

# 국가자격제도에 관한 법제 연구(1)

국가자격제도 상호간의 모순·충돌사항을 제거하고, 합리적으로 자격제도의 신설·변경·폐지가 이루어질 수 있는 실제적·절차적 법적 기준을 마련하며, 무엇보다도 자격제도의 실질에 부합하는 법적 근거를 확보함으로써 자격입법의 실효성을 담보하는 데 기여할 수 있도록 하였다.

백육선(한국법제연구원 행정·자치·안전법제연구실 부연구위원)

해마다 많은 자격이 신설·운영되고 있다. 자격은 특정 업역에 진입하는 규제가 되기도 특정 분야가 발전하는 기반이 되기도 하는 등 다양한 방식으로 존재하고 법적 효과도 상이하다. 자격과 관련한 여러 문제들의 해결을 위해서는 자격제도에 대한 법적 접근과 이해가 필수적이나, 현재 자격법제는 입법이론적으로는 물론 입법기술적으로도 기반이 약한 상황이다. 4차 산업혁명으로 변화가 필연적일 것으로 보이는 자격제도에 대한 입법적 관심이 어느 때보다도 필요하다.

## I. 국가자격법제 연구 배경

국가가 법령에 근거를 신설하고 관리·운영하는 자격인 국가자격은 개인의 자유나 국가 전체적인 질서에 영향을 미칠 수 있으므로 자격을 규율하는 법제를 제·개정하고 폐지하는 경우 많은 입법적 논의를 필요로 한다. 그러나 법제적 측면에서는 자격제도의 성격에 따른 입법기준이나 입법형식은 물론, 자격신설부터 폐지에 이르기까지에 필요한 입법 통제절차에 대한 정립이 충분하게 이루어지지 못하고 있다. 최근 개별입법에 따른 자격제도의 문제에 대해 헌법재판소 및 대법원에 소송이 제기되는 사례가 많으나, 자격제도가 가지는 광범위한 입법형성권을 이유로 자격제도로 인한 사후적 권리구제는 소극적일 수밖에 없다는 점에서 자격제도는 입법단계에서의 논의가 매우 중요하다. 그러므로 국가자격 입법형식, 입법에 포함되어야 할 내용에 대한 입법기준, 입법시 자격 규율상의 한계 등 자격입법과 관련된 이론적·실무적 사항을 연구할 필요가 있다.

## II. 현행 국가자격법제 전반의 문제점

국가자격은 법령에 근거를 가지고 있는 것이므로 국가자격법제는 「자격기본법」을 필두로 「국가기술자격법」 또는 개별법·조항의 형태로 이루어져 있다. 그러나 국가자격과 민간자격을 모두 관장하는 「자격기본법」이 국가자격에 관한 기본법의 역할을 수행하기 힘든 체계로 구성되어 있을 뿐만 아니라, 개별법에 규정된 여러 국가자격들은 「자격기본법」과의 관계에서 모순·충돌될 수 있는 규정들을 담고 있다. 또한 체계적인 문제로는 개별법의 형태로 규정된 많은 자격들도 그 법적 근거들이 상이하고, 충분하지 않게 입법되거나 과잉적일 수 있는 요소를 포함하여 규정하고 있다. 또한 국가자격 중에서는 규제에 해당하는 자격이 많음에도 불구하고, 규제의 신설·변경·폐지에 관하여 규율하는 「행정규제기본법」 적용에 일정부분 한계가 있어 자격에 대한 심층적인 분석이나 고려 없이 신설되어 자격제도가 급격하게 증가되기도 하고, 기존 자격제도의 정비가 이루어지지 못하여 자격제도로써의

의미가 퇴색되는 경우도 많다. 이에 더하여 국가자격제도의 영역이나 역할 정립은 국가자격과 대응되는 민간자격제도와와의 관계 및 역할 분담이 중요하나, 현재 국가자격과 민간자격제도의 구분이나 관계 설정이 제도적으로나 현실적으로 되어 있지 않아 여러 가지 조정이 필요한 상황에 있다는 점도 현행 국가자격법제의 문제점이라고 할 수 있다.

### III. 연구의 주요내용

연구는 크게 체계적 자격입법 마련 및 자격입법에 대한 통제 필요성(제2장), 현행 자격법체계의 문제점 도출 및 개선 필요사항 분석(제3장), 국가자격입법 규율 개별입법현황 조사·분석 및 입법모델 제안(제4장)으로 구분하여 논의하였다.

제2장에서는 자격입법 역시 역동적인 자격의 속성을 포섭할 수 있어야 한다는 일반적 논의를 출발으로, 자격제도에 대한 헌법재판소 및 법원 판단의 한계를 분석하고 이에 따라 자격입법 기준 및 통제절차는 입법의 관할 영역이라는 점을 명확하게 하였다. 자격규제에 대해서는 개인의 자유 및 사회경제적 영향을 고려하여 입법절차적 통제를 강화할 필요성이 있다는 점에서 미국 의 몇몇 주에서 직업규제시 도입하고 있는 일출·일몰심사제도(Sunrise-Sunset Review System)를 연구하고 우리나라 자격법제도의 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 국가자격법체계와 규율내용을 분석하고 문제점을 도출하였는데, 현재 「자격기본법」, 「국가기술자격법」, 개별법상 국가자격제도가 유기적으로 운영되지 못하는 법체계적 문제가 있다는 점, 법체계뿐만 아니라 국가자격제도 간의 형평성을 확보하기 어렵거나, 불균형하게 규정되어 있는 문제를 적시하고 개편사항을 도출하였다. 또한 국가자격과 민간자격의 구분과 영역 설정은 명확하게 되기 어렵기는 하나, 민간자격 금지분야 공고를 전체적으로 검토하여 문제점을 분석하고, 민간자격에 대한 제한은 법적 기반을 명확하게 가져야 한다는 점에서 현행 민간자격 금지 공고사항을 재검토할 필요가 있다는 점을 지적하였다.

제4장에서는 국가자격의 근거가 되면서 「국가기술자격법」에 포함된 사항이 아닌 자격제도 전체의 입법현황을 분석하고, 각 개별항목별 입법상의 문제점 도출하였다. 해당 문제점에 따라 자격입법시 참고하여야 할 개별 조항의 입법형식, 입법시 규정하여야 하는 내용, 입법시 주의사항 등 입법한계 등 입법모델을 제안하였다. 각 입법항목별 설명에는 관련된 헌법재판소·법원의 판시사항을 고려하여 향후 입법적 문제가 발생하지 않을 수 있도록 고려사항을 추가하였고, 이미 우리보다 20년 일찍 자격 규제에 대한 대대적인 개혁을 시도했던 일본의 규제개혁 사례와 기준을 참고하여 자격입법 항목별 설명자료를 작성하였다.

### IV. 국가자격법제의 개선방안

결론부분에서 국가자격법제의 개선방안으로 자격법제 전반에 걸친 법체계 개편을 위한 개정안과 자격입법에 관한 절차법적 통제 절차를 신설하는 개정안을 제시하였다. 우선 자격에 관한 기본법인 「자격기본법」이 국가자격 전반을 아우를 수 있는 형식적·내용적 위상을 가지기 어려운 구조이므로, 「자격기본법」의 소관 및 규율형식, 개별 자격법과의 관계를 정비할 필요가 있다고 보고, 「자격기본법」의 위상정립을 위한 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 개정안을 제시하였다. 또한 미국의 직업규제 관련 일출·일몰제의 시사점으로서 현행법제에 자격입법에 관한 절차법적 통제 절차를 보완·신설하는 방안으로 「자격기본법」과 「행정규제기본법」의 개정안을 제시하였다.

이와 같이 국가자격법체계의 개편방향 제시를 통하여 국가자격제도 상호간의 모순·충돌 사항을 제거하고, 합리적으로 자격제도의 신설·변경·폐지가 이루어질 수 있는 실체적·절차법적 기준을 마련하며, 무엇보다도 자격제도의 실질에 부합하는 법적 근거를 확보함으로써 자격입법의 실효성을 담보하는 데 기여할 수 있도록 하였다.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한  
<국가자격제도에 관한 법제 연구> 전문을 볼 수 있습니다.