

건설이슈포커스

건설업 기초산업안전보건교육의 문제점과 개선 방안

2012. 12

심규범

- 문제 제기 : 초기업 단위 접근 틀, 하지만 비용 부담은 현장 단위 ... 4
- 제도 운용 현황 및 문제점 : '부담자≠수혜자' 무임승차 문제 등 ... 6
- 관련 사례 : 호주의 그린카드제도, 국내 시범사업 실시 ... 18
- 개선 방안 : 산업 차원의 기금 조성, '부담자 = 수혜자' 구현 등 ... 24
- 결론 및 정책적 시사점 : 여타 기초안전요소에도 적용 가능 ... 30

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 최근 정부의 다양한 재해 저감 노력으로 전체 재해율은 낮아지고 있으나, 건설업의 재해율은 그와 반대로 증가해 특단의 대책이 필요하다는 인식이 확산되었음.
 - 건설 현장의 재해를 줄이기 위해서는 현행의 접근 방식이 적정한지 진단하고 그에 맞는 대책을 세워야 한다는 지적이 이어졌고, '이동하는 근로자'에 대한 '현장 단위 접근의 한계'라는 인식으로부터 '산업 차원의 접근 방식'인 기초안전교육제도가 도입되었음.
- ▶ 특단의 대책으로서 2012년 6월 1일부터 규모별로 의무화된 기초안전교육은 걸모습은 산업 차원의 접근이나 핵심 요소인 비용 부담 주체를 여전히 '개별 사업주'로 규정해 '부담자≠수혜자' 문제를 비롯해 다양한 문제점이 드러나고 있음.
 - 건설사업주는 '비용 부담자≠수혜자'에서 야기되는 무임승차(free-rider) 문제로 인한 불합리, 근로자는 현장에서의 교육시간에 해당하는 임금 삭감, 교육기관은 가격 경쟁에서 야기되는 덤핑과 교육 내용 부실화 등의 문제점을 지적하고 있음.
 - 동 교육은 1,000억 원 이상의 건설 공사에서 시작해 6개월 간격으로 확대되어 2014년 12월 1일부터는 모든 건설 현장에 의무화될 예정인데 위의 문제점은 소규모 공사로 확대될수록 더욱 심화될 것으로 예상됨. 따라서 소규모 공사까지 확대되기 전에 시급히 개선 방안을 마련해야 함.
- ▶ 문제점을 야기한 원인은 크게 첫째, 일하러 온 근로자 대상으로 현장에서 작업 대신 교육을 실시했다는 점과 둘째, 교육비용 부담 주체를 개별 사업주로 규정했다는 점 그리고 셋째, 교육단가를 시장 자율에 맡겨놓았다는 점 등으로 집약됨.
 - 2009년의 시범사업 평가에 의하면, 당시 건설 현장 방문 교육 방식에서도 현행 방식과 유사한 문제점이 발생했으며, 향후 기초안전교육의 원활한 추진을 위해 현장에 도달하기 이전에 교육기관에서 교육을 실시하는 방식으로 접근할 것을 제안한 바 있음.
- ▶ 문제점 및 원인에 대한 분석으로부터 건설일용근로자의 특성에 부합하는 개선 방안을 제시하고 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있음.
 - 개선 방안으로서 첫째, 현장 도달 이전 단계에서 산업 차원의 기초안전교육 실시, 둘째, 건설산업 차원의 기금 조성 및 교육비용 지불, 셋째, 정부의 기초안전교육 비용 단가 고시 및 삭감 경쟁 억제 등을 제안함.
 - 주요 시사점은 '이동성'이라는 건설일용근로자의 특성에서 야기된 문제점은 현장 단위가 아닌 초기업 단위인 '건설산업 차원에서의 접근'으로 정책 패러다임을 전환함으로써 근본적인 해결이 가능하다는 점과 여타 기초안전요소에도 대해서도 확대 적용이 필요하다는 점임.

I. 문제 제기 : 초기업 단위 접근 틀, 하지만 비용 부담은 여전히 현장 단위

- 최근 정부의 다양한 재해 저감 노력으로 1987년에 2.66%이던 재해율이 2011년에는 0.65%로 낮아지는 가시적인 성과를 내고 있음. 전년 동기와 비교해도 재해율이 0.69%에서 낮아져 0.04p 감소했음. 하지만 건설업은 감소 경향에 역행하고 있음.1)
- 2011년의 건설업 재해자는 2만 2,783명으로 전년 동기 대비 1.2% 증가했고, 사망자 역시 621명으로 1.6% 증가했음. 전체 취업자 중 건설업의 비중이 7.2%인 데 비해, 재해자 비중은 24.4%이고 사망자 비중은 29.4%이며 사고성 사망자 비중은 41.7%를 차지함.
- 건설 현장의 재해를 줄이기 위해서는 현행 접근 방식이 적정한지 진단하고 특단의 대책을 세워야 한다는 지적이 이어졌음. 다양한 시각에서 진단이 이루어졌고 그 중 하나가 바로 '이동하는 근로자'에 대한 '현장 단위 접근의 한계'라는 인식임.
 - 통상 재해 저감을 위한 출발점은 근로자에게 기초적인 산업안전보건요소—산업안전보건교육, 정기 건강검진, 안전모·안전화·안전대 등 3대 보호구, 이하 기초안전요소를 적절하게 공급하는 것이라고 할 수 있음(<그림 1>참조).
 - 일반적인 현장 단위 접근에서는 근로자의 근속을 전제로 현장 차원에서 기초안전요소를 공급하지만, 건설일용근로자는 단기간에 반복적으로 현장을 옮겨 다니므로 대규모 현장의 근로자는 중복해서 받고, 소규모 현장의 근로자는 받지 못하는 경향이 나타남.
 - 결국 이동이 잦은 건설일용근로자에게 현장 단위에서 기초안전요소를 공급하는 것은 부적절한 접근임. 특히, 소규모 현장에서 이러한 문제점은 더욱 현저함.

<그림 1> 건설 현장의 산재 저감을 위한 출발점 : 기초산업안전보건요소의 공급



1) 고용노동부, 「2011년 산업재해 발생 현황」, 2012. 2 참조.

- 따라서 건설일용근로자의 특성에 부합하는 접근 방식이 필요하다는 인식하에 '근로자의 이동성'에 주목하여 현장 단위가 아닌 '산업 차원의 접근'으로 정책 패러다임을 전환하려는 시도가 건설업 기초안전보건교육제도임.
- 2012년 6월 1일부터 1,000억 원 이상의 건설 공사에 의무화된 건설업 기초안전보건교육(이하 기초안전교육)은 6개월 단위로 확대되어 2014년 12월 1일부터는 모든 건설 현장에 시행될 예정임.
 - 기초안전교육제도란 건설업체로 하여금 고용노동부가 인정한 전문 교육기관에서 기초안전교육을 이수한 건설근로자만을 고용할 수 있도록 강제하는 제도임.
 - 산업 차원의 접근 방법으로 전환함으로써 이동하는 근로자에 대한 기초안전교육의 중복 실시 및 누락의 문제를 해소할 수 있는 가능성은 높아졌음.
- 하지만 현행 기초안전교육제도의 걸모습은 산업 차원의 접근이나 핵심 요소인 교육비용 부담 주체를 여전히 '개별 사업주'로 규정해 시행 과정에서 다양한 문제점이 드러나고 있음.
 - 주요 문제점으로서 의무 주체인 건설사업주는 '비용 부담자≠수혜자'에서 야기되는 무임승차(free-rider) 문제로 인한 불합리, 참여 당사자인 근로자는 현장에서의 교육 시간에 해당하는 임금 삭감, 교육기관은 가격 경쟁에서 야기되는 덤핑과 교육 내용 부실화 등에 대한 문제점을 지적하고 있음.
- 이러한 문제점은 의무화 대상이 중소 규모 공사로 확대될수록 더욱 심각해질 것으로 예상됨. 따라서 중소 규모 공사까지 확대되기 전에 시급히 개선 방안을 마련해야 함.
- 이 글에서는 현재 불거지고 있는 문제점을 찾아 그 근본 원인을 파악한 후 건설업 기초안전교육제도가 원활하게 공급될 수 있도록 개선 방안을 제시하고자 함.
 - 건설일용근로자의 특성인 '이동성'으로부터 유래한 문제점을 분석하고 이를 극복할 수 있는 방안으로서 산업 차원에서의 기금 조성 및 교육 실시 방안을 강구하고자 함.

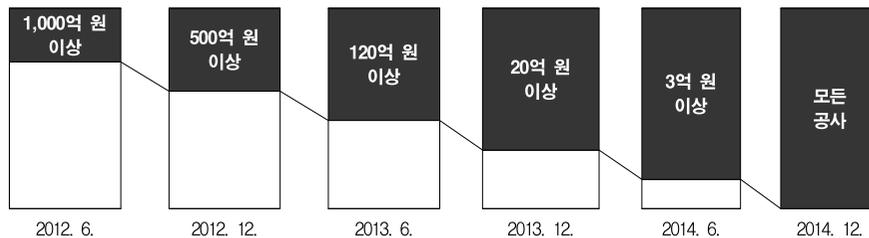
II. 제도 운용 현황 및 문제점 : ‘부담자≠수혜자’ 무임승차 문제 등

1. 제도에 대한 소개

(1) 현행 기초안전교육제도 개요²⁾

- 건설업 기초안전교육은 건설일용근로자가 타 현장으로 이동할 때마다 받아야 하는 건설 현장 단위의 채용시 교육을 대체하여 건설업 차원에서 받도록 한 교육임. 등록된 전문 교육기관에서 건설근로자에게 꼭 필요한 기본적인 안전보건 지식을 1회만 교육받을 수 있도록 규정해 현장마다 반복적으로 실시하는 낭비적 요소를 제거한 것임.
 - 기초안전교육은 사업장 교육 중 일용 근로자에게 1시간 이상씩 실시하던 ‘채용 시의 교육’을 대체하는 것임. 동 교육을 이수한 일용 근로자는 다른 현장으로 이동해도 다시 교육을 받지 않아도 됨. 또한 재교육(또는 보수교육 등)에 대한 규정도 없음.
 - 다만, 건설 현장에서 자체적으로 실시하던 ‘정기·특별·작업내용 변경시의 교육 등’은 기존대로 실시해야 함. 하지만 기초안전교육에 할애하던 시간을 절약할 수 있음.
- 확대 시행 시기 : <그림 2>에서 보듯이 2012년 6월 1일부터 1,000억 원 이상의 건설 공사부터 시작해 6개월 간격으로 확대, 2014년 12월 1일부터는 모든 건설 현장에 의무 화될 예정임.
 - 대상 여부는 총 공사 금액(원도급 금액, 부가가치세 포함)을 기준으로 결정하며 여기에는 발주자가 제공하는 재료비(관급, 사급)도 포함됨.

<그림 2> 건설업 기초안전보건교육 의무화 대상 건설 공사 규모의 확대 계획



2) 한국산업안전보건공단, “건설업 기초안전보건교육”, 한국산업안전보건공단(이하 공단) 홈페이지 참조.

3) 한국산업안전보건공단, “건설업 기초안전보건교육에 관한 자주 묻는 질문(FAQ)”, 공단홈페이지 참조.

- 의무 주체 : 일용 근로자를 채용한 ‘건설업 사업주’
 - 「산업안전보건법(이하 산안법)」 제31조의 2제1항은 건설업의 사업주는 건설일용근로자를 채용할 때에는 그 근로자에 대하여 대통령령으로 정하는 인력·시설·장비 등의 요건을 갖추어 고용노동부 장관에게 등록된 기관이 실시하는 기초안전·보건교육을 이수하도록 하여야 한다고 규정하고 있음.
 - 기초안전교육은 사업주 의무이므로 교육 소요 비용은 사업주가 부담하여야 함. 따라서 근로자를 수급인(하도급업체)이 채용한 경우에는 수급인에게 의무가 있음. 교육비용은 관련 법령으로 정하고 있지 않으며, 사업주와 건설업기초안전교육기관(이하 교육기관)이 자율적으로 협의해서 정함.
 - △ 기초안전교육의 실시 및 비용 부담의 주체가 건설업의 사업주이므로 근로자 개인 자격으로 교육을 신청할 수 없으며 원칙이며 현행 교육 수강 신청서상 반드시 사업주명을 기록하도록 되어 있어 실무상으로도 개인 자격의 교육 신청은 불가능함.
 - 도급인(원도급업체)은 「산안법」 제29조 제2항 제3호 및 동법 시행규칙 제30조 제3항에 따라 수급인(하도급업체)인 사업주가 교육 실시 의무를 이행할 수 있도록 장소를 제공하거나 보유한 교육 자료·교육 장비를 제공(교육에 소요되는 비용 집행 등에 대한 협의 포함)하는 등의 의무를 이행해야 함.
 - 산업안전보건관리비(이하 산안비)에서 기초안전교육에 소요되는 비용(교육비, 출장비, 참여수당)을 사용할 수 있음.⁴⁾ 다만, 임금을 대체하는 용도로 수당을 지급할 수 없음.
- 교육 대상 : 법 적용일 이후 건설 현장에 신규로 채용된 일용 근로자(채용 전 다른 현장에서 기초안전교육을 이수한 경우는 제외)
 - 일용 근로자는 「산업재해보상보험법」 시행령 제23조에 ‘일 단위로 고용되거나 근로일수에 따라 일당(미리 정해진 1일 동안의 근로 시간에 대하여 근로하는 대가로 지급되는 임금을 말한다) 형식의 임금을 지급받는 근로자(다만, 3개월 이상 계속 근무하거나 근로 형태가 상용 근로자와 비슷한 경우는 제외)’로 규정되어 있음.
 - 건설일용근로자의 여부는 위 규정을 참고하여 사용자와 근로자 간의 근로계약 내용(근로 기간, 근로 형태, 임금 지급 방법 등)을 종합적으로 고려해서 판단해야 함.

4) 건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용 기준(고용노동부 고시 제2012-23호, 2012.02.08.) 제7조 제1항 제5호 참조.

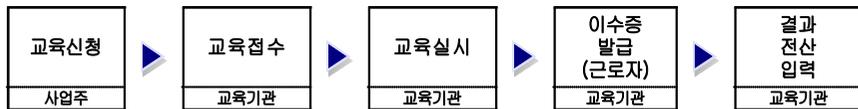
- 교육 내용 및 시기 : 기본적인 안전보건 내용에 대해 4시간 교육(<표 1> 참조)
 - 「산안법」 제31조의 2에 따라 ‘건설업의 사업주는 건설일용근로자를 채용할 때에는 그 근로자에 대하여 건설업 기초안전·보건교육을 이수하도록’ 해야 함.
 - 따라서 사업주는 건설일용근로자를 채용하기로 확정된 직후부터 작업 현장에 배치하여 일을 하도록 하기 전까지 교육을 이수하게 해야 함.

<표 1> 건설업 기초안전보건교육의 교육 내용 및 시간

구 분	교육 내용	시간
공통	「산업안전보건법」 주요 내용 (건설일용근로자 관련 부분)	1시간
	안전의식 제고에 관한 사항	
교육 대상별	작업별 위험 요인과 안전작업 방법 (재해 사례 및 예방 대책)	2시간
	건설 직종별 건강 장애 위험 요인과 건강관리	1시간

주 : 1시간 이상은 시청각 또는 체험·가상 실습 포함.

- 기초안전교육 절차 : 사업주의 신청으로 시작되고, 교육기관이 이수증 발급



- 교육 실시 장소 : 교육기관에서 실시하는 것이 원칙, 방문 교육도 가능
 - 기초안전교육은 인력·시설 및 장비를 갖춘 교육기관에서 집체 교육으로 실시하는 것을 원칙으로 함. 하지만 체험·가상 실습이 효과적으로 이루어지는 경우에는 시설·장비 등을 갖춘 별도의 장소에서도 실시할 수 있음.
 - 한편, 건설 현장에서 시설·장비 등을 갖추고 방문 교육을 요청하는 경우 인근 현장의 일용 근로자를 포함하여 교육을 실시할 수 있음.

- 교육기관의 업무 수행 기준 : 50명 이내로 편성, 매년 기관 평가 및 공개(<표 2> 참조)

- 등록 신청 가능 기관
 - ① 건설업 기초안전보건교육을 하려는 법인
 - ② 산업안전·보건 관련 학과가 있는 「고등교육법」 제2조에 따른 학교
- 인력·시설·장비 등 구비 기준 : 건설업 기초안전·보건교육기관으로 등록하여 교육을 하기 위하여 지부, 출장소 등을 설치하는 경우에는 각 지부 또는 출장소별로 해당 인력·시설 및 장비를 갖추어야 함.

<표 2> 건설업 기초안전교육기관의 교육업무 수행 기준

구 분	수행 기준
교육 편성	50명 이내로 교육 인원 편성
교육 강사	교육기관 등록 인력(강사)으로 강의 전담(위촉, 초빙강사 활용 불가)
강의실	등록된 강의실 또는 현장 내 전용 교육장
교육 계획 게시(등록)	교육 시작 1개월 전까지 교육 계획을 자체 홈페이지 및 공단의 기초교육관리 전산 프로그램에 게시
이수자 관리	교육 이수자 정보(사진 포함)를 공단의 건설기초교육 전산 프로그램에 등록
이수증 발급	교육 완료 후 이수자에게 즉시 이수증(카드) 발급
이수증 재발급	이수증 훼손 또는 분실한 교육 이수자의 요청 시 재발급
교재 사용	교육기관 자체 교육 교재 개발, 제작, 활용(단, 초기에는 공단에서 교재 제작·보급 예정)
교육기관 점검	공단에서 수행하는 수시 또는 정기 점검에 협조(평가에 반영)
교육기관 평가	매년 교육기관별 평가를 실시하고 그 결과를 공개(관보, 인터넷 등)

주 : 허위 등록 또는 등록 기준에 미달하거나 수강생 관리 및 교육 내용·시간 등 교육 방법을 준수하지 않는 경우 영업정지, 등록 취소 등 처분을 받을 수 있음.

- 기초안전교육 이수 여부에 대한 확인 : 이수증 소지, 공단 홈페이지에서 확인 가능
 - 교육기관은 기초안전교육을 이수한 교육생에게 당해 교육장에서 이수증을 즉시 발급하고 해당 사항을 공단에 전산 등록함.
 - 따라서 근로자가 소지한 이수증으로 확인 가능하며, 이수증을 휴대하지 않았거나 분실한 경우는 안전보건공단 홈페이지(www.kosha.or.kr → 사업신청안내 > 건설 > 건설업 기초안전보건교육 → 교육을 이수한 근로자 조회)를 통해서 확인할 수 있음.
 - 분실·파손 등으로 재발급 받고자 할 경우에는 교육을 받았던 기관에 재발급을 신청할 수 있음.
- 교육 실시 의무 위반시 처분
 - 교육을 미실시한 사업주에게 근로자 1인당 5만원의 과태료 부과

(2) 도입 배경 및 시범사업 실시

- 기초안전요소를 현장 단위로 공급하는 방식의 효과성 저하, 정책 단위의 동질성 상실
 - 건설 현장의 재해가 줄지 않는 상황이 지속되면서 기초안전요소의 전달 체계에 대한 문제점을 점검해볼 필요성이 있다는 지적이 있었음. 특히 이동하는 근로자에 대해 현장 단위에서 기초안전요소를 공급하는 것이 효과적인지에 대한 의문이 제기되었음.
 - 효과적인 정책 시행의 전제 조건 중 하나는 시행 단위의 동질성임. 동일한 대상에게 정책의 내용이 축적되어야 효과가 나타나기 때문임. 하지만 건설 현장의 경우 근로자

의 잦은 이동으로 현장 단위의 동질성이 상실되어 정책 효과가 저하된다는 지적임.

· 동질성 상실의 폐해는 기초안전요소 공급의 ‘중복’과 ‘누락’으로 표출됨. 대규모 현장의 근로자는 기초안전요소를 중복적으로 지급받게 되어 낭비적 요소가 존재하고, 소규모 현장의 근로자는 거의 지급받지 못해 재해 예방의 사각지대에 놓이게 됨.

- 이동하는 근로자에 대한 ‘동질성’을 유지하려면 산업 차원의 접근으로 전환 필요
- 정책 단위의 동질성을 회복하기 위해서는 근로자의 이동 범위에 맞게 시행 단위를 설정해야 함. 건설일용근로자들은 여러 현장을 넘나드나 결국 건설 현장에서 일하므로 동질성이 유지되는 단위는 건설업 전체임. 개별 현장 단위의 접근에서 초기업 단위의 산업 차원 접근으로 패러다임을 전환하는 것임.
- 특히, 소규모 건설 현장의 경우 사업주의 안전보건관리 능력은 낮고 근로자의 이동은 잦아 기초안전요소의 공급이 더욱 어려워 재해 발생의 위험이 매우 높으나 현장수가 너무 많아 일일이 현장 단위로 접근할 경우 효과성이 크게 저하됨.⁵⁾
- 실제로 한국건설산업연구원 설문조사(2007년)에 의하면 당시 기초안전요소 중 산업안전교육에 참여한 근로자 비율이 높지 않았고 특히, 소규모 현장의 경우 참여자 비율은 더욱 낮게 나타났음(<그림 3> 및 <표 3> 참조). 연립·다가구·개인지택 현장과 50인 미만 현장의 경우 ‘받아 본 적 없다’는 비율이 높음.
- 따라서 초기업 단위인 산업 차원에서의 접근 필요성에 대해 공감대가 확산되었음.

<그림 3> ‘산업안전교육 참여 여부’에 대해 ‘받아 본 적 없다’는 근로자 응답 비율



자료 : 한국건설산업연구원, 건설 현장 근로실태조사, 2007. 5.

5) 건설 현장 규모별로 2010년의 재해 정도를 살펴보면 30인 미만 사업장의 근로자수 비중이 26.0%인 데 비해 재해자 수 비중은 92.7%를 차지하고 있음. 특히, 5인 미만 현장의 경우 재해자수 비중이 68.0%로서 근로자수 비중인 6.9%의 약 10배에 달함. 하지만 산재보험 미가입을 포함할 경우 연간 신규 공사장 수는 약 74만~79만여 개소로 추정됨. 이 중 20억 원 미만 소규모 사업장이 약 98%를 차지함. 고용노동부, 산업재해현황분석, 2010, 2011 및 고광훈(2011.7), 소규모 건설 현장의 재해 현황 및 문제점, 건설안전정책 세미나 및 토론회 참조.

<표 3> 건설근로자의 안전교육 참여 경험(근로자 응답)

구분	계(%)	처음 들어올 때 한 번 받았다	수시로 받았다	받아 본 적 없다	
총 공사 금액	전체	100.0	44.6	34.5	20.9
	5억 원 미만	100.0	42.3	23.1	34.6
	5억~10억 원 미만	100.0	31.3	43.8	25.0
	10억~50억 원 미만	100.0	36.0	40.0	24.0
	50억~100억 원 미만	100.0	33.3	16.7	50.0
	100억~300억 원 미만	100.0	48.0	20.0	32.0
	300억~500억 원 미만	100.0	52.9	29.4	17.6
	500억~1,000억 원 미만	100.0	68.2	31.8	-
1,000억 원 이상	100.0	41.2	55.9	2.9	
현장 종류	전체	100.0	40.4	45.5	14.1
	아파트	100.0	39.0	53.1	7.9
	연립, 다가구, 개인지택	100.0	40.6	25.0	34.4
	관공서, 병원 등	100.0	44.8	34.5	20.7
	토목 공사	100.0	16.7	66.7	16.7
	플랜트 공사	100.0	42.7	52.0	5.3
	기타	100.0	38.1	14.3	47.6
총 근로자수	전체	100.0	44.1	37.4	18.5
	20인 미만	100.0	35.1	37.8	27.0
	20인 이상~50인 미만	100.0	36.7	24.5	38.8
	50인 이상~100인 미만	100.0	50.0	37.5	12.5
	100인 이상~200인 미만	100.0	56.3	37.5	6.3
	200인 이상~300인 미만	100.0	55.2	31.0	13.8
300인 이상	100.0	37.5	62.5	-	
직종	전체	100.0	41.1	46.1	12.8
	항목공	100.0	43.4	39.3	17.3
	전기공	100.0	43.8	43.8	12.5
	철근공	100.0	35.3	51.0	13.7
	설비공	100.0	46.7	53.3	-
	플랜트, 배관, 제관공	100.0	57.7	42.3	-
	용접공	100.0	41.2	35.3	23.5
	내장목공(인테리어)	100.0	43.8	12.5	43.8
	미장공	100.0	5.3	89.5	5.3

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태조사, 2007. 5.

- 2005년 국내에 소개된 건설산업 차원에서 기초안전교육을 실시하고 있는 호주의 그린카드(Green card)제도⁶⁾가 2008년부터 본격적으로 논의되면서 우리 건설 현장에 유사한 방식의 제도를 도입할 수 있을 것이라는 가능성을 확인시켜 주었음.
- 그 결과 정부는 2009년에 기초안전교육 시범사업(2009. 6. 24~12. 21)을 실시하여 10만 1,145명의 이수자를 배출한 바 있음.⁷⁾ 또한 시범사업을 통해 효과를 인정하고 2012년 6월부터 초기업 단위에서 기초안전교육을 의무화하는 제도를 도입하기에 이르렀음.

6) 심규범·최은주(2005), PQ의 재해를 반영 제도 개선 방안, 건설교통부 참조. 보다 상세한 내용은 III장에서 후술함.

7) 심규범·김지혜·허민선(2009), 건설근로자 안전교육사업의 실효성 연구 및 수탁교육기관 평가, 한국산업안전보건공단 참조.

2. 현황 및 문제점

(1) 현황 : 운영 실적 및 주요 면담 내용⁸⁾

- 운영 실적
 - 배출된 이수자 수 : 2012년 6월 1일부터 1000억 원 이상의 건설 공사에 의무화된 이래 기초안전교육을 이수한 근로자수는 11월 21일 현재 약 15만 명으로 집계됨.
 - 등록된 교육기관 수 : 2012년 11월 22일 현재 한국산업안전보건공단 홈페이지에 등록된 교육기관 수는 59개사임. 교육기관별 이수자 수 통계는 공개되지 않고 있음.
- 건설일용근로자(교육 참가 및 이수자) 면담 내용
 - 신규로 일하러 간 현장에서 사업주(하수급업체)의 지시에 따라 교육에 참가함.
 - 4시간의 교육을 이수하고 이수증을 발급받음.
 - 하루 일당을 벌려고 현장에 갔으나 4시간은 일을 하지 않았다는 이유로 절반의 임금만을 받게 되어 불만이 많음.
 - 취업을 위해 유료 직업소개소에서 운영하는 기초안전교육 과정에 자비를 들여 자발적으로 참가한 근로자들도 있음.
- 건설업체(교육 실시 의무 주체) 면담 내용
 - 현장의 신규 근로자를 모아 교육기관에 교육 실시를 요청함. 40명 정도의 인원을 모으기가 쉽지 않아 인근 다른 직종과 다른 현장의 근로자도 함께 참여시킴.
 - 가급적이면 오랫동안 우리 현장에서 일할 근로자들을 우선적으로 교육에 참가시킴.
 - 교육비용은 산안비에서 지출하되, 기초안전교육에 소요되는 비용이 자체 교육 시 소요되는 비용에 비해 부담이 큼. 따라서 팀장이나 직업소개소에 기초안전교육 이수자를 우선적으로 보내달라고 요청하기도 함.
 - 대다수의 일용 근로자가 기초안전교육을 이수하게 되는 시기까지는 산안비를 상향 조정해야 할 것으로 판단됨.
- 교육기관(기초안전교육 담당자) 면담 내용
 - 교육 실시 지역에 대한 제약은 없으나 주로 교육기관 인근의 현장을 대상으로 함.

8) 운영 실적은 공단 내부 자료이고, 현황은 실태조사를 종합한 것으로 10월과 11월 중에 대면 또는 유선으로 실시했으며 대상은 현장의 원·하도급자·팀장·근로자, 건설노조의 안전 담당자, 교육기관 실무자, 안전공단 실무자, 고용부 실무자 등 30여 명임.

- 교육기관의 교육장 교육과 현장에서의 방문 교육의 비율은 대개 9 대 1 정도임. 공단에서 주 1회 이상 교육장에서 교육하도록 요구함.
- 통상 30~40명으로 한 반을 편성하여 교육함. 현장 교육의 경우 대개 원도급업체가 하도급업체의 일용 근로자들을 모아서 하나의 반을 편성하는 경우가 많음. 하지만 원도급업체의 관심이 낮은 곳에서는 하도급업체 단독으로 교육반을 편성해야 하는데 이것은 쉽지 않음.
- 일단 출석한 근로자들은 대개 이수하고 있어 교육 이수율은 거의 100%임.
- 사전 등록 절차를 밟을 때 신청자와 참가자가 동일인인지 확인하고 이수증에 부착할 사진을 촬영함.
- 성실한 이수 여부를 확인하기 위해 매시간 출석부에 서명하도록 하고, 공단 담당자에게 스마트폰 화상통화 화면으로 참가자들을 비추기도 하며, 공단에서 불시에 점검을 나오기도 함.
- 4시간 교육이 이루어지는 동안 이수증을 제작하여 종료 시 이수자에게 배부함.
- 고정적으로 교육이 이루어지는 건설 현장의 경우 월 1회 비용을 청구하고, 일시적으로 이루어지는 건설 현장의 경우 교육 다음날에 비용을 청구함. 교육비에 대한 제한이 없어 교육기관 간 단가 경쟁이 벌어지기도 함⁹⁾

(2) 근로자 입장의 문제점·원인·개선 방향

- 기초안전교육 시간에 대한 임금 미지급
 - 현황 및 문제점 : 4시간의 기초안전교육을 받는 시간에 대해서는 임금을 지불하지 않아 결과적으로 일급의 절반에 해당하는 임금이 삭감됨. 건설경기의 침체로 일자리 구하기 어려운 상황에서 어렵게 일을 구해 나간 현장에서 일급의 반을 못 받게 됨으로써 근로자들의 불만이 매우 큼.
 - 원인 : 현장에서 교육을 실시함으로써 교육 시간에 해당하는 임금에 대한 지급 문제가 불거지게 된 것임. 근로자는 사업주의 지시에 따랐으므로 임금을 요구할 것이고, 사업주는 공사를 수행하지 못했으므로 임금 지불을 거부할 것임.
 - 개선 방향 : 현장에 도달하기 전에 교육기관의 교육장에서 이수하도록 함으로써 이와 같은 문제가 발생하지 않도록 해야 함.

9) 교육비는 1인당 3만 5,000원 정도가 적정하다는 의견이 많으나 실제로는 위와 아래로 격차가 벌어지고 있음.

- 근로자에게 교육비용 부담 전가(일부의 현상)
 - 현황 및 문제점 : 생계를 위해 취업이 절박한 근로자에게 교육비용을 전가시키는 사례가 있음.¹⁰⁾ 이는 도급 단계 말단의 사회적 약자인 근로자에게 추가적 부담을 야기하는 행위로서 건설산업의 이미지를 더욱 악화시키게 될. 비용 부담 능력이 부족한 소규모 현장으로 확대될 경우 사업주는 비용 부담을 더욱 기피하게 될 것이므로 이러한 문제는 더욱 심화될 것으로 예상됨.
 - 원인 : 교육비용의 부담 주체를 개별 사업주로 규정함으로써 고용 여부를 결정할 수 있는 사업주가 약자인 근로자에게 이를 전가하거나 또는 고용되지 못한 근로자가 취업을 위해 자발적으로 비용을 부담할 가능성이 발생한 것임.
 - 개선 방향 : 개별 사업주가 아닌 산업 차원에서의 기금을 조성하고 교육기관은 이 기금으로부터 교육비용을 청구하도록 함으로써 문제의 발생을 원천적으로 막아야 함.
- 단기 근로자 등 미이수 근로자의 취업 가능성 저하
 - 현황 및 문제점 : 사업주들이 단기 근로자 등 미이수 근로자의 고용을 기피하게 되므로, 이들은 취업이 더욱 어려워지고 생계의 어려움도 가중될 것으로 판단됨. 건설근로자 중에서도 취약 계층인 비숙련 근로자의 경우 동일 현장에서 머무는 기간도 상대적으로 짧아 개별 사업주들이 이들에 대한 교육 실시를 기피하기 때문임.
 - 원인 : 교육비용 부담 주체를 개별 사업주로 규정함으로써 나타나는 현상임.
 - 개선 방향 : 교육비용 부담 주체를 개별 사업주가 아닌 산업 차원의 기금으로 전환함으로써 개선 가능함.
- 현장 도달 이전에 근로자의 자발적 교육 이수 불가능
 - 현황 및 문제점 : 현행 방식은 사업주의 신청이 있어야 교육 참여가 가능해 일을 나가지 못한 날 근로자가 스스로 기초안전교육을 이수하고 미리 취업을 준비할 수 있는 가능성이 봉쇄됨. 특히, 주로 소규모 현장에서 일하는 근로자의 경우에는 대규모 현장에서의 취업 기회가 적고 소규모 현장 사업주는 비용 부담 능력이 부족해 교육 실시를 기피하게 됨. 이는 산업 차원의 접근을 통해 소규모 현장으로까지 기초안전요소를 공급하려는 원래의 취지에 반하는 것임. 또한 이수자를 대규모로 신속하게 배출시킬 수 없는 요인이기도 함.
 - 원인 : 교육비용 부담 주체를 개별 사업주로 규정함으로써 나타나는 현상임.

10) “건설업 기초안전보건교육, 근로자에 비용 부담 전가 논란”, 건설경제, 2012.11.8. 참조.

- 개선 방향 : 교육비용 부담 주체를 개별 사업주가 아닌 산업 차원의 기금으로 전환함으로써 개선 가능함.

(3) 사업주 입장의 문제점 · 원인 · 개선 방향

- ‘부담자≠수혜자’에서 야기되는 무임승차(free-rider) 문제
 - 현황 및 문제점 : 1,000억 원 이상의 건설 현장 사업주는 현장에 온 모든 신규 근로자에게 기초안전교육을 이수케 하고 비용을 지불하고 있으나 이수한 근로자들은 다른 현장으로 이동해 가는 현상이 반복됨. 공중 및 직종에 따라 작업이 순차적으로 진행되므로 근로자들 역시 그에 따라 진출입을 반복하면서 이동하기 때문임. 따라서 과도한 비용을 지불하는 부담자(1,000억 원 이상 현장의 사업주)와 수혜자(모든 건설 현장의 사업주)가 괴리되면서 사업주는 무임승차하려는 유인이 발생하고 공정하지 못한 결과가 초래되고 있음.
 - 원인 : 기초안전교육제도의 도입 취지에서는 근로자의 이동성과 반복적으로 실시하는 낭비적 요소에 대해 언급하고 있으나 산업 차원에서의 접근 패러다임 전환 여부를 결정짓는 핵심 요소인 비용 부담 주체를 여전히 개별 사업주로 규정함으로써 도입 취지에서 벗어나 부작용을 낳고 있음.
 - 개선 방향 : 비용 부담자와 수혜자를 일치시켜야 하므로, 근로자의 이동성을 고려하여 건설산업 차원에서 비용을 부담하는 방안을 강구해야 함.
- 현장에서의 기초안전교육 실시에 따른 공기 지연
 - 현황 및 문제점 : 현장에 일하러 온 근로자를 상대로 4시간의 기초안전교육을 실시함으로써 이들이 투입되어야 할 공중 및 직종의 전체의 공기가 지연됨. 건설 현장의 작업은 개인의 단독 작업이 아닌 팀 단위의 작업으로 이루어지는 경우가 많기 때문임.
 - 원인 : 근로자들이 건설 현장에 일하러 오기 전에 미리 교육기관의 교육장에서 기초안전교육을 이수하고 온다면 현장에 도착하는 즉시 작업에 투입함으로써 공기의 지연을 막을 수 있으나, 현행과 같이 건설 현장에 도달한 이후에 교육을 실시하는 데서 비롯된 문제라고 판단됨.
 - 개선 방향 : 근로자들이 건설 현장에 도달하기 이전에 교육을 이수하도록 유도해야 함.
- 일정 수 이상의 근로자로 구성되는 교육반 편성의 어려움

- 현황 및 문제점 : 현장 여건 상 일정 수(예컨대, 40명) 이상의 일용 근로자를 편성하기가 쉽지 않아 기초안전교육을 실시하기 어려움.11) 교육기관의 입장에서는 일정 금액 이상의 수입이 확보되어야 교육 과정을 개설하기 때문임. 이러한 문제점은 동 제도의 시행이 중소 규모 현장으로 확대될수록 더욱 심화될 것으로 예상됨.
- 원인 : 교육기관의 교육장이 아닌 현장에서 교육이 이루어질 경우 교육기관 입장에서는 그에 따른 출장비와 출장 시간이 많이 소요되므로 이를 보상하기 위해 최소 인원을 더 많이 책정하고자 해 교육반 편성이 더욱 어려워짐.
- 개선 방향 : 교육기관의 교육장에서 교육을 실시하도록 유도해 소규모의 반편성이 가능하도록 해야 함. 또한 현장에 오기 전에 이수하도록 해 현장에서는 근로자 반편성에 따른 어려움을 겪지 않도록 해야 함.

(4) 교육기관 입장의 문제점·원인·개선 방향

- 건설업체와 교육기관의 ‘갑-을 관계’에서 비롯된 불합리
 - 현황 및 문제점 : 건설업체가 기초안전교육의 취지에서 벗어나는 교육 내용의 편성 또는 시간의 배정 등 불합리한 사항을 요구해도 그대로 따라야 하는 문제가 발생함. 또한 교육기관을 선정하는 재량권이 건설업체에게 있으므로 교육기관과 건설업체 사이에서 양자를 매개하는 브로커의 개입 가능성이 존재함.
 - 원인 : 이러한 문제점 역시 교육비용 부담 주체를 개별 사업주로 규정함으로써 나타나는 현상임.
 - 개선 방향 : 교육비용 부담 주체를 개별 사업주가 아닌 산업 차원의 기금으로 전환함으로써 개선 가능함.
- 교육기관간 가격 경쟁에서 야기되는 덤핑과 교육 부실화
 - 현황 및 문제점 : 교육 단가를 건설업체와 교육기관간 자율적으로 결정하도록 규정함으로써 수주를 목적으로 하는 교육기관간 ‘제 살 깎기’식 덤핑 경쟁의 가능성이 존재함. 이것은 결국 교육의 질을 저하시키고 제도의 도입 취지에 역행할 위험이 있음.
 - 원인 : 교육 단가를 시장 자율에 맡겨 놓음으로써 가격 경쟁이 가능해진 것임.
 - 개선 방향 : 정부에서 적정 수준의 교육 단가를 고시하여 삭감을 금지해야 함.

11) “기초안전보건교육 의무제 건설 현실 몰라도 너무 몰라”, 코스카저널, 2012. 11. 5 참조.

(5) 각 당사자별 관심 사항의 문제점·원인·개선 방향 요약

- <표 4>는 건설업 기초안전교육에 대한 당사자별 관심 사항의 문제점·원인·개선 방향을 요약한 것임.
- 문제점을 야기한 원인은 크게 첫째, 일하러 온 근로자 대상으로 현장에서 작업 대신 교육을 실시했다는 점과 둘째, 교육비용을 부담 주체를 개별 사업주로 규정했다는 점 그리고 셋째, 교육 단가를 시장 자율에 맡겨 놓았다는 점 등으로 집약됨.
- 이러한 원인을 해소할 수 있는 개선 방향은 크게 첫째, 현장에 도달하기 전에 교육장에서 교육을 이수하도록 유도하는 것과 둘째, 산업 차원의 기금을 조성하여 여기서 교육비용을 지불하는 것 그리고 셋째, 정부에서 적정 수준의 교육 단가를 고시하는 것 등으로 도출됨.

<표 4> 건설업 기초안전교육에 대한 당사자별 관심 사항의 문제점·원인·개선 방향 요약

당사자별 관심 사항	현황 및 문제점	원인	개선 방향
근로자	교육 시간에 해당하는 임금 미지급	작업 가능한 시간 중 교육 시간(4시간)에 대한 임금 미지급	일하러 온 근로자를 대상으로 현장에서 작업 대신 교육 실시 ⇒ 현장에 도달하기 전에 교육장에서 교육 이수 유도, ⇒ 작업 시간 확보
	교육비용 부담 전가 (일부의 현상)	사회적 약자인 근로자에게 사업주의 부담 전가, 소규모 현장일수록 심화 우려	교육비용을 부담 주체를 개별 사업주로 규정, 비용 전가 유인과 가능성 발생 ⇒ 근로자 납부 불가
	단기 근로자 등 미이수 근로자의 취업 가능성 저하	사업주들이 단기 근로자 등 미이수 근로자 고용을 기피, 취업 가능성 저하	교육비용 부담 주체를 개별 사업주로 규정, 사업주가 대상 선별 ⇒ 모든 근로자 참여
근로자의 자발적 교육 참여 불가능	일없는 날 교육 참가 불가, 소규모 현장 근로자 소외, 이수자 배출에 한계	교육비용 부담 주체를 개별 사업주로 규정, 사업주 신청 없이 교육 불가 ⇒ 일없는 날 이수 가능	
사업주	‘부담자 ≠ 수혜자’에서 야기되는 무임승차 문제	이수자의 이동이 지속되어 의무화 대상 현장 사업주는 과도한 비용 지불	교육비용 부담 주체를 개별 사업주로 규정, 부담자와 수혜자간 괴리 야기 ⇒ 부담자와 수혜자 일치
	현장에서의 교육 실시로 인한 공기 지연	작업 가능한 시간에 교육을 실시함으로써 관련 공종 및 직종의 공기 지연	일하러 온 근로자를 대상으로 현장에서 작업 대신 교육 실시 ⇒ 현장에 도달하기 전에 교육장에서 교육 이수 유도, ⇒ 작업 시간 확보
교육기관	일정 수 이상의 근로자로 교육반을 편성하기 곤란	현장 여건 상 일정 수 이상으로 교육반 편성 곤란, 소규모 현장일수록 심각	현장에서 교육 실시, 교육기관의 추가적 출장 비용 등 유발, 많은 인원 요구 ⇒ 현장에 도달하기 전에 교육장에서 교육 이수 유도, ⇒ 교육반 편성 불필요
	건설업체와 교육기관의 ‘갑-을 관계’의 불균형	건설업체의 불합리한 요구 수용, 교육기관 선정 관련 브로커 개입 가능성	교육비용 부담 주체를 개별 사업주로 규정, 교육기관의 수동적 태도 초래 ⇒ ‘갑-을 관계’ 탈피
	교육단가 덤핑 경쟁과 교육의 부실화 가능성	교육 단가를 시장에서 자율적으로 결정, 제도 도입 취지에 역행할 우려	교육단가를 시장 자율에 맡겨 놓음으로써 가격 경쟁이 가능 ⇒ 정부에서 적정 수준의 교육 단가를 고시 ⇒ 교육 단가 삭감 금지

III. 관련 사례 : 호주의 그린카드제도, 국내 시범사업 실시

1. 호주의 그린카드(Green card)제도^{12),13)} : 중복 실시 및 누락 해소 가능성

(1) 개요 및 도입 시기

- 호주에서는 그린카드제도에 의해 건설업에서 일하는 종사자 모두가 의무적으로 건설 현장에서 일하기 전에 기초안전교육을 받도록 규정하고 있음. 교육을 이수한 근로자들에게만 일반안전교육이수카드(Green Card)를 지급하고 항상 이것을 소지하도록 요구함. 'No Green Card, No Work!'의 원칙이 철저히 적용됨.
 - 현장에서의 교육 이수 여부에 대해서는 사용자가 반드시 체크하도록 함으로써 적어도 기초적인 산업 안전에 대한 지식이 있는 근로자에게만 현장 출입을 허용함.
- 현장에서는 그 특성에 맞는 안전교육을 제공하고 관련 서류를 보유해야 함. 호주의 산업안전 담당기관인 WorkCover¹⁴⁾가 현장 방문시 자료를 요구하면 노사는 이러한 증빙 자료를 제시해야 할 의무가 있음.
- 동 제도는 2001년에 도입되었음. NSW(New South Wales)주의 경우 모든 건설업 종사자에게 적용되는 일반안전교육제도를 산업안전보건규약 [NSW OHS(Occupational Health and Safety) Regulation 2001] 에서 특별히 규정하고 있음.
 - NSW 건설업 경우 현장에 취업하려면 3가지 교육을 받도록 규정하고 있음. 첫째, 취업 전에 종사자 모두에게 요구되는 건설업 일반산업안전교육(OHS General Induction Training for Construction Work), 둘째, 현장에서 건설사 주관으로 진행되는 현장안전교육(Site Specific OHS Induction Training), 셋째, 고용된 회사에서 진행되는 안전교육(Work Activity OHS Training)임.
- NSW주 건설 현장에서 그린카드제도가 도입되기 이전에는 기초안전교육을 포함한 모든 안전 교육이 원도급업체를 중심으로 모든 현장에서 진행되어 중복적 요소가 있다고 지적되었음. 그린카드제도 도입 이후 건설업체는 일반안전교육을 생략하고 당사가 주관하는 현장별 안전 교육(Site Specific OHS Induction Training)만을 담당하게 되었음.

12) 심규범(2007), 「건설현장의 산업안전효과 제고 방안」, 한국건설산업연구원 참조.

13) 강병조, 호주 건설업 안전교육 제도, 안전보건 연구동향, 2009 참조.

14) 호주의 산업안전청으로서 한국의 근로복지공단과 산업안전보건공단의 역할을 통합적으로 수행함.

- 교육 내용의 개요 : 5시간 이상 규정, 교육 내용은 4가지로 구성
 - 첫째, 작업장에서의 산업안전보건 법령임. 산업 안전을 구성하고 있는 법령(OHS Act) 및 규정(OHS Regulation)과 피용자 및 사업주 등 관련자들의 책임(Duty of Care), WorkCover의 역할 등이 포함됨.
 - 둘째, 건설 현장에서의 위험관리 방법임. 위험요소 확인 및 평가, 통제 방법(대표적인 작업장 위험 요소에 대한 인지와 통제 및 관리 원칙 등 포함) 등임.
 - 셋째, 산업안전보건에 대한 자문, 정보, 훈련 등임. 작업 현장 내에서 직업 건강 안전 논의 방법, 관련 정보 등이 포함됨.
 - 넷째, 사고·비상사태·산재보상보험 등임. 긴급 상황 발생시 대처 방법, 작업장 상해 및 관리와 산재보험법 소개 등이 포함됨.

(2) 그린카드제도 관련 기관 및 이수증 발급

- 그린카드 교육은 NSW의 경우 산업안전보건 담당 부서인 WorkCover NSW에서 주관하게 됨. 그린카드(2004년 이래로는 사실상 White Card, <그림 8> 참조) 발급을 위한 교육은 개별 기업에서 실시하는 것이 아니라 초기업 단위의 교육훈련기관에서 실시함.
- 그린카드를 발급받기 위한 기초안전교육(OHS General Induction for Construction Industry) 과정은 건설 현장에 진입하려는 근로자를 대상으로 하며, 1일 6시간 과정임.
 - 내용을 전달하는 강사는 WorkCover에 고용된 신분은 아니나 일정한 건설 현장 경험과 산업안전교육 과정을 수료하고 소규모 그룹 훈련 자격증(Certificate IV)을 취득해야 하며 WorkCover에 등록되어 있어야 함.
 - 교육 내용 전달 방법은 강사의 재량에 따라 변경할 수 있으며 참석자들의 교육 내용 학습 정도를 확인하는 방법은 그룹 토의, 개인에 대한 질문, 시험 등이 병행됨.
 - 교육비용은 근로자 개인이 부담하며 NSW의 경우 100~150호주달러임.¹⁵⁾
- 교육 이수자들에게는 당일 수료증이 발부되며 수료증은 임시 그린카드 형식(종이서식)으로 건설 현장에서 발행일로부터 30일 동안 유효함. 이후에는 WorkCover에서 개인에게 발행한 플라스틱 재질의 교육확인카드(그린카드)를 제출하여야 함(<그림 4> 참조). 그린카드를 분실했을 경우에는 발행기관인 WorkCover를 통해 분실 신고를 한 후 재발급 받을 수 있음.

15) 우리나라의 '산안비 계산'과 같은 제도가 없어 교육비용을 개인이 부담하므로 '수혜자≠부담자'의 문제는 발생하지 않음.

<그림 4> 호주의 그린카드(앞면과 뒷면) : 건설업 일반산업안전교육 이수증



(3) 국내 건설 현장의 산업 안전에 주는 시사점 : 중복 실시 및 누락 문제 해소 방안

- 건설 현장에 진입하기 이전에 이동이 잦은 근로자를 대상으로 산업 차원에서 기초안전 교육을 실시함으로써, 현장 단위 접근에서 나타나는 중복 실시 및 누락 문제를 해소하고 개별 사업주의 실시 유인 저하 문제도 아울러 해결할 수 있는 가능성을 보여줌.

2. 국내 기초안전교육제도 시범사업 : 2009년 실시16), 진입 이전 교육 중요

(1) 시범사업 시행 실적

- 기초안전교육 이수자수 : 10만 1,145명(2009. 6. 24.~12. 21.)
 - 교육 장소별 : 현장 7만 297명(81.0%), 교육기관 1만 6,534명(19.0%)
 - 참여 경로별 : 건설 현장 7만 2,457명(83.6%), 새벽 인력시장 등 기타 7,721명(8.9%), 고용지원센터 3,348명(3.9%) 등의 순
 - 교육기관 권역별 : 인천·경기 2만 3,037명(26.5%), 서울·강원 1만 9,967명(23.0%), 부산·울산·경남 1만 5,897명(18.3%) 등의 순
 - 주로 일하는 현장별 : 대규모 건축 현장 55.4%, 토목 현장 23.3%, 플랜트 현장 13.0%, 소규모 건축 현장 8.1% 등의 순
 - 기초안전교육 이전의 이수 회수 : 6회 이상 43.4%, 전혀 없다 27.5%, 3~5회 15.4%, 1~2회 13.8% 등의 순
 - 건설업체의 교육 의뢰 근로자수 분포 : 평균 35.4명, 10명 미만 28%, 10명 이상~20명 미만 21%, 20명 이상~30명 미만 13%, 50명 이상~100명 미만 13% 등의 순
- 교육기관 : 전국의 16개 교육기관 참가

16) 심규범·김지혜·허민선(2009), 건설근로자 안전교육사업의 실효성 연구 및 수탁교육기관 평가, 한국산업안전보건공단 참조.

(2) 2009년 시범사업 평가 : 재해율 저감 효과, 세부 항목 만족도 높은 것으로 평가

- 기초안전교육의 재해율 저감 효과 확인
 - 기초안전교육 이수자의 이수 시점을 전후한 재해율 비교 : 2008년에 비해 58.1% 수준으로 감소함.
 - 기초안전교육 이수자와 미이수자의 재해율 비교 : 2009년 하반기 미이수자에 비해 14.3% 수준으로 감소함.

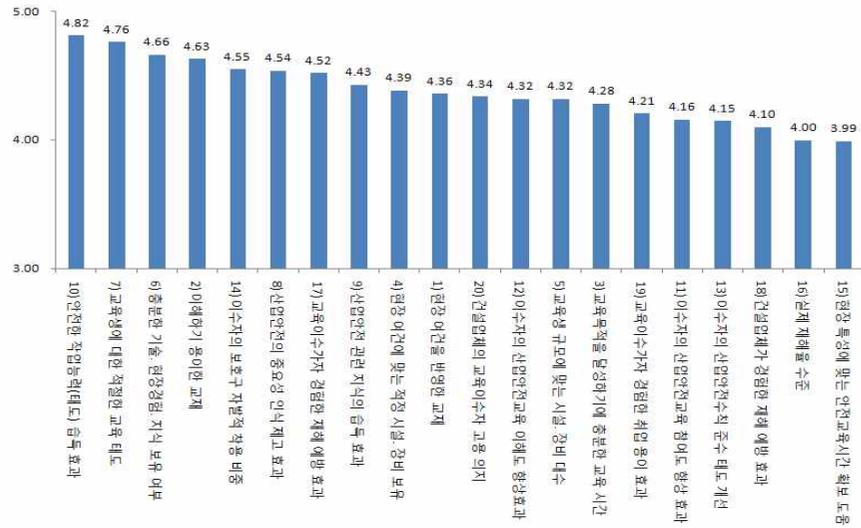
<그림 5> 재해율 비교 : 안전교육 이수 여부 및 안전교육 전후 비교



주 : 1) 2008년 재해율 산정 시 2009년 이수자수(분모)에서 경력미달이 없거나 1년 미만인 규모를 제외함.
 2) 안전교육 이수자와 미이수자를 구분하여 비교하기 위해 미이수자의 재해율 산정 시 이수자수(분모)와 이수자 중 재해자수(분자)를 모두 제외하고 산정함.
 자료 : 심규범·김지혜·허민선(2009), 건설근로자 안전교육사업의 실효성 연구 및 수탁교육기관 평가, 한국산업안전보건공단.

- 세부 평가 항목별 만족도 : 100점 만점에 88.26점으로 전반적으로 높은 성과 시현
 - '교육 이수자 만족도', '건설업체 만족도', '재해 및 취업에 미치는 영향'의 3개 분야에 대한 평가 결과를 종합하면 100점 만점에 88.26점으로 전반적으로 높은 교육 성과를 보여줌.
 - 20개 세부 평가 항목 중에서는 '안전한 작업 능력(태도) 습득 효과', 강사의 '교육생에 대한 적절한 교육 태도', 강사의 '충분한 기술·현장 경험·지식 보유 여부', '이해하기 용이한 교육 내용', '이수자의 보호구 자발적 착용 비중' 순으로 만족도가 높은 것으로 분석됨(<그림 6> 참조).

<그림 5> 교육사업 성과 평가 항목별 순위 : 배점(5점 만점) 순위



자료 : 심규범·김지혜·허민선(2009), 건설근로자 안전교육사업의 실효성 연구 및 수탁교육기관 평가, 한국산업안전보건공단.

(3) 교육 장소에 따른 성과 비교 및 시사점 : 진입 이전 교육 바람직, 기금 마련 필요

- 각 당사자에 대한 면담조사에 나타난 2009년 시범사업의 성과를 교육 장소에 따라 정리하면 <표 5>와 같이 요약할 수 있음. 앞에서 기술한 2012년 6월부터 의무화된 기초 안전교육의 현황 및 문제점은 대부분은 이미 시범사업에서도 예견되었던 것임.
 - 건설 현장에서 실시하는 교육 방식에서 근로자 측면의 임금 삭감 사례 발생 및 중소 규모 현장 근로자의 참여 곤란, 사업주 측면의 공기 지연, 교육기관 측면의 현장까지의 이동 및 행정 절차 등 부가 시간 소요 등이 나타났음.
 - 건설 현장 방문 교육의 추진 가능성에 대해 초기에는 불가피한 방식이기는 하나 현실적인 추진 가능성이 낮아 지속 가능한 방식은 아닌 것으로 진단한 바 있음.

- 따라서 향후 기초안전교육을 추진하는 기본 방향으로서 교육기관에서의 교육 방식의 지향점으로 놓고, 이를 구현하기 위한 여건으로서 산업 차원의 기금 마련이 필요하다는 점을 시사함.

<표 5> 교육 장소에 따른 기초안전교육의 장단점 및 추진 가능성 요약

구분	건설 현장 방문 교육	비(非) 현장 교육(교육기관 강의실 등)
개요	<ul style="list-style-type: none"> · 건설 현장에서 일하러 나온 근로자를 대상으로 실시 · 의뢰하는 건설 현장의 요구에 맞춰 기초안전교육 보다 높은 수준의 실제 공중 특성에 맞는 교육 실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 현장 이외의 강의실 등에서 근로자를 포함한 일반인을 대상으로 교육 실시 · 기초적인 산업안전교육 실시
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자 : 교육장 접근 용이, 공중 특성에 대한 교육 이수, 이수 후 취업 가능성 확실 · 사업주 : 공중 특성에 맞는 교육 실시 가능 · 공단 : 목표 인원 달성 용이, 실제 일할 근로자 대상이므로 교육 대상 적합, 훈련 수당을 목표로 하는 일반인의 참여 억제 가능 · 교육기관 : 교육생 모집 용이 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자 : 기초안전교육 이수, 근로자의 관심 내용(재해 보상, 재해 시 신고 및 행동 요령 등)에 대한 습득 가능, 교육 환경 양호 · 사업주 : 근로자 투입 중단 없음, 투입 중단 시 지불하는 임금 없음. 현장별 특성화된 공중별 교육시간 확보 용이(기초교육 생략) · 공단 : 기초안전교육 취지에 충실, 중소 규모 현장 근로자에 대한 접근 가능 · 교육기관 : 교육 시간의 효율적 활용으로 교육사업의 안정성 제고(1일 2회 가능)
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자 : 기초안전교육 미흡, 의뢰하는 건설업체가 꺼리는 근로자의 관심 내용(재해 보상, 재해 시 신고 및 행동 요령 등)에 대한 습득 어려움, 교육 환경 미흡, 임금 삭감 사례 발생 · 사업주 : 근로자 투입 중단 야기, 투입 중단 시 임금 지불 부담 발생(원·하수급업체·팀장 간 분쟁 발생) · 공단 : 기초안전교육 취지 달성 미흡, 중소 규모 현장 근로자에 대한 접근 어려움 · 교육기관 : 현장까지의 이동 및 행정 절차 등 부가시간이 소요되어 교육사업의 안정성 위협(1일 1회만 가능), 다수의 외국인 근로자로 인한 어려움 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자 : 교육장 접근 불편, 이수 후 취업 불확실 · 사업주 : 없음. · 공단 : 목표 인원 달성 어려움, 훈련 수당을 목표로 하는 일반인의 참여를 막지 못할 경우 교육 대상 적합도 저하 · 교육기관 : 교육생 모집 어려움
단점에 대한 해결 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 기초안전교육 및 근로자의 관심 내용에 대해 미흡한 점 개선하기 어려움 : 교육기관이 의뢰자인 건설업체의 요구를 무시하기 어려움 · 미흡한 교육 환경 개선에 한계 : 현장마다 설치 곤란 · 임금 삭감 억제에 한계 : 사업주의 비용부담에서 유래 · 근로자 투입 중단 야기, 투입 중단 시 임금 지불 부담 발생 억제에 한계 · 기초안전교육 취지 달성 미흡 : 현장 근로자는 대개 안전 교육 경험이 있어 기초 교육을 실시하기 어려움 · 대규모 현장 위주이므로 중소 규모 현장 근로자에 대한 접근 어려움 개선에 한계 · 현장까지의 이동에서 비롯된 교육사업의 안정성 위협 및 다수의 외국인 근로자로 인한 어려움 개선에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육장 접근 불편은 교육기관 확충 및 홍보로 경감 가능 · 이수 후 취업 불확실은 이수자 고용에 대한 인센티브 마련 또는 의무화로 개선 가능 · 공단 및 교육기관의 목표 인원 달성 어려움은 이수자 고용에 대한 인센티브 마련 또는 의무화로 개선 가능 · 훈련 수당을 목표로 하는 일반인의 참여를 막을 수 있는 장치 마련 가능
추진 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 제도 본연의 취지에 부합하지 못함 · 단점에 대한 치유 어려움 · 추진 가능성 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> · 제도 본연의 취지에 부합 · 단점에 대한 치유 가능 · 추진 가능성 높음

자료 : 심규범·김지혜·허민선(2009), 건설근로자 안전교육사업의 실효성 연구 및 수탁교육기관 평가, 한국산업안전보건공단.

IV. 개선 방안 : 산업 차원의 기금 조성으로 '부담자 = 수혜자' 구현 등

1. 이상적인 기초산업안전교육이수제 운영 방향

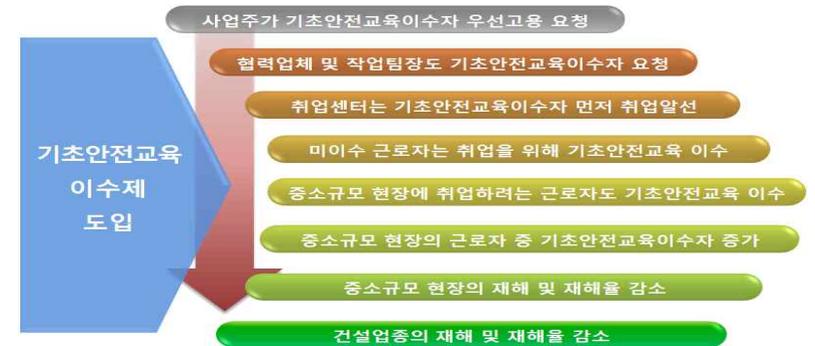
- 기초안전교육제도의 성공 조건
 - 첫째, 정책 시행 단위의 동질성이 유지되는 건설산업 차원에서 접근해야 함.
 - 둘째, 근로자가 먼저 교육을 이수하고 현장에 도달해야 함(선 이수 후 도달).
 - 셋째, 산업 차원에서 기금을 조성하고 여기서 교육비용을 지불해야 함.
 - 넷째, '제 살 깎기' 경쟁을 억제할 수 있도록 정부가 교육 단가를 고시해야 함.
- 건설 현장 산업안전보건교육의 이원화 : 기초 vs. 특수
 - <그림 7>은 건설업 안전 교육 단계 및 교육 수행 주체를 도시하고 있음. 기초산업안전교육의 실시를 현장 단위에서 산업 차원으로 전환함으로써 효과성을 높일 수 있음.
 - '산업 차원'의 기초안전교육 : 모든 건설 현장에 필요한 '기초적인 공통 사항'을 대상으로 하며, 산업 차원 또는 공공기관에서 담당함.
 - '현장 차원'의 산업안전교육 : 해당 현장 전체에 대한 '현장 특수적인 사항'을 대상으로 하며 현장 전체를 총괄하는 원도급업체가 담당함.
 - '공중 차원'의 산업안전교육 : '공중 특수적인 사항'에 집중하여 하도급업체가 담당함.

<그림 7> 건설현장 산업안전교육 단계 및 교육 수행 주체



- 궁극적으로는 기초안전교육이 소규모 현장에서 일하는 근로자에게까지 전달되도록 해야 함(<그림 8> 참조). 현장 단위로는 불가능하나 산업 차원의 접근으로는 달성 가능
 - 기초안전교육 이수자에 대한 인센티브를 강화하거나 반대로 미이수자에 대한 제재를 강화할 경우 원도급업체는 하도급업체에게 그리고 하도급업체는 팀·반장과 유·무료 직업소개소에까지 기초안전교육 이수자를 요구하게 될 것임.
 - 건설근로자들에게 기초안전교육 이수증은 건설 현장에 취업하기 위한 필수 요소이자 우선적 채용 자격이 되기 때문에 근로자들 스스로 교육에 참여하게 될 것임. 소규모 현장을 쫓아다니면서 기초안전교육을 공급하는 것이 아니라 산업 차원에서 기초안전교육을 공급받은 근로자가 소규모 현장에서도 일하도록 유도하려는 것임.
 - 궁극적으로는 건설 현장에서 일하려는 모든 근로자는 기초안전교육을 이수하고자 할 것이고 그 여파가 소규모 현장에까지 이르게 될 것임.¹⁷⁾

<그림 8> 기초안전교육에 대한 소규모 현장으로의 전달 메커니즘



2. 산업 차원의 기초안전교육 실시 : 현장 도달 이전 교육 이수

(1) 개선 방안

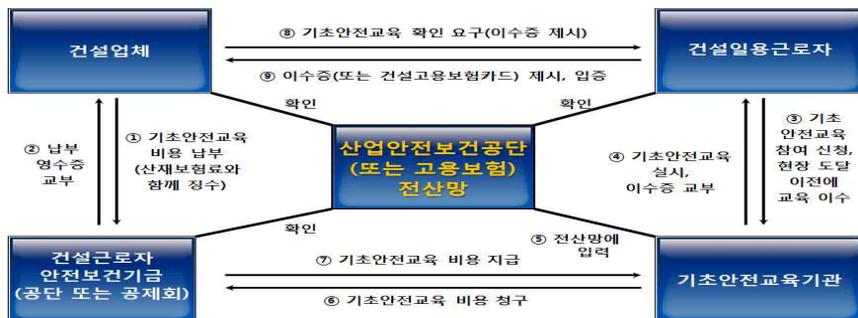
- <그림 9>는 건설산업 차원에서의 기초안전교육 공급 방안을 도시한 것임. 현장 도달 이전에 교육을 이수할 수 있도록 산업 차원에서 가칭 '건설근로자안전보건기금'(이하 건설안전기금)을 조성하고 여기에서 교육기관에게 교육비용을 지불하는 방안임.

17) 이수자 고용을 더욱 촉진하기 위해서는 건설업체에 대한 인센티브로서 이수자에 대한 산재 발생 시 PQ 신인도의 환산 제해율에 반영되는 재해건수를 경감(예컨대, 0.9건)해 주는 방안을 생각할 수 있음.

· 정보를 매개한 수단으로서 현행 이수증 발급 체계를 활용할 수도 있으나 향후 건설 근로자에 대한 다양한 고용관리 업무 일원화를 위해 ‘건설고용보험카드’를 활용하는 방안도 검토해볼 수 있음. 이것이 업무의 중복을 막고 효율성을 높일 수 있음.

- ① 기초안전교육 비용 납부 : 건설업체는 기초안전교육을 실시해야 할 의무 대신 징수 기관을 경유해 건설안전기금에 일정 비용을 납부함. 대신 교육을 이수한 근로자만을 투입해야 할 의무를 지님. 건설업체는 산업안전보건관리비 중 기초안전교육에 배정되는 비용(향후 노동부에서 고시하도록 함)을 납부함. 산재보험료와 함께 납부 하되 징수기관은 납부된 금액 중 수수료를 공제하고 건설안전기금에 전달함. 건설 안전기금의 운용기관은 공단, 건설근로자공제회, 사업주 단체 중에서 선정할 수 있음.
- ② 납부 영수증 교부 : 징수기관은 개별 건설업체로부터 기초안전교육에 대한 비용을 수납하고 그에 대한 영수증을 교부함.
- ③ 기초안전교육 참여 : 건설 현장에서 일하려는 근로자는 현장에 도달하기 이전에 먼저 등록된 교육기관을 방문하여 교육을 이수함.
- ④ 기초안전교육 이수증 발급 : 교육기관은 이수자에게 이수증을 교부함.
- ⑤ 기초안전교육 이수 사실 입력 : 교육기관은 이수자에 대한 정보를 공단(또는 고용보험) 전산망에 입력함.
- ⑥ 기초안전교육 비용 청구 : 교육기관은 건설안전기금에 비용을 청구함.
- ⑦ 기초안전교육 비용 지급 : 건설안전기금은 관련 자료의 진위 여부를 조회하고 교육 기관에 비용을 지급함. 무작위로 일부 근로자를 추출해 공급 여부를 직접 확인함.
- ⑧ 및 ⑨ 기초안전교육 이수자 고용 : 건설업체는 근로자가 현장에 들어올 때 기초안전교육의 이수 여부를 확인하고 근로자는 이수증을 제시해 이수 사실을 입증함.

<그림 9> 건설산업 차원의 기초안전교육 공급 방안 : 산업안전보건관리비 활용 예시



- 시행 시기 : 시기별로 두 가지 대안으로 검토하되 가능한 한 조기에 기금 조성 및 운영 체계를 마련하여 시행하는 것이 바람직함. 현행 개별 사업주 지불 방식으로 중소 규모 현장에 이를 경우 현재의 문제점이 더욱 크게 증폭될 것으로 예상되기 때문임. 산업 차원의 비용 부담 방식으로 전환하는 시점에서는 전면 적용이 가능함.
 - 1안 : 기존 방식으로 500억 원 이상을 유지하다가 2013년 7월부터 전면 확대 시행
 - 2안 : 기존 방식으로 120억 원 이상을 유지하다가 2014년 1월부터 전면 확대 시행
 - 다만, 미이수자에 대한 단속은 원래의 규모별 확대 계획대로 순차적으로 추진함.

(2) 기대 효과

- 산업 차원에서 기금을 조성하여 현장 도달 이전에 교육을 이수하도록 유도함으로써 개별 사업주가 비용을 부담하는 방식에서 발생했던 여러 문제를 해결할 수 있음.
 - 임금 삭감 예방 : 현장에서의 작업 시간을 확보함으로써 정상적인 임금 지급 가능
 - 교육비용 부담 전가 불가 : 비용 지불 과정에 근로자가 개입될 여지가 없음.
 - 단기 근로자 등 미이수 근로자의 취업 가능성 제고 : 사업주의 신청에 의하지 않으므로 모든 근로자의 교육 이수 가능
 - 근로자의 자발적 교육 참여 : 사업주의 신청이 불필요하므로 모든 근로자가 스스로 일 없는 날에 참여할 수 있어 단기간에 대규모의 이수자를 배출할 수 있음.
 - 공기 지연 예방 : 교육을 이수한 상태에서 현장에 도달하므로 교육 시간 절감 가능
 - 현장에서의 교육반 편성 불필요 : 근로자가 교육을 이수한 상태이므로 교육 불필요
 - 건설업체와 교육기관간 ‘갑-을 관계’의 불합리 해소 : 교육비용의 부담 주체가 건설 안전기금이므로 교육기관이 건설업체와 ‘갑-을 관계’ 해소 가능
 - 산업안전교육의 효과성 제고 : 개별 현장에서는 기초안전교육을 이수한 근로자를 대상으로 현장 특성별 교육과 공중 특성별 교육을 곧바로 실시 가능

3. 건설산업 차원의 기금 조성 : 산안비 각출 + 산재예방기금 출연

(1) 개선 방안

- 가칭 ‘건설근로자안전보건기금’은 두 가지 재원으로 구성할 수 있음. <그림 10>에서 보듯이 건설 공사 규모별로 재원을 달리하는 방안을 검토함.

- 현행법에서는 원칙적으로 근로자에 대한 산업안전보건교육을 사업주의 의무로 규정하고 있으므로 이를 구현하기 위해 산안비를 각출하되, 공사 규모가 작은 소규모 현장의 경우 산안비가 소액이므로 이곳의 기초안전교육은 산재예방기금을 활용하려는 것임.
- 산업안전보건관리비 각출 : 기초안전교육에 대한 의무 주체는 사업주이고 그 비용은 공사 원가 중 제경비로서 산안비에 계상되어 있음. 따라서 기초안전교육에 해당하는 금액을 산업 차원에서 각출하여 기금을 조성하려는 것임. 상대적으로 산안비 중 지불 여력이 있는 20억 원 이상의 중대 규모 공사를 대상으로 징수함.
- 산재예방기금 출연 : 산안비가 적어 지불 여력이 부족한 20억 원 미만의 소규모 현장에 대해서는 '산재해보상보험 및 예방 기금'을 활용하는 방안임. 동 기금은 「산업재해보상보험법」 제95조에 규정되어 있음. 정책 목표 중 '산재 취약 계층 보호 강화 및 소규모 사업장 재해 예방 역량 제고'는 건설일용근로자의 산재 예방 취지와 잘 부합됨.
- 건설안전기금의 전체 규모와 산안비 각출 요율 및 산재예방기금의 출연 규모 등에 대해서는 2012년 실시 실적을 기초로 시행 시기에 따른 대안별로 그리고 초기 단계(기존 근로자 중심)와 안정 단계(신규 진입자 대상)로 나누어 추계할 수 있을 것임.

<그림 10> 공사 금액 규모에 따른 '건설근로자안전보건기금'의 구성

가칭 '건설근로자안전보건기금'	
< 20억 원 이상 공사 > 산업안전보건관리비 각출	< 20억 원 미만 공사 > 산재예방기금 출연

(2) 기대 효과

- 무임승차 문제의 해소는 물론 현장 도달 이전의 교육 이수를 가능케 하는 인프라임.
 - '부담자 = 수혜자' 일치 : 건설산업 전체가 비용 부담자이자 수혜자가 되어 양자일치
 - 현장 도달 이전의 교육 이수 가능 : 부담 주체를 산업 차원의 기금으로 규정함으로써 비로소 현장 도달 이전의 교육 이수가 가능해짐.
 - 중복 및 누락의 문제 해소 : 지불 여력이 있는 대규모 현장에서는 산안비 중 일부를 납부함으로써 동일한 근로자가 새로운 현장에 고용될 때마다 중복적으로 받던 낭비적 요소를 개선하고, 소규모 현장에서는 부담 능력이 부족해 실시하기 어려워 누락되었던 문제를 동시에 해소할 수 있을 것으로 기대됨.

4. 기초안전교육 비용 단가 고시 : '제 살 깎기' 경쟁 억제 및 질적 수준 확보

(1) 개선 방안

- 정부가 적정 수준의 교육비용을 산정하여 고시하고 교육기관이 이를 삭감하지 못하도록 규정함. 위반 시 영업 정지 및 등록 취소 등으로 강하게 제재함.

(2) 기대 효과

- 단가에 대한 '제 살 깎기' 경쟁 억제 : 교육기관의 인적 요소 및 물적 요소를 적정 수준으로 유지할 수 있는 여건을 조성함으로써 교육의 질적 수준을 확보할 수 있음.

5. 개선 방안 요약

- III장에서 열거했던 문제점들에 대해 현장 도달 이전 단계에서 산업 차원의 기초안전교육 실시, 건설산업 차원의 기금 조성 및 교육비용 지불, 정부의 기초안전교육 비용 단가 고시 및 삭감 경쟁 억제 등으로 해소 가능함(<표 6> 참조).

<표 6> 건설업 기초안전교육에 대한 개선 방안 및 기대 효과 요약

개선 방안	주요 내용	기대 효과
산업 차원의 기초안전교육 실시	<ul style="list-style-type: none"> · 현장 도달 이전 교육 이수 · 산업 차원에서 건설안전기금 조성 · 기금에서 교육기관에게 교육비용 지불 · 건설업체는 근로자 고용시 기초안전교육 이수 여부를 확인할 의무 부담 · 시행 시기 : 2013년 7월(500억 원 미만 현장 동시 확대) 또는 2014년 1월(120억 원 미만 현장 동시 확대) 	<ul style="list-style-type: none"> · 임금 삭감 예방 : 현장 작업 시간 확보 · 교육비용 부담 전가 불가 : 근로자 개입 불가 · 단기 근로자 등 미이수 근로자의 취입 가능성 제고 : 사업주의 신청 불필요 · 근로자의 자발적 교육 참여 : 사업주 신청 불필요 · 공기 지연 예방 : 현장의 교육 시간 절감 가능 · 현장에서의 교육반 편성 불필요 : 선 이수 후 진입 · 건설업체와 교육기관간 '갑-을 관계'의 불합리 해소 : 교육비용의 부담 주체가 건설안전기금으로 전환 · 산업안전교육의 효과성 제고 : 현장에서는 현장 특성별 교육과 공종 특성별 교육을 곧바로 실시 가능
건설산업 차원의 기금 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 건설안전기금 = 산안비 각출 + 산재예방기금 출연 · 산안비 각출 : 지불 능력이 나은 20억 원 이상의 중대 규모 공사를 대상 · 산재예방기금 출연 : 지불 여력이 부족한 20억 원 미만의 소규모 현장 	<ul style="list-style-type: none"> · '부담자=수혜자' 일치 : 건설산업 전체가 비용 부담자이자 수혜자로 양자 일치, 무임승차 문제 해소 · 현장 도달 이전의 교육 이수 가능 : 부담 주체를 산업 차원의 기금으로 규정 · 중복 및 누락의 문제 해소 : 대규모 현장과 소규모 현장간 부담 능력 격차에서 야기된 문제 해소
기초안전교육 비용 단가의 고시	<ul style="list-style-type: none"> · 정부가 적정 수준의 교육비용을 산정하여 고시하고 교육기관이 이를 삭감하지 못하도록 규정 · 위반 시 영업 정지 및 등록 취소 등으로 강하게 제재 	<ul style="list-style-type: none"> · 단가에 대한 '제 살 깎기' 경쟁 억제 : 제도적으로 삭감 억제 규정 공표 · 교육의 질적 수준 확보 : 교육기관의 인적 요소 및 물적 요소를 적정 수준으로 유지할 수 있는 여건을 조성

V. 결론 및 정책적 시사점 : 여타 기초안전요소에도 적용 가능

1. 결 론

- 현행 기초안전교육제도는 교육을 1회만 이수하면 이후 현장에서는 이를 생략할 수 있어 산업 차원에서 접근하고 있으나 비용 부담은 여전히 개별 사업주로 규정하고 있음.
- 그 결과 시행 과정에서 무임승차(free-rider) 문제, 현장에서의 교육 시간에 해당하는 임금 삭감, 가격 경쟁에서 야기되는 덤핑과 교육 부실화 등의 문제가 불거짐.
- 문제점 및 원인에 대한 진단으로부터 현장 도달 이전 단계에서 산업 차원의 기초안전 교육 실시, 건설산업 차원의 기금 조성 및 교육비용 지불, 정부의 기초안전교육 비용 단가 고시 및 삭감 경쟁 억제 등의 개선 방안을 도출할 수 있음.

2. 정책적 시사점

- ‘이동성’이라는 건설일용근로자의 특성이 문제의 근원이므로 현장 단위가 아닌 ‘건설산업 차원에서의 접근’으로 정책 패러다임을 전환함으로써 문제를 해결할 수 있음.
 - 비용 부담자와 수혜자를 일치시키는 산업 차원의 ‘건설안전기금’ 조성으로 구현 가능
- 중소 규모 현장으로 기초안전교육제도의 시행이 확대될수록 상술한 문제점이 더욱 증폭될 것으로 예상되므로 이를 개선할 수 있는 방안이 시급히 마련돼야 함.
 - 비용 부담 능력이 작을수록 근로자의 이동 빈도가 잦을수록 증폭될 것으로 예상
- 산업 차원의 접근으로 전환할 필요성은 여타 기초안전요소의 공급에도 동일하게 적용할 수 있으므로 전체 기초안전요소에 대한 확대 적용 방안을 적극적으로 검토해야 함.
 - 기초안전교육이라는 필수 과정 이수 시 여타 요소를 함께 공급하는 방안 검토 필요
- 나아가 건설일용근로자의 ‘이동성’을 감안한 산업 차원의 기초안전교육 공급 방안은 비정규 근로자가 많은 타 업종에도 해결 실마리를 제공할 수 있을 것으로 판단됨.

심규범(연구위원 · gbshim@cerik.re.kr)