

독일, 덴마크, 노르웨이의 해외자격 평가인정제도 비교 분석

채재은
가천대학교 행정학과 교수

A Comparative Analysis of Evaluation and Recognition of Foreign Qualification in Germany, Denmark, and Norway

Jae-Eun Chae
Professor, Gachon University, Department of Public Administration

요약 우수한 해외인적 자원의 확보와 활용은 저출산, 고령화로 인해 인구절벽 위기를 직면하고 있는 우리 사회의 중요한 과제라고 할 수 있다. 이에 따라 최근에 '외국인 고용허가, 귀화허가'와 관련된 규제들이 완화되고 있으나, 해외인재 유치에 필수적인 '해외자격 평가인정제도'의 도입에 관한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 이에 본 연구에서는 국내에 해외자격 평가인정제도 구축에 필요한 지식 토대를 마련하기 위해 글로벌 차원의 해외자격평가인정제도의 도입 배경과 주요 이슈를 검토하고, 해외자격 평가인정 분야의 선도 국가라고 할 수 있는 "독일, 덴마크, 노르웨이" 사례를 비교 분석하였다. 분석 결과, '평가대상, 선행학습 경험인정, 고용허가와 연계' 등의 면에서 국가간 차이가 있지만, 3개국 모두 1997년에 제정된 유럽 자격상호인정 협약(리스본 인정 협약)에 따라 2000년대부터 해외자격 평가인정체제를 구축하고 있었다. 특히 인구 규모가 작은 노르웨이와 덴마크의 경우 해외자격 평가인정과 외국인 고용허가를 적극적으로 연계하는 특징이 있었다. 이러한 점들은 국내에서 해외자격 평가인정제도를 도입하는 데 있어 고려해야 할 점들에 대해 시사하는 바가 크다.

주제어 : 해외자격평가, 자격상호인정, 독일, 덴마크, 노르웨이

Abstract This study aims to provide the policy implications for the Korean government which has to attract foreign workers with higher education degrees in order to address shortage of human resources. As a way of doing this, the study has compared the foreign qualification evaluation and recognition (FQER) systems in Germany, Denmark and Norway. The results of the study reveal that the three countries are similar in that they have developed their own FQER systems according to the Lisbon Recognition Convention and has thus provided everyone with opportunities to have his/her qualifications evaluated fairly. However, there are differences in terms of the evaluation target, the recognition of prior learning and the linkage between the evaluation and employment approval for foreigners among the three countries. These cases altogether provide meaningful policy implications for the Korean government that has to develop its own FQER system in the near future.

Key Words : Foreign qualification evaluation, Mutual recognition of qualifications, Germany, Denmark, Norway

This work was supported by the Gachon University research fund of 2019.(GCU-2019-0380)

*Corresponding Author : Jae-Eun Chae(chaeja@gachon.ac.kr)

Received January 14, 2020

Revised February 4, 2020

Accepted March 20, 2020

Published March 28, 2020

1. 서론

4차 산업혁명의 출현, 글로벌화의 진전 등으로 인해 우수 인재의 확보는 날로 치열해지는 국가간 경쟁에서 우위를 선점하는 핵심전략이 되고 있다[1]. 이에 따라 각국은 고등교육을 통해서 국제 경쟁력 있는 인재를 양성하고, 동시에 우수한 해외 인적자원을 유치하기 위해서 다각도로 노력하고 있다[2]. 이러한 현상은 개발도상국뿐만 아니라 이미 국가간 경쟁에서 우월적 지위를 차지하고 있는 선진국에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다[3]. 미국, 영국, 호주 등의 선진 각국에서는 경제성장을 이끌어 나갈 인적자원 확보를 위해서 이민 제도만이 아니라 유학생 유치 정책, 외국인 고용허가 정책 등을 과감히 혁신하고 있다[4]. 같은 맥락에서 '해외자격'에 대한 평가인정제도를 도입하는 데 있어서도 선도적이다. 즉, 우수 인재 확보를 위해 해외에서 취득한 자격을 자국 자격체계에 비추어 평가인정하는 시스템을 마련하고 있다[5].

국가간 자격상호인정의 역사는 1960년대에 유네스코 자격인정협약(UNESCO Conventions on the Recognition of Qualifications)에 대한 비준이 추진되면서 시작되었다. 그러나 자격 상호인정을 위한 국가별 시스템이 실질적으로 구축된 계기가 된 것은 1997년에 유럽의회와 UNESCO가 공동으로 「리스본 인정 협약(Lisbon Recognition Convention)」의 비준을 추진하면서부터이다[6]. 글로벌화로 인해 국가간 노동시장 장벽이 허물어지면서 국제 취업을 위한 '글로벌 패스(global pass)'가 될 수 있는 해외자격 평가인정제도에 대한 공감대가 형성된 것이다.

반면에 우리나라의 경우 저출산, 고령화의 심화로 인해서 다른 어느 나라보다 우수한 해외인적 자원의 확보와 활용이 중요한 사회적 과제로서 대두하고 있다[7]. 이에 따라 '외국인 고용허가, 귀화허가'와 관련된 규제들이 완화되어 국내 고용허가를 획득한 외국인 근로자 수가 2013년 178,200명에서 2018년 222,374명으로 증가하였다[8]. 그러나 아직까지는 해외에서 취득한 자격을 평가하는 국가적인 제도는 부재하며, 소수의 전문자격(정보처리기사, 기술사 등)에 한해 국가간 자격상호인정이 예외적으로 허용되고 있는 실정이다[9]. 해외자격 평가인증과 유사한 제도로써 한국연구재단에서 '외국박사학위 신

고제도'와 '해외학위 조회지원서비스'를 운영하고 있으나, 전자는 외국박사학위 취득 신고를 통해 외국박사 학위 통계를 관리하는 제도이고, 후자는 해외학위의 수준 등을 외국기관에 의뢰하여 확인하는 제도로, 둘 다 해외자격 평가인정제도로써 보기 어렵다[10]. 다행히 2017년에 우리 정부가 「자격인정에 대한 아태지역 개정 협약(The Revised Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and the Pacific)」을 비준함에 따라 최근에 해외자격 평가인정을 위한 기초 토대가 국내에서도 마련되고 있다. 동 협약을 이행하기 위해서 교육부에서 2019년 4월에 '한국대학교육협의회'를 국내 고등교육 정보를 해외에 제공하는 역할을 담당하는 '국가학위 정보센터(national information center)'로 선정하였다[11]. 하지만 해외자격 평가인정제도 구축을 위한 다른 정책 이니셔티브는 찾아보기 어렵다. 그 결과 국내 취업을 하려는 외국인이나 이들을 고용하려는 기업들은 자체적으로 해외자격 평가인정방법을 찾아야 하는 불편을 겪고 있다. 그동안 선행연구들도 거의 이루어지지 않아서 해외자격 평가인정에 관한 이슈와 쟁점에 관한 학술적인 논의도 부재한 실정이다.

이러한 상황을 고려할 때, 주요 선진국에서 해외자격 평가인정제도가 어떠한 맥락에서 성립되고 변천해왔으며, 주요 이슈와 쟁점은 무엇인지를 파악하는 것은 의미 있는 시도가 될 것이다. 특히 인구절벽 위기에 처한 우리나라의 경우 해외 인적자원을 유치하기 위한 사회적 제도를 구축하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제이기 때문이다. 이에 본 논문에서는 해외자격 평가인정제도 구축에 필요한 지식 토대를 마련하기 위해서 "독일, 덴마크, 노르웨이"의 해외자격 평가인정제도를 비교 분석하고자 한다. 이들 국가를 분석대상으로 선정한 이유는 세 국가 모두 오랜 이민 역사와 국제교류 경험을 가지고 있어 해외자격 평가인정체제를 선도적으로 운영하고 있기 때문이다[12]. '독일'의 경우는 해외자격 평가인정을 위한 법률을 제정했을 뿐만 아니라, 해외자격에 대한 DB 구축을 통해서 체계적으로 평가인정을 실시하는 강점을 지니고 있고, 덴마크는 해외자격 평가인정과 외국인 고용허가제를 직접적으로 연계하고 있다. 노르웨이의 경우, 해외인력의 국내 노동시장 진출 지원을 위해서 '급행 해외자격 평가(turbo turbo evaluation)' 도입 등의 혁신을 추진하고 있다.

이와 같은 3개국의 사례들에 대한 비교 분석은 국내에서 해외자격 평가인정제도를 구축할 때 신중하게 고려해

1) 국가간 자격상호인정 협약에서 통상 '자격'은 고등교육 학위과 직업자격 모두를 의미하므로, 본고에서도 둘 다를 포함하는 의미로 '자격'이라는 용어를 사용하며, 양자의 구분이 필요한 경우에만 '학위'와 '직업자격'으로 표기함.

야 할 정책적 시사점을 도출해 줄 수 있을 것이다. 이에 따라 이하에서는 국가간 자격상호인정의 추진배경과 주요 이슈를 검토하고, 다양한 온라인/오프라인 문헌 자료들을 활용하여 3개국(독일, 덴마크, 노르웨이)의 해외자격 평가인정제도를 동일한 분석틀(추진배경, 평가인정제의 주요 특징, 평가인정 절차 및 효과)에 따라 비교 분석하였다. 그리고 분석 결과를 토대로 우리나라에 해외자격 평가인정제도를 도입하는 방안의 가능성과 한계에 대해서 논의하였다.

2. 이론적 배경

2.1 국가간 자격상호인정의 추진배경

해외자격 평가인정제도의 출현은 교통신단의 급속한 발달, 광범위한 글로벌화 등으로 인한 인적 자원의 국가간 이동과 관련이 깊다. IIE(2018)에 의하면 자국을 떠나 해외유학한 대학(원)생은 2001년 2.1백만 명에서 2017년 4.6백만 명으로, 16년 사이에 무려 두 배 이상 증가하였다[13]. 이와 같이 유학생 규모가 급속히 확대된 이유는 ‘에라스무스 프로그램(Erasmus Programme)’ 등과 같이 국제학생 교류를 촉진하는 프로그램들이 국제기구, 각국 정부, 고등교육기관 등에 의해서 늘어났기 때문이다[4]. 해외 유학의 증가는 해외취업 가능성을 높여서 국제 이주노동을 활성화하는 데도 기여하고 있다. UN의 경제사회국에 의하면, 전 세계적으로 이주 노동자 규모는 증가하고 있으며, 2017년 기준 약 258백만명이다[14]. 한국의 경우 전체 체류 외국인 중 전문인력²⁾은 2000년 약 6천 명에서 2018년 6월 기준 47,516명까지 늘어났다[15].

이와 같이 여러 요인에 의해서 국가간 인적 이동이 활발해지면서 자격상호인정의 필요성이 커지고 있다. 이와 관련된 국제적인 움직임은 ‘서유럽 선진국들’에서부터 본격화되었는데, 역사적, 지리적인 특성 등으로 인해서 오래전부터 국가간 인적 교류와 이주노동 등이 활발히 이루어졌기 때문이다. 특히 1993년 유럽연합의 출범과 더불어 대학 구성원(학생, 교원, 직원) 간의 교류를 촉진하는 프로그램들이 확대되면서 유럽 국가간 인적교류와 고용 등이 확대되었다[16]. 이러한 과정을 거치면서 국가별로 각기 다른 역사적, 문화적, 언어적 배경 하에 발달해온

고등교육체제와 학위시스템이 인적 교류의 활성화를 어렵게 하고, 아울러 비유럽권 국가에서 유럽 국가로의 해외 유학을 어렵게 하는 요인으로 지적되면서 유럽국가간 자격평가인증협약인 ‘리스본 인정 협약(Lisbon Recognition Convention)’이 유럽의회와 UNESCO의 공동 주도로 1997년 포르투갈 리스본에서 비준되었다. 동 협약은 국적, 성별 등을 차별하지 않고 신청자에게 투명한 기준과 합리적 기간 내에 해외자격을 인정받을 수 있는 기회를 보장하는 것을 주요 내용으로 한다. 이에 따라 비준국들은 자국 자격체계에 대비하여 해외자격의 등가성(equivalence)을 평가인정하는 시스템을 구축하고, ENIC-NARIC 네트워크(European Network of Information Centres-National Academic Recognition Information Centres)에 참여할 국가학위정보센터(National Information Center)를 설립·운영해야 하는 책무를 갖게 되었다³⁾.

이외에도 유럽국가간 인적 교류의 활성화를 위해서 2010년까지 ‘유럽 고등교육체제 통합(European Higher Education Area: EHEA)’을 추진하는 1999년 볼로냐 선언(Bologna Declaration)이 실행되면서 유럽 내에 해외자격 평가인정기반이 공고히 구축되었다[17]. 동 선언의 핵심은 유럽 각국의 공동 학위구조⁴⁾, 유럽학점제도(European Credit Transfer and Accumulation System: ECTS) 및 학위보조자료(Degree Supplement), 유럽 표준에 기반한 고등교육 질관리 시스템 등을 구축하여 유럽 각국의 고등교육 성과가 상호 인정될 수 있는 기반을 구축하는 것이다[18]. 즉 유럽 각국은 정치적으로는 독립된 국가이지만, 고등교육에 한해서는 적어도 하나의 거대한 통합 시스템을 형성하는 것이다. 지난 이십 년간 볼로냐 선언에 따라 유럽 전역에서 고등교육개혁이 추진되었음에도 불구하고 여전히 국가간 고등교육 격차 해소 등과 같은 해결해야 할 이슈는 남아있지만, 적어도 외형적으로는 유럽 차원의 통합된 고등교육체제가 구축되었다.

2.2 주요 쟁점과 이슈

위와 같은 역사적 맥락을 가진 국가간 상호자적인정은 그 필요성에도 불구하고, 다음과 같은 쟁점과 이슈로 인해서 아직은 전 세계적으로 확산되는 데 한계를 나타내

2) 전문외국인력은 단기취업(C4), E1(교수), E2(회화지도), E3(연구), E4(기술지도), E5(전문직업), E6(예술행), E7(특정활동) 비자를 발급받은 자를 의미함.

3) ENIC은 리스본 인정 협약 이행을 위해서 1994년 유네스코와 유럽의회가 공동으로 구축한 네트워크이고, NARIC은 1984년에 유럽연합 회원국들에 국가학위정보센터 설립, 에라스무스 프로그램 확산을 위해서 구축된 네트워크임.

4) 유럽 고등교육기관의 학위체제를 학사과정은 3~4년, 석사과정은 1~2년, 박사과정은 3년으로 통일함.

고 있다. 2019년 12월말 현재 유럽에서는 총 54개국이 리스본 인정 협약을 비준한 반면(Council of Europe 홈페이지), 기타 지역에서는 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 일부 선진국에서만 해외자격 평가인정제도를 도입하고 있다. 2018년 2월에 「자격인정에 대한 아태지역 개정협약」이 6개국(한국, 일본, 중국, 호주, 뉴질랜드, 교황청)에서 발효되었지만, 이 중 해외자격을 평가인정하는 체제를 갖춘 국가는 2개국(호주, 뉴질랜드)뿐이다[19]. 이처럼 국가간 자격상호인정이 폭넓게 확산되지 못하는 이유는 선행연구들을 참조하여 추정해보면 다음과 같다.

첫째, 서로 다른 교육체제의 성과물인 학위나 자격증의 등가성(equivalence) 정도를 평가하는 것에 대한 국가간 합의를 도출하는 것이 쉽지 않다. 그 이유는 국가간 자격상호인정은 각국의 고등교육체제의 고유성과 자율성을 훼손할 수 있기 때문이다[20]. 예를 들어, 건축학 박사 취득 기간이 개별 고등교육기관에 따라 다른 상황에서 '표준 코스웍 기간'에 대한 합의를 도출하는 것은 이들 기관의 학문적 자율성을 침해하는 행위가 될 수 있다. 이러한 점에서 국가별, 고등교육기관별로 각기 다르게 규정되었던 학위 수여 요건을 '유럽공동학위구조'로 통합시킨 볼로냐 선언은 국가간 학위상호인정을 촉진하는 데 가장 크게 기여했다고 볼 수 있다. 이와 같이 유럽 차원의 통일된 학위구조가 만들어짐에 따라 다른 국가들과의 학위 상호인정도 용이하게 할 수 있는 여건이 마련된 것이다.

둘째, 국가 간에 고등교육의 질(quality) 면에서 상당한 편차가 나는 상황에서 고등교육 자격 수준을 토대로 국가간 자격의 등가성을 인정하는 것이 타당하지 않을 수 있다[21]. 이러한 문제를 최소화하기 위해서 1999년 볼로냐 선언(Bologna Declaration)의 후속 조치로, 범유럽 차원의 고등교육 질 보장 이슈를 다룰 수 있는 ENQA(European Association for Quality Assurance in Higher Education)가 2000년부터 운영되고 있다. 이에 따라 유럽 국가들은 유럽 차원의 질 보장 논의를 반영하여 자체적으로 대학평가기구를 운영하고 있다. 그리고, 기타 비유럽 선진국(호주, 뉴질랜드, 미국 등)에서도 자국의 정부기관이나 대학평가기구로부터 인정을 받은 고등교육기관에서 수여한 학위만을 해외자격 평가인정의 대상으로 인정하고 있다[10].

셋째, 서로 다른 국가의 고등교육기관에서 발급된 학위의 진위 여부를 확인하기 어려운 경우가 많다는 점이다. 고등교육기관별로 학위조회시스템을 갖추고 있거나 외교부에서 학위 공증서비스를 제공하는 국가들도 있지만, 이러한 시스템을 전혀 갖추고 있지 않아서 학위 조회

가 어려운 경우도 있다[12]. 그리고 '난민'과 같이 특수한 상황에 놓여서 학위 관련 증빙서류를 갖추기 어려운 신청자들도 있을 수 있다. 난민 등의 경우에는 인권보호 차원에서 '리스본 인정 협약'에 따라 비준국들은 별도의 방안을 강구하게 되어 있으나, 그 정도는 국가별로 차이가 난다. 노르웨이나 네덜란드 등과 같이 난민의 자격인정에 대해서 적극적인 국가들도 있지만, 대부분의 국가들은 여전히 소극적인 입장을 취하고 있다[22].

넷째, 고등교육기관을 통해서 수여되는 학위와 달리 '직업자격'의 경우 국가인정자격 외에 민간기구에 의해 발급되는 자격이 많아서 평가가 용이하지 않다. 우리나라의 경우만해도 2019년 12월 21일 기준 공인민간자격은 97개이고, 등록민간자격은 9,128개이다[23]. 이에 따라 특정 자격에 대한 국가간 인정협약이 체결되어 있지 않는 한, 서로 다른 국가에서 발급된 직업자격의 등가성을 평가하는 것은 상당히 어렵다. 따라서 국가에 따라서 '정규 학위'와 '국가가 통제하는 자격(의학 등)' 등에 한해 해외자격 평가인정을 제한하기도 한다.

이러한 쟁점들이 있음에도 불구하고, 국가간 자격상호인정은 글로벌 시대에 필수불가결한 제도라고 할 수 있다. 이에 따라 유럽 선진국 및 영미계 국가들에서는 리스본 인정 협약의 취지를 살리되, 각국의 고등교육체제 및 노동시장 특성, 해외인력 유치 필요성 등을 고려하여 해외자격 평가인정제도를 도입하고 있다. 이에 이하에서는 본 연구의 분석대상인 독일, 덴마크, 노르웨이에서 이러한 쟁점들을 어떻게 반영하여 해외자격 평가인정제도를 구축하고 있는지를 중점적으로 살펴보고자 한다.

3. 국가별 사례 분석

3.1 독일 사례

3.1.1 해외자격 평가인정제도의 추진배경

오랜 이민 역사를 가진 독일에서는 이민자들을 위한 교육, 고용 등의 여건이 비교적 잘 갖추어져 2017년 기준 유입된 이민자 수가 전 세계 국가 중 3위(12,165천명)이며, 외국인 유학생들의 유치 비율도 8%(2016년)로 OECD 평균(6%) 보다 높은 편이다[24, 4]. 이와 같이 외국인 비율이 높음에 따라 연방정부 및 주정부의 직업자격법 및 개별자격법, 유럽연합의 전문자격지침(EU Professional Qualification Directive 2005/36/EC) 등에 근거하여 해외자격 평가인정 기반이 일찍이 만들어

졌다[22]. 2010년 이전까지는 해외자격 평가인정서비스는 독일 국민, EU 시민권자에게만 제공되고 평가기구들도 분산되었으나, 2012년 「연방해외자격인정법(Federal Law on the Recognition of Foreign Qualifications)」이 제정되면서 해외자격평가인정에 대한 통일적인 관리체제가 마련되었다. 해외자격 평가인정은 연방교육부의 산하 기관인 Central Office for Foreign Education(ZAB)에서 담당하고 있다. ZAB는 약 110명의 직원으로 구성되며, 독일의 ENIC-NARIC 회원기관으로서 국가학위정보센터로서의 기능도 수행하고 있다[25].

3.1.2 해외자격 평가인정제도의 주요 특징

ZAB에서는 해외에서 취득한 교육자격과 직업자격에 대한 평가인증을 모두 담당하고 있다. 교육자격 범위에는 고등교육 학위만이 아니라 초·중등학교 졸업장도 포함되는데, 학위의 경우 해당 정부/대학평가인증기구로부터 인정된 학위만이 평가대상이 되며, 초·중등학교 졸업장도 해당 국가에서 인정하는 졸업장에 한해 평가대상이 된다[25]. ENQA에 가입된 평가기구에 의해서 인증된 다른 유럽 국가의 고등교육기관의 경우 해당 기관에서 발급한 학위증은 그 수준을 그대로 인정해준다. 반면에, 해외 직업자격의 인정 범위는 상당히 포괄적이어서 독일 내에서 인정되는 국가 및 민간 자격이 모두 평가대상에 포함된다. 이와 같이 다양한 유형의 평가인정을 체계적으로 실시하기 위해서 ZAB에서는 해외자격정보 데이터베이스(ANABIN)를 1997년에 개발하여 온라인으로 제공하고 있다[26]. ANABIN은 초중고, 대학 등의 기관만이 아니라 '개인'도 이용할 수 있도록 되어 있어 누구나 고등교육 학위, 고등교육기관, 입학요건, 국가별 교육체제, 독일내 학위인정 및 자문센터 등에 관한 정보에 접근할 수 있다. 2019년 현재 ANABIN에는 약 180개국의 25,000개 기관, 22,000개의 학위, 25,000개의 개인자격 인정 사례, 5,800개의 직업자격, 1,500개의 중등학교 이수증에 대한 정보가 탑재되어 있다[26].

3.1.3 해외자격 평가인정 절차 및 효과

ZAB에서는 해외학위에 대한 평가인증 신청을 쉽게 할 수 있도록 외국인이 독일 입국 전에 해외자격 평가인정 신청을 하는 것을 허용하고 있다. 이러한 절차가 가능한 이유는 '온라인 포털(Recognition in Germany)'이 운영되고 있기 때문이다. 동 포털을 통해서 신청자가 관련 서류(학위 및 성적증명서, 서류 확인서 등)와 수수료를 제출하고, 해당 자격이 독일 자격체계에 비추어 평가

인정이 이루어지면, '해외자격 등가성 확인서(Statement of Comparability for Foreign Higher Education Qualifications)'가 발급된다. 동 확인서는 독일 자격 대비 등가성(equivalence) 정도를 판별해줄 뿐이며, 해당 자격의 진위 여부는 검증하지 않는다. 단, 추후 해당 자격 인정과 관련하여 제출된 서류가 허위로 판명될 경우 확인서 발급이 취소되며, 해당 신청자는 고발조치될 수 있다. 그리고 평가인증 결과에 대해 불만족할 경우 신청자가 '이의신청'을 제기할 수 있는 절차가 마련되어 있다.

3.2 덴마크 사례

3.2.1 해외자격 평가인정제도의 추진배경

덴마크는 인구 규모가 약 580만명(2019년)에 불과한 소규모 북유럽 국가로, 해외인적자원을 적극적으로 유치하기 위해서 이민정책 쇄신 등과 같은 노력을 다각도로 전개하고 있다[27]. 2017년 기준 유입된 이민자는 약 657천명이고, 외국인 유학생 비율도 7%(2016년)로 비교적 높은 편이다[24, 4]. 덴마크 정부에서는 해외 인재를 적극적으로 유치하기 위해서 2003년 제정된 「해외자격 평가법(Assessment of Foreign Qualifications Act)」과 전문자격인정에 관한 EU 법령에 따라 해외자격 평가인정을 실시하고 있다[28]. 해외자격 평가인정을 담당하는 기구는 고등교육 과학부(Ministry of Higher Education and Science: MHES) 산하에 있는 DASHE(Danish Agency for Science and Higher Education)이다[29]. DASHE는 덴마크의 ENIC-NARIC 회원기관으로서 국가학위정보센터로서의 기능도 수행하고 있다[30].

3.2.2 해외자격 평가인정제도의 주요 특징

DASHE는 고등교육 학위와 직업자격에 대한 평가인정을 모두 담당하고 있다. 직업자격의 경우 덴마크내에서 자격증 발급이 규제되는 전문자격에 대해서만 평가인정을 실시하고 있다[31]. 덴마크는 독일과 달리 '선행학습 평가인정제'를 본격적으로 실시하고 있어 해외에서 이수한 비학위과정(학사과정 수준 계속전문교육, 성인대상 단기고등교육, 성인직업교육훈련, 일반성인교육, 일반중등교육)에 대한 평가인증도 실시하고 있다[31]. 이는 덴마크에서는 성인교육제도의 한 부분으로 선행학습 평가인정제를 광범위하게 도입하고 있기 때문인 것으로 보인다.

DASHE는 해외자격 평가인정을 체계적으로 실시하기 위해서 평가인정 사례에 대한 정보 및 결과 등을 축적한 '온라인 평가 데이터베이스(assessment database)'를 구축·운영하고 있다[29]. 이에 따라 외국인 입장에서는

평가인정 신청에 앞서서 온라인 평가 DB를 통해서 해외 자격을 인정받을 수 있는지를 미리 확인할 수 있는 장점이 있다.

3.2.3 해외자격 평가인정 절차 및 효과

DASHE로부터 해외자격 평가인정을 받기 위해서는 관련 증빙서류(원본, 번역본, 공증서 등)를 온라인으로 제출해야 하며, 평가인정이 성공적으로 이루어지면 ‘평가보고서(assessment report)’가 발급된다[29]. 동 보고서의 의미는 해당 자격의 진위 여부를 증명하는 것이 아니라, 덴마크 자격 대비 해외자격의 등가성에 관한 정보를 제공하는 것이다. 그리고 독일의 ZAB와 마찬가지로, 평가인증 결과에 대해 불만족할 경우 신청자가 ‘이의신청’을 제기할 수 있다. 그리고 신청자가 제출한 허위 문서를 토대로 평가인증이 이루어진 것이 밝혀질 경우, 해당 인증은 무효가 되고, 신청자는 관련 기관에 고발된다.

덴마크에서는 해외자격 평가인증이 활성화되어 있는데, 그 이유는 2008년부터 2016년까지 외국인의 노동시장 진입을 촉진하기 위해서 ‘덴마크 그린카드 계획(Danish Green Card Scheme)’과 해외자격 평가인정이 긴밀히 연계되었기 때문이다. 해외 전문인력을 유치하기 위해서 도입된 그린카드는 고용허가증(work permit) 중의 하나로 포인트제(point system)로 운영되었는데, ‘학위 인정’에 상대적으로 높은 배점이 주어졌다[32].

2019년 12월말 현재 DASHE에서는 45개 국가의 학위 정보와 해외자격 평가인정 서비스를 온라인으로 제공하고 있다[29]. 이에 따라 2018년도의 경우 연간 3,758건의 해외자격이 평가되었고, 그중 69.8%(2,623건)가 노동시장 진입용인 것으로 나타났다[29]. 이러한 결과는 그린카드 계획이 2016년에 폐지되었음에도 불구하고, 해외자격 평가의 주요 활용 분야는 노동시장 진출임을 시사한다.

3.3 노르웨이 사례

3.3.1 해외자격 평가인정제도의 추진배경

덴마크와 인구 규모(약 540만명, 2019년 기준)가 비슷한 노르웨이는 2017년 현재 유입된 이민자가 약 799천명이고, 외국인 유학생 비율은 4% 정도이다[27, 24, 4]. 인구 부족으로 인한 경제성장의 한계를 극복하기 위해서 노르웨이 정부는 이민정책 혁신 등과 같은 노력을 다각도로 전개하고 있다. 그 일환으로서 2005년 「대학 및 전문대학법(Universities and University Colleges Act)」에 해외자격 평가인정제도에 관한 근거조항을 마련하였다. 해외자격 평가인정은 교육연구부의 산하기관인

NOKUT(the Norwegian Agency for Quality Assurance in Education)에서 담당하고 있다[12]. NOKUT는 고등교육 질관리 기관으로서 오랫동안 해외 학위 평가만을 담당했으나, 2016년 말부터 직업자격도 평가인증하고 있다. 아울러 NOKUT는 노르웨이의 ENIC-NARIC 회원기관으로서 국가학위정보센터로서의 기능을 수행하고 있다[30].

3.3.2 해외자격 평가인정제도의 주요 특징

KOKUT은 고등교육 학위와 직업자격만을 평가하며, 중등교육이나 근로경험 등은 평가하지 않는다. 직업자격의 경우 노르웨이 국내법에 의해서 규제되는 자격(수의사, 항공운항사, 건축사, 변호사, 의사, 치과 의사 등)에 한해 평가인정이 이루어지며, 기타 자격은 고용주가 개별적으로 판단하는 것이 원칙이다[33]. 직업자격 중 인력 공급이 부족한 것으로 나타난 17개 자격은 5개 국가(에스토니아, 독일, 라트비아, 리투아니아 및 폴란드)와의 협약을 통해서 별도의 평가 없이 노르웨이 자격으로 인정해주고 있다[33]. 아울러, 노르웨이는 덴마크와 마찬가지로 성인교육 전통이 강해서 초등교육에서부터 고등교육 단계에 이르기까지 전 교육단계에서의 선행학습에 대한 평가인정제도를 갖추고 있으며, 이를 해외자격 평가인정제도에도 적용하고 있다[12]. 이와 같은 다양한 평가를 체계적으로 실시하기 위해서 NOKUT에서는 각국의 학위 및 자격에 관한 정보를 축적한 ‘국가별 데이터베이스(country database)’를 구축·운영하고 있다[33].

3.3.3 해외자격 평가인정 절차 및 효과

노르웨이에서는 해외자격 평가인정 신청자의 편의를 돕기 위해서 ‘온라인 신청 시스템’을 운영하고 있으며, 평가결과에 대한 이의신청 절차를 운영하고 있다[34]. 평가인정의 효과는 앞서 살펴본 독일과 덴마크와 마찬가지로 ‘등가성 확인’이며, 관련 서류들의 진위 여부를 확인해주는 것은 아니다. 허위 문서를 토대로 평가인증이 이루어진 것이 드러날 경우, 해당 인증은 취소되고 신청자는 관계기관에 고발된다.

한편, NOKUT의 평가인정 효과는 ‘해외근로자 고용’과도 직접적으로 연계되고 있다. NOKUT에서는 2014년부터 고용주가 피고용자를 대신하여 해외자격 평가인정을 신청하면 5일 이내 평가결과를 통지받는 ‘급행 자격 평가(turbo evaluation)’를 도입하고 있다[12]. 단, 평가결과는 평가를 신청한 기업에 한해서만 인정되고 다른 곳에서의 통용성은 제한된다(OECD, 2017). 이러한 정

책으로 인해 해외자격 평가인정 건수는 2009년 3,113건에서 2018년 7,014건으로 증가세를 보이고 있다[35].

4. 비교 분석 및 논의

앞서 살펴본 독일, 덴마크, 노르웨이의 해외자격 평가인정제도를 본 연구의 분석틀에 따라 비교하여 제시하면 Table 1과 같다.

Table 1. Comparison of foreign qualification evaluation and recognition systems

		Germany	Denmark	Norway
Policy background	Policy drivers	Immigration, Cross-border activities	Immigration, Shortage of population	Immigration, Shortage of population
	Foreign students	8%	7%	4%
	Year of the related legislation	2012	2004	2005
	Ministry in charge	Education and research	Higher education and science	Education and research
	Organization	ZAB	DASHE	NOKUT
Main features	Evaluation target	educational & vocational degrees	postsecondary education & some vocational degrees	postsecondary education & some vocational degrees
	DB	ANABIN	Online DB	country DB
Procedures and effects	Procedure	Online	Online	Online
	Effects	Equivalence	Equivalence	Equivalence
	employment	Not linked	Linked	Linked

3개국 모두 리스본 인정 협약에 따라 누구에게나 해외자격을 공정하게 평가를 받을 수 있는 시스템을 구축하고 있으나, 다음과 같은 공통점과 차이점을 지니고 있다. 첫째, '추진배경' 면에서 3개국 모두 국가간 인적 교류의 활성화를 위해서 해외자격 평가인정에 관한 법적 근거를 마련하고, 교육부 산하기관으로서 해외자격 평가인정기구를 신설하고 있는 공통점이 있으나, 제도를 마련하게 한 '주요 정책 동인'은 다소 달랐다. 독일의 경우 이민자 유입 및 국제교류의 활성화 등에 대처하기 위해서 해외자격 평가인정제도를 도입하였으나, 인구 부족을 겪고 있는 덴마크와 노르웨이의 경우 해외 인적자원 유치가 주요 동인인 것으로 나타났다.

둘째, '해외자격 평가인정제도의 주요 특징' 면에서 3개국은 모두 온라인 DB에 기반하여 해외 고등교육 학위

만이 아니라 직업자격을 평가인정하는 공통점은 있지만, '평가대상'의 범위는 달랐다. 독일의 경우 고등교육 학위만이 아니라 초·중·고 졸업장도 평가대상에 포함하고 직업자격 평가인정의 범위도 상당히 포괄적인데, 이는 아마도 가족 단위의 이민 비율이 높고, 직업자격 체계가 정교화되어 있기 때문인 것으로 보인다. 반면에, 덴마크와 노르웨이는 성인교육을 포함하여 중등이후 교육자격을 평가하고, 직업자격도 자국에서 규제하고 있는 것만을 평가인정한다. 이는 양국 모두 해외 초·중등교육에 대한 평가 수요는 작으나, 성인교육제도가 발달해서 중등이후교육에 대한 평가인정의 폭이 넓은 것으로 보인다.

셋째, '해외자격 평가인정 절차 및 효과' 면에서 3개국 모두 온라인 신청 절차와 이의제기 절차를 갖추고 있고, 평가결과는 자국 학위 대비 해외자격을 평가성(equivalence) 정도를 결정하는 공통점을 가지고 있다. 그러나, 독일과 달리 덴마크와 노르웨이의 경우 해외인적자원 유치를 위한 해외자격 평가인정제도를 활성화하는 정책들을 적극적으로 추진하고 있다는 점에서 차이가 있다. 덴마크의 경우 외국인의 노동시장 진입을 촉진하는 '덴마크 그린카드 계획'과 해외자격 평가인정제를 연계하는 정책을 추진하였고, 노르웨이의 경우 고용주가 피고용자를 대신하여 학위 평가인정을 신청하면 5일 이내 결과를 얻을 수 있는 '급행 평가제도(turbo evaluation)'를 도입하였다. 이러한 사례들은 해외자격 평가인정제도가 국가별 상황에 따라서는 비단 인적 교류의 활성화뿐만 아니라 전문직 외국인 유치를 위한 데도 활용될 가능성이 클 수 있음을 시사한다.

5. 결론 및 시사점

앞서 살펴본 유럽 선진국들과 같이 우리 정부도 2017년 12월에 「고등교육 자격인정에 관한 아태지역 개정 협약」을 비준함에 따라 해외자격을 수준을 국내 자격(학위, 직업자격) 체계에 비추어 평가하는 시스템을 갖춘 국제적인 책무를 갖게 되었다. 이에 본 연구에서는 독일, 덴마크, 노르웨이의 해외자격 평가인정제도에 대한 비교 분석을 통해서 국내에서 동 제도를 구축하는데 필요한 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 설정하였다. 이를 위하여 국가간 자격상호인정의 추진배경과 주요 이슈를 살펴보고, 3개국(독일, 덴마크, 노르웨이)의 해외자격 평가인정제도의 주요 특징에 대한 비교 분석을 실시하였다. 분석 결과, 국내의 해외자격 평가인정제도 구축과

관련하여 얻은 시사점을 제시하면 다음과 같다.

무엇보다도 우리나라도 '자격인정에 관한 아태지역 개정 협약'뿐만 아니라 국내 고등교육 및 자격체계, 그리고 외국인 유입 상황 등을 고려하여 '해외자격 평가인정정책'을 수립할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 독일, 덴마크, 노르웨이의 경우 역사적, 지리적, 문화적 특성 등으로 인해서 주변국들과의 인적 교류가 활발한 역사가 가지고 있고, 그에 따라 리스본 인정 협약을 반영한 해외자격 평가인정제도를 비교적 용이하게 구축할 수 있었다. 반면에 우리나라의 경우 외국인 유학생이나 이민자들이 증가하고 있음에도 불구하고, 해외인적자원 유치를 활성화하기 위한 해외자격 평가인정제도는 부재한 실정이다 [36, 37]. 해외자격 평가인증이 국가간 인적 교류를 활성화할 수 있는 일종의 '글로벌 패스(global pass)'라는 점을 감안할 때, 해외인적자원 유치를 위해서 우리나라도 국내 상황에 적합한 해외자격 평가인정제도를 마련할 필요가 있다.

이를 위해서는 우선 해외자격 평가인정의 대상 범위를 정할 필요가 있다. 앞서 3개국 사례에서 알 수 있듯이, 평가인정 대상은 평가 업무의 범위를 결정하는 중요한 요인이기 때문이다. 독일의 경우 거의 모든 해외 학위와 직업자격을 평가대상에 포함하고 있는 반면에, 덴마크와 노르웨이는 중등이후교육과 관련된 학위와 정부규제를 받는 직업자격에 한해서만 평가를 실시하고 있다. 우리나라의 경우 아직 국내 취업을 위한 해외자격 인증 수요는 상대적으로 적은 반면, 국내 학생의 해외 유학, 외국 학생의 국내 유학 등으로 인한 해외학위 평가인증 수요는 많은 편이다. 따라서 우선 '고등교육 학위'와 '국가간 상호인정 협약이 체결된 직업자격'만을 평가인정하는 시스템을 먼저 구축할 필요가 있다. 동 시스템을 운영하면서 제기되는 이슈들을 검토하면서 추후 평가대상의 범위를 확대한다면 제도의 안정적 정착이 가능할 것이다.

아울러, 해외자격평가 인정제도 구축을 위한 '법적 토대'를 마련하고, '해외자격 평가인정기구'를 설립할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 3개국 모두 해외자격 평가인정에 관한 근거 법률을 마련하고, 이에 기반하여 관련 기구를 설립하여 운영하고 있다. 우리나라의 경우 고등교육법에 외국박사학위 신고에 관한 조항만이 있고, 해외학위자격 평가에 관한 근거가 없는 상황이다. 따라서 일차적으로 해외학위평가에 관한 근거를 고등교육법에 마련하고, 이에 근거하여 평가업무를 담당할 기구를 설립할 필요가 있다. 독일, 덴마크, 노르웨이 모두에서 해외자격 평가인정기구는 리스본 자격 인정 협약 이행을 위한

'국가학위정보센터(대교협 지정)'로서 기능하는 점을 고려할 때, 우리나라도 2019년 4월에 설립된 '국가학위정보센터'의 기능과 역할에 '해외자격 평가인정'도 포함시키는 방안을 고려할 필요가 있다. 해외자격 평가인정 업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 다른 국가들과의 학위정보에 관해 교류와 협력이 필수적이기 때문이다.

마지막으로 해외학위를 체계적으로 평가하기 위해서는 해외 주요국의 학위체계와 대학평가인증 등에 대한 정보를 축적하는 '데이터베이스'를 구축할 필요가 있다. 이미 고등교육법 제27조 제2항에서는 "교육부장관은 외국학교의 박사학위과정 설치현황과 학위과정에 대한 해당 국가의 인증 여부 등 외국학교의 학위과정에 대한 정보시스템을 구축하여야 한다"고 규정되어 있으나, 현재까지는 아무런 조치가 이루어지지 않고 있다. 따라서 앞서 살펴본 3개국 사례를 참고하여 각국의 고등교육체계, 교육과정 및 평가체계, 학위수여방법 등에 대한 데이터베이스를 구축할 필요가 있다.

이와 같이 체계적인 해외자격 평가를 위한 시스템을 구축하기 위해서는 다각도의 노력이 요구된다. 이는 앞서 살펴본 3개국 모두 단 기간에 해외자격 평가인정체제를 구축해온 것이 아니라 외부환경 변화에 대응하면서 오랜 기간에 걸쳐 평가제도를 개선해온데서도 알 수 있다. 따라서 우리나라도 그동안 기관별로 축적된 해외자격 평가 사례들에 대한 경험, 해외자격평가인정 수요 등을 고려하여 점진적으로 해외자격 평가인정제도를 도입할 필요가 있다. 특히 이민자 유입 등이 많은 미국 등과 같은 선진국들이 해외자격 평가인정제도의 도입과정에서 겪은 경험과 문제 등에 대한 심도있는 이해를 토대로 한국적인 상황이 반영된 해외자격 평가인정제도를 마련할 필요가 있다.

REFERENCES

- [1] S. H. Hu & H. Y. Chang. (2019). Employment Trends in the Fourth industrial Revolution Era : Analysis of Hiring Trends of Autonomous Automobile Industry Related Companies. *Journal of Digital Convergence*, 17(1), 1-8.
- [2] K. T. Kim. (2019). Domestic Research Trends and Cases of University Education and Operation in the Era of the Fourth Industrial Revolution. *Journal of Digital Convergence*, 17(8), 15-26.
- [3] J. Gibson, D. McKenzie & S. Stilman. (2011). The Impacts of International Migration on Remaining Household Members: Omnibus Results from a Migration Lottery Program. *The Review of Economics*

- and Statistics, 93(4), 1297-1318.
- [4] OECD. (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- [5] S. Niknami & L. Schröder. (2012). Using Bridging Courses to Make Better Use of Migrants Skills. *Unpublished working paper*. Stockholm : Swedish Institute of Social Research.
- [6] A. Rauhvargers. (2004). Improving the Recognition of Qualifications in the Framework of the Bologna Process. *European Journal of Education, 39(3)*, 331-347.
- [7] J. E. Chae & S. Y. Byoun. (2019). University Mergers in Finland and Norway and their Policy Implications. *Journal of Digital Convergence, 17(8)*, 61-69.
- [8] Statistics Korea website. (2019). <http://www.index.go.kr>, March 06.
- [9] Q-Net website. (2019). <https://www.q-net.or.kr>, December 10.
- [10] J. E. Chae & M. H. Kim. (2019). *Research on the Establishment of Total Management System of Foreign Degrees*. Seoul: National Research Foundation of Korea.
- [11] Ministry of Education. (2019). *The Opening of Higher Education Information Center in Korea* (Press Release on April 1st, 2019).
- [12] OECD. (2017). *Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications*. Paris: OECD.
- [13] IIE. (2018). *A World on the Move: Trends in Global Student Mobility*. New York: IIE.
- [14] UN website. (2019). <https://www.un.org/> December 10.
- [15] Ministry of Justice. (2019). *Statistics on Korean Immigration*. Ministry of Justice.
- [16] European Commission. (2018). *ERASMUS+ Annual Report 2017*. Brussel: European Commission.
- [17] D. Crosier & T. Parveva. (2013). *The Bologna Process: Its impact in Europe and beyond*. Paris: UNESCO.
- [18] Damiani. M. S. (2019). From 1999 to 2019: 20 Years of European Debate, Development, and Achievements. *Tuning Journal for Higher Education, 6(2)*, 51-71.
- [19] KCUE website. (2019). <http://www.kcue.or.kr>, November 10.
- [20] OECD. (2004). *Internationalisation and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges*. Paris: OECD.
- [21] A. Stella. (2006). Quality Assurance of Cross-border Higher Education. *Journal of Quality in Higher Education, 12(3)*, 257-276.
- [22] A. Schuster, M. V. Desiderio & G. Urso. (2013). *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants*. International Organization for Migrants. Geneva: IOM.
- [23] Private Qualification Inquiry website. (2019). <https://www.pqi.or.kr>, December 1.
- [24] MPI website. (2019). <https://www.migrationpolicy.org>, December 10.
- [25] ZAB website. (2019). <https://www.kmk.org>, May 10.
- [26] ANABIN website. (2019). <http://www.anabin.de>, May 20.
- [27] Worldmeters website. (2019). <https://www.Worlometers.info>, October 10.
- [28] DAUI. (2012). *Danish legislation*. Copenhagen: DAUI.
- [29] MHES website. (2019). <https://ufm.dk/en>, December 10.
- [30] ENIC-NARIC NET website. (2019). <https://www.enic-naric.net>, December 10.
- [31] J. O. Larsen. (2012). *Recognition of foreign qualifications in Denmark*. BiBB, 5, 40-43.
- [32] The Local dk website. (2019). <https://www.thelocal.dk>, December 11.
- [33] NOKUT website. (2019). <http://www.nokut.no/en>, October 10.
- [34] L. Langfeldt, L. Harvey, J. Huisman, D. Westerheijden & B. Stensaker. (2008). *Evaluation of NOKUT: The Norwegian Agency for Quality Assurance in Education*. Norwegian Ministry of Education.
- [35] NOKUT. (2018). *The Year 2018*. Lysaker: NOKUT.
- [36] K. O. Jang. (2018). Convergence Research on Academic Adjustment of Foreign Students. *Journal of the Korea Convergence Society, 9(11)*, 169-177.
- [37] K. A. Jang & S. E. Heo. (2019). The Relationship between Oral Health-Related Self-Efficacy and Quality of Life According to Smoking Experience of Chinese Students in Korea. *Journal of Convergence for Information Technology, 9(4)*, 130-138.

채 재 은(Jae-Eun Chae)

[정회원]



- 2006년 9월 ~ 현재 : 가천대학교 행정학과 교수
- 관심분야 : 고등교육, 평생교육, 복지행정
- E-Mail : chaeja@gachon.ac.kr