

이슈분석

# 우리나라 자격제도의 현황과 개선방안(VI)

## - 자격제도의 개선방향과 과제 -

강순희\*

자격제도에 관한 연재는 이번 6호로 끝을 맺습니다. 2002년 9월호부터 지난호까지 본 시리즈에서는 (1) 자격의 의의와 자격제도의 주요 쟁점, (2) 자격제도의 현황과 문제점, (3) 주요 선진국 자격제도의 최근 변화와 시사점, (4) 사업체 패널조사에 나타난 자격제도의 문제점, (5) 자격취득자 실태조사의 분석을 다루어 왔습니다. 본호의 논의를 포함하여 이상의 논의에 대한 자세한 내용과 자료 등은 본원에서 2002년 12월에 발간한 『자격제도의 비전과 발전방향』에서 찾아볼 수 있습니다.

## I. 자격제도 개선의 기본 방향

### 1. 자격제도의 기본 방향 설정

#### 가. 직업능력 신호기제 역할 제고

- 자격이 산업현장이 요구하는 직업능력을 정확히 반영할 수 있도록 내용이나 검정기준, 방법 등이 산업현장(일)과 연계되어야 함.
  - 개발 및 관리, 운영과정에 산업현장 전문가들(사회적 파트너들)의 참여가 요체임.
  - 산업현장과 연계된 자격은 그 자체로 정규교육훈련 및 직업교육훈련을 선도하게 될 것이며, 결국 일-자격-교육훈련의 연계가 이루어질 것임.

\* 강순희 = 한국노동연구원 연구조정실장(shkang@kli.re.kr).

#### 나. 평생직업능력개발 선도 역할 제고

- 자격의 일(노동시장)과의 연계를 통해 신호기체로서의 역할을 제대로 한다면 공신력을 확보할 수 있으며, 동시에 자격취득에 대한 보상이 충분히 이루어지게 됨. 나아가서 자격이 현재 필요한 직업능력을 식별함은 물론 미래에 유망한 직업능력을 예견하게 되며 이에 따라 국민들이 계속적으로 능력개발을 할 유인을 가지게 됨.

#### 다. 자격운영의 유연성 및 환경 반응성의 추구

- 급속한 기술변화 및 숙련주기의 단축 속에서 자격제도를 유연하게 운영하고, 환경변화에 탄력적으로 반응하도록 하여야 함.
  - － 자격의 관리 운영에 있어 모듈화(단위화)의 적용
  - － 기준 및 자격종목의 유효기한 설정의 모색

#### 라. 국가표준으로서의 자격의 일관성과 통용성 추구

- 국가자격의 경우 국가표준으로서의 일관성을 유지할 수 있어야 하나, 동시에 산업현장의 다양한 수요를 탄력적으로 반영할 수 있어야 함(converging divergency).
  - － 다양한 자격을 활성화하되 국가수준의 일관성을 유지하는 준거(reference) 및 규제기구가 필요

#### 마. 자격제도 운영에 민간의 참여와 역할 확대

- 일과의 연계, 수요자 중심원리의 강화, 관리 및 운영의 효율성과 유연성 제고 등을 위하여 자격의 개발, 관리 및 운영과정에 민간의 참여와 역할이 강화되어야 함.
  - － 국가의 기준관리자, 촉진자, 지원자로서의 역할은 견지
  - － 민간의 역량과 책무성 강화를 위하여 자격의 개발, 관리 및 운영 등에 참여하는 컨소시엄, 협의체, 협회나 기업 등에 일정한 권한과 책무를 부여하고 감독.
  - － 국가자격의 민간위탁도 동일한 원칙 하에서 확대

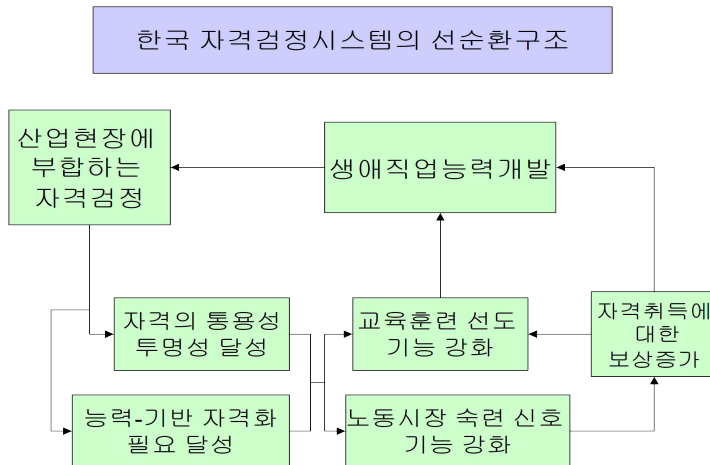
## 2. 우리나라 자격제도의 장단점 분석

- 선진국에서 잘 작동되고 효율적으로 평가되는 자격제도라 하여도 사회경제적 배경이 다른 우리나라에는 그대로 적용될 수는 없음.
  - 자격제도의 개선을 위해서는 우리나라 자격제도의 현실에 대한 정확한 분석과 장단점 파악이 전제되어야 함. 특히, 그간 산업화과정에서 기능기술인력 양성에 주도적 역할을 하여 온 자격의 긍정적 기능과 그 과정에서 중요한 역할을 한 한국산업인력공단과 대한상공회의소 등의 자격검정의 인프라, 노하우와 공신력 등은 향후 자격제도의 개편에서 유용하게 이용되어야 할 것임.

### 가. 우리나라 자격제도의 장점

- 체계적으로 잘 갖추어진 검정시스템
  - 우리나라 검정시스템은 주로 학교의 교육훈련에서 얻어진 직업능력을 평가하는데 기능하였고, 이에 따라 자격이 산업현장 수요와 맞지 않다는 문제점을 지니고 있지만, 잘 갖추어진 검정시스템은 우리 자격제도의 중요한 인프라임.
  - 검정시스템이 잘 구비되었기 때문에 자격과 산업현장 수요의 연계만 잘 이루어진다면 자격제도-일-직업교육훈련의 연계라는 선순환적인 효과를 기대할 수 있음. 그리고 우리나라의 국가자격은 아직 공신력에서는 절대적인 지지를 받고 있기 때문에 국가자격을 개혁에서의 성공은 민간자격에도 긍정적인 영향을 미칠 것임.

[그림] 우리나라 자격검정시스템의 선순환 구조



## 나. 우리나라 자격제도의 단점

- 우리나라 자격제도의 가장 큰 단점은 사회적 파트너들의 참여가 부족하여 산업수요와 괴리되고 있다는 점임.
  - 검정시스템은 잘 갖추어져 있지만 주요 자격의 관리·운영의 주체가 정부로서 산업현장 및 사회적 파트너들의 참여가 미흡하여 자격과 산업수요와의 괴리가 크게 발생
  - 산업수요와의 괴리는 자격증에 대한 사회적 통용력 및 보상의 미흡으로 나타나며, 이는 능력개발과 자격취득의 유인을 약화시키는 악순환을 초래

## 3. 자격제도 기본 방향 수립을 위한 국가의 역할

### 가. 교육훈련-자격-일의 연계를 위한 기본 틀의 마련

- 자격제도와 관련한 국가의 역할 중에 가장 중요한 것은 자격제도를 위시하여 교육훈련-자격-일의 연계를 위한 기본적인 틀을 마련하고 운영하는 것임.
  - 국가직업능력표준(National Competency Standards)의 개발과 운영
  - 국가자격제도의 틀(National Qualifications Framework)의 정립

### 나. 자격제도의 기본 틀 마련

- 교육훈련-자격-일의 연계를 위한 틀은 단시일 내에 마련하는 것이 어렵기 때문에, 먼저 자격제도의 측면에서 국가자격제도의 틀(National Qualifications Framework)을 정립
  - 각 자격종목간, 자격-학력간 연계(등가화)와 상호조정 장치 마련
  - 국가자격제도의 틀에서는 (1) 국가직업능력표준, 자격기준, 출제 및 검정기준 등의 기준개발 및 보급을 담당하는 기구, (2) 국가기술자격제도 관리, 기관인증 및 종목인증, 취득자 관리 등을 담당하는 관리기구, (3) 그리고 출제 및 검정을 집행하는 검정기구가 단일기구로 되어야 하는지, 아니면 분리 운영되어야 하는지가 결정되어야 함.
    - 프랑스의 CEREQ과 직업자문위원회(CPCs), 영국의 QCA와 NTO, Awarding Body, 독일의 BIBB, 상공회의소 및 수공업협회 등에서 보여지듯이 연구개발과 검정시행 등이 분리 운영되는 경우와 우리의 경우와 같이 통합운영되는 경우의 장단점 비교분석 선행

- 국가의 자격제도 전반을 관장하는 총괄 기구, 가칭 '국가자격원' 등의 설립여부 검토

#### 다. 자격 관리·운영의 기본 지침 마련

- 자격-교육훈련-일의 연계체제 구축을 위한 국가직업능력표준제의 도입 여부와 방법, 활용방안, 선행학습 및 경험학습 등 유무형의 학습에 대한 인증방안의 마련, 자격제도 운영에 있어 모듈화(modularization) 및 단위화(unitization)의 시도 등에 대한 기본적인 지침을 마련해야 함.
  - 동시에 민간자격에 대한 공인제도, 민간자격관리자의 관리와 지원방안, 자격취득자 관리 및 지원 방안 등도 마련 필요.

## II. 자격제도의 개선을 위한 과제

### 1. 자격의 교육훈련-일과의 연계 강화

#### 가. 인적자원개발 관련 부서의 유기적 관계 정립

- 인적자원을 개발하는 부서(교육인적자원부, 노동부)와 인적자원을 수요하는 부서(산업자원부 등)간의 유기적 연계장치 마련 및 관계정립

#### 나. 자격제도의 교육과정 및 직업훈련과의 연계 강화

- 산업수요(일)에 바탕을 두어 직업교육 및 직업훈련의 교과과정 개편
- 자격제도의 산업현장성 강화
  - 자격의 산업수요를 조사 분석하여 공표하고, 자격검정에 반영
  - 산업현장 전문가의 자격검정 참여 제도화 및 개발직종의 직무분석 내실화
  - 자격검정 응시자격에 유관 산업현장 실습 의무화 방안 검토
  - 직무관련 필기시험으로 합격증을 발급하고 유관 직종에서 근무를 하여 실무경력을 쌓은 뒤 자격증을 발급하는 방안 강구
- 면허형 자격에서 시범적용

- 기초직업능력을 기존 자격제도 및 NCS에 포함하여 인증
  - 읽기, 쓰기, 셈하기 등 전통적인 기초능력 이외로 지식정보화 사회가 새로이 요구하는 정보처리 및 적응능력, 컴퓨터 활용능력, 문제해결능력, 팀작업 및 네트워크작업 능력 등 핵심역량으로서 기초직업능력(basic skill, Core skill)을 사회적으로 인증하는 제도의 마련
    - 별도의 자격보다는 학교 및 직업훈련의 교육과정에서 기초직업능력 양성의 성과를 마련하고 그 과정의 이수 시에 인증하는 방법(수료증이나 자격증)을 장려하되, 기존 자격제도 검토에 한, 두 과목 또는 문항으로 포함하여 검토하는 방안을 동시에 모색
    - 국가직업능력표준에 하부단위로 포함하여 교육훈련과정 개발 및 사회적 인정 유도
- 국가직업능력표준(National Competency Standards, NCS)의 개발 및 활용
  - 국가수준에서 직업별로 필요한 능력과 숙련조건 등을 명시한 국가직업능력표준(NCS)을 개발하는 것은 ‘교육훈련-일-자격’의 연계를 통한 국가자격체제(NQF)의 구축을 위해서 필요
    - 국가직업능력표준은 또한 교육과정 및 직업훈련과 자격제도의 통합적 관리·운영을 가능하게 할 것임.
  - 개발과 도입은 산업체의 실질적 참여에 기초하여야 하며, 개발에 따른 비용효율성(cost-effectiveness)을 면밀히 고려해야 함.
    - 미국의 경우 NSSB에서 수년에 걸쳐 몇 개의 국가직업능력표준을 개발하였지만 투자한 시간과 비용에 비하여 그 활용도가 미미하다는 비판이 있음.
    - 또한 산업기술의 변화에 맞추어 국가직업능력표준을 지속적으로 개정하여 빠르게 변화하는 산업현장을 따라가도록 하여야 함.
    - 교육·훈련기관 및 자격검정 기관의 시설·장비 훈련교사 등이 국가직업능력표준에 부합되도록 하는 개혁도 동시에 진행되어야 함.

#### 다. 직업능력 및 자격의 모듈화 혹은 단위화

- 자격의 산업현장성을 강화하고 탄력적 운영, 수요자 중심원리를 효율적으로 시행함으로써 ‘교육훈련-일-자격’의 연계를 강화하기 위하여 자격제도 운영에 있어 모듈화(modularization) 및 단위화(unitization)를 확충
  - 자격단위를 핵심 단위, 주변 단위, 선택 단위 등으로 구분하여 각 단위 자격들의 취득을 연계시키면, 이는 유연한 교육훈련 이수를 가능하게 하며 동시에 비용

식·무형식 학습의 인증 등이 원활하고 자격취득 및 검정의 유연성도 도모하면서 산업현장의 수요의 변화를 탄력적으로 반영할 수 있게 될 것임.

- 현재 부문별 사회적 파트너의 역량 및 자격검정에의 참여수준을 고려하면, 모듈화와 단위화는 중장기적인 플랜 하에서 진행

## 2. 자격제도 관리·운영의 합리화

### 가. 국가자격과 민간자격의 영역 설정

- 국가자격은 국민의 생명·건강·안전에 직결되거나(공공성), 사회적으로 필요하나 응시자 수가 적거나 검정 비용이 많이 들어 민간에서 관리·운영하기 어려운 직무분야(시장실패) 등으로 제한
  - － 이렇게 제한적인 부분에서만 원칙적으로 국가자격과 민간자격의 영역구분을 하고 상호 중복을 피하되, 나머지 영역에서는 상호 보완체제를 유지하는 방향으로 나아가야 할 것임.
- 시장통용성이 낮은 국가기술자격은 폐지하고 민간위탁을 확대하는 방법 등을 통하여 국가가 직접 관장하는 과도한 국가자격종목을 정비
  - － 민간의 자격 공급 및 관리 능력이 부족하기 때문에, 민간부문의 자격관리 역량의 강화에 주력하면서 단계적으로 역량있는 민간부문의 자격관리자에게 국가기술 자격의 관리, 운영을 위탁
    - 민간위탁 시 국가자격이 가졌던 공신력을 계속 유지할 수 있도록 모니터링 및 관리기제 마련

### 나. 자격영역 및 종목의 재조정 및 폐지

- 현행의 국가자격 중 민간자격화할 부분은 자격검정의 민간위탁 등의 단계를 거치거나, 민간자격관리자의 역량이 강화되는 시점에서 민간자격으로 변경

### 다. 한국산업인력공단 등 국가자격관리자의 자격업무의 개선

- 검정, 관리 등의 민간위탁이나 종목 재조정·통폐합 등을 통하여 관리종목의 축소
  - － 유사종목의 통합과 탄력적 검정(이론은 단일화하고 실기는 분리하는 방법 등)
  - － 응시자가 적으며, 사양산업에 속하는 자격종목의 폐지

- 거의 보편화된 하급의 직무능력 자격을 폐지 또는 업그레이트
  - 워드나 컴퓨터 활용 등의 자격은 통합하여 기초직업능력자격으로 발전시키는 방안 강구
- 업무의 질적 개선
  - 한국산업인력공단 등의 자격관련 업무에서 자격관련 연구개발, 인프라 구축에서의 전문성을 제고하기 위하여 연구인력의 확충과 지원 강화
  - 자격종목개발, 검정 등에 현장전문가들의 참여를 확대하기 위한 적정 예산지원
  - 자격검정의 컴퓨터화 및 온라인화 확대
- 국가자격의 관리 운영에 수익성 원리의 과도한 적용 배제
  - 기획예산처의 정부기구 재정자립도 50%의 원칙은 국가기술자격의 검정에는 적용배제
    - 국가자격은 사회국가적으로 필요하나 개발 및 관리운영 비용이 많이 들어 수익성이 적어 자격시장의 실패가 일어나는 부분을 담당하여야 하기 때문임.
    - 국가자격이 수익성 때문에 민간이 잘할 수 있는 자격종목을 개발하는 경향을 방지

## 라. 국가기술자격의 시효 및 보수교육

- 자격기준 일몰제의 도입
- 신설 자격의 경우 자격 유효연한을 설정하여 자격의 질 관리를 강화하는 방안을 강구
  - 자격의 유효기간은 숙련주기를 고려하여 일괄적으로 정하되, 특정 자격종목이 숙련주기에서 매우 짧거나 긴 경우는 자격의 유효기간을 따로 설정할 수 있게 함. 자격의 유효기간이 경과하면 해당자격의 효력은 소멸되는 것으로 하되, 현장에서 자격과 관련한 직무에 종사하는 경우는 자격의 유효기간이 다시 갱신
- 보수교육 필요 자격 설정 및 보수교육
  - 사후 관리를 체계화하기 위하여 일부 필요한 국가기술자격의 경우 내실화 방안을 전제로 자격증 취득자의 보수 교육훈련을 부활하는 방안을 적극 검토
    - 보수교육이 필요한 분야는 국민의 생명과 건강, 그리고 안전에 직접적으로 관계되는 분야로 한정. 이들 분야에서는 보수교육을 받으면 자격의 유효기간이 갱신되는 것으로 하고, 그렇지 않으면 자격의 시효가 만료되는 것으로 함.



- 보수교육이 필요하다고 선정된 자격분야의 경우, 자격취득자 보수교육은 호주의 경우처럼 일정한 기간 안에 최소 몇(150) 시간의 전문교육활동을 이수하도록 요구

#### 마. 국가기술자격 5등급 체제의 정비

- 현행의 복합형체제를 가져가면서 보완하는 방향을 유지
  - 직업능력인정형 자격을 지향한다면, 학력기준의 경로와 실무경력자 중심의 경로를 나누어 국가기술자격체계를 복선형으로 운영하는 방안을 고려할 수 있으나 두 경로간 등가화의 문제나 기능상충의 문제가 발생할 수 있고, 자격검정의 종목수가 많아져 검정관리의 복잡화 등의 현실적인 문제점이 더 클 수 있기 때문임.
  - 현행의 5등급 체제는 일정하게 학력기준과 연계되고 유럽연합의 5등급제 등과도 논리적 일관성이 유사
  - 다만, 자영업 취업이 많은 수공업 혹은 서비스업 분야 등 산업이나 업종에 따라 5등급제가 부적절한 경우에는 현행처럼 기본등급(5등급)을 기준으로 하여 그 내에서 등급을 조정

#### 사. 국가자격의 국제적 통용 준비

- 기술사 자격 등 상위자격을 중심으로 국제공인에 대비
  - 국제적 통용이 필요한 자격들을 확인하고 예상하여 국제자격화의 준비
    - 기술사 등 고위 자격의 응시요건으로 현장의 실무경력 요건을 강화하는 등 질 관리 확충
    - 자격 검정에서도 이론 및 영어의 난이도를 강화하여, 국제 자격으로 인증되기에 충분하도록 내용을 갖추어야 함.

#### 아. 민간자격의 활성화

- 민간자격관리자의 지원 및 질 관리
  - 민간자격관리자를 지원하고 관련 인프라를 구축하는 등 지원이 필요하며, 민간자격의 공신력을 제고하기 위한 민간자격의 질 관리를 체계화
    - 민간자격관리자 자격종목신고제(신설·폐지 자격 종목도 신고)를 실시하고 민간자격 모니터링장치 마련으로 사회적 부작용을 최소화하며, 공신력에 따라 차등 지원하는 방안 등을 강구

- 민간자격의 (등급)인증제 실시 등 국가가 과도하게 민간자격에 관여하는 것은 바람직하지 않음.
- 공인민간자격의 사후관리 강화
  - 공인된 민간자격이 지속적으로 좋은 질을 유지할 수 있게 사후관리 강화
    - 공인민간자격에 의한 질이 낮은 기타 민간자격의 구축(crowding-out) 등의 긍정적 효과를 유지하고 독점에 따른 폐해 등 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 사후관리의 강화가 필수적임.
    - 일본의 공적자격 폐지 예정의 예에서 보여지듯이 민간자격에 대한 국가공인을 줄이는 방안도 강구

#### 자. 사내자격의 활성화

- 사내자격의 도입은 국가자격 및 민간자격에 대한 불신이나 보완적 요구에서 비롯된 것임.
  - 사내자격의 목적은 이를 통하여 종업원의 능력을 판단하고, 승진, 전보, 직무배치 등에 반영함으로써 종업원의 직업능력개발을 유도하는 것임.
- 사내자격 노동부 인증의 확대
- 사내자격의 업종 통용화 모색
  - 성공적인 사내자격은 업종을 대표하는 초우량기업들이 운영하는 경우가 많아, 이를 업종 전체에 통용되는 자격으로 개발유도
    - 일개 기업의 사내자격의 업종통용화의 한계가 있다면, 산업단체(업종별 협회)의 역량이 미흡한 현실에서 주요 대기업들의 컨소시엄 구성을 통한 업종 통용 자격화도 고려할 수 있음.

#### 차. 자격제도의 관리·운영에 사회적 파트너의 참여 내실화

- 민간의 자격의 관리·운영에의 참여 확대
  - 기업 및 노동조합의 자격에 대한 관심 촉발 유도
  - 관리, 검정에의 참여
- 기술자격제도심의위원회 구성 및 활동 내실화

#### 카. 자격증 양식의 내실화

- 자격증이 직업능력에 관한 정보를 상세히 제공할 수 있도록 자격증의 양식을 보완

- 자격증 자체에 직업능력에 대한 상세한 정보를 담거나, 유럽연합에서 자격의 투명성을 제고하기 위하여 시도하고 있는 자격증 부속세부명세서(supplement)와 같은 방식 검토

### 3. 생애직업능력개발을 위한 자격의 선도기능 강화

#### 가. 비공식(nonformal) 혹은 무형식(informal) 학습의 자격화

- 경험을 포함한 비공식적, 무형식적 선행학습의 인정방안 확충
  - 우리의 경우는 이미 국가기술자격 등에서 이를 반영하고 있기 때문에 별도의 자격화 방안을 고려할 필요는 없으나, 일정한 기간의 실무경력자는 산업의 수요에 부합하는 이론·실기 학습이 선행되었다고 보고 이들에게 일부 과목의 이론 혹은 실기 시험 면제 등으로 실무경력을 인정해 주는 선행학습 인정시스템의 개발이 지속적으로 강구되어야 할 것임.
    - 2002년에 도입된 프랑스의 직업경력인증제도(VAP) 및 현장경력인증제도(VAE) 등의 경험을 참고
  - 비공식, 무형식 학습의 자격화를 위해서 또한 자격 단위의 모듈화(단위화)를 개발하고 추진하는 것이 필요

#### 나. 필요 직업능력의 확인 및 미래 유망 직업능력의 개발

#### 다. 자격 관련 정보제공 체계 정비

#### 라. 자격취득의 인센티브 강화

- 자격취득의 가장 큰 인센티브는 자격에 합당한 직업능력을 갖고 있다고 인정되어 사회적으로 우대를 받는 것임.
  - 자격소지자가 현장에서 요구하는 직업능력을 가질 수 있도록 자격제도를 개선하는 것이 우선 과제이며, 이때 기업에서 채용, 승진·승급 등에서 자격소지자를 우대할 것이며, 자격소지자의 고용안정성도 커질 것임.
  - 정부는 자격취득자의 경우 창업 및 사업 인허가 절차를 간소화해서 행정적인 편의를 도모하거나, 학점은행제와 자격제도의 연계를 강화하여 자격취득자가 고등교육기관의 입학 및 과정수료에 우대를 받을 수 있도록 제도적 장치를 마련할 수 있음.