건설기술자자격제도 무엇을 개선해야 하나

- 면허와 기술 등급 구분, 민간의 기술 등급 체계 활성화 등 필요 -

건설산업은 다른 산업에 비해서 기술자의 역할이 큰 비중을 차지하고 있으며, 기술자의 역량에 따라서 그 생산품의 질이 크게 좌우되는 산업이다. 이미 국내에서는 건설기술자 역량의 중요성을 인지하고, 고급 건설 인력을 배출하기 위한 노력으로 국가기술자격제도를 운영 관리하고 있다.

1989년 이후 건설업 면허 개방에 따른 건설업체 수의 증가와 건설 경기의 활황으로 인해 기술사의 현실적 수요가 급증하였으나, 한정된 기술사의 배출로 인하여 수급상의 문제를 발생시켰다. 이에 따라 1995년 「건설기술관리법」상의 건설 기술자의 범위에 종전의 「국가기술자격법」에 의한 국가기술 자격자 이외에 일정한 학·경력을 가진 자도 건설 기술자로 규정함에 따라 제도적으로 학·경력건설기술자인정제도가 도입되었다.

하지만 외환 위기로 건설 시장이 위축되고, 등록 요건 완화 등 정부의 강력한 규제개혁 조치로 건설업체 수가 폭발적으로 증가해 업체간 경쟁 과열로 건설 시장의 불안정성이 초래되고 건설 기술자의 고용 불안정이 심화되었다. 또한, 학·경력자의 과다 공급으로 국가 기술 자격자의 처우가 열악해진다는 점을 들어 학·경력인정기술자제도의 폐지를 주장하기 시작하였다.

기술자제도, 면허와 기술 등급 성격 혼재

기술자와 관련한 제도는 크게 국가기술자격제도와 학·경력기술자제도로 나누어 볼 수 있다. 국가기술자격제도는 엄밀히 말하면 국민의 안위와 관련된 업무에 대하여 일정한 자격을 국가가 허가하는 제도라 할 수 있다. 따라서, 국가 기술 자격은 면허의 성격을 가진 자격으로서 해당 업무를 수행하기 위해서는 반드시 이 면허를 보유해야 한다. 한편, 학·경력기술자제도는 기술자들의 기술 등급을 평가하고 규정하는 제도라 할 수 있다. 이 기술 등급은 기술자들의 역량을 일정한 등급 체계로 나눔으로써 기술자들을 활용할 때 참고하며, 기술자를 보유한 조직의 기술 역량을 대표하게 된다.

국가의 기술력을 좌우하는 것은 기술자들의 역량이다. 따라서, 기술자의 역량을 향상시키는 일은 국가 경쟁력 제고의 관건이 된다. 이러한 맥락에서 건설기술자자격제도의 정비가 이루어져야 한다.

기술자 관련 제도는 크게 나누어 자격을 검증하고 부여하는 국가기술자격제도와 기술 등급을 정하는 제도, 그리고 기술자를 활용하는 제도로 나눌 수 있다. 국가 기술 자격 관련 제도로서는 「국가기술자격법」과 「기술사법」이 있으며 기술 등급 관련 제도로서는 「건설기술관리법」, 기술자 활용 제도로서는 「건설산업기본법」, 「건설기술관리

법」,「국가계약법」 등이 있다.

현재 제기되고 있는 제도상의 문제는 일정한 자격 검정 과정을 거치지 않고 학·경력만으로 인정되는 학·경력 기술자가 과다 배출됨으로써 국가 기술 자격자의 입지가 위협받게 된 것이다. 상대적으로 인정받기가 용이한 학·경력 기술자 때문에, 국가 기술 자격 취득에 대한 동기 부여가 되지 않음으로써 국가기술자격제도의 위상이 흔들리게 된 것이다.

이러한 현상 속에는 면허로서의 국가기술자격제도와 기술 등급으로서의 학·경력 기술자제도가 혼용되어 사용되는 문제가 내재되어 있다. 즉, 현재의 국가기술자격제도는 순수하게 면허의 성격으로서 정립된 것이 아니라 기술 등급의 성격도 상당 부분 내포하고 있다. 따라서, 기술 등급으로서의 학경력기술자제도와 중복된 개념으로 활용됨으로써 국가기술자격제도의 위상이 흔들리게 된 것이다.

아래 그림에서 보는 바와 같이 현재의 제도는 기술 등급 체계에 있어서도 국가 기술 자격과 학·경력기술자제도가 혼재되어 있을 뿐만 아니라, 그 활용 제도에서도 면허 성격과 기술 등급 성격이 혼재되어 사용되고 있다. 이에 따라 국가 기술 자격자와 학·경력 기술자가 동일한 기술 등급 체계 내에서 활용됨으로써 동일한 시장 내에서 서로의 영역을 확보하기 위한 다툼 양상이 나타나고 있다.

정부의 개선 방안 평가와 대안

이러한 기술자제도상의 문제를 극복하기 위하여 정부에서는 국무조정실 산하에 '인적자원개발·연구개발기획단'(이하 기획단)을 두어 제도 개선 방안을 마련하고 있다. 기획단은 자격 제도의 운영 틀 혁신, 자격의 현장성 및 통용성 제고, 신뢰성과 전문성 있는 국가 기술 자격 검정 체계 구축, 그리고 우수 기술사 육성 및 활용 촉진 등 4가지로 나누어 개선 방안을 제시하고 있다. 이러한 혁신 방안에 나타난 기획단의 문제 인식은 타당한 것으로 보이지만, 우수 기술사의 육성 및 활용 촉진 방안에서는 그 논리가 다소 왜곡된 모습을 보이고 있다.

기술자 수요 부처가 역할과 책임 가져야

기술사 검정 및 육성·활용 등의 주관 부처가 상이해 기술사제도가 비효율적으로 운영되고 있다는 문제를 제기하고, 이를 과학기술 인력의 총괄 부서인 과기부의 역할을 강화하는 방향으로 개선 방안을 도출하고 있다. 자격 검증을 현재의 국가 기술 자격 체계 하에서 운영하되 기술사 검정 관련 과학기술부의 역할을 강화하는 방안이다.

그러나, 기술사의 검정 과정에서 수요자의 입장에 있는 주무 부처의 역할보다 과기부의 역할을 강화하는 것은 논리적인 모순이 있는 것으로 보이며, 현장의 다양한 수요와 요구 종목에 대한 필요성에 가장 근접할 수 있는 주무 부처가 기술사 검정 과정과 관련한 역할과 책임을 가질 필요가 있다.

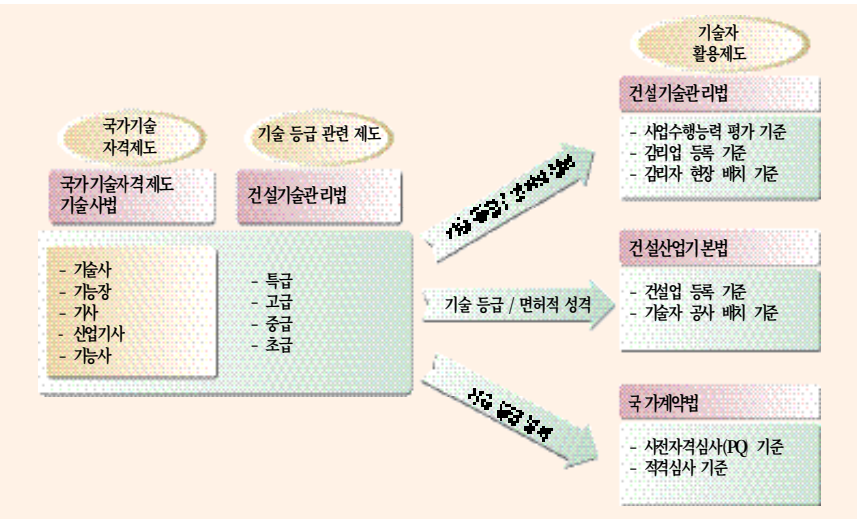
기술등급제, 민간으로 이양이 바람직

기획단은 향후 학·경력 기술자가 배출되지 않도록 제도를 변경하되 기존 기술자에 대해서는 법적 지위를 계속 인정받도록 하며, 기술등급제는 존치하되 기술사만 특급으로 인정하고 초급에 한하여 학·경력 기술자를 허용하는 것으로 변경하는 방안을 제시하였다.

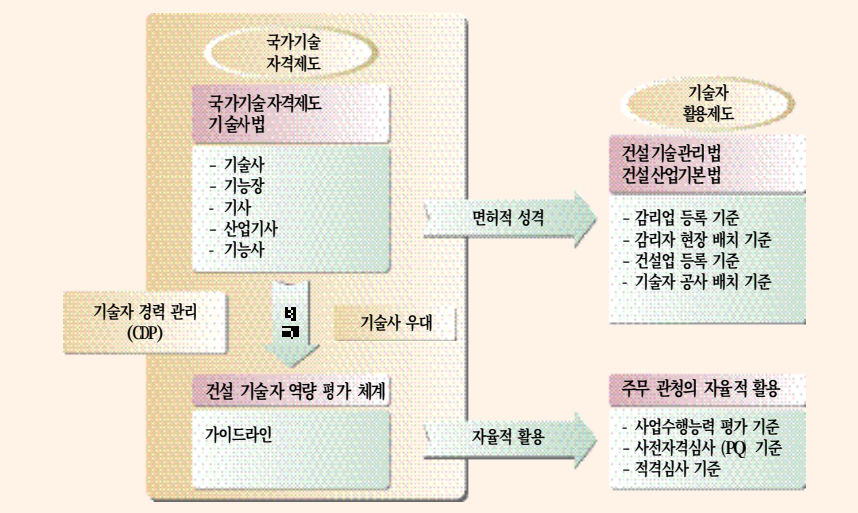
기본적으로 국가에서 학·경력기술자제도와 같은 기술 등급에 관련한 자격 제도를 운영하는 것은 필수 사항이 아니며 가능한 한 민간으로의 이양이 바람직하다는 점을 확인할 필요가 있다. 기술 부문은 다양하며 수요처인 기업이나 발주처가 요구하는 기술 분야도 다양할 뿐만 아니라 기술의 발전에 따라 요구되는 기술 분야도 급변하고 있다. 따라서, 국가에서 획일화된 체계에 의하여 기술 등급을 규정하는 것보다는 민간에서 그 기술 등급 체계와 검정 방법을 제시하고 시장의 원리에 따라 다수에 의하여 선택되는 등급 체계가 공공성을 확보하는 것이 합리적이다.

이런 점을 감안하면 현재 기획단이 제시하는 개선 방안은 학·경력만으로 기술 등급을 규정하는 현재의 제도에 대한 반작용으로, 학·경력은 무시한 채 자격증만으로 기술 능력을 평가하는 또 다른 왜곡된 기술 등급 제도로 전개되는 모습이다. 원칙적으로 국가에서 관리하는 학·경력기술자제도

현행 기술자 관련 제도의 관계



기술자 관련 제도의 개선안



는 폐지되는 것이 바람직하며, 이를 점진적으로 민간으로 이양할 필요가 있다. 민간의 자격 제도가 정착되기까지 한시적으로 공공기관이 참고할 수 있는 기술 등급 규정의 가이드라인을 제시하는 것이 현실적인 최대한의 조치라 할 수 있다. 물론 기술 등급과 관련한 제도를 국가에서 규정하지 않는다는 것은 기술자 활용과 관련한 법적인 규정(현장 배치 기준, 등록 기준 등)을 두지 않는다는 전제가 필요하다.

면허와 기술 등급 요소 구분 필요

현재 「기술사법」에 기술사의 배타적 업무 영역이 규정되지 않고 있어, 기획단은 위헌 소지가 없는 범위 내에서 개별 사업법에 기술사 고유의 업역 설정 등 기술사의 법적 권한 및 책임을 강화하는 방안을 제시하고 있다.

기술사의 종목에 따라 상이할 수 있으나, 기본적으로 기술사가 면허로서 부여된 것이라면 고유의 업역을 설정하는 것은 당연한 조치라 할 수 있다. 다만, 현행 기술사 중에는 면허 요소로서가 아니라 기술 등급으로서 부여된 종목이 다수 있기 때문에 고유 업역 설정 이전에 이와 같은 종목의 구분이 우선될 필요가 있다.

하지만 현재 제시되고 있는 방안만을 놓고 볼 경우 이러한 구분을 전제로 하지 않고 있어 산업과 기술자들에 대해서 불공정한 규정으로 작용할 가능성이 있다. 즉, 면허적 성격이 없는 업무에 대해서 반드시 기술사를 보유하거나 배치하여야 한다는 규정이 적용될 경우 해당 기업이 불필요한 규제를 받는 결과를 초래할 수 있다.

이러한 사례는 기술사의 활용률이 그다지 높지 않은 시공 현장에서 발생할 가능성이 높다. 따라서, 현장 배치 기준에 종목의 구분 없이 반드시 기술사를 배치해야 한다는 규정이 적용된다면, 어떠한 면허적인 요소도 없이 기술사를 배치해야 하므로 기업 입장에서는 인력 배치의 효율성을 저하시키게 되고, 기술자 입장에서는 불이익을 당하는 경우가 발생한다. 또한, PQ 심사에서 보유 기술자들을 평가하는 것은 기술 등급과 관련된 사항인데, 여기에 면허적 성격의 기술사가 언급되는 것은 적절치 않으며, 새롭게 정의된 기술 등급이 언급되는 것은 타당하나 발주처에 의하여 자율적으로 정의될 필요가 있다.

기술자의 위상 정립 문제 재고해야

국가의 기술력을 좌우하는 것은 기술자들의 역량이라 할 수 있으며, 기술자의 역량을 향상시키는 것이 국가 경쟁력 향상의 관건이라 할 수 있다. 현재 정부에서 추진하고 있는 기술자 제도 개선 방안은 이러한 당위성에 근거하고 있다. 그러나, 좀더 객관적이고 합리적인 대안을 도출하기 위해서는 기술자 제도에 관한 위상 정립 문제가 재고되어야 한다.

면허와 기술 등급 성격에 대한 구분이 우선되어야 하며, 그에 따라서 국가기술자격제도는 면허 성격의 종목을 재정비하고, 그에 따른 배타적인 업역을 설정하는 것이 필요하다.

기존의 학·경력기술자제도는 기술 등급 제도로서는 의의가 있었으나, 학·경력만을 등급 평가 기준으로 정의함으로써 그 객관성에 문제가 제기되었다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 국가에서 관할하는 획일적인 평가 체계를 폐지하고, 다양한 기술 종목에 대해서 적절한 방법과 체계로 평가할 수 있는 민간의 기술 등급 체계를 활성화시킬 필요가 있다.

기술자 활용 제도 측면에서는 면허가 필요한 업종을 규정함으로써 국가 기술 자격자의 역할과 위상을 제고하고, PQ 심사 등의 기술력 평가에는 국가 기술 자격과는 별개의 기술 등급 체계를 적용하도록 하되, 기술 등급 체계에 대한 정부의 가이드라인이 제시될 수는 있다.

전술한 바와 같이 기술자와 관련된 제도는 궁극적으로 국가 경쟁력 향상을 목적으로 정비되어야 한다. 본고를 통하여 제기된 내용들은 그 목적을 달성함에 있어 현재 논의되고 있는 이슈들의 주요 쟁점 사항에 대해서만 언급한 것이며, 보다 종합적인 검토와 분석이 필요할 것이다.

김우영
한국건설산업연구원 부연구위원
beladomo@cerik.re.kr