

이슈 분석

국가직무능력표준(NCS)과 국가역량체계(NQF)의 핵심 쟁점과 향후 과제

조정윤 한국직업능력개발원 선임연구위원

I. 논의의 배경 및 목적

독일, 프랑스, 호주, 영국 등의 선진국이나 아시아, 아프리카 등의 개발도상국을 가릴 것 없이 전 세계의 155개국 이상이 국가 간 인력이동 촉진, 직업교육훈련(Technical and Vocational Education and Training, 이하 'TVET')과 일반교육의 차별 제거, 평생학습의 촉진 등의 목적으로 국가역량체계(National Qualifications Framework, 이하 'NQF')를 도입하기 위해서 준비하거나, 이미 도입하여 적용하고 있다. NQF는 국가직무능력표준(National Competency Standards, 이하 'NCS')에 기반한 학습결과(learning outcome)에 따라 성취한 다양한 자격(qualification)이 수준 별로 등재될 수 있는 자격의 수준체계(level framework)로서, 개인이 처한 학습상황에 따라 다양하게 등재된 NQF상의 자격취득을 목적으로 한 학습경로를 개발하여 평생에 걸친 경력개발이 가능하도록 하는 역할을 수행할 수 있다.

이와 함께 산업현장의 요구를 교육훈련에 체계적으로 반영하기 위한 국가사회적 인프라로서, NCS를 개발하여 교육훈련과 자격제도의 현장성을 강화하여 교육훈련으로부터 노동시장으로의 전이를 촉진하고 있다. NCS는 산업현장, 즉 기업이 원하는 인재가 갖추어야 하는 지식, 스킬(skill), 그리고 태도 등에 대한 사항을 산업계 주도로 정리하고 국가가 이를 인증한 국가문서로서 수요자 중심의 능력사회를 만들기 위해서 매우 필요한 인프라로 인식되고 있다.

먼저, NQF의 도입과 활용은 유럽지역에서 통용되고 있는 유럽 역량체계(European Qualifications Framework: EQF), 아세안(ASEAN) 국가를 대상으로 한 아세안 역량체계(ASEAN Qualifications Reference Framework: AQRf) 등과 같은 지역 역량체계(Regional

Qualifications Framework: RQF)의 도입과 시행을 통해서 더욱 확산되고 있는 상황이다. EU는 EQF를 기반으로 회원국간 인력이동을 촉진하려는 정책을 지속적으로 강화하고 있으며 역외에서 인력의 수입시 EQF에 기반한 숙련 인력을 도입하려는 움직임이 강화되고 있다. 아세안 국가들도 호주와 뉴질랜드가 주도하여 마련한 AQRF에 기반하여 아시아 커뮤니티 내에서 인력이동을 촉진하기 위한 아세안 차원의 정책추진을 강화하고 있다. 주지하다시피 아세안 국가 중 태국 등의 인력수입국과 인도네시아, 베트남 등의 인력송출국이 함께 존재하여 국가 간 인력이동을 체계적으로 추진할 실질적인 필요성에 직면하고 있다. 여기에 만성적인 인력수입국인 호주와 뉴질랜드가 아세안 국가로부터 지속적인 인력을 수입하고 있음을 감안하여 이를 체계화하기 위하여 AQRF 마련이 탄력을 받게 되었다고 볼 수 있다.

특정 산업 예를들면, 건설, 미용, 자동차 정비 등 산업별로 유럽 지역 등에서 통용될 수 있는 지역의 산업별 역량체계(Regional Sectoral Qualification Framework: RSQF)가 마련되어 사용되고 있다. 해당 지역의 관련 산업에서는 그 지역의 RSQF를 기반으로 필요한 인력을 교류하기 위해서 교육훈련 및 자격제도를 관리운영하는 데 RSQF를 적용할 수 있다. 이처럼 지역별로 지역전체를 아우르는 RQF와 해당 지역의 특별한 산업별로 통용되는 RSQF가 활용되고 있다.

NCS는 TVET를 중심으로 산업계의 필요와 교육훈련 및 자격과 긴밀한 연계를 위한 출발점으로 서 앵글로 색슨 국가인 호주, 영국, 뉴질랜드 등에서 활발하게 개발되어 적용되고 있으며 아시아에서는 말레이시아, 홍콩 등에서 오랜 전부터 개발되어 교육훈련 및 자격제도 운영의 기반으로 역할을 하고 있다. NQF와 마찬가지로 NCS의 도입과 활용 역시 글로벌 트렌드로서 실효성 있는 교육훈련 및 자격제도의 관리운영을 위해서 선진국과 개도국을 막론하고 NCS 시스템을 강화하거나 도입을 서두르고 있는 실정이다. RQF와 마찬가지로 NCS에서도 지역직무능력표준(Regional Competency Standards: RCS)¹⁾이 존재한다. 예를 들어 국제노동기구(ILO) 방콕 사무소에는 2006년 부터 RMCS(Regional Model Competency Standards)를 개발하여 역내 개발도상국 중 NCS가 없는 국가가 NCS를 도입하여 활용하는 것을 돕고 있는데, 이것의 세부적인 목적은 아래 각주에 제시한 바와 같다. 이처럼 RMCS와 같이 지역표준을 마련하는 방식으로 특정 지역차원의 RCS가 개발되어 활용되

1) 2006년부터 ILO에서 개발하여 현재에 이르고 있다. RMCS의 개발 목적은 ① 커리큘럼 디자인시 정보를 제공하고 ② 국가와 국제자격을 벤치마킹할 수 있도록 하고 ③ 스킬을 인정하고(Recognition of Prior Learning: RPL) ④ 개인의 커리어 개발계획 수립 등을 지원하는 등의 역할 수행을 목적으로 개발되었다(ILO, 2015)

고 있다.

앞서 언급한 RSQF의 사례와 유사하게 특정 지역별로 특정 산업에서 필요한 직무능력표준(Competency Standards: CS)가 마련되어 함께 사용되고 있다. RSQF가 해당 지역의 산업계에 의해서 주도되므로 여기에 등재되는 자격은 해당 지역의, 해당 산업에서 요구하는 지식, 스킬, 태도에 기반한 것이어야 하므로 자격체계(Qualification Framework: QF)와 함께 관리운영되는 것이 자연스럽다.

위에서 언급한 바와 같이 NCS, NQF와 관련한 사항은 글로벌 트렌드로서 현 정부에서는 능력중심사회 구현이라는 국정과제 추진을 통해서 빠르게 추진하고 있다. 학벌이 아닌 능력중심사회의 구현을 통해서 지식 위주의 인재가 아니라 실무수행능력이 우수한 실천적 인재를 양성하고자 하는 현 정부의 정책은 앞선 정부를 포함하여 역대 정부의 숙원사업 중의 하나였다. 그러나 현 정부는 과거 정부와 달리 NCS, NQF라는 구체적인 정책수단을 도입·적용함으로써 능력중심사회 구축을 위해서 국가사회적으로 실제 필요한 인프라를 구체적으로 마련하기 위한 정책을 지난 2년간 추진해왔다.

단기에 걸쳐서 교육훈련과 자격제도 개선에 우선적으로 필요한 NCS를 개발하였으며, 이를 바탕으로 교육훈련제도를 개선하기 위해서 필요한 교육과정 총론과 각론을 획기적으로 바꾸었다. 국가기술자격제도가 NCS 기반으로 변경되고 있으며, NCS 기반 교육훈련이수와 자격취득이 연계되도록 하기 위한 과정평가형 자격제도가 시범시행 중에 있다. 아울러 NCS에 기반한 신직업자격종목이 개발되어 시행을 준비하고 있다. 일 기반 학습을 촉진하기 위한 일학습병행제가 NCS를 기반으로 추진되며 동 제도에서 요구되는 과정을 성공적으로 이수하였을 경우 과정평가형으로 자격을 취득할 수 있도록 추진하고 있다. 특히, NCS 기반 능력중심채용 시스템을 시행함으로써 스펙이 아닌 해당 직무에서 요구하는 능력(직업기초능력(key skills)+ 직무수행능력(job-specific skills))을 기반으로 신규 입사자를 채용하고 있다. 2015년 130개 공공기관, 890개 기업이 참여하는 것을 목표로 동 사업을 추진 중에 있다(고용노동부, 2015).

이러한 일련의 고용노동부, 교육부를 중심으로 한 정부정책은 우리나라 인력양성 및 활용 시스템을 근본적으로 바꾸고 있으며 이에 따라 교육훈련 및 자격제도도 대폭적으로 개선되고 있다. 따라서 이 글에서는 현재 추진되고 있는 NCS, NQF와 관련한 핵심 정책추진 현황을 살펴보고 당면한 과제를 어떻게 해결해야 할지에 대한 정책대안을 제시하고자 한다.

II. NCS, NQF 과제와 대안

1. NQF와 SQF

정부가 마련한 NQF 도입과 적용을 위한 기본계획에 따르면(2013. 12) 산업별 역량체계(Sectoral Qualification Framework: SQF)의 개발을 통해서 NQF를 도입할 수 있는 여건을 마련하여 2017년 12월경에는 NQF를 도입하겠다는 5년간의 계획을 이미 발표한 바 있다. SQF의 개발은 고용노동부와 교육부 간 역할분담을 통해서 개발하기로 합의하였다. 이에 따라 교육부는 미용, 관광(숙박), 자동차정비 3개 부문에 대한 SQF를 개발하였다. 고용노동부는 소프트웨어 등 7개 부문의 SQF를 개발하여 제시하기로 하였으며, 현재 소프트웨어 SQF가 개발되는 과정 중에 있어 이것의 적용·활용을 위한 준비를 목전에 두고 있다.

그러나 SQF 마련을 통해 NQF 개발작업으로의 효과적인 연계를 위해서는 NQF의 기본틀, 즉 몇 개의 수준으로 NQF를 구성할 것이며, 각 수준별로 도달한 역량(학습결과)을 나타내는 수준영역(level domain)과 수준기술어(level description)는 어떠한 형식과 내용으로 마련할 것인지 등에 대한 NQF 기본틀 마련이 필요하다. NQF 기본틀을 바탕으로 SQF 개발작업이 이루어져야 SQF와 NQF 간 긴밀한 연계가 전제되어 SQF의 적용과 활용이 제대로 이어지고 이 결과가 NQF의 도입과 적용으로 순조롭게 이어질 것으로 생각한다. 이를 위해서는 고용노동부와 교육부 등 NQF 관련 부처 간 합의가 우선되어야 하며, 이를 바탕으로 산업계, 노동계, 학계 등이 상호 합의하는 과정이 필요한데 이 작업이 아직까지 이루어지지 않고 있다.

이런 상황에서 NCS 개발 매뉴얼에는 NCS 개발을 위한 수준체계가 제시되어 있고 이것이 NQF로 인식되고 있는 상황이 계속되고 있다. 물론 NCS 개발을 위한 수준체계의 형식과 내용이 NQF의 그것과 매우 유사하나 이것은 NQF를 적용·활용하기 위한 전제가 충분하게 고려되지 않은채로 NCS의 개발시 이것의 수준을 부여하기 위해서 제시된 것으로 NQF 도입과 적용과는 차이가 있다. 아울러 고용노동부는 일학습병행제의 추진을 위해서 고용노동부 NQF 초안의 낮은 수준의 자격에 초점을 맞추어 우선적으로 NQF의 각 수준별 학습량을 정하였다. 이것은 일학습병행제의 성공적인 이수를 통해 자격을 취득하기 위해서 필요한 해당 분야의 직무수행 내용과 관련한 학

습량만을 정한 것이다. 이와 같이 NQF의 기본틀에 대한 고용노동부, 교육부 등 주관부처 간의 합의 없이 NQF 관련 정책이 추진되고 있어서, NQF 기본계획에 따른 이것의 도입과 적용이 순조롭게 이루어질지 우려스러운 면이 없지 않다.

위에서 언급한 상황 개선을 위해서 첫째, NQF 도입과 적용 목적을 명확하게 설정하여 정부정책의 추진방향에 일관성을 확보할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 예를 들어 고용노동부는 NQF 도입을 통해서 국가기술자격증 등 정규교육 이외의 학습경로를 촉진하려는 정책목적에 갖고 있다. 그리고 교육부는 정규교육이 NQF의 가장 중요한 영역임을 감안하여 이를 중심으로 NQF를 디자인하여 시행하길 원하고 있어 양 부처 간 합의점을 찾기 위한 협의가 우선적으로 필요하다. NQF를 통해서 학벌사회를 개선하겠다는 현 정부의 능력중심사회 만들기라는 정책목적에 달성하기 위해서는 양부처의 생각을 모두 아우르는 지혜를 발휘할 때이다.

둘째, NQF에 우선적으로 포함되어야 할 교육-훈련-자격의 범주를 정하는 것이 필요하다. 현재 정부에서 생각하고 있는 NQF의 모습은 연계형 NQF이다. 즉, 기존의 교육-훈련-자격제도를 중심으로 평생학습제도에서 운영하고 있는 학점은행제, 비형식, 무형식 학습을 평가인정할 수 있는 RPL 등도 이에 포함할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 특히 개인, 기업, 국가의 경쟁력을 강화하기 위해서는 다양한 형태의 학습결과를 체계적으로 평가인정하는 국가사회적 시스템을 정교화하는 것이 필요하며 이것은 평생학습 촉진관점에서도 중요하게 고려되고 있다. 따라서 NQF의 도입과 운영 시 RPL 제도를 활성화하여 일터에서의 경험학습결과(experiential learning outcome)를 적극적으로 다양한 자격취득과 연계하는 정책의 추진이 필요하다. 이와 관련된 선행연구를 볼 때 프랑스의 NQF 도입·운영 경험이 RPL 활성화 관점에서 매우 유용할 것으로 생각된다(조정윤 외, 2014; 김상진 외, 2014).

셋째, 이와 함께 NQF에 포함시킬 영역이 결정되면 각 영역별로 존재하는 기존의 자격(교육자격(academic qualification), 직업자격(vocational qualification) 모두 포함)을 NQF 수준틀에 맞추어 배치를 하여야 한다. NQF의 선진국 경험을 고려할 때 이 작업에 많은 시간이 필요하다. 특히 각 자격별 동등성(compatibility)²⁾에 대한 합의를 이루는 것은 매우 긴 토론과 대승적인 합의자세

2) 동등성을 equivalence로 표현하지 않고 compatibility로 나타낸 것은 자격 간 동등성을 비교할 때 각 자격의 구성내용을 1:1 비교하는 식으로 접근하지 않고 포괄적으로 A라는 자격이 B라는 자격과 서로 동등하다고 볼 수 있는지 관점에서 접근해야 한다는 점을 제시하기 위해서임.

가 중요한데 이것이 부족한 우리나라 상황을 감안할 때 NQF의 마련에 적지 않은 시간이 들 것으로 예상된다. 독일과 프랑스가 EU 국가 중에서 가장 마지막에 EQF에 합류한 사실은 기존 자격 간 등가성 확보뿐만 아니라 EQF의 수준과 자국의 NQF 수준을 매치하는 데 매우 오랜 시간이 걸렸기 때문이다.

넷째, 연계형 NQF의 마련시 기존의 자격별 등가성을 고려한 수준배치 시에 중요한 척도로서 작용할 수준영역과 수준기술어를 마련하는 것이 중요하다. NQF의 수준체계가 작동하기 위해서는 각 수준별로 개별 학습자가 도달한 역량의 수준과 내용을 명확하게 가이드 할 기준이 필요한데 이것이 바로 영역별 수준 설명지표이다. 현재까지 주무부처와 관련 전문가 간 이에 대한 초보적인 논의가 있었으므로, 이 논의가 수준영역 설정과 수준 기술어 마련으로 이어질 수 있는 본격적인 논의가 필요하다. 이미 양부처 간 합의한 8단계 NQF에 대한 논의를 한 단계 진전을 하기 위해서 반드시 필요한 내용이다.

2. NCS 개발

NCS 개발 시 호주, 영국 등은 필요한 자격(직종)을 먼저 개발한 후 자격의 내용에 해당하는 NCS를 개발하는 방식을 취하였으나, 우리나라는 이들과 달리 NCS 분류체계를 마련하여 여기에 기반하여 NCS 능력단위를 먼저 개발하고 이를 조합하여 신직업자격을 만들고 있다. 이와 같이 우리나라보다 앞선 경험을 갖고 있는 선진 국가와 다른 NCS 개발절차를 거치다보니 NCS 능력단위의 개발뿐만 아니라 적용과 활용 관점에서 향후 개선되어야 할 사항들이 나타나고 있다.

한국고용직업분류(KECO)를 기반으로 마련한 현행 NCS 분류체계에 따른 NCS 개발결과를 분석한 김동규 등의 연구결과에 따르면(김동규 외, 2015), NCS 분류체계 및 이에 따른 개발결과가 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 분류체계가 모호하여 분류체계로서 갖추어야 할 독립성과 배타성 확보가 부족하다. 직무유형(skill type)과 직무수준(skill level)을 고려하여 NCS를 개발하도록 하였으나 이에 대한 기준이 섹터별로 잘 지켜지지 않은 점이 존재하였다. 둘째, 능력단위 간 중복문제가 지속적으로 나타나고 있다. 안전, 위생, 기획, 품질관리 등 공통직무와 관련된 능력단위 간 중복이 많이 발생하였다. 세분류의 명칭(예, 고객관리)이 여기에 속한 능력단위의 여러 곳에서 중복적으로 나타나는 사례도 발생하였다. 셋째, 공통능력단위가 일부 세분류에만 존재하는

경우가 발생하고 있어 능력단위 구성의 일관성이 부족한 면이 나타났다. 예를 들어 이해관계자 관리의 사무나 금융보험 관련 직업의 공통능력단위로, 미용, 이용, 피부관리업 등에서의 안전위생 및 경영 관리는 이미용 관련 직업군에서 공통적으로 필요한 능력단위이나 이것들이 일관성 있게 제시되어 있지 못하였다. 넷째, 신직업자격과 일학습병행제 시행을 위한 모듈개발 시에 필요한 능력단위가 부족한 경우가 발생하고 있으며 능력단위의 크기(size)의 일관성이 부족한 경우도 발생하였다. 다섯째, NCS 내에서 직업기초능력에 대한 내용과 수준체계를 개선하여 직무능력평가제가 내실 있게 수행될 수 있도록 직업기초능력과 관련하여 좀 더 구체적인 정보와 내용이 제공되도록 해야 한다. 직업기초능력 중 의사소통능력, 수리능력 등 별도의 교과목으로 운영 가능한 것과 그렇지 않은 것을 구별하여 전자에 해당하는 것을 중심으로 직업기초능력관련 NCS를 별도로 개발하는 것도 필요하다. 기존의 대기업 중심의 인·적성 검사에 적용되었던 사례가 직무능력평가제 시행에 주류로 반영되는 상황을 개선하기 위해서는 NCS의 적용·활용 관점에서 필요한 직업기초능력과 관련된 내용을 개발하는 것을 고려하여야 한다. 이때 호주와 뉴질랜드, 영국 등의 경험을 참고하는 것이 유용하다. 여섯째, 산업계에서 정착을 필요로 하는 세분류가 누락되어 이에 대한 추가개발이 필요하다는 요청이 제시되고 있다. 이것은 산업계의 NCS에 대한 관심이 증대되면서 자신의 분야에서 NCS 개발이 필요하다는 점을 인식하면서 발생하는 현상으로 생각된다.

앞서 언급한 문제점에 대한 대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 당분간은 현행의 NCS 분류체계를 수정·보완하는 방식으로 NCS 개발 및 유지·보수 시스템을 운영하되 장기적으로는 자격(직종)중심으로 NCS를 개발하고 유지·보수하는 방식으로 NCS 개발 및 관리운영 시스템을 바꾸는 것을 제안하고자 한다. NCS 개발단계에서부터 활용과 적용 대상 직종이나 직무를 분명하게 하고 NCS를 개발할 때, 중복 개발이나 논점을 이탈한 유닛이 개발되지 않을 것이다.

둘째, 공통능력단위에 대한 개념을 부활시켜 여러 섹터에서 공통으로 사용될 수 있는 안전, 위생, 기획, 품질관리 등과 관련된 공통직무는 개별적으로 개발하지 않고 공통적으로 개발하여 활용하도록 함으로써, NCS를 유닛별로 개발하는 이점을 충분히 활용할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이러한 접근은 예산의 제약으로 하나의 세분류별로 10개의 유닛을 개발하도록 한 개발시스템의 개선에도 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 아울러 NCS의 중요한 부분을 차지하고 있는 직업기초능력에 대한 NCS 개발이 필요하다. 직무능력평가제의 시행을 감안할 때 NCS의 적용·활용 관점

에서 필요한 직업기초능력의 개발이 고려되어야 할 것이다.

셋째, NCS 유닛 개발에 산업계, 교육훈련기관, 자격검정기관 등이 관심을 갖게 됨에 따라 다양한 분야에서 필요한 NCS 개발요구가 발생하고 있어 이것의 개발비용을 모두 정부가 부담하기 어려운 상황이 발생하고 있다. 이러한 상황을 개선하기 위해서 부처를 포함한 공공기관(한국마사회, 방송통신위원회 등) 등에서 적극적으로 자체비용을 들여서 NCS를 개발하고자 하는 경우에는 이를 촉진하는 방향으로 정책추진이 필요하며, 이 과정에서 고용노동부는 개발된 NCS의 품질관리 역할을 수행하는 것이 필요하다.

NCS 개발 및 관리운영 시스템과 관련한 현황과 과제를 제시하면 다음과 같다(조정운, 강순희, 2015). 우선, 품질이 우수한 NCS 능력단위 개발을 위해서는 현장성과 활용성이 높은 매뉴얼의 개발이 매우 중요하다. 해당 산업계를 대표하는 전문가들이 NCS 개발 매뉴얼에 따라서 NCS를 개발할 수 있도록 구체적인 개발사례를 포함한 매뉴얼 내용이 마련되는 것이 필요하다는 의견이 제시되고 있다. 그러나 현행의 NCS 개발 매뉴얼로는 NCS 개발경험이 없는 기관의 경우 NCS 개발이 가능하지 않다는 것이다.

둘째, NCS 개발기간(약 3개월), 개발예산(4천~5천만 원)으로 NCS와 활용패키지를 동시에 개발하도록 하고 있어서 NCS 자체의 품질관리에 애로사항이 있다는 지적이다. 활용패키지의 구성내용이나 현재까지 이것의 활용 실적 등을 고려할 때, NCS 개발 시에는 이것에 초점을 맞추어서 시간과 예산을 집중하는 것이 필요하다는 판단이다. 교육부의 투자로 학습모듈이 대대적으로 개발되고 있는 상황이므로 NCS 적용과 활용 관점에서 활용패키지의 개발 목적과 용도를 재검토하여야 할 것이다.

셋째, 고용노동부의 정책추진 방향에 대하여 NCS 개발과정에서 한국산업인력공단(이하, 공단)이 NCS 개발의 전 과정을 실무차원에서 조정(coordination)하는 역할을 수행하여 왔다. NCS 유닛의 적용과 활용이 이루어질수록 NCS의 수정·보완이나 신규 NCS 개발수요가 많아질 것으로 예상되며 이 과정에서 NCS 개발 초기와는 달리 공단과 새롭게 업무를 수행하고 있는 산업별인적자원개발위원회(Industry Skills Council: ISC)간 협업이 필요한 상황이 발생할 것으로 판단된다. 우수한 NCS 개발과 유지보수를 위해서는 공단과 ISC 간의 협력이 매우 필요하므로 고용노동부는 이들 간 협력시스템이 강화될 수 있는 방향에서 상호 협력을 유발할 수 있도록 역할과 기능을 부여

하는 것이 필요하다.

넷째, NCS 저변확대를 위해서 NCS 개발 및 유지·보수 등의 전문인력을 체계적으로 양성하여 이 분야의 전문가로서 성장할 수 있는 양질의 인력풀을 마련하는 것이 필요하다. 공단의 NCS 개발에 참여한 인력이 줄어들고 있는 것은 NCS 개발과 적용·활용이 확대되는 현재의 상황에서 볼 때 우려스러운 면이 있다. 공단과 ISC를 중심으로 교육훈련 및 자격검정기관에 NCS 전문가들이 관련 업무를 전문성 있게 추진할 수 있도록 가이드하는 NCS 전문가 육성 및 배치 프로그램 마련과 시행이 필요한 시점이다. 다행히 일부 대학 등에서 NCS 전문가 육성을 위한 프로그램이 시행되고 있음을 감안하여, 정부와 산업계, 대학 등 민간이 함께 협력하여 NCS 전문가를 육성하기 위한 구체적인 프로그램을 마련하여 시행하여야 할 시점이라고 판단된다.

3. NCS 적용 및 활용

우선, NCS는 교육훈련과 자격검정 분야에 활용될 수 있으며 중장기적으로 노동시장에서 취업, 전직, 승급, 임금인상 등에서도 적용·활용될 수 있을 것으로 기대된다. 직무능력평가제를 통해서 공공기관부터 우선적으로 NCS 기반 채용 시스템을 구축하도록 하는 정책을 시행하고 있어 NCS 활용·확산에 매우 큰 기여를 할 것으로 기대되고 있다. 이에 따라 각급 학교에서도 직무능력평가제에 대한 관심이 높아지고 있으나 아직까지는 제자리를 잡아가고 있는 중이라고 보여진다. 그리고 NCS 기반 채용 시스템을 안착시키기 위해서는 공공기관 채용담당자에 대한 NCS 관련 교육훈련을 강화하여야 할 뿐만 아니라 그룹화가 가능한 공공기관의 직무별 채용시스템에 대한 NCS를 제시하여 개별 기업별 채용업무도 그룹화하는 전략이 필요하다. 외부 민간 컨설팅기관에 용역을 주는 식으로 직무능력평가제를 운영하는 방식을 지양하도록 하기 위해서도 그룹화전략이 유효할 것으로 본다.

특성화고등학교의 경우, 교육과정 총론과 각론이 NCS 기반으로 대대적으로 개편되어 2016년부터 전면적인 NCS 기반 교육과정 시행이 예정되어 있다. 특성화고등학교에서 NCS가 적용·활용되기 위해서는 NCS 기반 교육과정을 마련하여야 하는데 이때 NCS 기반으로 새롭게 준비해야 할 요소는 1) 교육목표 설정, 2) 교육내용 마련, 3) 평가내용과 방법 마련, 4) 교육훈련 기자재 등 실습환경 조성을 위해서 필요한 시설과 장비 준비, 5) 교사교육, 6) 산학협력시스템 구축 및 강화

등이 포함될 수 있다. 또 여기에 교재개발이 더해질 수 있다. 이상에서 언급된 7개 사항이 NCS를 교육훈련기관에 적용하기 위해서 우선적으로 준비해야 하는 사전 조건이다. 그리고 이와 함께 중요하게 고려하여야 할 인프라로 NCS에 기반하여 결과중심으로 교육성과를 측정평가하기 위한 학습결과중심의 평가(outcome-based assessment)가 교실이나 작업장에서 가능하기 위해서는 학급당 학생 수가 20명 정도로 조정이 되어야 개별 평가가 가능할 것이다. 이러한 사전적 인프라의 구축 없이는 NCS 기반 교육과정의 성공적인 시행을 담보하기 어렵다. 아울러 NCS에 근거하여 학습모듈(learning module)을 대대적으로 개발하고 있지만, 당장 내년부터 사용할 NCS 기반 교재 개발이 미흡한 상황이어서 교육현장에서 NCS 기반 교육과정 시행의 어려움이 예상된다.

NCS 기반 교육과정의 성공적인 정착을 위해서 가장 중요한 것은 교사의 참여동기 유발과 이를 촉진하기 위한 인센티브 등의 마련이다. 교사교육이 사전적으로 이루어지고는 있으나 실효성을 담보하기 어려운 상황이어서 향후 교사교육은 NCS 기반 교육과정을 교실과 실습장에서 적용하는 데 실무적으로 필요한 업무에 초점을 맞춘 액션러닝(action learning) 형태로 이루어져야 할 것이다. 이제 특성화고등학교, 전문대학에서 NCS 피로증상이 본격적으로 나타나고 있는데 2016년부터 전면적으로 특성화고등학교에 NCS 기반 교육과정이 시행될 것이다. 이를 준비하기 위한 교사의 적극적 참여정책을 마련하는 것이 시급하다.

교육부는 전문대학 특성화사업으로 NCS를 전면 도입하여 시행하도록 하고 있으며 NCS 지원센터를 설치하여 이를 체계적으로 지원토록 독려하고 있는 상황이다. 특성화사업 추진을 통해서 교육부는 가장 잘 된 모범사례를 빠른 시간 내에 발굴하여 이러한 모범사례를 다른 전문대학들이 벤치마킹하도록 독려하는 정책추진이 필요하다. 또한 전문대학에 설치되어 있는 NCS 지원센터 중 높은 성과를 보인 센터의 업무추진 내용, 방법, 전략, 절차 등도 다른 대학과 공유하도록 하여 빠른 시간내에 NCS 기반 교육과정이 전문대학에 안착하도록 유도하여야 한다. 모범사례 발굴과 이에 대한 공유의 자리를 마련함으로써 전문대학의 교육이 NCS 기반으로 변화되고 있음을 대대적으로 홍보하는 것도 필요하며 이러한 역할은 전문대학협의회에서 적극 추진하는 것이 필요하다.

4년제 대학의 경우 한국대학교협의회(이하, 대교협)이 중심이 되어 연구중심대학 이외의 대학 교육과정을 NCS 기반으로 개편할 필요성이 제기되어 4년제 대학의 교육과정을 NCS 기반으로 개편하기 위한 기초작업을 시작하고 있는 중이다. 대교협의 자발적인 NCS 사업참여는 매우 고무적

이며 우리나라 교육제도를 NCS 기반으로 바꾸는데 매우 중요한 전환점으로서의 역할을 할 것으로 기대된다. 고용노동부에서는 이러한 대교협의 움직임에 대해서 매우 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 여전히 4년제 대학교육과정을 NCS 기반으로 바꾸는 것 자체에 대한 거부감을 가지고 있는 교수 등 4년제 대학관계자가 많은 상황이므로 NCS 정책추진 실적과 이것의 향후 추진방향에 대한 제대로 된 홍보를 통해서 이들의 생각을 바꾸는 것이 필요하다. 이와 동시에 4년제 대학에서 자격 혹은 직업중심의 학과부터 NCS 기반으로 교육과정을 마련하여 높은 청년실업률로부터 대학졸업자를 구해 낼 수 있는 기반을 마련하여야 한다. 프랑스는 NQF를 활용하여 NQF 등록학위와 비등록학위를 구분하고 후자에 대해서는 정부지원금을 축소하는 강력한 정책을 추진함으로써 대학이 노동시장 실효성 있는 학위를 학생들에게 주도록 하는 정책을 2000년대 중반부터 추진하고 있다 (조정윤 외, 2014).

고용노동부의 경우 NCS 기반으로 직업훈련을 전면적으로 바꾸기 위한 정책을 이미 시행 중이며 장기훈련(350시간 이상)인 국기직종훈련을 중심으로 우선적으로 NCS 기반으로 직업훈련을 시행하도록 정책을 추진하고 있다. 충남기계공고 등 특성화고등학교 3곳을 NCS 기반 교육과정을 시범적용하는 학교로 이미 지정하여 운영하고 있으며 한국기술교육대학교 등에서 시행되고 있는 장기현장실습(Industry Professional Practice: IPP) 과정을 NCS 기반으로 운영하도록 하는 정책을 추진하고 있다.

이처럼 NCS를 중간매개로 하여 고용노동부와 교육부의 정책이 유기적으로 연계되고 있으며 양 부처의 업무영역이 중첩되는 현상이 발생하고 있다. 향후 고용노동부와 교육부간 협력관계 저변의 확대와 수준 향상을 위해서 NCS가 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것으로 기대되는 대목이다.

자격검정제도에서 NCS의 적용·활용 사례는 1) 신직업자격의 개발과 적용 그리고 2) 과정평가형 자격제도의 시행이다. 신직업자격의 개발을 통해서 산업계가 원하는 자격종목을 NCS 기반으로 새롭게 개발함으로써 자격검정제도 운영의 기반을 마련하였다. 그러나 이 과정에서 해당 산업부문 (sector)별로 필요한 SQF를 개발하는 작업을 병행하였으면 좋았겠지만 이에 대한 사항이 미진하였다. 아울러 신직업자격을 개발하면서 관련 섹터의 신직업자격에 대한 요구를 충분히 수용하거나 주요 이해관계 당사자간 합의과정을 존중하는 방식으로 업무를 추진하여야 했으나 부족한 예산과 짧은 개발기간 등으로 인하여 이러한 업무추진 관행을 구축하지 못한 한계가 있었다고 파악된

다. ISC가 구축된 상태이므로 공단과 ISC가 중심이 되어 주기적으로 신직업자격의 실효성, 그리고 이것의 적용 및 활용에 대한 논의를 지속하는 것이 필요하다.

신자격에 대한 검정의 시행은 과정평가형 자격제도와 긴밀하게 연계되어 있어 신직업자격의 적용과 활용 관점에서 과정평가형 자격검정제도 시행을 준비하여야 한다. 가장 중요한 것은 과정평가형 자격제도의 시행에 핵심역할을 수행할 외부 평가자와 검증자(external assessor and verifier)의 양성과 활용이다. 우리나라의 전통적인 사제관계를 고려할 때 현재의 학교 분위기에서 과정평가형 자격검정제도를 실시할 경우 내부 평가자나 내부검증자에 의해서 엄격한 평가의 질을 담보하기 힘든 것이 현실이다. 그러므로 이를 보완하기 위해서는 외부 평가자와 검증자의 역할이 완충제로서 필요하다. 따라서 외부 평가자와 검증자를 양성하기 위한 프로그램을 빠른 시간내에 마련하여 시행하는 것이 필요하며 중장기적으로는 평가자와 검증자 자격을 개발하여 자격제도로 운영함으로써 과정평가형 자격제도 운영에 필요한 전문가 인력풀을 안정적으로 구축하여 운영하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 향후 정책추진 방향을 위한 제언

역대 정부에서는 능력중심사회 구축을 위한 다양한 정책을 추진한 바 있지만, 현 정부에서는 NCS, NQF를 중심으로 이 정책을 추진하고 있어 과거 정부와 차별화된다. 학습결과(learning outcome)에 기반하고 있다는 측면에서 NCS와 NQF 정책은 공통분모를 갖고 있어서 이들이 함께 추진되어야 할 당위성을 확보하고 있다. 주지하다시피 155개국 이상이 NQF 도입 및 적용을 시도하고 있는 상황임을 감안할 때 NCS, NQF 관련 정책은 글로벌 트렌드라고 할 수 있다. 더욱이 현 정부도 외국과 FTA 체결을 전방위로 확대하고 있고 이에 수반되는 서비스 시장의 개방압력으로 인하여 국가 간 인력이동(labor force mobility)이 활발하게 이루어질 수 밖에 없는 상황이다. 현재 우리나라와 개도국 간에는 낮은 수준의 기능인력이동이 주류를 이루고 있지만 점차 숙련인력(skilled worker)이나 전문가(professional)의 이동이 가속화될 것이고 이 점을 고려할 때 조만간에 NQF는 국가사회적으로 필요한 중요한 인프라로 역할을 하게 될 것이다. NQF의 내실 있는 운영을 위해서는 이것을 내용적으로 뒷받침하는 NCS가 필요한 것은 당연하다.

이런 맥락에서 결과중심으로 교육훈련제도를 개편함으로써 능력중심으로 노동시장의 보상이 이루어질 수 있도록 하겠다는 현 정부의 정책은 첫째, 국내 교육훈련 및 자격제도의 개선에만 머무르는 것이 아니고 둘째, 국내제도의 국제화를 통해서 선진국과 자격상호인정을 적극 추진하겠다는 의도를 가지고 있다고 해석된다. 우리나라의 교육훈련 및 자격제도 관련 정책 그리고 노동시장 정책까지 포함하여 광범위하게 교육훈련-자격-일을 유기적으로 연계하는 정책을 이번 정부처럼 구체적으로 추진한 사례는 거의 없었다고 기억된다. NCS와 NQF 관련 정책은 교육훈련시장, 자격시장과 노동시장을 연계하는 매우 광범위한 정책이므로, 현 정부에서 동 정책의 지속적인 추진을 위한 기반이 마련된다면 다음 정부에서도 이와 관련된 정책이 유지될 수 있을 것이다.

이를 위해서 무엇보다도 필요한 것은 NCS, NQF 정책은 교육훈련과 자격검정제도 그리고 노동시장의 관행을 능력중심, 결과중심으로 바꾸어 우리나라를 인재대국으로 만드는 데 필요한 정책이라는 공감대가 광범위하게 형성되는 것이 중요하다. 한편, 현재 추진하고 있는 정책의 모범사례를 적극적으로 발굴하여 공유하는 것이 정책추진의 탄력성 확보차원에서 필요하다. NCS, NQF와 같이 개발, 적용 및 활용범위가 광범위한 정책의 경우 상향식과 하향식 방식으로 관련 정책을 추진하는 것이 중요하다. 우리나라보다 앞선 경험을 갖고 있는 선진국의 사례에서 보듯이, NCS, NQF 관련 정책은 노사정의 합의에 기반을 두고 있다. 이를 목표로 정부, 산업계, 노동계, 학계 등을 포함하여 다양한 전문가 그룹의 지혜를 모을 시점이다. 

참고문헌

- 고용노동부(2015). NCS기반 능력중심채용 추진방향과 현황. 한국직업자격학회 하계 학술대회.
- 김동규, 장재호, 김중진(2015). 고용정보 활용성 제고를 위한 KECO-NCS 연계 및 개편방안 연구. 한국고용정보원.
- 김상진 외(2014). 국가기술자격을 통한 현장경력의 체계적 인정방안 연구. 고용노동부.
- 조정운 외(2014). 분야별 역량체계 개발 매뉴얼 연구. 교육부.
- 조정운, 강순희(2015). NCS, NQF 국정과제 추진현황과 과제. 한국직업자격학회 하계 학술대회
- ILO(2015). Updated Guideline for Development of RMCSs.