

학교안전사고로 발생한 정신적 피해 지원 방안에 대한 연구*

— 일본의 논의와 시사점을 중심으로 —

강 주 리**

국문초록

현행 학교안전법에 의한 공제제도는 상호부조 및 사회보장적 차원에서 학교안전사고로 인하여 피공제자가 입은 피해를 직접 전보하기 위한 제도이다. 학교안전법은 학교안전사고로 인하여 입은 피해에 대한 신속·적정한 보상을 목적으로 하고 있으나, 장해급여에 반영된 위자료를 제외하면 정신적 피해에 대한 일반적 보상을 예정하고 있지 않다. 이에 학교에서의 정신적 충격이라든가 심신 부담 누적으로 인해 정신질환이 발생하더라도 적절한 보상을 받기 어려운 실정이다.

이 글에서는 우리나라에서 공적제도로써 학교안전사고로 발생한 정신적 피해를 지원하는 방안에 대한 시사점을 얻기 위해 일본의 스포츠진흥센터법상 재해공제급여제도를 통한 정신적 피해 지원에 관한 사항을 살펴보고, 학교의 안전배려의무와 민사상 손해배상에 관한 사항을 이치메 방지 대책 추진법 제정 이후의 논의를 중심으로 검토하였다. 이와 함께, 마음돌봄 등 학교안전보건법에서 학교재해로 인해 발생한 심리적 외상을 지원하는 금전적 보상 외의 제도를 살펴보았다.

사회보장적 관점에서 ‘학생·교직원 및 교육활동참여자가 학교안전사고로

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B8A02110627)

** 법학 박사, 서울시립대학교 강사

2 사회보장법학 제12권 제1호(2023. 6.)

인하여 입은 피해를 신속·적정하게 보상'하고자 하는 학교안전법의 목적을 달성하기 위해서는, 일본과 같이 학교에서 발생한 정신적 충격이라던가 심신 부담 누적으로 인해 발생한 정신질환에 대하여도 공제급여가 지급될 필요가 있다. 학교안전법상 학교안전사고의 대상이 되는 질병의 내용에 '정신질환'을 추가하는 것에 대한 검토가 필요하다.

학교에서 발생한 신체적 혹은 정신적 충격으로 인해 발생한 심리적 외상 후 스트레스 장애 등과 같은 경우, 공제급여의 지급뿐만 아니라 지속적인 상담 및 심리적 치료가 매우 중요하다. 이 글에서는 학교안전사고로 인한 정신적 피해를 지원하기 위해 학교안전법 제10조의3에 따른 상담 및 심리적 치료 지원을 적극적으로 활용하는 등 상담지원 또한 활성화되어야 한다는 점을 함께 강조한다.

주제어: 학교안전, 학교안전사고, 정신적 피해, 재해공제제도, 학교안전법

목 차

- I. 들어가며
- II. 일본에서의 학교재해에 관한 정신적 피해 지원
- III. 우리나라의 학교안전사고에 관한 정신적 피해 지원 방안에 대한 검토
- IV. 결론

I. 들어가며

「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」(이하 “학교안전법”이라 한다)에 의한 공제제도는 상호부조 및 사회보장적 차원에서 유치원, 초·중등학교 등 학교¹⁾에서 발생한 안전사고로 인해 피공제자가 입은 피해를

1) 학교안전법상 학교는 유치원, 초·중등학교, 고등학교 졸업 이하의 학력이 인정되는 평생교육시설, 재외국민에게 「초·중등교육법」의 규정에 따른 학교교육을 실시하기 위해 교육부장관의 승인을 얻어 외국에 설립된 교육기관인 한국학교

직접 전보하기 위한 제도이다. 학교안전법은 학교안전사고로 인하여 입은 피해에 대한 신속·적정한 보상을 목적으로 하고 있으나, 장해급여에 반영된 위자료를 제외하면 정신적 피해에 대한 일반적 보상을 예정하고 있지 않다. 이에 학교에서의 정신적 충격이라던가 심신 부담 누적으로 인해 정신질환이 발생하더라도 적절한 보상을 받기 어려운 실정이다.

중학교 2학년인 A는 아침에 바쁘게 나오다가 체육복을 집에 놓고 등교했다. A는 3교시가 끝나자마자 체육복을 빌리기 위해 옆 반을 돌아다녔다. 하지만 다른 반 친구들 대부분은 체육시간이 없는 요일이었고, 체육복을 가지고 있는 친구는 화장실에서 늦게 자리로 돌아왔다. A는 4교시가 시작할 무렵 체육복을 구했고 체육복으로 갈아입었을 때는 이미 수업 시작종이 울리는 시점이었다. A는 도보 10분 거리에 있는 운동장 건너편 체육관으로 뛰었다. 하지만 체육관에 거의 도달했을 즈음 무서운 굉음이 들려왔고 땅이 움직였다. 그리고 체육관이 무너졌다. 건물로부터 비명과 신음소리가 들렸고, 친구들이 피를 흘리며 하나둘씩 뛰어나오고 있었다. A는 지각을 한 탓에 다행스럽게도 신체적으로 다친 곳은 없었다. 하지만 A는 그 사건으로 인해 정신질환을 앓게 되었고 몇 년 동안 정신과를 다녀야 했다.

우선 위 사례2)에서 A는 체육관의 관리에 있어 학교 측의 과실이 부정되는 등 특별한 사정이 없는 한, 민법상 불법행위에 의한 손해배상 또는 국가배상법에 의한 손해배상을 받게 될 것이다. 하지만 불법행위 인정을 통한 손해배상은 손해액에 대한 입증에 어렵다. 설령 손해액에 대한 입증

를 말한다(동법 제2조 제1호).

- 2) 이 사례는 1995년 6월 29일 일어난 삼풍백화점 붕괴사고를 각색한 것이다. 산만언니의 책 「저는 삼풍 생존자입니다」는 삼풍백화점 붕괴사고를 겪은 사람이 얼마나 큰 정신적 고통 속에 사는지 보여준다. 다음은 그 한 대목이다. “끝내 이때 받은 충격이, 사고 이후 10년이라는 잠복기를 거친 후 극도의 불안과 우울 증세를 동반한 질병으로 찾아왔다. ... 그래서 그냥 죽자고 생각했고 그 후로는 어떻게 죽을지 고민하다가, 자다 죽는 게 좋을 것 같다는 생각이 그 후 오랜 기간 부지런히 정신과를 찾아가다니며 수면제를 모아 한꺼번에 입안에 털어넣었다.”(산만언니, 「저는 삼풍 생존자입니다」, 2021, 53, 320면).

이 이루어진다고 하더라도 그 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸리기 때문에 A에 대한 적시의, 적절한 구제가 이루어지기는 어렵다.

한편 학교안전법상의 제도로 구제가 이루어질 수 있는지에 대하여 살펴보면, 첫째, 학교안전법 제2조 제6호은 ‘학교안전사고’에서의 ‘사고’는 “생명 또는 신체에 피해를 주는 사고”로 정의하고 있어 이 법상 ‘사고’에 정신적 피해를 입은 사고가 포함되는지가 명확하지 않다는 점, 둘째, ‘학교안전사고’에서의 질병은 대통령령으로 제정되는데 정신질환은 시행령 제3조에서 정하는 질병에 포함되지 않는다는 점에서 학교안전법상 공제급여 지급을 통한 구제를 기대하기는 어렵다. 다만 학교안전법상 사고가 인정되고 이로 인해 정신질환이 발병하였다면, ‘외부 충격 및 부상이 직접적인 원인이 되어 발생한 질병’(동법 시행령 제3조 제5호)으로 인정되어 급여를 수령 할 수 있을 것이나, 위 사례의 A의 경우처럼 외상이 없어 사고로 인정되지 않은 경우에는 정신질환의 질병 인정 가능성이 차단되어 버린다.

일본에서는 「학교안전보건법」, 「독립행정법인 일본스포츠진흥센터법」(이하 “스포츠진흥센터법”이라 한다)을 통해 학교안전예방과 학교재해보상에 관한 사항을 규율하며, 아동·학생의 안전한 환경에서 교육받을 권리의 실현을 도모하고 있다. 일본에서의 학교안전사고 등 학교재해로 인한 정신적 피해 지원도, 앞서 언급한 두 법령을 중심으로 이루어지고 있다. 특히 2013년 「이지메 방지 대책 추진법」 제정 이후 2016년 스포츠진흥센터법 시행령이 개정되면서, 이지메, 체벌로 인한 자살을 학교재해로 인정하는 등 정신적 피해에 관한 지원을 확대하고 있다는 점에서, 일본의 학교안전사고에 관한 재해보상제도에 대한 검토를 통해 우리나라에 유의미한 시사를 얻을 수 있으리라 생각된다.

이하에서는 먼저 일본의 스포츠진흥센터법상 재해공제급여제도를 통한 정신적 피해 지원에 관한 사항을 살펴보고, 학교의 안전배려의무와 민사상 손해배상에 관한 사항을 「이지메 방지 대책 추진법」 제정 이후의 논의를 중심으로 검토한다. 이와 함께, 마음돌봄 등 「학교안전보건법」에서 학

교재해로 인해 발생한 심리적 외상을 지원하는 금전적 보상 외의 제도를 살펴보도록 하겠다. 이를 통해 우리나라에서 공적제도로써 학교안전사고로 발생한 정신적 피해를 지원하는 방안을 모색하고자 한다.

II. 일본에서의 학교재해에 관한 정신적 피해 지원

1. 학교재해에 관한 재해공제급여제도에서의 정신적 피해 지원

(1) 연혁

일본에서 재해공제급여제도가 형성되기 이전에 학교안전사고에 관한 구제는 주로 「국가배상법」에 의한 손해배상을 통해 이루어졌다.

일본에서는 1940년대 후반부터 1950년대 전반에 걸쳐 수학여행에서의 유람선 전복 사고 등³⁾ 학교 활동 중에 집단적 중대 사고와 사망 사고가 잇따라 발생하였다. 이를 계기로 도도부현이나 시정촌 단위에서 학교 관리하에 아동·학생 등에게 발생한 재해를 보상하는 조합이 설립되었으며, 이후 각 도도부현에서 학교안전회가 재단법인 형태로 설립되기에 이르렀다. 이처럼 관련 법 제도가 마련되기 이전의 학교재해에 대한 구제는, 집단적으로 발생한 사고에 대한 응급적 조치로서, 임의단체에서 재단법인을 설립하여 학교 관리하에 발생한 재해를 구제하는 방식으로 이루어졌다.⁴⁾ 이러한 배경에서 학교재해를 구제하기 위한 공제사업을 국가 차원에서 수행하여야 한다는 논의가 지속적으로 이루어지게 되면서 1959년 학교

3) 1954년에는 카나가와현 사가미호에서 유람선이 침몰해 수학여행 중의 중학생 22명이 사망하는 사고가 발생하였으며, 1955년에는 타카마츠항의 앞바다에서 연락선이 침몰하여 수학여행 중인 초·중학생 100명을 포함한 승객 168명이 사망하는 사고가 발생하기도 하였다(独立行政法人日本スポーツ振興センター大阪支所機関誌, 「KANSAI 学校安全」, 2011년 제6호, 18면).

4) 對馬あきな, “災害共済給付制度の現状と課題—共済掛金における負担の在り方に着目して—”, 「立法と調査」 제419호(2019), 129-130면.

관리 하의 부상, 질병, 폐질, 사망에 대한 재해공제급여제도의 확립을 목적으로 「일본학교안전회법」이 제정되었으며 이듬해 특수법인 일본학교안전회가 설립되면서 국가에 의한 재해보상공제급여제도가 시작되게 되었다.⁵⁾ 초기 재해공제급여제도는 학생의 보호자와 학교 설치자가 기금을 부담하되 국가가 안전회에 사무비의 일부를 보조하는 방식으로 이루어졌으나, 점차 재해공제급여에 대하여 국가보조를 실시하면서 국가, 학교설치자, 보호자가 공제납부금을 부담하는 형태로 발전하였다.⁶⁾

한편 학교안전회는 일본학교급식회와 합병 후 일본학교건강회로, 국립경기장과 합병 후 일본체육·건강센터로 개칭되는 과정을 거친 뒤, 독립행정법인 일본스포츠진흥센터로 변경되는 과정을 거치는 하였으나,⁷⁾⁸⁾ 현재까지 「일본학교안전회법」(현 스포츠진흥센터법)에서 학교재해 구제제도로써 재해공제급여제도의 운용에 관한 사항을 규율하고 있다.⁹⁾

스포츠진흥센터법을 통한 정신적 피해 지원과 관련하여, 종래 일본스포츠진흥센터는 스포츠진흥센터법 및 동법 시행령에 따라 “심신에 대한 부

5) 對馬あきな, 앞의 글, 129-130면; 角本尚紀/前角和宏, “学校事故における公立学校の責任—教科「体育」における裁判例を手がかりに—”, 「神戸海星女子学院大学研究紀要」, 제47호(2009), 30-40면.

6) 對馬あきな, 앞의 글, 130-131면.

7) 對馬あきな, 앞의 글, 2019, 137면; 学校保健·安全実務研究会, 「新訂版 学校保健実務必携(第5次改訂版)」, 第一法規, 2020, 1321-1323면.

8) 스포츠진흥센터는 재해공제급여와 더불어 지금까지의 보급사업을 발전시켜 학교안전지원업무를 실시하고 있다. 스포츠진흥센터법은 학교 관리하에서 발생한 아동·학생 등의 재해에 관하여 필요한 급여와 더불어 그 밖의 스포츠 및 학생 등의 건강유지증진에 관한 조사연구와 자료를 수집·제공함으로써, 국민의 심신의 건강한 발달에 기여하는 것을 목적으로 제정된 법률이다(제3조). 이와 같은 목적을 실현하기 위해 스포츠진흥센터에서는 학교 안전 지원에 관한 업무(학교 관리하의 재해에 대한 조사·분석), 학교 안전에 관한 자료의 수집 및 정보제공에 관한 업무(정보지 등의 발행, 학교안전 및 사고방지에 관한 조사연구의 실시와 보고서 등의 작성, 출판사업, 영상자료의 제작), 지소 사업(업무필요과, 급여과로 업무를 분담)을 추진하고 있다(더 자세한 것은, 学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1322-1325면, 참조).

9) 藤澤宏樹, “日本学校安全会法(現·独立行政法人日本スポーツ振興センター法)における就学援助規定の成立”, 「大阪経大論集」, 제65권 제1호(2014), 97면.

담 누적으로 기인한 것이 명백하다고 인정되는 질병 중 특히 센터가 인정 한 것”의 경우, 재해공제급여를 지급해왔다. 다만 부상, 질병, 사망 등에 학생의 고의가 인정되지 않는 경우를 제외하면(예컨대 해당 학생 등이 정신질환을 가지고 있었던 경우 등), 고등학생¹⁰⁾의 자살은 원칙적으로 재해 공제급여의 지급대상에서 제외하였다. 이에 유족과 변호사들로부터 공제 제도의 취지를 고려하여 학교 관리 하에 발생한 사건에 기인한 자살에 대하여도 널리 구제되어야 한다는 비판이 지속적으로 제기되어왔다.¹¹⁾ 이와 같은 비판이 지속되던 중 2011년 시가현 오쓰시에서 동급생들로부터 이지메를 당한 중학생이 자살을 한 사건을 계기로, 2013년 「이지메방지대책추진법」이 제정되어¹²⁾ 국가, 지자체, 학교의 책임을 명문화하였으며¹³⁾ 이 법에 근거하여 문부과학성의 「이지메 방지 등을 위한 기본적인 방침」이 마련되었다. 이러한 배경에서 2016년 스포츠진흥센터법 시행령이 개

-
- 10) 일본의 스포츠진흥센터법은 유치원, 초·중등학교, 고등학교 등에서 발생한 아동·학생 등의 재해에 대하여 급여를 실시한다. 유치원, 초·중등학교 등에 재학하는 학생을 대상으로 하는 우리나라의 학교안전법에 비해 그 대상을 넓게 설정하고 있다. 더 자세한 내용은 후술한다.
- 11) 南部さおり/富田幸博, “平成28年9月7日スポーツ振興センター法施行令改正—高校生 の自殺にかかる災害給付金支給基準の変更と注意点—”, 『日本体育大学紀要』, 제 46권 제2호(2017), 186면.
- 12) 자세히는, 采女博文, “学校のいじめをめぐる安全配慮義務:安全な学校の創出”, 『鹿 児島大学法学論集』, 제49권 제2호(2015), 150면; 加藤昌子/佐藤克彦/佐藤香代/澤 田稔/浦永栄子/三坂彰彦, 『弁護士と精神科医が答える 学校トラブル解決Q&A』, 子どもの未来社, 2021, 110면, 참조.
- 13) 「이지메방지대책법」은 종래 이지메 관련 소송에서 쟁점이 되어 온, 피해 발생 후의 이지메 조사·의무와 이지메 발견·의무를 포함한 학교의 책무를 명문화하였 다. 동 법은 범명에서 알 수 있듯이 학교 내에서 발생한 이지메가 발단이었다. 동 법은 기존의 판결에서 축적되어 온 학교의 안전배려의무 내용을 괴롭힘 대 책으로 범정하고 그에 따라 일정한 절차를 의무화한 것이기 때문에, 교사가 주 체로 상정되었다고 이해되고 있다. 이에 대해 지금까지 이지메 대책은, 학생지 도나 도덕교육의 일환으로 각 학교·강사가 개별적으로 실시해왔으나, 법 제정을 통해 일정한 조치나 절차가 법화되었다는 평가가 존재한다(小島優生/李定玟/宋 峻杰/金龍/平田由紀江, “学校教育活動の「法化」現象に関する東アジア比較研究— いじめ・学校暴力対策法制の展開を中心に—”(小島優生 작성 부분), 『マテシス・ウ ニヴェルサリス』, 제22권 제2호(2021), 33면, 37면, 참조).

정되어, 이지때, 체벌 그 밖에 학생 등의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 인해 발생한 강한 심리적 부담에 의한 사망 등도 재해공제급여의 지급대상으로 인정하고 있다.

이하에서는 먼저 스포츠진흥센터법에 따른 재해공제급여를 개관하고, 급여대상이 되는 재해의 범위를 정신적 피해 지원을 중심으로 살펴볼도록 하겠다.

(2) 재해공제급여

1) 스포츠진흥센터법상 재해공제급여의 대상 및 실시 주체

일본스포츠진흥센터는 학교 관리하에서 발생한 아동·학생의 재해에 대하여 재해공제급여를 실시하고 있다.

스포츠진흥센터법은 초등학교, 중학교, 의무교육학교, 고등학교, 중등학교, 특별지원학교, 고등전문학교, 특별전문학교, 유치원, 유보연계형 인정어린이원, 전수학교(고등과정)의 관리하에서 발생한 아동·학생 등의 재해로, 학교 사고에 필요한 급여(의료비, 장해위로금, 또는 사망위로금 등의 재해공제급여)를 실시하고 있다(동법 제3조, 동법 시행령 제3조).¹⁴⁾ 유치원, 초·중등학교 등에 재학하는 학생을 대상으로 하는 우리나라의 학교안전법에 비해 그 대상을 넓게 설정하고 있다.

재해공제급여는 학교의 설치자가 아동·학생의 보호자의 동의를 얻어 해당 아동·학생에 대하여 센터와 재해공제급여계약을 체결하고, 소정의 기준에 따라 실시하고 있다(동법 제16조 제1항).¹⁵⁾

14) 그 밖의 재해공제급여로는 ‘동일본 대지진 특별조위금’이 있다. 종래 스포츠진흥센터법 시행령은 다수의 주민이 피해를 입는 비상재해로 인한 아동·학생 등의 재해에는 재해공제급여를 실시하지 않도록 규정하고 있었으나, 동일본 대지진 이후인 2011년, 스포츠진흥센터법 시행령 및 스포츠진흥센터에 관한 성령 및 「독립행정법인 일본스포츠진흥센터 업무방법서」가 일부 개정되어 ‘동일본대지진 특별조위금’이 새롭게 마련되었다(学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1326면, 참조).

15) 角本尚紀/前角和宏, 앞의 글, 30-40면.

2) 재해의 범위

재해공제급여의 대상이 되는 재해는 “학교 관리하”에서 발생한 아동·학생의 부상·질병·장해·사망이다(동법 제3조). 여기서 “학교 관리하”는 i. 아동·학생이 법령의 규정에 따라 학교가 편성한 교육과정에 기초한 수업을 받고 있는 경우, ii. 아동·학생이 학교의 교육계획에 기초하여 실시되는 과외지도를 받고 있는 경우, iii. 아동·학생이 휴게시간 중에 학교에 있는 경우, 그 밖의 교장의 지시 또는 승인에 따라 학교에 있는 경우, iv. 아동·학생이 통상적인 경로 및 방법으로 통학하는 경우를 의미하며(동법 시행령 제5조 제2항) 학교 외(기숙사나 과외지도가 행해지는 장소 등)에서의 교육활동도 이에 포함된다(스포츠진흥센터에 관한 성령 제26조). 즉 학교의 교육활동으로 인정되는 것이라면 시간과 장소를 불문하고 급여의 대상이 된다.¹⁶⁾

스포츠진흥센터법상 정신적 피해 지원은 재해공제급여의 대상인 학교 관리하에서 발생한 재해(부상·질병·장해·사망) 중 ‘질병’과 관련이 있다. 스포츠진흥센터법상 ‘질병’은 학교급식에 기인하는 중독, 그 밖에 아동·학생의 질병으로 그 원인인 사유가 학교의 관리하에서 이루어진 것 중 문부과학성령으로 정하는 것으로서, 요양에 필요한 비용이 5,000엔 이상인 것을 의미한다(동법 시행령 제5조 제1항 제2호).¹⁷⁾ 문부과학성령은 “외부 충격, 급격한 운동이나 상당한 운동량을 수반하는 운동 또는 심신에 대한 부담 누적으로 기인하는 것이 명백하다고 인정되는 질병 중 특히 센터가 인정한 것”을 급여 대상인 질병 중 하나로 규정하면서(스포츠진흥센터에 관한 성령 제22조 제7호), 「스포츠진흥센터의 재해공제급여의 기준에 관한 규정」에서 급여의 대상이 되는 질병의 범위를 구체적으로 정하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

16) 藤澤宏樹, 앞의 글, 98면.

17) 学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1346면.

① 외부의 충격에 기인하는 질병

외부충격에 기인한 질병으로는 i. 정신적 충격에 의해 발병한 뇌빈혈 기타 자율신경 실조에 의한 질환, ii. 신체적 또는 정신적 충격에 의하여 발생한 심리적 외상 후 스트레스 장애 등의 질환을 급여의 대상이 되는 질병으로 인정하고 있다. 여기서 “신체적 또는 정신적 충격에 의하여 발생한 심리적 외상 후 스트레스 장애 등”이란 실제로 또는 위태롭게 사망하거나 중상을 입는 사건을 한 번 혹은 여러 번, 또는 자신이나 타인의 신체 보전에 미치는 위험을 체험, 목격, 혹은 직면하여 발생한 정신장해 등을 의미한다. 예컨대 대규모 사고 재해, 범죄피해 등 처참한 사고의 현장에 공교롭게 있게 되면서 이러한 사고를 목격하여 발생한 정신장해가 이에 포함된다. 또한 자신이 위험을 체험하고 목격한 것은 아니지만, 다른 사람이 실제로, 또는 위태롭게 사망하거나 중상을 입는 사건으로 인해 혼란한 장소에 함께 있게 되어, 비정상적인 감정을 공유한 자에게 발병한 정신장해 등도 급여의 대상으로 인정하고 있다.

② 심신에 대한 부담 누적에 기인하는 질병

“심신에 대한 부담 누적”이란 정신적 또는 신체적인 부담이 쌓인 상태를 의미한다. 여기서 “심신에 대한 부담”은 특히 그 심신에 대한 부담이 가해지는 방법과 관련하여, 신체적인 운동을 하였을 것을 필요 요건으로 하지 않는다. 따라서 질병 발생 원인에 심한 운동 또는 상당한 운동량을 수반하는 운동이 없었다고 하더라도, 학교 관리하에서 발생한 어떠한 현상이 해당 아동·학생 등에게 부담을 가하고 이것이 누적되어 질병이 발생한 것으로 인정되는 경우에는 급여의 대상으로 인정된다. 구체적으로 재해 발생 상황, 재해 발생 전의 학업 참가 상황, 질병명, 질병의 경과 등에 비추어 해당 질병이 심신에 대한 부담 누적에 기인한 것이 명백하다고 해석되는 경우, 심신에 대한 부담 누적에 기인하는 질병으로 인정된다. 이때 심신에 대한 부담 누적에 기인하는 질병인지 여부가 명확하지 않은 경우에는 진료담당의사의 견해에 따르며, 의사가 명확한 소견을 밝히지

않은 경우에는 ‘외부충격에 기인하는 질병’의 취급에 준하여 인정 여부를 판단하고 있다.

나아가 일본스포츠진흥센터는 “정신적인 부담이 계속적으로 가해짐에 따라 발병하였다고 인정되는 심인반응 등의 질환”을 정신적 질병으로 인정하고 있다. 여기서 “정신적 부담이 계속적으로 가해졌다”라는 것은 정신적인 고통을 초래하는 행위가 계속적으로 행해진 경우를 말한다. 구체적으로 일본스포츠진흥센터는 이지메, 체벌로 인한 사망 등을 학교재해로 인정하여 급여를 지급하고 있다.

일본스포츠진흥센터는 고등학생 등의 고의나 고의적인 범죄행위로 인한 재해의 경우 재해공제급여를 실시하지 않는다. 또한 자신에게 중대한 과실이 있는 때에는 의료비를 지급하되 장해위로금 및 사망위로금을 일부 실시하지 않지 않을 수 있다(스포츠진흥센터법 시행령 제3조 제7항, 제8항).¹⁸⁾ 따라서 원칙적으로 고의에 의한 자살 등의 경우에는 재해공제급여가 지급되지 않는다. 다만 이지메, 체벌, 그 밖의 학생의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 인해 강한 심리적 부담이 발생하였고 이로 인해 사망한 경우 등에는 공제제도의 취지를 고려하여 사망 등을 학교재해로 인정하고 재해자 및 그 가족·유족에 대해 금전적 보상을 실시하고 있다(스포츠진흥센터법 시행령 제3조 제7항). 특히 자살 사건에서는 예견가능성이나 상당인과관계라는 높은 허들로 인해 학교에 대한 손해배상 청구가 인용되기 어렵다는 점에서 학교재해 인정을 통한 재해공제급여 지급이 더

¹⁸⁾ 고등학생 등의 경우 고의나 고의적인 범죄행위 또는 중과실로 인한 재해의 경우 재해공제급여를 실시하지 않거나 일부 제한하는 이유는 고등학생이 되면 고의 및 중과실의 의미를 알고 행동할 수 있는 나이라고 간주할 수 있기 때문이라는 점이 지적되고 있다. 재해공제급여는 일종의 위로금적 성격을 가지고 있기 때문에 법률상의 책임 능력 등은 반드시 엄밀하게 생각할 필요는 없다고 할 수 있을 것이나, 특히 의무교육까지는 고의 혹은 과실이라는 법률상의 문제가 되지 않는 연령층이 많기 때문에 센터가 급여를 행함에 있어 문제 삼지 말아야 하는데 비해, 고등학생 등에 대해서는 교육적 견지에서 한 사람 묶은 할 수 있다는 고려에서 급여를 제한하게 된 것이라 이해되고 있다. 아울러 중과실에 대해서는 과실상계적인 사고를 채택한 것이라는 점이 지적되고 있다(学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1357면, 참조)

욱 강조되고 있다.¹⁹⁾

여기서 “이지메”란 「이지메방지대책추진법」 제2조 제1항에 따른 “아동 등에 대하여, 해당 아동 등이 재적하는 학교에 재적하고 있는 등 해당 아동과 일정한 인적관계가 있는 다른 아동 등이 행하는 심리적 또는 물리적인 영향을 미치는 행위(인터넷을 통하여 이루어지는 것을 포함한다)로서, 해당 행위의 대상이 된 아동 등이 심신의 고통을 느끼고 있는 것”을 의미한다. 이 규정에서 “심신의 고통을 느끼고 있는 것”이라는 문구는 피해자의 관점을 중시하는 것으로, “구하여야 할 자를 반드시 구한다”는 입장을 취한 것이라 평가되고 있다.²⁰⁾

다음으로 “체벌”은 「학교교육법」 제11조 징계규정의 단서에서 규정하는 “체벌을 가할 수 없다”라는 문언에 기반한 것으로, 그동안 동 규정의 체벌이 상정하는 행위의 모호함으로 인해 혼란이 발생해왔다. 이에 문부과학성의 「체벌 금지 및 아동·학생 이해에 기초한 지도의 철저에 대하여 (통지)」(24 문과초(文科初) 제1269호, 2013년 3월13일)에서는 “(1) 교원 등이 아동·학생에 대하여 행한 징계행위가 체벌에 해당하는지 여부는, 당해 아동·학생의 연령, 건강, 심신의 발달상황, 해당 행위가 행해진 장소적 및 시간적 환경, 징계의 양태 등의 제 조건을 종합적으로 고려하여, 각각의 사안마다 판단할 필요가 있다. 이때 단순히 징계행위를 한 교직원 등이나 징계행위를 받은 아동·학생·보호자의 주관에 의해서만 판단할 것이 아니라, 제 조건을 객관적으로 고려하여 판단”하여야 하고 “(2) (1)에 의해, 그 징계의 내용이 신체적 성질의 것, 즉 신체에 대한 침해로 내용으로 하는 것(세계 때리기, 걷어차기 등), 학생에 육체적 고통을 주는 것(정좌·직립 등 특정 자세를 장시간 동안 유지시키는 등)에 해당한다고 판단되는 경우는 체벌에 해당한다”고 규정하며, “학교교육법 제11조에 규정된 학생의 징계 및 체벌에 관한 참고 사례”²¹⁾로서 구체적인 상황과 사례를 예시

19) 南部さおり/富田幸博, 앞의 글, 187면.

20) 南部さおり/富田幸博, 앞의 글, 186면.

21) 더 자세히는, https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1331907.htm

하고 있다.²²⁾ 한편, 「스포츠진흥센터의 재해공제급여의 기준에 관한 규정」에서는 교사의 정당한 교육활동에서의 지시·주의 등은 “정신적 부담이 계속적으로 가해”진 행위에 포함되지 않도록 규정하며, 이와 같은 행위로 인해 심인반응 등이 발병하였다고 하더라도 급여대상에서는 제외하고 있다.

마지막으로 동 규정은 “그 밖의 학생의 책임으로 돌릴 수 없는 사유”에 대해서는, “학교 관리하에서 발생한, 법령에 의해 금지되고 있는 이지메나 체벌 외, 교원에 의한 폭언 등 부적절한 지도 또는 괴롭힘 행위 등 교육상 필요한 배려를 결한 행위를 포함하는 것”으로 규정하고 있다.

정리하면 「이지메방지대책추진법」 제정 이후 개정된 스포츠진흥센터법 시행령이 아동·학생의 자살이 이지메나 체벌, 부적절한 지도, 괴롭힘을 배경 요인으로 하고 있는 경우를 “해당 학생의 책임으로 돌릴 수 없는 사유에 의해 발생한 강한 심리적인 부담에 의한 자살”이라 규정함에 따라, 교사가 이지메에 관한 판단을 소홀 혹은 태만하게 하여 이지메 상황이 방치되거나 교사가 학생에 대한 지도라 믿어 의심치 않고 신체적·언어적 지도를 한 경우에도 “해당 학생의 책임으로 돌릴 수 없는 사유”로 간주된다. 그 결과 “강한 심리적 부담”을 끼친 것이라고 인정될 가능성이 매우 높아졌다고 할 수 있다. 또한 이는 “교사에 의한 폭언 등 부적절한 지도 또는 괴롭힘 행위 등 교육상 필요한 배려를 결여한 행위”에 대하여도 명확하게 위법성이 있는 행위라 간주 될 수 있음을 시사한다. 폭언과 괴롭힘의 내용에 대해서는 「이지메방지대책추진법」의 근본 취지나 재해공제 급여제도의 취지를 고려하여 해당 아동·학생이 얼마나 고통을 느끼고 있었는지가 기준이 되어야 하며, 최소한 「학교교육법」의 ‘체벌’에 관한 문부과학성의 견해에 따라 “제 조건을 객관적으로 고려”하여야 하나, 자살이라는 최후의 선택을 하지 않을 수 없는 상태에 내몰렸다는 상황을 고려하면 그 고통의 기준(범위)을 훨씬 넓게 이해하는 것도 가능하다는 의견이 제기되고 있다.²³⁾

22) 南部さおり/富田幸博, 앞의 글, 186면.

③ 외부충격 및 심신 부담 누적에 기인한 질병으로 인정되는 경우
급여액

앞서 살펴본 기준에 따라 아동·학생에게 발생한 재해가 외부충격 및 심신에 대한 부담 누적에 기인한 질병으로 인정되는 경우, 요양에 필요한 비용 및 입원 시 식사에 필요한 비용 상당의 의료비를 지급 받을 수 있다.

질병이 치유된 후 장애가 남는 경우, 장애의 정도에 따른 장애등급(1급~14급)에 따라 장애위로금이 지급된다. 현재 일본의 장애 관련 공적 제도들은 각 제도에 따라 장애급여의 지급액을 달리 설정하고 있으나, 장애등급기준 내지 인정기준은 성인 나아가 어린이를 대상으로 하는 경우에도 모두 노동자재해보상보험의 기준을 참고하고 있다. 이를 반영하여 스포츠진흥센터법상 장애위로금에 대해서도 센터에 관한 성령에서 등급기준을 정하고 있다.²⁴⁾ 기본적으로는 장애와 관련된 노동자재해보상보험 등의 급여는 부상 또는 질병이 치유된 후 존재하는 신경계통의 기능이나 정신 또는 신체 훼손 상태로 인해 발생하는 노동능력(학습능력)의 손실 정도에 따라 등급이 정해져 있다.²⁵⁾ 스포츠진흥센터법상 장애위로금 또한 이를 고려하여 성령에서 정한 등급기준에 따라 급여를 지급하고 있다.

마지막으로 위와 같은 질병에 직접 기인하여 사망한 경우, 최대 3,000만엔의 사망위로금을 지급 받을 수 있다.

외부충격 및 심신에 대한 부담 누적에 기인한 질병을 중심으로, 급여의 대상이 되는 재해의 범위와 급여액을 정리하면 다음과 같다.

23) 南部さおり/福田幸博, 앞의 글, 187면.

24) 장애에 대해서는 크게 10개의 신체 각 부분에 대한 다양한 장애의 양상을 균형 등의 관점에서 전문적 견지 및 경험칙 등에 비추어 각 등급으로 분류하고 있는데, 1곳을 변경하면 여러 가지 영향을 미치는 문제가 발생하기 때문에 그 변경이 어렵다. 그렇기 때문에 공적 제도로서의 센터의 장애위로금의 경우도 노동자재해보상보험에 따라 정해져 있다고 이해되고 있다(学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1336-1337면, 참조).

25) 다만 스포츠진흥센터법상 급여는 다양한 교육을 받는 아동·학생 등을 대상으로 한다. 스포츠진흥센터법상 재해공제급여제도의 취지를 고려하여, 최근 추상장애 등에 대하여는 노동자재해보상보험의 경우보다 완화된 기준을 취하고 있다(学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1336-1337면, 참조).

<표 1> 급여 대상이 되는 재해의 범위와 급여액²⁶⁾

재해의 종류	재해의 범위	급여액
부상	그 원인인 사유가 학교 관리하에서 발생한 것으로, 요양에 필요로 하는 비용의 금액이 5,000엔 이상인 것	의료비(급여액의 계산 방법) · 의료보험과 같은 (수준의) 요양에 필요한 비용 금액의 4/10(그 중 1/10분은 요양에 수반하여 필요한 비용으로 가산되는 분) 단, 고액요양비의 대상이 되는 경우는 자기 부담액(소득 구분액에 따라 한도액이 다르다.)에, 요양에 필요한 비용 금액의 1/10을 가산한 금액 · 임원 시 식사 표준부담액이 있는 경우에는 그 금액을 가산한 금액
질병	그 원인인 사유가 학교 관리하에서 발생한 것으로 요양에 필요로 하는 금액이 5,000엔 이상인 것 중, 문부과학성령으로 정하는 것 · 학교급식 등으로 인한 중고 · 가스 등에 의한 중독 · 열사병 · 익수 · 이물질의 연하(嚥下) 또는 미입(迷入)으로 인한 질병 · 칩 등에 의한 피부염 · 외부충격 등에 의한 질병 · 부상 등으로 인한 질병 (밀출 필자)	

26) 위 표는 스포츠진흥센터 사이트를 참조하여 필자가 재구성한 것이다(<https://www.jpnsport.go.jp/anzen/saigai/seido/tabid/85/DefauIt.aspx>).

재해의 종류	재해의 범위	급여액		
장해	학교 관리하의 부상 또는 위의 질병이 나 은 후에 남은 장해로, 그 정도에 따라 1급 에서 14급으로 구분된다.	장해위로금(장해등급표) 4,000만엔~88만엔(3,770만엔~82만엔) [통학(원) 중의 재해의 경우 2,000만엔~44만엔(1,885만엔~41만 엔)]		
		* 외부충격 및 심신에 대한 부담 누적에 기인한 질병과 관련된 장해 등급 ²⁷⁾		
		급	금액	장해
		1	40,000,000엔 (20,000,000엔) * ()내의 금액은 통학 중 및 그에 준한 경우의 장해위로금액. 이하 동일	· 신경계통의 기능 또는 정신에 현저한 장해를 남기고, 항상 개호를 필요로 하는 것
		2	36,000,000엔 (18,000,000엔)	· 신경계통의 기능 또는 정신에 현저한 장해를 남기고, 수시 로 개호를 필요로 하는 것
3	31,400,000엔 (15,700,000엔)	· 신경계통의 기능 또는 정신에 현저한 장해를 남기고, 종신 노무에 종사할 수 없는 것		
4		해당없음		

제혜의 종류	제혜의 범위	금액액
		5 18,200,000엔 (9,100,000엔) · 신경계통의 기능 또는 정신에 현저한 장애를 남기고, 특히 손쉬운 노무 이외의 노무에 종사할 수 없는 것
		6 해당없음
		7 12,700,000엔 (6,350,000엔) · 신경계통의 기능 또는 정신에 장애를 남기고, 손쉬운 노무 이외의 노무에 종사할 수 없 는 것
		8 해당없음
		9 5,900,000엔 (2,950,000엔) · 신경계통의 기능 또는 정신에 장애를 남기고, 종사할 수 있 는 노무가 상당한 정도로 제 한되는 것
		10 금이하 해당없음

27) 스포츠진흥센터에 관한 법령에서 정하는 장애 등급표에 관한 더 자세한 사항은 일본 스포츠진흥센터 사이트 참조(<https://www.sports.go.jp/>).

재해의 종류	재해의 범위	급여액
사망	학교판디하에서 발생한 사건에 기인하는 사망 및 위의 질병에 직접 기인하는 사망	사망 위로금 3,000만엔(2,800만엔) [통학(원) 중의 경우 1,500만엔(1,400만엔)]
	운동 등의 행위에 기인하는 돌연사	사망위로금 3,000만엔(2,800만엔) [통학(원) 중의 경우 1,500만엔(1,400만엔)]
	운동 등의 행위와 관련이 없는 돌연사	사망위로금 1,500만엔(1,400만엔) [통학(원) 중의 경우도 같은 금액]

④ 손해배상과의 관계

학교설치자가 「국가배상법」, 「민법」 및 그 밖의 법률에 따른 손해배상의 책임을 지는 경우, 센터가 동일한 사유에 대해서 재해공제급여를 실시한 때에는 면책특약을 부가한 재해공제급여계약에 따라 해당 학교의 설치자는 그 금액의 한도에서 손해배상책임을 면한다(스포츠진흥센터법 제31조 제1항).

학교설치자가 손해배상책임을 지는 아동·학생의 재해는 본래 손해배상의 문제이다. 그러나 실제로 아동·학생 등의 재해는 아동·학생 등의 부주의로 인해 많이 발생하고, 우발적인 재해도 많다. 스포츠진흥센터법상 재해공제급여제도의 취지는 이와 같은 학교재해의 특성을 고려하여 학교재해를 공제를 통한 공적제도로써 구제하기 위한 것이다. 따라서 재해공제급여를 받은 아동·학생 등의 재해에 대해 학교 설치자가 손해배상책임을 지는 경우, 동법 제31조 제2항의 규정²⁸⁾에 의해 센터가 지급한 급여 가액의 한도에서 피해아동·학생 등의 손해배상청구권을 취득하고, 이를 대위 행사하는 것이 원칙이다.²⁹⁾ 그런데 제도가 형성된 이래 사망위로금 등이 대폭 인상되는 등 학교 설치자에 대한 돌발적인 재정 부담이 증가하자 이를 학교 설치자들이 상호 부담하는 동시에 설치자의 재정 부담을 경감하기 위해 앞서 살펴본 스포츠진흥센터법 제31조 제1항에 면책특약에 관한 사항이 도입되었다.³⁰⁾ 재해공제급여계약과 마찬가지로 면책특약을 부가

28) 센터가 재해공제급여를 실시한 경우, 해당 급여사유의 발생에 관하여 「국가배상법」, 「민법」, 그 밖의 법률에 따라 손해배상의 책임을 지는 자가 있는 때에는 그 급여 가액의 한도에서 해당 재해와 관련된 아동·학생 등이 그 자에 대하여 갖는 손해배상청구권을 취득한다(스포츠진흥센터법 제31조 제2항).

29) 동법 제31조 제2항에서 규정하는 “손해배상의 책임을 지는 자”라 함은 해당 재해와 관련된 학생 등 이외의 자이므로 학교·어린이집 등의 설치자도 해당된다(学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1359-1360면).

30) 예컨대 어느 시립의무교육제 학교에서 학생의 사망사고가 발생하여 일본스포츠진흥센터가 3,000만엔의 사망위로금을 지급한 후에 해당 학교의 설치자인 시가 판결, 화해·합의 등을 통해 손해배상 책임을 지게 된 경우, 시의 학생이 1만명 이면 35만엔의 부금(보험료)의 부담으로 3,000만엔에 대해서는 손해배상의 책임을 면하게 된다(学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1360면).

하는 것 또한 임의가입제로 되어 있기는 하나 일본스포츠진흥센터는 제도의 취지에 입각하여 재해공제급여계약에 면책특약을 부가하는 것을 원칙으로 운영하고 있다.³¹⁾

2. 안전배려의무에 기반한 민사상 손해배상

앞서 살펴본 학교재해공제급여제도는 학교재해에 있어 민사소송을 통한 구제보다 훨씬 더 신속하게 급여를 지급받을 수 있다는 장점이 있다.³²⁾ 나아가 앞서 살펴본 바와 같이 민사소송을 통한 구제는 ‘예견가능성’ ‘상당인과관계’ 등이 요구되기 때문에 손해배상을 청구하여도 실질적으로 법적 구제가 이루어지지 않는 경우도 많다. 그러나 재해공제급여를 통한 보상이 불충분한 경우에는, 피해자에 의한 손해배상 청구도 이루어지고 있다.³³⁾

(1) 기존 판례의 경향

앞서 살펴본 바와 같이 학교 사고와 관련하여서는, 「일본학교안전회법」 제정 이전부터 국가배상법에 의한 손해배상이 이루어져 왔으며, 그 밖에 민법상 불법행위에 기한 손해배상 또한 이루어지고 있다.³⁴⁾

학교는 공립·사립을 불문하고 입학한 아동·학생과의 사이에서 법적으로는 재학관계에 있다. 이에 따라 학교 설치자는 아동·학생과 보호자에 대해 아동·학생의 생명·신체·정신 등의 안전을 배려할 의무를 진다.³⁵⁾ 그

31) 学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1363면.

32) 木村俊郎, “学校事故における法制上の救済-保険制度を中心にして-.” 「大阪経大論集」, 제68권 제1호(2017), 75면.

33) 小柳雅子, “学校事故の解決における損害賠償制度と裁判の役割と限界-学校教育活動が有する特性に着目して-,” 「教育学論集」, 제5권(2009), 3-4면.

34) 그 밖에 민법의 특별법으로서 자동차손해배상보장법에 의한 손해배상도 이루어지고 있으나, 자동차손해배상보장법상 손해배상은 자동차 등의 운행에 의한 사고에 관한 것이므로 정신적 피해 지원과는 관련이 적다. 본 보고서에서는 관련 논의는 생략하도록 하겠다.

리고 이 안전배려의무에 근거하여 학교는 아동·학생의 생명·신체 등의 안전과 관련된 사고의 위험을 구체적으로 예견하고 그 예견에 기초하여 사고의 발생을 미연에 회피하기 위한 조치를 취해야 할 의무를 부담한다. 즉 학교가 사고의 발생에 대한 예견가능성이 있고(① 예견가능성), 또한 이 예견가능성에 기초하여 사고의 발생을 미연에 회피하기 위한 조치를 취할 수 있었음에도 불구하고 그러한 조치를 취하지 않아 사고가 실제로 발생한 경우(② 결과회피가능성), 학교는 안전배려의무 위반으로서 해당 아동 등에게 발생한 손해를 배상할 책임을 진다. 다만 사고 방지를 위해 학교에 요구되는 안전배려의무의 구체적인 내용은 학교에서 일어날 수 있는 다양한 사고의 종류에 따라 다르다.³⁶⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 학교에서의 사고 발생에 대한 손해배상책임이 학교 설치자 등에게 인정되기 위해서는 ① 예견가능성과 ② 결과회피가능성이 요구되기 때문에, 심리적 외상후 스트레스 장애와 같은 외부충격 및 심신 부담 누적에 기인한 질병에 관하여는 손해배상청구를 통한 구제가 어려운 측면이 있으며, 이와 관련된 판결들도 찾아보기 어렵다.

다만 일본에서는 1980년대부터 이지메와 관련된 사건들이 사회문제화 되고, 1980년대 중반, 1990년대 중반, 2000년대 중반에 발생한 이지메 자살 사건과 함께 지속적으로 논의가 이루어져 왔다.³⁷⁾ 1990년대 이후 관

35) 기존의 판결들은 “초등학교 교장 내지 교사가 학교 교육의 장에서 아동의 생명, 신체 등의 안전에 대해 만전을 기해야하는 조리상의 의무를 지는 것은 학교교육법 기타 교육법령에 비추어 명백하다”(三室小学校いじめ負傷事件・浦和地判昭和60・4・22判時1159号 68頁)거나, “아동의 생명·신체 등의 안전에 대해 만전을 기해야 할 의무(‘일반적안전의무’라 한다)는, 학교교육법상 혹은 재학관계라는 아동·학생과 학교측과의 특수한 관계상 당연히 발생하는 것”(長崎地(福江支部)判昭和63・12・14判夕696号 173頁)이라고 판시하며, 학교 및 교직원의 책무에 대한 법적 근거를 제시하였다.

36) 加藤昌子/佐藤克彦/佐藤香代/澤田稔/補永栄子/三坂彰彦, 앞의 책, 160면.

37) 1985년 도쿄도 나카노구 중학교 2학년 학생 자살 사건, 1994년 아이치현 니시 오시 중학교 2학년 학생 자살사건, 2006년 홋카이도 다키가와시 초등학교 6학년 아동 자살 사건 및 후쿠오카현 치쿠젠초 중학교 2학년 학생 자살 사건 등이 언론에 크게 다루어져 보도된 것이 논의의 계기가 되었다고 한다(粕谷貴志, “近年の「いじめ」の問題の理解と対応をめぐる”, 『学校教育実践研究』, 제6권(2014),

런 판결 또한 꾸준히 증가하고 있다.³⁸⁾ 기존의 다수의 판결들은 이지메 행위의 부존재 내지 위법성을 부정하며 안전배려의무 위반을 부정하였다. 예컨대 원고들이 이지메라고 주장한 행위를 ‘못된 장난’이라고 평가하여 이지메는 존재하지 않았다고 판단한 후 자살과 상당인과관계를 부정하며 학교의 안전배려의무의 내용은 검토하지 않거나,³⁹⁾ 이지메 행위라고 주장하는 학생들의 언동이 해당 학생에 대한 위법한 가해행위라고 할 수 없으므로 해당 학생들이 불법행위 책임을 지지 않는다고 판시하면서 교사들 또한 이지메 행위를 인식하거나 인식하는 것이 불가능하였으므로 안전배려의무를 위반하지 않았다고 판단하는 등으로 이지메의 부존재(불법행위의 성립 부정)와 교사 등의 이지메 방지의무 위반을 연결하여 손해배상책임을 부정해왔다.⁴⁰⁾⁴¹⁾

(2) 「이지메 방지 대책 추진법」 제정 후 안전배려의무의 해석에 관한 논의

2013년 「이지메 방지 대책 추진법」이 제정되어, 학교에 ‘해당 학교에서의 이지메 방지 등을 위한 대책에 관한 기본적 방침’을 정하도록 하고(제13조), 학교설치자에게 ‘학교에서의 이지메 방지 등을 위해 필요한 조치를 강구’할 책무를 부과하는 한편(동법 제7조), 학교 및 학교 교직원에게도 ‘학교에서의 이지메 방지·조기 발견 및 발견 시 적절·신속하게 대응’할 책무를 부과하면서(동법 제8조), 학교 내 이지메 방지에 관한 규정(동법 제15조), 이지메 조기 발견을 위한 조치에 관한 규정(동법 제16조) 등이 함께 도입되었다. 이에 따라 학교 등에 기본방침 확립, 이지메 방지 등을 위해 필요한 조치의무 위반 및 상담체제의 부족 등에 대한 책임을 물을 수 있게 되었다.

51면).

38) 江澤和雄, “学校安全の課題と展望”, 「レファレンス」, 제59권 제11호(2009), 39면.

39) 川口市立中学校いじめ自殺事件・さいたま地判平成17・5・18(平13(ワ)397).

40) 唐津市立中学校いじめ自殺未遂事件・佐賀地判平成24・1・27(平21(ワ)355); 北本市立北本中学校いじめ自殺事件・東京地判平成24・7・9 訟月59卷9号2341頁.

41) 采女博文, 앞의 글, 179면.

「이지메 방지 대책 추진법」 제정 이후, 이지메가 교육활동상 외재적 위험이라 할 수 있는 학생 간 사고라는 점을 고려하면 안전배려의무는 사고의 발생 위험성을 구체적으로 예견할 수 있는 특별한 사정이 있는 경우에만 한정적으로 발생한다는 인식은 극복되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.⁴²⁾ 즉 학교의 안전배려의무는 학교가 위법한 행위를 구체적으로 예견할 수 있을 때부터 시작되는 것은 아니며, 학교에서 이지메를 당한다는 추상적인 위험이 항상 존재하는 이상 실제로 이지메를 당한다는 구체적 위험에 대처하는 방법을 미리 배우도록 하는 것도 안전배려의무의 내용이 된다. 따라서 이에 대한 실효적인 대처가 이루어지지 않는다면 그 자체로 부작위의 위법, 과실이 발생한다는 것이다. 요컨대 「이지메 방지 대책 추진법」에 따라 학교의 책무가 범문상으로 명확해진 상황에서 학교가 안전한 학교를 만들기 위해서 이지메 방지 프로그램 내지 시스템을 확립하고 그에 근거해 안전교육을 실시하는 것이 학교의 안전배려의무의 핵심적인 부분이라 해석되어야 하며, 이에 따라 이지메 사건 유형에서의 과실 개념은 결과 불법적 과실개념에서 벗어나, 적절한 교육을 실시하였는지 여부가 학교의 과실판단의 전제를 이루어야 한다는 점이 강조되고 있다.⁴³⁾

3. 그 밖의 정신적 피해 지원제도

「학교안전보건법」은 금전적 보상 이외의 방식으로 사고 등에 의한 심리적 외상에 관한 적절한 대응과 지원을 실시하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 1950년대 발생한 심각한 집단적 사고로 인해 국가수준에서의 보장이 요구됨과 동시에 학교안전을 요구하는 의제 또한 형성되었다. 그 결과 「일본안전회법」에서 처음으로 법령상 학교안전이라는 단어가 명시되게 되었고, 1970년대에는 학교안전을 포함한 계획작성을 의무화할 정도

42) 采女博文, 앞의 글, 180-181면.

43) 采女博文, 앞의 글, 186-187면.

로 학교안전에 관한 제도가 정착되게 되었다. 그러나 1990년대 후반 및 2000년대에 걸쳐 학교에 침입한 괴한에 의해 초등학생이 살해되는 등 학교 안전을 위협당하는 사건이 연이어 발생하였고 학교 안전체제의 미비가 드러나게 되면서 피해를 입은 아이에 대한 마음 관리의 필요성이 강하게 제기되었다. 이 사건으로 2002년부터 전국의 학교를 대상으로 ‘아이 안심 프로젝트’가 실시되어, 학교안전관리를 비롯하여 심리적 외상 등에 대처하기 위한 아이의 마음돌봄을 위한 시책이 자리잡게 되었다.⁴⁴⁾

이러한 배경에서 2008년 학교보건과 학교안전에 관한 대응의 내실화를 도모한다는 관점에서 기존의 「학교보건법」을 개정하는 형태로 「학교안전보건법」이 제정되었다. 「학교안전보건법」은 “학교 설치자는 아동·학생 등의 안전을 확보하기 위해 그 설치하는 학교에서 사고, 가해행위, 재해 등으로 아동·학생 등에게 발생할 위험을 방지하고, 사고 등으로 인해 학생 등에게 위험 또는 위해가 실제로 발생한 경우 적절히 대피할 수 있도록 해당 학교의 시설과 설비, 관리운영체제의 정비 충실, 그 밖의 필요한 조치를 강구하도록 노력한다”(동법 제26조) 규정하며, 학교안전에 관한 학교 설치자의 의무를 부과하였다. 동 규정은 학교안전의 주된 목적이 ① 사고 등 발생의 관리 운영체제의 정비 충실, ② 사고 등이 발생하였을 경우의 대처임을 명확히 하였다. 이 두 가지 목적을 계획적으로 실행하기 위해 학교안전계획의 수립이 학교의 책무로 정해졌다(동법 제27조).⁴⁵⁾ 이와 더불어 ‘위험발생 시 대처요령’의 작성을 의무화하며, 사고 등을 당한 아동·학생에 대한 “심리적 외상, 그 밖의 심신 건강에 대한 영향을 받은 아동·학생 등 그 밖의 관계자의 심신 건강을 회복시키기 위한” 조치까지도 계획의 범주에 포함시키는 한편(동법 제29조 제3항), 응급처치, 건강상담이나 보건지도 시 필요에 따라 해당 학교가 소재하는 지역의 의료기관 및 그 밖의 관계기관과의 연계(동법 제10조)를 통한 적절한 대응 및 지원

44) 倉知典弘, “学校安全に関わる政策の展開と課題—「組織マネジメント」の観点から—”, 「吉備国際大学研究紀要」, 제28호(2018), 49면; 학교안전보건법의 연혁에 관한 더 자세한 내용은 学校保健·安全実務研究会, 앞의 책, 1073-1074면, 참조.

45) 倉知典弘, 앞의 글, 50면.

에 노력할 의무를 규정하는 등으로 학교와 지역사회의 연계가 강조되고 있다.⁴⁶⁾

한편 학교재해가 발생하면, 해당 사건이 재해를 당한 학생은 물론 다른 학생 등에게도 큰 영향을 미친다.⁴⁷⁾ 따라서 아동·학생 등에 대한 심리적 외상 후 스트레스 장애 등에 대한 대응도 중요하다.⁴⁸⁾ 특히 일본의 경우 지진이나 쓰나미 등 자연재해가 발생한 경우 아이들은 신체뿐만 아니라 마음에도 큰 상처를 받는 경우가 많기 때문에⁴⁹⁾ 상처를 회복하기 위한 마음돌봄의 필요성이 강조되어왔다. 앞서 살펴본 「학교보건안전법」 제29조 제3항에 따라, 일본의 학교에서는 피해를 입은 아동·학생에게 주로 양호교사나 학급담임 등의 학교 교직원이 학교 카운슬러, 정신과 의사, 임상 심리사 등의 전문가와 연계하여 마음돌봄 활동을 실시하고 있으며, 그러한 역할을 담당한 교직원 자신에 대한 마음돌봄도 강조되고 있다.⁵⁰⁾

46) 倉知典弘, 앞의 글, 50면.

47) 예컨대 사건이나 사고, 큰 재해에 조우하여, “집, 가족, 친구 등을 잃는다”, “사고를 목격한다”, “범죄에 말려든다” 등의 강한 공포나 충격을 받았을 경우, 불안이나 불면 등의 스트레스 증상이 나타나는 경우가 많다. 이러한 반응은 누구에게나 일어날 수 있으며, 통상 스트레스의 경우, 시간이 지남에 따라 희미해지지만, 스트레스의 크기와 종류에 따라서는 증상이 길어지고 생활에 지장을 초래하는 등, 그 후의 성장이나 발달에 큰 장애가 되기도 한다(文部科学省, 「生きる力」をはぐくむ 学校での安全教育, 2019, 97면).

48) 江澤和雄, 앞의 글, 52면.

49) 일본에서는 1995년 한신·이와지 대지진을 계기로 피해를 입은 아동·학생들의 마음돌봄의 필요성에 대한 인식이 높아져 아동·학생을 위한 마음돌봄에의 대응이 시작되었으며, 이후 2004년 이러한 대응이 니카타현 나카고시 지진 등에 활용됨과 동시에, 마음돌봄의 원칙이나 긴급 대응의 필요성에 대한 인식도 널리 공유되고 있다. 특히 최근에는 2011년 동일본 대지진 이후 재해를 입은 아동·학생의 마음돌봄에 대한 대응이 주목받고 있으며, 관련 논의가 활발히 이루어지고 있다(江澤和雄, “災害後の児童生徒の心のケア” 「レファレンス」, 제62권 제1호(2012), 36면); 2011년 동일본 대지진 이후의 아동·학생의 마음돌봄에 관한 더 자세한 논의는, 鈴木庸裕, “学校支援と家庭支援をつなぐ災害対応スクールソーシャルワーカーの役割” 「福島大学研究年報」, 2011; 生島浩被/中野明德/内山登紀夫/青木真理/渡辺隆, “被災児童・生徒の受け入れに伴う学校安全と子どもの心の危機管理に関する研究” 「福島大学研究年報」, 2011 등 참조.

50) 나아가 예방적 관점에서, 학교에서의 교육활동에서는, 재해를 입은 아동·학생을

III. 우리나라의 학교안전사고에 관한 정신적 피해 지원 방안에 대한 검토

1. 일본 사례의 시사점

우리나라의 경우 학교안전사고를 예방하고, 학생·교직원 및 교육활동 참여자가 학교안전사고로 인하여 입은 피해를 신속·적정하게 보상하기 위해 상호부조 및 사회보장적 차원에서 창설된 학교안전법을 통해 학교 안전사고보상공제사업이 이루어지고 있다. 그런데 현행 학교안전법은 학교 안전사고를 교육활동 중에 발생한 사고로서 생명 또는 신체에 피해를 주는 모든 사고 및 학교장의 관리·감독 업무가 직접 원인이 되어 발생하는 질병으로서 대통령령으로 정하는 것으로 규정하고(동법 제2조 제6호)⁵¹⁾, 동법 시행령에서 질병을 학교급식이나 가스 등에 의한 중독, 일사병, 이물질의 섭취 등에 의한 질병, 이물질과의 접촉에 의한 피부염, 외부 충격 및 부상이 직접적인 원인이 되어 발생한 질병으로 정의(동법 시행령 제3조)⁵²⁾하며 그 범위를 한정하고 있을 뿐, 정신질환에 대해서는 규정하

위한 스트레스 대처방법이나, 재해 후의 마음의 상처를 예방하기 위한 스트레스 매니지먼트 교육의 필요성도 지적되고 있다. 재해 시의 마음돌봄에 대한 이해를 포함한 새로운 방재교육이 요구되고 있다(江澤和雄, “災害後の児童生徒の心のケア”, 「レファレンス」, 제62권 제1호(2012), 34면); 이와 같은 배경에서 문부과학성에서는 “살아갈 힘”을 키우는 학교에서의 안전교육이라는 책자를 발간하여, 재해 등 발생시의 마음돌봄에 관한 구체적인 방법 등을 제시하고 있다(자세한 내용은, 文部科学省, 「生きる力」をはぐくむ 学校での安全教育, 2019, 97-105면, 참조).

- 51) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
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 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
- 52) 제3조(학교장의 관리·감독하의 질병) 법 제2조제6호에서 “대통령령이 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 질병을 말한다.
1. 학교급식이나 가스 등에 의한 중독

고 있지 않다. 이에 정신질환은 학교안전사고로 인정받기 어려운 실정이다. 다만 학교안전법상 공제급여(요양급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 장의비) 중 장해급여의 경우 정액의 위자료의 지급을 규정하고 있다는 점(동법 제37조 제1항)⁵³⁾에서 정신적 피해에 대한 보상을 일부 법정하고 있다고 이해할 수 있다. 이처럼 현행 학교안전법에 따른 공제급여는 장해급여를 제외하면 ‘정신적 피해’에 대한 보상을 예정하고 있지 않기 때문에 정신적 피해가 발생한 학생은 불가피하게 가해학생 및 그 부모, 학교 등과 같이 학교안전사고 발생에 책임이 있는 자에게 손해배상을 청구하는 방법으로 손해를 전보하고 있으며 그 과정에서 손해액의 입증의 곤란 등 어려움이 발생하고 있다.

일본의 경우, 헌법에서 국민의 생명권(제13조)⁵⁴⁾ 및 생존권(제25조)⁵⁵⁾ 나아가 교육받을 권리(제26조)⁵⁶⁾를 보장함에 따라 아동·학생에게는 “건강하고 문화적인 최저한도의 생활”을 보장받으면서 안전한 환경에서 교육받을 권리가 보장된다.⁵⁷⁾ 이때 ‘안전한 환경’에는 물리적 신체의 안전

2. 일사병(日射病)
3. 이물질의 섭취 등에 의한 질병
4. 이물질과의 접촉에 의한 피부염
5. 외부 충격 및 부상이 직접적인 원인이 되어 발생한 질병

53) 제37조(장해급여) ① 장해급여는 제36조의 규정에 따른 요양급여를 받은 피공제자가 요양을 종료한 후에도 장해가 있는 때에는 「국가배상법」 제3조제2항제3호에서 정한 금액 및 같은 법 제3조제5항에서 정한 위자료를 피공제자 또는 그 보호자등에게 지급한다.

54) 「일본국 헌법」 제13조 모든 국민은 개인으로서 존중된다. 생명, 자유 및 행복추구에 대한 국민의 권리는 공공복지에 반하지 않는 한 입법과 그 밖의 국정에서 최대한 존중된다.

55) 「일본국 헌법」 제25조 ① 모든 국민은 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 권리를 가진다.
② 국가는 모든 생활 부문에서 사회복지, 사회보장 및 공중위생의 향상, 증진을 위해 노력해야 한다.

56) 「일본국 헌법」 제26조 ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 능력에 맞게 동등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
② 모든 국민은 법률이 정하는 바에 따라 자신이 보호하는 자녀에게 보통교육을 받게 할 의무가 있다. 의무교육은 무상으로 한다.

뿐만 아니라 정신적 안전 또한 포함된다는 이해에서, 신체적 또는 정신적 충격에 의해 발생한 외상후 스트레스 장애나 이지메·체벌로 인한 사망 등(심신에 대한 부담 누적에 기인한 질병에 포함)인 경우에도 의료비, 장해위로금, 사망위로금 등의 급여를 지급하고 있다. 아울러 직접 사고 등을 겪으며 심리적 외상을 입거나 사고를 목격하여 심신 건강에 영향을 받은 아동·학생의 심신건강을 회복시키기 위한 조치를 학교안전계획에 포함토록 하고 있다.

우리 「헌법」이 국민에게 인간 존엄(제10조)⁵⁸⁾, 생존권 및 건강권(제34조 제1항 내지 제3항)⁵⁹⁾, 의무교육제도(제31조 제3항)⁶⁰⁾를 보장함에 따라 아동·학생은 안전한 환경에서 교육받을 권리를 향유한다. 여기서 ‘안전한 환경’은 물리적 신체뿐만 아니라 정신적 건강도 포함하는 개념으로 이해되는바, 국가는 학교안전사고의 예방⁶¹⁾뿐만 아니라 사고 발생 후 그 피해 보상에 있어서도 아동·학생에게 발생하는 정신적 피해를 시야에 넣어 보상체계를 재검토할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 현행법을 통한 해석으로는 학교안전사고에 관한 정신적 피해 지원에 한계가 있다. 이하에서는 구체적인 입법 방안을 검토하고자 한다.

57) 藤澤宏樹, “日本学校安全会法(現·独立行政法人日本スポーツ振興センター法)における就学援助規定の成立”, 『大阪経大論集』, 제65권 제1호(2014), 101-104면, 참조.

58) 「헌법」 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

59) 「헌법」 제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

60) 「헌법」 제31조 ③ 의무교육은 무상으로 한다.

61) 「교육기본법」 제17조의5는 ‘안전사고 예방’이라는 제목하에 “국가와 지방자치단체는 학생 및 교직원의 안전을 보장하고 사고를 예방할 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다”고 규정하며, 국가 및 지자체에 학생 등의 안전 보장 및 사고 예방을 위한 시책에 대한 수립·실시의무를 부여하고 있다.

2. 우리나라의 학교안전사고에 관한 정신적 피해 지원 방안에 대한 검토

(1) 학교안전사고의 대상이 되는 질병의 내용으로 ‘정신질환’을 추가할 필요성

앞서 살펴본 바와 같이 학교안전법상 학교안전사고의 정의에는 정신적 피해가 포함되어 있지 않다. 학교안전법상 학교안전사고에서의 질병은 대통령령으로 제한되는데, 정신질환은 시행령 제3조에서 정하는 질병에 포함되지 않는다. 물론 학교안전법상 사고로 인정되고 이로 인해 정신질환이 발병하였다면 시행령에서 규정하고 있는 ‘외부 충격 및 부상이 직접적인 원인이 되어 발생한 질병’(시행령 제3조 제5호)으로 인정되어 급여를 수령할 수도 있을 것이다. 그러나 이를 입증하는 것은 불법행위로 인한 손해를 입증하는 것만큼 어렵기 때문에 학교안전공제사업이 목적하는 ‘학생·교직원 및 교육활동참여자가 학교안전사고로 인하여 입은 피해에 대한 신속·적절한 보상’을 달성하기는 어렵다. 나아가 외상이 없어 ‘외부 충격 및 부상’으로 인정되지 않을 경우에는 정신질환이 시행령 제3조의 질병으로 인정될 가능성 자체가 차단되어 버린다. 현행 학교안전법 및 동법 시행령상의 규정이 학교에서 발생한 정신적 충격에 의한 외상 후 스트레스 장애라던가 심신 부담 누적으로 인해 발생하는 정신질환에 대한 공제급여의 지급을 어렵게 하거나 불가능하게 하는 문제가 발생한다.⁶²⁾ 학교에서 발생한 정신적 충격이라던가 심신 부담 누적으로 인해 발생한 정신질환에 대하여도 공제급여가 지급될 수 있도록 입법적 개선이 필요하다. 입법적 검토에는 여러 점들이 고려되겠는데, 학교안전법상 각 공제급여가 지급되기 위해서는 우선 학교안전사고로 인정받아야 한다는 점에서 정

62) 다만 최근 하급심에서는 “학교안전법이 정한 학교안전사고에 정신적 피해를 주는 사고가 배제된다고 할 수는 없다”고 판시하며, 정신적 피해를 주는 사고가 학교안전법상 학교사고에 포함된다는 취지의 판결도 존재하나, 이러한 해석은 확립된 해석이 아니다. 입법적 개선이 필요하다(서울남부지방법원 2021. 5. 13. 선고 2020가합115614 판결; 서울고등법원 2021. 11. 25. 선고 2021나2019444 판결 등)

신질환을 학교안전사고로 포함토록 입법하는 방안을 고려해볼 수 있겠다.

일본의 경우 외부 충격에 기인하는 질병과 심신에 대한 부담 누적에 기인하는 질병 중 특히 센터가 인정한 것을 급여 대상인 질병 중 하나로 규정하면서(스포츠진흥센터에 관한 성령 제22조 제7호), 신체적 또는 정신적 충격에 의해 발생한 외상 후 스트레스 장애 등의 질병과 학교관리하에서 발생한 특정한 현상으로 인해 정신적 부담이 계속적으로 가해짐에 따라 발병하였다고 인정되는 심인반응 등의 질환을 정신적 질병으로 인정하면서 이지메, 체벌로 인한 사망 등을 학교재해로 보아 급여를 지급하고 있다. 특히 일본에서는 이지메를 당한 학생이 자살한 경우 ‘예견가능성’ ‘상당인과관계’ 등의 입증에 매우 어려워 손해배상을 청구하여도 실질적으로 법적 구제가 이루어지지 않은 경우가 많았다는 점에서 학교재해 인정을 통한 급여지급의 중요성이 강조되고 있다.

사회보장적 관점에서 ‘학생·교직원 및 교육활동참여자가 학교안전사고로 인하여 입은 피해를 신속·적정하게 보상’하고자 하는 학교안전법의 목적을 달성하기 위해서는, 일본과 같이 학교에서 발생한 정신적 충격이라던가 심신 부담 누적으로 인해 발생한 정신질환에 대하여도 공제급여가 지급될 필요가 있다. 학교안전법상 학교안전사고의 대상이 되는 질병의 내용으로 ‘정신질환’을 추가하는 것에 대한 검토가 필요하다.

구체적으로 현행 학교안전법은 ‘학교안전사고’를 교육활동 중에 발생한 사고로서 생명 또는 신체에 피해를 주는 모든 사고 및 학교장의 관리·감독 업무가 직접 원인이 되어 발생하는 질병으로서 대통령령이 정하는 것으로 규정하면서(법 제2조 제6호), 그 시행령을 통해 학교안전사고로 인정되는 질병의 종류를 열거하고 있는바(동법 시행령 제3조), 학교장의 관리·감독 업무가 직접 원인이 되어 발생하는 ‘질병’의 유형에 정신질환을 추가하는 방식으로 학교안전법 시행령을 개정하는 방안을 고려해 볼 수 있겠다. 정신질환을 질병의 유형으로 추가할 경우, 보건복지부고시가 정하는 정신질환 유형(정신분열병, 양극성 정동장애(조울병), 반복성 우울장애, 분열형 정동장애 등)를 참고하는 방안도 하나의 예가 될 수 있겠다.

<표 2> 보건복지부고시의 장애등급 판정기준⁶³⁾

장애등급	장애정도
1급1호	정신분열병으로서 망상, 환청, 사고장애, 기괴한 행동 등의 양성증상 또는 사회적 위축과 같은 음성증상이 심하고 현저한 인격변화가 있으며, 기능 및 능력장애로 인하여 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 전적인 도움이 필요하며, GAF척도 점수가 40이하인 사람(정신병을 진단받은지 1년 이상 경과한 사람에 한한다. 이하 같다)
1급2호	양극성 정동장애(조울병)로 기분, 의욕, 행동 및 사고장애 증상이 심한 증상기가 지속되거나 자주 반복되며, 기능 및 능력장애로 인하여 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 전적인 도움이 필요하며, GAF척도 점수가 40이하인 사람
1급3호	반복성 우울장애로 정신병적 증상이 동반되고 기분, 의욕, 행동 등에 대한 우울증상이 심한 증상기가 지속되거나 자주 반복되며, 기능 및 능력장애로 인하여 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 전적인 도움이 필요하며, GAF척도 점수가 40이하인 사람
1급4호	분열형정동장애로 제1호 내지 제3호에 준하는 증상이 있는 사람
2급1호	정신분열병으로 망상, 환청, 사고장애, 기괴한 행동 등의 양성증상 및 사회적 위축 등의 음성증상이 있고 중등도의 인격변화가 있으며, 기능 및 능력장애로 인하여 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 많은 도움이 필요하며, GAF척도 점수가 41점 이상 50점 이하인 사람
2급2호	양극성 정동장애(조울병)로 기분, 의욕, 행동 및 사고장애 증상이 있는 증상기가 지속되거나 자주 반복되며, 기능 및 능력장애로 인하여 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 많은 도움이 필요하며, GAF척도 점수가 41점 이상 50점 이하인 사람
2급3호	만성적인 반복성 우울장애로 망상 등 정신병적 증상이 동반되고 기분, 의욕, 행동 등에 대한 우울증상이 있는 증상기가 지속되거나 자주 반복되며, 기능 및 능력장애로 인하여 장애등급별 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 많은 도움이 필요하며, GAF 척도 점수가 41점 이상 50점 이하인 사람
2급4호	만성적인 분열형정동장애로 제1호 내지 제3호에 준하는 증상이 있는 사람

63) 보건복지부고시 제2017-65호, 2017.4.13., 일부개정

장애등급	장애정도
3급1호	정신분열병으로 망상, 환청, 사고장애, 기괴한 행동 등의 양성증상이 있으나 인격변화나 퇴행은 심하지 아니한 경우로서, 기능 및 능력장애로 인하여 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 간헐적인 도움이 필요하며, GAF척도 점수가 51점 이상 60점 이하인 사람
3급2호	양극성 정동장애(조울병)로 기분, 의욕, 행동 및 사고장애 증상이 현저하지는 아니하지만 증상기가 지속되거나 자주 반복되는 경우로서, 기능 및 능력 장애로 인하여 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 간헐적인 도움이 필요하며, GAF척도 점수가 51점 이상 60점 이하인 사람
3급3호	반복성 우울장애로 기분, 의욕, 행동 등에 대한 우울증상이 있는 증상기가 지속되거나 자주 반복되는 경우로서, 기능 및 능력장애로 인하여 능력장애 판정기준의 6항목 중 3항목 이상에서 간헐적인 도움이 필요하며, GAF척도 점수가 51점 이상 60점 이하인 사람
3급4호	분열형정동장애로 제1호 내지 제3호에 준하는 증상이 있는 사람

(2) 공제급여의 내용으로 학교안전사고로 인해 발생한 ‘정신적 피해’를 규정하는 방안

또 다른 입법방안으로는 공제급여의 내용으로 학교안전사고로 인하여 발생한 ‘정신적 피해’를 규정하는 방안을 고려해볼 수 있겠다.

현행 학교안전법은 학교안전공제회가 지급하는 공제급여를 요양급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여 및 장의비로 나누어(동법 제34조) 학교안전공제회로 하여금 각 공제급여의 종류별로 동법 제36조 내지 제40조의 규정에 따라 공제급여액을 결정토록 하면서(동법 제35조), 각 공제급여액의 지급기준 등을 규정하고 있다(동법 제36조 내지 제40조). 구체적으로 요양급여, 간병급여, 유족급여, 장의비의 지급기준 등에 관하여 필요한 사항(동법 제36조 제5항, 제38조 제2항, 제39조 제2항, 제40조 제2항)과 장해정도의 판정기준·장해급여액의 산정 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항(동법 제37조 제2항)은 시행령에서 정하도록 위임하는 규정을 두고 있다. 그 위임에 따라 학교안전법 시행령은 각 급여의 항목별 지급기준과 지급금액의 산정요소에 관하여 세부적인 사항을 규정하고 있다(동법 제14

조 내지 제19조).

앞서 살펴본 바와 같이 학교안전법 및 동법 시행령은 장해급여의 경우 정액의 위자료 지급을 규정하고 있는바(동법 제37조 제1항, 동법 시행령 제19조),⁶⁴⁾ 학교안전법 시행령에 장해급여 외에 다른 급여의 내용으로 정액의 위자료의 지급을 급여의 내용으로 규정하는 방안도 고려할 수 있겠다.

(3) 상담지원의 활성화

학교재해에서는 그 사건이 재해를 당한 학생을 물론 다른 학생 등에게 미치는 영향도 매우 크다. 따라서 아동·학생 등에 대한 심리적 외상 후 스트레스 장애 등에 대한 대응도 매우 중요하다.

앞에서 살펴본 바와 같이 일본의 경우에는 학교보건안전법에 따라 피해를 입은 아동·학생에게 주로 양호교사나 학급담임 등의 학교 교직원이 학교 카운슬러, 정신과 의사, 임상 심리사 등의 전문가와 연계하여 마음 돌봄 활동을 실시하고 있다.

우리나라의 경우에도 현행 학교안전법 제10조의3 제1항은 “교육부장관 및 교육감은 학교안전사고로 피해를 입은 학생·교직원 및 교육활동참여자, 그 가족에 대하여 심리적 안정과 사회 적응을 위한 상담 및 심리적

64) <표 3> 학교안전법 시행령 [별표5] 신체장해에 대한 위자료 기준표(제19조 관련)

구분		구분
가. 피해자 본인	노동력 100퍼센트 상실	2천만원
	그 밖의 경우	2천만원×노동력상실률
나. 배우자(동거 중인 사실혼관계인 자를 포함한다), 미혼자의 부모		피해자 본인의 각 1/2
다. 부모·자녀		피해자 본인의 각 1/4
라. 그 밖의 직계존속 및 직계비속, 형제자매, 동거 중인 시부모·장인·장모		피해자 본인의 각 1/8

- (주) 1. 피해자 본인이 세대주인 경우에는 위 표의 금액에 50퍼센트를 가산하고, 10세 이하 또는 60세 이상인 경우에는 위 표의 20퍼센트를 감액한다.
 2. 위 표의 금액이 적당하지 아니하다고 인정되는 특별한 사정이 있는 경우에는 위자료를 가감할 수 있다.

치료 등의 필요한 지원을 제공하여야 한다.”라고 규정하며 ‘상담 지원’에 대한 근거를 마련하고 있다.

특히 학교에서 발생한 신체적 혹은 정신적 충격으로 인해 발생한 심리적 외상 후 스트레스 장애 등과 같은 경우, 공제급여의 지급뿐만 아니라 지속적인 상담 및 심리적 치료가 매우 중요하다.

실제로 학교의 화재를 겪어 트라우마가 생긴 학생이 학교 건물에 출입에 어려움을 겪거나, 엘리베이터에 갇히는 사고를 겪은 학생이 폐쇄공포증이 발병한 경우에 학교안전법 제10조의3 근거하여 적절한 지원을 제공한 사례가 있다. 아래 표는 학교안전법상 공제급여는 지급되지 않았지만, 상담 및 치료비가 지원된 사례이다.

<표 4> 상담 및 치료비가 지원된 사례

지역	지급연월	지급액	학교별	사고내용
경기	2017.1.	400,000원	고등학교	담력훈련 도중에 빼에로의 모습을 보고 충격을 받아 호흡이 빨라지고 일어서지를 못하는 상황이 되어 응급실 후송함. 외부적인 상해는 없고 정신적으로 인하여 병원에서 진료를 받음
경기	2017.1.	1,050,000원	초등학교	방과후 시간에 설사를 바지에 하여 화장실에 갔고 화장실 문이 고장이 나 있어 안에 갇히게 됨. 선생님을 불렀지만 오지 않아 숨이 넘어갈 정도의 죽을 것 같은 기분을 경험하고 화장실을 뛰어넘어 나오게 됨. 심리상담 결과 화장실 사건으로 아동은 격리된 상태에서 죽음이라는 공포를 크게 느껴 일시적으로 공황상태에 놓여졌던 것으로 보이며 불안이 지속되어 급성 스트레스를 경험했던 것으로 판단. 신속히 심리상담 개입(놀이치료)이 필요하다고 여겨져 심리치료.

지역	지급연월	지급액	학교별	사고내용
경기	2017.9.	70,000원	초등학교	학교 주차장 및 체육관 건물 화재로 인한 심리적 위축과 지속되는 긴장감으로 심리상담 치료를 받음.
경기	2017.9.	630,000원	초등학교	학교 본관 강당 건물에서 발생한 화재사고로 인해 학교 밖으로 대피하였으나, 이후 화재 및 화재 관련 사항에 대한 스트레스를 보임.
서울	2019.2.	564,000원	초등학교	도서실로 엘리베이터를 타고 가다가 3층에서 급정거 후 멈춤.
서울	2019.4.	317,700원	특수학교	<p>방과후학교로 이동하려는 중 학생이 소변 의사를 표현하여 교실 내 화장실 변기에 앉힘.</p> <p>방과후학교 특수교육 실무사와 담임교사의 의사소통 오해로 특수교육 실무사는 학생이 아닌 다른 학생의 이동으로 착각하여 학생이 화장실 내에 1시간 동안 방치됨.</p> <p>방과후학교가 끝나기 전 학생을 데리러 온 학부모가 방과후학교에 학생이 결석했다는 이야기를 듣고 학생을 찾으러 교실로 올라가 교실 내 화장실에서 혼자 앉아 있는 학생을 발견함.</p> <p>학생은 화장실에 혼자 있는 동안 정신적 충격으로 화장실 가기를 꺼려하게 되고 불안한 심리상태로 자해 행동이 증가함.</p> <p>학부모 역시 화장실에 혼자 있는 딸을 발견한 후 심리적 불안 증가와 정신적 충격을 받음.</p>
경기	2019.12.	1,918,100원	초등학교	<p>화재경보음 오작동으로 10분 이상 비상벨이 학교 전체에 울림.</p> <p>전교직원 및 학생이 운동장으로 대피하였음.</p> <p>실제 화재가 난 것이 아니고 화재경보음</p>

지역	지급연월	지급액	학교별	사고내용
				오작동으로 인한 대피였으나 이후 화재에 대한 걱정으로 혼자 있는 것을 두려워하게 되었고 집에도 혼자 가지 못할 정도가 되었음.
서울	2020.3.	710,000원	초등학교	점심 식사 후 교실에 들어가려고 줄 서서 계단을 오르던 중, 같은 반 학생 한 명이 위 학생의 목에 장난하듯이 충동적으로 손을 대고 누르려 했음 그 당시 정신적 충격으로 5월 7일부터 등교를 하기 어려운 심리적 부담을 느껴 심리치료를 받음.

위 사례들과 같이 학교안전사고로 인한 정신적 피해를 지원하기 위해 학교안전법 제10조의3에 따른 상담 및 심리적 치료 지원을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

한편, 현행 학교안전법 제10조의3 제2항은 “제1항에 따른 지원대상의 범위 등 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정하며, 위 규정의 위임을 받아 제정된 동법 시행령 제10조의4 제2항 및 제3항을 통해 “법 제10조의3 제1항에 따른 상담 및 심리적 치료의 지원대상자를 정하기 위하여 법 제15조 제1항에 따른 학교안전공제회 또는 법 제28조에 따른 학교안전공제중앙회에 관련 전문가 등으로 구성된 자문위원회를 두”도록하면서, 교육부장관 및 교육감이 자문위원회의 심의를 거쳐 지원대상자를 확정토록 하고 있다.

입법론적으로는 학교안전사고로 인해 정신적으로 피해를 입은 아동·학생들을 보다 적극적으로 지원하기 위해 ‘교육활동 과정에서 심신 건강에 대한 영향을 받은 아동·학생 등은 학교안전법 제10조의3 제1항에 따른 상담 및 심리적 치료의 지원대상자로 본다’는 취지의 규정을 신설하여, 학교안전법 및 동법 시행령에 따른 학교안전사고에 해당하지 않는 경우라 할지라도 상담 및 심리적 치료의 지원을 받을 수 있도록 하는 방안을

고려할 필요가 있다.

IV. 결론

현행 학교안전법에 의한 공제제도는 상호부조 및 사회보장적 차원에서 학교안전사고로 인하여 피공제자가 입은 피해를 직접 전보하기 위한 제도이다. 학교안전법은 학교안전사고로 인하여 입은 피해에 대한 신속·적정한 보상을 목적으로 하고 있으나, 장해급여에 반영된 위자료를 제외하면 정신적 피해에 대한 일반적 보상을 예정하고 있지 않다. 이에 학교에서의 정신적 충격이라던가 심신 부담 누적으로 인해 정신질환이 발생하더라도 적절한 보상을 받기 어려운 실정이다.

이 글에서는 우리나라에서 공적제도로써 학교안전사고로 발생한 정신적 피해를 지원하는 방안에 대한 시사를 얻기 위해 일본의 스포츠진흥센터법상 재해공제급여제도를 통한 정신적 피해 지원에 관한 사항을 살펴보고, 학교의 안전배려의무와 민사상 손해배상에 관한 사항을 「이지메 방지 대책 추진법」 제정 이후의 논의를 중심으로 검토하였다. 이와 함께, 마음돌봄 등 「학교안전보건법」에서 학교재해로 인해 발생한 심리적 외상을 지원하는 금전적 보상 외의 제도를 살펴보았다.

사회보장적 관점에서 ‘학생·교직원 및 교육활동참여자’가 학교안전사고로 인하여 입은 피해를 신속·적정하게 보상하고자 하는 학교안전법의 목적을 달성하기 위해서는, 일본과 같이 학교에서 발생한 정신적 충격이라던가 심신 부담 누적으로 인해 발생한 정신질환에 대하여도 공제급여가 지급될 필요가 있다. 학교안전법상 학교안전사고의 대상이 되는 질병의 내용으로 ‘정신질환’을 추가하는 것에 대한 검토가 필요하다.

학교에서 발생한 신체적 혹은 정신적 충격으로 인해 발생한 심리적 외상 후 스트레스 장애 등과 같은 경우, 공제급여의 지급뿐만 아니라 지속적인 상담 및 심리적 치료가 매우 중요하다. 이 글에서는 학교안전사고로

38 사회보장법학 제12권 제1호(2023. 6.)

인한 정신적 피해를 지원하기 위해 학교안전법 제10조의3에 따른 상담 및 심리적 치료 지원을 적극적으로 활용할 필요가 있음을 강조하였다.

*투고일 2023. 6. 15. / 심사개시일 2023. 6. 21. / 게재확정일 2023. 6. 28.

참고문헌

- 산만언니, 저는 삼풍 생존자입니다, 푸른숲, 2021(전자책).
- 손민호/표시열, “학교안전사고 관련 법리 검토와 판례 분석”, 「교육법학연구」, 제25권 제3호(2013).
- 이재삼, “현행 손실보상제도하에서의 정신적 손실보상에 관한 연구”, 「동북아법연구」, 제10권 제3호(2017).
- 学校保健·安全実務研究会, 「新訂版 学校保健実務必携(第5次改訂版)」, 第一法規, 2020.
- 文部科学省, 「「生きる力」をはぐくむ 学校での安全教育」, 2019.
- 岡本陽子, 「最新学校保健」, ふくろう出版, 2021.
- 加藤昌子/佐藤克彦/佐藤香代/澤田稔/補永栄子/三坂彰彦, 「弁護士と精神科医が答える学校トラブル解決Q&A」, 子どもの未来社, 2021.
- 木村俊郎, “学校事故における法制上の救済-保険制度を中心にして-.” 「大阪経大論集」, 제68권 제1호(2017).
- 南部さおり/富田幸博, “平成28年9月7日スポーツ振興センター法施行令改正一高校生の自殺にかかる災害給付金支給基準の変更と注意点一”, 「日本体育大学紀要」, 제46권 제2호(2017).
- 鈴木庸裕, “学校支援と家庭支援をつなぐ災害対応スクールソーシャルワーカーの役割”, 「福島大学研究年報」(2011).
- 江澤和雄, “学校安全の課題と展望”, 「レファレンス」, 제59권 제11호(2009).
- _____, “災害後の児童生徒の心のケア”, 「レファレンス」, 제62권 제1호(2012).
- 生島浩被/生島浩/中野明德/内山登紀夫/青木真理/渡辺隆, “被災児童・生徒の受け入れに伴う学校安全と子どもの心の危機管理に関する研究”, 「福島大学研究年報」(2011).
- 采女博文, “学校のいじめをめぐる安全配慮義務:安全な学校の創出”, 「鹿児島大学法学論集」, 제49권 제2호(2015).
- 對馬あきな, “災害共済給付制度の現状と課題—共済掛金における負担の在り方に着目して—”, 「立法と調査」, 제419호(2019).

40 사회보장법학 제12권 제1호(2023. 6.)

- 角本尚紀/前角和宏, “学校事故における公立学校の責任—教科「体育」における裁判例を手がかりに—”, 「神戸海星女子学院大学研究紀要」, 제47호(2009).
- 倉知典弘, “学校安全に関わる政策の展開と課題—「組織マネジメント」の観点から—”, 「吉備国際大学研究紀要」, 제28호(2018).
- 小島優生/李定玟/宋峻杰/金龍/平田由紀江, “学校教育活動の「法化」現象に関する東アジア比較研究—いじめ・学校暴力対策法制の展開を中心に—”, 「マテシス・ユニヴェルサリス」, 제22권 제2호(2021).
- 小柳雅子, “学校事故の解決における損害賠償制度と裁判の役割と限界—学校教育活動が有する特性に着目して—”, 「教育学論集」, 제5권(2009).
- 粕谷貴志, “近年の「いじめ」の問題の理解と対応をめぐって”, 「学校教育実践研究」, 제6권(2014).
- 藤澤宏樹, “日本学校安全会法(現・独立行政法人日本スポーツ振興センター法)における就学援助規定の成立”, 「大阪経大論集」, 제65권 제1호(2014).

<Abstract>

A Study on the Support Plan for Mental Damage caused by School Safety Accidents

— Focusing on the discussion and implications of Japan —

Kang Joori*

The current deduction system under the School Safety Act is designed to provide direct compensation to recipients for damages caused by school safety accidents, operating on the principles of mutual assistance and social security. However, it does not include provisions for compensating mental damage, except for the alimony reflected in disability benefits. As a result, it becomes challenging to receive adequate compensation in cases where mental illness arises from mental shock at school or the accumulation of mental and physical burdens.

In order to gain insights into how to provide support for mental damage caused by school safety accidents as a public system in Korea, this article examines the issue of mental damage support by studying the disaster deduction benefit system under Japan's Sports Promotion Center Act. Additionally, it explores other systems, besides financial compensation, within the School Safety and Health Act that aim to provide support for psychological trauma resulting from school accidents, such as mental care.

In order to fulfill the purpose of the School Safety Act, which aims to “promptly and adequately compensate students, faculty, and

* Doctor of Philosophy in Law, Lecturer, University of Seoul

educational participants for damages arising from school safety accidents,” it is essential to include “mental illness” in the list of conditions covered by the Act.

In cases of post-traumatic stress disorder caused by physical or mental shock at school, both ongoing counseling and psychological treatment, as well as the provision of deduction benefits, hold significant importance. This article emphasizes the need to activate counseling support, such as actively utilizing the counseling and psychological treatment assistance outlined in Article 10-3 of the School Safety Act, to provide assistance for mental damage resulting from school safety accidents.

Key Words: School safety, school safety accident, mental damage,
disaster deduction system, school safety law