

학교안전사고의 현황과 개선방안

- 학교안전공제회를 중심으로 -

정정일*

요 약

경제발전과 더불어 사회가 복잡 다양화해질수록 교육활동도 이에 부응하기 위하여 기존의 교육방식에서 벗어나 다양한 학습형태를 띠게 되었다. 특히 다양성을 요구하는 교육소비자의 욕구에 부응하기 위한 현장체험, 위험한 교육 기자재 및 시설의 사용기회 증대와 학생들의 개성이 강해지는 추세에 따라 최근 들어 학교사고는 날로 증가하는 추세에 있다. 이에 본 연구에서는 학교사고의 발생에 따라 피해자가 제일 먼저 피해보상을 청구하는 학교안전공제회의 보상체계 및 현행 공제회 시스템의 문제점과 개선방안을 학교안전공제회의 급여 범위 측면에서 검토하여 교육현장에 있는 교원들에게 시사하는 바를 제시하고자 한다.

Status of Safety Accidents in Schools and Approach to Improve

- Focused on School Safety and Insurance Association -

Jeong-ile Jeong*

ABSTRACT

The more a society becomes complicated and diversified along with the economic development, the more diverse learning types the educational activities had beyond the existing educational approaches to cope with the complicated and diversified society. In particular, field studies and opportunity to use the dangerous educational appliances have been increasing in order to cope with the desires of education consumers requiring diversity and the individuality of students has been strengthened. In accordance with the trends above, the school accidents have been gradually increasing in recent days. Thus, this paper aims to propose the suggestions to teachers in real education fields by investigating the problems in compensation system of School Safety and Insurance Association against which the victims of any school safety accidents firstly claim for the damages, the problems in the present system of the Association and how to improve the system in terms of the payment scope of the Association.

Key words : 학교안전사고, 학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률, 학교안전공제회, 공제급여, 학습권

1. 서 론

경제발전과 더불어 사회가 복잡 다양화해질수록 교육활동도 이에 부응하기 위하여 기존의 교육방식에서 벗어나 다양한 학습형태를 띠게 되었다. 특히 다양성을 요구하는 교육소비자의 욕구에 부응하기 위한 현장체험, 위험한 교육 기자재 및 시설의 사용기회 증대와 학생들의 개성이 강해지는 추세에 따라 최근 들어 학교사고는 날로 증가하는 추세에 있다.

학교사고의 특징은 피해자가 정신적으로 미성숙하고 신체적으로는 활동이 왕성한 성장기에 있는 아동 및 청소년이라는 점과 많은 인원의 학생이 한정된 학교 내에서 교육을 받는 집단 학습생활 속에서 발생한다는 점을 들 수 있다. 사고라는 것 자체가 그 발생 원인이 다양하고 우발적이라는 특징을 가지고 있기 때문에 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 모든 사고가 마찬가지로겠지만, 한순간의 부주의나 실수를 원인으로 발생하는 학교안전사고도 사후 법률적 책임의 여부를 가리는 것은 별개로 하더라도 그 피해를 당하는 학생 당사자는 일정기간 동안 학습권을 침해당하는 것은 물론이고 사안에 따라서는 치명적인 신체적 피해를 수반하는 경우도 있을 것이다. 따라서 피해를 당한 학생 입장에서서는 그 신체적 피해 및 정신적인 피해에 대한 책임추궁과 함께 손해배상을 당연히 요구할 것이고, 그 과정에서 실질적 손해배상의 미흡을 이유로 학교 및 교사와의 갈등과 불신을 빚는 경우가 발생한다.

한편, 현실적으로 학교사고가 발생하면 1차적으로 학교안전공제회의 보상기준에 따라 처리된다. 하지만 학교안전공제회의 보상기준은 사고를 당한 피해자의 기대에 부응하지 못해 피해자는 충분한 보상액의 요구를 위해 교사 또는 학교설립의 주체를 대상으로 손해배상을 제기하는 경우가 많아지고 있다.

이에 본 연구에서는 학교사고의 발생에 따라 피해자가 제일 먼저 피해보상을 청구하는 학교안전공제회의 보상체계 및 현행 공제회 시스템의 문제점과 개선 방안을 학교안전공제회의 급여 범위 측면에서 검토하여 교육현장에 있는 교원들에게 시사하는 바를 제시하고자 한다.

2. 관련 연구

2.1 학교안전사고의 개념과 특징

2.1.1 학교안전사고의 개념

학교안전사고는 학생의 생명, 신체 또는 정신에 손상을 끼치는 현상을 말하며 통상 “학교사고”, “학생사고”, “학교재해” 등과 혼용되어 사용되고 있는데 그 개념이 학술적으로 완전하게 정립되어 있지는 않다[1]. 그러나 대체로 학교안전사고보다 넓은 의미로 사용되는 “학교사고”란 ‘학교를 둘러싸고 피해를 입은 학생을 피해자로 하는 사고 또는 학교의 교육현장에서 생긴 학생을 피해자로 하는 사고’를 말한다[2][3][4][5][6].

“학교안전사고”라 함은 교육활동 중에 발생한 사고로서 학생·교직원 또는 교육활동참여자의 생명 또는 신체에 피해를 주는 모든 사고 및 학교급식 등 학교장의 관리·감독에 속하는 업무가 직접 원인이 되어 학생·교직원 또는 교육활동참여자에게 발생하는 질병으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다.

일반적으로 학교안전이라는 좁은 의미로 보면 폭력 등으로부터 안전하게 학교생활을 영위할 수 있는 것을 말하나, 광의적으로 보면 학교생활을 자유롭게 본래의 목적에 부합되게 교육권에 따라 학습권과 수업권을 가지고 생활할 수 있게 하는 것을 방해하는 인적·물적 위해요소를 모두 포함한다고 볼 수 있다[7]. 이러한 의미에서 학교안전사고는 여러 형태의 사고 즉, 학교의 천재지변, 물품관리상의 사고, 학교 관리상의 사고를 모두 포함하며, 교육시설의 설치·보전상의 하자 또는 학생이나 교원의 과실로 인하여 학교교육 과정에 의한 수업과 특별활동, 기타 교육계획에 의한 교내외 활동 중에 발생한 학생 및 교원의 신체상 상해 또는 재산상 피해와 정신적 손해를 입힌 사고를 포함하는 것으로 정의된다[8].

이처럼 학교는 학생과 교사 그리고 그 구성원들이 일정한 학교라는 공간 내에서 안전하게 교육을 영위할 수 있게 보호받아야 하며, 이를 위해 국가와 지방자치단체는 최선의 노력을 하여야 한다[9].

2.1.2 학교안전사고의 특징

대부분의 학생사고가 학생들의 부주의나 장난, 예기치 못한 우발적이고 돌발적인 사고에 의해 발생하고 있는 것을 알 수 있다[10]. 즉, 학교안전사고에 있어 가해자가 학생본인이거나 동료학생인 경우가 대부분이고, 동료학생이 가해자인 경우에도 고의성이 없는 경우가 대부분을 차지하고 있다는 것이다. 운동장에서 야구공 던지기를 했는데 이를 받지 못하여 눈에 맞아 상해를 입은 경우 야구공을 던진 학생에게 책임이 있다고 할 수 있을까? 축구를 하던 중 서로 부딪혀 다리를 다친 경우 누가 책임을 져야 할까? 이렇듯 학생 사고는 그 책임소재가 불분명하고, 설사 가해자가 분명하더라도 그 책임을 묻기에는 우리 정서상 쉽지 않다[11]. 또한 교사의 과실에 의한 사고의 경우에도 그 상대방이 교사라는 점에서 피해자인 학생은 교사를 상대로 손해배상을 청구하는 것도 쉽지 않다. 바로 학생사고는 그 책임당사자가 불명확하고, 또한 명확한 경우에도 현실적으로 그 손해에 대한 배상을 받기는 쉽지 않다는 데 있다[12].

이러한 학교안전사고의 특징에도 불구하고 우리나라는 OECD 주요 국가들의 학급당 인원수에 비하여 교사 1인당 학생 수가 많다는 점에서 학교안전사고 발생 가능 빈도가 선진국에 비해 상대적으로 높아 교사의 지위는 더욱 불안정할 수밖에 없다[1]. 따라서 교사의 주의의무에 대한 규정을 업무지침에 명확히 규정하여 교사들의 예측가능성을 확보하고 신뢰이익을 보호하여 교권이 도전받거나 흔들리게 해서는 안 될 것이다.

2.2 학교안전사고 발생 현황

2.2.1 발생 및 공제급여 지급 현황

아래의 <표 1>에서 보는 바와 같이 서울특별시 학교안전공제회의 2007년부터 2013년까지 7년간의 학교안전사고 발생 실태를 보면 학교안전사고가 계속하여 꾸준히 증가하는 것으로 나타났다.

<표 1> 학교안전사고 발생 현황[13] (단위:건)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
발생건수	5,193	6,926	7,043	8,000	8,716	11,029	11,427

특히, 2006년 교육과학기술부의(주요정책자료 학교폭력대책실) 정책 자료에 의하면 학교안전사고는 체육활동 중에 전체 사고의 40%가 발생하여 가장 높고, 휴식시간 중 33%, 과외활동 중 8.1%, 교과수업 중 6.3%, 청소시간 중 4.9%, 실험실습 중 1.6%, 기타 5.9%로 나타났다[1].

<표 2>는 서울특별시 학교안전공제회 2012~2014년 공제급여 현황에 의하면 사고건수와 공제급여는 중학교와 초등학교 순으로 발생빈도가 높았다. 이는 아직까지 자아가 확립되지 이전의 미성숙 단계로 일상생활이 비록 부모의 통제안에 있지만 예전에 비해 사춘기가 일찍 시작되고 따라서 청소년기의 진입이 빨라지는 현상에 의하면 충분히 공감되는 자료이다. 따라서 앞으로 일선 학교에서는 특히 초등학교와 중학교에서 학생들의 안전사고에 대한 교육과 지도가 집중되어야 할 것이다.

<표 2> 학교 급별 공제급여 지급 현황[14] (단위:건)

구분	2012		2013		2014	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
유치원	640	59,232	725	67,035	1,026	100,143
초등학교	3,780	1,159,762	3,774	1,077,019	4,347	1,683,590
중학교	3,632	1,750,903	3,865	2,352,165	4,506	1,917,063
고등학교	2,850	1,406,222	2,917	2,426,103	3,437	2,841,416
특수학교	67	45,959	65	26,281	124	37,738
평생학교	32	14,344	35	134,274	25	29,853
외국인	10	857	14	7,998	16	8,506
기타	18	3,926	32	3,926	20	6,135
계	11,029	4,441,205	11,427	6,104,346	13,501	6,624,444

<표 3>은 시간대별 안전사고 발생에 따른 공제급여 지급현황을 보면 교사 내지 인솔자가 학생들을 직접 통제하고 지도할 수 있는 교과수업시간 내지 실험

실습에 비해 휴식활동 시간에 상대적으로 안전사고가 많이 발생하고 있다. 특히 수업중이라도 운동장에서 뛰고 달리며 육체적 접촉이 수반될 수밖에 없는 체육 수업 시간에 상대적으로 안전사고가 많이 발생하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 시간별 공제급여 지급 현황[14] (단위:건)

구분	체육 수업	실험 실습	교과 수업	청소 활동	휴식 활동	과외 시간	기타
유치원	117	2	453	5	118	250	81
초등학교	1,250	22	308	21	1,505	839	402
중학교	1,756	29	275	43	1,458	775	170
고등학교	1,362	54	148	27	930	739	177
특수학교	21	2	31	0	32	28	10
평생학교	7	0	0	0	4	3	11
외국인	6	0	2	0	5	3	0
기타	3	0	1	0	8	6	2
계	4,522	109	1,218	96	4,060	2,643	853

<표 4>는 장소별 안전사고 발생에 따른 공제급여 지급현황으로 운동장에서 상대적으로 안전사고가 많이 발생하고 있다.

<표 4> 장소별 공제급여 지급 현황[14] (단위:건)

구분	교실	운동장	체육관	계단	복도	기타
유치원	520	191	88	37	111	79
초등학교	915	1,422	793	421	531	265
중학교	609	2,168	705	326	417	281
고등학교	401	1,756	605	245	160	270
특수학교	43	14	27	2	20	18
평생학교	9	5	0	3	4	4
외국인	1	8	4	2	1	0
기타	5	9	0	2	1	3
계	2,508	5,573	2,222	1,038	1,245	920

<표 5>는 유형별 안전사고 발생에 따른 공제급여 지급현황으로 골절상, 열상, 관절염좌 순으로 안전사고가 발생하고 있다.

<표 5> 유형별 공제급여 지급 현황[14] (단위:건)

구분	사망	장애	골절	열상	관절염좌	기타
유치원	0	0	93	571	123	239
초등학교	1	5	1,353	1,345	707	936
중학교	0	4	1,599	982	1,140	781
고등학교	1	13	926	712	1,226	559
특수학교	0	0	11	4	7	3
평생학교	0	1	17	50	27	29
외국인	0	0	1	6	8	1
기타	0	0	4	10	4	2
계	2	23	4,004	3,680	3,242	2,550

이러한 대부분의 학교안전사고는 정상적인 교육활동을 수행하는 도중 발생하고 있으며, 학교안전사고발생률이 가장 빈번하게 발생하는 시간대는 수업 직후 교사가 잠시 자리를 비우고 다음 수업을 위해 정리 또는 학습준비 등을 하는 휴식시간이었다.

다음으로 정규 교육활동이 야외에서 이루어지는 체육시간 또는 현장학습 등 실외에서 활동하는 시간으로 나타났다. 사고원인은 학생들 사이의 장난이나 주의력 부족에 의한 학생 스스로 자초한 사고가 대부분이며, 특히 사고가 우발적으로 발생하기 때문에 가해학생도 고의성이 없는 본인 내지 급우인 경우가 대부분이었다. 따라서 야외 수업인 경우에는 인솔교사 등 보조인원을 충분히 보강하여 배치하고 상대적으로 고학년인 고등학교에 비해 정서적으로나 사고 판단에 있어 미성숙한 초·중등학교 수업시간에 학교안전사고에 대한 사전교육과 예방이 집중되어야 할 것으로 보인다.

학교안전사고 발생 이후 그에 대한 보상은 대부분 (97.9%) 학교안전공제회에 의해 이루어 졌다. 학교안전공제회가 설립된 이후 지속적으로 학교안전공제회

를 통하여 분쟁이 해소되고 있다는 점을 긍정적으로 볼 수 있다. 그러나 사후 발생하는 학교안전사고에 대한 보상도 중요하지만, 사전 예방적으로 업무지침과 관련법령을 명확히 함으로써 교사들의 예측가능성을 높이고 안정적 교육활동을 수행하도록 안전망을 구축하는 일도 중요하다[1].

2.3 학교안전사고의 보상체계

학교안전사고가 발생하였을 경우 교사나 학교에 대한 책임이 교사의 교권을 침해해 교사의 교육활동이 위축될 여지가 있고, 한편으로는 학교안전사고로 피해를 입은 학생의 경우 학교안전공제회의 공제급여를 받음으로써 치료비용 등의 부담에서 조금이라도 벗어날 수 있도록 하는 것이 결국 학생들의 학습권 보호와 교사의 교권침해를 방지함으로써 궁극적으로 우리 사회 전체가 부담해야 할 비용을 줄이는 효과가 있을 것이다. 이처럼 학교교육활동 중의 사고로 인하여 학생이 부상하거나 사망한 경우에 이를 보상하여 학생과 교원 및 학교를 보호하고 안정된 교육 분위기를 조성하여 교육발전에 기여한다는 목적으로 1987년 12월 9일 서울에서 서울학교안전공제회를 설립하여 1988년부터 보상급여를 실시하기 시작한 이래 전국 16개 시·도의 학교안전공제가 민사상의 사단법인으로 출범하였다[15].

그러나 학교안전 공제회의 보상기준과 보상범위 및 현실적 보상지급문제와 관련단체의 이권문제를 둘러싼 이러한 제반 문제점을 극복하고자 사단법인체인 16개 학교안전공제회를 지원·육성하기 위한 법적근거로 「학교안전관리공제회육성법안」을 마련하여 1997년 7월 5일 입법예고 하였으나 이 법안에 대해 16개 학교안전공제회의 반발에 부딪혀 국회에서 보류상태에 있다가, 2007년 1월 26일 법률 제8267호로 이 제정되어 동년 9월 1일 시행되면서 학교안전관리공제회육성법안은 폐기되었다.

이처럼 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」의 제정이 필요했고 이를 통해 학생과 교사, 학부모 모두 교육현장에서의 활발한 육체적·정신적 교육활동에 전념할 수 있는 데 실질적인 도움이 되고 있다. 하지만 공제회에서 보상하는 사고의 범위는 학교교육활동 중에 발생한 사고로 인한 학생의 손해와 그로

인한 교직원의 법률적·경제적 손해만을 대상으로 한정하고 있다. 따라서 자살·자해사고, 천재지변으로 발생한 사고, 등·하교 중 발생한 사고, 가해자 등으로부터 손해배상을 받을 수 있는 사고, 자동차로 인한 사고, 건물화재로 인한 사고 등은 보상사고에서 대부분 제외하고 있어 미흡한 점도 있다.

2.3.1 근거 법률 규정

학교안전사고를 예방하고 학생·교직원 등이 사고로부터 입은 피해를 신속·적정하게 보상하여 학생과 교원이 안심하고 교육활동에 전념할 수 있는 학교안전망을 구축하기 위해서 2007.1.26. 법률 제8267호로 제정된 법률이 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」이다.

① 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」에 의거 「유아교육법」 제2조 제2호의 규정에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교, 「평생교육법」 제20조 제2항의 규정에 따라 고등학교 졸업 이하의 학력이 인정되는 평생교육시설의 학교장은 학교안전공제의 가입자가 된다. 다만, 「초·중등교육법」 제60조의2의 규정에 따른 외국인학교의 학교장은 학교안전공제회의 승인을 얻어 학교안전공제에 가입할 수 있다. ② 학교안전사고 예방을 위한 안전교육, 학교시설의 안전점검의 의무화 등 필요한 대책을 규정하고 있으며, ③ 학생, 교직원 및 교육활동참여자를 피공제자로 규정하여 피공제자의 범위를 확대하였으며, ④ 공제급여의 종류 및 내용 및 지급기준을 전국적으로 통일하였고, 공제료 산정기준을 규정하였으며, ⑤ 공제급여의 보상범위 확대를 확대하여 공제급여의 종류를 확대(요양급여, 장해급여, 유족급여 이외에 간병급여, 장의비 추가)하였으며, 공제급여 보상 대상을 확대(통상적인 경로 및 방법에 의한 등·하교시간에 발생한 사고, 학교급식이나 가스 등에 의한 중독, 일사병, 이물질의 섭취 및 접촉에 의한 질병 등)하였으며, ⑥ 공제료 책정에 있어서 교육부장관이 학교안전사고의 발생 추이와 공제급여 지급실적 등을 반영하여 산정기준을 정하여 고시하도록 하였고, 고시된 공제료 산정기준에 따라 관할 구역 내의 학교의 종류, 규모 등을 감안하여 시·도 학교안전공제회가 공제료 책정 후 공제가입자에게 통보하도록 하였으며, ⑦ 심

사 및 재심사 청구를 됴으로써 공제급여의 결정에 대한 불복 시 심사 및 재심사 청구를 할 수 있도록 하고, 그 절차를 규정함으로써 공제급여 지급에 대한 적정성 및 투명성 확보하였으며, ⑧ 불복절차에서는 시·도 학교안전공제회는 학교안전공제보상심사위원회에 심사청구하고, 학교안전공제중앙회는 학교안전공제보상재심사위원회에 재심사 청구하도록 하였다.

2.3.2 학교안전공제 및 사고 예방기금

교육감은 학교안전공제사업 및 학교안전사고의 예방사업에 필요한 재원을 확보하고 공제급여에 충당하기 위하여 학교안전공제 및 사고예방기금을 설치하여야 한다(법 제52조). 기금은 공제료 수입, 국가 및 지방자치단체의 보조금, 기금의 운영수익, 적립금, 결산상 잉여금, 차입금, 기부금과 그 밖의 수입금을 재원으로 하여 조성하게 된다. 공제회는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제50조 제1항에 따라 학교별 공제료를 정하여 매년 4월 1일까지 공제가입자에게 통보하여야 하고, 공제가입자는 공제료를 매년 4월 30일까지 공제회에 납부하여야 한다. 다만, 법 제12조 단서에 따라 공제회에 가입한 공제가입자는 가입한 날부터 30일 이내에 공제료를 납부하여 한다. <표 6>은 2015년도 서울특별시학교안전공제회 학생 1인당 연간 공제료를 나타낸 것이다.

<표 6> 학생 1인당 연간 공제료[14]

구분	1인당 공제료(원)	
유치원	1,860	
초등학교	2,940	
중학교	5,920	
고등학교	7,210	
특수 / 기숙 학교	유치원	1,860
	초등학교	2,940
	중학교	5,920
	고등학교	7,210
특수교육지원센터장애영아	1,860	
방통고	800	
배움터지킴이	7,210	

2.3.3 학교안전공제의 급여 범위

학교의 교육과정 또는 학교장이 정하는 교육계획 및 교육방침에 따라 학교의 안팎에서 학교장의 관리·감독 하에 행하여지는 수업·특별활동·재량활동·과외활동·수련활동 또는 체육대회 등의 활동 중에 발생한 사고로서 학생·교직원 또는 교육활동 참여자의 생명 또는 신체에 피해를 주는 모든 사고 및 학교급식 등 학교장의 관리·감독에 속하는 업무가 직접 원인이 되어 학생·교직원 또는 교육활동참여자에게 발생하는 질병으로서 대통령령이 정하는 것은 학교안전공제회의 공제급여지급대상이 되는 사고이다.

하지만 피공제자의 고의 또는 중대한 과실로 인한 사고(법 제43조 1항 1호) 및 학교안전사고와 관련 없이 발생한 자살·자해 등의 사고 및 피공제자, 공제가입자 아닌 제3자의 고의 또는 과실로 인한 사고 및 자동차손해배상보장법의 규정에 따른 보상을 받은 사고(법 제43조 1항 3호)는 학교안전공제회의 공제급여 지급대상이 되지 않는다. 또한 등·하교 중 발생한 사고가 모두 공제급여 대상이 되는 것이 아니라 통상의 경로와 방법에 의해 등·하교를 하던 중 발생한 사고의 경우에만 학교안전공제회의 공제급여지급대상이 되는 사고이다. 교육활동 전후 통상적인 학교체류시간을 뜻하는 것으로 통상적이지 않은 학교체류시간 중 발생한 사고는 공제급여지급대상에서 제외된다. 천재지변에 의한 시설물의 파괴와 그로 인해 신체상 손해를 입은 경우에는 교육시설재난공제회에서, 그 이외의 천재지변으로 인한 직접적인 생명·신체에 피해를 주는 사고에 대해서는 학교안전공제회에서 보상을 하게 된다. 수학여행, 교외학습활동 및 수련시설에서의 활동 중 발생한 사고는 해당 시설에서 가입한 보험으로 보상을 받아야 한다. 학교폭력으로 인한 사고의 경우 피해자와 가해자간에 해결하는 것이 원칙이지만 가해자가 불분명한 경우에는 우선 피해자에 대하여 공제회는 공제급여를 지급하고 공제회가 관계기관 등에 협조하여 가해자를 밝힌 후 피해자에게 지급한 공제급여를 가해자로부터 구상권을 행사하게 된다. 가해자가 분명하지만 가해자의 변제능력이 없는 경우 공제회는 가해자의 재산관계를 다시 한번 조사하여 최종적으로 피해자에 대한 공제급여지급여부를 결정하게

된다. 피해자와 가해자간 손해배상관계가 법정 다툼으로 인하여 손해배상이 지연되고 있는 경우에 공제회가 피해자에게 손해를 일부 지급한다면 그 금액에 대하여 가해자에게 구상권을 행사하여 회수하게 된다.

직영급식으로 인한 식중독 사고는 학교안전공제회의 보상대상이 되지만, 위탁급식의 경우 위탁급식업체로부터 보상을 받아야 한다. 다만, 급식으로 인한 사고가 누구의 잘못인지 명백하지 않거나 사고처리가 장기화될 경우 학교안전공제회에서 우선 보상을 하고 사고에 대한 책임이 있는 자를 밝혀 그 책임자에게 학교안전공제회가 구상권을 행사하게 된다. 직영급식의 경우에도 식자재가 원인이 되어 발생한 때에는 식자재 납품업자가 보상을 해야 하며, 학교안전공제회가 보상금을 지급했다면 위탁급식업체와 같은 방식으로 구상권을 행사하게 된다. 학교급식 등 학교장의 관리·감독에 속하는 업무가 직접 원인이 되어 학생·교직원 또는 교육활동참여자에게 발생하는 질병으로서 학교안전공제회가 보상할 수 있는 것은 ① 학교급식이나 가스 등에 의한 중독, ② 일사병, ③ 이물질의 섭취 등에 의한 질병, ④ 이물질과의 접촉에 의한 피부염, ⑤ 외부 충격 및 부상이 직접적인 원인이 되어 발생한 질병의 경우이다[16].

3. 학교안전공제회의 문제점

학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 제2조에서 학교안전사고를 교육 활동 중에 발생한 사고로 한정하고 있으나 최근 공교육 강화를 위한 방과 후 수업이 확산되고 있고 학교운동장 개방추세에 따라 학생뿐 아니라 일반인들이 학교 건물 및 영조물을 사용하는 경우가 늘고 있는 추세에 있다.

학교안전사고는 교육활동 중에 발생한 사고 이외에도 학교시설을 이용하는 과정에서 다양한 형태로 발생할 수 있다. 이러한 영조물 사고는 학교안전사고의 범위에서 벗어난 것으로 안전사고에 관한 구제를 받을 수 없다. 따라서 이 법률에 학교 영조물 관리 주체의 부실관리에 대한 과실책임 규정을 신설하여 학교 안전사고의 배상범위를 확대할 필요가 있다.

4.1 공제료 부담문제

법률의 내용대로 시행될 경우 피공제자의 범위가 확대됨은 물론 과실상계가 축소되고 학교안전사고의 조사(법률 제42조)와 구상권(법률 제44조 피공제자 등에 대한 공제급여금의 청구 등), 중앙회에 대한 부담금의 부담 및 예방사업을 효율적으로 수행하게 위해서는 기금 및 인적구성의 확대가 필요하고, 그러한 자금을 확보하려면 공제료의 인상이 불가피해지고 인상되는 공제료의 상당액을 학부모가 부담할 수밖에 없으나 공제료의 인상만으로 이 모든 제원을 충당하기에는 어려움이 있을 것이다. 일본의 경우 보상기금을 국가와 학부모, 학교설립자가 공동으로 부담 하도록 하고 있어 국가차원에서 학부모의 공제료 부담을 줄여주고 있다.

특히 법률 제44조는 교육활동 중에 발생한 모든 사고의 피해에 대하여 선치료·보상후 고의 또는 중대한 과실로 판정될 경우 가해자에게 구상권을 행사할 수 있도록 규정하고 있으므로 구상권 행사를 전담하는 인적구성을 갖추지 않을 경우 결국 변호사를 선임해 소송을 통해 구상권을 행사할 수 밖에 없는데 이렇게 될 경우 구상권을 제때 행사할 수 없을 뿐만 아니라 막대한 변호사 선임료 문제로 모든 사고에 대해 보상은 이루어지나 책임 있는 자에게 구상권을 행사하지 못하여 기금이 조기에 소진되는 악 결과가 예상된다. 또한 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위 내에서 학생인 피공제자에 대한 공제료를 부담할 수 있다고 정하고 있다(법률 제51조 제2항). 그러나 이 조항은 국가 또는 지방자치단체의 예산이 부족한 경우 공제료를 부담하지 않아도 되는 임의규정이므로 제도의 실효성 확보가 문제된다.

또한 공제 가입자인 학교장은 피공제자인 학생·교직원 또는 교육활동참여자에게 공제료에 충당하기 위한 금액의 전부 또는 일부를 징수할 수 있도록 하고 있다(제49조 제1항). 하지만 의무교육대상자인 초·중학생에게 공적 보상제도의 공제료를 부담하게 하는 것은 교육 수요자에게 부담을 가중시키는 것이 된다. 학교안전공제 및 사고예방기금은 공제료 수입과 국가 및 지방자치단체의 보조금 등을 재원으로 하는 것으로 되어 있다. 따라서 학교교육은 공익적 차원에서 수행되는 국가공공사업으로 볼 수 있기 때문에 국가 및

지방자치단체는 학교 교육과정에서 일어나는 모든 사고에 대해서 포괄적인 책임을 부담해야 한다. 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」이 안전사고에 대한 피해보상을 사회보험적 차원에서 접근하고 있는 만큼 재원의 안정적 확보를 위한 국가적 차원에서 지원이 있어야 할 것이다.

4.2 교직원의 책임문제

학교안전사고가 발생할 경우 학생의 보호와 더불어 교직원의 책임범위에 따른 보호·감독의무가 문제된다. 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 특별법안」의 입법예고 당시 제66조(형사처벌의 제한 등) 제1항에는 “이 법에 의하여 피보험자 등에게 보험급여가 지급될 수 있는 경우에 고의 또는 중대한 과실로 인하여 학교안전사고가 발생한 사고가 아니면 교직원에 대하여 공소를 제기할 수 없다”고 규정되어 있고, 제2항에는 “교직원의 고의 또는 대통령령에서 정하고 있는 중대한 과실로 학교안전사고가 발생한 경우가 아니면 신분상 불이익 처분을 받지 아니한다”라고 규정되어 있었다. 그러나 동 조항이 국회에 제출된 수정안에서는 삭제됨으로써 교직원에 대한 공소제기는 물론 신분상 불이익 처분을 받지 않을 권리조항이 보장될 수 없게 되었는데 이는 비례의 원칙에 위배되지 않는 범위 내에서 교직원의 신분상 불이익 처분에 대한 합리적인 규정 마련이 시급하다 할 것이다.

또한 대법원은 교원의 보호·감독 의무의 범위에 대하여 “학교장이나 교사의 학생에 대한 보호·감독 의무는 학교 내에서의 학생의 전 생활관계에 미치는 것이 아니고 학교에서의 교육활동 및 이와 밀접불가분의 관계에 있는 생활관계에 한하며, 그 의무 범위 내의 생활관계라고 하더라도 사고가 학교생활에서 통상 발생할 수 있다고 하는 것이 예측되거나 또는 예측가능성이 있는 경우에 한하여 학교장이나 교사는 보호·감독 의무위반에 대한 책임을 진다고 할 것이다. 여기서 예측가능성에 대하여는 교육활동의 때, 장소, 가해자의 분별능력, 가해자의 성행, 가해자와 피해자와의 관계, 기타 여러 사정을 고려하여 판단할 필요가 있다고 판시하고 있다. 이는 대법원의 확립된 견해로써 구체적 사안에 따라 보호·감독의무의 범위가 달라질 수 있다는 의미이다. 다시 말해서 피해학생 측

에서 제도적 보상을 거부하면서 소송을 제기하는 경우 교원은 사고 책임의 소재 규명과 보상 금액에 따른 갈등과 분쟁으로 교직수행에 전념할 수 없다는 것이다. 그런 점에서 학교 및 교원 본인의 고의나 중과실이 없는 학교안전사고에서 국가는 형사처벌의 제한에 대해 교직원 보호를 위한 입법 정책적 근거 마련을 해야 할 것이다.

4.3 사고 예방 및 사후대처방안 미흡

현재 학교안전사고에 있어 대물적 사고에 대한 예방책이 미흡하다는 점이다. 대물적 사고는 사고 당사자들이 판단력이나 분별력이 미약한 어린이, 혈기왕성하고 충동적인 청소년기의 미성년자들이기 때문에 안전교육을 충분히 실시한다 하여도 안전사고 예방에 한계가 있다는 것이다. 따라서 안전교육도 중요하지만 학교 시설물의 안전점검과 유지관리가 매우 중요하다고 본다. 그러나 시설과 관련된 특히, 시설 하자로 인한 안전사고는 국가 및 학교차원에서 예방대책을 충분히 마련하면 안전사고를 획기적으로 줄일 수 있음에도 이에 대한 체계적 관리가 미흡하다는 점이다.

아울러 피해학생에 대한 정신적 및 교육적 상담체계가 미흡하다는 점이다. 즉, 사고를 당한 학생이 육체적으로 완쾌되었다고 하더라도 그 정신적 후유증이 심각한 경우가 많음에도 불구하고, 사고 학생이 정상적인 수업을 받을 수 있는지 치료기간 동안의 수업결손을 어떻게 보충할 것인지에 대하여 관련 전문가 및 교사에 의한 상담기능이 거의 없다는 점이다.

학교안전사고의 당사자인 학생이 미성년자이기 때문에 민법상 19세 미만인 불법행위 책임의 무능력자이기 때문에 실제 민사상 책임에 있어서나 학교안전사고의 책임에 있어서도 지도책임이 교원들에게 전이되는 문제점이 있다. 즉 교원의 업무에 있어서 명백한 고의 내지 주의의무 위반이라면 당연히 교원으로서 책임을 져야 할 것이나, 대부분 학교안전사고의 경우 업무에 관련하여 주의의무에 대한 사각지대에서 발생하기 때문에 교원이 불안정한 지위에 놓이게 되고 학생들 역시 오랜 소송기간과 회복기간이 소요됨으로 학교안전사고의 침해에서 조기에 벗어나기 어렵고 따라서 교육주체들에게 소모적이고 비효율적인 문제점을 양산하고 있다.

4. 개선방안

앞에서 검토한 바와 같이 학교안전사고보상법에 의한 공제급여의 범위에 제한이 있음으로 인해 이는 곧 피해보상 범위와 대상의 제한으로 연결되어 공제급여의 보상범위가 지나치게 협소해지는 문제가 발생하고 있다. 물론 공제급여를 확대하기 위해서는 공제가입자에게 일정부분 공제료의 인상이 불가피해지고 인상되는 공제료의 상당액을 학부모가 부담할 수밖에 없으나 공제료의 인상만으로 이 모든 재원을 충당하기에는 어려움이 있을 것이다. 따라서 국가와 지방자치단체는 학교안전공제회의 기능과 활동근거가 되는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」이 사회보험적 차원에서 접근하고 있는 만큼 재원의 안정적 확보를 위한 국가적 차원에서 지원이 있어야 할 것이다. 아울러 학교안전공제회의 규정상 요양급여는 피공제자가 입은 부상 또는 질병의 치료에 소요된 비용 중 국민건강보험법에 따라 피공제자 또는 보호자 등이 부담한 금액으로 한정 하고 있다[7]. 장래 소요될 것으로 예상되는 치료비, 구입비, 간병비, 및 피공제자나 그 보호자 등에 대한 위자료는 지급대상이 아니므로 일반 손해배상과는 달리 피해보상이 미흡하다. 그리고 국민건강보험공단의 비급여 항목의 치료에 지급하는 보상금 지급기준이 미비해 각 시·도안전공제회의 판단에 따라 지급여부를 결정하는 실정으므로 시·도별로 동일한 규정을 적용해야 한다. 또한 가해자가 있는 학교폭력 사고라도 일단 교육활동 중 발생하였다면 입법취지에 맞게 공제급여를 지급해야 한다. 피공제자가 자해·자살한 경우에는 공제급여지급을 제한하고 있는데 일본과 같이 학교 급별에 따라 일부 보상해야 하며, 학교안전사고가 원인이 되어 자해·자살한 경우가 어떤 것인지 구체적으로 입법화하는 것이 바람직하다.

또한 과실상계에 대해 과거의 「학교안전공제회공제급여 지급기준」과 같이 구체적인 사안에 따라 과실상계 비율을 세부적으로 명시할 필요가 있으며, 최저비율과 최고비율의 구간을 최대 10% 이내로 규정하여 자의적 해석의 소지를 줄여야 한다. 또한 과실상계의 내용을 법률에 근거하지 못하고 시행령과 시행규칙에 위임하는 것은 법률유보의 원칙에 위배되기 때문에 법률에 명시해야 한다. 그리고 학교안전사고 발생 위험도가 높은 학교유형(체육학교)이나 기숙사

등 별도의 시설을 가진 학교 그리고 조례에 의해 교육감이 설치한 학생연수원, 야영장, 도서관 등 학생기관에 대해서는 별도의 추가 공제료를 징수할 수 있는 근거규정을 둘 필요가 있다.

마지막으로, 보상범위가 턱없이 현실에 맞지 않고 협소하다. 학교안전공제가 학교폭력 피해학생에게 지급하는 금액은 피해학생의 보호조치에 소요되는 심리상담 및 조연비용, 일시보호비용, 치료 및 치료를 위한 요양비에 한정되기 때문에 피해자 입장에서는 완전한 보상이라고 할 수 없다. 또한 학교폭력 치료기간을 최장 3년으로 제한하고 있어 피해자 구제에 한계를 보이고 있으며, 치료의 성격상 장기적이면서 고액비용이 소요되는 정신과 치료비에 대해서는 관련 규정의 미비로 시·도공제회마다 지급금액에서 차이를 보이고 있다. 이와 같은 학교폭력의 협소한 보상범위를 확대하기 위해서는 치료비용의 범위를 가해자·피해자간 합의에 도달할 수 있는 법원의 손해배상 판결 금액 수준으로 확대해야 한다[7].

5. 결 론

오늘날 학교는 학생들이 활동하는 교육의 장으로서의 기본적인 역할뿐만 아니라 학생들을 대상으로 수업과 특별활동, 수련활동, 체육활동 등 다양한 교육활동이 동시에 복합적으로 이루어지고 있다. 아울러 학생과 교직원뿐만 아니라 학부모들이 등·하교활동, 학교급식 봉사 등 다양한 교육활동에 참여하는 일이 빈번한 만큼 학교안전사고를 당할 우려가 높아지고 있고 실제 학교안전사고가 발생할 경우 이와 관련한 책임문제는 학생·교직원 교육활동참여자의 적극적인 교육활동을 방해할 수 있어 문제의 심각성이 있다.

따라서 학생 및 교직원에게 단순히 학교안전사고 예방 등에 관한 교육을 실시 하는데 그칠게 아니라 학생·교직원 및 교육활동 참여자가 학교안전사고로부터 안심하고 교육활동에 전념할 수 있는 여건을 조성하기 위한 구체적인 정책보완이 필요하다. 즉, 보상범위가 턱없이 현실에 맞지 않는 현 학교안전공제회 보상 범위를 넓힐 필요가 있다. 학교안전공제가 학교폭력 피해학생에게 지급하는 금액은 피해학생의 보호

조치에 소요되는 심리상담 및 조연비용, 일시보호비용, 치료 및 치료를 위한 요양비에 한정되기 때문에 피해자 입장에서는 완전한 보상이라고 할 수 없다. 또한 학교폭력 치료기간을 최장 3년으로 제한하고 있어 피해자 구제에 한계를 보이고 있으며, 치료의 성격상 장기적이면서 고액비용이 소요되는 정신과 치료비에 대해서는 관련 규정의 미비로 시·도공제회마다 지급 금액에서 차이를 보이고 있다. 이와 같은 학교폭력의 협소한 보상범위를 확대하기 위해서는 치료비용의 범위를 가해자·피해자간 합의에 도달할 수 있는 범위의 손해배상 판결금액 수준으로 확대해야 한다.

끝으로 학교안전사고의 문제는 대부분 학교와 학생간의 분쟁이라는 점에서 근본적인 해결 노력이 있어야 한다. 교원과 학생사이에는 단순한 계약관계가 아닌 스승과 제자로서의 친밀한 관계를 형성하기 때문이다. 따라서 국가 및 지방자치단체는 교육의 공공성 측면에서 학교안전공제사업의 기금 지원방안을 마련하여 교원이 학교안전사고 발생 시 개인적으로 피소를 당해 경제적인 어려움에 처하지 않고 오직 교육에만 집중할 수 있도록 환경을 조성해 주어야 할 것이다.

참고문헌

- [1] 임계석, “학교안전사고 판례분석”, 광주교육대학교 교육대학원 교육학석사학위논문, pp.7-17, 2012.
- [2] 김범주, “교육체벌의 판례연구”, 판례월보, 통권 214호, 1988.
- [3] 심병연, “학교사고와 손해배상”, 판례연구, 1998.
- [4] 하운수, “학교사고로 인한 손해배상책임”, 경성법학, 제4호, 1995.
- [5] 법률문화연구회 편저, “교육자의 법률 : 학교사고의 법률문제”, 법조계사, 1970.
- [6] 野村好弘, 「學校事故の民事責任」, 有斐閣, 1973, 3面; 伊藤進, 「學校事故の法律問題」, 三省堂, 1983.
- [7] 조두환, “학교안전사고의 민사적 구제에 관한 연구”, 제주대학교대학원, 박사학위논문, p.10, 2014.
- [8] 김충목 외, “학교안전사고의 권리구제에 관한 연구”, 법학연구, 제52집, 2013.
- [9] 김원중, “학교안전에 관한 경찰의 법집행 검토”,

토지공법연구, 제53집, p.214, 2011.

- [10] 김도형, “학교사고에 의한 손해배상책임에 관한 연구”, 경성대학교 대학원, 박사학위논문, p.1, 2009.
- [11] 조지영, “학교안전사고와 관련된 교원의 책임한계와 대처방안”, 대구교육대학교 교육대학원, 석사학위논문, 2009.
- [12] 이정식, “학교사고와 학교설치자 등의 손해배상책임”, 국제헌법학회 한국학회, 제7호, p.330, 2003.
- [13] 서울특별시교육청, 「학생안전 매뉴얼」, p.10, 2014.
- [14] 서울특별시학교안전공제회, ‘공제사업 현황 및 사업실적’, <http://schoolsafety.or.kr/sub02/sub05.htm>.
- [15] 김진욱, “학생의 안전사고에 대한 학교의 민사책임에 관한 연구”, 원광대학교 대학원, 박사학위논문, p.102, 2011.
- [16] 김수용, “학교안전사고와 학교안전공제회의 공제급여에 관한 연구”, 서울지방변호사회, 제40권, pp.74-76, 2010.

[저자소개]



정 정 일 (Jeong-ile Jeong)

경기대학교 법학사
 경기대학교 법학석사
 경기대학교 법학박사
 전 원광디지털대학교 경찰행정학과
 겸임교수

email : gojji882@daum.net