

해외 국가자격체계(NQF) 구축 동향

김형만 한국직업능력개발원 선임연구위원

I. 들어가는 말

현재 많은 나라에서 국가자격체계(National Qualification Framework, NQF)를 도입하고 있거나 도입을 준비하고 있다. 특히, 유럽 국가들은 유럽연합이 추구하는 유럽자격체계(European Qualification Framework: EQF)와 연계하기 위한 국가자격체계의 확립을 추진해 왔다. 유럽자격체계는 유럽연합이 인력이동과 평생 학습을 촉진시킴과 더불어 인적자원의 활용 또는 배치의 효율성을 증진시킬 목적으로 추진해 온 것이다. 유럽자격체계는 2004년부터 논의되기 시작하여 2008년에 공식적으로 채택되었으며, 유럽연합 각국의 국가자격체계 상호 연계를 통해 인적자원과 학습결과를 공통으로 활용할 수 있는 자격체계의 기준이다.

138개 국가에서 국가자격체계를 준비하고 있거나 실행하고 있음

전 세계적으로도 2012년 초까지 유럽연합에 속한 27개 국가들을 포함하여 138개국이 국가자격체계를 준비하고 있거나 실행하고 있는 것으로 보고되고 있다(Raffe, 2012). Tuck(2007)에 따르면 다섯 개의 1세대 자격체계가 1990년대 중반에 실행되기 시작했고, 이후 10개의 자격체계가 2000년대 중반에 개발 또는 시행되었다. 이와 같은 전 세계적인 국가자격체계의 도입 열기는 정책입안자들이 글로벌화에 따른 경제·사회적 압력에 국가적으로 대응하려는 의도에 따른 것으로, 국가자격체계가 교육훈련을 개혁하고 국가경쟁력을 강화하는 수단이 될 수 있다는 각국 정책 입안자들의 인식에 기인하는 것이다. 즉, 정책 입안자들은 기존 자격제도가 투명성, 유연성, 접근성 등에 있어 한계를 드러내고 있을 뿐만 아니라 교육훈련과 노동시장의 괴리를 좁히는 기능을 하지 못하는 현실에 기인한 도전들을 국가자격체계를 통하여 개선 또는 극복할 수 있을 것으로 기대한다.

그러나 많은 나라에서 국가자격체계에 대한 관심이 높음에도 불구하고 그것의

효과에 대한 믿을 만한 증거는 아직 발견되지 않고 있다. 왜냐하면 국가자격체계는 최근에 도입되거나 시행되어 그 결과를 평가하기에는 아직 이르기 때문이다. 따라서 국가자격체계에 대한 평가는 주로 제도 시행 결과의 성과보다는 제도 시행의 특성에 초점이 모아진다. 특히, 국가자격체계는 자격제도, 교육훈련, 노동시장 등의 관련 정책 영역에 있는 당사자들의 이해관계와 밀접하게 관련되어 있으므로 제도가 작동되어 나타나는 성과를 측정하기 매우 어렵고 복잡하다. 또한, 국가자격체계는 국가별로 운영하고 있는 자격제도, 교육훈련, 노동시장 특성 등에 따라 그 성격이 매우 상이하다. 이러한 점을 고려하여 본고에서는 국가자격체계를 둘러싼 개념, 제도 시행의 특성, 예상되는 정책적 파급효과 등과 관련한 기존의 논의를 바탕으로 국가자격체계에 대한 동향을 살펴보고자 한다.

II. 국가자격체계의 개념과 의의

국가자격체계는 숙련 또는 역량의 유형과 수준에 대한 기준을 제공하므로 숙련의 신호기능을 하는 데 중요한 역할을 한다. 하지만 기준 그 자체로서의 의미보다는 교육훈련과 노동시장에서 숙련 또는 역량이 거래될 수 있는 유인체계와의 관계가 잘 정립될 때 국가자격체계는 제대로 된 신호기능을 하게 된다. 따라서 국가자격체계는 개인이 학습을 통하여 성취한 숙련 또는 역량에 대한 신호기능을 하는 자격의 개념과 함께 살펴볼 필요가 있다.

교육훈련과 노동시장에서 숙련 또는 역량이 거래될 수 있는 유인체계와의 관계 정립이 원활히 이루어질 때 제대로 된 신호로 기능

○ OECD(2007)의 관련 용어 정의

- 자격(qualification)은 합법적인 주체가 개인이 학습(교육훈련 프로그램 또는 작업장 경력 등)을 통하여 습득한 특정 수준의 지식(knowledge), 숙련(skills), 그리고 역량(competences)을 결정할 때 성취되는 것으로 거래를 실행하는 합법적인 실체를 말함.
- 자격제도(qualification system)는 학습결과를 이전하는 활동의 모든 측면을 포함하며, 교육훈련을 노동시장과 시민사회와 연결하는 자격, 제도적 계획, 질 보장(quality assurance) 과정, 평가와 보상 과정, 숙련인정 및 기타 메커니즘에 대한 국가 또는 지역정책의 관리운영 수단들을 모두 포함함.
- 자격체계(qualification framework)는 성취된 학습 수준에 대한 기준에 따라 자격을 개발하고 분류하기 위한 도구이며, 자격을 묘사하는 데 있어서 암묵적일 수도 있고 명시적일 수도 있음. 그리고 그 범위는 모든 학습 성취의 종합일 수도 있고 특정 부분에 한정될 수도 있음. 그러나 자격체계의 목적은 질, 평가, 자격의 연계 및 노동시장 인정을 개선하기 위한 기초를 확립하는 데 있음.
- 역량(competence)은 지식(knowledge), 숙련(skills)의 보유를 넘어서는 능력임. 역량은 ① 이론과 개념뿐만 아니라 경험적으로 얻어진 비공식 암묵적 지식의 사용을 포함하는 인지적 역량(cognitive competence), ② 기능적 능력(숙련 또는 노하우) 및 주어진 영역에서 일할 때 행할 수 있는 것들, ③ 특정한 상황에서 스스로 어떻게 행동할 것인지를 아는 것을 포함하는 개인의 능력(personal competence), 그리고 ④ 어떤 개인적·전문적 가치의 소유를 포함하는 윤리적 능력(ethical competence)을 의미함.

위의 자격체계에 대한 OECD(2007)의 정의와 유사하게 Raffe(2012)와 Bjørnåvold and Coles(2010)도 유럽자격체계(EQF) 권고로부터의 정의를 제시하고 있다. 이 정의에 의하면 자격은 “권위 있는 주체가 주어진 표준에서 개인이 학습 결과를 결정할 때 얻어지는 평가 및 입증과정의 공식적인 결과”로 정의된다. 그리고 국가자격체계는 “성취된 학습의 기준에 따라 자격을 분류하기 위한 도구”로 정의된다. 이것은 국가자격의 하위 제도를 통합하고 협력하도록 하고, 노동시장과 시민사회에서 요구되는 자격의 투명성, 접근성, 진보 및 질적 특성을 개선하는 데에 목적을 두는 것이다(European Parliament and Council 2008, C111/4). 이러한 정의는 국가, 지역, 산업분야 등에 따라 다양한 형태의 숙련 특성과 유형을 수준별로 분류할 것을 전제하는 것이다. 또한, 숙련의 수요 측면 이외에도 교육훈련의 분야와 학습방법에 따라 존재하는 다양한 유형을 분류하고, 그 분류에 따라 학습요건, 가이드라인, 절차, 제도적 기반을 구체화해야 한다. 이러한 논의에 따르면 국가 자격체계는 평생학습이 요구하는 새로운 도전에 직면하여 교육훈련과 자격제도를

자격체계 정의는 국가, 지역, 산업분야 등에서 숙련특성과 유형의 수준별 분류를 전제

국가적 차원에서 개혁할 수 있는 수단이 되기도 한다. 따라서 국가자격체계의 개념이 성공적으로 실현되기 위해서는 관련 이해 당사자들이 함께 할 수 있는 역량을 갖추고, 도전을 극복하기 위해 공통분모를 찾아내어 협력할 수 있는 토대를 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

한편, 국가자격체계는 자격제도를 둘러싼 개념들과 상호 조응할 수 있어야 한다. Cedefop(2010)에 의하면 자격은 개인들이 자격을 갖추는 과정을 통하여 개인의 능력과 수준이 확정되는 것이다. 또한, 자격은 학습(learning), 평가(assessment), 승인(validation), 증명(certification), 인증(recognition) 등의 일련의 과정을 거쳐서 확립되는 것이다. 이러한 개념에 의하면 자격은 학습의 경계를 묘사하는 하나의 과정과 같은 것으로, 학습과 숙련 또는 역량의 습득 정도를 공정하게 평가하고 관리할 수 있는 기반에 근거하여 능력의 수준별로 공식 증명서를 부여할 수 있어야 한다. 따라서 국가자격체계의 개념은 이러한 자격증이 발급되기까지의 과정들을 묘사하는 자격제도의 운용과 밀접하게 연계되어 있다고 할 수 있다.

국가자격체계는 자격제도를 둘러싼 개념들과 상호 조응할 수 있어야 함

○ 자격의 생성 과정(qualification process)

- ① 학습(learning): 자격의 기반으로서 개인의 학습은 공식 커리큘럼을 통해서 또는 일과 개인 및 사회적 활동의 경험을 통해서 이루어짐. 또한, 학습은 지식(knowledge), 숙련(skills), 개인과 사회적 차원의 광의의 역량(competencies)을 함양하는 과정임.
- ② 평가(assessment): 학습 결과 또는 역량에 대한 표준 등에 따라 개인의 지식, 숙련, 역량을 판단
- ③ 승인(validation): 개인의 학습평가 결과가 사전에 결정된 기준(표준)과 합치하는지, 그리고 타당한 평가절차가 수행되었는지 확인함.
- ④ 증명(certification): 개인의 학습기록이 승인됨. 통상 공적 신뢰 및 역량을 가진 주체에 의해 발행되는 증명서(certificate)는 교육훈련과 노동시장에서 개인의 가치에 대한 공식 인증을 수여
- ⑤ 인증(recognition): 위 네 단계에 따라, 개인의 향상된 위상과 지식, 숙련, 역량 부분에서의 자격 있는 위상이 좀 더 괜찮은 일자리로의 이동으로 이어질 때 더 높은 보상과 상승된 사회적 지위를 보여줌.

앞에서 언급한 바와 같이 국가자격체계가 많은 나라에서 도입 또는 시행 단계에 있지만 국가자격체계의 개념이 지향하는 성과가 있는지는 아직 확실하지 않다. 그럼에도 불구하고 많은 나라에서 국가자격체계의 도입을 준비하거나 시행하는 이유

는 국가자격체계가 확립될 때 얻어지는 기대가 있기 때문일 것이다. 선행 논의들을 종합하면 국가자격체계로부터 기대되는 효과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- (1) 국가 차원의 교육훈련 및 자격에 대한 거버넌스를 확립할 수 있고, 노동의 이동과 노동시장에서 숙련을 거래함에 있어서 투명성을 강화하는 역할을 할 수 있다.
- (2) 자격제도의 복잡성을 줄이고, 자격과 관련하여 강건하면서도 투명한 정보를 제공함으로써 교육훈련 선택의 범위를 확대할 수 있다.
- (3) 자격의 공급과 숙련의 수요로서 노동시장의 요구에 따라 적합성을 개선함으로써 근로자의 경력개발과 노동이동의 효율성을 향상시킬 수 있다.
- (4) 국제적 상호 이동성을 향상시켜 숙련의 효율적인 활용을 촉진하고, 교육훈련기관, 훈련교사, 학생 또는 훈련생 사이의 상호 인증에 의해 협력과 교환이 증진될 수 있다.
- (5) 교육훈련의 질이 향상될 수 있다.
- (6) 숙련의 습득과 활용에 안정성이 확립됨에 따라 평생학습을 촉진시킬 수 있다.

숙련수준 향상, 교육훈련 개혁, 자격제도 개선, 교육훈련과 노동시장의 관계 개선 등을 기대할 수 있음

이와 같이 국가자격체계는 숙련 수준의 향상, 교육훈련의 개혁, 자격제도의 개선, 교육훈련시스템과 노동시장 간의 관계 개선 등의 중요한 함의를 가진다. 기존의 논의(Coles, 2006; Tuck, 2007; Young 2007; Allais, 2011; Bjørnåvold and Coles, 2010)를 종합하면, 이러한 함의는 공통언어, 이해당사자의 참여와 협력, 규제, 질 보장, 유닛화 또는 모듈화, 자격의 투명성, 문화적·교육적 변화 등으로 구체화할 수 있다. 국가자격체계가 지향하는 이러한 목적은 기존의 자격제도가 새로운 경제·사회적 환경에 따라 노동시장에서 숙련의 신호기능에 장애 요소로 등장한 새로운 도전을 극복하려는 것이기도 하다.

- 선행연구가 제시하는 국가자격체계의 목적
 - 공통언어(A common language): 학습 시스템과 그들 사이의 구성 부분 및 관계를 쉽고 투명하게 이해할 수 있도록 해 주는 수준, 수여방식, 결과, 학점(credit) 등에 대한 공통 언어
 - 이해당사자의 참여와 협력(stakeholder engagement and coordination): NQF를 개발하고 시행 및 유지하는 과정으로 일관성 있고 수요지향적인 운영
 - 규제(regulation): 자격을 통제하고 교육훈련의 개혁을 강제하는 도구로 사용
 - 질 보장(quality assurance): 질 개선을 위한 수단으로 활용(말레이시아는 질을 개별 학습을 관통하게 하는 수단으로 고려)
 - 유닛화 또는 모듈화(Unitisation or modularisation): 학습자들에게 학습시장에서 그들의 힘을 강화시켜 줌과 동시에 자격의 개편을 빠르고 쉽게 해 줌.
 - 자격의 투명성(transparentcy of qualifications): 개별자격을 투명하게 해주고 쉽게 표준을 개선하게 하며, 훈련시장의 소비자 힘을 강화시키고, 전환과 수준 향상(progression)을 촉진
 - 문화적·교육적 변화(cultural and pedagogical change): 학습자 중심의 접근으로 학습문화의 변화를 자극하고 교육방법과 평가를 개선

Ⅲ. 국가자격체계의 유형별 특성

앞에서 언급한 바와 같이 국가자격체계는 기존의 자격제도뿐만 아니라 교육훈련 및 노동시장의 여러 정책 또는 정책의 이해당사자들과 밀접하게 관련된다. 따라서 국가자격체계가 긍정적으로 작동한다면 숙련개발 또는 인적자원개발 전반에 긍정적인 파급효과를 가질 수 있다. 또한, 정책입안자들이 국가자격체계를 도입하려는 목적이 무엇이나에 따라 그것이 실현되는 효과는 매우 다르게 나타날 것이다. Raffe(2012)는 이러한 변화의 전략에 따른 국가자격체계의 위상을 <표 1>과 같이 구분하였다. 정책입안자들이 고려할 수 있는 추진전략은 다음의 세 유형 중에 하나가 될 것이다.¹⁾

국가자격체계는 기존 자격제도, 교육훈련과 노동 시장 정책 및 이해당사자들과 밀접하게 관련

첫째, 커뮤니케이션 체계(communications framework)는 현존 시스템을 출발점으로 하여 변화를 위한 도구를 제공하나 직접적으로 변화를 추동하지는 않는 것이다. 이러한 체계는 자격제도를 좀 더 투명하게 할 뿐만 아니라 숙련의 축적 경로를 일관되고 분명하게 만드는 데 목적이 있다. 이것은 주로 공통언어, 질 보장, 이

1) 표에서 발전 체계(developmental framework)는 아직 실행되지 않은 준비 단계에 있는 체계로서 그 실체가 분명하지 않다. 따라서 기존에 시행된 아래의 세 유형의 체계를 고려할 수 있다.

해당사자 참여 등 세 가지 목적에 초점이 맞추어진다. 따라서 이 체계는 자격제도를 이해하기 쉽게 할 뿐만 아니라 일관되고 협력하는 구도로 만들어 접근성과 호환성 또한 증진하게 한다. 그리고 이 체계는 기존의 자격제도가 합리적으로 운영되도록 하는 개념적 도구를 제공한다.

전환 체계는 미래의 교육 훈련 시스템을 출발점으로 상정하여 자격제도의 직접적인 변화를 시도하는 것임

둘째, 전환 체계(transformational framework)는 미래의 교육훈련 시스템을 출발점으로 상정하고 현존 제도의 명시적인 언급 없이 자격제도를 새롭게 확립하는 직접적인 변화를 시도하는 것이다. 이것은 수요지향적 시스템으로의 전환으로, 규제와 개별 자격의 투명성과 같은 근본적인 변화를 추구하는 등 매우 폭넓은 목적을 추구한다. 따라서 엄격한 디자인, 강한 통제, 그리고 결과 지향의 특성을 보인다.

셋째, 개혁 체계(reforming framework)는 커뮤니케이션 체계와 같이 현존 시스템과 제도를 출발점으로 고려한다. 그러나 이 체계는 직접적인 변화를 이끌 뿐만 아니라 다른 정책 영역의 변화를 선도하는 도구를 제공한다. 따라서 이 체계는 커뮤니케이션 체계의 목적보다 좀 더 넓은 범주에 영향을 미치게 된다. 제도의 공백을 채우고, 새로운 숙련으로의 전환과 숙련향상(transfer and progression)을 증진시키며, 표준을 일관되게 만드는 데 목적을 둔다. 따라서 개혁 체계는 법령 및 더 엄격한 요건을 설정하게 되는 경향이 있다.

표 1. 변화를 위한 전략에 따른 국가자격체계의 위상

	현 시스템으로부터 출발 (Starts form existing system)	미래 시스템으로부터 출발 (Starts from proposed future system)
변화를 위한 도구 (Tool for change)	커뮤니케이션 체계 (communications framework)	발전 체계 (developmental framework)
변화의 선도 (Agent of change)	개혁 체계 (reforming framework)	전환 체계 (transformational framework)

자료: Raffe(2012), p.6.

Raffe(2012)의 구분에 따르면, 스코틀랜드는 커뮤니케이션 체계, 남아프리카는 전환 체계, 아일랜드는 개혁 체계의 사례를 나타낸다. 크로아티아, 아이슬란드, 폴

란드 등은 국가자격체계를 개혁의 관점에서 현존 교육훈련을 변화시킬 기회로 사용하였다. 그리고 잉글랜드, 웨일스와 북아일랜드 등에서는 QCF(Qualification and Credit Framework)로 개혁되었고, 프랑스도 National Certification Committee가 자격체계(또는 관련 기준)에 따라 관리 또는 통제하는 형태로 개혁하였다.

국가자격체계의 유형 또는 특성에 대한 또 다른 접근은 국가자격체계의 위상을 하위 체계 간에 관계를 갖도록 하는 데서부터 찾는 것이다. Bjørnåvold and Coles(2010)은 부문별 특성을 반영하는 부문별 체계(sector frameworks), 분산된 다른 부분의 체계를 연결하는 가교 체계(bridging frameworks), 그리고 모든 부분을 단일 형태로 통합하는 통합 체계(integrating framework)로 각각 구별하였다. 부문별 체계는 일반, 직업교육, 고등교육, 성인 등의 교육훈련에서 하나 이상의 부문에 대한 일련의 자격 수준을 정의하는 것으로, 여기서는 다른 교육훈련 부문과의 연계를 명시하지 않는다. 가교 체계는 모든 부문을 망라하는 공통의 자격 수준을 설정하는 것으로, 이것은 교육훈련 부문 사이에 공식적인 연계를 형성하게 된다. 그리고 통합 체계는 모든 교육훈련 부문을 망라하는 단일 형태의 수준을 설정하게 되고, 각 부문은 자신의 체계와 상응하는 수준을 고려하게 한다. 이와 같은 구분 체계는 자격 수준의 암묵적 지식을 국가적 문화권 내에서 더 깊게 구체화할 수 있고, 동시에 교육훈련 부문 사이에 일치성도 높일 수 있다.

또한, 국가가 속한 지역에 따라 유럽 국가들은 상대적으로 선진화된 교육훈련 체계를 위하여 국가자격체계를 설계하고 있다. 유럽에서 국가자격체계는 EQF에 의해 영향을 받고 있기도 하고, 직업교육과 고등교육을 일치시키려는 부문 간의 균형을 추구하기도 한다. 따라서 유럽 국가에서 국가자격체계는 다른 지역 국가에 비하여 폭넓은 이해당사자들의 지지를 바탕으로 종합적인 접근을 할뿐만 아니라 위에서 살펴본 커뮤니케이션 체계로 시작하는 경향이 있다. 이들 유럽 국가는 국가자격체계에서 학습결과를 중요하게 고려하도록 하고 있다. 이러한 학습결과는 커뮤니케이션 체계를 가지는 국가에서 특히 중요하게 고려하고 있다. 학습결과를 고려하는 국가자격체계는 개별 자격을 투명하게 하고 학습의 공급자와 수요자의 커뮤니케이션

유럽 국가들은 상대적으로 선진화된 교육훈련 체계를 위하여 국가자격체계를 설계

선을 개선하며, 교육과 평가에서 학습자 지향의 문화적 변화를 추구한다.

이상의 국가자격체계가 지향하는 특성은 기본적으로 신자유주의 또는 시장지향적인 전략처럼 어떤 하나의 정책적 특성으로 수렴하는 것이 아니라 매우 다른 속성의 정책 영역들을 고려한다는 공통점이 있다. 많은 나라에서 국가자격체계가 한편으로 숙련의 표준을 바탕으로 학습결과로부터 습득된 숙련을 노동시장 요구와 일치시키기 위하여 자격의 투명성을 강화함과 동시에 시장의 힘을 강화시키려는 목적을 가지지만, 다른 한편으로 국가자격체계가 규제와 이해당사자의 협력을 바탕으로 하는 숙련의 수요와 공급에 있어서 반시장적인 특성도 동시에 고려하려는 정책적 목적도 가진다.

IV. 국가자격체계의 추진 및 결과

ILO는 국가자격체계를 목적과 범위의 설정, 전략 수립, 설계와 실행으로 구별

국가자격체계의 구축을 추진하기 위해서는 여러 단계를 거쳐야 한다. ILO는 목적과 범위의 설정, 전략 수립, 설계와 실행의 세 단계로 구별하였다.²⁾ 그리고 Tuck(2007)과 Bjørnåvold and Coles(2010)의 논의에 따라 국가자격체계를 구축하는 과정은 탐색 단계(exploratory state), 개념화 단계(conceptual state), 설계 단계(design stage), 시험 단계(testing stage), 시행 단계(implementation stage), 그리고 재검토 단계(review stage) 등의 6단계를 고려할 수 있다.³⁾ 이것은

2) ILO가 제시하는 핵심 메시지는 다음과 같다(Bjørnåvold and Coles, 2010). ① 최종 목표는 종합적 국가자격체계를 구축하는 것이지만, 이것이 하나의 단계가 될 필요는 없다. ② 국가적 상황에 맞게 단일 체계 내에서 부문별 차이를 허용하는 모델을 이용한다. ③ 성공적인 국가자격체계 실행의 핵심은 성공에 영향을 미치는 모든 요소를 고려하는 폭넓은 전략을 전개하는 것이다. 무엇보다 당사자 간의 신뢰를 구축하는 것이 중요하다. ④ 기본 체계를 신속히 개발한 후, 국가적 우선순위에 근거해 실행하는 실용적인 접근을 고려한다. ⑤ 각국은 규모와 전통, 현 구조의 상황을 파악해야 하고, 국가자격체계의 질적 보장이 근본이 되어야 한다. ⑥ 유연하게 실행될 시 긍정적인 성과를 얻을 수 있다. ⑦ 다양한 이해당사자들의 입장을 고려하여 이들의 신뢰를 얻는 가운데 새로운 시스템을 도입하는 것이 도전 과제이다.

3) 탐색 단계는 정책 도구 또는 대안으로서 국가자격체계의 찬반 논의를 통하여 그것의 필요성 여부에 대한 의견일치가 없는 상태이다. 개념화 단계는 미래 체계의 합리적이고도 주된 윤곽을 논의하고 정의하는 단계이다. 설계 단계는 국가자격체계를 설계하고 그것이 어떻게 실행될 수 있는지에 대한 이해당사자들 사이에 의견일치를 본 상태이다. 시험 단계는 시행을 위한 도구를 시험하고 개발하며 운영계획을 지원하는 단계이다. 시행 단계는 통상적으로 지속적인 재원과 ICT 시스템의 보장을 포함하여 평가, 인증, 전달과정 및 협력, 규칙 및 관리 등에 의한 자격으로서 체계를 구성하고 관련 기관을 설치하는 등의 단계이다. 재검토 단계는 체계의 진행과정과 영향을 재검토하여 재개념화, 재설계, 시험, 시행 등을 하는 단계이다.

ETF(European Training Foundation)의 경험을 반영하는 것으로, 1990년대 최초의 국가자격체계가 체계적으로 확립되었던 영국의 경험에 바탕을 두고 있다. 이러한 단계를 고려하면 최근 많은 진전이 있었을 것으로 예상되지만, 2009년 유럽 국가들의 국가자격체계를 추진 단계별로 구분하면 아래 <표 2>와 같다.

표 2. 유럽국가의 국가자격체계의 단계별 개발 실태

단계	2009년 현재 관련 국가
탐색 단계	Algeria, Azerbaijan, Moldova, Kazakhstan, Tajikistan, Ukraine
개념화 단계	Latvia, Slovakia
설계 단계	Albania, Belgium(Wallonia), Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Cyprus, Georgia, Greece, Hungary, Italy, Kosovo, Luzembourg, Montenegro, the Netherlands, Poland, Romania, Russia, Slovenia, Spain, Sweden, Tunisia, Turkey
시험 단계	Austria, Germany, Iceland
시행 단계	Belgium(Flanders), Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Lithuania, Malta, Portugal
재검토 단계	France, Ireland, UK

2009년 유럽 국가들의 국가자격체계 추진 단계를 6단계로 구분

자료: Cedefop(2010). p.63.

이와 같은 유럽의 국가자격체계의 추진 현황은 최근 국가별로 많은 진전이 있었을 것으로 예상되지만, 여러 단계를 거치며 상당한 기간이 걸려서 진행되고 있음을 알 수 있다.

한편, 대체적인 국가자격체계의 구축은 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 첫 번째 형태는 분명한 형태로 숙련 수준을 확고하게 설정하는 것이다. 이것은 통합적인 또는 종합적인 국가자격체계로, 자격 간 또는 부문별 체계 사이의 관계를 명료하게 하고 개인의 요구에 따라 자격이 누적되고 결합되는지를 보여준다. 예컨대, 아일랜드, 프랑스, 스코틀랜드 등에서와 같이 직업(vocational education and training) 자격을 고등교육(higher education) 자격의 기초로 삼을 수 있다는 판단 근거를 제공하는 것이다. 두 번째 형태는 통상적으로 숙련의 수준에 따라 8단계로 구분되는 체계에서 수준 1~5와 수준 6~8을 구분하여 후자를 고등교육기관에서 수여되는 자

격에 제한하는 것이다. 이것은 자격의 유형과 수준에 근거하는 종합적인 체계이고, 현행 교육훈련 시스템하에서 습득한 숙련을 누적 관리하는 특성을 가지나, 높은 단계의 자격이 학습결과가 아닌 기관에 의해 주어지는 것으로 한정된다. 대표적으로 벨기에(특히, 벨기에 남부), 덴마크, 루마니아 등에서 채택되었다. 세 번째 형태는 국가자격체계의 수준을 분리하는 것이다. 벨기에의 서부에서는 국가자격체계에서 6~8의 수준을 다른 형태로 분리하였으며, 같은 수준을 두 개의 표준으로 사용하였다. 그리고 이탈리아의 동북부 볼로냐 지역에서는 고등교육기관 이외에서 주는 직업 또는 고급 수준의 전문 영역의 자격을 구분하였다.

국가자격체계 시행은 대부분 초기단계이고 커뮤니케이션 체계가 성공적인 것으로 인식

현재까지 이러한 각국에서의 국가자격체계의 시행은 대부분 초기 단계라고 볼 수 있지만, 위에서 논의되었던 체계 중에선 커뮤니케이션 체계가 가장 성공적인 것으로 인식되고 있다. Raffe(2012)와 Allais(2010)는 종합적인 커뮤니케이션 체계로서 스코틀랜드의 체계가 가장 성공적이었던 것으로 평가한다. 커뮤니케이션 체계의 가장 특징적인 변화과정은 공통 언어의 도입을 통하여 잠재적 효과가 가장 분명하게 논증되는 것으로 평가된다. Young(2005)은 스코틀랜드 개혁체계는 스코틀랜드의 커뮤니케이션 체계만큼 성공적인 것으로 평가한다. 이와 같이 커뮤니케이션 체계와 개혁체제의 성공에 대한 보고가 있는 반면에 전환체계는 종합적인 체계로서 덜 성공적이다. 이것은 커뮤니케이션 체계와 개혁체제가 전환체계와 달리 현행의 제도로부터 시작하는 데 따른 것으로 보인다. 국가자격체계에 의한 변화는 자격 제도의 사회적·정치적 특성과 밀접하게 연관되고, 시간과 경험을 통하여 전개되는 이해당사자의 지원과 신뢰와 같은 조건을 바탕으로 매우 느리고 점진적인 특성을 보였다. 그러나 이러한 점진적인 특성은 좀 더 급진적 개혁을 요구하는 나라에서는 한계를 가진다.

또한, 부문별 하위 체계로서의 국가자격체계를 살펴볼 필요가 있다. 스코틀랜드의 국가자격체계는 이러한 하위 체계의 관점에서 커뮤니케이션, 개혁, 전환의 세 개 모두에서 성공한 경우이다(Raffe, 2012). Marock(2009)에 의하면 모리셔스(Mauritius)의 국가자격체계가 직업교육 하위의 전환체계에서 제한적으로 성공적

이긴 하지만 세 개의 부문에서 공통언어를 도입하는 종합적 커뮤니케이션 체제가 성공적이었다. 또한, Wheelahan(2009)은 직업교육의 하위 체계에서 호주의 국가 자격체제와 훈련패키지 사이에서 성공적인 사례를 제시하였다. 많은 직업교육의 하위 체계는 전체 직업교육보다는 특정된 부문 또는 직종에서 더 성공적인 것으로 나타났다(Young, 2009), 고등교육 하위 체계 사이에 성공과 실패의 유사한 사례가 있다(Sursock and Smidt, 2010). 국가자격체제의 범위와 전환체제의 효과 간에는 반대의 관계를 가지는 경향이 있다. 전환체제가 성공한 사례는 대부분 특정한 부문 또는 직종에서 있었다. 반면 자격제도의 전체와 관련되는 전환체제는 매우 큰 어려움에 직면해 있었다. 영국의 NVQs(National Vocational Qualifications)와 같이 뉴질랜드에서의 단위 표준도 원래 의도한 것보다 훨씬 좁은 영역을 포함하고 있다.

이와 같은 국가자격체제의 성과에도 불구하고 Raffe(2012)의 분석에 의하면 국가자격체제가 가지는 영향은 전반적으로 기대했던 것보다 미미했을 뿐만 아니라 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과도 있었던 것으로 나타났다. 각각의 추진 목적에 따라 어떠한 충격을 가지는 체계도 있었고, 그 영향이 무시되거나 부정적인 경우도 있었다. 많은 나라에서 추구했던 국가자격체제를 통한 수요지향적인 교육훈련의 추구는 이동과 글로벌 노동시장의 접근에 있어서 뚜렷한 증거가 나타나지 않았다. 또한, 비록 종합적인 그림을 그리는 국가자격체제일지라도 교육훈련의 부문 및 하위 체계들 사이와 국가자격체제 및 하위 자격체계들 사이에 목적을 달성하는 충격의 정도가 다르게 나타나고 있었다. 더구나 어떤 나라에서는 자격제도가 권위적이고 복잡해져 고용주, 학습제공자, 그리고 학습자들에게 비용을 증가시킴에 따라 편익을 능가하는 부정적 결과를 가져오기도 하였다.

하지만 유럽을 비롯한 각국의 국가자격체제 시행의 결과는 아직 긍정적 또는 부정적 효과에 대한 결론을 내리기는 어려운 것으로 보인다. <표 2>에서와 같이 마지막 단계에 있는 영국(특히, 스코틀랜드), 아일랜드 등의 국가는 국가자격체제를 재검토하는 제도 시행의 성숙 단계에 있지만, 제도 시행의 효과를 찾기가 용이하지 않을 뿐만 아니라, 아직도 그 제도가 시행 단계에 있다. 이와 같이 국가자격체제 시

각국의 국가자격체제 시행 결과의 효과에 대한 결론을 내리기에는 어려운 상황

국가자격체계 시행의 효과에 대한 증거가 불충분한 상황. 제도 시행과 관련된 다양한 영역들이 복잡한 인과관계로 얽혀있기 때문

행 결과의 효과 또는 영향에 대한 증거가 불충분한 이유는 이 제도의 시행과 관련한 영역들이 매우 복잡한 상호적인 인과관계에 놓여 있기 때문이다. <표 1>에서와 같은 전환 체계를 추구하는 경우조차도 자격의 투명성, 호환성, 사회적 신뢰성 등과 같은 종합적인 것에 대한 국가자격체계의 효과를 고려할 경우에도 그 증거를 찾는 것은 쉽지 않다.

이상과 같이 유럽 국가의 국가자격체계는 아직 진행 중이며, 따라서 그 효과에 대한 증거를 찾기가 어렵다. 그러나 현재까지의 논의를 종합하면 제도 도입에 대한 기대와 결과는 아래와 같이 정리할 수 있다.

- NQF의 편익(European commission et al., 2010)
 - ① 자격의 지속성(consistency) 증가, ② 개인과 기업을 위한 투명성 개선, ③ 단일 자격의 통용성 증대, ④ 인정된 학습의 확대, ⑤ 자격표준의 국내외 보증, ⑥ 학습경로와 진전의 명확화, ⑦ 자격의 편의성 증대, ⑧ 이해당사자 협력 기반 기능, ⑨ 국가적 개혁정책의 공고화, ⑩ 국제적 협력, 이해, 비교의 기반 강화, ⑪ 실질적인 기대
- 자격체계 도입에 따른 의도하지 않은 부정적 결과
 - ① 특정 자격에서 부정적 영향을 미치는 자격의 정렬 강화(정렬 요건과 부합하기 위한 부적합한 내용 요구)
 - ② 중앙 집중화에 의한 통제로 초점 이동
 - ③ 공식 협의 중단, 자격과 임금률, 작업과정 사이의 미묘한 관계
 - ④ 자격과 새롭고 제약적인 배합(정렬) 사이의 새로운 관계 설정에 의한 배합의 유연성 저하
 - ⑤ 자격의 개발과 운영에 관련되는 비용과 관료주의 증가
 - ⑥ 전체 배합(정렬)의 버전에 따라 공신력과 운영 효율성 감소(제도의 혼란)
 - ⑦ 배합의 유연성을 줄이면서 같은 교육훈련 영역에서 운영되는 자격의 유형과 내용의 다양성 감소
 - ⑧ 자격과 자격체계 사이의 잘못된 배합(정렬)에 의해 창출되는 새로운 형태의 장벽, 그리고 현존 자격 위상에서의 도전

V. 맺는 말

위에서 살펴본 바와 같이 여러 나라에서 정책입안자들은 국가자격체계가 성숙한 숙련의 형성과 활용을 통하여 국가경쟁력을 강화할 수 있는 편익이 있을 것으로 기대하고 있다. 그러나 국가자격체계의 도입에 따른 부정적인 효과도 존재하는 것


이 사실이다. 현재까지 각국의 국가자격체계 시행 결과를 고려할 때 제도의 추진을 위해서는 세 가지의 관점이 중요하다.

첫째, 국가자격체계와 연관되는 교육체계의 크기 및 다양성, 노동시장의 구조와 특성, 학습과 자격에 대한 사회적 관심, 정책의 결정 과정 등과 같은 전후 상황을 고려하는 것이다. 이것은 규제와 권위주의, 공통의 언어로서 이해 당사자들의 협력, 자격의 투명성과 유닛화에 의한 시장지향적 특성 등이 융합되어 변화를 수렴하는 기능을 하도록 하는 것이다.

국가자격체계의 추진을 위해 고려할 세 가지의 관점

둘째, 국가자격체계를 위한 교육훈련, 노동시장, 사회적 신뢰 등이 경제적 틀에서 발전적 방향으로 구축될 수 있어야 한다. 예를 들어 정규교육에서는 수직적 차이가 강조되고 직업교육에서는 수평적 차이가 강조되는 등 서로 다른 특성의 내용을 제도적 틀에 반영시키는 것이다. 뿐만 아니라 특정된 숙련 또는 역량, 훈련 참여 동기, 인적자원개발 지원, 능력에 따른 인력 선발 등과 같은 노동시장에서 각기 다른 측면의 요소들에 대해서 자격의 신호기능을 잘할 수 있도록 고려하는 것이다.

셋째, 국가자격체계의 확립을 위해 정책입안자들의 학습과 그들을 위한 가이드를 마련하는 것이다. 이것은 국가자격체계가 넓은 영역의 정책 프로그램들의 한 부분으로 자리 잡아야 함을 의미한다.

이와 같이 국가자격체계는 교육훈련과 노동시장의 전반적인 정책과 이해당사자들의 편익에 긍정적인 효과를 볼 수 있을 때 작동하는 것이다. 국가자격체계는 숙련 수준의 구분 그 자체로서는 아무런 의미가 없으며, 교육훈련의 질을 보장하고 자격이 시장에서 신호기능을 제대로 하도록 개선·혁신하는 수단일 뿐이다. 그러나 국가자격체계의 구축은 교육훈련 및 노동시장과 관련한 제도를 개선 또는 개혁하는 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 

참고문헌

- Allais, Stephanie M.(2011). “The impact and implementation of national qualifications frameworks: a comparison of 16 countries, *Journal of Education and Work*, Vol, 24, Nos. 3-4, 233-258.
- Bjørnåvold, Jens and Mike Coles(2010). Added Value of National Qualifications Frameworks in Implementing the EQF, *European Qualifications Framework Series: Note 2*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Bohlinger, Sandra(2012). “Qualification frameworks and learning outcome: challenges for Europe’s lifelong learning area”, *Journal of Education and Work*, Vol, 25, No. 3, 279-297.
- Brown, Alan(2011). “Problems with National Qualifications Frameworks in practice: the English Case”, *Magazin erwachsenenbildung.at*.
- Cales, M.(2006). *A review of international and national development in the use of qualifications frameworks*. Turin: ETF.
- Cedefop(2010). *Changing qualifications: A review of qualifications policies and practices*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- _____(2011). *National Qualifications Frameworks development in Europe*. Thessaloniki: Cedefop.
- European Parliament and Council(2008). Recommendation of the European Parliament and Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for life long learning, 2008/C 111/01. *Official Journal of the European Union*, 6 May.
- Marock, C.(2009). *Qualifications frameworks: Implementation and impact: Mauritius*. Geneva: ILO.
- OECD(2007). *Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning*. OECD, in Paris.
- Raffe, David(2012). “What is the evidence for the impact of National Qualifications Frameworks?” *Comparative Education*, 1-20, iFirst Article.
- Serban, M.(2012). *Qualifications frameworks: Possible tools for (vocational) education and training reform?* Presentation to ASEM TVET Symposium, Berlin.
- Sursock, A. and H. Smidt.(2010). *Trends 2010. A decade of change in European higher education*. Brussels: UEA.
- Tuck, R.(2007). *An introductory guide to NQFs*. Geneva: ILO.

- Wheelahan, L.(2009). From old to new: The Australian Qualifications Framework. In Learning from the first five qualifications frameworks, ed. ILO, 91-138, *Employment Working Paper 45*. Geneva: ILO.
- Young, M.(2005). National Qualifications Frameworks; Their feasibility and effective implementation in developing countries, *Skills working Paper 22*. Geneva: ILO.
- _____ (2007). Qualifications frameworks: Some conceptual issues, *European Journal of Education*, 42, No 4: 445-457.
- _____ (2009). National Vocational Qualifications in the United Kingdom. In Learning from the first five qualifications frameworks, ed. ILO, 5-22. *Employment Working Paper 45*. Geneva: ILO.