

국가자격제도에 관한 법제 연구(II)

백옥선 · 이상윤

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



국가자격제도에 관한 법제 연구 (Ⅱ)

A Study on Legislation on the National Qualification System [Ⅱ]

연구책임자 : 백옥선(한국법제연구원 부연구위원)

Back, Ok-Sun

이상윤(한국법제연구원 연구위원)

Lee, Sang-Yoon

2019. 10. 31.

연 구 진

연구책임	백옥선	한국법제연구원	부연구위원
	이상윤	한국법제연구원	연구위원

심의위원	김남철	연세대학교	법학전문대학원	교수
	이세정	한국법제연구원		선임연구위원
	강문수	한국법제연구원		선임연구위원
	손 현	한국법제연구원		연구위원

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 사회변화에 따른 자격관련 법제연구의 필요성 증대

- 4차 산업혁명은 일자리에 지대한 영향을 미칠 것으로 예측되고, 이에 따라 새로운 자격 신설이나 기존 자격의 소멸 등 향후 자격제도도 크게 변화할 것으로 예상되고 있으나, 법제차원에서의 대비는 이루어지고 있지 않은 상황
- 자격제도는 광범위한 분야에 도입되어 있는 중요제도로, 특히 관리·운영에 관한 사항을 법령에 규정하는 국가자격은 4차 산업혁명 관점이 아니라도 제도설정 방식에 따라 국가의 역무수행방식, 시장개입방식, 좋은 일자리 확충문제, 직업교육 활성화 등 다양한 시각에서의 논의가 가능한 제도임
- 국가자격제도의 기반인 국가자격법제에 대하여 법학계나 법실무계의 연구가 이루어지지 못한 결과 자격제도의 신설·변경·폐지 등과 관련한 입법적 기반이 부족하여 사회적 갈등이 나타날 여지가 크고, 자격제도의 위상에 부합하지 않은 입법으로 인한 갈등의 양상이 커질 수 있는 여지가 상존함
- 국가자격은 법령에 규정되어 관리·운영되고 있고, 특히 개인의 직업의 자유와의 관련정도나 국가전체적인 질서에 미치는 영향이 크다는 점에서 법적 측면에서의 검토는 당연히 필요하며, 입법적 시각에서 수행하는 국가자격연구는 기존의 노동관점이나 교육관점에서 이루어진 자격의 실질적 기능이나 운영등에 대한 연구와는 차별됨

- 뿐만 아니라 앞으로 직업 변화와 함께 필연적일 수밖에 없는 자격의 변화에 대비하여 자격제도를 효과적으로 활용하기 위해서는 새로운 자격 신설, 기존 자격의 수정·개편 등의 논의가 중요하므로 자격법제에 대한 연구는 현행 법제에 대한 검토와 더불어 미래사회를 대비한 차원에서 필요성이 높다고 할 수 있음

▶ 국가자격의 변화 요청에 따른 법제기반 마련 필요성 증대

- 국가자격제도는 국가주도로 중요 영역에서 오래전부터 도입되고 법적 근거를 가지고 관리·운영된 제도로, 자격신설 이후 사회변화에 따른 현실을 반영하지 못하거나 자격취득자의 역량감소 등을 이유로 변화 요청이 늘고 있음
- 국가자격제도의 시행기간이 장기화되는 경우 자격소지의 기간은 물론 자격소지에 기반한 배타적 업역수행 기간도 증가하므로 강력하게 권리화 되는 경향이 나타날 수밖에 없고, 자격유지 능력 등 사후적인 관리를 위한 교육의무 부과, 불필요한 자격에 대한 폐지 등 현실변화에 따라 필요한 개편이 쉽지 않음
- 국가자격제도에 대해 앞으로도 이러한 문제가 더욱 많이 예상된다는 점에서 국가자격 관련 문제 해결을 위해서는 자격법체계 및 법제 정비를 위한 입법 기반 마련이 필요함

▶ 1차년도 국가자격법제 이론 연구를 바탕으로 한 자격분야의 구체적 쟁점연구의 필요성

- 1차년도 연구에서는 자격법제의 기본적 체계, 자격법제로 포섭해 왔던 여러 법제간의 관계 및 체계 분석, 개별법에 자격제도 입법시의 입법모델 제시, 자격규제 개혁에 필요한 관점 및 항목 등 분석 및 문제점을 도출하였음

- 1차년도 연구의 결과를 보완하기 위하여 국가자격 정책 및 관리·운영에 관한 실무자들로 구성된 전문가 인터뷰 조사를 실시하여 실무상의 문제점을 도출하고, 각 쟁점별로 입법연구를 수행할 필요가 있음
- 1차년도 연구성과를 바탕으로 본 연구에서는 자격입법의 속성을 구체화하되, 1차년도 연구에서 포함하지 못하였던 구체적이고 현실적인 문제 해결을 위한 논의를 추가하였음
 - 1차년도 연구에서는 개별 자격제도가 가지는 문제점을 전수조사를 통하여 법제 간 비교의 형식으로 분석하고 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 형식적 문제만을 지적하는데 그쳤으나, 2차년도 연구에서는 이를 발전시켜 국가 전체의 자격법제 확립이라는 측면에서 법적 기반을 재조정하는 하는 방안으로 연구하였음

▶ 연구의 목적

- 본 연구는 2018년에 수행한 국가자격에 대한 입법 이론 및 입법 사례 연구를 바탕으로, 국가자격제도의 개별 쟁점분야를 선정하여 국가자격제도 전반에 걸쳐 있는 법적 쟁점을 구체화하고, 향후 산업발전 수요에 부합하는 자격제도 입안부터 개정·폐지에 이르기까지 국가의 전체적인 자격법체계 확립에 이바지함을 목적으로 하는 연구임
- 본 연구는 법적 관점에서의 논의를 고도화하기 위하여 직업의 자유 제한문제, 국가의 자격제도에 대한 관장범위, 자격제도의 유효성 문제나 자격취득자에 대한 보호 문제, 자격제도로 발생하는 규제 문제 등을 법리적으로 통합하여 연구하여 자격제도에서 비롯되는 사회적 문제점을 해소하기 위한 개선방안을 도출하는 데 목적이 있음

II. 주요 내용

▶ 국가자격제도 법적 쟁점 도출을 위한 FGI 조사 실시 및 결과(제2장)

- 국가자격 법정책 및 제도 전문가, 국가전문자격 관리운영기관 실무자 및 국가기술자격 관리운영기관 실무자로 구성된 전문가 포커스 그룹 인터뷰(FGI, Focus Group Interview) 진행

일 시	2019년 8월 26일 ~ 2019년 9월 3일
참석자	국가자격 법정책 및 제도 전문가, 국가전문자격 관리운영기관 실무자 및 국가기술자격 관리운영기관 실무자 15명(연구진 제외)
유효표본	총 6개 그룹(6차례 회의 진행)
표본추출	관련 대상에 대한 편의 추출
조사방법	- 사전 가이드라인을 활용한 집단심층면접(FGI) 진행 - 각 FGI는 시작 15분, FGI 90분, 마무리 15분으로 총 2시간으로 구성
주요의제	- 국가전문자격 영역 및 민간자격 등과의 관계에서의 문제점 - 국가기술자격 영역 및 민간자격등과의 관계에서의 문제점 - 국가전문자격 신설·변경·폐지 절차에 관한 문제점 - 국가기술자격 신설·변경·폐지 절차에 관한 문제점 - 국가전문자격 관리·운영·활용 관련 문제점 - 국가기술자격 관리·운영·활용 관련 문제점
주요의제 설정방식	- 전문가 포커스 그룹 인터뷰 실시 전에 개별 항목 도출을 위한 회의를 통하여 의제에 필요한 세부내용을 선정 - 국가자격법령과 관련성이 있는 범위에서 세부내용을 선정
구체적인 내용	제2장 본문 참고

▶ 국가자격의 범위, 근거형식 및 한계에 관한 법적 쟁점(제3장)

- 국가자격의 개념과 국가자격 관리·운영의 개념을 명확하게 하기 위하여, 국가자격 영역의 설정에 관한 문제, 국가자격 관리·운영 주체의 한정적 개념정의로 인한 문제, 국가자격 관리·운영 범위의 추상성에 대한 문제를 논의하고, 국가자격의 법적 개념을 보완하기 위한 방안을 제시함
- 국가자격의 근거형식은 법률의 형식으로 규정되어야 하며, 민간자격 역시 「자격기본법」에 따라 규제되므로 민간자격 제한영역에 대해서도 법적 근거를 갖추어 명확하게 규정할 필요가 있음

▶ 국가자격의 신설·변경·폐지 및 관리·운영·활용에 관한 법적 쟁점(제4장)

- 국가자격의 신설·변경·폐지에 관해 현행 「자격기본법」과 「국가기술자격법」은 법적 근거를 충분하게 규정하고 있지 않으나, 자격의 특수성과 국민에게 미치는 영향을 고려하면 국가자격의 신설·변경·폐지에 관한 기준과 절차의 법제화가 필요함
 - 국가자격의 신설과 변경, 폐지에 관한 각각의 법적 쟁점 및 사례를 분석하고, 신설·변경·폐지와 관련된 사유의 명확화와 이해관계인의 참여 절차를 도입할 필요가 있음
- 국가자격 관리·운영에 관하여 국가자격에 대해 유효기간이나 갱신제도, 취득자에 대한 교육제도가 필요하며, 자격의 관리·운영과정상의 분산 체계 해소 및 소관부처 간 연계, 탄력적인 자격제도 관리·운영 방식 도입이 필요함
- 국가자격 활용도 증대를 위하여 국가자격취득자의 업무상 연계성을 확보할 필요가 있으며, 자격의 효용성에 대한 지속적이고 주기적인 평가제도 도입이 필요함

▶ 국가자격제도 쟁점별 법령개정안 및 향후 법제정비방안(제5장)

- 국가자격 및 국가자격법령의 개념, 다른 법률과의 관계 조항 정비, 국가자격과 민간자격 영역 조항 개편, 국가자격의 신설·변경·폐지 절차 및 사유 신설, 국가자격 갱신 근거 신설, 국가자격 통합·정비를 위한 효용성 평가 근거 신설에 관한 「자격기본법」 및 「국가기술자격법」 개정안 제시
- 향후 자격법체계의 개편방안이 될 수 있는 대안 제안
 - (제1안) 「자격기본법」의 소관부처를 국무총리실 소속으로 격상, 국가자격 전반에 걸친 조정기능을 할 수 있는 실질적인 법률로 개편하는 방안(민간자격에 대해서는 ‘민간자격의 등록 및 관리에 관한 법률(가칭)’에서 정하도록 「자격기본법」에서 규정해주는 방식으로 개편, 교육부 소관)
 - (제2안) 「자격기본법」을 ‘국가자격에 관한 기본법(가칭)’ 혹은 ‘국가자격에 관한 법률(가칭)’ 등 국가자격에 관한 사항만을 규정하는 법률로 개편하고, 고용노동부 소관법으로 개편(민간자격에 대해서는 ‘민간자격의 등록 및 관리에 관한 법률(가칭)’으로 분법, 교육부 또는 고용노동부 소관)

Ⅲ. 기대효과

▶ 자격입법 전반에 걸친 법이론 마련, 입법지침으로 활용효과

- 법령에 근거를 가지는 국가자격에 대해 그동안 자격을 기준으로 한 총론적인 연구 없었으나, 본 연구를 통하여 국가자격 전반에 걸친 법적 접근이 가능
- 개별 자격입법 간의 형식적인 통일성이 확보되지 못하거나, 법률유보원칙 위반 등의 문제가 있는 입법의 정비기준으로 활용가능
- 향후 자격입법 시 입법형식이나, 규율사항의 확정, 조문내용상의 한계 등에 관한 지침을 제공함으로써 자격입법의 통일성·체계성 확보 가능

▶ 자격입법의 실효성 확보 자원의 기대효과

- 자격입법을 하는 경우 자격의 신설·변경·폐지와 관련된 일정한 절차를 거침으로써 중복되거나 불필요한 자격이 신설되지 못하도록 하고, 현실에 부합하지 않는 자격의 변경·폐지를 할 수 있는 근거 확보
- 자격 자체의 효용이 있는지에 대해 지속적으로 평가할 수 있는 법적 기반을 마련함으로써, 시대에 부합하지 않거나 더 이상 필요가 없는 자격에 대해 폐지 및 개선이 이루어질 수 있는 법적·사회적 기반마련에 기여

▶ 주제어 : 자격입법, 자격규제, 민간자격, 자격기본법, 국가기술자격법

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Increased Need for a Legislative Study on the Qualifications in Accordance with Social Change

- The Fourth Industrial Revolution is expected to have a profound influence on jobs. In accordance, the national qualification system will face significant changes with creation of new qualifications or elimination of existing qualifications. However, preparation at the legal level is insufficient.
- The qualification system is an important system that has been implemented in a wide range of areas. Especially, the national qualifications regulating control and operation matters in the legislation may be discussed in diverse perspectives other than in the perspective of the Fourth Industrial Revolution. It can be discussed in terms of system setting methods - such as the national labor practice method, market intervention method, good job expansion issue, and vocational education development.
- Lack of practical legal studies on the national qualification legislation can lead to social conflict due to insufficient legislative basis for implementing, controlling, integrating, and repealing the qualification system. There is also greater room for conflict because of the inconsistency of the legislation with the status of the qualification system.

- The national qualifications are controlled and operated as stipulated in the legislation, and legal assessment is necessary as they have significant influence upon the degree of individual's freedom of occupation and upon national order. Study on national qualifications from a legal perspective is differentiated from studies based on existing perspectives of labor employment and vocational education as it is focused on the practical functions of the qualifications and on control.
 - To effectively use the system in preparation for inevitable qualification changes followed by future occupational changes, it is important to discuss creating new qualifications and revising or amending existing qualifications. Study on the national qualification system is necessary to assess the current legislation and to prepare for the future society.
- ▶ **Increased Need for Preparing a Legislative Basis in Accordance with Requests for Changes in the National Qualifications**
- The national qualification system is a long-established system implemented in key areas, and is controlled and operated with a legislative basis. Requests for change have been increasing since the establishment of the qualifications due to the system's failure to reflect social changes and reduced competency of qualification holders.
 - If the implementation period of the national qualification system is prolonged, the period of qualification possession and work will increase. This would result in increasing the period of exclusive work performance, which has a strong potential

to become a right claimed by holders. However, reorganizing in accordance with social changes is difficult - such as imposing educational obligations or eliminating unnecessary qualifications.

- As more issues related to the national qualification system are expected in the future, it is necessary to prepare a legislative basis to reorganize the qualification legislation system.

▶ **Need for a Concrete Issue Study on Qualifications Based on the 1st Year Study on National Qualification Legislation Theory**

- The 1st year study analyzed the basic qualifications, analyzed the relationship amongst several legislation subsumed under the qualification legislation, introduced a legislation model for legislating the qualification system in an individual law, and analyzed perspectives and clauses needed for revising the qualification system.
- To supplement the 1st year study, an expert interview survey of practitioners in the field of national qualification policy and control is needed to draw issues at the working-level, and a legislative study for each issue should be conducted.
- Based on the results of the 1st year study, this study specifies the attributes of qualification legislation and includes a discussion on resolving concrete and practical issues, which is not included in the 1st year study.
- In the 1st year study, issues on individual qualification systems were analyzed in the form of exhaustive comparative research. The 1st year study pointed out formal issues related to the 「Framework Act on Qualifications」 and the 「National Technical Qualifications Act」. The 2nd year study is developed to restructure the legislative basis for establishing a general national qualification legislation system.

▶ Purpose of Study

- Based on legislative theories and case studies on the national qualifications, this study specifies legal issues by selecting individual issue areas found throughout the national qualification system, and aims at contributing to the establishment of a general national qualification legislation system, which includes legislation of the qualification system and revision or repeal of qualifications in accordance with future industrial developments.
- To advance the discussion in a legal perspective, this study examines issues concerning restriction of occupational freedom, scope of the national qualification system, validity of the qualification system, protection of qualification holders, and regulations resulting from the qualification system. It is aimed to derive improvement measures to solve social problems arising from the qualification system.

II. Major Content

▶ FGI Study Findings on Legal Issues of the National Qualification System (Chapter II)

- Conducted expert focus group interviews (FGI)

Date	2019. 8. 26. ~ 2019. 9. 3.
Participants	15 national qualification legislation policy and system experts, national professional and technical qualification control and operation institution practitioners (researchers excluded)

Valid Sample	6 groups (6 meetings held)
Sampling Method	Convenient sampling of relevant subjects
Research Method	<ul style="list-style-type: none"> - Conducted focus group interviews (FGI) using preliminary guidelines - Each FGI lasted for 2 hours with a 15-minute start, 90-minute focus group interview, and a 15-minute wrap-up
Key Issues	<ul style="list-style-type: none"> - Issues on the relation between national professional qualifications and private qualifications - Issues on the relation between national technical qualifications and private qualifications - Issues on the establishment, revision, and repeal procedures of national professional qualifications - Issues on the establishment, revision, and repeal procedures of national technical qualifications - Issues on the control, operation, and application of national professional qualifications - Issues on the control, operation, and application of national technical qualifications
Key Issue Setting Method	<ul style="list-style-type: none"> - Selected issue details through meetings held prior to expert focus group interviews - Selected issue details that are relevant to the national qualification legislation
Specifics	Refer to Chapter 2

▶ Legal Issues on the Scope, Basis, and Limitations of the National Qualifications (Chapter 3)

- To clarify the notion of the national qualification system and its control and operation, the following issues are discussed: domain setting of national qualifications, limited definition of national qualification control and operation subjects, abstractness of the scope of national qualification control and operation. Also, measures to supplement the legal concept of the national qualifications are introduced.
- Basis for the national qualifications must be regulated in the form of legislation. As private qualifications are also regulated by the 「Framework Act on Qualifications」, it is necessary to regulate restricted areas of private qualifications with a clear legislative basis.

▶ Legal Issues on Establishment·Revision·Repeal and Control·Operation· Application of the National Qualifications (Chapter 4)

- The current 「Framework Act on Qualifications」 and 「National Technical Qualifications Act」 are insufficient in specifying legislative basis for establishment, revision, and repeal of the national qualifications. Considering the specificity and impact of the qualifications, legislation is necessary to set the criteria and procedures for establishment, revision, and repeal.
 - It is necessary to analyze legal issues and cases on establishing, revising, and repealing the national qualifications, clarifying the legislative basis, and implementing participatory procedures for persons concerned.

- In regards to control and operation of the national qualifications, an expiration date and a renewal system are needed, along with an education system for qualification holders. Also, it is necessary to find measures resolve the distribution system of qualification control and operation procedures while linking relevant ministries and offices. Also, flexible measures for controlling and operating the qualification system should be implemented.
- To expand the use of the national qualifications, it is necessary to secure an occupational network for qualification holders, and to introduce a periodic assessment system to continuously check the effectiveness of the qualifications.

▶ Revisions for the National Qualification System by Issue and Measures for Legislative Improvement (Chapter 5)

- A proposal is made to revise the 「Framework Act on Qualifications」 and the 「National Technical Qualifications Act」 in regards to concepts of the national qualifications and the national qualification legislation, reorganization of provisions relevant to other legislation, reorganization of provisions on national and private qualifications, establishment of procedures and basis for establishment · revision · repeal of the national qualifications, and also establishment of a basis for renewing national qualifications and evaluating their effectiveness.
- Alternative measures are suggested for future reorganization of the national qualification system.
 - (1st measure) Raise the status of the 「Framework Act on Qualifications」 to the jurisdiction of the Office of the Prime Minister, and reorganize the legislation to

have a regulatory function (Reorganizing the 「Framework Act on Qualifications」to allow private qualifications to be determined by the ‘Act on Registration and Control of Private Qualifications(tentative)’, under the jurisdiction of the Ministry of Education)

- (2nd measure) Reorganize the 「Framework Act on Qualifications」 to only regulate matters on national qualifications under the ‘Basic Act on National Qualifications (tentative)’ or the ‘Act on National Qualifications(tentative)’, under the jurisdiction of the Ministry of Employment and Labor (Private qualifications are separated and regulated by the ‘Act on Registration and Control of Private Qualifications (tentative)’, under the jurisdiction of the Ministry of Education or the Ministry of Employment and Labor)

Ⅲ. Expected Effects

- ▶ Establishment of a General Legislative Theory on Qualification Legislation, and Its Use as a Legislative Guide
 - This study provides a comprehensive legal approach to national qualifications in general.
 - It is possible to use the theory as a standard for reorganizing legislation that lacks formal uniformity amongst individual qualification legislation, or has issues of violating the statue reservation principle.
 - It is possible to secure uniformity and organization of the qualification legislation by providing a guideline for legislative formality, regulative items, and limitations of provisional content in future qualification legislation.

▶ Expected Effects in Securing Effectiveness of Qualification Legislation

- Procedures of establishment, revision, and repeal of qualifications can prevent establishment of unnecessary or redundant qualifications and can secure a basis for revision or repeal of qualifications that are inconsistent with social reality.
- Establishing a legislative basis for assessing the effectiveness of the qualifications contributes to the development of legislative and social basis for repealing and improving qualifications that are no longer relevant or needed.

- ▶ Key Words : qualification legislation, qualification regulations, private qualification, Framework Act on Qualifications, National Technical Qualifications Act

요 약 문 5
 Abstract 13

제1장 서론 / 35

제1절 연구의 필요성 및 목적 37
 I. 연구의 필요성 37
 II. 연구의 목적 39
 제2절 연구의 범위 및 방법 40
 I. 연구의 범위 40
 II. 연구의 방법 45
 제3절 연구의 기대효과 46

제2장 국가자격제도 법적 쟁점 도출을 위한 FGI 조사 실시 및 결과 / 47

제1절 전문가 조사의 배경 및 개요 49
 I. 조사의 배경 49
 II. 조사의 목적 50
 III. 조사 설계 및 표본 구성 50
 제2절 전문가 조사 항목별 조사결과 56
 I. 국가자격의 범위 및 자격제도 전체 방향 56
 1. 「자격기본법」의 위상 및 문제점 56
 2. 국가자격 신설 가능 분야의 포괄성 문제 59
 3. 국가전문자격과 국가기술자격 간 구분 기준 관련 문제 60
 4. 국가자격 신설시 민간자격에 대한 고려 문제 61

5. 자격법체제 구축 및 자격 전체의 체계적 관리 필요성	63
Ⅱ. 국가전문자격 신설·변경·폐지의 문제	64
1. 자격의 신설·변경·폐지 관련 방향	64
2. 국가자격의 개념과 국가기술자격과의 관계	66
3. 국가자격과 민간자격의 관계설정 문제	67
Ⅲ. 국가기술자격 신설·변경·폐지의 문제	69
1. 국가기술자격 종목 신설·변경·폐지 관련 실무적 문제	69
2. 국가기술자격 종목 신설·변경·폐지 관련 절차 조항 보완 필요성	70
Ⅳ. 국가전문자격의 관리·운영·활용상의 문제	72
1. 국가전문자격과 국가기술자격의 관리·운영 측면에서의 차이	72
2. 응시자격 제한 관련 이슈 및 문제점	73
3. 자격의 관리·운영기관의 편중 문제	74
Ⅴ. 국가기술자격의 관리·운영·활용상의 문제	76
1. 주무부처와 고용노동부의 구분 관련 문제	76
2. 검정수탁기관의 관리운영에 관한 문제 전반	77
3. 국가기술자격에 대한 유효기간 설정 문제	78
4. 검정형, NCS 기반, 일학습병행자격 간 관계 및 활용도 차이	79

제3장

국가자격 영역 및 민간자격과의 관계, 근거형식에 관한 법적 쟁점 / 81

제1절 국가자격법제의 범위 및 구분	83
Ⅰ. 국가자격법제의 범위와 구분실익	83
Ⅱ. 자격법제의 유형별 구분 및 의의	84
1. 자격부여법제 및 사업관련법제	84
2. 자격근거법제와 자격활용법제	88
3. 자격법제와 인력양성 법제	95
제2절 국가자격 개념 재정립 관련 쟁점	96

I. 법적 개념으로서의 자격개념의 모호성	96
II. 국가자격의 개념 정의 및 보완 필요성	99
1. 현행 법률상 국가자격의 개념	99
2. 자격법제상 국가자격 개념의 한계	99
3. 법률상 국가자격 개념의 보완 방향	104
III. 국가자격 개념 명확화를 위한 추가 쟁점	105
1. 국가자격과 면허와의 구분	105
2. 국가자격의 전제조건으로 고유업무 부여 필요여부	108
3. 자격과 규제와의 상관관계	110
제3절 국가자격과 민간자격의 관계 명확화를 위한 쟁점	113
I. 민간자격 증가 및 국가자격과의 관계에서 새로운 문제 대두	113
1. 국가자격과 민간자격의 구분	113
2. 민간자격 현황 및 증가추세	114
3. 민간자격과 국가자격 간의 관계	118
II. 「자격기본법」상 민간자격에 대한 규율 방식	119
1. 민간자격에 대한 규율배경	119
2. 「자격기본법」상 민간자격 등록제도	121
3. 「자격기본법」상 민간자격 공인제도	123
4. 민간자격에 대한 표시제도 및 광고제한	126
III. 국가자격과 민간자격과의 관계 설정 및 보완 방안	128
1. 국가자격 신설분야와 민간자격 금지분야 설정방식의 문제점	128
2. 민간자격 금지분야 구체화 정도 및 항목에 대한 해석	132
3. 「자격기본법」상 민간자격 금지분야 조항 개편 필요	137

제4장 국가자격의 신설·변경·폐지 및 관리·운영·활용에 관한 법적 쟁점 / 139

제1절 국가자격 신설·변경·폐지 관련 쟁점	141
I. 국가자격 형태별 신설·변경·폐지 문제 논의 필요성	141
II. 국가자격의 신설 관련 법적 문제	142
1. 국가자격 신설 분야 및 정당성에 대한 해석	142
2. 공인민간자격이 있는 분야에 대한 국가자격 신설 적절성 판단	144
3. 국가자격 신설주체에 지방자치단체 포함 필요성 판단	145
4. 국가자격 신설절차 보완 필요성	147
III. 국가자격 변경 및 통합 관련 법적 문제	152
1. 국가자격 변경의 법적 근거의 문제점	152
2. 국가자격 변경 및 통합 사례	155
3. 국가자격 변경·통합의 개념 정의 신설 및 절차 보완 필요성	162
IV. 국가자격 폐지 관련 법적 문제	164
1. 국가자격 폐지의 법적 근거 부족	164
2. 국가자격 폐지 사례	165
3. 국가자격 폐지 사유 신설 필요성 검토	168
제2절 국가자격 관리 및 운영 관련 쟁점	172
I. 「자격기본법」상 국가자격의 관리·운영	173
1. 국가자격관리자의 자격부여 및 취소	173
2. 국가자격의 정보관리, 사후관리 및 제도정비	174
3. 명칭사용금지 등 금지 제도	174
4. 국가자격의 관리·운영의 위임·위탁	175
II. 「국가기술자격법」상 국가기술자격의 관리·운영	175
1. 국가기술자격의 부여 및 취소	175
2. 국가기술자격의 정보체계 구축, 조사연구	178
3. 국가기술자격자에 대한 사후관리	178

4. 국가기술자격의 명칭사용금지 등 금지제도	180
5. 국가기술자격 관리·운영 체계 및 위임·위탁	180
6. 기타 관리·운영을 위한 제도	184
Ⅲ. 국가자격제도 관리·운영 관련 법적 문제	185
1. 유효기간 설정 및 갱신제도 도입 필요	185
2. 자격 관리·운영체계 내실화를 위한 법체계 필요	189
3. 자격수요를 고려한 자격발급주기 조정의 적절성 및 허용성 검토	193
4. 새로운 자격부여방식 수용을 위한 법체계 변화 필요	194
제3절 국가자격 활용 관련 쟁점	196
Ⅰ. 국가자격 활용의 중요성 및 법적 근거	196
1. 국가자격 활용의 필요성 및 의의	196
2. 「자격기본법」상 국가자격 활용 근거	197
3. 「국가기술자격법」상 국가자격 활용 근거	198
Ⅱ. 법률상 국가자격 활용 사례	201
1. 「국가기술자격법」상 국가기술자격을 활용하는 입법례	201
2. 개별법상 국가자격을 활용하는 입법례	209
Ⅲ. 국가자격 활용 관련 법적 문제	213
1. 국가자격 활용증대 목적 국가자격취득자의 업무 연계성 확보 필요	213
2. 국가자격 활용증대를 위한 효용성 평가제도 필요	214

제5장

국가자격제도 쟁점별 법령개정안 및 향후 법제정비방안 / 215

제1절 자격제도 관련 쟁점별 법률정비방안	218
Ⅰ. 국가자격, 관리·운영의 개념 및 관련법령 범위 명확화	218
1. ‘국가자격’ 정의 개정	218
2. ‘국가자격관련법률’의 정의 신설	220
3. 자격제도의 ‘관리·운영’ 정의 신설	222

4. 국가자격법제 간 유기적 관계 신설	223
Ⅱ. 국가자격의 신설·변경·폐지 관련 근거 명확화	226
1. 국가자격 영역 조항과 신설등 근거 조항의 분리	226
2. 국가자격 신설 조항 절차 및 기준 신설	228
3. 국가자격 변경 및 폐지 절차 및 기준 신설	232
Ⅲ. 국가자격 관리·운영·활용 관련 근거 보완	236
1. 국가자격 갱신 근거 신설	236
2. 국가자격의 통합·정비를 위한 효용성 평가 근거 신설	237
3. 국가자격에 대한 정보 제공 근거 신설	238
Ⅳ. 국가자격과 민간자격 영역 명확화 및 관계 정비	239
1. 민간자격 신설 금지 사유 조항 개정	239
2. 민간자격 등록제도의 문제점 및 제도개편 필요성	242
3. 민간자격 공인제도와 국가자격제도와와의 관계 설정	245
제2절 향후 국가자격제도 및 자격법체계 전반의 개편방안	249
참고문헌	255

제1장 서론	31
제1절 연구의 필요성 및 목적	33
I. 연구의 필요성	33
II. 연구의 목적	37
제2절 연구의 범위 및 방법	37
I. 연구의 범위	37
II. 연구의 방법	40
제3절 연구의 기대효과	41
제2장 국가자격제도의 의의 및 법적 기반	43
제1절 국가자격제도에 대한 이해	45
I. 자격 및 자격제도의 의의	45
1. 자격의 일반적 개념	45
2. 자격의 기능 및 이론적 배경	46
3. 자격제도의 의의 및 구성요소	48
II. 국가자격제도의 의의 및 분류	52
1. 국가자격제도의 의의	52
2. 국가자격 분류기준으로서 규제성	55
III. 국가자격제도의 법적 성격	59
1. 국가자격의 형태 및 명칭	59
2. 자격규제의 법적 성격 및 사업규제와의 구분	60
제2절 국가자격 관련 헌법재판소 판례분석 및 자격입법의 시사점	61
I. 국가자격제도의 헌법적 접근	61
II. 자격제도 및 직업의 자유 관련 헌법재판소 결정례 분석	67
1. 직업의 자유와 자격제도	67
2. 일반적인 직업의 자유 제한에 대한 심사기준	68
3. 자격제도와 관련한 직업의 자유 제한 관련 현재의 입장	69
III. 국가자격에 대한 사법의 한계와 입법의 역할	70

제3절 국가자격 및 직업면허 관련 규제이론 및 입법례	72
I. 각국의 국가자격제도의 차이에 따른 비교법적 연구의 한계	72
1. 국가별 자격제도 형성의 구조적 차이	72
2. 비교법 연구의 한계 및 미국법제 검토의 필요성과 의의	74
II. 미국에서의 직업면허제 관련 정책 동향	78
1. 직업면허제도의 급속한 증가에 따른 제도개혁 요청	78
2. 직업면허를 포함한 직업규제 방식과 계층구조	81
3. 자격제도에 대한 입법적 통제방안으로서 일출일몰심사제	83
III. 미국의 자격제도 일출일몰제 및 관련 입법례 개관	86
1. 자격제도 신설 및 강화를 위한 일출제도	86
(1) 일출제의 개념 및 목적	86
(2) 일출심사 주체 및 심사 절차	90
(3) 일출심사 고려사항 및 심사방식	102
2. 자격제도 폐지 등 정비를 위한 일몰제도	105
3. 자격제도 관리를 위한 미국의 모범입법례	107
제3장 현행 국가자격 입법체계 분석 및 문제점 도출	115
제1절 국가자격에 관한 법체계내용 분석 및 문제점	117
I. 국가자격 법체계 개관	117
1. 국가자격 관련법 검토 필요성	117
2. 자격 관련법제 입법연혁	118
3. 국가자격 관련법 간의 위계 및 구조	119
4. 국가자격 근거형식	120
II. 「자격기본법」의 체계 및 규율사항	123
1. 「자격기본법」의 제개정연혁 및 구성체계	123
2. 「자격기본법」의 법적 지위	130
3. 「자격기본법」상 국가자격 내용 분석	131

Ⅲ. 「국가기술자격법」의 체계 및 규율사항	136
1. 「국가기술자격법」의 체계 및 규율사항	136
2. 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격 관리운영체계	144
3. 「국가기술자격법」상 국가자격 내용 분석	147
제2절 현행법령상 국가민간자격의 구분기준 분석 및 문제점	155
Ⅰ. 국가자격과 민간자격 영역에 대한 현행법제상의 기준	155
1. 국가자격 분야설정에 관한 법적 규율	155
2. 국가자격과 민간자격의 구분 영역	157
Ⅱ. 민간자격 신설 금지분야 현황 및 설정상의 문제	159
1. 각 부처별 민간자격 신설 금지분야 설정 현황	159
2. 국가자격 동일 또는 유사명칭 활용제한 현황	173
3. 민간자격 금지분야 및 명칭 사용금지 범위 설정의 문제점	178
Ⅲ. 국가자격 및 민간자격 영역 관련 판례 분석 및 평가	181
1. 「자격기본법」상 민간자격 제한분야 제정 취지	181
2. 민간자격 금지분야 신설 위반에 대한 법원 판단	181
3. 다른 법령에서 제한되는 행위에 대한 해석	184
제4장 국가자격 입법현황 조사분석 및 국가자격 입법모델 제안	187
제1절 국가자격제도 입법현황 및 입법모델안 작성의 필요	189
Ⅰ. 국가전문자격 입법현황(개별국가자격법)	189
Ⅱ. 국가기술자격 입법현황(국가기술자격법)	198
Ⅲ. 자격입법시 조항별 입법모델 작성의 필요성	198
제2절 현행 국가자격입법 항목별 문제점 분석 및 모델(안) 제안	199
Ⅰ. 자격제도 도입 및 자격부여 일반에 관한 조항	199
1. 자격제도 도입 근거	199
2. 자격자의 업무 및 직무범위	207
3. 자격부여기관 및 위탁대행 근거	215
Ⅱ. 자격자 결정방식 및 자격시험 관련 조항	222

1. 자격자 결정 및 자격부여 근거	222
2. 자격시험 실시 및 시험시행과목 면제	235
3. 자격 결격사유 및 응시자격	245
4. 부정행위자 제재	274
Ⅲ. 자격취득자의 의무 및 금지에 관한 사항	278
1. 자격증 대여금지	278
2. 업무 수행 관련 의무	283
3. 교육을 받을 의무	286
Ⅳ. 자격취소 및 정지(업무정지)에 관한 사항	292
1. 자격취소 등 제재조치	292
2. 청 문	304
Ⅴ. 보칙 및 벌칙 관련 사항	310
1. 유사명칭 사용금지	310
2. 자격자 채용 및 자금지원	315
3. 수수료	321
4. 자격자단체 및 강제가입	327
5. 벌 칙	329
제3절 자격입법의 법적 성격별 입법모델 활용방안	343
Ⅰ. 종전의 국가자격 유형분류방식 및 문제점	343
1. 업무독점형과 능력인정형 구분방식	343
2. 면허 및 허가형 구분방식	344
Ⅱ. 입법구조적 차이에 따른 국가자격입법의 유형 분류	347
1. 자격요건을 갖추면 자격을 부여하는 자격법	348
2. 자격요건 충족 후 등록등 별도 결정이 있어야 자격부여를 하는 자격법	350
3. 자격부여절차 외에 해당 업무 개시 전에 등록신고 등이 필요한 자격법	351
Ⅲ. 유형별 입법모델 활용방식(예)	351
1. 자격요건을 갖추면 곧바로 자격을 부여하는 형태	352
2. 요건충족 후 등록등 별도로 자격부여 결정이 있어야 자격부여를 하는 형태	353

3. 자격부여절차와 함께 그 외 업무개시 전에 등록신고 등을 요구하는 형태	354
제5장 국가자격 법체계 확립 및 자격관리운영의 실효성 확보를 위한 법제개선방안	357
제1절 국가자격법체계 정비를 위한 법제개선방안	359
I. 「자격기본법」과 「국가기술자격법」 간 관계 정립방안	360
1. 법체계 및 관계 정립의 필요성	360
2. 기본계획 수립 및 위원회 규정 개정 필요	361
3. 벌칙조항 등의 개정 필요	364
II. 「자격기본법」·「국가기술자격법」과 개별국가자격법제 간 관계 정립방안	365
1. 국가자격의 개념 및 범위에 관한 명칭 정립방안	365
2. 「자격기본법」과 개별국가자격법제 간 관계 정립방안	365
3. 「국가기술자격법」과 개별국가자격법제 간 관계 정립방안	366
III. 국가자격법제 체계정합성 확보를 위한 법개정안	367
1. 관련법 개정의 방향 및 향후 고려사항	367
2. 「자격기본법」 개정안	368
3. 「국가기술자격법」 개정안	373
제2절 자격영향평가 및 재검토제 도입·보완을 위한 법제개선방안	374
I. 국가자격제도 도입·운영·폐지시 절차법적 통제의 필요성	374
II. 국가자격 신설·변경·폐지시 사전·사후평가 제도 신설 및 보완방안	379
1. 국가자격 입법시 사전·사후재검토를 위한 절차 필요성	379
2. 자격규제에 대한 「행정규제기본법」 보완을 위한 개선방안	380
3. 국가자격제도 전체를 위한 평가절차 신설을 위한 법개정안	384
III. 자격제도의 도입·개선·폐지를 위한 평가기준 연구 및 구축 필요	390
참고문헌	395
부록 : 미국 각 주의 자격규제 일출일몰 심사 보고서	403

Korea
Legislation
Research
Institute

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 기대효과

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

I. 연구의 필요성

국가가 법령에 근거를 신설하고 관리·운영하는 국가자격은 특정 업역에 진입하는 규제가 되기도 하고 특정 분야가 발전하는 기반이 되기도 하는 등 활용 형태에 따라 법적 효과가 상이하다. 대체로 국가자격의 경우 개인의 자유나 국가 전체적인 질서에 영향을 미칠 수 있으므로 자격을 규율하는 법제를 제·개정하고 폐지하는 경우 많은 입법적 논의를 필요로 한다. 자격제도는 경제사회의 발전과 함께 사회적으로 중요한 기능을 수행하고 있으나, 한편으로는 한번 형성된 자격제도가 형성당시의 목적과 달리 여러 가지 폐해를 가져오기도 한다는 점에서 자격제도의 적절한 신설·변경·폐지 및 관리·운영이 매우 중요하다. 일본에서도 자격제도의 신설·변경·폐지와 관련하여 자격제도의 남설(濫設)과 폐지에 관한 검토가 필요하다고 한 바 있으며, 구체적으로 일본 행정개혁위원회는 공적자격제도 향후과제에서 “자격제도는 경제사회의 복잡화·고도화 등에 의해 창설된 것이지만, 일단 창설되면 많은 이해관계가 형성되므로 창설의 배경이 되고 경제사회 사정이 변화하더라도 폐지되지 않고 증가 일로를 걷고 있다. 자격취득자의 업무의 유용성은 일괄적으로 부정되어야 할 것은 아니지만 자격제도는 행정사무의 증대, 민간활력의 저해, 국민 부담의 증가 등의 문제점도 가지고 있다.”¹⁾고 하였다.

1) 日本首相官邸 홈페이지(<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/12nen/1215kenkai/kakuron15.html>, 2019.10.19. 최종방문).

1차년도 연구 역시 자격과 관련한 이러한 문제들의 해결을 위해서는 자격제도에 대한 법적 접근과 이해가 필수적이며, 법제적 측면에서는 자격제도의 성격에 따른 입법기준이나 입법형식은 물론, 자격신설부터 폐지에 이르기까지에 필요한 입법 통제절차에 대한 정립이 충분하게 이루어져야 한다는 데 출발점이 있었다. 그동안 몇 개 분야에 한정된 것이기는 하나 개별입법에 기반한 자격제도에 대해 헌법재판소 및 대법원에 소송이 제기된 바 있다. 그러나 자격제도가 가지는 광범위한 입법형성권 때문에 자격제도에 대한 사후적 권리구제는 소극적으로 이루어지는 데 그쳐 왔다. 자격은 국가자격인지 민간자격인지 여부를 불문하고 증가하고 있는 추세이므로, 앞으로 국가자격은 물론이고 국가자격 영역과 관련될 수 있는 분야와 맞닿아 있는 민간자격에 대한 소송도 증가할 것으로 예상된다. 그동안 국가자격에 대한 법제 논의가 미진하였던 이유는 국가자격이 법에 근거하여 관리·운영되는 자격이기는 하지만 실제 자격제도의 실질적인 핵심은 관리·운영 단계에서의 전문성과 객관성, 신뢰성 등 집행과정이 중요한 제도였기 때문이다. 그러나 입법기준에 부합하는 최소한의 입법형식을 갖추지 못한 자격이 신설되어 자격제도로 분류가 능한 것인지에 대한 의문이 제기되기도 하고, 입법적으로 충분한 검토가 이루어지지 못한 자격제도로 인한 여러 갈등도 발생하고 있다. 이와 같이 입법적으로 충분하지 못한 자격제도는 관련 문제에 대한 사법적 판단의 한계로 이어질 수밖에 없다. 결국 국가자격제도는 최소한 입법적인 측면에서의 형식을 갖추어야만 자격제도의 관리·운영의 실효성을 확보할 수 있으며, 사후적인 분쟁 발생 시에도 행정의 고유한 영역을 제외한 부분에 대해서는 입법을 근거로 한 사법적 판단이 적절하게 이루어질 수 있다.

그런 의미에서 자격제도는 입법적 논의가 매우 중요하며 2018년 국가자격제도에 관한 법제연구(I)에서는 이러한 관점을 반영하여 국가자격을 명확하게 파악하기 위한 기초연구를 수행하였다. 자격에 관한 입법이론적 기반 마련, 입법과정이나 폐지과정에서의 정당성 확보, 관련 법제 간 국가자격 관리·운영의 기반 구축 등 법적 접근을 체계화 할 필요성에서 관련 쟁점에 대한 법 이론적 부분을 연구하였다. 또한 실정법적 측면에서 1차년도 연구는 자격법제의 기본적 체계, 자격법제로 포섭해 왔던 여러 법제 간의 관계 및 체계, 개별법상 자격을 규정하는 입법 시에 참고하여야 하는 입법모델, 자격규제개혁에 필요한

관점 및 항목 등을 분석하였다. 전년도 연구가 현행의 자격법제를 중심으로 각종 법리적 측면을 함께 검토하는 방식의 기반연구였다면, 2차년도 연구인 이번 연구는 기본연구의 연속성이나 활용성 차원에서 1차년도 연구에서의 방향성이나 이론을 현재 국가자격제도에 접목하고 심층화를 하기 위한 개별 쟁점별 연구이다. 이번 연구에서는 실무상 나타나는 개별 쟁점별 문제점들을 바탕으로 자격법제 법이론 연구를 보완하고자 한다.

1차년도 연구에서는 그동안 자격법제의 범위를 논의한 바 없다는 점을 명확히 하였으나, 자격법제로 실무상 분류되는 범위가 매우 광범위하여 어디까지가 자격법제 혹은 자격입법으로 구분하는 것이 적절한지에 대한 검토나, 동일한 자격입법이라고 할지라도 법제의 성격별로 그룹화 할 수 있을지 등에 대해서는 구체적으로 검토하지 못하였다. 또한 자격제도 및 자격법제에 관한 총론적 연구를 수행한 1차년도 연구에서는 자격법제를 이루는 항목별로 필요한 사항에 대한 구체적 검토나 현실적인 문제점에 대한 검토가 이루어지지 못하였다. 1차년도 연구성과를 바탕으로 이번 연구에서는 자격제도를 법적으로 의미 있는 단위로 구분하여 각각의 법적 쟁점을 검토한 후 이를 통합적으로 국가자격입법 전반에 걸친 논의로 정립할 필요가 있다.

II. 연구의 목적

본 연구는 2018년 국가자격제도에 관한 법제연구(I)에서 연구된 국가자격에 대한 입법 이론 및 입법 사례 연구를 바탕으로, 국가자격제도를 구성하는 각각의 문제점을 도출하여 국가자격제도 전반에 걸쳐 있는 법적 쟁점을 분석하고, 향후 산업발전 수요에 부합하는 자격제도 입안부터 개정·폐지에 이르기까지 국가의 전체적인 자격법체계 확립에 이바지함을 목적으로 하는 연구라 할 수 있다. 본 연구는 법적 관점에서의 논의를 고도화하기 위하여 국가자격의 개념상의 문제, 국가의 자격제도에 대한 관장범위, 자격제도의 유효성 문제나 자격취득자에 대한 보호 문제, 자격제도로 발생하는 규제 문제 등을 통합적으로 연구한다. 이와 같은 연구를 통하여 국가자격제도에서 비롯되는 사회적 문제점을 해소하기 위한 개선방안을 도출하는 데 목적이 있다.

제2절 연구의 범위 및 방법

I. 연구의 범위

현행 국가자격제도는 대부분 중요자격이라고 할 수 있으나, 개별법에 규정되어 있는 국가자격²⁾과 「국가기술자격법」에 의한 국가기술자격의 수가 매우 많으므로 모든 국가자격에 관한 법제를 심층 연구하는 것은 한계가 있다.³⁾ 다만, 국가자격을 규율하는 입법을 기준으로 보면 적어도 자격제도 혹은 자격제도를 규율하고 있는 법률의 목적 및 자격제도가 가지는 법적 성격 등을 고려하여 큰 틀에서의 법적 쟁점을 구분하는 것은 가능하다. 자격의 개념은 주로 직업과 연계되는 협의의 개념으로 이해되고 있고, 자격은 직업을 선택하고자 하는 개인의 권리와 관계되므로, 법제 측면에서도 직업과의 관련성이 있는 자격제도가 논의의 실익이 있는 대상으로 삼아져 왔다. 한편으로 자격은 경제질서를 형성하는 객관적 법질서와의 관련성이 크며 4차 산업혁명과 관련하여서는 산업을 선도하는 역할을 하게 될 뿐만 아니라, 대대적인 변화가 요구될 것이라는 점에서도 의미를 가지고 있다.

본 연구의 범위는 1차년도 연구성과를 바탕으로 자격입법의 속성 및 자격법제 관련 법적 쟁점을 세분하여 구체화하되, 1차년도 연구에서 포함하지 못하였던 「국가기술자격

2) 이에 대해 실무는 물론 기존의 연구에서는 「국가기술자격법」상 국가기술자격과의 구분을 위하여 국가전문자격이라고 하고 있으므로, 이하에서는 구분의 편의를 위하여 국가전문자격 또는 개별 국가자격 등의 용어로 국가기술자격과 구분한다.

3) 현재 자격제도 현황(2018.9.30. 시행 기준)

구 분		자격수	관련법	관계부처	자격종류(예)
국가 자격	국가기술자격	530	국가기술자격법	부처·청·위원회	기술사·기능장·기사·산업기사·기능사, 1·2·3급 등
	개별 국가자격	174	개별법령	부처·청·위원회	변호사(변호사법), 의사(의료법), 공인노무사, 세무사, 자동차운전면허 등
민간 자격	공인민간자격	99	자격기본법	부처·청·위원회 (직능원위탁시행)	신용관리사, 실용한자, 인터넷정보관리사, 정보보호전문가 등
	등록민간자격	31,993	자격기본법	부처·청·위원회 (직능원위탁시행)	병원코디네이트, 탄소배출거래중계사 등
	사업내자격	173	근로자직업능력개발법	고용노동부	커피마스터, 디지털마스터 등

출처: 관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.11, 3면.

법』에 대한 논의를 추가하여 전개하고자 한다. 1차년도 연구에서 국가자격법제는 지금까지 사업관련법제, 고용관련법제나 일자리관련법제와 구분되지 않는 부분이 있음을 지적하고 이로 인해 법원의 판단까지 혼란스러운 상황이라는 점을 논의하였으나, 개별 사안에 대한 구체적 논의로 발전시키지 못하였으므로 국가자격제도를 구체적으로 검토함으로써 자격입법의 범주를 확정하고, 각각의 법적 성격을 규명할 필요가 있다. 또한 1차년도 연구에서는 개별 자격제도가 가지는 문제점을 전수조사를 통한 법제 간 비교의 형식으로 분석하고, 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 형식적·체계적 문제만을 지적하였으나, 2차년도 연구에서는 이를 발전시켜 국가 전체의 자격법제 확립이라는 측면에서 법적 기반을 재조정하는 하는 방안으로 연구할 필요가 있다. 그리고 자격제도의 신설뿐만 아니라 변경·폐지와 관련하여 자격 신설 이후 사회변화에 따른 현실을 반영하지 못하거나 자격자의 능력의 감소를 이유로 국가자격제도의 변화에 대한 요청이 있는 영역이 증가하고 있으므로, 이에 대한 법적 대응방안을 연구하고자 한다. 또한 국가자격제도를 두는 목적이나 필요성보다 자격소지자의 권리보장이나 신뢰보호 등의 측면에서 불필요한 국가자격제도가 그대로 유지되거나, 과거 취득한 자격자의 업무능력이 현실적으로 부족함에도 불구하고 여전히 과거의 자격제도를 유지하고 있는 분야들은 변화가 필요하다는 비판이 늘고 있다. 이러한 경우 자격이 강력하게 권리화되는 경향이 나타남에 따라 자격 유지 능력 등 사후적인 관리를 위한 교육의무 부과, 불필요한 자격에 대한 폐지 등 현실 변화에 따라 필요한 개편이 쉽지 않은 것이 사실이므로 입법적으로 대응할 수 있는 기반에 대한 연구를 포함한다.

이러한 연구범위를 포함하여 국가자격법제 전반에 걸친 「자격기본법」, 「국가기술자격법」 등의 체계 개편방안과 각 개정방안을 연구한다. 1차년도 연구에서도 「자격기본법」 및 「국가기술자격법」의 개정안을 제시하기는 하였으나, 이는 전반적인 형식적·체계적 측면에서의 논의에 그쳤고, 본 보고서에서 논의하는 것과 같이 구체적 쟁점이 반영된 것은 아니었다고 할 수 있다. 그러므로 1차년도 연구결과 중 2019년도 「자격기본법」 개정시 반영되지 않은 사항을 포함하여 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 체계는 물론, 1차년도

연구에서 검토하지 않은 「국가기술자격법」의 개편을 위한 검토도 함께 수행하고자 한다. 1차년도와 2차년도 연구의 목표와 연구결과의 비교표는 아래와 같다.

연구목표			
국가자격법제의 입법적 기반 확보 및 국가자격제도 관리운영의 실효성 확보			
1차년도 세부연구목표		2차년도 세부연구목표	
법이론 연구를 통한 국가자격법제 개선방안 도출		실무적 연구를 통한 국가자격법제 개선방안 도출	
	1차년도 연구결과	1차년 대비 2차년도 연구방향	2차년도 연구결과
수행 방향	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 국가자격제도 도입 및 운영 전반의 법이론 연구 필요, 이에 자격법제 마련의 필수적인 입법수단 규명(직업제한 수준 또는 단계별 필요 입법사항 도출) <input type="checkbox"/> 현행 국가자격법제의 실체 파악을 위한 전체적인 조망 필요 <input type="checkbox"/> 국가자격제도 관련 법이론 연구의 중점적 수행, 이론연구, 국가자격 규정 관련법제 스크린을 통해 향후 개별법제·개정시 필요한 입법논의 방향성 제시 	실무적 논의 및 세부 법제 방안 마련	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 1차년도 보고서는 법률상 자격제도의 입법적 검토, 2차년도 보고서는 국내 국가자격 법제 전반(입법적·행정적·사법적인 측면)의 문제점과 실태에 관한 의견수렴 실시 <input type="checkbox"/> 국가자격법제의 문제점 보완을 통해 국가자격법제 전반의 실체파악 및 개선이 용이하도록 함 <input type="checkbox"/> 자격법제의 의의, 범위, 자격입법의 범주 확정(타목적 법제와의 구분 연구), 자격입법 전반의 적용될 최소한의 법적 절차 도입 필요성, 자격입법 확립을 위한 법체계 확립방안 제시
주요 내용		전문가 FGI 실시	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 자격 정책, 제도 전문가 및 자격관리·운영 실무자로 구성된 FGI 실시(제2장)
		1차년도 법적 연구결과에 대한 실태확인	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 1차년도 법제검토를 통한 우리나라 자격법제의 문제점에 대한 전문가 회의 실시

	1차년도 연구결과	1차년도 대비 2차년도 연구방향	2차년도 연구결과
		국가자격의 관리·운영 상의 실무적 문제점 도출	<input type="checkbox"/> 자격정책 및 제도상의 문제점에 대한 의견수렴, 해당 문제점이 법적 인 문제인지 관리·운영 실무상의 문제인지 등에 대한 확인
	<input type="checkbox"/> 체계적 자격입법 마련 및 자격입법에 대한 통제 필요성 (제2장)		
	- 자격제도의 특수성 및 자격입법에의 반영	개별항목 구체화	- 자격입법의 구분 및 특수성, 자격입법의 구성요소 구분을 통한 자격입법의 성격 세분화(제3장)
	- 자격제도에 대한 헌법재판소 및 법원 판단의 한계	개별항목 구체화	- 자격입법의 범위 확정 및 자격의 법제적 정의 도출을 통한 법원 판단의 한계 극복 가능성 논의(제3장)
	- 자격입법통제 및 자격입법정비에 관한 미국과 일본의 입법례 및 규제정비사례 연구	개정안 제시	- 국가자격 신설·변경·폐지 관련 절차 및 기준 신설안(제5장)
	<input type="checkbox"/> 현행 자격법체계의 문제점 도출 및 개선 필요사항(제3장)		
	- 국가자격법체계 및 내용 분석, 문제점 도출	개정안 제시	- 법제 개편안(장기적 vs 단기적 방안 마련)(제5장)
	- 국가자격과 민간자격의 구분 및 영역 설정현황 분석 및 문제점	개정안 제시	- 민간자격과의 관계 설정방향 제시 및 민간자격 신설등에 관한 「자격기본법」개정안(제3장, 제5장)
	<input type="checkbox"/> 국가자격입법 규율 개별입법 현황 조사·분석 및 입법모델 제안(제4장)		
	- 국가자격 전체 입법현황 분석, 각 개별항목별 입법상의 문제점 도출	개정안 제시	- 개별법상 규율되는 일반적 국가자격 입안기준에 대한 「자격기본법」 개정안 반영(제5장)

	1차년도 연구결과	1차년도 대비 2차년도 연구방향	2차년도 연구결과
	<ul style="list-style-type: none"> - 국가자격 입법항목별 입법모델 안 제시 및 활용방안(입법형식, 입법시 규정사항, 입법한계 등 및 관련 판례 및 외국에서의 지침 분석) 		
		2차년도 신규 연구내용	<input type="checkbox"/> 국가기술자격의 신설·변경·폐지 및 관리·운영·활용 관련 문제점 분석 및 개정방안 마련(제4장 및 제5장)
		국가기술 자격법 추가연구	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기술자격 신설·변경·폐지의 개별법상 국가자격과의 차별성 및 제도적 문제점 검토(제4장)
		국가기술 자격법 추가연구	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기술자격의 관리·운영 및 활용의 개별법상 국가자격과의 차별성 및 문제점 검토(제4장)
	<input type="checkbox"/> 국가자격 입법정비를 위한 자격 관련법제 개선방안(제5장)	개별항목 구체화	<input type="checkbox"/> 국가자격법제의 쟁점별 법령개정안 및 향후 법제정비방안(제5장)
	<ul style="list-style-type: none"> - 국가자격법체계 정비를 위한 법제개선방안 제시(「자격기본법」, 「국가기술자격법」, 개별 국가자격법) 	개정안 제시	<ul style="list-style-type: none"> - 「자격기본법」, 「국가기술자격법」 법제개선방안 제시(1차년도 연구 내용에 따른 형식적 개정조항 일부 포함) - 국가자격 정의조항 정비 - 국가자격과 민간자격의 영역 등에 관한 다수 조항 정비 - 국가자격 갱신 조항 신설 - 효용성 평가제도의 보완 및 활용방안 신설
	<ul style="list-style-type: none"> - 자격입법에 관한 절차법적 통제 신설을 위한 법제개선방안 제시(미국의 직업규제이론 및 입법례 참고) 	개정안 제시	<ul style="list-style-type: none"> - 국가자격 신설·변경·폐지의 절차조항 신설방안 제시(1차년도 연구에서는 「행정규제기본법」의 개정방안 제시)

1차년도 연구와의 관계에서, 본 연구는 1차년도 연구에서 다른 내용을 구체화하거나 논의를 발전시키는 내용이 다수 포함되므로 1차년도 연구와 항목 및 내용상으로 중복될 수 있는 부분이 있다. 본 보고서에 1차년도 연구내용을 포함하는 것은 적절하지 않으므로 새로운 논의를 위해 필요한 범위 내에서 1차년도 연구내용을 간략하게 요약하여 서술하거나 1차년도 연구보고서의 페이지를 기재하는 방식으로 서술하고자 한다.

II. 연구의 방법

2018년 국가자격제도에 관한 법제연구(I)에서는 이론적·실정법적인 사항들에 초점을 맞춰 연구하였으며, 이에 따라 자격관련 문헌연구, 헌법재판소 및 대법원 판례분석 연구, 실정법 전수조사를 통한 입법연구, 해외 자격 규제 통제를 위한 입법례 연구방법을 활용하였다. 본 연구는 이와 달리 국가자격제도를 둘러싸고 있는 실질적·현실적인 문제점을 발굴하고, 이에 대한 법적 관점에서의 심층적 검토를 하는 후속연구이다. 국가자격제도는 그 형태는 물론 관리·운영의 방식이 상이하고, 해당 자격자가 활동하는 분야별 특수성이 있는 분야라는 점에서 현실적인 문제점 발굴은 실태조사를 수행하는 것이 효과적일 것이나, 다양한 분야의 자격제도에 대해 모두 실태조사를 하는 것이 현실적으로 불가능하고, 몇 가지의 자격제도에 대한 실태조사만 수행하는 것은 일반적인 사항으로 정리하는 데 한계가 있다. 한편으로 1차년도 연구에서 일반적 법제 연구 및 관련 이론연구를 통해서 다루어지지 못한 사항도 남아 있기 때문에 본 연구에서는 자격제도 전반에 걸친 법적 쟁점 도출을 위한 문제점을 분석하고 이를 해결하기 위한 개선방안을 제시하는 방안을 취하였다. 이를 위하여 자격 관련 법제도 및 정책 전문가 및 자격의 관리·운영을 맡고 있는 업무 담당자를 통하여 전문가 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview)를 실시하였다. 이를 통하여 얻어진 문제점을 중심으로 법적 쟁점을 구성하되, 국가자격 대부분에 대한 논의를 포함하게 된다는 점에서 연구범위가 광범위한 만큼 입법연구방법론을 기반으로 하되, 관련 분야 실태파악 및 개선방안을 모색하기 위하여 전문가 그룹 인터뷰 조사에서의 내용을 활용하도록 한다. 또한 1차년도와 마찬가지로 과제결과의 신뢰성·전문성 확보를 위하여 국가자격 관련 연구기관, 관리·운영을 위한 관련기관 등 전

문가와외 전문가회의를 거치는 등 자문방법을 취하였다. 이러한 과정을 통해 도출된 사항을 입법안으로 구체화하고 방향성을 제시하는 입법연구방법으로 수행하였다.

제3절 연구의 기대효과

본 연구의 기대효과는 1차년도 연구의 기대효과와 마찬가지로 크게 이론적 효과, 입법적 효과, 실효성 확보 효과로 구분할 수 있다. 1차년도의 자격제도에 대한 총론 연구에 이어 본 연구의 결과를 통하여 자격입법 및 자격규제 전반에 걸친 법이론 확립에 기여할 수 있으며, 법령에 근거를 가지는 국가자격에 대해 법적 접근을 통한 문제해결이 가능해질 수 있다. 무엇보다도 자격제도 전반에 걸친 법적 문제점을 도출함으로써 현행 자격입법 전반에 관한 이해를 도모하고, 법제 정비의 현실적인 측면을 고려하는 데 도움이 될 수 있다. 향후 자격입법 시에 고려하여야 할 지침으로 활용될 수도 있다. 특히 자격법제에 포함되어야 하는 필요최소한의 내용 제시가 가능하며, 법령 간 모순이 있거나 체계적이지 못한 사항에 대한 발굴 및 정비가 가능할 것으로 기대된다. 특히 자격제도의 관리·운영상의 여러 가지 기준을 마련함으로써 관련분야 산업·기술발전, 일자리 창출에도 기여할 수 있을 것으로 본다. 자격 입법 시 입법형식과 내용에 대한 지침이 될 수 있다는 점에서 자격입법의 통일성·체계성을 확보하는 것이 가능해질 것으로 보인다. 마지막으로 자격규제의 실효성과 관련하여 부적합한 자격제도에 대한 정비기준을 마련할 수 있게 되어 실효성 확보차원에서 기대효과가 예상된다.

제2장

국가자격제도 법적 쟁점 도출을 위한 FGI 조사 실시 및 결과

제1절 전문가 조사의 배경 및 개요

제2절 전문가 조사 항목별 조사결과

제2장

국가자격제도 법적 쟁점 도출을 위한 FGI 조사 실시 및 결과

제1절 전문가 조사의 배경 및 개요

I. 조사의 배경

2018년 국가자격제도에 관한 법제연구(I)에서는 현재와 과거의 국가자격제도에 대한 법체계적·이론적 연구를 수행하였다. 국가자격제도에 대한 법적 측면에서의 문제점만을 인식하고 법제개선방안을 도출하는 것은 현실에서 발생하는 실무상의 문제점을 반영하는 데 한계가 있으므로, 현재 국가자격제도가 가지고 있는 여러 가지 문제점에 대한 의견을 수렴하기 위하여 국가자격제도에 관한 전문가 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview, FGI) 조사를 할 필요가 있다. 조사의 범위와 내용은 1차년도 연구에서 이론적 분석에 그쳤던 각 항목을 비롯하여, 국가자격제도와 관련될 수 있는 법제 관련 항목을 사전회의를 통하여 설정하였다. 국가자격제도는 법제상으로 광범위하게 설정되어 있으므로 현행 국가자격제도의 법체계상 혹은 내용상으로 적절하게 규정되어 있는 것인지 국가자격제도 전반의 문제점을 파악할 필요가 있다. 그러므로 국가자격제도의 신설·변경·폐지는 물론, 관리·운영에 이르는 법적 쟁점에 대한 조사가 필요하며, 1차년도 연구에서 이루어진 법체계적·이론적 연구의 결과를 보완하는 것은 물론, 1차년도 연구에서 다루어지지 않은 실무상의 문제를 포함하여 조사하였다. 조사는 국가자격제도 관련 실무자 및 연구자 등을 중심으로 실시하였으며, 국가자격의 범위를 국가전문자격과 국가기술자격으로 구분하여 주제별로 조사를 실시하였다.

II. 조사의 목적

이 전문가 포커스 그룹 인터뷰 조사는 현행 국가자격제도에 대한 전문가의 인식 및 인식을 파악하고, 국가자격제도의 신설·변경·폐지는 물론 관리·운영 단계와 관계되는 현실적·법적 문제점을 수렴하여 보다 적절한 국가자격제도를 구축할 수 있도록 기초 자료를 확보하기 위한 목적으로 실시하였다. 그러므로 본 조사는 현재 국가자격에 관한 기본법인 「자격기본법」, 국가자격이 존재하는 형태의 법률인 「국가기술자격법」과 개별법에 규정되어 있는 국가자격의 신설·변경·폐지와 관리·운영상의 문제점을 도출하는데 초점을 맞추었으며, 각 항목별 문제점을 도출하기 위한 목적으로 수행하였다.

III. 조사 설계 및 표본 구성

- 국가 자격법·제도·정책 전문가 및 자격 관리·운영 실무자를 대상으로 국가자격과 관련된 전반적인 이슈에 대해 전문가 포커스 그룹 인터뷰(FGI, Focus Group Interview) 진행
- 세부 수행 내용

일 시	2019년 8월 26일 ~ 2019년 9월 3일
참석자	국가자격 법정정책 및 제도 전문가, 국가전문자격 관리운영기관 실무자 및 국가기술자격 관리운영기관 실무자 15명(연구진 제외)
유효표본	총 6개 그룹(6차례 회의 진행)
표본추출	관련 대상에 대한 편의 추출
조사방법	- 사전 가이드라인을 활용한 집단심층면접(FGI) 진행 - 각 FGI는 총 2시간(시작 15분, FGI 90분, 마무리 15분)으로 구성
주요의제	- 국가전문자격 영역 및 민간자격 등과의 관계에서의 문제점 - 국가기술자격 영역 및 민간자격 등과의 관계에서의 문제점 - 국가전문자격 신설·변경·폐지 절차에 관한 문제점

	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기술자격 신설·변경·폐지 절차에 관한 문제점 - 국가전문자격 관리·운영·활용 관련 문제점 - 국가기술자격 관리·운영·활용 관련 문제점
주요의제 설정방식	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 포커스 그룹 인터뷰 실시 전에 개별 항목 도출을 위한 회의를 통하여 의제에 필요한 세부내용을 선정 - 국가자격법령과 관련성이 있는 범위에서 세부내용을 선정

□ FGI 주요내용

FGI 조사 회의	회의 일시	참석 인원	주 제	세부내용
제1차 회의	2019년 8월 26일	4명	국가자격 영역 및 민간자격 등과의 관계에서의 문제점 (국가전문자격)	<ol style="list-style-type: none"> 국가자격 신설 가능 분야의 포괄성 문제 <ul style="list-style-type: none"> • 제11조제1항제4호 “그밖에 국가가 필요하다고 인정하는 분야”를 비롯, 국가자격을 신설할 수 있는 분야를 정하는 기준이 너무 포괄적인 것은 아닌지 여부 • 이와 같이 국가자격을 신설한 이후 국가자격으로 계속 유지시키는 것이 필요한지, 혹은 타당한지 여부 민간자격과의 관계에서의 문제 <ul style="list-style-type: none"> • 국가자격과 민간자격의 영역에 관한 조항이 모호(제11조제1항 vs 제17조제1항) • 제11조제2항에서 “중앙행정기관의 장은 공인자격과 동일한 명칭의 국가자격을 신설하지 못한다.”고 규정하고 있는데, 유사자격의 신설은 적절한지 여부 • 국가는 민간자격과 동일한 분야에 대해 국가자격을 제한 없이 신설할 수 있는 것이라고 보아야 할지, 민간자격과 국가자격간의 관계는 필요하지 않은지 여부

FGI 조사 회의	회의 일시	참석 인원	주 제	세부내용
				3. 국가독점영역 정하는 방식과 절차 <ul style="list-style-type: none"> • 국가자격으로 할 수 있는 영역을 정하는 절차적인 보완의 필요는 없는지 여부(독점영역의 지정 혹은 개별 독점영역 선정 절차 등의 방식) • 국가자격 신설시 민간자격관리자의 이의신청등의 절차가 필요한지 여부
제2차 회의	2019년 8월 27일	4명	국가자격 신설·변경·폐지 절차에 관한 문제점 (국가기술자격)	1. 국가기술자격 종목 신설·변경·폐지 시의 절차 및 검토 방식 <ul style="list-style-type: none"> • 국가기술자격 종목 신설·변경·폐지 시 어떠한 절차로 이루어지는지 • 종목 신설·변경·폐지 시 「국가기술자격법 시행령」 제11조에 따라 검토하여야 하는 사항은 어느 정도 수준으로 작성되고 검토되는지 • 신설·변경·폐지 과정에서의 관련 산업계 등의 참여 정도와 참여 방식 2. 국가기술자격 종목의 신설·변경·폐지 관련 실무적 문제점 <ul style="list-style-type: none"> • 종목 신설·변경·폐지 소요 기간, 변경이나 폐지 시의 어려움 등 • 종목 신설·변경·폐지와 관련된 실무상의 어려움에 대한 의견 3. 국가기술자격 종목의 신설·변경·폐지 관련 절차 조항 보완 필요성 <ul style="list-style-type: none"> • 국가기술자격 종목 신설 등에 대한 검토가 언제까지 이루어져야 하는지 규정할 필요성에 대한 의견 • 종목 신설 등에 대한 검토내용을 어떤 절차를 거쳐서 확정되도록 할 것인지에 대해 절차를 보완한 필요성에 대한 의견

FGI 조사 회의	회의 일시	참석 인원	주 제	세부내용
제3차 회의	2019년 8월 28일 오전	5명	국가자격 신설·변경· 폐지 절차에 관한 문제점 (국가전문자격)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「자격기본법」상 국가전문자격 신설·변경·폐지 관련 절차 미규정의 문제점 <ul style="list-style-type: none"> • 「자격기본법」에는 국가전문자격 신설·변경·폐지 시의 일반절차 규정 없음 • 자격제도에 관한 기본법에서 규정하지 않으면 일반적 입법절차와 동일하게 취급되어, 자격제도적 관점에서는 입법단계에서 고려되지 못하는 한계 2. 신설 외 변경이나 폐지와 관련한 문제점 <ul style="list-style-type: none"> • 변경·폐지 시의 어려움 및 실무적인 문제점 • 자격제도의 신설 / 변경 / 폐지를 구분할 필요는 없는지에 대한 의견 • 국가가 자격제도 변경·폐지 제한 상황을 둘 필요에 대한 의견 3. 기타 절차적 보완 방안 <ul style="list-style-type: none"> • 국가자격 변경·폐지 등에 대한 검토가 언제까지 어떠한 절차를 거쳐 확정되도록 할 것인지에 대해 규정할 필요성에 대한 의견 • 자격제도 변경·폐지 시 자격취득자 및 관련 이해관계자의 의견수렴절차 필요 여부 • 자격정책심의회 역할 정도(제11조제4항의 실효성)
제4차 회의	2019년 8월 28일 오후	5명	국가자격 영역 및 민간자격등과의 관계에서의 문제점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가기술자격을 정의 및 범위 <ul style="list-style-type: none"> • 국가기술자격을 개념은 현재 정해진 국가기술자격을 한정하는 것인지, 앞으로 도입될 여지가 있는 모든 기술자격으로 보는 것인지

FGI 조사 회의	회의 일시	참석 인원	주 제	세부내용
			(국가기술자격)	<p>2. 국가기술자격 운영 가능 분야와 국가전문자격과의 관계</p> <ul style="list-style-type: none"> • 제8조의2제1항과 「자격기본법」 제11조 제1항은 비슷하면서도 차이가 있는데, 국가전문자격과 국가기술자격은 어떻게 구분하는 것이 적절한가 • 법에서 국가기술자격을 국가전문자격과 구분하여 규정할 필요는 있는가 <p>3. 민간자격과의 관계에서의 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국가만 검정가능한 국가기술자격종목(제19조제2항)과 국가기술자격종목(제8조의2제2항)과의 관계 • 국가만 검정가능한 국가기술자격종목(제19조제2항)과 개별부처의 민간자격 금지분야 공고와의 관계 • 독점분야 국가기술자격종목 정하는 경우는 민간자격과의 관계에서 특별한 문제가 없는지, 절차적으로 보완할 필요가 없는지 여부
제5차 회의	2019년 8월 29일	5명	국가기술자격 관리·운영·활용 관련 문제점	<p>1. 국가기술자격 관리·운영상의 실무적 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 부처별로 소관 자격을 관장, 제도 운영 총괄은 고용노동부가 담당 • 주무관리부처와 고용노동부가 구분되어 있어 발생하는 실무상의 문제 • 검정수탁기관의 검정 인력 및 예산 부족 등 관리운영에 관한 실무적 문제 전반 <p>2. 검정형, NCS 기반, 일학습병행자격 간 관계 및 활용도 차이</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시험을 통해 자격을 취득하는 검정형과 NCS기반 교육·훈련과정 이수 후

FGI 조사 회의	회의 일시	참석 인원	주 제	세부내용
				<p>평가를 거쳐 자격을 취득하는 과정평가형으로 구분</p> <ul style="list-style-type: none"> • 「국가기술자격법」에서 과정평가형을 효과적으로 수용할 수 있는 체제인지 • 앞으로 과정평가형이 증가할 수 있는 기반적 요건이 갖춰져 있는지 • 자격 활용도 증가를 위한 방안 <p>3. 자격제도 자격 운영 및 활용 관련 사항</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국가기술자격에 대해 유효기간을 설정하는 것의 필요성과 방법에 대한 의견 • 국가기술자격의 활용성을 제고할 수 있는 방안에 대한 의견
제6차 회의	2019년 9월 3일	4명	국가전문자격 관리·운영·활용 관련 문제점	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가전문자격 관리·운영상의 실무적 문제 <ul style="list-style-type: none"> • 부처가 자격제도의 관리·운영을 직접 관장하거나 위탁하는 것의 차이 • 검정수탁기관의 검정인력 및 예산 부족 등 관리운영에 관한 실무적 문제 전반 2. 자격제도 자격 운영 및 활용 관련 사항 <ul style="list-style-type: none"> • 국가전문자격에 대해 유효기간을 설정하는 것의 필요성과 방법에 대한 의견 • 국가전문자격의 활용성을 제고할 필요가 있는지에 대한 의견 3. 기타 국가전문자격의 관리·운영·활용에 대한 기타 의견

제2절 전문가 조사 항목별 조사결과

I. 국가자격의 범위 및 자격제도 전체 방향

1. 「자격기본법」의 위상 및 문제점

배경 및 질의사항

- 「자격기본법」은 적어도 자격을 신설·변경·폐지하는 경우 사후적으로 문제될 수 있는 사항, 개별부처에서 자격 관련법을 만들면서 고려하지 않았던 사항들에 대해 어떠한 원칙을 고려하라는 지침을 주는 역할을 하여야 하나 그렇지 못하여 실효성이 없다는 지적이 나오고 있으며, 「자격기본법」에 대한 전반적인 개편이 요구되어 왔음
- 「자격기본법」이 기본법으로서 법령에서 만들어지는 국가자격을 전반적으로 커버할 수 있는 법으로 기능할 수 있도록 하는 개정 방안이 적합한지, 그 외 다른 방안이 있는지를 논의

- 법 제정 초기에 「자격기본법」에 있는 국가자격과 민간자격 구분에서, 국가자격은 형식을 구별하기 위해서 만든 것임. 별로 구성력이 없는 내용으로 입법 당시부터 만들어져 있었고, 결국 「자격기본법」은 민간자격을 규율하기 위해, 특히 공인민간자격제도를 운영하기 위한 법으로 작동되어 왔음. 「자격기본법」에는 각 부처가 하고 있는 국가자격에 대해 적극적으로 관여할만한 구속력이 없음(전문가 E, 8/28 오전)
- 우리나라 국가자격이 만들어지는 것을 보면 너무 일관성이 없게 만들어지는 것이 문제라고 보임. 「자격기본법」이 만들어져 있으니 그걸 약간 조정을 하면 좋은데, ‘자격정책심의회에 심의 요청할 수 있다.’고만 규정되어 있어 의무사항이 아닌 선택사항임(전문가 F, 8/28 오전)

- 법에도 뭔가 규정이 있어야 이걸 근거로 이것은 된다, 안 된다는 기준을 제시할 수 있는데, 그런 기준이 없기 때문에 국가자격 설계 시 주무부처 담당자의 의지와 의도대로 선별할 수밖에 없음. 그 때문에 자격이 일관된 기준에 따라 만들어지고 운영되지 않고 있음(전문가 B, 8/28 오전)
- 우리나라 자격은 전통적으로 교육부가 아닌 고용노동부가 중심이 되어 왔음. 「자격기본법」을 운영하는 교육부에서는 실제 민간자격에 대해서만 소수 인력이 관리하고 있는 실정임(전문가 E, 8/28 오전)
- 「자격기본법」을 보면 교육부가 자격 전반을 컨트롤 하는 부처로 적합한지에 대한 고민이 필요함. 인력양성을 총괄하는 측면에서 교육부로 지정되지만, 자격의 전반적인 현황이나 신설·변경·폐지 정보를 관리하지 못하고 있음. 국가 자격 전반에 대한 컨트롤 타워 역할을 하지 못하고 있음(전문가 F, 8/28 오전)
- 현재 우리나라 국가자격에서 가장 아킬레스건이 관리·운영임. 사후적으로 뒤에 발생하는 문제가 큼. 자격을 주는 것에만 관심이 있고 자격을 주고 난 후의 사후 관리는 엉터리임(전문가 E, 8/28 오전)
- 외국의 경우 노동시장의 직무, 특히 IT 분야는 매우 빨리 바뀌는데 이것을 국가자격이 쫓아가기는 매우 힘들. 그래서 많은 나라들이 국가자격을 신설하면서 유효기간이라는 걸 두는데 우리나라는 아직 유효기간을 두는 것까지는 규정하지 않고 있음(전문가 E, 8/28 오전)
- 「자격기본법」으로 가이드라인이나 규칙을 주려면 ‘국가자격이라는 것은 대략 이 정도의 수준에서 이 정도의 내용을 담아야 되고, 질적 관리를 어떻게 해야 되고, 질적 관리의 효과가 없을 경우에 자격을 어떤 절차를 거쳐 폐지해야 된다.’는 방식으로 기준들을 주고 그 기준에 따라서 심의회나 실무위원회가 검토를 해야 되는데 지금은 그런 기준들이 없으니까 문제가 됨. 이 기준을 잡아 줄 필요가 있음(전문가 B, 8/28 오전)

- 「자격기본법」이 모법이고, 「국가기술자격법」이 하위법이라고 생각했는데, 들여다보면 전혀 아닌 것 같음. 개정한다면 「자격기본법」을 놓고, 「국가기술자격법」에서 만들어지는 자격도 「자격기본법」에서 관리하도록 만들면 되지 않을까 하는 의견임(전문가 L, 8/28)
- 기본법의 형태는 모법이 하나 있고 밑에 나머지 개별법이 있는 게 맞는 것 같은데, 사실 「자격기본법」이 모법이 아니고 동등한 법의 성격임. 이번 기회에 「자격기본법」을 폐지하고, 실질적인 모법을 설립하는 게 필요함(전문가 L, 8/28)
- 국가기술자격이나 공인민간자격이 확대되는 상황에서 컨트롤타워 역할을 하는 부서에 대한 재검토가 필요함. 교육부에서 총리실 등으로 이관하는 방식이나 「국가기술자격법」을 개편해 「자격기본법」으로 통합하거나, 또는 자격법을 일괄 정리하는 방안도 고민할 필요가 있음(전문가 G, 8/28 오전)
- 전문자격과 기술자격을 통합적으로 규율을 할 수 있는 주체, 법, 위원회가 매우 중요함. 각종 국가자격에 대해 신설요구가 많고 변경, 폐지 요구도 많은 상황에서 종합적인 컨트롤타워 역할을 할 곳이 필요하고, 국가자격이 서로 간에 정보도 교환하고 국가자격 간에 소통도 하고 전체 국가차원에서 어떻게 자격제도를 갖고 갈지에 대한 고민이 필요한 시점임. 「자격기본법」은 바로 이런 역할을 해야 함(전문가 E, 8/28 오전)

결과분석

- 「자격기본법」은 국가자격과 민간자격을 동시에 규율하기 위한 법률로 되어 있기는 하나, 제정초기부터 민간자격을 실질적으로 규율하기 위한 목적으로 만들어진 경향이 크고, 심의회의 역할 또한 제한적이었기 때문에 심의회의 심의를 거치도록 하는 법적 구속력도 「자격기본법」 안에 포함되어 있지 않음
- 개별 부처에서는 국가전문자격의 신설변경폐지와 관련해 「자격기본법」을 거의 참고하지 않고 있으며, 이를 관장하는 교육부 또한 관련 전문인력 및 의지가 부족한 상황임

결과분석

- 현재 상태에서 국가자격의 운영상 문제점을 개선하기 위해 「자격기본법」 운영부처를 교육부에서 국무총리실 또는 고용노동부로 이관하는 방안이 제시됨
- 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 관계에서 「자격기본법」을 강화하는 방안과 「국가기술자격법」을 통합적으로 정비하는 방안이 제시되었으나, 「자격기본법」이 현재 상태에서 효력을 발휘할지에 대해 회의적임. 향후 「자격기본법」의 역할 및 개별법과의 관계 설정에 대한 전반적인 고민이 필요함

2. 국가자격 신설 가능 분야의 포괄성 문제

배경 및 질의사항

- 국가자격 신설분야를 정하는 「자격기본법」 제11조제4호의 범위가 너무 넓은 까닭에 국가가 만들지 못하는 국가자격의 영역은 없다고 볼 수 있는 상황인데, 국가의 자격신설분야를 이렇게 넓게 설정하는 것에 대해 민간자격과의 관계에서 어떻게 생각하는지를 논의

- 국가자격과 민간자격을 단순히 역할이나 영역의 문제로만 이해할 수는 없으며, 국가자격의 영역, 민간자격의 영역을 규정하는 건 현실적으로 좀 어려울 것으로 봄(전문가 A, 8/26)
- 민간자격의 각 부처에서 금지조문을 키워드로 정한 것이 있음. 그것만 제외되고 나머지 것들은 다 자율적으로 하고 있는 상태이기 때문에 실제로 국가자격 신설 분야에 포괄성이 있다고 보기는 어려움(전문가 B, 8/26)
- 국가자격 분야의 포괄성은 일부러 국가가 포괄적으로 잡은 것으로 보며, 그렇게 해야 운영상 판단의 여지가 생김(전문가 A, 8/26)

- (민간자격) 등록하고 받을 때 소관 부처로 보내서 금지 종목인지 아닌지 판단하기 때문에 법상으로는 포괄적인 조항이 문제가 될 수 있을지 몰라도, 운영에서는 포괄성이 큰 문제는 되지 않음(전문가 C, 8/26)
- 민간자격 같은 경우는 수익성하고 직결되기 때문에 수익성이 없는 부분은 민간에서 하지 않음. 결국 수익성과 「자격기본법」 제11조를 비교하면 수익성하고 관련될 수 있는 분야가 없어 포괄성이 문제가 되지 않음(전문가 A, 8/26)

결과분석

- 전반적으로 「자격기본법」 제11조의 포괄적 사항에 관심이 있다기보다는 공공분야와 민간분야의 관계설정에 대해 관심을 가지는 것이 더 의미가 있으며, 자격에 대해 부처 단위로 종목 여부를 판단하는 과정이 있기 때문에 법 제11조제4호의 포괄성 자체에 대해서는 문제로 인식하지 않고 있음

3. 국가전문자격과 국가기술자격 간 구분 기준 관련 문제

배경 및 질의사항

- 국가가 자격을 만들 때 국가전문자격과 국가기술자격을 전문자격으로 할지 결정하는 단계가 없고, 어떠한 경우 전문자격으로 할지 기술자격으로 할지에 대한 기준이 없는 상황임. 이러한 부분에 대한 문제점이 지적되지는 않는지 논의

- 국가기술자격도 기술인력 뿐만 아니라 최근에는 경영 사무까지 다 포함되어 있고, 또 NCS가 기술영역 뿐만 아니라 모든 영역에 대해서 개발되고 있기 때문에 묵시적으로 기술·기능, 면허, 전문서비스 등으로 구분되던 국가전문자격과 국가기술자격으로 구분되어 있던 것들이 점점 오버랩 되고 있음(전문가 A, 8/28)

결과분석

→ 최근 들어 전문자격과 기술자격의 경계가 모호해지면서 국가전문자격과 국가기술자격 간 구분이 어렵다는 데 전문가들이 동의하였으며, 둘을 구분할 수 있는 기준에 대한 필요성에 대해서도 모두 공감

4. 국가자격 신설시 민간자격에 대한 고려 문제

배경 및 질의사항

→ 국가가 자격을 신설하는 경우 민간에서 이미 공인받은 자격과 동일한 명칭이 아닌 한 국가는 국가자격을 자유롭게 신설할 수 있는데, 이 때 국가가 자격을 만들 수 있는 범위를 어떻게 해석하여야 하는지

- 개별 부처에서 중요한 사업 중심의 키워드들을 전부 방어하기 때문에 민간에서 진입할 수 있는 여지가 없음(전문가 B, 8/26)
- 국가자격 및 민간자격 신설 기준 자체를 정확하게 지키는 것이 아니라 부처별로, 담당자별로 자의적으로 적용되고 있음. 법 관점에서 보면 「자격기본법」이 개별법들을 통제할 수 있는 권한이 없기 때문에 주무부처에서 자격 만드는 과정에서도 「자격기본법」을 고려하지 않음(전문가 B, 8/26)
- 국가가 만든 자격을 민간으로 이양하는 경우에 비해 민간에서 먼저 운영되고 있는 자격을 국가가 가져가는 경향이 나타남. 대표적인 사례가 장례지도사, 언어재활사, 언어치료사 같은 자격증임(전문가 A, 8/26)
- 자격분야에서는 국가가 관리해주는 게 공신력 자체가 워낙 좋기 때문에 국민의 입장에서 봤을 때는 가능한 국가가 많은 자격을 관리해 주는 것이 좋을 수 있음(전문가 D, 8/26)

- 국가기간산업 같은 경우 민간자격과 많이 겹치는 분야임에도 불구하고 국가가 이 쪽 분야 자격증을 상당히 가지고 있기 때문에 국가가 어디까지 역할을 해야 되는 지 고민할 필요가 있음(전문가 D, 8/26)
- 국가의 특성이 변화에 따라 유기적으로 대응하지 못하는 특성이 있기 때문에 기술 발달의 역할 또는 수요 변화가 많은 영역의 경우 국가보다도 민간에서 주도적인 역할을 해주는 것이 더 적절함(전문가 D, 8/26)
- 자격제도를 국가가 처음부터 끝까지 관리할 게 아니라 국가가 자격에 대한 프레임업을 짜주고 민간의 전문 대표기관이 국가의 승인을 받아서 국가자격을 운영하는 방안도 고려할 필요가 있음(전문가 D, 8/26)
- 「자격기본법」도 있고 「국가기술자격법」에도 있고 그 법에 국가의 책무를 정의하고 들어가야 되는 것이지, 민간은 이것을 하지 말라는 식의 네거티브한 접근은 바람직하지 않음(전문가 C, 8/26)

결과분석

- 현재 자격증의 신설, 관리, 운영 측면에서 해당 기관의 명확한 가이드가 없기 때문에 다양한 상황에서 국가자격과 민간의 이익과 충돌하는 상황이 발생할 여지가 있으며, 「자격기본법」이 그 과정에서 판단 기준의 역할을 하지 못하고 있음
- 자격증 제도 도입 초기에는 민간의 역량이 낮았기 때문에 국가가 주도했지만, 빠르게 변화하는 기술적 영역이나 수요변화가 잦은 영역의 경우, 유기적 대응이 어려운 국가보다는 민간에서 주도적인 역할을 할 수 있도록 민간영역을 최대한 보장해야 한다는 입장과 자격증은 공신력이 높기 때문에 국가에서 적극적으로 관리하는 것이 바람직하다는 의견이 대립하고 있음. 이와 관련해 제도 측면에서 국가의 역할을 어떻게 할 것인지에 대한 고민이 필요하다는 지적임

5. 자격법체제 구축 및 자격 전체의 체계적 관리 필요성

배경 및 질의사항

→ 현재 「자격기본법」은 국가자격과 민간자격을 완전하게 이분법적으로 구분하여 각각의 운영분야를 별도로 규정하고 있으나, 국가자격과 민간자격 모두 「자격기본법」이라는 법체계 내에 포섭된 것으로서 법률의 규율대상이 된다는 점에서는 동일함. 이와 관련하여 국가자격 전반에 걸친 체계적인 관리를 어떻게 하는 것이 바람직한지 논의

- 법으로 민간자격과 국가자격의 영역을 나누는 나라는 우리나라 밖에 없음. 민간 자격의 경우 일본의 제도를 벤치마킹해서 들어왔지만 일본은 민간자격으로 규정하는 법률이 따로 없음(전문가 A, 8/26)
- 관리는 자격 응시요건이나 명칭, 기준을 만들고 개편할 수 있는 것을 의미하고, 운영은 그런 관리기준에 근거해서 그대로 시행하는 것을 의미함. 한국산업인력관리공단이 운영기관의 예가 될 수 있음(전문가 A, 8/26)
- 최근에는 신산업들이 계속 나오기 때문에 부처에서 그 산업들을 활성화시켜서 새로운 법들을 만들어서 운영을 함. 해당 사업을 활성화시키기 위해서 필요한 부분 중 하나가 인력인데, 인력부분을 자격제도로 운영하겠다고 하는 것이 개별법의 특성임(전문가 A, 8/26)
- 프레임을 짜주는 역할과 시행을 하는 역할들을 국가와 민간의 이분법으로 할 게 아니라 같이 섞은 다음 역할분담을 하는 것이 바람직함. 이런 부분을 고려하지 않을 경우 오히려 영역싸움을 하게 만드는 법 규정이 될 수 있음. 역할 전반에 대한 규정이나 국가 역할 등에 대한 규정 개선이 필요함(전문가 D, 8/26)
- 국가와 민간의 자격제도 영역 조정이 우선인지 자격제도에 있어서 국가의 역할을 조금 더 명확하게 규정하는 것이 우선인지 논의가 필요함. 영역 문제만을 고민하는 것은 논점이 흐려지는 결과를 가져올 수 있음(전문가 A, 8/26)

- 획기적으로 한다면 국가적인 전문자격하고 국가기술자격하고 민간자격 전체를 아우를 수 있는 체계를 고안했으면 좋겠음(전문가 K, 8/28)

결과분석

- 국가자격과 민간자격을 법적으로 구분하는 나라는 우리밖에 없다는 점에서 이를 영역을 중심으로 하여 대립적으로 이해하게 되는 경향이 있지만, 더 중요한 것은 자격을 효과적으로 관리할 수 있는 틀을 구축하는 것이라는 의견이 우세하였음
- 국가자격을 신설하거나 변경하는 경우, 금지분야를 지정하는 경우에 일관된 절차가 수립되어 있지 않으며, 관계자의 이해도 또한 낮기 때문에 국가자격 전반에 대한 체계를 수립할 필요성이 점점 높아지고 있음. 특히 국가자격의 경우 관리와 운영을 분리해, 관리는 국가가 담당하고 운영은 민간이 담당하는 방식도 가능하기 때문에 자격에 대한 정의 및 관련 법 전반에 대한 검토가 필요하다고 인식함

II. 국가전문자격 신설·변경·폐지의 문제

1. 자격의 신설·변경·폐지 관련 방향

배경 및 질의사항

- 「자격기본법」에서 자격제도의 신설·변경·폐지에 대한 전반적인 방향성을 제시하는 것이 체계적임. 그러나 「자격기본법」에서는 구체적인 국가자격의 내용 등은 개별법에 맡기고, 부처 간 의견이 다른 경우와 같이 특별한 경우만 심의회의 심의를 거치도록 하는 방식으로 규정하고 있고, 이는 「자격기본법」의 체계상으로나 내용상으로 문제가 있다고 보임
- 「자격기본법」에서 국가자격의 신설·변경·폐지에 관한 일반적인 기준을 제시하는 경우 어떠한 보완방안이 있는지 논의
- 현행법은 국가자격의 신설·변경·폐지를 하나로 묶어서 구분하지 않고 있는데, 각각 고려사항이 다를 것으로 보임. 신설·변경/폐지를 구분하는 것과 신설/변경/폐지를 구분하는 방안이 있을 수 있는데 이에 대한 의견 논의

- 보통 자격을 신설할 때는 자격증 신설연구를 함. 이는 변경도 마찬가지임. 폐지도 연구가 되는데 폐지는 연구를 통해서라기보다는 폐지 기준에 따라서 확인하고 위원회에 상정하여 주로 부처와 협의해서 후속조치를 하는 방식임(전문가 F, 8/28 오후)
- 변경이란 말이 모호한 부분이 있음. 신설하고 폐지는 기준에 자격이 없는 분야를 새로 만들거나 없애는 것인데, 변경의 경우 기준에 자격이 있어서 종목의 이름만 바뀌면 변경이고, 기준에 있던 두 개의 자격을 합치면 통합임. 그것도 변경이라고 볼 수 있는데, 어떻게 보면 새로운 자격의 신설로 볼 수도 있음. 변경이란 말에 대한 명확한 정의가 필요함(전문가 G, 8/28 오후)
- 변경 중에 주로 종목 간의 변경은 통합으로 정의하는데, 관련 부처에서도 부담이 크기 때문에 폐지는 기피함. 그래서 통합을 주로 많이 하는데 이를 통·폐합이라고 하고, 이것이 변경의 주된 형태임(전문가 E, 8/28 오후)
- 고용노동부의 경우 변경이라는 표현을 안 쓰고 개편이라고 함. 개편에는 개선이 있음. 개선의 사례는 ‘패션디자인산업기사는 패션트렌드 분석을 위해서 시험과목을 변경하고 실무에 적용된 내용으로 내용을 개선합니다.’인데, 내용을 조금 바꾸면 개선이라고 하고, 분할은 ‘화공기사자격을 정밀화학기사와 화공기사를 분리했습니다.’, 통합이라고 하면 ‘기계설계산업기사와 치공구설계산업기사는 NCS 같아서 기계설계산업기사로 통합합니다.’가 됨(전문가 G, 8/28 오후)

결과분석

- 자격 변경의 개념에 대한 다양한 논의가 있었으며, 개념적으로 변경보다는 개편, 정비 등의 개념이 적합하다는 의견이 나타남

2. 국가자격의 개념과 국가기술자격과의 관계

배경 및 질의사항

→ 「국가기술자격법」에 있는 국가기술자격의 개념을 보면 「자격기본법」에 따른 국가자격 중 산업과 관련이 있는 기술기능 서비스 분야의 자격을 말한다.”고 되어 있어 사실상 국가자격 중 어디까지 국가기술자격인지 구분하기 어렵고, 이는 양 법률 간의 관계가 전체적으로 명확하지 않은 측면도 있는 것으로 보이는데 개선이 필요하다고 보는지 논의

- 자격은 선도 기능이 있고 노동시장의 변화에 민감하게 반응해야 하는 측면이 있는데, 국가자격으로 만든 것을 살펴보면 관리운영에 시간이 많이 걸려 변화에 대한 센서가 작동이 안 됨. 법 자체를 묶어두면 법 자체 특성에 의해서 자격제도가 제대로 운영되지 않는 한계가 있음(전문가 E, 8/28 오후)
- 「자격기본법」을 폐지하고 국가기술자격과 합쳐서 국가자격법을 새롭게 신설하는 방안을 고민해야 함. 「자격기본법」을 보완해서 국가기술자격법을 폐지하는 것은 혼란이 커질 수 있음(전문가 G, 8/28 오후)
- 법령에 어떤 규정이 어떤 내용으로 규율되어야 되는지, 최소한의 규율만 남겨두고 쓸모없는 건 모두 삭제하고, 위임하는 방식으로 변화가 필요함(전문가 E, 8/28 오후)
- 전체 국가자격을 총괄하는 거버넌스가 필요함. 어떤 자격이건 한꺼번에 거버닝(Governing)하는, 규율하는 주체가 있어야 함. 「자격기본법」은 그런 역할을 해야 함(전문가 E, 8/28 오후)

결과분석

- 전체적으로 「자격기본법」보다는 「국가기술자격법」을 중심으로 개편이 필요하다는 의견이 나타나고 있으며, 「자격기본법」이 어떤 역할을 하기 위해서는 전체 자격을 총괄하는 역할을 부여해야 하는데 법률의 위상에 대해서는 고민이 필요한 상황임.
- 특히 민간자격의 경우 법에서 지나치게 상세하게 정의할 경우 시장의 변화를 파악하고 그에 대응하는 기능이 취약해질 수 있기 때문에 자격에 대한 지나친 개입은 바람직하지 않다는 의견도 나타나고 있음.

3. 국가자격과 민간자격의 관계설정 문제

배경 및 질의사항

- 민간자격을 신설할 수 없는 분야를 「자격기본법」에서는 4개 정도로 구체화 하고 있는데, 법리적인 측면에서 본다면 자격기본법 제17조제1항에 나와 있는 각 4개의 호 중에서 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야만 사실상 민간자격 등록을 못하게 하는 게 맞다고 보이는데 이에 대해 어떻게 생각하는지 논의
- 「국민의 생명, 건강, 안전 및 국방에 직결되는 분야」라는 식으로 추상적인 기준을 삼고 있고 이것을 개별부처에서 민간자격 금지분야 공고형태로 운영하다 보면 금지분야 공고를 통하여 기본권 침해가 발생할 여지가 있지는 않은지 논의

- 민간자격이 제 역할을 하려면 산업수요나 사회의 수요를 반영해서 제대로 협회·단체가 민간자격으로 운영을 하고 교육훈련이 제대로 운영이 될 수 있게 공익성을 바탕으로 해서 운영되어야 되는데, 현재는 그렇지 않고 경제적 동기에 의해 움직이고 있음(전문가 E, 8/28 오후)

- 민간자격의 맹점은 개인도 등록할 수 있다는 점. 그 이후 관리를 국가가 관리해야 하기 때문에 민간자격 등록여부를 스크린 하는 장치에 대해 법적 검토가 필요함. 현재는 직업능력개발원에서 스크린하고 있지만 민간자격이 올라오면 어느 부처의 소관인지 아닌지도 파악이 쉽지 않음. 이것을 컨트롤 할 수 없으면 민간자격에 문제가 발생할 수 있음(전문가 G, 8/28 오후)
- 현재 민간자격이 등록된 다음부터 직업능력개발원에서 모니터링 관리를 함. 홈페이지 들어가서 확인하고, 민원 올라오는 거 확인하고, 등록업무 및 모니터링, 지도 점검을 수행함. 민원이 들어오면 교육부와 같이 나가서 문제가 되는 부분을 확인함(전문가 F, 8/28 오후)
- 민간자격을 ‘시장’이라는 관점에서 보면 국가통제 일변도로 가는 영역이 아니기 때문에 공공재라고 얘기할 수가 없음. 사유재 성격을 가진 자격시장이 민간에 형성된 것이기 때문에 국가 개입을 최소화하고, 시장기능이 작동하도록 하고 시장 실패로 인해 국민에게 피해만 없다면 개입하지 않는 것도 방법임(전문가 G, 8/28 오후)
- 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」을 통해 민간자격과 국가자격의 구분을 큰 틀에서 만들고 대신 국가는 기준이나 규범을 제시하는 것이 중요함. 국가의 개입 영역을 한정하고, 자격인증과 실행과 검정 등의 프로세스는 이를 잘 이행할 수 있는 기관을 지정하고 관리하는 방향이 적절함. 결국 산업계가 중심이 되는 것이 좋고, 시장실패 영역에 한정해 공단이나 직업능력개발원이 역할을 할 수 있음(전문가 G, 8/28 오후)

결과분석

- 국가 영역과 민간 영역이 명확하게 구분되지 않고, 부처별로 금지 영역을 과잉적으로 확대하여 설정하기 때문에 민간자격의 경우 이와 관련된 소송이 발생하고, 경제적인 이유로 등록 자격이 지나치게 확대되는 경향이 나타날 가능성 있음
- 일차적으로 자격 등록에 대해 엄격하게 스크리닝하는 절차가 필요하며, 민간 자격에 대해 국가가 세세하게 개입하기보다는 큰 틀만 잡아주고, 민간자격에 대한 관리자체를 전문기관에 위임하는 것이 바람직하다는 의견도 제시됨

Ⅲ. 국가기술자격 신설·변경·폐지의 문제

1. 국가기술자격 종목 신설·변경·폐지 관련 실무적 문제

배경 및 질의사항

- 자격제도를 신설했을 때, 사전에 충분한 검토가 없으면 신설 이후에 변경·폐지가 어렵고 그 변경·폐지와 관련해서 법적 문제도 매우 많이 나타날 수 있음. 실제 국가기술자격의 문제만이 아니라 전문자격의 경우에도 자격 형성 이후 변경·폐지하는 과정에서 기존에 자격자들을 어떻게 대우할 것인가 헌법재판소에서도 많은 논의가 있었을 정도임. 자격신설은 물론 이후 변경이나 폐지와 관련한 실무적 문제점에 대해 논의

- 신설·변경·폐지와 관련해 실무적으로 가장 큰 문제점은 주무부장관이 행정영역의 주체고 수탁기관은 주무부장관의 권한을 위탁받기 때문에 변경 필요성이 있어도 결론 도출에 한계가 있음. 주무부처는 전문성이 약하고 결국 대부분 수탁기관의 의견이 중시됨(전문가 H, 8/27)
- 최근 들어 신설·변경·폐지에서 가장 큰 이슈는 NCS 관점에서의 검토임. 예전에는 그냥 NCS에 대한 검토 없이 진행해도 됐었는데 이제는 NCS 관점에서 검토를 하지 않으면 여러 가지 문제가 발생하는 상황임(전문가 H, 8/27)

- 자격증의 신설은 신중해야 함. 변경 과정에서 통합하는 과정은 문제가 안 되는데 폐지시키면서 전환하라고 하는 자격증은 문제가 많음. 따라서 사전에 충분한 검토가 필요함(전문가 I, 8/27)
- 변경이나 폐지는 실행기관에서 결정권이 없고 사실상 주무부처에 결정권이 있지만 주무부처는 자격증의 변경 및 폐지에 대한 동기부여가 없는 상황임. 행정 절차상 변경이나 폐지가 매우 어려운 상황임(전문가 J, 8/27)
- 폐지할 때 검토해야 될 사항은 어느 정도 수준으로 작성되고 검토했는지를 부처별 대응 경험을 기준으로 볼 때, 부처마다 매우 다름. 꼼꼼하게 검토하는 부서가 있는 반면에 그렇지 않은 부서도 있어 실무적인 기준이 필요함(전문가 H, 8/27)

결과분석

- 국가자격 신설의 경우 향후 변경이나 폐지 등과 관련해 절차상의 어려움이 많기 때문에 자격증의 활용 가능성 측면에서 신중한 고려가 필요하다는 지적이 있음
- 국가자격 변경(통합)의 경우 주무부처보다는 실무 수탁기관의 영향력이 큰 상황이며, 국가자격을 폐지하는 것은 과정이 복잡하고 관련 법규도 상세하지 않아 어려움이 크다는 의견임. 특히 부처별로 폐지와 관련된 준비·검토 수준 또한 매우 차이가 큰 상황임

2. 국가기술자격 종목 신설·변경·폐지 관련 절차 조항 보완 필요성

배경 및 질의사항

- 「국가기술자격법」은 대부분 주무부장관을 주체로 하는데 주무부장관이 언제, 어떻게, 어떤 역할을 해야 하는지 「국가기술자격법」을 보면 명확하지 않은 측면이 있음
- 「국가기술자격법」은 국가기술자격의 종목 신설·변경·폐지 기준절차를 대통령령으로 정한다고 규정되어 있으나, 어떠한 절차와 기준, 방법으로 신설·변경·폐지를 검토하게 되는지가 명확하지 않은데 이를 보완할 필요가 없는지 논의

- 『국가기술자격법』상에서 중요한 주체로는 주무부처, 주무부장관이 있고 제6조에 정책심의위원회가 나오며, 정책심의위원회는 시행령과 시행규칙에 계속 나옴. 주체가 없다는 것과 더불어서 이 세 주체 모두가 다 같이 논의해야 된다고 되어있지만 누가 결정하는 지가 안 나와 있음(전문가 J, 8/27)
- 고용노동부의 자격담당 사무관은 주력업무인데 다른 부처의 사무관들은 자격업무가 여러 업무 중 하나이기 때문에 중요도가 떨어지고 관심도 낮음. 또한 사람이 자주 바뀌기 때문에 전문성 관리가 안 된다는 것이 실무적인 문제점 중 하나임(전문가 H, 8/27)
- 자격과 관련해 산업계의 의견이 주무부처를 통해서 나와야 하고 검정기관의 관리는 고용노동부를 거쳐서 나오기 때문에 산학회와 검정기관은 부처들과 떨어져 있게 됨. 이제는 주관 부처의 역할을 크게 줄이는 방안도 검토가 필요함(전문가 D, 8/27)
- 종목을 신설하는 과정에서 관련기관들의 업무를 주무부처, 고용노동부 등 단계별로 법령에 기간을 명시하고 정례화 하는 것은 일장일단이 있음(전문가 H, 8/27)
- 시행령에 보면 필요성, 수요 및 전망이 나오는데 여기에 ‘응시자 규모, 검정비용의 편익’ 이런 문구를 넣어서 일정 규모가 안 되면 검정시험을 안 한다든지 아니면 폐지한다든지 하는 근거로 삼는 방안이 필요함(전문가 K, 8/27)
- 변경·폐지에서 인력 수요전망이 낮아도 해당 산업의 의견을 받다 보니까 어려워지는데, 이 과정에서 자격관리비용 등이 포함되는 것이 필요하고, 과거에는 무조건 국가에서 해야 된다고 했지만 인원이 소수일 경우 인력수요가 그만큼 적은 걸로 봐서 국가에서 굳이 할 필요가 없다는 사회적 합의를 볼 수 있게끔 시행령 보완이 필요함(전문가 K, 8/27)
- 운영상 적자가 조금 더 큰 자격들이 있는데 폐지가 현실적으로 어렵다면, 매년 시행하는 게 원칙이지만 예외를 두어서 격년시행이 가능한 형태로 시행령을 보완할 필요가 있음(전문가 H, 8/27)

결과분석

- 국가기술자격의 신설·변경·폐지 관련 검토 시기, 평가 주체 등을 구체적으로 지정 하자는 의견도 있으나, 지나치게 상세하게 지정하는 경우 단점이 있다는 지적도 있음
- 시행령 수준에서는 고용노동부, 주무부장관, 수탁기관 등 운영주체 및 관리 주체 등에 대한 정리와 신설·변경·폐지 조건에 대한 상세화의 필요성에 대한 논의가 있었음. 특히 절차상 가장 부담이 되는 폐지의 경우 인력 수요뿐만 아니라 자격증 유지비용 등 관련 기준을 추가하거나 매년 시행을 격년 시행으로 수정할 수 있는 근거 등을 보완해야 한다는 의견도 나타남

IV. 국가전문자격의 관리·운영·활용상의 문제

1. 국가전문자격과 국가기술자격의 관리·운영 측면에서의 차이

배경 및 질의사항

- 개별법에서 규율하는 국가자격과 「국가기술자격법」에서 규율하는 국가기술자격은 그 목적이나 규제성에서 차이를 보이는 것이 원칙이나, 현재 양자의 구분이 되지 않는 문제가 있음. 실무적으로 국가전문자격과 국가기술자격의 가장 큰 차이는 무엇인지 논의
- 전문자격이든 국가기술자격이든 중요한 것은 수요가 어디로부터 출발했느냐 하는 점임. 국가기술자격은 국가기술자격법 단일법이 있고, 전문자격은 개별사업법에서 특정 목적을 달성하기 위해 만들어졌다는 점에서 차이가 있음(전문가 L, 9/3)
 - 국가기술자격과 면허의 가장 큰 차이는 국가기술자격은 숫자, 수급에 대한 관심이 없음. 하지만 면허는 기본적으로 현장에 필요한 인력, 예를 들어 개별법상의 자격 또는 면허의 경우 새로운 분야의 신규직이 많이 필요하면, 오래전부터 인력 수급에 대한 고려를 하고 준비함(전문가 L, 9/3)

- 개별법에 따른 일정한 자격자(00사)는 개별법상 목적을 위해 도입되었고, 관련 기관 등에 취업 시 가점을 많이 줌. 하지만 자격증 관련 혜택이 축소되면서 수험생들이 급격하게 감소하였음. 결국 자격증은 현장에서의 혜택을 기본으로 하는데 규제완화 정책과 연계되면서 혜택이 많이 줄어든 상태임(전문가 M, 9/3)

결과분석

- 국가전문자격과 국가기술자격은 수요가 어디에서 오는 지에서 가장 큰 차이가 있으며, 실무상으로 중요한 기준임
- 국가전문자격의 경우 면허처럼 수급을 장기적으로 설정하지만, 국가기술자격의 경우 일정 자격이 있는 모두에게 자격을 부여할 수 있음. 특히 시장 상황과 밀접하게 연관된 전문자격의 경우 시장의 특성이나 자격관련 혜택 유무에 따라 수요가 변동될 수 있는 것이 차이점임

2. 응시자격 제한 관련 이슈 및 문제점

배경 및 질의사항

- 응시자격을 제한하는 문제나, 수급인원을 고려하는 문제 등은 능력을 검정하고자 하는 자격제도의 취지에 부합하는 것인지, 응시자격에 대한 제한은 어느 경우에 활용되며, 응시자격을 두는 아주 대략적이고 일반적인 기준을 마련하는 것이 가능한지

- 응시요건이 너무 높아서 자격을 취득할 사람이 없으면 안 되는 상황도 있기 때문에 응시요건에는 복합적인 의미가 포함될 수밖에 없음. 따라서 현실적으로 특정한 기준 하나로 응시요건을 결정하지 않고 다양한 측면을 고려함. 직무 영역이 다르기 때문에, 그 기준을 획일적으로 정하기는 쉽지 않음(전문가 C, 9/3)

- 고등교육법에 보면 의료분야의 경우 인력 양성과 관련한 학과를 신설할 때는 교육부장관이 복지부장관 하고 협의하게 되어 있음. 인력수급이 너무 과하게 될 경우에는 학과 신설을 안 해줌. 인력수급을 고려하고 법적 근거를 갖고 있고, 면허가 있는 사람만 그 일을 할 수 있고 그렇게 해서 고등교육을 받게 하고 있음(전문가 C, 9/3)
- 유통관리사 1급의 경우 현업에서 7년 이상을 해야 함. 이는 당시 유통업체에서 많이 혜택을 주었기 때문에 가능했는데, 이 혜택이 없어진 상태에서는 과도한 제한이 되어 버림. 시장에서 가치가 떨어졌는데 자격 요건은 높은 상태가 됨. 이런 부분을 시장 상황에 맞춰서 그때그때 적용하는 것이 필요한데 한계가 있음(전문가 M, 9/3)

결과분석

- 응시자격 제한의 경우 직무의 특성이나 산업 현장에서의 수요변화, 관련된 혜택 제공 등 다양한 요소가 고려되어야 하기 때문에 응시자격의 획일적인 기준을 정하는 것은 운영과 관련해 문제 발생 소지가 있음

3. 자격의 관리 · 운영기관의 편중 문제

배경 및 질의사항

- 대부분의 국가자격은 개별법상 자격의 일부를 제외하고는 대부분 국가자격이라도 전문기관이나 소속기관에 위탁하여 관리운영하는 것이 일반적이거나, 그러다 보니 자격이 증가하는 수요를 맞추기 어렵다는 문제가 있음. 자격관리에 관한 기관 위탁의 한계는 어디까지인지, 전문기관이 편중되는 것은 큰 문제가 없는지, 자격관리를 위한 독립적인 기관이 필요한지
- 국민의 안전, 대량 사고가 날 수 있는 가스 등의 설비는 국가가 적극적으로 관리를 해야 함(전문가 L, 9/3)

- 현재 산업인력공단에서 몇 백 개의 자격을 관리하고 있는데 부담이 크기 때문에 관련 전문협회나 기관과 업무를 배분하는 부분에 대한 고민이 늘고 있는 것으로 얘기가 되고 있음. 그러나 산업인력공단은 출제·관리 기관일 뿐 활용에 관심이 없음(전문가 M, 9/3)
- 자격증의 수요가 확대되려면 자격증에 대한 홍보를 포함해 수급 전반에 대한 적극적인 관리가 필요함. 이는 산업인력공단이 수행하기에 한계가 있기 때문에 협회나 단체나 전문기관의 역할로 정의할 필요가 있음(전문가 M, 9/3)
- 협회는 작은 곳이 많아서 자격증 관련 업무를 수행할 수 있는 능력이 없는 곳이 많음. 공단에서는 많은 국가기술자격을 관리해서 규모의 경제와 전문성을 갖출 수 있는데 이것을 작은 협회에서 할 수 있는지는 의문임. 방향은 맞지만, 현실적인 부분도 감안해야 함(전문가 M, 9/3)
- 선택과 집중의 차이를 보면 어느 정도 규모가 되지 않는 협회는 해당 업무를 안 받아가는 게 맞음. 이게 돈벌이가 될 거냐, 우리 인력 유지할 수 있는 인건비가 나올 거냐는 그런 차원만으로 접근한다면 문제가 되기 때문에 그런 곳에 업무를 넘기면 안 됨(전문가 L, 9/3)
- 교육의 경우 협회에 맡기고, 협회 요건에 대해 감사를 잘하면 큰 문제는 없음(전문가 M, 9/3)
- 3자 검사를 할 수 있는 기관 몇 개를 정부가 지정하고 운영할 수도 있음. 교육은 독점으로 협회에 주면 관리할 수 있고, 프로그램 자체에 교육평가 제도운영을 정부가 컨트롤하면 됨(전문가 L, 9/3)

결과분석

- 국가전문자격의 경우, 자격에 대한 유지와 관리에 대한 강화가 법적으로 필요하다는 의견임. 특히 산업인력공단에 관련된 운영을 모두 맡기는 것은 한계가 있어 관련 전문기관이나 협회 등과 협업할 수 있는 구조를 제도적으로 확보할 필요가 있음
- 협회의 경우 인원이 적은 경우가 많아 수행 능력에 대한 검증이 필요하며, 현실적으로는 일정 수준 이상의 인력을 운영하는 곳에만 권한을 주는 것이 바람직함.
- 무리하게 권한을 줄 경우 시험 운영 자체가 문제될 수 있음. 하지만 교육의 경우 단독으로 권한을 주고, 이후 감독을 까다롭게 한다는 전제에서는 협회도 위탁이 가능하다는 의견이 있음

V. 국가기술자격의 관리·운영·활용상의 문제

1. 주무부처와 고용노동부의 구분 관련 문제

배경 및 질의사항

- 개별법상 자격에 주무부처가 있는 것처럼 「국가기술자격법」도 총괄적인 업무는 고용노동부가 하지만, 주무부처에 여전히 권한이 있음
- 국가기술자격의 경우 주무부처와 고용노동부 간의 업무협조가 어떻게 이루어지는지, 국가기술자격제도의 운영상의 문제는 없는지 논의

- 자격의 운영을 위탁받아 수행하는 기관의 경우 주무부처는 거의 만날 일이 없고, 오히려 고용노동부로부터는 계속 정보도 받고 통제도 받고 끊임없이 접촉하게 됨. 주무부처에서는 예산이나 조직에 크게 관심이 없기 때문에 현실적으로 인력과 예산이 많이 부족함(전문가 L, 8/29)
- 주무부처에서는 자격에 관련해 민원을 처리하기는 하지만 신경을 쓰지 않고 지원도 없는 상황임. 고용노동부는 자격 시험에 대한 운영을 해야 되니까 계속 관심을

기울이고 있는데, 고용노동부와 주무부처 간에는 유기적 관계가 없음(전문가 M, 8/29)

- 주무부처는 국가자격의 신설을 적극적으로 요구하고, 종목을 변경하거나 등급으로 평가하여 폐지한다고 하면 부정적 태도를 취함. 하지만 자격제도 운영과 관련해 주무부처의 역할은 거의 없고, 고용노동부장관에게 일임하고 고용노동부장관은 다시 해당 기관한테 일임한 상태임(전문가 A, 8/29)

결과분석

- 주무관리 부처는 자격의 신설이나 변경/폐지 등에 대해서는 관여하지만 운영 측면에서는 고용노동부 및 실무 기관이 전담하기 때문에 고용노동부와 주무부처 간 유기적 협력 관계를 기대하기 어려운 상황
- 이런 이유 때문에 자격 운영을 하는 실무기관에서는 인력 및 예산 등 운영상의 문제가 발생했을 때 해결할 수 있는 방안이 부족한 상황임

2. 검정수탁기관의 관리운영에 관한 문제 전반

배경 및 질의사항

- 자격검정을 위탁받아 수행하는 기관으로서 자격의 운영과정에서 가장 큰 문제점은 무엇인지 논의

- 산업인력공단은 기재부로부터 예산을 받지만, 해당부처는 기획재정부로부터 관련된 예산을 못 받고 있음. 특히 해당부처 수탁기관으로 이관된 종목들의 응시자는 많지 않은데, 공단의 경우 수익이 많이 나는 종목이 있어 운영상의 돌파구가 있지만, 여타 수탁기관은 그런 상황은 아니어서 예산과 인력에서 어려움이 많음(전문가 A, 8/29)

- 현재의 검정사업 운영은 타 사업의 수익금으로 운영이 되고 있기 때문에 비용 측면에서는 인건비 자체가 전혀 지원이 안 되고, 기관 내부에서는 마이너스 사업이 됨. 따라서 자격 검정사업의 입지 부분에서 굉장히 취약한 상태임(전문가 N, 8/29)
- 자격 운영과 관련해 수수료만으로 운영이 안 될 경우 나머지 예산지원을 할 수 있는 근거를 법이 마련해 줘야 함. 기관에서 적자가 나는 부분을 다른 부분에서 채운다는 것은 자격의 질 관리가 중요한 제도의 성격상 맞지 않음(전문가 L, 8/29)

결과분석

- 자격증 수수료만으로는 자격제도 운영이 어렵고, 주무부처와 고용노동부 간 역할 배분 문제로 인건비 등에 대한 예산 지원이 어려운 상황이기 때문에, 실무 운영기관의 입장에서는 운영 측면의 인력과 예산에 대한 지원 사항이 법적으로 명시될 필요가 있음

3. 국가기술자격에 대한 유효기간 설정 문제

배경 및 질의사항

- 과거에 「국가기술자격법」에 국가기술자격의 유효기간이 있었으나 폐지되었는데 필요성은 없는지, 다시 도입하는 것이 현실적 가능성은 있는지, 자격제도의 유효기간과 자격취득자의 자격증 유효기간은 어떻게 설정하여야 할지에 대한 논의

- 외국의 경우 A라는 종목을 만들면 종목 자체에 유효기간이 있고 그 A라는 자격증을 딴 사람의 유효기간이 있음. 고용노동부에서 NCS가 도입이 되면서 자격의 유효기간도 같이 도입을 하고 싶어 하지만, 자격취득자가 그것에 공감하고 참여할지는 확실하지 않음(전문가 A, 8/28)
- 자격증을 따고 해당 분야에 근무하는 경우는 사실 교육을 통해 유지보수가 별 문제가 안 됨. 자격증을 따고 관련업에 종사하지 않은 사람에 대한 갱신이 문제인데, 이 부분은 이슈가 될 수 있음(전문가 A, 8/28)

결과분석

- 유효기간의 경우 보수교육형과 갱신형에 대한 논점이 있음. 외국의 경우 갱신형이 지배적이거나, 모든 종목에 도입하기에 인프라적인 측면에서 어려움이 예상됨

4. 검정형, NCS 기반, 일학습병행자격 간 관계 및 활용도 차이

배경 및 질의사항

- 과정평가형 자격이 「국가기술자격법」에 따라 근거를 가지고 있는데, 일학습병행 자격을 비롯한 검정형 외의 자격들이 효과적으로 운영될 수 있는 법적 기반이 마련되어 있는지, 향후 기반 마련을 위해 필요한 것은 무엇인지 논의

- 과정평가형이 내용면에서는 좋은데 가장 큰 문제점 중에 하나는 돈이 너무 많이 든다는 점이고, 그 돈의 대부분은 고용기관에서 나옴. NCS를 기반으로 한 과정평가형을 특성화고, 전문대, 대학, 직업전문학교 등에 푸시하고 있는데, 대학은 이에 대해 전혀 관심이 없음(전문가 M, 8/28)
- 고용노동부도 과정평가형 중심으로 갈 것이라고 하지만, 인프라를 구축하는 비용이 어마어마 함. 문제는 현재 수수료도 없고, 고용보험기금에서 산업인력공단 예산을 내서 정부 예산을 투입해서 진행하고 있는 상태이기 때문에 재원 부분과 수수료 부분이 해결 안 되면 실질적인 수행이 어려움(전문가 N, 8/28)

결과분석

- NCS 과정평가형의 경우 대학에 도입이 어렵고, 기존 검정형 대비 인력과 예산 규모가 크기 때문에 새롭게 인프라를 구축해야 하는 위탁기관의 경우 비용 측면에서 어려움이 따를 것으로 예상됨

제3장

국가자격 영역 및 민간자격과의 관계, 근거형식에 관한 법적 쟁점

제1절 국가자격법제의 범위 및 구분

제2절 국가자격 개념 재정립 관련 쟁점

제3절 국가자격과 민간자격의 관계 명확화를 위한 쟁점

제3장

국가자격 영역 및 민간자격과의 관계, 근거형식에 관한 법적 쟁점

제1절 국가자격법제의 범위 및 구분

I. 국가자격법제의 범위와 구분실익

자격법제란 자격에 관한 구체적인 내용을 담고 있는 법제로서, 자격을 부여하는 방식과 절차, 자격자에 대한 사후 관리, 자격제도 관리·운영을 위한 방식과 절차 등 자격의 부여부터 박탈까지에 이르는 전주기적 사항을 담고 있는 법제를 의미한다. 자격법제의 개념은 자격의 개념과 연계될 수밖에 없다. 다만, 지금까지의 연구들을 종합하여 보면 자격법제의 범주를 확정하지 않고, 자격과 관련된 내용을 규율하는 법제는 모두 자격법제의 범위에 포함하여 이해하고 있는 것으로 보인다.

우리나라 자격법제는 국민의 생명·신체·재산 관련 사항에 대한 보호차원에서 신설된 의사, 변호사 등의 전문자격을 제외하면, 1960년대 이후 국가주도의 경제정책과 이를 뒷받침하기 위한 산업발전 등을 목적으로 하는 법령에서 전문인력에 대한 사항을 포함하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 이러한 자격들은 국가가 직접 관리·운영하는 방식으로 신설되었고, 해당 자격취득자들에 대한 법적 보호나 권한 등이 부여되면서 이러한 자격과 관련한 법률상의 근거가 요구되었다. 이와 같이 국가가 특정목적의 달성을 위하여 법령에 신설하여 관리·운영하는 자격제도를 국가자격제도로 분류하고 있으며, 이와 같이 법령상의 근거가 필요하므로 국가자격은 개별법에 근거를 두는 국가전문자격과 「국가기술자격법」에 근거를 두고 있는 국가기술자격으로 구분된다.⁴⁾ 이에 따라 국가자

4) 국가자격의 관련법제 입법연혁, 국가자격 관련법 간의 위계 및 구조, 국가자격의 근거형식 등에 관한 구체적인

격에 관해 규율하는 법제인 국가자격법제는 국가전문자격을 규율하는 개별법과 국가기술자격을 규율하는 「국가기술자격법」을 모두 포함하는 광의의 범위로 이해하여야 한다. 그러므로 국가자격법제의 규율형식은 독립된 자격 법률의 형식으로 「국가기술자격법」이나 자격에 관한 개별법 제정의 방식으로 이루어지거나, 개별법의 일부 장 또는 일부 조항에서 규정을 두는 방식으로 도입되어 있다. 이와 같이 자격법제의 형태는 다양하게 제정되어 있고, 자격을 필요로 하는 제도의 성격이나 특성에 따라 국가자격은 큰 차이를 보일 수밖에 없다. 그러한 점에서 국가자격법제를 이해하기 위해서는 자격법제에 대한 유형별 구분을 통한 접근이 필요하다. 한편으로 국가자격법제로 구분되는 법제의 형태를 고려하여 입법 시에도 자격의 내용인지, 자격과 연계되는 내용인지 각각의 구분기준에 따라 제도적 목적이 상이한 경우, 같은 조문에 함께 규정하는 것은 바람직하지 아니하므로 원칙적으로 별도의 근거를 두도록 할 필요가 있다. 이는 자격제도의 관리·운영과 같은 법집행시에는 물론이고, 자격관련법제가 사법적 판단의 대상이 된 경우⁵⁾에도 제도별 목적과 이에 대한 각각의 판단을 가능하게 해줄 수 있다는 점에서 의미가 있다.

II. 자격법제의 유형별 구분 및 의의

1. 자격부여법제 및 사업관련법제

법령에 근거를 두고 관리·운영되는 자격법제에 대해 그동안 법학분야에서 큰 관심을 두지 않은 것은 아마도 자격제도 중 규제의 성격을 가지는 제도는 일반적인 규제법과 동일하게 취급하고, 규제성격을 가지지 않는 자격제도의 경우 진흥이나 육성의 관점에서

내용에 대한 부분은 1차년도 연구에서 이루어졌으므로 별도의 논의는 생략하며, 자세한 사항은 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 119면 이하 참고.

5) 1차년도 연구에서는 자격제도 및 자격을 활용한 사업규제를 규정하는 개별법에 대한 헌법소원 사건을 정리하고 경향성을 분석하였으며, 그 결과 헌법재판소가 자격규제, 자격과 사업규제가 혼재된 규제, 사업규제를 각각 판시하는 방법이나 심사강도에서 차이를 보이나, 일관성이나 특별한 기준을 가지고 있지 않음을 지적하고, 특히 자격이 포함된 규제에 대해서는 통상적인 과잉금지의 원칙에 따른 판단에 한계가 있다는 부분을 서술하였다. 그 결과 자격규제 혹은 자격법제에서는 어느 영역보다도 입법의 역할이 매우 중요하다고 한 바 있다. 자격제도에 대한 헌법적 접근 및 자격입법에 대한 헌재결정의 한계 등에 관해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 61-72면 참고.

도입되는 다수의 조항과 유사한 성격으로 이해되어 왔기 때문일 것으로 보인다. 그러나 현행 개별법에 규정된 자격관련 조항을 보면 자격을 부여하는 방법에 초점을 맞추는 조항이 있는가 하면, 자격을 부여하는 것과 별개로 해당 자격을 가지고 사업을 하는 경우와 관련하여 별도의 절차나 방법 등을 정하는 조항도 있다. 두 가지 입법형식 모두 자격자가 자격을 활용하여 특정한 업무 등을 수행하기 위한 사항을 정한다는 점에서 광의의 자격법제로 이해할 수도 있다. 그러나 엄밀하게 두 가지 입법형식은 입법요소 상 자격을 부여하는 법제와 자격취득자가 사업을 하는 데 필요한 사항을 정하는 법제로서 차별성을 가지며, 전자의 경우는 자격법제, 후자는 자격법제와 사업규제법제가 혼합된 형태로 볼 수 있다.

국가자격 중에서도 해당 자격을 취득하여야만 사업을 영위하거나 일정한 행위를 할 수 있는 지위를 부여하는 자격제도는 비자격자가 법적으로 하지 못하는 행위가 자격자에게 허용된다는 점에서 강학상 허가의 성격을 가진다.⁶⁾ 다만, 국가자격을 취득한 자를 대상으로 특정한 사업이나 직무를 수행하는 과정에 별도의 여러 요건을 요구하는 규제법제의 경우 사업수행을 위해 요구되는 요건의 달성가능여부가 주관적 사유인지 객관적 사유인지에 따라 허가형태가 아니라 행정청의 재량이 많이 포함될 수 있는 특허적 성격으로 설정될 수도 있다. 우리 법제에서는 대체로 자격을 취득한 자는 직접 사업을 하거나 사업장에 고용이 되는 것을 전제로 하는 경우가 많기 때문에, 자격규제는 직업이나 사업을 수행하기 위한 사업규제와 결부되어 있다. 그럼에도 자격규제와 사업규제를 세밀하게 구분하는 것이 어려운 까닭에 특별한 구분 없이 입법되며, 관련 분쟁 시에 사법(司法)에서도 이를 크게 구분하지 않는 등 자격법제와 연계된 법제 전반에 대한 이해가 어려운 상황이 생기고 있다. 자격제도를 규율하는 법제의 형식을 구분하여 접근하는 것은 입법·사법은 물론, 자격제도의 실효성 확보에도 기여할 수 있다. 자격규제 혹은 자격법제를 협의로 보면 대인적인 성격인 것으로서, 해당자가 행위를 할 수 있는 일정한 능력이 있는지 여부를 객관적으로 판단하고 자격을 부여하는 허가이다. 이와 달리 자격부여와 별도로 사업 그 자체에 대한 사항을 규율하는 것으로서 대인적 부분과 대물적 부분이 포함된

6) 법제처의 법령입안심사기준에서도 개인의 자격에 대한 면허는 금지·해제적 관념을 포함하고 있다는 점을 들어 개인의 자격에 대한 면허는 본질적으로 허가제도에 속한다고 하고 있다(법제처, 『법령입안심사기준』, 2017.12, 120면).

혼합적인 성격을 나타내는 규제에 대해서는 엄밀하게는 자격규제가 아닌 사업규제로 구분할 필요가 있으며, 이때의 사업규제의 성격은 허가뿐만 아니라 행정청의 재량을 많은 부분 인정하는 특허적 성격도 포함되어 있는 등 차이가 있다.⁷⁾

제1차년도 연구에서는 국가전문자격으로 개별법에 자격의 부여근거가 규정되어 있는 입법례를 분석하고, 크게 세 가지 유형으로 구분하였다. 첫째, 자격요건을 갖추면 곧바로 자격을 부여하는 형태의 입법례, 둘째, 자격부여 요건충족 후 등록 등 별도의 자격부여 결정이 있어야 자격부여를 하는 형태의 입법례, 셋째, 자격부여절차와 함께 그 외 업무개시 전에 등록·신고 등을 요구하는 형태의 입법례이다.⁸⁾ 이러한 분류방식은 소극적으로 현행 자격입법의 유형을 분류하고 이를 유형별로 묶은 것이나, 이와 같은 분류에 따른 입법의 적정성에 대해서는 좀 더 고민해볼 필요가 있다. 일반적으로 자격제도는 관련 업무 등을 수행할 능력이 있는지 여부 등을 검증하는 것으로서, 그 결과에 따른 인정이 자격부여로 나타나기 때문에 자격의 속성을 고려하면 자격제도는 자격을 부여할 만한 상당한 요건을 갖춘 경우 이에 대한 판단만으로 자격부여가 이루어지도록 설정하는 것이 적절한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 현행의 자격입법에서는 두 번째 분류처럼 자격부여요건을 충족한 후에도 곧바로 자격부여가 이루어지는 것이 아니라 등록이나 면허 등 별도의 절차를 거쳐야만 자격을 부여할 수 있도록 하는 입법례의 경우, 후에 거쳐야 하는 별도의 절차가 자격제도 관리·운영과 불가분의 관계인지 여부에 따라 그 적정성에 대해 판단가능하다. 만약 자격제도와 목적을 달리하는 별도의 행정절차가 결부되도록 규정하는 것이라면 자격법제의 범위 설정에 혼란을 가져올 가능성이 있다.⁹⁾¹⁰⁾ 더 나아가 세

7) 백옥선, “자격의 효용성 확대를 위한 「자격기본법」 개선 방안”, 『직업과 자격 연구』 제8권제1호, 2019.3, 212면.

8) 1차년도 연구는 현행의 자격관련 입법의 형태를 파악하는 데 의미가 있을 것으로 보이며, 이에 관해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 제4장 187-355면 참고.

9) 예를 들어 「항만운송사업법」의 경우 제7조제1항은 검수사·감정사 또는 검량사(이하 “검수사등”이라 한다)가 되려는 자는 해양수산부장관이 실시하는 자격시험에 합격한 후 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 등록하도록 하고 있다. 등록절차를 규정하는 「항만운송사업법 시행규칙」 제10조에 따르면 등록을 하려는 자는 한국검수검정협회의 장에게 주민등록증 사본, 검수사등 자격증 사본, 사진(모자를 쓰지 않은 정면 상반신 반명함판)을 제출하도록 규정하고, 이에 따라 신청인에게 검수사등 수첩을 발급하도록 하고, 등록대장에 기재할 것을 규정하고 있다는 점에서 이 경우의 등록절차는 자격자관리를 위한 절차에 불과하다.

10) 두 번째 입법례 분류에 해당하는 것으로서 위의 「항만운송사업법」과는 성격이 상이한 것으로 「수상레저안전법」

번째 유형의 입법의 경우 자격을 부여하는 근거와 자격취득자가 사업을 하는 데 필요한 등록 등의 절차를 규율하는 근거가 함께 규정되어 있고, 이 경우에는 엄밀하게 자격법제의 범위에는 자격부여에 필요한 사항만이 포함되고, 해당 자격자가 업무를 개시할 때 필요한 절차 등에 대한 것은 자격을 활용한 사업관련법제로 분류하는 것이 적합하다.¹¹⁾ 한

과 같은 면허방식을 예로 들 수 있다. 동법은 제4조제1항에서 “동력수상레저기구를 조종하는 자는 제6조에 따른 면허시험에 합격한 후 해양경찰청장의 동력수상레저기구 조종면허를 받아야 한다.”고 규정하고 있어, 조종을 위한 허가 요소로서 조종면허를 요구하고 있고, 동법 제20조에서 무면허조종을 금지하고 있다. 이러한 조종면허를 받기 위해서는 조종면허시험을 합격하여야 하며, 시험합격 이후의 해양경찰청장의 면허를 받아야 한다. 그러므로 「항만운송사업법」상의 등록절차와는 달리 「수상레저안전법」의 경우 조종면허의 전제가 면허시험으로서 조종면허와 면허시험이 불가분의 관계이고, 자격제도와 허가제도가 결부되어 구분하는 것이 어렵기도 하고 구분 실익도 없다고 보인다.

11) 대표적으로 「변호사법」은 변호사의 자격취득 요건을 규정하고, 그 중 하나로 변호사시험에 합격할 것을 포함하고, 변호사시험에 대해서는 「변호사시험법」이 별도로 관장한다. 「변호사법」은 변호사 개업을 하기 위해서는 자격등록을 요구하고, 이때의 「변호사법」제8조의 등록거부사유를 보면 등록은 단순하게 시험합격자에 대한 행정적 관리를 위한 목적만이 아니라 변호사업에 대한 제한적 측면을 포함한다.

	결격사유
변호사 시험법	<ol style="list-style-type: none"> 1. 피성년후견인 또는 피한정후견인 2. 금고 이상의 실형(實刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 사람 3. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 지난 후 2년이 지나지 아니한 사람 4. 금고 이상의 형의 선고유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 사람 5. 탄핵이나 징계처분을 받아 파면된 후 5년이 지나지 아니한 사람 6. 「변호사법」에 따라 제명된 후 5년이 지나지 아니한 사람 7. 징계처분으로 해임된 후 3년이 지나지 아니한 사람 8. 「변호사법」에 따라 영구 제명된 사람
변호사법	<p>제 5 조(변호사의 결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 변호사가 될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 금고 이상의 형(刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 자 2. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 지난 후 2년이 지나지 아니한 자 3. 금고 이상의 형의 선고유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 자 4. 탄핵이나 징계처분에 의하여 파면되거나 이 법에 따라 제명된 후 5년이 지나지 아니한 자 5. 징계처분에 의하여 해임된 후 3년이 지나지 아니한 자 6. 징계처분에 의하여 면직된 후 2년이 지나지 아니한 자 7. 공무원 재직 중 징계처분에 의하여 정직되고 그 정직기간 중에 있는 자(이 경우 정직기간 중에 퇴직하더라도 해당 징계처분에 의한 정직기간이 끝날 때까지 정직기간 중에 있는 것으로 본다) 8. 피성년후견인 또는 피한정후견인 9. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자 10. 이 법에 따라 영구제명된 자
	<p>제 8 조(등록거부)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제4조에 따른 변호사의 자격이 없는 자 2. 제5조에 따른 결격사유에 해당하는 자

편, 두 번째 입법례와 세 번째 입법례는 자격제도와 별개의 절차를 요한다는 점에서 유사성이 있으나, 두 번째의 경우 자격자를 행정적으로 관리하기 위한 것이거나, 혹은 법률에서 금지하는 특정행위를 하기 위한 행위허가의 측면에서 도입되는 성격이 강한 반면, 세 번째의 경우 자격자만이 해당 분야의 업무를 수행할 수 있도록 하려는 사업허가적인 성격이 강한 것으로 볼 수 있다.

2. 자격근거법제와 자격활용법제

(1) 양자의 구분 실익

자격과 관련된 법제는 자격을 부여하는 등 자격제도를 관리·운영하기 위한 사항을 규정하는 법제인 자격근거법제와 이미 취득된 자격을 활용하는 자격활용법제로 구분할 수 있다. 물론 자격의 관리·운영을 정하는 법제에서는 자격부여 등의 방법이나 절차는 물론이고, 해당 자격자가 할 수 있는 범위나, 비자격자에 대한 행위금지 등의 활용범위를 정하고 있는 경우도 많다. 그러나 자격제도를 규정하는 근거법에서 자격제도의 관리·운영에 관한 구체적인 사항과 함께 해당 자격의 업무범위 등을 정하는 것은 자격제도 신설의 필요성과 직결되는 것이므로 자격부여를 하는 근거 등과 함께 동일한 법에 규정된 사항은 자격의 근거법제로 통합적으로 이해하는 것이 체계상으로 적합할 것으로 보인다. 법률에서 자격을 어떻게 부여하고 관리할 것인지와 자격취득자를 어떻게 활용할 것인지를 정하는 것은 분리될 수 있으며, 이러한 구분방식의 실익은 자격제도의 성격을 분리하여 이해하는 것이 용이하다는 데 있다. 자격근거법제에서 자격자에게 업무독점성을 부여하지 않더라도 자격활용의 근거를 규정하는 타법에서는 업무독점성을 인정할 수 있는

결격사유	
	3. 심신장애로 인하여 변호사의 직무를 수행하는 것이 현저히 곤란한 자 4. 공무원 재직 중의 위법행위로 인하여 형사소추(과실범으로 공소제기되는 경우 제외) 또는 징계처분[파면, 해임, 면직 및 정직(해당 징계처분에 의한 정직기간이 끝나기 전인 경우에 한정)은 제외한다]을 받거나 그 위법행위와 관련하여 퇴직한 자로서 변호사 직무를 수행하는 것이 현저히 부적당하다고 인정되는 자 5. 제4호에 해당하여 등록이 거부되거나 제4호에 해당하여 제18조제2항에 따라 등록이 취소된 후 등록금지기간이 지나지 아니한 자

등 법률마다 자격자의 활용방식은 상이하기 때문에 자격제도의 근거 법령뿐만 아니라 활용 등을 정하고 있는 다른 법률을 모두 검토하여야만 자격제도의 성격이 드러날 수 있다.¹²⁾

그러므로 자격제도 신설 당시의 근거법률들을 검토하더라도, 자격제도가 어떠한 성격으로 변할지 예측할 수 없다. 오히려 향후 타법에서 어떻게 자격취득자에 대한 규정을 두느냐에 따라 자격제도의 성격은 변경될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 예를 들어 「근로자직업능력 개발법」에 따른 훈련교사의 자격부여에 대해서는 동법 제33조에서, 기능대학에서의 훈련교사의 활용방식에 대해서는 동법 제43조가 임의적인 형태로 규정하고 있으므로 그 자체로 규제로서의 성격을 인정하는 것이 어렵다. 반면 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」 제36조는 직업능력개발훈련을 실시하는 소년원에는 「근로자직업능력 개발법」으로 정한 자격을 갖춘 직업능력개발훈련교사를 의무적으로 두도록 하고 있다. 물론 이 조항과 관련해서는 훈련교사가 아닌 자에게 업무수행을 금지하는 것이 목적인지, 소년원에 훈련교사 배치를 의무화하는 것이 목적인지 명확하게 알 수 없다. 적어도 의무적으로 고용하여야 하는 측면에서는 의무자와 고용대상자 모두에게 직·간접적인 법적 효과가 발생하기는 한다. 다만, 자격입법시에는 이러한 사항을 명확하게 해석될 수 있도록 입법할 것이 요구된다.

한편, 활용의 대상으로 삼는 자격취득자의 범위를 반드시 국가자격에 한정하여야 하는 것은 아니나, 실제 자격활용법제는 대체로 국가자격자를 대상으로 하고 있다. 그러나 자격관리·운영법제와 자격활용법제를 구분하여 본다면 민간자격자를 활용하는 것이 적절한 영역인 경우에는 법률상 활용대상으로 포함하는 것도 가능하고 오히려 바람직한 방향일 수 있다. 물론 이는 민간자격의 수준의 향상이 이루어지거나, 민간자격분야가 자격제도의 취지에 훨씬 더 부합되게 운영되는 경우를 전제로 한 것이다.¹³⁾ 이와 같이 자격활용

12) 백옥선, “자격의 효용성 확대를 위한 「자격기본법」 개선 방안”. 『직업과 자격 연구』 제8권제1호, 2019.3, 212면.

13) 백옥선, “자격의 효용성 확대를 위한 「자격기본법」 개선 방안”. 『직업과 자격 연구』 제8권제1호, 2019.3, 212-213면.

법제의 형태를 별도로 구분하게 되면 입법과정에서 국가자격이나 민간자격에 대한 활용 방식을 확대하기 위한 논의에 유용할 수 있다.

(2) 자격근거법제의 특징

1) 자격근거법제의 대표분류인 전문자격사법제

전문자격사법제는 전문자격을 지닌 자격사에 관한 사항을 규정하는 법제로 자격을 부여하는 근거법제의 대표적 형식이다. 이때의 전문자격사를 어떻게 보아야 할지가 문제된다. 그동안의 국가자격 관련 연구에서는 전문자격사법제라는 표현을 거의 사용하지 않고 전문자격으로 명명함에 따라, 전문자격사법제 보다는 전문자격이 자격연구에서는 익숙한 표현이다. 다만, 헌법재판소는 전문자격사라는 용어를 사용하고 있고, 이 경우 전문자격사의 범위는 주로 현재결정의 대상이 된 자격사인 변호사, 세무사, 법무사 등으로 한정되는 것으로 보인다.¹⁴⁾ 법학 분야에서 이루어진 전문자격사에 대한 연구에서는 전문자격사란 국가전문자격의 범주보다 훨씬 좁은 의미의 전문가 집단으로 변호사, 의사, 회계사, 세무사 등의 전문가로 한정하는 개념이었던 것으로 보면서도¹⁵⁾ 현재는 “직업의 개념에서 소위 ‘전문가’ 또는 ‘전문직업인’이라고 하면 영·미의 프로페셔널(Professional) 또는 독일의 자유업(der freie Beruf)으로 볼 수 있다. 고전적인 개념으로 본다면 ‘학문적 기술을 공공에 대한 봉사정신을 가진 직업으로서 추구하는 사람들의 집단(a group of men pursuing a learned art as a common calling in the spirit of a public service)’이 전문가라고 정의되나, 전문가 또는 전문직업인이라는 일반개념은 오늘날 그 범위를 정하기가 매우 어려워졌다. 거의 모든 직업군에서 전문적 지식을 요구하기 때문에 각 직업의 종사자들을 나름대로 다들 해당분야의 전문가라고 말할 수 있다”¹⁶⁾고 하고 있다. 다만, 기존 연구의 내용에서는 “전문가는 다시 ‘Profession’과 ‘직업인’으로 구분하고, 그 기준은 ① 직업인이 특

14) 그러나 헌법재판소는 “전문자격사”라는 용어를 사용하면서도 “전문자격사”의 범위가 어디까지인지에 대해 밝히고 있지 않다. 관련 판례는 헌재 2002.8.29. 2002헌마160, 헌재 2004.11.25. 2002헌마809.

15) 김두형, “전문자격사의 책임과 역할”, 『법조』 제575권, 2004.8; 김웅희, “전문자격사제도의 헌법적 의미와 입법한계”, 『헌법학연구』 제15권제1호, 2009.3.

16) 김웅희, “전문자격사제도의 헌법적 의미와 입법한계”, 『헌법학연구』 제15권제1호, 2009.3, 154면.

수한 기술(special skill)을 소지하고 있음에 비하여 ‘프로페션’은 지적 판단을 수행한다 (the exercise of intellectual judgment)는 점이고, ② Profession은 역사적이고 사회적인 지위를 가진다는 점”에서 차이를 보인다고 하면서,¹⁷⁾ Profession에 해당하는 범주에는 변호사, 회계사, 세무사, 건축사 등이 포함된다고 보고 있다. 이와 같은 자격자를 전문자격사로 보는 이유를 추가하자면 배타적 업무영역이라는 점도 영향을 미치는 것으로 보인다.

종전의 구분방식은 전문자격사의 개념 및 관련법제의 범주를 확정하는 기준이 되기 어려우며, 자격분야 연구에서는 국가자격을 전문자격과 기술자격으로 구분하고 있기 때문에 전문자격사법제의 범주에 혼선이 있다. 즉, 현재 개별분야에서 전문적으로 자격을 운영할 필요가 있는 경우 그 도입의 근거 방식을 어떠한 법률로 할 것인지에 따라 전문자격여부가 정해지는 것이고, 자격자가 소지한 능력이 어느 분야인지를 구분하지 않으므로 현행의 전문자격사법제는 전문자격을 규율하는 국가전문자격법제와 명확한 구분을 하는 것이 어렵다.¹⁸⁾ 이 경우 양자는 자격자의 능력기준이 아닌 근거 법령의 형태에 따라 구분하기 때문에, 실제 국가전문자격에는 기술 소지자와 지적 판단 소유자 모두가 포섭될 수 있고, 배타적 업무영역을 보장받는 전문자격과 그렇지 않은 전문자격이 섞여 있다. 그동안 전문자격사의 범위는 전문적·배타적 서비스를 제공하면서도 지적 판단을 기초로 하는 서비스 분야의 자격사로 이해한 측면이 강하기는 하나, 이러한 구분개념은 명확한 판단기준으로 삼기에 적절하지 않으므로 국가전문자격으로 도입하는 것이 적절한 것이냐에 대한 정당성 문제는 차치하고, 전문자격사법제는 개별법에 규정되는 국가자격을 규율하는 법제로 넓게 볼 필요가 있다.

전문자격사와 관련하여서는 그동안 여러 번 지적되어 온 것이 바로 서비스산업 측면에서의 경쟁력 약화의 문제점과 새로운 일자리 창출과 국민편익 제고 차원에서의 개선방안 모색이었다.¹⁹⁾ 이러한 부분을 해소하기 위한 측면에서 정부 역시 전문자격사 서비스 진

17) 김용희, “전문자격사제도의 헌법적 의미와 입법한계”, 『헌법학연구』 제15권제1호, 2009.3, 154면.

18) 현재 판례 중에서는 전문자격사의 전문자격의 개념을 개별법상 규정되는 국가전문자격으로 보는 것으로 보이는 판례도 있다(헌재 2008.5.29. 2007헌마248).

19) 김주훈·차문중, 『서비스부문의 선진화를 위한 정책과제』, 한국개발연구원 연구보고서 2007-04, 105-106면.

입 및 영업 규제 합리화방안을 발표하여 추진한 바 있고,²⁰⁾ 그 이후에도 전문자격사 시장의 대형화·전문화를 유도하기 위해 법률, 회계, 세무, 특허, 의약 등 전문자격사의 회사 형태, 자격요건 등 진입규제를 완화하는 제도개선을 추진하고 있다.²¹⁾ 정부의 추진방향에도 불구하고 전문자격사 서비스에 대해 “법률사무소 설치 요건 및 타법인에 대한 출자제한 완화, 전문자격사 선진화 관련 법률 제·개정”을 위한 내용이 지연되고 있다는 평가와 함께, “전문자격사 단체 관련 제도개선, 배타적 업무범위 조정, 회사형태 제한 폐지 등 진입 및 영업 규제 완화, 자격사 서비스 품질관리시스템 강화 등”은 아직 추진되지 못한 사항으로 포함하여 서술하고 있다.²²⁾ 정부에서 추진하는 전문자격사제도 및 법제는 소수의 전문자격사제도에 대한 개편에 관해서만 논의되고 있으나, 전문자격사법제는 다양한 전문분야에 걸쳐 존재하고, 각각의 전문자격사제도와 관련된 법적 쟁점도 여러 가지이다. 다만, 전문자격사와 관련되는 많은 법적 쟁점들은 앞서 서술한 바와 같이 사업관련법제 및 사업규제의 쟁점으로 분류할 수 있는 부분이 많다고 할 수 있으며, 자격법제라는 큰 틀에서 접근하는 경우 전문자격사법제는 전문자격제도의 관리·운영에 초점을 가지는 법제로서의 성격을 가진다고 볼 필요가 있다. 그러한 의미에서 전문자격사법제는 자격제도의 관리·운영과 관련된 전문자격사단체 관련 쟁점이나, 업무범위와 금지 대상 업무 등의 업무관련 쟁점, 자격취득자의 자질이나 서비스의 품질관리 관련 쟁점과 같은 부분의 내용이 주된 논의의 대상이 된다.

20) 정부는 2008년 9월 12일 기획재정부장관 주재로 제8차 위기관리대책회의와 2008년 9월 18일 대통령 주재 ‘제2차 투자활성화 및 일자리 확대를 위한 민관합동회의’에서 ‘성장동력 확충과 일자리 창출을 위한 서비스산업 선진화방안’을, 이어서 2009년 5월 8일 서비스산업 선진화방안에 대해 보도자료를 낸 바 있으며, 여기에 이러한 내용이 포함되었다(기획재정부 보도자료(2009.05.08.), http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?sessionId=LshGiL2UvEgKW+JJZiWJWeb6.node40?searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028&searchNttId1=OLD_4002988&menuNo=4010100, 2019.7.2. 최종방문).

21) 정부는 2011년 8월 10일 기획재정부장관 주재 경제정책조정회의에서 “서비스산업 선진화 방안의 주요 추진실적과 향후 과제”를 논의하면서, 전문자격사를 포함하였다(기획재정부 보도자료(2011.8.10.), http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?menuNo=4010100&searchNttId1=OLD_4010247&searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028, 2019.7.2. 최종방문).

22) 김준경·차문중, 『글로벌 경제위기 이후 서비스산업 선진화 방향』, 한국개발연구원 연구보고서 2010-06, 247면.

2) 자격근거법제 제정 시 고려사항 및 특징

자격의 부여 및 관리·운영에 관한 사항을 규정하고 자격근거법제는 자격법제로 언급하는 국가전문자격 관련 개별법과 국가기술자격 관련 「국가기술자격법」이 있다. 자격근거법제로서 전문자격이나 기술자격을 규율하는 법제에서는 자격제도 도입 및 자격부여 일반에 관한 조항으로 자격제도 도입 근거, 자격자의 업무 및 직무범위, 자격부여기관 및 위탁·대행 근거를 자격자 결정방식 및 자격시험 관련 조항으로서 자격자 결정 및 자격부여 근거, 자격시험 실시 및 시험·시험과목 면제, 자격 결격사유 및 응시자격, 부정행위자 제재에 관하여, 자격취득자의 의무 및 금지에 관한 사항으로서 자격증 대여 금지, 업무 수행 관련 의무, 교육을 받을 의무를, 자격취소 및 정지(업무정지)에 관한 사항으로 자격취소 등 제재 조치, 청문에 관한 사항, 유사명칭 사용 금지, 자격자 채용 및 자금지원, 수수료, 자격자단체 및 강제가입, 벌칙에 관하여 규정하고 있는 것이 일반적이다.²³⁾ 이에 따르면 자격근거법제는 국가전문자격을 규율하는 전체 자격법제와 「국가기술자격법」이 포함되며, 자격근거법제는 입법 시 자격에 관한 일반법인 「자격기본법」과의 관계, 다른 개별 자격근거법과의 관계는 물론이고, 국가기술자격을 규율하는 「국가기술자격법」과의 관계도 고려하여 입법하여야 한다.

(3) 자격활용법제의 특징

1) 자격활용법제의 대표사례인 안전관리자법제

현행 법제에서 안전관리자 및 안전관리책임자를 선임·지정·임명 등을 하도록 규정하는 법률은 다수 제정되어 있다. 직책의 명칭을 반드시 안전관리자로 하지 않더라도 일반적으로 안전관리에 관한 업무를 하는 자를 안전관리자로 파악한다면 관련근거를 정하는 법률은 상당수일 것이므로 안전관리자법제의 범위는 매우 넓다. 안전관리 분야에서의 “안전관리자”는 일반적으로 개별자격법에서 자격의 개념으로 이해되는 경우도 있고 이와

23) 이에 대해서는 전체 입법례를 조사하고, 각각의 입법례 분석을 기반으로 하여 자격근거법제를 마련할 때 고려하여야 하는 조문별·체계별 입법모델을 연구하였으므로 각 항목별 내용에 대해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 199-343면 참고.

달리 이미 일정한 자격을 가진 자를 활용하는 일종의 보직의 개념으로 볼 수도 있는 등 그 성격이 통일적이지 않다. 이러한 의미에서 현행 법제에서 규율되는 안전관리자 전반에 대한 이해에 어려움이 있으며, 그 결과 안전관리자를 통합적으로 규율하는 법제에서는 규제수준이나 규제방식 등에 대한 고려가 부족한 점 등 법제 측면에서 검토하는 것이 쉽지 않다. 법제에서 사용되고 있는 안전관리자의 개념을 자격 관점에서 보는 경우 안전관리자의 업무·자격 등 안전관리자와 관련한 제도적 성격이 상이함에도 불구하고 관련 법제에서 동일하게 규율하여 법적 성격의 파악을 어렵게 한다거나, 안전관리자제도가 유사한 성격으로 이해됨에도 불구하고 다른 방식의 입법형식이나 내용을 규율하여 형평성의 문제나 내용상 모순이 발생하는 경우가 있다. 그럼에도 불구하고 대체로 안전관리자는 안전관리업무를 담당하게 하기 위하여 선임이나 고용되는 자로서 법률상 정하는 업무를 수행할 수 있는 일정한 자격을 가지고 있는 자이다. 안전관리자는 대부분 「국가기술자격법」상의 국가기술자격을 포함하여 각 관련 분야의 유사자격을 가진 자를 대상으로 선임 등을 하므로, 자격을 활용하는 대표적인 법제의 성격을 가진다.

안전관리자는 향후 기술융합 등 시대변화에 따라 적극적 변화가 있을 것으로 예상되는 직군 내지 자격이며, 업무별 변화특성을 고려하여 현재 규율되는 자격수준이나 활용방식, 업무방식 등 여러 가지 측면에서 개편이 필요할 것으로 보인다. 특히 기존의 시설에 대한 안전이나 인적 요소에 따른 안전과 달리 통합적 안전관리를 추진하는 최근의 경향을 고려하면 많은 안전관리자제도가 도입된 과거에 비하여 시설적 측면에서의 변화는 물론, 인적 측면에서도 세부영역의 전문자격자가 확대되는 상황이므로, 안전관리업무능력의 요구를 담을 수 있도록 안전관리자법제는 지속적으로 변화되어야 한다. 다만, 현행의 안전관리자법제는 안전관리업무를 수행할 자를 의무적으로 지정 내지 선임할 것을 요구하는 형태가 대다수이면서도, 그 업무수행자의 자격에 대해서는 엄격하게 정하지 못하는 문제가 있다. 이와 같은 현상은 안전관리자는 해당 자격을 가지고 자격자로서의 행위의무를 지는 경우보다는, 선임이나 지정 등을 통하여 다른 사업주 등에 고용되는 형태로 업무를 수행하는 경우가 대다수라는 점에서 기존 안전관리자로 고용된 자에 대한 안정적 지위의 보호 차원에서 나타나는 것이기도 하다. 그러나 안전관리자제도를 규정하고 있는 법제에

서 안전관리자를 통하여 달성하고자 하는 목적에 부합하지 않는 수준으로 제도운영을 하는 것은 허용되지 않으므로 안전관리자법제에서는 안전관리자가 되기 위한 자격의 수준이 적절한지, 안전관리자에게 부여된 업무의 범위가 안전관리자 자격요건과 적절성을 이루고 있는지가 핵심적 요소가 된다. 결국 이는 자격활용법제에서 검토하여야 할 요소이다.

2) 자격활용법제 제정 시 고려사항 및 특징

국가전문자격을 규율하는 개별전문자격법제와 국가기술자격을 규율하는 「국가기술자격법」은 모두 국가자격을 다루고 있으며, 자격법제가 아닌 다른 법제에서 이와 같은 국가자격을 취득한 자를 활용하여 규율하는 방식은 매우 다양하다. 국가자격법제 전체를 놓고 보았을 때 국가전문자격이나 국가기술자격이 전체 법제에서 활용되는 방식은 상이하다. 개별법에 의해 규정되는 국가전문자격의 경우 개별법의 제정목적 달성에 필요한 업무 등을 수행하게 하기 위하여 도입되는 자격이며, 「국가기술자격법」에 의해 규정되는 국가기술자격의 경우 「국가기술자격법」 제2조에 따른 국가자격 중 산업과 관련이 있는 기술·기능 및 서비스 분야의 자격으로 산업현장 수요에 적합한 공통의 자격이다. 이러한 점에서 보면 타 법률에서 국가자격을 활용한다면 「국가기술자격법」상의 국가기술자격을 활용할 여지가 크며, 법제 전반에 걸쳐 「국가기술자격법」의 활용가능성은 개별 전문자격법에 비해 상대적으로 높다.

3. 자격법제와 인력양성 법제

우리나라 자격법제는 특정한 중요분야의 인력양성과 그 활용을 목적으로 제정되고 발전하여 온 측면이 강하다. 「국가기술자격법」 제8조의2에서는 국가기술자격 운영분야의 하나로 “국가의 기간(基幹)·전략산업 유지·발전 및 신산업 육성을 위하여 국가적인 인력양성과 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야”를 포함하고 있기도 하다. “절대적인 것은 아니지만 우리나라에서의 자격은 직업자격을 전제로 시작되고 발전되어 왔고, 실제 자격의 발전과정에서도 자격제도를 규율하는 법제가 뒷받침되어 왔다. 즉, 국가가 법률에 근거를 두고 자격자의 능력수준을 일정수준 이상으로 유지하여야 하는 분야는 물론, 산업발전 등의 관점에서 새롭게 발전시키고자 하는 분야 등도 자격제도를 활용하

여 왔으므로, 자격과 일자리의 문제는 함께 논의될 수밖에 없다고 할 수도 있다. 그러나 자격제도와 일자리창출을 연계하는 것이 적절한지, 자격이 일자리 창출에 어느 정도 기여할 수 있는지에 대해서는 신중하게 검토할 필요가 있다.”²⁴⁾ 인력양성과 자격은 연계되는 개념이기는 하지만, 이를 위한 법적 근거형식은 다르다. 인력양성의 경우에도 구체적인 양성을 위한 기반을 규정하는 경우가 있기는 하나 인력양성은 주로 선언적이고 추상적으로 규율되는 반면, 자격제도는 자격제도 관리·운영을 위한 체계가 요구되는 구체적 규율을 필요로 한다는 점에서 차이가 있다. 이러한 의미에서 자격법제 규율시 “국가는 인력양성 등 ...를 위한 목적으로 자격제도를 운영할 수 있다.”와 같은 방식으로 규정하는 것은 인력양성과 자격제도 양자의 관계를 애매하게 정하고 있다는 점에서 적합하지 않으며, 국가자격제도를 정하는 경우 인력양성 조항과의 구분을 위하여 “자격제도를 운영한다.”의 형식으로 규정하여 자격제도의 관리·운영에 대해 실시여부를 확정하는 방식으로 정하여야 한다. 이에 따라 자격제도와 인력양성을 구분하지 않는 법제는 이러한 관점에서 개편을 요한다. 다만, 자격제도의 관리·운영의 목적은 인력양성을 포함할 수 있음은 물론이다.

제2절 국가자격 개념 재정립 관련 쟁점

I. 법적 개념으로서의 자격개념의 모호성

국가자격제도에 관한 법제를 연구하는 관점에서는 국가자격법제의 범위가 어디까지인지에 대한 확정이 중요하고, 이를 위해서는 국가자격법제를 구성하는 국가자격이나 자격 자체의 개념을 어떻게 볼 것인지를 정하는 것이 매우 중요하다. 1차년도 연구에서 자격 및 자격제도에 대한 일반적인 내용을 논의하기는 하였으나, 1차년도 보고서에서는 그동안 이루어져 왔던 자격제도의 범위를 존중하는 방식으로 논의하였다. 그러나 그동안의

24) 백옥선, “자격의 효용성 확대를 위한 「자격기본법」 개선 방안”. 『직업과 자격 연구』제8권제1호, 2019.3, 206면 참고.

자격연구에서조차 자격이 무엇인지가 명확하지 않은 상황에서 국가자격이나, 국가자격제도를 논의한 까닭에 자격에 대한 관점은 물론이고 자격관련 제도나 정책, 법제에 이르기까지 명확하게 실체를 파악하기 어려운 현실에 놓여 있다. 결국 국가자격제도와 관련된 법제 연구의 시작은 자격의 개념을 확정하는 것이 선행되어야 한다.²⁵⁾

그동안 다수의 자격연구에서도 자격의 목적과 기능을 중심으로 어느 범위까지를 자격으로 보아야 하는지 확정적으로 개념정립이 이루어지지 못했으나, 자격의 부여주체, 기능, 활용을 기준으로 하여 자격의 범위를 추측할 수 있도록 구분해 온 바 있다. 자격의 부여주체에 따른 국가자격과 민간자격, 자격의 부여방법에 따른 검정방식이나 교육이수 방식, 자격의 기능에 따른 전문자격과 일반자격, 혹은 전문자격과 기술자격, 자격의 활용에 따른 규제 및 비규제 방식으로의 구분이 그러하다. 각 구분에 기반한 자격의 구분방식은 자격이 어떠한 범주에서 나타나고 기능하는지를 명확하게 파악하는 데는 한계가 있기 때문에, 이러한 구분을 통하여 자격 자체의 개념을 정립하는 것은 어려운 상황이다.²⁶⁾ 예컨대 현행 법령상으로 특정인에게 해당 업무수행의 지위를 부여하는 조항이 자격인지 여부에 대해서도 의견이 갈리고 있을 정도로 자격 해당여부에 대한 판단은 판단을 하는 주체에 따라 다른 상황이다. 지금까지 국가자격으로 분류된 180개 정도의 국가자격 중에서는 자격으로 보기 어려운 경우도 있고, 그 숫자 역시 정확하지 않다.

법령에서 자격이라는 용어는 제명에 활용되기도 하고, 업무 관련 조항에서 해당 업무를 할 수 있는 자가 될 수 있는 요건 개념으로 활용되고 있기도 하다. 다만, 자격 그 자체에 대한 정의는 자격에 관한 기본적인 사항을 정하는 「자격기본법」에서 정하고 있는데, 동법 제2조는 자격을 “직무수행에 필요한 지식·기술·소양 등의 습득정도가 일정한 기

25) 1차년도 연구에서는 현재까지 자격연구에서 논의된 사항을 이해하고 정리하는 관점에서 자격의 개념, 자격의 기능과 이론적 배경, 자격제도의 구성요소 등에 대한 논의를 담았다. 이에 관해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 45-51면 참고.

26) 이와 같은 논의를 반영하듯 그동안 다수의 자격연구에서 자격의 개념과 기능 등에 대한 개념 정립을 위한 연구가 이루어진 바 있다. 그동안의 자격 연구 동향을 정리한 자료로는 김진실, “우리나라 자격연구의 동향 분석”, 『진로교육연구』 제21권제3호, 2009 참고. 이에 따르면 1945년부터 2007년까지 가장 많이 연구된 분야는 국가자격, 그 중에서도 자격제도에 대한 연구가 많이 이루어졌으며, 연구대상으로는 자격 그 자체에 대한 연구가 가장 많이 이루어졌다는 통계를 제시하고 있다.

준과 절차에 따라 평가 또는 인정된 것”으로 규정하고 있다. 「자격기본법」상의 자격 개념은 결국 ‘평가 또는 인정되어야 하는 것’이므로 법적 정의로서 상당히 구체화 되는 것으로 보일 수 있으나, 여기서 ‘직무수행’을 어디까지로 볼지, 평가 또는 인정의 대상이 되는 ‘지식·기술·소양 등의 습득정도’ 및 ‘일정한 기준과 절차’를 어디까지 어떠한 방식으로 설정할 것인가에 따라 자격의 범위는 매우 광범위하게 확대 가능하다. 그러한 점에서 현행 「자격기본법」상 자격개념은 자격이 존재하는 분야를 어디로 볼 것인가, 어떠한 항목에 대해 자격부여를 할 것인가, 어떠한 절차나 기준으로 자격부여를 할 것인가 등 자격이 가져야 하는 분야나 형태가 어떠한가에 대해 여전히 모호한 성격을 가지고 있다. 그러나 이와 같은 자격개념의 모호성이라는 것은 법적 측면에서 구체화되기 어려운 면이 있다는 것이고, ‘일정한 신분이나 지위 혹은 ‘일정한 신분이나 지위를 가지거나 일정한 일을 하는데 필요한 조건이나 능력’²⁷⁾을 포괄적으로 나타내는 사전적 개념에서는 당연한 것일 수 있다. 오히려 자격개념의 모호성이 아니라 모든 자격을 아우르는 포괄성으로 이해될 수도 있다.

이와 같은 관점에서 본다면 「자격기본법」상 자격개념은 동법이 국가자격을 비롯한 민간자격도 포함하여 규율하는 체계이므로, 민간영역에서 이루어지는 자격을 비롯하여, 광범위한 자격을 포괄할 수 있는 개념을 정하고자 한 측면으로 이해된다. 다만, 법적 관점에서는 자격 개념에 포섭 가능한 여러 형태의 자격, 즉, 이수, 수료, 자격, 면허 등 다수의 형태로 나타나는 것 간의 관계나 법적 상이점에 관심을 둘 필요가 있다. 그러나 이는 자격 개념이 아니라 법률에서 규율되는 자격에 대한 별도의 개념을 구체화하는 것으로 보완가능하다. 그러므로 현행 「자격기본법」상의 자격 개념의 모호성은 국가자격의 개념 구체화를 통하여 보완하는 것이 필요하다.

27) 표준국어대사전(<https://ko.dict.naver.com/#/search?query=%EC%9E%90%EA%B2%A9&range=all>, 2019.10.12. 최종방문).

II. 국가자력의 개념 정의 및 보완 필요성

1. 현행 법률상 국가자력의 개념

「자격기본법」 제2조제1호에 따른 자격개념은 앞서 언급한 바와 같이 그 개념적 정의가 법률상 규율되는 많은 자격의 성격을 구분하는 개념으로 활용되기는 어렵다. 「자격기본법」은 자격에 관한 일반적인 사항을 정하면서, 자격의 개념을 포괄적으로 설정하는 대신, 자격의 관리·운영을 누가 하는지에 대한 주체를 기준으로 자격의 유형을 구분하고 있다. 국가자력에 대해 「자격기본법」 제2조제4호는 “법령에 따라 국가가 신설하여 관리·운영하는 자격”으로 정의한다. 민간자력에 대한 법적 규율여부의 당위성이나 적절성에 대한 논의와 별개로 「자격기본법」은 국가자력과 민간자력을 구분하기 위해 “국가 외의 자가 신설하여 관리·운영하는 자격”으로 민간자력을 정의하고, 국가자력과 대별되도록 정의하고 있다. 국가자력은 ‘법령에 따라’, ‘국가’가 ‘신설’, ‘관리·운영’하는 자격이다. 또한 이러한 국가자력을 관리·운영하는 중앙행정기관의 장을 국가자격관리자로 하여 「자격기본법」상의 여러 규율을 받게 하고 있다.

2. 자격법제상 국가자격 개념의 한계

(1) 국가자력의 범위 모호

「자격기본법」상 국가자력의 개념은 그 자체로서는 국가가 신설·관리·운영하는 자격이 되, 법령에 근거를 가질 것을 요구한다. 이는 누가 자격을 관리·운영하느냐의 문제와 그 근거를 어디에 둘 것인가에 대해서만 정의하는 것으로서, 이러한 정의만으로는 어떠한 자격이 국가자격인지 예측하는 것이 어렵다. 실제 국가자격으로 분류하는 대표적인 국가 기술자력에 대해서도 자격기본법령에서는 특별하게 정하는 바가 없으며, 「자격기본법」에서 「국가기술자격법」을 인용하고 있는 것은 민간자격의 결격사유 조항인 제18조의 결격사유인 「국가기술자격법」에 따른 처벌을 받은 경우를 포함하고 있을 뿐이다. 이 조항은 국가자력에 관한 사항이 아닐 뿐만 아니라 국가자력의 범위 파악을 위한 단서를 제시

하는 것도 아니라는 점에서 「자격기본법」의 현재 조문만으로는 국가자격의 범위를 파악하기 어렵다. 다만, 「국가기술자격법」 제2조제1호는 “국가기술자격”의 정의를 통해 「자격기본법」에 따른 국가자격 중 하나라는 것을 알 수 있기는 하나, 「자격기본법」에서 정의하는 국가자격의 개념은 동법만으로 파악될 수 있어야 한다.

한편, 「국가기술자격법」상의 국가기술자격의 개념 정의 역시 “「자격기본법」에 따른 국가자격 중 산업과 관련이 있는 기술·기능 및 서비스 분야의 자격”으로 규정하고 있는데, 이때 ‘산업과 관련이 있는 기술·기능 및 서비스 분야의 자격’은 모두 「국가기술자격법」에서 관장한다는 것인지, 일반적인 국가자격으로도 관장할 수 있다는 것인지 불분명하다. 이에 대해 산업과 관련이 있는 기술·기능 및 서비스 분야의 자격에 대해서는 「국가기술자격법」으로 통일하고, 반드시 개별법의 특정목적 달성을 위하여 독점적으로 업무를 수행시킬 필요가 있는 자격에 대해서만 개별법으로 신설하는 것이 원칙적으로 타당할 것으로 보인다. 다만, 이 문제는 국가자격의 정당성을 기준으로 판단하는 것도 필요하지만, 현재 이미 국가자격이 개별법상 전문자격과 「국가기술자격법」상 국가기술자격이 기준 없이 혼재되어 있는 상황이라는 점에서 앞으로 많은 논의가 필요할 것으로 보인다. 특히, 국가자격의 부여방식이나 관리의 정당성에 대한 변화가 일어나고 있는 상황이므로 국가자격을 규율하는 근거법을 정하는 기준을 명확하게 할 필요는 있으며, 점진적으로 정비할 필요가 있다.

(2) 국가자격의 영역 제시 부재

「자격기본법」 제11조는 국가자격의 신설 등이 가능한 분야를 규정하고 있으나,²⁸⁾ 이미 개별법에 도입되어 있는 다양한 국가자격의 목적이나 성격을 모두 일반화하여 규율하는 것은 어려웠을 것으로 보인다. 그러나 현행 「자격기본법」과 같은 정의조항과 이에 따르는 후속 체계는 국가자격과 민간자격 간의 최소한의 구분기준을 제시하지 못하는 문제가 있으며, 이러한 바탕에서 「자격기본법」 제2장에서 국가전체의 자격체제가 논의되기 때문

28) 이 조항 자체의 문제점에 대해서는 후술한다.

에 자격에 관한 기본법으로서의 역할을 수행하는 데 한계가 나타날 여지가 있다. 이는 「자격기본법」 제정 당시 큰 고려사항이었던 민간자격의 「자격기본법」으로의 포섭을 위하여 국가자격과 민간자격의 구분을 하는 데 초점을 맞추어 법률이 제정되었기 때문으로 보인다. 물론 민간자격과 국가자격의 영역은 이분법적으로 구분될 수 있는 것은 아닐뿐더러, 원칙적으로 소비자 보호 등과 같은 특별한 사정이 없는 이상 민간자격은 그 자체가 법적 규율의 대상이 되는 것은 적절하지 않다는 점에서 본다면 민간자격의 영역을 국가자격과의 관계에서 양분하는 것은 의미가 없을 수도 있다. 다만, 중요한 법적 자격인 국가자격에 대한 정의조항이 충분하지 못하고, 그 영역이 광범위하게 설정되어 있기 때문에 「자격기본법」상 국가자격 영역을 파악하는 것은 어려운 측면이 있다.

한편으로 「자격기본법」은 국가자격의 영역을 제시하면서 민간자격과의 관계에서 문제를 명확하게 하지 못하는 동시에 국가기술자격의 영역과도 혼선을 유발할 수 있는 구조로 규정하고 있다. 「자격기본법」상 국가자격 운영분야와 「국가기술자격법」상 국가기술자격 운영분야가 유사하면서도 다르기 때문이다. 「자격기본법」이 국가자격 전반을 규율하는 법이라는 점에서 보면 「국가기술자격법」상 국가기술자격의 운영 분야 역시 국가자격의 영역으로 인정될 수 있으며, 오히려 「국가기술자격법」상의 국가기술자격의 운영분야가 좀 더 국가자격의 영역을 설정하는 기준으로 보기에 구체적으로 규정되어 있다. 「자격기본법」이 자격분야의 기본법으로서 기능하도록 하기 위해서는 국가자격의 신설분야를 어디까지로 할 것인지에 대한 정비도 필요하다.

(3) 국가자격 관리·운영 주체의 한정적 설정

현행 「자격기본법」상 국가자격의 개념은 “법령에 근거”하는 것과 별개로 국가가 “신설·관리·운영”하는 자격이나, 여기서 ‘신설’의 의미가 무엇인지, ‘관리·운영’이 무엇인지 명확하지 않다. 국가자격의 개념정의 요소로서 신설은 법령을 제정하여 자격제도를 도입하는 것으로 해석되므로 신설의 의미 그 자체는 크게 문제되지 않을 것으로 보인다. 문제는 관리·운영의 개념을 국가가 수행하는 경우로 한정할 것인지를이다. 「자격기본법」 제16조는 “국가자격관리자는 국가자격의 관리·운영 등에 관한 권한의 전부 또는 일부를

국가자격관련법령으로 정하는 바에 따라 위임·위탁할 수 있다.”고 규정하고 있으므로 위임·위탁이 가능한 것은 물론이다. 실제 대부분의 국가자격은 법률에서 중앙행정기관의 장이 국가자격관리자가 되며, 이를 위임·위탁을 통하여 관리·운영을 맡기는 구조로 되어 있다. 문제는 「자격기본법」상 국가자격은 ‘중앙행정기관의 장’이 관리·운영하는 자격으로 정의되어 있는데, 현재 국가자격으로 관리되고 있는 자격 중에서는 다음 표와 같이 중앙행정기관의 장이 아닌 ‘시·도지사’가 관리·운영을 하고 있는 경우가 있다. 이를 국가자격으로 포섭하지 않는다면, 이와 같은 자격의 경우 「자격기본법」에 따른 국가자격이나 민간자격 어디에도 포함되지 못하는 문제가 발생할 수 있다.

국가자격의 신설을 누가 어떠한 방식으로 하는지의 문제와 국가자격을 누가 관리·운영할 것인가의 문제는 다른 논의이다. 법률에서 국가자격을 신설하면서 이에 대한 관리나 운영을 지방자치단체에게 하도록 하는 것은 지방자치단체에서 자격을 신설할 수 있는가의 문제와는 구분된다.²⁹⁾ 국가자격의 관리·운영을 전문기관에 위임·위탁하고 있는 많은 자격들이 존재하고, 이는 「자격기본법」 및 개별법에 근거를 두고 있다. 시·도지사 역시 관리·운영의 주체가 되는 것이 불가한 것은 아니므로, 지방자치단체에서 관리·운영하는 자격도 국가자격의 일부로 포섭될 수 있도록 하는 것은 가능하다. 자격제도의 중요사항이 법률에 규정되는 상황에서 관리·운영의 대강은 법적 규율에 따를 것이기 때문이다. 그러므로 이러한 방식으로 국가자격의 개념을 정비하여, 실무상 이루어지고 있는 자격 영역을 포섭할 필요가 있다.

<표> 중앙행정기관이 아닌 자격관리운영 주체

자격명	법적 근거	법률상 주체	시행기관
버스운전자격	여객자동차 운수사업법	국토교통부장관	한국교통안전공단
택시운전자격		시·도지사 택시운송사업조합	전국택시운송사업조합연합회

29) 지방자치단체가 국가자격이든 지방자격이든 신설을 할 수 있는지에 대한 논의는 후술한다.

자격명	법적 근거	법률상 주체	시행기관
주택관리사보	공동주택관리법	시험(국토부장관) 발급(시·도지사)	한국산업인력공단
농산물검사관	농수산물 품질관리법	국립농산물품질관리원장 시·도지사	국립농산물품질관리원
수산물검사관		국가검역·검사기관의 장	국립수산물품질관리원
가축인공수정사	축산법	시·도지사	시·도
경주선수/경주심판	경륜·경정법	국민체육진흥공단이사장	국민체육진흥공단
법무사	법무사법 법무사규칙	대법원장	대법원장
요양보호사	노인복지법	시·도지사	한국보건의료인국가시험원
장례지도사	장사 등에 관한 법률	시·도지사	법에 따른 교육기관
안마사	의료법/ 안마사에 관한 규칙	시·도지사	시·도

출처: 국가자격제도에 관한 법제연구(2018, 215면 이하)에서 일부 발췌 및 수정함

(4) 국가자격 관리·운영 범위 파악의 문제

앞으로 자격분야에 대해서는 자격의 전문성 때문에 지속적으로 위탁의 범위가 확대될 것으로 예상된다. 현재 국가자격의 경우 대부분이 위탁을 통하여 전문기관에 자격의 관리·운영을 맡기고 있는 상황임을 감안하면, 「자격기본법」상의 국가자격의 개념정의에 관리·운영의 주체를 “국가”만으로 규율하는 것이 적절한 것인지도 검토할 필요가 있다. 국가자격의 경우 자격제도의 목적과 자격의 기능에 따라 위탁이 허용되는 범위가 달라질 것이므로, 어디까지 자격제도를 위탁할 수 있을 것인가에 대한 논의가 필요하다. 현재 국가자격은 국가가 신설한 이후 관리·운영을 하는 것이라는 점에서, 관리·운영의 제도적 취지나 범위 등이 구체화될 필요가 있어 보인다. 즉, 관리·운영을 위탁하는 경우에도 전부 또는 일부를 위탁하여야 하는 부분에 대한 논의가 필요하다. 그러나 「자격기본법」은 자격의 관리·운영이 무엇인지에 대해 밝히고 있지 않으며, 국가자격의 개념정의에도 관리·운영의 개념이 담겨 있지 않다. 다만, 지금까지 관련 연구나 정책에서는 ‘관리’는 자격제도 자체, 자격부여 등의 관점, 운영은 자격시험의 실시나 교육과정의 ‘운영’ 등의

관점으로 구분해 왔던 것으로 보인다.³⁰⁾ 이와 같이 본다면 관념적으로 운영의 경우 전문성을 강조하여 전체 위탁이 가능할 것으로 보이며, 관리 부분에서는 제도의 핵심적인 영역을 완전히 위탁하는 것은 부적절하다.

다만, 이와 같은 관점에서는 처음부터 국가가 신설, 관리·운영을 하도록 하면서 위탁을 하는 방식으로만 국가자격을 유지하는 것이 적절한가에 대한 논의도 필요하다. 국가자격제도 운영의 근거를 법률에서 설정하되 그 관리와 운영에 관한 사항은 처음부터 국가의 승인 등의 절차를 통하여 전문기관이 실시하고, 국가는 지도·감독을 하는 방식 역시 지금의 운영과 실질적으로 크게 다르지 않기 때문이다. 그러므로 국가자격의 관리·운영을 국가가 맡고 이를 위탁하는 방식 외에, 처음부터 자격 전문기관이 일정한 법적 체계 내에서 관리·운영을 맡되 국가의 지도·감독을 받을 수 있도록 하는 방식 역시 국가자격으로 분류하는 것이 필요할 수도 있을 것이라 본다. 다만, 이 문제는 신설당시의 의지가 국가와 민간 중 어디에 있었는지에 좌우될 뿐, 관리·운영상으로는 민간자격과 유사한 측면이 있다. 이러한 방식은 향후 국가자격과 민간자격과의 전환 문제의 해결에 유용할 수 있으나, 자격제도에 관한 패러다임의 변화를 수반한다는 점에서 이 부분은 향후 민간자격을 고려하여 충분한 검토를 요한다.

3. 법률상 국가자격 개념의 보완 방향

현행 「자격기본법」상 국가자격의 개념은 자격제도에서 국가자격이 어떠한 영역에서 어떠한 기능을 하는지를 나타내지 못하고 있으며, 실정법상 도입된 자격제도를 모두 포섭하지 못하는 문제를 가지고 있다. 그러므로 국가자격은 어떠한 목적에서 국가가 신설하는 자격이라는 것을 명확하게 하는 방식으로 규정할 필요가 있으며, 현재 국가자격에 준하여 볼 수 있는 시·도에서 관리·운영하는 자격들을 국가자격에 포함할 수 있도록 반영할

30) 관리는 '통제, 지휘, 감독'하는 것이며, 운영은 '조직, 기구 따위를 운영하여 경영'하는 사전적 의미이나, 자격에서는 관리·운영을 구분하지 않고, "교육기관, 훈련기관, 자격검정기관 등의 조직을 조직화하고 통제하고, 각각의 기관을 운영하는 것을 의미한다"고 하기도 한다(최영렬·정지운·이유진, 『자격체제 관리·운영 방안』, 한국직업능력개발원 기본연구 보고서, 2016-26 17-18면).

필요가 있다. 또한 「자격기본법」상으로 국가자격이 될 수 있는 범위를 열거하여 개별법에 따른 국가전문자격, 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격이 포함되는 개념으로 국가자격을의 개념범위를 설정할 필요가 있다. 그리고 국가가 국가자격을 신설한 이후에 직접 이를 관리·운영하여야 하는지, 어떠한 경우에 이를 위탁할 수 있는지 등에 대한 방향성을 제시할 필요도 있다.

Ⅲ. 국가자격 개념 명확화를 위한 추가 쟁점

국가자격에 대한 「자격기본법」상의 개념적 한계 외에 국가자격이 무엇인지를 밝히는데 필요한 여러 가지 쟁점이 있다. 다만, 이하에서의 쟁점은 주로 개별법에서 규율되는 국가자격을 중심으로 서술하며, 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격은 논의의 대상이 아니다. 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격의 경우 규제와 관련 없이 능력을 인정해주는 자격으로서 개별법에 따라 활용되는 방식으로 기능하고 있기 때문에, 주로 규제적 관점에서 서술하는 이하의 논의와는 국면을 달리하기 때문이다.

1. 국가자격과 면허와의 구분

(1) 자격과 면허 개념의 혼재 상황

국가자격의 개념과의 관계에서 실무적으로나 법리적으로나 혼선을 가져오는 개념이 바로 자격과 면허의 구분개념이다. 실무상에서 ‘면허성 자격’이라고 명칭하는 것이 바로 대표적인 예이다. 국가자격 중에서는 그 명칭 자체가 ‘자격’이나 ‘면허’인 자격이 있고,³¹⁾ 그 중 ‘면허’로 규정되어 있는 경우 그것을 자격으로 볼 수 있는지 여부와 함께 그 성격이 허가의 성격인지 특정 능력에 대한 자격부여인지 혼란이 있을 수 있다. 더 나아가 자격과 면허의 개념이 혼란스러운 경우는 이와 같이 단순히 자격취득자의 명칭이 자격이나

31) 개별자격법에서 “~자격”으로 규정되어 있는 것은 국방자격, 버스운전자격, 철도교통관제자격증명, 택시운전자격, 화물운송종사자격이 있으며, “~면허”로 규정하는 것은 건설기계종사면허, 동력수상레저기구종면허, 자동차운전면허, 철도차량운전면허가 있다. 현행 개별법상 자격 명칭의 구분에 따른 정리표는 백옥선, 『국가자격 제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 59-60면 참고.

면허인 경우가 아니라, 면허제도의 주요 내용으로 자격이 포함된 경우이다. 법률 중에서는 자격과 면허를 구분하고 있는 입법례가 많으나, 최종적인 면허를 통하여 관련 업무의 독점이나 행위의 허용이 이루어지다 보니 면허제도와 자격제도를 구분 없이 사용하기도 하는 등 면허와 자격이라는 용어 구분에 일정한 기준이 있는 것은 아닌 것으로 보인다. 예를 들어 『철도안전법』상의 자격증명과 운전면허는 법적으로 보면 자격증명이나 운전면허를 받지 않고는 업무를 수행할 수 없으며, 이를 받기 위하여 결격사유, 신체검사, 적성검사, 교육훈련 등 동일한 구조의 법적 규율을 받게 되어 있다. 그럼에도 불구하고 그 명칭은 각각 자격증명과 면허로서 다르다. 물론 자격의 증명과 면허라는 최종적 행정처분을 통하여 행위허가가 이루어진다는 점에서는 유사하다고 볼 수도 있으나, 용어사용상으로 자격증명(자격부여) 행위와 면허 간 용어의 법적 차별성은 존재한다. 다만, 용어사용상의 특별한 기준을 가지고 구분하고 있는 것이라기보다는 유사제도와 동일한 명칭을 사용하는 것으로 보인다. 자격과 면허가 동시에 연계되는 경우로는 면허를 받아야만 일정한 행위나 사업을 할 수 있도록 하되, 면허의 요건으로 자격을 요구하는 것이다. 두 가지는 면허가 있어야 행위나 사업이 가능하고, 면허의 요건이 자격이 된다는 점에서 동일하나, 전자의 경우 자격자에게만 행위를 허용하는 반면, 후자는 반드시 자격자가 해당 업무를 할 수 있도록 하는 것과 일치하지는 않는다는 점에서 차이가 있다.

(2) 행위허가적 면허제도와 자격

면허와 자격이 동시에 활용되는 입법 중에서는 자격과 면허가 있어야만 행위를 할 수 있게 되는 경우가 있다. 면허제도의 핵심이 바로 금지된 행위를 해제하는 것에 있으며, 면허를 취득하면 금지된 행위가 허용되는 경우이다. 대체로 법률에서 면허제도를 규정하면서 행위금지조항을 면허와 연계하는 방식을 취한다.³²⁾ 예를 들어 해기사 면허를 정하

32) 때문에 그동안 다수의 자격연구에서는 ‘자격이 없는 경우 업무를 할 수 없는 업무독점형 자격’과 ‘자격이 없더라도 업무수행은 가능한 능력인정형 자격’으로 구분하고, 업무독점형 자격을 다시 면허형 자격과 의무고용형 자격으로 구분하거나, 자격이 활용되는 방식을 기준으로 사업면허형, 의무배치형, 직무허가형, 행위허가형으로 구분하는 방식으로 분류를 위한 작업이 여러 차례 이루어졌다. 다만, 지금까지 이루어진 자격연구에서의 구분방식은 법학에서 종전에 사용되던 개념, 즉, 면허나 허가 개념과의 혼선이 있거나, 구분된 분류 자체가 대등한 기준으로 활용되기 어려운 등의 문제점이 있음을 지적한 바 있다. 이에 관해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 55-57면, 343-346면 참고.

는 「선박직원법」에서는 해기사 자격을 별도로 규정하고 있는데, 동법 제4조제1항은 “선박직원이 되려는 사람은 해양수산부장관의 해기사 면허를 받아야 한다.”고 규정하여 일반적인 면허제도의 입법방식을 취하고 있으며, 해기사 면허를 받기 위한 요건 중 하나로 해양수산부장관이 시행하는 해기사 시험에 합격할 것을 요구하고 있다. 해기사 면허는 해기사시험의 합격 이외에도 추가적인 요건이 필요하며, 이러한 요건을 충족하는 경우 해기사 면허가 발급된다. 이와 같이 선박직원이 되기 위한 최소한의 검증이 해기사 시험에서 이루어지며, 법률상 금지된 행위를 하기 위한 최종적 지위는 해기사 면허를 통해 얻게 된다. 이 밖에도 「도로교통법」상의 운전면허는 운전면허시험 외에 신체검사와 적성검사를, 「철도안전법」에 따른 철도차량운전면허의 경우에는 철도차량 운전면허 시험, 신체검사, 적성검사, 교육훈련을, 「건설기계관리법」상 건설기계조종사면허는 「국가기술자격법」에 따른 기술자격취득자 요건과 운전면허 소지자요건 외에 적성검사 합격을 요구하고 있어 면허와 자격부여를 위한 절차가 상이하게 이루어진다. 이러한 면허들은 면허를 취득해야만 법상으로 금지된 행위를 할 수 있도록 금지가 해제되는 효과가 발생한다는 점에서 허가의 성격을 가지므로, 면허는 자격과는 형식적으로 구분된다. 다만, 면허로서 면허의 발급이 개인의 능력에 대한 검증을 통한 자격부여 방식과 동일하게 별도로 추가적인 요소 없이 이루어진다면 자격의 성격과 동일하다고 보아야 할 것이나, 대부분의 면허는 자격부여방식과 별도로 추가적인 요건을 요구하고 있다는 점에서 차별성을 가진다.

(3) 사업면허제도와 자격

사업면허제도는 특정사업을 하고자 하는 자에게 면허를 받도록 하는 제도로서 이때의 면허는 허가적 성격을 띠 수도 있고, 특허적 성격을 띠 수도 있다. 어느 경우이든 사업면허의 인적 요건 중의 하나로 자격자이거나 고용을 통하여 보유할 것을 요구하는 방식으로 자격제도와 연계된다. 사업면허와 관련되는 자격의 경우 행위면허와 달리 해당 업무의 독점적 효력이 반드시 결부되지는 않는다. 즉, 사업면허의 요건으로 자격자를 고용하여야 할 의무가 발생하더라도 이 자격자만이 관련 업무를 할 수 있다는 의미는 아니기 때문이다. 자격취득자 관점에서도 자격취득을 통해서 반드시 해당 업무를 독점할 수 있게 되는

것은 아니며, 법률이 자격자만 업무를 할 수 있도록 하거나 자격자를 고용한 사업자를 통하여만 그 업무를 하도록 하여야 해당 업무 수행에 대한 독점적 지위를 가지게 되는 것이다. 그러한 면에서 본다면 사업면허제도와 결부되는 자격은 비자격자에 대한 업무제한이나, 명칭사용금지 등의 별도제도가 없는 이상 사업면허 그 자체의 요건의 하나로 기능할 뿐 자격제도 그 자체가 법적 효과를 가지지 않는다. 사업면허제도는 자격자를 고용해야 할 의무를 사업자에게 추가적으로 부여하는 것이지 자격취득자나 비취득자에 대한 직접적 법적 효과를 발생시키는 것은 아니므로, 사업규제의 하나로 이해할 수 있다.

2. 국가자격의 전제조건으로 고유업무 부여 필요여부

현행 「자격기본법」상 자격개념은 직무능력의 관점에서 설정된 측면이 강한 것으로 보인다. 「자격기본법」상 자격이라는 용어의 정의 자체도 “직무수행에 필요한 지식·기술·소양 등의 습득정도가 일정한 기준과 절차에 따라 평가 또는 인정된 것”이라고 하여 ‘직무수행’의 관점을 처음부터 전제하고 있으며,³³⁾ 정의조항에서 정의하는 용어인 ‘국가직무능력표준’은 “산업현장에서 직무를 수행하기 위하여 요구되는 지식·기술·소양 등의 내용을 국가가 산업부문별·수준별로 체계화한 것”, ‘자격체제’는 “국가직무능력표준을 바탕으로 학교교육·직업훈련 및 자격이 상호 연계될 수 있도록 한 자격의 수준체제”로 서술하고 있는 것을 보더라도 「자격기본법」은 직업과의 관련성 하에서 자격을 규율하고 있는 것으로 보인다. 다만, 앞서 서술한 바와 같이 「국가기술자격법」에서 규율하는 국가기술자격의 경우 “산업현장의 수요에 적합한 자격제도를 확립함으로써 기술인력의 직업능력을 개발하고, 기술인력의 사회적 지위 향상과 국가의 경제발전에 이바지”하기 위한 목적으로 마련된 자격이라는 점에서 국가기술자격은 특정업무가 아닌 산업 관련 업무수행에 필요한 자격 전반을 의미하므로, 국가기술자격의 신설당시부터 업무가 법률상으로 바로 정해지는 구조는 아니다.

33) 그동안의 각종 자격 연구나 정책에서도 우리나라에서의 자격은 직업자격을 전제로 확대되어 왔다고 보고 있으며, 자격에 관한 많은 부분을 고용과의 관계에서 검토하고 있는 것 역시 직업자격의 관점에서 출발하였기 때문으로 보인다. 1차년도 보고서에서도 이에 관해서는 직업과의 관련성을 중심요소로 하고 있다고 서술하고, 직무수행이란 직무능력에의 적합성을 의미하는 것이라고 한 바 있다.

국가자격은 법률상 특정한 업무를 수행하는 것을 전제로 신설하여야 하는가에 대한 질문에 대해 원칙적으로 긍정할 필요가 있다. 후술하겠지만 개별법에 국가자격을 도입하는 것은 개별법에서 추구하고자 하는 구체적인 목적달성을 위한 수단으로서의 의미가 크고, 직접적으로 업무조항과 연계되지 않는 자격제도는 추상적인 인력양성 조항과 다르지 않기 때문에 자격제도의 실효성을 거두기 어렵다. 실정법상 도입되어 있는 자격제도 중에서는 형식적인 측면만으로도 자격제도 도입의 실효성을 거둘 수 있을지 의심되는 자격들이 있다. 예를 들어 「국민건강증진법」은 제12조의2에서 국민건강증진 및 보건교육에 관한 전문지식을 가진 자에게 보건교육사 자격을 부여하는 제도를 규정하고 있다. 법률에서는 보건교육사 제도를 왜 도입하는지, 보건교육사에게 어떠한 업무를 담당하게 할 것인지에 대해 전혀 규정하지 않고 있다.³⁴⁾ 해당 자격의 활용에 관해서도 의무적인 활용을 하는 것이 아니라, 제12조의4에서 “국가 및 지방자치단체는 대통령령이 정하는 국민건강증진사업관련 법인 또는 단체 등에 대하여 보건교육사를 그 종사자로 채용하도록 권장하여야 한다.”고 규정하여 보건교육사를 고용하도록 권장할 만한 대상 기관을 정하고 있을 뿐이다. 또한 보건교육사는 타법에서도 활용되고 있는 사례가 없기 때문에, 보건교육사는 법률에 따라 일반적인 국가자격제도와 동일하게 시행증임에도 불구하고 자격취득자의 활용이 법률로 정해지지 않고 있다. 이러한 방식의 자격은 일반적으로 법률에서 의무적으로 업무를 부여하지 않는 「국가기술자격법」을 통해서도 신설이 가능하다. 개별법에서의 국가자격은 반드시 개별법의 목적에 부합하는 업무 등 자격제도의 필요성이 인정되는 경우로 한정하는 것이 국가자격제도 전반의 체계에 적합할 것으로 보인다.

34) 다만, 보건교육사의 국가시험을 위탁받아 수행하는 한국보건의료인국가시험원 홈페이지에 따르면 “보건교육사는 개인, 집단, 산업체 및 지역사회가 체계적이고 효율적인 보건교육을 통하여 건강상 바람직한 행동을 자발적으로 할 수 있도록 교육하고 환경을 조성하며 사전 예방적 건강관리사업을 수행함으로써 국민의 질병을 예방하고 건강을 증진하는 전문직업인”으로 소개되어 있으며, 그 업무를 개인, 집단, 산업체 및 지역사회의 건강증진 환경 조성, 사전예방적 건강관리사업의 정보 수집 및 분석, 사전예방적 건강관리사업의 수행, 보건교육의 전문성 개발, 개인, 집단, 산업체, 지역사회에 대한 보건교육 요구도 조사 및 진단, 보건교육, 건강증진 프로그램 기획, 보건교육, 건강증진 프로그램 실행, 보건교육, 건강증진 프로그램 평가 및 관리, 보건교육방법 및 건강증진 교육자료 개발, 보건교육, 건강증진서비스 연계 및 조정, 보건교육 및 건강정보 제공, 보건의료기관에서 일반환자 및 가족의 보건교육, 산업장에서 근로자 건강증진 및 보건관리사업 수행, 학교보건교육의 실시와 지원, 노인요양 및 수발서비스에서 교육 및 상담, 건강정보의 생성과 확산, 의사소통 및 애드보커시, 보건교육, 건강증진에 관한 연구 수행으로 정하고 있다(<http://www.kuksiwon.or.kr/Examination/OccuLicense.aspx?PageName=LicensInfo&JobCode=31&SiteGnb=8&SiteLnb=1>, 2019.10.14. 최종방문).

국가자격은 특정한 업무에 대한 능력이 있다는 것을 국가가 증명하고, 법령에서 자격자의 업무에 맞는 자격요건을 설정해야 하고, 향후 자격관련 제도로 인한 업역다툼 시는 물론 자격자의 업무책임범위 등을 밝히기 위한 목적에서도 업무와의 연계성이 필요하다. 이러한 취지에서 1차년도 보고서의 개별법상 자격제도의 문제점과 입법모델 제시방안에서는 국가자격 업무조항의 필요성과 의의, 업무조항을 규정할 때의 고려사항을 제시한 바 있다.³⁵⁾ 이러한 점을 감안할 때 어떠한 법률의 목적 달성을 위하여 자격제도를 두어 특정한 업무수행을 시킬 필요가 있는 경우에 개별법에 국가자격제도를 신설할 정당성이 있다고 보이며, 특정한 업무를 수행이 없음에도 불구하고 자격제도의 관리운영을 할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것은 적합하지 않다.

3. 자격과 규제와의 상관관계

국가자격은 일단 기본적으로 법령에 근거하도록 하고 있다는 점에서 규제와 결부가능성이 높다. 실제로 국가자격은 곧바로 규제라는 인식이 강하지만 현행법상의 국가자격이 모두 규제는 아니다. 자격 그 자체는 개념적으로 규제관련성을 직접적으로 가지는 것은 아니며, 해당 자격이 법률에서 어떠한 기능을 가지는가에 따라 규제인지 여부가 달라진다. 그러나 자격을 규정하는 많은 법률에서 자격을 활용하는 방식은 앞서 언급한 바와 같이 해당 행위를 허용하거나, 특정업무를 독점적으로 할 수 있는 지위를 독점적으로 주거나, 업무·행위의 허용이나 독점적 지위를 부여하는 것은 아니지만, 자격자의 명칭 활용을 하지 못하도록 하는 것으로 주로 활용된다. 법제처 법령입안심사기준에서도 “자격제도의 유형을 유자격자에게 업무 또는 영업독점 지위를 부여하는 제도와, 영업활동을 자격자만 하도록 제한하지는 않으나 자격자에게 자격명칭을 부여하여 기술·기능을 국가가 공인함으로써 직업능력 향상을 기하고 국민의 경제활동을 뒷받침하기 위한 제도”로 구분하고, 후자의 경우에도 “제도의 공신력 확보를 위하여 자격명칭 독점을 인정하며, 자격증 대여를 금지하고 형사처벌하고 있으며, 이 제도가 개별법에서는 업무독점적 자격제

35) 이에 대해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 207-214면 참고.

도로 강화되기도 한다.”고 서술하고 있다.³⁶⁾

이와 같이 개별법에서 행위허가나 업무독점, 명칭사용제한 등을 수반하는 자격제도의 경우 규제이다. 그러나 『국가기술자격법』에 따른 국가기술자격의 경우 자격취득자의 대
여금지 의무나 자격명칭사용 금지 등의 항목이 규제성을 가지며, 국가기술자격 그 자체가
업무적으로 규제가 될 수 있는지 여부는 개별법에서 규제가 될 수 있도록 규정하는지
여부에 달려 있다. 국가기술자격과 같은 능력인정형 자격의 경우 그 활용이 규제여부를
정하는 중요한 기준이고, 국가기술자격으로 편입되는 것만으로 업무나 사업과 관련된 규
제성을 가지는 것은 아니다.

다만, 앞서 언급한 바와 같이 자격자가 수행하여야 하는 해당 업무가 없는 경우 혹은
해당 업무에 대한 독점이나 허용을 예정하는 것이 아닌 일반적인 능력을 인정하기 위한
자격인 경우 개별법에 자격제도를 신설하는 것은 규제의 정당성 차원에서도 논의의 여지
를 남긴다. 자격제도는 크게 국민의 생명·신체의 안전을 위하여 필요한 경우와 전문가
에 대한 능력인정의 신뢰성 확보 및 소비자 보호를 위하여 필요한 경우로 크게 나뉘질 수
있다. 전자의 경우 업무허용이나 독점의 필요성이 있으므로 규제의 정당성이 인정되는 대표
분야가 될 수 있으나, 후자와 같은 소비자 보호 목적의 자격제도는 해당 분야의 사회적 중요
성 및 파급력 등을 종합적으로 고려하여 규제의 정당성을 판단하여야 한다는 점에서 차이가
있다. 직업규제의 정당성 판단 시 고려하여야 할 사항으로 미국에서 논의된 것은 다음과 같
으며,³⁷⁾ 자격제도 중에서 규제성격을 가지는 경우의 제도 도입 시 참고할 수 있다.

<표> “정책입안자를 위한 골자(Framework for Policymakers)” 백악관 보고서

무엇이 문제인가?	<ul style="list-style-type: none"> - 직업이 규제되지 않은 것 때문에 일반 대중이 피해를 입었는지? - 일반 대중의 건강, 안전, 및 경제적 복지가 위협을 받았는지? - 제안자들의 주장이 입안될 수 있는지?
-----------	--

36) 법제처, 『법령입안심사기준』, 2017.12, 318-319면.

37) 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 102면.

<p>왜 그 직업이 규율되어야 하는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 누가 그 직업에 의해 제공되는 서비스를 이용하는지? 일반대중이 제공자의 자질을 평가하기 위한 지식과 정보가 부족한지? - 직업수행자의 자치권(자율권)의 범위가 어디까지인지? 그들이 독립적으로 일하는지 감독 하에 일하는지? 감독 하에 일한다면, 그 감독자는 규제입법에 의해 규율되는지?
<p>이 문제를 해결하기 위해 어떤 노력들을 행했는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 직업수행자와 소비자 간의 분쟁을 해결하기 위한 직업의 행동수칙 또는 불만처리절차가 수립되었는지? - 일반대중들이 자격 있는 직업수행자들을 식별하는데 있어 도움을 주기 위한 비정부 인증 프로그램이 수립되었는지? - 적용 가능한 기존의 법과 기준들(예들 들면, 민법 또는 불공정 기만 거래 관행법)의 이용이 문제를 해결할 수 있는지? - 기존 법률의 강화가 이 문제를 해결하는데 도움이 될 수 있는지?
<p>면허에 대한 대안들이 고려되었는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 부서가 직업규제를 위해 활용될 수 있는지? - 개별 직업수행자가 아닌 고용주에 대한 규율이 (예를 들면, 피고용자가 아닌 레스토랑에 대한 면허) 필요한 일반대중의 보호를 제공하는지? - 등록이나 인증이 수용 가능한 대안이 될 수 있는지? - 왜 그러한 덜 엄격한 방안들의 사용이 적절히 일반대중을 보호할 수 있는지? 왜 면허가 더 효율적인지?
<p>일반인이 직업의 규제로부터 혜택을 받을 것인가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 일반인들이 자질 있는 직업수행자들을 구별하는데 규제가 어떻게 도움이 될 것인지? - 직업수행자들이 경쟁력이 있다는 것을 규제가 어떻게 보장할 것인지? - 모든 기준들이 직업 관련성을 가지는지? - 훈련 및 경력 요건들 같은 기준들이 다른 주와 어떻게 비교되는지? 이와 같은 차이점들이 정당화될 수 있는지? - 대체적 진입경로들이 확인되는지? 예를 들면, 다른 주에서 면허를 취득한 개인들을 위한 진입방법
<p>규제가 일반대중에게 피해를 입히는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 규제 그룹에 의해 경쟁이 제한될 것인지? - 규제 그룹이 전문가의 공급을 통제할 것인지? 기준들이 필요이상으로 제한적인지? - 규제가 소비자들에게 상품이나 서비스의 비용을 증가시킬 것인지? - 규제가 전문가들의 이용가능성을 낮출 것인지?

규제행위가 어떻게 관리될 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> - 누가 규제의 관리기관이 될 것인가? - 규제기관이 어떤 권한을 가질 것인지, 그 규제기관의 행위가 사후에 검토될 것인지? - 어떻게 규제기관의 관리비용을 조달할 것인지?
누가 규제 프로그램을 지원할 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> - 일반 사회 구성원들이 이 법을 지지할 것인지? - 제공하는 조직 또는 기관들이 규제방향을 지지할 것인지?
왜 규제를 하려 하는가?	<ul style="list-style-type: none"> - 그 직업 분야의 규제법이 있음으로 인해 직업의 지위가 향상될 것인지? - 보상을 용이하게 하려고 그 직업이 면허를 추구하고 있는지? - 일반대중이 그 직업에 대해 더 큰 책임을 요구하고 있는지?

The White House, Occupational Licensing: A Framework for Policymakers, 2015.7, P41-42.

제3절 국가자격과 민간자격의 관계 명확화를 위한 쟁점

I. 민간자격 증가 및 국가자격과의 관계에서 새로운 문제 대두

1. 국가자격과 민간자격의 구분

민간자격은 민간에서 자발적으로 형성된 자격으로서 법적 규율의 대상이 아닌 것이 원칙적이나, 민간자격에 대한 관리 필요성이 증가하면서 「자격기본법」의 제정과 함께 민간자격에 대한 사항도 법적인 틀 내에서 규율되고 있다. 민간자격이 지속적으로 증가하고 있고 민간자격에 대해 신뢰도가 낮아 소비자 보호차원에서 여러 가지 문제가 제기된 바 있다. 이에 따라 민간자격에 대한 사항을 「자격기본법」의 규율대상으로 한 것으로 볼 수 있다. 헌법재판소 역시 민간자격에 대해 국가자격과 대비할 때 “사회적·경제적 환경변화에 따라 다양한 종류의 자격이 자유롭게 운영될 수 있다는 장점이 있으나, 관리감독이 어렵고 신뢰도가 낮으며, 관리·운영 주체의 관리·운영 능력이 떨어지고 체계적이지 못하고, 관계 법령상의 제도적 뒷받침도 미흡하다는 단점이 있다.”³⁸⁾고 판시한 바 있다. 이

38) 헌재 2010.7.29. 2009헌바53.

러한 이유로 「자격기본법」에 도입된 민간자격 규율체계는 국가자격과 대별되는 것으로서 장별 체계도 제3장 국가자격과 제4장 민간자격으로 구분되어 있다. 「자격기본법」에 따를 때 국가자격과 민간자격의 가장 큰 차이는 관리·운영의 주체와 법적 근거이다. 즉, 국가가 법적 근거를 가지고 신설하여 관리·운영하는 것을 국가자격으로, 국가외의 자가 신설하여 관리·운영하는 경우 민간자격으로 구분하고 있다. 「자격기본법」은 제정당시에는 국가자격과 민간자격만을 정의하고 민간자격을 등록하도록 하였으나, 등록하여야 하는 기간이 없고, 미등록에 대한 처벌규정이 없어 민간자격 등록제도의 실효성이 없자, 2013년 4월 5일 개정을 통하여 민간자격에 대해서는 사전에 반드시 등록하도록 의무화하였다. 이때 민간자격에 포함되는 개념으로 등록자격과 공인자격의 개념을 신설하였다. 등록자격은 「자격기본법」 제2조제5호의2에서 “제17조제2항에 따라 해당 주무부장관에게 등록한 민간자격 중 공인자격을 제외한 자격”으로, 공인자격은 동법 제2조제5호의3에서 “제19조제1항에 따라 주무부장관이 공인한 민간자격”으로 규정하고 있다.

2. 민간자격 현황 및 증가추세

(1) 등록민간자격

민간자격 등록제가 2008년 시행된 이후 민간자격의 수는 빠르게 증가하여 민간자격의 양적 팽창이 나타났다. 다음 표에 따르면 민간자격 수는 제도 시행 이후 지속적으로 증가하여 왔으며, 등록폐지 자격을 고려하더라도 최근 3년 매년 5000건 이상의 등록이 이루어지면서 누적 민간자격의 수는 증가하고 있다.

<표> 민간자격등록 현황(2019.10.14.)

연 도	전체등록 자격수	등록폐지 자격수	등록취소 자격수	등록 자격수	누적자격수
2019	5,583	43	0	5,540	36,468
2018	5,849	298	0	5,551	30,928
2017	6,302	743	0	5,559	25,377
2016	6,153	1,026	0	5,127	19,818
2015	6,521	1,480	0	5,041	14,691

연 도	전체등록 자격수	등록폐지 자격수	등록취소 자격수	등록 자격수	누적자격수
2014	6,253	1,580	12	4,661	9,650
2013	2,748	779	0	1,969	4,989
2012	1,453	384	0	1,069	3,020
2011	1,053	308	0	745	1,951
2010	539	121	0	418	1,206
2009	380	98	1	281	788
2008	655	148	0	507	507
총계	43,489	7,008	13	36,468	0

* 2019년도 등록심사는 현재 진행 중이므로 변경될 수 있습니다.

출처: 민간자격정보서비스³⁹⁾

등록자격에 대한 민간자격관리자는 해당 자격을 관리·운영하는 자로서, 아래 표에서와 같이 관리·운영기관은 전체 8,884개의 기관 중에 법인이 42%, 개인이 58%로서 개인 비중이 높다. 다만, 개인으로 분류된 수에는 기타단체 등이 포함되어 있고, 이 중에는 협회 등 자격관리·운영을 하는 조직이 법인에 가까운 단체일 수도 있고 개인에 가까운 단체일 수도 있기 때문에 구분할 필요가 있다. 민간자격관리자의 능력치가 상이할 수 있는 여지가 있다.

<표> 등록민간자격 관리운영기관 현황(2019.10.14.)

전 체	법 인	개인(기타단체등 포함)
8,844	3,736	5,108

출처: 민간자격정보서비스⁴⁰⁾

(2) 공인민간자격

민간자격으로 등록된 자격 중에서 신뢰 확보 및 사회적 통용성을 높이기 위한 목적의 공인민간자격은 그 현황이 다음 표와 같다. 등록자격과 마찬가지로 공인취소 사례는 많지 않으며, 그 수는 전체 민간자격 36,468개 중 97개로서 약 2.7%에 불과하다.

39) 민간자격정보서비스 홈페이지(<https://www.pqi.or.kr/inf/qul/infQulSitRegView.do>, 2019.10.14. 최종방문).

40) 민간자격정보서비스 홈페이지(<https://www.pqi.or.kr/inf/qul/infQulSitRegView.do>, 2019.10.14. 최종방문).

<표> 공인민간자격현황(2019.10.14.)

연 도	공 인	공인취소	공인만료	누 계
2019	-	-	2	97
2018	1	-	2	99
2017	1	-	4	100
2016	4	0	2	103
2015	5	0	1	101
2014	3	0	2	97
2013	5	-	1	96
2012	6	1	1	92
2011	4	0	13	88
2010	10	0	1	97
2009	11	0	0	88
2008	7	0	0	77
2007	3	0	1	70
2006	6	0	0	68
2005	12	1	0	62
2004	6	0	0	51
2003	6	1	0	45
2002	5	0	0	40
2001	7	0	0	35
2000	28	0	0	28

출처: 민간자격정보서비스⁴¹⁾

다음 표에 따르면 97개의 공인자격 중 가장 많이 공인한 부처는 교육부이며, 과학기술 정보통신부, 금융위원회 순이다.

41) 민간자격정보서비스 홈페이지(<https://www.pqi.or.kr/inf/qul/infQulSitCprView.do>, 2019.10.14. 최종방문).

<표> 관계 부처별 공인민간자격현황(2019.10.14.)

관계부처명	자격수	백분율
교육부	23	23.71%
과학기술정보통신부	20	20.62%
금융위원회	11	11.34%
기획재정부	8	8.25%
산업통상자원부	8	8.25%
문화체육관광부	6	6.19%
보건복지부	3	3.09%
행정안전부	3	3.09%
산림청	3	3.09%
국토교통부	3	3.09%
경찰청	3	3.09%
고용노동부	1	1.03%
특허청	1	1.03%
법무부	1	1.03%
관세청	1	1.03%
농림축산식품부	1	1.03%
식품의약품안전처	1	1.03%
계	97	100%

관계 부처별 공인민간자격현황을 관계부처명, 자격수, 백분율 순으로 나타냄
출처: 민간자격정보서비스⁴²⁾

공인민간자격의 경우에는 「자격기본법」이 공인기관의 요건으로서 법인일 것을 요구함에 따라 공인자격 관리·운영기관의 경우에는 등록자격과 달리 법인으로 구성되어 있다.

42) 민간자격정보서비스 홈페이지(<https://www.pqi.or.kr/inf/qul/infQulSitCprView.do>, 2019.10.14. 최종방문).

<표> 공인민간자격관리운영기관현황(2019.10.14.)

전 체	주식회사	사단법인	재단법인	학교법인	기 타
61	6	34	6	1	14

출처: 민간자격정보서비스⁴³⁾

3. 민간자격과 국가자격 간의 관계

민간자격은 원칙적으로 법률의 규율대상이 아닌 자발적으로 사회에서 출현하는 자격으로서 법령에 근거를 두고 관리·운영되는 국가자격과는 구분될 수 있다. 그러나 국가자격을 신설할 수 있는 분야에 대한 「자격기본법」의 규정과 여러 자료에서 나타나는 민간자격의 도입배경을 고려하면, 안전등의 일부분야를 제외하면 동일한 분야에 대해 민간자격과 국가자격 모두 신설이 가능하다. 민간자격은 그 도입배경으로 “산업사회 발전에 다양한 자격 수요에 부응, 자격제도 관리 주체의 개발화·다원화, 자격제도 관리·운영의 체계화·효율화, 자격제도 활성화를 통한 국민의 직업 능력개발 촉진과 사회경제적 지위향상 도모, 자격제도에 민간부문의 참여를 통한 현장과의 연계성 제고, 민간 부문을 중심으로 한 자격의 국제적 통용성 추구”⁴⁴⁾를 들고 있으나, 국가자격도 이와 같은 목적으로 도입되는 경우가 많기 때문이다. 「자격기본법」과 「국가기술자격법」에서 국가자격과 민간자격의 신설가능분야와 금지분야를 규정하고 있음에도 불구하고, 국가자격과 민간자격의 관계 분석이나 확정에 어려움이 있다는 연구⁴⁵⁾들에서도 이러한 취지의 내용들을 지적하고 있다. 특히, 최근 급격하게 증가하고 있는 민간자격은 등록이라는 형태를 통하여 이루어지고 있는데, 한편으로는 국가자격 역시 지속적으로 증가하는 추세라는 점⁴⁶⁾에서 국가자격과 민간자격의 중첩 가능성도 높아지고 있다. 또한 법상으로는 등록된 자격 중 공인자격을 제외하면 국가는 민간자격이 있는 분야라고 할지라도 국가자격을 신설할

43) 민간자격정보서비스 홈페이지(<https://www.pqi.or.kr/inf/qul/infQulSitCprView.do>, 2019.10.14. 최종방문).

44) 민간자격정보서비스 홈페이지(<https://www.pqi.or.kr/int/intSysView.do>, 2019.10.14. 최종방문).

45) 이러한 취지를 담고 있는 보고서로는 김상진 외, 『민간자격제도의 범위에 관한 연구』, 한국직업능력개발원, 2015 참고.

46) 국가자격 시험개시 연도에 따른 국가자격직종 수의 변화

수 있다는 점에서 민간자격과 국가자격 간의 관계를 명확하게 하지 않는 경우 자격취득자나 민간자격관리자의 이익을 침해할 수 있는 상황도 가능하다. 또한 국민입장에서도 국가자격과 민간자격에 대한 혼란이 가중될 수 있는 여지도 있다.

II. 「자격기본법」상 민간자격에 대한 규율 방식

1. 민간자격에 대한 규율배경

민간자격은 「자격기본법」 제정을 기점으로 법률상 관리의 대상이 되었다. 「자격기본법」의 제정당시 “산업사회의 발전에 따른 다양한 자격수요에 부응하여 자격제도를 국가자격과 민간자격으로 구분하고 자격제도의 관리주체를 다원화하는 등 자격제도에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 자격제도의 관리·운영을 체계화·효율화하고 자격제도의 공신력을 높여 국민의 직업능력개발을 촉진하고 사회경제적 지위향상을 도모”하려는 것을 배경으로 밝힌 바 있다.⁴⁷⁾ 그 중에서도 민간자격의 활성화는 「자격기본법」 제정의 큰 방향성 중의 하나였으며, 민간자격의 활성화와 공신력 확보를 위한 목적으로 민간자격의 신설·관리·운영에 대해 국가로부터 공인받을 수 있는 제도를 도입하였다. 공인제도의 도입에 따라 민간자격 공인제도의 취소에 대한 근거는 물론, 공인민간자격을 취득한 자에 대해서도 국가자격 검정의 전부나 일부를 면제할 수 있도록 하는 등 민간자격의 위상을 법적으로 높여 자격이 활성화될 수 있는 기반을 마련하였다.

기 간	자격직종수(개)	누적수(%)
1970년 이전	47(27.2)	47
1971~1980년	21(12.1)	68
1981~1990년	22(12.7)	90
1991~2000년	26(15.0)	116
2001~2010년	22(12.7)	138
2011년 이후	35(20.2)	173
합 계	173(100.0)	173(100.0)

출처: 김덕기 외, 『평생직업능력인증을 위한 국가자격 통합관리체계 연구』, 한국직업능력개발원, 2017, 52면.

47) 법제처 법령정보센터 「자격기본법」 제·개정이유.

「자격기본법」은 1997년 3월 제정 이후 전부개정 1번, 타법개정 7번, 일부개정 5번을 거쳐 현재에 이르고 있다. 「자격기본법」의 개정연혁을 살펴보면 대부분 민간자격제도의 개편을 위한 개정이었다고 할 수 있다. 2007년 4월 전부개정당시 민간자격 제한 분야에 대한 기준 마련, 민간자격 공인제도의 개편을 시도하였고, 2013년 4월 일부개정을 통하여 기존의 등록제를 의무적으로 주무부처에 등록하도록 하고, 민간자격에 대한 지도·감독 근거를 마련하며, 검정형 뿐만 아니라 과정이수를 통해서도 민간자격을 취득할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 2016년 12월에는 민간자격관리자가 자격 종목 등을 변경할 때의 변경등록제도를 신설하고, 결격사유에 대한 조항을 정비하였다.

<표> 민간자격제도 연혁

연 도	내 용
1959	민간부문에서 주산·부기·타자 등 사무관리분야의 검정제도가 민간전문동호인 단체에 의해 태동
1964	‘대한실업교육진흥회’가 문교부로부터 허가를 얻어 검정을 실시
1970-1976	노동청 허가로 총6개 검정단체에서 정부기관의 허가를 얻어 법인구성 및 검정시행
1977	노동청에서 (사)한국사무능력개발원을 발족하여 정부 감독 하에 이관하여 검정시행 (직업훈련법)
1981, 1982	국가기술자격법 개정 및 동법 시행령 개정으로 사무관리분야 검정이 국가기술자격 법에 의한 기술자격으로 흡수, 이후 한국직업훈련관리공단에 의해 기술제, 기능계의 자격검정과 함께 일괄 시행
1984	대한상공회의소에서 검정 시행
1997	자격기본법 제정으로 국가외의 자가 자격을 운영할 수 있도록 자격제도를 국가자격 과 민간자격을 구분하고 이중 우수한 민간자격을 국가에서 공인할 수 있는 민간자격 국가공인 제도 마련. 한국직업능력개발원을 민간자격 공인 신청에 따른 조사연구 업무 수행기관으로 규정
2000-2006	제1차 ~ 제7차 민간자격 국가공인 제도 시행
2007	제8차 민간자격 국가공인 제도 시행 자격기본법령 전부 개정 및 시행규칙 제정
2008-2012	제9차 ~ 제13차 민간자격 국가공인 제도 시행 민간자격 등록제도 시행

연 도	내 용
2013	제14차 민간자격 국가공인제도 시행 민간자격 등록제도 시행(사전등록제 실시)
2014-2019	제15차 ~ 제20차 민간자격 국가공인제도 시행

출처: 민간자격정보서비스⁴⁸⁾

2. 「자격기본법」상 민간자격 등록제도

(1) 민간자격 등록제 배경 및 대상

「자격기본법」은 제정당시에는 민간자격 등록제를 도입하지 않았으나, 2013년 4월 “민간자격과 관련한 소비자 피해를 방지하기 위하여 사전 등록제를 도입하는 등 관리·감독을 강화하고, 교육훈련과 공인자격의 연계를 강화하기 위하여 현행 자격검정 외에 교육훈련과정을 통해서도 공인자격을 취득할 수 있도록 하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완”하기 위한 목적으로 등록제도를 도입하였다. 사전등록제는 “금지분야의 미등록 자격을 운영하거나 허위·과장 광고 등으로 소비자에게 피해를 주는 사례가 보고되는 등 자격제도의 개선이 필요한 상황이므로, 자격에 대한 민간의 자유로운 영업을 보장하면서도 민간자격과 민간자격관리자에 대한 관리·감독을 체계화하여 자격의 공신력을 보장하고 소비자의 피해를 최소화하는 입법조치”로 평가되었다.⁴⁹⁾ 민간자격 등록제도의 도입취지가 “민간자격 실태파악 및 자격정보 제공, 민간자격 종목 및 민간자격 관리·운영기관에 대한 현황 파악, 체계적으로 관리·등록하여 국민들에게 정확한 민간자격정보 제공, 금지분야 자격 양산 예방, 민간자격 금지분야 및 결격사유가 있는 민간자격기관의 양산 사전 예방”⁵⁰⁾이라고 한다. 법원에서는 민간자격을 등록하도록 하여 법질서에 위반되는 민간자격의 신설·관리·운영을 규제하기 위하여 등록제를 두는 것으로 보고, 이는 최대한 민간자격을 신설·관리·운영할 수 있도록 하여 직업선택

48) 민간자격정보서비스 홈페이지(<https://www.pqi.or.kr/int/intPrCntView.do>, 2019.10.14. 최종방문).

49) 교육과학기술위원회, 자격기본법 일부개정법률안(정부제출안) 심사보고서, 2012.11, 4면.

50) 민간자격정보서비스 홈페이지(<https://www.pqi.or.kr/int/intPrCntView.do>, 2019.10.14. 최종방문).

의 자유 또는 일반적 행동의 자유를 최대한 보장하면서도 불가피하게 규제하여야 하는 사항으로 판단하고 있다.⁵¹⁾

민간자격으로 인한 피해를 방지하기 위한 방안으로 등록제를 도입한 것은 그 당시 민간자격으로 인한 피해방지를 위하여 필요한 사항일 수 있으나, 민간자격 등록제도의 제도 구성이 일반적인 등록제도와 달리 등록요건이나 갱신 등의 규정을 두고 있지 않아 등록제의 도입 취지 달성을 위해 실효적으로 기능하지는 못한 것으로 보인다. 이러한 이유로 민간자격에 대한 소비자 피해가 증가하였고, 2018년에 정부는 민간자격 등록제도의 미비점을 보완·강화하려는 정책방향을 수립하고 추진 중에 있다.⁵²⁾

(2) 민간자격 등록 요건 및 결격사유

「자격기본법」 제17조제1항은 민간자격 신설을 할 수 있는 분야를 정하면서, 네거티브 방식으로 1. 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야, 2. 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야, 3. 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야, 4. 그 밖에 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야를 제외한 나머지 영역에 대해서는 민간자격 신설을 허용하고 있다. 이에 따라 민간자격은 기본적으로 「자격기본법」 제17조제1항에 해당하는 분야에 대해서는 등록할 수 없다.

「자격기본법」은 등록요건을 별도로 정하지 않고 있으며, 신설이 금지되는 분야에 대한 자격은 원칙적으로 등록의 대상도 아니므로 등록요건의 하나로 볼 수 있다. 이 외에 민간자격을 관리·운영할 수 없는 자의 범위를 정하기 위해 제18조에서 결격사유를 정하고 있고, 결격사유에 해당하지 않아야 등록이 가능하므로 이 부분도 소극적 등록요건으로 볼 수 있다. 결격사유 해당자는 일반적 결격사유인 미성년자 등과 자격관련법상 법령위반으로 형의 선고, 집행유예, 선고유예 중인 자 등을 포함하는 내용으로 규정되어 있다. 이

51) 대법원 2013. 4. 26. 선고 2011두9874 판결.

52) 교육부·국무조정실 보도자료, “민간자격 소비자 피해를 줄이겠습니다.”, 2018.4.18.

를 종합하면 「자격기본법」은 민간자격의 등록 요건으로 민간자격 금지분야가 아닐 것과 결격사유에 해당하지 않을 것 두 가지만을 정하고 있다.

(3) 민간자격 등록자에 대한 등록취소 등 제재

「자격기본법」 제18조의2는 주무부장관이 등록자격을 관리·운영하는 자가 등록자격의 관리·운영과 관련하여 법 위반 시 시정명령을 할 수 있는 근거를 규정하고, 제18조의3에 따라 등록된 자격의 관리자가 거짓 또는 부정한 방법으로 등록하거나, 결격사유에 해당하거나, 주무부장관의 시정명령에 불이행하는 경우 주무부장관은 등록을 취소하거나 1년의 범위에서 자격검정 또는 교육훈련과정 운영을 정지할 수 있다. 「자격기본법 시행령」 제23조의5에 따라 주무부장관이 법 제18조의3제1항 또는 제2항에 따른 등록취소, 자격검정 등을 정지한 경우에는 그 사실을 교육부장관과 권한을 위임·위탁 또는 재위탁 받은 기관에 통보하고, 해당 기관의 인터넷 홈페이지 및 민간자격정보시스템에 공고하여야 한다. 공고하는 내용에는 등록자격관리자의 성명, 등록취소, 자격검정 등의 정지 또는 등록 폐지의 사유, 자격검정 등의 정지 시에는 정지기간, 자격의 종목 및 등급, 그 밖에 주무부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 포함하여야 한다.

(4) 등록의 폐지

등록된 민간자격을 폐지하고자 하는 경우 민간자격관리자는 「자격기본법」 제18조의3 제2항에 따라 주무부장관에게 신고하여야 한다. 이러한 폐지신고를 받고 폐지하는 경우에는 등록취소나 자격검정 등의 정지와 마찬가지로 관련기관에 통보하고, 홈페이지 등 정보시스템에 공고하여야 한다.

3. 「자격기본법」상 민간자격 공인제도

(1) 공인제도의 목적 및 대상

「자격기본법」 제19조는 민간자격에 대한 신뢰를 확보하고 사회적 통용성을 높이기 위한 목적으로 주무부장관에게 등록한 민간자격 중에서 공인을 할 수 있도록 규정하고 있

다. 공인의 주체는 주무부장관이며, 공인자격이 될 수 있는 민간자격은 ‘법인’이 관리하는 자격이다. 다만, 민간자격 중에서 해산절차가 진행 중인 법인이 운영하는 자격의 경우에는 공인을 받을 수 없으며, 「자격기본법」 제19조제2항은 이외에도 등록을 하지 아니한 자격, 공인이 취소된 후 3년이 경과되지 않은 자격(일부자격 제외)은 공인대상에서 제외하고 있다. 공인자격의 목적달성을 위하여 「자격기본법」 제27조는 공인자격관리자의 책무를 규정하고 있으며, 이에 따르면 공인자격관리자는 공인자격의 관리·운영의 수준이 관련되는 국가자격의 경우와 같거나 비슷하도록 유지하여야 하고, 교부받은 공인증서를 다른 사람에게 대여 또는 양도하거나 대여 또는 양도 받아서는 아니 되며, 공인자격을 부정한 방법으로 관리·운영하여서는 안 되고, 공인받은 내용에 따라 관리·운영하여야 한다. 이 중 공인증서의 대여·양도에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있고, 다른 책무에 대해서는 별칙은 없으나 공인제도의 취지를 잘 보여주는 것으로서 자격 공인제도가 추구하여야 하는 관리·운영의 원칙을 나타내고 있다.

(2) 공인자격의 공인기간 및 공인사항 변경

민간자격에 대한 공인에는 유효기간을 규정하고 있는데, 「자격기본법」 제20조제1항은 공인자격의 공인기간에 대해 주무부장관이 정하여 고시하는 방식을 취하도록 규정하고 있다. 이에 따르면 공인자격의 공인기간은 5년의 범위에서 주무부장관이 정하여 고시하며, 동조 제2항에서는 주무부장관은 공인기간을 1회에 한하여 5년의 범위 내에서 연장할 수 있되 이 경우에는 「자격기본법 시행령」 제29조제2항에 따라 공인기간 연장의 타당성 등에 대하여 교육·훈련계 및 산업계 등의 의견을 수렴하여야 한다. 공인자격을 관리·운영하는 자는 「자격기본법」 제20조제3항에 따라 공인기간이 만료되기 전에 공인절차와 동일하게 재공인을 받을 수 있다. 주무부장관의 공인이 있으면 「자격기본법」 제24조에 따라 공인자격관리자는 공인기간 내에 공인자격 명칭변경이 허용되지 않는다. 다만, 공인받은 사항 중에 명칭이 아닌 자격검정기준 등과 같은 중요사항을 변경하고자 하는 경우 동조 제2항에 따라 주무부장관의 승인을 받으면 가능하다. 이 때 변경승인의 대상이 되는 사항은 민간자격 등급, 민간자격의 검정기준, 검정과목, 검정방법, 응시자격 및 유효기간, 교육훈련 과정이 있는 경우 교육훈련과정의 교과목, 교육기간, 이수기준 및 평가의 기준·방법이다.

(3) 시정명령, 공인자격 취소 및 자격검정 등의 정지

「자격기본법」은 등록자격과 별도로 공인자격에 대해서도 공인자격을 관리·운영하는 자가 범위반시에 시정명령을 할 수 있는 근거를 규정하고 있으며(제25조), 결격사유에 해당하거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공인을 받은 경우, 공인기간 중에 공인자격의 명칭을 변경하는 경우, 주무부장관의 시정명령에 따르지 아니하는 경우에는 공인취소나 1년의 범위에서 자격검정 등을 정지시킬 수 있도록 되어 있다(제26조). 공인자격관리자가 법인의 해산, 그 밖의 부득이한 사유로 공인자격을 폐지하려는 경우 주무부장관에게 신고하고 공인증서를 반납하여야 하며, 「자격기본법」 제26조제3항에 따라 주무부장관이 공인자격 폐지신고를 받은 경우 해당 공인자격을 계속 존치시킬 필요가 있다고 인정하는 경우 해당 공인자격의 관리·운영권을 다른 공인자격관리자 또는 민간자격관리자에게 양도하게 할 수 있다.

(4) 공인자격의 취득의 효력 및 취득자의 의무

공인자격의 효력과 취득에 관한 규정은 공인자격제도가 아니라 공인자격을 취득한 자와 관련되는 것이다. 「자격기본법」은 공인기간 내에 공인자격을 취득한 경우 공인기간의 만료에 관계없이 공인자격으로서의 효력을 인정하는 조항을 제21조제1항에 두고 있다. 이는 공인자격을 취득한 자의 자격을 인정하기 위한 것으로서, 공인자격의 공인기간이 중간에 만료된다고 하더라도 자격취득자가 취득한 유효기간의 범위에서는 효력을 인정하기 위한 것으로 보인다. 그러나 「자격기본법」에서는 공인기간과 유효기간의 개념을 구분하고 있지 않으며, 하위법령에서 유효기간의 개념이 취득자의 자격증에 포함되는 것으로 처음 규정되고 있는 부분은 형식적으로는 물론 규정의 내용을 이해하기 어렵다는 점에서 개편을 요한다.⁵³⁾

53) 「자격기본법」은 제23조에서 공인자격을 취득한 자에 대해 공인자격증을 교부하도록 정하고 있고, 공인자격증의 기재사항에 대해 교육부령으로 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 「자격기본법 시행규칙」 제6조는 공인자격증에 포함되어야 하는 사항으로 자격의 유효기간을 규정하고 있다.

「자격기본법」 제21조제2항에서는 자격취득자가 공인받기 전 자격을 취득한 경우에 대해 현재는 공인자격이더라도 해당 자격은 공인자격으로서의 효력을 인정하지 않는 규정을 두어 공인자격의 효력 적용을 엄격하게 하고 있다. 다만, 동항의 단서에서는 일정한 절차에 따라서 주무부장관의 승인을 받아 시행하는 자격검정에 합격한 사람 또는 교육훈련과정을 마친 사람의 경우에는 효력을 인정할 수 있도록 예외를 설정하고 있다.

공인자격을 취득하려는 경우에 대해 「자격기본법」 제23조는 자격검정에 합격하거나 주무부장관의 승인을 받은 교육훈련과정을 마쳐야 한다고 규정하고 있으며, 공인자격 취득자에게 공인자격증을 공인자격관리자가 교부한다. 공인자격 취득자에 대해 「자격기본법」 제23조제3항은 다른 법령으로 정하는 바에 따라 이에 상응하는 국가자격을 취득한 자와 동등한 대우를 받도록 규정하고 있고, 동조 제4항은 공인자격을 취득하지 아니하고는 공인자격의 명칭과 동일한 명칭을 사용하지 못하도록 금지사항을 두어 공인자격의 효력 및 취득자의 지위에 대한 규정을 두고 있다. 또한 「자격기본법」 제24조에 따라 공인자격을 취득한 자는 타인에게 공인민간자격을 대여해서는 안 되며, 공인민간자격을 취득한 자는 「자격기본법」 제25조에 따라 등록 및 보수교육을 받아야 할 의무도 부여되며, 이를 위반한 경우 일정기간 자격이 정지된다.

4. 민간자격에 대한 표시제도 및 광고제한

민간자격에 대해서는 「자격기본법」 제33조에서 광고시 표시의무 부과 및 과대광고등의 제한을 규정하고 있다. 「자격기본법」 제33조제1항에 따라 자격광고시에는 자격의 종류, 등록 또는 공인번호, 해당 자격을 관리·운영하는 자, 그 밖에 동법 시행령 제31조의5에 따라 자격취득 및 자격검정등에 드는 총비용과 그 세부내역별 비용 및 반환에 관한 사항, 민간자격관리자의 전화번호(민간자격관리자와 실제 광고주가 일치하지 아니하는 경우 그 사실과 각각의 전화번호), 등록자격의 경우 공인자격이 아니라는 내용을 표시에 포함하여야 한다. 이러한 표시를 하지 않은 자에 대해서는 3천만원 이하의 벌금을 부과하고 있으며, 다른 법령에 처벌규정이 있다면 그에 따르도록 「자격기본법」 제41조가 규정하고 있다. 한편, 「자격기본법」 제33조제2항은 “누구든지 공인받지 아니한 민간자격을

공인받은 것으로 광고하거나 공인에 따른 효력이 있는 것으로 광고하는 등 거짓되거나 과장된 광고를 하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있다. 이를 위반하여 ‘공인받지 아니한 민간자격을 공인받은 것으로 광고하거나 공인에 따른 효력이 있는 것으로 광고한 자’에 대해서는 「자격기본법」 제39조제4호에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금이나 국가자격관련법령에서 정하는 처벌규정에 따르도록 규정하고 있으며, ‘거짓 또는 과장 광고를 한 자’에 대해서는 동법 제41조에 따라 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

이러한 거짓 또는 과장 광고의 유형 및 기준 등에 대해서는 「자격기본법 시행령」 제31조의6에 따라 다음과 같다.

<표> 민간자격 거짓 또는 과장 광고 유형 및 기준(시행령 별표)

1. 등록자격, 공인자격 또는 국가자격이 아님에도 등록자격, 공인자격 또는 국가자격으로 표현하는 광고
2. 공인자격이 아님에도 공인자격 또는 국가자격과 같거나 같은 수준의 대우를 받을 수 있다고 표현하는 광고
3. 등록자격을 “한국직업능력개발원이 인정 또는 공인한 자격” 또는 “교육부가 인정 또는 공인한 자격” 등으로 표현하여 공인자격으로 혼동할 우려가 있는 광고
4. 국가자격이 아님에도 “국가자격으로 변경될 예정”이라고 표현하거나 등록자격 또는 공인자격이 아님에도 “등록 예정”, “공인 예정” 등의 내용으로 표현하여 소비자를 현혹할 우려가 있는 광고
5. 객관적인 사실에 근거하지 않고 “최대”, “국내 유일”, “최고 자격” 등의 표현으로 해당 자격이 유일하고 절대적인 자격인 것으로 과장하는 광고
6. 객관적인 사실에 근거하지 않고 “취업 보장”, “고소득 가능”, “채용 가산점” 등의 표현으로 소비자를 현혹할 우려가 있는 광고
7. 교육훈련 이수시간과 교육훈련방법(집합교육 또는 원격교육 등)을 사실과 다르게 표시하는 광고
8. 자격취득 및 자격검정등에 사용되는 교재의 금액과 구입 후 계약 파기시의 반환 기준 등을 사실과 다르게 표시하는 광고
9. 자격취득 및 자격검정등에 드는 총비용과 그 세부내역별 비용 및 반환에 관한 사항을 거짓으로 표시하는 광고
10. 그 밖에 제1호부터 제9호까지의 유형에 준하는 것으로서 주무부장관이 거짓 또는 과장 광고로 홈페이지와 민간자격정보시스템에 공고한 광고

이러한 행위에 대해서는 「자격기본법」은 모두 형벌의 형태로 규정하고 있으나, 형벌의 적용이 어려운 측면이 있으므로 행정형벌 대신 과태료로 전환하는 방안도 검토할 필요도 있을 것으로 보이고, 현행 「자격기본법 시행령」에 따른 거짓 또는 과장광고 유형과 기준을 보면 과대광고 중심으로 구성요건이 규정되어 있으나, 과장광고 외에 소비자를 기망하는 교재 판매, 부실 강의 등의 행위 자체를 처벌하는 보완방안을 모색할 필요도 있다고 보인다.

III. 국가자격과 민간자격과의 관계 설정 및 보완 방안

1. 국가자격 신설분야와 민간자격 금지분야 설정방식의 문제점

「자격기본법」 제17조에서는 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수 있는 분야를 네거티브 방식으로 정하고 있다. 이는 국가자격을 신설할 수 있는 분야를 포괄적으로 규정하는 제11조와 대비된다. “민간자격 금지분야를 정하는 제17조를 위반하여 금지하고 있는 민간자격을 신설하거나 관리·운영하는 자”에 대해서는 「자격기본법」 제39조에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금의 대상이 되나, 국가자격을 정하는 개별법령에서 처벌규정을 별도로 규정하고 있는 경우 해당 법령에서 정하는 바에 따르도록 규정되어 있다. 이와 별도로 「국가기술자격법」도 제19조제1항에서 “국가가 아닌 자는 제8조의2 제1항제1호 또는 제2호의 분야에 해당하는 자격 및 이와 유사한 자격의 검정을 하여서는 아니 된다.”고 정하면서, 이를 위반하면 제26조제1항에 따라 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.⁵⁴⁾

54) 다만, 「국가기술자격법」의 경우 ‘국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야’와 ‘사회질서 또는 선량한 풍속의 유지를 위하여 국가적인 관리가 필요하거나 고도의 윤리성이 요구되는 분야’를 검정금지분야로 정하고 있어 추상적으로 규정하고 있으나, 동법 제19조제2항에서 국가만이 검정할 수 있는 국가기술자격종목을 국가기술자격법 시행규칙 [별표 19]에서 정하고 있으므로, 별칙 조항의 적용에 있어 명확하므로 후술하는 「자격기본법」상의 문제는 발생하지 않는다.

직무분야	중직무분야	자격종목(269종목)
02 경영·회계·사무	024 생산관리	공장관리기술사, 포장기술사, 품질관리기술사
08 문화·예술·디자인·방송	082 디자인	제품디자인기술사
09 운전·운송	091 운전·운송	철도운송산업기사, 농기계운전기능사

직무분야	증직무분야	자격종목(269종목)
12 이용·숙박·여행·오락·스포츠	121 이용·미용	미용장, 미용사(일반), 미용사(피부), 미용사(네일), 미용사(메이크업), 이용장, 이용사
13 음식 서비스	131 조리	조리기능장, 복어조리산업기사, 복어조리기능사, 양식조리산업기사, 양식조리기능사, 일식조리산업기사, 일식조리기능사, 중식조리산업기사, 중식조리기능사, 한식조리산업기사, 한식조리기능사
14. 건설	141 건축	건축구조기술사, 건축기계설비기술사, 건축시공기술사, 건축품질시험기술사, 건축목재시공기능장, 건축일반시공기능장·산업기사, 건축기사·산업기사, 건축설비기사·산업기사, 건축목공산업기사·기능사, 거푸집기능사, 비계기능사, 유리시공기능사, 철근기능사
	142 토목	농어업토목기술사, 도로 및 공항기술사, 상하수도기술사, 수자원개발기술사, 지적기술사, 지질및지반기술사, 철도기술사, 측량 및 지형공간정보기술사·기사·산업기사, 토목구조기술사, 토목시공기술사, 토목품질시험기술사, 토질 및 기초기술사, 항만 및 해안기술사, 해양기술사, 토목기사·산업기사, 건설재료시험기사·산업기사·기능사, 응용지질기사, 지적기사·산업기사·기능사, 콘크리트기사·산업기사·기능사, 항로표지기사·산업기사·기능사, 도화기능사, 지도제작기능사, 측량기능사, 항공사진기능사
	143 조경	조경기술사, 조경기사, 조경산업기사, 조경기능사
	144 도시·교통	교통기술사·기사·산업기사, 도시계획기술사·기사
	145 건설 배관	배관기능장·산업기사·기능사
	146 건설기계 운전	양회장치운전기능사, 지게차운전기능사, 굴삭기운전기능사, 기중기운전기능사, 로더운전기능사, 불도저운전기능사, 컨테이너크레인운전기능사, 전장크레인운전기능사
	15. 광업자원	151. 채광
152. 광해방지		광해방지기술사·기사
16. 기계	161. 기계제작	기계기술사
	162 기계장비 설비·설치	건설기계기술사, 건설기계설비기사·산업기사, 공조냉동기계기술사·기사·산업기사·기능사, 산업기계설비기술사, 건설기계정비기능장·기사·산업기사·기능사, 승강기기사·산업기사·기능사, 농기계정비기능사, 타워크레인설치·해체기능사
	163 철도	철도차량기술사·기사·산업기사, 철도차량정비기능장
	164 조선	조선기술사·기사·산업기사, 동력기계정비기능사, 선체건조기능사
	165. 항공	항공기관기술사, 항공기체기술사, 항공기사·산업기사, 항공기관정비기능사, 항공기체정비기능사, 항공장비정비기능사, 항공전자정비기능사
	166 자동차	차량기술사, 자동차정비기능장·기사·산업기사·기능사, 자동차차체수리기능사
	167 금형·공작 기계	금형기술사
17. 재료	171 금속·재료	금속재료기술사, 금속제련기술사, 세라믹기술사
	174 용접	용접기술사·기능장·기사·산업기사·기능사, 특수용접기능사

문제는 「자격기본법」 제17조제1항에서 정하는 민간자격으로 신설, 관리·운영할 수 없는 분야가 벌칙조항과 관련되어 있음에도 불구하고 “다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야”를 제외하고는 명확하지 않다는 점이다. 신설금지분야의 하나인 “국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야”는 국가자격으로 신설하여야 하는 대표적인 분야이나, 어디까지가 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야인지 명확하게 판단하기 어렵다. 또한 “선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야” 역시 기준이 구체화되지 않으나, 「자격기본법」 제17조의 금지분야는 등록과정에서 판단되

직무분야	중직무분야	자격종목(269종목)
	175 도장·도금	표면처리기술사
18. 화학	181 화공	화공기술사, 화약류제조기사·산업기사, 화학분석기사
	182 위험물	위험물기능장, 산업기사·기능사
19. 섬유·의복	191 섬유	섬유기술사, 의류기술사
20. 전기·전자	201 전기	건축전기설비기술사, 발송배전기술사, 전기응용기술사, 전기기능장·기사·산업기사·기능사, 전기공사기사·산업기사, 철도신호기술사·기사·산업기사, 전기철도기술사·기사·산업기사, 철도전기신호기능사
	202 전자	산업계측제어기술사, 전자응용기술사
21. 정보통신	211 정보기술	정보관리기술사, 컴퓨터시스템응용기술사
	213 통신	정보통신기술사, 전파전자통신기사·산업기사·기능사
22. 식품가공	221 식품	수산제조기술사·기사, 식품기술사·기사·산업기사, 식품가공기능사
24. 농림어업	241 농업	농화학기술사, 시설원예기술사, 종자기술사
	242 축산	축산기술사·기사·산업기사·기능사
	243 임업	산림기술사
	244 어업	수산양식기술사·기사·산업기사·기능사, 어로기술사
25. 안전관리	251 안전관리	가스기술사·기능장·기사·산업기사·기능사, 건설안전기술사·기사·산업기사, 기계안전기술사, 산업위생관리기술사·기사·산업기사, 소방기술사, 소방설비(기계분야)기사·산업기사, 소방설비(전기분야)기사·산업기사, 인간공학기술사·기사, 전기안전기술사, 화공안전기술사, 산업안전기사·산업기사, 방재기사
	252 비파괴검사	비파괴검사기술사, 누설비파괴검사기사, 방사선비파괴검사기사·산업기사·기능사, 와전류비파괴검사기사, 자기비파괴검사기사·산업기사·기능사, 초음파비파괴검사기사·산업기사·기능사, 침투비파괴검사기사·산업기사·기능사
26 환경·에너지	261 환경	대기관리기술사, 대기환경기사·산업기사, 소음진동기술사·기사·산업기사, 수질관리기술사, 수질환경기사·산업기사, 자연환경관리기술사, 토양환경기술사·기사, 폐기물처리기술사·기사·산업기사, 환경기능사, 환경위해관리기사
	262 에너지·기상	기상예보기술사, 방사선관리기술사, 원자력발전기술사, 원자력기사, 에너지관리기능장·기사·산업기사·기능사

기 때문에 “선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야”에 대해서는 등록이 불가할 것이다. “그 밖에 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야”도 금지분야의 하나이나 하위법령이 제정되지 않아 기준으로 활용되지 않고 있다. 특히 「자격기본법 시행령」 제23조제1항에 따라 주무부장관은 민간자격의 신설 금지분야에 관한 세부사항을 공고하고 있는데, 해당 공고에서는 「자격기본법」에서 정한 사항을 반복하거나, 구체화하더라도 실질적으로 금지분야를 실질적으로 확대하는 등의 문제를 가지고 있다. 개별부처의 민간자격 신설 금지분야 공고에 관한 자세한 내용과 개별 공고의 문제점에 대해서는 1차년도 보고서에서 검토하였으며, 검토결과 부처의 공고가 민간자격신설금지분야와 민간자격명칭사용제한을 구분하지 않고 하나의 기준으로 규정하고 있는 문제, 「자격기본법」 제17조 각 호에 따른 구분 오류의 문제, 타법에서 국가자격자만 해당 업무를 수행하여야 한다고 비자격자에게 금지하고 있지 아니함에도 불구하고 타법령에서 금지하는 분야로 설정하고 있는 문제가 있음을 지적하였다.⁵⁵⁾

<표> 「자격기본법」 및 「국가기술자격법」상 국가자격과 민간자격 분야

민간자격 신설 금지분야 (「자격기본법」 제17조)	국가자격 신설 가능분야 (「자격기본법」 제11조)	국가 외 기술자격 검정 금지분야 (「국가기술자격법」 제8조의2)
- 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야	-	
- 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야	- 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야 - 국방·치안·교육 및 국가기간 산업 등 공익에 직결되는 분야	- 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야
- 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야	-	- 사회질서 또는 선량한 풍속의 유지를 위하여 국가적인 관리가 필요하거나 고도의 윤리성이 요구되는 분야

55) 이에 대해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 159-180면 참고.

민간자격 신설 금지분야 (「자격기본법」 제17조)	국가자격 신설 가능분야 (「자격기본법」 제11조)	국가 외 기술자격 검정 금지분야 (「국가기술자격법」 제8조의2)
-	- 자격 취득수요가 적어 민간자격의 운영이 곤란한 분야	
- 그 밖에 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야	- 그 밖에 국가가 필요하다고 인정하는 분야	

출처: 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 158면의 내용을 추가·보완.

2. 민간자격 금지분야 구체화 정도 및 항목에 대한 해석

벌칙조항과 연계되는 금지분야는 죄형법정주의 명확성 원칙에 따라 최대한 구체적인 필요가 있다. 그러므로 국가가 국가자격을 신설할 수 있는 분야를 정하는 것과는 달리 금지분야는 최대한 구체화하여 명확하게 정하는 것이 바람직하다. 「자격기본법」 제17조 제1항제2호의 “국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야”에 대해 민간자격의 신설, 관리·운영을 금지하고 위반 시 처벌하는 「자격기본법」 제39조제1호에 대한 헌법소원심판사건⁵⁶⁾에서 헌법재판소는 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반되지 않는다고 판시하였다. 헌법재판소는 ‘국민의 생명·건강에 직결되는 분야’란 ‘국민의 생명·건강에 직접적으로 위해를 줄 수 있는 분야’를 의미하는 것으로 보고, “의료행위 분야 및 그밖에

56) 헌재 2010.7.29. 2009헌바53, 2010헌바252(병합) 사건개요

2009헌바53 사건	(가) 청구인 이○기는 ‘○○연합회’ 회장으로, 2회에 걸쳐 전통침술사 자격시험을 실시하여 금지된 민간자격을 신설·관리·운영하였다는 이유로 2007. 12. 2. 벌금 100만원을 선고 받았다(서울서부지방법원 2008고정1173). (나) 이에 청구인은 항소를 제기하여 사건이 항소심계속중(서울서부지방법원 2008노1069) 자신에게 적용된 자격기본법 제17조 제1항 제2호 및 제39조 제1호에 대하여 위헌법률심판 제청 신청을 하였으나 2009. 2. 19. 기각되자, 2009. 3. 25. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.
2010헌바252 사건	(가) 청구인 김○성은 ‘재단법인 ○○보건연구재단’ 이사장으로, ‘침구전문자격 ISO/KS A인증 시험’을 실시하여 금지된 민간자격을 신설·관리·운영하였다는 이유로 2010. 5. 28. 벌금 100만 원을 선고받았다(서울중앙지방법원 2009고정4557). (나) 청구인은 재판 계속중 자신에게 적용된 자격기본법 제17조 제1항 제2호 및 제39조 제1호에 대하여 위헌법률심판 제청신청을 하였으나 2010. 5. 28. 기각되자, 2010. 6. 25. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

의료인이 행하지 아니하면 국민의 보건위생상 위해가 생길 우려가 있는 분야가 포함됨은 명백하므로 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 아니한다.”고 하였다.

이 사건에서는 재판관 1인의 한정위헌의견이 제시되었는바, 의료분야 현실과 자격제도의 현황을 고려하면 현재결정의 결론에는 동의하면서도 한정위헌의견의 내용은 앞으로 자격제도의 방향성 설정에 참고할 필요가 있다고 보이며, 향후 증가할 것으로 예상되는 민간자격과의 관계에서도 입법적 정비를 하여야 하는 이유가 될 수 있다. 한정위헌의견의 요지를 정리하면 다음과 같다.

국가는 국민의 생명과 건강을 보호하기 위하여 국민의 생명과 건강에 직접적인 영향을 주는 행위에 대하여 자격제도를 설정하고 관리할 수 있음은 물론이고, 그러한 국가자격제도가 설정된 분야에 대해서는 민간자격제도를 금지할 필요성이 있다고 할 수 있다. (중략) 의료행위는 사람의 생명·신체나 정신에 대하여 질병과 위험을 제거할 뿐만 아니라 위험을 초래할 수도 있는 행위이기 때문에 인체와 질병에 대한 고도의 전문적인 지식과 기술을 갖추고 검증받은 사람만 할 수 있도록 하기 위한 것이다. 의료법 제27조제1항은 “의료인이 아니면 누구든지 의료행위를 할 수 없으며 의료인도 면허된 것 이외의 의료행위를 할 수 없다.”고 규정하고, 이에 위반한 경우에는 의료법 제87조제1항제2호에 의하여 형사처벌하고, 의사·치과 의사·한의사의 각 의료행위를 영리의 목적으로 업으로 한 경우에는 보건범죄단속에 관한 특별조치법 제5조에 의하여 가중처벌을 하도록 규정하고 있다. 이들 규정은 의료행위를 의료인의 독점적 활동영역으로 보장함과 동시에 비의료인의 의료행위를 금지한다. 따라서 의료행위의 범위를 넓게 해석하면 의료인의 독점적 활동영역이 넓어지는 대신 비의료인에게 금지되는 행위의 범위가 그만큼 확대된다. 또한 무면허 “의료행위”는 형사처벌의 구성요건을 이루는 개념이므로 엄격하게 해석해야 한다. 따라서 의료행위의 범위는 의료행위의 전문성과 위험성을 고려하여 반드시 인체와 질병에 대한 전문적인 지식과 기술을 갖춘 의료인이 하지 않으면 안 되는 의료기술의 시행행위(제12조제1항)로 한정하여 형사처벌법규의 명확성의 원칙을 충족시키고 일반인에 대한 자유제한의 범위를 꼭 필요한 한도로 최소화함이 상당하다. 대법원은 “의학적 전문지식을 기초로 하는 진찰·처방·투약 또는 외과적 기술을 시행하여 하는 질병의 예방 또는 치료행위” 외에 “의료인이 하지 아니하면 보건위생상 위해가 생길 우려가 있는 행위”까지도 의료행위에 포함된다고 해석하고 있지만, 국민의 보건위생에 위해가 생길 우려가 있는 행위는 매우 광범하고 포괄적이기 때문에 의료인의 독점영역과 비의료인의 행위금지영역을 지나치게 넓게 설정하는 것이라고 보지 않을 수 없다. 국민의 보건위생에 위해가 생길 우려가 있는 행위에는 인체와 질병에 대한 전문적인 지식과 기술을 필요로 하지 않는 행위도 많은데, 그러한 행위를 하기 위해서는 매우 엄격한 의료인의 자격을 취득하라고 요구 하는 것은 합리적이라고 보기 어렵다. (중략) 예전에 시행되던 접골사·침사·구사 등의 자격제도가 1962. 3. 20. 구 의료법이 시행되면서 폐지되었지만, 침·뜸은 여전히 보편적인 의료술 또는 건강요법으로 활용되고 있다. 침·뜸은 침·뜸의 원리와 방법·효능 및 신체의 경락구조에 대한 지식을 필요로 하므로, 한의사가 할 수 있는 행위 영역에 포함되고 한의사가 시술함이 바람직하다고 할 수 있지만, 한의사의 자격을 취득하지 않은

사람에게 허용하면 안 될 정도로 전문성과 위험성이 높은 것인지는 의문이다. 그리고 스포츠마사지·카이로프랙틱·척추교정술·피부미용관리·자연치유법 등의 건강요법도 발달하고 있다. 국가가 국민의 생명과 건강을 보호하기 위해서는 이러한 분야에 대해서도 각 건강요법의 원리·방법·효능·자격 등을 연구하여 적절한 국가자격제도를 설정하여 관리하는 것이 필요하고 바람직하다고 할 것이다. 그렇지만 국민들이 활용하는 건강요법에 관하여, 국가가 적합한 자격제도를 설정하여 관리하지도 아니하면서 국민의 생명·건강에 직결되는 분야라 하여 민간자격의 설정·관리·운동을 금지하는 것은, 전문성과 위험성이 경미한 건강요법행위 까지 의료행위에 포함시켜 고도의 전문자격을 취득한 의료인에게 독점시키고 비의료인의 건강요법행위를 금지하는 결과로 되어, 국민의 건강추구권(의료선택권)과 직업선택의 자유를 합리적인 사유도 없이 지나치게 제한하는 것이라고 할 것이다. 따라서 국민의 생명·건강에 직결되는 분야라도 국가의 자격제도가 설정되지 아니한 분야에 대하여 이사건 심판대상조항을 적용하는 것은 헌법에 위반된다고 선언하여야 한다. 국가의 자격제도가 설정되지 아니한 분야에 대해서는 민간자격을 설정·운영하게 하더라도, 그로 인하여 생명과 건강에 대하여 현실적인 침해가 생기면 상해죄·폭행죄 등으로 처벌할 수 있으므로, 국민의 생명과 건강에 대한 위험을 방지하거나 국민의 생명과 건강을 보호할 국가의 책무를 유기하는 것이라고 볼 수 없다.

출처: 헌재 2010.7.29. 2009헌바53, 2010헌바252(병합)

이 사건은 「자격기본법」 제17조제1항제2호를 다뤘으나, 실질적 사항은 「의료법」에서 금지하고 있는 의료행위에 포함되는지 여부와 직결된 문제로서, 의료행위의 범위 자체가 넓게 해석하는 지금까지의 판례의 경향에 비추어 볼 때도 「자격기본법」 제17조와 제39조에 대한 해석이 이와 같은 판시가 나올 수밖에 없다고 보인다.

민간자격 신설금지 분야로 열거된 사항으로서 ‘다른 법령에 따라 금지되는 분야’는 민간자격 금지분야 항목 중에서도 그 판단에 대한 분쟁이 상대적으로 덜 한 것이다. 그러나 현행 민간자격 등록제의 성격을 고려하고, 특히 등록업무를 위탁받은 한국직업능력개발원이 등록여부를 판단하고 있는 상황에서 등록요건으로서 금지분야에 대한 사항은 법상으로 좀 더 명확성을 기할 필요가 있다. 등록거부에 대한 취소소송 판례는 아직까지는 거의 없으나, 대표적으로 다른 법령에서 금지되는 분야에 대한 해석이 문제된 등록거부 사안에 대한 판례에서 1심이 거부처분을 위법하다고 본 반면, 2심에서는 거부처분이 적법하다고 보고 3심에서 상고기각되었다.⁵⁷⁾ 대법원에서는 등록 거부된 보상관리사 자격

57) 대법원 2013.4.26., 선고, 2011두9874, 판결; 서울고등법원 2011.4.7., 선고, 2010누24397, 판결; 서울행정법원 2010.7.15. 선고 2010구합16721 판결.

신설에 대해 “이 사건 자격의 직무내용 중 “보상협의, 계약체결 및 보상금의 지급(제9호)”, “보상 관련 민원처리 및 소송수행 관련 업무(제10호)”는 변호사법에 따라, “토지 등의 등기 관련 업무(제11호)”는 법무사법에 따라, “분할측량 및 지적등록에 관한 업무(제4호)”는 행정사법에 따라 각 해당 법령의 직무내용과 저촉되어 무자격자의 행위가 금지되는 경우에 해당한다. 따라서 이 사건 자격은 그 직무내용 중 일부가 국가자격 관련 법령인 변호사법, 법무사법 및 행정사법에 따라 금지되는 경우로서 「자격기본법」 제17조제1항제1호의 민간자격 제한분야에 속한다. 그런데 원심은 이 사건 자격이 공익사업법에 의하여 금지된다고 보고 이 사건 자격이 민간자격 제한분야에 해당함을 이유로 그 등록을 거부한 이 사건 처분이 적법하다고 판단하였다. 이러한 원심판단은 그 이유에 일부 부적절한 부분이 있으나, 이 사건 처분이 적법하다고 보고 원고의 주장을 배척한 결론은 정당하다. 거기에 상고이유로 주장하는 바와 같은 민간자격 제도의 취지 및 내용이나 「자격기본법」 제17조제1항제1호의 해석에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 없다.”고 하였다. 이와 같은 판결 취지에 따른다면 “다른 법령에서 금지하는 행위”를 판단하는 경우에는 관련될 수 있는 국가자격자의 업무를 모두 고려하여야 하고, 국가자격자에 게만 이를 허용하는 것인지 여부를 모두 검토하여야만 파악가능하다.

다만, 동 판례가 ‘다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야’가 무엇인지에 대한 해석을 다음과 같이 하고 있는 점은 검토할 필요가 있다. 판례에서는 “자격기본법이 민간자격의 신설과 관리·운영을 포괄적으로 허용하면서 민간자격 제한분야를 규정한 취지는 원칙적으로 다양한 민간자격의 신설·관리·운영을 통한 직업선택의 자유 또는 일반적 행동의 자유를 최대한 보장하되, 예외적으로 법질서에 위배되는 민간자격 등을 규제하고자 하는 데 있다. 이와 같은 민간자격 제도의 취지·목적, 민간자격 제한분야에 관한 규제의 방식과 내용, 민간자격 제한분야의 체계적 해석, 기본권 제한의 최소침해원칙 등에 비추어 「자격기본법」 제17조제1항제1호에서 말하는 “다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야”란 일정한 직무수행을 내용으로 하는 민간자격에서 그 직무내용인 행위가 강행규정에 따라 절대적으로 금지되는 경우이거나 무자격자의 직무수행이 국가자격 관련

법령에 따라 금지되는 경우 등으로 제한하여 보아야 한다.”고 판시하고 있다.⁵⁸⁾ 판례에 따르면 민간자격 등록의 대상이 되지 않는 것은 다른 법률에서 일정한 행위를 금지하고 있는 경우에 그 금지행위와 관련된 민간자격이거나, 다른 법률에서 특별한 요건을 갖춘 자에게만 허용하는 행위와 관련된 민간자격인 경우를 말한다.⁵⁹⁾ 전자의 경우에는 원칙적으로는 허용되지 않으므로 민간자격의 신설대상으로 하는 것 자체가 적절하지 않은 것이므로 이에 해당한다고 보인다. 그러나 후자의 경우 국가자격제도를 두거나 요건을 갖춘 자에게만 허용하는 행위와 관련될 수 있는 민간자격을 등록해주는 경우, 해당 민간자격을 취득한 자가 민간자격 취득을 통해 자격자만이 할 수 있는 행위를 할 수 있다고 요건을 갖춘 것으로 오인할 수 있다는 우려 때문으로 보인다. 선행연구에서도 “다른 법령에서 금지하는 행위와 관련한 분야는 다른 법령에서 국가자격 취득자에 한하여 특정 사업이나 행위를 하도록 규제하고 있는 면허형 국가자격이 있는 경우 관련 직무를 규제하는 것으로서, 해당 분야의 민간자격을 신설·관리·운영해서는 안 된다”⁶⁰⁾고 한 바 있다.

58) 대법원 2013.4.26., 선고, 2011두9874, 판결.

59) 법제처의 법령해석사례에서는 「자격기본법」 제17조제1항제1호에 따른 “다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야”에 해당하여 민간자격을 신설할 수 없는 경우를 “다른 법령에서 금지하는 행위 및 그와 관련된 분야를 업무내용으로 하는 자격을 신설하는 경우”로 해석하고 있다. “「자격기본법」에서는 민간자격 신설에 대한 관리·운영(제17조)을 규정하고 있고, 주무부장관의 소관 등록자격 관련 업무의 지도·감독 권한(제18조의5) 및 공인자격관리자에 대한 지도·점검 의무(제29조)를 규정하고 있는바, 이와 같은 민간자격에 대한 규제를 통하여 민간자격의 공신력을 높여려는 같은 법의 입법 취지 등을 고려하면, 「자격기본법」 제17조제1항제1호에 따라 민간자격을 신설할 수 없는 경우가 반드시 다른 법령에서 금지하는 행위를 업무내용으로 하는 자격을 신설하는 경우로 한정되는 것은 아니라고 할 것입니다. 또한, 국가자격 또는 민간자격 관계 법령이 빠르게 변화하는 사회적·경제적 환경을 제때 반영하거나 완결된 제도를 갖추는 것이 쉽지 않음에도 불구하고(헌법재판소 2010. 7. 29. 결정 2009헌바53 결정례 참조), 「자격기본법」 제17조제1항제1호에 따라 민간자격을 신설할 수 없는 경우의 의미를 다른 법령에서 금지하는 행위를 업무내용으로 하는 자격을 신설하는 경우로 한정하게 되면 다른 법령에서 특정한 행위를 금지함으로써 실질적으로 보호하려는 업무분야를 업무내용으로 하는 민간자격까지 제한 없이 신설할 수 있다는 결론에 이르게 되어 민간자격의 남발로 인한 국민의 피해를 예방하기 위한 「자격기본법」의 입법 목적에 어긋날 수 있다는 점(2007. 4. 27. 법률 제8390호로 전부개정되어 2007. 10. 28. 시행된 「자격기본법」 개정 이유 참조)도 이 사안을 해석하는데 고려해야 할 것입니다. 따라서, 「자격기본법」 제17조제1항제1호에 따른 “다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야”에 해당하여 민간자격을 신설할 수 없는 경우는 다른 법령에서 금지하는 행위 및 그와 관련된 분야를 업무내용으로 하는 자격을 신설하는 경우를 의미한다고 할 것입니다.”(교육부 - 민간자격을 신설할 수 없는 “다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야”의 의미(「자격기본법」 제17조 등 관련), [법제처 17-0498, 2017. 11. 22., 교육부]). 이는 중소기업법 - 「중소기업진흥에 관한 법률」 제47조 제1항 및 제2항에 따른 지도사의 업무분야는 「자격기본법」 제17조제1항제1호에 따른 “다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야”에 해당하는지(「자격기본법」 제17조 등 관련), [법제처 17-0497, 2017. 11. 23., 중소기업법부]에서도 동일하다.

60) 김상진·김덕기, 『민간자격 금지분야 가이드라인 도출』, 한국직업능력개발원 이슈페이퍼 2012-16.

이 부분은 요건에 관한 해석문제가기는 하나, 후자와 같은 경우 민간자격을 취득한 자가 타법에서 자격자에게만 허용하는 행위를 할 수는 없는 것이므로, 단순하게 혼란을 유발할 우려가 있다는 것만으로 민간자격의 신설 등록 자체를 거부하는 것은 법적 근거가 충분하다고 보기는 어렵다.

3. 「자격기본법」상 민간자격 금지분야 조항 개편 필요

「자격기본법」 제17조에 따라 민간자격 신설금지분야를 실질적으로 구체화하고 있는 공고의 내용상의 문제점은 앞서 언급한 바와 같으며, 공고가 실질적인 민간자격 신설에 있어서의 규제기준이 됨에도 불구하고 법적 근거가 미약하거나 법에서 정한 사항을 초과하여 정해지고 있는 부분은 개정되어야 할 사항이다. 현행 「자격기본법」 제17조제1항에서 민간자격 신설 금지분야를 현행과 같이 정하는 경우에도 실질적으로 명확하게 민간자격 등록거부 사유로 삼을 수 있는 사항은 동항 제1호의 ‘다른 법령에서 금지하는 행위’라고 할 수 있다. 「자격기본법」 제17조제1항제1호에 따른 ‘다른 법령에서 금지하고 있는 분야’만으로도 충분하게 민간자격의 신설금지 분야여부를 가릴 수 있으며, 현행 법제에서 민간자격을 활용하는 것이 적절하지 않은 분야에 대해서는 개별법에서 이에 대한 금지사항을 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 그렇지 않고 현행과 같이 등록 시에 금지분야를 규정하고 있는 불확정개념을 구체화하여 등록여부를 결정하게 되는 경우 등록의 대상을 넓게 인정하느냐 좁게 인정하느냐와 관계없이, 법적 기준 없는 자의적인 처분이 되기 쉽다. 실질적으로 민간자격의 등록 수가 늘어나는 상황에서 이러한 제한이 매우 유용한 기능을 할 수는 있겠으나, 「자격기본법」 제4조제5항은 “국가는 민간자격을 활성화하고 공신력을 높이기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.”고 규정하고 있는 부분을 고려할 때 지금과 같이 민간자격 금지분야에 대한 해석을 하는 것은 민간자격의 활성화 취지와는 부합하지 않는다. 그러므로 「자격기본법」 제17조제1항에서는 ‘다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야’를 제외하고는 삭제하는 방식으로 개정하는 것이 적합할 것으로 보인다.

제4장

국가자격의 신설·변경·폐지 및 관리·운영·활용에 관한 법적 쟁점

제1절 국가자격 신설·변경·폐지 관련 쟁점

제2절 국가자격 관리 및 운영 관련 쟁점

제3절 국가자격 활용 관련 쟁점

제4장

국가자격의 신설·변경·폐지 및 관리·운영·활용에 관한 법적 쟁점

제1절 국가자격 신설·변경·폐지 관련 쟁점

I. 국가자격 형태별 신설·변경·폐지 문제 논의 필요성

국가자격은 크게 개별법에 따른 국가전문자격과 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격으로 구분된다. 개별법에 자격을 신설하는 경우에는 일반적인 입법절차를 거쳐 자격이 신설되는 과정을 거치지만, 모든 국가자격에 관한 일반적 사항을 규율하는 「자격기본법」의 적용을 받게 된다. 국가기술자격을 신설하는 경우에는 자격의 종목과 등급을 신설하는 것으로서 개별법이 아닌 국가기술자격에 관한 법률인 「국가기술자격법」의 적용을 받고 있다.

「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격 역시 「자격기본법」에 따른 국가자격이라는 점, 「자격기본법」에 따른 국가자격이든 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격이든 모두 실질적으로는 주무부장관이 관리·운영한다는 점에서 통합적인 체계에서 이루어질 필요가 있다. 그런 의미에서 국가자격이라는 체계에서 국가자격이 신설되고, 변경되고 폐지되는 과정에 관한 법적 쟁점을 국가자격과 기술자격을 구분하지 않고 검토하는 방식이 법적 쟁점을 명확하게 하는 데 유용하다. 한편으로 그동안 자격법제는 물론 정책적으로도 국가자격의 신설·변경·폐지를 구체적으로 구분하지 않고 한 번에 검토하여 왔으나, 법적인 측면에서 볼 때 국가자격의 신설과 변경 및 폐지는 각각 개별 쟁점을 가지고 있다는 점에서 중첩되는 범위를 감안하더라도 별도로 논의할 필요가 있다. 이하에서는 국가자격의 신설·

변경·폐지와 관련된 현행 법제에서의 규율을 우선 정리한 후 각 항목을 설명하도록 한다.

II. 국가자격의 신설 관련 법적 문제

1. 국가자격 신설 분야 및 정당성에 대한 해석

「자격기본법」은 국가자격의 신설 및 변경·폐지와 관련해서 제11조에서 규정하고 있다. 동조 제1항과 제2항은 신설영역과 신설시 공인자격과 동일한 명칭을 사용하지 못하도록 규정하고 있어 국가자격의 ‘신설’에 관한 사항만을 정하고 있으며, 제3항 이하에서는 신설뿐만 아니라 변경·폐지 시 거쳐야 하는 절차적인 사항을 함께 규정하고 있다. 국가자격의 신설영역은 「자격기본법」 제11조제1항에서 정하고 있는데, 앞서 언급한 바와 같이 신설영역은 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야나 국방·치안·교육 및 국가기간산업 등 공익에 직결되는 분야와 같이 국가가 하여야 하는 중요분야는 물론이고, 자격 취득수요가 적어 민간자격의 운영이 곤란한 분야도 국가자격의 신설 가능영역으로 규정하고 있다. 다만, 「자격기본법」 제11조제1항제4호는 ‘그 밖에 국가가 필요하다고 인정하는 분야’를 자격 신설 가능영역에 포함하고 있다는 점에서 국가가 국가자격을 신설할 수 있는 분야는 제한이 없다고 할 수 있다.

「자격기본법」에 따라 개별법으로 국가자격을 신설할 수 있으며, 「국가기술자격법」도 「자격기본법」에 따른 국가자격법령에 해당한다. 다만, 개별법상 국가자격이 하나하나 별개의 목적에 따라 신설되는 것과 달리 「국가기술자격법」에서는 국가기술자격을 하나의 시스템으로 관리하고 있으므로 국가기술자격의 경우 종목과 등급을 추가하는 방식으로 신설되고 있다. 이러한 이유에서 「국가기술자격법」은 국가기술자격의 신설이라는 규정 대신 국가기술자격을 운영할 수 있는 분야에 대한 규정을 두고 있다. 「국가기술자격법」상 국가기술자격의 운영으로 규정된 이 조문 역시 국가자격의 신설분야로 해석된다. 「국가기술자격법」 제82조의2에 따르면 국가기술자격의 운영분야로 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야, 사회질서 또는 선량한 풍속의 유지를 위하여 국가적인 관리가 필

요하거나 고도의 윤리성이 요구되는 분야, 국가의 기간(基幹)·전략산업 유지·발전 및 신산업 육성을 위하여 국가적인 인력양성과 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야, 전 산업에 공통되는 기초직무로서 국가적인 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야를 규정하고 있다. 「자격기본법」과 달리 「국가기술자격법」에서의 국가자격 운영분야는 좀 더 구체적이며, 목적도 명확하게 규정되어 있다고 볼 수 있다.⁶¹⁾ 예컨대 국가의 기간(基幹)·전략산업 유지·발전 및 신산업 육성을 위하여 국가적인 인력양성과 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야나 전 산업에 공통되는 기초직무로서 국가적인 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야와 같은 부분은 국가기술자격이 추구하는 목적과 한계를 나타내는 항목이라고 보인다.

특히, 국가기술자격은 자격을 취득하는 것 자체로 관련 업무를 수행할 수 있는 자격으로 활용되거나 지위가 보장되는 것은 아니다. 반면에 개별법상 규정되는 대부분의 국가자격의 경우 규제에 해당하는 경우가 많으며, 그렇지 않은 경우에도 앞서 언급한 것처럼 개별법상 국가자격은 해당 법률상 업무와의 연계성을 강조하는 것이 바람직하다. 이와 같이 보면 국가자격 신설이 가능한 「자격기본법」 제11조제1항제4호의 ‘그 밖에 국가가 필요하다고 인정하는 분야’는 개별법의 목적에 따른 업무를 자격자에게 수행시켜야 할 필요가 있는 경우로 제한적으로 해석하여야 한다. 적어도 국가자격을 규제의 형태로 도입하는 경우에는 미국 몇몇 주에서 규정하고 있는 직업에 대한 면허 규제에 대한 기준을 자격신설의 정당성 기준으로 활용할 수 있을 것이다.⁶²⁾

61) 그러나 “국가기술자격과 개별법상 국가전문자격의 구분이 불분명한 까닭에 자격제도를 규정하고 있는 법률과 검정시행기관은 차이가 있으나, 유사하거나 거의 동일한 직무내용의 자격을 동일한 주부처에서 국가기술자격과 개별법상 국가자격으로 신설하여 동시에 관리·운영하고 있는 사례가 나타나고 있다. 즉, 정부가 법령에 의해서 신설하는 각종 국가전문자격이나 「국가기술자격법」상 국가기술자격의 신설의 타당성 등에 대한 논의가 협력적으로 이루어지지 못하고, 해당 부처의 필요에 의해 신설하다 보니 유사·중복 직무분야 자격이 나타나고 있다. 대표적인 예로 항공분야의 경우 「국가기술자격법」에서 항공기관기술사, 항공기체기술사, 항공정비기능장이라는 자격을 규정하고 있는 반면, 개별법인 「항공안전법」에서도 유사한 항공정비사 등을 별도로 정하고 있다. 이 자격들은 종목의 자격명칭은 약간씩 상이하지만, 사실상 검정과정에서 검정기준이나 검정과목이 매우 유사하다. 이와 같은 방식으로 개별법에 규정된 국가자격 중에서도 기술이나 기능에 관하여 국가가 인정하는 「국가기술자격법」상 국가기술로 하는 것이 적합한 자격의 경우에도 개별법에서 규정하고 신설되고 있다.”(백옥선, 「국가자격제도에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원, 2018.10, 366-367면).

62) 1차년도 보고서의 부록에는 미국의 각 주에서 자격규제를 신설하고 폐지하는 과정에서 심사되었던 보고서를 첨부하였다. 이에 관해서는 백옥선, 「국가자격제도에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원, 2018.10, 427면.

<표> 미국 버몬트 주 및 콜로라도 주의 직업규제 정당화 사유

26 V.S.A. §3105(a) ⁶³⁾	<p>(a) 주정부는 다음 각 호 모두를 충족하는 경우에만 직업을 규제할 수 있다.</p> <p>(1) 직업 규제를 하지 않는 것이 공중의 건강, 안전 또는 복지에 명백히 해를 입히거나 위험을 주며, 그러한 피해가 잠재적으로 인식 가능하고 동떨어지지 않거나 추측에 근거하지 않음을 증명할 수 있는 경우</p> <p>(2) 초기 및 지속적인 전문 업무 능력을 보장함으로써 대중이 혜택을 누릴 것을 합리적으로 기대할 수 있는 경우</p> <p>(3) 대중이 다른 수단에 의해 효과적으로 보호될 수 없는 경우</p> <p>(b) 입법부가 §3105(a)의 요건에 따라 직업규제가 필요하다고 판단하는 경우에만, “그리고 정부 차원의 손익 및 사회적 비용과 이익 등을 고려”한 후에, 공익과 일치하는 범위에서 최소한의 제한적인 규제가 행해져야 하며” 정책이 수립되어야 한다.</p>
C.R.S. 24-34-104.1 ⁶⁴⁾	<p>(1) 규제되지 않은 관행이 공중의 건강, 안전 또는 복지에 위해를 입히거나 위협하게 하는지, 그리고 위해가능성을 인식할 수 있는지</p> <p>(2) 대중이 필요로 하고 합리적으로 이익을 기대할 수 있는지 여부, 직업능력이 처음부터 지속적인 수준으로 유지되어야 하는지</p> <p>(3) 보다 비용 효과적인 다른 수단으로 대중이 적절하게 보호될 수 있는지 여부</p> <p>(4) 면허, 인증, 자격 갱신에 대한 직업수행자에 대한 제한이 공공 안전 또는 상업적·소비자 보호에 영향을 미치는지 여부</p>

2. 공인민간자격이 있는 분야에 대한 국가자격 신설 적절성 판단

「자격기본법」 제11조제2항은 국가자격 신설과 관련하여 민간자격과 중복될 수 있는 최소한의 문제를 해결하기 위해 “「자격기본법」에 따라 공인된 민간자격과 동일한 명칭의 국가자격을 신설하지 못한다.”고 규정하고 있어 동일명칭의 유사 국가자격을 신설하지 못한다. 그러나 이 조항은 동일명칭에 한정하고 있기 때문에 이미 공인받은 민간자격과 유사한 명칭의 국가자격을 만들거나, 자격의 명칭은 다를지라도 공인자격과 자격제도의

63) <https://law.justia.com/codes/vermont/2012/title26/chapter57/section3105/>, 2019.10.18. 최종방문.

64) <https://advance.lexis.com>, 2019.10.18. 최종방문.

목적이 동일한 국가자격을 만드는 방식 등은 얼마든지 가능하다. 민간자격의 공인제도의 목적을 고려하면 국가가 이미 민간자격에 대해 공인이라는 제도를 통하여 민간자격에 대해 국가차원의 보증을 하였다면, 국가 스스로는 동일한 명칭은 당연하고 유사명칭으로도 공인자격과 동일한 국가자격을 만드는 것은 부적합하다. 물론 민간자격의 공인은 그 기간을 5년으로 규정하고 1회 연장이 가능하도록 하고 있으므로 이러한 기간이 만료되거나 공인이 취소되어 더 이상 존재하지 않는 경우는 예외겠으나, 국가가 공인자격을 취소하는 것도 아니면서 국가가 공인해 준 기간 내에 국가가 이와 유사한 국가자격을 신설하는 것을 가능하다고 보는 것은 적합하지 않다. 『자격기본법』 전반에 걸쳐 민간자격에 대한 공인수준을 국가자격과 유사한 수준으로 설정하고 있고, 공인자격에 대해서도 국가자격과 마찬가지로 『자격기본법』 제30조에 따른 우대를 규정하고 있다는 점에서, 공인자격은 단순한 민간자격이 아니라 국가자격과 대응할 수 있는 자격이기 때문이다. 그러므로 『자격기본법』 제11조제2항은 개편을 검토할 필요가 있으며, 후술하겠으나 이러한 재검토의 전제는 공인자격에 대한 국가의 최소한의 개입수준이 보장되는 범위로 제도가 설정되어 있을 것을 요구한다.

3. 국가자격 신설주체에 지방자치단체 포함 필요성 판단

『자격기본법』에서는 국가자격을 중앙행정기관의 장이 신설하는 것으로 규정하고 있으며, 자격을 신설하는 경우에는 국가자격관련법령으로 신설하도록 규정하고 있다. 『국가기술자격법』에서도 법률 자체의 관장은 고용노동부가 하지만, 국가기술자격의 시험이나 자격증 부여 등 자격의 관리는 ‘해당 국가기술자격에 관한 사항을 관장하는 중앙행정기관의 장’이 하도록 규정하고 있다. 『자격기본법』과 『국가기술자격법』을 종합하더라도 중앙행정기관의 장이 아니면 국가자격 신설이 불가하다. 앞서 언급한 바와 같이 『자격기본법』과 같이 자격을 국가자격과 민간자격으로 구분하면서 국가자격을 중앙행정기관의 장이 신설하고 관리·운영하는 것으로 정하는 경우, 시·도지사가 실시하는 자격제도에 대해서는 현행법제상의 유형으로 분류되지 못한다.

국가자격 신설 및 관리·운영주체에 지방자치단체의 장까지 확장하여 포함할 것인지를 검토할 필요가 있다. 국가자격은 국가가 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야 등 중요한 분야에서 일정한 자격을 가진 자로 하여금 해당 분야의 업무수행을 하게 하기 위한 것이고, 이를 위하여 법령에 따라 신설되어 전국에서 공통적으로 적용되도록 할 필요가 있는 자격이다. 현행 「자격기본법」상의 국가자격의 개념처럼 법령에 따라 ‘국가가 신설’하는 것을 그대로 ‘시·도지사가 신설’하는 자격으로 범주를 확장할 필요가 있는지에 대하여, 법령에 따라 전국적으로 동일한 수준으로 자격자의 능력을 검정할 필요가 있다고 보여지는 국가자격을 시·도지사가 신설하도록 하는 것은 적합하지 않다고 본다.

지방자치단체에도 국가자격(혹은 지방자격)을 신설할 수 있는 권한을 부여할 수 없는 것은 아니나, 신설할 수 있는 권한을 부여하려면 다음과 같은 사항에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다. 1. 지방자치단체가 신설할 수 있는 자격의 범위를 한정할 필요가 없는가? 이때 국가자격과 동일한 범위로 할 것인지, 국가나 지방자치단체가 먼저 신설한 분야에 대해서는 다른 쪽에서 자격을 신설할 수 없게 할 것인가, 2. 일정한 자격에 대해 243개 지방자치단체에서 각각 자격을 신설할 수 있게 할 것인가, 3. 지방자치단체가 신설하는 자격의 효력범위를 전국적으로 할 것인가, 해당 자치단체의 관할구역 내에서만 효력을 가지도록 할 것인가, 4. 지방자치단체가 신설하는 자격의 기준은 전국적으로 동일하게 설정할 것인가, 지역의 특성에 맞게 정하도록 할 것인가. 이와 같은 논의가 선행되어야만 지방자치단체의 자격신설권을 인정할지 여부를 결정할 수 있다. 지방자치단체의 자격신설권한과 관련하여서는 미국의 사례를 참고할 필요도 있다. 미국에서는 주단위로 자격규제를 달리 하는 것으로부터 발생하는 문제를 해결하기 위해 주에서 관리하는 직업면허규제를 폐지하기 위한 노력이 진행중이기 때문이다.⁶⁵⁾

65) 미국에서는 직업면허에 대한 규제를 관리하기 위하여 직업규제 일출·일몰제를 엄격하게 운영하고 있다. 미국에서의 직업면허제 관련 정책 동향과 미국의 자격제도 일출(Sunrise Review)·일몰제(Sunset Review)에 관해서는 백옥선, “자격규제입법의 실효성 확보를 위한 법제개선방안 - 미국의 직업면허 일출·일몰제의 시사점을 중심으로”, 『공법학연구』제19권제4호, 2018.11 참고.

개별법상의 자격에 대해서는 신설시 업무관련성을 요구하는 경우 해당 자격은 규제성을 가지므로, 지방자치단체에서 실시하는 자격제도의 경우 「지방자치법」 제22조에 따라 법적 근거가 필요하다. 현행 법체계상으로는 지방자치단체에서 규제사항을 포함하여 「자격기본법」에서 국가자격의 신설을 할 수 있는 주체로 포함하는 것은 위에서 언급한 논의들을 거쳐야 할 것이나, 다만, 법률에서 자격제도를 신설하면서 그 관리·운영의 주체를 지방자치단체의 장으로 하는 것은 적합할 것으로 보인다.

4. 국가자격 신설절차 보완 필요성

(1) 「자격기본법」에 따른 신설절차

「자격기본법」은 국가자격을 신설하는 절차에 관해 의무적인 사항을 규정하고 있지 않다. 「자격기본법」 제11조제3항 이하에서 국가자격의 신설·변경·폐지를 할 때 관계 부처 간의 의견이 다른 경우에 대해서만 동법 제11조제3항 단서에서 필요적으로 심의를 거쳐야 하는 사항으로 정하고 있고, 그 외에는 자격정책심의회 심의를 요청하여 거칠 수 있도록 임의제도로 규정하고 있을 뿐이다. 다만, 자격정책심의회는 「자격기본법」 제11조제4항 및 제5항에 의해 국가자격의 신설·변경·폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 신설·변경·폐지 등을 권고하면서 해당 중앙행정기관의 장에게 자료요청을 할 수 있는 권한을 규정하는 방식으로 심의회의 기능을 수행할 수 있는 여지를 남기고 있다. 이에 따를 때 적어도 개별법으로 신설되는 국가자격은 타 부처와 의견이 다른 경우를 제외하고는 「자격기본법」에 따른 자격정책심의회 심의를 거치지 않을 수 있다.

다만, 자격정책심의회 심의를 거치는 경우에는 「자격기본법 시행령」 제22조제1항에 따라 중앙행정기관의 장은 심의요청서에 국가자격 신설 목적과 필요성, 국가자격 신설 시 자격검정기준, 국가자격 신설 시 자격제도 운영계획, 그 밖에 심의회가 심의 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 결정한 자료와 함께 관련 기관 및 단체의 의견서를 첨부하여야 한다. 만약 부처 간 이견의 존재로 심의를 반드시 거쳐야 하는 경우에는 해당 자격

에 대하여 다른 의견이 있는 관계 부처의 의견과 관련 단체 및 기관의 의견을 함께 첨부하여야 한다.

<표> 자격신설시 제출하여야 하는 내용(「자격기본법」과 「국가기술자격법」)

	「자격기본법」상 국가자격 신설·변경·폐지시 관련 서류 (심의회 심의 거치는 경우에만 적용)	「국가기술자격법」상 국가기술자격 신설·변경·폐지시 관련 서류
신설	<ul style="list-style-type: none"> - 국가자격 신설·변경의 목적과 필요성 - 국가자격 신설·변경 시 자격검정기준 - 국가자격 신설·변경 시 자격제도 운영 계획 - 그 밖에 심의회가 심의 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 결정한 자료 	<ul style="list-style-type: none"> - 종목신설·변경의 필요성 - 해당 자격종목의 직무 내용, 직무 범위 및 직무 난이도 - 해당 자격 취득자의 수요 및 전망 - 해당 분야 종사인원 및 인력양성 실태 - 검정 응시인원의 적정성 및 검정 시행의 가능성 - 해당 자격종목이 산업현장에 적합한 정도 - 유사 자격의 존속 여부 및 운영실태 - 국가기술자격 운영분야에 해당하는지 여부 - 국가외 검정 금지 분야에 해당하는지 여부 - 그 밖에 고용노동부장관이 해당 국가기술자격에 관한 사항을 관장하는 중앙행정기관의 장과 협의하여 필요하다고 인정하는 사항
변경	상동	상동
폐지	<ul style="list-style-type: none"> - 국가자격 폐지의 목적과 필요성 - 국가자격 폐지 시 향후 대책(폐지되는 자격의 자격취득자에 대한 대책 등) - 그 밖에 심의회가 심의 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 결정한 자료 	<p>다음을 제외하고는 상동</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 자격종목의 직무 내용, 직무 범위 및 직무 난이도 - 검정 응시인원의 적정성 및 검정 시행의 가능성 - 국가외 검정 금지 분야에 해당하는지 여부 (- 국가기술자격 운영분야에 해당하는지 여부는 시행령에서 규정하고 있지 않으나, 함께 배제하여야 하는 사항으로 추가 필요)

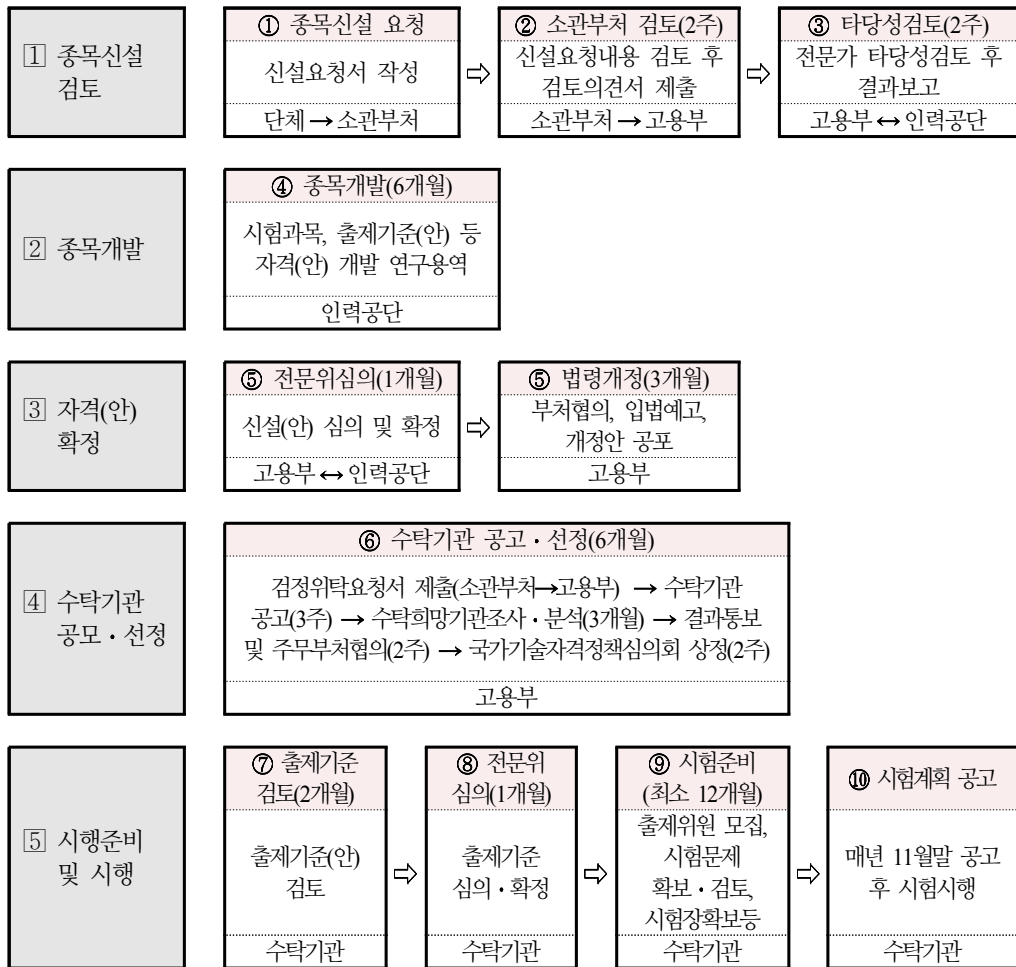
(2) 「국가기술자격법」에 따른 종목 신설 절차

「국가기술자격법」 제8조의2에서는 국가기술자격의 운영분야를 정하면서 제3항에서는 국가기술자격의 종목의 신설·변경·폐지 기준과 절차를 동법 시행령에서 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 제정된 「국가기술자격법 시행령」 제11조에서는 국가기술자격 종목을 신설·변경·폐지하려는 경우 검토하여야 하는 사항을 정하고 있다. 다만, 이 때 누가 이를 검토하여야 하는지, 어떠한 절차를 거쳐서 검토하여야 하는지가 명확하지 않다. 국가기술자격의 신설시 검토하여야 할 사항에 대해 「국가기술자격법 시행령」 제11조에서 정하는데, 국가기술자격 종목신설의 필요성, 해당 자격종목의 직무 내용, 직무 범위 및 직무 난이도, 해당 자격 취득자의 수요 및 전망, 해당 분야 종사인원 및 인력양성 실태, 검정 응시인원의 적정성 및 검정 시행의 가능성, 해당 자격종목이 산업현장에 적합한 정도에 대한 일반적인 사항을 검토해야 한다. 이에 대한 검토는 「국가기술자격법 시행령」 제12조제1항에 따라 국가기술자격의 종목신설을 요청하는 단체에서 검토하는 것으로 보인다. 종목 신설시 추가적으로 유사 자격의 존속 여부 및 운영실태, 「국가기술자격법」 제8조의2에 따른 국가기술자격 운영분야에 해당하는지 여부와 국가 외 검정 금지 분야에 해당하는지 여부를 함께 검토하여야 하는데, 이에 대한 검토주체는 명확하게 규정되어 있지 않다. 그 밖에 고용노동부장관이 해당 국가기술자격에 관한 사항을 관장하는 중앙행정기관의 장과 협의하여 필요하다고 인정하는 사항도 검토대상이 될 수 있다.

국가기술자격의 종목 신설절차 역시 법률의 위임에 따라 「국가기술자격법 시행령」 제12조에서 정하고 있다. 해당 조문의 경우 국가기술자격의 종목신설은 관련 있는 단체가 요청하는 경우를 전제로 하여 조문을 구성하고 있다. 즉, 「국가기술자격법 시행령」 제12조제1항은 국가기술자격의 종목신설등과 관련이 있는 단체가 종목신설에 필요한 검토사항에 대한 의견을 첨부하여 주무부장관 또는 고용노동부장관(기술사 등급의 종목신설 등의 경우에는 과학기술정보통신부장관)에게 종목신설을 서면으로 요청할 수 있으며, 제2항 및 제3항에 따라 주무부장관이나 고용노동부장관이 요청받은 경우 서로에게 검토요청을 하도록 되어 있다. 고용노동부장관은 종목신설에 대한 요청을 받으면 동조 제4항에

근거하여 국가기술자격의 조사·연구를 대행하는 기관에게 타당성 검토를 의뢰하고, 타당성 검토를 의뢰받은 대행기관은 동조 제6항에 따라 관계 중앙행정기관, 이해당사자 및 관련 전문가 등의 의견을 수렴하여 타당성을 검토하고 그 결과를 고용노동부장관에게 통보하도록 규정되어 있다.

<표> 국가기술자격법령에 따른 국가기술자격 신설절차



출처: 관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.11, 33면.

『국가기술자격법 시행령』 제12조제7항에 따라 종목신설의 타당성 검토 결과 종목신설의 타당성이 인정되면 고용노동부장관에게 타당성 검토 결과를 통보한 날부터 6개월 이내에 대행기관은 산업현장의 의견을 수렴하고 수요를 조사하며 『자격기본법』 제2조제2호에 따른 국가직무능력표준 등을 고려하여 해당 종목의 직무 내용, 검정방법 및 출제기준 등을 개발하고 그 결과를 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 그 기한 연장이 가능하다. 이에 따라 받은 결과를 토대로 동조 제8항에 따라 고용노동부장관은 주무부장관과 협의한 후 정책심의회 또는 전문위원회의 심의를 거쳐 종목신설을 확정한다. 다만, 기술사 등급의 종목신설의 경우 과학기술정보통신부장관이 주무부장관과 협의한 후 그 결과를 고용노동부장관에게 제출하여야 하고, 고용노동부장관은 과학기술정보통신부장관으로부터 받은 결과에 대하여 정책심의회 또는 전문위원회의 심의를 거쳐 종목신설을 확정하여야 한다. 만약 타당성 검토 결과 타당성이 인정되지 아니할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 종목신설을 하지 않을 수 있다.

(3) 『자격기본법』 및 『국가기술자격법』의 자격신설절차의 문제점

국가자격의 근거 형식은 개별법 또는 『국가기술자격법』이다. 검토한 바와 같이 개별법에서 자격신설을 하는 경우 일반적인 입법절차를 거치는 외에 『자격기본법』이 적용될 수 있는 절차는 거의 없으며, 『국가기술자격법』의 경우에도 자격신설에 관한 사항을 전적으로 대통령령에 위임하는 형식을 취하고 있을 뿐만 아니라, 동법 시행령에서 규정하는 사항도 국가가 신설하는 경우를 전제로 한 절차조항을 두고 있지는 않다. 국가자격제도의 문제 중 하나가 국가자격 간에도 유사자격이 신설되고, 유사자격임에도 별도로 관리·운영되는 비용측면에서의 낭비는 물론 자격을 취득하고자 하는 국민들에게 중복적으로 자격취득을 강제하는 효과가 나타날 수 있다는 점이다. 이와 같은 자격제도의 출현의 근본적인 원인은 개별법과 『국가기술자격법』에 따른 국가기술자격 간의 통합적 검토가 이루어질 수 있는 구조가 아니라는 것이며, 이는 『자격기본법』의 위상문제와도 결부된다.

한편으로 「국가기술자격법」의 경우 자격신설시 고려하여야 하는 항목을 규정하고 있는 반면, 「자격기본법」에서는 신설시 고려사항에는 자격정책심의회 심의를 거칠지 여부 외에는 규정하고 있지 않다는 점도 문제로 지적할 수 있다. 적어도 「자격기본법」과 같이 자격에 관한 일반법에서는 국가자격을 신설하는 경우에 고려하여야 하는 사항을 열거하여 규정할 필요가 있다. 그 항목에 대해서는 「국가기술자격법」의 규정을 참고하되, 개별법상 자격을 전제로 하므로 특성별로 추가할 부분을 검토하여 신설할 필요가 있다. 또한 「국가기술자격법」의 신설 절차상의 문제로 언급되는 것이 자격신설과정에 통상 2년의 시간이 소요된다는 것인데, 4차 산업혁명 시대의 빠른 기술변화에 대응하기 위해 적어도 관련 자격 신설뿐만 아니라 변경·폐지 기간을 특정한 경우 유연성을 확보할 수 있는 방안의 마련이 필요하다는 지적도 나오고 있다. 2018년 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획에서도 이러한 문제점에 대한 지적이 있었으나, 통일적으로 국가기술자격의 신설·변경·폐지 기간을 단축하는 경우에는 남설의 우려가 있다는 점에서 면밀한 검토가 요구되는 사항이다.

III. 국가자격 변경 및 통합 관련 법적 문제

1. 국가자격 변경의 법적 근거의 문제점

(1) 국가자격 변경에 대한 법적 근거

「자격기본법」과 「국가기술자격법」은 변경개념을 신설개념과 구분하지 않고, 신설 및 폐지와 함께 변경에 대해서도 절차적인 사항만을 정하고 있다. 국가자격의 신설과 마찬가지로 「자격기본법」 제11조는 국가자격의 신설·변경·폐지 시 자격정책심의회를 거칠 것인지 여부, 「국가기술자격법」 제8조의2제3항은 신설·변경·폐지의 기준과 절차를 대통령령에 위임하는 조항에 근거를 두고 있다. 그러나 「자격기본법」상 국가자격의 변경 역시 자격정책심의회 심의를 거치는 것 자체가 임의적인 사항으로 되어 있어, 국가자격 변경 시 「자격기본법」상의 절차가 적용되지 않을 가능성이 많다. 또한 「국가기술자격법」 제8조의2제3항에 따라 동법 시행령은 국가기술자격의 변경에 관한 기준 및 절차를 정하

도록 하고 있으나, 변경에 대해 특별한 조항을 규정하는 것은 아니며, 종목 신설 시와 동일한 규율대상이다. 그러므로 국가자격 변경에 대해서는 현재 「자격기본법」과 「국가기술자격법」에서 국가자격 신설 조항과 법적 규율사항이 동일하므로, 그 문제점도 동일하다.

(2) 국가자격 변경·신설 구분 및 변경개념 별도정의 필요성

「자격기본법」이나 「국가기술자격법」에서는 변경의 개념을 구체화하고 있지는 않다. 이는 국가자격의 신설이나 변경을 국가가 수행하며, 이러한 신설이나 변경이 법령의 개정을 통해서 나타나기 때문인 것으로 보인다. 그러나 이해관계가 형성되기 이전의 국가자격의 신설과 달리 변경은 이해당사자가 다수 존재할 것이고, 그 변경이 어떠한 것이냐에 따라 자격취득자에게도 일부 영향을 미칠 수 있다. 직접적인 법 효과는 아닐 수 있으나, 자격을 취득하고자 하는 자의 신뢰보호와도 연계될 여지도 있다. 그러한 의미에서 본다면 자격의 신설과 변경은 구분되어야 하는 개념이고, 적어도 이미 형성된 자격제도의 변경에 대해서는 법적 틀이 마련될 필요가 있다.

국가자격의 변경이라고 하면 일반적인 의미로는 자격이 신설된 이후 자격이 당초 신설될 때와 달리 변경되는 것을 의미하는 것으로 이해되나, 「자격기본법」과 「국가기술자격법」을 포함한 자격법령에서는 자격의 변경에 대해 별도의 개념규정을 두고 있지는 않다. 법적 측면에서 변경 개념은 신설과 대비하여 어느 정도로 변경되는 것인지가 중요하다. 그러나 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」에서는 변경의 개념 자체를 별도로 설정하고 있지 않으므로 자격제도에서 자격이 신설된 이후 어느 부분이 어느 정도 바뀌어야 변경개념에 해당할지 명확하지 않다. 변경개념의 설정을 위해서는 신설당시와 어떤 것이 달라지는지에 대한 비교가 가능할 것이 전제된다. 그러나 현재 개별법에 신설되는 국가자격의 경우 「자격기본법」에서는 신설과 관련하여 검토항목이나 규율범위 등을 법적으로 확정하는 절차가 별도로 없다.

그러므로 국가자격의 변경은 합리적인 범위 내에서의 변경개념을 생각할 수밖에 없다. 개별법상 국가자격은 일정한 기준에 따라 법적 근거를 가져야 하고, 이러한 항목은 1차년도 보고서에서 입법모델의 구분기준으로 제시한 바 있다. 적어도 자격제도 도입 근거,

자격자의 업무 및 직무범위, 자격부여기관 및 위탁·대행 근거, 자격자 결정 및 자격부여 근거, 자격시험실시 및 시험·시험과목 면제, 자격 결격사유 및 응시자격, 부정행위자 제재, 자격취득자의 의무, 자격취소 등 제재조치가 정도가 자격제도를 구성하는 중요사항이 된다.⁶⁶⁾ 그 중에서도 자격제도의 도입근거나 자격자의 본질적인 업무 조항의 대대적 개편이 있는 경우 이때의 개편은 새롭게 자격제도를 신설하는 것과 유사한 효과를 가져 오는 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 그 정도의 개편이 아닌 경우 자격제도는 법적 근거 외에 실질적인 관리·운영에 필요한 범위에서 자격관리자의 재량이 많이 인정되는 분야라는 점에서 관리·운영상 변경이 불가피한 측면이 있다. 그 외의 자격부여기관이나 자격자의 응시자격, 자격부여방식과 같은 내용은 자격제도의 관리·운영의 범위 내에 속하는 것으로서 이러한 항목이 개편되는 것은 변경으로 볼 수 있다.

(3) 국가자격 통합 개념과 변경의 구분

국가자격의 변경개념은 「자격기본법」과 「국가기술자격법」에서 신설·변경·폐지로 묶여서 사용되고 있는 개념이나, 자격의 통합개념은 자격법령의 본문에서 사용되는 개념은 아니다. 다만, 「국가기술자격법」의 부칙에서는 자격종목의 통합이라는 용어를 사용하고 있기도 하고,⁶⁷⁾ 「자격기본법」 제15조는 국가자격관리자, 즉, 국가자격을 관리·운영하는 중앙행정기관의 장에게 “국가자격으로 유지하기에 적합하지 아니한 자격이나 중복되는 자격이 있는 때에는 이를 통합·정비”하도록 규정하고 있다. 이때의 통합이란 중복되는 다수의 자격을 하나로 합치는 의미로 이해된다.

실무상으로는 변경과 통합을 완전히 다른 개념으로 보고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 자격의 변경은 여러 가지 사유로 자격 종목 간 통합을 포함하여 검정내용이나 시험과목의 변경, 검정절차와 기준, 응시요건, 합격기준 등 검정운영의 변경을 포함하고 있는

66) 각 항목에 대한 설명, 항목별 현행 법령상 규정의 문제점, 항목별 입법시 고려사항, 항목별 모범입법모델 등에 관해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 199-342면.

67) 국가기술자격의 경우 자격종목의 통합시 기존 자격종목이 어떻게 통합되어 신규 자격종목으로 ‘변경’되었는지를 국가기술자격법령에 흔적을 남겨 놓아 기존 자격이 어떠한 자격으로 변경되었는지를 파악할 수 있도록 하고 있다.

개념이고, 전적으로 계속 자격을 운영하긴 하되, 개선하는 방향으로 자격제도와 검정방법을 바꾼다는 의미가 강하다. 그러나 통합은 서로 다른 자격 종목 간 또는 동일 자격의 상·하위 등급 간 어떠한 이유로 운영 자격의 숫자를 축소한다는 것을 의미한다. 대부분은 자격의 활용도가 낮은 종목이나 등급을 폐지하면서 유사한 다른 종목이나 등급과 합친다는 것이다. 즉, 어느 종목 또는 등급은 사라진다는 것을 전제로 하기 때문에 변화에의 대응성 측면에서는 변경과 유사한 측면이 있다. 그러나 기존 자격취득자들의 입장에서는 자신이 취득한 자격이 다른 자격으로 대체된다는 것을 의미하기 때문에 반발하는 경우도 있을 수 있다.

이렇게 보면 하나의 국가자격을 주로 개편하는 의미의 변경과 다수의 자격을 전제로 하는 통합을 동일한 개념으로 이해하는 것은 어려우며, 그 목적도 대체로 상이할 것으로 보인다. 그러나 다른 한편으로는 통합 역시 그 형식상 자격취득자 입장에서는 자격이 변경되는 것과 크게 다르지 않다. 그러한 의미에서 국가자격의 변경과 통합 개념은 명확하게 구분하기는 어려우며, 법령에서 어떠한 범위로 변경과 통합을 이해하고 규정하는지에 따라 달라질 수 있다.

2. 국가자격 변경 및 통합 사례

(1) 개별법상 국가자격 변경 사례

개별법상 국가자격이 변경되는 경우 대부분 기존 자격자에 대한 조치를 필요로 하기 때문에 부칙조항에서 변경된 사항과 이에 대한 경과조치를 두고 있다. 개별법상 국가자격의 변경 사례를 검토해보면 크게 자격사의 명칭이 변경되거나, 자격의 급수나 등급을 조정하는 변경이 있거나, 의료전문의와 같은 전문과목이 있는 경우 전문과목이 변경되는 경우가 있다. 개별법상 국가자격은 자격 자체에 대한 유효기간을 두고 있는 경우가 거의 없으므로, 사실상 자격제도의 변경 시 기존 자격취득자에 대한 보호차원에서 다음 표에서 보는 바와 같이 그대로 지위를 인정하는 형태를 이루고 있다.

<표> 국가자격 변경에 관한 개별법 부칙 사례

법적 근거	자격명	급수/ 분야	근거 신설	관련부칙
축산법	축산물 품질 평가사 (신설 당시 등급 판정사)	-	1993. 06.11. 개정	부칙 <법률 제9952호, 2010. 1. 25.> 제2 조(명칭 변경에 따른 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따른 축산물등급판정소 및 축산물등급 판정사는 이 법에 따른 축산물품질평가원 및 축산물 품질평가사로 본다.
의료법	간호사 의사/ 치과 의사/ 한의사 조산사	-	1951. 09.25. 제정	부칙 <법률 제3825호, 1986. 5. 10.> 제2 조(한의사등의 명칭변경에 관한 경과조치) ① 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 한의사의 면허를 받은 자는 이 법에 의한 한의사의 면허를 받은 것으로 본다. ② 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 한방병원의 개설허가를 받거나, 한의원의 개설신고를 한 자는 각각 이 법에 의한 한방병원의 개설허가를 받거나, 한 의원의 개설신고를 한 것으로 본다. 부칙 <법률 제3948호, 1987. 11. 28.> 제2 조(조산원등의 명칭변경에 따른 경과조치) 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 조산원·간호원의 면허를 받은 자 또는 간호보조원의 자격인정을 받은 자는 이 법에 의하여 각각 조산사·간호사의 면허 또는 간호조무사의 자격인정을 받은 것으로 본다. 제3 조(조산사국가시험 실시에 따른 경과조치) 이 법 시행당시 제6조제1호의 규정에 의한 의료기관에서 수습중인 자에 대한 조산사면허에 관하여는 종전의 규정에 의한다.
의료법/ 전문의의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정	전문 의	내과, 신경과, 정신건강의 학과, 외과, 정형외과, 신경 외과, 흉부외과, 성형외과, 마취통증의 학과, 산부인 과, 소아청소년과, 안과, 이	1976. 04.15. 제정	부칙 <대통령령 제23314호, 2011. 11. 23.> 제2 조(전문과목 명칭 변경에 따른 경과조치) 이 영 시행 당시 종전의 규정에 따라 정신과 전문의 또는 산업의학과 전문의의 자격을 인정받은 사람은 각각 이 영에 따른 정신건강의학과 전문의 또는 직업환경의학과 전문의의 자격을 인정받은 것으로 본다. 부칙 <대통령령 제28440호, 2017. 11. 21.> 제2 조(전문과목 명칭 변경에 관한 경과조치) ① 이 영 시행 당시 종전의 규정에 따른 비뇨기와 전문의는 제

법적 근거	자격명	급수/ 분야	근거 신설	관련부칙						
		비인후과, 피부과, 비뇨의학과, 영상의학과, 방사선종양학과, 병리과, 진단검사의학과, 결핵과, 재활의학과, 예방의학과, 가정의학과, 응급의학과, 핵의학 및 직업환경의학과		3조의 개정규정에 따른 비뇨의학과 전문의로 본다. ② 이 영 시행 당시 종전의 규정에 따른 비뇨기과 전문과목에 대한 전공의 수련을 마쳤거나 수련 중인 사람은 제3조의 개정규정에 따른 비뇨의학과 전문과목에 대한 수련을 마쳤거나 수련 중인 사람으로 본다. 부칙 <대통령령 제14516호, 1995. 1. 28.> ② (전문과목 명칭변경에 따른 경과조치) 이 규정 시행 당시 종전의 규정에 의하여 흉곽외과 전문의의 자격을 인정받은 자는 이 영에 의한 흉부외과 전문의의 자격을 인정받은 것으로 본다. 부칙 <대통령령 제17942호, 2003. 3. 19.> ② (전문과목에 관한 경과조치) 이 영 시행 당시 종전의 규정에 의한 전문의중 일반외과 전문의는 외과 전문의로, 마취과 전문의는 마취통증의학과 전문의로, 치료방사선과 전문의는 방사선종양학과 전문의로, 해부병리과 전문의는 병리과 전문의로, 임상병리과 전문의는 진단검사의학과 전문의로 본다.						
의료법/한 의사 전문의의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정	한 의사 전문의	한 방 내 과, 한방부인과, 한방소아과, 한방신경정신과, 침구과, 한방안·이비인후·피부과, 한방재활의학과 및 사상체질과	1999. 12.15. 제정	부칙 <법률 제3825호, 1986. 5. 10.> 제 2 조(한의사등의 명칭변경에 관한 경과조치) ① 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 한의사의 면허를 받은 자는 이 법에 의한 한의사의 면허를 받은 것으로 본다. ② 이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 한방병원의 개설허가를 받거나, 한의원의 개설신고를 한 자는 각각 이 법에 의한 한방병원의 개설허가를 받거나, 한의원의 개설신고를 한 것으로 본다.						
신박 직원법	해기사	항해사(1-6급)/기관사(1-6급)/전자기관사/통신사(1-4급)/운항사(1-4급)/수면비행선박조종사(소형, 중형)/소형선박조종사	1960. 02.01. 제정	부칙 <법률 제3715호, 1983. 12. 31.> 제 2 조(면허의 직종별 등급의 변경에 따른 경과조치) ① 이 법 시행전에 종전의 규정에 의한 면허(이하 “구 면허”라 한다)를 받은 자는 다음 표와 같이 제4조의 규정에 의한 면허(이하 “신면허”라 한다)를 받은 것으로 본다. <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>구 면 허</th> <th>신 면 허</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>갑종 선장</td> <td>1급 항해사</td> </tr> <tr> <td>갑종 1등 항해사</td> <td>2급 항해사</td> </tr> </tbody> </table>	구 면 허	신 면 허	갑종 선장	1급 항해사	갑종 1등 항해사	2급 항해사
구 면 허	신 면 허									
갑종 선장	1급 항해사									
갑종 1등 항해사	2급 항해사									

법적 근거	자격명	급수/ 분야	근거 신설	관련부칙																																	
				<table border="1" data-bbox="632 363 1185 917"> <thead> <tr> <th data-bbox="632 363 909 392">구 면 허</th> <th data-bbox="909 363 1185 392">신 면 허</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="632 392 909 421">갑종 2등 향해사</td> <td data-bbox="909 392 1185 421" rowspan="2">3급 향해사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 421 909 450">을중 선장</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 450 909 479">을중 1등 향해사</td> <td data-bbox="909 450 1185 479">4급 향해사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 479 909 508">을중 2등 향해사</td> <td data-bbox="909 479 1185 508">5급 향해사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 508 909 537">병종 향해사</td> <td data-bbox="909 508 1185 537">6급 향해사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 537 909 566">갑종 기관장</td> <td data-bbox="909 537 1185 566">1급 기관사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 566 909 595">갑종 1등 기관사</td> <td data-bbox="909 566 1185 595">2급 기관사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 595 909 624">갑종 2등 기관사</td> <td data-bbox="909 595 1185 624" rowspan="2">3급 기관사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 624 909 653">을중 기관장</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 653 909 681">을중 1등 기관사</td> <td data-bbox="909 653 1185 681">4급 기관사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 681 909 710">을중 2등 기관사</td> <td data-bbox="909 681 1185 710">5급 기관사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 710 909 739">병종 기관사</td> <td data-bbox="909 710 1185 739">6급 기관사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 739 909 768">갑종 선박통신사</td> <td data-bbox="909 739 1185 768">1급 통신사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 768 909 797">을중 선박통신사</td> <td data-bbox="909 768 1185 797">2급 통신사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 797 909 826">병종 선박통신사</td> <td data-bbox="909 797 1185 826">3급 통신사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 826 909 855">소형 선박향해사</td> <td data-bbox="909 826 1185 855" rowspan="2">소형선박조종사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="632 855 909 884">소형 선박기관사</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="625 938 1185 1064">제 3 조(해기사시험 합격자에 관한 경과조치) 이 법 시행전에 종전의 규정에 의하여 해기사시험에 합격한 자가 신면허를 신청하는 경우에는 구면허에 상응하는 신면허를 받을 수 있다.</p> <p data-bbox="625 1107 1185 1329">부칙 <법률 제4256호, 1990. 8. 1.> ② (해기사시험 합격자에 관한 적용례) 제5조제1항제1호의 개정규정은 이 법 시행전에 해기사시험에 합격한 자에 대하여도 이를 적용한다. ③ (통신사면허에 대한 경과조치) 이 법 시행전에 행한 통신사면허는 제4조제2항제3호의 개정규정에 의한 전신급통신사면허로 본다.</p>	구 면 허	신 면 허	갑종 2등 향해사	3급 향해사	을중 선장	을중 1등 향해사	4급 향해사	을중 2등 향해사	5급 향해사	병종 향해사	6급 향해사	갑종 기관장	1급 기관사	갑종 1등 기관사	2급 기관사	갑종 2등 기관사	3급 기관사	을중 기관장	을중 1등 기관사	4급 기관사	을중 2등 기관사	5급 기관사	병종 기관사	6급 기관사	갑종 선박통신사	1급 통신사	을중 선박통신사	2급 통신사	병종 선박통신사	3급 통신사	소형 선박향해사	소형선박조종사	소형 선박기관사
구 면 허	신 면 허																																				
갑종 2등 향해사	3급 향해사																																				
을중 선장																																					
을중 1등 향해사	4급 향해사																																				
을중 2등 향해사	5급 향해사																																				
병종 향해사	6급 향해사																																				
갑종 기관장	1급 기관사																																				
갑종 1등 기관사	2급 기관사																																				
갑종 2등 기관사	3급 기관사																																				
을중 기관장																																					
을중 1등 기관사	4급 기관사																																				
을중 2등 기관사	5급 기관사																																				
병종 기관사	6급 기관사																																				
갑종 선박통신사	1급 통신사																																				
을중 선박통신사	2급 통신사																																				
병종 선박통신사	3급 통신사																																				
소형 선박향해사	소형선박조종사																																				
소형 선박기관사																																					
도선법	도선사	수습생전형/ 도선사	1961. 12.06. 제정	부칙 <법률 제14729호, 2017. 3. 21.> 제 2 조(도선사면허의 등급 변경 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 제4조제2항에 따른 도선사면허를 받은 도선사는 다음 표의 구분에 따라 제4조제2항의 개정규정에 따른 도선사면허를 받은 도선사로 본다. 이 경우 도선경력은 종전의 제4조제2항에 따른 도선사면허를 받은 날부터 이 법 시행일까지로 하되, 제9조제1항에 따른 업무정지기간은 제외한다.																																	

법적 근거	자격명	급수/ 분야	근거 신설	관련부칙										
				<table border="1" data-bbox="648 343 1174 527"> <thead> <tr> <th data-bbox="648 343 965 426">종전의 제4조제2항에 따른 도선사면허를 받은 도선사</th> <th data-bbox="965 343 1174 426">제4조제2항의 개정규정에 따 른 도선사면허를 받은 도선사</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="648 426 965 455">1종 도선사</td> <td data-bbox="965 426 1174 455">1급 도선사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="648 455 965 484">도선경력이 2년 이상인 2종 도선사</td> <td data-bbox="965 455 1174 484">2급 도선사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="648 484 965 513">도선경력이 1년 이상 2년 미만인 2종 도선사</td> <td data-bbox="965 484 1174 513">3급 도선사</td> </tr> <tr> <td data-bbox="648 513 965 527">도선경력이 1년 미만인 2종 도선사</td> <td data-bbox="965 513 1174 527">4급 도선사</td> </tr> </tbody> </table> <p data-bbox="648 533 1190 625">② 해양수산부장관은 제1항 전단에 해당하는 도선사에게 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 새로운 도선사면허증을 발급하여야 한다.</p> <p data-bbox="648 631 1190 759">③ 제1항 전단에 해당하는 도선사에 대한 제8조제2항 본문의 개정규정에 따른 정기 신체검사 기간은 해당 도선사가 종전의 제4조제2항에 따른 도선사면허증을 처음으로 발급받은 날부터 기산한다.</p> <p data-bbox="625 765 1190 1083">제 3 조(도선사면허의 유효기간에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 제4조제2항에 따른 도선사면허의 유효기간은 처음으로 도선사면허증을 발급받은 날(종전의 제4조제2항에 따른 도선사면허의 종류를 달리하여 도선사면허를 받은 경우에는 해당 도선사가 처음으로 도선사면허증을 발급받은 날을 말하며, 종전의 제22조제1항에 따라 다른 도선구에 배치되어 도선사면허를 새로 받은 경우에는 도선사면허증을 새로 발급받은 날을 말한다. 이하 이 조에서 “도선사면허 발급일”이라 한다)부터 5년으로 한다.</p> <p data-bbox="648 1089 1190 1182">② 제1항에도 불구하고 도선사면허 발급일부터 이 법 시행일까지 4년 이상이 경과한 도선사면허의 유효기간은 이 법 시행일부터 1년이 되는 날까지로 한다.</p>	종전의 제4조제2항에 따른 도선사면허를 받은 도선사	제4조제2항의 개정규정에 따 른 도선사면허를 받은 도선사	1종 도선사	1급 도선사	도선경력이 2년 이상인 2종 도선사	2급 도선사	도선경력이 1년 이상 2년 미만인 2종 도선사	3급 도선사	도선경력이 1년 미만인 2종 도선사	4급 도선사
종전의 제4조제2항에 따른 도선사면허를 받은 도선사	제4조제2항의 개정규정에 따 른 도선사면허를 받은 도선사													
1종 도선사	1급 도선사													
도선경력이 2년 이상인 2종 도선사	2급 도선사													
도선경력이 1년 이상 2년 미만인 2종 도선사	3급 도선사													
도선경력이 1년 미만인 2종 도선사	4급 도선사													

(2) 국가기술자격 변경 및 통합사례

국가기술자격은 1973년 12월 「국가기술자격법」 제정 이후에도 지속적으로 변화하여 왔으며, 이는 산업현장의 수요에 적합한 자격자를 배출하기 위한 목적으로 도입된 국가기술자격제도가 가진 당연한 성격이다. 개별법에서는 자격의 명칭이나 내용이 대부분 법률에 규정되는 것과 달리 「국가기술자격법」은 국가기술자격의 변경에 대해 구체적으로 정하지 않고 있으므로, 국가기술자격의 등급과 관련해서는 「국가기술자격법 시행령」에서, 종목에 대해서는 「국가기술자격법 시행규칙」에서 정하고 있다. 국가기술자격의 경우에

는 「국가기술자격법 시행규칙」에서 종목이 정해지므로, 이에 대한 변경은 「국가기술자격법 시행규칙」의 부칙을 통하여 이루어진다. 이를 보면 기존의 자격이 다른 이름의 자격으로 되는 경우 기존 자격취득자에게 변경되는 자격을 취득한 것으로 보는 부칙조항이 있으며, 이때 변경이라는 용어를 사용하지는 않으나 실제로 자격의 명칭이 바뀌는 것이므로 변경에 해당한다.

이와 구분하여 「국가기술자격법」은 국가기술자격의 종목의 통합이 되는 경우의 부칙을 규정하고 있는데, 이 경우에는 다수의 종목이 새로운 하나의 종목이 되는 것을 통합이라고 표현하고 있다. 그러나 이 경우에도 자격취득자의 측면에서 본다면 취득한 자격이 아닌 다른 자격을 취득한 것으로 본다는 의미에서는 변경의 사례이든 통합의 사례이든 크게 구분실익이 없어 보인다. 실제 「국가기술자격법 시행규칙」 부칙을 보면 유사한 성격임에도 불구하고 부칙 조항의 명칭이 ‘중전의 국가기술자격취득자에 관한 경과조치’, ‘국가기술자격 종목의 명칭 변경에 따른 경과조치’, ‘국가기술자격 종목의 통합에 따른 경과조치’ 등으로서 모두 상이한 형태로 규정되어 있다.

<표> 국가기술자격 변경 및 통합에 관한 부칙 사례(국가기술자격법 시행규칙)

부칙 <제217호, 2004. 12. 31.>	제 1 조(시행일) 이 규칙은 2005년 1월 1일부터 시행한다.	
	제 2 조(교육훈련을 받거나 받고 있는 자에 관한 경과조치) 이 규칙 시행당시 종전의 제 2조의11제2항 및 제4조의4제1항제2호 각목의 규정에 의한 교육훈련을 받거나 받고 있는 자는 제3조제2항 또는 제18조제1항제2호 각목의 규정에 의한 교육훈련을 받거나 받은 것으로 본다.	
	제 3 조(중전의 국가기술자격취득자에 관한 경과조치) 이 규칙 시행당시 다음표의 왼쪽란에 기재된 국가기술자격을 취득한 자는 같은 표의 오른쪽란에 기재된 국가기술자격을 취득한 것으로 본다. <개정 2007.7.16.>	
	기계기술사(기계공작및공작기계)	기계제작기술사
	(생략)	(생략)
	원동기기능장	보일러기능장
	기계기사1급	일반기계기사
정밀기계기사1급	일반기계기사	
(생략)	(생략)	

	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;">사출금형기능사1급 (생략)</td> <td style="width: 50%;">사출, 프레스금형산업기사중 택일 (생략)</td> </tr> </table> <p>제 4 조(국가기술자격 종목의 통합에 따른 경과조치) ① 이 규칙 시행당시에 다음 표의 왼쪽란에 기재된 국가기술자격의 종목을 취득한 자는 같은 표의 오른쪽란에 기재된 국가기술자격의 종목을 취득한 것으로 본다.</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;">산업기계기술사 유체기계기술사</td> <td style="width: 50%;">산업기계설비기술사</td> </tr> <tr> <td>공업화학기술사 화학장치설비기술사 화학공장설계기술사 고분자제품기술사</td> <td>화공기술사</td> </tr> <tr> <td>선박설계기술사 선박건조기술사 선박기계기술사</td> <td>조선기술사</td> </tr> <tr> <td>(이하 생략)</td> <td>(이하 생략)</td> </tr> </table> <p>② 주무부장관은 제1항의 규정에 불구하고 2005년 12월 31일까지 종전의 규정에 따라 제1항 표 왼쪽란에 기재된 국가기술자격의 종목의 검정을 시행할 수 있으며, 검정에 합격한 경우 당해 시험의 오른쪽란에 기재된 국가기술자격의 종목의 국가기술자격을 부여한다.</p>	사출금형기능사1급 (생략)	사출, 프레스금형산업기사중 택일 (생략)	산업기계기술사 유체기계기술사	산업기계설비기술사	공업화학기술사 화학장치설비기술사 화학공장설계기술사 고분자제품기술사	화공기술사	선박설계기술사 선박건조기술사 선박기계기술사	조선기술사	(이하 생략)	(이하 생략)
사출금형기능사1급 (생략)	사출, 프레스금형산업기사중 택일 (생략)										
산업기계기술사 유체기계기술사	산업기계설비기술사										
공업화학기술사 화학장치설비기술사 화학공장설계기술사 고분자제품기술사	화공기술사										
선박설계기술사 선박건조기술사 선박기계기술사	조선기술사										
(이하 생략)	(이하 생략)										
<p>부칙 <제239호, 2005. 11. 11.></p>	<p>제 1 조(시행일) 이 규칙은 2006년 1월 1일부터 시행한다.</p> <p>제 2 조(국가기술자격 종목의 명칭 변경에 따른 경과조치) ① 이 규칙 시행 당시 다음 표의 왼쪽란에 기재된 국가기술자격을 취득한 자는 같은 표의 오른쪽란에 기재된 국가기술자격을 취득한 것으로 본다.</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;">열차조작산업기사</td> <td style="width: 50%;">철도운송산업기사</td> </tr> <tr> <td>열차조작기능사</td> <td>철도운송기능사</td> </tr> </table> <p>② 이 규칙 시행 당시 제1항 표의 왼쪽란에 기재된 종목의 국가기술자격검정에서 필기시험에 합격하고 실기시험에 합격하지 아니한 자에 대하여는 그 필기시험에 합격한 날에 같은 표의 오른쪽란에 기재된 해당 종목의 필기시험에 합격한 것으로 본다.</p>	열차조작산업기사	철도운송산업기사	열차조작기능사	철도운송기능사						
열차조작산업기사	철도운송산업기사										
열차조작기능사	철도운송기능사										
<p>부칙 <제311호, 2008. 11. 26.></p>	<p>제 1 조(시행일) ① 이 규칙은 2009년 1월 1일부터 시행한다.</p> <p>② 별표 16의 개정규정은 공포한 날부터 시행하고, 별표 12의 개정규정은 2010년 1월 1일부터 시행하며, 별표 8 중 부칙 제4조 표의 오른쪽란에 적힌 종목과 궤도장비 정비기사·산업기사, 전기기사·산업기사, 전기공사기사·산업기사, 조선기사·산업기사, 전산응용조선제도기능사, 선체건조기능사, 양복산업기사, 한복산업기사, 해양자원 개발기사, 원자력기사, 소방설비기사(기계분야), 소방설비산업기사(기계분야), 광학기사, 광학기능사, 사회조사분석사 1급·2급, 직업상담사 1급·2급 종목의 시험과목에 관한 개정규정은 2010년 1월 1일부터 시행한다.</p> <p>제 2 조(외국자격 취득자에 대한 검정과목의 면제에 관한 적용례) 별표 12의 개정규정은 2010년 1월 1일 이후 시행되는 국가기술자격 검정에 응시하는 자부터 적용한다.</p>										

<p>제 3 조(출제위원, 채점위원 및 면접위원의 자격기준 변경에 관한 적용례) 별표 16의 개정규정은 같은 개정규정 시행 후 실시되는 필기시험 또는 실기시험부터 적용한다.</p> <p>제 4 조(국가기술자격 종목의 통합에 따른 경과조치) ① 별표 5의 개정규정 시행 당시 다음 표의 왼쪽란에 적힌 국가기술자격의 종목을 취득한 자는 같은 표의 오른쪽란에 적힌 국가기술자격의 종목을 취득한 것으로 본다.</p>	
금속기사(재료분야) 금속기사(제련분야) 금속기사(가공분야)	금속기사
(이하 생략)	(이하 생략)

3. 국가자격 변경·통합의 개념 정의 신설 및 절차 보완 필요성

(1) 자격 변경 및 통합 가능성에 대한 근거 마련

현행 자격법제에서 국가자격의 변경이나 통합은 국가주도로 이루어지는 것이기에 개념이 규정되어 있지 않다. 이는 법제에서 변경개념은 국민의 신청 등을 전제로 하는 허가나 신고등과 관련하여 언제 국민이 행위를 하여야 하는 경우인지를 구체화하기 위해 규정하는 것이 보통이기 때문이다. 그러한 이유로 입법의 형태로 이루어지는 국가자격의 변경이나 통합의 개념은 그동안 자격법제에서 크게 필요한 항목이 아니었다고 할 수 있다. 그러나 규제성격을 가질 수 있는 국가자격은 물론이고 능력을 인정하는 자격의 경우에도 자격취득자의 입장에서는 자신의 취득한 자격이 어떻게 얼마만큼 변경되고 통합될 수 있는지에 대한 예측이 가능하여야 한다. 한편으로는 자격제도를 관리·운영하는 입장에서 한번 신설된 자격이 변경되거나 통합될 수 있는 여지를 사전에 규정하지 않는 경우 자격제도의 변경이나 통합과정에서 충분하게 자격제도 자체의 필요성은 물론 변경이나 통합방향을 설정하기 어렵다. 이러한 이유로 지금까지 국가자격의 변경이나 통합에 있어서는 자격취득자의 보호 차원에서 자격제도의 취지에 부합하지 않더라도 기존 자격취득자에게도 자격을 계속 인정하는 등의 정책적 방향이 설정되기도 하여 왔다. 이러한 현실적인 한계를 극복하고, 자격취득자의 예측가능성을 확보하기 위해서는 자격법제상으로 국가자격의 변경이나 통합에 대한 예측이 가능하도록 근거를 마련하고 일정한 기준 및 한계를 제시할 필요가 있다. 앞서 검토한 바와 같이 국가자격의 변경이나 통합은 그

구분이 모호한 측면이 있으므로, 국가자격의 변경에는 통합을 포함하는 것으로 규정할 필요가 있다. 다만, 통합 중에서는 폐지와 연계되는 통합이 있으므로 이를 구분하여 반영할 필요가 있다.

(2) 국가자격 변경·통합의 일반절차 규정

국가자격의 변경·통합의 절차와 관련하여 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」에 그 근거가 구체적이지 못하다. 특히 「국가기술자격법」에서는 자격의 변경이나 통합이 자주 일어나고 있으면서도 이에 대한 근거를 별도로 두고 있지 않다. 한편으로 「국가기술자격법」의 경우 동법 시행령에서 종목의 변경에 대한 절차를 신설·변경·폐지 모두 관련단체가 서면으로 요청하는 경우를 전제로 하고 있다. 물론 국가기술자격의 경우 산업체의 참여 없이는 신설·변경·폐지되기 매우 어렵다는 것을 감안하더라도 법체계적으로는 「국가기술자격법」과 위임에 따른 하위법령의 내용이 구체적이지 않을 뿐만 아니라 체계적으로도 맞지 않는 측면도 있다. 이 역시 개편의 대상이 될 필요가 있다.

(3) 국가자격의 변경 및 통합 사유 제시

자격변경의 경우 일정한 변화에 대응하기 위한 필요에서 자격을 개편하는 것으로서, 국가자격의 변경 및 통합의 사유는 대체적으로 다음과 같은 경우를 상정할 수 있을 것이다. 기술변화에 따라 자격기준의 변경이 필요한 경우로서, 이 경우 자격부여의 기준이 되는 출제기준이나, 과목의 변경, 검정방식이 변경되어야 할 필요가 있는 경우이다. 또한 전자동화 등 산업현장의 변화에 따라 자격취득자에 대한 시장에서의 수요가 변화한 경우와 같이 검정방식이나 난이도 조정을 통하여 자격부여 방식 등을 변경할 필요가 있는 경우도 있다. 또한 사회적으로나 제도적으로 자격에 대한 평가가 달라지게 되어 수요가 변동하는 경우도 있을 수 있으며, 자격제도 운영을 위한 필요적 요소들이 달라지는 경우 응시수수료, 검정인력, 검정관리 등의 제도가 변경될 수 있다. 또한 최근 들어 자격검정 수요를 변화시키는 것 중 하나인 직업교육훈련의 변화 때문에 기존의 자격제도가 변경될 수도 있다. 각각의 사유는 모든 국가자격이 아닌 자격의 유형별로 달리 나타날 수는 있으나, 대체로 위와 같은 경우 자격의 변경을 고려할 것으로 보인다. 이러한 사정을 고려하여

단기간 내에 자격의 변경이 예상되는 영역의 자격이나, 사회적으로 변화에 따라 자격제도를 현실에 부합하게 운영하여야 하는 영역에 자격 등에 대해서는 자격의 변경 및 통합의 가능성을 규정하되, 이러한 사유의 일부라도 법률에서 규정하여 자격취득자의 예측가능성을 확보할 필요가 있다.

IV. 국가자격 폐지 관련 법적 문제

1. 국가자격 폐지의 법적 근거 부족

국가자격의 폐지 역시 신설·변경과 마찬가지로 「자격기본법」과 「국가기술자격법」상으로는 근거가 같다. 다만, 폐지의 경우에는 신설·변경과는 달리 기존의 자격을 없애는 것이기 때문에 약간 상이하게 규정되어 있다. 일단 폐지를 검토할 때 「자격기본법」상 자격정책심의회 심의를 받고자 하는 경우 제출하여야 하는 서류가 간소해진다. 「자격기본법 시행령」 제22조제1항에 따라 중앙행정기관의 장은 심의요청서에 국가자격을 폐지하고자 하는 경우에는 폐지의 목적과 필요성에 대한 일반적 설명과 함께 국가자격 폐지 시 향후 대책(폐지되는 자격의 자격취득자에 대한 대책 등)에 관한 사항을 첨부하면 된다. 신설·변경 시 제출하여야 하는 자격유지를 위한 여러 가지 항목이 배제된다. 마찬가지로 「국가기술자격법」상으로도 폐지의 경우에는 검토하여야 할 항목이 간소하게 규정되어 있으나, 그 방식이 신설·변경 시에 검토하여야 할 항목을 소극적으로 배제하는 것이며, 「국가기술자격법」에서는 자격이 폐지되는 경우 자격취득자에 대한 대책 등과 같이 폐지 시에 추가적으로 검토하여야 할 사항을 포함하고 있지는 않다. 이와 같이 국가자격 폐지에 대한 법적 근거가 미비할 뿐만 아니라, 기존의 국가자격취득자의 반발이나 보호를 위하여 국가자격은 폐지되는 사례가 적다. 폐지의 법적 근거가 미흡한 측면은 실제 제도가 시행되지 않으면서도 여전히 그 형태는 갖추고 있는 국가자격제도가 존속하는 원인이 되기도 한다.

〈표〉 국가자격제도 중 현재 미시행 제도

자격명	비 고
사회환경교육지도사	2008년 신설되었으나 시행된 적 없음
언어재활사	2012.8.5. 시행일. 2012년에는 기존 민간 자격증을 가진 자만을 대상으로 하는 특례는 있으나 시험예정은 없음
주류제조관리사	1999년 이후 미시행
준교사	1984년 이후 미시행
한약업사	현재 미시행
한약조제사	1994년까지의 약사에게만 시험 자격 부여
항공사	자동화 항법장치설치로 시행되지 않음(707항공기까지는 항공사가 탑승하였으나, 이후 도입된 항공기는 자동화 항법 장치가 설치되어 필요 없어진 자격임. 그러나 아직 군용 비행기 기종 중 자동화 항법 장치가 없는 것이 있어 자격 자체는 존재하고 있음)
환지사	1996년 이후 미시행. 기존 자격증 소지자가 존재하므로 폐지되지는 않았음

출처: 김미숙 외, 『공정사회 기반마련을 위한 국가자격 관리·운영체계 분석』, 한국직업능력개발원, 2011, 25-26면 수정 및 보완.

2. 국가자격 폐지 사례

일반적으로 국가자격이 폐지되는 사례는 극히 적다. 다만, 자격이 폐지될 수 있는 사유로 그동안 응시자수 감소, 자격활용도 저하, 유사자격의 존재 등이 논의되어 왔으나, 이러한 사유들은 하나의 사유만으로 폐지사유가 된다고 보기는 모두 연결되어 있는 상황이다. 사회적 수요가 없어 자격검정 수요가 현저히 적은 경우 운영비용이 검정수수료 수입보다 증가하게 되어 검정기관의 입장에서도 검정운영의 필요성이 낮아지게 된다. 자격의 수요가 감소하는 원인은 여러 가지가 있을 수 있으나 결과적으로 응시자수의 감소로 이어지게 된다는 점에서, 이 사유만으로도 실제 자격의 폐지여부를 결정하는 데 중요한 기준이 될 수 있다. 또한 자격의 활용도가 낮다는 것은 당연히 자격검정 수요가 없다는 문제와 연계된다. 자격취득 시 노동시장에서의 활용성이 낮기 때문인데, 이 경우에도 기존자격취득자들의 반대로 폐지가 되기 어렵다. 활용성 차원에서 경쟁력이 높은 유사자격이 있다면 자격의 수요를 감소시키게 된다. 국가자격은 그 자체로는 민간자격에 비해 활용성을 가지

는 것이기는 하나, 어느 법률에 근거하여 어느 정도 혜택을 부여받는지에 따라 다른 자격의 활용성에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있다.

국가자격의 폐지와 관련해서도 국가자격의 변경과 마찬가지로 통합과 연계될 수 있는 여지가 있다. 물론 통합은 변경에 가까운 개념이기는 하나, 실무상으로는 국가자격으로 유지하는 것이 적합하지 않은 자격제도를 바로 폐지하는 경우 기존 자격자의 지위가 불안정해질 가능성이 있기 때문에, 자격취득자를 보호하기 위하여 유사한 다른 자격과 통합하면서 통합의 대상이 되는 국가자격을 폐지하는 사례도 나타나고 있다. 적어도 이러한 경우의 통합은 없어지는 자격을 기준으로 보는 경우에는 불필요한 자격의 폐지로 보이기 때문에 통합이 폐지의 대안으로 활용되는 사례가 많다.

<표> 국가자격 폐지에 관한 부칙 사례

법령명	관련부칙
국가기술자격법	<p>부 칙 <대통령령 제18608호, 2004. 12. 28.> 부칙보기 제 1 조(시행일) 이 영은 2005년 1월 1일부터 시행한다. 제 2 조(기술·기능분야 국가기술자격의 응시자격에 관한 경과조치) ① 제10조제2항 및 별표 1의 규정에 불구하고 기술·기능분야 국가기술자격의 응시자격은 2006년 12월 31일까지 다음 표에 의한다. ② 2007년 1월 1일전에 제1항의 규정에 의한 응시자격을 갖춘 자가 국가기술자격의 검정의 필기시험에 합격하여 제21조의 규정 또는 종전의 제25조의 규정에 의하여 검정의 일부합격을 인정받은 경우에는 제10조제2항 및 별표 1의 규정에 불구하고 검정의 일부합격을 인정받은 기간내에는 이 영에 의한 응시자격을 갖춘 것으로 본다. 제 3 조(기술기능분야의 등급에 관한 경과조치) 1999년 3월 28일전에 국가기술자격을 취득한 자로서 당해 자격의 등급이 기사 1급인 자는 기사 등급의 자격을, 기사 2급·다기능기술자·기능사 1급인 자는 산업기사 등급의 자격을, 기능사 2급 또는 기능사인 자는 기능사 등급의 자격을 각각 취득한 것으로 본다. 제 4 조(기능사보 폐지에 따른 경과조치) <u>1998년 5월 9일전에 기능사보 등급의 국가기술자격을 취득한 자가 1998년 5월 9일 이후 2001년 12월 31일까지 해당 직무분야에 계속 재직한 경우에는 1998년 5월 9일전에 취득한 자격의 해당 종목 기능사 등급의 국가기술자격을 부여한다.</u> 제 5 조(다른 법령과의 관계) 이 영 시행 당시 다른 법령에서 종전의 국가기술자격법시행령 또는 그 규정을 인용한 경우에는 이 영중 그에 해당하는 규정이 있는</p>

법령명	관련부칙															
	<p>때에는 종전의 국가기술자격법시행령 또는 그 규정에 같음하여 이 영 또는 이 영의 해당 조항을 인용한 것으로 본다.</p> <p>부 칙 <제217호, 2004. 12. 31.> 제 5 조(폐지된 종목의 기술자격 취득자에 관한 경과조치) 이 규칙 시행전에 종전의 규정에 의하여 국가기술자격을 취득한 자 중 폐지된 종목의 국가기술자격을 취득한 자는 종전의 규정에 의한 국가기술자격을 계속 보유한다.</p>															
국가기술자격법 시행령	<p>부 칙 <대통령령 제17591호, 2002.4.27> 제 2 조(종전의 기술자격 취득자에 대한 경과조치) ① 대통령령 제11281호 국가기술자격법시행령중개정령에 의하여 폐지된 다음 표의 왼쪽란에 기재된 종목 및 등급의 기술자격을 취득한 자는 같은 표의 오른쪽란에 기재된 종목 및 등급의 기술자격을 취득한 것으로 본다.</p> <table border="1" data-bbox="422 743 1177 1020"> <tbody> <tr> <td>소방설비기사 1급(1류)(기계분야)</td> <td rowspan="3">소방설비기사(기계분야)</td> </tr> <tr> <td>소방설비기사 1급(2류)(기계분야)</td> </tr> <tr> <td>소방설비기사 1급(3류)(기계분야) (이하 생략)</td> </tr> <tr> <td>소방설비기사 1급(4류)(기계분야)</td> <td rowspan="2">소방설비기사(전기분야)</td> </tr> <tr> <td>소방설비기사 1급(4류)(전기분야) (이하 생략)</td> </tr> <tr> <td>(이하 생략)</td> <td>(이하 생략)</td> </tr> </tbody> </table> <p>③ 이 영 시행당시 종전의 규정에 의하여 다음 표의 왼쪽란에 기재된 종목 및 등급의 기술자격을 취득한 자는 같은 표의 오른쪽란에 기재된 종목 및 등급의 기술자격을 취득한 것으로 본다.</p> <table border="1" data-bbox="422 1145 1177 1296"> <tbody> <tr> <td>소방설비기술사</td> <td>소방기술사</td> </tr> <tr> <td>응용지질기술사 지구물리기술사</td> <td>지질 및 지반기술사</td> </tr> <tr> <td>(이하 생략)</td> <td>(이하 생략)</td> </tr> </tbody> </table> <p>부 칙 <대통령령 제14783호, 1995.10.16> 제 3 조(폐지된 종목의 기술자격취득자에 대한 경과조치) 이 영 시행당시 종전의 규정에 의하여 기술자격을 취득한 자중 이 영의 규정에 의하여 폐지되는 종목의 기술자격을 취득한 자는 종전의 명칭에 의한 기술자격을 계속 보유한다.</p>	소방설비기사 1급(1류)(기계분야)	소방설비기사(기계분야)	소방설비기사 1급(2류)(기계분야)	소방설비기사 1급(3류)(기계분야) (이하 생략)	소방설비기사 1급(4류)(기계분야)	소방설비기사(전기분야)	소방설비기사 1급(4류)(전기분야) (이하 생략)	(이하 생략)	(이하 생략)	소방설비기술사	소방기술사	응용지질기술사 지구물리기술사	지질 및 지반기술사	(이하 생략)	(이하 생략)
소방설비기사 1급(1류)(기계분야)	소방설비기사(기계분야)															
소방설비기사 1급(2류)(기계분야)																
소방설비기사 1급(3류)(기계분야) (이하 생략)																
소방설비기사 1급(4류)(기계분야)	소방설비기사(전기분야)															
소방설비기사 1급(4류)(전기분야) (이하 생략)																
(이하 생략)	(이하 생략)															
소방설비기술사	소방기술사															
응용지질기술사 지구물리기술사	지질 및 지반기술사															
(이하 생략)	(이하 생략)															
사회복지사업법	<p>부 칙 <법률 제14923호, 2017. 10. 24.> 제 3 조(금치산자 등의 결격사유에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 이미 금치산 또는 한정치산의 선고를 받고 법률 제10429호 민법 일부개정법률 부칙 제2조에 따라 금치산 또는 한정치산 선고의 효력이 유지되는 사람에 대해서는 제11조의2 제1호, 제19조제1항제1호의2의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다.</p>															

법령명	관련부칙
	제 7 조(사회복지사 3급 자격 폐지에 관한 경과조치) ① 제11조제2항의 개정규정 시행 당시 종전의 규정에 따라 사회복지사 3급 자격증을 발급받은 자는 같은 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따라 사회복지사 3급 자격증을 유효하게 취득한 것으로 본다. ② 제11조제2항의 개정규정 시행 당시 종전의 규정에 따라 사회복지사 3급 자격증을 발급받은 자는 같은 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따라 2급 자격증을 발급받을 수 있는 경력을 인정받아 이 법에 따른 사회복지사 2급 자격증을 발급받을 수 있다.
공업표준화법 시행규칙	부 칙 <상공부령 제429호, 1974.7.6> ② (폐지법령) 품질관리사 자격시험규정은 이를 폐지한다.
광산보안법 시행규칙	부 칙 <동력자원부령 제5호, 1978.6.15> ② (폐지법령) 광산보안관리직원자격시험규칙은 이를 폐지한다.

3. 국가자격 폐지 사유 신설 필요성 검토

앞에서 언급한 규정 외에 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」은 국가자격의 폐지에 관한 어떠한 개념 정의나, 폐지의 가능성, 폐지 사유 등에 관하여 규정하고 있지 않다. 국가자격의 폐지의 문제는 자격의 유효기간을 둘 것인가의 방법도 하나의 해결방안이 될 수 있다. 그러나 유효기간을 두지 않는 경우에는 자격제도가 향후 폐지될 수 있는 가능성이 있고, 폐지가 고려되어야 하는 사유가 어떠한 것인지를 규정하는 것만으로도 폐지에 대한 예측을 할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」 모두 자격의 유효기간을 정하지 않고, 어느 경우에 국가자격을 폐지할 수 있는지에 대한 규정도 두고 있지 않다. 이와 같은 형태이다 보니 실무상으로는 국가자격의 폐지 시의 대책이나 폐지되는 자격의 자격취득자에 대한 대책 등에 대한 검토가 부처마다 매우 다른 수준으로 이루어지고 있다. 자격제도가 상이하므로 폐지에 대한 검토 결과 역시 상이하게 이루어질 수밖에 없을 것이나, 그 검토항목이나 방향에 대한 최소한의 기준이 없어 반드시 검토되어야만 하는 사항이 충분히 검토되지 못하는 것은 문제라고 할 수 있다.

자격규제에 한정되는 것이기는 하나 일본에서는 이미 자격규제의 폐지나 개선을 위한 재검토기준이 마련된 바 있으며, 여기서 언급하고 있는 사항들 중 「자격기본법」의 체계를 고려하여 국가자격의 폐지사유에 반영할 필요가 있다.⁶⁸⁾

<표> 일본의 자격규제제도 재검토기준

업무독점자격제도 재검토기준(일본 규제완화추진 3개년 계획)

각 부처는 국민생활의 편리성 향상, 해당 업무 서비스에 따른 경쟁의 활성화 등의 관점에서, 소관 업무독점자격 등에 대하여 폐지 또는 필치자격 혹은 명칭독점 등의 자격으로의 전환을 포함하고, 다음에서 나타내는 기준·시점을 기준으로 하여 업무독점규정·자격요건·업무범위 등 자격제도의 존재방식을 검토한다.

- ① 업무범위가 너무 세분화되어 있는 자격은 업무범위의 재검토, 자격 간의 상호연계를 검토한다. 또한 업무독점자격의 업무 중 인접직종의 자격자에게도 취급하게 하는 것이 적당한 것에 대해서는, 자격제도의 울타리를 낮추기 위해 다른 직종의 진입을 허용하는 것을 검토한다.
- ② 다음의 자격요건은 폐지를 포함한 그 존재방식을 검토한다.
 - 자격자 외에도 실시할 수 있는 전문성이 낮은 것
 - 자격취득에 있어서, 시험합격 등의 특별한 요구사항을 필요로 하지 않는 것
 - 시험합격을 또는 강습종료 비율이 매우 높은 것
 - 사회적 사명이 종료한 것 등에 따라 연간 자격취득자 수가 적은 것
 - 자격취득요건이 시험합격을 원칙으로 하고 있음에도 불구하고, 자격취득자의 대부분이 시험합격 외의 특례에 의한 보유자인 것
 - 유사자격이 민간자격에 존재하는 것
- ③ 법률상 자격시험을 실시하는 것으로 되어있는 자격은 시험을 실시한다.
- ④ 명확하고 합리적인 이유가 없는 응시자격요건은 폐지를 검토한다.
- ⑤ 시험 전 실무경험, 시험합격 후 연수·강습 등의 의무에 대해서는 합리적인 이유 없이 진입규제로 기능하지 않도록 그 존재방식을 검토한다.
- ⑥ 장애 등을 이유로 하는 결격사유에 관하여는 그 합리성을 검토하고 필요한 조치를 강구한다.
- ⑦ 응시자격 및 자격취득에 관한 특례조치의 인정기준을 명문화·공표한다.
- ⑧ 합격 인원수 제한을 하고 있는 것에 대해서는, 진입규제가 되지 않도록 이를 검토한다.

68) 日本首相官邸 홈페이지(<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku-suishin/12nen/1215kenkai/kakuron15.html>, 2019.10.18. 최종방문).

- ⑨ 관련·유사자격 등에 관하여는, 통합 또는 시험·강습과목의 공통화·면제 또는 이수과목의 면제를 진행하는 것에 대하여 검토한다.
- ⑩ 합격판정기준, 배점, 모범답안 등을 공표한다. 불합격자에게 성적을 통지한다. 합격발표를 신속화한다.
- ⑪ 예를 들어 이하의 방법을 채용함으로써 자격취득의 용이화를 검토한다.
- 합격과목의 누적방식에 의한 합격방식 추진
 - 재시험에서 이미 합격한 과목의 면제제도 추진
 - 시험문제의 공표·가져가기 추진
- ⑫ 응시로 산출근거를 상세히 조사한다.
- ⑬ 공정유효한 경쟁의 확보 등의 관점에서, 등록·가입 제도의 존재방식을 검토한다.
- ⑭ 공정유효한 경쟁의 확보와 합리성의 관점에서 보수규정의 존재방식을 검토한다.
- ⑮ 공정유효한 경쟁의 확보와 합리성의 관점에서 광고규제의 존재방식을 검토한다.
- ⑯ 유효기간·정기강습 의무의 합리성에 대해 검토한다.
- ⑰ 자격자에 대한 이용자의 복잡다양하고 고도한 요구에 부응하는 것과 동시에, 자격자에 의한 지속적이고 안정적인 업무제공과 책임능력의 강화 등의 관점에서 필요에 따라 자격자의 법인제도 창설을 검토한다.
- ⑱ 경제사회의 복잡다양화·국제화에 적절하게 대응하기 위해, 전문성을 살린 고도한 서비스가 제공될 수 있도록 필요한 경우 자격자수의 증가를 도모한다.

필치자격 등에 대한 재검토기준(일본 규제완화추진 3개년 계획)

각 부처는 다음과 같은 기준·시점에 따라 필치의 필요성과 필치의 형태 및 자격취득을 위한 요건 등에 대해 검토한다.

- ① 형해화·정형화하고 있는 제도를 존속시키는 것에 대해 합리적인 의문이 있는 것은 폐지를 포함한 존재방식을 근본적으로 검토한다.
- ② 대체기술의 도입으로 보다 효과적이고 효율적으로 정책목표를 달성할 수 있는 경우, 대체기술의 도입과 함께 필치자격 등을 철폐·완화한다.
- ③ 자격자를 배치하도록 되어 있는 사업장 등의 단위(필치단위) 및 배치해야 하는 인원(필치인수) 및 자격자의 업무범위 등에 대하여 기술진보 등의 상황변화를 감안하여 수치기준이나 정의가 장기간 개정되지 않는 등을 재검토한다.
- ④ 필치단위나 자격자의 업무범위 등이 너무 세분화되어 있으면, 이러한 단위·범위의 통합, 확대 등을 적극적으로 도모한다.
- ⑤ 제도의 목적과 균형을 해치지 않는 범위에서, 자격자가 여러 필치단위를 겸무 또는 총괄할 수 있는 제도를 적극적으로 획적으로 도입한다. 또한 이미 겸무 또는 총괄이 가능해지고 있는 자격에 대해서도 그 조건의 추가적 완화를 검토한다.

- ⑥ 제도의 목적과 균형을 해치지 않는 범위에서, 자격자를 선임하는 대신 자격자가 수행할 업무를 외부에 위탁하는 것을 적극적으로 확인한다. 특히 상법상 모회사와 자회사 사이 또는 일괄적으로 다양한 관리업무를 수탁하고 있는 관리회사 등에 재적하는 유자격자에 대해서는 필치규제를 충족하는 것으로 취급하도록 획적으로 제도를 검토한다. 또한, 위탁처에 대해 공익법인 요건 등을 부과하는 경우에는 합리성, 공정성, 공정유효한 경쟁 확보 등의 관점에서 민간기업 등에 대한 외부위탁을 허용하도록 재검토한다.
- ⑦ 필치자격 등의 성격이나 입지가 반드시 명확하지 않은 결과, 정책목표의 효과적·효율적인 실현이 곤란해진 경우에는 자격자 등의 직무가 효과적으로 수행될 수 있도록 해당 자격의 존재방식에 대해 검토한다.
- ⑧ 자격취득 시, 일정한 실무경력요건을 부과하는 것(시험·수강자격요건을 포함한다)에 대해서는 그것이 합리적인지 여부를 재검토함과 동시에, 너무 장기간의 실무경력요건을 부과하는 것에 대해서는 그 기간의 단축을 도모한다. 그 때, 예를 들어, 해당 실무에 한정하지 않고 관련 직무경력 연수(年數) 등의 가미 또는 시험·강습과의 조합 등을 통해 능력·자질 등을 확인하는 것을 고려한다.
- ⑨ 필치자격 등의 업무내용과 직접 관련이 없는 학력 등의 자격취득요건(시험·수강자격요건을 포함한다)은 명확하고 합리적인 이유가 없는 한 폐지한다.
- ⑩ 자격취득요건으로서 시험의 합격과 강습의 수강이 규정되어 있음에도 불구하고, 그 시험 또는 강습이 매년 실시되고 있지 않은 것은 시험·강습의 실시 빈도를 증가시키도록 한다.
- ⑪ 시험·강습에 대한 합격판정기준의 공표, 과목별 합격제 도입, 시험문제의 공표·가져가기의 추진, 강습시간·기간의 단축, 통신교육의 도입, 응시료·강습료의 산출근거에 대한 면밀한 조사 등으로, 자격취득요건 등이 그 목적·효과를 확보하면서 응시자·학생 등에게 투명성이 확보되는 동시에 보다 편리성이 높고 부담이 적은 제도가 되도록 개선한다.
- ⑫ 관련 또는 동종 유사자격 등이 자격의 통합과 업무의 상호 또는 일방적인 연계가 적극적으로 추진되도록 검토하고, 요구되는 능력·자질의 확인을 적정하게 실시하면서 합리적인 범위 내에서 시험·강습과목의 공통화·면제, 이수과목의 면제 등을 추진한다.
- ⑬ 응시자격 및 자격취득에 관한 특례조치의 기준을 명문화·공표한다. 또한 불합리한 것으로 생각되는 특례조치는 시정을 포함한 그 존재방식을 검토한다.
- ⑭ 장애를 이유로 한 결격사유에 관하여는 정부의 장애인시책추진본부 결정에 따라 필요한 조치를 강구한다.
- ⑮ 자격의 유효기간 또는 정기강습 의무화가 자격자 등에 과도한 부담을 주고 있는 등 합리성이 없다고 판단되는 경우에는 제도의 폐지나 다른 수단으로 변경, 강습기간·비용의 경감 등을 포함하여 그 존재방식을 검토한다.

출처: 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 390면.

최소한 국가자격의 신설가능분야, 국가기술자격의 운영분야와 마찬가지로 적어도 자격을 폐지할 수 있는 사유를 규정하여 국가가 자격을 신설할 수 있는 근거와 더불어 자격제도가 현실에 부합하지 않는 경우 폐지할 수 있다는 예측이 가능할 수 있도록 규정할 필요가 있다. 다만, 이러한 규정을 만드는 경우에도 기존 자격취득자를 고려하여 국가의 자의적 판단에 의해 폐지될 수 있도록 하여서는 안 되므로 폐지 사유를 규정하는 것과 동시에 폐지를 하는 과정에 대한 자격취득자 및 자격 관련 단체나 기관의 의견을 수렴하여 폐지할 수 있는 일반절차를 규정하는 것이 필요하다.

제2절 국가자격 관리 및 운영 관련 쟁점

국가자격의 관리·운영의 범위는 자격제도 전반이라고 할 수 있다. 국가자격 관리·운영에 관해 「자격기본법」, 개별법, 「국가기술자격법」을 통합적으로 설명하는 것에는 한계가 있다. 자격의 관리·운영은 자격제도의 도입취지나 목적에 부합하게 설정해야 하는 것으로서 개별법상 규율되어 있는 많은 자격제도는 물론 「국가기술자격법」도 상이하게 규정하여야 하는 부분이기 때문이다. 다만, 개별법상 관리·운영의 기본적인 방향은 「자격기본법」에서 규정하고 있고, 「국가기술자격법」은 관리·운영을 통합적으로 하고 있기 때문에 두 개의 법률을 검토하여 현행 국가자격관리·운영제도의 문제점을 논의하는 것은 의미가 있다. 다만, 1차년도 보고서에서는 자격법제 전반에 걸친 분석이 이루어진 바 있으므로 필요한 논의만 포함하고 자세한 검토는 생략한다.⁶⁹⁾ 다만, 본 보고서의 관리·운영의 범위에는 앞에서 논의한 국가자격의 신설·변경·폐지 역시 포함되는 것이기는 하지만 이하에서는 이를 제외한 내용을 검토한다.

69) 국가자격에 관한 법체계, 「자격기본법」 및 「국가기술자격법」의 체계 및 규율사항 전반에 관해서는 백옥선, 「국가자격제도에 관한 법제 연구」, 한국법제연구원, 2018.10, 117면 이하 참고.

I. 「자격기본법」상 국가자격의 관리·운영

1. 국가자격관리자의 자격부여 및 취소

「자격기본법」은 국가자격의 부여 및 취소에 관하여 일반규정을 두고 있다. 「자격기본법」 제12조제2항에 따르면 “국가자격관리자는 국가자격관련법령으로 정하는 바에 따라 국가자격의 취득 요건을 갖춘 자에게 국가자격의 취득을 증명하는 증서(이하 “국가자격증”이라 한다)를 교부하여야 한다.”고 규정하고, 동조 제3항에서 “국가자격증의 교부·기재사항, 그 밖에 필요한 사항은 국가자격관련법령에 따른다.”고 규정하여 개별 국가자격법령과의 관계에서 일반 근거를 규정하고 있다. 또한 자격의 취소나 정지와 관련해서도 「자격기본법」 제32조에서 정하고 있는데, 국가자격관리자가 자격의 취소 또는 정지나, 시험 응시제한 등의 조치를 할 수 있는 사유에 대해 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 국가자격을 취득한 자, 국가자격을 다른 사람에게 대여한 자 및 대여 받은 자를 정하고 있다. 다만, 제재의 대상이 되는 자를 두 가지로 한정하여 규정하고 있으며, 취소나 정지 조치 등의 절차나 방법을 개별 국가자격관련법령으로 정하도록 하고 있다.

또한 「자격기본법」 제13조는 국가자격관리자가 자격검정 시 검정의 전부·일부를 면제할 수 있는 사유를 정하고 있으며, 이 역시 이러한 사유를 고려하여 개별법에서 면제사유를 마련할 수 있는 기반을 규정중이다. 면제가 가능한 자의 범위는 관련되는 국가자격 또는 공인자격을 취득한 자, 국가자격관리자가 정한 교육훈련과정을 이수한 자, 외국에서 관련되는 자격을 취득한 자, 군사분계선 이북지역에서 관련되는 자격을 취득한 자로 규정하고 있다. 이에 더하여 「자격기본법」에서 정하고 있는 이러한 사유가 아닌 경우 개별법에서 면제사유를 제정할 수 없는 것인지가 문제될 수 있으므로, 「자격기본법」은 국가자격법령에서 그 밖에 국가자격과 동등한 능력을 갖추었다고 인정하는 자에 대해서도 면제할 수 있도록 정하고 있다.

2. 국가자격의 정보관리, 사후관리 및 제도정비

국가자격관리자에게 「자격기본법」 제34조는 자격제도의 효율적 운영과 자격취득자의 권익보호 등을 위하여 국가자격 취득자에 대한 자격정보를 체계화하여 관리할 의무를 부과하고 있으며, 동법 시행령 제32조에 따라 관리하여야 하는 정보는 ‘성명·주민등록번호 등 자격취득자의 인적사항’, ‘최종학교명, 전공 등 자격취득자의 학력사항’, ‘자격의 종목·분야 및 취득연도 등 취득한 자격에 관한 사항’, ‘자격의 취소·정지 및 말소에 관한 사항’이다. 이러한 정보를 중앙행정기관의 장은 자격정책의 수립 및 자격제도의 개선 등에 활용하도록 규정하고 있다. 한편, 국가자격관리자는 국가자격을 취득한 자에게 보수교육을 실시할 수 있음을 규정하고 있는 「자격기본법」 제35조에 따르면 보수교육은 자격을 취득한 자의 직무능력의 유지·발전을 위하여 필요한 경우로 한정하고 있다. 그러나 「자격기본법」의 위상을 고려할 때 어떠한 국가자격의 경우 보수교육을 실시하여야 하는지, 적어도 반드시 보수교육을 하여야 하는 분야나 상황을 규정할 필요가 있다.

국가자격을 관리·운영하는 중앙행정기관의 장인 국가자격관리자에게 「자격기본법」 제15조는 ‘국가자격으로 유지하기에 적합하지 아니한 자격’이나 ‘중복되는 자격’이 있는 경우 자격을 통합·정비하도록 규정하고 있다. 그러나 국가자격으로 유지하기에 적합하지 않은 것이 어떠한 것인지, 중복된다는 것이 자격제도의 어느 부분이 중복되는 경우를 의미하는 것인지에 대한 해석이 어렵고, 어떠한 주기로 통합·정비를 하여야 하는 것인지 그 절차나 방법에 대한 별도의 규정을 두고 있지는 않다.

3. 명칭사용금지 등 금지 제도

국가자격의 신뢰성 확보를 위하여 국가자격의 명칭을 사용하지 못하도록 「자격기본법」 제14조에서 규정중이며, 국가자격을 취득하지 않은 자와 민간자격관리자는 국가자격과 동일명칭을 사용하지 못하도록 규정되어 있다. 이 경우의 동일명칭의 범위가 국가자격과 문언이 완전히 일치하는 명칭에 한정되는지, 아니면 국가자격과 혼동의 여지가 있는 유사

명칭도 포함될 수 있는지에 대하여 국가자격과 문언이 완전히 일치하는 명칭에 한정된다고 해석하여야 한다.⁷⁰⁾ 이를 위반한 경우 「자격기본법」은 제40조에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하면서, 개별 국가자격관련법령에 처벌규정이 있는 경우에는 그 규정을 따르도록 정하고 있다. 이 경우 개별법에서 처벌규정을 두는 경우 대체로 「자격기본법」의 수준보다 낮은 경우도 많으나, 개별법에서 이에 대한 처벌을 하지 않기 위하여 벌칙조항을 두지 않은 경우에도 「자격기본법」의 벌칙 수준이 적용될 수 있는 여지가 있다. 어차피 「자격기본법」에서 이를 규정하는 것의 실익이 크게 없다는 점에서 「자격기본법」은 전체적인 체계를 규정하고, 벌칙에 관한 사항은 개별 국가자격법에서 정하는 것이 적합하다.

4. 국가자격의 관리·운영의 위임·위탁

국가자격의 관리·운영을 중앙행정기관의 장이 하는 것이 원칙이나 자격제도의 전문성이나 효과적인 관리를 위하여 전문기관에서 담당하도록 하는 경우가 많으며, 이를 위하여 「자격기본법」 제16조는 국가자격 관리·운영의 위임·위탁에 관하여 규정중이다. 이 경우에도 「자격기본법」에서 이를 구체적으로 정하는 것이 적합하지 않고, 개별 자격마다 해당 분야의 전문기관이 있을 것이므로 개별 국가자격관련법령에서 정하는 바에 따라 위임·위탁이 가능하도록 정하고 있다.

II. 「국가기술자격법」상 국가기술자격의 관리·운영

1. 국가기술자격의 부여 및 취소

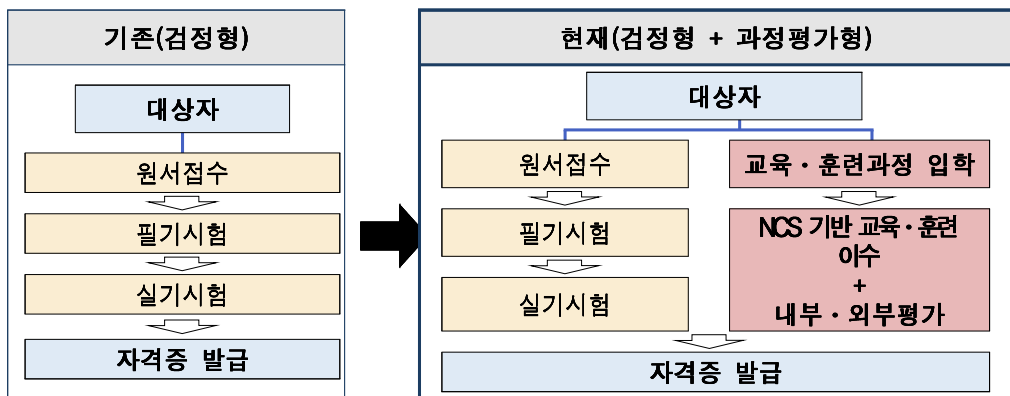
자격의 부여는 「국가기술자격법」 제10조에 따라 해당 국가기술자격에 관한 사항을 관장하는 중앙행정기관의 장인 주무부장관이 하며, 「국가기술자격법」 제13조에 따라 국가

70) 국민안전처 - 「자격기본법」 제14조제1항 및 제2항에 따른 “동일한 명칭”의 범위 등(「자격기본법」 제14조 제1항 등 관련), [법제처 16-0553, 2016. 10. 24., 국민안전처].

기술자격 취득자에게 주무부 장관이 국가기술자격증을 발급한다. 「국가기술자격법」은 제 10조에서 취득의 방식을 두 가지로 정하고 있으므로 국가기술자격의 관리·운영자는 국가기술자격 검정이나 지정 교육·훈련과정 이수 후 일정한 기준을 충족하도록 하는 방식으로 자격을 관리·운영 중이다.

「국가기술자격법」은 검정방식과 이수·평가방식을 통하여 자격을 부여하고 있으면서도 아직까지 법체계상으로는 전통적인 검정방식을 원칙으로 하고 있다. 「국가기술자격법」 제10조의2제1항과 제2항이 과정이수 및 평가를 통한 국가기술자격 취득종목의 선정 시에는 주무부 장관에게 국가기술자격 검정의 방식보다 정확하게 능력을 측정할 수 있는지 여부를 판단하게 하고 있기 때문이다. 과정이수 및 평가방식을 도입하기 위해 자격종목을 선정하려는 경우 주무부 장관은 관련 협회 등 이해관계자와 협의를 한 후 정책심의회 심의를 거쳐 선정하여야 한다. 「국가기술자격법」 제10조의3에 따라 과정이수 및 평가를 통한 국가기술자격 취득을 하게 하려는 경우 고용노동부 장관은 연도별 시행계획을 수립하여야 하며, 이 경우 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 한 후 정책심의회 심의를 거쳐야 하고, 연도별 시행계획의 이행, 지정 교육·훈련과정의 운영 결과 등을 포함한 시행결과를 매년 정책심의회에 보고하여야 한다.

<표> 검정형 자격과 과정이수형 자격의 병행



* 검정형 자격 총 530개 종목 중 111개 종목을 과정평가형과 병행 운영
출처: 관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.11, 30면.

이와 달리 주무부장관이 국가기술자격 검정을 시행하려는 경우 「국가기술자격법」 제10조제5항에 따라 고용노동부장관과 협의하여야 한다. 국가기술자격을 검정형으로 부여하는 경우 「국가기술자격법」 제12조에 따라 주무부장관은 검정 과목의 전부나 일부를 면제할 수 있다. 면제의 대상이 되는 자는 국가기술자격 취득자로서 취득한 국가기술자격의 종목과 동일한 직무분야 및 등급에 해당하는 다른 국가기술자격의 종목의 검정을 받으려는 사람, 외국과의 협약에 따라 국가 간에 상호 인정되는 관련 외국자격을 취득한 사람, 검정받으려는 국가기술자격과 관련되는 다른 법령에 따른 자격을 취득한 사람, 「자격기본법」에 따라 국가의 공인을 받은 관련 민간자격을 취득한 사람, 검정받으려는 국가기술자격과 관련되는 자격을 군사분계선 이북지역에서 취득한 사람, 그 밖에 국가기술자격과 동등한 수준 이상을 갖추었다고 인정되는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람⁷¹⁾이 대상이다. 이와 함께 국가기술자격시험에 응시할 수 없는 경우와 교육이수자의 자격취득이 제한되는 사유에 대해서도 「국가기술자격법」은 제11조 및 제11조의2에서 규정하고 있다.⁷²⁾

「국가기술자격법」 제16조는 국가기술자격의 취소를 정하고 있으며, 이에 따르면 주무부장관은 국가기술자격 취득자에 대해 국가기술자격을 취소하거나 3년의 범위에서 정지시킬 수 있는 근거를 정하고 있다. 주무부장관은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 국가기술자격을 취득한 경우와 국가기술자격증을 다른 사람에게 빌려 준 경우에는 반드시 국가기술자격을 취소하여야 하며, 업무를 성실히 수행하지 아니하거나 품위를 손상시켜 공익을 해치거나 타인에게 손해를 입힌 경우에는 취소 또는 정지를 할 수 있다.

71) 「국가기술자격법 시행령」 제16조제2항에서 추가로 정하고 있으며, 이에 따르면 1. 「숙련기술장려법」 제2조제3호에 따른 기능경기대회 등 고용노동부령으로 정하는 기능경기대회에서 입상한 사람, 2. 산업수요 맞춤형 고등학교 또는 특성화고등학교 과정의 100분의 70 이상 이수한 사람, 3. 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 기술훈련과정을 이수한 사람이 포함된다.

72) 「국가기술자격법」 제11조와 제11조의2는 검정응시인자 이수자의 자격취득인지가 다를 뿐 제한사유는 동일하게 규정중이다. 1. 국가기술자격 검정의 정지처분 또는 무효처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 3년이 지나지 아니한 사람, 2. 국가기술자격의 취소처분을 받고 그 처분을 받은 날부터 3년이 지나지 아니한 사람, 3. 국가기술자격의 정지처분을 받고 그 정지 기간에 있는 사람이다.

2. 국가기술자격의 정보체계 구축, 조사·연구

국가기술자격의 부여는 해당 주무부장관이나 국가기술자격 전반에 걸친 시스템 구축이나 조사·연구는 고용노동부장관이 하는 것으로 규정되어 있다. 「국가기술자격법」 제7조에서는 고용노동부장관에게 국가기술자격 취득자의 경력과 국가기술자격에 관련된 정보 등 국가기술자격제도의 운영에 필요한 정보를 관리하기 위한 국가기술자격 정보체계를 구축·운영할 수 있는 근거를 마련하고 있으며, 이를 위하여 필요한 경우 관계중앙행정기관등과 국가기술자격 취득자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 다만, 다른 법령에 따라 경력 정보가 관리되는 국가기술자격 취득자의 경력과 같은 것은 「국가기술자격법」의 목적과 상이하므로 정보체계 구축의 대상에서 제외하고 있다. 한편, 고용노동부장관은 국가기술자격제도를 효율적으로 운영하기 위하여 필요한 조사와 연구사업 등을 할 수 있으며, 「국가기술자격법」 제8조제2항에 따라 고용노동부장관이 역시 국가기술자격의 종목이 산업현장에 적합한지 등에 대하여 정기적으로 조사·연구하고 그 결과를 공개를 할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이와 같은 정보체계 구축이나 조사·연구는 고용노동부장관이 실시하며, 필요한 경우 경비를 지원하여 한국산업인력공단, 한국직업능력개발원, 한국노동연구원에게 대행을 시킬 수 있도록 규정하고 있다.

3. 국가기술자격자에 대한 사후관리

「국가기술자격법」도 「자격기본법」과 마찬가지로 제15조의2에서 국가기술자격 취득자의 교육훈련에 관해 정하고 있다. 이에 따르면 고용노동부장관은 국가기술자격 취득자의 직무 수행능력을 향상시키기 위하여 국가기술자격 취득자에 대한 교육훈련을 실시할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이에 대한 구체적인 사항은 국가기술자격의 종목 및 교육훈련의 절차 등에 관하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 「국가기술자격법 시행규칙」 제33조의2제1항에서 정하고 있다.

자격취득자에 대해 교육훈련을 실시할 수 있는 종목을 크게 두 가지, 국민의 생명·건강 또는 안전에 직결되는 국가기술자격 종목과 외국과의 협약에 따라 국가 간에 상호 인정되는 종목 등 국가시책 상 교육훈련이 필요한 국가기술자격 종목으로 규정하고 있다. 그 중 국민의 생명·건강 또는 안전에 직결되는 국가기술자격의 경우 ‘기술변화가 급격하여 기술의 보완이 요구되는 종목’, ‘매년 100명 이상의 국가기술자격 취득자를 배출하고 있는 종목’, ‘고도의 숙련된 기술·기능이 필요한 종목’이 교육훈련의 대상이 된다. 교육훈련은 기본교육과 전문교육으로 구분되며,⁷³⁾ 고용노동부장관은 「국가기술자격법 시행규칙」 제33조의2제2항에 따라 매년 교육훈련의 대상이 되는 국가기술자격 종목, 교육훈련을 위탁받은 전문기관 또는 단체 및 교육훈련 수탁기관별 교육훈련계획 등을 관보와 인터넷 홈페이지에 고시하여야 한다. 교육훈련 수탁기관의 장은 해당 교육훈련을 완료한 날부터 14일 이내에 국가기술자격 취득자 교육훈련 결과를 고용노동부장관에게 보고하여야 한다.

「국가기술자격법」은 제15조에서 국가기술자격 취득자의 의무로서 성실하게 업무를 수행하여야 하며, 품위를 손상하면 안 되는 의무를 부과하고, 발급받은 국가기술자격증을 대여하거나 대여받아서는 안 되고, 대여를 알선해서도 안 되는 의무를 부과하고 있다. 이러한 의무를 이행하는지 여부를 조사하기 위하여 「국가기술자격법」 제15조의3제1항에 따라 주무부장관 또는 고용노동부장관은 국가기술자격증의 대여 및 대여 알선 금지에 대한 조사를 사업장에 출입하여 할 수 있는 근거가 있으며, 필요한 경우 동조 제2항 및 제3항에 따라 관계 중앙행정기관·지방자치단체, 그 밖의 공공단체에 국가기술자격 취득자의 취업상황 및 소속 사업장에 관한 자료 제출을 요청할 수 있으며, 조사 결과를 그 사업주 등에게 서면으로 알리는 방식으로 할 수 있다. 또한 「국가기술자격법」 제15조의4에 따라 주무부장관 또는 고용노동부장관은 국가기술자격증을 다른 사람에게 빌려주거나 빌려서 사용한 자, 대여를 알선한 자를 신고한 사람에게 예산의 범위에서 포상금을

73) 「국가기술자격법 시행규칙」 제33조의2제3항에 따라 기본교육은 국가기술자격의 종목을 취득한 사람이 갖추어야 하는 소양과 관련 법령 또는 제도 등에 관한 이해를 증진하기 위한 교육으로, 전문교육은 해당 국가기술자격 종목별 전문기술능력의 향상을 위한 교육으로 구분하고 있다.

지급할 수 있는 등 사후관리제도를 두고 있다.

4. 국가기술자격의 명칭사용금지 등 금지제도

「국가기술자격법」은 국가기술자격의 신뢰성 확보를 위하여 제18조에서 국가기술자격을 취득하지 아니하고는 국가기술자격의 등급 및 종목에 따르는 명칭을 사용하지 못하도록 하고 있다. 이때의 명칭 사용금지란 국가기술자격의 등급과 종목으로, 기술·기능 분야와 같은 경우 기술사, 기능장, 기사, 산업기사 및 기능사 등급을 사용하지 못한다는 것이며, 종목은 국가기술자격의 등급을 직종별로 구분한 것으로 「국가기술자격법 시행규칙」 [별표2]에 따른 것을 말한다. 「국가기술자격법」상 국가기술자격의 경우 능력인정형 자격으로서 규제는 아니지만, 국가자격이라는 측면에서 명칭사용금지에 관한 규제는 두고 있다. 「국가기술자격법」은 제19조에서 국가가 아닌 자의 검정에 대한 제한을 규정하고 있다. 국가기술자격 운영분야 중 반드시 국가가 하여야 하는 분야, 즉, 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야와 사회질서 또는 선량한 풍속의 유지를 위하여 국가적인 관리가 필요하거나 고도의 윤리성이 요구되는 분야 및 이와 유사한 자격의 검정을 하지 못하도록 규정하고 있다.

5. 국가기술자격 관리·운영 체계 및 위임·위탁

국가기술자격제도는 부처별로 소관 자격을 관장하고, 제도 운영 총괄은 고용노동부가 담당하는 체계로 되어 있다. 그러므로 국가기술자격의 관리·운영은 대부분이 주무부장관이 실시한다. 다만, 이 중 많은 내용을 위임·위탁을 통해 수행한다. 업무의 위임·위탁에 관한 「국가기술자격법」 제23조 및 동법 시행령 제29조, 별표 6을 종합하여 정리하면 다음 표와 같다.

<표> 국가기술자격법령의 권한 및 업무의 위임·위탁

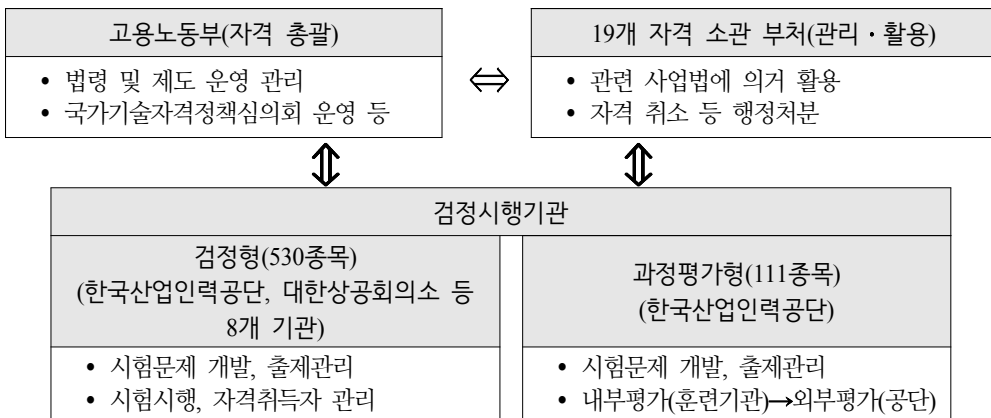
근 거	권한 및 업무	위임 및 위탁기관	
		위임기관	수임기관
국가기술자격법 제23조 제1항, 시행령 제29조제1항, [별표 6]	1. 국가기술자격증 대여 및 대여 알선 조사 2. 국가기술자격의 취소·정지 3. 청문 4. 지정 교육·훈련기관에 대한 조사 5. 과태료의 부과 및 징수 6. 국가기술자격증의 회수 및 송부	과학기술정보통신부장관	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사
		문화체육관광부장관	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사
		농림축산식품부장관	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사
		산업통상자원부장관	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사
		보건복지부장관	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사
		환경부장관	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(일부제외)
		고용노동부장관	지방고용노동청장 또는 지정장
		국토교통부장관	지방국토관리청장
		해양수산부장관	지방해양수산청장 또는 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사
		식품의약품안전처장	특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사
		경찰청장	지방경찰청
		소방청장	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사
		농촌진흥청장	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사
산림청장	특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사		
법 제23조제1항, 영 제29조제2항	현역군인 및 군무원에 대한 검정 시행	국방부장관에게 위탁	
법 제23조제1항, 영 제29조제3항	포상금 지급에 관한 주무부장관의 권한	고용노동부장관에게 위탁	

근 거	권한 및 업무	위임 및 위탁기관
<p>법 제23조제 4항, 영 제29 조제4항</p>	<p>검정업무 중 시험문제 출제, 검정의 시행·관리 및 채점</p>	<p>다음은 모두 충족하는 관련전문기관/단체에 위탁</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 비영리법인일 것 2. 국가기술자격의 검정 실시를 위한 조직·인력·시설을 갖추고 있을 것 3. 산업계 및 관련 단체의 의견수렴 체계를 갖추고 있을 것 4. 해당 국가기술자격의 종목에 대한 전문성 및 대표성을 확보하고 있을 것 5. 그 밖에 국가기술자격 검정의 원활한 시행을 위하여 고용노동부령으로 정하는 요건을 충족할 것
<p>법 제23조제 2항, 영 제29 조제5항</p>	<p>검정 합격자에 대한 국가기술자격증의 발급·재발급 및 그 관리에 관한 권한</p>	<p>해당 국가기술자격의 검정에 관한 주무부장관의 업무를 위탁받은 전문기관 또는 단체에게 위탁</p>
<p>법 제23조제 3항, 영 제29 조제9항</p>	<p>국가기술자격 취득자에 대한 교육훈련</p>	<p>다음의 어느 하나의 전문기관/단체에 위탁</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공단 2. 「산업발전법」 제12조제2항에 따른 산업부문별 인적자원개발협의체 3. 교육훈련의 대상이 되는 국가기술자격의 종목과 관련된 업무를 수행하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체 <ul style="list-style-type: none"> 가. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 나. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 정부출연연구기관 및 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관 다. 다른 법률(「민법」은 제외한다)에 따라 설립된 비영리법인 4. 「근로자직업능력 개발법」 제24조에 따라 직업능력개발훈련과정의 인정을 받은 기관 중에서 국가기술자격 취득자에 대한 교육훈련을 실시할 능력이 있다고 고용노동부장관이 인정하여 지정·고시하는 기관 또는 단체

근 거	권한 및 업무	위임 및 위탁기관
법 제23조제2항, 영 제29조제10항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자격종목별 편성기준의 수립 및 공고 2. 교육·훈련과정 지정 신청의 접수 및 타당성 검토 3. 교육·훈련과정 운영 확인 4. 교육·훈련생에 대한 외부평가(시험문제의 출제, 검정의 시행·관리 및 채점에 한정)에 관한 사항 5. 과정평가형 자격 합격자의 국가기술자격증 발급·재발급 및 그 관리 	공단 또는 해당 국가기술자격의 검정에 관한 주무부장관의 업무를 위탁받은 전문기관 또는 단체에 위탁

자격제도의 관리·운영은 다른 법률상의 권한이나 업무의 위임·위탁에 비해 훨씬 더 많은 권한과 업무가 위임·위탁되고 있다. 특히 시험 검정업무의 경우에는 한국산업인력공단과 대한상공회의소 등 8개 전문기관에 위탁하여 시행하는 체계이고, 과정평가형 자격은 특성화고·훈련기관 등의 훈련과정을 이수하고 내·외부 평가를 거쳐 자격을 취득하도록 하는 체계를 취하고 있다.

<표> 국가기술자격제도의 운영체계



출처: 관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.11, 4면.

「국가기술자격법」은 이에 더하여 위탁업무 중 일부를 수행하는 수탁기관에 대한 평가를 하고 이를 공개할 수 있는 체계를 마련하고 있다. 「국가기술자격법」 제24조에 따라 고용노동부장관은 국가기술자격 검정 및 지정교육·훈련과정 지정 업무의 질적 수준을 높이기 위하여 수탁기관에 대하여 평가하고 결과를 공개할 수 있다. 평가 항목은 국가기술자격 검정 또는 지정교육·훈련과정 지정 업무의 수행능력에 관한 사항, 검정 시설 및 장비의 적절한 보유 및 운영에 관한 사항, 검정시행계획, 출제, 채점, 시험의 보안 등 국가기술자격 검정의 관리·운영에 관한 사항, 교육·훈련과정 평가 등 지정교육·훈련과정 지정 업무의 운영에 관한 사항, 국가기술자격 취득자의 관리에 관한 사항, 그 밖에 수탁기관의 질적 수준을 향상시키기 위하여 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항이며, 항목을 보면 자격의 운영에 필요한 실무적인 대부분의 사항이 포함되어 있다. 고용노동부장관은 「국가기술자격법」 제24조제2항에 따라 평가결과를 주무부장관에게 통보하며, 이에 따라 주무부장관은 개선조치가 필요한 경우 위탁을 취소할 수 있다. 그 외 주무부장관이 수탁기관에 대해 위탁취소를 할 수 있는 경우는 「국가기술자격법」 제24조의2에서 정하고 있다. 또한 동조에 따라 수탁기관이 취소사유에 해당한다고 판단하는 경우 고용노동부장관은 취소 조치를 할 것을 주무부장관에게 권고할 수 있으며, 주무부장관이 업무의 위탁을 취소할 때에는 그 사실을 고용노동부장관에게 통보하고, 고용노동부장관은 해당 업무의 위탁이 취소된 사실을 공고하여야 한다.

6. 기타 관리·운영을 위한 제도

「국가기술자격법」은 자격제도의 관리·운영과 관련하여 주무부장관 및 고용노동부장관이 민간기술자격의 공인에 대해 협의할 수 있도록 하는 근거와 국가기술자격의 국가간 상호 인정을 위한 근거를 법 제20조 및 제21조에 규정중이다. 「자격기본법」 제20조에 따르면 한국직업능력개발원의 원장이 「자격기본법」에 따라 민간자격의 공인을 위한 협의를 요청한 경우 민간기술자격 중 기술 분야의 자격의 검정 수준 또는 교육·훈련과정의 이수 기준 등이 이 법에 따른 국가기술자격 검정 수준 또는 교육·훈련과정의 이수 기준에 적합한지를 검토하여야 한다. 이는 「자격기본법」상 국가가 공인하는 민간자격의

수준을 향상시키기 위한 것으로서 국가자격과 공인자격을 유사수준으로 인정하는 여러 법률의 적용상의 형평을 위한 제도라고 할 수 있다. 이와 달리 「국가기술자격법」 제21조에 따라 “외국자격이나 국제적으로 통용되는 자격이 국가기술자격과 같은 종류이고 동등한 수준이며 해당 자격 취득자가 이 법에 따른 국가기술자격 취득자(다른 법령에 따라 국가기술자격 취득자와 같은 자격을 갖춘 것으로 인정되는 사람을 포함한다)와의 업무 교류 등이 가능하다고 판단되는 경우”에 국가기술자격의 상호 인정을 할 수 있도록 하여 자격취득자가 중복으로 자격취득을 하는 것을 방지할 수 있다.

Ⅲ. 국가자격제도 관리·운영 관련 법적 문제

1. 유효기간 설정 및 갱신제도 도입 필요

(1) 기간제한 없이 효력을 인정하는 자격의 문제점

현재 국가자격제도의 관리·운영에서 문제점으로 지적되고 있는 가장 큰 문제는 국가 자격을 한번 취득하면 해당 자격취득의 효력이 평생 유지된다는 점이다. 대부분의 개별자격법령은 물론 「국가기술자격법」에서도 자격취득자가 언제까지 자격을 유지하는지에 대한 규정을 두고 있지 않다. 물론 개별법에서 면허라는 형태로 규정되어 있는 자격의 경우에는 갱신제도를 둬으로써 자격취득자에게 자격의 유효기간을 주는 것과 동일한 효과를 목적하는 경우가 있기는 하지만, 대부분의 자격은 한번 취득한 이후 제한 없이 효력이 인정되고 있다. 이러한 까닭에 자격취득 이후 장기간이 경과한 이후 자격취득자가 자격취득 당시와 동일한 능력을 가지고 있는지 여부를 확인하기 어려운 상황에서 자격은 계속 유지되고 있기 때문에 자격이 가지는 신호기능을 다하지 못한다는 비판이 있다. 또한 자격취득 이후 지속적으로 제도가 개편되더라도 개편과 관련 없이 기존 자격취득자는 자격자로서의 지위를 계속 유지한다는 점 역시 자격제도의 한계로 지적되고 있다.

(2) 「국가기술자격법」상 자격갱신제도의 도입 및 폐지 사유

1983년 12월 20일 일부 개정되고 1984년 7월 1일 시행된 「국가기술자격법」에서는 기술자격취득자에 대한 새로운 기술의 보급과 자질의 향상을 도모하기 위하여 보수교육을 실시하도록 하는 것과 동시에, 기술자격취득자에게 5년마다 정기적으로 갱신등록을 하도록 제도를 도입하였다. 당시 모든 기술자격취득자는 주무부처에 등록하도록 되어 있으나, 기술인력관리의 효율화를 기하기 위한 목적으로 개정을 통하여 기술자격취득자에게 등록 외에 5년마다 갱신등록을 하도록 갱신등록제를 새로이 신설하되, 사후인력관리의 효율성이 적은 분야의 기술자격취득자는 등록 및 갱신등록대상에서 제외하였다. 갱신제도의 신설에 관해 국회의 심사보고서에서는 “기술인력관리를 위한 현행법상의 기술자격취득자의 등록제도는 당해 기술자격검정에 합격한 후 주무부처에 한번 등록하면 그것으로 끝나기 때문에 등록이후 상당한 기간이 지난 후 기술인력관리에 내실을 기할 수 없음은 물론 기술인력의 수급계획 수립이 곤란하게 되므로 정기적인 갱신제도의 신설은 기술인력 사후관리의 효율화를 위하여 필요성이 인정된다고 하면서도, 이 제도는 행정적 필요에 의하여 실시되는 제도인 만큼 새로운 갱신등록의무의 부과로 인해 기술자격취득자에게 불필요한 부담이나 불편이 가해지는 일이 없도록 시행과정에서 주의가 요구된다.”고 한 바 있다.⁷⁴⁾

이후 1999년 2월 8일 일부 개정된 「국가기술자격법」에서는 기술자격취득자의 보수교육을 폐지하고, 기술자격취득자로 하여금 등록 및 매 5년마다 갱신등록을 하도록 한 규정을 삭제하였다. 이때의 개정은 「행정규제기본법」에 의한 규제정비계획에 따라 노동부소관 각종 규제를 폐지 또는 완화하기 위한 목적이었다. 이러한 취지를 담은 노동부소관공인노무사법등의규제폐지등에관한법률안 심사보고서에서는 “중전 국가기술자격법 제4조의3에 의하여 대통령령이 정하는 기술자격취득자는 보수교육을 받도록 하던 것을 폐지토록 하고 있는 바, 이는 그 동안 제도의 효과성 미흡, 교육실시기관의 이익편취, 교육대상자의

74) 보건사회위원회, 국가기술자격법중개정법률안 심사보고서, 1983.12, 6-7면.

시간적·금전적 손실, 자격취득자의 욕구충족의 미흡 등 제기된 보수교육의 문제점을 해소하기 위해 동 제도를 폐지하려는 조치로 타당한 것으로 판단”된다고 하였으며, 이러한 일률적 보수교육의 폐지로 인한 부작용도 없지 않을 것인 바, 국민의 생명과 안전에 관련이 되는 기술종목의 경우에는 제도보완과 함께 존치 필요성도 있는 것으로 사료”, “중전 국가기술자격취득자는 주무장관에게 등록하고 5년마다 갱신등록을 하던 것을 폐지하고 대신 자격시험 합격자가 자격증 교부를 신청하면 발급하도록 하고 있는 바, 이는 국가기술자격이 자격취득자의 편익을 위한 순수한 자격제도로 운영하려는 취지로 판단되며 별다른 문제는 없는 것으로 사료”된다고 하였다.⁷⁵⁾⁷⁶⁾ 이후 현재까지 「국가기술자격법」은 보수교육이나 갱신제도를 규정하지 않고 있다.

(3) 유효기간 또는 갱신제도 도입 검토 필요

중전의 보수교육과 갱신제도는 행정적 규제사항으로 취급되고 규제완화 차원에서 폐지된 것이나, 현재 보수교육이나 갱신제도를 두지 않는 경우 실제 자격취득자가 해당 업무를 수행할 능력이 있는지 여부를 시장에서 판단하기 어렵다는 지적이 있다. 또한 국가자격의 많은 부분을 차지하는 생명·신체의 안전 분야에서의 자격은 처음 도입당시의 능력을 지속적으로 유지하는지에 대한 검토가 이루어져야만 자격제도의 실효성이 확보될 수 있다.

과거 「국가기술자격법」에 보수교육 제도를 신설하였을 당시 국회의 심사보고서에서는 “산업기술의 수준이 날로 향상되고 새로운 기술이 계속 개발·보급되고 있는 현실에 비추어 볼 때 기술자격취득자에게 산업기술의 발달에 따른 새로운 기술을 보급하고 기술인력의 자질향상을 도모하기 위하여 기술자격취득자에 대한 보수교육의 필요성이 인정되

75) 환경노동위원회, 노동부소관공인노무사법등의규제폐지등에관한법률안 심사보고서, 1998.12, 12-13면.

76) 당초 노동부소관공인노무사법등의규제폐지등에관한법률안이 제기되었으나, 1998년 12월 23일 제199회국회(임시회) 제1차위원회에서 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 노동부소관 각종 규제를 폐지 또는 완화하기 위하여 공인노무사법 등 5개 법률을 일괄정비하기로 한 노동부소관공인노무사법등의규제폐지등에관한법률안은 이를 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 위원회에서 각 개별 법률을 위원회안으로 개정하기로 함.

나, 현재 기술자격취득자를 위한 교육기관이나 교육시설이 제대로 갖추어지지 못한 상태에서 보수교육의 전면적인 실시는 곤란하므로 일부종목의 기술자격취득자에 대해서만 보수교육을 실시하고, 교육실시 또한 당해 기술분야의 전문기관에 위탁하여 실시하는 것은 타당하다.”고 한 바 있다.⁷⁷⁾ 그러면서도 “기술자격취득자에 대한 보수교육의 의무화로 기술자격취득자들의 산업활동에 불필요한 부담을 주게 되는 일은 없도록 하여야 할 것이며, 기술수준의 변화가 긴급하여 기술 및 기술정보의 신속한 교환이 요구되는 분야나 국민의 생명과 재산에 관련되어 피해와 위험도가 높은 분야, 또는 국민의 일상생활에 직접 관련되는 서비스 분야 등을 우선적으로 선정하여 실시하고 점차 확대해 나가는 방향으로 하여야 할 것”으로 보았다.⁷⁸⁾

국회의 이러한 지적은 일견 타당성이 있으나, 국가자격은 국가가 반드시 하여야 하는 안전등의 분야에서 기능한다는 점에서, 자격제도의 도입취지가 능력 있는 자격자에게 업무를 맡기기 위함이라는 점에서 자격취득자의 능력이 유지되는지를 검토하는 제도를 두는 것은 제도적 실효성을 위해 반드시 필요한 사항이라 할 수 있다. 이러한 측면은 개별 법상 자격제도에서 좀 더 고려하여야 할 것으로 보이며, 이미 면허제도의 형태를 띤 자격의 경우에는 갱신제도를 활용중이다. 「국가기술자격법」의 경우에도 안전분야와 같은 일부 자격에 대해서는 갱신제도의 도입이 필요하다. 국가기술자격은 능력인정형 자격이지만 자격취득자의 능력에 대한 지속적 검증이 필요한 최소한의 범위에 대해서는 자격의 본질적 성격인 능력검증 기능이 발휘될 수 있도록 갱신제도를 둘 필요가 있다. 갱신의 대상이 되는 자격은 국민의 생명·안전과 직결되는 분야나 산업 수요의 변화가 큰 분야 중 자격 갱신이 필요한 분야로서, 앞으로 「국가기술자격법」을 개정하여 모든 국가기술자격이 아니라 일부 종목에 대해 시범적으로 도입하려는 계획이 수립되어 있다.⁷⁹⁾

77) 보건사회위원회, 국가기술자격법중개정법률안 심사보고서, 1983.12, 4-5면.

78) 보건사회위원회, 국가기술자격법중개정법률안 심사보고서, 1983.12, 4-5면.

79) 관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.11, 19면.

2. 자격 관리·운영체계 내실화를 위한 법체계 필요

(1) 자격관리·운영의 분산 체계의 문제점

현재 국가자격의 관리·운영주체는 「자격기본법」에 따를 때 소관 중앙행정기관의 장으로 되어 있으며, 「국가기술자격법」에서도 관리·운영의 주체는 중앙행정기관의 장이 하되, 전반적인 제도 관리를 고용노동부에서 담당하는 체계로 구성되어 있다. 한편, 개별 법상 자격제도는 물론 「국가기술자격법」상의 자격의 관리·운영의 많은 부분을 위탁의 형태로 전문기관에 맡기고 있어, 국가자격과 관련한 관리·운영의 범위가 다수의 조직에 걸쳐 흩어져 있는 상황이다. 이러한 이유로 그동안 개별법상 자격제도의 관리·운영을 포함하여 특히 「국가기술자격법」에서는 각각의 자격 종목 소관 부처가 국가자격에 대한 관심을 크게 가지지 않는 것에 대한 비판이 증가해 왔다. 개별법상 자격의 경우에는 개별 법률의 담당부처와 자격 관리·운영부처가 동일하고, 위탁기관과의 관계에서 문제가 되는 반면에, 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격의 경우에는 위탁기관과의 문제는 물론이고 주무부처와 고용노동부 간의 협업이 잘 이루어지지 못하는 문제가 발생한다는 것이다. 다음 표에서 보는 바와 같이 국가기술자격은 개별 부처에서 골고루 관리·운영하고 있다. 그러나 현실적으로 「국가기술자격법」이 주무부처에게 여전히 자격의 관리·운영을 맡기는 취지에 적합하지 않게 관리·운영되고 있다.⁸⁰⁾

<표> 국가기술자격의 부처별 종목 현황

(18.9.30 시행종목 기준)

부 처 \ 등 급	총 계	기술사	기능장	기 사	산업 기사	기능사	서비스분야			
							1급	2급	3급	단일
총 계	530(10)	84(2)	28	111(2)	115(2)	160(2)	10	10	3	9(2)
국토교통부	117	25	5	20	23	44	·	·	·	·
고용노동부	109	6	11	13	22	41	5	5	3	3
산업통상자원부	85(4)	11	5	24	21(3)	22(1)	1	1	·	·

80) 다만, 주조, 배관, 보석, 기계분야의 일부 자격 등은 고용노동부가 소관하는 자격이다.

부 처	등 급	총 계	기술사	기능장	기 사	산업 기사	기능사	서비스분야			
								1급	2급	3급	단일
과학기술정보통신부		66	22	1	15	14	13	·	·	·	1
환경부		20(2)	5(1)	·	8(1)	6	1	·	·	·	·
해양수산부		21(2)	4(1)	1	7	5	4(1)	·	·	·	·
식품의약품안전처		20(3)	2	2	1(2)	6	9(1)	·	·	·	·
농촌진흥청		16	3	·	5	3	5	·	·	·	·
보건복지부		14	·	2	1	1	7	1	1	·	1
농림축산식품부		14	2	·	5	3	4	·	·	·	·
소방청		10	1	1	3	4	1	·	·	·	·
산림청		10	1	·	3	2	4	·	·	·	·
문화체육관광부		9(2)	·	·	·	1	2	1	1	·	4(2)
경찰청		6	1	·	2	2	1	·	·	·	·
행정자치부		3	·	·	1	1	1	·	·	·	·
국방부		3	·	·	1	1	1	·	·	·	·
기상청		3	1	·	2	·	·	·	·	·	·
공정거래위원회		2	·	·	·	·	·	1	1	·	·
통계청		2	·	·	·	·	·	1	1	·	·

* ()는 공동소관 종목

출처: 관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.11, 28면.

(2) 국가기술자격 운영주체 및 책임 강화를 위한 「국가기술자격법」개편 필요

「국가기술자격법」은 자격 소관부처와 국가기술자격 전반에 걸친 관리부처로 고용노동부가 있으므로, 국가기술자격 종목을 소관하는 부처 책임을 강화할 필요성이 있다는 지적이 계속된 바 있다. 무엇보다도 소관부처가 국가기술자격에 대한 관심을 갖지 않은 결과 검정업무를 위탁받아 시행하는 검정수탁기관의 검정 인력 및 예산 부족 문제 등 자격의 인프라 확충에 대한 한계가 나타나고 있다.⁸¹⁾ 자격 검정 인력과 예산은 질 관리를 핵심적 요소로 하는 자격제도의 실효성을 확보하기 위한 최소한의 요건으로서 다른 정책적 지원이 필요한 분야와는 성격이 다르다. 소관부처가 부처에서 관장하는 자격제도의 관리·운영에 책임을 가져야 하는 이유는 바로 자격제도의 실효성 확보에 있다고 할 수 있다. 다

81) 관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.11, 7면.

만, 「국가기술자격법」상 개별 종목에 대한 주무부처의 책임 방안 마련은 대체로 조직적이고 정책적인 측면에서의 접근이 필요하고, 법제적 관점에서 큰 논의를 할 수 있는 것은 아니다. 이미 국가기술자격의 검정업무 등을 수탁 받는 기관에 대한 지원은 「국가기술자격법」 제23조제3항은 업무를 위탁받은 기관 또는 단체에 위탁 업무의 처리 및 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있기 때문이다.

다만, 「국가기술자격법」은 그 형식적인 형태가 주무부장관과 고용노동부장관의 역할이나 책임소재를 명확하게 밝히기 어렵게 혼재되어 있으며,⁸²⁾ 전반적인 법체계상으로도 국가기술자격과 관련한 사항을 체계적으로 파악하기 어렵게 규정되어 있다. 형식적 측면에서 「국가기술자격법」은 장별 체계를 취하고 있지 않을 뿐만 아니라, 종전의 검정형 자격을 중심으로 하던 체계에 과정평가형 자격이 포함되면서 주무부처가 어디인지에 대한 혼란은 물론이고, 국가기술자격제도의 전반적인 관리·운영체계에 대한 이해를 어렵게 하는 구조로 되어 있다. 이에 대해서는 법 전반에 걸친 체계개편과 함께 내용상의 정비가 필요한 상황이다.

(3) 자격제도 통합·정비를 위한 자격 관리·운영 소관부처 간 연계 필요

「자격기본법」 제15조는 국가자격의 정비를 위하여 국가자격관리자에게 국가자격으로 유지하기에 적합하지 아니한 자격이나 중복되는 자격에 대해 통합·정비하도록 규정하고 있다. 자격이 만약 규제로 기능하고 있는 경우라면 「행정규제기본법」 제19조에 따라서도 중앙행정기관의 장은 정비의무를 가지고 있다.⁸³⁾ 자격의 규제성 여부와 관계없이 모든 국가자격을 규율하는 「자격기본법」에서는 국가자격관리자, 즉, 국가자격의 관리·운영자에게 정비의무를 지우고 있음은 물론, 자격변화의 속성을 고려하여 곧바로 폐지

82) 예를 들어 현행 국가기술자격법령을 보면 종전에 검정형 자격의 경우 주무부처가 계획을 작성하는 주체이고 고용노동부가 협의를 하는 과정이나, 과정평가형 자격의 신설로 인하여 과정평가형의 경우에는 그 계획을 고용노동부에서 작성하고 부처가 협의하는 방식으로 규정되어 있다. 이러한 사안들로 인해 국가기술자격의 전반적인 주체가 고용노동부로 오인되기도 한다.

83) 「행정규제기본법」상 규제의 정비의 개념은 동법 제17조의 규제정비 요청 조항에서 규제의 ‘폐지 또는 개선’을 정비로 약칭하고 있으므로, 정비에는 폐지 또는 개선이 포함된다.

등을 거치지 않고 통합하는 방식도 상정하고 있다. 국가자격이 규제인 경우 「자격기본법」 제15조와 「행정규제기본법」 제19조 중 어떠한 것이 우선하여야 하는가와 관련하여, 양 조문은 모두 국민이 아닌 국가자격관리자인 중앙행정기관의 장을 대상으로 하는 조문으로서 어느 법률에 우선하든 간에 중앙행정기관의 장에게는 자격의 정비나 통합의 의무가 있다는 점에서 큰 논의의 실익은 없다.

그러나 국가자격에 대한 정비나 통합은 자격규제이기 이전에 자격제도의 실질과 특성을 기준으로 판단하여야만 효과적으로 이루어질 수 있다는 점에서 「자격기본법」에서 자격에 대한 통합이나 정비의 방향이나 절차를 규정할 것이 필요하다. 이는 자격제도의 신설·변경·폐지와 밀접한 관련성을 가진 것이기도 하나, 사실상 관리·운영과정에서 이를 검토하지 않는 경우 변경이나 폐지절차로 갈 수 없다는 점에서 자격 관리·운영과도 연계되는 문제이다. 그러므로 「자격기본법」 제15조와 더불어 국가자격에 대한 관리·운영과정에서 특정한 사유가 발생한 경우 자격의 통합이나 정비를 위한 검토를 하도록 규정하는 방식과 같이 절차적인 사항을 정할 필요가 있다.

한편, 자격제도의 통합·정비를 국가자격관리자가 소관자격에 대해서만 실시하는 것으로는 부족하다. 자격분야를 소관하고 있는 중앙행정기관의 장은 분야별로 대체로 동일할 것이므로 부적합한 자격은 물론 중복되는 자격도 하나의 중앙행정기관의 장의 조치로 가능할 수 있다. 그러나 과학기술 및 산업기술의 발달로 융·복합 기술과 융·복합 제품들이 출현하고 있는 상황에서, 자격제도 역시 이러한 흐름을 반영할 수 있는 제도로의 개편이 요구된다. 앞으로 자격제도의 통합·정비는 여러 분야에 걸친 전문성을 요구하는 자격제도로의 발전이 가능할 것이고, 자격제도의 공동소관의 증가는 물론 기존 자격제도의 변화로 이어질 것으로 보인다. 그렇다면 하나의 국가자격관리자를 상정하고 있는 「자격기본법」 제15조는 다수의 국가자격관리자가 연계하여 자격을 통합·정비할 수 있도록 하는 근거도 필요할 것이다.

이를 위해서는 자격 관련 부처 간의 협의나 연계를 강화할 수 있는 기반이 「자격기본법」에 반영되어야 한다. 그러나 현행의 「자격기본법」은 부처 간 협의나 연계를 강화할 수

있는 기반을 가지고 있지 못하며, 결국 이 문제 역시 「자격기본법」의 위상의 문제와도 결부된다. 예를 들어 “중앙행정기관의 장은 규제 개선 또는 소관 정책의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 다른 중앙행정기관의 소관 규제를 개선할 필요가 있다고 판단하는 경우에는 그에 관한 의견을 위원회에 제출할 수 있다.”고 규정하는 「행정규제기본법」 제17조의2와 같이 다른 행정기관 소관의 자격에 대한 사후적인 의견 제출제도와 같은 것을 「자격기본법」에서도 도입하는 것을 고려할 필요가 있다.

3. 자격수요를 고려한 자격발급주기 조정의 적절성 및 허용성 검토

사회의 변화에 따라 자격은 계속 변화할 수밖에 없는 속성을 가지고 있다. 이러한 이유로 자격의 신설 이후에 변경·폐지가 논의되는 것이지만, 자격의 변경이나 폐지에 이르기 이전에 자격부여를 받으려는 수요 자체가 낮아지는 것이 일반적이다. 이와 같은 경우에도 자격부여를 계속하여야 할 것인가와 관련하여 원칙적으로 국가자격은 수요와 관계없이 법령에서 정한 바에 따라 자격부여를 하여야 할 의무를 가진다고 보아야 한다. 「자격기본법」 제11조에서 열거하는 국가자격 신설사유 중 하나인 자격수요가 없어 민간에서 자발적 제도수행이 되지 않는 경우를 고려하면, 자격취득자의 수요가 낮더라도 자격은 발급할 의무가 있다. 물론 국가자격을 유지할 정당성이 인정되는 경우여야 한다는 것은 당연하다.

그러나 자격제도가 필요함에도 불구하고 애초에 자격취득 수요가 낮은 것과 사회변화에 따라 응시자가 현저하게 줄어들어 자격 자체의 효용성이 없어진 것은 다르게 볼 필요가 있다. 이러한 경우에 대해서는 자격취득자의 수요 및 활용분야의 현황을 고려하여 자격발급의 주기를 조정할 수 있도록 할 필요가 있다. 물론 이와 같은 제도의 도입도 국가가 자격발급의 주기를 자의적으로 결정하는 것은 법령에 근거하여 이루어지는 국가자격의 성격상 허용되지 않는 것이므로 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 물론 자격발급의 주기를 규정하지 않고 있는 자격법제들이 다수이므로,⁸⁴⁾ 자격부여주기를 탄력적으로 하

84) 이에 관해 법률에서 시험실시의 주기에 대해 어느 정도 범위를 정하여 규정하지 않는 경우 자격제도를 도입하였음에도 불구하고 행정기관의 의사에 따라 자격시험의 실시 여부가 결정될 수 있으므로, 자격제도

기 위해서는 발급주기 혹은 검정시행의 주기 등을 우선 법령에 정하여야 한다. 이와 함께 어떠한 자격에 대한 주기를 조정할 것인지에 대한 사항을 정할 수 있는 기준을 마련하도록 하되, 해당 기준에 대한 법적 근거도 규정할 필요가 있다. 이는 자격취득자의 예측가능성을 확보하면서도, 수요의 정도와 관계없이 그리고 능력이 있는지를 객관적으로 평가하도록 하는 자격제도가 가진 본질적 성격을 제한하기 위해 필요한 제도로 보인다.

4. 새로운 자격부여방식 수용을 위한 법체계 변화 필요

국가가 자격을 부여하는 방식에는 자격시험에 합격하면 자격이 부여되는 방식, 교육이수를 하면 자격을 부여하는 방식, 자격시험 합격과 교육이수를 동시에 요구하는 방식, 전문지식과 교육이수를 받으면 자격이 부여되는 방식 등으로 구분된다.⁸⁵⁾ 자격부여와 관련하여 우리나라 자격제도에서는 전통적으로 검정형 방식이 다수를 차지하고 있었다. 그러나 최근 들어 「국가기술자격법」은 검정형 방식 외에 교육과정 이수 후에 평가를 받아 자격을 취득하는 방식을 도입하였으며, 2019년 8월 27일 제정되어 2020년 시행예정인 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」이 통과되어 일학습병행자격 역시 국가자격의 하나로 편입되는 등 자격부여의 방법이 다양화되고 있다.

<표> 검정형 자격과 과정평가형 자격의 운영 모델

구 분	국가기술자격		일학습병행제
	검정형	과정평가형	
근 거	국가기술자격법	국가기술자격법 (2014년 제도 도입)	일학습병행제 지원에 관한 법률 : 시행예정(2020)
대 상	등급별 응시자격에 해당하는 일반국민	과정평가형 자격과정 참여 교육훈련생	일학습병행제 참여 학습근로자
종 목	국가기술자격 542종목	국가기술자격 143종목 (19년 시행)	NCS기반 자격 615종목

가 운영될 수 있는 범위로 시험 실시에 관한 주기 등을 법률에서 정할 필요가 있다는 논의와 관련하여서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 240면 이하 참고.

85) 현재 개별법상의 자격부여 방식을 전수조사하고 분석한 결과에 따른 개별법상의 문제점에 대해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 222-235면 참고.

구 분	국가기술자격		일학습병행제
	검정형	과정평가형	
적용기준	출제기준	과정평가형 자격 편성기준	일학습프로그램 인정기준
응시자격	법령에서 정한 학력 또는 경력요건을 충족한 자	제한 없음	제한 없음
시험면제	검정의 전부 또는 일부 면제 가능	면제 없음	면제 없음
원서접수	해당종목의 필기·실기시험 원서접수 기간	과정에 참여하는 시점	외부평가 시행전
평가방법	필기시험 : 4지 택일 실기시험 : 필답, 작업형	내부평가: 40점 이상 외부평가: 1차·2차(면접포함)	내부평가 : PASS·FAIL 외부평가 : 1차·2차 (면접포함)
평가범위	종목별 출제기준 내	내부평가 : 모든 능력단위 외부평가 : 필수능력단위	내부평가 : 모든 능력단위 외부평가 : 필수능력단위
재 평가	없음 (내부평가 제도가 없기 때문)	능력단위별 내부평가 40점미만인 경우	내부평가 : FAIL
과정운영 확인	불 필 요	모니터링(분기 1회)	모니터링
합격기준	필기 : 60점 이상 실기 : 60점 이상	내부평가와 외부평가를 1:1합산, 평균 80점 이상	외부평가 : 60점 이상
자격증	국가기술자격증 - 자격 종목, 합격일 등	국가기술자격증(과정평가형) 교육훈련기관명, 교육기간, 이수시간, 능력단위 등 기재	수료증(NCS기반 자격) 교육훈련기관명, 교육기간, 이수시간, 능력단위 등 기재 ※ 국가자격

출처: 고용노동부·한국산업인력공단, 2019년도 국가기술자격 소관부처 담당관 워크숍 자료집, 2019.7.14., 55면의 내용을 수정·보완.

이와 같은 자격부여 방법의 변화에도 불구하고 자격법체계에서는 어떠한 방식으로 자격제도를 운영할 것인지에 대한 방향성을 가지고 있지 못하다. 그동안 과정이수형 자격제도를 전면적으로 도입하고, 검정형 자격제도를 부수적으로 운영하는 방향이나, 과거 「자격기본법」 제정당시 민간자격이 활성화되는 영역에 대한 국가자격 영역을 최소화하는 방향을 설정한 바 있으나, 현행 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」을 보면 이와 같은 방향성이 나타나지 않고 있다. 특히, 일학습병행자격과 같이 별도의 법령을 통하여 제정되는 자격의 경우에도 현행 「자격기본법」에 따르면 국가자격의 개념정의에 부합하기 때

문에, 국가자격제도의 하나로 편입되는데 이러한 자격제도 간 우위나 앞으로의 방향성에 대한 이념이 자격법제에서 나타나지 않고 있다.⁸⁶⁾ 현행 자격법체계에서는 국가자격의 범위가 명확하지 않음은 앞서 지적한 바와 같으며, 이와 같이 다수의 국가자격이 존재할 수 있는 상황에서 국가자격을 신설·변경·폐지하고 관리·운영함에 있어서의 기본적인 방향성을 규정하지 않는 것은 문제라고 할 수 있다. 적어도 국가자격은 그 신설·변경·폐지에 있어 매우 신중할 필요가 있으며, 자격법제에서 이를 반영할 수 있어야 한다. 이는 장기적인 검토의 대상이 되어야 하며, 「자격기본법」, 「국가기술자격법」의 체계는 물론 자격정책 전반에 걸친 이념이 정립되어야 하는 문제로서, 매우 많은 수의 자격제도가 병존하는 현재체계에서 결론내리기 어려운 사항이다. 다만, 국가가 자격제도의 전반적인 방향을 정하는 것은 국가가 관리·운영하는 자격의 효용성을 높이는 데 중요한 역할을 할 것이므로 이에 대해서는 체계적으로 방향성을 설정하여 법령에 반영하도록 하여야 한다.

제3절 국가자격 활용 관련 쟁점

I. 국가자격 활용의 중요성 및 법적 근거

1. 국가자격 활용의 필요성 및 의의

국가자격의 활용은 민간자격과의 관계에서 가장 큰 차이를 가지는 부분이다. 국가자격 제도는 국가가 특정한 목적을 가지고 관리·운영하는 제도이므로 국가는 자격의 부여에 대한 신뢰성 확보를 하기 위한 것과 유사한 정도로 자격의 효용성과 활용을 강조하고 있다. 실제 자격제도의 실효성은 자격이 얼마나 시장에서 활용되고 있는지가 척도가 된다

86) 「국가기술자격법」 역시 과정평가형 자격과 검정형 자격 간의 중장기적 방향 설정이 부재하고, 내·외부 평가 부담으로 과정평가형 자격 확산에 한계가 있다는 지적과 함께, NCS 능력단위 기반의 모듈형 학습이 확산되고 있지만 先학습 인정 체계 등 기본적인 인프라가 부족하여, 자격 취득 시 중복 학습에 따른 시간과 비용의 낭비를 경험할 가능성이 높아진다는 점을 밝히고 있다(관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.11, 6면).

는 점에서 국가자격의 활용은 자격제도의 목적 달성을 위한 매우 중요한 요소 중의 하나이다. 그러한 이유로 국가는 자격제도의 관리·운영뿐만 아니라, 제도적 차원에서 국가자격의 활용의 증대를 위한 정책을 마련하고 있으며, 이에 관한 최소한의 내용을 자격관련 법에 규정하고 있다.

2. 「자격기본법」상 국가자격 활용 근거

「자격기본법」은 몇 개의 조문에서 자격의 활용에 대해 규정중이다. 「자격기본법」 제6조는 정부가 “국가직무능력표준을 바탕으로 자격체제를 구축하고 활용한다.”고 규정하고 있어, “산업현장에서 직무를 수행하기 위하여 요구되는 지식·기술·소양 등의 내용을 국가가 산업부문별·수준별로 체계화한 것”을 말하는 국가직무능력표준에 바탕을 두고 학교교육과 직업훈련, 그리고 자격을 연계하는 자격의 수준체계인 자격체제를 구축한 경우에는 정부가 이를 활용하도록 규정하고 있는 것이다. 이는 자격체제는 기본적으로 활용을 전제로 하며, 이때의 활용의 실효성을 위하여 산업현장에서 필요한 직무능력표준과 연계하고자 하는 것이다.

「자격기본법」은 이 외에 직접적인 자격의 활용에 관해서도 규율하고 있는데, 이는 제도의 활용이 아니라 자격취득자를 우대하는 방식으로 활용하는 것을 정하고 있다. 「자격기본법」 제30조는 자격취득자의 우대를 정하면서, 제1항에서는 국가 및 지방자치단체가 국가자격 및 공인자격의 직무 분야에 관한 영업의 허가·인가·등록 또는 면허를 하거나 이익을 부여하는 경우에 자격취득자를 우대할 수 있도록 근거를 규정중이다. 다만, 우대시에도 다른 법령에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 할 수 있도록 정하고 있다. 동조 제2항에서는 국가 및 지방자치단체뿐만 아니라, 사업주에게도 근로자의 채용·승진·전보, 그 밖에 인사상의 조치를 하는 경우에 자격취득자를 우대할 수 있는 근거를 규정하고 있다.

3. 「국가기술자격법」상 국가자격 활용 근거

「국가기술자격법」의 경우에도 국가기술자격의 활용을 위하여 고용노동부장관이 5년마다 수립·시행하는 국가기술자격제도 발전 기본계획의 내용에 ‘국가기술자격 취득자의 활용증진에 관한 사항’을 포함하도록 규정하고 있다. 이에 따라 국가기술자격제도 발전 기본계획에는 국가자격 활용에 관한 사항을 포함하여 수립되고 있다.

한편, 국가기술자격을 취득한 자에 대한 우대를 규정함에 따라 타법에서 활용될 수 있는 기반을 규정하고 있다. 「국가기술자격법」 제14조는 국가기술자격 취득자에 대한 우대를 규정하면서, 제1항에서 국가기술자격의 직무분야에 관하여 국가 및 지방자치단체가 영입의 허가·인가·등록 또는 면허를 하거나 그 밖의 이익을 부여하는 경우에는 그 직무분야의 국가기술자격 취득자를 우대하도록 규정하고 있다. 「국가기술자격법」도 「자격기본법」과 마찬가지로 “다른 법령에 어긋나지 아니하는 범위에서” 우대하도록 규정하고 있다. 이와 관련하여 「자격기본법」은 구체적 위임을 하고 있지는 않으나, 「국가기술자격법 시행령」 제27조는 국가기술자격 취득자에 대한 우대와 관련하여, 국가·지방자치단체의 공무원이나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 직원 채용 시 우대하여야 하고, 채용 이후에도 국가기술자격 취득자인 공무원이나 직원에 대해서는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위에서 보수·승진·전보·신분보장 등에서 우대하도록 규정하고 있다. 「국가기술자격법」 제14조는 국가기술자격 취득자에 대한 우대의 주체를 국가 및 지방자치단체뿐만 아니라, 국가기술자격 취득자를 고용하는 사업주에게도 의무를 부과하고 있는데, 구체적으로 동법 시행령 제27조에서는 근로자의 채용·보수 및 승진 등에서 해당 직무분야의 국가기술자격 취득자를 우대하도록 규정중이다.

한편, 「국가기술자격법」 제14조제3항은 국가기술자격 취득자에 대해 다른 법령에 따른 자격을 취득한 자와 법령상 동일한 대우를 받을 수 있는 자격을 규정중이고, 이에 대해 「국가기술자격법 시행규칙」 제6조 [별표 6]은 국가기술자격과 동등한 자격을 열거하고 있다. 이에 따르면 다음과 표와 같이 몇 백 개 이상의 자격을 동등한 자격으로 규정중이

며,87) 이는 「국가기술자격법」에 따른 국가기술취득자의 자격활용의 일환이라고 할 수 있다. 다만, 이와 같이 국가기술자격과 동등한 자격의 수가 다수인 것은 결국 개별법상 자격과 「국가기술자격법」상 자격이 호환될 수 있다는 장점만이 아니라 국가자격의 신설당시와 같은 동등한 수준의 자격에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않았음을 반증한다. 또한 자격제도의 통합에 대한 검토가 적극적으로 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있는 여지도 있다.

<표> 국가기술자격에 상당하다고 인정되는 다른 법령에 따른 자격 (국가기술자격법 시행규칙 [별표 6]) - 예시

「국가기술자격법」에 따른 기술자격과 동종 동등한 다른 법령에 따른 자격		「국가기술자격법」에 따른 기술자격
자격의 명칭	근거 법령	
기술사	「기술사법」	산업응용기술사(농예화학)
농업부문(농화학)		토목기술사(관개배수 및 농지조성)
농업부문(농공학)		산업응용기술사(식품제조가공)
농업부문(식품가공)		

87) 이와 같이 동등하다고 인정된 자격이 아닌 자격 간에는 상호 자격요건을 갈음하거나 대체할 수 없다. 「건설산업기본법 시행령」 별표 2 건설업의 등록기준 중 가스시설시공업 제1종 기술능력 제3호나목에 따른 “가스 관계 업무에 종사한 실무경력이 5년 이상인 사람으로서 한국가스안전공사가 실시하는 가스시설시공관리자양성교육을 이수한 사람”을 “가스 관계 업무에 종사한 실무경력이 5년 이상인 사람으로서 「국가기술자격법」에 따른 가스산업기사”로 갈음할 수 있는지에 대하여 가스시설시공업 제1종은 각 호별로 정한 기술능력을 모두 갖추어야만 등록할 수 있으므로, 가스시설의 적정한 시공과 안전은 해당 기술능력을 모두 갖춘 경우에만 확보된다고 보아야 할 것이고, 더욱이 「국가기술자격법」 제9조제1호에 따른 기술·기능 분야 국가기술자격의 등급(기술사, 기능장, 기사, 산업기사 및 기능사) 또는 「건설기술 진흥법 시행령」 별표 1 제2호나목에 따른 건설기술자의 등급(특급·고급·중급·초급)과 같이 자격취득자 또는 기술자의 기술능력 수준을 법령에서 객관적으로 인정한 경우는 별론으로 하더라도, 가스산업기사의 기술능력이 가스교육이수자 이상인지 및 가스교육이수자의 업무범위가 가스산업기사의 업무범위에 포함되는지에 관한 객관적 기준이 없을 뿐만 아니라 이를 인정해줄 수 있는 기관에 관한 명시적 규정도 없다는 점에서 가스산업기사의 기술능력 수준이 가스교육이수자 이상이라고 단정할 수도 없으므로, 가스시설시공업 제1종의 기술능력 중 제3호나목에 규정된 가스교육이수자를 같은 호에서 규정하지 아니한 가스산업기사로 갈음하는 것은 원칙적으로 허용되기 어렵다고 하였다(건설업 등록기준에서 정한 업종별 기술능력을 다른 기술능력으로 갈음할 수 있는지? 「건설산업기본법 시행규칙」, 별표 2 가스시설시공업 제1종 제3호나목 등 관련, [법제처 15-0718, 2016. 3. 4., 민원인]). 유사사례로 국토교통부·난방시공업 관련분야 공사의 실무에 3년 이상 종사한 자가 한국열관리시공협회의 교육을 이수하여 인정기능사로 명시된 교육이수증을 발급받은 경우, 난방시공업 제3종의 기술능력을 갈음할 수 있는지 여부(「건설산업기본법 시행령」, 별표 2 등 관련), [법제처 17-0550, 2017. 11. 27., 국토교통부] 참조.

「국가기술자격법」에 따른 기술자격과 동종 동등한 다른 법령에 따른 자격		「국가기술자격법」에 따른 기술자격
자격의 명칭	근거 법령	
농업부문(잡사)		섬유기술사(생사)
수산부문(수산가공)		산업응용기술사(수산제조)
임업부문(임산)		산업응용기술사(임산가공)
전기부문(발송배전)		전기기술사(발송배전)
전기부문(전기기기)		전기기술사(전기기기)
전기부문(전기응용)		전기기술사(전기응용)
제1종원동기취급면허		「원동기단속법」
제2종원동기취급면허	원동기취급기능사2급	
원동기검사원	원동기검사기사1급	
원동기시공시술사	원동기시공기능사1급	
1급자동차정비사	「도로운송차량법」	자동차정비기사2급
2급자동차정비사		자동차정비기능사1급
3급자동차정비사		자동차정비기능사2급
차량검사주임		자동차검사기사2급
차량검사원		자동차검사기능사1급
1급화약류제조보안책임자 2급화약류제조보안책임자 3급화약류제조보안책임자 1급화약류관리보안책임자 2급화약류관리보안책임자	「총포·도검·화약류 단속법」	화약류제조기사1급 화약류제조기사2급 화약류제조기능사2급 화약류관리기사1급 화약류관리기사2급
갑종위험물취급주임 을종위험물취급주임 갑종소방설비사 을종소방설비사	「소방법」	위험물취급기능사1급 위험물취급기능사2급 소방설비기사1급 소방설비기사2급
전기주임기술자1급 전기주임기술자2급 전기주임기술자3급 댐수로주임기술자1급 댐수로주임기술자2급 보일러터빈주임기술자1급 보일러터빈주임기술자2급	「전기사업법」	전기기사1급 전기기사1급 전기기사2급 토목기사1급 토목기사2급 일반기계기사1급 일반기계기사2급
(이하 생략)	(이하 생략)	(이하 생략)

II. 법률상 국가자격 활용 사례

1. 「국가기술자격법」상 국가기술자격을 활용하는 입법례

타법에서 「국가기술자격법」상의 국가기술자격자를 활용하는 방식은 다양하다. 대체로 「국가기술자격법」은 공통의 직무사항을 수행할 수 있는 자격을 분야별·등급별로 구분하여 부여하기 때문에, 타법상의 업무수행과 관련하여 「국가기술자격법」상 자격취득자를 활용하도록 규정하는 사례가 많다. 아래 표는 현행 법령에서 국가기술자격을 활용하는 방식을 조사한 표이며, 규제적인 측면과 연계하면 「국가기술자격법」에 따른 자격취득자를 위촉·선임·임명·지정하여 업무를 수행할 수 있도록 하는 방식, 타법의 목적달성을 위한 업무를 수행하는 기관을 지정할 때 지정요건의 하나로 국가기술자격취득자를 인력요건에 포함하는 방식, 타법의 목적달성에 필요한 행위를 할 수 있는 자를 정할 때 최소한의 자격요건으로서 국가기술자격취득자일 것을 요구하고 이에 더하여 타법상 추가요건을 정하는 방식, 타법에서 진입규제의 하나로 특정요건을 갖춰야만 사업을 할 수 있도록 하면서 사업의 등록이나 면허를 받고자 하는 경우 자격취득자를 고용하도록 정하는 방식과 같이 의무적인 제도와 결부되어 있는 경우가 많다. 지원제도와 결부방식으로는 지원의 대상을 국가기술자격취득자로 하거나, 기술자격취득자를 고용하는 자에 대한 지원을 하거나, 국가기술자격취득자에게는 시험과목이나 시험 자체를 면제하여 주거나, 취득자를 위원회의 위원으로 위촉할 수 있도록 하는 경우가 있다.

현행법령상 「국가기술자격법」상의 국가기술자격을 활용하여 규정하는 법령과 관련 조문은 다음 표와 같으며, 이를 보면 법률에서 정하여야 하는 자격부여의 방법으로 국가기술자격자를 활용하는 경우 면허나 지정의 요건 등 다양한 방식으로 활용되고 있다.

<표> 「국가기술자격법」상 국가기술자격을 활용하는 입법례

법령명		세부내용	활용방식
가축전염병 예방법 시행규칙		제10조(가축방역사)	위촉선임등 자격
개발이익 환수에 관한 법률 시행규칙		제10조의2(개발비용산정기관)	기관등지정요건
건강기능식품에 관한 법률 시행령 건설기계관리법		제4조(품질관리인의 자격기준) 제26조(건설기계조종사면허)	위촉선임등 자격 행위면허취득요건
건설기술 진흥법		제39조(건설사업관리 등의 시행) 제62조(건설공사의 안전관리)	자격부여요건, 업무 절차(강제)
건설산업기본법	시행령	제34조(하도급계약의 적정성 심사 등) 제85조(기술자격취득자에 대한 우대)	위원회 위원 자격, 자격취득자 우대
	시행규칙	제25조의3(건설사업관리관련 인력)	자격부여요건
건축기본법 시행령		제21조(민간전문가의 참여)	위원회 위원 자격
건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙		제9조(건축물현황도의 작성자)	행위 자격
건축법	법률	제89조(분쟁위원회의 구성)	위원회 위원 자격
	시행령	제19조(공사감리) 제92조(건축모니터링의 운영)	행위자격(고용), 기관등지정요건
	시행규칙	제43조의2(지역건축안전센터의 설치 및 운영 등)	기관등지정요건
건축사법		제2조(정의) 2. “건축사보”	자격부여요건
경찰공무원 임용령		제16조(경력경쟁채용등의 요건)	채용 자격
계량에 관한 법률 시행령		제29조(자체정기검사사업자의 지정기준)	기관등지정요건
고압가스 안전관리법	법률	제15조(안전관리자)	자격취소요청 (국가기술자격법 연계)
	시행령	제23조의2(가스기술기준위원회 위원 선임 등)	위원회 위원 자격
	시행규칙	제61조(검사원 등)	위촉선임등 자격
골재채취법 시행규칙		제14조의5(골재채취 능력평가의 신청 등)	기관평가요건
공간정보산업 진흥법		제2조(정의) 4의2. “공간정보기술자”	자격부여요건
공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률	법률	제39조(측량기술자), 제43조(수로기술자)	자격부여요건
	시행령	제16조의2(국외반출 협의체의 구성 및 운영) 제35조(측량업의 등록 등)	위원회 위원자격 사업등록등 요건
공무원임용시험령		제27조(경력경쟁채용시험등의 응시자격 등) 제31조(자격증 소지자 등에 대한 채용시험의 특전)	시험응시자격 자격취득자 우대
공중위생관리법		제6조(이용사 및 미용사의 면허등)	면허신청요건
공직자윤리법 시행령		제34조(취업승인)	업무 승인

법령명		세부내용	활용방식
과학기술유공자 예우 및 지원에 관한 법률 시행령		제2조(과학기술인의 범위 등)	자격부여요건
관세법 시행규칙		제85조(전자문서중계사업자 지정기준)	기관등지정요건
광산안전법	법률	제13조(광산안전관리직원)	자격부여요건
	시행령	제18조(광산안전위원회의 구성)	위원회 위원 자격
	시행규칙	제3조(광산용 차량의 운전·조작시 준수사항)	행위 자격
광업법 시행령		제9조(광업권설정의 출원)	행위 자격
교통안전법		제53조(교통안전관리자 자격의 취득 등)	시험등면제자격
국가공무원법		제36조의2(채용시험의 가점)	시험 특혜
국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계지원 특별법	법률	제16조(기업 등의 이공계인력의 활용 지원)	지원 (채용, 세금감면등)
	시행령	제2조(이공계인력의 범위 등) 제20조(연구기획평가사의 자격시험)	지원, 시험등면제자격
국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙		제7조(원가계산을 할 때 단위당 가격의 기준)	지원
국가통합교통체계효율화법		제21조(타당성 평가의 대행 등)	기관지정등 요건
국방정보화 기반조성 및 국방정보자원관리에 관한 법률 시행령		제22조(국방정보화 자문협의체)	위원회 위원 자격
군무원인사법	시행령	제10조(경력경쟁채용 요건) 그 밖의 법령에 따른 자격증 또는 면허증을 가진 사람	채용 자격
	시행규칙	제18조(채용시험의 특전)	채용 특전
군인사법 시행규칙		제14조(부사관의 임용)	위촉선임등 자격
궤도운송법 시행령		제18조(안전관리책임자)	위촉선임등 자격
근로자직업능력 개발법	법률	제41조(학점의 인정 및 학위수여)	학점 인정
	시행령	제24조(직업능력개발훈련시설의 지정) 제27조(직업능력개발훈련을 위하여 근로자를 가르칠 수 있는 사람) 제38조(다기능기술자과정의 학생선발방법)	기관등지정요건, 행위자격, 특례대상자
		제3조(기간제근로자 사용기간 제한의 예외)	특례 대상자
기계설비법		제2조(정의) 5. “기계설비기술자”	자격부여요건
기상산업진흥법 시행령	제18조(기상예보사 등의 면허) 제21조(기상 관련 면허증 및 자격증 소지자의 고용 확대)		면허취득요건, 지원(채용 등)
	제12조(기상 분야 자격)		면허취득요건
기술심리관규칙		제2조(기술심리관의 자격)	위촉선임등 자격

법령명	세부내용	활용방식
기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률 시행규칙	제2조(기업부설연구소 등의 연구시설 및 연구전담요원에 대한 기준)	기관지정등 요건
낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 시행령	제20조의3(완충저류시설)	기관등지정요건
녹색건축물 조성 지원법 시행령	제18조의4(그린리모델링 사업자의 등록)	사업등록등 요건
농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률 시행령	제6조(투자관리전문기관의 지정요건)	기관등지정요건
농수산물 품질관리법 시행령	제33조(수산물검사관 전형시험의 면제)	시험등면제자격
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 시행령	제6조(총괄계획가의 자격 요건 등)	위촉선임등 자격
다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행규칙	제14조(안전점검의 대상, 점검자의 자격 등) 제16조(화재위험평가대행자의 등록신청 등)	행위 자격, 대행 자격
도로교통법	제84조(운전면허시험의 면제)	시험등면제자격
도시가스사업법 시행규칙	제47조(가스사용시설 안전관리업무 대행자의 자격) 제49조(안전관리자의 선임신고 등)	대행 자격, 위촉선임등자격
도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률	제11조의2(도시농업관리사)	자격부여요건
독학에 의한 학위취득에 관한 법률 시행령	제9조(시험과목 면제 대상)	시험등면제자격
동물보호법 시행령	제14조(동물보호감시원의 자격 등)	위촉선임등 자격
먹는물관리법 시행령	제5조(환경영향심사위원회)	위원회 위원 자격
목재의 지속가능한 이용에 관한 법률	제20조(목재제품의 규격·품질 기준의 고시 및 검사 등) 제31조(기술인력의 양성)	행위자격(고용), 특혜(가점)
목재의 지속가능한 이용에 관한 법률 시행령	제20조(자체검사공장의 지정기준 및 절차)	기관등지정요건
문화산업진흥 기본법 시행령	제26조(기업부설창작연구소 등의 인력·시설 등의 기준)	기관등지정요건
문화재수리 등에 관한 법률 시행령	제8조(문화재수리기술자의 종류 및 업무 범위와 자격시험의 응시요건)	시험응시요건
물류정책기본법 시행령	제20조(단위물류정보망 전담기관의 지정) 제22조(국가물류통합정보센터운영자의 지정 등)	기관등지정요건
물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 시행규칙	제15조(기술관리인의 자격기준 및 준수사항)	자격부여요건
발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 시행규칙	제16조(발달장애인 거점병원의 지정)	기관등지정요건

법령명		세부내용	활용방식
법원공무원규칙		제19조(경력경쟁채용시험등의 응시요건 등) 제60조의2(채용시험의 특전)	시험응시요건, 시험 특혜
벤처기업육성에 관한 특별조치법 시행령		제2조의3(벤처기업의 요건 등)	사업지원요건
부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 시행령		제3조의2(원본증명기관의 지정 기준)	기관등지정요건
비상대비자원 관리법		제2조(대상자원의 범위) 제10조(자원조사 등)	관리대상자
비파괴검사기술의 진흥 및 관리에 관한 법률		제13조(비파괴검사업무 수행의 절차 등)	자격부여요건
뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률		제19조(뿌리기업의 창업지원)	지원
산림기술 진흥 및 관리에 관한 법률		제11조(산림기술자의 명의 대여 금지 등)	「국가기술자격법」 준용
산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 시행령		제11조(산림기술자의 명의 대여 금지 등)	자격부여요건
		제12조(종묘생산업자의 자격 등)	사업등록등 요건
산업안전보건기준에 관한 규칙		제142조(타워크레인의 지지)	행위 자격
산업안전보건법	시행령	제24조의2(안전보건조정자의 선임 등) 제26조의5(설계변경 요청 대상 및 전문가의 범위) 제33조의15(시험의 일부면제)	위촉선임등 자격, 시험등면제자격
	시행규칙	제18조(안전관리전문기관의 지정신청 등) 제74조(검사원의 자격)	기관등지정요건, 위촉선임등 자격
산업재해보상보험법 시행규칙		제6조(업무상질병판정위원회의 구성)	위원회 위원 자격
산지관리법 시행령		제28조(중앙산지관리위원회의 구성) 제31조(지방산지관리위원회의 설치·운영 등) 제50조(복구전문기관의 지정 등)	위원회 위원 자격, 기관지정등 요건
상법의 전자선하증권 규정의 시행에 관한 규정		제3조(등록기관의 지정요건)	기관등지정요건
선거관리위원회 공무원 규칙		제21조(경력경쟁채용등의 요건) 제89조(채용시험의 특전)	인력채용요건
선박안전법 시행규칙		제97조(선박검사관의 자격 등) 제97조의2(선박검사원의 자격)	행위 자격
선박직원법 시행령		제11조(시험과목)	시험등면제자격
선원법 시행령		제22조(선박조리사의 자격 등)	위촉선임등 자격
소방공무원 승진임용 규정 시행규칙		제15조의2(가점평정)	시험 특혜
소방기본법 시행규칙		제12조(화재조사전담부서의 설치·운영 등)	위촉선임등 자격
소방시설공사사업법 시행령		제12조의3(하도급계약심사위원회의 구성 및 운영)	위원회 위원 자격

법령명		세부내용	활용방식
소방장비 관리 규칙		제23조(장비운용자 교육)	위촉선임등 자격
소비자 기본법		제53조(소비자상담기구의 설치·운영)	고용노력의무
소재·부품전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법 시행령		제14조(소재·부품기술개발전문기업의 지원기준 등)	지원
소프트웨어산업 진흥법	법률	제2조(정의) 5. “소프트웨어기술자”	자격부여요건
	시행령	제14조의2(소프트웨어사업과업변경심의위원회의 구성)	위원회 위원 자격
수도법	시행령	제38조(위탁심의위원회의 기능·운영) 제43조(시험과목의 일부 면제)	위원회 위원 자격, 시험등면제자격
	시행규칙	제12조(수도시설관리자의 자격)	위촉선임등 자격
수목원·정원의 조성 및 진흥에 관한 법률 시행령		제6조(전문관리인의 자격) 제8조의5(정원의 품질 및 운영·관리 평가 기준 등)	위촉선임등 자격
수산업법 시행령		제13조(수산기술자)	위촉선임등 자격
수산자원관리법 시행령		제48조(수산자원조사원의 자격과 직무 등)	위촉선임등 자격 (임의)
수산종자산업육성법	시행령	제14조(수산종자개발기관의 지정 등)	기관등지정요건
	시행규칙	제6조(친어등 등록기관의 지정) 제8조(검정기관의 지정)	기관등지정요건
스포츠산업 진흥법 시행령		제7조(스포츠산업 전문인력의 양성을 위한 지원 등)	지원
승강기시설 안전관리법	시행령	제16조(승강기의 자체점검자)	위촉선임등 자격
	시행규칙	제24조의7(승강기의 자체점검자)	위촉선임등 자격
식품위생법		제53조(조리사의 면허)	면허취득요건
야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	시행령	제27조(전문가의 자격)	위촉선임등 자격
	시행규칙	제45조(생물자원 보전시설의 등록)	사업등록등 요건
엔지니어링산업 진흥법		제2조(정의) 6. “엔지니어링기술자” 제13조(엔지니어링전문인력의 양성 등)	자격부여요건
여성과과학기술인 육성 및 지원에 관한 법률 시행령		제 2 조(정의) 「국가기술자격법」 제9조제1항제1호에 따른 산업기사 또는 이와 같은 수준 이상의 자격을 취득한 여성	자격부여요건
연구실 안전환경 조성에 관한 법률		제6조의2(연구실안전환경관리자의 지정)	위촉선임등 자격
연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정		제7조의2(경력경쟁채용시험등의 응시자격) 제26조의2(채용시험의 특전)	시험응시자격, 시험 특혜
영유아보육법 시행령		제16조(상담전문요원의 자격)	위촉선임등 자격
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 시행령		제21조(영화사 자격자)	위촉선임등 자격

법령명	세부내용	활용방식	
옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 시행령	제44조(옥외광고사업의 등록기준 및 등록절차) 제47조(휴업·폐업 또는 재개업의 신고)	사업등록등 요건	
원자력안전법	법률	제84조(면허 등)	면허취득요건
	시행령	제25조의3(성능검증관리기관의 지정기준 등) 제72조(허가기준)	기관등지정요건, 허가 기준
	시행규칙	제67조(방사성동위원소등의 사용신고) 제68조의2(방사선안전관리자의 선임신고 등) 제68조의3(방사선안전관리자의 자격요건 등)	위촉선임등 자격
위험물안전관리법	제15조(위험물안전관리자)	위촉선임등 자격	
의료기기법 시행규칙	제11조(품질책임자 자격 등)	사업등록등 요건	
인삼산업법 시행령	제5조의2(검사원의 자격)	검사업무자격	
자동차관리법	법률	제47조의8(자동차안전·하자심의위원회 구성 및 운영 등)	위원회 위원 자격
	시행규칙	제55조의2(튜닝 작업을 할 수 있는 제작자등의 요건 등) 제135조(정비책임자의 선임등)	행위자격, 위촉선임등 자격
자연재해대책법 시행규칙	제17조의2(사전심의위원회의 구성·운영)	위원회 위원 자격	
장애인복지법 시행령	제36조의9(장애인권익옹호기관 상담원의 자격기준 등)	인력선임자격	
전기공사업법	제2조(정의) 9. “전기공사기술자” 제28조의2(전기공사기술자의 인정취소 등)	자격부여요건	
전기사업법	법률	제73조(전기안전관리자의 선임 등)	위촉선임등 자격
	시행령	제45조(전기안전관리업무를 전문으로 하는 자 등의 등록 등)	사업등록등 요건
	시행규칙	제33조(전기설비 검사자의 자격) 제36조(일반용전기설비 점검자의 자격) 제43조(전기안전관리자의 직무대행자의 지정요건)	위촉선임등 자격, 대행 자격
전력기술관리법	법률	제2조(정의) 2. “전력기술인” 제11조(전력시설물의 설계도서의 작성 등)	자격부여요건
	시행령	제17조(설계사의 면허)	면허취득요건
	시행규칙	제17조(설계감리자의 기준)	행위 자격
전자무역 촉진에 관한 법률 시행령	제6조(전자무역기반사업자의 지정기준)	기관등지정요건	
전파법 시행령	제99조(무선종사자 기술자격검정 등의 수수료) 제109조(기술자격검정의 신청)	수수료, 위촉선임등 자격	
정보통신공사업법	제2조(정의) 16. “정보통신기술자”	자격부여요건	
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	제364조(환경영향평가 협의 등에 관한 특례) 제403조(국가기술자력에 관한 특례)	특례	

법령명		세부내용	활용방식
조경진흥법		제2조(정의) 3. “조경기술자”	자격부여요건
중자산업법	시행령	제12조(중자관리사의 자격기준)	자격부여요건
주택건설기준 등에 관한 규칙		제14조(건축사의 설계·감리를 받지 아니하는 공업화주택의 건설자)	특례대상자
주택법		제46조(건축구조기술사와의 협력)	절차
중소기업 인력지원 특별법		제28조(근로자의 창업 지원 등)	지원
중소기업진흥에 관한 법률	법률	제48조(1차 시험의 면제)	시험등면제자격
	시행령	제54조의27(지방중소기업 취업인력의 지역정착 지원)	지원
중소기업창업 지원법 시행령		제9조(중소기업창업투자회사의 등록요건) 제13조의2(액셀러레이터의 등록요건)	사업등록등 요건
지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률 시행령 시행규칙		제3조(지능형전력망 사업자의 등록신청 등)	사업등록등 요건
지방공무원법		제34조의2(신규임용시험의 가점)	시험 특혜
지방공무원 임용령		제55조의3(자격증 소지자에 대한 신규임용시험의 특전) 제63조(응시원서 등의 제출 및 접수)	시험등면제자격, 특혜 (가점)
지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령		제106조(계약심의위원회의 구성)	위원회 위원 자격
직업안정법	시행령	제21조(유료직업소개사업의 등록요건 등)	사업등록등 요건
	시행규칙	제19조(직업상담원의 자격)	사업자고용 의무
철도안전법		제21조의8(관제자격증명시험)	시험등면제자격
철도안전법 시행규칙		제38조의10(관제자격증명시험 응시원서의 제출 등)	시험응시자격
초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	시행령	제7조(사전재난영향성검토위원회의 구성)	위원회 위원 자격
	시행규칙	제2조(총괄재난관리자의 업무 및 자격)	행위 자격
초·중등교육법 시행규칙		제37조(시험과목의 면제)	시험등면제자격
총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률	법률	제28조(화약류제조보안책임자 및 화약류관리보안책임자의 면허)	행위면허취득요건
	시행령	제56조(화약류제조·관리보안책임자면허의 종류와 자격)	행위면허취득요건
축산물 위생관리법		시행령 제18조(검사원의 자격·임무)	자격부여요건
축산법	법률	제12조(수정사의 면허)	행위면허취득요건
	시행령	제11조(가축개량총괄기관의 지정 등)	기관등지정요건
	시행규칙	제8조(등록기관의 지정) 제10조(검정기관의 지정)	기관등지정요건
탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률 시행령		제6조(탄소흡수원증진위원회의 구성)	위원회 위원 자격

법령명		세부내용	활용방식
통신비밀보호법 시행령		제28조(불법감청설비탐지업등록의 신청) 제31조(불법감청설비탐지업의 변경등록)	사업등록등 요건
항공안전법	법률	제31조(항공기등의 검사 등)	위촉선임등자격
	시행규칙	제88조(자격증명시험의 면제)	시험등면제자격
해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령		제19조(해양생물자원관의 설치·운영 등)	위촉선임등 자격
해양수산부 소관 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙		제31조의2(인증심사원의 자격기준 등)	위촉선임등 자격
해외건설 촉진법 시행령		제23조(집합투자업자의 투자운용인력)	사업등록등 요건
해외자원개발 사업법 시행령		제12조의3(집합투자업자의 투자운용인력)	사업등록등 요건
헌법재판소 공무원 규칙		제14조(경력경쟁채용등의 요건) 제72조(자격증 소지자 등에 대한 채용시험의 특전)	시험 특혜
헌법재판소 공무원 평정 규칙		제23조(자격증가점)	가점특혜
화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령		제23조(소방안전관리자 및 소방안전관리보조자의 선임대상자)	위촉선임등 자격
화학물질관리법 시행령		제12조(유해화학물질관리자)	위촉선임등 자격
환경분야 시험·검사 등에 관한 법률 시행규칙		제19조의2(부정행위에 대한 조치)	국가기술자격법 준용
환경영향평가법		제62조의2(환경영향평가기술자의 육성 등)	인력 육성

2. 개별법상 국가자격을 활용하는 입법례

국가전문자격의 수는 2018년 기준 약 180개 정도로 파악되며, 자격의 급수나 유형별 분류를 감안하면 국가전문자격은 126개 정도이다.⁸⁸⁾ 이와 같이 국가전문자격을 규율하는

88) 분석의 대상으로 한 국가전문자격은 1. 경매사, 2. 손해평가사, 3. 경비지도사, 4. 운전면허, 5. 자동차운전전문학원강사, 6. 자동차운전전문학원기능검정원, 7. 공인노무사, 8. 산업보건지도사, 9. 산업안전지도사, 10. 직업능력개발훈련교사, 11. 가맹거래사, 12. 무선종사자, 13. 교원, 14. 평생교육사, 15. 교통안전관리자, 16. 국방자격, 17. 군항공교통관제사, 18. 감정평가사, 19. 건축사, 20. 건축물에너지평가사, 21. 버스운전자격, 22. 택시운전자, 23. 화물운송종사자격, 24. 물류관리사, 25. 공인중개사, 26. 주택관리사보, 27. 철도교통관제자격증명, 28. 철도운행안전관리자/철도안전전문기술자, 29. 철도차량운전면허, 30. 철도차량정비기술자, 31. 경량항공기조종사, 32. 초경량비행장치조종사, 33. 항공종사자, 34. 공인회계사, 35. 보험중개사, 36. 손해사정사, 37. 보험계리사, 38. 관세사, 39. 보세사, 40. 외국세무자문사, 41. 세무사, 42. 주류제조관리사, 43. 환지사, 44. 수의사, 45. 농산물검사관, 46. 농산물품질관리사, 47. 도시농업관리사, 48. 말조련사/장제사/재활승마지도사, 49. 가축인공수정사, 50. 축산물품질평가사, 51. 문화재수리기능자, 52. 문화재수리기술자, 53. 무대예술전문인, 54. 관광통역안내사, 55. 국내여행안내사, 56. 국외여행 인솔자, 57. 호텔경영사/호텔관리사/호텔서비스사, 58. 한국어교육능력검정시험, 59. 사서, 60. 문화예술교육사, 61. 경주선수/경주심판, 62. 체육지도자, 63. 산림치유지도사, 64. 법무사, 65. 변호사,

법률과 이에 근거한 자격의 수 자체가 많아 국가전문자격을 활용하는 타법도 상당수라고 할 수 있다. 다만, 국가전문자격 중에서는 어느 법령에서도 활용되고 있지 않은 자격도 분석 대상 126개 자격 중 44개가 있으며,⁸⁹⁾ 이러한 자격들은 타법에서 활용되지 않는다

66. 보건교육사, 67. 영양사, 68. 임상영양사, 69. 위생사, 70. 치과의사전문의, 71. 요양보호사, 72. 장례지도사, 73. 간호사, 74. 의사/치과의사/한의사, 75. 조산사, 76. 간호조무사, 77. 안마사, 78. 보육교사, 79. 어린이집원장, 80. 사회복지사, 81. 약사, 82. 한약사, 83. 한약업사, 84. 응급구조사, 85. 보건의료정보관리사(구 의무기록사), 86. 안경사, 87. 임상병리사/방사선사/물리치료사/작업치료사/치과기공사/치과위생사, 88. 전문간호사, 89. 전문의, 90. 언어재활사, 91. 의지보조기기사, 92. 장애인재활상담사, 93. 정신건강전문요원, 94. 한의사전문의, 95. 산림기술자, 96. 목구조기술자, 97. 산림교육전문가, 98. 나무의사/수목치료기술자, 99. 유통관리사, 100. 소방안전교육사, 101. 화재조사관, 102. 소방안전관리자, 103. 소방시설관리사, 104. 청소년상담사, 105. 청소년지도사, 106. 원자력관계종사자, 107. 경영지도사, 108. 기술지도사, 109. 변리사, 110. 동력수상레저기구조종면허, 111. 수상구조사, 112. 감정사, 113. 검량사, 114. 검수사, 115. 수산물품질관리사, 116. 해기사, 117. 구명정조종사, 118. 의료관리자, 119. 수산질병관리사, 120. 도선사, 121. 기업재난관리사, 122. 행정사, 123. 환경영향평가사, 124. 정수시설운영관리사, 125. 사회환경교육지도사, 126. 환경측정분석사이다.

89) 국가전문자격 중 타법령에서 활용되지 않고 있는 자격

소관부처	법적 근거	자격명
농림축산식품부	농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률	경매사
	농어업재해보험법	손해평가사
경찰청	경비업법	경비지도사
	도로교통법	자동차운전전문학원강사, 자동차운전전문학원기능검정원
공정거래위원회	가맹사업거래의 공정화에 관한 법률	가맹거래사
국방부	군인사법	국방자격
	군용항공기 운용 등에 관한 법률	군항공교통관제사
국토교통부	화물자동차운수사업법	화물운송종사자격
	물류정책기본법	물류관리사
	철도안전법	철도교통관제자격증명, 철도운행안전관리자/철도안전전문기술자, 철도차량운전면허, 철도차량정비기술자
기획재정부	관세법	보세사
	세무사법	외국세무자문사
	주세법/주류제조관리사에 관한 규칙	주류제조관리사
농림축산식품부	농수산물 품질관리법	농산물검사관, 농산물품질관리사
	도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률	도시농업관리사
	말산업육성법	말조련사/장제사/재활승마지도사
문화체육관광부	공연법	무대예술전문인
	관광진흥법	관광통역안내사, 국내여행안내사, 국외여행인솔자, 호텔경영사/호텔관리사/호텔서비스사
	국어기본법	한국어교육능력검정시험
	문화예술교육 지원법	문화예술교육사
	경륜·경정법	경주선수/경주심판
보건복지부	국민건강증진법	보건교육사
	국민영양관리법	임상영양사
	장사 등에 관한 법률	장례지도사

는 점에서는 개별법에서 규정하여야 하는 전문성을 가진 자격으로 평가할 수 있다. 다만, 이는 자격부여의 근거가 되는 법률에서 충분히 활용되는 경우를 전제로 하며, 근거법에서도 활용되지 않는 일부 자격의 경우에는 활용적인 측면에서 자격의 효용성이 없으므로 유지할 것인지에 대한 문제를 가지고 있다.

타법령에서 활용하고 있는 국가전문자격의 경우 활용의 목적에 따라 규율방식이 상이하다. 타법령에서 국가전문자격을 언급하는 것은 많은 부분 규제와 연계되어 있는 경우가 많은데, 타법령에서 적용대상을 정함에 있어 국가전문자격법제에 따른 전문자격사만을 법적용대상, 특정행위가 허용되는 업무수행자, 특정자격을 취득할 수 있는 기본요건을 가진 자로 규정하거나, 타법령에서 규율하는 업무 중 국가전문자격사의 업무범위와 관련된 사항에 대해서는 전문자격사에게 의뢰하도록 수범자에게 의무를 부과하거나, 주체가 누구인지 여부와 관계없이 법상 의무적으로 거쳐야 하는 절차적 사항을 규정하면서 해당 전문자격사가 수행하거나 해당 전문자격사를 거친 것에 대해서만 절차의 이행이나 효력을 인정하는 등의 방식이 그러하다.

이와 같이 규제 방식이 아니라 개별법에서 국가전문자격을 활용하는 입법사례 중에서는 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격의 활용과 마찬가지로 각종 위원회의 위원의 자격을 정하거나, 반드시 국가자격취득자에게 독점적 지위가 인정되는 것은 아니나 국가전문자격취득자를 위촉선임 등의 대상이 되는 자격 중 하나로 활용하는 방식도 다수 있다. 또한 국가전문자격취득자에게 여러 특례를 규정하거나 지원을 규정하는 방식이나,

소관부처	법적 근거	자격명
산림청	목재의 지속가능한 이용에 관한 법률	목구조기술자
	산림교육의 활성화에 관한 법률	산림교육전문가
	산림보호법	나무의사/수목치료기술자
해양수산부	항만운송사업법	검량사, 검사사
	선원법	구명정조종사
행정안전부	재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률	기업재난관리사
환경부	환경영향평가법	환경영향평가사
	수도법	정수시설운영관리사
	환경교육진흥법	사회환경교육지도사
	환경분야 시험·검사 등에 관한 법률	환경측정분석사

자격취득자에게는 다른 법령상 자격을 취득하는 데 필요한 시험 등을 면제해주는 방식을 규정하고 있는 사례도 다수 있다.

<표> 국가전문자격 중 타법령에서 규정하는 자격의 활용방식(예)

자격 근거법	자격명	자격활용법령	자격활용법령의 내용	활용방식
도로 교통법	운전 면허	건설기계관리법	제26조(건설기계조종사면허)	행위면허취득요건
		경찰공무원 임용령	제39조(응시연령 및 신체조건 등)	임용시험응시요건
공인 노무사법	공인 노무사	고용보험법 시행규칙	제148조(전문위원의 자격 등)	위원회위원 자격
		노동위원회법 시행규칙	제5조(권리구제업무 대리인의 위촉 등)	위촉선임등자격
		독학에 의한 학위취득에 관한 법률 시행규칙	제4조의2(각종 시험합격자 및 자격·면허 취득자에 대한 시험면제 범위 등)	시험등면제자격
		산업안전보건법 시행령	제33조의15(시험의 일부면제)	시험등면제자격
		선원법 시행령	제5조의2(유기 구제비용의 청구와 지급)	대리인자격
		직업안정법 시행령	제21조(유료직업소개사업의 등록요건 등)	사업등록등요건
		직업안정법 시행규칙	제19조(직업상담원의 자격)	자격부여요건
		행정심판법 시행령	제16조의3(국선대리인의 자격)	위촉선임등자격
근로자 직업능력 개발법	직업 능력 개발 훈련 교사	교도관직무규칙	제2조(정의) 3. 직업훈련교도관	자격자인정
		국가기술자격법 시행령	제12조의3(교육·훈련과정의 지정기준)	과정지정요건
		보호소년 등의 처우에 관한 법률	제36조(직업능력개발훈련교사)	위촉선임등자격
		비상대비자원 관리법 시행령	제22조(훈련의 면제)	의무사항면제
		장애인고용촉진 및 직업재활법 시행규칙	제22조(전문요원의 종류 등)	자격자인정
전파법	무선 종사자	선박직원법	제5조(면허의 요건)	행위면허요건
		항공안전법 시행규칙	제218조(승무원 등의 탑승 등)	의무배치인력

Ⅲ. 국가자격 활용 관련 법적 문제

1. 국가자격 활용증대 목적 국가자격취득자의 업무 연계성 확보 필요

국가자격은 법률에서 정하는 목적 달성이나 전문성에 대하여 국가가 관리할 필요가 있는 분야에 대해 도입하는 자격이다. 대체로 국가자격을 두는 분야는 특정한 목적의 업무를 독점적으로 수행하게 하기 위한 목적이고, 이 경우에는 국가자격의 활용은 크게 문제되지 않는다. 다만, 이러한 특정 업무 수행과 관련하여 자격취득자가 해당 업무 수행을 위한 능력이 있는지와 충분하게 관리되고 있는지가 관건이 된다. 이러한 내용은 활용과 연계되기는 하지만, 자격부여방법이나 보수교육을 통하여 보완하여야 하는 분야이므로 관리·운영의 문제이기도 하다. 처음부터 반드시 자격의 활용수요를 정확하게 고려하여 신설하는 것이 아닌 국가기술자격의 경우에는 개별법상 자격의 활용과는 성격이 다르다. 「국가기술자격법」상 국가기술자격과 같이 자격 활용에 대한 우대 규정을 갖추고 있더라도 국가기술자격의 활용도는 타법에서 어느 정도나 이를 활용할 수 있는 근거를 두느냐가 중요하기 때문이다. 그러나 국가기술자격의 활용성을 높이기 위한 시도에도 불구하고 현장에서의 직무능력의 반영이 안 된다는 이유로 활용성이 낮다는 문제제기가 자주 이루어지고 있다. 앞으로 4차 산업혁명이나 여러 환경변화로 인한 직업군에 대한 요청은 국가자격의 활용상의 한계를 더욱 발전시킬 수밖에 없을 것으로 예상된다. 새로운 직무능력의 반영을 위한 시스템을 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

국가자격의 활용성 증대를 위해서는 국가자격취득자가 실제 현장에서 활용될 수 있도록 자격제도와 산업정책, 인력양성 등의 정책이 유기적으로 마련되어야 한다. 개별법상 규정된 자격이든 국가기술자격이든 관계없이 산업이나 관련 정책 분야와 직접적인 관련이 없는 경우 자격제도의 활용이나 자격취득자에 대한 활용에 한계가 나타나기 때문이다. 적어도 우리나라의 국가자격은 산업정책과 연계되어 이루어지거나, 개별 분야의 특수 성격을 고려하여 업무 연계성을 가지지 않는 경우 자격의 활용이 어려우므로 지속적으로 관련 분야 업무 연계성을 확보할 수 있는 기반마련이 요구된다.

2. 국가자격 활용증대를 위한 효용성 평가제도 필요

국가자격의 활용의 확대를 위해서는 현재의 자격이 직업시장 등 활용영역에서 필요로 하는 효용성을 가지고 있는지가 검토되어야 한다. 현행 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」에서는 자격의 신설·변경·폐지되는 과정에 대한 엄격한 절차를 거치고 있지 않다. 이러한 이유로 신설·변경·폐지에 이르는 절차적 보완의 필요성을 앞서 언급하였다. 자격의 신설·변경·폐지에 필요한 절차적 사항을 엄격하게 규정하는 경우 그 과정에서 자격이 활용가능성이나 효용성이 있는지에 대한 검토를 하게 된다. 그러나 자격의 효용성에 대한 평가는 자격의 신설·변경·폐지와는 달리 자격제도 자체가 가진 특성에 비추어 당연하게 인정되어야 하는 제도라고 할 수 있다.

이러한 취지에서 자격의 효용성을 주기적으로 평가할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 효용성 평가의 일반적 사항인 주체·대상·절차·방법 등은 「자격기본법」에서 하위법령으로 위임하고, 이에 따라 「자격기본법 시행령」에서 효용성 평가에 관한 일반기준을 정하면, 이를 개별자격법제에서 참고하여 각 제도별 평가제도를 마련할 수 있는 체계로 구축할 필요가 있다. 특히 평가주기는 각 자격제도별로 필요한 주기를 개별 자격법제에서 정하되, 너무 단기간 또는 장기간으로 주기가 설정되는 경우 평가제가 단순히 절차적 의무를 수행하는 정도에 그칠 수 있다는 점에서 주기의 상·하한을 3년에서 10년 범위로 정하여 평가하도록 의무를 부여하는 방식을 추가할 필요가 있다.⁹⁰⁾

90) 백옥선, “자격의 효용성 확대를 위한 「자격기본법」 개선 방안”. 『직업과 자격 연구』제8권제1호, 2019.3, 222-223면 참고.

제5장

국가자격제도 쟁점별 법령개정안 및 향후 법제정비방안

제1절 자격제도 관련 쟁점별 법률정비방안

제2절 향후 국가자격제도 및 자격법체계 전반의 개편방안

제5장

국가자격제도 쟁점별 법령개정안 및 향후 법제정비방안

제1차년도 연구에서는 현행 자격제도 관련 법제 전반에 걸친 논의를 통하여 크게 두 가지 관점에서 법제개선방안을 제시하였다.⁹¹⁾ 첫 번째는 국가자격법체계 확립 차원에서 현행 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 관계에서 오는 모호한 관계를 해소하기 위한 관계 정립을 중심으로 법제개선방안을 제시하였다. 다른 하나는 국가자격제도 도입·운영·폐지시의 절차법적 통제의 필요성의 관점에서 자격영향평가 및 자격제도 재검토의 도입 및 보완을 위한 법제개선방안을 논의하였다. 두 번째 쟁점과 관련해서는 자격 관련 규제정비의 관점에서 「행정규제기본법」의 개정방안을 제시하고, 자격 효용성 평가제도의 도입을 위한 「자격기본법」 개정안을 제시한 바 있다. 그러나 첫 번째 쟁점과 관련하여서는 현행 자격법체계를 중심으로 하여 법제방안을 마련한 것이고, 각 항목별로 유기적으로 검토하지는 못하였다. 또한 두 번째 쟁점과 관련해서도 개별적 자격제도의 도입·운영·폐지를 위한 절차나 기준 등 구체적인 내용적 관점은 다루지 못하였다.

그러므로 본 보고서에서의 법제정비방안은 1차년도 보고서의 내용 중 이미 법률 개정을 통하여 반영된 실태조사 등의 내용을 제외하고, 1차년도에 검토되지 않았던 자격의 신설·변경·폐지와 관리·운영·활용의 관점에서 개정이 필요한 사항을 개정안에 반영하였다. 이와 함께 1차년도 연구보고서에 기술한 개정안 중 일부의 내용을 2차년도 연구 결과에 따른 개정안과의 유기적·체계적 정합성 확보를 위해 전체적으로 수정·보완하였다. 다만, 이러한 개정안 역시 「자격기본법」이 가진 본질적인 위상의 문제, 국가자격과

91) 이에 관하여는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 359면 이하 참고.

민간자격에 대한 법적 근거 문제를 모두 해소하는 데 한계를 가질 수밖에 없으므로, 본 연구에서는 향후 자격제도 및 자격법제를 개편하는 경우 고려하여야 하는 전반적인 방향성에 대한 논의를 제2절에 추가하였다.

제1절 자격제도 관련 쟁점별 법률정비방안

I. 국가자격, 관리·운영의 개념 및 관련법령 범위 명확화

1. ‘국가자격’ 정의 개정

국가자격의 개념에 대해서는 「자격기본법」에서 규정하고 있는데, 현행법상 정의 조항은 “법령에 따라 국가가 신설하여 관리·운영하는 자격”으로 규정되어 있다. 이는 국가자격은 법령에 근거하여야 하고, 국가가 신설하여야 하며, 국가가 관리·운영하여야 할 것을 요소로 하고 있다. 앞서 검토한 바와 같이 자격제도가 미치는 영향이나 성격을 고려하면 국가자격은 법적 근거를 법률에 두어야 한다. 그러한 의미에서 국가자격을 법령에 따라 신설되는 자격으로 규정하는 것은 적합하지 않으나, 실제 ‘법령에 따른’ 자격을 시행령·시행규칙에서 정하여도 되는 자격으로 오해하여 법률이 아닌 하위법령에서 자격을 신설하고 있는 사례가 많으나,⁹²⁾ 법률에 근거를 둘 필요가 있다. 물론 ‘법률에 따라’로 규정하는 경우에도 국가자격 신설의 근거를 법률에 두면서 구체적인 사항은 하위법령으로 위임하는 방식은 당연히 가능하다. 다만, 현행 「자격기본법」에서의 국가자격의 정의를 현행 ‘법령에 따라’에서 ‘법률에 따라’로 개정하는 경우 하위법령에 자격의 근거를 두고 있는 다수의 자격들이 국가자격의 요소를 갖추지 못하게 될 수 있다. 원칙적으로 「자격기본법」상 국가자격은 ‘법률에 따라’ 신설되는 자격으로 하여야 하되, 개별법제의 하위법령에서 규정하는 국가자격에 대해서는 법적 근거를 상향하는 방향으로 전체적인 정비

92) 국가자격을 규율하는 개별법제에서 법률이 아닌 하위법령에서 자격제도의 신설부터 중요내용을 처음 정하고 있는 사례에 대해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 199면 이하.

작업이 이루어질 필요가 있다. 이러한 정비작업은 단순한 형식적 정비의 의미를 가지는데 그치는 것이 아니라, 국민에게 국가가 관리·운영하는 자격에 대한 정보제공을 통하여 국가자격제도 관리·운영의 목적달성에 기여하고, 불필요한 국가자격제도의 신설·변경·폐지를 도모하기 위한 기본적 출발점이 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지는 것이라 볼 수 있다.

한편, 현행 「자격기본법」에 따라 국가자격과 민간자격은 관리·운영의 주체가 국가인지 민간인지에 따라 구분되는 것이어서, 법령에 따라 지방자치단체가 관리·운영하는 자격은 국가자격이나 민간자격이 될 수 없다. 물론 실무상으로는 이 역시 국가자격으로 분류되고 있으나, 「자격기본법」의 개념정의에 의하면 지방자치단체(시·도)에서 관리·운영하는 자격은 법령에 근거한 자격일지라도 국가자격 개념에 포섭되지 못한다. 지방자격의 별도의 인정 필요성이나 가능성 여부와 관계없이 현재 지방자치단체에서 관리·운영하는 자격의 경우 민간자격으로 보기는 어려우므로, 국가자격의 개념에 포함하여 줄 필요가 있다. 현행 「자격기본법」은 국가자격을 법령에 따라 국가가 신설하는 것으로 규정하고 있으나, 현행법상 국가자격의 개념은 법률에 의해 자격의 근거가 있는 것으로 족하며, 그 신설을 국가가 하였는지 여부는 별도의 의미를 가지는 것으로 보이지 않는다. 만약 국가자격과 지방자격(혹은 공공자격)의 구분과 같이 양자 모두 법률에 근거한 자격일 때, 국가가 신설하였는지 지방자치단체가 신설하였는지를 구분할 필요가 아닌 이상 법령에 의해 근거를 가지는 자격은 모두 국가에 의해 신설된 것으로 볼 수 있기 때문에 신설의 주체는 크게 중요하지 않다. 특히나 현행 「자격기본법」은 지방자치단체에게 자격의 신설과정에서의 역할을 규정하고 있지 않다는 점에서 이러한 논의는 지방자격의 도입의 문제와 함께 논의될 사항이다.

이와 같은 논의를 반영하여 국가자격의 개념 정의는 법률에서 신설하여야 하는 자격으로 명확하게 규정할 필요가 있으며, 국가뿐만 아니라 지방자치단체가 관리·운영하는 자격까지 포함될 수 있도록 개념 정의조항을 개정할 필요가 있다. 이와 함께 국가자격과 연계되는 개념인 “국가자격관리자”의 정의조항도 해당 국가자격을 관리·운영하는 중앙행정기관의 장에서 시·도지사까지 포함하는 개념으로 개편할 필요가 있다.

<표> 국가자격 정의조항 개정안(자격기본법)

현 행	개정안
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 3. (생 략)</p> <p>4. “국가자격”이란 <u>법령에 따라 국가가 신설하여 관리·운영하는 자격을 말한다.</u></p> <p>5. ~ 5의3. (생 략)</p> <p>6. “국가자격관리자”란 해당 국가자격을 관리·운영하는 <u>중앙행정기관의 장을 말한다.</u></p> <p>7. ~ 10. (현행과 같음)</p>	<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. “국가자격”이란 <u>법률에 따라 신설되고 국가 및 지방자치단체가 관리·운영하는 자격을 말한다.</u></p> <p>5. ~ 5의3. (현행과 같음)</p> <p>6. “국가자격관리자”란 해당 국가자격을 관리·운영하는 <u>중앙행정기관의 장 또는 시·도지사를 말한다.</u></p> <p>7. ~ 10. (현행과 같음)</p>

2. ‘국가자격관련법률’의 정의 신설

현행 「자격기본법」은 제9조에서 ‘해당 국가자격을 규정하고 있는 법령’을 약칭하여 ‘국가자격관련법령’으로 하고 있고, 「자격기본법」 전반에 걸쳐 ‘국가자격관련법령’이라는 용어를 사용하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국가자격관련법령을 인용하는 조항인 국가자격의 신설 등을 규율하는 제11조는 “국가자격관련법령으로 국가자격을 신설할 수 있다”고 규정하고 있어, 하위법령에 따라 국가자격이 신설될 수 있는 여지를 남기고 있다. 자격분야에 대한 국가개입은 필요최소한에 그쳐야 하며, 법률에 근거하여야 한다는 「헌법」 제37조제2항의 요청이 적용되어야 하므로, 국가자격은 국가자격 개념정의에서 법령이 아닌 법률로 개정하는 것과 동일한 취지로 ‘국가자격관련법령’ 역시 ‘국가자격관련법률’로 개정할 필요가 있다.

이와 별개로 내용상으로는 현행 「자격기본법」상 ‘국가자격관련법령’의 범위가 어디까지인지 명확하지 않다. 이러한 불명확성은 국가자격을 규율할 수 있는 법령의 범위가 광범위할 수밖에 없는 이유에서 나온 것이기는 하나, 국가자격을 규율하는 법령과 「자격기

본법』의 관계, 특히 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 관계 등을 명확하게 파악하지 못하게 하는 원인이 되고 있다. 물론 「자격기본법」에서 국가자격관련법령에 관한 일반사항을 정하는 것에 미루어 타법과의 관계를 어렵פות이 유추할 수는 있겠으나, 유사한 체계를 가지고 있는 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 관계를 파악하기 어려운 부분이 있다. 그러므로 「자격기본법」의 정의조항에서 ‘국가자격관련법률’의 범위를 규정할 필요가 있으며, 이를 통해 국가자격에 관한 법률을 모두 관장하는 기본법으로서의 지위를 「자격기본법」에 부여할 수 있다.

국가자격관련법률은 국가자격제도의 근거를 규율하는 법 전체를 의미하는 것이므로 이를 모두 포섭할 수 있는 개념정의를 하되, 개별법에서 다수의 국가자격을 관리·운영할 수 있는 기반을 마련하고 있는 전형적인 자격법률인 「국가기술자격법」등을 예시적으로 열거함으로써 국가자격관련법률의 범위를 파악하기 용이하게 할 필요가 있다. 특히, 최근 제정되어 2019년 시행예정인 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」의 경우 지금까지의 검정형 국가자격 부여방식과 상이한 방식으로 국가자격을 부여하기 위한 법률로서, 「국가기술자격법」상의 평가형 자격과 유사한 측면이 있으므로 국가자격법제의 범위 파악을 위하여 열거대상법률에 포함하여 규정할 필요가 있다.

이러한 내용을 종합하여 국가자격관련법률의 개념을 다음과 같이 「국가기술자격법」, 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」 등을 포함하여 국가자격의 근거를 규정하는 법률로 신설할 필요가 있다.

<표> 국가자격법률 정의조항 신설안(자격기본법)

현 행	개정안
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 3. (생 략)</p> <p>4. “국가자격”이란 법령에 따라 국가가 <u>신설하여</u> 관리·운영하는 자격을 말한다.</p>	<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. “국가자격”이란 <u>법률에 따라 신설되고 국가 및 지방자치단체가</u> 관리·운영하는 자격을 말한다.</p>

현 행	개정안
<p data-bbox="216 336 312 363"><신 설></p> <p data-bbox="216 498 417 525">5. ~ 5의3. (생 략)</p> <p data-bbox="216 537 669 606">6. “국가자격관리자”란 해당 국가자격을 관리·운영하는 <u>중앙행정기관의 장</u>을 말한다.</p> <p data-bbox="216 656 395 683">7. ~ 10. (생 략)</p>	<p data-bbox="720 336 1173 483">4의2. “국가자격관련법률”이란 「국가기술자격법」, 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」 등 국가자격을 관하여 규정하고 있는 법률을 말한다.</p> <p data-bbox="720 494 920 521">5. ~ 5의3. (생 략)</p> <p data-bbox="720 533 1173 645">6. “국가자격관리자”란 해당 국가자격을 관리·운영하는 <u>중앙행정기관의 장 또는 시·도지사를</u> 말한다.</p> <p data-bbox="720 656 953 683">7. ~ 10. (현행과 같음)</p>

3. 자격제도의 ‘관리·운영’ 정의 신설

「자격기본법」은 제2조제4호 및 제5호에서 “관리·운영”의 개념을 사용하고 있으나, 법률 전체를 통틀어 관리·운영의 개념을 명확하게 파악하기 어렵다. 자격제도의 관리·운영에는 자격의 설계, 즉 자격이 갖는 고유한 역할과 이를 담보하기 위한 능력의 검정 및 그 방법 등을 고안하는 것은 물론 그에 따른 검정을 실시하고 자격증을 부여하며 그 명부를 보관 유지하는 등의 업무를 모두 포함한다고 볼 수 있다. 「자격기본법」은 관리의 개념과 운영의 개념을 특별하게 구분하지 않고 통합적으로 사용하고 있으며, 이와 같은 개념을 관리·운영이라고 할 때 현행법상으로는 관리·운영 모두를 국가가 하여야만 국가자격에 해당한다. 그러나 앞으로도 반드시 국가가 모든 관리·운영을 하여야 국가자격이라고 하거나, 국가가 위임·위탁을 통해서만 관리·운영을 맡길 수 있는 것으로 보아야 하는지에 대해서는 장기적으로 검토할 필요가 있다. 「자격기본법」은 관리·운영을 누가 하는지에 따라 국가자격과 민간자격을 구분하고 있으나, 민영화나 자치분권의 관점 등이 반영되는 경우 국가자격의 관리·운영 개념도 관리와 운영의 수행주체의 구분이 가능할 수도 있을 것이며, 이는 지방자치단체에게 자격신설권한을 인정할 것인지의 문제와도 연계된다.⁹³⁾ 이러한 논의들의 구체화를 위해서는 환경변화 등을 고려하여 향후 후속적인 논의

93) 그러한 의미에서 위의 「자격기본법」 제2조제4호의 국가자격 개념정의 개편에서 “지방자치단체가 관리·운영

가 필요하며, 이러한 논의의 결과를 「자격기본법」 정의규정에 ‘관리·운영’ 개념을 신설하는 방식으로 개편하는 것을 검토할 필요가 있다.

4. 국가자격법제 간 유기적 관계 신설

현행 「자격기본법」은 다른 법률과의 관계를 규정하고 있지 않다. 때문에 「자격기본법」과 「국가기술자격법」과의 관계는 물론, 타법과의 관계에서 「자격기본법」에 따른 여러 가지 검토가 이루어지지 못하고 있다. 앞서 국가자격관련법률의 개념정의를 신설하는 것과 함께 국가자격법제 간 유기적 관련성 확보를 위해서는 「자격기본법」의 위상강화가 필요하다. 이를 위해서는 일반적인 기본법제의 형식에 부합하게 「자격기본법」에 다른 법률과의 관계 조항을 신설할 필요가 있으며, 「국가기술자격법」에서도 「자격기본법」과의 연계를 확보할 수 있는 최소한의 장치를 마련할 필요가 있다.

이에 따라 「자격기본법」제4조의2에 다른 법률과의 관계 조항을 신설하며, 자격에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우 「자격기본법」의 목적과 자격제도 관리·운영의 기본방향에 맞도록 하며, 자격에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 「자격기본법」을 따르도록 규정할 필요가 있다. 다만, 「자격기본법」은 국가자격 뿐만 아니라 민간자격을 규율하는 법률이므로 국가자격과 민간자격 모두를 아우르는 “자격”에 관한 타법과의 관계로 규정할 필요가 있다.

하는 자격”의 개념도 이러한 논의를 바탕으로 좀 더 고민할 필요가 있다. 지방자치단체가 일정한 국가자격에 대한 관리·운영을 한다고 규정하는 경우 국가가 관리·운영하는 것과 동일하게 보기 어려운 측면이 있기 때문이다. 국가자격의 관리의 경우 자격설계 등 자격제도의 중요사항은 국가가 통일적으로 수행하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 지방자치단체는 자기 관할구역 내에서 그 집행업무를 수행하는 것에 국한되는 개념으로 보는 것이 현재 우리나라 현실에 좀 더 부합할 것이라고 앞서 논의한 바 있다. 이 경우에는 국가와 지방자치단체의 “관리·운영”의 개념에 차이가 생길 수 밖에 없다. 이에 대해서는 지방자격을 도입문제 및 관리·운영의 개념 정의 신설 논의에서 면밀한 검토가 이루어져야 한다.

<표> 다른 법률과의 관계 조항 신설안(자격기본법)

현 행	개정안
<신 설>	<p>제 4 조의2(다른 법률과의 관계) ① 자격에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 자격제도 관리·운영의 기본방향에 맞도록 하여야 한다.</p> <p>② 자격에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.</p>

한편, 「국가기술자격법」에서는 다른 법률과의 관계를 규정할 필요 없이 「자격기본법」에서 타법과의 관계를 일반적으로 정하고 있으므로, 세부적인 개별 항목에서 연계를 규정하는 방식으로 개정할 필요가 있다. 현행 「자격기본법」과 「국가기술자격법」은 그 계획에 관한 사항이 통합적으로 연계되지 못하는 부분이 있고, 각각의 관계에 대한 명확한 관계 파악이 어렵다.⁹⁴⁾ 입법연혁적인 측면에서 양 법률의 주요내용상의 차이가 있고, 이는 법률의 위상과 법적 특수성 유지 여부와 관련되는 것으로서 단기적으로 개정방안을 제시하기 어려운 측면이 있으나, 우선적으로는 최소한 「자격기본법」과 「국가기술자격법」에서 수립되는 국가자격제도에 관한 방향성의 통일을 도모하는 것이 고려될 필요가 있다. 그러한 점에서 「국가기술자격법」상 국가기술자격제도발전기본계획 수립시 「자격기본법」 제7조에 따른 자격관리·운영기본계획과 연계되도록 규정을 신설할 필요가 있다.

<표> 「자격기본법」상 계획과의 연계조항 신설안(국가기술자격법)

국가기술자격법 현행	개정안
<p>제 5 조(국가기술자격제도발전기본계획의 수립)</p> <p>① 고용노동부장관은 국가기술자격제도를 효</p>	<p>제 5 조(국가기술자격제도발전기본계획의 수립)</p> <p>① 고용노동부장관은 국가기술자격제도를 효</p>

94) 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 각 항목별 차이 및 구분에 관해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 360-365면 참고.

국가기술자격법 현행	개정안
<p>올직으로 관리하기 위하여 국가기술자격제도 발전기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가기술자격제도의 중장기 정책목표 및 방향 2. 기술인력의 수급(需給) 동향 및 전망에 관한 사항 3. 산업현장에서 필요한 직무수행능력의 표준화 및 활용에 관한 사항 4. 국가기술자격의 종목의 신설·변경 및 폐지에 관한 사항 5. 국가기술자격제도 운영의 성과 및 평가에 관한 사항 6. 국가기술자격 취득자의 활용증진에 관한 사항 7. 제3조에 따른 국가 등의 책무에 관한 사항 8. 제7조에 따른 국가기술자격 정보체계의 구축에 관한 사항 9. 그 밖에 국가기술자격제도를 운영하기 위하여 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항 <p><신 설></p> <p>③ 고용노동부장관은 기본계획을 수립할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거친 후 제6조에 따른 국가기술자격 정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>④ 고용노동부장관은 기본계획을 수립하였을 때에는 국무회의에 보고하고 공표하여야 한다.</p> <p>⑤ (생략)</p>	<p>올직으로 관리하기 위하여 국가기술자격제도 발전기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ <u>고용노동부장관은 기본계획을 수립할 때 「자격기본법」 제7조에 따른 자격관리·운영기본계획과 연계되도록 하여야 한다.</u></p> <p>④ <u>고용노동부장관은 기본계획을 수립할 때에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거친 후 제6조에 따른 국가기술자격 정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.</u></p> <p>⑤ <u>고용노동부장관은 기본계획을 수립하였을 때에는 국무회의에 보고하고 공표하여야 한다.</u></p> <p>⑥ (현행과 같음)</p>

II. 국가자격의 신설·변경·폐지 관련 근거 명확화

1. 국가자격 영역 조항과 신설등 근거 조항의 분리

현행 「자격기본법」은 제11조에서 국가자격을 신설할 수 있는 분야, 신설·변경·폐지하는 경우 거치게 되는 절차등을 하나의 조문에 규정하고 있다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 「자격기본법」상 국가자격 신설분야는 「국가기술자격법」상 국가기술자격 신설분야와 유사하면서도 다르게 규정되어 있어 국가자격과 국가기술자격을 신설할 수 있는 분야가 구분되는 것인지 여부가 불분명하다. 「자격기본법」상 국가자격은 「국가기술자격법」상 국가기술자격을 모두 포함하는 자격이라는 점에서, 「자격기본법」에서 국가자격 신설분야로 정하는 영역은 국가기술자격 신설 가능영역을 포함하여야 한다. 그러므로 국가자격의 영역에 「국가기술자격법」상 규정되어 있는 국가기술자격 신설가능 영역을 포함하여 통합적으로 규율될 수 있도록 할 필요가 있다. 다만, 현행 「자격기본법」은 “4. 그 밖에 국가가 필요하다고 인정하는 분야”를 국가자격 신설가능영역으로 규정중이나 이는 개정안에 포함하지 않는 것이 적합할 것으로 보인다. 「국가기술자격법」상의 국가자격 영역의 내용을 통합하여 열거하는 경우 국가자격 신설 가능영역이 넓어지게 될 뿐만 아니라, 각각의 가능분야 역시 포괄적으로 해석할 여지가 충분하게 남아 있기 때문이다. 이러한 점에서 국가자격 영역의 열거에 기타 필요분야를 포함하는 것은 특별하게 의미를 가지지 못하면서도 국가자격을 신설할 수 있는 영역을 과도하게 확대하는 것이 가능한 것으로 보이게 한다는 측면에서 현행 「자격기본법」 제11조제1항제4호는 삭제할 필요가 있다.

한편, 「자격기본법」은 국가자격의 신설가능 영역과 신설·변경·폐지등의 절차 규정을 하나의 조문에 규정하고 있으나, 국가자격 신설영역과 민간자격의 금지영역 등의 관계를 고려하여 별개의 조문으로 분조하고, 국가자격 신설·변경·폐지에 관해 각각의 조문에서 추가·보완하는 방안으로 검토하는 것이 체계적으로 적합할 것으로 보인다. 이를 반영한 「자격기본법」 개정안은 다음과 같다.

<표> 국가자격 신설가능 영역 조항 신설안(자격기본법)

현 행	개정안
<p><u><신 설></u></p>	<p><u>제10조의2(국가자격의 영역)</u> 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야의 업무수행을 위하여 국가자격을 신설하여 관리·운영할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야 2. 국방·치안·교육 및 국가기간산업 등 공익에 직결되는 분야 3. 사회질서 또는 선량한 풍속의 유지를 위하여 국가적인 관리가 필요하거나 고도의 관리성이 요구되는 분야 4. 국가의 기간(基幹)·전략산업 유지·발전 및 신산업(『산업발전법』 제4조제2항제3호에 따른 신산업을 말한다) 육성을 위하여 국가적인 인력양성과 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야 5. 전 산업에 공통되는 기초직무로서 국가적인 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야 6. 자격 취득수요가 적어 민간자격의 운영이 곤란한 분야
<p><u>제11조(국가자격의 신설 등) ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야에 대하여 국가자격관련법령으로 국가자격을 신설할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야 2. 국방·치안·교육 및 국가기간산업 등 공익에 직결되는 분야 3. 자격 취득수요가 적어 민간자격의 운영이 곤란한 분야 4. 그 밖에 국가가 필요하다고 인정하는 분야 <p>② ~ ⑤ (생략)</p>	<p><u>제11조(국가자격의 신설 절차 등) ① <삭 제></u> (제10조의2로 이동)</p> <p>② ~ ⑤ (현행 제2항부터 제5항까지와 같음)</p>

「자격기본법」 제11조제1항 삭제 및 제10조의2 신설에 따라 제10조의2 신설내용에 포함된 국가기술자격의 운영분야를 정하고 있는 「국가기술자격법」 제8조의2제1항은 개정할 필요가 있다. 「국가기술자격법」 제8조의2제1항은 「자격기본법」과 관계없이 열거형식으로 국가기술자격 운영분야를 정하였으나, 「자격기본법」 개정에 따라 이를 인용하는 방식으로 다음과 같이 개정할 필요가 있다.

<표> 국가기술자격 운영분야 조항 개정안(국가기술자격법)

현 행	개정안
<p>제 8 조의2(국가기술자격의 운영분야) ① 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야에 대하여 국가기술자격을 운영할 수 있다.</p> <p>1. 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야</p> <p>2. 사회질서 또는 선량한 풍속의 유지를 위하여 국가적인 관리가 필요하거나 고도의 윤리성이 요구되는 분야</p> <p>3. 국가의 기간(基幹)·전략산업 유지·발전 및 신산업(「산업발전법」 제4조제2항제3호에 따른 신산업을 말한다) 육성을 위하여 국가적인 인력양성과 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야</p> <p>4. 전 산업에 공통되는 기초직무로서 국가적인 직무 수행능력의 인정이 필요한 분야</p> <p>② ~ ③ (생략)</p>	<p>제 8 조의2(국가기술자격의 운영분야) ① 국가는 「자격기본법」 제10조의2제1호 및 제3호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 분야에 대하여 국가기술자격을 운영할 수 있다.</p> <p><각 호 삭제></p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>

2. 국가자격 신설 조항 절차 및 기준 신설

국가자격은 한번 신설되면 자격취득자가 배출되고, 국가자격취득자에 대한 여러 가지 법적 업무부과 및 우대 조치와 연계되므로 자격의 변경이나 폐지가 쉽지 않다는 점에서 국가자격의 신설은 신중하게 이루어져야 한다. 한편으로 국가자격은 취득이 의무가 아닌

경우에도 여러 우대조치들과 결부되어 있어 실질적으로 국민이 규제에 체감하는 측면이 있기 때문에 국가자격은 중복규제나 실효성 없는 규제의 양산을 방지하는 차원에서도 최대한 중복적이지 않게 도입하여야 한다.

현행 「자격기본법」은 국가자격 신설에 관하여 심의회의 심의여부를 재량으로 정하면서, 심의회의 심의를 거쳐 자격을 신설하는 경우에 대해서만 신설필요성 등을 제출하도록 하고 있기 때문에 신설에 필요한 자료라기보다는 심의회 심의자료를 제출하는 것으로서의 성격이 강하다. 또한 심의회 제출 항목 자체도 굉장히 간단하다. 상대적으로 「국가기술자격법」에서는 국가자격을 신설하는 경우 검토항목을 좀 더 상세하게 정하고 있으므로, 이를 포함하여 국가자격취득자의 직무 내용 및 범위, 유사자격이 존재하는지 여부 및 조사, 해당 분야 종사자 등 인력 실태 등⁹⁵⁾ 국가자격의 신설시 검토하여야 하는 항목을 보완하여 다음과 같이 제11조제1항에 신설할 필요가 있다. 다만, 이와 관련하여 자격이 규제가 되는 경우에 대해 국가자격 신설과정에서 고려할 필요가 있으나, 이를 「자격기본법」에서 하는 것이 적절한지, 「행정규제기본법」에서 하는 것이 적절할지에 대한 검토가 이루어져야 한다. 1차년도 보고서에서는 자격규제이론 및 자격규제적 관점에서 「행정규제기본법」상으로 자격규제에 대한 고려를 할 수 있도록 규제영향분석서의 항목으로 반영할 수 있는 방안을 제시한 바 있다.⁹⁶⁾

95) 미국에서는 직업규제를 신설할 필요성에 대한 검토시 이와 유사한 항목들을 요구하고 있다. 1차년도 보고서에 포함된 버몬트 주의 규제심사 항목을 보면 “국가기관에서 면허(License) 또는 인증(Certification) 절차를 가지고 있는 사항인가, 현재 이 직업을 규제하고 있는 다른 주가 있는가, 만약 이 직업에 대한 규제를 하지 않는다면 국민의 건강, 안전 또는 복지에 위해한가에 대한 증거가 가능한가, 규제를 한다면 얻을 수 있는 편익이 무엇인가를 포함하여야 하며, 이 직업과 유사한 서비스를 수행하는 다른 규제되는 직업이 있는지, 규제를 한다면 그 방식은 면허 또는 인증, 등록 중 어떠한 것이 적합한지, 해당 자격기준을 수립하기 위한 교육수준 정도가 어떠한지, 향후에도 지속적인 교육이 필요한 영역인지, 해당 직업을 규제한다면 기존에 직업을 수행하는 자 중 자격을 취득할 수 있는 자의 범위는 어느 정도인지 등”을 규제신설시 검토하고 있다. 그 외 콜로라도 주나 미네소타 주의 규제신설시 항목에 대해서는 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 89면 이하 참고.

96) 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 380-383면. 다만, 「행정규제기본법」이 정부입법을 통한 규제 신설시에만 적용되는 한계가 있으나, 「자격기본법」에 이러한 절차를 두더라도 일한 한계는 발생할 것으로 보인다. 다만, 국가기술자격의 경우에는 곧바로 규제라고 볼 수 없는 자격이 대다수라는 점에서 국가기술자격을 포함하는 국가자격의 신설시 고려사항에 규제를 포함하기 위해서는 형식적으로 혼동되지 않도록 정밀하게 개정안을 마련할 필요가 있다.

한편, 현행 「자격기본법」은 국가자격 신설시 자격정책심의회 심의를 거쳐야 하는 경우를 규정하고 있으나, 모든 국가자격의 경우 자격정책심의회 심의를 거쳐 검토사항에 대한 심의를 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 다만, 국가기술자격의 경우에는 특수성 및 전문성을 고려하여 「국가기술자격법」에서 정하는 바에 따르도록 하는 방안으로도 검토할 필요가 있다. 그 외에 국가자격의 신설을 위한 구체적인 사항에 대해서는 하위법령에서 정할 수 있도록 교육부령으로 정하도록 위임하는 조항을 신설할 필요가 있다.

<표> 국가자격 신설절차 조항 개정안(자격기본법)

현 행	개정안(제1안)
<p>제11조(국가자격의 신설 등) ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야에 대하여 <u>국가자격관련법령</u>으로 국가자격을 신설할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야 2. 국방·치안·교육 및 국가기간산업 등 공익에 직결되는 분야 3. 자격 취득수요가 적어 민간자격의 운영이 곤란한 분야 4. 그 밖에 국가가 필요하다고 인정하는 분야 <p>② 중앙행정기관의 장은 제19조제1항에 따라 공인된 민간자격(이하 “공인자격”이라 한다)과 동일한 명칭의 국가자격을 신설하지 못한다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설·변경 또는 폐지(이하 “신설등”이라 한다)함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 심의회에 심의를 요청할 수 있다. 다만, 관계 부처간에 의견이 다른 경우</p>	<p>제11조(국가자격의 신설 절차 등) ① 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설하려는 경우 다음 각 호의 사항을 검토하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가자격 신설의 필요성 2. 제10조의2 각 호에 따른 분야에 해당하는지 여부 3. 해당 국가자격취득자의 직무 내용 및 범위 4. 해당 국가자격의 수요 및 전망 5. 유사자격의 존재 여부 및 실태 6. 해당 분야 종사자 및 인력 실태 7. 그 밖에 국가자격의 신설시 검토가 필요한 항목으로 대통령령으로 정하는 사항 <p>② 중앙행정기관의 장은 공인민간자격과 동일하거나 유사한 명칭의 국가자격을 신설하지 못한다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 심의회에 심의를 <u>요청</u>하여야 한다. <단서 삭제></p>

<p>에는 심의회에 심의를 요청하여야 한다.</p> <p>④ 심의회는 국가자격의 신설등이 필요하다고 인정하는 경우 그 자격과 관련이 있는 중앙행정기관의 장에게 국가자격의 신설등을 권고할 수 있다.</p> <p>⑤ 제4항에 따라 국가자격의 신설등을 권고하는 경우 심의회는 해당 중앙행정기관의 장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p><삭 제></p> <p><삭 제></p> <p>④ 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설한 경우 교육부장관에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 그 밖에 국가자격의 신설절차 및 통보 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>
현 행	개정안(제2안)
<p>제11조(국가자격의 신설 등) ① 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야에 대하여 국가자격관련법령으로 국가자격을 신설할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야 2. 국방·치안·교육 및 국가기간산업 등 공익에 직결되는 분야 3. 자격 취득수요가 적어 민간자격의 운영이 곤란한 분야 4. 그 밖에 국가가 필요하다고 인정하는 분야 <p>② 중앙행정기관의 장은 제19조제1항에 따라 공인된 민간자격(이하 “공인자격”이라 한다)과 동일한 명칭의 국가자격을 신설하지 못한다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설·변경 또는 폐지(이하 “신설등”이라 한다)함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 심의회에 심의를 요청할 수</p>	<p>제11조(국가자격의 신설 절차 등) ① 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설하려는 경우 다음 각 호의 사항을 검토하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가자격 신설의 필요성 2. 제10조의2 각 호에 따른 분야에 해당하는지 여부 3. 해당 국가자격취득자의 직무 내용 및 범위 4. 해당 국가자격의 수요 및 전망 5. 유사자격의 존재 여부 및 실태 6. 해당 분야 종사자 및 인력 실태 7. 그 밖에 국가자격의 신설시 검토가 필요한 항목으로 대통령령으로 정하는 사항 <p>② 중앙행정기관의 장은 공인민간자격과 동일하거나 유사한 명칭의 국가자격을 신설하지 못한다.</p> <p>③ 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 심의회에 심의를 요청하여야 한다. 다만, 국가기술자격의 신설절차에 관해서는 「국가기술자격</p>

<p>있다. 다만, 관계 부처간에 의견이 다른 경우에는 심의회에 심의를 요청하여야 한다.</p> <p>④ 심의회는 국가자격의 신설등이 필요하다고 인정하는 경우 그 자격과 관련이 있는 중앙행정기관의 장에게 국가자격의 신설등을 권고할 수 있다.</p> <p>⑤ 제4항에 따라 국가자격의 신설등을 권고하는 경우 심의회는 해당 중앙행정기관의 장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다.</p> <p><u><신 설></u></p>	<p>법』에서 정하는 바에 따른다.</p> <p><u><삭 제></u></p> <p><u><삭 제></u></p> <p>④ 그 밖에 국가자격의 신설절차에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>
--	---

3. 국가자격 변경 및 폐지 절차 및 기준 신설

국가자격의 변경과 폐지는 신설과 유기적으로 연계되면서도, 기존 자격취득자에 대한 보호 내지 지위 인정문제와 관련하여 자격의 신설과는 논의의 양상이 구분된다. 앞서 검토한 바와 같이 그동안 국가자격의 변경이나 폐지가 거의 없었고, 변경이나 폐지시에도 대체로 기존자격자에 대해서는 지위를 인정하는 방식으로 개편되어 왔기 때문에 큰 문제가 되지 않았을 수 있다. 국가자격에 대한 비판 중 하나가 더 이상 실효성이 없는 자격의 유지로서, 제도의 유지만이 아니라 제도유지를 위하여 자격기준을 변화시키지 못한다는 점이 지적되고 있다. 이는 국가자격을 취득하는 취득자가 자신의 취득한 국가자격의 변경이나 폐지, 혹은 보수가 있을 수 있다는 예측이 되지 않는 자격입법의 영향도 있다. 이를 위하여 자격에 관한 기본법인 「자격기본법」에서 최소한 국가자격의 변경이나 폐지가 검토되는 경우에 대한 일반적 사유를 제시할 수 있도록 할 필요가 있다. 국가자격의 변경이나 폐지가 검토되는 주요사유로 기술변화 등 환경변화에 따라 자격기준의 변경 등 변화가 요구되는 경우, 자격시장에서의 수요가 감소하는 등 자격 자체의 효용성이 낮아진 경우, 교육훈련과의 연계 등으로 자격부여방식의 변화가 필요한 경우, 그 밖에 일정한 사유가 발생하여 자격의 변경이나 폐지가 불가피한 경우를 자격 변경이나 폐지사유로 포함할 필요가 있다.

다만, 국가자격의 변경이나 폐지사유에도 불구하고 자격취득자는 이에 대해 수용하기 어려울 수 있다는 점에서 필요한 경우에는 이해관계자의 의견수렴절차를 포함하여 변경이나 폐지가 필요하다는 것을 충분히 검토하고, 심의회의 심의 절차를 거쳐 변경이나 폐지가 이루어질 수 있도록 「자격기본법」에 변경이나 폐지사유, 변경이나 폐지시의 절차를 구체적으로 규정할 필요가 있다. 다만, 현행 「자격기본법」의 위상과 종목이나 등급등의 변경이 자주 필요한 국가기술자격의 성격을 고려하면 교육부 소관법인 「자격기본법」에서 근거를 두는 것의 한계가 있을 수 있다. 이러한 점을 고려하면 「국가기술자격법」에서 관장하도록 하는 방안도 있으므로 이에 대해서는 「국가기술자격법」이 적용되도록 규정하는 것을 대안으로 삼을 수도 있다.

<표> 국가자격의 변경 및 폐지 기준 및 절차 조항 신설안(자격기본법)

현 행	개정안(제1안)
<신 설>	<p>제11조의2(국가자격의 변경 및 폐지) ① 국가는 다음 각 호의 사유가 있는 경우 국가자격의 변경(종목등의 통합을 포함한다. 이하 같다)이나 폐지를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기술변화 등 환경변화에 따라 자격기준의 변경 등 변화가 요구되는 경우 2. 자격시장에서의 수요가 감소하는 등 자격 자체의 효용성이 낮아진 경우 3. 교육훈련과의 연계 등으로 자격부여방식의 변화가 필요한 경우 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생하여 자격의 변경이나 폐지가 불가피한 경우 <p>② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 국가자격의 변경(대통령령으로 정하는 중요한 사항에 한한다. 이 조에서 같다)이나 폐지를 하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 검토하여 자격취득자 등 이해관계인의 의견을 수렴한 후 심의회의 심의를 거쳐야 한다.</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국가자격 변경 또는 폐지의 필요성 2. 변경 또는 폐지 시 관련 분야에 대한 영향 3. 국가자격을 변경 또는 폐지 시 자격취득자에 대한 처우 및 대책 4. 기타 국가자격을 변경 또는 폐지 시 고려하여야 하는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 <p>③ 심의회는 국가자격을 변경 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우 그 자격과 관련이 있는 중앙행정기관의 장에게 국가자격을 변경 또는 폐지를 권고할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따라 국가자격을 변경 또는 폐지를 권고하는 경우 심의회는 해당 중앙행정기관의 장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 국가자격을 변경이나 폐지를 한 경우에는 이를 교육부장관에게 통보하고, 공고하여야 한다.</p> <p>⑥ 심의회는 심의를 거쳐야 하는 국가자격의 대상, 절차 및 공고에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>
현 행	개정안(제2안)
<p><신 설></p>	<p>제11조의2(국가자격을 변경 및 폐지) ① 국가는 다음 각 호의 사유가 있는 경우 국가자격을 변경(종목등의 통합을 포함한다. 이하 같다)이나 폐지를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기술변화 등 환경변화에 따라 자격기준의 변경 등 변화가 요구되는 경우 2. 자격시장에서의 수요가 감소하는 등 자격 자체의 효용성이 낮아진 경우 3. 교육훈련과의 연계 등으로 자격부여방식의 변화가 필요한 경우 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 발생하여 자격의 변경이나 폐지가 불가피한 경우

	<p>② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 국가자격의 변경(대통령령으로 정하는 중요한 사항에 한한다. 이 조에서 같다)이나 폐지를 하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 검토하여 자격취득자 등 이해관계인의 의견을 수렴한 후 심의회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 국가기술자격의 변경 또는 폐지의 절차에 대해서는 「국가기술자격법」에서 정하는 바에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가자격 변경 또는 폐지의 필요성 2. 변경 또는 폐지 시 관련 분야에 대한 영향 3. 국가자격의 변경 또는 폐지 시 자격취득자에 대한 처우 및 대책 4. 기타 국가자격의 변경 또는 폐지 시 고려하여야 하는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 <p>③ 심의회는 국가자격의 변경 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우 그 자격과 관련이 있는 중앙행정기관의 장에게 국가자격의 변경 또는 폐지를 권고할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따라 국가자격의 변경 또는 폐지를 권고하는 경우 심의회는 해당 중앙행정기관의 장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 국가자격의 변경이나 폐지를 한 경우에는 이를 공고하여야 한다.</p> <p>⑥ 심의회의 심의를 거쳐야 하는 국가자격의 대상, 절차 및 공고에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>
--	--

III. 국가자격 관리·운영·활용 관련 근거 보완

1. 국가자격 갱신 근거 신설

국가자격은 한번 취득하면 갱신하지 않더라도 평생 그 자격취득의 효력이 유지되는 구조로 되어 있는 경우가 다수이다. 개별법상 허가적 요소가 포함되는 운전면허나 각종 면허성 자격의 경우 갱신제도를 규정하는 사례가 있으나, 모든 면허성 자격에 갱신제도가 도입되어 있는 것은 아니다. 모든 국가자격에 갱신제도를 도입할 필요는 없으나, 갱신제도가 도입될 수 있는 경우를 명시하여 국가자격의 갱신에 관해 개별 자격법제에서 규율할 수 있도록 할 필요가 있다. 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 자격, 기술변화에 따라 신속한 대응이 필요한 자격, 국민의 일상생활과 밀접한 자격으로서 관련 피해발생 시 피해의 정도가 클 것으로 예상되는 자격, 그 밖에 국가가 국가자격의 효용성을 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 자격을 규정하여 적어도 이에 해당하는 사유가 있는 경우 개별 국가자격법제에서는 갱신제도의 도입을 고려하도록 「자격기본법」이 방향성을 제시하도록 할 필요가 있다.

<표> 국가자격 갱신을 도입하여야 하는 사유 신설안(자격기본법)

현 행	개정안
<신 설>	<p>제11조의3(국가자격의 갱신) 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국가자격에 대하여는 국가자격관련법률로 정하는 바에 따라 국가자격의 유효기간을 설정하고 갱신제도를 운영할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 자격 2. 기술변화에 따라 신속한 대응이 필요한 자격 3. 국민의 일상생활과 밀접한 자격으로서 관련 피해발생 시 피해의 정도가 클 것으로 예상되는 자격

현 행	개정안
	4. 그 밖에 국가가 국가자격의 효용성을 유지하기 위하여 필요하다고 인정하는 자격

2. 국가자격의 통합·정비를 위한 효용성 평가 근거 신설

현행 「자격기본법」 제15조는 국가자격관리자에게 국가자격으로 유지하기에 적합하지 아니한 자격이나 중복되는 자격에 대한 통합·정비의무를 부과하고 있으나, 이에 대한 기준이나 절차를 규정하고 있지 않아 통합·정비 대상을 발굴하는 것이 어렵고, 특히 국가자격제도의 경우 다수의 부처와 관련성이 있을 수 있다는 점에서 효과적인 국가자격 통합·정비를 위한 기반을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 국가자격의 효용성을 평가하고, 그 결과 국가자격으로 유지하기에 적합하지 아니한 자격이나 중복되는 자격이 있는 때에는 이를 통합·정비할 의무를 국가자격관리자에게 부과하는 방식을 도입하는 것을 검토하여야 한다. 특히, 국가자격관리자가 소관 국가자격의 통합·정비를 위하여 효용성 평가를 한 결과 다른 국가자격관리자의 소관 국가자격과의 관계가 문제되는 경우 효과적 자격 통합·정비를 위하여 심의회에 이와 같은 의견을 제출할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 구체적인 효용성 평가의 주체, 대상, 주기, 방법 및 절차 등 평가에 관한 사항은 개별 국가자격별로 세부적으로 차이가 있을 것이므로, 하위법령에 위임하되 하위법령에서는 기본 틀만 정하고 구체적인 내용은 개별 국가자격법률에서 정하도록 자격기본법령을 구축할 것이 적합하다.

<표> 효용성 평가를 통한 국가자격 통합·정비 개정안(자격기본법)

현 행	개정안
제15조(국가자격의 정비) 국가자격관리자는 국가자격으로 유지하기에 적합하지 아니한 자격이나 중복되는 자격이 있는 때에는 이를 통	제15조(국가자격의 통합·정비를 위한 효용성 평가) ① 국가자격관리자는 국가자격의 효용성을 확보하기 위하여 대통령령으로 정하는

현 행	개정안
<p><u>합·정비하여야 한다.</u></p>	<p><u>바에 따라 국가자격에 대한 효용성을 평가하여야 한다.</u></p> <p><u>② 국가자격관리자는 제1항에 따른 평가 결과 국가자격으로 유지하기에 적합하지 아니한 자격이나 중복되는 자격이 있는 때에는 이를 통합·정비하여야 한다.</u></p> <p><u>③ 국가자격관리자는 소관 국가자격의 통합·정비를 위하여 다른 국가자격관리자의 소관 국가자격과의 관계가 문제되는 경우에는 그에 관한 의견을 심의회에 제출할 수 있다.</u></p> <p><u>④ 제1항에 따른 효용성 평가의 주체, 대상, 주기, 방법 및 절차 등 평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

3. 국가자격에 대한 정보 제공 근거 신설

현행 「자격기본법」은 국가자격에 대한 정보를 모두 파악할 수 있는 제도적 장치를 두고 있지 않다. 물론 「자격기본법」 제10조에 따라 자격정보시스템의 구축과 필요시 자료 제출요구권 등을 규정하고 있으나, 이러한 내용이 통합적으로 이루어지지 못하고 있다. 현재 국가자격에 대한 정보가 정확하지 않은 부분은 자격제도가 법적인 근거를 통일적으로 확보하고 있지 못한 결과 국가자격 여부가 명확하지 않은 결과에서 비롯된 것도 있으나, 개별부처에서 운영하고 있는 자격제도를 통합적으로 파악할 수 있는 법적 기반이 명확하지 않은 측면이 있다. 위에서 제시한 국가자격의 통합·정비 및 이에 대한 심의를 하기 위해서는 국가자격 전반에 걸친 자격제도 정보를 확보할 필요가 있으며, 이를 위해 국가자격을 신설·변경·폐지하는 경우 중앙행정기관의 장에게 해당 사실을 교육부장관에게 통보할 의무를 규정할 필요가 있다.

<표> 국가자격 신설·변경·폐지시 통보의무 신설안(자격기본법)

현 행	개정안
<p>제11조(국가자격의 <u>신설 등</u>) ① ~ ⑤ (생략)</p> <p><신설></p> <p><신설></p>	<p>제11조(국가자격의 <u>신설 절차 등</u>) ① ~ ③ (앞의 개정안과 동일)</p> <p>④ 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설한 경우 교육부장관에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑤ 그 밖에 국가자격의 신설절차 및 통보 등에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>
<p><신설></p>	<p>제11조의2(국가자격의 <u>변경 및 폐지</u>) ① ~ ④ (앞의 개정안과 동일)</p> <p>⑤ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 국가자격의 변경이나 폐지를 한 경우에는 이를 교육부장관에게 통보하고, 공고하여야 한다.</p> <p>⑥ 심의회의 심의를 거쳐야 하는 국가자격의 대상, 절차 및 공고에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</p>

IV. 국가자격과 민간자격 영역 명확화 및 관계 정비**1. 민간자격 신설 금지 사유 조항 개정**

「자격기본법」은 제17조제1항에서 민간자격 신설 및 관리·운영을 할 수 있는 분야를 네거티브 방식으로 정하고 있다. 이에 따라 국가외의 법인·단체·개인이 민간자격을 신설할 수 없는 분야는 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야 외에 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야나 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야와 같이 추상적으로 규정되어 있다. 그러나 이를 위반하여 민간자격을 신설하거나 관리·운영한 자에 대해서는 「자격기본법」 제39조에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하거나, 국가자격관련법률에서 정하는 벌칙의 대상이 된다는 점에서 높은 수준의 벌칙이 부과된다. 민간자격의 신설은 자유롭게 할 수 있는 것으로 보는 것이 원칙이나, 국민의 생명·신체·재산의 보호등을 목적으로 일정부분 민간자격

신설금지를 규정하는 것이라는 점에서 명확하게 법적으로 규율된 경우에 신설제한을 두는 것이 적절하다. 민간자격으로 인한 피해로부터 국민을 보호하여야 하는 것은 물론이고 당연한 요청이나, 그 방식이 반드시 현행법제와 같이 민간자격 등록제의 도입 및 민간자격 신설에 대한 강력한 사전통제의 방식으로만 가능한 것인지에 대해서는 앞으로 지속적으로 검토할 사항이라고 보인다.

민간자격의 신설금지 여부는 「자격기본법」이 민간자격 등록제도를 도입하고 있음에 따라 실질적으로 등록요건 중의 하나가 되나, 현행법상의 신설금지 분야에 대한 해석이 명확하게 이루어질 수 없다는 점에서 별칙의 구성요건으로 삼기에 적합하지 않다. 현행 「자격기본법」이 민간자격 등록제를 취하고 있어 등록요건의 하나로 민간자격 신설금지 분야에 대한 판단이 이루어지나, 민간자격에 대해서는 원칙적으로 등록제의 도입이 바람직한 형태로 보기는 어렵다는 점, 민간자격 금지분야에서 민간자격을 신설·관리·운영한 것에 대한 별칙 수준이 과도하게 높다는 점에 비추어보면 민간자격 신설금지분야의 사유는 적어도 법적으로 어느 정도 확정할 수 있어야 한다. 그러한 점에서 타법령에서 금지하는 행위와 관련되지 않는 이상 민간자격 신설 금지사유로 삼고 있는 항목에 대해서는 개정을 요한다. 그러므로 민간자격 신설·관리·운영이 허용되지 않는 사유를 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야만 남기고 삭제하는 방식으로 규정할 필요가 있다. 다만, 이와 같은 형태가 민간자격 등록제를 취하고 있는 현행체계에서 문제될 수 있다면, 제2안의 형태로 「자격기본법」 제17조제1항에서 금지분야에 대해 구체적으로 하위법령에서 정하도록 구체화할 수 있는 근거를 마련하는 방안도 고려해볼 수 있다. 지금은 개별부처에서 민간자격 신설금지분야를 공고하고 있으나 이 역시 법률상 민간자격 신설금지분야와의 차이가 거의 없을 정도로 추상적으로 규정되고 있는 경우가 대다수라는 점에서, 법령에서 이를 구체화하여 열거하는 방식으로 민간자격을 신설하고자 하는 법인·단체 또는 개인의 자유를 최소화하여 예측가능하도록 제한하는 방안을 고려할 필요도 있다.

한편, 현재 민간자격 신설금지 분야에 대해서는 개별 부처에서 고시하고 있으나 이러한 고시의 법적 근거가 없을 뿐만 아니라, 각 개별법상 금지되고 있는 사항으로서 민간자

격의 신설을 금지하여야 하는 분야를 국민이 파악하기 어려우므로 이에 대해 주무부장관이 민간자격에 대한 정보시스템에 민간자격 신설 금지분야에 대한 사항을 공고하도록 근거를 마련할 필요가 있다.

<표> 민간자격 신설 금지분야 사유 개정안(자격기본법)

현 행	개정안(제1안)
<p>제17조(민간자격의 신설 및 등록 등) ① 국가외의 법인·단체 또는 개인은 누구든지 다음 각 호에 해당하는 분야를 제외하고는 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수 있다.</p> <p>1. 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야</p> <p>2. 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야</p> <p>3. 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야</p> <p>4. 그 밖에 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야</p> <p><신 설></p> <p>② 제1항에 따라 민간자격을 신설하여 관리·운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 민간자격을 주무부장관에게 등록하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 민간자격의 관리·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제17조(민간자격의 신설 및 등록 등) ① 국가외의 법인·단체 또는 개인은 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야를 제외하고는 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수 있다.</p> <p><각 호 삭제></p> <p>② 주무부장관은 제1항에 따른 민간자격의 신설 금지분야에 관한 세부 사항을 해당 기관의 인터넷 홈페이지 및 교육부장관이 구축하는 자격정보시스템(이하 “민간자격정보시스템”이라 한다)에 공고하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 민간자격을 신설하여 관리·운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 민간자격을 주무부장관에게 등록하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 민간자격의 관리·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
현 행	개정안(제2안)
<p>제17조(민간자격의 신설 및 등록 등) ① 국가외의 법인·단체 또는 개인은 누구든지 다음 각</p>	<p>제17조(민간자격의 신설 및 등록 등) ① 국가외의 법인·단체 또는 개인은 다음 각 호에 해당</p>

<p><u>호에 해당하는 분야를 제외하고는 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수 있다.</u></p> <p>1. 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야 2. 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야 3. 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야 4. 그 밖에 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야</p> <p><u><신 설></u></p> <p>② 제1항에 따라 민간자격을 신설하여 관리·운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 민간자격을 주무부장관에게 등록하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 민간자격의 관리·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><u>하는 분야로서 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수 없는 분야로 주무부장관이 고시하는 경우를 제외하고는 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수 있다.</u></p> <p>1. 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야 2. 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야 3. 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야 4. 그 밖에 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야</p> <p>② 주무부장관은 제1항에 따른 민간자격의 신설 금지분야에 관한 사항을 해당 기관의 인터넷 홈페이지 및 교육부장관이 구축하는 자격정보시스템(이하 “민간자격정보시스템”이라 한다)에 공고하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 민간자격을 신설하여 관리·운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 민간자격을 주무부장관에게 등록하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 민간자격의 관리·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--	---

2. 민간자격 등록제도의 문제점 및 제도개편 필요성

민간자격에 대한 국가의 개입은 두 가지 관점에서 동기를 생각해볼 수 있다. 하나는 민간에서 자격제도를 신설하고 이를 활성화하는 것을 촉진하여 경제적 효과를 거두려는 것이고, 두 번째는 민간자격을 통해 발생하는 혼란과 무질서를 법적으로 규율하려는 의도이다. 양자 모두 「자격기본법」에서 민간자격 등록 및 공인제도를 도입한 취지라고 할 수 있다. 민간자격 장려의 관점이 첫 번째의 이유로서, 자격제도의 전형적인 형태는 국가가

법률에 신설하여 관리·운영하되, 법률에서 자격취득자에 대한 우대나 특혜를 주는 방식이었으며, 이러한 형태와 다른 민간자격에 대해서는 자격제도로 인정하지 않는 경향이 있었다. 그러므로 법률에서 민간자격에 관해 규정하는 경우 민간자격에 대한 인식제고 및 활성화가 될 것으로 본 것으로 보인다. 한편으로는 사기 및 과대광고 등으로부터 국민을 보호하고 이를 제재하기 위해서는 민간자격에 관한 사항을 법에서 규정할 필요가 있다고 보는 것이 두 번째 관점이다. 물론 법률에서 민간자격에 대한 제재를 규정하지 않더라도 형법에 따라 제재가 가능하나, 사기죄의 경우 민법상 채무불이행과의 구별의 어려움 등을 감안하여 행정법상으로 특별구성요건을 갖추어 행정벌을 신설할 필요가 인정된 것으로 보여진다.

이와 같은 긍정적인 측면에서의 도입을 감안하더라도 민간자격제도의 부작용이 크다면 법제화 자체를 재고하는 것도 검토할 필요성이 있다. 「자격기본법」은 민간자격을 등록자격과 공인자격을 구분하여 두 가지 모두에 대한 국가의 개입을 규정하면서도, 등록자격에 대해서는 별다른 규제를 가하지 않고 누구든지 원하면 등록을 받아주는 형태로 규정되어 있다. 이는 민간자격의 현황파악을 위한 목적이나, ‘등록’이라는 공적 행위가 개입되는 순간 일반 국민들은 해당 민간자격이 국가로부터 특별한 인정을 받은 것으로 착각하기 쉽다. 이는 과거 인허가제도의 규제완화차원에서 이루어진 허가제의 등록제 전환등의 조치가 만연한 결과, 등록이 허가제에 준하는 것으로 이해하는 경향에 따라 등록된 민간자격에 대해 국민이 관허자격으로 여기는 경향이 있기 때문이다. 이와 같이 현행 「자격기본법」은 민간자격에 대해 국가는 별다른 통제를 하지 않으면서도 등록제를 채택하고 있고, 그 결과 부실한 민간자격이 범람하게 되며, 과대광고는 물론 교재판매나 강의 관련 사기 등 부작용이 나타나고 있다. 이에 대해 민간자격 등록제를 신고제로 전환하는 방안도 있을 수 있으나, 신고제의 경우 결격사유 조항을 함께 규정하는 사례가 많지 않다. 민간자격 등록제 역시 이러한 신고제의 한계 때문에 결격사유를 도입하기 위해 채택된 것으로 보인다는 점에서 신고제로 전환하는 경우 결격사유를 어떻게 보완할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

이와 같이 등록자격의 경우 “등록”이라는 이름으로 소비자를 현혹시키는 폐단이 크다는 점에서 이를 폐지하는 것도 방안의 하나가 될 수 있으나, 이 경우 등록민간자격을 운영하고 있는 사람들의 극심한 반대가 예상된다. 또한 등록제를 도입하면서 결격사유를 함께 도입하여 국가자격법률을 위반한 전력이 있는 자등의 진입이 제한되게 하는 점이나, 자격제도의 위반자에 대한 단속을 할 수 있는 최소한의 정보수집이 가능한 측면도 있기 때문에 현행의 「자격기본법」상 민간자격에 대한 개입 제도의 전체를 완전히 즉각적으로 폐지하는 것은 쉽지 않을 것이다.

민간자격에 대한 법제방안으로는 여러 가지 방안을 고려할 수 있을 것이다. 반드시 등록제도를 유지하여야 할 필요가 있는 것은 아니라는 점에서 본다면 과대광고 등에 대한 금지와 처벌은 등록제도를 폐지하더라도 조문의 표현을 수정하여 그대로 유지할 수 있으며, 이러한 금지 및 처벌 대상 행위를 소비자에게 피해를 입히는 모든 행위로 확대하여 규정할 수도 있을 것이다. 만약 등록제도를 유지하는 경우에도 현행 「자격기본법」상 광고 금지 및 제한의 방식을 확대하여 소비자 피해가 예상되는 행위를 제한하는 방식으로 제도를 개선할 필요는 있다. 한편으로는 이러한 행위에 대해 형벌의 부과가 쉽지 않다는 점에서 이러한 위반행위자에 대해서는 형벌 대신 과태료를 부과하는 방안도 고려할 필요가 있다.

이와 함께 등록제 개편과 더불어 전반적으로 관련 벌칙 수준도 합리적으로 조정할 필요도 있다. 앞서 「자격기본법」이 민간자격 신설 금지분야를 위반하여 민간자격의 신설·관리·운영한 경우(동법 제39조제1호) 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금을 부과하는 것이 과잉적인 측면이 있다고 한 바 있으나, 마찬가지로 민간자격을 등록하지 아니하고 신설·관리·운영한 경우(동법 제39조제1호의3)에도 동일한 형벌을 부과하고 있다. 민간자격의 등록요건은 결격사유를 제외하면 민간자격 신설 가능분야인지 여부로 결정되므로, 실질적으로 금지분야를 위반하여 신설·관리·운영한 경우나 등록하지 아니하고 관리·운영한 경우가 크게 구분되기 어려울 것이고, 보기에 따라 이 자체가 과잉이 아닌 것으로 볼 수도 있다. 다만, 공인자격과의 관계에서 볼 때 공인받은 것으로 기재한

자격증을 교부한 자, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 공인을 받은 자, 공인받지 아니한 민간자격을 공인받은 것으로 광고하거나 공인에 따른 효력이 있는 것으로 광고한 자 등에 대해서도 동일하게 형벌수준을 정하고 있으므로, 이러한 기준과 등록자격에 대한 형벌 수준과의 형평성이 맞는 것인지 의문이 있다. 또한 「자격기본법」 제40조는 국가자격의 명칭과 동일한 명칭을 사용한 자나 공인자격을 취득하지 아니하고 공인자격의 명칭과 동일한 명칭을 사용한 자에 대해서도 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있다는 점에서 본다면, 등록민간자격의 효용에 비추어 과도한 제재로 볼 여지가 있다. 이는 민간자격 등록제도의 문제점을 민간자격 신설 금지분야에 대한 광범위한 확장과 강도 높은 제한으로 해소하고자 하는 측면에서 나타나는 문제로도 볼 수 있다. 이러한 전반적인 내용을 고려하여 「자격기본법」상 등록제도에 대해서는 재검토가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

3. 민간자격 공인제도와 국가자격제도와와의 관계 설정

현행 「자격기본법」에서 민간자격을 법제화한 것은 자격 중에서 일정한 분야는 국가가 개입하여 운영하는 것보다는 민간의 자율과 창의에 맡기는 것이 자격제도 운영에 관한 국가의 업무부담을 덜고 민간에 대하여는 새로운 업무영역을 개척하여 생업으로 삼을 기회를 제공한다는 효과를 거둘 수 있다는 점을 감안한 것으로 볼 수 있다.

앞서 검토한 바와 같이 국가자격과 민간자격의 신설가능분야는 다르면서도 중복될 수 있는 여지를 충분히 가지고 있다. 「자격기본법」 제17조제1항에 따르면 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야에 대해서는 민간자격이 허용되지 않으나, 「자격기본법」 제11조제1항제2호의 국방·치안·교육 및 국가기간산업 등 공익에 직결되는 분야에 대해서는 국가자격 신설이 가능하므로, 치안·교육 및 국가기간산업 등 공익에 직결되는 분야와 같이 민간자격도 신설가능한 분야에 대해서는 국가도 민간도 자격신설을 할 수 있다. 다만, 국가자격과 민간자격과의 관계에서 어떠한 자격이 먼저 신설·관리·운영되고 있는지에 따라 후속으로 신설되는 자격과의 관계를 검토해볼 필요가 있다. 「자격기본법」은 우회적이기는 하지만, 제11조제2항에서 국가가 자격신설을 하는 경우에도 공인된

민간자격과 동일한 명칭의 자격을 신설하지 못하도록 규정하여, 공인자격에 대해서는 국가자격의 신설시 최소한 명칭이라도 겹치지 않도록 고려하도록 하고 있다. 다만, 이 조항은 동일한 명칭에만 국한한다는 점, 공인기간이 경과한 후에는 공인자격이 없어지므로 국가자격 신설시 제한이 없게 된다는 점을 감안할 필요가 있다.

이를 해석해보면 국가와 민간 모두 자격을 신설할 수 있는 분야에서 국가가 자격을 이미 신설한 분야에 대해서는 민간은 자격신설이 어렵다. 현행법과 민간자격신설분야 금지공고가 굉장히 넓게 민간자격의 신설제한 영역을 설정하고 있기 때문이다. 반대로 민간이 신설하여 관리·운영하는 자격으로 공인을 받게 되는 경우 공인기간의 유효기간 동안인 5년(5년의 범위에서 1회 연장가능) 내에는 국가가 동일한 명칭으로 국가자격을 신설할 수 없고, 이는 법의 취지상 동일한 명칭뿐만 아니라 유사한 명칭이더라도 국가가 공인자격의 영역을 존중하여야 하는 것으로 해석할 필요가 있다. 이는 공인자격의 위상이 국가자격과 동일하거나 좀 더 높도록 설정되고, 이를 위해 국가가 여러 수단을 통해 개입하고 있기 때문이다. 다만, 치안·교육 및 국가기간산업 등 공익에 직결되는 분야에 대해 공인자격이 있다는 이유만으로 국가자격 신설 가능성을 전혀 배제하는 것의 타당성은 제도적인 결함이 없는 경우에 인정될 수 있다. 공인자격은 공인시 심의회 심의를 받고, 공인기간이 지나면 재공인을 받도록 하고, 자격검정의 내용도 심의회 심의를 받도록 한다는 점에서 국가가 전체적인 개입을 하는 것으로 보이나, 공인기간의 연장의 경우 심의회의 심의 대상이 아니라는 점에서 자격제도의 변화 필요성에 따른 개입 정도를 낮추고 있다. 이는 공인기간의 연장에 공인자격관리자에 대한 보호 관점이 더 강하게 반영된 결과로 보이며, 이 경우 공인자격의 효력은 남아 있으면서도 공인자격의 존재를 이유로 국가자격 신설을 제한할 수 있는 근거는 약해지는 측면이 있다. 이에 대해서는 심의회 심의를 생략하더라도 공인자격 연장에 대한 합리적 근거를 마련하여 연장하는 절차적 보완이 필요하다.

위에서 언급한 민간자격 등록제도 자체의 문제점과 함께, 국가자격과의 관계에서 국가의 자격제도 전반에 걸친 방향성을 명확하게 하기 위해서는 현행 「자격기본법」상의 민간자격은 전반적으로 재검토하여 개선방안을 마련할 필요가 있다. 민간자격 등록제를 지금

과 같이 유지할 것인지, 민간자격 등록제를 유지하는 경우 민간자격관리자의 요건을 제한할 필요는 없을 것인지, 민간자격제도에 따라 금지되는 행위를 구체화할 필요는 없을 것인지, 민간자격제도 관련 형벌 및 과태료 조항의 수준을 조정할 필요는 없는 것인지 등 다수의 쟁점이 산적해 있다. 이와 같이 민간자격제도는 모든 항목이 유기적으로 연계되어 있으므로 어떠한 제도로 정비할 것인지에 따라 「자격기본법」의 개정방안은 다수로 가능할 것이다.

이는 민간자격에 대한 연구에서 심층적으로 논의할 필요가 있는 사항이라고 보여지며, 본 연구는 국가자격에 대한 연구이므로 국가자격과의 관계에서 민간자격 문제를 해소하는 최소한의 방향으로 「자격기본법」의 체계를 유지하는 범위에서의 개정방안을 제시하고자 한다. 이러한 개정안은 현상유지차원에서 최소한의 개정이며, 본질적인 개편은 본 보고서에서 논의한 사항을 모두 고려한 합의가 우선되어야 가능할 것이다. 우선 민간자격에 대한 국민의 오해 해소를 위하여 등록자격과 공인자격의 명칭에 민간자격임을 명확하게 하는 방안의 개정이 필요하다. 민간자격 과장 및 허위광고의 주된 대상에 민간자격임을 밝히지 않는 것을 포함하고 있다는 점에서 이러한 개정은 현행법의 실효성 확보를 위해서도 필요하다고 본다. 다만, 민간자격임을 강조하면 ‘등록민간자격’이나 ‘공인 민간자격’보다는 ‘민간등록자격’이나 ‘민간공인자격’이 적절할 수 있으나, 특히 등록이나 공인의 주체가 국가라는 점에서 국가의 행위를 기준으로 ‘민간등록자격’이나 ‘민간공인자격’으로 규정하도록 한다. 한편, 공인자격에 대한 국가의 개입수준을 높이되, 공인자격을 두는 취지를 전반적으로 고려하여 국가가 공인하고 있는 범위에서는 국가는 최대한 유사명칭으로라도 국가자격을 신설하는 것을 제한할 수 있도록 동일명칭 뿐만 아니라 유사명칭도 포함하여 규정할 필요가 있다. 이는 국가에게 적용되는 조항으로서, 필요한 경우 국가는 공인자격의 취소등을 통하여 공인자격이 없는 상황에서 국가자격을 신설할 수 있도록 하되, 공인자격에 대해 공인기간 연장을 할 때 심의회 심의를 생략하지 않도록 하여 공인자격에 대한 국가의 개입의 정도를 유지하도록 하여야 한다. 공인자격의 유효기간 연장시 심의회 심의등 국가개입과 국가자격 신설제한 방식으로 공인자격과 유사명칭 신설을 하지 못하도록 하는 것을 결부할 필요가 있다.

<표> 민간자격 관련 조항 정비안(자격기본법)

자격기본법 현행	개정안
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 4. (생략)</p> <p>5. “민간자격”이란 국가 외의 자가 신설하여 관리·운영하는 자격을 말한다.</p> <p>5의2. “등록자격”이란 제17조제2항에 따라 해당 주무부장관에게 등록된 민간자격 중 <u>공인 자격</u>을 제외한 자격을 말한다.</p> <p>5의3. “공인자격”이란 제19조제1항에 따라 주무부장관이 공인한 민간자격을 말한다.</p> <p>6. ~ 10. (생략)</p>	<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 4. (생략)</p> <p>5. “민간자격”이란 국가 외의 자가 신설하여 관리·운영하는 자격을 말한다.</p> <p>5의2. “등록민간자격”이란 제17조제2항에 따라 해당 주무부장관에게 등록된 민간자격 중 <u>공인민간자격</u>을 제외한 자격을 말한다.</p> <p>5의3. “공인민간자격”이란 제19조제1항에 따라 주무부장관이 공인한 민간자격을 말한다.</p> <p>6. ~ 10. (현행과 같음)</p>
<p>제11조(국가자격의 신설 등) ① (생략)</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 제19조제1항에 따라 공인된 민간자격(이하 “공인자격”이라 한다)과 동일한 명칭의 국가자격을 신설하지 못한다.</p> <p>③ ~ ⑤ (생략)</p>	<p>제11조(국가자격의 신설 절차 등) ① (생략)</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 공인민간자격과 동일하거나 유사한 명칭의 국가자격을 신설하지 못한다.</p> <p>③ ~ ⑤ (생략)</p>
<p>제20조(공인자격의 공인기간 등) ① 공인자격의 공인기간은 5년의 범위에서 주무부장관이 정하여 고시한다.</p> <p>② 주무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 공인기간을 1회에 한하여 5년의 범위 내에서 연장할 수 있다. <u>이 경우 심의회의 심의는 생략한다.</u></p> <p>③ 공인자격을 관리·운영하는 자(이하 “공인자격관리자”라 한다)는 제1항 및 제2항에서 정한 공인기간이 만료되기 전에 재공인을 받을 수 있다.</p> <p>④ 공인자격의 재공인에 관하여는 민간자격의 공인에 관한 규정을 준용한다.</p>	<p>제20조(공인자격의 공인기간 등) ① 공인자격의 공인기간은 5년의 범위에서 주무부장관이 정하여 고시한다.</p> <p>② 주무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 공인기간을 1회에 한하여 5년의 범위 내에서 연장할 수 있다. <삭제></p> <p>③ 공인자격을 관리·운영하는 자(이하 “공인자격관리자”라 한다)는 제1항 및 제2항에서 정한 공인기간이 만료되기 전에 재공인을 받을 수 있다.</p> <p>④ 공인자격의 재공인에 관하여는 민간자격의 공인에 관한 규정을 준용한다.</p>

제2절 향후 국가자격제도 및 자격법체계 전반의 개편방안

국가자격의 근거가 되는 법률은 「자격기본법」을 비롯하여 「국가기술자격법」, 개별법은 물론 2020년 8월부터는 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」도 시행예정에 있다. 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」의 제정과정에서 일학습병행자격을 기본적인 성격이 무엇인지, 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」과의 관계는 어떻게 설정하여야 하는지 등 전반적인 체계에 대한 문제점이 지적된 바 있다. 이는 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」에 따른 국가자격이 기존의 국가자격 관련법체계에 어떻게 어느 지위로 포함될 수 있을지에 대한 문제이기도 하지만, 단순하게 이 법의 기존 법체계에의 편입 문제가 아니라 국가자격에 관한 현행의 법체계가 매우 혼란스러운 결과에 따른 문제이기도 하다. 그동안 국가자격법제에 대해서는 여러 가지 지적이 나온 바 있다. 가장 큰 문제점으로 지적되어 오고 있는 것이 바로 「자격기본법」의 위상에 관한 사항이다. 「자격기본법」은 국가자격과 민간자격에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 법률임에도 불구하고, 국가자격에 관한 자격법제 전반을 아우르지 못하고, 수직적·수평적인 체계정당성을 가지지 못한다는 비판이 있어 왔다.⁹⁷⁾ 이에 따르면 「자격기본법」은 교육부에서 소관하는 법률로서의 한계로 인하여 전 부처에 걸쳐 관리·운영되는 국가자격 전반을 관리하는데 조직적인 측면에서 한계가 있으며, 개별법에 국가자격을 규정하고 있기 때문에 개별 부처 자격을 관장하기 쉽지 않다. 그러한 이유로 「자격기본법」의 체계를 보면 국가자격에 관하여 규정하는 것은 거의 없으며, 대부분 개별 국가자격관련법령에서 정하도록 이념을 정하고 있는 수준에 그치고 있고, 국가자격 전반에 걸친 이념을 모두 정하고 있는 것도 아니라는 점에서 국가자격제도의 전반적인 방향을 제시하지 못하고 있다. 그러면서도 한편으로는 민간자격에 관해서는 매우 상세하게 민간자격의 등록 및 공인에 관한 의무 및 벌칙에 관한 전반적인 사항까지 정하고 있다는 점에서 「자격기본법」은 자격에 관한

97) 이상윤·조정윤, 「자격기본법의 입법론적 개선방안」, 한국법제연구원, 2014.5; 이동찬, “자격기본법에 관한 소고”, 『토지공법연구』 제67집, 2014.11 등.

기본법이라기보다는 민간자격법의 성격만을 가지고 있는 법률이라는 비판에도 놓여 있다. 「자격기본법」은 「국가기술자격법」과의 관계에서는 상대적으로 역사가 긴 국가기술 자격에 대한 통합법인 「국가기술자격법」⁹⁸⁾에 비해 관리·운영상의 체계나 활용에 관한 사항은 물론 전반적인 계획수립, 위원회 구성,⁹⁹⁾ 벌칙 수준 등 여러 분야에서 부족할 수

98) 「국가기술자격법」은 그 자체로 현재 시점에서도 개정이 필요한 법률이다. 「국가기술자격법」은 2004년 전 부개정당시의 27조까지의 조문을 유지하고 있으나, 국가기술자격법령의 내용은 2014년을 기준으로 과정평가형 자격의 도입으로 크게 변화하였으나 여전히 구 체계에 과정평가형 조문을 삽입하는 방식을 유지하고 있다는 점에서 형식적인 문제가 있다. 국가기술자격 종목 수 및 취득자 수에서 검정형이 절대 우위를 점하고 있는 가운데 과정평가형 자격 확산 중이나, 이러한 체계가 「국가기술자격법」에서 드러나지 않고 있다. 특히 검정형과 과정평가형 자격의 혼란이 있는 상황이므로, 국가기술자격법령에서 검정형과 과정평가형의 취득방식은 물론, 동일한 자격인지 여부나 양자의 관계를 명확하게 해줄 수 있는 개정이 필요하다. 앞서 검토한 바와 같이 검정형과 과정평가형을 어떻게 취급하고 어느 방향으로 운영할 예정인지에 대한 사항이 없음을 물론, 현행 체계를 이해하는 것도 어렵다. 「국가기술자격법」은 이와 같은 사항을 모두 반영하여 개편될 것이 요구된다.

99) 「자격기본법」 및 「국가기술자격법」의 위원회만 비교하더라도 「자격기본법」상 위원회의 위상이 높지 않음을 알 수 있다.

	「자격기본법」상 심의회	「국가기술자격법」상 심의회
명칭	자격정책심의회	국가기술자격 정책심의회
설치근거	제8조	제6조
소관부처	교육부	고용노동부
설치목적	자격에 관한 사항을 심의	국가기술자격제도에 관한 중요 사항 심의
심의사항	<ul style="list-style-type: none"> - 자격정책의 기본방향 및 조정에 관한 사항 - 기본계획의 수립 및 추진에 관한 사항 - 국가자격의 신설·변경 또는 폐지에 관한 사항 - 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니한 분야에 관한 사항 - 민간자격의 공인에 관한 사항 - 그 밖에 자격에 대한 주요 정책에 관하여 위원장이 필요하다고 인정하여 심의에 부치는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본계획의 수립에 관한 사항 - 국가 등의 책무 중 주요 시책에 관한 사항 - 국가기술자격 정보체계의 구축 등에 관한 사항 - 교육·훈련과정 이수 및 평가를 통하여 국가기술자격을 취득할 수 있는 자격종목의 선정 및 교육·훈련과정의 지정에 관한 사항 - 국가기술자격의 등급·직무분야 및 종목의 신설·변경 및 폐지에 관한 사항 - 국가만이 검정(檢定)할 수 있는 국가기술자격의 종목의 확정 등에 관한 사항 - 국가기술자격의 국가 간 상호인정에 관한 사항 - 권한의 위탁에 관한 사항 - 수탁기관에 대한 평가에 관한 사항 - 그 밖에 국가기술자격제도를 효율적으로 운영하기 위하여 고용노동부장관이 필요하다고 인정하는 사항
위원장	교육부장관	고용노동부장관
위원	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 - 교육·훈련계·산업계 또는 노동계를 대표하는 자 중 관계 중앙행정기관의 장의 추천에 따라 위원장이 위촉하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관급 공무원 - 과학기술, 직업교육, 직업훈련 및 자격제도에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 고용노동부장관이 위촉하는 사람 - 사업주단체 또는 근로자단체의 관계자 중 고용노동부장관이 위촉하는 사람
하위조직	-	분야별 전문위원회

(출처: 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10, 363면).

준으로 규정되어 있다. 「자격기본법」의 기본법적 성격을 고려하면 개별자격법제가 우선하고 국가기술자격에 관한 통합법인 「국가기술자격법」이 우선하는 것이 타당한 것이나, 그럼에도 불구하고 「자격기본법」이 국가자격을 규율하는 법제에 대한 기본적인 최소한의 총괄적 역할을 하지 못하고 있다는 점은 여전히 비판적으로 볼 수밖에 없다.

앞서 제1절에서 제시한 「자격기본법」과 「국가기술자격법」의 개정안¹⁰⁰⁾은 국가자격에 관한 전체적인 법체계 확립을 위하여 「자격기본법」이 개별법과 「국가기술자격법」, 새로 시행되는 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」에 규정되는 국가자격을 포괄하는 법률이라는 점을 명확하게 하고, 국가자격의 신설·변경·폐지나 관리·운영에 필요한 이념과 최소한의 방향성을 마련하기 위하여 제시한 안이다. 그러나 이와 같은 개정이 있다고 하더라도 「자격기본법」이 교육부 소관의 법률로 존재하고, 지금과 같은 구조로 운영된다면 여전히 한계가 있을 것이라고 본다. 특히 국가자격이 지속적으로 증가해 왔고, 앞으로도 확대될 것으로 예상되므로 국가자격은 통합적으로 관리될 필요가 있다. 여기서의 통합이란 모든 국가자격의 관리·운영의 세부내용의 통합이 아니라, 국가자격의 신설·변경·폐지과정에 있어서 최소한 국가자격 전체에 걸쳐 검토됨으로써 국가자격의 중복이나 모순을 피하고, 효과적으로 관리될 수 있는 수준의 통합을 의미한다. 이러한 통합을 위한 검토를 위해서는 국가자격에 관하여 개별적 제도에 대한 검토는 물론 유기적인 측면에서의 분석도 필요하며, 개편 시 뒤따르는 비용이나 편익에 대한 분석 등 여러 가지 기반검토가 선행될 필요가 있다.

이를 위하여 자격법제개선을 위한 법제방안은 몇 가지로 제시가능하다. 첫 번째 안은 「자격기본법」의 소관부처를 국무총리실 소속으로 격상하고, 국가자격 전반에 걸친 조정 기능을 할 수 있는 실질적인 법률로 개편하는 것이다. 이러한 개정시 「자격기본법」상 자격정책심의회역의 역할을 확대하고, 자격규제는 물론 자격제도 전반에 걸친 신설·변경·폐지나 관리·운영에 대한 일반적인 사항을 조정하는 것이 가능해질 수 있다. 이 경우

100) 다만, 「국가기술자격법」의 경우 자격제도의 체계를 정하는 「자격기본법」과 달리 앞에서 검토한 개선방안 중 많은 부분이 법률이 아니라 하위법령에 포함되어야 할 사항이다.

「자격기본법」의 위상이 높아지므로 「자격기본법」에서는 개략적인 기본이념과 국가자격제도 추진을 위한 조직 및 계획을 주로 정하고, 국가자격제도 관리·운영의 구체적인 사항은 개별법, 「국가기술자격법」, 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」등에서 정하도록 하고, 이를 통해 「자격기본법」의 체계가 가벼워지게 되면 민간자격에 관한 현행 규정처럼 구체적인 조항을 두는 것이 적절하지 아니하므로 민간자격의 경우에도 ‘민간자격의 등록 및 관리에 관한 법률(가칭)’에서 정하도록 「자격기본법」에서 규정해주는 방식으로 갈 필요가 있다.

두 번째 안은 「자격기본법」을 ‘국가자격에 관한 기본법(가칭)’ 혹은 ‘국가자격에 관한 법률’로 개편하고, 국가자격에 관한 사항만을 규정하는 안이다. 이 안의 경우는 「자격기본법」의 위상을 국무총리실로 이관하는 것이 어려운 경우, 고용노동부에서 ‘국가자격에 관한 법률(가칭)’을 소관하는 방향이다. 고용노동부가 담당하게 된다고 하여 「국가기술자격법」이 ‘국가자격에 관한 법률(가칭)’으로 개정되는 것은 아니며, 현행 「자격기본법」에서 정하고 있는 국가자격에 관한 사항과 「국가기술자격법」에 있는 내용을 통합하는 안을 의미한다. 우리나라 자격의 대부분이 직업 및 고용 관련성이 높다는 점, 고용노동부가 「국가기술자격법」과 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」을 담당하고 있다는 점, 개별법상 국가자격과 「국가기술자격법」상 국가기술자격의 구분기준이 명확하지 않고 혼란스럽다는 점 모두를 고려하면 고용노동부에서 ‘국가자격에 관한 법률’을 소관하는 것도 합리적일 수 있다. 앞서 향후 개별법에서 국가자격을 신설하는 경우 해당 법률의 목적에 따른 자격의 특수성을 고려하여 제정되어야 하며, 이에 따라 국가자격의 신설시에는 반드시 전담업무를 부여하는 방식으로 규율하여, 실질적으로 규제형태의 국가자격으로 할 필요성이 있다고 보는 본 연구결과를 감안하는 경우 이러한 방향으로 가는 것도 합리적일 수 있다. 이 경우에도 민간자격에 대해서는 「자격기본법」에서 민간자격을 분리하여 ‘민간자격의 등록 및 관리에 관한 법률(가칭)’으로의 분법이 필요하며, 소관부처는 현행과 같이 교육부로 하거나 고용노동부에서 국가자격과 함께 관리하는 방안 모두 가능할 것이므로, 이에 대해서는 조직법적 측면에서 검토할 필요가 있다.

이러한 자격법체계의 전반적 개편하에서 후속적 법제정비가 요구된다. 제1절에서 제시한 구체적 법제정비방안에 포함되지는 않았으나 앞서 검토한 바와 같이 국가자격법제의 유형별 성격을 고려하여 국가자격을 신설하는 경우 개별법에 근거를 둘 것인지, 『국가기술자격법』과 같은 통합법에 근거를 둘 필요가 있는지에 대한 검토절차 및 기준의 마련은 매우 중요한 사항으로서 필요하다. 이 경우 통합법의 형태가 반드시 현행 『국가기술자격법』을 전제로 하는 것은 아니며, 『국가기술자격법』상 국가기술자격과 같이 자격 자체가 규제는 아니나, 개별법에서 국가기술자격자만을 활용의 대상으로 한정하는 방식 때문에 우회적으로 규제관련성이 있는 자격을 규율하는 법률을 상정하는 것이다. 본 연구에서는 개별법에서 규율하는 국가자격의 경우 해당 법률상의 업무를 수행하기 위하여 국가자격이 반드시 필요한 경우만을 한정하여, 규제의 형태로 도입하는 것이 바람직하다고 하였다. 그 외의 국가자격, 즉, 규제가 아닌 단순한 능력에 대한 인정차원의 전형적인 성격의 자격에 대해서는 하나의 법률에서 규율하되, 이를 통합적으로 개별법제에서 활용하는 방식을 제안하였다. 이는 국가자격의 근거형식에 따른 자격의 성격에 차이를 둬으로써, 국가자격 중 규제에 해당하는 국가자격과 규제가 아닌 활용의 대상으로 삼아야 하는 국가자격을 구분하고 입법·사법적으로 접근하는 데 유용할 것이며, 동일한 주무부처에서 관장하는 자격이면서도 그 근거가 개별법상 국가자격과 『국가기술자격법』상으로 구분되어 양 자격간의 중복되거나 모순이 나타날 수 있는 문제를 사전에 방지하는 데도 도움이 될 수 있을 것이다. 이러한 개편은 현재 국가자격으로 분류되고 있는 상당수 자격의 근거형식의 개편을 요구하나, 이를 한번에 수행하는 것은 혼란을 야기할 것이라는 점에서 앞으로 이루어지는 자격신설은 물론, 자격변경이나 폐지의 방향 설정시 최소한의 입법기준으로 삼을 필요가 있다. 이와 함께 제1절에 개정안에서 국가자격의 입법은 반드시 법률에 근거하도록 할 필요가 있으며, 이 역시 현재 국가자격으로 분류되는 자격 중 상당수의 근거형식의 개편이 필요할 것이므로 앞으로 자격법제에 대한 지속적 입법정비가 요구된다.

Korea
Legislation
Research
Institute

참고문헌

참고문헌

<일반문헌>

- 강순희 외, 『자격제도의 비전과 발전 방안』, 한국노동연구원, 2003.
- 고용노동부·직업자격학회, 『국가자격체계 구축』, 2013.
- 고용노동부·한국산업인력공단, 『2018 국가기술자격통계연보』, 2018.4.
- 고용노동부·한국산업인력공단, 2019년도 국가기술자격 소관부처 담당관 워크숍 자료집, 2019.
- 고준성, “법무서비스시장 개방의 효과 및 영향 분석: 전면 개방과 부분 개방간의 비교를 중심으로”, 『통상법률』 66, 2005.
- 국회 법제실, 『법제이론과 실제』, 2016.
- 김남영, 『자격시험에서의 공무원 경력인정제도의 문제점과 개선방안』, 국회입법조사처, 2014.7.
- 김대원, “법률시장개방에 대한 비판적 고찰: 개정 외국법자문사법을 중심으로”, 『국제경제법연구』 14(1), 2016.
- 김덕기 외, 『평생직업능력인증을 위한 국가자격 통합관리체계 연구』, 한국직업능력개발원, 2017.
- 김두얼, 『법률시장 개방에 따른 변호사업계 동향과 해외진출을 위한 정책과제』, 국회입법조사처, 2017.12.
- 김두형, “전문자격사의 책임과 역할”, 『법조』 제575권, 2004.

- 김미숙 외, 『공정사회 기반마련을 위한 국가자격 관리·운영체계 분석』, 한국직업능력개발원, 2011.
- 김상진 외, 『민간자격제도의 범위에 관한 연구』, 한국직업능력개발원, 2015.
- 김상진·김덕기, 『민간자격 금지분야 가이드라인 도출』, 한국직업능력개발원 이슈페이퍼 2012-16.
- 김상호, 『자격취득자의 소득 및 노동이동 성과에 관한 실증연구』, 성균관대학교 박사학위논문, 2009.
- 김세움, “과학기술 발전의 일자리에 대한 영향 전망 및 시사점”, 『과학기술정책』(통권 228), 2017.7.
- 김용희, “전문자격사제도의 헌법적 의미와 입법한계”, 『헌법학연구』 제15권제1호, 2009.
- 김주훈·차문중, 『서비스부문의 선진화를 위한 정책과제』. 한국개발연구원 연구보고서 2007-04.
- 김준경·차문중, 『글로벌 경제위기 이후 서비스산업 선진화 방향』. 한국개발연구원 연구보고서 2010-06.
- 김진실, “우리나라 자격연구의 동향 분석”, 『진로교육연구』 제21권제3호, 2009.
- 미래창조과학부 미래준비위원회 KISTEP·KAIST, 『10년 후 대한민국, 미래 일자리의 길을 찾다』, 지식공감, 2017.
- 박가열·천영민·홍성민·손양수, 『기술변화에 따른 일자리 영향 연구』, 한국고용정보원 보고서, 2016.
- 박기성·김용민, “인적자본의 효율적 축적과 활용을 위한 제언”, 『한국노사관계학회지 산업관계연구』 제8권, 1997.
- 박영도, 『규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안』, 한국법제연구원, 2011.

- 백옥선, “자격의 효용성 확대를 위한 「자격기본법」 개선 방안”, 『직업과 자격 연구』 제8권제1호, 2019.3.
- 백옥선, “자격규제입법의 실효성 확보를 위한 법제개선방안 - 미국의 직업면허 일출·일몰제의 시사점을 중심으로”, 『공법학연구』 제19권제4호, 2018.11.
- 백옥선, 『국가자격제도에 관한 법제 연구』, 한국법제연구원, 2018.10.
- 백옥선, 『규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구 - 규제재검토의 기준 및 절차를 중심으로 -』, 한국법제연구원, 2017.10.
- 법제처, 『법령입안심사기준』, 2017.12.
- 보건사회위원회, 국가기술자격법중개정법률안 심사보고서, 1983.12.
- 이동임 외, 『국가자격의 정보 체계화 방안』, 직업능력개발원, 2012.10.31.
- 이동찬, “자격기본법에 관한 소고”, 『토지공법연구』 제67집, 2014.11.
- 이상운·조정윤, 『자격기본법의 입법론적 개선방안』, 한국법제연구원, 2014.5.
- 이승규·지선미, 『4차 산업혁명과 일자리 변화에 대한 국내 산업계의 인식과 전망』, 한국과학기술기획평가원 ISSUE PAPER, 2017.2.
- 이정표 외, 『주요국의 직업교육훈련과 자격제도의 연계 분석 연구』, 한국직업능력개발원, 1998.
- 전기용, 『기술혁신에 따른 일자리의 미래와 과제』, 포스코경영연구원 이슈리포트, 2017.10.12.
- 정영훈, 『직업의 자유 침해 여부에 대한 심사기준』, 헌법재판연구원, 2014.
- 조정윤 외, 『21세기를 향한 국가기술자격제도의 발전 방안 연구』, 한국직업능력개발원 기본연구, 1998.
- 주인중 외, 『지식경제시대의 자격제도』, 한국직업능력개발원, 2008.
- 최남석, “법률서비스 시장개방과 규제개혁의 경제적 효과 분석”, 『규제연구』 22(1), 2013.

- 최영렬 · 김상호 · 윤희한 · 정지운, 『자격 관련 국정과제의 효율적 추진을 위한 법령 체계화 연구』, 한국직업능력개발원 보고서, 2015.
- 최영렬 · 정지운 · 이유진, 『자격체제 관리 · 운영 방안』, 한국직업능력개발원 기본연구 보고서, 2016-26.
- 한국산업인력공단, 『평생학습과 연계한 자격제도』, 2008.10.
- 한국직업자격학회, 『국가기술자격을 통한 교육훈련 연계방안 연구』, 고용노동부 연구 보고서, 2014.
- 한국직업자격학회, 『국가기술자격제도 발전방안 연구』, 고용노동부 연구보고서, 2017.8.
- 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2015.
- Institute of Public Policy, Sunrise Provisions for Occupational Licensing: A Review, 2016.11.
- Iris Hentz, Improving Occupational Licensing with Sunrise and Sunset Reviews, Legis-Brief Vol. 26, No. 25, July 2018.
- John K. Ross, The Inverted Pyramid: 10 Less Restrictive Alternatives to Occupational Licensing, INSTITUTE for JUSTICE, 2017.11.
- Kleiner, M., The Influence of Occupational Licensing and Regulation, IZA World of Labor 2017.
- NCSL, The State of Occupational Licensing - Research, State Policies and Trends, 2017.10.
- OECD, The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning, 2003.9.
- Office of the Legislative Auditor State of Minnesota, Occupational Regulation - a program evaluation report, 1999.2.
- Sanderson, J., Don't Bury the Competition: The Growth of Occupational Licensing and a Toolbox for Reform, 31 Yale J. on Reg., 2014.

- The White House, Occupational Licensing: A Framework for Policymakers, 2015.7.
- 日本 総務省, 規制行政に関する調査 - 資格制度等 - 結果に基づく勧告(要旨), 2000.
- 고용노동부, 제3차 국가기술자격제도발전 기본계획, 2010.2.
- 관계부처 합동, 제44차 기술사 제도발전 기본계획(안), 2017.12.
- 관계부처 합동, 제4차 국가기술자격 제도발전 기본계획(2018~2022), 2018.
- 교육과학기술위원회, 자격기본법 일부개정법률안(정부제출안) 심사보고서, 2012.
- 농림축산식품해양수산위원회, 산림기술진흥에 관한 법률안 검토보고서, 2016.11.
- 환경노동위원회, 국가기술자격법 일부개정법률안 심사보고서, 2010.4.
- 환경노동위원회, 노동부소관공인노무사법등의규제폐지등에관한법률안 검토보고서, 1998.12.

<참고사이트>

- 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/dataset/3070316/fileData.do>)
- 국가법령정보(www.law.go.kr)
- 대법원 종합법률정보(<http://glaw.scourt.go.kr>)
- 대한민국 국회(<http://likms.assembly.go.kr>)
- 민간자격정보서비스(<https://www.pqi.or.kr>)
- 산업인력공단(<https://www.q-net.or.kr/>)
- 통계청(https://kssc.kostat.go.kr:8443/ksscNew_web/index.jsp#)
- 헌법재판소(<https://www.ccourt.go.kr>)

연구보고 19-01
국가자격제도에 관한 법제 연구 (Ⅱ)

2019년 10월 28일 인쇄
2019년 10월 31일 발행

발행인 | 김계홍

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 10,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-950-5 93360

백옥선(책임)

학 력

중앙대학교 법학박사(행정법 전공)
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

국가자격제도에 관한 법제 연구(1), 한국법제연구원(2018)
규제일몰제의 실효성 확보를 위한 연구: 규제의 재검토 기준 및 절차를 중심으로, 한국법제연구원(2017)
운전면허 적성검사제도에 대한 사후적 입법평가, 한국법제연구원(2016)
국가표준기본법에 대한 사후적 입법평가: 제품인증 및 시험검사기관 인정 관련 규정을 중심으로, 한국법제연구원(2015)
과학기술시대에서 기술입법 개념정립 및 통제에 관한 이론적 연구, 공법학연구(2019)
자격의 효용성 확대를 위한 자격기본법 개선방안, 직업과 자격 연구(2019)
자격규제입법의 실효성 확보를 위한 법제개선방안 - 미국의 직업면허 일출·일몰제의 시사점을 중심으로, 공법학연구(2018)
일몰입법의 기능과 한계, 중앙법학(2018)
에너지사업 계획절차 관련법제 정비방안, 토지공법연구(2017)
입법형식과 입법평가, 공법연구(2016)
교과서 검정 및 수정에 관한 법제개선방안, 행정법연구(2015)

이상윤(책임)

학 력

동아대학교 법학박사(헌법 전공)
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

주요 외국의 지방자치제도 연구, 한국법제연구원(2018)
경제·인문·사회분야 미래지향적 헌법 개정 연구, 한국법제연구원(2018)
원자력안전법상 벌칙제도 개선방안 연구, 한국법제연구원(2016)
원자력발전소 안전규제의 비교법적 연구, 한국법제연구원(2015)
농촌공간의 체계적인 개발과 관리를 위한 농어촌정비법 분법 연구, 한국법제연구원(2019)
불합리한 차별법령 정비방안 연구-산업자원, 국토물류, 농수축산 분야-, 한국법제연구원(2019)
규제 샌드박스형 특구조성을 위한 제도 개선방안 연구, 한국법제연구원(2019)
빅데이터 관련 개인정보보호법제 개선방안 연구, 한국법제연구원(2017)
KGS 코드 운영성과 검증 및 선진화 방안 연구, 한국법제연구원(2016)
레저스포츠산업 활성화를 위한 제도/규제 개선 연구, 한국법제연구원(2016)
국고보조사업 관리체계 개선을 위한 법제도 정비방안 연구, 한국법제연구원(2016)

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



ISBN 978-89-6684-950-5

값 10,000원