

능력중심사회로의 향해 - 국가직무능력표준(NCS)의 알파와 오메가

나승일 서울대 교수, 전 교육부 차관

우리 사회를 한마디로 학벌사회라고 말한다. 우리 사회에서 개인은 흔히 자신의 능력이 아닌 학력이나 학벌에 의해서 평가되고 대우 받는다. 특히 학력은 상급 학교 입학이나 취업 및 승진의 필요 조건, 나아가 어떤 자격증을 취득하거나 응시 조건으로 제시되는 경우가 많다. 이에 따라 개인의 능력이 뛰어나더라도 학력 요건을 충족하지 못하거나 학벌이 좋지 않으면 아예 기회조차 얻지 못하거나 차별받는 경우도 적지 않다. 그러므로 우리 사회가 진정 선진국으로 진입하기 위해서는 이러한 고질적인 학력위주나 학벌사회를 타파하여 앞으로 누구나 공정하게 인정받는 능력중심사회로 나아가야 할 것이다.

그렇다면 우리는 개개인의 능력을 어떤 기준으로 어떻게 확인할 수 있을까? 상급학교 진학을 위해서는 학생이 배울 준비가 얼마나 제대로 되어 있는지를 확인하는 것이 중요할 것이다. 마찬가지로 노동시장에서는 채용 또는 승진 발탁 과정에서 개인이 주어진 직무나 역할을 성공적으로 수행하기 위해 필요한 직무능력(competencies)을 제대로 갖추고 있는지를 평가하는 것이 핵심일 것이다. 이러한 직무능력을 국가차원에서 도출하여 일목요연하게 분류하여 제시한 것이 국가직무능력표준(National Competency Standards, 이하 'NCS')이다. 흔히 NCS를 직무에 대한 표준으로 오해하는데, 그러한 직무를 성공적으로 수행하는데 필요한 직무능력에 대한 표준임을 주의해야 한다.

금년부터 모든 공공기관에서 NCS 기반 능력중심 채용 방식을 도입하고 있다. 이는 입직 후 주어진 업무나 직무를 성공적으로 수행하는데 필요한 직무능력을 기준으로 지원자를 평가하여 채용하는 것이다. 그래서 한마디로 직무능력평가제라고도 한다. 채용이나 승진 시 주어진 직무 및 역할과 무관한 학력이나 학벌 및 스펙에 의해 차별하지 않고 필요한 인재인지 확인하여 선발하자는 것이다.

일각에서는 이 제도가 정부 차원에서 정책적으로 추진되기 때문에 한시적으로 추진하는 것, 다시 말해 다음 정권에서 폐지될 것이라고 생각하기도 하는데, 이는 제도의 근본적인 취지나 목적에 대한 이해 부족에서 비롯된 생각일 것이다. 왜냐하면 능력중심채용의 궁극적인 목적은 해당 기관의 설립 목적과 사명을 감당하기에 필요한 인재를 제대로 평가하여 선발하는 것이기 때문에 인사관리의 원칙과도 일치하기 때문이다.

그렇기 때문에 NCS는 우리나라가 능력중심사회로 나아가기 위한 시작과 끝, 곧 알파와 오메가라고 할 수 있다. 필자가 말하는 NCS의 알파란 개인의 능력을 공정하게 평가하기 위해서는 우선 직무능력을 알아야 함을 의미한다. 한편, 오메가란 NCS가 국가역량체계(National Qualification Framework, 이하 'NQF'), 즉, 사람의 능력을 나타내주는 학력, 학위, 자격, 경력, 혹은 기타 각종 인정서 등의 상호 등가성을 비교할 수 있는 기준의 설정에서도 객관적인 기준으로 활용됨을 의미한다.

우리나라의 경우, 아직은 사회적으로 합의되거나 제도적으로 규정된 통합적인 역량 비교 체계가 없다. 국제적으로는 유럽 연합국을 시작으로 현재 세계 160여 개 국가가 이미 NQF를 완성했거나 추진하고 있는 실정이다. 이러한 국가 단위의 역량 기준 설정은 인력 이동과 교류의 중요한 객관적 비교 기준이 되기 때문에 선택의 문제가 아닌 필수 사항이다. 우리나라는 비록 지난 2000년대 초부터 관련 연구와 시범 사업을 부분적으로 추진하여 왔으나 유감스럽게도 지지부진하였다. 그래서 현 정부가 출범하면서 국민과의 약속을 바탕으로 능력중심사회 만들기를 핵심 국정과제로 채택하여 범정부 차원에서 추진하고 있는 것이다.

능력중심사회 만들기 국정과제의 핵심은 크게 NCS 개발, NCS 학습모듈 개발, NCS 활용, NCS 기반 직무능력평가 채용(스펙초월 채용 포함), NQF 구축 등으로 구분된다. NCS 개발은 고용노동부가 중심이 되어 일차적으로 목표로 한 수량은 개발·완료하였다. 한편, 교육부가 중심이 되어 추진하는 NCS 학습모듈 개발 사업은 예산상 내년까지 완료하는 일정으로 추진 중에 있다. NCS의 활용은 학교 직업교육과정 개편 및 운영, 직업훈련 개편, 자격제도 개편 및 일학습병행제, 신자격제도 설계 및 과정평가형 자격 시범 사업, NQF 시범 사업 등 비교적 계획대로 추진하고 있다.

필자가 학회장으로 활동하고 있는 한국직업자격학회가 지난 8월 26일에 “능력중심사회 어디까지 왔는가?”라는 주제로 학술대회를 개최하였다. 이 학술대회는 그간 추진하여 온 능력중심사회 국

정과제들을 중심으로 전체적인 추진 실적 및 향후 과제를 공유하고, 제기된 문제들을 포함하여 향후 개선 방안에 대해서 폭넓게 종합토론을 하는 자리였다. 대체로 지난 2.5년간의 추진 실적 및 과정을 평가해 보면, 현재 구체적인 도착 지점을 단정하기는 어렵지만, 비록 추진 과정에서 많은 어려움과 시행착오가 있었고, 동시에 기대와 비판도 많았으나 큰 틀에서 당초 계획대로 추진되고 큰 차질 없이 추진되어 왔다고 확인되었다. 특히, 전문 인력 부족을 비롯하여 사업 예산과 시간제한 등 많은 어려움이 있었다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 추진과정을 비롯하여 능력중심사회 만들기 국정과제가 제대로 추진된다면, 우리나라가 당면한 인력 미스매치(mismatch)와 일자리 문제를 해소하고, 나아가 우리 사회가 능력중심사회로 전환될 것이라는 가능성과 기대가 있어 다행이었다.

따라서 능력중심사회 국정과제는 그간의 추진 과정에서 제기되었거나 확인된 문제 및 보완점, 향후 추진 전략 및 과제 등을 종합적으로 검토하고, 대안을 모색하여 강력하게 추진되어야 한다. 차제에 앞으로 중점적으로 보완하거나 새롭게 역점을 두어야 할 사항을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 비록 일차적인 목표 수량의 NCS를 개발·완료하였으나 그간 확인된 문제점을 보완하고, 업데이트 및 미개발된 영역에 대해서 추가적인 개발 계획을 수립하여 추진하여 한다. 특히, 각 능력단위(직무능력)의 수준은 명료하게 설정할 필요가 있다. 능력단위의 수준은 어느 수준의 교육훈련에 해당하는지를 판단하거나 더 나아가 국가역량체계에도 일관되게 적용되기 때문에 정밀하게 설정되어야 한다.

둘째, 개발된 NCS 학습모듈의 활용을 촉진하고, 업데이트하며, 만약 NCS 자체가 수정 보완되거나 새롭게 개발되는 경우, 그에 맞게 NCS 학습모듈을 보완하고 개발해야 한다. 특히, 학습모듈은 교육훈련 대상자가 아닌 NCS의 능력단위 및 그 수준에 맞게 개발되어야 하는 것에 주의해야 한다. 아울러 NCS 학습모듈을 바탕으로 학점은행제에서의 연계 및 인정 방안도 마련되어야 한다.

셋째, NCS가 널리 활용되기 위해서는 앞으로 일자리, 직업 및 직종 또는 자격종목에 요구되는 직무능력(NCS의 능력단위)이 무엇인지를 별도로 제시하여야 한다. 이것이 없어서 심지어 전문가들 사이에서조차 다른 주장이 제기되기도 한다. 특히 NCS가 교육이나 훈련에 널리 활용되기 위해서는 시급하게 필요한 자료이다. 이러한 자료가 제공되면, 현재 추진되고 있는 고교 직업교육과 전문대 특성화 사업에 직접적으로 활용되는 지침으로 활용될 수 있다. 이렇게 되면, NCS를 활용하여 직업

교육과정 편성과 운영 방식을 현장중심으로 혁신할 수 있다. 또한, 이를 바탕으로 인력 미스매치 문제를 해소하고 현장 맞춤형 인재를 양성할 수 있으며, 나아가 앞으로의 졸업장이나 학력의 신용도를 제고할 수 있을 것이다.

넷째, 현재 개발 중에 있는 NCS 기반 신자격제도가 신속히 추진되어야 한다. 이 제도는 일-교육훈련-자격을 연계시킬 수 있고, 특히 그간 분리되어 운영해왔던 직업교육과 직업훈련을 연계시킬 수 있으며, 더 나아가 고등교육의 질적 관리 기제로 활용될 수 있게 설계되어야 할 것이다. 또한 이 제도는 고등교육의 국제적 통용성이나 교류 기준 등으로도 그 필요성이 점점 커지고 있기 때문에 고등교육의 질적 관리 기제 방안이 보다 강구되어야 한다.

다섯째, NCS 기반 채용은 입직 후 업무를 성공적으로 잘 수행하기 위해 필요한 직무능력을 객관적으로 평가하여 채용하는 것이다. 각 공공기관마다 채용 인력에 대하여 필요한 능력단위(직무능력)를 설정하고, 이를 누구나 확인할 수 있도록 홈페이지나 안내 자료로 안내하는 것이 필요하다.

여섯째, 능력과 학력이 동등하게 인정받는 국가역량체계(NQF)의 법적 근거를 마련하는 것이 가장 중요하다. 우선적으로 「(가칭)능력과 학력 동등화법」을 제정할 필요가 있다. 또한 부처마다 소관 법령이나 규칙에서 정하고 있는 각종 응시자격이나 승진 조건으로 제시된 학력 기준을 대체할 수 있는 또 다른 기준들을 설정하는 노력이 필요하다. 즉, 학생 개개인의 꿈과 끼를 학교만이 아닌 산업체 등과 같은 다양한 경로를 통해서 키워 성공에 이르는, 이른바 ‘성공의 사다리’를 다양하게 만들어야 한다.

이제부터 국민이 체감할 수 있는 가시적인 성과를 내야 한다. 왜냐하면 국가적으로 아무리 중요하고 명분이 뚜렷하며, 실제로 공직자들이 일을 열심히 하더라도 일반 국민이 체감할 수 없는 정책이나 관련 사업은 지속되기 어렵기 때문이다. 국민이 모르는 정책은 없는 것과 같다고 한다. 결과적으로 다수의 국민들은 ‘설마’ 혹은 ‘국정과제이니까’라는 반응을 보이는 것이다. 따라서 국민들에게 제대로 널리 알리고 동참과 협력을 구하는 일은 매우 중요하다. 또한, 범국가적으로 국민과 더불어 추진하기 위해서는 유연하고 종합적인 거버넌스를 강화해야 한다. 이를 위해서 가능하다면, 범정부 차원에서의 ‘(가칭)능력중심사회위원회’를 구성하여 운영하는 것도 검토될 필요가 있다. 일부 부처 중심의 과제 추진으로는 역부족이기 때문이다.

끝으로, 우리 사회가 진정한 능력중심사회로 전환되는 것은 현재 추진하는 국정과제의 수행만으

로는 충분하지 못할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 추진하고 있는 관련 국정과제들을 통해 우리나라와 국민들은 새로운 희망을 가질 수 있을 것이다. 그리고 누구나 자신의 노력과 능력에 따라 공정하게 평가받고 인정받는 능력중심사회가 된다. 희망의 새 시대가 활짝 열릴 것이다. 그날을 향하여 모두 동참하고, 제 위치에서 최선을 다하며 진정성 있게 협력하기를 염원한다. KRIEAT

〈9월 주제: 국가직무능력표준(NCS)의 활용〉

2008년 금융위기 이후로 세계는 산업사회 중심의 전통적인 사회로부터 지식 중심의 경제로 급격한 변동을 겪고 있다. 이 과정에서 전통적인 일자리는 줄어들고, 새로운 형태의 일자리가 다양하게 등장하고 있다. 학교 교육과 일자리 사이의 미스매치는 점차 증가하고, 이로 인해 사회와 기업의 사회적 비용도 급속도로 증가하고 있다.

더 이상 기존의 학력 중심의 교육과 채용 시스템으로는 급격한 사회 변화와 일자리의 변화를 수용해 내기 어려우며, 교육과 일자리 사이의 미스매치를 최소화할 수 있는 새로운 인재 양성 시스템과 채용 시스템의 도입이 필요하다.

박근혜 정부에서는 ‘능력중심사회’의 실현을 위하여, 기존의 학력중심 인재 양성 및 채용 시스템을 능력 중심으로 변화시키고자 국가직무능력표준(NCS)을 도입하였다. 현재 직업교육과 직업훈련에서 NCS를 적용하고 있으며, 채용과 승진에서도 이를 점차 확대해 나가고 있다.

이번 호의 〈이슈 분석〉에서는 국가직무능력표준(NCS)의 도입과 관련하여, 각 분야의 활용 상황을 점검하고, 향후 추진해야 할 과제를 점검하고자 한다. 극심한 청년고용의 어려움을 겪고 있는 현 시점에서 NCS의 성공적인 안착은 청년고용의 문제를 넘어서 향후 우리나라가 선진국으로 도약할 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 생각한다.

이번 호 〈이슈 분석〉에서 다루는 내용은 다음과 같다.

- ◆ 국가직무능력표준(NCS)과 국가역량체계(NQF)의 핵심 쟁점과 향후 과제
- ◆ 국가직무능력표준(NCS)에 기반한 자격제도 운영 현황과 과제
- ◆ 국가직무능력표준(NCS) 기반 교육훈련과정 도입의 주요 이슈와 과제
- ◆ 국가직무능력표준(NCS) 학습모듈 활용의 주요 이슈와 과제
- ◆ 국가직무능력표준(NCS) 기반 채용의 주요 이슈와 과제