

2023. 07

VOL. 1

CEPIK

ISSUE CHECK

발행처 한국건설인정책연구원
발행인 김문겸
연락처 02-6204-4330

 한국건설기술인협회
KOREA CONSTRUCTION ENGINEERS ASSOCIATION
www.kocea.or.kr

 한국건설인정책연구원
Construction Engineer Policy Institute of Korea
www.cepik.re.kr



Check Point



건설기술인 제재 현황 및 벌점 경감기준 개선의 필요성



1. 건설기술인 제재의 종류

건설산업은 전 과정에서 각종 법령이나 발주기관의 내부규정에 따라 규율하는 대표적인 규제 산업이다. 건설산업을 직간접적으로 규율하는 법령(이하 '건설 관련 법령')은 건설기술진흥법, 건설산업기본법, 산업안전보건법 등 수십 개에 달하며, 개별 법령들은 의무이행 사항을 정의하고 이를 위반할 때 각 처벌기준에 따라 행정처분 또는 형사처벌을 가하고 있다.

'제재'란 각종 법령에서 규정한 규제를 의무이행 대상자가 위반했을 때 부과하는 제한 조치이다. 본고에서 다룰 '건설기술인 제재'란 건설 관련 법령에서 규정한 규제를 건설기술인이 위반했을 때 부과하는 제한 조치를 뜻한다. 건설기술인 제재는 건설기술진흥법에 명시되어 있으며, 건설기술인의 의무이행 위반에 따른 처벌기준은 비교적 명확한 편으로 자세한 사항은 <그림 1>과 같다.

그림1 건설기술인을 대상으로 하는 제재 현황

구분	행정벌		행정 제재처분		
	벌칙	과태료	업무정지	자격취소/정지	벌점
근거법	건설기술진흥법 제85조~제89조	건설기술진흥법 제91조	건설기술진흥법 제24조	국가기술자격법 제16조	건설기술진흥법 제53조
처벌의 성격	징역(금고), 벌금	금전적 손해	업무의 정지 (입찰, 업면허등록, 현장배치 등의 제한)	자격의 정지 또는 취소	벌점 부과
주요 위반행위	<ul style="list-style-type: none"> • 업무 불성실 또는 과실로 시설물의 중대한 손괴를 발생 • 고의로 업무를 게을리 하여 구조물 안전에 중대한 결함 초래 • 근무처/경력 거짓신고 • 경력증 불법 대여 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육훈련 미이수 • 경력증 미반납 • 기타 행정상 질서를 위반한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 근무처/경력 거짓신고 • 경력증 불법 대여 • 시정지시 3회 이상/시정명령 불이행 • 공사현장 무단이탈 • 고의 또는 중과실로 재산상 손해 초래 	<ul style="list-style-type: none"> • 부정한 방법으로 자격 취득 또는 불법대여 • 공익을 해치거나 타인에게 손해를 입힘 	<ul style="list-style-type: none"> • 참여한 건설공사 및 용역 등의 경미한 부실 발생에 대한 책임이 있는 경우

2. 건설기술인 제재 현황

1) 업무정지, 자격정지/취소

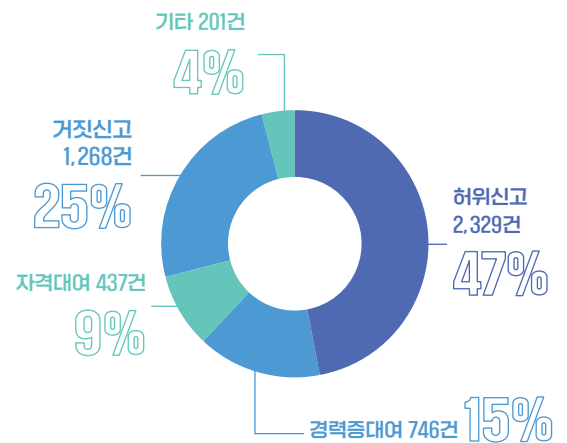
한국건설기술인협회에 따르면, 건설기술인에 대한 업무정지, 자격정지/취소 등 행정처분 사례는 최근 10년간 4,981건 발생¹⁾하였으며, 업무정지 처분이 4,471건으로 전체 제재 처분 수의 약 90%를 차지하는 것으로 나타났다(표 1).

제재 처분에 대한 사유를 살펴보면, 허위신고, 경력증 대여, 자격대여 등에 따른 처벌이 총 4,780건으로(그림 2), 대부분의 처벌 사유가 건설기술인으로서 의무를 위반하거나 품위를 떨어뜨리는 등 '개인적 일탈행위'에 의한 것으로 나타났다. 반면, 시공관리 소홀, 부실설계, 부실시공, 상이시공, 감리소홀, 성실의무 위반 등 '건설공사의 안전사고와 관련된 위반행위'에 의한 처벌 건수는 201건에 불과하였다.

표1 연도별 건설기술인 제재 처분현황

연도	경고	업무정지	자격정지	자격취소	총합계
2013년	32	86	42	9	169
2014년	15	125	90	21	251
2015년	2	35	25	8	70
2016년	8	216	26	7	257
2017년	3	230	35	22	290
2018년	2	1,356	24	19	1,401
2019년	1	648	8	8	665
2020년		1,216	11	18	1,245
2021년	1	348	15	33	397
2022년	1	211	8	16	236
총합계(%)	65(1.3%)	4,471(89.8%)	284(5.7%)	161(3.2%)	4,981(100.0%)

그림2 연도별 건설기술인 제재 처분현황

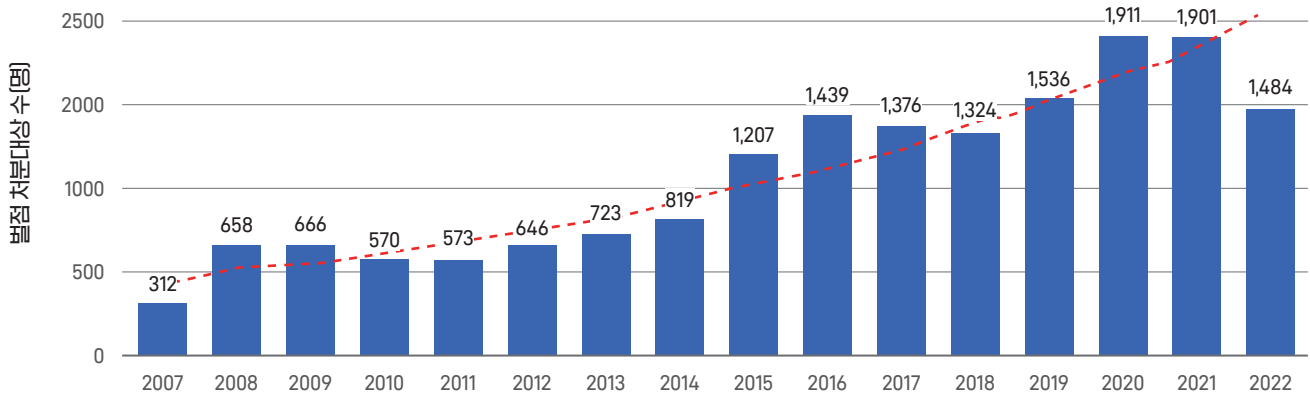


2) 벌점

한국건설기술인협회의 벌점 데이터²⁾에 따르면 건설기술인에 대한 벌점 부과 수는 2007년 312건에 불과하였으나 2020년에는 1,911건까지 증가하였다(그림 3). 건설 현장 안전사고에 대한 경각심에 따른 건설 현장점검 빈도가 증가하여('14년: 4,868건 → '18년: 6,487건), 건설기술인에게 부과되는 벌점 또한 지속적인 증가세를 보일 것으로 예상된다.

1) 행정벌인 '벌칙'과 '과태료'의 경우 집계되지 않음.

그림 3 연도별 건설기술인 벌점 처분 대상 수

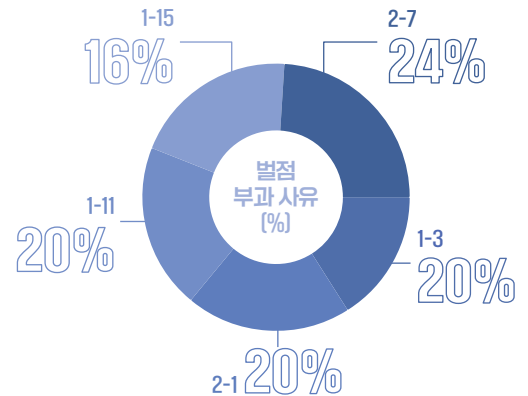


‘벌점’의 경우 중대한 부실이 아닌 경미한 부실에 대해 처벌하기에 처벌의 빈도가 높으며, 부실 측정기준에 대한 개선의 요구도 지속해서 제기되고 있다. 최근 5년간 건설기술인에게 부과되는 벌점 중 상위 5개 항목을 살펴보면, 부실 측정기준이 ‘소홀’, ‘미흡’ 등 다소 추상적이고 불명확하게 표현된 것으로 나타났으며(표 2 참고), 이는 점검자와 피점검자간의 이견이 발생시킬 소지가 있는 것으로 파악되었다. 이를 개선하고자 국토교통부는 건설기술진흥법 시행령 개정을 통해 부실 측정기준을 여러 차례 개선하였으나, 여전히 일부 부실 측정 항목에 대해 객관화 및 명확화할 필요가 있다는 것이 업계의 의견이다.

표 2 건설기술인 벌점 부과 사유 (상위 5개, 2018~2022)

순위	부과항목	벌점 측정기준	건수
1	2-7	품질관리계획 또는 품질시험계획의 수립과 시험 성과에 관한 검토의 불철저	333
2	1-13	시험실의 규모·시험장비 또는 건설기술인 확보의 미흡	281
3	2-1	설계도서의 내용대로 시공되었는지에 관한 단계별 확인의 소홀	280
4	1-11	건설공사현장 안전관리대책의 소홀	277
5	1-15	콘크리트의 타설 및 양생과정의 소홀	224

그림 4 건설기술인 벌점 부과 사유



3) 종합

결과적으로, 건설기술인에 대한 제재 중 ‘업무정지’와 ‘자격정지/취소’의 경우 처분의 빈도는 높지만, 처분 사유의 대부분이 명백한 불법행위이므로 개선의 여지가 높지 않지만, ‘벌점’의 경우 처분 빈도와 처분 사유를 종합적으로 고려해보았을 때, 최우선으로 개선이 필요한 제재 처분이다.

3. 벌점의 건설기술인에 대한 영향

1) 벌점에 따른 건설기술인에 대한 불이익

벌점 처분은 법원의 판결로 이루어지는 형벌은 아니지만, 실질적인 처벌의 효력은 크다. 예를 들어 건설기술인이 벌점을 받게 되면 해당

2) 한국건설기술인협회가 건설산업자식정보시스템(KISCON)으로부터 제공받은 자료로서, 협회에 등록된 건설기술인을 대상으로만 벌점 처분현황을 알 수 있음.

건설기술인을 고용한 업체는 건설엔지니어링사업(설계 등 용역업, 건설사업관리업) 선정을 위한 사업수행능력평가 및 종합심사낙찰제 세부 심사에서 감점받게 되며(<표-3> ①, ② 참고). 주택건설공사의 감리원으로 참여하는 건설기술인이 벌점을 받게 되면 해당 건설기술인이 속한 업체의 적격심사 시 감점을 받게 된다(<표-3> ③ 참고). 뿐만 아니라, 건설기술인이 개인에게도 해당 수행 분야의 역량지수가 감점되어 기술 등급 하락의 우려가 있다(<표-3> ④ 참고).

결과적으로, 건설기술인에 대한 벌점 부과는 건설기술인의 활용 가치를 떨어뜨려 벌점의 유효기간(2년) 동안 일시적 실업을 발생시킬 우려가 있으며 불복 절차 수행 비용 등 경제적 손실을 동반할 수 있다. 나아가, 올해 3월부터 시행된 벌점 산정방식이 합산방식으로 변경되며 대폭 강화됨에 따라 건설기술인에 대한 벌점 부과는 업계의 입장에서 더 민감해진 상황이다.

표 3 벌점에 따른 건설기술인 불이익

	불이익	대상	불이익 대상	세부 불이익 내용						
①	사업수행 능력평가 감점	설계 등 용역업 사업수행능력 평가기준	용역사업자, 참여기술인	용역사업자 및 참여건설기술인이 벌점을 받은 경우 아래의 기준에 따라 감점(누계평균 벌점에 따라 감점)						
		건설사업관리업 사업수행능력 평가기준	용역사업자, 참여기술인	누계평균 벌점	1점 이상 2점 미만	2점 이상 5점 미만	5점 이상 10점 미만	10점 이상 15점 미만	15점 이상 20점 미만	20점 이상
		건축설계자 선정을 위한 사업수행능력 평가기준	업체, 담당건축사, 참여건축사(보)	점수(감점)	0.2	0.5	1	2	3	5
②	종합심사 낙찰제 심사 감점	기본계획, 기본설계 및 실시설계 용역	용역사업자, 참여기술인	업체, 담당건축사, 참여건축사(보)가 설계업무와 관련하여 벌점을 받은 경우 누계평균벌점에 따라 감점						
		설계 및 시공단계 건설사업관리용역	업체, 담당건축사, 참여건축사(보)	누계평균 벌점	0.1점 이상 0.2점 미만	0.2점이상 0.5점미만	0.5점이상 1.0점미만	1.0점이상 1.5점미만	1.5점이상	
		시공단계 건설사업관리 용역	업체, 담당건축사, 참여건축사(보)	점수(감점)	0.2	0.5	1	2	3	
③	감리자 지정 적격심사 감점	기초계획, 기본설계 및 실시설계 용역	용역사업자, 참여기술인	참여업체 및 참여기술인이 벌점을 받은 경우 아래의 기준에 따라 감점						
		설계 및 시공단계 건설사업관리용역	용역사업자, 참여기술인	누계평균 벌점	1점 이상 2점 미만	2점 이상 5점 미만	5점 이상 10점 미만	10점 이상 15점 미만	15점 이상 20점 미만	20점 이상
		시공단계 건설사업관리 용역	용역사업자, 참여기술인	점수(감점)	0.2	0.5	1	2	3	5
④	역량지수 감점	건설기술인 역량지수	건설기술인	건설사업관리용역사업자 및 참여기술인이 벌점을 받은 경우 아래의 기준에 따라 감점						
				누계평균 벌점	1점 이상 2점 미만	2점 이상 5점 미만	5점 이상 10점 미만	10점 이상 15점 미만	15점 이상 20점 미만	20점 이상
⑤	감리자 지정 적격심사 감점	주택건설공사 감리자지정기준	총괄감리원	감리 또는 시공단계의 건설사업관리 업무와 관련하여 벌점을 받은 경우 누계평균 벌점에 의해 다음 기준에 따라 감점 ㄱ. 누계평균벌점이 2점 이상 10점 미만 : 0.5점 감점 / ㄴ. 누계평균벌점이 10점 이상 15점 미만 : 1.0점 감점 / ㄷ. 누계평균벌점이 15점 이상 20점 미만 : 1.5점 감점 / ㄹ. 누계평균벌점이 20점 이상 : 2.0점 감점						
			분야별 감리원, 비상주 감리원	감리 또는 시공단계의 건설사업관리 업무와 관련하여 벌점을 받은 경우 누계평균 벌점에 의하여 다음 기준에 따라 감점 ㄱ. 누계평균벌점이 2점 이상 10점 미만 : 0.5점 감점 / ㄴ. 누계평균벌점이 10점 이상 : 1.0점 감점						
⑥	역량지수 감점	건설기술인 역량지수	건설기술인	2년간 해당 수행분야(설계시공, 건설사업관리, 품질관리)의 역량지수를 감점(1점)						

2) 벌점제도를 운영 중인 타법과 비교

건설기술진흥법 벌점제도의 불이익 종류는 벌점제도를 운용하고 타법과 대비 높은 편이다. <표 4>를 보면, 타 법의 경우 대부분 사전적격심사 감점(PQ감점)과 같은 불이익만 가할 것을 명시하고 있지만, 건설기술진흥법의 경우 PQ감점 외에도 종합심사낙찰제 감점, 건설기술인 역량지수 감점, 종합시공업자의 시공능력평가액 감액 등 벌점에 대한 불이익 종류가 많은 것을 알 수 있다.

표 4 타법의 벌점제도 불이익 비교

구 분	주요 벌점 부과 사유	유효기간	부과대상	불이익 적용
건설기술진흥법	부실시공	2년	업체, 기술인	PQ 감점, 입찰참가자격제한, 종심제 감점, 역량지수 감점
건설산업기본법	하수급인 관리 부실	3년	업체	10점이 되면 영업정지
전력기술관리법	부실시공	2년	업체, 기술인	PQ 감점
소방시설공사법	부실시공	2년	업체, 기술인	PQ 감점
산림기술법	부실시공	2년	업체, 기술인	PQ 감점
하도급법	하도급 거래 질서 저해행위	3년	업체	입찰참가자격 제한, 영업정지
상생협력법	수탁·위탁기업 간 불공정거래행위	3년	업체	입찰참가자격 제한

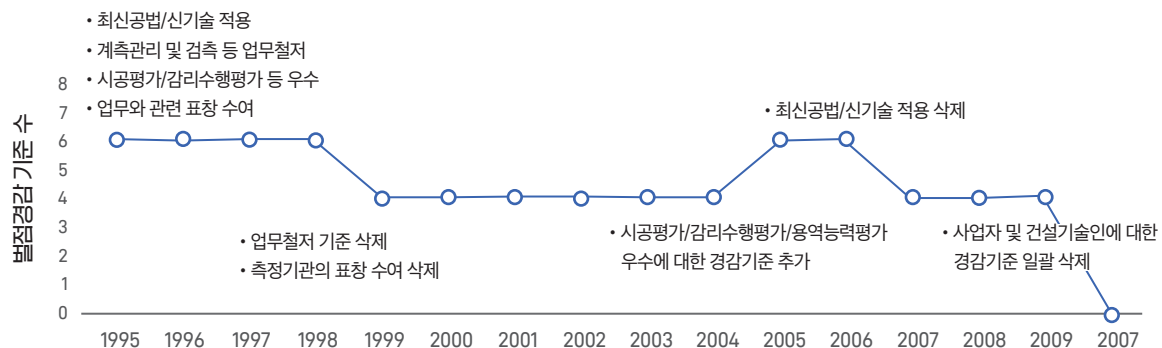
4. 건설기술인 벌점 경감기준 도입 필요

1) 벌점제도 도입의 목적 및 변천사

벌점제도는 1995년 부실에 대한 경각심을 높이고 근원적으로 부실 공사를 방지하기 위해 도입되었다. 그러나 ‘건설기술진흥법’, ‘건설산업기본법’, ‘국가계약법’ 등 다양한 법률에서는 건설공사의 부실시공이 발생한 경우 이미 직접적인 행정제재 또는 형사처벌을 가하도록 명시하고 있으므로 벌점제도는 처벌보다는 경미한 사항들에 대하여 시정을 유도하고, 부실시공을 예방하기 위한 목적으로 활용될 필요가 있다.

이에 따라 1995년 벌점제도 도입 당시에는 건설기술인이 시공평가 또는 감리수행평가에서 우수한 평가를 받거나, 최신공법(신기술)의 적용, 업무와 관련된 표창 수여 등 건설기술인의 다양한 우수 행위에 대해 벌점을 감면해주는 ‘벌점 경감기준’이 포함되었다. 이후 일부 경감기준이 삭제되고 추가 되는 과정이 여러 번 지속되어오다, 2010년에 들어서는 건설기술인 및 사업자에 대한 벌점 경감기준이 전면 삭제되었다(그림 5).

그림 5 연도별 건설기술인 대상 벌점경감 기준 변화



건설공사 벌점제도가 부실시공 예방 목적을 벗어난 처벌 위주의 과도한 제재라는 우려를 반영하여 2021년 국토교통부는 건설기술진흥법 시행령 개정을 통해 2010년 전면 삭제되었던 벌점 경감기준을 재도입하였다. 아울러, 22년 10월 입법 예고된 벌점제도 개정안에서는 업체와 건설기술인에게 일괄적으로 각각 부과되던 벌점을 업체와 기술인이 각각 소관 책임을 다하면 양벌 부과하지 않는 면책 규정이 신설되었으며, 23년 2월 ‘경제 규제혁신 TF’에서는 업계의 자발적 안전활동 유도를 위해 무벌점 업체가 벌점경감을 저축하는 방안이 논의되어 법 개정을 앞두고 있다. 그러나 벌점제도의 지속적인 개정에도 불구하고, 건설기술인 개인에 대한 벌점 경감기준은 여전히 마련되지 않은 상황이다.

2) 타 법의 벌점 경감제도 사례 및 시사점

벌점을 운용중인 타법의 경우, 개인에 대한 벌점 경감기준이 다수 존재하고 있다. 산림기술법의 경우 벌점을 부과받은 산림기술자가 교육기관에서 전문교육을 이수 시 벌점을 감경해주고 있으며, 도로교통법의 경우 벌점감경 교육, 특별교통안전 의무교육 등을 이수하면 벌점 또는 처분 기간을 감경해주고 있다. 이 외에도 도로교통법의 경우 안전 운전을 서약하고 이를 제대로 이행한 운전자에 대해 제재 일부를 감경해주는 ‘착한 운전 마일리지 제도’를 도입하여 운전자의 자발적인 법규 준수를 유도하고 있다(표 5)

표 5 타법의 벌점제도 경감 기준

법률	경감기준
「산림기술법」시행규칙 [별표 4] 제4호	• 벌점을 부과받은 산림기술자가 교육기관에서 전문교육을 이수한 경우 → 교육 이수시간 35시간당 벌점 7점을 감경
「도로교통법」시행규칙 [별표 28] 제1호 나목	<ul style="list-style-type: none"> • 처분벌점이 40점 미만인 사람이 벌점감경교육을 마친 경우 → 처분벌점 20점 감경 • 특별교통안전 의무교육 또는 법규 준수교육을 마친 경우 → 운전면허 정지 처분 기간에서 20일 감경 • 특별교통안전 의무교육 또는 법규준수교육을 마치고 현장참여교육을 받은 경우 → 운전면허 정지 처분 기간에서 30일 추가 감경

위 법령들이 벌점 경감제도를 도입한 목적을 유추해보면, 벌점 경감을 통해 법령 취지에 맞는 이해관계자의 행위를 유도하여 산업 내 부정 또는 부실을 예방하고, 이에 따라 스스로 벌점 축소에 더 노력을 기울이는 선순환 구조를 갖추기 위해서라고 볼 수 있다. 따라서 벌점제도는 처벌에 목적을 두고 있다기보다는 경미한 사항들에 대하여 시정을 유도하고, 우수한 기업 및 건설기술인의 우대를 통해 부실시공을 예방하기 위한 목적으로 활용될 필요가 있을 것이다.

표 6 건설기술진흥법 벌점제도의 경감기준(시행령 [별표 8] 5호 바목)(제안)

경감기준	경감 대상	벌점 경감 방법			
무사고	건설사업자, 주택건설등록업자	반기 동안 사망사고가 없는 건설사업자 또는 주택건설등록업자에 대해서는 다음 반기에 부과된 벌점의 20%를 경감하며, 반기별 연속하여 사망사고가 없는 경우에는 다음 표에 따라 다음 반기에 부과된 벌점을 경감한다.			
		무사망사고 연속 반기수	2반기	3반기	4반기
	경감률	36%	49%	59%	
	건설기술인	건설기술인이 안전사고 예방에 대한 서약 후 일정 기간 무사고, 무위반을 지킨 자에 한해 기간에 비례하여 벌점경감 마일리지를 부여(0.5 ~ 1점)			
관리 우수	건설사업자, 주택건설등록업자, 건설엔지니어링 사업자	반기별 점검 현장 수 대비 벌점 미부과현장 비율이 80% 이상인 경우에는 다음 표에 따라 해당 반기에 부과된 벌점을 경감한다. 이 경우 공동수급체를 구성한 경우에는 참여 지분율을 고려하여 점검현장 수를 산정한다.			
		관리우수비율	80% 이상 ~ 90% 미만	90% 이상 ~ 95% 미만	95% 이상
	경감점수	0.2점	0.5점	1점	
교육훈련 이수	건설기술인	벌점을 부과받은 건설기술인이 건설기술진흥법령에 따라 교육기관에서 교육훈련을 이수한 경우 교육시간 35시간당 벌점 1점을 감경			

* 검은색 : 현행, 붉은색 : 제안(건설기술인 벌점 경감기준 추가)

5. 정책제안

건설 안전사고 및 부실은 적정공사비가 보장되지 않은 입낙찰제, 현실과 맞지 않은 공기산정 등 건설산업의 구조적인 문제에 기인한 측면이 크다. 또한, 이미 건설기술진흥법 외 타 법령에서는 부실시공에 대해 형사처벌 및 행정제재를 가하도록 명시되어 있는바, 건설기술진흥법은 당초 입법 취지에 맞게 기술인 우위의 정책과 우수 건설기술인을 우대할 수 있는 제도를 도입하여야 한다.

따라서 타법의 사례와 같이 벌점을 부과하는 것 외에도 예방을 위한 개인의 노력을 인정하고 자발적인 예방 활동을 유인할 정책으로써 건설기술인이 일정기간 무사고 또는 무위반을 지키거나 안전 관련 특별교육을 이수하는 등 건설 현장의 안전사고 예방 등에 대한 벌점 경감기준 도입을 제안하고자 한다(표 6 참고).