

## 이슈분석

## 우리나라 자격제도의 현황과 개선방안(IV)

- 사업체패널조사에 나타난 자격제도의 문제점 -

김안국·이규용\*

그동안 우리나라 자격제도의 개선 방향을 위해 그 배경적인 서술을 3회에 걸쳐서 반복하였다. 그 내용으로는 우리나라 자격제도의 전반적 문제, 특히 자격제도의 비전 등 큰 틀의 문제를 비롯하여 현행 자격제도의 문제점을 짚어 보았고, 자격제도 개선의 벤치마킹으로서 유럽 주요국의 자격제도 최근 동향을 살펴보았다. 이제부터는 우리나라 자격제도의 문제점을 구체적으로 살펴본다. 먼저 자격의 수요자인 산업체, 기업들의 자격활용상태로부터 우리나라 자격제도가 갖는 근본적인 문제점이 무엇인가를 살펴보고, 다음 편에서는 자격의 공급자인 개인들의 자격활용상태로부터 자격제도의 문제점을 살펴볼 것이며, 최종 회에서는 우리나라 자격제도의 문제점 및 현안을 종합적으로 정리하고 그에 대한 대안을 제시할 것이다.

## I. 사업체패널조사로부터 나타난 자격제도의 문제점

## ◆ 사업체패널조사 개요

- 한국노동연구원의 사업체패널조사는 2002년 7~10월에 전국에 소재한 2,000여개의 사업장에 대해 여러 분야의 실태를 조사한 것임. 실태조사 중 기업의 인적자원관리에 대해서는 각 사업장의 인사관리, 고용현황, 인력충원, 교육훈련, 인사고과, 승진·

\*김안국 = 한국노동연구원 초빙연구위원(ahnkook@kli.re.kr), 이규용 = 한국노동연구원 책임연구원(lecky@kli.re.kr).

승급 및 보상, 작업조직, 근로시간, 정년제도, 최근 고용조정, 비정규근로, 자격제도, 정보전산화 등에 대하여 그 실태를 조사하고 있음.

○ 응답한 기업들의 특성은 다음의 표와 같음.

<표 1> 사업체패널조사 표본의 특성

지 역	비 율	업 종	비 율	규 모	비 율	회 사 창 설 일	비 율				
서 울	444	30.98	제조업	789	55.6	29인 이하	162	11.4	1980 이전	492	34.33
광역시	329	22.96	비제조업	629	44.4	30~99	419	29.50	1981~90년	349	24.35
경 기	251	17.52				100~299	354	25.00	1991년 이후	528	36.85
기 타	409	28.54				301인 이상	483	34.1	무응답	64	4.47
전 체	1,433	100	전 체	1,418	100	전 체	1,418	100	전 체	1,433	100

주: 규모는 고용보험 DB에서 기업 전체 종업원수를 찾아 자료로 활용함. 기업의 인적자원관리는 사업장별로 이루어지는 것이 아니라 기업 전체로 이루어지는 것이기 때문에 자격제도와 관련한 사항을 보는데 있어서 사업장의 종업원수보다는 기업 전체의 종업원수를 이용하는 것이 타당함.

### ◆ 자격제도의 문제점 정리

○ 우리나라 자격제도의 문제점은 크게 세 가지로 정리할 수 있음.

- 1) 국가자격체제(National Qualification Framework)의 부재 및 자격제도의 비전과 방향 설정 미흡
- 2) 능력의 신호기제로서의 기능 미흡
- 3) 능력개발 선도기능 미흡

### ◆ 자격의 신호기능

○ 인력채용에서의 자격증 활용

- 자격의 첫번째 기능은 개별 근로자들이 가진 직업능력을 정확하게 신호하는 일임. 이러한 자격의 기능은 특히 현재와 같이 전지구적 글로벌 경쟁하에서 기존의 내부노동시장이 와해되고, 기업들은 외부노동시장에서 경력사원의 채용을 선호하는 환경하에서 각 근로자의 직업능력에 대한 정보비대칭성을 해소하여 효율적인 인적자원의 배치를 이루게 하는데 있어서 아주 중요하게 부각되고 있음.
- 우리나라 기업들의 대부분은 자격증을 학력과 함께 직무수행능력을 알려주는 중요한 정보원으로 간주하고 있음. 자격증이 의미가 없다는 기업은 9.4%밖에 되지 않으며, 대부분은 학력을 보완하여 업무수행능력을 알려주는 정보원으로(38%),

학력이 나타내지 못하는 업무수행능력을 나타내는 정보원으로(33%)로 역할을 해야 한다고 인식하고 있음.

<표 2> 업무수행능력 측면에서 학력과 비교한 자격증의 역할

(단위 : 기업수, %)

학력과 대등하게 업무수행능력 증명 문서	156(12.30)
학력을 보완하여 업무수행능력 증명 문서	488(38.40)
학력이 나타내주지 못하는 업무수행능력 증명 문서	420(33.00)
학력보다 우월하게 능력 갖추었음을 증명 문서	87( 6.80)
학력과 무관하며 자격증 아무런 의미 없음	120( 9.40)

자료 : 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

- 그러나 그러한 인식과는 달리 현재 우리나라의 기업들은 자격을 업무수행능력을 나타내는 증명서로 사용하고 있지 않음. 사업체 조사의 결과 신규채용에 있어서 자격증이 고려되는 비중은 13.2%에 지나지 않고 있으며, 경력사원의 중도채용에서 자격증은 7.9%밖에 고려되고 있지 않음. 업종별로는 제조업보다는 비제조업이 인력채용에서 자격증을 더 많이 고려하고 있는데, 이는 본래 자격증이 기술·기능자격 위주로 제조업 기반 위에서 발전해 온 것을 생각하면 의외의 결과임. 그러한 결과는 기술·기능 자격의 수요자인 제조업 기업들이 그 만큼 기술·기능자격이 나타내는 직무능력의 질을 별로 인정하지 않는 현실을 반영하는 것이라 생각됨. 이상의 결과는 현재 우리나라에서는 자격의 가장 중요한 기능인 신호기능이 제대로 발휘되지 않고 있음을 보여주는 것임.
- 대기업들이 인력채용시 가장 많이 고려하는 채용기준은 학력임. 이는 후술하듯이 대기업 사업장에서 인력을 채용할 때 중요하게 생각하는 기준이 현재의 지식, 숙련보다는 장래의 학습 가능성인 것과 관련이 있음. 아직 대기업에서는 신규학졸자를 입직구에서 채용하여 교육훈련을 시켜 자신의 필요에 맞는 인력을 양성하는 내부노동시장의 시스템이 많이 남아 있음을 반영하는 것이라 해석됨.
- 자격의 신호기능이 제대로 발휘되지 못하는 배경에는 자격증 소지자의 직무수행능력에 대한 기업의 평가가 낮다는 객관적인 현실이 있음. 자격의 수요자들인 기업이 자격증 소지자의 직무수행능력을 평가한 결과는 ‘자격증 소지자의 직무수행능력이 매우 높다’는 평가는 1.8%에 지나지 않고, ‘다소 높다’는 평가도 47%로 자격증 소지자의 직무수행능력에 대해 과반수 이상이 부정적인 평가를 내리고 있음. 업종별로는 제조업에서 자격증 소지자의 직무수행능력이 다소 높다는 평가가 비제조업에 비해서 약간 더 많으며, 규모별로는 중소기업보다 대기업이 자

격증 소지자의 직무수행능력을 약간 더 높게 평가하고 있음.

<표 2> 인력선발시 고려되는 요인 비중(업종별·기업규모별)

(단위: %)

		학력/학점	경력	직무능력	자격증	기타	
전 체		(1)신규채용	25.8	11.0	39.1	13.2	10.9
		(2)경력직 중도채용	9.4	42.2	34.9	7.9	5.5
업종별	제조업	(1)신규채용	28.0	10.1	40.7	10.2	11.0
		(2)경력직 중도채용	9.9	43.0	36.4	5.4	5.3
	비제조업	(1)신규채용	23.7	11.9	37.4	16.1	10.8
		(2)경력직 중도채용	9.0	41.3	33.5	10.4	5.8
규모별	중소기업	(1)신규채용	21.9	12.0	42.2	13.7	10.3
		(2)경력직 중도채용	8.5	42.3	36.3	7.7	5.3
	대기업	(1)신규채용	33.7	9.0	32.8	12.3	12.2
		(2)경력직 중도채용	11.5	42.0	32.2	8.3	6.0

주: 대기업은 300인 이상인 기업임. 이하의 표에서도 마찬가지임.

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

- 자격의 신호기능이 제대로 발휘되고 있지 못하는 배경에는 자격증 소지자의 직무수행능력에 대한 기업의 평가가 낮다는 객관적인 현실이 있음. 자격의 수요자들인 기업이 자격증 소지자의 직무수행능력을 평가한 결과는 ‘자격증 소지자의 직무수행능력이 매우 높다’는 평가는 1.8%에 지나지 않고, ‘다소 높다’는 평가도 47%로 자격증 소지자의 직무수행능력에 대해 과반수 이상이 부정적인 평가를 내리고 있음. 업종별로는 제조업에서 자격증 소지자의 직무수행능력이 다소 높다는 평가가 비제조업에 비해서 약간 더 많으며, 규모별로는 중소기업보다 대기업이 자격증 소지자의 직무능력을 약간 더 높게 평가하고 있음.

<표 3> 자격증 소지자 직무수행능력(업종별·기업규모별)

(단위: 기업수, %)

	전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
매우 높다	22( 1.8)	7( 1.2)	15( 2.3)	16( 2.0)	6( 1.3)
다소 높다	592( 47.1)	310( 51.0)	282( 43.5)	356( 44.2)	236( 52.2)
거의 동일하다	624( 49.6)	283( 46.5)	341( 52.5)	417( 51.8)	207( 45.8)
다소 낮다	19( 1.5)	8( 1.3)	11( 1.7)	16( 2.0)	3( 0.7)
전 체	1,257(100.0)	608(100.0)	649(100.0)	805(100.0)	452(100.0)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

○ 직무배치에서의 자격증 활용

- 자격의 수요자들인 기업들의 자격증에 대한 평가가 별로 좋지 못하기 때문에 자격증은 직무배치 및 전환에서 핵심적인 역할을 하지 못하는 것으로 나타남. 직무의 배치 및 전환시 자격증을 상당히 우대하여 결정하는 기업은 8.7%밖에 되지 않으며, 직무배치 및 전환시 자격증을 다소 고려하고 있는 기업의 비율은 46%에 지나지 않음. 이러한 결과 역시 자격증의 신호기능이 미약하여 제대로 작동하고 있지 못함을 의미한다고 볼 수 있음.

<표 4> 자격증 소지자 인사관리에서 우대

(단위: 기업수, %)

	상당히 우대	다소 우대	우대하지 않는다
임금	64(5.1)	673(53.2)	528(41.7)
교육 및 훈련	41(3.3)	490(38.9)	729(57.9)
직무배치 및 전환	110(8.7)	577(45.8)	572(45.4)
고용조정 결정	39(3.2)	409(33.2)	785(63.7)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

- 자격증 소지자의 직무수행능력이 낮은 것은 우리나라 자격제도의 가장 중요한 문제점이라고 보여짐. 이는 자격을 취득하고자 하는 노력과 비용, 자격개발 및 자격검정에 들어가는 비용 등이 그렇게 생산적이지 못한 비효율을 의미함.
- 이렇게 자격증 소지자의 직무수행능력이 낮고, 그 결과 자격의 능력선별기능이 미흡하게 된 결과는 현 자격제도하에서 자격증이 산업의 수요, 더 구체적으로는 기업의 수요를 제대로 반영하고 있지 못하는 현실을 반영하고 있다고 할 수 있음. 그 원인으로는 산업현장과 거리가 있는 출제 및 자격검정이 지적되고 있으며, 또한 산업의 수요를 유연하게 반영할 수 있는 민간자격의 불활성화, 그리고 국가 자격의 관리·운영에서 민간 참여의 제한 등이 지적되고 있음.
- 자격의 신호기능을 제대로 살리기 위한 핵심은 자격증이 나타내는 직무수행능력이 실질적으로 기업이 필요로 하는 것으로 만들어야 하는 것임. 이를 위해서 자격의 개발 및 검정에 산업체 현장전문가들의 참여가 필수적임. 선진 주요국들과 같이 자격의 개발 및 검정에 산업단체(업종별 사회적 파트너)들이 참여하여 자격을 관리·운영하지는 못하더라도, 자격 검정의 기준설정 및 출제에 산업현장 전문가가 참여하고, 그리하여 산업체의 수요를 자격검정에 반영하는 것은 자격의 신호기능 회복을 위해서 필수적인 조치라 생각됨.

## ◆ 자격의 능력개발 선도기능

### ○ 자격제도와 능력개발

- 자격의 또 다른 주요한 기능은 직업능력개발 선도기능임. 지식기반경제의 평생학습의 시대에 각 개인들은 급속하게 변화하는 환경 속에서 고용안정을 유지하기 위해 지속적인 교육훈련이 필요하며, 이러한 계속교육훈련을 직업능력개발의 지표로서 선도하는 역할을 자격이 수행해야 함. 이를 위해서 자격은 현재의 수요를 정확히 반영해야 할 뿐만 아니라, 미래에 수요가 있을 직업능력개발을 위한 자격개발이 필수적임. 현재의 수요를 정확히 반영하고 미래의 수요를 위한 자격개발을 위해 관련 산업단체(업종별 협회 및 직종별 단체) 등의 주체적 참여는 필수적임. 미래의 수요를 위한 자격개발의 예는 한국정보통신인력개발센터(<http://www.ihd.or.kr/>)에서 찾을 수 있는데, 한국정보통신인력개발센터는 현재의 수요보다는 미래에 필요할 것으로 예상되는 자격을 정보통신 산업 내의 수요조사를 통해 예측하고 개발하여 보급하고 있음.
- 자격의 능력개발 선도기능이 잘 이루어지기 위해서는 자격취득에 대한 인센티브가 강해야 함. 자격취득의 인센티브는 사회의, 구체적으로는 기업의 자격취득자에 대한 대우가 주요한 결정요인임. 그러나 앞서 자격의 신호기능에서도 살펴보았지만, 자격소지자의 직무수행능력이 뚜렷하게 우수하지 못하고, 자격이 산업의 수요를 제대로 반영하지 못하는 현실 속에서 기업의 자격소지자에 대한 대우는 별로 좋지 않은 것이 현실임. <표 5>에서 살펴보았듯이 자격수당 등으로 임금에 우대하는 기업은 58%로 과반을 조금 넘고 있음. 또한 고용조정시에 자격증 소지자를 우대하는 기업은 36%에 지나지 않고 있어 자격증 소지의 고용안정성은 약하다고 할 수 있음.
- 자격증 취득에 대한 인센티브 제공에서 금전적 보상보다 중요한 것은 취업 및 승진에서 자격증 취득자를 우대하는 것임. 그러나 앞에서 보았듯이 기업의 채용시 자격증 소지를 고려하는 비중은 아주 작으며, 또한 <표 6>에 나타나듯이 취득한 자격증이 승진에서 고려되는 비중은 직종을 불문하고 최대 3.7%를 넘지 못하고 있음. 이에 자격 취득의 인센티브는 현재 매우 약한 편이라 할 수 있음.
- 현재 자격 취득에 대한 강한 인센티브는 면허형 자격이나(특정 직종의 채용시 그 자격소지자를 고용할 의무를 강제하는) 의무고용형 자격 등에만 남아있다고 할 수 있음. 그 외에 국가기술자격 취득은 공무원 임용시 가산점 부여, 대학 학점인정 등의 혜택이 있는 정도임. 자격취득에 대한 인센티브의 미약함은 산업사회의 효율적 인적자원배분을 위하여 업무능력인정형 자격이 활성화되어야 하는 현실

적인 필요를 가로막는 요인으로 작용하고 있음.

<표 5> 직종별 승진에 고려되는 요인 비중(업종별·기업규모별)

(단위: 기업수, %)

	구 분	근속년수	인사고과(성과/업적)	능 령	자격증취득	기 타
전 체	(1)사무관리인력	35.0	31.6	26.6	2.5	4.2
	(2)서비스 및 영업인력	31.6	34.3	28.2	2.0	3.8
	(3)생산기능인력	35.8	28.2	29.0	3.0	4.1
제조업	(1)사무관리인력	34.1	32.2	27.9	2.0	3.8
	(2)서비스 및 영업인력	31.7	32.7	30.1	1.7	3.8
	(3)생산기능인력	35.6	27.5	30.3	2.7	4.0
비제조업	(1)사무관리인력	35.9	31.1	25.3	3.0	4.7
	(2)서비스 및 영업인력	31.5	36.2	26.0	2.4	3.9
	(3)생산기능인력	36.4	30.0	25.7	3.7	4.2
중소기업	(1)사무관리인력	39.7	25.3	28.6	2.6	3.7
	(2)서비스 및 영업인력	35.7	28.1	30.5	2.0	3.7
	(3)생산기능인력	37.8	23.9	32.5	2.8	3.0
대기업	(1)사무관리인력	26.8	42.7	23.1	2.4	5.1
	(2)서비스 및 영업인력	24.4	45.1	24.3	2.1	4.1
	(3)생산기능인력	32.4	35.5	22.9	3.2	6.0

자료 : 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

- 앞의 <표 4>에 나타나지만 능력개발을 위한 교육훈련의 제공 및 그 선발에서 자격소지자를 우대하는 기업은 약 42%에 지나지 않음. 기업의 교육훈련과 자격소지자 채용 및 대우 정도는 밀접히 관련되어 있다고 생각됨. 기업은 장래의 학습가능성을 기준으로 신규학졸자를 채용하여 이들을 교육훈련시켜 회사에 필요한 인력으로 양성할 수도 있고, 처음부터 직무능력을 갖춘 인력을 채용하여 교육훈련의 비용을 줄이면서 경쟁력을 꾀하는 전략을 사용할 수도 있음. 기업의 두 가지 인적자원 확보전략은 교육훈련 투자의 차이로 나타날 것임. 이에 자격증을 직무배치에 많이 사용하는 기업과 그렇지 않은 기업을 나누어 각각 1인당 교육훈련비의 평균을 구한 것이 <표 7>임.
- 전체적으로 자격증을 많이 활용하지 않는 기업이 자격증을 많이 활용하는 기업보다 종업원 1인당 교육훈련비로 29만원을 더 쓰고 있음. 교육훈련의 질적 차원을 무시한다면 자격증을 많이 활용하는 기업은 교육훈련을 덜 시킨다고 볼 수 있을 것임. 이러한 결과는 자격증을 많이 활용하는 기업의 경우 이미 직업능력을 갖춘 사람을 채용하고, 해당 직무에 배치함으로써 교육훈련의 필요가 그만큼 적

을 개연성을 나타내는 것이라 해석할 수 있음.

- 중소기업은 자격 활용도가 낮은 기업의 경우 종업원 1인당 교육훈련비 투자액이 자격활용도가 높은 기업보다 63만원이나 더 많음. 바로 앞서 언급하였듯이 이는 자격증 소지자에 대한 교육훈련이 적을 개연성을 나타내는 것이라 보임. 대기업의 경우는 자격증을 많이 활용하는 기업이 교육훈련에도 더 많이 투자하고 있는 것으로 나타남.1) 이는 대기업의 경우 인력채용의 기준이 현재의 직무능력보다는 장래의 학습가능성을 많이 고려하는 것과 관련됨. 대기업은 중소기업에 비해 인력채용의 기준이 장래의 학습가능성에 더 치우쳐 있음. 현재의 직무능력을 1점, 장래학습 가능성을 7점으로 할 때 중소기업은 평균 3.59점, 대기업은 평균 4.12점임. 대기업의 경우 자격 활용도와 교육훈련이 정의 관계를 보이는 것은 자격 활용도가 높은 대기업은 교육훈련의 성과를 사내자격 등으로 자리매김하기 때문이 아닐까 추론됨.

<표 6> 자격증 활용정도별 교육훈련비 투자액 비교

(단위 : 백만원, 기업수)

		전 체	자격활용도 낮은 기업	자격활용도 중간 기업	자격활용도 높은 기업
전 체		0.77 877	0.83 436	0.75 360	0.54 81
규모	중소기업	0.84 600	0.94 325	0.82 223	0.31 52
	대기업	0.61 277	0.49 111	0.64 137	0.95 29

주 : 자격증 활용정도는 자격증의 임금 및 직무배치 · 전환에 상당히 우대한다를 5점, 다소 우대를 3점, 우대하지 않음을 1점으로 하여 두 변수의 값을 평균한 점수임. 평균점수가 2 이하인 경우가 자격증을 적게 활용하는 기업, 평균점수 3은 자격증을 보통으로 활용하는 기업, 평균점수 4 이상이면, 자격증을 많이 활용하는 기업으로 정의함. 교육훈련비는 종업원 1인당 교육훈련비로 사업장의 교육훈련비를 사업장의 종업원수로 나눈 것임.

자료 : 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

- 1) 중소기업의 종업원 1인당 교육훈련비가 대기업보다 많은 것은 기존의 정형화된 사실과 다름. 실태조사에서 보고된 교육훈련비는 각 사업장별 교육훈련비임. 통상의 기업 전체로 계산되는 종업원 1인당 교육훈련비는 기업 전체에 대한 것임. 그렇다면 (교육훈련비의 비중이 큰) 본사 및 (연수원 등이 있어) 기업 전체로 배정된 교육훈련비는 실태조사에서는 누락되어 있을 가능성이 크고, 이에 여러 개의 사업장을 가지고 있는 대기업의 경우 각 사업장별 종업원 1인당 교육훈련비가 더 적게 계산되었을 가능성이 큼.

## II. 실태조사에서 나타난 자격제도의 성과 및 자격체계의 방향

### ◆ 자격제도의 성과

#### ○ 자격제도의 거시적 성과

- 현재 자격제도가 갖는 신호기능의 미약함, 직업능력개발 선도기능의 미약함에도 불구하고 자격제도는 유의미한 성과를 거두는 것으로 평가되고 있음. 특히 국가 기술자격제도가 경제발전 및 근로자의 능력 향상에 긍정적인 영향을 미쳤다는 기업의 평가는 약 59%로 과반수 이상이 됨. 그러나 유보적인 평가도 40%나 되어 앞으로 자격제도가 개선되어야 함을 분명히 말해주고 있음. 업종별로는 비제조업과 중소기업에서 자격제도의 성과에 대해서 더 부정적인 평가를 하고 있음이 주목됨. 이는 자격제도가 그 동안 제조업 중심으로 관리·운영되어 왔던 것과 관련이 있다고 추론됨.

<표 7> 국가기술자격제도의 경제발전 및 근로자 능력 향상에의 기여(업종별, 규모별)

(단위: 기업수, %)

	전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
매우 긍정적	104( 8.0)	43( 6.9)	61( 9.1)	72( 8.6)	32( 6.9)
다소 긍정적	664( 51.2)	333( 53.4)	331( 49.2)	415( 49.8)	249( 53.8)
중립	472( 36.4)	228( 36.5)	244( 36.3)	303( 36.3)	169( 36.5)
다소 부정적	47( 3.6)	18( 2.9)	29( 4.6)	38( 4.6)	9( 1.9)
매우 부정적	10( 0.8)	2( 0.3)	8( 1.2)	6( 0.7)	4( 0.9)
전 체	1,297(100.0)	624(100.0)	673(100.0)	834(100.0)	463(100.0)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

#### ○ 자격 활용의 미시적 성과

- 여기에서는 자격증 활용이 기업의 생산성에 미치는 효과를 검토하고자 함. 자격은 해당직무에 대해 일정한 기능과 지식을 가지고 있음을 의미하는 것이기 때문에 이러한 자격증을 소지하고 있는 근로자를 많이 보유한 기업일수록 상대적으로 종업원들의 생산성이 높을 것으로 기대됨.
- 엄밀한 분석을 위해서는 해당직무와 일치하고 있는 자격증을 보유한 종업원수의

비율이나 자격증 등급별 보유비율과 같은 수량적 지표가 필요한데, 본 실태조사에서는 이러한 정보가 없음. 대신에 자격증 우대에 관한 문항으로 ‘자격증 소지(학력이나 경력은 동일)에 대해 다음의 인사관리에서 어느 정도 우대하고 있습니까’라는 질문에 대해 ① 임금, ② 교육 및 훈련, ③ 직무배치 및 전환, ④ 고용조정을 할 때 등의 네 가지로 구분하여 답하도록 하고 있음. 그런데 여기서 ② 교육 및 훈련과 ④ 고용조정시 우대는 기업의 생산성과 직접적인 관계를 갖는다고 볼 수 없기 때문에 ① 임금 우대와 ③ 직무배치 및 전환시의 우대를 기업의 자격활용 변수로 선택하였음.

- 분석모형은 Cobb-Douglass 생산함수를 이용하여 다음과 같이 설정하였음

$$\ln(Y/L) = \ln A + (\alpha + \beta - 1) \ln L + \beta \ln(K/L) + \gamma \sum X_i$$

여기서 Y/L; 노동생산성, L; 노동부입향, K/L; 자본립 약도,  $X_i$ ; 노동생산성에 영향을 미치는 기타변수

- 분석에 이용된 자료는 <표 9>와 같음. 종속변수인 생산성 변수로는 1인당 부가가치와 1인당 매출액을 생각할 수 있는데 중소기업의 경우 한국신용정보의 기업경영지표의 부가가치통계가 거의 집계되고 있지 않아 매출액 지표를 활용하였음.

<표 8> 분석에 사용된 변수

사용된 변수	자료 출처
생산성(매출액/종업원수)	· 매출액 : 한국신용정보자료
종업원수	고용보험 DB
1인당 자본스톡 (유형고정자산/종업원수)	유형고정자산/종업원수 · 유형고정자산 : 한국신용정보자료
1인당 교육훈련비 (교육훈련비/종업원수)	교육훈련비/종업원수 · 교육훈련비 : 실태조사(문항 5-1)
시장점유율	실태조사 문항 1-1
연봉제 실시여부더미 (연봉제 실시=1)	실태조사 문항 8-12
자격증 우대더미 (우대=1)	실태조사 문항 14-4에서 ① 임금 우대 또는 ③ 배치전환시 우대라고 응답한 기업=1, 둘 다 우대하지 않는 기업=0
기업규모 더미 (300인 이상 기준)	dsiz1(종업원 29인 이하), dsiz2(30~99인), dsiz3(100~299인), dsiz4(300인 이상)
산업더미 (제조업 기준)	제조업=1, 비제조업=0

주: 자료는 2001년 통계임

- 추정결과를 보면 상수항을 제외하고 1인당 자본스톡과 1인당 교육훈련비가 생산성에 유의미한 양의 효과를 갖는 것으로 나타남. 제조업더미는 생산성과 유의미

하계 음의 관계를 보이고 있음. 그러나 자격증 활용변수는 유의하지 않은 것으로 나타남. 이러한 결과를 두고 자격증 활용이 생산성에 영향을 미치지 않는 것으로 평가하는 것은 선부른 것으로 판단됨. 즉 앞에서 언급한 바와 같이 자격증 활용 변수가 적절치 않다는 점, 그리고 모형이 특정 연도만을 대상으로 하고 있다는 점 등 모형 설정상의 문제가 있기 때문에 향후 분석자료의 보완 및 적절한 모형 설정을 통해 보다 다양한 분석이 이루어질 필요가 있음.

<표 9> 자격증 활용의 생산성 효과분석 결과

	모형 1 (N=218) (종속변수 : 1인당 매출액)	모형 2 (N=217) (종속변수 : 1인당 매출액)
상수항	9.774(11.176)***	9.811(11.206)***
종업원수	-0.021(-0.319)	-0.031(-0.459)
1인당 자본스톡	0.362(9.699)***	0.362(9.689)***
1인당 교육훈련비	0.054(1.839)*	0.049(1.650)*
시장점유율	0.000(0.475)	0.000(0.411)
연봉제 실시 여부		0.118(1.219)
자격증 우대 여부	-0.011(-0.096)	-0.011(-0.094)
산업더미	-1.259(-1.774)*	-1.306(-1.836)*
dsiz1	-0.470(-0.982)	-0.514(-1.069)
dsiz2	-0.010(-0.046)	-0.028(-0.126)
dsiz3	-0.044(-0.267)	-0.042(-0.254)
결정계수	0.345	0.348
조정된 결정계수	0.317	0.317
D-W 통계량	1.92	1.95

주: ( )안은 t-통계량임. \*\*\*는 0.01의 유의수준, \*는 0.1의 유의수준.

○ 자격의 수급조절 및 수요반영

- 현재 해당 기업의 대표적인 업종을 중심으로 자격증 소지자 공급의 적절성에 대하여 질문한 결과, ‘적절하다’는 응답이 74%로 대다수를 차지하나 ‘다소 적다’는 응답도 18%가 되어 자격의 공급이 다소 부족함을 알 수 있음. 업종별로는 제조업에서, 규모별로는 중소기업에서 자격소지자의 공급 정도가 더 부족한 것으로 나타남. 이에 체계적으로 업종별 또는 직종별 자격증의 적절한 공급량을 파악하고 이에 기초하여 자격증의 수요공급을 조절할 필요가 있음.
- 자격운영의 주체별로 보았을 때 산업현장이나 사회적 수요를 가장 잘 반영하는 자격증은 국가기술자격으로 나타남. 국가기술자격이 산업수요를 가장 잘 반영하고 있다는 응답은 93%로 거의 압도적임. 이러한 결과는 현재의 자격제도가 과도하게 국가기술자격에 의지하고 있으며, 민간자격제도의 발전이 미약함에서 비

<표 10> 자격증 소지자의 공급 정도

(단위: 기업수, %)

	전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
너무 많다	10( 0.8)	3( 0.5)	7( 1.1)	5( 0.6)	5( 1.1)
다소 많다	63( 5.0)	25( 4.1)	38( 5.9)	37( 4.7)	26( 5.7)
적절하다	921( 73.7)	444( 73.3)	477( 74.1)	571( 71.9)	350( 76.8)
다소 적다	227( 18.2)	120( 19.8)	107( 16.6)	158( 19.9)	69( 15.1)
너무 적다	29( 2.3)	14( 2.3)	15( 2.3)	23( 2.9)	6( 1.3)
전체	1,250(100.0)	606(100.0)	644(100.0)	794(100.0)	456(100.0)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

못된 것이라 생각됨. 특히 공인 민간자격의 산업수요 반영에 대한 평가가 4%대로 낮은 것은 문제가 있음. 이는 아직 민간자격 공인이 내실화되어 있지 못한 현실을 반영하는 것이 아닐까 생각됨. 즉 몇몇 성공적인 자격을 제외하고 공인된 민간자격의 관리·운영이 확고한 신뢰성을 얻지 못하고 있으며, 공인 민간자격 취득의 인센티브가 적은 현실에 기인하는 것이라 생각됨.

<표 11> 산업현장이나 사회적 수요를 잘 반영하는 자격증(1순위)(업종별·기업규모별)

(단위: 기업수, %)

	전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
국가기술	1,196( 93.3)	587( 94.7)	609( 92.0)	781( 94.6)	415( 91.0)
공인 민간	46( 3.6)	19( 3.1)	27( 4.1)	23( 2.8)	23( 5.0)
순수 국내민간	9( 0.7)	1( 0.2)	8( 1.2)	5( 0.6)	4( 0.9)
사내	17( 1.3)	9( 1.5)	8( 1.2)	9( 1.1)	8( 1.8)
외국계 민간	14( 1.1)	4( 0.6)	10( 1.5)	8( 1.0)	6( 1.3)
전 체	1,282(100.0)	620(100.0)	662(100.0)	826(100.0)	456(100.0)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

- 사내자격은 기존의 자격으로는 당해 기업이 필요한 직무능력에 맞는 인력양성이 어렵기 때문에 도입되는 것임. 사내자격에 대한 평가가 1%대로 아주 낮은 것은 의외의 결과라 생각되며, 이는 현재 사내자격을 운영하고 있는 기업이 몇 업종의 중소기업들이기 때문에 이러한 결과가 나타난 것이라 생각됨. 현재 사내자격을 운영하고 있는 기업은 약 10%로, 업종별로 보면 제조업이 11%, 비제조업이 9.4%로 제조업이 조금 많고, 규모별로 보면 대기업이 15%, 중소기업이 7.6%로 대기업에서 사내자격을 더 많이 운영하고 있음.
- 사내자격을 도입하고 있지 않은 기업들은 기존의 자격이 충분하다고 과반이 넘

게 응답하고 있음. 사내자격의 도입이 많은 것은 국가기술자격 등 기존의 자격이 제대로 기능하지 못하는 원인이 있음.

- 사내자격을 도입하고 싶어도 도입을 못하는 기업들은 사내자격을 운영하는 데 재정적인 어려움(19%)과 사내자격을 관리·운영할 전문인력의 부족(16%), 직무 분석의 어려움(14%) 등을 그 이유로 들고 있음. 규모별로 대기업은 전문인력의 부족(20%)을, 중소기업은 재정의 어려움(21%)을 사내자격 운영의 난점으로 들고 있음.
- 그러나 사내자격은 업종을 이끌어가는 대표적 대기업들이 많이 운영하고 있어 산업단체(업종별 협회)의 역량이 미흡한 우리나라에서 업종별 직무능력의 표준을 설정하고 이를 업종 전체에 통용되는 자격개발로 유도할 수 있는 가능성이 있기 때문에 국가적인 차원에서 이를 장려하는 것이 필요하다고 생각됨. 사내자격의 통용화를 위해서는 대기업들의 컨소시엄 구성이 바람직한 형태일 것임. 이러한 사내자격의 업종 통용화는 산업단체의 역량이 미비한 현 상황을 고려할 때 산업체 주도의 자격 관리·운영을 가능케 하는 유일한 길이라고 생각됨.

<표 12> 사내자격 도입여부 및 도입·운영상의 난점

(단위: 기업수, %)

		전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
사내자격 운영여부	예	136( 10.2)	71( 11.0)	65( 9.4)	66( 7.6)	70( 15.0)
	아니오	1,201( 89.8)	574( 89.0)	627( 90.6)	805( 92.4)	396( 85.0)
	전 체	1,337(100.0)	645(100.0)	692(100.0)	871(100.0)	466(100.0)
사내자격 운영상 난점	직무분석 어려움	165( 14.1)	84( 14.6)	81( 13.5)	93( 12.3)	72( 17.3)
	재정상 어려움	218( 18.6)	105( 18.3)	113( 18.9)	157( 20.7)	61( 14.7)
	전문인력부족	183( 15.6)	108( 18.8)	75( 12.5)	100( 13.2)	83( 20.0)
	기존자격충분	607( 51.7)	277( 48.3)	330( 55.1)	408( 53.8)	199( 48.0)
	전 체	1,173(100.0)	574(100.0)	599(100.0)	758(100.0)	415(100.0)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

### ◆ 자격제도 관리·운영의 틀

#### ○ 국가직업능력표준(National Skill Standards)

- 국가수준에서 직업별로 필요한 능력과 숙련조건 등을 명시한 국가직업능력표준(NSS)을 개발하는 것은 ‘교육훈련-일-자격’의 연계를 통한 국가자격체제(NQF)의 구축을 위해서 필요함. 국가직업능력표준은 또한 교육과정 및 직업훈련과 자격

제도의 통합적 관리·운영을 가능하게 할 것임. 다수의 기업이(68%) 국가직업능력표준의 도입이 필요하다고 생각하고 있음. 업종별로는 제조업, 규모별로는 대기업에서 더 많은 필요를 느끼고 있음.

- 국가직업능력표준(NSS)가 필요하지 않은 이유로는 기존의 직업능력기준으로 충분하다가 47%로 가장 많았고, 별도의 직업능력표준을 세우고 있다가 22%, 직업능력표준이 불필요하다가 31.4%로 나타남. 직업능력표준이 불필요하다는 기업은 중소기업에서 37%로 많이 응답되어 기존의 연구에서 많이 언급되었듯이 현재 우리나라 중소기업의 직무들이 높은 숙련을 요하지 않는 직무들로 구성되어 있는 현실과 관련된다고 생각됨. 또한 대기업들은 별도의 직업능력표준을 만들어 운영하고 있는 비율이 35%로 높은 것을 알 수 있음.

<표 13> '국가직업능력표준'의 개발 필요성 인식 및 불필요 이유(업종별·기업규모별)

(단위: 기업수, %)

		전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
국가직업능력표준의 필요성	필요하다	888( 68.4)	458( 73.5)	430( 63.7)	559( 66.9)	329( 71.2)
	필요없다	410( 31.6)	165( 26.5)	245( 36.3)	277( 33.1)	133( 28.8)
	전 체	1298(100.0)	623(100.0)	675(100.0)	836(100.0)	462(100.0)
국가직업능력표준이 필요하지 않은 이유	기존 충분	171( 46.7)	69( 45.7)	102( 47.4)	118( 47.4)	53( 45.3)
	별도 있음	80( 21.9)	33( 21.9)	47( 21.9)	39( 15.7)	41( 35.0)
	필요 없음	115( 31.4)	49( 32.5)	66( 30.7)	92( 36.9)	23( 19.7)
	전 체	366(100.0)	151(100.0)	215(100.0)	249(100.0)	117(100.0)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

- 그러나 국가직업능력표준의 활용에 대해서 기업들은 본래적 의미에서 가장 높게 나타나야 할 '교육훈련과정 개발시 기준'의 비중은 28%로 낮고, 오히려 선별기능으로서의 자격이 담당하여야 할 '채용 및 배치'(39%)나, '직무능력평가'(32%) 등의 기능에 주목하고 있어 이에 대한 기업의 이해가 충분하지 않음을 알 수 있음.
- 국가직업능력표준의 필요성이 인정된다 하여도 개발을 결정하기 이전에 개발에 따른 비용효율성(cost-effectiveness)을 고려해야 함. 미국의 경우 NSSB에서 몇 년에 걸쳐 몇 개 직업의 국가직업능력표준을 개발하였지만 투자한 시간과 비용에 비하여 그 활용도가 미미하다는 비판도 있음. 또 국가직업능력표준을 개발할 경우 그 개발의 주체는 업종별 단체나 민간기업의 컨소시엄 등 산업현장의 전문가들이 되어야 할 것임.

○ 기초직업능력인증

- 지식기반사회가 될수록 근로자가 갖추어야 할 더욱 필요한 핵심역량으로서 기초 직업능력(Basic skill, Core skill, Key skill)이 강조되고 있으며, 이에 따라 객관적인 기준에 따라 기초직업능력을 사회적으로 인증하고 그 개발을 유인하는 제도의 필요성이 요청되고 있음.
- 기초직업능력을 표시하는 직업능력인증제의 도입 필요성에 대한 질문에 대하여 기업들은 57.4%가 필요하다고 응답하고 있음. 직업능력인증제가 도입되면 기업에 도움을 줄 것이라는 응답은 64%로 다수를 차지하고 있음. 직업능력인증제가 도움이 된다는 응답은 업종별로는 제조업, 규모별로는 대기업에서 많음.
- 기초직업능력을 표시하는 직업능력인증제의 도입이 별로 도움이 되지 않는다는 이유로는 기존의 장치로도 충분하다는 응답이 73%로 가장 많았고, 이미 사내에 직업능력인증의 제도가 별도로 존재한다는 응답이 27%였는데, 별도의 직업능력인증시스템을 가지고 있는 경우는 대기업이 35%로 유의하게 많았음.

<표 14> 직업능력인증제의 도움 여부와 도움 안되는 이유(업종별·규모별)

(단위: 기업수, %)

	구 분	전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
직업능력인증제 도움 여부	도움 될 것	823( 63.7)	416( 67.1)	407( 60.7)	515( 61.8)	308( 67.4)
	도움 안될 것	468( 36.3)	204( 32.9)	264( 39.3)	319( 38.2)	149( 32.6)
	전 체	1,291(100.0)	620(100.0)	671(100.0)	834(100.0)	457(100.0)
직업능력인증제 도움 안 되는 이유	기존 충분	313( 73.1)	136( 74.3)	177( 72.2)	226( 76.6)	87( 65.4)
	사내 별도 존재	115( 6.9)	47( 25.7)	68( 27.8)	69( 23.4)	46( 34.6)
	전 체	428(100.0)	183(100.0)	245(100.0)	295(100.0)	133(100.0)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

- 직업능력인증제로 기초직업능력을 별도의 자격으로 운영하는 방안에 대해서는 18%만이 찬성함. 기업들은 직업능력인증제를 교육과정에서 포괄하여 그 수수료증으로 대신해야 한다는 방안(48%), 기존 국가자격검정에 한두 과목 또는 문항으로 포함하여 검정하는 방안(27%)을 더 선호하고 있음. 기초직업능력을 별도의 자격화하자는 의견은 규모별로는 대기업에서 높게 나타남.

<표 15> 직업능력인증제 바람직한 운영형태(업종별·기업규모별)

(단위: 기업수, %)

	전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
시험 포함	325( 27.2)	156( 26.8)	169( 27.7)	209( 27.0)	116( 27.8)
별도 자격	218( 18.3)	112( 19.2)	106( 17.4)	125( 16.1)	93( 22.2)
교육과정 수료증	572( 47.9)	280( 48.0)	292( 47.9)	386( 49.8)	186( 44.5)
학생생활기록부	78( 6.5)	35( 6.0)	43( 7.0)	55( 7.1)	23( 5.5)
전 체	1,193(100.0)	583(100.0)	610(100.0)	775(100.0)	418(100.0)

자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

○ 자격제도 관리·운영의 담당 주체

- 기업들은 향후 국가자격과 민간자격 중 자격제도의 중심은 국가자격에 두어져야 한다고 생각하고 있음. 그러나 국가자격은 기술 변화의 속도가 매우 빠른 분야에서 유연하게 대응하기가 어려우며, 또한 산업현장의 수요를 바로바로 반영하기 어려운 단점이 있음. 이에 민간자격의 활성화가 요구되는데, 이를 위해서는 민간자격관리자를 지원하고 관련 인프라를 구축하는 등 지원이 필요하며, 민간자격의 공신력을 제고하기 위한 민간자격의 질 관리를 체계화할 필요가 있음.
- 기업들은 국가자격의 관리·운영을 국가기관이 담당해야 하는 것으로 평가하고 있음. 우리 사회에서는 자격의 공신력이 자격의 사회적 평가를 좌우하는 경향이 강하며, 따라서 현재 논의되고 있는 국가기술자격의 민간위탁이나 민간자격화가 그간 국가기술자격이 쌓아 온 공신력을 손상시키지 않도록 신중하게 접근해야 함.
- 자격관리 및 운영을 국가가 해줄 것에 대한 기업들의 요구는 ① 국가가 사회환경의 변화에 부응하여 자격제도 발전을 위한 적극적인 역할을 할 수 있고, ② 국민 전반의 직업능력 수준을 향상시키도록 자격제도를 확립할 필요가 있으며, ③ 동시에 자격제도가 일정한 질을 확보하고 공신력을 갖추도록 촉진하고 지원하는 국가의 역할에 대한 주문이라고 볼 수 있음.
- 그러나 현재의 국가기술자격의 국가 관리·운영은 그 내실이 없이 방만하고 과도하게 운영되는데 따른 문제점이 크게 드러나고 있음. 예컨대 한국산업인력관리공단에서는 산업현장 직무조사를 34명이 1년에 2~3종목씩 맡아 1인이 41개 종목을 담당함. 이에 한 자격종목의 직무분석은 그 주기가 10년이나 됨. 이는 한국산업인력공단이 622개나 되는 많은 자격종목을 관리·운영하기 때문에 생기는 결과임. 이에 민간부문의 자격관리 역량의 강화에 주력하면서 단계적으로 역량있는 민간부문의 자격관리자가 있는 경우, 국가기술자격의 관리 및 운영을 위탁하는 방안을 강구할 필요가 있음.

<표 16> 향후 자격제도의 중심 및 국가자격 관리운영 주체(평균점수; 1점=공공기관, 국가자격 중심; 7점 =민간기관, 민간자격 중심)

(단위: 기업수, %)

	전 체	제조업	비제조업	중소기업	대기업
향후 자격제도 중심	3.0443	3.1815	2.9179	3.0386	3.0547
국가자격 관리운영 주체	2.9456	3.0744	2.8263	2.9071	3.0153

주: 점수는 국가자격 중심 1점, 민간자격 중심 7점; 공공기관 1점, 민간기관 7점으로 평균을 낸 것임.  
 자료: 한국노동연구원, 『사업체패널조사자료』, 2002.

### Ⅲ. 결 론

#### ○ 자격제도 문제점의 확인

- 사업체패널조사의 결과 현재 자격제도가 가지고 있는 문제점이 구체적으로 드러남. 기업들은 자격소지자의 직무능력을 그렇게 높이 평가하고 있지 않으며, 따라서 자격증을 취업 및 직무배치, 승진결정의 기준으로 삼고 있지 않음. 이는 자격의 신호기능의 미약함을 의미하는 것이고, 결국은 직무능력을 담보하지 못하고, 산업의 수요와 거리가 있는 자격증의 발급에 기인한 결과라고 판단할 수 있음.
- 자격의 신호기능 미약함이 자격소지자의 직무능력 수준이 높지 않은 것에서 비롯된 것이기 때문에 자격에 대한 기업의 우대도 별로 크지 않음. 이에 자격 취득의 인센티브가 적고, 직업능력개발을 선도하는 자격의 기능이 미약하게 됨.
- 지식기반사회에서 직업능력을 신호하고, 직업능력개발을 선도하는 자격의 주요한 두 기능이 미약한 것은 노동이동이 활발하게 전개되고, 그에 따라 효율적 인적자원의 배치가 이루어져 경쟁력을 갖추게 되지 못함은 물론, 직업능력개발에 대한 투자를 비효율적으로 유도하거나 과소하게 하여 장래의 인적자본 저량의 수위를 낮추는 결과를 야기할 것임. 이에 자격 기능의 활성화를 위한 자격제도의 개선은 우리 사회의 장기적 발전을 위해 매우 중요한 것이라 파악됨.

#### ○ 자격제도에 대한 기업의 관심 유발

- 기업들은 자격제도의 개혁에 대해 아직은 그렇게 많은 관심을 보이고 있지 않음. 그리고 현재 국가기술자격제도의 문제점에 대해서도 명확한 이해를 가지고 있지 못함. 국가직업능력표준(NSS)이나 기초직업능력인증에 대해서도 적극적인 판단과 이해를 하고 있지 못하다고 생각됨. 자격제도의 개선방향에 기업이 자격 및

자격제도에 대한 관심을 갖게 하도록 하는 조치가 있어야 함. 그리하여 기업들이 자격제도의 관리·운영에 관심을 갖고 업종별 협회 등에 적극적으로 참여하도록 유도하는 것이 필요함.

- 그러나 분명한 것은 기업들이 아직도 자격제도에 있어서 국가의 역할을 상당히 요구하고 있다는 점임. 이는 국가자격이 가지고 있는 공신력이 상당히 큼을 의미하며, 역으로 민간자격이 아직 성숙하지 못하였다는 것을 의미함. 추후의 자격제도 개선에 있어서 공신력의 유지는 주요하게 고려해야 할 사항임을 확인.
- 그리고 기업들은 국가기술자격이 우리나라의 경제성장이나 근로자들의 직업능력 향상에 일정한 정도로 역할을 해왔다고 평가하고 있어 자격제도가 원활히 개선된다면 그 효과는 상당히 클 것으로 기대됨. 그러나 아직 자격의 공급이 부족하다는 기업들도 있어 업종별 자격증의 수요 파악 및 공급이 원활하게 이루어질 수 있는 체계를 구축할 필요가 제기됨.