

# 건설업체 사고사망만인율 산정 제도의 문제점 및 개선 방안

2025. 4

박희대·손태홍

■ 연구의 배경 및 목적 .....	4
■ 건설업체 사고사망만인율 산정 및 활용 제도 .....	6
■ 사고사망만인율 산정 제도의 문제점 .....	16
■ 건설업체 사고사망만인율 산정 개선을 위한 제언 .....	20



- 건설업체 산업재해 발생률 산정제도는 기존 환산재해율에서 사고사망만인율로 변경됐으며, 당초 종합건설업체를 대상으로 하였으나 2021년부터 전문건설업체도 대상으로 포함됨.
  - 환산재해율은 업무상 발생한 재해 중 사망재해에 가중치를 부여하여 산정하는 재해율을 의미하며, 2018년 12월부터 상시 근로자 수 1만명당 업무상 사고로 인한 사망자 수를 나타낸 비율로 변경됨.
- 고용노동부는 건설업체의 자율적인 재해예방 활동 촉진을 위해 업체별 사고사망만인율을 매년 산정하고, 이를 공공공사 입찰에 반영토록 하고 있음.
  - 사고사망만인율은 시공능력평가 공사실적액 감액, 입찰참가자격 사전심사의 신인도 가감점, 종합심사낙찰제와 적격심사낙찰제 심사 기준에 활용되므로 사고사망만인율의 산정은 건설업체에게 산업재해 발생의 책임을 묻는 강도 높은 행정제재의 근거로 활용되고 있음.
- 산업재해 예방 의무를 준수해 사망재해의 과실이 없어도 작업 관련성이 있다면 「산업안전보건법」 위반 여부와 무관하게 사고사망만인율이 산정될 수 있어 업계의 개선 요구가 높음.
  - 고용노동부는 건설업체 사고사망만인율에 대한 이의신청 제도를 운영하고 있으나, 이의신청이 반려될 경우 법원의 최종 과실 여부 판단과 관계없이 건설업체의 사고사망만인율 산정에 포함되어 추후 무혐의 처분 또는 무죄로 확정되더라도 사고사망만인율 산정에 따른 제재 등의 피해를 감수해야 함.
- 행정업무 처리 역량이 대형업체에 비해 상대적으로 취약한 대다수 중소건설업체의 경우 이의신청을 위한 구비서류 작성 및 검토 등 적절한 대응에 어려움을 겪고 있는 실정임.
  - 이의신청 기간은 사고사망만인율을 통보한 날로부터 10일 이내로 제한되어 있으며, 이의신청 유형에 따라 많은 서류를 요구해 사고사망자 수 제외에 해당됨에도 이의신청을 접수하지 못하는 사례도 발생함.
  - 한정된 인력으로 안전, 품질, 회계, 행정 등 각종 업무처리를 수행해야 하는 중소건설업체의 경우 이의신청을 접수하더라도 제외 및 정정 신청을 위한 증빙서류 작성 등 대응에 어려움을 겪을 가능성이 큼
- 행정업무 역량이 부족한 대다수 중소건설업체의 사고사망만인율 이의신청 제도의 활용성 개선을 통해 공정한 평가를 받을 수 있도록 제도 접근성 개선과 지원체계 마련 두 가지 측면의 개선방안을 제안함.
  - 시행 규칙상 10일 이내로 규정된 이의신청 허용 기간을 14일 또는 2주로 연장하도록 개정하여 사고사망만인율에 대한 이의를 제기하고자 하는 건설업체에게 충분한 기간을 확보해 줄 필요가 있음.
  - 건설분야 협·단체는 사고사망만인율 이의신청 제도와 관련한 매뉴얼 배포 등 업무 지원을 통해 중소건설업체의 부족한 행정 및 대관업무 역량을 지원할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음.
- 또한, 사망재해 과실과 관련한 재판이 계류 중일 경우, 산업재해 과실 여부가 확정된 이후 사고사망만인율을 산정하도록 업체별 사고사망만인율 산정 시 재판이 진행 중인 사망재해의 사고사망자 수 산입을 유예하는 방안을 검토할 필요가 있음.
  - 이는 사고사망자 수 산입의 면제가 아닌 합리적 산정을 위한 제안으로, 부적절한 목적의 소송 제기는 추후 사고사망자 수 누적과 이에 따른 사고사망만인율 기반 제도 운영 과정에서 가중된 불이익이라는 결과로 이어질 수 있어 개정에 따른 건설업체의 소송 남용 가능성은 제한적일 것임.

## I 연구의 배경 및 목적

■ 산업현장에서의 안전은 근로자의 생명과 직결된 핵심적인 요소로, 산업재해의 예방과 체계적인 관리를 위해 고용노동부는 매년 산업재해 통계를 발표하고 있음.

- 산업, 규모, 유형, 지역, 발생 시기, 원인, 근로자 성별, 연령, 근속기간, 재해 정도(요양 기간) 등에 따른 사고·질병재해자 수, 사고·질병사망자 수 등 절대 지표와 재해율, 사망만인율 등 상대 지표를 제공함.
- 이는 산업재해의 추이를 객관적으로 진단하고, 고위험 업종이나 취약 분야를 식별하여 효율적인 정책 수립을 위한 중요한 지표로 기능함.

■ 건설업의 경우, 산업재해 통계에서 발표되는 지표 외에 개별 건설업체의 재해율을 관리하는 건설업체 산업재해 발생률 제도가 운영되고 있음.

- 건설업체의 산업재해 발생률은 건설업체가 수행한 사업장에서 발생한 사망사고를 기준으로 하는 업체 단위의 안전관리 결과에 대한 평가 기준으로 업무상 사고사망만인율로 산출하며, 건설현장의 하도급 업체 재해자 수를 원도급업체 재해자 수에 포함하도록 하고 있음.
- 당초 종합건설업체만을 대상으로 하였으나, 2021년부터 기계설비건설협회와 전문건설협회에 등록된 14개 업종이 대상으로 포함됨에 따라 전문건설업체로 대상이 확대되었음.

■ 고용노동부는 건설업체의 자율적인 재해예방 활동 촉진을 위해 업체별 사고사망만인율을 매년 산정하고, 이를 공공공사 입찰 시 업체 평가에 반영토록 하고 있음.

- 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조(협조 요청)1항 6호, 7호에 따라 시공능력평가의 공사실적액 감액, 입찰참가자격 사전심사의 신인도 가감점, 종합심사낙찰제와 적격심사낙찰제 심사 기준에 활용됨.
- 이는 사업주의 안전의식을 고취하고, 발주자가 안전관리 역량이 우수한 건설업체를 선정하는 제도적 기반을 제공하는 역할을 함.

■ 따라서 건설업체별 사고사망만인율은 공공공사 수주 활동과 입·낙찰에 직접적인 영향을 미치므로 사고사망만인율의 산정은 건설업체에게 산업재해 발생의 책임을 묻는 강도 높은 행정제재의 근거로 적극 활용된다고 볼 수 있음.

- 또한, 고용노동부는 사망재해자 2명 이상 발생, 사망만인율 동 규모·동 업종 평균 이상인 사업장 등을 포함한 '사망재해 발생 등 산업재해 예방조치 의무를 위반한 사업장' 명단을 매년 공표하고 있으며, 이는 적격심사낙찰제 사업의 적격심사 기준에 추가 감점 요인으로 반영됨.

❖ 그러나 건설업체가 산업재해 예방조치 의무를 준수하여 사망재해에 대한 과실이 없더라도, 작업 관련성이 있는 사고사망자는 건설업체의 「산업안전보건법」 위반 여부와 관계없이 사고사망만인을 산정에 반영하고 있어 업계의 개선 요구가 높음.

- 사고사망재해 및 사고사망만인을 산정과 관련한 제재 영향이 큰 만큼 고용노동부는 만인을 산정과 관련한 이의신청 절차를 운영하고 있으나, 대관 행정업무 역량이 취약한 중소기업체의 경우 대응에 어려움을 겪는 것으로 파악됨.
- 또한, 건설업체의 이의신청이 반려될 경우, 추후 법원의 최종 과실 여부 판단과 관계없이 건설업체의 사고사망만인율이 확정되어 무혐의 처분 또는 무죄로 확정되더라도 사고사망만인을 산정에 따른 제재 등의 피해를 감수해야 함.

❖ 현행 「산업안전보건법 시행규칙」은 산업재해와 관련해 법원의 판결이 있는 경우 산업재해에 책임이 있는 업체의 사고사망자 수에 합산하도록 규정하고 있는 만큼, 재판에 계류 중인 사망재해의 경우 사고사망만인을 산정에서 제외해야 한다는 요구도 있음.

- 「건설산업기본법」 제29조 제3항에 따라 발주자 인정 또는 승인하에 원도급 종합건설업체로부터 도급받은 종합건설업체의 하도급사에서 사망재해가 발생한 경우, 원도급사와 도급사에 사고사망자 수를 반으로 나누어 각각 합산해야 하나, 법원의 판결이 있는 경우 원도급사에 합산하도록 규정하고 있음.
- 산업안전보건법을 위반하지 않았음에도 입찰에 불이익을 받을 수 있는 현행 체계는 건설업체의 자율적인 산업재해 예방 노력을 저해하는 요소로 작용할 우려가 있음.

❖ 본 연구는 건설업체 산업재해 발생률 제도가 자율적인 산업재해 예방 촉진뿐만 아니라 합리적인 경영활동 및 산업 발전에 기여할 수 있도록 제도의 개선 방향을 제시하고자 다음 사항을 검토하였음.

- 건설업체 산업재해발생률 산정을 위한 사고사망만인을 결정 및 이의신청 절차를 검토하고, 산업재해 발생률 활용 제도를 분석하여 개선이 필요한 사항을 발굴하였음.
- 사고사망만인율 기반의 건설기업 산업재해발생률 산정 및 활용 제도의 개선 방향을 제시함.

## Ⅱ 건설업체 사고사망만인을 산정 및 활용 제도

### 1. 건설업체 사고사망만인을 산정 개요

2018년 12월 도입된 사고사망만인은 사고사망만인 산정 대상 연도의 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간 동안 해당 업체가 시공하는 국내 건설현장에서 사고사망재해를 입은 근로자 수를 합산하여 산출함(〈표 1〉 참조).

- 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1]에 따라 이상기온에 기인한 질병 사망자를 포함해야 하며, 종합공사를 시공하는 업체의 경우 하도급사의 사고사망자 수를 합산하여 산출함.
- 발주자의 승인을 받아 종합공사업체로부터 도급을 받은 종합공사업체의 하도급사에서 사망사고가 발생한 경우, 원도급 종합공사업체와 도급을 받은 종합공사업체에 반으로 나누어 각각 합산함.
- 공동도급의 경우에는 업체별 출자 비율에 따라 사고사망자 수를 분배하여 각 업체의 사고사망자 수에 합산함.

〈표 1〉 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1]의 사고사망자 산출 기준

#### 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 건설업체 산업재해발생을 및 산업재해 발생 보고의무 위반 건수의 산정 기준과 방법

- 제2호의 계산식에서 사고사망자 수는 다음과 같은 기준과 방법에 따라 산출한다.
- 가. 사고사망자 수는 사고사망만인 산정 대상 연도의 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간 동안 해당 업체가 시공하는 국내의 건설현장(자체 사업의 건설 현장은 포함한다. 이하 같다)에서 사고사망재해를 입은 근로자 수를 합산하여 산출한다. 다만, 별표 18 제2호마목에 따른 이상기온에 기인한 질병 사망자는 포함 한다.
  - 1) 「건설산업기본법」 제8조에 따른 종합 공사를 시공하는 업체의 경우에는 해당 업체의 소속 사고사망자 수에 그 업체가 시공하는 건설현장에서 그 업체로부터 도급을 받은 업체(그 도급을 받은 업체의 하수급인을 포함한다. 이하 같다)의 사고사망자 수를 합산하여 산출한다.
  - 2) 「건설산업기본법」 제29조 제3항에 따라 종합공사를 시공하는 업체(A)가 발주자의 승인을 받아 종합공사를 시공하는 업체(B)에 도급을 준 경우에는 해당 도급을 받은 종합공사를 시공하는 업체(B)의 사고사망자 수와 그 업체로부터 도급을 받은 업체(C)의 사고사망자 수를 도급한 종합공사를 시공하는 업체(A)와 도급을 받은 종합공사를 시공하는 업체(B)에 반으로 나누어 각각 합산한다. 다만, 그 산업재해와 관련하여 법원의 판결이 있는 경우에는 산업재해에 책임이 있는 종합공사를 시공하는 업체의 사고사망자 수에 합산한다.
  - 3) 제73조 제1항에 따른 산업재해 조사표를 제출하지 않아 고용노동부 장관이 산업재해 발생 연도 이후에 산업재해가 발생한 사실을 알게 된 경우에는 그 알게 된 연도의 사고사망자 수로 산정한다.
- 나. 둘 이상의 업체가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제25조에 따라 공동계약을 체결하여 공사를 공동이행 방식으로 시행하는 경우 해당 현장에서 발생하는 사고사망자 수는 공동 수급업체의 출자 비율에 따라 분배한다.
- 다. 건설공사를 하는 자(도급인, 자체 사업을 하는 자 및 그의 수급인을 포함한다)와 설치, 해체, 장비 임대 및 물품 납품 등에 관한 계약을 체결한 사업주의 소속 근로자가 그 건설공사와 관련된 업무를 수행하는 중 사고사망재해를 입은 경우에는 건설공사를 하는 자의 사고사망자 수로 산정한다.

❖ 전술한 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 제2호, 3호, 4호에 따른 사고사망만인율 산출 방법은 다음과 같음.

- 사고사망만인율( $\frac{\%}{1000}$ ) : (사고사망자 수 / 상시근로자 수) × 10,000
- 사고사망자 수 : 사고사망재해를 입은 근로자 수 + 이상기온에 기인한 질병사망자
- 상시근로자 수 : (연간 국내 공사실적액 × 노무 비율) ÷ (건설업 월평균 임금 × 12)

❖ 또한 동 규칙은 다음에 해당하는 사고사망자 수의 경우 사업주의 법 위반에 해당하지 않는 것으로 판단, 사고사망자 수 산정에서 제외하고 있음.

- <표 2>의 3호 라목 1)~5)의 사유에 해당하는 사고사망자는 사고사망자 수 산정에서 제외되며, 추후 이의신청 심의에서도 산정 배제 기준으로 활용됨.

〈표 2〉 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1]의 사고사망자 산입 제외 기준

「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 건설업체 산업재해 발생률 및 산업재해 발생 보고의무 위반 건수의 산정 기준과 방법

3. 제2호의 계산식에서 사고사망자 수는 다음과 같은 기준과 방법에 따라 산출한다 (중략)
- 라. 사고사망자 중 다음의 어느 하나에 해당하는 경우로서 사업주의 법 위반으로 인한 것이 아니라고 인정되는 재해에 의한 사고사망자는 사고사망자 수 산정에서 제외한다.
  - 1) 방화, 근로자 간 또는 다른 인간의 폭행에 의한 경우
  - 2) 「도로교통법」에 따라 도로에서 발생한 교통사고에 의한 경우(해당 공사의 공사용 차량·장비에 의한 사고는 제외한다)
  - 3) 태풍·홍수·지진·눈사태 등 천재지변에 의한 불가항력적인 재해의 경우
  - 4) 작업과 관련이 없는 제3자의 과실에 의한 경우(해당 목적물 완성을 위한 작업자 간의 과실은 제외한다)
  - 5) 그밖에 야유회, 체육행사, 취침·휴식 중의 사고 등 건설 작업과 직접 관련이 없는 경우
- 마. 재해 발생 시기와 사망 시기의 연도가 다른 경우에는 재해 발생 연도의 다음 연도 3월 31일 이전에 사망한 경우에만 산정 대상 연도의 사고사망자 수로 산정한다.

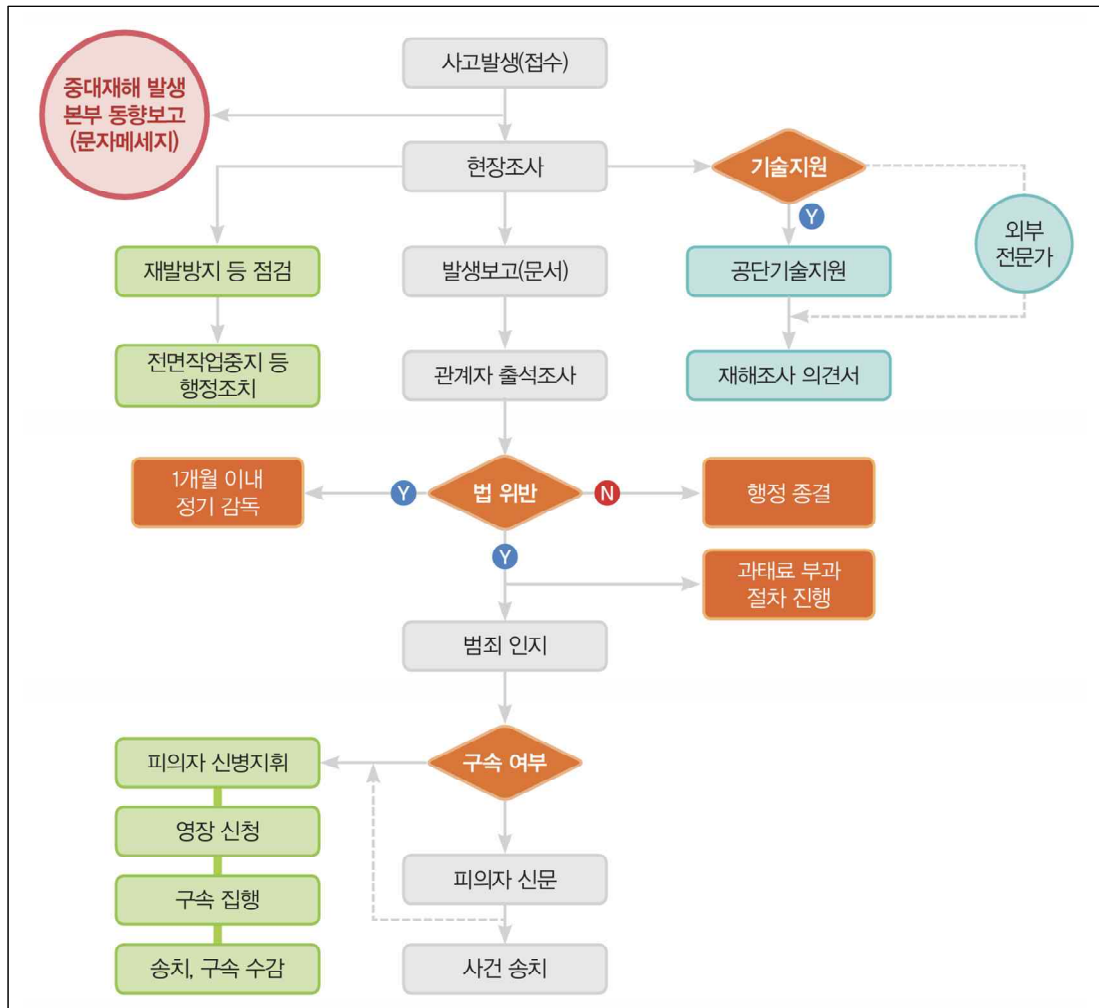
## 2. 사고사망만인율 산정 절차 및 이의신청 제도

### (1) 사고사망만인율 산정 절차 및 방법

❖ 사고사망재해 발생에 따른 고용노동부의 업무처리 절차를 도식화하면 <그림 1>과 같음. 고용노동부 근로감독관의 조사를 통해 「산업안전보건법」 위반 여부를 판단하며, 위반 미해당으로 판단될 경우, 행정이 종결됨.

- 「산업안전보건법」 위반 사항이 없는 것으로 판단되면 사고사망만인율에 포함되지 않음.

〈그림 1〉 중대재해 조사 업무처리 흐름



자료 : 고용노동부(2019), “중대 재해조사 업무처리 흐름도”.

■ 근로감독관이 「산업안전보건법」 위반 사항이 있다고 판단하는 경우, 과태료 부과, 정기 감독, 그리고 법 위반 사항에 따라 사건 송치를 위한 후속 절차가 진행됨.

- 위반 사항이 있다고 판단되는 사고사망재해의 경우 건설업체별 사고사망만인율 산정을 위한 사고사망 자 수에 산입되는 것으로 판단할 수 있음.

■ 사고사망만인율 산정 및 이의신청 처리 등 업무는 고용노동부로부터 위탁받은 한국산업안전보건공단이 수행하며, 연도별 사고사망만인율은 매년 7월 확정되어 적용됨.

- 통상 3~4월에 산정을 위한 기초자료를 수집하고 4~5월에 건설업체별 사고사망만인율을 통보하며, 이의신청 접수 및 처리를 거쳐 7월에 사고사망만인율을 최종 산정 및 통보함.



- 최종 산정된 대상 연도의 사고사망만인율은 1년(7.1~6.30)간 적용되며, 이를 조달청 등 공공기관에 통보하여 결과를 입찰참가자격 사전심사, 입·낙찰제도 등에 반영하도록 하고 있음.

## (2) 이의신청 제도

❖ 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조(협조 요청) 제2항은 고용노동부 장관이 통보한 업체별 사고사망만인율에 대한 이의 제기 절차를 규정하고 있음.

- 산업안전보건공단이 매년 4~5월 산정하여 통보한 건설업체별 사고사망만인율에 대해 통보 일자로부터 10일 이내에 이의신청을 접수받고, 이를 검토하여 7월에 최종 사고사망만인율을 결정함. 통상 이의신청 접수는 2~3회까지 이뤄짐.
- 산업안전보건공단의 '22년도 건설업체 사고사망만인율 이의신청 처리 현황을 살펴보면 1차('23.5.8~'23.5.19), 2차('23.6.2~'23.6.9), 3차('23.6.19~'23.6.26) 총 3차의 이의 제기를 접수한 것으로 나타남.

〈표 3〉 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조

「산업안전보건법 시행규칙」 제4조(협조 요청) 제2항
<p>② 고용노동부 장관은 별표 1에 따라 산정한 산업재해발생을 및 그 산정 내역을 해당 건설업체에 통보해야 한다. 이 경우 산업재해발생을 및 산정 내역에 불복하는 건설업체는 통보를 받은 날부터 10일 이내에 고용노동부 장관에게 이의를 제기할 수 있다.</p>

❖ 고용노동부는 건설업체의 사고사망만인율 이의신청에 대해 아래 기준에 근거해 심사단을 구성하고, 회의를 거쳐 이의 제기 내용이 타당한 경우 선별적으로 반영함.

- 다만, 건설업체는 산업안전보건공단이 현행과 같이 이의신청에만 의존하면 산정 오류가 발생할 수 있으므로 사고사망만인율 산정 시 사고 발생 원인 등을 포함한 중대재해 보고서, 산업재해 조사표 등을 함께 대조할 필요가 있다고 지적함. 또한, 이의신청 허용 기간 연장도 요구하고 있음.

〈표 4〉 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 제5호

「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 건설업체 산업재해발생을 및 산업재해 발생 보고의무 위반 건수의 산정 기준과 방법
<p>5. 고용노동부 장관은 제3호 라목에 따른 사고사망자 수 산정 여부 등을 심사하기 위하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 각 1명 이상으로 심사단을 구성·운영할 수 있다.</p> <p>가. 전문대학 이상의 학교에서 건설안전 관련 분야를 전공하는 조교수 이상인 사람</p> <p>나. 공단의 전문직 2급 이상 임직원</p>

### 3. 사고사망만인을 활용 제도

■ 건설업체의 사고사망만인은 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조(협조 요청) 제1호에 따라 건설업체의 시공능력평가와 공공공사의 입찰참가자격 사전심사, 입·낙찰제도에 활용됨(〈표 5〉 참조).

- 본 연구에서는 시공능력평가제도, 입찰참가자격 사전심사, 입·낙찰제도로 구분하여 사고사망만인이 활용되는 제도를 검토함.

〈표 5〉 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조

「산업안전보건법 시행규칙」 제4조(협조 요청) 제1호	
① 고용노동부 장관이 법 제8조 제1항에 따라 관계 행정기관의 장 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장에게 협조를 요청할 수 있는 사항은 다음 각호와 같다. (중략)	
6. 「건설산업기본법」 제23조에 따른 건설업체의 시공능력 평가 시 별표 1 제1호에서 정한 건설업체의 산업재해 발생률에 따른 공사실적액의 감액(산업재해발생률의 산정 기준 및 방법은 별표 1에 따른다)	
7. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제13조에 따른 입찰 참가업체의 입찰참가자격 사전심사 시 다음 각 목의 사항	
가. 별표 1 제1호에서 정한 건설업체의 산업재해발생률 및 산업재해 발생 보고의무 위반에 따른 가감점 부여 (건설업체의 산업재해발생률 및 산업재해 발생 보고의무 위반 건수의 산정 기준과 방법은 별표 1에 따른다)	
나. 사업주가 안전·보건 교육을 이수하는 등 별표 1 제1호에서 정한 건설업체의 산업재해 예방 활동에 대하여 고용노동부 장관이 정하여 고시하는 바에 따라 그 실적을 평가한 결과에 따른 가점 부여	
8. 산업재해 또는 건강진단 관련 자료의 제공	
9. 정부포상 수상업체 선정 시 산업재해발생률이 같은 종류 업종에 비하여 높은 업체(소속 임원을 포함한다)에 대한 포상 제한에 관한 사항	

#### (1) 시공능력평가제도

■ 건설업체의 시공능력평가에 대한 근거와 방법은 각각 「건설산업기본법」 제23조(시공 능력의 평가 및 공시) 및 동법 시행령 제23조(시공능력의 평가 방법)에서 규정함.

- 시공능력평가 제도는 국토교통부가 모든 건설업체를 대상으로 공사실적, 경영 상태, 기술 능력, 신인도 등을 종합적으로 평가하여 발주자가 적정한 건설업체를 선정할 수 있도록 지원하는 제도임.
- 시공능력평가 결과는 매년 7월 말에 공시되어 8월 1일부터 적용되며, 발주자는 입찰제란, 조달청의 유자격 명부제, 도급 하한제 등에 활용함.
- 시공능력평가액은 「건설산업기본법 시행규칙」 [별표 1](종합건설업체) 및 [별표 2](전문건설업체)에 의거, 공사실적평가액, 경영평가액, 기술능력평가액, 그리고 신인도평가액의 합으로 산정됨.

〈표 6〉 「건설산업기본법」 제23조 및 시행규칙 제23조

법 제23조(시공능력의 평가 및 공시)	시행규칙 제23조(시공능력의 평가 방법)
<p>① 국토교통부 장관은 발주자가 적정한 건설사업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 건설사업자의 신청이 있는 경우 그 건설사업자의 건설공사 실적, 자본금, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준 등에 따라 시공능력을 평가하여 공시하여야 한다.</p> <p>② 삭제</p> <p>③ 제1항에 따른 시공능력의 평가 및 공시를 받으려는 건설사업자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 전년도 건설공사 실적, 기술자 보유 현황, 재무 상태, 그밖에 국토교통부령으로 정하는 사항을 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>④ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 시공능력 평가를 위하여 필요한 경우 그 시공능력 평가를 신청한 건설사업자, 건설공사의 발주자, 그 밖의 관계 기관·단체의 장에게 공사실적, 기술자 보유 현황 등의 자료 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요청받은 관계 기관·단체의 장 등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</p>	<p>① 법 제23조 제1항에 따른 건설사업자의 시공능력은 영 별표 1에 따른 업종별 및 주력 분야별로 평가한다. 다만, 발주자가 적정한 건설사업자를 선정할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각호의 구분에 따라 평가할 수 있다. (중략)</p> <p>② 제1항에 따른 시공능력은 최근 3년간 공사실적(산업·환경설비 공사업의 경우는 산업·환경설비의 제조 실적을 포함한다)의 연차별 가중 평균액, 자본금, 재무구조, 건설기술인 보유 현황 및 기술개발투자 실적, 건설공사의 안전·환경 및 품질관리 수준, 협력업자와의 협력관계, 건설근로자 퇴직공제 가입 실적, 법 제86조의4에 따른 상습 체납 건설사업자의 체불이력 및 건설기술인 교육 이수 실적 등에 따라 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자는 별표 1에 따라, 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자는 별표 2에 따라 각각 평가한다.</p>

❖ 〈표 5〉의 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조 제1항 제6호에 근거해 건설업체별 사고사망만인율에 따라 건설사업자 공사실적액을 감액하게 되며, 최근 3년간 건설공사 실적의 연차별 가중 평균액에 아래와 같은 감산 비율을 곱한 금액을 제하도록 정하고 있음.

- 「건설산업기본법 시행규칙」 [별표 1](종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자의 시공능력의 평가 방법) 제1호 라목의(5), [별표 2](전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자의 시공능력의 평가 방법) 제1호 라목의(4)에 따라 다음과 같이 동일한 감산 비율을 적용받음.

〈표 7〉 「건설산업기본법 시행규칙」 [별표 1] 및 [별표 2]에 따른 공사실적액 감액 기준

종합건설사업자 공사실적액 감액 기준		전문건설사업자 공사실적액 감액 기준	
사망만인율	감산 비율	사망만인율	감산 비율
평균 사망만인율의 1배 이상 1.5배 이하	5/100	평균 사망만인율의 1배 이상 1.5배 이하	5/100
평균 사망만인율의 1.5배 초과 2배 이하	7/100	평균 사망만인율의 1.5배 초과 2배 이하	7/100
평균 사망만인율의 2배 초과	9/100	평균 사망만인율의 2배 초과	9/100

## (2) 입찰참가자격 사전심사 제도

입찰참가자격 사전심사(Pre-Qualification)는 일정 규모 이상의 공공공사 입찰에 참여하고자 하는 업체의 종합적인 이행 능력을 평가하여 입찰참가 자격을 부여하는 제도임.

- PQ 대상 공사는 추정가격 300억원 이상인 종합심사낙찰제 대상 공사, 대형공사 및 기술 제한 입찰 공사, 추정가격 200억원 이상의 고난도 공사임.

〈표 8〉 「국가계약법 시행령」 제13조

「국가계약법 시행령」 제13조(입찰참가자격 사전심사)	
①	각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰참가자의 자격을 미리 심사하여 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정할 수 있으며, 적격자를 선정한 경우에는 선정된 적격자에게 선정결과를 통지해야 한다.
②	각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에 따라 입찰참가자의 자격을 심사하는 경우에는 계약이행의 난이도, 이행실적, 기술능력, 재무상태, 사회적 신인도 및 계약이행의 성실도 등 계약수행능력을 평가하는 데에 필요한 요소들을 종합적으로 고려해 심사기준을 정해야 한다.
③	각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 용역등에 대해 관계법령에서 사업자 선정절차등을 규정하고 있는 경우에는 제2항에도 불구하고 그 절차등에 따라 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정할 수 있다.
④	각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰에 참가하려는 자가 입찰 전에 열람할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 적은 서류를 갖추어 두어야 하며, 입찰에 참가하려는 자가 요청하는 경우에는 이를 열람하게 하고 교부해야 한다. 다만, 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 국가종합전자조달시스템(세입의 원인이 되는 경쟁입찰의 경우에는 「국유재산법」 제31조제2항 전단에 따라 기획재정부장관이 지정·고시하는 정보처리장치를 말하며, 이하 “전자조달시스템”이라 한다)에 이를 게재함으로써 열람 및 교부를 갈음할 수 있다.

PQ는 경영상태 부문과 기술적 공사 이행 능력 부문으로 구성되며, 경영 상태 부문의 적격요건을 충족한 업체를 대상으로 기술적 공사 이행 능력 부문을 심사하도록 하고 있음.

- 경영 상태 부문은 추정가격 500억원을 기준으로 신용평가 등급에 따라 결정되며, 기술적 공사 이행 능력 부문은 시공 경험 분야, 기술 능력 분야, 시공평가 결과 분야, 지역·중소기업 참여도 분야, 신인도 분야를 종합적으로 심사함.

기획재정부 계약예규는 사고사망만인율에 따른 PQ 신인도 평가 시 최근 3년간 업체의 평균 사고사망만인율과 건설업 사고사망만인율을 비교해 다음과 가감점을 부여함.

〈표 9〉 「기획재정부 계약예규」 입찰참가자격사전심사의 신인도 평가 가점

심사 항목	평가 요소	등급	배점
다. 건설재해 및 제재 처분 사항	1) 최근 3년간 고용노동부 장관이 산정한 사고 사망만인율의 가중평균이 평균 사고사망만인율의 가중평균 이하인 자 또는 초과한 자	평균 사고사망만인율의 가중평균 이하인 자	+1
		평균 사고사망만인율의 가중평균을 초과한 자	-1

❖ 조달청과 행정안전부 예규의 입찰참가자격 사전심사 기준도 유사한 구성을 가지고 있음. 단, 조달청 기준과 행정안전부 예규는 평균 사고사망만인율에 따른 등급을 세분화함.

- 기획재정부 계약예규는 건설업 사고사망만인율의 가중평균 대비 이하 또는 초과 여부를만 기준으로 하나, 조달청과 행정안전부는 6개 등급으로 구분하여 신인도 평가에 가감점을 부여함.
- 당초 행정안전부 예규는 사고사망만인율이 낮은 업체의 가점(+0.5~+2.0) 기준만 규정했으나 '22.06 개정으로 -1.0~+2.0의 가감점으로 변경됐으며, '23.12 개정 이후에는  $\pm 2.0$ 으로 범위를 확대하였음.

〈표 10〉 「조달청 입찰참가자격 사전심사 기준」의 신인도 평가 가점

심사 항목	평가 요소	등급	배점
다. 건설재해 및 제재 처분	10) 최근 3년간 고용노동부 장관이 산정한 사고사망만인율의 가중평균이 평균사고사망만인율의 가중평균 이하인 자 또는 초과한 자	평균 사고사망만인율의 0.2배 이하	+1.0
		평균 사고사망만인율의 0.4배 이하	+0.6
		평균 사고사망만인율의 0.6배 이하	+0.3
		평균 사고사망만인율의 1.0배 이하	0.0
		평균 사고사망만인율의 1.0배 초과	-0.5
		평균 사고사망만인율의 1.5배 초과	-1.0

〈표 11〉 「행정안전부 예규」 입찰참가자격 사전심사 기준의 신인도 평가 가점

심사항목	등급	배점
(라) 최근 3년간 고용노동부 장관이 산정한 사고사망만인율의 평균 사고사망만인율의 가중평균 이하인 자 또는 초과한 자	평균 사고사망만인율의 0.2배 이하	+2.0
	평균 사고사망만인율의 0.4배 이하	+1.6
	평균 사고사망만인율의 0.6배 이하	+1.2
	평균 사고사망만인율의 0.8배 이하	+0.8
	평균 사고사망만인율의 1.0배 이하	+0.4
	평균 사고사망만인율의 1.0배 초과	-0.4
	평균 사고사망만인율의 1.2배 초과	-0.8
	평균 사고사망만인율의 1.4배 초과	-1.2
	평균 사고사망만인율의 1.6배 초과	-1.6
	평균 사고사망만인율의 1.8배 초과	-2.0

### (3) 입·낙찰제도

❖ 종합심사낙찰제 대상 사업의 심사 기준은 「기획재정부 계약예규」 공사계약 종합심사낙찰제 심사 기준에서 다루며, 배점은 일반공사 기준 공사 수행 능력(40~50점), 입찰 금액(50~60점), 사회적 책임(가점 2점), 계약 신뢰도(감점)로 구성됨.

- 사고사망만인율은 사회적 책임 분야의 '건설안전'에 반영되는데, 사회적 책임 분야는 건설안전, 공정 거래, 지역경제로도 나누어 점수를 산정, 합산하며 합산 결과가 음(-)일 때 0점으로 반영함.

❖ 「기획재정부 계약예규」 공사계약 종합심사낙찰제 심사 기준 [별표4](사회적 책임 세부 심사 방법)에 따르면 건설안전 부분의 점수는 사고사망만인율, 산업재해발생보고 위반 건수, 산업안전보건법령 위반에 따른 행정형벌 부과 건수를 심사함.

- 상기 3개 항목의 점수를 산정, 합산하며 합산한 점수의 한도는  $\pm 100$ 점임.
- [별표4](사회적 책임 세부 심사 방법) 1호의 마목에서 규정하는 사고사망만인율 점수 산정 방법은 다음과 같음.

〈표 12〉 「기획재정부 계약예규」 공사계약 종합심사낙찰제 심사 기준 [별표4] 사회적 책임 세부 심사 방법

구분	점수 심사 계산식	비고
사고사망만인율	$\text{점수} = 100 - 100 \times \frac{\text{해당업체 가중평균 사고사망만인율}}{\text{건설업 가중평균 사고사망만인율}}$ <p>* 해당 업체 가중평균 사고사망만인율이 건설업 가중평균 사고사망만인율의 2배 이상이면 -100점</p>	점수는 소수 첫 자리에서 반올림하여 정수로 표시하고, 점수 한도는 100

❖ 적격심사낙찰제의 경우, 해당 공사 수행 능력(시공 경험, 경영 상태, 신인도, 하도급 관리계획의 적정성, 자재 및 인력 조달 가격의 적정성)과 입찰가격으로 구분하여 평가함.

- 기존에는 별도 건설안전 관련 평가 항목이 없는 대신 PQ 심사 항목을 이용하도록 규정했으나, 신인도 평가 항목이 2020년 12월 신설되면서 평가 시 감점 항목은 적용하지 않도록 단서가 신설됨.
- 2020년 9월 계약예규 개정을 통해 산업재해 예방 활동 실적, 산업안전보건법 위반, 사고사망만인율에 따른 가감점 기준이 신설되어 수행 능력에 반영하도록 정하고 있으며, 사고사망만인율이 낮은 건설업체에 대한 가점을 부여하도록 하였음.

〈표 13〉 「기획재정부 계약예규: 적격심사기준」 제5조

「기획재정부 계약예규: 적격심사 기준」 제5조(심사 항목 및 배점 한도)
<p>③ 각 중앙관서의 장은 제1항 및 제2항에 따른 심사기준을 정함에 있어 다음 각호의 사항을 심사항목으로 포함하여야 한다. 다만, 가점항목으로 포함하는 경우에는 이행(수행)능력의 배점한도 범위 내에서 가산점을 부여한다.</p> <p>(중략) 5. 공사계약</p> <p>가. 최근 1년간 산업재해예방활동 실적이 우수한 자에 대한 신인도 가점 및 최근 1년 동안 산업안전보건법령 위반으로 동일 공공공사 현장에서 벌금 이상의 행정형벌을 2회 이상 받은 자에 대한 신인도 감점</p> <p>나. 최근 3년간 고용노동부장관이 산정한 사고사망만인율의 가중평균이 평균사고사망만인율의 가중평균 이하인 자에 대한 가점</p>

❖ 「행정안전부 예규」는 지방자치단체 공공사업 입찰의 적격심사 기준을 다루고 있는데, '제2장 적격심사 기준'에서 신인도 부문 배점 기준을 다음과 같이 정하고 있음.

- PQ 신인도 평가와 마찬가지로 시설공사 적격심사의 신인도 평가시 사고사망만인율에 따른 배점을 10개 등급으로 구분하여  $\pm 2$ 점의 가감점을 부여하고 있음.
- 적격심사 신인도 평가 가점도 PQ 신인도 평가의 사고사망만인율 가감점 개정 연혁과 동일하게 당초 0.0~+4.0에서 '22.06 개정 이후 -1.0~+2.0, '23.12 개정 이후  $\pm 2$ 점으로 강화되었음.
- 단, 신인도 평가의 총 배점한도는  $\pm 1.2$ 점으로, 산정결과  $\pm 1.2$ 점을 초과하는 부분은 적용하지 않음.
- 또한, 사고사망만인율 외에도 「산업안전보건법」에 따라 고용노동부장관이 산업재해로 인한 사망자가 연간 2명 이상으로 공표한 업체는 2점 감점을 부여받도록 추가로 고려하고 있음.

〈표 14〉 「행정안전부 예규」 지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정 기준의 적격심사 기준 : 신인도 평가 가점

세부 심사 항목	평가 방법	배점
3. 최근 3년간 고용노동부 장관이 산정한 사고사망만인율의 평균 사고사망만인율 이하 또는 초과한 자	평균 사고사망만인율의 0.2배 이하	+2.0
	평균 사고사망만인율의 0.4배 이하	+1.6
	평균 사고사망만인율의 0.6배 이하	+1.2
	평균 사고사망만인율의 0.8배 이하	+0.8
	평균 사고사망만인율의 1.0배 이하	+0.4
	평균 사고사망만인율의 1.0배 초과	-0.4
	평균 사고사망만인율의 1.2배 초과	-0.8
	평균 사고사망만인율의 1.4배 초과	-1.2
	평균 사고사망만인율의 1.6배 초과	-1.6
	평균 사고사망만인율의 1.8배 초과	-2.0
4. 「산업안전보건법」에 따라 입찰공고일 기준 최근 1년 이내에 고용노동부 장관이 산업재해로 인한 사망자가 연간 2명 이상으로 공표한 자	입찰공고일 기준 고용노동부 장관이 공표한 자	-2.0

❖ 이와 같이 고용노동부가 산정하는 사고사망만인율은 건설업체의 시공능력 평가, 공공 공사 입찰을 위한 입찰참가자격 사전심사 및 본 입·낙찰에 직접적인 영향을 미치므로 건설업체에 대한 강력한 행정제재의 기준으로 기능하고 있다고 할 수 있음.

- 따라서 정확하고 공정한 사고사망자 수 결정 및 사고사망만인율 산정은 건설업체의 경영활동에 큰 영향을 미치는 요인의 하나임.



### Ⅲ 사고사망만인을 산정 제도의 문제점

#### 1. 사망재해 발생 과실이 없어도 사고사망만인을 산정에 산입이 가능

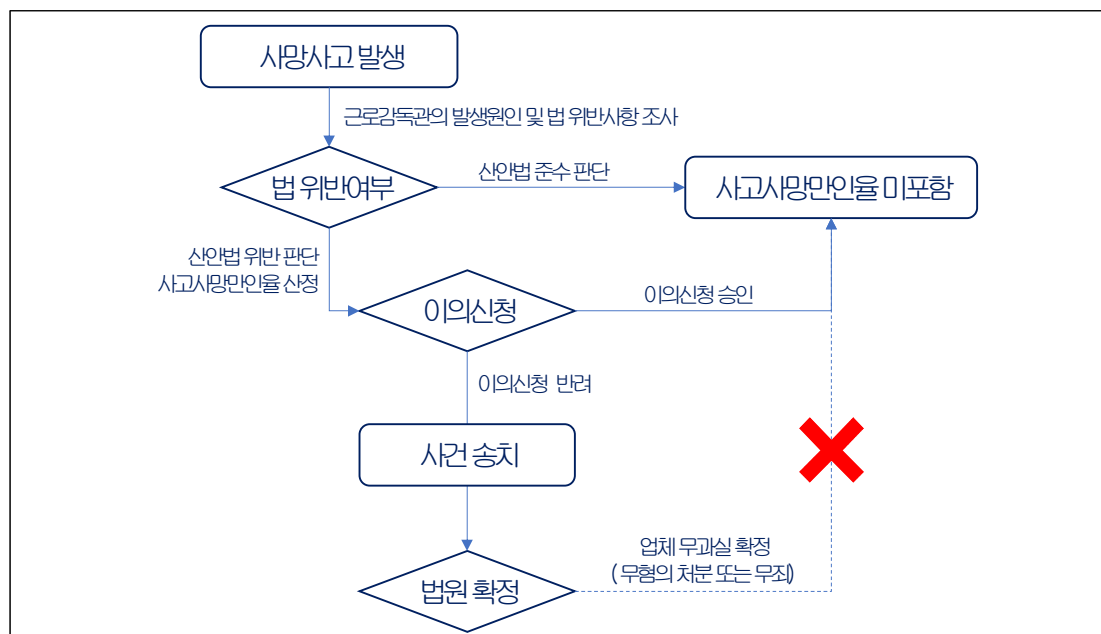
앞서 살펴본 사망재해 발생에 따른 조사 및 후속 절차와 사고사망만인을 산정 산입 여부를 도식화하면 <그림 2>와 같음.

- 사망사고 발생에 대한 근로감독관의 발생원인 및 법 위반 사항 조사가 첫 번째 검토 단계로, 사고사망만인을 포함 여부가 일차적으로 결정됨.
- 이후 고용노동부(한국산업안전보건공단)가 산정한 건설업체별 사고사망만인율에 대한 이의 신청 절차가 두 번째 검토 단계로, 이 단계에서 이의신청이 승인되면 사고사망만인율 산정에 산입되지 않음. 그러나 이의신청이 반려될 경우 사고사망만인율에 포함되게 됨.

근로감독관이 산안법 위반으로 판단하게 되면 법 위반 사항에 따라 검찰에 송치될 수 있으며, 법 위반 여부에 대해 법원의 판단을 받게 됨. 이때 건설업체의 이의신청이 이뤄지지 않았거나 반려될 경우, 법원의 판단과 관계없이 사고사망만인율로 포함됨.

- 추후 법원의 판단을 통해 업체의 무과실(무혐의 처분 또는 무죄)이 확정된다 하더라도 업체는 기존에 공표된 사고사망만인율로 인한 입·낙찰의 피해를 감수할 수밖에 없는 구조임.

<그림 2> 사망재해 처리 절차와 사고사망만인율 산정





- ❖ 전술한 내용을 표로 정리하면 다음과 같음. 발생한 사망사고가 산안법 위반 사항으로 판단되고 건설업체가 이에 불복하여 이의신청을 접수하였을 때, 이의신청이 반려되면 추후 법원의 최종 과실 여부 판단과 관계없이 사고사망만인을 산정에 포함됨.

〈표 15〉 산업안전보건법 위반 여부 조사에 따른 사고사망만인 산입 여부

산안법 위반 판단 (고용노동부)	사고사망만인 건설업체 수용 여부	이의신청 (고용노동부)	사고사망만인 산정 산입
산안법 위반 미해당	-	-	산정 미포함
산안법 위반 해당	수용	-	산정 포함
	불수용	이의신청 승인	산정 미포함
		이의신청 반려	법원의 최종 과실 여부 판단과 관계없이 산정 포함

주 : 고용노동부는 총 3회차의 이의신청 제도를 운영하고 있음.

- ❖ 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표1] 제3호 가목의 2)는 산업재해와 관련하여 법원의 판결을 통해 사고사망자 수 합산이 달라질 수 있도록 규정하였으나, 이는 발주자 승인 하에 종합업체에 도급이 이뤄진 경우로 제한하고 있음.

- 해당 규정은 산업재해 책임에 대한 법원의 판결에 따라 사고사망자 수의 업체별 합산 기준이 달라질 수 있음을 인정한다고 볼 수 있으나, 특수 경우로만 제한하고 있음을 의미함.

〈표 16〉 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 제3호

「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 건설업체 산업재해발생을 및 산업재해 발생 보고의무 위반 건수의 산정 기준과 방법
<p>3. 제2호의 계산식에서 사고사망자 수는 다음과 같은 기준과 방법에 따라 산출한다.</p> <p>가. 사고사망자 수는 사고사망만인 산정 대상 연도의 1월 1일부터 12월 31일까지의 기간 동안 해당 업체가 시공하는 국내의 건설 현장(자체 사업의 건설 현장은 포함한다. 이하 같다)에서 사고사망자수를 입은 근로자 수를 합산하여 산출한다. 다만, 별표 18 제2호 마목에 따른 이상기온에 기인한 질병 사망자는 포함한다.</p> <p>1) 「건설산업기본법」 제8조에 따른 종합공사를 시공하는 업체의 경우에는 해당 업체의 소속 사고사망자 수에 그 업체가 시공하는 건설현장에서 그 업체로부터 도급을 받은 업체(그 도급을 받은 업체의 하수급인을 포함한다. 이하 같다)의 사고사망자 수를 합산하여 산출한다.</p> <p>2) 「건설산업기본법」 제29조 제3항에 따라 종합공사를 시공하는 업체(A)가 발주자의 승인을 받아 종합공사를 시공하는 업체(B)에 도급을 준 경우에는 해당 도급을 받은 종합공사를 시공하는 업체(B)의 사고사망자 수와 그 업체로부터 도급을 받은 업체(C)의 사고사망자 수를 도급한 종합공사를 시공하는 업체(A)와 도급을 받은 종합공사를 시공하는 업체(B)에 반으로 나누어 각각 합산한다. 다만, 그 산업재해와 관련하여 법원의 판결이 있는 경우에는 산업재해에 책임이 있는 종합공사를 시공하는 업체의 사고사망자 수에 합산한다.</p>

## 2. 행정업무 역량이 부족한 중소건설업체의 대응 한계

❖ 고용노동부는 한국산업안전보건공단을 통해 건설업체별 사고사망만인을 이의신청을 접수받아 검토하고 있으며, 이는 한국산업안전보건공단 건설업체 건설안전 평가지표 홈페이지(<http://const.kosha.or.kr>)를 통해 이뤄짐.

- 한국산업안전보건공단은 이의신청과 관련해 공동도급에 따른 재해자 수 정정 요청, 재해자 수 산정 제외 요청, 종합-종합 간 도급에 따른 정정 요청 등 이의신청 유형을 소개하고, 홈페이지 입력 방법 등을 안내하고 있음.

❖ 행정업무 처리 역량이 대형 업체에 비해 상대적으로 취약한 중소건설업체의 경우 이의신청을 위한 구비서류 작성 및 검토 등 적절한 대응에 한계가 있음.

- 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조(협조 요청) 제2항에 따라 이의신청 기간은 사고사망만인을 통보 후 10일 이내로 규정되어 있으나, 이의신청 유형에 따라 사실관계 입증에 위한 제출 서류가 다양해 대다수 중소건설업체는 대응에 어려움을 겪음(표 17) 및 (표 18) 참조).
- 사고사망자 수에 제외되는 경우에 해당하더라도 기간 내에 이의신청을 하지 못해 사고사망만인율에 사고사망자로 산입되는 사례도 있는 것으로 나타남.<sup>1)</sup>

〈표 17〉 사고사망만인율 이의신청 시 제출 서류 : 재해자 수 산정 제외

순번	이의 사유	제출 서류
1	방화, 근로자 간 또는 타인 간의 폭행	경찰서, 소방서 등 수사기관의 조사서류 등 사실관계 입증 서류
2	「도로교통법」 상의 도로에서 발생한 교통사고	사고 장소가 명확히 기재된 교통사고 사실 확인원 등
3	태풍, 홍수, 지진, 눈사태 등 천재지변에 의한 불가항력적인 재해	사실관계를 객관적으로 입증할 수 있는 정부기관, 공공기관, 의료기관 등에서 제공하는 자료
4	작업과 관련이 없는 제3자 과실에 의한 재해	
5	야유회, 체육행사, 취침, 휴식 중 사고 등 건설작업과 직접 관련이 없는 재해	
6	전문 또는 기타건설공사 실적액이 원·하수급인 분리산정된 경우 하수급인 재해자 제외 요청	도급계약서 사본, 하도급계약서 사본, 하수급 업체 면허등록증 사본, 재해자 소속확인 서류, 해당 공사실적액 확인서류

자료 : 한국산업안전보건공단(2024) “23년도 종합건설업체 사고사망만인율 산정 관련 이의신청 안내문”.

1) 대한경제(2020.9.1), “건설협회, 건설업 사고사망만인율 산정 개선 건의”.

〈표 18〉 사고사망만인율 이의신청 시 제출 서류 : 종합(A)-종합(B) 간 도급

순번	이의 사유	제출 서류
1	종합건설업체(A-B) 재해자 반분 요청	발주자 승낙서, 발주자 승인요청서 도급계획서, 건설표준하도급계약서 재해자 소속확인 서류 하수급 업체 건설등록증
2	법원 판결에 따라 책임이 있는 종합건설업체의 재해자 수 산정 요청	발주자 승낙서, 발주자 승인요청서 도급계획서, 건설표준하도급계약서 재해자 소속확인 서류 하수급 업체 건설등록증, 법원 판결문

자료 : 한국산업안전보건공단(2024) “23년도 종합건설업체 사고사망만인율 산정 관련 이의신청 안내문”.

■ **한정된 인력으로 안전, 품질, 회계, 행정 등 각종 업무처리를 수행해야 하는 중소건설업체의 경우 이의신청을 접수하더라도 제외 및 정정 신청을 위한 증빙이 대형 업체에 비해 부실할 가능성이 높음.**

- 이는 중소건설업체일수록 이의신청 제도를 통한 사고사망자 수 산정 제외 또는 정정 등 승인을 받을 가능성이 낮음을 의미하며, 부족한 역량을 보완하기 위한 협회 또는 중소벤처기업부 등의 지원이 필요함을 시사함.
- 2007년 국회 환경노동위원회 조사에 따르면 건설업체 사망재해에 따른 산업안전보건법 위반으로 송치된 사건 중 상위 1,000위 건설업체의 사망재해사건 75건 중 18건(24%)이 무혐의 처분을 받았음. 같은 해 상위 100위 업체의 무혐의 처분 비율은 36%, 10위 업체의 비율은 50%로 대형 업체일수록 무혐의 처분 비율이 높았음.<sup>2)</sup>

2) 한겨레(2007.11.1), “10대 건설사 사망사고 절반 무혐의 처분”.

## IV 건설업체 사고사망만인을 산정 개선을 위한 제언

### 1. 사고사망만인을 이의신청 절차 보완 및 지원체계 마련

- 행정업무 역량이 부족한 대다수 중소건설업체의 사고사망만인을 이의신청 제도 활용성 개선을 통해 공정한 평가를 받을 수 있도록 접근성 개선과 지원체계 마련의 두 가지 접근이 필요함.
- 우선, 현재 10일로 제한된 이의신청 허용 기간을 14일 또는 2주로 연장하여 이의를 제기하고자 하는 건설업체에 충분한 대응 기간을 확보할 수 있게 해야 함.
  - 건설업체별 사고사망만인을 이의신청 기간을 규정한 「산업안전보건법 시행규칙」 제4조(협조 요청) 제2항의 개정을 통해 이의신청 기간을 연장하는 방안을 제안함.
- 건설분야 협·단체는 사고사망만인을 이의신청 제도와 관련한 매뉴얼 배포 등 업무 지원을 통해 중소건설업체의 부족한 행정 및 대관업무 역량을 지원할 수 있는 체계의 구축을 검토해야 함.
  - 중소기업의 부당한 행정처분, 불합리한 행정 조치에 대한 지원 및 법률 상담을 제공하는 중소기업 옴부즈만, 중소기업중앙회, 대한법률구조공단의 상담 및 지원 서비스 연계도 검토가 필요함.

### 2. 사망재해 과실 관련 재판 계류 시 사고사망자 수 산입 유예

- 현행 제도에서는 고용노동부가 통보한 사고사망만인율에 대한 이의신청이 반려된다면 추후 법원의 최종 과실 여부 판단과 관계없이 사고사망만인율 산정에 포함되는 구조임.
  - 법원의 판단을 통해 업체의 무과실(무혐의 처분 또는 무죄)이 확정된다 하더라도 업체는 기존에 산정된 사고사망만인율로 인한 불합리한 구조에서 비롯된 입·낙찰의 피해를 감수할 수밖에 없음.
- 사고사망만인율이 시공능력평가액의 공사실적액 감액, 입찰참가자격 사전심사, 입·낙찰 가감점 기준으로 활용되고 있으며, 가감점 범위 확대로 제재가 지속 강화되고 있음을 고려할 때, 공정하고 합리적인 사고사망만인율 산정의 중요성 또한 높아짐.
  - 행안부 예규의 PQ 및 적격심사 신인도 부문 사고사망만인율 감점 범위는 연이어 확대되었음.

- ❖ 따라서 산업재해 과실 여부가 확정된 후 사고사망만인율이 산정될 수 있도록 사망재해 과실과 관련한 재판이 계류 중일 경우, 업체별 사고사망만인율 산정에 사고사망자 수 산입을 유예하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- ❖ 고용노동부는 건설안전 제재와 관련해 이와 유사한 접근의 조치를 취하고 있음. 고용노동부는 2021년부터 ‘사망재해 발생 등 산업재해 예방조치 의무 위반 사업장 명단’을 별도로 공표하고 있음

  - 이는 「산업안전보건법」 제10조(산업재해 발생 건수 등의 공표) 제2항 및 동법 시행령 제12조(통합공표 대상 사업장 등)에 근거하며, 사망재해자 2명 이상 발생 사업장, 사망만인율이 동 규모·동 업종 평균 이상인 사업장, 위험물질 누출, 화재·폭발 등 중대 산업사고 발생 사업장, 산재를 은폐하거나 최근 3년간 2회 이상 미보고한 사업장 등으로 「산업안전보건법」 위반이 확정된 사업장임.
  - 공표 대상이 되는 사업장 및 업체는 적격심사낙찰제 감점, 각종 정부 포상 제한, 관할 지방고용노동청 주관 최고경영자 안전교육 대상이 됨.
- ❖ 해당 사업장 명단 공표는 앞서 <표 14>에 제시한 바와 같이 적격심사낙찰제의 신인도 평가 시 감점 기준으로 활용되는데, 공표 대상 기간 이전에 발생한 사망재해가 재판에 계류 중인 경우 재판이 확정된 해의 사업장 공표 대상에 포함하고 있음.

  - 공표는 행정안전부 예규 지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정 기준의 제2장 적격심사 기준에서 최근 1년 이내에 고용노동부 장관이 산업재해로 인한 사망자가 2명 이상으로 공표한 경우 2점 감점을 받으므로 이 역시 사고사망만인율과 마찬가지로 직접적이고 강도 높은 행정제재의 기준으로 기능함.
  - 예를 들어 '23년 이전에 사망재해가 발생하고 재판에 계류 중인 사업장의 형이 '24년에 확정된 경우 '24년의 공표 사업장 명단에 포함되며, 상술한 공표에 따른 실질적 제재 또한 법원의 판결이 확정된 이후부터 발생함을 의미함.
- ❖ 이는 고용노동부가 사망재해에 대해 취하는 제재 조치인 ‘사고사망만인율’과 ‘사망재해 발생 등 산업재해 예방조치 의무 위반 사업장 공표’ 간의 기준 불일치를 의미함.

  - 물론 사고사망만인율 결정을 위한 사고사망자 수 산정 여부 결정(이의신청 포함)과 「산업안전보건법」 위반의 처벌 기준이 동일하다고 볼 수는 없으나, 동일 부처, 동일 법령에 근거한 제재 기준이 이처럼 상이한 것은 적절치 않다고 볼 수 있음.
- ❖ 따라서 사고사망재해 발생에 대한 「산업안전보건법」 위반 여부 등과 관련해 법원에 재판이 계류 중인 경우, 사고사망만인율 산정 시 사고사망자 산입을 유예하고, 추후 법원의 판단이 확정된 후 산정하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있음.

- 사고사망만인을 산정을 위한 사고사망자 수 산출 방법을 규정한 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표1] 제3호에 해당 항목을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있음.

〈표 19〉 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 개정(안)

「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 건설업체 산업재해발생을 및 산업재해 발생 보고의무 위반 건수의 산정 기준과 방법

3. 제2호의 계산식에서 사고사망자 수는 다음과 같은 기준과 방법에 따라 산출한다 (중략)
- 라. 사고사망자 중 다음의 어느 하나에 해당하는 경우로서 사업주의 법 위반으로 인한 것이 아니라고 인정되는 재해에 의한 사고사망자는 사고사망자 수 산정에서 제외한다. (중략)
- 마. 재해 발생 시기와 사망 시기의 연도가 다른 경우에는 재해 발생 연도의 다음 연도 3월 31일 이전에 사망한 경우에만 산정 대상 연도의 사고사망자 수로 산정한다.
- 바. (신설 제안) 사망재해 원인에 대한 과실 여부가 확정되지 않아 재판에 계류 중인 경우에는 과실 여부가 확정된 연도의 사고사망자 수로 산정한다.

- 이는 사고사망자 수 산입의 면제가 아닌 합리적 산정을 위한 유예 조치임. 부적절한 목적의 소송 제기는 추후 사고사망자 수 누적과 이에 따른 사고사망만인을 기반 제도 운영 과정에서 보다 중대한 불이익이라는 결과로 이어질 수 있으므로 개정에 따른 건설업체의 소송 남용 가능성은 제한적일 것으로 판단됨.

박희대(연구위원·hpark@cerik.re.kr)

손태홍(건설기술·관리연구실장·thsohn@cerik.re.kr)