

건설기술인 권리침해(갑질) 근절을 위한 개선방안

오치돈 한국건설인정책연구원 미래전략연구팀 팀장(연구위원)
(chidon@cepik.re.kr)

7

들어가며

최근 한 아파트 경비원이 스스로 목숨을 끊는 안타까운 사건이 있었다. 한 입주민의 '갑질'이 불행한 선택의 원인으로 지목되면서 많은 국민적 공분을 쌓았다. '갑질'은 다분히 이 사건에만 국한되지 않는다. 판매자와 소비자 사이는 물론이고 직장 내 상급자와 하급자 사이, 원청업체와 하청업체 사이 등 사회 전반에 걸쳐 만연해 있다.

건설산업은 우리나라의 경제성장을 이끌어 온 국가 기간산업으로서, 대내외적인 환경변화에 따른 각종 경제적 위기를 극복하는 데 결정적인 역할을 담당해 왔다. 그러나, 건설산업은 일반국민에게 여전히 부정적 인식이 강한 산업이다. 여기에는 건설현장의 '갑질문화'도 원인으로 지목되고 있다. 특히, 건설생산체계의 특징 중 하나인 수직적 갑-을 관계는 건설기술인의 기술과 권리가 침해받는 근본적인 원인으로 지목받고 있다. 이로 인해 전문적 지식을 바탕으로 업무를 수행하는 건설기술인의 권리가 보장되지 못하고 있다.

이에 2018년 건설기술인이 존중받는 사회풍토를 조성하고, 건설공사를 안정적으로 수행할 수 있는 환경을 마련하기 위한 대책으로 「건설기술진흥법」이 개정되었다. 그러나 법령 내용의 구체성 미흡으로 인하여 실효성이 떨어진다는 목소리가 높다. 이에 본 고에서는 이에 대한 개선방안을 제안해 보고자 한다.

우리나라 근로자의 권리수준과 건설기술인 권리침해 실태

1. 근로자 권리수준

세계경제포럼(WEF)이 발표한 2019 국가 경쟁력 보고서에 따르면, 우리나라는 전체 141개 나라 중 13위를 차지하였다. 그러나, ‘노동시장(Labour market)’영역의 세부지표는 다소 실망스럽다. 노동시장(Labour market)은 51위로서 주요 세부지표인 노사관계 협력(Cooperation in Labour-Employer relations)이 130위, 그리고 근로자의 권리(Workers' rights)가 93위인 것으로 나타났다. 근로자와 사용자의 대립적인 관계와 낮은 근로자의 권리 등이 노동시장의 경쟁력을 끌어 내린 것이다.

그림 1 우리나라 노동시장(Labour market)의 세부항목별 국가경쟁력 순위

Index Component	Value	Score *	Rank/141	Best Performer
8th pillar: Labour market 0-100	-	62.9 ↑	51	Singapore
Flexibility 0-100	-	54.1 ↑	97	Singapore
8.01 Redundancy costs weeks of salary	27.4	51.3 ↓	116	Multiple (8)
8.02 Hiring and firing practices 1-7 (best)	3.5	42.4 ↓	102	Hong Kong SAR
8.03 Cooperation in labour-employer relations 1-7 (best)	3.6	43.2 ↓	130	Singapore
8.04 Flexibility of wage determination 1-7 (best)	4.8	63.1 ↓	84	Estonia
8.05 Active labour market policies 1-7 (best)	4.8	64.1 ↑	20	Switzerland
8.06 Workers' rights 0-100 (best)	64.0	64.0 ↑	93	Multiple (2)
8.07 Ease of hiring foreign labour 1-7 (best)	3.8	46.1 ↑	100	Albania
8.08 Internal labour mobility 1-7 (best)	4.5	58.6 ↑	70	United States

*자료: World Economic Forum(WEF), The Global Competitiveness Report 2019

2. 건설기술인 권리침해 실태

한국건설기술인협회에 등록된 회원 4,352명을 대상으로 권리침해에 대한 실태조사를 실시한 결과, 응답자의 80% 이상이 부당한 요구를 받은 경험에 있는 것으로 조사되었다. 이러한 부당한 요구를 거절한 경험이 있는 응답자는 4.4%(156명)에 불과한 것으로 조사되었으며, 대부분 거절하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

또한, 한 번이라도 부당한 요구를 받은 경험이 있는 응답자 3,552명을 대상으로 부당한 요구를 한 주체에 대해 조사한 결과, ‘발주자(기관)’이 50.1%(1,779명)으로 가장 많았으며, ‘원도급 업체’가 14.6%(517명), ‘사업관리업체(CM, 감리 등)’이 13.0%(460명) 순으로 조사되었다. 빈번하게 발생하고 있는 공공기관의 이른바 갑질사건도 이러한 조사 결과와 무관하지 않은 것으로 판단됨.

그림 2 종대형 SOC·지하시설 노후화 및 전망

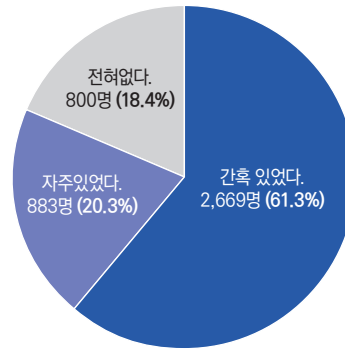


그림 3 부당한 요구 거절 여부

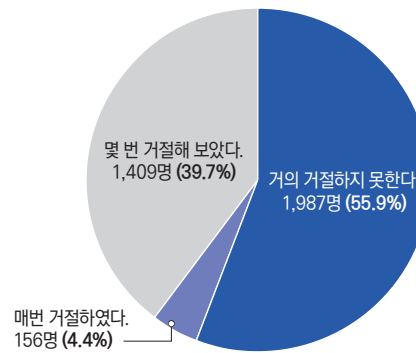


표 1 건설기술인에게 부당한 요구를 한 주체

부당한 요구 주체	자주 있었다(명)	간혹 있었다(명)	합계(명)
발주자(기관)(민간/공공)	410(46.4%)	1,369(51.3%)	1,779(50.1%)
원도급 업체	138(15.6%)	379(14.2%)	517(14.6%)
사업관리업체(CM, 감리(단) 등)	115(13.0%)	345(12.9%)	460(13.0%)
내가 속한 업체의 고용주 (고용관계가 있는 대표 등)	110(12.5%)	300(11.2%)	410(11.5%)
내가 속한 업체의 상급자	80(9.1%)	208(7.8%)	288(8.1%)
기타	30(3.4%)	68(2.5%)	98(2.8%)
합계	883(100%)	2,669(100%)	3,552(100%)

건설기술인 권리보호 규정의 한계

1. 권리침해 판단 기준 부재

「건설기술진흥법」 제22조의 제2항에서는 건설기술인이 업무와 관련하여 발주자·사용자 등의 부당한 요구에 불응할 수 있도록 규정하고 있으며, 이에 대한 불이익을 주지 못하도록 하고 있다.¹⁾ 하지만 이를 위반했는지 판단하는 기준인 ‘부당한 요구’와 부당한 요구 거절로 인한 ‘불이익’의 개념은 실체를 확인하기 어려운 개념적 모호성을 갖기 때문에 위반 여부를 명확히 판단하기 힘들다. 이러한 모호성을 갖는 경우 하위 법령, 즉 대통령령, 국토교통부령, 고시, 훈령 등에서 권리침해 판단 기준을 제공해야 하나 현재는 그러한 위임 규정이 마련되어 있지 않다.

건설기술인의 권리침해를 판단하는 기준은 당사자인 건설기술인, 발주자 또는 사용자, 과태료 처분청 모두에게 필요한 사항이다. 건설기술인은 부당한 요구를 받아 권리를 침해받았을 경우 이에 관한 기준이 명확해야 거절여부를 결정할 수 있고, 발주자 혹은 사용자는 건설기술인에게 지시하는 업무가 부당한 것인지, 혹은 권리를 침해하는 것은 아닌지 사전에 판단할 수 있다. 과태료 부과·징수 주체인 처분청은 발주자나 사용자가 건설기술인에게 지시한 내용이 부당한지를 판단할 수 있어야 공정한 처분을 내릴 수 있다. 따라서 건설기술인의 권리를 보장하는 장치로써 건설기술인 권리침해를 판단하는 기준 마련이 필요하다.

2. 위반행위자의 범위

「건설기술진흥법」 제22조의2 제2항에서 규정하고 있는 내용에는 건설기술인에게 부당한 요구와 불이익을 주는 주체로서 ‘발주자’와 ‘사용자’를 명시하고 있으며, 이들이 위반행위자에 해당하게 된다. 그러나, 해당 조항에 명시된 ‘발주자’의 범위에 민간이 포함될 수 있는지 여부와 ‘사용자’의 경우 건설기술인을 고용한 ‘법인’을 의미하는 것인지 혹은 법인에 속한 상급자까지 포함할 수 있는 것인지에 대한 논란이 발생할 수 있다.

일반적으로 「건설기술진흥법」에서 명시하고 있는 발주자와 사용자라 함은

1) 「건설기술진흥법」 제91조 제1항에서는 건설기술인의 권리를 규정하고 있는 제22조의2 제2항을 위반한 자에게 과태료를 부과하도록 규정하고 있음.

‘법인’을 의미하는 것으로 판단되는데 그에 소속되어 있는 임직원은 별도로 규정하고 있지 않은 상태이다. 즉, 위반행위에 대해 법인이 위법행위 주체로 인정되기 위해서는 법인이 건설기술인에게 부당한 요구를 하였거나 불이익을 주었다는 것을 증명할 수 있는 명확한 근거가 필요하다. 다만, 부당한 요구의 방법은 대부분 ‘구두’ 전달받기 때문에 실제 부당한 요구에 대한 근거를 확보하거나 사실관계를 확인하는데 어려움이 있을 것으로 판단된다. 법인 위반행위자에 소속된 임직원의 포함여부에 대한 논란은 양벌규정을 통해 해결할 수 있지만, 양벌규정은 기본적으로 벌금, 벌칙 등 형사처벌과 관련한 내용에 대해서만 규정하고 있기 때문에 과태료 처분 대상이 되는 위반행위는 행정제재로서 양벌규정을 별도로 둘 수 없는 한계도 존재한다.

3. 행정제재 주체가 위반행위자일 경우의 처리

위반행위자에 대한 과태료 부과·징수에 관한 사항은 「건설기술진흥법」 제91조(과태료)와 시행령 제115조(권한의 위임), 그리고 행정규칙에 해당하는 “건설기술진흥업무 운영규정”에 명시되어 있다. 시행령 제115조에서는 종합건설업과 전문건설업에 소속된 건설기술인에 대해서 시·도지사 과태료를 부과·징수하도록 규정하고 있고, 그 이외에 대해서는 각 지역 지방국토관리청이 부과·징수하도록 하고 있다. 그러나, 「건설기술진흥법」 제2조(정의)와 건설법 제2조(정의)에서 정의하고 있는 내용에 따라 시·도지사와 각 지역 지방국토관리청은 「건설기술진흥법」 제22조의2 제2항을 위반하는 위반행위자에 포함될 수 있다. 시·도지사와 지방국토관리청은 과태료 부과 주체이면서 동시에 과태료 부과 대상이 되는 모순이 발생한다.

과태료 부과에 관련한 사항은 「질서위반행위규제법」에서 규정하는 내용을 적용받게 되는데 법무부에서는 이와 유사한 사례와 관련하여 질서위반행위를 한 행정청이 스스로 과태료를 부과하거나 국가기관이 국가 스스로에게 과태료를 부과하는 것은 불가능하거나 부적절하다고 해석하고 있다. 따라서 이러한 법률적 공백에 대한 개선이 필요하다.

그림 4 과태료 부과 주체 스스로가 부과 대상이 되는 사례에 대한 해석

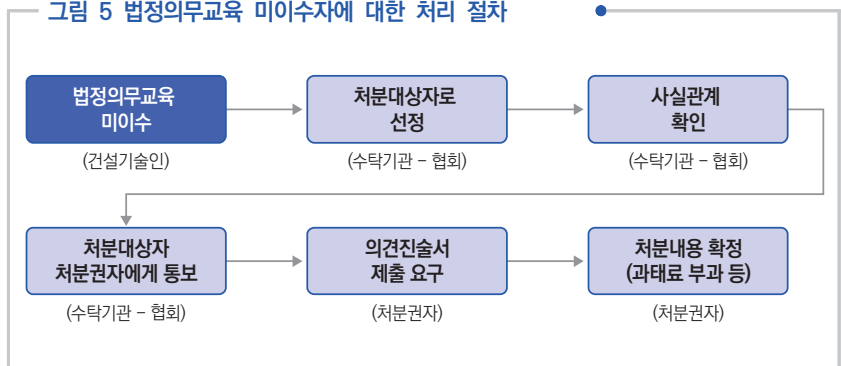
9 당사자(4)	10 당사자(5)
질의 요지 제주특별자치도의 소속기관인 '제주특별자치도 상하수도 본부'(이하 '상하수도 본부')가 「하수도법」 상 공공하수처리시설 등의 방류수수질기준을 위반하여 방류한 경우, 과태료 부과·징수권자인 제주특별자치도지사(이하 '소속기관인 상하수도 본부'에 과태료를 부과·징수할 수 있는지 여부 • 다만, 「하수도법」 상 방류수수질기준 준수 의무가 자치사무²³⁾에 해당한다면 상하수도 본부의 의무위반행위에 대하여 제주특별자치도에 과태료를 부과할 수 있을 것인가. 이러한 경우 질서위반행위를 한 행정청이 스스로 과태료를 부과해야 하는 모순이 생기므로 제주특별자치도지사는 그 대표기관인 제주특별자치도에 과태료를 부과할 수 없다 할 것입니다.	질의 요지 국가위임사무를 수행한 지방자치단체에 대한 과태료 부과 여부 볼 수 있지만, 그 고유의 자치사무를 처리하는 경우는 국가기관과는 별도의 독립한 공법인으로서 처벌대상에 해당한다고 판사하고 있습니다(대판 2009. 6. 11. 2008도6530 참조). • 이에 따르면 지방자치단체가 「환경영향평가법」에 따른 사후환경영향조사를 실시하지 않고 그 결과를 통보하지 아니한 경우, 이에 대한 과태료 부과하는 국가위임 사무를 행하는 지방자치단체에 대한 부과로서 국가기관이 국가 스스로에게 과태료를 부과하는 것과 같다 할 것이므로 적절하지 않다 할 것입니다.

4. 위반행위에 대한 처리 주체 미지정

「건설기술진흥법」 위반행위에 대해서는 행정규칙에 해당하는 “건설기술진흥업무 운영규정”에 따라 처리하고 있다. 건설기술진흥업무 운영규정에서는 「건설기술진흥법」 위반과 관련한 제재 사무처리를 규정하고 있는데, 처분권자 및 업무(제146조), 처분요청 대상(제147조) 처분대상자 통보(제148조) 및 방법(제149조) 등을 명시하고 있다.

「건설기술진흥법」을 위반하는 대표적인 위반행위는 법 제20조(건설기술자의 육성)에서 명시하고 있는 법정 의무교육을 이수하지 않는 것이다. 이러한 위반행위자는 그림 5.에 나타난 바와 같이, 건설기술진흥업무 운영규정에 명시된 절차에 따라 행정처분이 결정된다.

그림 5 법정 의무교육 미이수자에 대한 처리 절차



건설기술인 권리침해 예방을 위한 제도적 방안

그러나 이와 달리, 현행 법령 및 규정에 따르면 건설기술인에게 부당한 요구 및 불이익을 준 주체 즉, 「건설기술진흥법」 위반자에 대한 사무처리 규정은 마련되어 있지 않은 상태이다. 이로 인하여 법 제22조의2의 위반행위자에 대한 처리절차가 규정되어 있지 않고, 위반행위자에 대한 사실관계 확인 주체 및 처분권자에게 통보하여야 하는 주체가 불분명하여 실제 위반행위자에 대한 처리가 어렵다.

1. 위반행위자에 대한 범위 구체화 및 위임규정 마련

「건설기술진흥법」 위반행위자의 범위에 민간 발주자를 비롯하여 발주자와 사용자 법인에 소속된 직원에 대한 행정제재가 가능하기 위해서는 현행 법 제22조의2의 내용을 좀 더 구체적으로 개정할 필요가 있다. 건설산업에서는 일반적으로 발주자의 개념에 발주청을 비롯하여 민간부문을 모두 포함하고 있다고 볼 수 있다. 실제 민간영역에서 「건설기술진흥법」 위반행위자가 발생할 경우, 「건설기술진흥법」 내에서 별도로 발주자의 범위를 정의하지 않았으나 법원에서의 판단은 통념상 발주자의 범위에 포함시킬 가능성이 있을 것으로 보인다. 다만, 발주자에 대한 범위를 더욱 구체화하여 건설기술인을 대상으로 한 부당한 요구 및 불이익과 같은 권리침해와 이러한 논란 자체를 미연에 방지할 필요가 있다.

따라서 「건설기술진흥법」 제22조의2(건설기술인의 업무수행 등)의 개정을 통해 개인을 대상으로 한 행정제재 가능여부에 대한 논란이 없도록 위반행위자 범위를 명확하게 할 필요가 있다. 특히, 법인에 속한 임직원을 포함할 수 있도록 명시하고 사용자와 그 사용자 단체에 소속된 임직원도 포함할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 이와 함께, 하위법령으로의 위임규정을 만들어 부당한 요구에 관한 구체적인 기준과 처리 절차 등이 마련될 수 있도록 할 필요가 있다.

표 2 「건설기술진흥법」 제22조의2 개정(안)

현 행	개 정 안
제22조의2(건설기술인의 업무수행 등) ① 건설기술인은 발주자 또는 건설사업관리를 수행하는 건설기술인의 공사관리 등과 관련한 요구를 이행하여야 한다. (단서 조항 신설)	제22조의2(건설기술인의 업무수행 등) ① 건설기술인은 발주자 또는 건설사업관리를 수행하는 건설기술인의 공사관리 등과 관련한 요구를 이행하여야 한다. 다만, 부당한 요구를 받은 때에는 이유를 밝히고 이에 응하지 아니할 수 있다.
② 발주자 또는 건설기술인을 고용하고 있는 사용자는 관계 법령에 위반되거나 건설공사의 설계도서, 시방서(示方書), 그 밖의 관계 서류의 내용과 맞지 아니한 사항을 건설기술인에게 요구해서는 아니 되며, 건설기술인은 이러한 부당한 요구를 받은 때에는 이유를 밝히고 이에 응하지 아니할 수 있다. 이 경우 발주자 또는 건설기술인을 고용하고 있는 사용자는 이를 이유로 그 건설기술인에게 불이익을 주어서는 아니 된다.	② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 관계 법령에 위반되거나 건설공사의 설계도서, 시방서(示方書), 그 밖의 관계 서류의 내용과 맞지 아니한 사항을 건설기술인에게 요구해서는 아니 되며, 건설기술인이 부당한 요구를 거절하였다는 이유로 그 건설기술인에게 불이익을 주어서는 아니 된다. 1. 「건설산업기본법」 제2조제10호에 따른 발주자 또는 발주자단체의 임직원과 그 밖의 이해관계인 2. 건설기술인을 고용하고 있는 사용자 또는 사용자단체의 임직원과 그 밖의 이해관계인 3. 그 밖의 부당한 요구에 관한 기준, 처리 절차 등은 대통령령으로 정한다.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

2. 과태료 부과 주체가 위반행위자일 경우 처리 방안

현재 「질서위반행위규제법」에서는 행정청이 스스로 과태료를 부과할 수 없다고 규정하고 있어 행정처분청이 위반행위자가 된 경우에 대한 권한을 개정하여 이에 대한 모순을 해결할 필요가 있다. 행정처분청이 위반행위자가 되는 경우가 극히 드물게 발생한다고 하여도 법률적 공백을 보완하기 위한 조치가 필요할 것으로 판단된다. 따라서 「건설기술진흥법」 시행령 제115조(권한의 위임)에 대한 개정을 통해 이를 보완할 필요가 있다. 즉, 시·도지사 및 지방국토관리청이 법 제22조의2 제2항을 위반하여 법 제91조 제1항 제1호에 해당하는 과태료 부과 대상이 되는 경우에는 권한을 위임하지 않는 것으로 개정하는 것이다. 이러한 개정을 통해 과태료 부과 주체가 위반행위로 인한 과태료 부과 대상이 된 경우에는 상위 기관이 직접 과태료를 부과할 수 있도록 함으로써 법률적 공백을 보완할 수 있을 것으로 판단된다.

표 3 「건설기술진흥법」 제115조 개정(안)

현 행	개 정 안
제115조(권한의 위임) ① 국토교통부장관은 ----- (중략) ----- ----- 과태료의 부과·징수권한을 시·도지사에게 위임한다.	제115조(권한의 위임) ① 국토교통부장관은 ----- (중략) -----과태료의 부과·징수권한을 시·도지사에게 위임한다. 다만, 시·도지사가 법 제91조 제1항 제1호에 해당하는 경우에는 그러하지 아니한다.
② 국토교통부장관은 법 제82조제1항에 따라 다음 각 호의 사항에 관한 권한을 지방국토관 리청장에게 위임한다. 1.~ 6. (생 략)	② 국토교통부장관은 법 제82조제1항에 따라 다음 각 호의 사항에 관한 권한을 지방국토관 리청장에게 위임한다. 1.~6. (현행과 같음) 6의2. 지방국토관리청이 법 제91조 제1항 제 1호에 해당하는 경우에는 과태료의 부과·징 수권한을 위임하지 아니한다. 7. (현행과 같음)
(신 설) 7. (생 략)	
③ (생 략)	③ (현행과 같음)

3. (가칭) 건설기술인 권리지원센터 설치·운영 근거 마련

건설기술인이 부당한 요구 및 불이익 등으로 권리를 침해받은 경우 위반행위에 대한 체계적인 행정처리를 위해 ‘(가칭)건설기술인 권리지원센터’를 설치 및 운영할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 현재 건설기술진흥업무 운영규정에 명시하기보다 설치 및 운영 근거를 「건설기술진흥법」 시행규칙에 명시하고 세부적인 업무 등은 행정규칙으로 마련하여 법을 위반하는 행위에 대한 정부의 적극적인 의지를 보여줄 필요가 있다. 시행규칙에 관련 근거를 마련하기 위해서는 법 제22조의2에 위임 조항을 마련하는 것이 선행되어야 하며, 앞서 서술한 위반행위자의 구체화와 함께 개정할 필요가 있다.

시행규칙에 근거하여 마련되는 행정규칙은 [(가칭)건설기술인 권리지원센터 운영 규정]이라고 명명하고 건설기술인에 행해지는 부당한 요구의 판단기준 및 사례 등을 명시할 필요가 있다. 특히, 권리침해 상담 및 접수, 신고사항에 대한 사실관계 확인과 신고인에 대한 보호 및 지원 등 세부적인 업무내용을 명시하여 단순 접수 및 이관 등의 업무를 처리하는 타 기관과의 차별성을 가질 필요가 있다.

표 4 「건설기술진흥법」 시행규칙 제19조의2 신설(안)

현 행	개 정 안
(신 설)	제19조의2(건설기술인권리지원센터의 설치 및 운영) ① 국토교통부장관은 법 제22조의2 제2항에 명시된 건설기술인의 권리를 침해하는 행위를 예방하기 위하여 건설기술인 권리지원센터(이하 이 조에서는 “지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 “지원센터”는 법 제69조제1항에 따른 건설기술인 단체가 운영할 수 있다. ③ 법 제1항에 따른 “지원센터”의 세부적인 업무 및 운영절차 등은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

맺음말

국내 건설현장에서 발생하는 각종 안전사고와 함께 공공·민간 구분 없이 발주자, 사용자 등에 의해 발생되는 이른바 갑질사건 등은 건설산업과 건설기술인의 이미지에 부정적 영향을 미치고 있다. 따라서 건설 기술인의 전문성 확보와 안정적인 업무수행 환경의 조성을 위해 개정된 「건설기술진흥법」이 실효성을 가지기 위해서는 본 고에서 서술한 각각의 내용들이 구체적으로 규정되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 건설기술진흥법, 시행령, 시행규칙
2. 세계경제포럼(WEF), The Global Competitiveness Report 2019
3. 한국건설기술인협회, 건설기술인 권리현장 작성 연구, 2019
4. 한국건설기술인협회, 건설기술인 권리현장 이행방안 보고서, 2019