 특히, 법조문 형식은 일반 보고서 형식에 비해 구속력이 강하게 느껴져 학교 현장의 거부감이 있을 수 있다는 생각이 듭니다. 한편으로, 학교 구성원 모두의 적극적인 참여가 필요한 안전의 중요성을 생각하면 적절한 형식으로도 생각됩니다.” (교육행정사무관 H)

4) 학교안전기준안의 현장 활용성

면담에 응한 전문가들 중 대다수가 학교안전기준안의 내용이 구체적이지 않고 추상적인데 이보다는 구체적으로 기술되는 것이 바람직하다고 보았다. 이와 관련하여

학교안전기준안이 학교관리자들이 학교안전을 통합적으로 관리할 수 있도록 하는 취지에서 만들어졌다면, 학교 관리자가 개별 안전법을 찾아 보지 않아도 되도록 관련 법령이 모두 반영되고, 각각의 법령에서 요구하는 관리자의 직무와 책임에 대하여 구체적으로 제시되는 것을 원하고 있었다. 또한 다수의 전문가들이 관련 법령을 모아서 영역별, 시기별로 정리하고 그 절차를 구체적으로 규정하여 줄 것을 요구하였다.

“안전 관리 기준안이 학교 관리자에게 학교안전 개별법들을 통합적으로 관리할 수 있다는 취지로 만들어졌다면 학교 관리자가 굳이 개별 안전법을 보지 않더라도 이 기준안을 통해서 학교안전에 대해 관리할 수 있도록 개별 안전 법령들을 전부 반영이 되어지면 좋겠습니다. 또한 개별 안전 법령에서 요구하는 관리자의 직무와 책임사항을 추상적으로 기재하지 않고 좀 더 구체적으로 제시해주면 좋겠어요.” (교육행정사무관 M)

“학교안전 관련 법, 정책 및 제도에 관한 분석을 통해 도출된 학교안전기준을 간단명료하게 작성하여 제시함에 따라 학교 사고 예방 및 대응을 위한 안전관리계획을 수립·실행하고 평가 및 보안 등 안전경영체제 마련의 큰 그림에 비해, 세부적인 실행내용의 구체성이 부족해 보입니다. 학교안전기준안에 대한 별도의 해설서(조항의 취지, 세부내용 등)가 추가로 작성되면 좋겠어요.” (교육행정사무관 H)

또한, ‘학교안전기준안’이라는 명칭과 관련하여 다수의 면담자들이 명칭을 다른 것으로 변경할 필요성이 있다는 의견을 제시하였다. ‘기준’이라는 이름은 기존에 있던 여러 법령 이외에 추가로 별도의 기준이 생기는 것 같고, 법적이거나 강제적인 느낌이 들어서 현장에서 거부감을 가질 것이라는 의견이 많았다. 그리고 ‘기준’이라는 용어 대신에 이 연구가 안전 관련 각종 법령과 지침을 통합하여 학교 현장의 업무 혼란의 해소에 도움을 주기 위한 뉘앙스를 주는 부드러운 용어로 변경할 것을 제안하였다.

“학교안전기준’의 제정 취지에는 적극 동의하지만 방법론에서는 다른 접근이 필요할 것으로 사료됩니다. 이미 안전 관련 다양한 법령에서 의무와 책임을 규정한 상황에서 ‘기준’이라는 이름으로 학교 현장을 다시 구속하는 것보다는 직접적이고 실질적인 방법으로 학교 현장의 업무 경감에 기여할 수 있으면 좋겠습니다.” (교육행정사무관 P)

“학교안전기준 개발의 취지에 대해 설명을 들은 후에는 개발 필요성에 동의하나 학교안전기준이라는 명칭이 여태까지

있던 여러 안전 관련 법령 이외에 추가로 별도의 기준이 또 생기는 것 같아 현장의 거부감이 있을 수 있으므로 학교에서 적용해야 하는 각종 안전 관련 법령과 지침 등을 종합하여 학교에서 실행하는데 도움을 주기 위한 것, 즉 학교를 지원하기 위한 것임이 명칭에서 드러날 수 있도록 보완하면 좋겠습니다.” (교육행정사무관 J)

‘기준’이라는 용어 대신에 면담자들은 ‘매뉴얼’, ‘길라잡이’, ‘통합기준’, ‘안내자료’, ‘설명자료’, ‘툭아보기’ 등의 용어를 제안하였다. 이 중에서 ‘통합’이라는 용어는 여러 법령을 통합하여 안내한다는 의미를 강조하고 있으며, 나머지 용어들은 학교안전 관리 업무를 실행하기 위해 실무적인 차원에서 참고할 자세한 안내자료라는 의미를 강조하고 있다.

“가능하다면 기준이라는 용어는 뭔가 법적인, 강제성의 느낌이 드러나서 학교안전관리 매뉴얼 등의 용어 변경도 고민해볼 필요가 있습니다.” (교육행정사무관 Q)

“돌봄사업 추진시 제시된 ‘돌봄교실 길라잡이’ 형태의 매뉴얼처럼 통합 매뉴얼이 현장에 배포된다면 불안감 없이 효율적으로 업무 추진이 가능할 것이라 생각합니다.” (교육행정사무관 O)

대다수의 면담자들은 ‘학교안전기준’ 개발 연구가 학교안전과 관련된 법령을 종합하여 학교안전 업무 처리에 도움을 줄 수 있다는 점에서 연구의 필요성에 동의하면서, 이 연구로 인하여 학교에 안전 관련 업무가 증가하는 것에 대하여 거부감을 표시하였다. 몇몇 면담자들은 ‘학교안전기준’ 개발 연구를 기존의 개별법에 추가로 안전 기준을 만드는 것으로 파악하고 기존의 법령의 내용보다 강화되거나 추가되어서는 안 된다는 입장을 표명하였다. 그리고 이번 연구의 목적을 기존 법령의 종합적 정리를 명확히 해야 한다고 주장하였다.

기존의 법령의 내용에 추가된 내용과 관련하여, 연구사는 학교안전기준 초안에서 ①법과 정책에 근거해 학교에서 요구되는 최소 요구사항과 ②해외의 학교안전기준 관련 사례 분석을 통해 도출된 권장사항을 제출하고 있다고 했는데, ②의 권장사항은 개별법 개정을 거친 후 학교안전기준으로 정리되는 것이 바람직하다고 보았다.

“지금 추진하고 있는 ‘학교안전기준 개발 연구’는 기존의 개별법 외에 추가로 안전 관련 기준을 만드는 것으로 보여집

니다. 이는 학교안전에 대해 도움을 주겠다는 목적과는 달리 또 다른 업무로 학교 현장 어려움을 줄 것으로 예상됩니다. 현재 각각의 법에 따라 학교에서 업무 담당자가 정해져서 추진되고 있는데, 학교안전기준이 새로 학교 현장에 적용이 되면, 기존의 업무 외에 새로 추가되는 ‘학교안전기준’ 업무 담당자 정하는 것부터 학교에 갈등이 생길 것으로 여겨집니다. 따라서, 지금 ‘고시’와 같은 형태의 ‘학교안전기준’에 대해 반대합니다.” (교육행정사무관 G)

“학교안전기준 초안에서 법과 정책에 근거해 학교에 요구되는 최소요구사항과 해외의 학교안전기준 관련 사례분석을 통해 도출된 권장사항으로 제시하였다고 했습니다. 개별법에도 없는 해외 사례를 학교안전기준에 포함할 필요가 있을까요? 해외 사례는 개별법의 개정의견으로 제출한 뒤 개별법이 개정된 후 학교안전기준을 정리하면 될 것입니다.” (연구사)

제5조제1항에는 학교장은 안전관리 업무를 총괄업무를 총괄·관리하는 인력을 확보하기 위해 노력한다는 내용이 있고, 이어 제2항에는 학교장이 안전관리 업무를 총괄·관리하는 전담인력은 두기 어려운 경우에는 해당 업무를 안전관리 전문기관에게 위탁할 수 있다는 내용이 있다. 이와 관련하여 몇몇의 면담자들이 위와 같은 의견을 제시하였다. 이들은 현재 일선 학교에 개별 업무 담당자는 있지만 개별 업무를 총괄하는 담당자가 부재하므로 학교에서 총괄 업무를 또 다른 추가 업무로 인식하고 담당자 지정과 관련한 갈등이 발생할 것이라 우려하였다. 이와 같은 우려 때문에 제2항에 총괄 업무를 안전관리 전문기관에 위탁 가능하다는 문구를 추가한 것으로 이해하고 있었고, 학교안전을 총괄하는 주체가 교장이 아닌 다른 외부 기관이 되는 것이 부적절하다 생각하고 있었다.

“현재 일선학교는 업무마다 개별 담당자가 세부적으로 정해져 있습니다. 통합된 학교안전기준 속에 학생교육, 교직원교육, 시설관련, 교구관련 등의 내용이 혼재해 있을 때 개별 업무 담당자는 있지만, 각각의 개별 안전관리 업무를 총괄하는 담당자의 부재로 학교현장에서 업무 핑퐁이나 통합 관리 업무를 또 다른 추가업무로 인식하는 부작용이 생기지 않을까 하는 염려가 있습니다.” (교육행정사무관 C)

“제5조 제1항 총괄·관리하는 인력에서 총괄하는 주체가 교장이 아닌 다른 인력을 확보하는 것이 납득이 가지 않습니다. 또한, 학교시설 점검 및 유지보수, 신설은 학교장과 더불어 교육감의 책무로 되어 있습니다.” (교육행정사무관 R)

본 학교안전기준안은 학교에서 사용되는 것을 전제하에 개발되어 있어 학교에서 어떠한 학교안전과 관련하여 어떠한 업무를 해야 하는지 정하고 있다. 그런데 다수의 응답자들이 학교안전기준안 내용에 학교 권한 밖의 역할이 포함되어 있다고 지적하고 있었다.

예를 들어 제5조제1항에서 학교장은 인력을 확보하기 위해 노력해야 한다는 내용이 있는데, 각 기관의 정, 현원 관리는 교육감의 권한이기 때문에 학교장의 권한 범위를 벗어난다. 또한 제6조에서 학교장의 근무평정, 성과우대는 교육청의 책무로 변경하는 것이 바람직하다. 제11조에서 학교장이 학교관리와 관련된 정보의 전달 및 운영체계를 구축해야 되며 안전 계획, 안전 관리 항목 및 체크리스트, 유관기관 등과 협조 및 지원에 관련된 사항이 체계적으로 추진될 수 있도록 해야 한다는 내용이 있다. 이와 관련하여 교육행정사무관U와 L은 제11조의 내용은 시도교육청에서 시행해야 하는 역할이라 보았다.

“제5조: 학교장의 전문인력 확보 노력은 현실성이 부족하므로 이 규정은 교육청의 책무로 변경함이 좋겠습니다. 실제로 학교장은 공무원의 증원뿐만 아니라 교육공무직원의 채용도 엄격히 제한을 받고 있습니다. 제6조: 학교장의 근무평정, 성과평가 우대는 현실성이 없으므로 삭제하거나 교육청의 책무로 변경이 필요합니다.” (교육행정사무관 D)

“학교안전기준안은 학교안전법의 내용을 구체화하여 업무의 명확성을 줄 수 있는 내용으로 보이나 학교의 관리자 및 운영책임자는 학교장의 의무 이행과 책임에 대해 강행규정이 많고 학교장 권한 밖의 조항(ex. 제11조 제1항은 시도교육청에서 먼저 체계 구축 필요)도 있어 학교장의 반발이 우려됩니다.” (교육행정사무관 U)

V. 결론 및 제언

본 연구는 학교안전기준의 구성 방향, 내용과 형식은 어떠한지, 학교안전기준 내용의 적정성과 형식의 적절성에 대해 현장 전문가의 의견은 어떠한지, 학교안전기준안의 현장 적용 및 활용 방안은 어떠한지를 살펴봄으로써 학교안전기준 운영의 어려움을 다각적으로 분석하여 학교 현장에서 효과적인 학교안전기준 안착을 위한 방안을 탐색하고자 하였다. 이에 학교안전기준 초안의 현장 적용성을 검토하고자 학교안전 관리자의 경험을 가지고 있는 행정사무관, 연구사, 장학사 등 26명의 현장 전문가를 대상으로 학교안전기준 개발 필요성 등

의 정도, 현장 적용시 적합성 정도, 형식 적정성, 내용 적정성, 후속 연구과제에 대해 면담 조사하였으며, 그 결과를 학교안전기준안 제시와 활용 방안에 반영하였다. 연구 결과를 토대로 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 학교안전기준 개발 방향 설정에 관한 내용이다. 2015년 이후 학교안전 법령과 정책이 수립·시행되면서 학교에서는 의무적이지만 다양한 안전활동이 이루어지고 있다. 사회발달로 인한 위험의 증가로 안전법령이 세분화·전문화되면서 관련법령 또한 그 수가 점차 증가하고 있으며, 학교에 새롭게 적용되는 안전법령 또한 확대되고 있어 학교에서의 안전업무 부담이 증가하고 있다. 학교에서의 안전활동은 담당자를 중심으로 실시되어 교직원 간의 공유가 미흡하며 학교관리자는 관련 법령에 대한 전문성이 부족하여 공문에 의존하고 안전관리 활동이 형식적으로 이루어지는 측면이 있음을 지적하였다. 학교안전기준 개발 방향 설정을 위한 학교장, 교육행정 전문가 자문결과 학교안전기준은 통합적 관점에서 학교전반을 다룰 수 있도록 관리자를 대상으로 법적 측면에서 학교에 부과된 기준, 역할과 책임에 대한 검토의 필요성에 공감하였으나, 새로운 기준을 만들어 학교에 부담이 증가하는 것이 아니라 학교에 도움을 줄 수 있는 기준 마련의 필요성을 강조하였다. 또한 우수사례 공유를 통한 능적 안전 강화 방안과 학교안전 대상자가 학생에서 학교구성원으로 확대되고 있음에 따라 새롭게 적용되고 있는 산업안전보건법과 중대재해처벌법 등의 적용과 관련하여 검토의 필요성을 제시하였다.

둘째, 학교안전기준 체계 및 내용 탐구에 관한 내용이다. 안전기준은 우리가 안전한 생활을 영위하기 위한 최소한의 요구치로 안전기준에 대한 정의와 범위는 영역별, 이해당사자별로 각기 다르게 언급되고 있다. 안전기준 적용 대상 및 분야가 같더라도 상황에 따라 관계되는 법령, 소관 부처가 달라 안전기준을 통합 관리하기에 한계가 있음에 따라 안전기준을 통합적으로 관리하는 방안에 관한 연구가 진행되고 있다. 행정안전부는 사고의 예방과 대비를 위한 안전관리의 절차와 방법을 제공하여 사고로부터 국민의 생명과 재산을 보호하려는 목적으로 2017년 안전관리기준(행정안전부 고시 제2017-1호)을 시행하였으며, 적용 대상으로 중앙행정기관, 지방자치단체 등의 모든 공공기관이 사고예방 및 대응을 위한 안전관리를 계획하고 실행하고 평가하며 대책 등을 수립·시행하는 경우 이 기준을 적용하도록 하고 있다. 기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」제15조에 근거하여 공공기관의 안전관리 지침

을 수립 시행하고 있다. 또한, 학교안전 제도와 기관, 단체 등을 통해 학교안전 업무의 수행범위, 주제, 내용 등을 개괄적으로 파악해 보았다. 공공기관 등의 안전경영책임제도와 안전관리 관련 규정(안전관리기준) 분석을 통해 고찰해 본 학교안전 취약요소는 경영관리측면에서 체계적이고 전문적인 안전경영체제가 마련되어 있지 않은 것으로 판단된다. 개별 법령에 따라 정해진 계획을 수립하고 법령에 따른 조치사항은 이행하고는 있으나, 안전경영 측면에서의 다양한 안전관리 분야를 종합적으로 판단하고, 지속적·체계적으로 계획을 수립하고 이에 대한 이행과 평가, 환류 조치는 다소 취약한 것으로 판단된다.

셋째, 학교안전기준 내용 초안 마련에 관한 내용이다. 학교안전관리 편성 및 운영을 위한 최소요구사항(minimum requirement)과 해외의 학교안전기준 관련 사례분석을 통해 도출된 권장사항(best practice)은 다음과 같다. 먼저 법령 기반 최소요구사항은 학교안전법, 교육시설법, 재난안전법, 학교폭력예방법, 학교보건법, 교육환경법, 학교급식법, 어린이놀이시설법, 청소년성보호법, 아동복지법, 환경보건법, 어린이식생활법, 도로교통법, 소방시설법, 공공기관의 소방안전관리에 관한 규정, 정신건강복지법, 어린이안전법 등으로 분류하여 정리하였다. 다음으로 정책 기반 최소요구사항은 제1차 기본계획, 제2차 기본계획, 학교안전사고 관리지원 개선방안, 제3차 기본계획 등으로 분류하여 정리하였다. 안전관리 측면 권장사항은 계획, 실행, 평가, 환류로 분류하여 정리하였으며, 위기관리 측면 권장사항은 개별학교 맞춤형 재난대응계획(EOP: Emergency Operation Plan)의 수립·시행에 관한 사항을 검토하였다. 학교안전 관련 법, 정책 및 제도에 관한 분석을 통해 도출된 학교안전기준 구성의 영역은 안전관리조직, 학교안전계획, 안전점검, 안전교육, 교육활동 안전, 교통안전, 학교안전사고관리, 지역사회협력, 정신건강회복지원, 재난대비훈련, 경비(보안)활동, 안전문화조성, 산업안전의 14개 영역이었다.

본 연구의 결론을 통해 알 수 있듯이 학교안전기준의 효율적인 운영을 위해 학교 단위의 학교안전기준 운영을 넘어 지역 차원의 학교안전기준 운영방안에 대한 보다 유용한 시사점을 도출할 수 있었다. 이에 연구 결론을 바탕으로 제언하면 다음과 같다.

첫째, 여러 법령들에 걸쳐 산재되어 있는 학교안전과 관련된 의무사항들을 통합하여 일선학교의 학교안전관리 업무에 도움을 줄 수 있는 안전기준 개발의 필요성은 있다. 그러나 학교안전기준이라는 명칭과 법령에 기초하여

학교가 수행해야 할 최소요구사항을 정리함으로써 학교의 역할과 책임을 명확화하겠다는 방향에 대해 많은 현장 전문가가 새로운 학교안전 업무 부담이 증가할 것을 우려하고, 안전기준에 따른 총괄업무로 학교 내 갈등 등의 어려움이 있을 것으로 예상하였다. 학교안전 업무는 학교 내·외의 협력이 필수적이거나, 학교안전 업무의 분업과 협력 방안이 미비한 실정으로 학교장, 교직원, 학부모가 참여하는 협의체 구성, 상호 협력 문화 조성 내용을 강조할 필요가 있다. 이를 위해 학교 내에서의 학교안전 업무를 교무실, 행정실이 분업, 협력하는 방안 연구가 필요하고, 학교 밖에서의 학교안전 업무를 상부 기관, 지자체와 분업, 협력하는 방안 연구가 필요할 것이다.

둘째, 학교안전기준이 조문형식으로 제시되는 것은 새로운 법령이 추가되는 의미로 받아들여 질 수 있으며, 학교의 역할과 책임에 대한 중복 강조는 안전활동을 더욱 위축시킬 수 있음을 우려하고 있다. 이에 학교안전기준을 시행하기 전에 학교의 모든 구성원이 이해하기 쉽고 현장업무에 도움이 될 수 있도록 학교안전 통합매뉴얼 등 설명자료를 개발·보급하고 학교안전 업무지원 인터넷 사이트를 구축하여 관련 법령 제, 개정에 따라 상시 업데이트하고 각 법령의 입법 취지, 유사 법령 간 관계와 처리 방법 안내함으로써 학교에서의 안전업무 지원이 가능할 것이다. 안전한 학교를 만들기 위한 후속 연구과제로는 학교안전 통합 매뉴얼의 개발, 적용에 관련한 연구, 학교안전 관련 법령의 제, 개정 절차 연구, 안전 업무 관련 전문성 제고 방안, 안전관리 책임 완화 또는 배제 연구, 미성년자 보호 기관의 특성 연구, 교육과 안전의 균형 방안 연구, 신설된 법령, 새롭게 등장하고 있는 안전 관련 문제들과 새로운 안전 패러다임 변화와 문화 조성을 학교안전 관련자 교육 등의 연구가 필요할 것이다.

국문초록

본 연구는 안전한 학교 실현을 위한 학교의 역할과 책임을 명확히 하기 위하여 학교안전기준의 내용과 형식을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 학교안전기준이 학교 현장에서 운영하는데 어려움을 교육행정사무원, 장학사, 연구사 총 26명으로 4개의 소그룹으로 나누어 현장 전문가의 의견을 청취하고 관련 자료를 분석하였다. 결과적으로 학교안전기준안에 대한 시도교육청에 재직하고 있는 교육행정사무원, 장학사, 연구사의 심층 면담을 종합적으로 분석하여, 학교안전기준 개발의 필요성, 학교안전기준 내용의 적정성, 학교안

전기준 형식의 적절성, 학교안전기준안의 현장 적용성 등 넷 측면에서 결과를 도출하였다. 연구 결과를 토대로 결론을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 학교안전기준 개발 방향 설정에 관한 내용이다. 둘째, 학교안전기준 체계 및 내용 탐구에 관한 내용이다. 셋째, 학교안전기준 내용 초안 마련에 관한 내용이다.

참고문헌

1. 교육부(2015). 초·중등학교 교육과정 총론. 교육부 고시 제 2015-74호 [별책 1].
2. 교육부(2021). 더 나은 미래, 모두를 위한 교육 2022 개정 교육과정 총론 주요사항(시안). 교육부 보도자료(2021.11.24.).
3. 교육부(2022). 산업재해 예방 관련 주요사항 안내.
4. 국가법령정보센터(2023). <https://www.law.go.kr/> (2023. 8. 7. 인출).
5. 권혜정(2015). 국가교육과정기준법 시안 개발 연구. 박사학위논문. 고려대학교 일반대학원.
6. 김민호, 조상현, 박덕근, 권혁철(2020). 안전기준의 검색과 분석을 위한 기계독해 기반 질의응답 시스템. 멀티미디어 학회논문지, 23(2), 351-360.
7. 김종훈, 이은혜, 임고은(2021). 2015 개정 교과 교육과정 안전교육 편성 현황 분석. 교육부정책중점연구소 학교안전 연구소. 수시과제 2020-03.
8. 김찬오, 권영국, 백신원(2008). 안전기술기준 표준화의 제도화를 위한 연구. 행정안전부 연구보고서.
9. 김찬오, 정덕훈, 백민호, 우종협, 천기홍, 심형섭, ... 신호준(2009). 재난안전관리 산업 실태조사 및 육성방안 연구. 서울산업대학교 신학협력단 소방방재청 용역 과제 보고서.
10. 박종근, 서영민, 한정수, 정우택(2018). 안전기준의 통합적 관리·운영 체계 구축 방안 연구. 국민안전처 연구보고 TRK O201700004352.
11. 임수정, 박덕근(2019). 구조적 속성과 어휘적 특징에 기반한 안전기준 고찰. 한국융합학회논문지, 10(11), 353-366.
12. 서울특별시교육청(2022). 2022년도 학교 안전교육 계획(안).
13. 학교안전공제중앙회(2023). <https://www.ssif.or.kr/> (2023. 8. 7. 인출).
14. 행정안전부(2023) www.mois.go.kr/2023. 8. 7. 인출).
15. 홍후조(2017). 알기쉬운 교육과정. 서울: 학지사.