

## 능력중심사회를 위한 자격제도의 혁신과 국가역량체계(NQF) 구축 방향

나승일 한국직업자격학회 회장

자격이란, 일반적으로 주어진 직무 수행에 필요한 지식·기술·소양 등의 습득 정도가 일정한 기준과 절차에 따라 평가·인정되는 것을 의미한다(「자격기본법」). 우리나라 자격에는 국가가 직접 신설하여 관리하는 국가자격과 국가 이외의 자가 신설하여 운영하는 민간자격으로 나뉜다. 국가자격에는 「국가기술자격법」에 의한 자격과 기타 개별법령에 의한 전문자격으로 나뉜다. 민간자격은 주무부 장관이 공인한 공인자격과 공인되지는 않았지만 해당 주무부 장관에게 등록된 등록자격으로 나뉘고, 등록자격에는 기업체마다 자체적으로 운영하는 사내자격도 포함된다. 이러한 자격은 노동 시장에서 필요한 인재의 신호기능, 인재 및 스킬 미스매치를 해소할 수 있는 선도기능, 나아가 인사 비용을 절감하는 선별기능을 지니고 있다.

국가기술자격은 1973년에 제정된 「국가기술자격법」에 의하여 운영되고 있다. 이 법의 목적은 국가기술자격제도를 효율적으로 운영하여 산업현장 수요에 적합한 자격제도를 확립함으로써 기술 인력의 직업능력을 개발하고, 사회적 지위 향상과 국가의 경제 발전에 이바지하는 데 있다(「국가기술자격법」). 실제로 도입된 국가기술자격은 제도가 도입된 이래 산업현장에 필요한 기술·기능 인력의 수급 및 인사에 유용하게 활용되어 왔다. 자격의 종목 및 등급체계는 관련 산업 및 기술 변화에 따라 지속적으로 개편되어 오늘에 이르렀으며 현행 국가기술자격의 등급은 기능사, 산업기사, 기사, 기능장, 기술사로 나뉘어져 있고, 총 526개 종목이 운영되고 있다. 이러한 국가기술자격은 자격의 신호, 선도 혹은 선별기능을 통해 국가발전에 크게 기여한 것도 사실이다.

그러나 많은 발전과 기여에도 불구하고 국가기술자격제도는 여전히 여러 도전 과제에 직면해 있다. 그간 수요를 반영하여 지속적인 자격 개편 및 신설을 추진하여 왔음에도 일부는 여전히 현장성

이 떨어지고 있어 근본적인 자격 패러다임의 변화가 필요하다는 지적이다. 예를 들어, 전체적으로 국가기술자격은 5등급으로 나뉘어져 있지만 산업기사의 경우 종목에 따라 기능 자격인지 기술 자격 인지가 모호한 실정이다. 앞으로 기능장과 기술사를 정점으로 자격을 이원화하여 자격 수준 및 취득 경로가 보다 명료하게 제시될 필요가 있다. 학력보다는 관련 자격을 소지한 현업 종사자들이 상위 자격 취득시 더 유리하게 인정받을 수 있도록 현장중심으로 재편될 필요가 있다. 특히 기능장 기능 올림픽 입상자 등을 대상으로 필요한 명장 교육훈련과정을 제공하여 명실상부한 대한민국 산업기술 명장으로 육성시키는 경로가 마련되어야 한다.

또한 시험위주의 자격검정 방식은 관련 직업교육 및 직업훈련 과정과 별개로 운영되어 왔는데, 자격검정 시험의 난이도 및 합격률 조정이 쉽지 않고 시험 일정에 따라 차이가 크다는 점도 쟁점이 되어 왔다. 한편, 선진국에서는 오래전부터 자격검정과 교육훈련 과정이 상호 밀접하게 연계되어 소위 과정평가형으로 운영되고 있다. 또한 우리나라 다수의 기술자격이 고용단위가 아닌 직무단위로 설계·검정되어 결과적으로 고용 및 승진 과정에서 유효성이 떨어진다는 지적이 있다. 게다가 기술자격은 노동시장으로의 신규 진입에 초점을 둔 입직형이라는 점이 지적 되기도 한다. 다만, 기능장과 기술사 자격을 취득하려면 일정 기간의 실무경력을 필요로 하기 때문에 재직자용 혹은 경력 개발형이라고 볼 수 있으나 실제 기업에서 그렇게 활용되는 사례는 많지 않으며, 직무분야마다 다르게 사용된다. 이러한 도전 과제들은 결과적으로 고용 및 승진 인사에서 국가기술자격의 신호 및 선도, 선별 기능이 과거보다 크게 감소되었다는 반증이며 앞으로 반드시 재고되어야 할 과제들이다.

박근혜정부는 출범과 함께 ‘학벌이 아닌 능력중심사회 만들기’ 국정과제를 추진하고 있다. 이 과제의 핵심은 ‘따로 국밥’처럼 별개로 분리·운영되고 있는 산업현장·일자리, 교육훈련, 자격검정을 유기적으로 연계하는 것이다. 이처럼 인력수요, 교육훈련, 자격검정을 상호 유기적으로 연계하기 위해 필요한 객관적인 기준이 바로 「자격기본법」에 의한 국가직무능력표준(National Competency Standards, 이하 NCS)이다. NCS란, 쉽게 말해 산업현장이나 일자리에 필요한 인재의 스펙명세서이다. 이러한 NCS를 가르치고 배우는데 유용한 표준 교재가 바로 NCS 학습모듈이며, 이러한 NCS와 표준교재는 교육 및 훈련의 현장 적합성을 제고하고, 평생학습 및 선행학습인정제도의 도입 등을 추진함에 있어서 유용한 인프라로 활용될 수 있다. 더 나아가 자격제도를 개편하는데 활용할 수 있으며, 공공기관은 물론이고 민간기업체에서 인재를 채용하고 승진 및 임금 결정시 객관적인 기준으

로도 활용할 수 있다.

자격제도의 혁신에 NCS를 활용하면 현존하는 국가기술자격제도를 현장성 있게 자격검정과 교육훈련과정에 연계시킬 수 있으며, 나아가 채용 및 승진에도 자격이 유용한 기준으로 활용될 수 있을 것이다. 실제로 다수의 국가기술자격 종목의 출제기준이나 실기시험 문제에 NCS를 활용한 개편·실행이 이루어지고 있다. 또한 2014년에 법적 근거를 마련하여 과정평가형 자격제도를 도입하였는데, 그간 산업기사 3종목과 기능사 4종목이 과정평가형으로 운영되고 있으며 앞으로 더욱 확대되어야 할 것이다.

정부는 이미 개발된 NCS에 근거하여 새롭게 자격 종목을 설계하여 검토 중에 있다. 다만 NCS는 자격의 설계만을 위해 개발된 것이 아니기 때문에 모든 NCS를 반드시 ‘자격’으로 만들 필요는 없으며, 설계과정에서 수준별 표준이수시간(학점)을 기준으로 하여 이를 기계적으로 적용한다면 현장성이 미흡하고 부실하게 설계될 수도 있어 이에 대한 주의가 필요하다. 나아가 모듈식 자격 설계의 장점에도 불구하고 실제적인 고용과 경력관리에 활용되기 위해서는 고용단위(직업)에 따라 개발되어야 한다.

이처럼 자격제도의 혁신을 통해 그간 지적되었던 산업현장·일자리, 교육훈련과정, 자격검정의 분리 문제를 주도적으로 해소할 수 있을 것이다. 하지만 우리사회는 큰 틀에서 학력중심사회이기 때문에 이것만으로 학벌이 아닌 능력중심사회 국정과제를 완성하기에는 충분하지 않다. 자격제도를 혁신한다고 하더라도 여전히 학력중심사회를 근본적으로 바꾸는 데는 한계가 있음을 인식해야 한다. 우리나라의 학력중심사회가 능력중심사회로 탈바꿈하기 위해서는 국가역량체계(National Qualification Framework, 이하 NQF)가 마련되어야 하고, 학력만이 아닌 자격이나 기타 사람의 능력을 증명하는 합리적인 비교 및 인정 기준이 마련되어야 한다.

NQF에서 Qualification이란, 필요한 교육 및 시험 등을 거쳐 얻게 되는 학력, 학위, 국가기술자격, 소정의 교육훈련 이수료 등 다양한 자격을 의미한다. 하지만 국정과제에서 NQF를 ‘국가자격 체계’가 아닌 ‘국가역량체계’로 표기하는 주된 이유는 자격과 학력 및 학위를 구별되게 사용하여 자칫 사회적 혼선이 빚어질 수 있다는 점과 다양한 자격들의 상호 동등성 및 호환성을 판단하는 핵심이 실제로 어떤 일을 해낼 수 있는 능력(역량)이라고 볼 수 있기 때문이다. 게다가 현존하는 자격들이 능력(역량)보다는 소정의 교육훈련 이수 및 시험을 통한 평가인정으로 자격이 발급되고 있는 현

실을 고려하여 그 개념을 명확하게 강조하고자 하는 의도가 그 기저에 있다.

이러한 점에서 학벌이 아닌 능력중심사회 만들기 국정과제의 핵심은 NQF 구축이라 할 수 있다. NQF는 사회적인 합의를 바탕으로 제도적으로 인정하는 가이드라인이며, 그간 이를 위한 기본적인 사항들이 추진·준비되어 왔다.

정부는 2016년부터 NQF 추진 TF를 구성하여 추진하고 있으나, 그간 추진하는 과정에서 NQF와 관련하여 몇 가지 오해와 논란이 있다. 첫째, 학력이나 학위가 ‘더 이상 필요 없다’는 오해이다. 학력이나 학위가 ‘필요’ 없는 것이 아니라, 그간 사회·제도적으로 학력이나 학위를 유일한 기준으로 인정하였던 것에서 벗어나 직업 현장에서 필요한 능력에 따라 학력을 대체하는 기준이나 성장 경로를 만들자는 것이다. 이를 통해 더 성장하고 성공하기 위하여 필요 없는 학력이나 학위를 굳이 취득하지 않아도 얼마든지 성공할 수 있는 희망사다리 혹은 트랙을 만드는 것이 NQF의 취지이다.

둘째, NQF와 직업자격체계(Vocational Qualification Framework, 이하 VQF)의 관계이다. VQF는 NQF의 부분이나 전부가 아니다. 선진국의 사례에서 볼 수 있듯이, NQF는 학교교육, 국가 기술자격(NTQ), 평생교육, 선행학습인정제(RPL) 등을 통해 다양한 역량 간의 수평·수직적인 위계를 제시하고 있다. NCS에 따라 자격을 새롭게 만든다고 하더라도 직업자격체계를 마련하는데 유용할 수는 있지만 궁극적으로 NQF에 이르지 못하는 못한다. VQF를 기준으로 파격적으로 통합을 시도할 수 있지만 상당한 논란이 예상되며, 생산적이거나 실용적이지도 않을 것이다.

셋째, 학력·학위·자격 등의 수직·수평적 위계 설정에 있어서 (직업)자격이 기준인 것으로 오해한다는 점이다. 자격을 기준으로 다른 것들의 경중을 판단해서는 안되며, 우리나라의 경우 「자격기본법」에서 제시하고 있듯이 호환성이나 동등성을 판단하는 기준은 바로 NCS이다.

넷째, NQF가 국내에서만 활용된다거나 일부 산업부문에 국한된 것으로 보는 것이다. NQF는 국내뿐만 아니라 국제적으로 인재의 통용성을 확보하는게 더 중요하다. 따라서 특정 산업 부문에서 설정할 수 있는 SQF(Sector Qualification Framework)에서 학력이나 학위에 대해 지나치게 과소 평가하거나 편견을 갖는 것에는 신중을 기해야 한다. 국내 학위가 무조건 저평가되는 것은 국제 노동 시장에서 손해를 볼 수 있기 때문에 비록 학력이나 학위가 없더라도 현장 실무경력이나 실제적인 능력을 제대로 평가·인정받을 수 있는 기준 마련을 우선적으로 해야 한다. 아울러 현장성이 부족하고 저평가될 수 밖에 없다는 점을 정확하게 지적하고 교육훈련기관과 공유하여 국내 교육이 혁신적

으로 발전하고 이에 대한 적합한 사회 평가를 받을 수 있도록 노력해야 한다.

이와 같은 오해를 불식시키고 전문가 논의를 통해 사회적으로 공감하고 합리적인 제도로의 NQF 구축을 더 이상 늦춰서는 안된다. 학력이 아니라 실제 현장에서 인정받을 수 있는 (직무)능력을 습득하는 경로가 학교만이 유일하지 않다는 점과 학력 요건을 대체하는 기준 설정이나 대안적인 트랙을 마련하여 저마다 자신의 꿈과 끼를 키우고 인적자원의 가치를 제대로 인정받을 수 있도록 인프라를 확장해야 한다. 이러한 점에서 NQF는 국제적이면서도 미래 지향적으로 구축되어야 한다.

현재 운영되고 있는 자격제도뿐만 아니라 NQF는 지속적인 혁신을 통해 성장하고 발전해야 한다. 특히 4차 산업혁명을 비롯하여 변화하는 산업 및 사회의 인재 수요를 충족할 수 있게 혁신되어야 한다. 현재 및 미래의 인재 수요, 교육훈련, 자격 검정의 상호 유기적인 연계 노력은 물론이고 학벌이 아닌 능력중심사회 실현을 위한 NQF 구축은 시급한 과제이다. 새로운 시대에 요구되는 자격을 지속적으로 수용하도록 자격제도 역시 지속적으로 혁신되어야 하며, 이는 자격제도의 본질로 돌아가서 생각해야 한다. 새로운 도전에 머뭇거리거나 주저하면 총체적인 정체에 빠진다. 최소한 「자격기본법」이나 「국가기술자격법」 등에서 제시하고 있는 목적이나 기능, 더 나아가 국가와 지방자치단체의 기본적인 책무에 충실하도록 지속적인 혁신을 추구해야 한다.

## 〈9월 주제: 능력중심사회의 자격제도〉

청년 취업과 관련하여 지속적으로 제기되고 있는 문제 중 하나가 질적 양적 미스매치이다. 미스매치는 학교를 졸업한 학생이 가지고 있는 능력이 실제 직무에서 필요로 하는 능력과 맞지 않아 발생한다. 이 현상의 근본적 원인은 우리 사회에 만연해 있는 학력 중시 풍조이다.

현 정부에서는 이 문제를 해결하기 위하여 “능력중심사회의 구현”을 국정 목표로 제시하고, 국가직무능력표준(National Competency Standards, 이하 NCS)을 제정하여 교육과 직무의 미스매치 문제를 해결하고자 하고 있으며, 궁극적으로는 학력보다 능력을 중시하는 사회·문화적 풍토를 조성하고자 노력하고 있다. 이 과정에서 가장 중요한 것은 자격제도의 재구축이다. 기존의 학력을 중심으로 구성되어 있는 자격제도를 직무능력 중심으로 재편함으로써 능력중심의 고용을 완성할 수 있다.

이번 호에서는 기존 자격제도의 문제점을 다양한 측면에서 분석하고 NCS, NQF 등 최근에 이슈가 되고 있는 자격제도의 개편 방안을 중심으로 향후 우리나라의 국가 및 민간자격 제도의 주요 이슈를 통해 능력중심사회의 자격제도 구축에 대한 시사점을 얻고자 한다.

이번 호 〈이슈 분석〉에서 다루는 내용은 다음과 같다.

- ◆ 제4차 산업혁명과 자격제도
- ◆ 한국형 국가역량체계(KQF)의 구축과 활용
- ◆ 국가직무능력표준(NCS) 기반 자격 간 연계를 위한 정책과제
- ◆ 민간자격 등록제도의 현황과 과제
- ◆ 한-호주 간 자격 상호인정 추진 현황 및 향후 추진 전략