PQ의 재해율반영제도 개선‘ 시급하다 ’

- 현행제도산재은폐등부작용심각, 사전적예방노력촉진방안강구해야-

이미 오래 전부터 PQ의 재해율반영제도가 현실의 재해 정도를 왜곡시킴으로써 심각한부작용을야기한다는주장이제기되어왔다. 하지만이문제를바라보는건설업계, 노동부, 노동계의시각이서로달라거의아무런 진전을이루지못했다. 이렇듯서로의 이견을 좁히지 못하고 제도 개선을 미루는 사이에 사망 근로자는 늘고 산재 은폐라는 비정상적인 관행은점차만연되어 왔다. 따라서 이제는 ‘ 근로자의 생명 보호 ’라는 원래의 취지로돌아가실질적인산재예방노력을 촉진할수있는방법이무엇인지고민해보아야한다. 그리고근로자의생명을보호할수있는‘ 산업안전관리능력 ’을실질적으로 갖춘 건설 사업주가 수주상의 가점을 받을 수 있도록 하는 방법을 찾아야 한다. 이 글에서는 건설업계, 노동부, 노동계 등관련당사자가모두윈윈(win - win)할수 있는 보다근본적인산업 안전대안을제시해보고자한다.

재해율 반영 취지 오히려 왜곡

노동부가발표한2004년의산업재해현황에의하면건설산업의사망자수가779명으로전산업에서가장많다. 이는1년내내하루평균2.1명씩사망했음을의미한다. 또한, 산재로인한경제적손실액도전산업의32.6%인 4조 7,000억원에 이를 것으로 추정되고있다. 노동부는이렇듯 심각한 건설업의산업재해를줄여보고자PQ에재해율을반영했다고한다. 즉, 건설사업주가가장 중요하게 생각하는 입찰 관련 제도에 재해율을 반영해 산업 안전에 대한 ‘ 경각심 ’을 높임으로써 건설 현장의 ‘ 산업 재해를 예방 하고 ‘ 근로자를 보호 하고자 했다는 것이다. 이러한제도도입의 취지가 실현되기 위해서는‘ PQ에재해율반영→경각심제고→산재예방활동 촉진→산재감소및 근로자보호 ’라는정상적인흐름이이어져야한다. 하지만현실에서는위의경로와더불어‘ PQ의재해율반영→경각심제고→산재은폐 활동 촉진→근로자 보호 미흡 및 PQ 제도의 왜곡 ’이라는 비정상적인 흐름이 병존하고있다.

산업 안전 지표의 장단점 비교

구 분	사후적지표 : 재해율	사전적 지표 : 산재 예방노력
내용	재해율 (재해자수/상시근로자수)	산재예방노력 (산재예방활동, 안전및보건시설등)
장점	객관화용이	산재예방노력에대한제도적반영의 확실성(certainty) 보장(직접적반영) (산재예방노력→제도적반영)
단점	산재예방노력에대한제도적반영의 불확실성(uncertainty) 존재(간접적반영) (산재예방노력→재해율양호→제도적반영)	객관화어려움 모든산재예방노력의계량화불가능
지표의 실효성 확보 방안	산재은폐억제방안모색 실제상시근로자수대입	객관화방안모색 조작억제방안모색

노동부의 바람대로 건설 현장의 산재를 줄이고근로자의생명을보호하기위해서는 무엇보다건설사업주의‘ 실질적인산업안전활동 ’을촉진시켜야한다. 그러기위해서는건설사업주의산업안전활동정도를평가할 지표가 필요하다. 이것을산재의발생시점을 기준으로 사전적 지표와 사후적 지표로 나누어 볼 수 있다. 사전적 지표란 산재가 발생하기 이전에 이를 방지하기 위한 산재예방노력을객관화한것을말한다. 사후적지표란산재가발생하고난이후에재해발생정도를객관화한것을말한다. 위의 표에서보는바와같이양지표는각각의장단점을지닌다.

사후적 지표 :‘ 간접적 예방 노력 촉진

재해율이라는 사후적 지표는 객관화가 용이하다는장점을 지니고 있다. 그러나산재예방노력을촉진하는데간접적인수단에그칠수밖에없고그효과역시불확실하다는 단점이 있다. 즉, 재해율 지표만을 활용할때산재 예방노력은재해율이라는결과를 통해서만 그 가치를 인정 - PQ 신인도의가점등 - 받을수있다. 그런데예상치못한이유로재해가발생할경우 그간의노력이 도로(徒勞)에 그칠 수도 있다는 것이다. 반대로산재예방노력을하지 않아재해가발생할경우이것을은폐하기만한다면PQ의 신인도에서 가점을 받을 수도 있다. 즉, 산재예방노력이 PQ의점수등으로귀결되는과정에서간접성과불확실성이존재한다는 것이다. 이러한점 때문에 재해율 등 사

후적 지표만으로 산재 예방 노력을 촉진하기에는 한계가있다. 이러한 상황에서는 안전담당부서에서산재예방활동에보다적극적인 투자를하기가어렵다. 산업안전에 대한 투자가 수주상의 이익과 직접적으로 연결되지못하고불확실성을지니기때문이다. 그결과산업안전관련규제완화에따라안전부서의축소 또는안전담당자들의 비정규직화를 초래하였고 중장기적인 계획하에 안정적으로 산업 안전 활동을 수행하는것이어려워졌다고한다.

사전적 지표 :‘ 직접적 예방 노력 촉진

그에비해사전적지표인산재예방노력지표는직접성과확실성이라는장점을갖는다. 산재 예방 노력 자체가 가치 있는 활동으로 직접적으로 인정받을 수 있기 때문이다. 평가자가 요구하는일정한체크리스트항목을충족시키면곧바로PQ 신인도의가점등을확실하게받을수있다. 즉, 산재예방노력이 PQ의점수등으로귀결되는과정에서 직접성과 확실성을 보장받을 수 있다는것이다. 이러한여건이조성되면안전담당부서에서산재예방활동에보다적극적인 투자를 할 수 있다고 한다. 산업 안전에 대한 투자가 수주상의 이익과 직접적으로 연결되어 확실성을 보장받기 때문이다. 이러한조치는안전부서의확충또는안전담당자들의정규직화를유도할수있고그결과 중장기적인 계획하에 안정적인 산업 안전활동을수행하도록촉진할수있을것이다. 하지만사전적지표의 단점으로서산재예방 노력을 객관화하기 어렵다는 점과 모든 무형의 노력까지 지표로 만들기는 어렵다는한계를지닌다. 따라서산재예방노력을여하히객관화할수있는가가사전적지표도입가능성의핵심이다.

산재 은폐 등 심각한 부작용 발생

여하튼건설현장의산업안전활동을촉진할수있는 수단으로서사후적지표에대한 평가뿐만 아니라 사전적 지표의 평가를 아울러 활용할 수 있음을 확인할 수 있다. 그러나 현재 우리가 활용하고 있는 지표는 사후적지표인재해율뿐이다.

재해율조사의재해예방효과에관한연구(안홍섭 외,「건설업 재해율 조사의 산업재해 예방 기여도 평가 연구」, 노동부, 2004)에 의하면 92%의 경영진이 재해율에 신경을 쓰고 있는 것으로 나타나 경영진에 대한독려효과가큰것으로분석하고있다.

하지만 재해율을 산정하고 활용하는 과정에서 심각한 문제점이 야기되고 있음을 부인하기어렵다. 먼저 재해율산식의분자인재해자수에빈번한산재은폐가발생해 재해율이 왜곡되고 있다는 점이다. 산재에 대한보상방법(심규범외,「건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 재취업 지원 방안」, 2004, 한국노동연구원)을 살펴보면 ‘ 산재 보험으로 처리하였다 ’는 응답은 19.2%에 그치고 있다. 즉, 산재사고 중 드러나는 것은약 1/5에 불과하고 4/5가드러나지않는다는것이다. 또한건수기준산재은폐율도 종합건설업체는 24.1%, 전문건설업체는 59.6% 수준으로 나타나고 있다(김진수외, 원 · 하청업체의산재발생실태및산재은폐근절방안, 노동부, 2002).

한편재해율의분모인상시근로자수역시 추정에 의하고 있어 재해율을 왜곡시키고있다.「건설현장의공사규모에따른실제 및 측정 상시 근로자 수 격차」(심규범, 2002) 자료에의하면소규모현장에서는상시근로자수가과소평가되고대규모현장에서는 과대 평가되어 현실을 왜곡시키고 있는것으로나타났다. 추정에의한상시근로자수산정의오류는건설업체의수주성패에도영향을주게된다.

결국 건설 사업주가 중요하게 생각하는 PQ에 재해율을 포함시킴으로써 경각심을 제고하는 데에는 어느 정도 성공하였으나 재해율 왜곡, 산재 은폐 관행 만연, 근로자 보호 미흡, 공상 처리로 인한 사업주 부담 증가 등의 심각한 부작용이 유발되었던 것으로 짐작할 수 있다. 또한 발생한 산재에 대해 법령대로 신고한 사업주가 불이익을 받고 은폐한 사업주가 이익을 받는다는 치명적인모순에빠지게된것이다.

재해율 합리화 및 산재 예방 노력 도입

이러한 제반 모순들을 개선하는 기본 방향으로서 사전적 지표인 ‘ 산재 예방 노력 ’을 도입하여 ‘ 재해율과 함께 활용하는 방안을강구해보아야한다. 다음페이지의표에서볼수있듯이현행재해율에만배정된 2점을나누어산재예방노력에+2점과재해율에+2점을배점하는방법을생각할수 있다. 이경우재해율점수를적용받는건설업체는 현행 1,000에 업체에서 그 이하 규모로 확대해야 할 것이고, 사전 예방 노력 점수를적용받는건설업체는이것을신청하는업체를대상으로해야할것이다.

재해율 산정 합리화 및 산재 은폐 억제

먼저 사후적 지표인 재해율의 합리적인 산정방법이다. 분자는 재해의 경중을감안할 수 있도록‘ 근로 손실일수 ’로 환산하여야한다. 이러한조치는경미한재해의은폐유인을크게줄일것이다. 또한분모는고용보험 피보험자 관리 자료로부터 도출되는 실제 상시 근로자 수를 기초로‘ 총 근로 일수 ’를산정하여대입하도록한다. 그리고상대평가제로 인해 당해 업체의 점수를 알기 어려운 불확실성을 줄이기 위해 일정한 재해율 수준을 상정하고 그보다 재해율이 낮은모든건설업체는최고점수를받을수있도록재해율에대한절대평가방식의도입을 검토해보아야한다. 또한개별건설업체의산재예방노력범위밖에존재하는직업병이나 통근 재해를 재해율 산정에서 제외하도록한다. 한편산재은폐능력이뛰어난

PQ 재해율반영제도 개선 방안 요약

구분		사후적지표 : 재해율	사전적 지표 : 산재예방 노력
현행	PQ 배점	±2점	-
	운용	· 1,000대건설업체대상 · 평균재해율의 0.4배이하에서 2.0배 초과까지6개등급으로구분	-
	성과	산업안전에대한경각심제고	-
	문제점	· 실제재해정도반영미흡 -분자: 재해자수은폐 -분모: 상시근로자수추정오류 · PQ 점수왜곡야기 · 발생한산재에대해법령대로신고한사업주가불이익을받고, 은폐한사업주가이익을받는심각한모순발생	· 산재예방활동을 ‘ 간접적 으로만독려하는수준에그쳐산업안전효과증진에한계점내재 · 산재예방노력을하더라도 ‘ 무재해 를 보장받을수없어산업안전점수에불확실성존재
개선안	PQ 배점	+2점	+2점
	운용(안)	· 대상업체확대검토 · 평균재해율이하4등급으로구분	· 평가신청업체대상 · 체크리스트점수에따라4등급으로구분
	추진 과제	· 재해율산정방법합리화 - 분자: 근로손실일수로환산 (경중고려) - 분모: 실제상시근로자수대입 - 재해율에대한절대평가방식도입 - 직업병, 통근재해산정제외 · 산재은폐억제장치마련 - 처벌강화: 은폐시 10배가중산정 - 근로자신고포상제도입 - 피재자의산재요양직접신청제도도입 - 산재보상수준상향검토	· 산재예방노력의제도화 - 체크리스트작성 - 감사및평가 - 점수화및반영 · 산재예방노력의형식화억제장치마련 - 산안위근로자대표활동의실질화 - 명예산업안전감독관활동의실질화 - TBM의근로자참여실질화 - 근로자에대한실질적인정보제공 - 근로자신고포상제도입
	기대 효과	· 재해율산정방법합리화및산재은폐에대한억제장치강화를통한실제산재발생정도반영유도 · 산재은폐업체가가점을받는모순불식 · 실제산재발생이적은건설사업주의 수주가능성제고	· 산재예방노력에대한 ‘ 직접적 인독려를통해실질적인산재예방활동을촉진함으로써산업안전효과증진 · 산재안전점수의확실성제고 · 산업안전관리능력우수업체의수주가능성제고

업체가 가점을 받는 모순을 해소하기 위해 산재 은폐에 대한 억제 장치를 강화하여야 한다. 예컨대, 산재은폐가 적발될 경우 당해 재해에 10배를 가중하여 산정하도록 한다. 그리고 현장에서일하는근로자들을감시자로 활용하여 산재 은폐를 적극적으로 적발하도록 유도한다. 근로자가 산재 은폐를 발견할 경우 일정한 포상금을 지급하는 근로자신고포상제의 도입을 생각할 수 있다. 그 이외에도 현재 시범 실시 중인 피재자가 직접산재요양을직접신청하는제도를확대도입하는방안과 산재보상수준을 상향조정하는방안도검토해볼수있다.

산재 예방 노력의 제도화

산재예방노력을도입하기위해서는3단계의절차가필요하다. 먼저어떠한산재예방노력을평가의 대상으로할것인가를결정하기위해 체크 리스트를작성해야한다. 여기에 포함된 항목은 산재 예방과 직결된 활동이나안전시설및보건시설등으로구성된다. 2단계 절차로서 이러한 산재 예방 노력에대한감사및 평가가 필요하다. 3단계절차로서이러한평가를점수화하고PQ에반영하는것이다.

하지만 산재 예방 노력의 도입 가능성을 결정짓는 요소는 산재 예방 노력의 형식화를 억제할 수 있는 장치이다. 만일 산재 예방 노력을 도입한다고는 했으나 이러한 노력이 실질적으로 이루어지지 않고 서면 작업이나 결과 조작에 그친다면 이러한 지표는도입하지않느니만못할것이기때문이다. 산재 예방 노력을 적극적으로 장려하고 제도화하고있는호주에서는현장근로자들의참여를통해산재예방노력의형식화를 억제하고있다. 대표적인형식화억제장치로서 산업안전보건위원회에서의근로자 대표 활동 실질화, 명예산업안전감독관활동의실질화, 현장안전교육(TBM : Tool Box Meeting) 근로자 참여 실질화, 근로자에 대한 실질적인 정보 제공, 근로자신고포상제의 도입 등을 적극적으로 검토해 보아야 한다. 이러한억제장치가마련되어야만관련당사자간의신뢰에기초하여동제도를 도입할수있으며, 실질적인산재예방노력을수행한건설업체에게만수주상의이익을 줄수있기때문이다.

노동부의 주도적 역할 필요

지금까지 논의한 개선 방안을 현실화하여건설현장의산업안전을강화하기위해서는 사실상 노동부의 주도적 역할이 필요하다. 거의모든개선방안이노동부의산업안전법령과 관련된 사항이기때문이다. 노동부가 PQ에재해율을반영고자했던취지즉, 건설사업주의‘ 산재예방노력촉진 ’과 이를 통한 ‘ 근로자의 생명 보호 ’라는 취지와이글에서제시하고있는개선방안은서로잘부합한다고판단된다. 이러한개선방안이 조속히 제도화되어 건설 현장이 사망재해1위라는불명예를벗고안전한일터로 거듭나기를 간절히 기대한다.

심규범
한국건설산업연구원연구위원
gbshim@cerik.re.kr