

이슈페이퍼

민간자격 금지분야 가이드라인 연구

김상진 · 김덕기

민간자격 금지분야 가이드라인 연구

김상진 · 김덕기

민간자격 금지분야 가이드라인 연구

김상진¹⁾, 김덕기²⁾

〈목 차〉

I. 배경 및 문제점	2
II. 민간자격 등록 금지 현황	4
III. 민간자격 금지분야에 대한 고찰	10
IV. 민간자격 금지분야 가이드라인 도출	18
V. 정책 제언	21
참고문헌	24
[부록 1] 민간자격 금지 개별 법령 현황	24
[부록 2] 국가만이 검정할 수 있는 국가기술자격의 종목 ..	28

2008년 민간자격 등록제도 시행으로 정부는 민간자격의 현황을 관리할 수 있게 되었으며, 국민에게 위해가 되는 금지분야 민간자격의 시장 진입을 억제하여 국민을 보호하고, 민간자격 관리기관에 대한 지속적인 관리·지원 등을 통하여 민간자격제도의 질적 수준을 제고하게 되었음. 그러나 자격기본법 제17조 제1항에서 정하고 있는 금지분야에 대한 해석과 적용 기준이 다양하여 일관된 제도 운영에 어려움이 제기됨에 따라 민간자격 등록을 신청하는 민간자격 관리자나 금지분야 여부를 검토하는 관계중앙행정기관에서 검토 기준으로 삼을 수 있는 가이드라인을 마련하여 민간자격 등록제도의 정착에 기여하고자 함.

- 주제어: 민간자격 등록제도, 민간자격 금지분야, 면허형 국가자격, 규제

1) 한국직업능력개발원 부연구위원(E-mail: sjkim@krivet.re.kr)
 2) 한국직업능력개발원 연구위원(E-mail: dkkim@krivet.re.kr)

I. 배경 및 문제점

1970년대 이후 국가주도적인 경제 발전전략을 추진하면서 자격제도도 국가자격 중심의 제도 운영을 통해 산업인력 양성을 뒷받침하게 되었다. 그러나 1990년대 이후 민간의 역할이 강화되고 산업구조가 고도화되면서 국가주도의 자격제도 운영에 대한 근본적인 재검토가 이루어지게 되었다.

1996년 교육개혁위원회는 모든 자격을 국가자격으로 운영하는 것은 바람직하지 않다는 관점에서 정부와 민간의 역할 분담 방안을 제시하였다. 이에 따르면 정부는 기본적으로 국민 대다수와 관련 있는 일반자격 분야와 민간이 수행하기 곤란한 자격 분야를 구분하여 관장하고, 공신력 있는 민간자격제도의 창설을 권장하여 특수 전문 분야의 기술자격은 각종 전문직 단체, 직종별 협회, 기업 등이 관장 주체가 되어 자체검정을 통하여 자격증을 부여하도록 제안하였다(교육개혁위원회, 1996).

이에 따라 정부는 1997년 자격기본법을 제정하여 국가 외의 법인·단체 또는 개인은 누구든지 민간자격을 관리·운영할 수 있도록 하고 그 중 우수한 민간자격을 국가에서 공인할 수 있도록 함으로써 민간자격제도를 활성화하여 왔다. 그러나 민간자격제도의 종합적인 관리체계가 미비하여 민간자격의 실태 파악에 많은 어려움이 있었으며, 민간에서 신설·운영할 수 없는 분야에서 자격이 무분별하게 남발됨으로써 자격제도의 혼란을 가중시키고 있음에도 불구하고 이를 제도적으로 근절할 수 있는 법적 근거가 미비하였다.

이에 정부는 민간자격 등록제도를 도입, 금지분야 민간자격의 신설·운영 행위 등에 대한 처벌을 강화하는 것을 골자로 하는 자격기본법 및 동법시행령을 전면 개정하였다. 그리고 민간자격 등록제도의 시행을 위해 한국직업능력개발원을 민간자격 등록관리 기관으로 지정하여 2008년도 5월에 동 제도를 최초 시행하게 되었다.

정부는 민간자격 등록 시행으로 민간자격의 현황을 관리할 수 있게 되었으며 국민에게 위해가 되는 금지분야 민간자격의 시장 진입을 억제하여 국민을 보호하고, 민간자격관리 기관에 대한 지속적인 관리·지원 등을 통하여 민간자격제도의 질적 수준을 제고하는 등 국가자격체계 관리에 내실을 기할 수 있는 제도적 기반을 마련하게 되었다.

그러나 등록제도 운영 과정에서는 관계부처 검토 등 소정의 절차를 거쳐 금지분야 민간자격의 등록을 반려했으나 부처별로 자격기본법 제17조 제1항에서 정하고 있는 금지분야에 대한 해석과 적용 기준이 다양하여 일관된 제도 운영에 어려움이 제기되었다. 민

간자격 관리자의 입장에서조차 자격 신설을 할 수 없는 분야에 대한 구체적인 사례가 부족하여 자격 신설 전에 자체적으로 금지분야 여부를 확인하기가 어려웠다. 이에 따라 관계 법령상 금지여부에 대한 판단근거를 두고 정부부처와 민간자격 관리자 간에 갈등이 발생하고 있으며 각종 민원과 함께 행정심판 청구와 행정소송도 발생³⁾하고 있다.

이러한 배경에서 2008년 민간자격 등록제도 시행 이후 민간자격 등록이 금지된 사례를 종합하여 자격기본법에서 정한 민간자격 금지분야가 어떻게 적용되었는지를 분석하고, 향후 민간자격 등록을 신청하는 민간자격 관리자나 금지분야 여부를 검토하는 관계중앙행정기관에서 검토 기준으로 삼을 수 있는 가이드라인을 마련할 필요가 있다.

이를 위해 이 연구에서는 자격기본법 제17조 제1항을 중심으로 한 민간자격 금지분야 검토 가이드라인 마련을 위하여 관련 자격제도 선행연구와 법령 해설 자료를 분석하였으며, 관련 전문가협의회를 거쳐 최종적인 연구 결과를 마련하였다.

3) 2008년 행정심판 1건('보상관리사'등록불가처분 취소 청구: 기각), 2010년 행정심판 3건('식품제조전문가', '기능성 식품제조전문가', '의약품제도전문가' 등록불가처분 취소 청구: 기각), 행정소송 1건('보상관리사' 민간자격 등록불가 처분 취소: 원고 승), 2011년 행정소송 1건('보상관리사' 민간자격 등록불가 처분 취소: 원고 패), 2011년 행정소송 1건('보상관리사' 민간자격 등록불가 처분 취소: 진행 중)

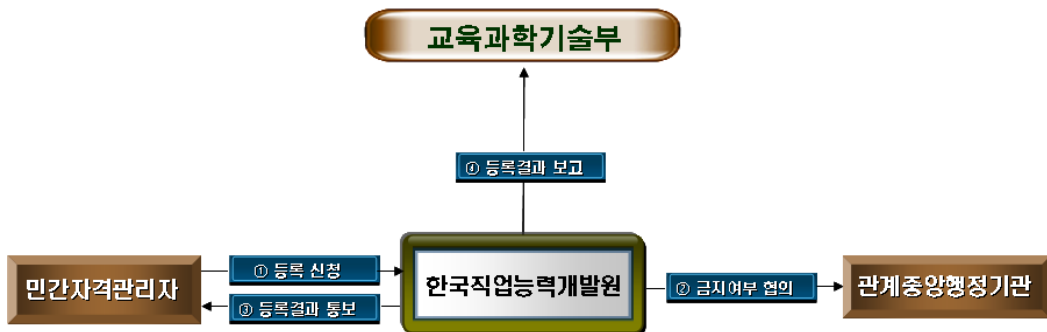
II. 민간자격 등록 금지 현황

1. 민간자격 등록제도 개요

가. 등록 절차

현재 민간자격 등록제도는 2008년부터 자격기본법 제17조 제2항에 따라 교육과학기술부로부터 위탁을 받은 한국직업능력개발원에서 총괄적으로 업무를 수행하고 있다. 민간자격 등록을 위한 절차는 [그림 2-1]과 같이 민간자격 관리자가 한국직업능력개발원에 등록을 신청하면 자격기본법과 관련 법령에서 규정하고 있는 민간자격 금지분야와 자격명칭 사용 금지 종목에 해당하는지 여부를 관계중앙행정기관의 검토를 거쳐 확인한다. 또한 자격기본법 상의 민간자격 관리자의 결격 사유에 해당하는지를 되는지를 확인하여 등록 여부를 최종적으로 민간자격관리자에게 통보하고 등록증을 발급하고 있다. 그리고 통보된 등록 결과는 최종적으로 교육과학기술부 장관에게 보고하고 있다.

[그림 2-1] 민간자격 등록 절차



이러한 등록 절차 중 관계중앙행정기관의 민간자격 금지여부 검토는 다음 [그림 2-2]와 같은 절차를 거쳐 이루어지고 있다. 먼저 등록 신청된 민간자격은 한국직업능력개발원이 기존에 등록 혹은 금지된 자격인지의 여부를 확인한 후 등록 가능한 종목과 등록이 불가능한 종목으로 분류하고, 기존에 등록된 사례가 없거나 등록된 적이 있어도 정책적으로 변동이 있는 경우에는 검토 종목으로 분류하여 관계중앙행정기관에 검토를 의뢰한다.

[그림 2-2] 관계중앙행정기관 법적 요건 검토 절차



이때 관계중앙행정기관이 2개 이상 복수인 경우에는 해당되는 모든 기관에 검토를 의뢰하도록 하고 있다. 검토를 의뢰받은 관계중앙행정기관에서는 한국직업능력개발에서 1차적으로 분류한 (안)을 기초로 등록대상, 등록불가대상, 검토대상 종목에 대해 종합적으로 검토한 후 그 결과를 검토의견서로 작성하여 한국직업능력개발원에 회신하면 한국직업능력개발원에서는 이를 기초로 최종적으로 등록 여부를 결정하고 있다.

나. 민간자격 등록 금지 기준

민간자격의 운영을 금지하는 법적인 근거는 민간자격 등록 제도를 규정하고 있는 자격기본법을 포함하여 개별적으로 국가자격제도를 규정하고 있는 상당수의 개별법에서도 관련 민간자격의 운영을 금지하는 규정을 두고 있다.

1) 자격기본법 상의 금지 기준

자격기본법 제14조에 근거하여 국가자격의 명칭과 동일한 명칭의 사용을 금지하고 있으며, 제17조에 근거하여 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야, 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야, 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야, 그 밖에 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야에 대해서는 민간자격의 신설·관리·운영을 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 2-1> 자격기본법 상의 민간자격 금지 조항

<p><명칭 금지> 제14조(동일명칭의 사용금지) ① 민간자격관리자는 국가자격의 명칭과 동일한 명칭을 사용하지 못한다. <금지 분야> 자격기본법 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> <ol style="list-style-type: none">1. 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야2. 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야3. 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야4. 그 밖에 민간자격으로 운영하는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야
--

2) 국가기술자격법 상의 금지 기준

국가기술자격법 제19조에서는 동법 제8조의2 제1항과 제2항에 해당하는 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야나 사회질서 또는 선량한 풍속의 유지를 위하여 국가적 관리가 필요하거나 고도의 윤리성이 요구되는 분야에 대하여 민간에서 유사한 자격을 검정하지 못하도록 자격의 신설·관리·운영을 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

그리고 국가기술자격법 제19조에 근거하여 동법 시행규칙 제35조에서는 국가만이 검정을 행할 수 있는 국가기술자격 267개 종목을 [별표 19]로 지정하고 있다.

<표 2-2> 국가기술자격법 상의 민간자격 금지 조항

<p><명칭 금지> 제18조(명칭의 사용금지) 누구든지 국가기술자격을 취득하지 아니하고는 국가기술자격의 등급 및 종목에 따르는 명칭을 사용하지 못한다. <금지 분야> 제19조 (유사자격 등의 검정의 금지) ① 국가가 아닌 자는 제8조의2 제1항 제1호 또는 제2호의 분야에 해당하는 자격 및 이와 유사한 자격의 검정을 하여서는 아니 된다.</p>
<p>제8조의2(국가기술자격의 운영분야) ① 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 분야에 대하여 국가기술자격을 운영할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야2. 사회질서 또는 선량한 풍속의 유지를 위하여 국가적인 관리가 필요하거나 고도의 윤리성이 요구되는 분야

3) 국가자격 관련 개별 법령

의료법, 변호사법, 변리사법, 노인복지법 등 관련 국가자격을 명시하고 있는 법령 중에

는 해당 국가자격과 동일하거나 유사한 명칭을 사용하지 못하도록 하거나, 해당 국가자격을 취득한 자 또는 법령에서 정한 자 이외에는 법령에서 정한 직무나 사업을 할 수 없도록 하여 관련 민간자격의 신설을 금지하고 있는 경우가 있다.

이에 해당하는 민간자격은 관련 법령에 의거하여 등록이 불가능지를 관계중앙행정기관의 검토를 거쳐 확인한 후 등록불가 여부를 결정하고 있다. 2008년 이후 최근까지의 민간자격 등록을 금지한 근거 법령 사례는 [부록 1]에 첨부하였다.

2. 민간자격 금지분야 등록불가 현황

민간자격 등록제도가 시행된 2008년부터 최근 2011년까지 등록을 신청한 민간자격 중 등록이 되지 않은 종목은 총 608개 종목으로 이중 명칭이 금지된 종목이 52개 종목, 금지분야에 해당하는 종목이 545개 종목, 민간자격관리자 결격사유에 해당하는 종목이 11개 종목이었다. 연도별 추이를 살펴보면, 등록제도가 처음 시행된 2008년이 196개 종목으로 많았으며, 이후 점차 줄어들어 100개 종목 내외가 금지되다가 2011년 들어 209개 종목으로 다시 늘어나고 있는 추세이다.

<표 2-3> 연도별 민간자격 등록 불가 현황

사업연도/회차	불가 사유	명칭금지	금지분야	민간자격 관리자 결격사유	계
2008	1차	20	135	-	155
	2차	1	39	1	41
	소계	21	174	1	196
2009	1차	2	15	-	
	2차	-	21	-	
	3차	-	15	-	
	4차	-	16	-	
	5차	-	20	-	
	소계	2	87	-	89
2010	1차	-	11	-	11
	2차	2	28	-	30
	3·4차	1	40	-	41
	5차	1	21	10	32
	소계	4	100	10	114

<표 계속>

사업연도/회차	불가 사유	명칭금지	금지분야	민간자격 관리자 결격사유	계
2011	1차	-	34	-	34
	2차	1	10	-	11
	3차	6	10	-	16
	4차	7	18	-	25
	5차	-	17	-	17
	6차	1	13	-	14
	7차	3	15	-	18
	8·9차	7	67	-	74
	소계	25	0	-	25
계		52	545	11	608

이상과 같은 민간자격 등록 불가 종목 중 금지분야 종목 현황을 관계중앙행정기관별로 살펴보면, 전체적으로 보건복지부 관련 종목이 340개 종목으로 가장 많았으며, 다음으로 여성가족부가 54개 종목, 법무부와 국토해양부가 각각 27개 종목, 문화체육관광부가 25개 종목 등 순으로 많았다. 특히, 보건복지부 관련 종목은 2008년에 이어 2011년에 금지 종목 수가 크게 늘고 있으며, 여성가족부의 경우에도 2010년 이후 많이 늘어나고 있는 추세에 있다. 보건복지부와 관련된 종목으로는 건강, 보건, 재활 등과 관련해서 금지가 많았고, 여성가족부와 관련해서는 다문화, 청소년 관련 종목에 대한 금지가 많았다.

<표 2-4> 관계중앙행정기관별 민간자격 금지분야 종목 수

관계 부처	사업연도	2008	2009	2010	2011	계
방송통신위원회		-	-	2	-	2
금융위원회		1	-	-	-	1
교육과학기술부		-	9	12	1	22
국방부		-	-	2	3	5
법무부		16	3	3	5	27
행정안전부			-	1	1	2
문화체육관광부		1	6	6	12	25
농림수산식품부		-	2	-	-	2
지식경제부			-	-	5	5
보건복지부		137	54	48	101	340

<표 계속>

사업연도	2008	2009	2010	2011	계
관계 부처					
여성가족부	-	-	17	37	54
고용노동부	1	-	-	1	2
국토해양부	11	8	5	3	27
경찰청	3	2	1	6	12
산림청	-	1	-	-	1
특허청	-	2	2	2	6
식품의약품안전청	4	-	1	7	12
계	174	87	100	184	545

자격분야별로 금지분야 종목을 살펴보면 교육·사회복지 분야 관련 종목이 204개로 가장 많았으며, 다음으로 스포츠·건강 관련 종목이 196개 종목으로 많았다. 이들 두 분야는 금지분야에 해당하는 자격종목의 대부분을 차지하고 있으며, 다음으로 경영관리, 취미·미용, 기타 서비스 등의 종목이 40개 내외로 많았다.

<표 2-5> 자격분야별 민간자격 금지분야 종목 수

사업연도	2008	2009	2010	2011	계
자격분야					
경영·관리	15	9	8	10	42
교육·사회복지	72	32	51	49	204
기술·기능	3	4	2	5	14
기타서비스	13	7	3	17	40
스포츠·건강	57	30	28	81	196
어학·어문	-	4	1	3	8
취미·미용	14	1	6	19	40
컴퓨터·정보통신	-	-	1	-	1
계	174	87	100	184	545

이상과 같이 민간자격 금지분야 등록 불가 사례를 살펴본 결과, 등록제도를 시행한지 4년이 넘어가고 있지만 등록 신청된 민간자격 중 금지분야 민간자격의 수가 여전히 줄지 않고 있어 등록제도를 통한 금지분야 민간자격의 신설 억제 효과가 크게 파악되지 않았음을 알 수 있다. 특히 보건복지부와 관련된 건강, 사회복지 관련 분야의 종목은 매년 금지분야의 상당 부분을 차지하고 있어 이들 분야에 대한 신호효과를 높이기 위해 금지분야 자격에 대한 보다 상세한 기준의 개발과 홍보가 필요할 것으로 보인다.

Ⅲ. 민간자격 금지분야에 대한 고찰

여기에서는 민간자격의 신설·관리·운영을 금지하고 있는 자격기본법 상의 금지 분야가 구체적으로 어떠한 분야를 의미하는지를 법적·학문적 고찰을 통해 밝혀 민간자격 금지 분야 가이드라인의 방향성을 설정하였다. 국가기술자격법에서도 유사한 기준이 제시되어 있지만 중복되는 측면이 많아 자격기본법 조항만을 분석 대상으로 하였다.

이에 따라 자격기본법 제17조 제1항의 각 호에 해당하는 1) 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야, 2) 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야, 3) 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야를 중심으로 각 분야별 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야

자격기본법 제17조 제1항 제1호 사항으로서 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야는 민간자격을 신설·관리·운영할 수 없다. 이 때 다른 법령에서 금지하는 행위란 주로 국가자격 중 면허적 성격을 띤 자격을 취득한 자 이외에는 관련 법령에서 정한 행위를 할 수 없도록 제한하고 있는 경우를 들 수 있다. 이는 상당수의 국가자격이 직업규제적인 측면에서 차이가 있을 뿐 면허성과 공공성을 가지고 있기 때문이다(김상호 외, 2010).

이로 인해 국가자격의 면허적 특성을 고찰하면 민간에서 신설·관리·운영하지 말아야 할 분야에 대한 구체적인 기준을 도출할 수 있을 것이다. 그러나 국가자격의 면허적 특성과 관련한 이론은 정치적 영역, 법제도적 영역, 조직적 영역 등 다양한 영역에 걸쳐있기 때문에 하나의 이론으로 명쾌하게 정리하는 것은 매우 어려운 작업으로서 이 연구의 범위를 넘어서는 작업이다.

이에 따라 여기에서는 최근 국가자격의 활용 현황을 실증적으로 조사하여 국가자격의 면허적 특성을 구분한 김미숙 외(2012)의 연구 결과에 기초하여 ‘다른 법령에서 금지하는 행위’란 구체적으로 어떠한 법 조항을 의미하는지를 제시하였다. 김미숙 외(2012)의 연구에서는 국가자격의 면허적 특성을 구분하기 위하여 근거법령이 되는 75개 개별법령에서 국가자격이 활용되고 있는 내용을 분석하여 ‘사업면허형’, ‘의무배치형’, ‘직무허가형’, ‘행위허가형’과 같이 네 가지 유형을 구분하였다. 각 유형별 특징과 중목을 예시하면 다음과

같다(김미숙 외, 2012).

첫째, 사업면허형은 공인노무사, 약사, 변호사 등과 같이 해당 자격 취득자에 한하여 직업을 선택할 수 있고, 개업이 가능한 자격이다. 예컨대, 법에 “~업을 설치 운영할 수 있다” 혹은 “법인을 설립할 수 있다” 등으로 제시된다.

둘째, 의무배치형은 원자로조종사면허, 교사, 물리치료사 등과 같이 의무배치형 자격으로 고용을 전제로 하며, 자격 취득자에게만 해당 직무를 수행할 수 있도록 업무상의 독점을 인정해 주는 것이다. 예컨대, 법에 의해 “~가 아니면 이를 할 수 없다”라든지 “~를 두어야 한다”, “~를 행할 수 없다”, “~시켜야 한다”로 표시된다.

셋째, 직무허가형은 소방안전교육사, 간호사, 문화재수리기술자, 주류제조관리사와 같이 관련 기관에 해당 자격 취득자를 일정 기준 이상 배치를 할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 관련 업무 혹은 직무를 해당 자격 취득자에 한하여만 할 수 있도록 규정하고 있지는 않다. 또 이것은 고용인의 입장이 아니라 피고용인의 입장에서 그 행위를 하는 사람이 자격을 갖추도록 하고 있지만, 법적으로 사업주가 업무를 행하는데 있어서 반드시 고용해야만 하는 것은 아니다. 예컨대, 법에 의해 “~를 고용할 수 있다”, “~를 하려는 사람은 자격증(등록)을 받아야 한다”, “~이 할(들) 수 있다”, “~를 채용하도록 권장 한다”, “~가 아니면 행위를 할 수 없다” 등으로 표시된다.

넷째, 행위허가형은 직업능력개발훈련교사, 자동차운전면허 등과 같이 해당 자격을 취득한 경우 법에서 규정한 우대 조건을 취업에 활용할 수 있다. 또한 자동차운전면허와 같이 해당 행위에 대한 허가하는 경우를 행위허가형으로 볼 수 있다.

그리고 위와 같은 네 가지 유형은 법으로 정한 자격의 직업·직무 활동의 범위에 의한 것으로 각 유형이 분명하게 구분되기보다는 서비스 제공에 대한 행위 인정의 범위에 따라 중복적 특성도 보이고 있다.

이에 따라 민간자격의 신설과 등록 여부를 검토할 때 해당 민간자격과 관련한 법령에서 이상과 같은 네 가지 유형에 해당하는 면허성 조항이 있는지를 확인할 필요가 있다.

2. 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야⁴⁾

국가는 사회생활에 중대한 혼란 등이 발생할 것으로 예상되어 불가피하게 직업선택의

4) 이 절 내용 중 법령 검토 부분은 박종성 외(2008). 국가기술자격의 관할영역에 관한 연구를 참조하였다.

자유를 제한할 필요가 있는 종목에 한하여 국가가 직접 관리·운영할 필요가 있다. 이에 따라 현행 자격기본법과 국가기술자격법에서는 국민의 생명, 건강, 안전 및 국방에 직결되는 분야의 경우 민간자격의 신설·관리·운영을 제한하고 있다. 하지만 국가만이 검정을 행할 수 있는 국가기술자격의 종목이나 자격기본법에 근거한 민간자격 제한종목 현황을 보면 ‘국민의 생명, 건강, 안전 및 국방에 직결되는 분야’의 해석이 자의적이고 모호하여 이에 대한 법률적 판단 기준을 명확하게 규정할 필요가 있다는 지적이 계속 제기되어 왔다.

이에 따라 자격제도와 관련하여 국민의 생명, 건강 및 안전의 의미를 명확히 하기 위하여 생명, 건강, 안전과 관련된 법령과 관련 판례를 검토하여 각 개념의 정의를 구체화하여 제시하였다.

가. 생명에 대한 정의

생명권과 관련해서 우리 헌법은 생명권을 보장하는 명문 규정을 갖고 있지 않다. 그러나 생명권을 대한민국헌법 제10조⁵⁾의 인간의 존엄과 가치에서 찾는 견해, 헌법 제10조, 제12조 제1항⁶⁾, 제37조 제2항⁷⁾에서 찾는 견해, 그리고 생명권을 인간의 존엄성과 신체의 자유의 전제라고 보는 견해⁸⁾로 구분할 수 있다. 생명권의 내용은 주로 국가의 침해로부터 국민의 생명을 방어하려는 대국가적 방어권과 제3자의 침해로부터 보호하여 줄 것을 국가에 요구할 수 있는 보호권적 청구권의 성격이 있다. 따라서 국가가 생명을 단절하거나 생명에 대한 위협을 방치하는 행위는 용납되지 않는다.

따라서 생명에 대한 개념을 정리하면 인격권의 한 부분에 해당하며, 좁게는 침해로부터 생명의 보호하는 데 직접 관련되는 사항(자기 또는 타인의 생명을 소멸하게 하거나 사망에 이르게 하는 상당인과관계가 인정되는 모든 사실)을, 넓게는 일반적으로 요구되는 수명을 단축시키는 영향요소 내지 건강에 직접 영향을 미치는 사항을 포함한다. 법령상으로는 고령과 노화, 질병, 위생 등에 관한 사항은 생명과 직결되는 사항으로 분류하지 않고 보건 위생으로 분류하고 있다.

-
- 5) 헌법 제10조. 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
 - 6) 헌법 제12조 제1항. 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.
 - 7) 헌법 제37조 제1항. 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.
 - 8) 허영(1999). 한국헌법론. 박영사.

생명에 대한 개념의 범위는 다음의 두 가지를 포함한다. 첫째, 새 생명을 낳거나 생명을 유지하는 데에 상당인과관계를 가지는 모든 행위나 물건 및 물질 등의 제조·유통 및 사용, 둘째, 사망과 상당인과관계가 인정되는 행위나 사건을 관련되는 사람 또는 물건 및 물질 등의 제조·유통 및 사용이다.

이를 종합할 때 ‘생명에 직결되는 분야’에 대한 기준은 「생명의 생성·소멸과 상당한 인과관계가 있는 행위나 물건 및 물질 등의 제조·유통 및 사용과 관련된 분야」라고 정의할 수 있다.

나. 건강에 대한 정의

헌법 제35조 제1항⁹⁾에서 건강권은 국민이 자신과 가족의 건강을 유지하는데 필요한 사항을 국가에 대해 요구할 수 있는 권리라고 이해할 수 있다. 이는 국민이 국가에 대하여 건강한 생활을 침해받지 않도록 요구할 수 있고, 국가가 국민의 건강을 유지하도록 적극적으로 국가에 요구할 수 있는 권리로 이해할 수 있다. 따라서 국가는 국민 건강을 증진하기 위해 노력해야 한다. 건강권은 자유권적 권리인 동시에 사회권적 권리이다. 자주권적 권리는 건강의 침해의 예방과 배제를 청구할 수 있는 권리와 건강침해에 대한 손해보전을 청구할 권리이다. 사회권적 측면에서는 국민 각자가 국가에 대해 적극적으로 건강의 유지, 증진 및 질병의 예방과 치료 등 건강회복에 필요한 조치를 요구할 수 있는 권리이다. 또한 건강과 관련된 또 다른 법 규정으로는 의료식품위생법과 보건의료기본법 제4조 제3항을 들 수 있다.

관련 법령에 근거하여 건강에 관한 사항으로는, 먼저 건강 유지·회복에 필수적인 사항으로 식품사항과 의료사항(진료)를 들 수 있고, 건강 침해의 예방 및 침해상태의 제거에 필수적인 사항으로 전염병 예방 및 확산방지, 의료사항, 위생사항(식품위생법 소관사항), 보건사항(건강의 보호)를 들 수 있다.

이를 통해 ‘건강에 직결되는 분야’에 대한 기준은 「건강의 유지·회복·예방에 필수적인 식품, 의료, 위생, 보건과 관련한 분야」라고 정의할 수 있다.

9) 헌법 제35조 제1항. 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.

다. 안전에 대한 정의

헌법 전문에 ‘...우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서...’라고 하여 제3자로부터 국민의 안전을 확보하는 것을 국가의 의무로 하고 있다. 또한 헌법 제5조 제2항¹⁰⁾, 헌법 제50조 제1항¹¹⁾ 등에서는 국가의 안전 보장에 대해 대외적인 차원에서 국가의 안전을 규정하고 있다.

재난 및 안전관리기본법상 재난은 제3조 제1항에서 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로, 자연재난과 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해 및 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가 기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해라고 정의하고 있다. 또한 안전관리는 동조 제3항에서 ‘시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동을 말한다’고 정의하고 있다. 동법 제4조¹²⁾는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야함을 국가 및 지방자치단체의 의무로 규정하고 있다.

따라서 안전에 대한 개념을 정리하면 모든 침해나 위해(불법행위, 적법행위, 사건 모두 포함)로부터 「자기 또는 타인」의 「생명 또는 재산」을 보호하는 것 또는 보호되는 상태라고 볼 수 있으며, 따라서 「사고」(과실행위나 자연적 재해 기타 책임 없는 사유로 인한 침해)나 재해로부터 생명 또는 재산의 침해 위험을 사전에 예방하거나 결과가 발생하기 이전에 제거하는 것과 직접 관련되는 사항을 포함한다. 넓은 의미로는 위해방지, 권익보호와 관계되는 개념이지만, 좁게는 ‘인명사고의 방지’ 혹은 ‘재산의 멸실·훼손의 방지’가 충분히 실현되어 있는 상태를 말한다.

이를 통해 안전과 직결되는 사항의 판단기준으로 첫째, 보호법익. 즉, 「자기 또는 타인」의 「생명, 신체, 재산」, 공중 내지 다중, 불특정 다수인, 불특정 개인의 권익 순서로 중요도(공익성) 판단을 말한다. 둘째, 침해요건. 즉, 화재 등 재난 그 밖의 위급한 상황, 위법 또는 부당한 행위, 물건의 위험한 상태, 손해나 손실과 상당인과관계가 인정될 수 있는 침해

-
- 10) 국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다.
 - 11) 국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.
 - 12) 재난 및 안전관리기본법 제4조 제1항. 국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

사실로 판단한다.

이를 종합할 때 ‘안전에 직결되는 분야’에 대한 기준은 「자기 또는 타인의 생명 신체 재산을 위태롭게 하는 것으로 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 기타 업무에 기인하여 사망 또는 부상당하거나 질병에 이환될 가능성이 높은 분야」라고 정의할 수 있다.

라. 국방에 대한 정의

국방은 국가방위의 줄임말로 좁게는 국토방위를 뜻하며, 넓게는 국토뿐만 아니라 국민, 주권, 국가체제를 수호하는 것을 의미한다. 협의의 국방은 영토, 영해, 영공에 대한 외부의 침입을 방지하고 격퇴하는 것이며, 광의의 국방은 군사뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화, 과학기술 등 국가의 모든 총력을 동원하여 외부의 무력적 침략으로부터 국가의 구성요소 모두를 지키는 것을 말한다(병무청, 2010).

국방의 영역은 구체적으로 군사적 방위와 비군사적 방위로 나뉘는데, 비군사적 범위는 각 국의 사정에 따라 차이가 있으나, 대체로 민간방위(민방위), 경제방위, 사회심리전 방위 등으로 구성된다. 따라서 국방은 안보보다는 포함하는 범위가 좁고, 정책개념의 수준도 하위이다. 그 대신 국방은 군사보다는 넓고, 상위의 개념이다.

다만, 자격기본법 제19조에서는 ‘국방에 직결되는’ 분야에 한하여 민간자격을 운영을 금지하고 있어 금지분야의 범위를 군사적 방위를 중심으로 해석할 필요가 있다. 여기에서 군사적 방위에 해당하는 내용으로는 군대 그 자체와 군대를 조성·유지하는 여러 가지 요소, 이를테면 군대의 장비품을 조달한다거나 규정을 정한다거나 하는, 즉 과거에는 군정(軍政)에 속한 문제로 여겼던 여러 가지 요소까지 포함된다. 따라서 군사적 방위란 순수한 군사력에 의한 것을 주체로 하되, 이에 따르는 제반 작용까지 포함해서 통상 군사당국의 관할 하에 포함되는 모든 사항까지 포괄되는 것으로 보는 것이 타당하다.

이를 종합할 때 ‘국방에 직결되는 분야’에 대한 기준은 「군사적 방위를 위한 군대와 군대를 조성·유지하는 제반 활동과 관련된 분야」라고 정의할 수 있다.

3. 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야¹³⁾

‘선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위에 관련되는 분야’는 매우 추상적이고, 포괄적이며, 불확정적인 개념이다. 따라서 이러한 규정을 적용함에 있어 판단자의 자의성이 개입될 여지가 많기 때문에 법적 안정성을 저해할 우려가 있고, 개인들의 사회활동에 있어 불확실성을 초래할 수 있어 적용에 신중을 기할 필요가 있다.

법적으로 이와 관련된 규정으로는 민법 제103조를 들 수 있다. 민법 제103조에서는 ‘반사회질서의 법률행위’라는 표제 하에 ‘선량한 풍속 기타 사회질서에 위반한 사항을 내용으로 하는 법률행위는 무효로 한다’라고 규정하고 있다. 일반적으로 이 내용은 선량한 풍속·사회질서·공정성을 합한 법률행위의 사회적 타당성에 관한 것으로서, 법률행위의 목적은 사회적 타당성이 있어야 하므로 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반하는 행위, 즉 사회적 타당성이 없는 법률행위는 이른바 반사회질서 법률행위로서 무효가 되는 것을 밝힌 것으로 설명하고 있다.

민법 제103조의 ‘선량한 풍속 기타 사회질서’라는 추상적인 기준은 매우 포괄적이고 불확정한 개념으로서 관련된 법률행위를 구체적으로 모두 열거할 수는 없다. 또 그 구체적인 내용은 때와 장소에 따라 유동적이어서 이를 고정화할 수가 없다. 따라서 민법 제103조의 내용은 구체적인 사회질서 위반의 모습은 판례를 통하여 정리된 것이라고 하여 대체로 다음과 같은 유형으로 분류하고 있는 것이 통설적 입장이다.¹⁴⁾ 그 첫째는 정의의 관념에 반하는 행위로서, 부동산 이중매매를 그 대표적인 예로 들고 있다. 둘째는 이른바 첩계약을 대표적 예로 들고 있는, 윤리적 질서에 반하는 행위이다. 셋째는 인신매매나 매춘행위 등을 예로 들 수 있는, 개인의 자유를 심하게 제한하는 행위이다. 넷째는 생존의 기초가 되는 재산의 처분행위, 다섯째 지나치게 사행적인 행위, 끝으로 타인의 공박·경술·무경험을 이용하여 부당한 이득을 얻으려는 행위로서 폭리행위 등을 들고 있다.

또 ① 범죄 행위를 내용으로 하는 계약, ② 거래질서에 어긋나는 계약, ③ 가족적 윤리에 반하는 계약, ④ 비인도적인 계약, ⑤ 단체적 윤리에 어긋나는 계약, ⑥ 노사 윤리에 어긋나는 계약 등으로 크게 분류하기도 한다. 거래질서에 어긋나는 계약의 구체적인 내용으로서 횡령 배임에 가담하는 거래, 상대방의 권리를 박탈하는 계약, 과도한 의무를 부과

13) 이 절 내용 중 법령 검토 부분은 박종성 외(2008). 국가기술자격의 관할영역에 관한 연구를 참조하였다.

14) 곽윤직(2003). 「민법총칙」. 박영사.

는 계약, 과도한 영업 자유제한, 생존의 기초가 되는 재산의 처분행위, 사행계약 등을 들고 있는 견해¹⁵⁾가 있다. 그리고 거래질서에 어긋나는 계약의 다른 유형으로는 (a) 공공의 이익을 보호하기 위한 공서양속 위반(상도덕에 관한 것, 가족제도에 관한 것, 국가조직에 관한 것, 의사·변호사제도에 관한 것, 사행적인 계약, 시장질서에 관한 것 등), (b) 제3자의 이익을 보호하기 위한 공서양속 위반(부동산 이중양도 등), (c) 법률행위 당사자의 이익을 보호하기 위한 공서양속 위반(인격적 자유의 심한 제한행위, 경제활동의 자유를 심하게 제한하는 행위, 경제적으로 중대한 부담을 지우는 행위 등)으로 분류하는 견해도 있다.¹⁶⁾

이에 따라 이상과 같은 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련된 분야는 민간자격뿐만 아니라 국가자격으로도 신설되어서는 안 되므로 자격 자체가 금지되어야 하는 분야로 보아야 할 것이다. 다만, 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위는 추상적이고 불확정한 개념이기 때문에 사안별로 민법 제103조에 근거한 판례를 확인하여 적용할 필요가 있다.

15) 이은영(2003). 「민법총칙」. 박영사.

16) 박준서(2001). 「주석민법, 총칙(2)」. 한국사법행정학회.

Ⅳ. 민간자격 금지분야 가이드라인 도출

1. 민간자격 등록제에서 금지분야 적용 방향

등록은 행정법상 일정한 법률사실 또는 법률관계를 행정청 등 특정한 등록기관에 비치된 장부에 기재하는 일로서 등록의 효력은 다양할 수 있다. 주민등록처럼 주민이 되는 요건인 경우도 있고, 실용신안·의장(意匠) 또는 상표의 등록처럼 권리발생의 요건인 경우도 있으며, 어업권의 등록, 자동차의 등록, 항공기의 등록처럼 권리득상(權利得喪)의 제3자에 대한 대항요건인 경우도 있고, 건설업자의 등록, 의사의 등록, 농약제조업자 및 수입업자의 등록처럼 일정한 사업이나 활동을 개시하기 위한 요건인 경우도 있다. 이러한 등록의 효력을 볼 때 민간자격 등록제는 민간자격관리라는 일정한 사업을 하기 위한 요건으로서 등록제를 시행하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 특정 사업이나 활동을 개시하는데 대한 정부의 규제는 등록제 이외에도 신고제와 허가제가 있는데 등록제의 취지를 명확히 하기 위하여 이들 제도와의 차이를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 신고제는 특정 사업이나 활동의 개시와 그 내용에 대하여 보고 의무는 있으나 정부기관은 이에 대해서 형식적인 심사권만이 있다. 형식적인 심사권이란 신고에 필요한 서류가 법에서 정한대로 모두 다 적절히 구비되고 내용이 다 기입되었는지 여부에 대한 심사권만이 있다는 의미이다. 다음으로 등록제란 특정 사업이나 활동을 개시하기 위해서는 일정의 등록 요건을 갖추어야 하고, 정부기관은 등록 요건의 충족 여부에 대하여 실질적인 심사권을 갖는다. 등록 요건을 모두 갖춘 경우, 정부기관은 당연히 등록을 받아 주어야 한다. 마지막으로 허가제는 등록제와 마찬가지로 허가 요건을 갖추어야 하고 허가 요건의 충족 여부에 대하여 정부기관이 실질 심사권을 갖고 있다. 다만 이에 더하여 정부의 정책적 목적에 따라서 허가 여부를 임의적으로 결정할 권한이 있다. 예를 들어, 유선방송 사업이 등록제라면 법에서 정한 요건만 갖추면 등록하고 사업을 할 수 있지만, 허가제라면 정부가 과당 경쟁 방지 등을 위하여 허가 업체 수를 조절할 수 있다.

이와 같은 특정 사업이나 활동에 대한 신고제, 등록제, 허가제의 차이를 고려할 때 민간자격 등록제에서는 자격기본법에서 정하고 있는 등록 요건을 충족하는 민간자격에 대해서는 당연히 등록을 받아 주어야 하며, 허가제와 같이 정책적 목적으로 허가 여부를 임의적

으로 결정해서는 안됨을 알 수 있다.

이에 따라 민간자격 등록제에서도 등록 요건을 심사할 때는 법령에 근거하여 판단해야 하며, 재량에 근거한 판단은 하지 말아야 한다. 특히, 민간자격 금지분야는 다른 등록요건과 다르게 관계중앙행정기관에서 임의적으로 해석하여 적용하기 쉬운 사항이므로 금지분야를 적용할 경우, 정책적 목적보다 관련 근거 법령을 구체적으로 명시하여 등록 신청 민간자격 관리자와의 갈등을 사전에 예방할 필요가 있다.

2. 민간자격 금지분야 가이드라인(안)

자격기본법 제17조 제1항을 중심으로 민간자격 금지분야에 대한 법적·학문적 고찰 결과 금지분야 여부를 판단하기 위한 세부 적용 기준을 각 항목별로 제시하면 다음과 같다.

가. 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련한 분야

다른 법령에서 국가자격 취득자에 한하여 특정 사업이나 행위를 하도록 규제하고 있는 면허형 국가자격이 있는 경우 관련 직무를 규제하는 것으로서 해당 분야의 민간자격은 신설·관리·운영해서는 안된다. 면허형 국가자격을 확인하기 위한 적용 기준과 법 조항 사례를 제시하면 다음 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 면허형 국가자격을 적용 기준 및 법 조항 예시

유형	적용 기준	법 조항
사업면허형	• 해당 자격 취득자에 한하여 직업을 선택할 수 있고, 개업이 가능한 자격인 경우	• “~업을 설치 운영할 수 있다” 혹은 “법인을 설립할 수 있다” 등으로 제시
의무배치형	• 고용을 전제로 하며, 사업주가 업을 하기 위해 반드시 자격 취득자를 고용하도록 규정한 경우	• “~가 아니면 이를 할 수 없다”라든지 “~를 두어야 한다”, “~를 행할 수 없다”, “~시켜야 한다”로 표시
직무허가형	• 피고용인의 입장에서 그 행위를 하려는 사람이 자격을 갖추어야 하는 경우 • 의무배치형과의 차이는 고용을 전제로 의무배치를 규정하고 있지는 않음	• “~를 고용할 수 있다”, “~를 하려는 사람은 자격증(등록)을 받아야 한다”, “~이 할(돌) 수 있다.” “~를 채용하도록 권장한다”, “~가 아니면 행위를 할 수 없다” 등으로 표시
행위허가형	• 해당 자격을 취득한 경우 법에서 규정한 우대 조건을 취업에 활용 가능하거나 해당 행위에 대한 허가를 하는 경우	• 우대 또는 행위 허가 조항

자료: 김미숙 외(2012). 재구성

나. 생명·건강·안전 및 국방에 직결된 금지 분야

생명·건강·안전 및 국방에 직결된 분야는 국가만이 자격을 신설하여 운영할 수 있는 분야로서 민간에서는 자격을 신설·관리·운영하여서는 안된다. 생명·건강·안전 및 국방에 직결된 분야를 확인하기 위한 세부 분야별 적용 기준은 다음 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 생명·건강·안전 및 국방에 직결된 분야에 대한 적용 기준

분야	적용 기준
생명에 직결된 분야	• 생명의 생성·소멸과 상당한 인과관계가 있는 행위나 물건 및 물질 등의 제조·유통 및 사용과 관련된 분야
건강에 직결된 분야	• 건강의 유지·회복·예방에 필수적인 식품, 의료, 위생, 보건과 관련된 분야
안전에 직결된 분야	• 자기 또는 타인의 생명과 신체를 위태롭게 하는 것으로 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 기타 업무에 기인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 이환될 가능성이 높은 분야
국방에 직결된 분야	• 군사적 방위를 위한 군대와 군대를 조성·유지하는 제반 활동과 관련된 분야

다. 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야

선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련된 분야는 민간자격뿐만 아니라 국가자격으로도 신설되어서는 안 되는 분야로서 자격 자체가 신설·관리·운영되어서는 안 된다.

다만, 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위는 추상적이고 불확정한 개념이기 때문에 사안별로 민법 제103조에 근거한 판례를 확인하여 적용하도록 한다.

V. 정책 제언

민간자격제도의 지속적인 발전과 효율적인 관리·운영을 위해 민간자격 등록제 운영에 따른 금지분야 적용시 고려해야 할 사항을 제언하면 다음과 같다.

- 제언 1) 민간자격 금지분야는 제한적으로 적용하되, 시대적 상황을 반영하여 주기적으로 재검토될 필요가 있다.

자격기본법과 국가기술자격법 등에서 정한 민간자격 금지분야는 위험관리 차원에서 민간의 자격 신설을 금지하는 분야이므로 행정기관의 재량이 아닌 법적인 근거가 충분한 경우에 한하여 적용되어야 한다. 국가가 독점적으로 주관하는 자격 분야를 법령에 열거하는 행위 자체는 문제가 없다고 할 수 있다. 다만, 그 제한 정도가 최소한인가에 대한 판단은 매우 주관적일 수밖에 없다. 따라서 국가는 사회생활에 중대한 혼란 등이 발생할 것으로 예상되어 불가피하게 직업선택의 자유를 제한할 필요가 있는 종목만 운영해야 한다.

또한 법령에 의해 금지된 분야의 경우에도 관련법의 개정 등이 이루어질 경우 이에 맞게 금지분야의 적용을 다시 할 필요가 있다.

이상과 같이 유동적으로 그 해석이 변화될 수밖에 없는 민간자격 금지분야의 특성을 고려할 때, 이 연구에서 제시된 금지분야 적용 기준을 기계적으로 적용하기보다는 시대적인 상황과 정책의 변화 등을 종합적으로 고려하여 활용해야 할 것이다.

- 제언 2) 관계중앙행정기관에서 지속적으로 민간자격 금지 의견을 갖고 있는 분야는 자격기본법 제17조 제1항 제4호에 근거하여 자격정책심의회 심의를 거쳐 범규정화 하여야 한다.

자격기본법 제17조 제1항 제1호의 금지분야 중 다른 법령에서 직접 금지하는 분야로 보기는 어렵지만 관계중앙행정기관의 정책에 따라 지속적으로 민간자격 금지 의견을 갖고 있는 분야는 동법 제17조 제1항 제4호에 근거하여 자격정책심의회 심의를 거쳐 자격기본법시행령 제23조 또는 동 시행규칙에 반영하여 금지분야 판정에 일관성을 확보할 필요가 있다.

- 제언 3) 국가자격제도와 민간자격제도는 상호보완적 관계를 유지하면서 역할을 분담할 필요가 있다.

민간자격 금지분야가 민간자격제도를 축소시키기 위한 수단으로 활용되어서는 안 된다. 국가자격제도는 국가라는 확고한 공신력을 바탕으로 하여 안정적인 자격제도 운영이 가능한 반면, 법령에 근거하여 운영해야 하기 때문에 빠른 기술과 직무의 변화에 순발력 있게 종목을 신설·변경할 수 있는 유연성은 부족할 수밖에 없다.

이에 반해 민간자격은 민간자격 관리기관의 역량에 기초하여 사회적 수요에 빠르게 대응할 수 있는 자격제도를 운영할 수 있으나 시장의 경쟁을 거쳐야만 하는 문제가 있다.

이에 따라 국가자격제도와 민간자격제도 운영에서 어느 한 쪽이 발달한 분야가 있다면 관련 분야 종목을 신설하기보다는 해당 분야의 특성을 고려하여 상호보완적으로 자격제도가 운영될 수 있도록 역할을 분담할 필요가 있다. 특히 국가자격 관리자인 정부는 기존에 해당 분야 민간자격이 기틀을 잡고 있거나 새롭게 활성화되고 있는 분야인 경우, 면허적 성격의 국가자격을 신설하여 관련 분야 민간자격제도의 역량을 저해시키지 말아야 할 것이다.

- 제언 4) 국제표준이 적용되는 자격의 경우, 국가만이 검정을 행하는 면허성 국가자격 종목의 적용 예외 조항을 단서로 하여 민간의 참여를 허용하여야 한다.

국가만이 검정을 행하는 면허성 종목일지라도 민간에서 운영하고 있는 자격 중 국제표준과 같이 국제적인 기준에 부합하여 운영되고 있는 자격의 경우, 민간의 참여를 제한적으로 허용해야 할 것이다.

현재 융접분야의 민간자격인 융접전문기술자의 경우, ISO 국제표준에 의해 운영되고 있어서, 국가 간의 융접 기능 인력의 교류 및 융접기능 자격증의 상호 인정에 의한 협력이 가능하다. 즉, ISO와 같은 국제적인 표준에 의해 운영되고 있는 자격의 경우, 관련법에서 관리·운영하고 있는 국가자격보다 그 기준과 관리가 엄격하고, 세분화되어 있다면 국가만이 검정을 행하는 종목이라고 하더라도 예외적으로 민간에게 검정을 허용할 수 있어야 한다.

이를 위해 국가자격 관련법에 국가만이 검정을 행하는 종목의 적용 예외 사항으로서 ‘단, 국제표준에 의하여 민간에서 자격을 운영하는 경우, 예외적으로 검정을 행할 수 있도록 한다.’와 같은 예외조항을 신설할 필요가 있다.

참고문헌

- 고영선·김두얼·윤경수·이시욱·정완교(2009). 『전문자격사제도 개선방안 연구』. 한국개발연구원.
- 교육개혁위원회(1996). 『신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안(II)』.
- 곽윤직(2003). 『민법총칙』. 박영사.
- 김미숙·주인중·김덕기·오혁제(2012). 『면허형 국가자격의 보수교육 실태 분석』. 한국직업능력개발원.
- 김상진·박종성·정향진(2007). 『국가공인민간자격의 활용성 강화 방안 연구』. 한국직업능력개발원.
- 김상진·조정운·박종성(2010). 『국가기술자격의 운영범위에 따른 자격종목 구분에 대한 연구』. 고용노동부.
- 김상호·김상진·박종성(2010). 『자격의 경제적 효과(I)』. 한국직업능력개발원.
- 김현수·박종성·김상호(2006). 『민간자격 국가공인제도의 성과분석』. 한국직업능력개발원.
- 김현수·최형호·조정운·김상호(2007). 『국가자격시험 관리체계 개선을 위한 법제도 개선 방안』. 한국직업능력개발원.
- 박종성·김덕기·김현수(2008). 『국가기술자격의 관할영역에 관한 연구』. 한국직업능력개발원.
- 박준서(2001). 『주석민법, 총칙(2)』. 한국사법행정학회.
- 법제처(2007). 『법령심사입안기준』.
- 병무청(2010). 『병역관련용어해설』.
- 서준호·김상호·이창래(2011). 『민간자격 등록관리사업(2011)』. 한국직업능력개발원.
- 서준호·김수원·박종성·김상호(2011). 『민간자격국가공인을 위한 조사연구사업』. 한국직업능력개발원.
- 이은영(2003). 『민법총칙』. 박영사.
- 정택수·최영호·박종관·김상진·박종성·김덕기·김현수(2006). 『국가자격시험 통합관리 체계개선 방안연구』. 한국직업능력개발원.
- 최병선(2000). 『정부규제론-규제와 규제완화의 정치경제』. 법문사.
- 허영(1999). 『한국헌법론』. 박영사.

[부록 1] 민간자격 금지 개별 법령 현황

관련 법	관련 부처	금지유형	금지 민간자격 사례
건강가정기본법(제35조), 건강가정기본법시행령(제4조), 건강가정기본법시행규칙(제5조)	여성가족부	직무규제	가족상담사
건강기능식품에 관한법률(제3조)	식품의약품안전청	금지분야	자연건강식품교육사
건설산업기본법(제2조, 제9조, 제91조)	국토해양부	금지분야	실내장식공사업
검찰청법(제4조)	법무부	직무규제	범죄심리사, 범죄심리사자격증
결혼중개업의 관리에 관한 법률(제2조, 제3조, 제4조, 제24조, 제26조)	여성가족부	금지분야	결혼정보관리사, 결혼중개사, 국제결혼중개사 등
경비업법(제2조)	경찰청	금지분야	산업보안관리사(ISP), 자격마스타(SM)
경찰법(제3조)	경찰청	금지분야, 직무규제	경찰복지상담사, 경찰복지도사, 경찰체포술지도사
고등교육법(제16조, 제34조), 고등교육법시행령(제31조)	교육과학기술부	명칭금지	대학입학사정지도사, 초임교사지도사
공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(제61조, 제81조)	국토해양부	직무규제	보상관리사
공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률(제2조, 제8조, 제9조, 제14조), 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 시행령(제6조)	국토해양부, 법무부	명칭금지, 금지분야	부동산경매사, 부동산공경매사, 부동산건설팅전문가, 부동산관리사 등
공인회계사법(제7조, 제11조, 제24조, 제50조)	금융위원회	명칭금지, 직무규제	원가분석사, 기업회계관리사, 회계실무사
공중위생관리법(제2조, 제6조, 제8조), 공중위생관리법시행령(제4조), 공중위생관리법 시행규칙(제14조)	보건복지가족부	금지분야, 직무규제	메이크업전문가, 무대분장사, 네일아티스트, 목욕관리사 등
관광진흥법(제48조)	문화체육관광부	금지분야, 직무규제	문화유산체험해설사, 궁궐문화해설사 등
교육공무원법(제37조, 제38조, 제39조, 제40조, 제41조, 제42조)	교육과학기술부	금지분야, 명칭금지	초임교사지도사

<표 계속>

관련 법	관련 부처	금지유형	금지 민간자격 사례
국가기술자격법(제10조, 제18조, 제19조), 국가기술자격법 시행령(제14조), 국가기술자격법시행규칙(제35조)	지식경제부, 농림수산식품부, 국토해양부, 지식경제부, 행정안전부	금지분야, 명칭금지	화력발전전기기술자격, 안전디자인평가사, 특허엔지니어, POP디자인기능사, 식품제조전문가자격증, 한식조리전문가 등
국가정보화기본법(제14조)	방송통신위원회	금지분야	인터넷중독교육지도사
국민체육진흥법(제2조)	문화체육관광부	명칭금지, 금지분야, 직무규제	지적장애인태권도지도사, 특수재활운동사, 노인운동지도사, 노인체육지도사 등
노인복지법(제37조), 노인복지법 시행규칙(제25조, 제26조)	보건복지가족부	금지분야	노인교육지도사, 노인운동지도사, 노인상담사, 실버건강레크레이션지도사 등
다문화가족지원법(제12조), 다문화가족지원법 시행규칙(제3조)	여성가족부	금지분야, 직무규제	다문화가족복지사, 다문화가족상담사, 문화언어지도사자격증, 문화이해교육사
법률구조법(제6조, 제36조)	법무부	명칭금지, 금지분야	법무목사자격증, 가사중재위원자격증, 가사상담사자격증
법무사법(제3조, 제74조)	국토해양부 법무부	직무규제	부동산공경매사, 법률사무관리사, 법무행정실무사 등
변리사법(제2조)	지식경제부, 특허청	금지분야	지적재산권관리사(IPR), 특허정보분석사, 특허기술경영사(PMOT) 등
변호사법(제21조, 제109조, 제112조)	법무부, 경찰청	금지분야, 직무규제	법무목사자격증, 가사상담사, 법률사무관리사, 경영법무관리사, 채권관리사 등
보호관찰 등에 관한 법률(제18조), 보호관찰 등에 관한 법률 시행규칙(제8조)	법무부	금지분야	범죄예방지도사, 범죄예방상담사
부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률(제2조, 제4조)	국토해양부	직무규제	부동산디벨로퍼
부동산투자회사법(제22조)	국토해양부	직무규제	부동산투자운용관리사(CPIP)
사회복지사업법(제11조), 사회복지사업법 시행령(제6조)	보건복지가족부, 여성가족부	직무규제	복지상담사, 장애인복지지도사, 케어복지사, 재활보호사 등
산림문화·휴양에 관한 법률(제10조)	산림청	직무규제	숲해설가
성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행규칙(제4조)	여성가족부	금지분야	성폭력상담사, 성폭력예방안전강사, 성범죄예방지도사(SPL)
세무사법(제20조)	기획재정부	명칭금지, 직무규제	세무회계관리, 세무회계관리사, 세무실무사

<표 계속>

관련 법	관련 부처	금지유형	금지 민간자격 사례
수상레저안전법(제48조), 수상레저안전법시행령(제37조)	경찰청	명칭금지, 금지분야	수상인명구조요원, 수상인명구조원
시설물의 안전관리에 관한 특별법(제1조), 시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행령(제7조)	국토해양부	금지분야, 직무규제	시설물유지관리사
식품위생법(제7조, 제36조, 제37조)	식품의약품안전청	금지분야	산야초효소제조사, 약용식물상담사자격증
실험동물에 관한 법률(제8조, 제33조), 실험동물에 관한 법률 시행령(제7조)	식품의약품안전청	금지분야, 직무규제	실험동물기술원
안마사에 관한 규칙(제3조)	보건복지가족부	직무규제	수기스포츠관리사, 동양경락마사지사, 발건강관리사
약사법(제2조, 제31조)	보건복지가족부 식품의약품안전청	금지분야	약용식물관리사, 동의보감약용식물보존사
유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률(제2조)	국토해양부	금지분야	U-City 전문가
유아교육법(제13조, 제22조)	교육과학기술부	직무규제	유아영어지도사, 어린이영어지도사, 영어몬테소리교사,
응급의료에 관한 법률(제2조, 제36조)	보건복지가족부	금지분야, 직무규제	응급처치법강사, 응급처치, 유아응급처치전문가
의료기사 등에 관한 법률(제9조)	문화체육관광부, 보건복지가족부	금지분야	재활운동사, 스포츠테이핑, 특수수중재활운동사
의료법(제2조, 제5조, 제7조, 제27조, 제82조)	교육과학기술부, 보건복지가족부, 문화체육관광부	금지분야, 직무규제	미술심리치료지도사, 수기스포츠관리사, 동양경락마사지사, 발건강관리사, 미술심리치료사, 놀이치료사, 모래놀이치료사, 뜸요법사, 침구전문자격, 반영구화장, 메디컬코치자격증, 언어치료사, 웃음치료사, 성형외과전문병원코디네이터자격증, 중독재활상담사, 행동발달재활사, 운동처방사, 멀티테라피전문가 등
자격기본법(제14조, 제17조, 제18조, 제23조)	경찰청, 교육과학기술부, 국방부, 국토해양부, 법무부, 보건복지가족부, 식품의약품안전청, 여성가족부, 문화체육관광부, 방송통신위원회, 지식경제부, 행정안전부, 미소관	명칭금지, 금지분야	청소년금연지도사, 아동청소년심리상담사, 성교육지도사, 산모보육사, 화력발전기술자, 안전디자인평가사, 초임교사지도사, 유아태권도전문교사, 특수아동체육전문교사, 자전거안전운전면허, 범죄예방지도사(CPI), 경찰복지상담사, 실험동물기술원, 군사회복지사, 군상담사, 인터넷중독교육지도사, 교정복지사 등

<표 계속>

관련 법	관련 부처	금지유형	금지 민간자격 사례
장애인복지법(제71조), 장애인복지법 시행규칙(제55조)	보건복지가족부	금지분야, 직무규제	장애인복지지도사, 재활보호사 등
청소년기본법(제21조, 제22조)	여성가족부	직무규제	청소년활동역량지도사, 청소년코칭지도사, 아동청소년심리상담사 등
청소년보호법(제2조, 제28조)	여성가족부	금지분야, 직무규제	청소년금연지도사, 청소년유해약물상담사
초·중등교육법(제21조)	교육과학기술부	명칭금지, 직무규제	초임교사지도사
항공법(제74조), 항공법시행규칙(제218조)	국토해양부	금지분야	항공실무객실승무원
형사소송법(제195조, 제196조)	법무부	직무규제	범죄심리사
화장품법(제3조)	식품의약품안전청	금지분야	천연화장품제조사, 천연비누제조사자격증 등

[부록 2] 국가만이 검정할 수 있는 국가기술자격의 종목

- 국가기술자격법시행규칙 [별표 19] <개정 2010.12.13.> -

직부분야	중직부분야	자격종목(267종목)
02. 경영·회계·사무	024. 생산관리	공장관리기술사, 포장기술사, 품질관리기술사
08. 문화·예술·디자인·방송	084. 디자인	제품디자인기술사
09. 운전·운송	091. 운전·운송	철도운송산업기사, 농기계운전기능사
12. 이용·숙박·여행·오락·스포츠	121. 이용·미용	미용장, 미용사(일반), 미용사(피부), 이용장, 이용사
13. 음식 서비스	131. 조리	조리기능장, 복어조리산업기사·기능사, 양식조리산업기사·기능사, 일식조리산업기사·기능사, 중식조리산업기사·기능사, 한식조리산업기사·기능사
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
	144. 도시·교통	교통기술사·기사·산업기사, 도시계획기술사·기사
	145. 건설 배관	배관기능장·산업기사·기능사
	146. 건설기계 운전	양화장치운전기능사, 지게차운전기능사, 굴삭기운전기능사, 기중기운전기능사, 로더운전기능사, 불도져운전기능사, 컨테이너크레인운전기능사, 천장크레인운전기능사
15. 광업자원	151. 채광	자원관리기술사, 화약류관리기술사·기사·산업기사, 광산보안기사·산업기사·기능사, 화약취급기능사
	152. 광해방지	광해방지기술사·기사

<표 계속>

직무분야	중직무분야	자격종목(267종목)
16.기계	161.기계제작	기계기술사
	162.기계장비설비·설치	건설기계기술사·기사·산업기사, 공조냉동기계기술사·기사·산업기사·기능사, 산업기계설비기술사, 건설기계정비기능장·기사·산업기사·기능사, 보일러기능장·산업기사·기능사, 승강기기사·산업기사·기능사, 농기계정비기능사
	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·공작기계	금형기술사
17.재료	171.금속·재료	금속재료기술사, 금속제련기술사, 세라믹기술사
	174.용접	용접기술사·기능장·기사·산업기사·기능사, 특수용접기능사
	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
	252.비파괴검사	비파괴검사기술사, 누설비파괴검사기사, 방사선비파괴검사기사·산업기사·기능사, 와전류비파괴검사기사, 자기비파괴검사기사·산업기사·기능사, 초음파비파괴검사기사·산업기사·기능사, 침투비파괴검사기사·산업기사·기능사

<표 계속>

직부분야	중직부분야	자격종목(267종목)
26.환경·에너지	261.환경	대기관리기술사, 대기환경기사·산업기사, 소음진동기술사·기사·산업기사, 수질관리기술사, 수질환경기사·산업기사, 자연환경관리기술사, 토양환경기술사·기사, 폐기물처리기술사·기사·산업기사, 환경기능사
	262.에너지·기상	기상예보기술사, 방사선관리기술사, 원자력발전기술사, 원자력기사, 에너지관리기사·산업기사

□ 저자 약력

- 김상진
 - 한국직업능력개발원 부연구위원

- 김덕기
 - 한국직업능력개발원 연구위원

민간자격 금지분야 가이드라인 연구

- 발행연월일 2012년 12월 10일 인쇄
 2012년 12월 12일 발행

- 발 행 인 박 영 범

- 발 행 처 한국직업능력개발원
 135-949, 서울특별시 강남구 삼성로 147길 46
 홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
 전 화: (02)3485-5000, 5100
 팩 스: (02)3485-5200

- 등 록 일 자 1998년 6월 11일

- 등 록 번 호 제16-1681호

- I S B N 978-89-6355-406-8 93370

- 인 쇄 처 (주)범신사 (02)720-9786