

자격기본법의 입법론적 개선방안

Legislative Reform Plans of Framework Act on Qualifications

이 상 윤*
Lee, Sang-Yoon

목 차

- I. 서론
- II. 자격기본법의 입법배경과 연혁
- III. 자격기본법의 기본성격과 체계
- IV. 자격기본법의 입법론적 개선방안
- V. 결론

국문초록

자격기본법은 자격정책의 계획적·종합적·체계적 추진을 위한 방향제시, 자격제도·정책의 전체적·종합적 체계화, 자격정책의 계속성·일관성 확보, 국민에 대한 자격정책의 메시지 발신기능 등, 기본법적 기능을 제대로 수행하고 있지 못하여 기능적 한계를 지니고 있다. 이로부터 우리나라 자격제도 및 관련법제의 연계성을 강화함으로써, 자격정책의 체계적·효율적 수행을 도모하고, 자격제도의 활성화를 위하여 제정된 자격기본법의 기본법적 성격 및 기능의 강화가 시급한 실정이다. 이러한 점에서 이 연구에서는 자격기본법의 입법연혁 및 체계를 분석하여 문제점을 도출하고, 그 기본법적 성격 및 기능을 강화하기 위한 체계적·내용적 정비방안을 제시하였다. 구체적으로는 자격의

논문접수일 : 2014.03.14

심사완료일 : 2014.04.30

게재확정일 : 2014.05.01

* 법학박사·한국법제연구원 연구위원

체계적 관리·운영방안, 용어의 통일성·일관성 제고방안을 제시하였고, 공인 신청 및 공인취소 등의 내용적 정비방안을 제시하였다.

주제어 : 자격기본법, 민간자격, 국가자격, 자격정책, 공인민간자격

1. 서론

디지털경제시대의 도래, 노동시장의 유동성 증가, 노동 및 직업에 대한 가치관의 변화 등을 특징으로 하는 현대사회에서는 개인적 직업능력에 대한 평가시스템의 필요성이 강조되고 있다. 이로부터 학력중심사회에서 능력중심사회로 변화하고 있으며, 이러한 변화는 개인적 능력인증의 기재로서 자격의 중요성 및 수요를 크게 증가시키고 있다. 이와 같이 능력위주의 새로운 사회건설을 위한 전략적 발판으로서의 자격제도는 우수한 산업인력의 수급을 위한 객관적 능력검증의 수단으로서 교육·훈련시장과 산업현장의 연결고리 역할을 수행하며, 성과중심·능력본위 사회의 주요한 기재로 작용한다.¹⁾ 나아가 자격제도는 개인의 능력개발을 촉진하여 직업교육훈련과 일을 연계시키는 국가의 인적 자원개발에 있어 핵심적 인프라로 작용하고 있다. 이로부터 우리나라는 자격기본법을 중심으로 하여 직업교육과 훈련과정의 연계, 산업계 수요에의 부응, 직업교육훈련과정의 다양성과 창의성 제고, 평생학습·능력중심 사회로의 정착에 기여하고, 자격간의 호완성과 국제적 통용성 증진을 위하여 자격제도를 관리·운영하고 있다.

그러나 국가기술자격, 국가자격, 민간자격 등을 규정한 자격관련법령 간에 상호 상충하거나 연계되지 않는 규정이 존재하는 등, 법령별 자격관련규정의 내용과 수준이 상이하어 자격의 활용성 확보에 한계가 발생하고 있다.²⁾ 또한 부처별로 산재되어 있는 자격제도가 자격기본법, 국가기술자격법, 자격관련 개

1) 박태준, “한국 자격제도에 대한 상황적 분석”, 「직업교육연구」 제21권 제2호(2002), 460면.

2) 김현수·이동임·김덕기·최영호, 「자격의 활용성 강화를 위한 법제도 개선방안」, 한국직업능력개발원, 2007, 1-2면.

별법령의 체계 하에서 자격의 발급주체, 검정기관, 자격등급체계, 합격기준 등이 상이하게 관리·운영되고 있어, 법체계적 산만성으로 인한 기본법과 개별 법령간의 유기적 연계성이 결여되고, 결국 제도운영의 비효율성으로 이어지는 악순환이 지적되고 있다.³⁾ 이와 같이 1997년에 민간자격제도의 활성화를 목적으로 제정된 자격기본법은 자격에 관한 기본법으로서의 성격을 가짐에도 불구하고, 특히 국가기술자격과 민간기술자격 등과 관련하여 제도운영 주관부처의 운영미숙과 절차중심의 행정처리 등으로 입법취지에 비추어 기능적 한계를 드러내고 있다. 이로부터 자격기본법의 이러한 기능적 한계를 극복할 수 있는 제도적 개선의 필요성이 강조되고 있다.⁴⁾

이와 같이 자격기본법은 자격정책의 계획적·종합적·체계적 추진을 위한 방향제시, 자격제도·정책의 전체적·종합적 체계화, 자격정책의 계속성·일관성 확보, 국민에 대한 자격정책의 메시지 발신기능 등, 기본법적 기능을 제대로 수행하고 있지 못하여 기능적 한계를 드러내고 있다. 결국 이것은 우리나라 자격제도 및 관련법제의 연계성을 강화함으로써, 자격정책의 체계적·효율적 수행을 도모하고, 자격제도의 활성화를 위하여 제정된 자격기본법의 기본법적 성격 및 기능의 강화가 자격법제의 우선적 과제임을 시사하고 있다. 이러한 점에서 이 연구에서는 자격기본법의 입법연혁 및 체계를 분석하여 문제점을 도출하고, 그 기본법적 성격 및 기능을 강화하기 위한 체계적·내용적 정비방안을 제시하고자 한다.

II. 자격기본법의 입법배경과 연혁

1. 국가주도 자격관리의 형성

가. 직업훈련법의 성립·폐지

3) 이상윤, 「국가경쟁력 강화를 위한 자격법체계 연구」, 한국법제연구원, 2010, 12-13면.

4) 최영렬·김미숙·정인수, 「자격기본법 개선방안에 관한 연구」, 한국직업능력개발원, 2011, 98면 이하 참조.

선진국에 비하여 비교적 늦게 출발한 우리나라의 자격제도는 1960년대 초반부터 본격적으로 진행된 경제개발에 따라 개별법령에서 각종 자격이 신설되는 등 양적 성장을 보이게 된다. 이로부터 직업훈련의 진흥을 위하여 1967년 1월 16일에는 직업훈련법(법률 제1880호)이 제정되었으며, 거기에서는 근로자에게 직업훈련과 기능검정을 실시하여 공업 및 기타 산업에 필요한 기능자를 양성할 목적으로, 근로자의 기능을 공증하기 위하여 일정한 기준에 따라 기능의 정도를 검정하는 기능검정을 실시하였다. 당시 노동청 주관으로 기능검정이 광범위하게 실시되었으며, 주목해야 할 것은 직업훈련법에 따른 자격검정이 다른 기관에서 실시하는 자격종목과 중복되는 경우, 이를 통합·병행하였다는 점이다.⁵⁾ 직업훈련법의 제정과 함께 노동청 훈련으로 시행되어 온 기능검정사업은 1969년 4월 28일 직업훈련법 시행규칙(보건사회부령 제250호)의 제정으로 등급별 검정기준과 검정시행방법의 법적 근거가 마련됨으로써, 기능검정의 운영에 상당한 발전이 있었다. 이와 같이 직업훈련법은 정부의 다양한 부처에서 분산적으로 실시되고 있던 기술 및 기능 자격검정의 직종을 일원화하는 준비단계적 역할을 어느 정도 수행하였다고 할 수 있다. 그 후 직업훈련법에 따른 기능검정은 여러 차례의 수정과 보완을 거쳤으며, 직업훈련법은 1976년 12월 31일에 직업훈련기본법(법률 제2973호)의 제정으로 폐지되었다.⁶⁾

나. 국가기술자격법의 제정

1960년대 후반 10개의 부처에서 기술사법, 건설업법 등 19개의 다른 법령이 존재하였으며, 이러한 법령에 따라 26개의 부처가 독립적으로 기술자격제도를 제정하거나 외국의 자격제도를 모방하여 실시하였다. 이로부터 자격종목과 등급 간의 혼란이 발생하고, 자격기준의 불일치 및 유사종목의 중복 등의 문제

5) 최영렬·김미숙·정인수, 전거서, 101면.

6) 1995년 7월 고용보험법에 의한 직업능력개발사업의 도입으로 직업훈련의 중점이 기능인력양성에서 근로자의 평생직업능력개발로 확대·발전하는 한편, 직업훈련의 환경변화에 적극적으로 대처하기 위하여 1998년 정기국회에서 직업훈련기본법을 폐지하고, 이를 대체하는 근로자직업훈련촉진법을 제정하였으며, 2004년 12월 근로자직업훈련촉진법에서 근로자직업능력 개발법으로 법률의 제명을 변경하여 오늘에 이르고 있다.

점이 발생하게 되었다. 1973년 12월에 국가기술자격법이 제정되기 전까지 기술자격은 산발적으로 제정되고, 현실적이지 못하다는 등의 문제점으로 여전히 산업사회가 요구하는 양질의 기술인력 개발에 한계를 드러내고 있었던 것이다. 즉, 기술자격의 자격기준이 복잡·다기하여 동일한 기술·자격이라는 관념의 부재로 기술자격에 대한 공신력을 제고하지 못하였다. 또한 정부부처 또는 자격법령 간에 중복되거나 유사한 기술자격이 설정·운영되어 서로 통용되지 못함으로써 자격제도가 비효율적으로 운영됨은 물론 응시자 입장에서도 노력과 경비를 낭비하는 요인으로 작용하였다. 그리고 산발적인 자격제도로 인하여 기술교육 및 직업훈련제도와 체계적으로 연결되지 못하여 기술교육 및 직업훈련을 산업이 요구하는 방향으로 유도·발전시키는 역할을 충분히 수행하지 못하였다.⁷⁾ 이러한 문제를 해결하기 위하여 1973년 12월 31일에 각종 자격을 통폐합하고, 공신력 있는 검정시행을 위하여 국가기술자격법(법률 제 2672호)을 제정하였다. 국가기술자격법의 제정으로 기술사법 등 각 부처소관의 19개 법령의 128개 종목이 국가기술자격으로 흡수되는 등, 대부분의 기술자격은 국가기술자격법에 통합되어 실시됨으로써 기능검정의 일원화가 실현되었다.

2. 자격기본법의 성립과 전개

가. 자격기본법의 성립

1990년대 후반부터 경제와 산업의 고도화에 따라 기술의 융합과 변화가 급속하게 진행됨으로써, 현장의 직무도 다양화·다변화되었으며, 급변하는 다양한 자격수요에 능동적으로 대처할 필요성이 강조되었다. 이로부터 기존의 국가주도의 자격운영 형태를 넘어 민간의 참여를 적극적으로 권장할 필요가 있었다. 자격기본법이 제정되기 전까지는 국가주도의 경제개발전략을 추구함으로써 “국가주도의 자격관리”라는 사회적 풍토가 정착되어 있었으므로, 민간자

7) 직업훈련연구소, 「한국직업훈련발전사」, 한국직업훈련관리공단, 1989, 303-308면 참조.

격의 운영은 생각하기 어려운 실정이었다. 이로부터 극소수의 기관이 정보·사무·경영분야를 중심으로 체계화되지 못한 민간자격을 운영하거나 일부 기업이 사내자격을 운영하고 있었다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 1997년 3월 27일 정부는 자격기본법(법률 제5314호)을 제정하기에 이르렀다. 결국, 자격기본법은 ① 산업사회의 발전에 따른 다양한 자격수요에 부응하여 자격제도를 국가자격과 민간자격으로 구분하고, ② 자격제도의 관리주체를 다원화하는 등 자격제도에 관한 기본적인 사항을 정하여 자격제도의 관리·운영을 체계화·효율화함과 동시에, ③ 자격제도의 공신력을 높여 국민의 직업능력개발을 촉진하고, 사회경제적 지위향상을 도모하기 위하여 제정된 것이다.⁸⁾

나. 자격기본법의 전개

1997년에 제정된 이후 자격기본법은 총 9차례(타법개정 포함)의 개정을 거치면서 오늘에 이르고 있다. 구체적으로는 1997년 12월 13일(법률 제5453호, 타법개정), 1999년 1월 29일(법률 제5733호, 타법개정), 2005년 3월 31일(법률 제7428호, 타법개정), 2007년 4월 27일(법률 제8390호, 전부개정), 2008년 2월 29일(법률 제8852호, 타법개정), 2008년 12월 26일(법률 제9190호, 일부개정), 2010년 3월 17일(법률 제10093호, 일부개정), 2010년 6월 4일(법률 제10339호, 타법개정), 2011년 7월 25일(법률 제10907호, 타법개정)의 개정이 그것이다. 이 중에서 1997년 12월 13일의 개정(타법)은 행정절차법의 시행(1998년 1월 1일)에 따른 개정으로서, 행정절차법과 개별법률에 중복적으로 규정되어 있는 행정절차 관련규정을 삭제하고, 일정한 원칙과 기준에 따라 청문을 실시하는 처분을 명확하게 개별법률에 규정함으로써, 행정절차법의 운영적 실효성을 확보하기 위한 것이었다. 이로부터 자격기본법 제29조에 민간자격 공인취소에 관한 청문조항이 신설되었다.

8) 자격기본법의 입법과정에서는 교육부와 노동부 간에 법률의 소관에 관하여 논의가 있었다. 즉, 노동부는 국가기술자격법을 확대 개편하여 만든 자격기본법이므로 당연히 노동부 소관이라고 주장하였으나, 신 직업교육체제 구축방안은 어디까지나 교육개혁의 일환으로 행해졌다는 점에서 교육부의 소관으로 되었다. 정택수, 「직업능력개발제도 변천사」, 한국직업능력개발원, 2008, 106면 참조.

2007년 4월 27일에는 전면개정이 있었는데, 개정이유는 교육훈련·자격·산업현장의 연계체계를 구축하기 위하여 국가직무능력표준 및 자격체제를 도입하고, 국가 차원의 효율적인 자격정책을 마련하기 위하여 자격관리·운영 기본계획을 수립하고, 자격정책심의회를 신설하는 한편, 민간자격의 신설이 제한되는 분야의 기준을 신설하고, 민간자격 및 민간자격 공인제도를 보완하여 자격의 남발로 인한 국민의 피해를 예방하며, 국민의 평생직업능력개발을 촉진하여 능력중심사회의 구현하기 위한 것이었다. 주요 개정내용은 국가직무능력표준 및 자격체제의 도입, 자격관리·운영기본계획의 수립 및 자격정책심의회 설치, 교육훈련과 자격과의 연계, 민간자격의 제한분야 설정, 민간자격의 공인대상자 제한, 민간자격 공인제도의 보완 등을 들 수 있다.

2012년 11월 19일 제311회 국회(정기회) 제9차 교육과학기술위원회에서는 법안심사소위원회의 심사결과를 받아 들여 1012년 7월 25일 강은희 의원이 대표발의한 자격기본법 일부개정법률안과 1012년 7월 27일 정부가 제출한 자격기본법 일부개정법률안을 통합한 대안을 제안하였으며, 2013년 3월 4일에 법사위에 상정되어 의결된 뒤, 3월 5일 제313회 국회(임시회) 본회의에서 가결되었다. 주요 개정내용을 살펴보면, 민간자격을 신설하여 관리·운영하려면 사전에 주무부장관에게 등록하도록 하고(제17조 제2항), 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제39조 제1호의3 신설). 또한 민간자격과 관련한 소비자피해의 방지를 위하여 주무부장관이 등록자격을 관리·운영하는 자에 대한 시정명령(제18조의2 신설), 등록취소, 자격검정 또는 교육훈련과정 운영의 정지(제18조의3 신설), 등록취소 등의 공고(제18조의4 신설) 등을 통하여 등록자격을 관리·감독할 수 있도록 하였다. 그리고 민간자격의 활용도를 제고하기 위하여 일정한 교육훈련과정을 이수한 사람에게도 공인 민간자격을 수여하는 과정이수형 민간자격의 취득 근거를 마련하였다(제23조). 또한 자격과 관련하여 광고하려는 자에 대하여 자격의 종류, 등록 또는 공인번호, 해당 자격을 관리·운영하는 자 등을 표시하도록 의무화하고(제33조), 이를 위반할 경우 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제41조). 그 밖에 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 자에 대한 벌칙을 신설하였다(제39조제1호의2 신설).

Ⅲ. 자격기본법의 기본성격과 체계

1. 자격기본법의 일반적 유형

가. 형식적 의미의 기본법

현행법령에 있어서 기본법은 정책입법·프로그램입법으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법형식, 즉 해당 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고, 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형이라 하겠다.⁹⁾ 이러한 기본법은 일반적으로 다음과 같은 의미로 사용되고 있다. 첫째, 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법분야의 제도·정책 등에 관한 기본과 원칙·기준 등에 관하여 정한 법률을 지칭하는 경우이다. 이러한 용례는 “실질적 의미의 기본법”이라고 할 수 있으며, 기본법이라는 제명을 가진 법률인가와는 관계가 없다.¹⁰⁾ 둘째, 법령의 제명에 기본법이라는 명칭을 지닌 법률을 지칭하는 경우이며, 이를 “형식적 의미의 기본법”이라고 할 수 있다. 이러한 기본법은 주로 국정의 중요분야에 있어서 제도·정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률로서 이해되고 있다. 그 외에도 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 의미로 사용되는 경우가 있으며, 이 경우의 기본법은 헌법과 거의 같은 의미라고 할 수 있고, 독일연방공화국기본법이나 사우디아라비아의 통치기본법 등을 예로 들 수 있다.¹¹⁾ 이와 같이 기본법은 국가의 기본조직을 정하는 법규범이라는 의미를 제외하면, 형식적 의미의 기본법과 실질적 의미의 기본법으로 구분할 수 있으며, 자격기본법은 기본

9) 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2008, 127면 참조.

10) 예컨대 교육기본법이 교육에 관한 기본법, 지방자치법이 지방자치에 관한 기본법, 근로기준법과 노동조합 및 노동관계조정법이 노동분야에 관한 기본법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률이 경제법분야에 관한 기본법이라고 하는 경우가 이러한 용례에 해당한다.

11) 박영도, 「기본법의 입법모델연구」, 한국법제연구원, 2006, 19-20면 참조. 그 외에도 황승흠, “기본법체계에 대한 법학적 이해”, 「공법학연구」 제11권 제1호(2010), 243면 이하 : 조정찬, “법령상호간의 체계에 관한 연구”, 「법제」 제268호(1989), 17면 이하도 참조.

법이라는 용어를 사용하고 있다는 점에서, 자격제도·정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 형식적 의미의 기본법에 해당한다고 하겠다.

나. 제1유형의 기본법

형식적 의미의 기본법과 관련하여 일정한 기준이 없이 법률의 제명에 기본법이라는 용어를 사용함으로써 발생하는 혼란을 방지하기 위하여 법률의 제명에서 기본법이라는 명칭의 사용에 관하여 다음의 표와 같은 일정한 기준이 마련되어 있다. 즉, "○○기본법"이라는 제명을 사용하고 있는 법률의 내용 및 개별적 법률과의 관계에 관한 유형을 다음과 같이 구분하고, 그 구분에 따라 제1유형에 속하는 법률군을 제명에 기본법으로 사용하도록 하고 있다.

〈표-1〉 형식적 의미의 기본법 유형¹²⁾

유형	특징	입법례
제 1 유형	규율하려는 제도의 기본이념 및 기본방향, 국민의 기본적인 권리·의무, 해당 제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무, 제도의 목적을 달성하기 위한 관련법률의 해석·적용의 기준 및 제·개정시 기본법의 취지존중, 해당 제도를 시행함에 있어서 다른 개별법률에서 도입할 운영 등에 관한 기본적인 사항 등 해당 제도의 운영에 있어서 총괄적·포괄적인 사항 등을 정하고, 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적·세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 제정하여 운영하도록 하고 있는 법률의 유형	고용정책기본법, 관광기본법, 교육기본법, 국세기본법, 금관리기본법, 건설산업기본법, 국가표준기본법, 전기통신기본법, 문화산업진흥기본법, 보건의료기본법, 사회보장기본법, 여성발전기본법, 영상진흥기본법, 자격기본법, 전기통신기본법, 전자거래기본법, 정보화촉진기본법, 정부투자기관관리기본법, 중소기업기본법, 청소년기본법, 해양개발기본법, 행정규제기본법, 환경정책기본법 등
제 2 유형	법률에서 "○○기본법"이라는 제명을 사용하면서 규율하고자 하는 제도의 기본이념·기본계획 등 기본적인 사항과 구체적·세부적인 제도의 운영을 자체 완결적으로 규정하고 있어 등 기본법을 구체화·세부화 하는 다른 개별법률이 없는 법률의 유형	민방위기본법 재난 및 안전관리기본법 등

이와 같이 형식적 의미의 기본법에도 제1유형과 제2유형이 있으며, 자격기본법은 자격제도의 기본이념 및 기본방향, 그 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무, 제도적 목적달성을 위한 관련 개별법의 해석·적용의 기준, 개별법에서 도입할 자격제도의 운영에 관한 총괄적·포괄적 사항 등을 정하고, 이러한 제도의 구체적·세부적 사항 등에 대하여는 국가기술자격법 등 관련 개별 법령을 제정하여 운영하도록 하고 있는 제1유형의 기본법에 해당한다.

2. 자격기본법의 핵심적 기능

가. 기본법의 일반적 기능

기본법의 기능에 대하여는 일반적으로 다음과 같이 설명되고 있다.¹³⁾ 첫째, 국가정책의 방향제시와 추진기능을 들 수 있다. 기본법의 기능은 일반적으로 해당 정책의 기본이 되는 사항을 정하고, 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 준비를 도모함에 있다. 즉, 기본법의 제정은 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하고, 중점적으로 추진한다는 인식을 제시하고, 그 책무나 결의를 명확하게 함과 동시에 거기에서 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적·종합적·장기적으로 정책을 추진하는 데에 있는 것이다. 또한 사회상황의 변화에 따라 그 분야의 정책을 크게 변화시킬 필요가 있는 경우에 기본법의 제정·개정으로 새로운 이념과 방향성을 명확하게 제시하고, 그에 의거하여 순차적으로 개별법의 정비나 정책의 변경을 도모해 가는 방법을 채용하기도 한다. 이 경우에 기본법은 새로운 정책이나 개혁의 방향성·근간 등을 제시하고, 정책전환이나 개혁을 유도하는 역할을 수행한다.¹⁴⁾

둘째, 제도·정책의 체계화 및 종합화 기능을 들 수 있다. 기본법에 의하여

12) 박영도, 「기본법의 입법모델연구」(전계), 345-346면. 여기에서 박영도 박사는 기본법의 성격과 기능을 일관되게 유지하려는 경우에는 순수한 조직법적인 통상의 법률로서의 의미가 있는 기본법은 그 제명에서 기본법이라는 명칭을 삭제할 필요가 있음을 주장하고 있다.

13) 박영도, 「기본법의 입법모델연구」(전계), 24-34면 참조.

14) 그 밖에도 사회보장기본법 등과 같이 헌법을 보완하거나 헌법규정을 개별법과 관련시키는 형태로 구체화하는 역할을 수행하기도 한다.

일정한 분야의 제도·정책의 기본적 방향을 정하고, 관계되는 제도·정책을 정비하며, 그것의 종합화·체계화를 도모하는 것은 사회의 복잡화 및 국가역할의 비약적 증대를 특징으로 하는 현대사회에서는 일정한 의미를 가질 수 있을 것이다. 특히 입법수·법령수의 증대, 무계획적인 입법, 법제도의 고도화·복잡화 등에 따라 법률 간의 모순·충돌도 다수 발생하므로 그것을 기본법에서 제시하는 이념·지침·조감도에 의하여 기본적 방향과 전체상을 명확하게 하는 것은 제도·정책의 통일성·체계성의 확보나 국민에 대한 이해증대라는 점에서 높이 평가될 수 있다. 또한 기본법에 의하여 제도·정책의 종합화를 도모하는 것은 종합적·기동적인 대응의 방해, 권한쟁의 등의 원인이 되어 온 부처이기주의행정의 폐해를 완화·시정하는 역할도 기대할 수 있다. 특히 기본법에서는 관련되는 시책을 횡단적·체계적으로 규정할 뿐만 아니라 종합조정을 도모하는 구조로서 기본계획의 제도, 관계부처의 공무원 등으로 구성되는 위원회·심의회 등에 관하여도 규정하고 있으며, 이러한 것에 의한 조정이나 연대를 통하여 정책의 전체적·종합적 체계를 기대할 수도 있다.

셋째, 정책의 계속성·일관성의 확보기능을 들 수 있다. 기본법은 단기적이고 좁은 시야에서 형성되기보다는 현실의 정책을 장기적·종합적인 시야·전망에 입각하여 방향을 제시하고, 국회의 구성이나 내각이 변경되더라도 기본법에 규정된 정책이 유지됨으로써 정책의 계속성·일관성·안정성의 확보에 이바지할 수 있는 기능을 가진다. 그러나 최근에는 일부 기본법이 빈번히 개정되는 사례가 나타나고 있지만, 기본법이 제정되었다고 하여 반드시 그 제도·정책이 장기적·안정적인 것이 된다는 보장도 없다. 또한 반대로 기본법의 존재가 제도나 정책을 고정화하여 기득권의 옹호와 연관되거나 상황의 변화에 대응할 수 없는 사태를 초래하고 있다는 비판도 제기될 수 있다.

넷째, 행정의 통제기능을 들 수 있다. 즉, 현대국가에서는 국가의 역할이 확대됨에 따라 행정부가 거대화되고, 이에 권력이나 정보가 집중되는 이른바 행정국가현상이 현저하며, 이러한 상황 하에서 기본법은 국회가 행정에 대하여 일정한 틀을 제시함으로써 이를 감시·통제하는 기능을 수행할 수 있다는 것이다. 그러한 경우 기본법은 국회가 법률이라는 형식으로 행정부에 대하여 그 분야의 제도·정책에 관한 이념·방향성·대강을 제시함으로써 일정한 틀을

형성함과 동시에 이에 의거한 조치를 강구할 것을 명하는 의미를 가지게 된다. 그리고 이러한 점은 행정부가 정책형성에서도 중심적인 역할을 담당하고 있다는 것을 인정하면서도 국회에는 기본법의 제정 등을 통하여 정책의 기본적인 방향을 결정하고, 행정에 대한 감시·통제를 기대할 수 있다는 생각에 입각하는 것이며, 이러한 행정에 대한 감시·통제기능은 현대행정국가에 있어서 의회의 주요한 기능으로 인식되고 있음은 주지의 사실이다.

다섯째, 국민에 대한 정책메시지 발신기능을 들 수 있다. 기본법의 제정을 통하여 그 분야·사항의 정책에 관한 국가의 기본인식을 제시함과 아울러 그 이념이나 방향성을 명확하게 하는 것은 국민에 대한 메시지도 될 수 있다. 기본법은 국가가 국민에게 메시지를 발신하고, 촉구하기 위한 유력한 수단이 되고 있으며, 특히 사회에 있어서 새로운 이념이나 제도의 형성·정착을 도모하려는 경우에는 그 제정을 통하여 사회의 이해와 인식, 의식개혁 등이 추진되도록 하는 것도 있으며, 그곳에서는 국민에 대한 교육효과를 의도하기도 한다. 그리고 그러한 경우에는 그 내용도 인식시키므로 그에 관하여 기본법이 제정된다는 사실이 중요한 의미를 가지게 된다.¹⁵⁾

나. 자격법제의 체계화 기능

이상과 같이 기본법의 일반적 기능으로는 국가정책의 방향제시와 추진기능, 제도·정책의 체계화 및 종합화 기능, 정책의 계속성·일관성 확보기능, 행정의 통제기능, 국민에 대한 정책메시지 발신기능을 들 수 있으며, 이러한 것들은 자격기본법의 일반적 기능이라 하겠다. 다만, 기본법 제정·운용의 현실적 상황을 고려하면, 기본법이 제정되어도 정책메뉴가 망라적으로 제시되는 데

15) 그 외에도 지방분권의 추진기능을 들 수 있으며, 기본법에 의하여 각각의 행정분야에 있어서 국가와 지방자치단체의 역할분담을 명확하게 할 수 있다는 점에서 기본법이 지방분권을 추진하는 하나의 수단이 될 수도 있다. 현재의 사회시스템을 전망하고, 분권형의 사회를 형성하기 위해서는 보충성의 원리를 염두에 두면서 국가와 지방자치단체의 역할과 그 분담에 관하여 명확하게 하는 것은 중요하며, 현행 지방분권특별법에서도 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분”(제6조 제1항)하도록 규정하고 있다.

그치고, 제도·정책의 종합화나 체계화와 거리가 있는 경우도 발생하고 있다. 또한 기본법이 부처의 예산·인원이나 권익의 획득·확보를 도모하는 수단으로서 사용되고 있는 사례도 있으며, 기본법의 제정을 둘러싼 부처 간의 이해관계로 인하여 제도·정책의 종합화 내지 체계화를 도모하지 못하는 사례도 발생하고 있다. 이로부터 당초 기본법이 규정한 이념·원칙·지침이 해당 기본법을 소관하는 부처 외의 부처가 소관하는 법령에까지 영향력을 발휘하지 못함으로써 그 효과가 한정적인 것에 그치는 상황도 발생하고 있다. 나아가 기본법의 증가에 따라 기본법간의 규정사항의 중복이나 미조정·미정비의 사태도 발생하고 있으며, 그 관계나 정합성이 문제로 되는 경우가 있다. 따라서 자격기본법의 핵심적 기능은 기본법으로서 유효하게 기능하기 위한 각 부처 소관 법령 간 및 기본법 간의 체계적 정합성 유지기능, 즉 자격법제의 체계화 기능이라 하겠다.

3. 자격기본법의 기본적 체계

가. 기본적 체계

자격기본법은 자격에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 자격제도의 관리·운영의 체계화, 평생직업능력 개발의 촉진, 국민의 사회·경제적 지위 향상, 능력중심사회의 구현을 목적으로 하는 형식적 의미의 제1유형에 해당하는 기본법에 해당하고, 하위법령으로서 자격기본법 시행령, 자격기본법 시행규칙이 있다. 자격기본법은 기본법의 일반적 구성체계에 비추어 보면, 체계적으로나 내용적으로 크게 다른 바가 없는 구조를 취하고 있다. 즉, <표-2>와 같이 제1장에서 총칙, 제2장에서 자격관리·운영체제, 제3장에서 국가자격, 제4장에서 민간자격, 제5장에서 보칙을 각각 규정하는 형태를 취하고 있다. 예컨대, 고용정책기본법(법률 제10339호)의 경우도 총칙(총칙), 고용정책의 수립 및 추진 체계(제2장), 고용정보 등의 수집·제공(제3장), 직업능력개발(제4장), 근로자의 고용촉진 및 사업주의 인력확보 지원(제5장), 고용조정지원 및 고용안정대책(제6장), 보칙(제7장)으로 구성되어 있다. 과학기술기본법(법률 제9992호)도

〈표-2〉 자격기본법의 기본체계

제1장 총 칙	제 1 조(목적)
	제 2 조(정의)
	제 3 조(자격제도 관리·운영의 기본방향)
	제 4 조(국가의 책무)
제2장 자격관리·운영체계	제 5 조(국가직무능력표준)
	제 6 조(자격체계)
	제 7 조(자격관리·운영기본계획)
	제 8 조(자격정책심의회 설치 등)
	제 9 조(교육훈련과 자격과의 연계)
	제10조(자격정보시스템의 구축 등)
제3장 국가자격	제11조(국가자격의 신설 등)
	제12조(국가자격의 취득)
	제13조(국가자격 검정의 면제)
	제14조(동일명칭의 사용금지)
	제15조(국가자격의 정비)
	제16조(국가자격 관리·운영의 위임·위탁)
제4장 민간자격	제17조(민간자격의 신설 및 등록 등)
	제18조(결격사유)
	제19조(민간자격의 공인)
	제20조(민간자격관리자의 공인기간 등)
	제21조(공인자격의 효력)
	제22조(공인증서의 교부 등)
	제23조(공인자격의 취득 등)
	제24조(공인사항의 변경)
	제25조(시정명령)
	제26조(공인의 취소 또는 자격검정의 정지 등)
	제27조(공인자격관리자의 책무)
	제28조(공인의 공고)
	제29조(주무부장관의 지도·감독)
제5장 보 칙	제30조(자격취득자에 대한 우대)
	제31조(자격취득자의 성실의무 등)
	제32조(자격취득의 취소·정지 등)
	제33조(거짓광고의 금지 등)
	제34조(자격취득자의 정보관리)
	제35조(보수교육)
	제36조(칭문)
	제37조(수수료)
	제38조(권한의 위임·위탁)
	제39조(벌칙)
	제40조(벌칙)
	제41조(벌칙)
	제42조(양벌규정)

총칙(제1장), 과학기술정책의 수립 및 추진체제(제2장), 과학기술 연구개발 추진(제3장), 과학기술투자 및 인력자원의 확충(제4장), 과학기술기반 강화 및 혁신환경 조성(제5장)의 체계로 구성되어 있다.

나. 체계적 문제점

자격기본법은 국가자격과 민간자격 등 자격 전반에 공통된 사항을 규율하는 기본법으로서 2007년의 개정을 통하여 제2장에 자격의 관리·운영체제가 신설됨으로써 기본법적 성격이 강화되었다.¹⁶⁾ 즉, 자격정책심의회의 설치·운영(제8조), 자격관리·운영기본계획의 수립(제7조), 자격정보시스템의 구축(제10조), 국가자격 관리·운영권한의 위탁(제10조 제3항, 제16조, 제38조), 자격제도 관련정책 및 성과에 대한 조사·연구·평가사업의 수권(제38조 제1항, 제7조 제1항 제6호), 국가직무능력표준(Korean skill standards, KSS)의 개발(제5조), 자격체계(Korean qualification framework, KQF)의 구축(제6조)에 관한 조항들이 그것이다. 이러한 추진체제 및 주요정책을 바탕으로 자격기본법은 자격을 교육훈련 및 산업현장과 연계하고, 자격 간 호환성 및 국제적 통용성을 확보하며, 현장성·활용성·통용성이라는 자격의 이념구현을 추구하고 있다. 그러나 현행 자격관련 법령체계의 산만성 등으로 인하여 국가자격은 실제적으로 자격기본법이나 국가기술자격법에서 규정하고 있는 원칙들과 상관 없이 관리·운영되고 있다.¹⁷⁾ 특히 자격기본법은 국가자격 중 기술자격에만 한정하여 규정하고 있을 뿐이고, 그나마 국가기술자격 중 일부에 대하여도 예외가 적용되고 있다. 따라서 자격기본법은 용어만 자격에 관한 기본법이고, 실제적으로는 기본법으로서 기능을 제대로 수행하고 있지 못한 실정이다.

16) 자격기본법은 1997년 제정당시에는 민간자격에 대한 경우와는 달리 국가자격에 대하여는 기존법령의 지위를 정당화하는 의미를 가졌을 뿐, 개별 국가자격에 대하여 실질적인 규율 내용을 담고 있지 않았다. 이로부터 자격기본법은 민간자격에 대하여는 실제법적인 지위를 가지는 것이었으나, 국가자격에 대하여는 스스로 기본법으로서의 지위를 형식적으로 확인하는 수준에 불과한 것이었다. 김현수·최영호·조정윤·김상호, 「국가자격시험 관리체계 개선을 위한 법제도 개선방안」, 한국직업능력개발원, 2007, 56면 참조.

17) 이상윤, 전거서, 46면 등 참조.

이러한 상황은 자격기본법이 자격법제의 체계화 기능을 제대로 수행하고 있지 못함을 의미하고 있다. 일반적으로 입법내용의 종합적 조정이라는 관점에서 보면, 법령 또는 법령의 각 개별규정은 고립적인 존재가 아니라 유기적 결부관계에 있으며, 이를 통하여 종합적인 법제도·법령체계를 구성하고, 이러한 법령 또는 규정 사이에는 조화 또는 균형의 관계가 존재해야 한다. 이것을 “체계성의 원리” 내지 “체계정당성의 원리”라고 한다.¹⁸⁾ 결국 자격기본법과 관련법령 및 개별규정간의 유기적 결부 또는 조화·균형의 관계를 충분히 형성하고 있지 못하며, 자격법제에 있어서 체계성의 원리는 충분히 관철되지 못하고 있다고 하겠다. 따라서 기존의 자격법체계에 의해서도 소기의 목적을 달성할 수 있음에도 불구하고, 자격기본법을 제정하는 것은 입법형식의 남용으로서 결코 바람직하지 못한 입법태도라 하겠지만, 일단 자격기본법이 제정된 이상 그것과 관련되는 개별법령의 체계 및 내용에서는 당연히 자격기본법의 입법목적과 입법이념이 존중되어야 할 것이다.¹⁹⁾ 이하에서는 이러한 문제점을 해결하기 위한 가장 우선적인 해결과제가 자격기본법의 기본법적 위상강화임을 전제로 하여 자격기본법의 입법론적 개선방안을 제시하고자 한다.

IV. 자격기본법의 입법론적 개선방안

1. 자격의 체계적 관리·운영

가. 관리·운영의 실태

전술한 바와 같이 자격기본법은 제명에 기본법이라는 용어가 포함되어 있어 형식적 의미의 기본법이라 할 수 있으며, 기능적으로도 자격제도에 관한

18) 박영도, 「기본법의 입법모델연구」(전계), 347면.

19) 이로부터 자격기본법을 중심으로 한 자격법제의 효력을 상승시키기 위해서는 개별법령의 전체적 구조 및 내용에 관하여 포괄적으로 검토하여 문제점을 도출할 필요가 있으나, 이 연구에서는 연구의 한계를 고려하여 자격기본법에 한정하고 있다.

기본원칙과 관련정책의 추진 등에 관한 기본원칙과 방향성 등을 제시하는 기본법적 성격을 가지고 있고, 기본적인 구성체계의 관점에서 보아도 기본법에 해당한다고 할 수 있다. 이러한 자격기본법에서는 자격을 국가자격과 민간자격으로 구분하고, 국가자격은 법령에 따라 국가가 신설하여 관리·운영하는 자격을 말하는 것으로 정의하고 있다. 국가자격은 국가가 법령으로 규정하여 관리하는 자격을 말하는데, 국가자격 중 산업과 관련이 있는 기술·기능 및 서비스분야의 자격은 국가기술자격법에서 규정하고, 나머지의 국가자격은 각 개별 법률에서 규정하는 체제로 되어 있다. 예컨대, 전자상거래운용사, 직업상담사, 소비자전문상담사, 임상심리사, 게임그래픽전문가, 게임기획전문가, 스포츠경영관리사 등의 자격은 국가기술자격법에 규정되어 관리되고 있으나, 변호사·공인회계사·변리사·세무사·건축사·공인노무사·법무사·간호사 등의 자격은 변호사법·공인회계사법·변리사법 등의 각 개별법률에서 규정하여 관리하고 있다.

또한 국가자격 중 산업과 관련이 있는 기술·기능 및 서비스분야의 자격에 있어서도 국가자격의 모두가 국가기술자격법에 규정되어 있는 것이 아니라 개별법률에 규정되어 관리되고 있는 것도 많다. 예컨대 가맹거래사(가맹사업거래의 공정화에 관한 법률), 건설기계조종사(건설기계관리법), 경매사(경매법), 유통관리사(유통산업발전법) 등은 모두 산업과 관련이 있는 기술·기능 및 서비스분야의 자격임에도 불구하고, 개별법률에서 규정되어 관리됨으로써 국가기술자격법에 따른 자격과 별도로 관리·운용되고 있다. 이와 같이 국가자격에 대한 법령체제가 다양하게 혼재되어 있고, 그에 따라 국가자격을 관리·운용하고 있는 소관 부처도 자격기본법과 국가기술자격법은 교육과학기술부와 노동부이지만, 다른 국가자격은 각 개별법률의 소관부처가 관리·운용하고 있다. 전술한 바와 같이 국가자격에 대하여 법률의 체제가 다르고, 소관 부처도 다름에 따라 각 개별법률에서 규정되어 관리·운용되고 있는 국가자격은 실제적으로는 자격기본법이나 국가기술자격법에서 규정하고 있는 원칙들과 상관없이 관리·운용되고 있는 것이다.

나. 자격기본법 제11조의 개선

현행 자격기본법 제8조 제1항에서는 자격정책심의회 설치 등에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 자격에 관한 다음 각 호의 사항, 즉 자격정책의 기본방향 및 조정에 관한 사항, 기본계획의 수립 및 추진에 관한 사항, 국가자격의 신설·변경 또는 폐지에 관한 사항, 민간자격의 공인에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 교육과학기술부에 자격정책심의회를 설치하도록 하고 있다. 또한 자격기본법 제11조 제3항에서는 중앙행정기관의 장이 국가자격을 신설·변경 또는 폐지함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 자격정책심의회에 심의를 요청할 수 있도록 하고 있다. 다만, 이 규정에서는 관계부처 간에 의견이 다른 경우에 한하여 자격정책심의회에 심의를 요청해야 하도록 의무화하고 있을 뿐(같은 항 단서), 그 외의 경우에는 임의규정의 방식을 채용하고 있다. 이러한 임의규정의 실효성을 확보하기 위해서는 아래의 <표-3>과 같이 이를 강행규정으로 하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 이러한 개선이 어려울 경우, 부처간의 자격제도 관리·운영에 관한 총괄조정기능을 강화하는 방안이 남아 있게 되는 것이다.

<표-3> 자격기본법 제11조 개선방안

현 행	개선안
제11조(국가자격의 신설 등) ①-② 생략 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 경우에는 심의회에 심의를 요청하여야 한다. ④-⑤ 생략	제11조(국가자격의 신설 등) ①-② 생략 ③ 중앙행정기관의 장은 국가자격을 신설·변경 또는 폐지(이하 “신설등”이라 한다)함에 있어서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 심의회에 심의를 요청하여야 한다. ④-⑤ 생략

다. 유사자격의 해소

유사자격의 해소를 통한 자격의 활용성 강화를 위해서는 우선 자격기본법 제8조에서 규정하고 있는 자격정책심의회를 통하여 국가자격의 신설·폐지에 기존 자격과의 유사성 검토에 관한 사항을 심의회의 심의사항으로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 다음으로 국가기술자격의 경우, 다른 유사 국가자격에 대한 검정과목의 면제를 확대할 필요가 있을 것이다. 현재 국가기술자격의 경우 검정과목의 면제범위를 관련 국가기술자격만으로 제한하여 시행하고 있다. 국가기술자격법 제12조 제1항 제3호에서는 검정을 받고자 하는 국가기술자격과 관련되는 다른 법령의 규정에 의한 자격을 취득한 자는 해당 국가기술자격 검정과목의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록 하고 있으나, 현재 이에 근거하여 검정과목의 전부 또는 일부를 면제받을 수 있는 국가자격은 없는 실정이다. 따라서 국가기술자격과 개별법상 국가자격 간의 호환성을 강화함으로써 중복평가에 따른 개인적·국가적·경제적 비용절감뿐만 아니라 국가자격제도의 일관성을 확보할 필요가 있을 것이다.

2. 용어의 통일성·일관성 제고

가. 자격의미의 통일적 사용

현행 자격법령에서 자격의 의미가 다양하게 사용됨으로써 자격정책을 수립하거나 자격에 관한 연구에서 사용하는 자격의 의미도 영향을 받을 수 있다. 이것은 우리나라에서 발급하고 있는 국가자격의 종목과약에 있어서도 자격의 범주에 포함시킬 기준의 불명확성으로 인하여 문제가 되고 있다.²⁰⁾ 또한 국가기술자격의 경우 국가기술자격법에 의하여 등급과 분야를 모두 세분화하여 종목이라는 형태로 자격의 개수를 산정하고 있다. 자격의 발급에는 모두 시험에 합격해야 하는 통일적인 운영을 통하여 전체 종목에 걸쳐 일관성을 확보하고 있다. 그러나 개별법령상 국가자격은 통일된 자격분류기준이나 자격발급

20) 즉, 자격시험을 실시하는 종목만을 대상으로 하면, 10여 종목의 개별법상 국가자격이 무시됨으로 자격을 발급하고 있기 때문에 문제가 될 수 있다는 것이다. 김현수·이동임·김택기·최영호, 전거서, 16-17면 참조.

방식을 채택하고 있지 않아 자격의 개수를 산정하는 것도 그 기준에 따라 달리 파악되기도 하고, 파악된 것조차 이것이 자격인지 직무명칭인가가 모호한 경우도 발생하고 있다. 따라서 최소한 자격제도 관련법령만이라도 관련용어의 의미를 명확하게 하고, 가급적 자격이라는 용어를 통일적으로 적용할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 특히 자격기본법 상 자격의 통일적 정의사용에 관한 사항을 정의조항 등에 반영할 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 국가자격의 명칭통일

국가자격의 명칭은 대부분 “○○사”라는 명칭으로 되어 있으나, 일부자격에 대하여서는 “○○자” 또는 “○○인”으로 규정되어 있다. 예컨대, 세무사·건축사·공인노무사·법무사·간호사 등은 물론이고, 요양보호사, 사회복지사, 농산물품질관리사, 경매사, 물류관리사, 건강가정사, 유통관리사 등과 같이 국가자격의 명칭은 대부분 “○○사”로 되어 있으나, 무대예술전문인(공연법), 사료안전관리인(사료관리법), 문화재수리기술자(문화재보호법), 산림기술자(산림자원의 경영 및 관리에 관한 법률) 등의 경우처럼 “○○자”나 “○○인”으로 되어 있는 경우도 있다. 이것은 지금까지의 사례로부터 보면, 해당자격을 국가자격으로 규정할 때, 이해관계가 대립되거나 그 밖의 사유로 해당자격의 명칭을 “○○사”로 하지 못하고, “○○자” 또는 “○○인”으로 한 것으로 추측된다. 이와 같이 국가자격의 명칭을 “○○사”가 아닌 “○○자” 또는 “○○인”으로 하는 특별한 이유가 없는 한, 이를 통일할 필요가 있을 것으로 보인다.

자격이란 직무수행에 필요한 지식·기술·소양 등의 습득정도가 일정한 기준과 절차에 따라 평가 또는 인정된 것을 말하고, 국가자격이란 국가가 이러한 자격을 평가 또는 인정하는 것을 말한다. 그리고 그러한 자격자에 대하여는 명칭에 있어서도 차별 없이 일관된 원칙에 따라 규정되어야 한다. 이러한 원칙에 입각해서 보면, 국가자격의 명칭은 일관된 명칭으로 하여 모두 “○○사”로 하는 것이 공평하고, 일반국민이 이해하기 쉬운 것이다. 예컨대, “무대예술전문인”의 명칭을 “무대예술사” 또는 “전문무대예술사” 등의 명칭으로, “문화재수리기술자”의 명칭을 “문화재수리기술사”로 하는 것이 훨씬 국가자

격자라는 것을 알기 쉽게 할 것이다. 굳이 국가자격의 명칭을 구분하는 경우에도 국가자격에는 고도의 지식이나 기술을 갖추고 경쟁력이 심한 시험에 합격해야 되는 자격도 있고, 일정한 교육과정만 마치거나 연수하기만 하면 되어 상대적으로 수월하게 취득할 수 있는 자격도 있으므로 그러한 기준에 따라 명칭을 구분하는 것이 보다 실질적이고 합당한 것으로 생각된다. 이러한 국가 기술자격이라는 명칭의 통일성을 제고함에도 자격기본법이 기본법적 기능을 발휘할 수 있을 것으로 보이며, 이러한 관점에서의 개선방안의 모색이 과제로 제기된다.

다. 교육관련 용어의 통일

자격취득자에 대한 교육과 관련해서는 자격기본법 제35조의 보수교육,²¹⁾ 변호사법 제85조의 연수교육, 공인회계사법 제46조의 연수 및 연수활동 등 다양한 용어가 사용되고 있어 그 의미 또한 명확하지 않은 상황이다. 우리나라의 경우 보수교육이라는 용어가 전통적으로 많이 사용되어 왔으나, 이에 대한 교육훈련 참여자 등이 거부감이 강하여 명칭변경에 관한 요구가 제기되고 있는 실정이다. 2007년 기술사 교육훈련을 신설한 기술사법의 경우 보수교육이라는 용어를 사용하지 않고, 교육훈련이라는 용어를 사용한 것은 이러한 요청에 반영결과로 볼 수 있을 것이다. 현행 자격기본법에서는 보수교육이라는 용어를 사용하고 있으며, 이것은 시대적 상황을 적절하게 반영하고 있지 못하며, 또한 자격관련 개별법령에서 자격취득자에 대한 교육의 명칭에 관한 기준을 제대로 제시하고 있지 못한 것으로 이해된다. 따라서 자격기본법 제35조의 제명을 계속전문교육으로 변경하고, 자격관련 개별법령의 관련조항도 이에 따라 통일성을 기할 필요가 있다. 이러한 관점에서 자격기본법의 보수교육 관련규정의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

21) 의료법 제30조(협조 의무) 제2항에서도 “.....회원의 자질 향상을 위하여 필요한 보수(補修)교육을 실시”하도록 의무화하고 있으며, 여기에서도 “보수교육”이라는 용어를 사용하고 있다. 다만, 계속전문교육에 관한 행정을 주관하는 대한의사협회의 시행규정인 “연수교육시행규정”에서는 “연수”라는 용어를 사용하고 있다.

〈표-4〉 자격기본법 제35조의 개선방안

현 행	개선안
제35조 (보수교육) 국가자격관리자 및 공인자격관리자는 해당 국가자격 및 공인자격을 취득한 자의 직무능력의 유지·발전을 위하여 필요한 경우 보수교육을 실시할 수 있다.	제35조 (계속전문교육) 국가자격관리자 및 공인자격관리자는 해당 국가자격 및 공인자격을 취득한 자의 직무능력의 유지·발전을 위하여 필요하면 계속전문교육을 실시할 수 있다.

3. 자격기본법의 내용적 정비

가. 공인신청자격의 완화

민간자격이란 국가가 아닌 민간이 신설하여 관리·운영하는 자격을 말하며, 자격기본법에서는 법인·단체 또는 개인은 누구든지 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수 있도록 하여 누구든 민간자격을 신설할 수 있고, 이를 관리하는 민간자격관리자가 될 수 있다. 다만, 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 특種분야나 국민의 생명·건강·안전이나 국방에 직결되는 분야, 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야 등에 대하여는 민간자격을 신설할 수 없게 하여 국민 등을 보호하도록 하고 있다. 이와 같이 관리·운용되는 민간자격제도 중에서 우선 민간자격의 공인과 관련해서는 다음과 같은 문제점이 있다.

민간자격의 공인이란 “민간자격의 검정기준·검정과목·응시자격 등 검정수준이 국가자격과 같거나 비슷한 경우에 국가가 인정하는 행위”를 의미한다. 민간자격이 공인을 받게 되는 것은 국가자격에 상당하는 자격으로서의 공인력을 갖추고 국가가 이를 보증한다는 것을 말한다. 그런데 민간자격에 대하여 공인을 받을 수 있는 단체는 법인으로 한정하고 있다. 즉 법인이 아닌 단체나 개인은 누구든지 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수는 있으나, 공인을 받을 수는 없게 되어 있다. 따라서 민간자격을 신설하여 관리·운영하는 단체나 개인이 그 민간자격을 공인받으려면 법인을 만들어야 한다. 자격기본법에서는

민간자격의 공인에 대하여 “민간자격의 검정기준·검정과목·응시자격 등 검정수준이 국가자격과 같거나 비슷한 경우에 국가가 인정하는 행위”로 정의하고 있다. 따라서 공인여부를 결정할 때 고려해야 할 사항은 “민간자격의 검정기준·검정과목·응시자격 등 검정수준이 국가자격과 같거나 비슷한지의 여부”이지, 공인신청기관이 법인인지 법인이 아닌지가 그 기준이 될 수는 없다. 공인을 받을 수 있는 자격을 법인으로 한정할 이유가 민간자격을 공인할 경우, 이에 관계되는 국민을 보호하기 위해서라면, 그것은 별도로 민간자격을 공인한 후에 해당자격을 관리하는 자를 법인으로 한정하면 될 것이다. 그러나 민간자격의 공인을 신청할 수 있는 자격 그 자체를 법인으로 한정하는 것은 형평에 맞지 않은 것으로 보인다.

나. 공인취소 시의 보호강화

자격기본법은 공인된 민간자격의 관리자가 공인자격을 법령에 정한 대로 관리하지 않으면, 주무부장관은 해당 자격의 공인을 취소하거나 1년의 범위 내에서 자격검정을 정지시킬 수 있도록 하고 있다. 또한 공인자격관리자가 법인의 해산, 그 밖의 부득이한 사유로 공인자격을 폐지하고자 하는 경우에는 주무부장관에게 신고하고 공인증서를 반납하도록 하고 있다. 그런데 이와 같이 공인자격이 취소되거나 폐지되면 그동안 해당 자격에 대한 시험이나 검정에 합격하여 그 자격을 갖춘 자는 그 공인자격이 취소되거나 폐지됨으로서 그 피해가 예상된다. 따라서 취소되거나 폐지된 공인자격을 선의로 취득한 자에 대하여 보호해야 할 필요성이 있다.

자격기본법에서는 공인자격을 폐지하는 경우에 폐지 신고를 받은 주무부장관이 해당 공인자격을 계속 존치시킬 필요가 있다고 인정하는 경우에는 해당 공인자격의 관리·운영권을 다른 공인자격관리자 또는 민간자격관리자에게 양도하게 할 수 있게 하여 해당 공인자격을 딴 자를 보호할 수 있도록 하고 있다. 그러나 자격기본법에서는 공인자격자에 대한 보호규정이 적용되는 경우를 “공인자격을 폐지한 경우”만으로 규정하여 공인자격관리자가 법에 위반되게 관리하여 공인자격을 취소하는 경우에 그동안 시험을 치거나 검정에 응시하여 그러한 공인자격

을 갖춘 자는 해당 공인자격의 취소에 대하여 아무런 연관이 없고, 따라서 아무런 잘못이 없음에도 피해를 입게 되는 문제점이 있다. 따라서 공인자격관리자가 법령에 위반한 행위를 하여 해당 공인자격을 취소하는 경우에도 주무관청은 일방적으로 해당 공인자격을 취소하기만 할 것이 아니라 그동안 해당 자격을 선의로 취득한 자를 보호하기 위한 제도적 장치를 강구해야 할 것이다.

다. 결격사유의 완화

자격기본법에서는 민간자격관리자의 결격사유를 규정하고 있는데, 미성년자·금치산자 또는 한정치산자, 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자, 금고 이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 3년이 경과되지 아니한 자, 금고 이상의 형의 집행유예 선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자, 위와 같은 자가 임원으로 있는 법인 또는 단체는 민간자격관리자가 될 수 없도록 하고 있다. 자격기본법에서의 민간자격관리자의 업무는 분명하지 않으나, 대체로 공인자격관리자의 업무와 유사하다고 볼 수 있으며, 공인자격관리자의 업무는 해당 공인자격의 검정기준·검정과목·응시자격 등 자격검정의 수준이 관련되는 국가자격의 경우와 같거나 비슷하도록 유지하여야 하고, 공인자격관리자가 교부받은 공인증서는 이를 다른 사람에게 대여 또는 양도하거나 대여 또는 양도 받아서는 아니 되며, 공인자격관리자는 공인자격을 부정한 방법으로 관리·운영하여서는 아니 되고, 공인자격관리자는 공인자격을 공인받은 내용에 따라 관리·운영하여야 한다고 규정되어 있다. 이러한 업무의 내용으로부터 보면, 파산자 등의 경우까지도 민간자격관리자가 될 수 없도록 하고 있는 것은 지나친 감이 없지 않다. 즉, 파산자를 결격사유로 하는 이유는 일반적으로 파산자를 상대로 경제적 행위를 하는 상대방을 보호하기 위한 것이며, 자격기본법에 따른 자격관리자의 경우 이에 대한 가능성이 상대적으로 약하기 때문이다.

라. 기타 개선방안

자격기본법에는 다른 기본법의 입법례와는 달리 다른 법률과의 관계에 관한 규정이 없어, 유사입법례를 구체적으로 분석하여 조항의 추가여부를 결정할 필요가 있을 것이다. 또한 자격에 관하여 현행 자격기본법에서는 기본계획만 수립하도록 하고 있으며, 연도별 시행계획은 동 시행령에서 수립하도록 하고 있다. 관계 중앙행정기관의 장이 기본계획에 따라 소관업무에 관한 연도별 시행계획을 수립하여 추진하는 내용은 기본법의 일반적인 입법례임을 고려하여, 검토 후 추가하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다. 자격기본법에는 국회에 대한 보고 규정이 없다는 점에서, 매년 기본계획의 주요내용, 해당 연도의 시행계획, 전년도 시행계획에 따른 추진실적 등을 국회에 보고하도록 하는 규정을 신설함으로써, 자격기본법의 기본법적 성격·위상을 강화하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 그 밖에 공공기관에 대한 협조 규정, 자격관련 정보의 유통 및 활동에 관한 규정, 우수자격관리기관의 인정 규정 등의 추가도 고려할 필요가 있을 것이다.

4. 민간자격법의 입법화

현행 자격기본법은 기본법적 성격과 민간자격과 같은 개별법적 성격의 내용이 병행적으로 규정하고 있다. 민간자격을 별도로 구분하여 “민간자격법”(가칭) 등으로 입법화하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다. 민간자격법의 입법화를 통하여 자격에 관한 기본법인 자격기본법의 법체계적 위상도 강화·확립할 수 있으며, 자격기본법이 마치 민간자격법이라는 오해의 소지도 해소할 수 있을 것이다. 민간자격의 관리·운영에 관한 정보는 각 부처에 있으며, 이러한 정보가 종합적으로 집계되지 못함으로써 민간자격에 관한 정책의 수립과 관리 또는 지원을 위한 제도의 마련이 곤란하다는 점에서, 민간자격을 전체적으로 관리·운영하는 방안을 모색하는 것도 의미가 있을 것으로 보인다. 법률의 소관이 문제가 될 수 있으나, 현행과 같이 교육부 및 고용노동부에서 관리하고, 자격연구와 실무를 수행하는 한국직업능력개발원에서 운영을 담당하는 방안 등을 통하여 해결할 수 있을 것으로 보인다.

V. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 국가자격에 대한 법령체제가 다양하게 혼재되어 있고, 그에 따라 국가자격을 관리·운용하고 있는 소관부처도 자격기본법은 교육부와 고용노동부이며, 국가기술자격법은 고용노동부이지만, 다른 국가자격은 각 개별법률의 소관부처가 관리·운용하고 있다. 국가자격에 대하여 법률의 체제는 물론 소관부처도 달라 각 개별 법률에서 규정되어 관리·운용되고 있는 국가자격은 실제적으로는 자격기본법이나 국가기술자격법에서 규정하고 있는 원칙들과 상관없이 관리·운용되고 있다. 특히 자격기본법은 자격에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 자격제도의 관리·운영을 체계화할 도모하기 위한 기본법에 해당하는 것이지만, 자격제도에 관한 모든 사항을 관장하고 있지 못하다고 볼 수 있다. 즉, 자격기본법은 국가자격 중 기술자격에만 한정하여 규정하고 있을 뿐이고, 그나마 국가기술자격 중 일부에 대하여도 예외가 적용되고 있다. 따라서 자격기본법은 용어만 자격에 관한 기본법이고, 실제적으로는 기본법으로서 기능을 제대로 수행하고 있지 못하다고 하겠다.

이러한 문제의식에 입각하여 이 글에서는 자격기본법의 기능 강화를 위한 다양한 개선방안을 제시하였다. 주지하는 바와 같이 자격은 교육훈련의 결과, 즉 인적 자원개발의 결과를 외부적으로 표시할 수 있는 지표로서 교육훈련시장과 노동시장을 연계하는 가장 대표적인 신호기재에 해당한다. 따라서 자격제도는 단순히 노동시장만의 문제가 아니라 교육훈련과 직접적으로 관련되는 인적 자원개발의 핵심적 인프라에 해당하며, 자격제도의 정비는 국가의 인적 자원개발정책의 주요 내용이라 하겠다. 이러한 관점에서 보면, 자격제도의 정비에 있어서 가장 핵심적 사항에 해당하는 것이 자격기본법의 법체계적 위상·기능 강화를 위한 방안모색이라 할 수 있을 것이다. 이상에서 제시한 자격기본법에 관한 각종 개선방안이 국가의 인적 자원개발정책의 주요내용을 이루는 자격제도의 정비에 하나의 유용한 참고자료가 되었으면 하는 바램을 가져보면서 글을 마치고자 한다.

참고문헌

- 김현수·이동임·김덕기·최영호, 「자격의 활용성 강화를 위한 법제도 개선방안」, 한국직업능력개발원, 2007.
- 김현수·최영호·조정윤·김상호, 「국가자격시험 관리체계 개선을 위한 법제도 개선방안」, 한국직업능력개발원, 2007.
- 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2008.
- 박영도, 「기본법의 입법모델연구」, 한국법제연구원, 2006.
- 박태준, “한국 자격제도에 대한 상황적 분석”, 「직업교육연구」 제21권 제2호(2002).
- 이상윤, 「국가경쟁력 강화를 위한 자격법체계 연구」, 한국법제연구원, 2010.
- 정택수, 「직업능력개발제도 변천사」, 한국직업능력개발원, 2008.
- 조정찬, “법령상호간의 체계에 관한 연구”, 「법제」 제268호(1989).
- 직업훈련연구소, 「한국직업훈련발전사」, 한국직업훈련관리공단, 1989.
- 최영렬·김미숙·정인수, 「자격기본법 개선방안에 관한 연구」, 한국직업능력개발원, 2011.
- 황승흠, “기본법체계에 대한 법학적 이해”, 「공법학연구」 제11권 제1호(2010).

[Abstract]

Legislative Reform Plans of Framework Act on Qualifications

Lee, Sang-Yoon

Ph. D. · Senior Research Fellow, Korea Legislation Research Institute

The Framework Act on Qualifications has functional limitations in the sense that it is incapable performing such functions of a fundamental law

as the presentation of directions for promotion of qualification policies, overall and comprehensive systematization of qualification systems and policies, securement of continuance and consistency of qualification policies, functions for diffusing messages on qualification policies to the people. Hence, it is urgently required to reinforce the characteristics of the Framework Act on Qualifications as a fundamental law enacted for the systematic and efficient implementation of qualification policies and the functions thereof, by reinforcing the connectivity of qualification systems and related legislative systems. This study finds out, in this respect, points in question by analysing legislation history and system of the Framework Act on Qualifications and proposes methods of systematic and content-related modifications for the reinforcement of the characteristics of the same Act as a fundamental law and the functions thereof. It proposes, to be specific, methods for systematic management and administration of qualifications, methods for improving the unity and consistency of terminology as well as methods for modifying the contents of the same Act such as application for or revocation of accreditation.

Key words : Framework Act on Qualifications, private qualification, national qualification, qualification policy, accredited private qualification