

건설업 재해처리에 대한 환경 및 인식변화 고찰

A Study about Circumstances and Perception of Construction Accident Compensation

홍 성 호¹ 최 진 우^{2*}

Hong, Sung-Ho¹ Choi, Jin-Woo^{2*}

Construction Management Research Division, Korea Research Institute for Construction Policy, Dongjak-Gu, Seoul, 156-714, Korea¹

Inchon Office, Korea Occupational Safety and Health Agency, Seo-Gu, Incheon, 404-230, Korea^{2}*

Abstract

It is the law that injured workers must be paid compensation through occupational health and safety insurance. But sometimes, construction companies cover the compensation for an accident by themselves in order to conceal the fact of an accident. The reason for this concealment is that they wish to get a high mark in PQ. From the point of view of a subcontractor, another reason is to avoid any negative consequences in bids. According to interviewees, some workers, knowing the vulnerability of their employers in this area, demand unreasonable levels of compensation. This study examined the circumstances, influences and participants' perception of accidents on construction sites.

Keywords : construction accident, occupational health and safety insurance, illegal compensation

1. 서 론

1.1 연구의 목적

국내 산업현장에서 발생하는 재해는 민법의 보상체계가 상대방의 고의과실을 전제로 하는 과실책임주의를 원칙으로 하는 것과 달리, 근로기준법과 산재보험법의 무과실책임주의를 원칙으로 하여 업무상재해에 대하여 사용자에게 보상책임을 부담하도록 하고 있다. 따라서 산업현장에서 재해가 발생하면 근로자를 고용한 사업주가 가입한 산업재해보상보험(이하 산재보험)에 의해 보상을 받는다[1].

건설현장에서 발생하는 재해도 동일한 원칙에 의해 산업재해보상보험(이하 산재보험)으로 보상되는 것이 정상적인 방법이나 일부 재해는 발생사실을 은폐하여 건설업체나 현장에서

직접 보상하는 '공상처리'로 불리는 음성적인 방법이 사용되기도 한다. 건설업에서 공상처리가 활용되는 이유는 건설업체의 재해율이 나빠질 경우 공공공사에 입찰 시 PQ점수에서 불이익을 받아 그만큼 경쟁력이 떨어지는 것이 가장 크다[2].

건설산업의 구조적인 특성도 음성적인 공상처리가 가능토록 하는 배경이 된다. 대부분 산재보험 가입이나 재해율과 무관한 협력업체 입장에서는 재해를 산재보험을 통한 정상적인 방식으로 처리하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 하지만 향후 수주활동에 미칠 영향을 고려하지 않을 수 없는 협력업체 입장에서는 원청업체에서 공상처리를 요구한다면 이를 거부하기는 쉽지 않을 것이다. 여기에 불안한 고용상태로 사고를 당한 근로자 역시 경제적 불이익이 크지 않다면 직접 고용주인 협력업체나 원청업체의 제안을 받아들이는 것이 손쉬운 처리 방식일 것이다.

하지만 건설산업의 환경 변화는 이러한 숨겨진 관행에 균열을 일으키는 것으로 보인다. 우선 원청업체인 건설업체의 입장에서 보면 PQ점수 중 재해율에 의한 감점이 재해은폐에 의한 감점으로 대체되어 산재은폐를 통한 공상처리에 대한 부담으로 작용하고 있다. 또한 각 건설업체의 입찰방식이 대부분 저

Received : August 27, 2010

Revision received : September 30, 2010

Accepted : October 7, 2010

* Corresponding author : Choi, Jin-Woo

[Tel: 82-32-570-7244, E-mail: jacob70@lycos.co.kr]

©2010 The Korea Institute of Building Construction, All rights reserved.

가입철제로 보편화되면서 원청업체와의 관계에 대한 협력업체의 부담도 상당부분 경감되었다. 여기에 건설근로자 역시 후유장애 우려 등 재해에 대한 인식이 변화하면서 적극적으로 산재보험 요양신청을 요구하는 것으로 보인다. 심지어 일부 재해자는 재해율에 대한 건설업체의 약점을 알고 이를 이용하여 부당한 산재보상을 요구하는 경우도 있다고 한다.

건설산업의 안전과 재해에 대한 관심과 학문적 연구는 늘어나고 있는 것이 사실이지만, 실제 현장에서 벌어지고 있는 현상과 이에 대한 현장참여자들의 의견이 조사된 사례는 거의 없는 것으로 파악된다. 따라서 본 연구는 건설산업에서 재해가 처리되는 과정과 환경을 파악하고, 이에 대한 현장참여자들의 의견을 종합하여 문제점을 도출하고 바람직한 개선방향을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 범위

본 연구는 국내 건설산업에 재해가 미치는 영향과 환경을 조사하고, 발생한 재해의 처리방식에 대해 분석한다. 이를 바탕으로 현장참여자의 설문을 통하여 재해의 영향과 인식, 처리 방식에 대한 문제점을 도출하여 이에 대한 바람직한 대안 도출의 기초자료를 제공한다.

2. 건설산업의 재해 영향과 환경

2.1 건설업 재해와 PQ심사

조달청 입찰참가자격 세부기준¹⁾에 따르면 기술적 공사이행 능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준으로 시공경험평가(45점)·기술능력평가(45점)·시공평가결과(10점)·신인도평가(±3점)를 제시하고 있다. 이 중 건설업 재해와 관련된 평가는 신인도평가의 건설재해 및 제재처분 항목으로 정리하면 Table 1과 같다.

신인도평가 중 재해에 의한 가점은 평균환산재해율²⁾이 0.25배 이하일 때 최대 2점을 받도록 되어있으며, 감점은 산업재해발생 보고의무 위반건수에 따라서 최대 2점을 감하도록 되어있다[3].

감점기준은 2006년 7월부터 산업재해를 은폐하는 부작용을 막기 위한 목적으로 개정되었으며, 개정 이전에는 가점과 동일한 방식으로 재해율이 불량할 경우 최대 2점까지 감하도록 되

1) 조달청 기술심사팀-1228호, 2008.12.31

2) 환산재해율 및 평균환산재해율의 가중평균=[최근년도 환산재해율×0.5+최근년도 1년전 환산재해율×0.3+최근년도 2년전 환산재해율×0.2(단, 최근년도 1년전 환산재해율 또는 최근년도 2년전 환산재해율을 산정하지 않은 경우에는 평균값으로 한다)]

어 있었다. 따라서 원청 건설업체 및 현장관계자들은 산재은폐적발로 인한 감점의 가능성 때문에 예전보다는 공상처리에 대한 부담을 갖게 된 것으로 판단된다.

Table 1. Clauses of accidents in PQ

심사 항목	평가 요소	배점	등급	평점
건설 재해 및 제재 처분	최근 3년간 노동 부장관이 산정한 환산재해율의 가중평균이 평균 환산재해율의 가중평균이하인 자	+2	A. 평균환산재해율 0.25배이하	+2.0
			B. 평균환산재해율 0.40배이하	+1.7
			C. 평균환산재해율 0.55배이하	+1.3
			D. 평균환산재해율 0.70배이하	+1.0
			E. 평균환산재해율 0.85배이하	+0.7
			F. 평균환산재해율 1.0배이하	+0.3
			G. 평균환산재해율 1.0배초과	0.0
	최근 1년동안 「산업안전보건법시행규칙」 별표 1 제1호 및 제7호의 규정에 따른 산업재해발생 보고의무 위반건 수가 배분된 자	-2	벌금 처분받은 산업재해발생 보고의무 위반 1건 -0.2점씩 부여하여 최대 -2.0까지 부여	-0.2/건

2.2 중대과실 인정신청

근로기준법 제81조³⁾와 동법 시행규칙 제13조⁴⁾에 의하면 근로자에게 중대한 과실이 있는 경우에는 보상을 하지 않아도 된다고 규정되어있다. 이는 지방노동위원회의 심판을 통해 인정받아야 하는데 2008년까지 결과를 정리하면 Table 2와 같다.

Table에서 나타나는 바와 같이 2001년부터 2008년까지 휴업보상 및 상해보상의 예외를 받을 수 있는 중대과실인정신청 실적이 거의 없는 상태이다. 몇 건 되지 않는 신청의 경우에도 대부분이 기각이나 진행 중 취하되었으며, 인정받은 경우는 단 한건의 사례도 없다.

3) 근로기준법 제81조 (휴업보상과 장해보상의 예외) 근로자가 중대한 과실로 업무상 부상 또는 질병에 걸리고 또한 사용자가 그 과실에 대하여 노동위원회의 인정을 받으면 휴업보상이나 장해보상을 하지 아니하여도 된다.

4) 근로기준법 시행규칙 제13조 (업무상 부상 등에 관한 중대과실 인정신청) 사용자는 법 제81조에 따라 근로자에게 중대한 과실이 있음을 인정받으려면 별지 제13호서식의 업무상 부상 등에 관한 중대과실 인정 신청서에 과실을 증명하는 자료를 첨부하여 관할 지방노동위원회에 제출하여야 한다.

Table 2. Exeptions of compensation

	total	approval	dismissal	rejection	with-drawal	recon-ciliation
2008	4	-	-	-	3	1
2007	0	-	-	-	-	-
2006	2	-	1	-	1	-
2005	4	-	1	-	3	-
2004	1	-	-	-	1	-
2003	7	-	3	-	4	-
2002	2	-	-	-	2	-
2001	2	-	2	-	-	-

중앙노동위원회에서 제공하고 있는 중대과실 인정신청의 결과에 대한 사례⁵⁾를 살펴보면 신청 시에 근로자의 과실을 인정할 수 있는 객관적인 자료를 제출해야 하고, 이를 충족하지 못하면 기각되는 것으로 보인다. 또한 신청이 받아들여져 근로자의 과실을 물을 수 있는 결과를 얻는다 하더라도 재해기록이 삭제되는 것은 아니기 때문에 건설업체의 입장에서 재해율을 감소시키는 결과도 얻을 수 없어 많은 시간과 노력을 투자해 인정을 받기보다는 피재자와 원만한 합의를 통해 해결하는 것이 바람직한 것으로 판단할 수 있을 것이다. 그래서인지 실제 안전을 담당하는 건설관계자들도 이와 같은 제도와 절차 유무를 모르는 이들이 많다.

3. 현장 참여자 인식조사

건설현장 참여자의 산업재해 보상처리 실태에 대한 인식을 확인하고자 2010년 3월부터 5월까지 약 3개월간 건설현장의 원청업체 및 협력업체 현장소장 등 공사 참여자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문응답자 중 원청업체 참여자는 71.1%가 100위권 이내의 건설업체 소속이었으며, 협력업체는 계약금액 20억원 이상의 현장에서 52.9%가 계약금액 3억원에서 20억원 사이의 현장에서 29.4%의 응답자가 참여하여 비교적 대형 현장의 참여자가 다수로 구성되었다.

3.1 협력업체 참여자 인식조사

건설현장 협력업체의 참여자를 대상으로 한 설문조사의 응답자 구성은 Table 3과 같다. 총 응답자는 76명으로 중복응답을 허용하였으며, 5개의 불성실한 응답은 제외하였다. 응답자는 20년 이상의 경력을 보유한 협력업체 소장이 대부분이었다.

5) <http://www.nlrc.go.kr/>

Table 3. Career of repondens(subcontractor)

	under 5 years	5~10 years	10~15 years	15~20 years	over 20 years	total
manager	5	3	4	12	30	54
staff	2	6	-	1	-	9
worker	1	1	-	1	5	8

건설현장에서 사고발생 시 처리하는 방식은 Table 4에 나타난 바와 같이 ‘원청업체와 협력업체가 협의’하여 처리한다는 응답이 54.3%로 조사되었다. 하지만 계약관계로 인해 협력업체가 원청업체의 요구를 거부하기 어려운 여건임을 고려한다면 ‘원청업체 요구’ 항목까지 포함하여 80.2%인 대부분이 원청업체의 의도에 의해 이루어지는 것으로 판단할 수 있다.

Table 4. Methods of illegal compensation

	consultation	contractor demand	subcontractor will	unaware	total
answer	44	21	12	4	81
ratio	54.3%	25.9%	14.8%	4.9%	100%

그렇다면 산재은폐가 적발될 경우 처벌을 받을 수 있음에도 불구하고 원청업체의 이와 같은 요구를 받아들이는 이유에 대한 결과는 Table 5와 같다.

Table 5. Reason of accept illegal compensation

	score in contractor's PQ	problem in construction site	none financial burden	no case	total
answer	46	30	6	2	84
ratio	54.8%	35.7%	7.1%	2.4%	100%

절반 정도의 응답자가 사고로 인해 협력업체 평가결과가 나빠지게 되어 향후 수주활동에 어려움을 겪을 수 있다는 것을 이유로 꼽았다. 그 다음으로 해당 현장에서 관계가 나빠질 경우 일하기가 어렵다는 이유를 들었으며, 경제적 부담이 없다는 것과 산재은폐로 인해 처벌된 사례가 없다는 응답은 소수였다. 결과적으로 협력업체가 원청업체의 공상처리 요구를 받아들일 수밖에 없는 가장 큰 이유는 원청업체와의 관계 때문으로 판단된다.

Table 6의 결과는 건설현장의 사고를 공상처리하고 은폐하는 문제를 최소화하는 방안에 대한 응답으로 48.8%가 재해의 결과만이 아닌 안전관리활동이 반영된 새로운 기준을 수립하여 PQ심사의 신인도 항목에 적용하자는 의견이

었다. 응답자의 25.0%는 근로자의 과실로 인한 재해는 산재처리방식을 변경하자고 대답하였다.

업무상재해를 처리하는 과정에서 근로자의 과실이 반영되어야 한다면 어떤 방식으로 적용하는 것이 바람직한가를 묻는 항목에서 산재보상은 하되 재해를 산정에 반영되어야한다는 의견이 가장 많은 것으로 조사되었다.

Table 6. Solution about illegal compensation

	considering safety activity	considering worker's mistake	adjusting PQ score	no answer	total
answer	41	21	8	14	84
ratio	48.8%	25.0%	9.5%	16.7%	100%

Table 7. Method considering worker's mistake

	financial disadvantage	no-cut PQ score with compensation	no-cut PQ score without compensation	total
answer	14	57	5	76
ratio	18.4%	75.0%	6.6%	100%

근로자의 과실을 처리하는 문제에 대한 답변은 Table 7과 같은 결과로 나타났는데 재해율에 반영하되 경제적 보상은 해야 한다는 의견이 가장 많았다. 이는 신분보장이 확실한 협력업체 참여자의 특수성이 반영된 것으로 보인다.

3.2. 원청업체 참여자 인식조사

건설현장 원청업체의 참여자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 총 응답자는 36명으로 중복응답을 허용하였다. 응답자의 구성은 Table 8과 같다.

Table 8. Career of repondens(contractor)

	under 5 years	5~10 years	10~15 years	15~20 years	over 20 years	total
construction staff	-	-	4	1	1	6
safety staff	5	7	14	2	2	30

산업재해를 은폐하는 부작용을 줄이기 위해 PQ점수에서 재해율에 의한 감점항목을 삭제했음에도 불구하고 공상처리가 사라지지 않는 이유를 물었다. 이에 대해 Table 9와 같이 수주를 위해서는 가점을 받아야 하기 때문이라는 응답이 가장 많았다.

Table 9. Reason of illegal compensation

	get PQ score	disadvantage in promotion	treated as incompetent	increase insurance	total
answer	23	14	4	-	41
ratio	56.1%	34.1%	9.8%	-	100%

회사 내부에서 인사 상 불이익을 받기 때문이라는 응답이 두 번째로 많았다. 건설회사에서 산업재해가 발생한 현장의 직원에 대해서 인사 상의 불이익을 주는 것으로 보이며, 이러한 규정이 재해예방에 도움을 줄 수도 있지만 재해를 비정상적으로 처리하는 원인인 것으로 보인다.

PQ 감점항목이 산재은폐 건수로 변경되면서 공상처리에 대한 부담이 가중되었나를 묻는 질문에 61%인 22명이 그렇다고 답변하였으나 39%는 그렇지 않다고 응답하였다. 감점항목에 대해 부담이 없다고 답한 14명 중 11명은 산재은폐가 적발되는 경우가 거의 없기 때문으로 응답하였다.

산재은폐 또는 공상처리 유도를 최소화하거나 해결하기 위한 방안을 선택해 달라는 질문에 Table 10과 같은 결과가 도출되었다.

Table 10. Solution about illegal compensation

	adjusting PQ score	changing rule	no-cut PQ score with compensation	total
answer	4	7	26	37
ratio	10.8%	18.9%	70.3%	100%

이 문항에서 압도적인 70.3%의 응답률을 보인 답은 근로자 과실에 의한 재해는 산재처리 방식을 변경해야 한다는 것이었다. 현장참여자들이 가장 민감하게 반응하는 부분이 흔히 '생계형재해'로 불리는 재해형태이다. 이러한 근로자 과실에 의한 재해가 전체 재해의 어느 정도를 차지하는지 모르지만 안전관리자를 비롯한 대부분 현장참여자가 우선적으로 해결되어야 하는 문제로 받아들이고 있다. 이에 비해 PQ항목을 조정한다거나 업체의 안전관리활동을 반영하여 재해율을 산정하는 다른 방식에 대한 관심도는 상대적으로 적음을 볼 수 있다.

업무상재해를 처리하는 과정에서 근로자의 과실이 반영되어야 한다면 어떤 방식으로 적용하는 것이 바람직한가를 묻는 항목에서 Table 11에 나타난 바와 같이 산재보상은 하되 재해율 산정에 반영되어야한다는 의견과 보상도 없고

재해를 산정에도 반영되어야 한다는 의견이 비슷하게 조사되었다.

Table 11. Method considering worker's mistake

	financial disadvantage	no-cut PQ score with compensation	no-cut PQ score without compensation	total
answer	5	16	15	36
ratio	13.9%	44.4%	41.7%	100%

보상유무는 개인의 성향에 따라 다르지만 거의 대부분이 재해율에 근로자 과실여부를 반영해야 한다는 의견을 제시한 것으로 볼 때 현장참여자들의 '생계형 재해'에 대한 피해의식이 상당한 것으로 추정할 수 있다.

3.3. 설문조사 정리

- 1) 건설현장에서 사고가 발생할 경우 '원청업체와 협력업체가 협의'하여 처리한다는 응답이 54.3%, '원청업체 요구'대로 처리한다는 응답이 25.9%로 조사되었다. 계약관계의 특수성을 고려하면 대부분 원청업체의 의도대로 사고처리 방식이 결정되는 것으로 볼 수 있다.
- 2) 협력업체에서 공상처리를 받아들이는 이유로는 업체평가가 불량하게 나올 경우 향후 수주에 어려움이 있기 때문이라는 응답이 54.8%였고, 현장에서 작업하는데 걸림돌이 될 우려 때문이라는 응답이 35.7%였다.
- 3) 원청업체 참여자를 대상 설문에서 공상처리가 사라지지 않는 이유를 56.1%의 응답자가 'PQ가점 취득'을 꼽았으며, 34.1%의 응답자는 산재처리를 할 경우 인사 상 불이익을 받을 수 있기 때문이라는 항목을 선택하였다.
- 4) 협력업체와 원청업체 참여자 모두 '생계형 재해자'에 대한 우려를 표명하는 응답이 대다수였다. 해결책으로는 재해율에 근로자 과실을 반영하는 방안을 꼽았으나, 협력업체 참여자의 경우 경제적 불이익이 없도록 보상을 하자는 의견이 다수인 반면에 원청업체 참여자는 보상을 하자는 의견과 보상도 하지 말아야 한다는 의견이 비슷한 비율로 조사되었다.

4. 결 론

- 1) 조달청 입찰참가자격의 신인도평가 중 감점요소를 산업재해발생 위반건수로 변경한 것은 건설현장 참여자에게 부담요인으로 작용하고 있으나, PQ심사에서 가점을 받기위해 공상처리를 하는 건설현장의 관행을 없애지는 못한 것으로 보인다. 따라서 산업재해를 은폐하는 부작용

을 막는 본래 목적을 달성하기 위해서 추가적인 방안이 강구되어야 할 것으로 판단된다.

- 2) 근로기준법에 근거한 중대과실 인정신청은 2001년부터 2008년까지 실적이 거의 없는 것으로 조사되었다. 이는 근로자 과실을 인정할 수 있는 객관적인 자료를 제출해야 하는 등 신청의 어려움과 근로자 과실이 인정된다 하더라도 재해기록이 삭제되지 않는 이유 때문으로 판단된다.
- 3) 설문조사로 파악된 공상처리가 사라지지 않는 이유는 원청업체는 PQ심사 시 가점획득이 목적이었고, 하청업체는 원청업체의 요구를 묵살할 경우 향후 수주활동과 현장작업의 어려움이 우려되기 때문인 것으로 조사되었다. 이러한 환경은 산재은폐 근절에 걸림돌로 작용하고 있으며 쉽게 개선되기 어려운 실정이므로, 산재은폐를 줄이기 위해서는 공상처리에 대한 조사와 PQ심사 감점처리가 철저하게 이루어져야 할 것으로 사료된다.
- 4) 원청업체와 협력업체 참여자 모두 근로자의 과실 혹은 고의로 야기되는 '생계형 재해' 문제에 대한 피해의식 및 우려가 상당한 것으로 조사되었다. 따라서 이와 같은 부정적 인식을 개선하기 위해서는 근로자의 과실을 고려하여 재해율 산정에 반영하는 등의 합리적 방식이 마련되어야 참여자가 안전에 대한 긍정적 시각이 형성될 것으로 보인다.

본 연구는 건설산업에서 발생하는 재해로 인한 영향과 처리 과정에 대해 조사하였으며, 원청업체 및 협력업체 참여자의 건설재해에 대한 인식을 설문조사를 통해 조사하였다. 이를 통해 재해를 처리하는 과정과 업체에 미치는 영향에 대한 문제점을 도출하였고, 참여자의 재해에 대한 인식을 알아볼 수 있었다. 하지만 각 문제점에 대한 구체적인 대안을 도출해내기 위해서는 향후 좀 더 심층적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

요 약

건설현장에서 발생하는 재해는 산업재해보상보험으로 보상되는 것이 정상적인 방법이나 일부 재해는 발생사실을 은폐하여 건설업체나 현장에서 직접 보상하는 음성적인 방법인 '공상처리'를 하는 경우도 있다. 이러한 음성적인 방법은 공공공사 입찰에 반영되는 PQ점수에서 가점을 받기위한 목적도 있으며, 향후 수주활동에 불이익을 당하지 않으려는 협력업체의 입장도 반영된 것으로 볼 수 있다. 일부는 재해율에 대한 건설업체의 약점을 알고 이를 이용하여 부당한 산재보상을 요구하는 경우도 있다고 한다. 본 연구는 건설현장의 재해가 미치는 영향과 환경을 알아보고, 이에 대한 건설공사 참여자의

인식을 조사하여 문제점 파악 및 대안 도출의 기초자료를 제공하는 것이다.

키워드 : 건설재해, 산재보상보험, 공상처리

References

1. Ahn HS. The Quantity Assessment of Occupational Accident Reduction by the Injury Ratio Survey Regulations. Journal of the Korean Society of Safety 2006;21(3):59-66
2. Lee MG, Jeong MJ, Kim KD, Choi EJ, Park SK. The Effect of the Converted Accident Ratio on the PQ Process of Construction. Journal of the Korean Society of Safety 2008;23(6):138-143
3. Lee MG, Jeong MJ, Kim KD, Park SK, Choi EJ. A Study on the Application of the Industrial Accident Compensation Insurance Balance to the Assessment of the Converted Accident Ratio. Occupational Safety and Health Research Institute; 2007