

: 강화된 사고사망만인율 제도와 건설사의 법적 대응

박 성 호 법무법인(유한) 바른 변호사(sungho.park@barunlaw.com)



■ 들어가며

매년 한국산업안전보건공단(이하 ‘공단’)이 산정·통보하는 사고사망만인율은 건설업체의 공공공사(公共工事) 입찰 및 수주에 결정적 영향을 미치는 핵심적인 안전지표다. 건설업체의 산업재해 발생률은 1992년 시공능력평가 30위 이내의 건설업체를 대상으로 재해자 중 사망 재해자에 가중치를 부여하여 합산한 환산재해자에 기초하여 ‘환산재해율’을 산정하여 발표한 것을 시작으로 산정 대상업체를 단계적으로 확대해 오다가, 2016년 종합심사낙찰제를 도입하면서 종합건설업체를 대상으로 한 종합심사낙찰제에 대해서는 상시근로자 수 1만명당 사고사망자 수를 나타내는 사고사망만인율을 최초로 산정하였고, 2019년 환산재해율을 전면 폐지하고 사고사망만인율로 일원화하였으며, 2021년 산정 대상에 전문건설업체를 포함하고, 2023년에는 기타건설업체까지 확대하여 산정하고 있다. 건설업체의 산업재

해 발생률을 의미하는 사고사망만인율은 「산업안전보건법 시행규칙」[별표 1]에 따라 공단이 매년 산정하여 건설업체에 통보하는데, 이러한 사고사망만인율은 건설업체의 시공능력평가지 공사실적액의 감액, 입찰참가자격 사전심사(PQ)시 가·감점 부여, 종합심사낙찰제 심사기준 등에 직접 반영된다. 그런데 현 정부의 중대재해 근절 기조에 따라 2025년 12월경부터 사고사망만인율이 건설업체의 공공공사 입찰 및 수주에 미치는 영향력이 대폭 강화되었다. 조달청 입찰참가자격 사전심사기준 및 공사계약 종합심사낙찰제 심사세부기준 등이 개정되어, 사고사망만인율의 가·감점 폭이 종전 대비 두 배 이상 확대된 것이다. 이에 따라 2026년 4월 말 공단으로부터 2025년도 사고사망만인율을 통보받은 건설업체들은 지금 이 순간이야말로 법적 대응의 ‘골든타임’임을 직시해야 한다.

■ 사고사망만인율 제도의 구조와 문제점

가. 사고사망만인율의 산정 구조와 입찰 연동의 메커니즘
사고사망만인율은 ‘(사고사망자 수 ÷ 상시근로자 수) × 10,000’의 산식으로 산출된다. 여기서 ‘사고사망자 수’는 산정 대상연도의 1월 1일부터 12월

31일까지의 기간 동안 해당 건설업체가 시공하는 국내의 건설 현장(자체사업의 건설 현장 포함)에서 사고사망재해를 입은 근로자 수를 합산하여 산출하는데, 이때 종합공사를 시공하는 업체의 경우 그 하



조달청 심사기준 개정 전·후 사고사망만인율의 반영 비교

심사기준	심사분야	심사항목 및 가·감점(개정 전)	심사항목 및 배점(개정 후: 현행)
조달청 입찰참가자격 사전심사기준	기술적 공사이행능력 (100점)	신인도 평가(-7점 ~ +5점) 중 사고사망만인율(-1점 ~ +1점)	건설안전(5점) 중 사고사망만인율(-3점~+3점)
조달청 공공주택 입찰참가자격 사전심사기준	기술적 공사이행능력 (100점)	신인도 평가(-7점 ~ +5점) 중 사고사망만인율(-1점 ~ +1점)	건설안전(5점) 중 사고사망만인율(-3점~+3점)
조달청 공사계약 종합심사낙찰제 심사세부기준	공사수행능력 (50점)	사회적책임(0점 ~ +2점)의 건설안전(-0.8점 ~ +0.8점) 중 사고사망만인율(-0.8점 ~ +0.8점)	건설안전(2점) 중 사고사망만인율(-2점~+2점)
조달청 공공주택 공사계약 종합심사낙찰제 심사세부기준	공사수행능력 (50점)	사회적책임(0점 ~ +2점)의 건설안전(-1.2점 ~ +1.2점) 중 사고사망만인율(-1.2점 ~ +1.2점)	건설안전(2점) 중 사고사망만인율(-2점~+2점)

청업체 소속 근로자의 사고사망자 수까지 원청업체의 사고사망자 수에 합산하여 산출하도록 규정되어 있다. 또한 '상시근로자 수'는 '연간 국내공사 실적액 × 노무비율 ÷ (건설업 월평균임금 × 12)'로 산정하는데, 국내공사 실적액의 경우 대한건설협회, 대한전문건설협회 등 7개 협회에 확정신고된 실적액으로 파악하고 있다. 이렇게 산정된 사고사망만인율은 건설업체의 시공능력평가 시 공사실적액의 감액, 입찰참가자격 사전심사(PQ)에서 '건설안전' 평가, 종합심사낙찰제 심사세부기준에서 공사수행능력 분야 건설안전 항목 평가 등에 반영되어 건설업체의 공공공사 입찰 및 수주에 직접적으로 영향을 미친다.

특히 사고사망만인율의 가중평균은 '최근연도 사고사망만인율×0.5 + 1년 전 사고사망만인율×0.3 + 2년 전 사고사망만인율×0.2'로 산정되므로, 특정 연도에 불리하게 산정·통보된 사고사망만인율은 최장 3년간 반복적으로 해당 건설업체에게 입찰상 불이익을 준다. 예를 들어, 2025년도에 불리하게 산정된 사고사망만인율을 통보받은 건설업체는 2025

년도 수치가 가중평균에서 완전히 소멸하는 2029년도 공공공사 입찰까지 지속적인 불이익을 감수하여야 한다. 이는 단 한 건의 사망사고가 해당 건설업체의 수주 경쟁력에 3년에 걸쳐 장기적·누적으로 타격을 주는 구조임을 의미한다.

그런데 최근 조달청의 입찰참가자격 사전심사기준, 공사계약 종합심사낙찰제 심사세부기준 등의 개정으로 사고사망만인율의 가·감점 폭이 대폭 확대됨에 따라, 향후 사고사망만인율이 건설업체의 공공공사 입찰 및 수주에 미치는 실질적인 영향력이 매우 커졌다. 아울러 조달청 입찰참가자격 사전심사기준에서 과거 가·감점 항목인 '신인도 평가'에서 소극적으로 고려되던 사고사망만인율이, 개정 후에는 배점 항목인 '건설안전' 평가에서 적극적으로 고려되도록 변경되었다. 이에 따라 종전에는 사고사망만인율로 인해 '신인도 평가' 항목에서 0점을 받더라도 가·감점 항목에 불과하여 다른 항목에서 만점을 받으면 그다지 문제가 없었으나, 개정 후에는 불리한 사고사망만인율로 인해 '건설안전' 항목에서 0점을 받을 경우 다른 항목에서 모두 만점을 받더라도 최

중 점수는 95점에 그치게 되어 낙찰자로 선정되기 어려워진다. 결국 불리한 사고사망만인율을 통보받은 건설업체는 수십억 원에서 수백억 원 규모의 공공공사 입찰에서 사실상 배제될 수 있는 중대한 사업상 위험을 부담하게 된다. 이처럼 강화된 규제 환경 속에서 사고사망만인율은 단순한 사실의 통보나 행정 통계의 수준에 머무르지 않고, 공공공사 입찰 및 수주와 연동되어 건설업체의 사업 존속 자체를 좌우하는 핵심 변수로 부상하게 된 것이다.

나. 사고사망만인율의 ‘결과책임’ 문제

중증적 도급관계로 이루어진 건설공사 현장의 특성상, 원청(도급인) 사업주의 노력만으로 산업재해를 100% 예방하고 사망사고의 발생을 완전히 통제하기란 현실적으로 매우 어렵다. 2025년 산업재해현황에 따르면, 현 정부의 산업재해 예방을 위한 강력한 안전·보건조치에도 불구하고, 2025년 사고사망자 수는 872명으로 전년 대비 45명(5.4%)이 증가하였고, 이중 건설업 분야 사고사망자 수는 361명으로 전체 사고사망자 수의 41.4%를 차지하였다. 이처럼 원청업체(도급인)가 자신의 사업장에서 안전·보건 조치의무를 성실히 이행하더라도 건설공사 현장의 중증적 도급구조 및 특성상 유해·위험요인의 완전한 제거 및 통제나 하청업체(관계수급인) 소속 근로자의 사망사고 발생 가능성을 완전히 차단한다는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다.

그러나 현행 사고사망만인율 제도에 의하면, 원청업체(도급인)의 업무상과실이나 산업안전보건법상 안전·보건조치의무 위반이 없는 하청업체(관계수급인) 소속 근로자의 사망사고도 해당 건설업체(도급인)의 사고사망자 수에 산입될 수 있다. 「산업안전보건법 시행규칙」 [별표 1] 제3호 라목은 방화나 폭행, 도로에서 발생한 교통사고, 천재지변에 의한 불가항력적 재해, 작업과 관련 없는 제3자의 과실에 의한 경우, 그밖에 야유회, 체육행사, 취침·휴식 중의 사

고 등 건설작업과 직접 관련이 없는 경우 등 5가지 유형에 한하여 사고사망자 수 산정에서 제외하도록 규정하고 있으며, 공단은 이를 매우 제한적으로 해석하여 적용하고 있다. 즉, 관계수급인(하청업체)의 근로자가 도급인(원청업체)의 안전조치 여부와 무관한 돌발적인 행동으로 사망하거나, 도급인으로서 전혀 예상할 수 없는 사유로 사망하는 경우에도 공단은 해당 사망사고가 도급인의 사업장(건설공사 현장)에서 작업과 관련하여 발생했다는 이유만으로 도급인의 산업안전보건법 위반 여부와 관계없이 도급인의 사고사망자 수에 산입하여 사고사망만인율을 산정하고 있다. 이는 개별 공사 현장의 안전관리 수준과 현실, 원청업체(도급인)의 안전·보건관리에 대한 투자 및 기여를 전혀 고려하지 않은 채, 형식적·기계적으로 사고사망만인율을 산정함으로써 사실상 해당 건설업체에게 ‘결과책임’을 부과하는 것이다.

더욱 심각한 것은, 건설공사 현장에서 사망사고가 발생하여 불리한 사고사망만인율을 통보받은 건설업체가 추후 검찰에서 산업안전보건법위반 혐의에 대해 ‘혐의없음’의 불기소처분을 받거나 법원에서 무죄판결을 선고받더라도, 공단이 해당 건설업체의 산업안전보건법 위반 여부와 관계없이 사고사망만인율을 산정하여 통보해 버림으로써 그 건설업체는 공공공사 입찰에서 사실상 배제되는 중대한 불이익을 감수해야 한다는 점이다. 이처럼 사망사고에 대한 수사기관의 수사나 법원의 재판이 진행 중인 상황에서도 공단이 해당 건설업체의 사망사고에 대한 산업안전보건법 위반 책임 여부와 관계없이 사고사망만인율을 산정하여 통보하고 있는바, 이는 사법적 판단이 이루어지기도 전에 행정청이 일방적으로 제재적 행정처분(불이익처분)을 부과하는 것으로서, 헌법상 자기책임의 원칙 및 비례의 원칙에 위배된다고 볼 수 있다.



■ 사고사망만인율 통보처분에 대한 건설사의 법적 대응

가. 이의신청 제도의 한계: 짧은 이의신청 기간, 현저히 낮은 인용률

공단은 매년 3월부터 4월 말까지 작년도 사고사망만인율 산정을 위한 기초자료를 수집하여 건설업체에 사고사망만인율을 통보하고, 5월 초부터 6월 중순까지 건설업체의 1차~3차 이의신청을 접수하여 그 처리 결과를 통보하며, 6월 말에 작년도 사고사망만인율을 최종 산정하여 건설업체에 개별 통보한다. 이와 같이 확정된 사고사망만인율은 그해 7월 1일부터 건설업체의 공공공사 입찰이나 시공능력평가 등에 적용된다.

다만, 공단이 운용하고 있는 현행 이의신청 제도에 는 구조적 한계가 존재한다. 첫째, 이의신청 기간이 10여 일에 불과하여 중소 건설업체가 충분한 증빙서류를 준비하기 어렵다. 이의신청 유형에 따라 경찰서나 소방서의 사고 조사서류, 교통사고 사실확인원, 도급계약서 사본 등 다양한 서류를 단기간 내에 구비해야 하는데, 한정된 인력으로 안전·품질·회계·행정 등 각종 업무를 처리해야 하는 중소 건설업체로서는 이에 신속히 대응하기 어려운 것이 현실이다. 공단은 이의신청기간 동안 건설업체의 이의신청이 없을 경우 이의가 없는 것으로 처리하고 있어서, 실질적으로 사고처리 업무역량이 상대적으로 부족한 중소 건설업체가 이의신청 제도를 충분히 활용하기는 어렵다. 둘째, 이의신청이 반려(불인정)될 경우 해당 건설업체가 사망사고에 관하여 산업안전보건법 위반의 책임이 있는지에 대한 수사기관의 수사결과나 법원의 최종 재판결과와 관계없이 사고사망만인율이 확정된다. 게다가 공단의 실무상 이의신청 인용률이 매우 낮고, 설령 이의신청이 반려(불인정)되더라도 이를 다시 다룰 수 있는 별도의 불복절차가 마련되어 있지 않다.

이처럼 이의신청 절차만으로는 불합리한 사고사망

만인율에 효과적으로 대응하기 어려우므로, 건설업체는 이의신청을 모두 거쳐 사고사망만인율이 확정된 후 공단의 사고사망만인율 통보처분을 대상으로 법원에 취소소송을 제기할 필요가 있다.

나. 취소소송의 제기: 불합리한 ‘결과책임’에 맞서는 법적 방패

취소소송에서는 공단의 사고사망만인율 통보가 항고소송의 대상이 되는 ‘처분’에 해당하는지가 선결문제가 된다. 항고소송의 대상인 ‘처분’이란 “행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용”을 말하는데(행정소송법 제2조 제1항 제1호), 행정청의 행위가 항고소송의 대상이 될 수 있는지는 추상적·일반적으로 결정할 수 없고, 구체적인 경우에 관련 법령의 내용과 취지, 그 행위의 주체·내용·형식·절차, 그 행위와 상대방 등 이해관계인이 입는 불이익 사이의 실질적 견련성, 법치행정의 원리와 그 행위에 관련된 행정청이나 이해관계인의 태도 등을 고려하여 개별적으로 결정하여야 한다(대법원 2010. 11. 18. 선고 2008두167 전원합의체 판결 등 참조). 공단의 사고사망만인율 통보 행위는 외형상 단순한 사실의 통지 또는 정보의 전달처럼 보일 수 있으나, 이 통보가 건설업체의 시공능력평가가 시 공사실적액의 감액, 입찰참가자격 사전심사(PQ)나 종합심사낙찰제 심사 시 ‘건설안전’ 항목 점수 배점 등에 등에 반영되어 건설업체의 권리·의무에 직접적으로 영향을 미친다는 점에서 처분에 해당한다고 할 것이다. 서울행정법원은 최근 법무법인(유한) 바른이 제기한 사고사망만인율 집행정지 사건에서 사고사망만인율 통보 행위의 처분성을 인정하여 집행정지신청을 인용한 바 있다.

공단의 사고사망만인율 통보처분에 대한 취소소송에서 주장 가능한 처분의 위법사유로는, 원청업체

(도급인)가 고용하지도 않은 하청업체(관계수급인) 소속 근로자의 사망사고에 대해원청의 산업안전보건법 위반 여부와 무관하게 원청의 사업장(공사현장)에서 사망사고가 발생했다는 이유만으로 사고사망자 수에 포함하여 일률적으로 원청에 불리한 사고사망만인율을 산정·통보하는 헌법상 자기책임의 원칙 및 비례의 원칙에 위배된다는 점을 들 수 있다. 다만, 건설업체가 공단의 사고사망만인율 통보처분에 대한 취소소송을 제기하는 경우 행정소송법 제20조에 따른 제소기간을 각별히 유의하여야 한다. 제소기간을 도과한 취소소송은 각하되기 때문에, 건설업체는 공단의 사고사망만인율 최종 통보 후 제소기간(처분등이 있음을 안 날부터 90일 이내)을 놓치지 않도록 사전에 법무법인과 논의하여 취소소송 제기를 위한 준비를 해 둘 필요가 있다.

다. 집행정지신청: 사고사망만인율로 인한 중대한 불이익을 정지시키는 권리구제수단

사고사망만인율 통보처분에 대한 취소소송 제기와 함께 병행하여야 할 것이 바로 집행정지신청이다. 행정소송법 제23조 제2항은 ‘처분 등이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운

손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정할 때에는 법원이 집행정지를 결정할 수 있다’고 규정하고 있다. 불리한 사고사망만인율 통보처분으로 인한 공공공사 입찰 배제 및 수주 기회 상실은 건설업체에게는 “회복하기 어려운 손해”에 해당할 수 있다. 특히 사고사망만인율의 가중평균 산정구조상 최장 3년에 걸쳐 누적적으로 불이익이 발생하고, 개정된 입찰 심사기준에 따라 사고사망만인율의 영향력이 대폭 강화된 현 상황에서는 집행정지의 “긴급한 필요성”도 인정될 수 있다.

무엇보다 집행정지신청이 인용되면 사고사망만인율 통보처분의 효력이 본안판결 선고 후 30일까지 정지되어, 해당 건설업체는 불리한 사고사망만인율의 영향력에서 벗어나 공공공사 입찰에 정상적으로 참가할 수 있게 된다. 따라서 공공공사 입찰 일정이 임박한 경우 건설업체로서는 사고사망만인율 통보처분에 대한 집행정지신청을 최우선으로 고려할 필요가 있다. 다만, 집행정지는 어디까지나 임시적·잠정적 권리구제수단이므로, 본안소송에서의 승소를 위해 법무법인의 도움을 받아 치밀한 소송 준비가 병행되어야 함은 물론이다.

■ 나가며

2026년 4월 말 공단으로부터 2025년도 사고사망만인율을 통보받은 건설업체들에게 지금 이 순간은 불합리한 사고사망만인율로 인해 초래될 수 있는 경영상 위기를 해소할 ‘골든타임’이다. 중대재해 근절을 기조로 하는 현 정부의 강화된 입찰심사기준 하에서 불리한 사고사망만인율은 건설업체에게 최장 3년에 걸쳐 수십억 원 내지 수백억 원 규모의 공공공사 수주 기회를 사실상 박탈당하는 치명적 결과를 초래할 수 있다.

특히 2025년 건설공사 현장에서 발생한 사망사고에 대해 산업안전보건법 또는 중대재해처벌법 위반 혐의를 다투고 있는 건설업체라면, 공단에 제기한 이의신청

결과에만 기대를 걸고 있다가는 눈앞의 공공공사 입찰 기회를 허망하게 날려버릴 위험이 크다. 2025년도 사고사망만인율을 통보받은 건설업체는 이의신청을 거쳐 6월 말 사고사망만인율이 확정되는 즉시, 사고사망만인율 통보처분에 대해 취소소송 제기와 함께 집행정지신청을 적극적으로 하는 것이 건설업체의 정당한 권익을 지키는 가장 효과적인 대응 전략이다.

헌법상 자기책임의 원칙과 비례의 원칙에 위배되는 불합리한 사고사망만인율 통보처분에 맞서, 전문성과 실무경험을 갖춘 법률전문가의 조력을 통해 발 빠르게 대응하는 것이야말로, 건설업체의 생존과 지속 가능한 경영을 위한 최선의 선택인 것이다.