

이슈 분석

우리나라 자격제도의 현황과 개선방안(I)

- 자격의 의의와 자격제도의 주요 쟁점 -

강순희*

〈시리즈를 시작하면서〉

지식기반경제로의 급속한 진전에 따라 국가경쟁력의 강화와 삶의 질 향상을 위한 생애능력개발의 중요성이 높아지고 있는 가운데 숙련주기의 단축과 노동유동성의 확대에 따른 숙련정보의 비대칭성은 심화되고 있다. 이에 따라 능력에 관한 정보를 시장에 제대로 전달(signaling)하고 능력개발을 선도(guiding)하는 자격의 기능과 역할에 대한 관심이 커지고 있다. 우리나라 자격제도를 종합적으로 검토하여 그 기능과 역할을 제고하는 것이 필요한 시점에서 매월노동동향은 (1) 자격의 기능과 역할, (2) 우리나라 자격제도의 현황과 문제점, (3) 주요 선진국 자격제도의 최근 변화와 시사점, (4) 자격제도 재정립의 방향과 정책과제 등 자격관련 쟁점을 중심으로 연속하여 다루고자 한다.

I. 자격(Qualification)의 개념과 유형

◆ 자격이란 무엇인가

- 자격이란 어떤 직무에서 현재 또는 미래의 근로자가 보유한 특정한 수준의 숙련이나 자질을 갖추었음을 공식적으로 인정하는 것으로서, 유럽직업훈련연구센터(CEDEFOP,

* 한국노동연구원 연구위원(shkang@kli.re.kr).

2001)에서는 ‘증서(certIFICATE)나 학위(DIPLOMA), 또는 다른 증거 등에 의하여 표현된 하나의 표준(standard), 또는 표준들의 집합(a set of standards)에 대하여 공식적으로 인정한 것’이라 정의하고 있음.

- 이렇게 볼 때, 일반적으로 자격증이란 통상의 기술·기능계 자격증뿐만 아니라, 각종 면허, 학위를 포함한 교육 및 훈련 이수증 등을 포괄하는 것임.
- 한편, 자격의 정의에서 사용되는 표준(standard)이란 학습이나 경험의 결과(output)에 대하여 공공기관이나 사회적 당사자(social partner)가 인정한 기준으로서, 현재 또는 미래의 근로자들이 익혀 현장에 적용하여야만 하는 것을 말함. 이러한 표준이 충족된 경우 인증(award)이나 자격증(qualifications), 증서(certificates), 학위나 다른 증거 또는 경험이나 경력을 평가하여 인정하는 형태로 나타나게 됨.
- 하지만 각국의 사회경제적 환경, 교육훈련제도, 자격제도 등의 차이가 있어 실제 자격의 정의는 나라마다 다르게 사용됨. 대체로 교육과 훈련이 연계·통합 운영되는 상당수 유럽국가에서는 직업교육훈련(Vocational Education and Training: VET) 개념이 일반화되어 있어 직업교육과 직업훈련을 분리하기 어려우며, 자격은 학위를 포괄하는 넓은 의미로 사용됨. 따라서 이들 나라에서는 직업자격과 학위를 포함한 인문자격간의 등가화가 중요한 문제로 부각되고 있음.
- 반면에 교육과 훈련이 분리·운영되어온 우리나라, 미국, 일본 등지에서는 최근 들어 이들간의 연계가 강조되고 있기는 하지만 자격은 학위와 구분되어 사용되며, 대체로 자격은 관계기관에 의하여 별도의 검정을 통하여 인정된 것으로 좁게 사용하는 경향이 강함. 이에 따라 관련분야의 학위소지자도 그 분야의 자격증이 필요하다면 별도의 자격검정을 통과하여야만 함.

○ 자격은 통상적으로 네 가지 방법을 통하여 인정(ACCREDITATION)됨.

① 관계기관에 의한 검정

- 우리나라나 일본 등에서 일반적으로 시행되는 방법으로 정부를 포함한 공공기관(한국산업인력공단 등)이나 민간이 별도의 자격시험을 치루어 합격자에게 관련 자격증을 부여하는 형태임. 영국이나 프랑스, 영연방 국가 등에서도 다른 인정방법과 병행하여 사용하는 방법임.

② 교육훈련과정의 이수

- 일정한 교육훈련과정을 이수하면 자격증을 부여하는 것으로 자격증취득을 위한 별도의 시험이 없이 교육훈련 이수증 또는 졸업증이 자격증이 되는 것임. 이러한 이수자격이 제기능을 하기 위해서는 교육훈련과정이 관련 직무가 요구하는 능력

과 자질을 충분히 갖추 수 있도록 내실화되어야 함(교육훈련의 질 관리). 이러한 이수자격은 교육훈련과정의 수료시에 사실상의 자격시험에 준하는 엄정한 검정 과정을 거쳐 이에 합격한 자에게만 수료증을 교부함으로써 이수자격의 공신력과 사회적 통용성을 확보하고 있음. 독일과 오스트레일리아가 이러한 이수자격을 지배적으로 시행하는 대표적인 나라임.

③ 일 또는 현장경력의 평가

－ 현장경력이나 경험을 일정하게 평가하여 공식적인 자격에 부응하는 직무능력이 인증된다면 해당 자격을 부여하는 방법으로 최근에 강조되는 방법임.

④ 선행학습을 위한 비공식적 과정

－ 이전에 이루어진 비공식적 교육훈련, 즉 선행학습(prior learning)을 인정하여 상응하는 자격을 부여하는 것임. 현장에서의 교육훈련 경험 등이 주로 반영되는 것이기에 ③의 일 또는 현장경력 인정자격과 연계된 형태가 많음.

◆ 자격의 유형

- 자격은 자격의 인정 및 시행주체가 누구인가, 자격이 어느 정도 범위의 직무능력을 대표하는가, 그리고 직업상 어떠한 기능을 행하는가에 따라 각각 다음과 같이 나눌 수 있음.

II. 자격의 기능과 요건

◆ 자격의 기능

- 자격은 노동시장에서 크게 네 가지의 기능을 행함. 첫번째는 근로자 또는 근로자가 되려는 자가 가지고 있는 능력의 정도를 나타내 주는 신호(signal)로서의 기능임. 이 기능이 제대로 작동하기 위해서는 자격이 개인이 가지고 있는 해당분야의 능력을 적절히 표징할 수 있도록 자격에의 능력의 반영장치(능력의 식별, 평가 및 지표화 등으로서 자격검정제도가 대표적임)가 잘 마련되어야 함.
- 두번째는 사회가 필요로 하는 능력의 형성과 향상을 선도(guide)하는 기능임. 이 기능을 위해서는 자격에 대하여 기업을 포함한 사회의 평가와 보상이 적절하게 이루어

	자격유형	자 격 내 용
기능별	업무독점형	<ul style="list-style-type: none"> - 해당자격이 없으면 그 업무에 종사할 수 없는 자격 · 해당자격의 업무독점의 범위가 취득자의 실제 업무에서 넓은 부분에 걸쳐있는 직종형(의사, 변호사, 세무사, 공인회계사, 공인노무사 등)과 업무독점의 범위가 실제 업무에서 한정적인 직무형(전기, 가스안전, 건설안전, 소방설비 등)의 두 가지로 나뉨.
	능력인정형	해당분야의 일정한 기능과 지식을 가지고 있음을 나타내며, 그 자격이 없다고 해당 업무에 종사할 수 없는 것은 아님.
내용별	전문자격	특정 직종의 직무를 수행하는데 필요한 지식과 기술의 습득정도를 나타내는 자격
	일반자격	여러 직종에 걸쳐 직무수행의 효율성을 높일수 있는 지식과 기술의 습득정도를 증명해 주는 자격
시행 주체별	국가자격	<ul style="list-style-type: none"> - 국가가 신설하여 관리·운영하는 자격 · 국가가 법률로써 검정을 직접 주관시행(개별법에 의한 국가자격) · 국가가 법률로써 정하고 공공기관에 위탁하여 검정시행(산업인력공단, 대한상의 등이 시행하는 국가기술자격) · 국가가 법률로써 정하고 검정은 민간에 위탁시행
	민간자격	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 외의 법인, 단체 또는 개인이 신설하여 운영·관리하는 자격 · 민간부문이 자격을 등록해 자율적으로 시행 · 우수한 민간자격에 대해 국가가 공식적으로 인정한 공인민간자격과 그렇지 않은 순수민간자격으로 나눌 수 있음. · 기업이 자체적으로 행하는 사내자격과 인증의 주체가 해외에 있고, 국제적으로 통용되는 국제자격도 민간자격의 일종임.

짐으로써 사회구성원들이 능력개발을 통하여 자격을 취득하고자 하는 인센티브가 잘 작동하여야 함. 결국 이를 위해서는 자격이 산업현장이 요구하는 능력을 적절하게 반영하여 시장으로부터 정당한 가치를 구하는 것이 우선되어야 할 것임.

- 세번째는 기업이 인재를 채용할 때 자격을 선별장치(screening device)로서 사용하는 이른바 자격의 선별기능임. 기업주는 근로자를 채용할 때 최대한 능력이 뛰어나 기업에 도움을 줄 수 있는 사람을 선택하기 위하여 서류전형, 시험, 면접 등 여러 가지 선별장치를 마련하는데, 이 때 자격은 학력 등과 더불어 중요한 능력의 증거로 작용함. 자격이 능력의 객관적인 지표나 기업이 필요로 하는 역량 요건을 제대로 보여주는가에 대하여 논란이 있을 수도 있으나, 이 경우에도 해당 분야에서 요구하는 능력에 대한 최소기준의 표징 정도로서 자격이 역할을 할 수 있다고 보기 때문에 자격을 소지하였다는 점이 채용에서 우대되는 요건이 되는 것임.
- 네번째는 자격이 개인이 가지고 있는 능력, 특히 자격소지자의 지적재산권 또는 그 독점적 지위를 보장하거나, 자격소지자를 취업, 승진 등에서 우대함으로써 그들의

직업적 이익을 보호하고 개선하는 면허적(licence)인 기능임. 면허는 일정한 요건을 갖추고 정하여진 절차에 따라 공인을 받은 자만이 관련된 분야의 업무를 할 수 있도록 하는 일종의 진입장벽인데, 면허의 기능이 지나치면 경쟁을 제한하여 질 좋은 상품이 공급되기가 어려우며 그 기능이 지나치게 약하면 창의적 상품이나 능력개발의 인센티브가 약해질 수 있음. 또는 완전한 진입장벽으로서의 면허는 아니더라도 자격 소지가 취업이나 승진, 배치전환 등에서 우대 요소로 작용하는 경우에도 자격은 일정한 진입규제장치로 기능함으로써 자격소지자에게 경제적 이익을 가져다 주는 역할을 함.

◆ 자격의 요건

그런데 이러한 자격이 이상의 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 자격의 관리나 운영에 있어 다음과 같은 일곱 가지 요건이 갖추어져야만 함.

① 투명성(transparency) : 개인의 인적자산의 가치를 알려주는 신호기제로서 역할을 제대로 하기 위하여 자격은 그 소지자의 능력에 대한 필요한 정보를 투명하게 나타낼 수 있어야 함.

② 통용성(currency) : 자격이 투명성을 확보하여 사회에서 통용성이 증대되면 인적자산의 가치를 평가하는 기준으로 제대로 작동하면서 모집, 채용, 배치 및 교육훈련 등 기업의 인사관련 비용을 줄여줌.

③ 공평성(access and equity) : 자격이 능력의 신호기제이자 능력개발 선도기능을 제대로 수행하게 되면 자격을 가지고자 하는 사람들이 증가하게 되고, 이 경우 원하는 모든 사람이 자격취득을 위한 기회에 큰 비용없이 접근할 수 있어야 함.

④ 호환성(transferability) : 자격은 다른 자격 또는 유사한 표준과 상호 호환이 가능하고 부분 혹은 전면적으로 대체될 수 있어야 함. 이를 위해서는 자격간 또는 유사 표준과의 등가성(equivalence)의 확보가 필요함.

⑤ 경제성(economy) : 자격제도의 관리, 운영에 있어 비용 효율성(cost-effectiveness)을 추구하여 사회경제적 비용을 감소시켜야 함.

⑥ 탄력성(flexibility) : 자격은 물론 자격제도의 관리, 운영에 있어 산업 및 기술변화나 사회적 요구에 탄력적으로 대응해 나갈 수 있어야 함.

⑦ 일관성(consistency) : 자격은 일종의 사회적 표준(standard)이기 때문에 사회구성원에게 일정하고 체계적인 신호와 신뢰성 있는 정보를 줄 수 있도록 일관성을 유지하여야 함. 그러나 이는 앞에서 지적했던 탄력성 요건과 상충될 수 있는 요건임. 이외에도 자격이 갖추어야 할 위의 요건간에는 부분적으로 또는 관리, 운영 방향에 따라서는 전

면적으로 충돌할 소지가 있는 부분들이 있는데, 이러한 자격의 요건간의 상충 요소는 자격제도의 관리, 운영의 묘를 살려 조화를 꾀하여야 할 부분임.

◆ 자격제도와 국가의 책무

자격이 위에서 제시한 본래의 기능을 다하기 위해서는 자격제도의 관리, 운영에 있어 위의 요건들이 제대로 갖추어져지고 탄력적인 운영이 뒷받침되어야 하는데, 이를 위해서 국가의 자격제도의 발전을 위한 적극적인 역할 수행이 필요함. 자격제도의 발전을 위한 국가의 책무는 다음과 같이 정리될 수 있음(OECD, 1996).

- 국민 전반의 직업능력 수준을 향상시키도록 자격제도를 확립
- 자격제도를 통하여 기술시장이 작동할 수 있는 필요한 규칙을 설정
- 자격제도가 국가가 보유하고 있는 인적자원에 대한 평가·인정의 틀로서 작동하도록 함.
- 자격제도가 일정한 질을 확보하고 공신력을 갖추도록 촉진 및 지원

Ⅲ. 자격의 중요성

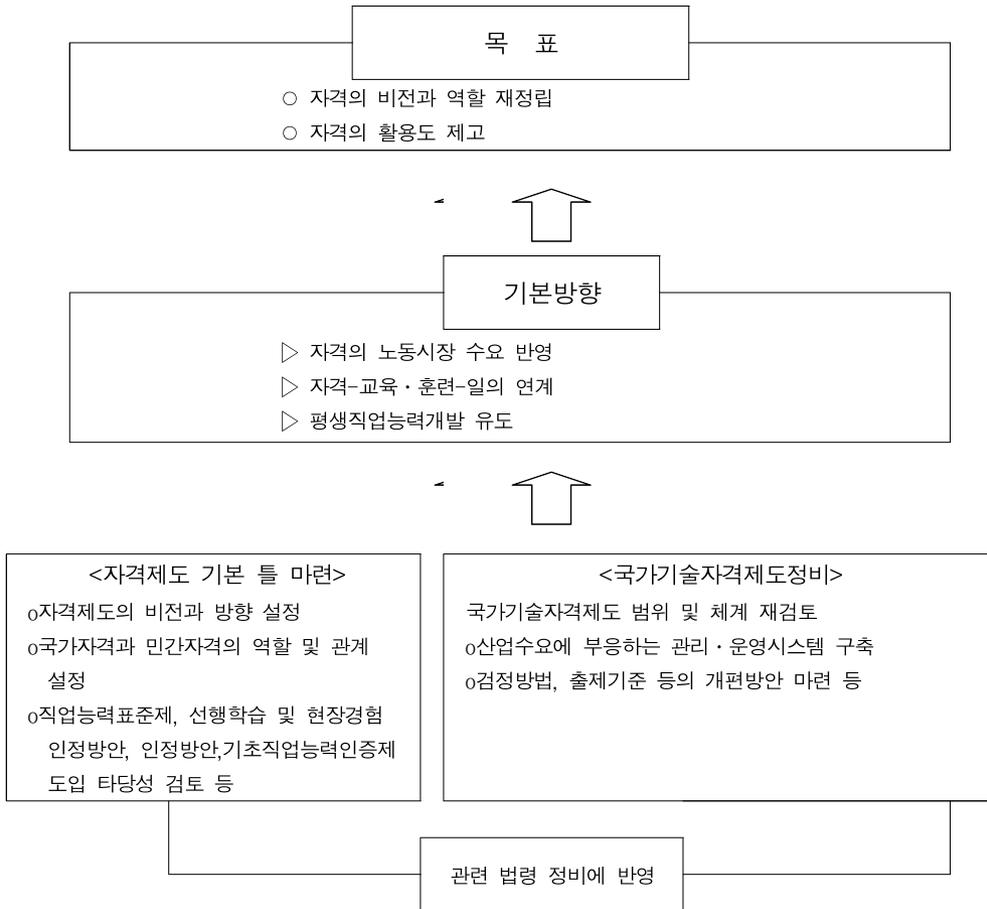
- 지식과 정보가 주요한 생산요소이자 부가가치 창출의 주요 원천으로 작용하는 지식 기반경제가 도래
 - 지식기반경제는 전통적인 경제패러다임과 달리 수확체증의 법칙이 작용하여 후발자의 이익이 감소하고 선점 및 승자독점의 원리(winner takes it all)가 크게 작용하기 때문에 지식의 창조, 흡수, 공유 및 활용을 극대화하여 경쟁에서 살아남고 동시에 지식격차 및 불평등 등 위기요소를 최소화하기 위한 인적자원개발의 새로운 패러다임이 요구됨.
- 이러한 지식정보화 사회에서의 인적자원개발의 효과를 극대화하기 위하여 자격의 기능재정립이 요구되는 데, 이는 지식정보화가 진전될수록 인적자원의 지표(signal)이자 능력개발을 선도(guide)하는 한 축으로서 자격의 기능이 더욱 중요해지기 때문임.

- 인적자원의 가치가 삶의 질과 경쟁력을 좌우하는 지식정보화 사회에서 효과적으로 인적자원을 발굴하고 개발, 배치, 활용하기 위하여 인적자원의 가치를 객관적으로 나타내 주는 정보의 필요성은 기업은 물론 개인이나 국가차원에서 더욱 절실하여짐.
 - 자격이 산업수요의 변화에 부응하는 능력개발을 유도하여 인적자원의 효율적인 배분에 기여하고, 개인의 평생직업능력개발을 선도하는 지표로서 기능하는데 대한 기대가 커짐.
- 숙련의 주기가 짧아지고 노동력의 유동화가 심화됨에 따라 외부노동시장이 급속히 발달하고 있으며, 이로 인하여 인적자원에 대한 정보의 비대칭성이 심화되면서 자격의 신호기제로서의 역할에 대한 기대도 증가
- 또한 급속한 기술변화를 특징으로 하는 지식기반사회에서 안정적인 경제활동을 위해서는 끊임없는 학습과 자기개발이 필요하기 때문에 개인으로서는 지속적인 자기개발의 징표이자 일종의 간판으로서 학위 이외로 자격 취득을 더욱 선호하게 됨(sheepskin effect).
- 하지만 그간 교육훈련에 성공적이었다고 평가받아온 선진국에서조차 자격이 산업 및 노동시장의 변화를 적절히 반영하지 못하면서 국가수준의 능력표준으로서의 기능이 약화되고, 이에 따라 능력표상의 지표이자 선도기능을 제대로 하고 있지 못하다는 비판이 많음.
 - 특히 우리나라에서는 자격이 노동시장 수요를 제대로 반영하지 못하여 산업현장에서는 자격증의 통용성과 활용도가 점차 줄어들고 있으며, 자격과 교육훈련과 일의 연계가 제대로 이루어지지 않아 교육훈련 따로, 자격증 따로의 현상이 발생하고 있기도 함. 또한 독자적인 기능으로서 능력중심 사회를 유인하여야 할 자격은 오히려 학위취득의 우회수단으로 활용되는 등 학력시상주의의 병폐 속에 휘말리고 있기도 함.

IV. 자격제도 재정립의 필요성

- 이에 따라 현 단계에서 우리나라의 자격제도에 대한 총체적이고 종합적인 검토를 통한 자격제도의 비전과 방향을 새로이 설정하고 국가기술자격제도를 포함한 자격제도의 발전방안을 모색할 필요가 있음.

- 자격이 산업사회의 수요를 반영하고 평생능력개발을 유도함으로써 자격의 사회적 활용도를 제고하도록 함.
 - 이를 위하여 국가적인 수준에서 자격체제 또는 능력의 표준체제가 어떻게 구축되고 각 자격 또는 표준들이 어떻게 자리매김되어야 하며 이들간의 관계는 어떻게 설정되어야 하는지 하는 자격의 기본틀을 마련하고, 국가가 관리·운영하면서 그간 자격체제의 중심이자 자격체제 자체에 큰 영향을 미쳐온 국가기술자격제도를 재검토할 필요가 있음.
- 이를 도식화하면 다음과 같음.



V. 자격제도의 주요 쟁점

- 자격제도의 재정비를 위하여 검토되어야 할 자격제도의 주요 쟁점을 주제별로 정리하면 다음과 같음.

◆ 자격제도의 기본 틀 마련

- 자격제도의 비전 및 방향과 관련하여 지식기반사회 자격의 역할과 기능은 어떠하여야 하는지, 자격증이 ‘능력의 신호(signal)-사회적 보상체계-능력개발 선도(guide)’의 선순환 체계 구축을 위하여 이수자격(수료증=자격증)과 능력자격의 관계는 어떻게 설정되어야 하며, 교육훈련의 질 관리(quality control)는 어떻게 하여야 할 것인지
- 자격제도에 있어 국가의 역할과 영역은 어디까지이며, 민간자격제도의 현황과 문제점은 무엇이고, 자격제도에 있어 민간역할을 활성화할 수 있는 방안은 무엇인지 등 국가자격과 민간자격의 역할 및 관계설정의 문제
 - 국가수준의 자격체제(NQF: National Qualification Framework)를 구축하는 것은 필요한지, 그렇다면 이를 위하여 누가, 무엇을, 어떻게 하여야 하는지
 - 국가자격은 그 성격상 기술체계(firm-specific, system-specific, general technology)에서 기업특수적(firm-specific) 기술에 부응하는(즉, 모든 기업을 만족시키는) 역할을 할 수 있는지, 그렇지 않다면 산업수요 부응이라는 명제를 기술체계의 어느 수준에서 충족시켜야 하는지
 - 사내자격을 국가가 공인하는 것은 바람직한지, 또한 그 기대효과, 활성화 방안은 무엇인지
- 자격-훈련-일의 연계체제 구축을 위하여 국가직업능력표준제(NSS) 도입은 타당하며 또한 가능한지, 선행학습 및 경험학습의 인증(RPL)방안은 무엇인지
 - 국가직업능력표준(NSS)의 개발 및 활용은 어떻게 이루어져야 하는지
 - 국가직업능력표준(NSS)의 도입의 비용효율성(cost-effectiveness)은 어떠한지
 - 자격-훈련-일의 연계를 위하여 자격제도 운영에 있어 모듈화(modularization) 및 단위화(unitization)를 시도하는 것은 어떠한지

- 유럽, 캐나다 등에서 최근 선행학습인정(RPL)을 강조하는 배경은 무엇인지
- 자격과 학력의 연계체제 구축은 현실적으로 가능하며 효과를 기대할 수 있는지
 - 직업능력인증제는 필요한지, 그리고 자격제도와 직업능력인증제를 연계하는 것은 타당성이 있으며, 또한 가능한지
- 주요 선진국에서도 최근 들어 자격제도 개편이 활발히 이루어지고 있는데, 그 이유와 배경은 무엇이며 그것이 시사하는 바는 무엇인지

◆ 국가기술자격제도 발전방안

- 국가기술자격제도의 범위 및 체계와 관련하여 현행의 단선형 체제와 복선형 체제의 복합형태를 어떻게 정비하며, 5등급제는 어떻게 할 것인지
 - 실무능력인정형 자격을 지향한다면, 실무경력자 중심의 자격취득 경로를 신설하는 것은 어떠한지
- 국가기술자격과 산업수요의 연계를 강화하기 위하여
 - 검정의 전과정에 산업현장 전문가의 참여를 확대하기 위한 방안은 무엇인지
 - 산업수요의 원활한 반영을 위하여 출제 및 검정방법을 어떻게 개선해야 하는지
- 국가기술자격제도의 합리적 관리운영 방안으로서 현행 관리운영체제가 바람직한지
 - 각 단계별 조직 및 기구의 기능은 무엇이며, 어떻게 조직이 구성되어야 하는지
 - 기준개발 및 보급담당기구: 국가직업능력표준, 자격기준, 출제 및 검정기준 등
 - 관리기구: 국가기술자격제도 관리, 기관인증 및 종목인증, 취득자 관리 등
 - 검정기구: 출제 및 검정시행 등
 - 관리 및 검정 인프라(시설, 장비 등)는 어떻게 구축, 재정비되어야 하는지
 - 출제기준, 문제출제과정에서 보완, 재정비되어야 할 점은 무엇인지
 - 자격의 질적 관리에서 자격기준 일몰제, 자격의 시효를 정하는 것은 타당하며, 그 경우 어떠한 방법으로 할 것인지
 - 현재 국가기술자격 관리기구 이외의 기관(민간 포함)에 관리위탁을 확대방안은 없는지
 - 산업별 협회 등의 자격검정 및 관리역량은 있는지, 교육훈련기관의 자체검정 방법은 어떠한지