

국가자격체계의 국제비교 고찰과 시사점

이 선* · 박진명**

◀ 요약 ▶

본 연구는 독일, 프랑스, 영국과 호주의 국가자격체계를 비교분석하여 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고 있다. 첫째, 세계적인 추세에 부응하고 산학을 연계하는 메커니즘으로서 자격의 기능을 활성화하기 위해서 국가자격체계를 설계하고 도입하여야 한다. 둘째, 교육 훈련에 대한 산업계의 역할을 높여온 것도 세계적인 추세이다. 숙련개발을 위한 섹터카운슬을 제도화하고 국가자격체계의 참여적 거버넌스를 구축하기 위한 정책적 노력이 강화되어야 한다. 셋째, 우리나라는 국가적인 수준에서는 교육훈련부문의 통합성을 높이고 질을 관리하는 교량적 국가자격체계를 설계하는 것이 현실적이다. 넷째, 자격의 규모를 다원화하는 방식은 자격의 투명성을 떨어뜨리고 국가자격체계를 관리하는 행정적 부담을 늘릴 것이다. 프랑스나 독일과 같은 완전한 자격을 중심으로 국가자격체계를 운영하는 방식이 바람직하다. 다섯째, 대다수의 선진국에서와 같이 국가적인 수준에서 자격체계를 관리하는 중앙기구를 설치하여야 한다. 여섯 번째, 숙련개발체제는 국가자격체계의 설계에 영향을 미치는 제도적 보완성을 갖는다. 제도적 여건을 고려하여 국가자격체계를 설계하여야 할 것이다. 일곱 번째, 정부의 전략적 선택도 국가자격체계를 설계하는 핵심적인 변수의 하나이다. 개발 국가모형의 숙련개발체제인 우리나라는 정부의 전략적 선택이 중요한 변수이다.

* 한국기술교육대학교 교수(slee@kut.ac.kr)

** 한국기술교육대학교 테크노인력개발전문대학원 박사과정(purity1125@kut.ac.kr)

주제어: 국가자격체계, 숙련개발체제, 산학연계, 국가자격체계의 구성, 국가자격체계의 거버넌스

1. 연구의 배경과 목적

최근 유럽을 중심으로 하여 많은 나라가 국가자격체계를 도입한 것은 무엇보다도 교육 훈련에서 세계적으로 통용되는 표준을 설정하고자 하는 국제적인 움직임에 기인된바 크다(Cedefop, 2010a). 멀리는 고등교육부에서 학점의 국제적 교류를 목적으로 추진한 1980년대 말의 에라스무스 프로그램(Erasmus program)을 들 수 있다. 에라스무스 프로그램에 의해서 1998년에 유럽학점교류제도(European credit transfer system: ECTS)가 개발되었으며 이는 볼로냐 프로세스(Bologna process)로 이어져 2005년에는 유럽의 고등교육부문의 자격체계(European higher education area framework: EHEA framework)를 이끌어 내는 결실을 거두게 된다. 유럽각국이 EHEA체계를 수용하게 되면서 학사, 석사와 박사의 3단계의 수준을 가진 고등교육 부문의 자격체계는 유럽 각국으로 빠르게 확산되어 왔다.

볼로냐 프로세스는 유럽 차원에서 인적자원개발에 기여하고 유럽의 고등교육의 경쟁력을 높이기 위해 고등교육제도를 현대화한다는 데에 목적을 두고 시작되었다. ECTS와 EHEA체계는 국가 사이에 이동하는 인구의 기존의 학습결과를 인증하고 축적할 수 있도록 하여 평생학습을 지원하고 고등교육 학습결과와 비교가능성(comparability)을 높여 이동인구의 취업에 도움을 주기 위한 제도이다. 직업교육훈련의 국제적 협력을 모색한 2002년의 코펜하겐 프로세스(Copenhagen process)는 직업교육훈련부문에서의 볼로냐 프로세스라고 할 수 있다. 코펜하겐 프로세스에 의한 다년간의 국제적 노력이 결실을 맺어 2008년에는 고등교육부문과 중등교육부문, 직업교육훈련부문의 자격체계를 포괄하는 유럽자격체계(European qualification framework: EQF)가 공식적으로 채택되고 2009년에는 ECTS에 상응하는 직업교육훈련 부문에서의 학점제도로서 ECVET(European credit system for vocational education and training)가 채택되게 되었다.

EQF는 유럽연합 각국의 자격체계에 대한 번역도구('translation' tool)로서 외국의 자격을 이해하고 활용하도록 유도하는 것을 목적으로 한다. 그러나 EQF의 목적이 이처럼 국제화의 요구에 부응하는 것에만 그치는 것은 아니다. EQF의 도입을 계기로 하여 각국이 국가자격체계를 정립하고 자격의 정책적 기능을 높여가도록 한다는 데에도 이에 못지않게 중요한 의의를 두고 있다. 즉 교육훈련의 공급과 노동시장의 수요를 조화시키며 교육훈련 프로그램을 유연화 하여 평생학습을 지원하는 자격의 역할을 높여 나가는 것도 또한 EQF가 지향하는 목적이다(European Commission, 2008).

우리나라는 1972년에 국가기술자격제도를 도입하였으므로 국가정책적인 차원에서 자격제도를 운영하여온 경험이 상당한 수준으로 축적되어온 나라이다. 우리나라의 국가자격제도는 급격한 산업화의 시기에는 기술·기능인력의 개발을 이끌어 산업화에 기여한바 크다. 그러나 우리나라는 전통적으로 자격 보다는 학력의 사회적인 위상이 높다. 1980년대 이후 고등교육이 확충되면서 인력개발을 이끄는 우리나라의 자격의 기능은 갈수록 위축되어 왔다. 이는 국가자격체계를 도입하고 이를 토대로 산학을 연계하고 있는 세계적인 조류에도 뒤처지는 것이다. 국가자격체계의 도입은 미루어나갈 수 없는 중요한 과제이다.

본 연구는 독일, 프랑스, 영국과 호주의 국가자격체계를 비교분석하여 우리나라의 국가자격체계의 설계에 귀감이 될 수 있는 정책적 시사점을 모색하는 데에 목적을 두고 있다. Cedefop(2012)에 의하면 EQF가 적용되는 34개국 중에서 2011년 중순을 기준으로 32개국이 국가자격체계를 개발하였다. 독일이 2011년 제시한 국가자격체계(독일자격체계: DQR)에 2012년에 각 교육훈련부문의 자격의 매핑(수준설정)이 완료됨으로서 본 연구의 대상 4개 국가는 모두 국가자격체계를 도입한 나라가 되었다. 독일은 최근 국가자격체계를 도입하였고 영국, 호주도 최근에 국가자격체계를 개편하였으며 프랑스는 국가자격체계를 개편 중에 있으므로 네 나라가 모두 국가자격체계를 새롭게 정립하는 전환기에 서 있다는 점에서도 동일하다. 선진국 4개국의 국가자격체계에 관한 최근의 쟁점을 살펴보는 것은 정책학습(policy learning)을 위하여 시의적절한 시도가 되리라 본다.

각국의 자격제도는 각국의 경제사회적 여건에 따라 역사적으로 형성되어온 것이다. 여기서는 비교대상국가의 숙련개발체제를 토대로 하여 그 나라의 국가자격체계를 살펴봄으로서 연구의 체계화를 도모하고자 한다. 국제비교연구는 전형적인 방법론을 찾기

는 어렵지만 일정한 기준에 토대를 두고 체계적인 접근은 이루어져야 할 것이다(Hyman, 2001). 제2장에서는 자격체계의 개념과 기능을 살펴보고 숙련개발체제에 연계한 국가자격체계의 비교분석을 틀을 제시한다. 제3장과 제4장, 제5장에서는 각국의 국가자격체계의 특성을 자격체계의 구성과 정책과제에 따른 역할, 자격체계를 운영하는 거버넌스로 나누어 비교분석한다. 이러한 논의에 토대를 두고 제6장과 마지막 장에서 각국의 숙련개발체제와 자격체계의 관련성을 종합정리하고 정책적 시사점을 제시한다.

2. 자격체계의 의의와 국제비교분석의 틀

1) 자격체계의 개념과 기능

2000년대 들어 자격제도에 대한 국제적인 관심이 커지며 국제적으로 통용될 수 있도록 자격제도 관련용어의 개념이 정립되어 왔다¹⁾. ‘자격(qualification)’의 개념은 권위 있는 기구에 의하여 어떤 개인이 일정한 기준에 의해 설정된 지식, 기술·기능과 역량을 획득하였다고 인정하였을 때 획득되어지는 것으로 규정하는 것이 일반적이다. 또한 ‘자격체계(qualification framework)’는 학습결과에 대한 일정한 기준을 적용하여 자격을 개발하고 분류하는 도구이며 국가적인 수준에서 관리되는 자격체계가 국가자격체계가 된다.

국가자격체제는 여러 교육훈련부문과 산업계의 이해관계자들이 참여하여 설계하고 관리하는 것이 상례이다. 국가자격체제는 각 교육훈련부문을 이어주는 준거기준이며 나아가서는 교육훈련과 노동시장을 연계하는 기제이기도 하다. Cedefop(2010a: PP.146)에서 지적하고 있는 다음과 같은 자격체계의 개념은 이와 상응하는 것이라고 할 수 있다. ‘자격체제는 수준과 수준기술어의 집합에 관련된 기술적인 실체만이 아니다. 자격체제는 이러한 수준이 대표하는 것이 무엇이고, 이해관계자가 그것들을 어떻게 사용하는가는 물론 이해관계자들이 자격체계를 정책도구로 활용할 수 있도록 어떻게 참

¹⁾ OECD(2007)와 Cedefop(2008)가 대표적이다.

여하는지를 포함하는 개념이다'. 본 연구에서는 자격체계의 의미를 이렇게 넓게 보아 정책적 시사점을 찾고자 한다.

2000년대에 들어 인적자원개발에 기여하는 자격의 역할을 높여가기 위해서 국가 자격체계를 도입하는 나라가 늘어나고 있다(Tuck, 2007). Cedefop(2012)는 국가자격체계를 통해서 각국이 추구하고자 하는 정책적 목적을 다음과 같이 9개로 정리하고 있다.

- (a) 국내외적으로 국가자격제도를 쉽게 이해하도록 한다.
- (b) 여러 교육훈련부문을 연결하고 이해도를 높여 자격제도의 일관성(coherence)을 강화한다.
- (c) 기존 교육훈련체제 사이에서의 수평적·수직적 연결을 통하여 교육훈련체제 간의 호환성(permeability)을 개선한다²⁾.
- (d) 학습경로(learning pathways)를 가시화하고 이에 대한 접근, 참여와 진학(progression)을 지원하여 평생학습을 지원한다.
- (e) 비정규학습(non-formal learning)과 비공식학습(informal learning)을 포함한 학습결과 의 폭넓은 인증을 돕는다³⁾.
- (f) 교육훈련과 노동시장간의 연계를 강화하고 커뮤니케이션을 개선한다.
- (g) 국가자격제도에서 공식적인 교육훈련을 벗어난 자격을 수용할 수 있다.
- (h) 넓은 이해관계자 사이에서의 협력과 대화를 이끄는 장(platform)을 창출한다.
- (i) 교육훈련의 질을 관리하는 준거점(reference point)을 제공한다.

2) 기존연구와 이론적 논의

국가자격체계 자체의 개발은 단기간에 가능할 수 있으나 제도가 사회적으로 널리 수용되어 소기의 목적을 달성하는 데에는 상당한 시일이 걸린다⁴⁾. 국가자격체계에 대한 각

²⁾ 국가적인 차원에서 공식적으로 직업교육훈련과 자격제도의 관련 용어를 규정하는 것은 시급한 과제라고 본다. 여기서는 가급적 서구선진국에서의 용어를 원어에 충실하게 번역하는 방식으로 규정하고자 한다.

³⁾ 여기서 비정규학습은 정규 교육훈련 프로그램 이외의 교육훈련을 일컬으며 비공식학습은 교육훈련의 방식이 아닌 학습(예를 들면 산업현장에서의 업무를 통한 학습)을 일컫는 것으로 규정하고자 한다.

⁴⁾ Tuck(2007)은 스코틀랜드와 뉴질랜드는 15-20년, 호주는 10년이 걸렸다고 주장한다.

계의 신뢰기반이 구축되어나가려면 각계의 이해관계자가 국가자격체계의 관리운영에 참여하는 거버넌스가 구축되어야 한다. 국가자격체계를 도입하는 단계부터 교육훈련 단체, 자격기구, 경영단체와 노동단체 등이 참여하는 사회적 대화의 틀을 구축하여 협력적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다(Tuck, 2007). 그러나 국가자격체계를 각계가 합의하여 설계하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 국가자격체계를 도입하는 과정은 각계의 이해관계가 상호작용하는 복잡한 사회-정치적 과정(a complex socio-political process)이라고 할 수 있다(Tuck, 2007; OECD, 2007).

국가자격체계의 도입과 같이 여러 이해관계자들 사이의 상호작용으로 만들어지는 정책과정을 분석하는 데에 유용한 준거모형으로서 Scharpf(1997)의 분석틀을 들 수 있다. Scharpf(1997)의 주체 중심적 제도주의(actor-centered institutionalism)모형에 의하면 정치적 상호작용으로 만들어지는 정책은 주체의 성향과 역량, 정치적 상호작용을 통해서 결정되지만 제도적 여건이 이러한 변수를 제약하는 요인이 된다. Scharpf(1997)는 합리적 선택을 결정하는 행위변수에 물질적인 이해관계를 포함시키고 있으므로 환경여건과 제도적 틀, 전략적 선택이 통합하여 정책을 결정한다는 것이다.

환경여건과 제도적 틀, 이해관계집단의 전략적 선택 중에서 중추적인 변수가 무엇이나 하는 것도 국제비교제도이론의 첨예한 쟁점이 되어 왔다. 환경여건을 중시하는 논리가 산업화주의 또는 세계화주의이다. Kerr et al.(1964)이 제기한 산업화주의는 산업화가 진전되면 새로운 기술과 산업환경의 변화에 적응하는 구조조정이 가속화될 것이므로 각국의 생산체제가 가장 효율적인 체제로 수렴되어나갈 것이라고 본다. 한편 신제도주의는 이러한 세계화의 논리에 비판적이다. 각국은 특수한 제도적 틀을 통한 여과과정을 거쳐 세계화라는 환경여건의 변화에 대응하므로 제도적 틀이 상이한 국가 간에는 국가특수적인 제도적 다양성이 유지된다는 주장이다. 신제도주의는 경제사회적 제도 사이에 나타나는 제도적 보완성(institutional complementarity)⁵⁾으로 제도는 변화에 저항하는 경로의존성(path-dependency)을 갖는다고 본다.

교육훈련부에서 세계화이론을 토대로 교육훈련의 변화를 살펴본 대표적인 연구로서는 Caillods(1994)를 위시하여 Green(1999), Nissan(2007)과 Bosch & Charest(2008)를

⁵⁾ 특정 영역에서 특정 형태의 제도의 존재가 다른 영역에서 다른 제도의 존재, 기능 및 효율성을 강화시켜줄 때 제도적 보완성이 있다고 본다(Hall & Soskice, 2001).

들 수 있다. 이들은 모두 국제비교분석을 토대로 세계화에도 불구하고 각국의 숙련개발의 구조와 프로세스에 대해서는 국가적 특수성이 유지되어 왔다고 주장하여 각국의 국가특수적인 체제가 지속될 것이라는 신제도주의의 논리를 뒷받침하고 있다.

그러나 이러한 신제도주의의 주장이 모든 교육훈련 관련제도와 정책이 각국의 숙련개발체제에 따라서만 규정된다고 주장하는 것은 아니다. 세계화와 지식정보화에 따라 각국에서 교육훈련정책을 강화하고 고등교육의 비중이 확대되어 왔다는 데에는 모든 나라가 동일하다. 교육훈련 전달체제의 효율성을 높여가기 위해서 신공공관리(new public management)를 늘리고 지방분권화를 촉진시켰으며 교육훈련 수요자의 참여를 높여온 것도 대다수의 나라에서 공통적으로 나타난 현상이었다. 이처럼 숙련개발정책과 체제의 영역에서 나타난 수렴/다양성의 지속(convergence/divergence)이라는 공존하여온 현상을 체계적으로 정리한 연구가 Green(1999)이다. Green(1999)은 서구 선진국의 교육훈련에 나타난 현상과 정책적인 접근을 분석하면서 숙련개발을 위한 정책의 담론(policy discourse)과 방향(objectives)이라는 측면에서는 수렴현상이 나타났으며 정책의 결과(outcomes)와 구조(structure)의 측면에서는 각국의 특수성이 지속되어왔다고 정리하고 있다.

국가자격체제는 교육훈련부문과 노동시장을 연계하는 메커니즘으로서 특정한 나라의 국가자격체제는 그 나라의 숙련개발체제를 구성하는 제도적 틀의 하나이다. 각국의 숙련개발체제를 구성하는 제도적 틀의 하나인 숙련개발 파트너십을 국제비교로 접근한 연구로서는 Winterton(2007)을 들 수 있다. Winterton(2007)은 서유럽 13개국의 숙련개발체제로 유형화한 국가군별로 국가별 숙련개발 파트너십을 분석하여 비교하고 있다. Winterton(2007)에 의하면 특정한 나라의 숙련개발 파트너십은 그 나라의 숙련개발 체제에 따라 경로의존적으로 형성되는 것이므로 숙련개발체제에 따라 국가별로 양상이 달라진다. Winterton(2007)은 숙련개발을 위한 파트너십은 유럽연합 회원국 사이에 다양성이 늘어가는 가운데 집중화의 길을 가도록 이끄는 것이 바람직하다고 주장한다.

이상과 같은 기존 연구와 관련이론을 종합하여 보면, 각국의 국가자격체제는 숙련개발체제를 구성하는 제도적 틀의 하나로서 각국의 숙련개발체제에 따라 달라지지만 세계화와 지식정보화에 따라 관련 정책의 담론과 정책 지향이라는 점에서의 수렴현상이 나타날 수 있다고 예상할 수 있다. 또한 국가자격체제의 도입이 복잡한 사회-정치적

과정을 거쳐 이루어진다는 점을 고려할 때, Scharp(1997)가 제시한대로 정치적인 역량을 포함한 주체의 전략적 선택도 국가자격체계의 설계에 영향을 미치는 중요한 요소의 하나가 될 것이다.

3) 국제비교분석의 틀

본 연구는 숙련개발체제의 여러 유형을 대표하는 나라로서 영국, 프랑스와 독일을 선택하여 각국의 국가자격체계를 비교분석하고자 한다. 영국은 시장모형(market model)의 숙련개발체제를 대표하는 나라이다⁶⁾. 영국의 시장모형의 숙련개발체제는 영국이 산업화에 앞장 서 있었으며 개인주의, 자유주의 전통에 의해서 국가적인 통제에서 벗어나 기업과 교육기관의 자율성이 신장될 수 있었다는 역사적이고 경제사회적인 환경여건에 따라 구축된 것이다. 1980년대 이후 교육과정에 대한 중앙정부의 통제가 강화되는 한편 교육훈련전달체제에서의 경쟁적 준시장적 틀이 확충되어오는 변화가 있었으나 교육당사자주의(educational voluntarism)의 전통은 지속되고 있다고 보아야 할 것이다 (Green, 1999; Ashton et al., 2000). 프랑스는 국가주도모형(state-led model)의 숙련개발체제를 대표하는 나라로 일컬어지지만 서구의 조합주의적 특성이 공존하는 숙련개발체제를 가진 나라이다. 교육훈련의 공급측면을 기준으로 하여 숙련개발체제를 유형화 하면 학교중심의 체제를 대표하는 나라로 분류되기도 한다. 독일의 숙련개발체제는 조합주의모형의 숙련개발체제를 대표하고 있다. 본 연구는 또한 호주를 비교대상국가로 선택하였다. 호주의 숙련개발체제는 영국의 체제를 추종한 시장모형의 체제로 구분되지만 조합주의의 수준이 상대적으로 높아서⁷⁾ 시장모형과 조합주의모형의 특성이 공존하고 있는 나라이다.

본 연구에서는 Bosch & Charest(2008)와 Winterton(2007)을 비롯하여 숙련개발체제를 분석한 대다수의 국제비교연구가 제시하는 것처럼 숙련개발체제를 구성하는 중범위제도로서 각국의 국가자격체계는 각국의 숙련개발체제에 의해서 경로의존적으로 설

⁶⁾ 숙련개발체제에 대하여는 이선(2009)과 이선(2010)을 참조

⁷⁾ 조합주의의 수준을 재는 지표로서 단체교섭의 중앙집중화 수준을 보면 호주의 경우 영국과는 달리 중위수준의 통합적 단체교섭 구조를 가지고 있다. OECD(2004) 참조

계된다고 본다. 그러나 Scharp(1997)에서 제시된 대로 제도적 여건 아래서의 주체의 전략적 선택도 국가자격체계를 설계하는 중요한 요소의 하나이다. 또한 Green(1999)이 정리하고 있는 것처럼 국가자격체계에 관한 정책의 담론이나 정책방향이라는 측면에서는 세계적인 수렴현상이 나타날 수 있다. 경로의존성에 의해 기속되는 측면은 국가자격체계가 지향하는 정책의 결실과 국가자격체계가 숙련개발체계를 구성하는 관련 제도적 틀과의 제도적 보완성을 가지는 구조적 영역이다⁸⁾.

3. 국가자격체계의 구성

1) 자격수준·자격수준기술어와 학습결과를 토대로 한 접근

2011년 호주가 새로 개편한 국가자격체계에 자격수준(qualification level)을 포함시킴으로서 비교대상 4개국의 국가자격체계는 모두 자격수준을 중심으로 설계되고 있다. 자격수준은 학습결과를 보여주는 상대적인 난이도와 성취의 깊이, 응용력을 척도로 하여 구분하고 있는 것이 일반적이다. 자격수준을 노동시장에서의 직업의 수준(level of occupations)을 기준으로 설정하였던 프랑스의 경우에는 예외적으로 자격수준이 직업의 수준과 아울러 학습의 난이도를 함께 나타내는 지표라고 할 수 있다.

자격수준은 다수의 국가자격체계가 EQF와 같이 8개의 수준을 가지고 있는 것으로 나타난다(Cedefop, 2012). 최근 국가자격체계를 도입한 독일의 국가자격체계가 대표적인 예이다. 2008년에 도입된 영국의 자격학점체계(qualification and credit framework: QCF)는 입문단계(entry level)를 제외하면 역시 8개의 수준을 갖고 있다. 호주의 자격체계는 10개의 수준을 갖고 있다. 프랑스는 5개의 자격수준을 EQF의 8개의 수준에 매핑하였다. 그러나 프랑스가 8개의 자격수준으로 국가자격체계를 개편할 계획이므로 EQF의 일정에 따른 전환기적 조치였다고 볼 수 있다. 특히 쟁점이 되고 있는 것은 새로

⁸⁾ 예를 들면 특정한 국가의 국가자격체계가 추구하는 정책적 목적은 그 나라의 숙련개발체계에 따라 정책적인 결실이 달라질 수 있다는 것이다.

은 자격수준을 표준직업분류에 어떻게 연결시킬 것이냐 하는 점이다. 현행 국가자격체계의 가장 낮은 자격수준의 임금이 최저임금의 기준이 되고 있다는 것도 자격수준의 변경을 어렵게 하는 요인이다(Cedefop, 2010b).

유럽연합은 EQF와 회원국가의 국가자격체계 사이에 연결기준을 설정할 때의 매핑지침(referencing criteria)의 하나로 각국의 국가자격체계를 학습결과의 원칙과 목적(principle and objective of learning outcomes)에 토대를 두고 설계할 것을 요구하고 있다. 전통적으로 교육훈련의 투입에 토대를 둔 자격체계가 학습의 결과에 토대를 둔 자격체계로 전환된 것이다. 학습결과는 자격체계를 개혁하기 위한 핵심적인 개념이 되고 있다고 볼 수 있다. 학습결과에 토대를 둬서 자격의 투명성(transparency), 비교가능성(comparability)과 호환성(permeability)을 높여갈 수 있다는 논리이다.

교육훈련에서 학습결과를 사용하는 또 하나의 목적은 교육훈련과 노동시장과의 연계를 강화시키는 데에 있다. 이미 1980년대 이후 독일, 프랑스와 영국 등에서는 역량을 기반으로 하는 교육(competence-based education)을 국가적인 정책으로 추구하여 왔다(Cedefop, 2010c). 학습결과에 토대를 둔 자격수준기술어(level descriptors)는 노동시장의 여건을 반영한 교육훈련프로그램의 개발을 이끌 것이며 자격기술어의 설정에 참여하는 산업계의 역할을 제고하여 새로운 형태의 거버넌스를 이끌어간다는 의의도 크다.

학습결과는 자격체계를 설계하는 핵심적인 개념으로 일반적으로 수용되어 왔지만 학습결과의 개념이나 기능에 대한 각국의 인식에는 차이가 크다(Cedefop, 2010c). 영국은 1986년 국가직업자격(national vocational qualifications: NVQs) 제도의 도입과 관련하여 직무의 기능적 분석으로 도출된 표준에 기반을 둔 학습결과라는 용어를 수용하였다. 따라서 학습결과의 형태는 의식성향과 개인의 자질보다는 관찰될 수 있는 성과와 실적에 초점을 두었다. 프랑스에서는 학습의 결과라는 표현으로 사용하지 않고 competence라는 용어를 사용한다. 개념은 변화되어 왔지만 보다 넓은 의미에서의 지식과 역량을 포괄하는 개념이라고 이해된다.

독일은 학습결과에 대한 정의와 기능이 중요한 쟁점이 되어 왔다. 자격체계를 이끄는 핵심적 개념으로서 학습결과의 사용을 반대하는 측은 학습결과에 의존한 평가를 토대로 한 자격체계가 독일의 2원화체제에서 구축하여온 학습과정과 제도적 메커니즘을 약

화시킬 수 있다고 주장한다. 그러나 독일에서도 결과를 지향(output-orientation)하는 직업 교육훈련은 직업교육훈련의 기본적인 목적으로 규정되어 왔다. 직업역량(vocational competence)은 작업장, 학습, 개인적인 여건과 사회적인 환경에서 요구되는 여러 가지 복잡한 수요에 대응하는 지식, 스킬, 역량과 경험 등에 토대를 둔 통합적 역량(integrated capacity)으로 이해할 수도 있다. 직업역량을 이처럼 완전한 행동(complete action)이라는 개념으로 규정한다면 직업역량에는 자율적 계획, 실천, 평가와 직업 활동의 개선을 위한 역량을 넓게 포함시킬 수 있다. 독일의 DQR은 이처럼 학습결과라는 개념을 넓은 의미로 이해하는 ‘완전한 행위’의 이론(the theory of ‘complete action’)에 토대를 두고 자격기술어를 구성하고 있다. 즉, DQR에서 행동역량(action competence)이라는 최상위의 개념이 전문적 역량(professional competence)과 개인적 역량(personal competence)이라는 두 개의 중심적 카테고리를 통합하는 것으로 설계하고 있는 것은 이러한 배경에 기인된 것이다. 한편 전문적 역량은 지식과 스킬을 포괄하는 개념이며 개인적 역량은 사회적 역량과 자아 역량(self competence)을 포괄하는 개념이다(Cedefop, 2012; Cedefop 2010b; Cedefop, 2010c).

2) 단위와 학점

대다수의 나라에서는 단위(units) 또는 모듈을 자격을 구성하는 요소로서 활용하고 있다. 프랑스의 경우는 자격을 구성하는 단위를 학점으로 기술하지 않지만 영국의 QCF와 호주의 자격체계에 연계된 직업훈련패키지는 학점으로 이러한 단위를 기술한다. 예외적으로 독일이 자격을 구성하는 단위나 모듈을 활용하여오지 않은 것은 독일 자격체계의 토대가 되어온 직업원칙과 어긋난다는 인식에 기인된 것이다. 독일의 각계에서는 단위나 모듈의 축적을 통해서 자격을 구성하는 접근방식에 강력하게 반대하여 왔다(Cedefop, 2010a).

영국의 QCF는 자격체계와 학점제도가 결합한 학점을 기반으로 한 자격체계이다. 영국의 QCF는 교육훈련에 소요되는 학점을 기준으로 하여 Award(1 to 12 credits), Certificates (13 to 36 credits)와 Diplomas (37 credits or more)로 자격의 규모를 다양화하

고 있다. 이는 자격이 학점에 의해서 크기가 정해지는 단위와 학점이 자격으로 축적되어질 수 있는 규칙으로 만들어진다는 것을 의미한다. 자격을 만드는 핵심적인 요소가 단위인 것이다. 자격 어워딩기구(awarding body)가 자격을 만들 때는 기존에 개발되어 카탈로그에 저장된 단위를 이용하거나 또는 새로운 단위를 개발하여 조합하여야 한다. 영국의 경우 자격을 구성하는 단위는 민감한 내용과 같은 일정한 기준에 의한 제약이 되는 단위(restricted units)를 제외하고는 QCF에서 등록되는 자격의 단위는 모두 공유되는 단위(shared units)이어야 한다. 어워딩기구는 자격설계에 필요한 단위를 탐색하여 사용하여야 한다. 이를 위해 QCF는 등록제도에서 자격과 아울러 단위를 등록하도록 하고 있으며 또한 탐색할 수 있도록 하고 있다.

프랑스에서도 자격설계에서 다른 자격의 단위를 공유하는 관행이 오래전부터 자리 잡아왔다. 다른 부처의 자격에서 공유할 수 있는 자격을 찾아내는 것이나 초기교육 훈련을 통한 자격을 직무관련 자격으로 인증하는 과정은 노사정의 3자의 협의를 토대로 이루어진다(Cedefop, 2010a). 그러나 프랑스의 경우 단위와 자격을 연계시키는 개념이나 범위에서 영국과는 차이가 크다. 프랑스에서 단위는 그 단위가 개발된 완전한 자격(full qualification)의 범주 내에서만 의미가 있는 것으로 간주된다. 단위는 자격처럼 학습경로를 이끄는 실체가 아니라 평가과정을 이끄는 평가의 단위(‘units of assessment’)라고 이해할 수 있다. 따라서 단위는 자격수준과 같이 수준을 가지거나 자격등록과 같은 등록이 되는 것이 아니다. 독일과 마찬가지로 자격을 독립체(entity)로 인식을 하고 있으므로 자격이 단위나 모듈이라는 구성부분이 모여서 만들어지는 것이 아니라고 보는 것이다. ‘부분 자격’(‘partial qualifications’)이라는 개념은 없지만 특정한 자격에 부가하여 보다 특수한 역량에 인증되는 보완자격(complementary certificates)은 노사 간의 단체협약에 의해서 개발된다. 이러한 부가자격은 특정한 자격을 취득하였을 때에만 추구될 수 있는 것이며 항상 부가된 자격과 같은 수준을 갖는다.

호주의 국가자격체계(Australian Qualifications Framework: AQF)는 자격명칭에 소요되는 교육훈련의 기준기간을 학습결과기술어(learning outputs descriptors)로 기술함으로써 자격의 크기를 포함하고 있다. 학점은 훈련패키지에 포함되어 있으므로 사실상 자격체계를 구성하는 요소의 하나가 되고 있다. 또한 직업훈련패키지를 통해서 자격개발을 위해 일정한 범위에서 공유되는 공통단위(common units)를 비롯하여 단위를 광범

위하게 활용하여 왔다. 각 교육훈련부문별로 단위나 모듈의 사용이나 학점제도는 상이하지만 부문 간의 협력에 의한 대등성(equivalences)의 인정과 NFIL을 통한 교육훈련실적의 이동, 축적과 진학(progression)을 이끄는 방식이다.

3) 국가자격체계의 포괄 범위

최근 유럽자격체계를 계기로 하여 도입된 각국의 국가자격체계('EQF inspired' frameworks)는 일반적으로 직업교육훈련부문은 물론 중등교육부문, 고등교육부문을 포괄하는 자격체계이다. 독일이 대표적인 예일 것이다. 호주는 국가자격체계를 선도한 나라의 하나이지만 이러한 각 부문을 포괄하는 국가자격체계를 구축하고 있다. 호주의 AQF가 지역별로 차이가 큰 각 부문의 교육훈련제도를 연계시키는 데에 정책적인 목적을 두고 도입되었다는 데에 기인된 것이다. 영국과 프랑스는 일반 중등교육과 EHEA체계에 연계된 고등교육자격체계는 공식적으로는 QCF에 참여하지 않고 있다. 그러나 영국과 프랑스의 국가자격체계가 고등교육 수준의 자격을 포괄하기 때문에 상당한 범위의 고등교육수준의 교육훈련부문이 국가자격체계에 참여하는 셈이다. 프랑스의 국가자격체계가 포괄하는 자격은 첫 번째로 초기직업교육훈련을 위한 섹터카운슬인 CPCs(Advisory Committees on Occupation)와의 협의를 통하여 개발한 정부부처의 자격, 두 번째로 교육훈련기관과 상공회의소와 같은 민간기구에서 개발된 자격과 사회적 협의를 거치지 않은 정부부처의 자격과 세 번째로 사회적 파트너에 의해 설계되고 수여되는 자격 등의 3가지 종류로 나누어진다.

국가자격체계가 수용하는 교육훈련의 범주에서도 나라마다 차이가 크다. 최근 개발된 독일의 DQR은 정규교육과 구조화된 직업훈련에만 적용된다. 이와 대조적으로 영국의 QCF는 민간교육훈련기구나 사업주에 의한 자격도 자격검정청(Office of Qualifications and Examinations Regulation: Ofqual)으로부터 어워딩기구로 인증을 받거나 기존 어워딩기구와 협력사업으로 추진하는 등 일정한 요건을 거치면 포함될 수 있다. 영국의 QCF는 자격의 규모를 다양화하고 있으므로 자격제도가 적용될 수 있는 교육훈련의 범주는 넓다.

4. 국가자격체계의 역할과 기능

제2장에서 제시된 국가자격체계의 기능은 자격제도의 발전, 교육훈련과정의 개혁, 평생교육의 지원과 산학연계의 제고에 기여하는 기능으로 크게 나누어 볼 수 있다. 자격제도의 투명성과 일관성을 높이고 자격의 질을 관리하기 위한 준거점을 제공하는 것은 자격제도의 발전을 이끄는 기능일 것이며, 교육훈련부문 간의 통용성을 높이고 교육훈련프로그램을 다양화하는 기능은 교육훈련과정의 개혁을 이끄는 정책에 포함시킬 수 있을 것이다. 학습경로를 가시화하고 학습단계를 개발하는 데에 기여하는 기능은 평생학습을 지원하는 것이 주된 목적일 것이며, 교육훈련과 노동시장을 연계하는 기능이나 사회적 대화를 이끄는 틀을 제공하는 것은 산학을 연계하는 정책에 기여하는 기능이다. 여기서는 이와 같이 4개로 크게 나누어본 교육훈련 정책과제에 따라 국가자격체계를 살펴보고 나라별로 특성을 비교하고자 한다.

1) 자격제도의 발전을 이끄는 기능

Cedefop(2010b)는 자격체계가 자격제도의 발전을 이끄는 역할을 소극적 역할(passive roles)과 적극적 역할(active roles)로 구분하고 있다. 소극적 역할은 자격체계가 자격수준과 크기에 따라 자격을 기술하는 역할이며 적극적 역할은 자격체계가 자격기술어나 단위를 사용하여 자격을 설계할 때 지켜야할 준거기준을 제시하는 역할이다.

국가자격체계는 공신력을 토대로 하여 자격을 선별하고 정리한다. 또한 자격체계에서의 자격수준과 자격수준기술어, 자격의 크기 등은 자격의 내용을 기술하여 밝혀주는 기능함으로서 자격의 투명성(transparency)을 높여준다. 1987년에 도입된 영국의 국가직업자격제도의 주된 목적은 당시 난립한 자격을 정비하는 것이었다. 1995년 도입된 호주의 AQF의 중추적인 목적도 또한 연방국가인 호주가 지역별로 다양하게 운영되고 있던 자격제도를 연방국가적인 수준에서 정비하여 자격의 투명성을 높이는 것이었다. 프랑스는 2002년에 국가인증위원회(National Homologation Commission)를 개편하여

국가자격위원회(National Committee on Vocational Qualifications: CNCP)를 설치하고 자격목록등재제도(national register of vocational qualifications: RNCP)를 정비하여 자격의 투명성을 높이고 질을 확보하기 위한 제도적 틀을 재정비하였다. 국가자격체계는 또한 각국의 자격을 해외에서 이해하기 용이하도록 도와준다. 앞서 본대로 노동시장과 교육훈련시장의 세계화가 진전되면서 각국은 자기 나라 자격의 해외에서의 통용성을 높여나가야 할 정책적인 필요성이 커졌으며 이는 국가자격체계를 확산시켜온 중요한 요인의 하나가 되었다.

국가자격체계에서의 자격수준은 교육훈련 각 부문의 다양한 유형의 자격을 연계하는 역할을 한다. 호주의 새로운 국가자격체계가 자격수준을 설정한 것은 각 교육훈련 부문의 16개의 유형의 자격을 수준에 따라 연계하여 자격의 투명성을 높이는 데 기여하였다고 볼 수 있다. 자격수준이 자격을 기술하는 역할은 특히 자격명칭이 이러한 역할을 하기 어려울 때 커진다. 자격체계가 자격을 기술하는 역할은 영국과 같이 어워딩기구가 많고 자격의 종류가 다양한 나라일수록 중요성이 더 커진다. 영국의 QCF가 자격을 크기에 따라 구분한 것도 국가자격체계가 기술하는 소극적 기능을 강화시킨 것이다. 영국의 QCF가 자격의 수준, 크기를 포함하도록 자격명칭을 규제하고 있는 것도 다양한 자격을 분류하여 투명성을 높여야 할 정책적인 필요성이 컸다는 데에 기인된 것이라고 할 수 있다⁹⁾.

모든 나라의 국가자격체계는 나라에 따라 정도의 차이는 있지만 위와 같이 자격을 기술하는 소극적인 기능을 가지며 아울러 자격을 개발하고 자격의 활용도를 높이며 자격의 질을 관리하는 적극적 기능을 갖는다. 이러한 적극적 기능은 규제적 방법을 취하기도 하고 유도적인 방법을 통하여 실현되기도 한다.

규제적 접근은 자격의 개발을 수준이나 수준기술어에 의해서 규제하고 이와 같은 규제를 권위적인 기관에 의해서 강제적으로 실현시키는 접근방법이다. 영국의 QCF가 대표적이다. 영국은 Ofqual이 자격을 개발하는 어워딩기구를 승인하고 QCF에 포함되는 자격을 인증한다. 이와 같은 규제절차를 통해서 QCF는 다양하고 많은 자격이 중복되는 것을 피하고 질을 확보하고자 한다. 특히 QCF는 학점제도와 연계한 자격제도로

⁹⁾ 영국은 100여 개에 이르는 어워딩기구가 있으며 2009년 국가 데이터베이스에 거의 1만 개의 인증된 자격을 수록하고 있다(Cedefop, 2010a)

서 단위를 토대로 자격을 설계하도록 하여 이러한 규제기능을 실현하고자 한다. 영국의 상세한 수준기술어도 또한 영국의 규제적 기능을 뒷받침하여 준다.

프랑스의 국가자격체계의 경우에도 정부부처가 CPCs와의 협의를 거쳐 개발한 자격을 제외하고 공공부문과 민간부문에서 개발한 자격은 등록제를 통해서 자격의 개발을 관리하는 규제적 접근방법을 채택하고 있다. 영국과 마찬가지로 국가적인 차원에서 자격의 일관성(coherency)을 높이고 전반적인 질과 통용성을 제고하고자 하는 것이다¹⁰⁾. 프랑스에서 RNCP에의 등록된 자격은 RNCP에 참여하는 자격관련 사회적 단체의 공신력을 획득하였다는 것을 의미한다. 또한 RNCP에의 등록된 자격은 이를 위한 직업교육훈련의 재정지원이 이루어지고 특정 직종에의 취업이 가능하도록 이끄는 토대가 된다. 그러나 CNCP가 규제하지 않는 정부부처의 자격이 국가자격체계에 포함되어 있는 프랑스는 자격기술어에 의한 규제를 통해서 국가자격의 일관성을 확보하기는 어렵다. 자격기술어가 학습결과 수준을 넓게 기술하는 방식을 취하고 있으며 국가자격으로의 등록을 위한 요건으로 노동시장에서의 실적을 연계하는 제도에서 나타나는 것처럼 규제의 기준으로서 국가자격체계에서의 형식적인 기술어보다는 자격의 노동시장에서의 실적을 중시한다.

이와 같이 규제적인 접근이 국가자격체계의 설계를 통합하고자 하는 데에 비해서 유도적인 접근은 각 교육훈련부문에서의 권위적인 기관의 권한에 의존하여 자격의 질을 관리하고자 한다. 따라서 각 교육훈련부문은 부문별 특성에 부응할 수 있도록 국가차원의 통합을 시도한다. 호주는 자격을 설계하고 수여하는 권한은 주정부(state/territorial authorities)에 있다. 호주는 자격의 명칭을 토대로 하여 자격의 학습결과 범위와 학습경로 등에 대한 가이드라인을 설정한다. 또한 자격을 인증하고 수여하는 방법이나 요건에 대한 가이드라인도 제공이 된다. 이와 같은 가이드라인이 법적으로 강제되는 것은 아니지만 실효성을 갖는 것은 국가자격체계가 관련 이해관계자들의 합의를 토대로 도출되었다는 데에 있다(Cedefop, 2010b).

¹⁰⁾ 프랑스의 경우에도 자격의 난립이 자격제도 운영을 어렵게 하는 요인의 하나이다. 2008년 정부부처에 의해 개발된 자격이 아닌 등록된 자격이 1,881개에 이르고 있다(Cedefop, 2010a).

EQF를 계기로 최근 도입된 독일의 국가자격체제도 주로 제도를 기술하고 투명성을 높이는 소극적 도구(passive instruments)이다. 또한 학교를 토대로 한 직업교육훈련 자격은 주정부가 설계하고 관리하므로 적극적 역할은 유도적 방법에 의존하는 자격체제이다. 대표적인 소극적 도구인 유럽자격체제도 또한 유도적 방법에 의해 자격의 질을 관리한다. EQF는 유럽 각국이 국가자격체제와의 매핑을 위한 요건의 하나로 자격의 질을 관리하는 제도적인 틀을 요구하고 있다.

2) 교육훈련과정의 개혁

독일의 국가자격체제의 도입에서 나타나는 것처럼 국가자격체제의 도입이나 개편은 교육훈련과정의 개혁과 연계하여 추진하는 것이 상례이다(Cedefop, 2012). 독일은 2원화체제가 중심이 되는 초기직업교육훈련(initial vocational education and training: IVET)에서 모범이 되는 나라로 일컬어져 왔지만 지식정보화가 진전되며 2원화체제 도제교육의 문제점이 나타나기도 하였다. 직업훈련에 참여하는 기업이 줄어들면서 2원화체제가 수용하기 어려운 지원자가 늘어나고 있는 것이 대표적인 예이다. 탈락한 지원자를 위해서 대기과정으로서 비정규 직업교육과정을 신설하고 학교를 기반으로 하는 직업교육훈련을 늘리는 등 직업교육훈련체제가 변화되어온 것은 이 때문이다. 아울러 계속교육훈련(continuing VET: CVET)을 활성화시켜야 할 정책적 필요성이 커져 왔으며 이를 위해서도 직업교육훈련의 프로그램이 다양화되어야 한다. 직업교육훈련부문에서의 학습결과의 교류를 가능하게 하고 NFIL을 인증하는 제도를 도입하여야 할 정책적인 필요성도 또한 커져왔다. 교육연구부에서 설립한 싱크탱크인 IKBB(Innovation Circle on Vocational Education and Training)는 모듈구조의 도입을 확산시켜나가야 한다고 제안하였다. 모듈과정의 개발은 훈련과정에서 탈락한 지원자, 교육과정을 이탈한 자나 학습에 어려움을 겪는 젊은이와 재교육과정으로 회귀한 성인들의 이전 학습결과를 인증하여 정규과정으로 이끌거나 직업자격을 획득하도록 도와줄 수 있다. 이러한 유연화를 위한 제도개편은 전통적인 투입기반의 자격체제로 대응하기는 어렵다. 학습결과를 기반으로 하는 독일의 국가자격체제에 사회적 합의가 이루어질 수 있었던 것은 이러한 유연

화를 지향하는 교육훈련의 개혁이 불가피하다는 사회적 인식에서 기인된 것이다. 교육훈련 각 부문을 포괄하는 자격체계의 구축은 용이한 과제가 아니다. 특히 직업교육훈련부문 자격과 고등교육부문 자격의 수준을 연계시키는 것은 직업교육훈련의 사회적 위상을 재정립하는 정치경제적인 의미도 크다. 독일은 오랜 기간의 논의를 거쳐 2012년에 고등교육부문의 자격체계를 포함한 국가자격체계에 대하여 사회적인 합의에 성공하였다¹¹⁾.

1995년에 호주의 AQF도 호주의 직업교육훈련체제의 개혁을 이끄는 주축으로 도입되었다(ILO, 2003). 호주의 직업훈련체제는 호주의 AQTF(Australian Quality Training Framework)와 국가적으로 승인된 훈련패키지(training packages)를 주된 구성요소로 한다. AQTF를 구성하는 RTOs(registered training organizations)에 대한 승인은 자격수여의 정당성을 부여하는 방안이다. 호주의 섹터카운슬인 ISCs(industry skills councils)에서 개발하는 훈련패키지는 산업현장을 반영한 직업능력표준을 담고 있으며 평가자, RTOs, 기업과 개인들에게 자격과 다양한 교육훈련정보를 제공하며 교육훈련 단위(units)를 축적할 수 있는 방안을 알려준다. ILO(2003)는 호주의 직업교육훈련제도가 산업현장의 현실을 반영한 직업교육훈련과 자격제도를 이끄는 제도라고 높게 평가하고 있다. 또한 산업계의 합의를 토대로 하여 이러한 제도를 운영하고 있다는 점도 장점이 라고 본다.

영국의 QCF는 자격의 크기에 따라 규모가 다양화되어 있어 자격제도가 적용될 수 있는 교육훈련의 범주가 넓다. 따라서 정규교육으로 충족시키기 어려운 다양한 프로그램을 정책적으로 이끌어 나갈 수 있는 장점이 있을 것이다. 2008년부터 시행되기 시작한 QCF는 교육훈련을 인증할 수 있는 유연성을 높여 다양한 직업교육훈련과 계속교육을 활성화시켜 나가며 아울러 여러 종류의 교육훈련의 실적을 축적하고 비정규교육을 인증하는 폭을 넓혀 개개인의 학습경로의 개발을 지원한다는 정책적인 목적을 추구하고 있다¹²⁾.

국가자격체계는 또한 고등교육수준에서 직업교육훈련을 활성화하여나가는 교육훈련의 개혁을 이끌어왔다.

¹¹⁾ BIBB(The Federal Institute of Vocational Training)의 홈페이지를 참고할 것

¹²⁾ Cedefop(2010b)는 영국의 QCF는 영국의 특수한 강점과 취약점이라는 여건을 반영하여 도입된 제도로서 유럽 수준의 청사진(blue-print at European level)으로 사용되기는 어려울 것이라고 본다.

영국은 고등교육수준의 직업교육훈련부문의 자격수준은 QCF에 포함되고 있으므로 고등교육수준에서 직업교육훈련부문의 경로가 구축되어 있는 셈이다. 특히 경영계의 주도로 도입된 기초학위(foundation degree)는 고등교육수준의 직업교육을 늘리는데 크게 기여하여 왔다. 호주는 고등교육수준에서 직업교육훈련부문이 차지하고 있는 비중이 상대적으로 크다. 고등교육수준에서 양립하고 있는 대학교육부문과 직업교육부문의 이동성을 높여가는 것이 교육훈련정책적인 쟁점의 하나였다(Wheelahan, 2009). 최근 자격수준을 포함하여 AQF를 개편한 것은 일반대학부문의 교육과 고등교육수준의 직업교육 사이의 연계성을 높이는 데에 기여할 것으로 기대된다.

독일의 경우 최근 국가자격체계의 도입을 계기로 하여 일반 교육자력에 대한 직업교육훈련을 통한 직업자격의 위상을 사회적 합의를 토대로 정리하였다¹³⁾. 유도적 접근 방식을 채택하고 있는 독일의 국가자격체계가 각 부문 간의 호환성(permeability)을 구체적으로 이끄는 것은 아니지만 각 부문 간의 학생과 학점의 이동을 촉진시킬 수 있는 토대를 구축하였다는 데에 의의가 있을 것이다(Cedefop, 2010b). 불로냐프로세스에 의해서 학사학위와 석사학위, 박사학위의 모듈화가 진전됨에 따라 대학교육프로그램의 유연성이 높아져온 것도 대학교육과 고등교육수준의 직업교육과의 엄격한 경계를 완화시켜 호환성을 높일 것으로 기대된다.

프랑스는 고등교육과 직업교육부문과의 차이가 상대적으로 크지 않다. 국가자격체계가 도입된 1970년대 이후 직업교육프로그램은 전통적인 대학교육의 교과과정에 통합되어 이루어져 왔으며 직업교육을 통한 학사학위와 석사학위의 취득이 가능하였다¹⁴⁾. 정부부처나 상공회의소에서 운영하는 학교에서는 고등교육 수준의 특수한 기술교육, 직업교육을 실시하기도 한다. 이러한 학교를 통한 고등교육에서도 교육과정을 마치면 대학의 학사학위와 석사학위와 상응한 수준의 자격이 수여된다.

13) 2012년 초에 국가자격체계의 도입을 계기로 대학교육과 직업교육간의 대등성(equivalence)을 확보하는 사회적 합의에 성공하였다. 이를 테면 마이스터와 테크니션이 DQR 준거수준으로는 학사와 동일한 수준으로 정리되었다. 이는 교육체계의 통합에 기여하는 중요한 계기가 되리라 예상된다.

14) 프랑스의 국가자격체계는 1984년 직업학사와 기술전문대학수료증(DUT)과 같은 고등교육 수준의 직업자격을 도입함으로써 교육부문과 직업교육부문 간의 간격을 좁히고 현장의 직업능력을 증시한 교육훈련을 강화시키는 계기가 되었다. 또한 당시에 추진한 자격계약(qualification contracts)은 프랑스의 2원화직업교육을 이끄는 토대가 되었다(Cedefop, 2010b).

3) 평생학습의 경로지원

국가자격체제는 교육훈련의 경로를 체계적으로 보여주고 학습단계를 개발하여 평생학습을 지원한다. 특히 직업교육훈련부문에서 고등교육으로 이어지는 학습경로는 평생학습을 이끄는 데에 기여하는바 클 것이다. 그러나 이러한 교육훈련부문 사이의 학습경로의 창출은 교육훈련을 보는 관점이 다른 여러 이해관계자들의 의견을 조율하여야 하므로 어려운 쟁점이 되어왔다. Cedefop(2010a)는 교육훈련부문 사이에 진학과 이동의 경로를 설계하는 접근방법을 다음처럼 4가지로 구분하고 있다. 첫째는 각 부문의 교육훈련 프로그램에 진입할 수 있는 권한을 규정하는 접근방법이다. 둘째는 각 부문을 이을 수 있는 ‘가교’자격(‘bridging’ qualifications)을 개발하는 것이다. 셋째는 경로를 일원화하는 것이다. 마지막 접근방법은 수요에 부응하여 부문별로 자율적으로 제도를 운영하는 것이다.

교육훈련부문 사이의 이동경로를 개발하기 위한 최근의 독일의 정책적 시도는 교육훈련을 관장하는 주정부나 상공회의소의 규범을 정비하여 이루어지는 것이므로 첫째의 접근방법에 포함시킬 수 있다. 가교자격으로는 영국의 기초학위와 프랑스의 직업학사학위를 예시할 수 있다. 영국의 기초학위와 프랑스의 직업학사는 모두 고등교육 수준에 상응한 자격으로서 고등교육 기관이 교육훈련을 주관하고 경영계가 자격을 설계하고 현장교육에 참여한다. 두 나라 모두 이들 가교자격은 산학을 연계하면서도 호응도가 높은 성공적인 프로그램인 것으로 평가된다. 프랑스의 직업학사 취득자의 노동시장에서의 임금수준은 학사학위 취득자의 임금수준보다 높은 것으로 나타나기도 하였다(Cedefop, 2010a). 대학이 국가자격체계에 참여하고 있는 호주와 독일의 경우 대학과 직업교육훈련 부문 사이의 이동은 자발적이고 부분 간 협력을 토대로 한 것이다. 이러한 자발적인 방식에 의한 부문 간 이동은 이를 이끄는 이해관계자들의 인식을 정립하고 교육훈련의 여건을 조성하기 위한 정책적 노력이 수반되어야 실효성을 높여갈 수 있는 접근방법이다.

학습결과의 이동, 축적과 진학을 이끄는 자격수준의 효과는 나라에 따라 다른 것으로 나타난다. 독일은 DQR에 의해서 대학의 학위와 직업자격수준의 대등성이 정리되

었으나 교육훈련 부문을 관장하는 복잡한 거버넌스로 인해서 이와 같은 정리는 기존제도를 크게 바꾸기보다는 교육훈련부문 사이의 상호간 이해하는 수준을 정도에 머물 것으로 예상된다(Cedefop, 2010a). 자격의 토대가 되는 단위를 통해서 교육훈련의 실적을 이동시킬 수 있는 여지도 나라에 따라 다르다. 단위를 토대로 한 자격체계인 영국의 QCF에서는 단위가 수준이 다른 자격의 하나의 부문이 될 수 있으며 독립적으로 이동할 수도 있다. 따라서 진학할 때와 졸업할 때의 전공을 복수로 하는 교육훈련프로그램을 설계할 수도 있다. 단위는 또한 작은 하위자격을 축적시켜 큰 자격이나 상위자격으로 이동하는 통합방식을 가능하게 할 수도 있다. 이러한 유연성이 QCF가 내세우는 장점일 것이다. 단위가 자격을 설계하는 유연성과 이를 토대로 한 학습결과의 이동과 축적이 가능한 것은 QCF에서만 나타나는 것은 아니다. 호주의 직업훈련 패키지에서도 하위 수준의 단위가 다른 종류의 자격의 상급수준으로 이동할 수 있는 제도를 운영한다. 프랑스의 경우에는 완전한 자격에 제한적이기는 하지만 단위에 토대를 두고 학습결과를 이동할 수 있는 제도적 장치를 오래전부터 운영하여 왔다. 교육훈련기관이 일부 교육훈련과정을 면제하여주는 포지셔닝(positioning)의 절차를 운영하는 것도 학습경로의 일부를 면제하여 주는 제도이다. 즉 교육훈련기관에 의한 NFIL의 인정을 통해서 특정한 단위의 학습결과를 이동할 수 있는 제도이다.

4) 산학연계의 강화

자격체계는 노동시장에서의 직업능력을 반영하여 기술하는 수준기술어를 통해서 산학연계를 이끄는 메커니즘이 된다. 또한 각급 교육훈련부문과 산업계는 자격체계의 설계를 위한 사회적 대화를 통해서 이해를 조율하므로 자격체계는 교육훈련부문과 산업계가 인식의 갭을 줄여주는 메커니즘이 되기도 한다. 지식정보화가 진전되면서 교육훈련과 노동시장과의 갭을 줄여가는 것이 교육훈련 정책적인 핵심적인 과제로 부상되어 왔다(OECD, 2011). 이는 자격제도에 대한 각국의 정책적 우선순위를 높여온 중요한 원인이 되어왔다고 볼 수 있다.

본 연구의 대상인 4개국에서도 국가자격체계를 정비하여온 중요한 목적의 하나는

산학연계였다. 1980년대의 도입된 영국의 NVQ는 이를 선도한 대표적인 사례이다. Young(2009)은 당시 시장지향의 영국정부가 ‘공급자독점’의 교육훈련을 교육훈련수요자인 고용자주도의 교육훈련으로 전환시켜나간다는 것이 NVQ 도입의 주된 목적이었다고 지적하고 있다. 자격체계를 구성하는 직업능력표준은 이러한 정책적 목적을 실현시킬 수 있는 새로운 개념으로 도입하게 된다. 자격체계를 구성하는 직업능력표준을 자격체계의 ‘주체’로서 경영계가 기술하고 이렇게 설계된 자격체계가 교육훈련을 이끈다면 논리적으로는 경영계에 의해서 기술된 산업현장의 수요가 교육훈련을 이끌게 된다는 것이다¹⁵⁾.

영국정부는 중앙단위에서의 경영계의 참여를 높이기 위해 재정지원을 강화하고 자격을 지표로 하는 도제교육을 강화하여 오는 등 지속적으로 산학을 연계하는 자격제도의 역할을 높이기 위한 정책적 노력을 경주하여 왔다. 2000년대 들어 자격체계의 관리에 참여하는 경영자주도의 섹터카운슬(sector skills councils: SSCs)을 설립하고 어워딩 기구에게 SSCs와 협력하여 자격을 개발하여야 한다는 자격등록의 요건을 제도화한 것도 자격이 노동시장과 관련되어야 한다는 정책에서 나온 것이다. 그러나 영국의 경우 이와 같은 정책에도 불구하고 자격제도에 참여하는 경영계의 역할이 크게 늘어났다고 평가되지는 않는다. Cedefop(2010a)는 많은 산업부문에서 자격설계에 섹터카운슬의 승인을 요건으로 하는 제도가 제대로 실현되고 있다고 보지는 않는다. 또한 직업교육에의 경영계의 참여가 크게 늘어난 것도 아니고 직업교육 이수자에 대한 노동시장에서의 지위가 상승한 것도 아니라고 본다.

프랑스의 자격제도는 사회적 파트너로서 산업계가 교육훈련에 관여하도록 하는 장을 제공하고 나아가서는 교육훈련과 노동시장을 연계하는 제도적인 틀로서 역할을 하여 왔다. 1971년 도입한 국가자격체계(cadre national de certifications: CNC or NQF)는 작업장에서의 직업의 수준과 연계된 5개의 수준을 가지고 있으며 근로자를 고용하는 경로를 나타내는 경제부문별 그리드(grid)를 포함하고 있다(Cedefop, 2010a). 자격의 개발과 자격체계의 설계가 산업계가 참여한 사회적 대화의 장인 CPCs에서 이루어지므로 자격체계는 교육훈련의 공급과 산업계의 수요를 연계하는 토대가 되어왔다고 볼 수 있다.

¹⁵⁾ Young(2009)은 경영계가 직업능력표준의 개발에 적극적으로 참여하지 않아서 소기의 정책적 결실을 거두지 못하였다고 주장한다.

독일은 초기직업교육훈련의 주축인 2원화체제와 마이스터과정 등의 계속교육훈련에서는 노사정 사회적 파트너의 합의를 토대로 교육훈련과 이를 뒷받침하는 자격제도가 운영되어 왔다¹⁶⁾. 독일이 DQR을 도입함에 따라 이러한 직업교육훈련 부문의 조합주의가 학교교육부문과 대학교육부문에 어느 정도 연장될 것인지가 쟁점이 될 수 있다. 독일의 관련 이해관계자들은 DQR이 도입되어도 기존의 각급 교육훈련부문의 자격체계가 바뀌어 지는 것은 아니라는 데에 합의한바 있다. 또한 DQR에 의한 자격수준이 노동시장에서 임금을 결정하는 준거기준이 되는 것이 아니라는 데에도 합의를 하였다. 이처럼 국가자격체계의 도입이 교육훈련 각 부문을 공식적으로 통합시키는 것은 아니다. 그러나 볼로냐 프로세스에 의한 고등교육체계의 개편과 DQR의 도입은 교육훈련 각 부문의 연계를 강화하고 주정부가 관리하여온 학교교육의 산학연계를 제고하는 방향으로의 변화를 이끄는 계기가 되리라 예상된다. 이러한 추세는 이미 시작되고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면 연방정부와 주정부는 학교교육과 직업교육훈련을 연결하는 제도를 보다 기능적으로 설계한다는 데에 합의한바 있다. 학교교육에서의 진로교육의 강화, 2원화교육에서의 탈락자를 위한 직업교육프로그램의 개발과 자격이 없이 노동시장에 진입한 청소년들을 위한 재교육프로그램의 개발 등을 포함한 합의이다(Cedefop, 2010a).

DQR의 도입에 따라 학습결과가 교육훈련의 지표로 설정되면서 경영계는 모든 교육에서 직업능력을 지향하여야 한다는 점을 강조한다. 일부에서는 학습능력이 직원의 경력개발의 지표로 사용될 수 있다고 보고 있으나 임금과 연계시키지는 말아야 한다고 주장한다. 노동계는 사회적 능력과 개인적 능력을 전제한 직업능력을 지향하는 각 교육훈련부문의 통합을 강조한다. 즉 앞서 본대로 직업의 원리에 토대를 둔 완전한 자격을 지향하는 사회적 전통은 학습결과를 토대로 하는 접근에도 불구하고 지속되어야 한다는 것이다. 대학부문은 국가자격체계의 도입으로 학습결과의 이동이나 진학에 대한 사회적 기대가 지나치게 커지지 않을까 우려한다. 사회적 취약계층을 위해 계속교육훈련을 제공하는 민간 교육훈련기관은 그들이 제공하는 교육훈련프로그램이 국가자격체계의 도입으로 국가자격체계에 적용될 수 있을 것으로 기대한다(Cedefop, 2010a).

¹⁶⁾ 그러나 학교를 중심으로 이루어지는 직업교육훈련에서의 자격제도는 주정부가 관장하여 산업계가 공식적으로 참여하는 절차는 없다(이동임·김덕기, 2005).

시장모형의 숙련개발체제인 호주의 경우 자격과 노동시장과의 연계의 수준은 사회적 파트너에 의해서 자격이 노동시장의 지표로 활용되는 유럽의 조합주의국가에서와 같이 높지는 않은 것으로 평가된다. 자격이 노동력의 직업능력 수준을 높였다는 것을 입증하는 증거가 있는 것도 아니다. 다만 정부에 의해서 특정한 직업에 관련 자격을 요구하는 면허성자격의 경우에는 노동시장에서의 자격의 역할은 크다(Wheelahan, 2009).

5. 국가자격체계의 거버넌스

1) 국가수준의 관리기구와 자문기구

대다수의 나라들은 국가수준에서 국가자격체계를 관장하는 중앙기구를 운영하고 있다. 자격체계를 관장하는 이러한 국가기구는 자격체계의 관리기구와 정책개발기구로 구분하여 볼 수 있다. 국가자격체계가 자격체계의 설계를 규제하는 나라는 국가자격체계를 관장하는 중앙기구가 직접 규제하는 역할을 수행하는 관리기구인 것이 일반적이다. 한편 국가자격체계가 각 교육훈련부문이 관리하는 자격체계를 유인하는 도구인 나라는 국가기구가 정책을 개발하고 자문하는 기구인 것이 일반적이다.

영국은 시장 메커니즘에 토대를 두고 자격체계를 운영하는 나라이다(Cedefop, 2010a). 자격시장에는 자격의 설계와 평가를 맡는 독립기구로서 어워딩기구가 있으며 어워딩기구에서 평가양식(assessment schemes)을 구매하는 교육훈련기관이 있다. 또한 교육훈련기관에게 재원을 배분하는 다양한 공공기관이 있다. 자격시장에서 국가자격체계는 학습자, 고용주와 재정지원당국에게는 스크린기제('screening mechanism')가 된다. 이러한 자격시장을 토대로 국가자격체계를 관장하는 중앙기구는 학습자와 고용주의 수요에 부응할 수 있도록 자격시장을 관리하여야 한다. 따라서 자격을 관장하는 중앙기구의 중심적인 역할은 자격의 개발과 평가에 관한 국가적인 규범을 설정하고 규제적으로 관리하는 것이다. 영국의 QCF는 대표적인 규제적 국가자격체계이다. 또한 이를

관장하는 Ofqual도 규제기능을 담당하는 관리기구이다. Ofqual은 자격을 수여하고 평가하는 기구를 승인하고 어워딩기구에서 개발하는 자격을 인증하며 이러한 기구의 활동을 감독한다. Ofqual의 이사회는 정부부처의 장관(secretary of state)에 의해 위촉된 14명으로 구성되고 있지만 Ofqual은 행정부에 예속되지 않은 독립기구이다.

프랑스의 CNCP의 주된 역할은 자격의 등록을 유지하는 것이다. 이를 통해서 자격이 노동시장의 수요에 부응하는지 감시하고 자격개발의 권한이 있는 기구에게 권고하고 자격이 중복되는 것을 저지한다. 즉 프랑스는 RNCP를 토대로 자격체계를 규제하는 나라로서 중앙단위에서 이러한 규제기능을 직접 행사하는 CNCP는 규제기구이다. 국가자격체계에의 등록은 교육훈련프로그램에의 참여를 이끌고 재정지원을 위한 지표가 되므로 CNCP는 전반적인 교육훈련의 관리에 핵심적인 역할을 하는 기구라고 할 수 있다. CNCP는 직업훈련을 관장하는 정부부처의 산하에 설립된 기구이지만 이사회는 관련부처와 지역의 대표, 사회적 파트너, 직능대표와 전문가를 포괄하는 43명으로 구성되어 있다. 즉 교육훈련을 관장하는 각계의 이해를 조율하여 운영되는 기구이며 이를 위한 사회적 대화의 장을 제공하는 역할을 하고 있는 것이다.

각 교육훈련부문이 자격을 설계하는 권한을 가지고 있으며 국가자격체계는 가이드라인을 설정하는 유도적 접근방식을 선택하고 있는 호주는 국가수준에서 국가자격체계의 운영을 지원하는 정책을 개발('developing resources to support the implementation of the AQF')하는 기구로서 AQF위원회(AQF Council)를 설치하고 있다(Cedefop, 2010a). 호주는 직업교육훈련부문의 자격을 설계하고 수여하는 권한은 주정부(state/territorial authorities)가 갖는다. 국가자격체계의 주된 목적은 이렇게 주별로 개발된 자격이 연방국가 전체에 통용될 수 있도록 하는 데에 있다. AQF는 합의에 의해서 구축된 가이드라인이며 이를 준수하는 것도 주정부의 책임이다. AQF위원회는 각 교육훈련부문과 중앙 및 지방정부의 대표로 구성된 협의채널이다. 정책개발의 장이며 아울러 사회적 대화의 장이 되고 있다.

국가자격체계가 각 교육훈련부문 자격체계의 일관성(consistency)을 유도하는 데에 목적을 두고 있는 독일은 국가수준에서 상설기구로서 국가자격체계를 관장하는 기구는 없다¹⁷⁾. 그러나 국가자격체계에 관한 중요한 정책결정은 각 부문의 이해관계자들이

¹⁷⁾ 독일은 중등교육과 고등교육은 관련 자격제도와 함께 16개의 주정부가 관장하고 있으며 정규교육기관 밖에서

참여한 대화체널을 통하여 이루어진다고 볼 수 있다. 즉 교육훈련을 관장하는 교육연구부와 지방정부, 2원화체제를 관장하는 노사단체와 직능단체, 경제부와 노동부 등의 관련 부처의 협의를 토대로 국가자격체계가 관장된다. 예를 들면 DQR은 교육연구부와 지방정부가 공동으로 설치한 기획그룹(national steering group)과 관련 이해관계대표들이 참여한 연구반에서의 오랜 기간의 사회적 협의과정을 거쳐 초안이 마련되고 관련 교육훈련부문이 공식적으로 승인하여 도입된바 있다.

2) 자격관리를 위한 하부구조

국가자격체계의 관리에 따른 행정적인 부담도 국가자격체계의 효율적인 운영을 어렵게 하는 요인이다(Cedefop, 2010a). 호주와 같이 각 교육훈련부문별로 자격체계를 관리하고 중앙에서는 부문별 자격체계의 일관성을 관리하는 국가자격체계에서는 중앙단위에서 자격체계의 관리에 따른 행정적인 부담이 적다. 그러나 영국과 프랑스와 같이 중앙단위에서 국가자격체계를 토대로 어워드기구를 직접적으로 규제하는 나라에서는 국가자격체계를 관리하기 위한 행정적 부담이 크다. 영국과 프랑스는 모두 공공기구, 교육훈련단체, 직업단체 등의 민간기구가 자격을 설계하고 국가자격체계에 참여할 수 있도록 개방되어 있다.

특히 영국의 QCF와 같이 자격의 수준뿐만 아니라 자격의 크기와 자격을 구성하는 단위, 학점을 관리하는 국가자격체계의 경우 향후의 중요한 쟁점은 이를 관리하는 데에 소요되는 행정적인 부담이라고 할 수 있다(Cedefop, 2010a). 자격의 크기에 따라 자격의 숫자가 늘어난다. 또한 특정한 자격에만 사용되는 제약되는 단위(restricted units)와 공유되는 단위(shared units)를 구분하여 단위를 중심으로 자격의 질을 관리하여야 하므로 관리 인력과 예산, 인프라가 크게 늘어나야만 대처할 수 있을 것이다¹⁸⁾.

실시되는 교육훈련에 관련한 자격제도는 연방정부가 여러 경제회의소(상공회의소, 수공업회의소와 농업회의소 등 여러 직업을 대표하는 단체)와 함께 관장하고 있다. 이러한 회의소는 지역별로 지역의 수요에 따라 자격을 설계한다. 최근 들어와서는 전통적으로 교육훈련 부문별로 엄격히 구분되어온 경계를 완화하고 부문별 이동을 지원하는 방안을 모색하는 것이 추세이다(Cedefop, 2010b). 국가자격체계의 도입은 이러한 정책적 방향에 부응하는 것이라고 할 수 있다.

¹⁸⁾ Cedefop(2010a)는 영국이 QCF의 도입이 관료주의를 줄이는 것에 목적을 두고 있다고 천명하고는 있지만 소기의 성과를 거둘 수 있을지는 불확실하다고 지적하고 있다.

프랑스의 경우에도 CNCP에 의해 규제되는 부문의 자격은 관리를 위한 행정적 부담이 국가자격체계의 운영을 어렵게 하는 요인이 되고 있다(Cedefop, 2010a). 그러나 프랑스는 CPCs의 협의를 거친 국가자격은 규제의 대상이 아니며 또한 사회적 파트너에 의하여 관리되는 전문자격은 상대적으로 규제를 위한 행정적 부담이 적을 것이다. 또한 자격등록의 요건으로 노동시장에서의 실적을 요구하고 있다는 점도 관료주의적 부담을 줄여줄 것이다¹⁹⁾.

3) 이해관계자의 참여

프랑스는 사회적 파트너들의 협의를 토대로 1971년 국가자격체계를 구성하는 자격을 선정한 이래 자격제도를 조합주의방식으로 운영하고 있다. 앞서 본대로 자격체계를 관리하는 CNCP는 정부의 자격관련부처와 지방정부, 사회적 파트너와 각종 직업을 대표하는 회의를 등 이해관계자들이 자격정책을 조율하는 대화의 장이다. 국가자격체계를 도입하면서 산업별 섹터카운슬인 CPCs를 설치하여 정부부처에서 자격을 설계할 때 사회적 파트너와의 협의를 거치도록 제도화하였다. 프랑스 자격의 세 가지 중심적 유형의 하나인 전문자격은 사회적 파트너들의 협이에 의해 개발되어 노동시장에서의 인사관리의 준거지표로 사용되고 있다(Peters et al., 2010)²⁰⁾. 자격체계의 운영도 이러한 이해관계집단의 합의를 토대로 한다. 사회적 파트너가 제시한 자격의 수준을 결정할 때도 자격수준기술어에 토대를 둔 기술적인 검토에 그치는 것이 아니라 이해관계자들의 협의를 근간으로 하여 결정하는 것이 대표적인 예이다. 이와 같은 각계의 참여는 자격체계에 각 부문의 특성을 반영할 수 있도록 하여 자격체계의 실효성을 높일 뿐만 아니라 국가자격체계에 대한 신뢰와 각계의 주인의식을 높이는 데에도 기여한다.

¹⁹⁾ CNCP에서 규정하고 있는 등록을 위한 4가지의 기준은 다음과 같다(Cedefop, 2012).

- (a) 직업에서 표준적으로 요구되는 전문적 역량과 실천력
- (b) 직업능력이나 학습결과에 토대를 둔 평가기준
- (c) NFIL을 인정(VAE)하는 절차
- (d) 학습자에게 취업과 직업경력의 기회를 제공한다는 정보

²⁰⁾ 프랑스는 직업부문별 전문자격인 CQPs(Certificates of Professional Qualifications)를 개발하고 관리하기 위하여 노사 간의 단체협약에 의해서 계속직업훈련을 위한 섹터카운슬인 CPNEs를 설립하여 운영하고 있다.

조합주의모형의 숙련개발체제를 대표하는 독일은 2원화체제를 중심으로 하는 직업교육과 학교 이외의 교육기관에서 이루어지는 계속직업교육훈련은 조합주의 방식으로 관리한다. 숙련개발정책개발 기구인 BIBB와 지역단위에서 각급 경제회의소의 교육훈련과 자격이 사회적 파트너의 합의에 토대를 두고 운영되고 있으며 산업별 단체교섭과 기업단위의 공동결정제도를 중심으로 하는 독일의 사회모델이 이를 뒷받침하여 숙련개발의 조합주의를 실현하고 있다.

영국은 2000년대 들어서는 섹터카운슬(Sector Skills Councils: SSCs)을 설립하여 숙련개발을 위한 산업계의 역할을 높이기 위한 정부의 정책적인 노력을 강화하여 왔다. SSCs는 고용주 주도의 기구이다. 그러나 이사회에 참가하는 경영계의 인사가 경영단체를 대표한 위원은 아니다. 소수의 노동조합의 전문가도 참여하고 있지만 역시 개인적인 자격에서의 참여이다. 즉 영국의 SSCs는 노사가 참여하고는 있지만 조합주의의 원리에 따라 운영되고 있는 것은 아니다. Ofqual의 이사회도 또한 전문가를 주축으로 구성되고 있으며 노사의 참여가 제도화되어 있지 않다. 시장모형의 숙련개발체제인 영국은 노동당의 집권 이후에도 숙련개발 거버넌스의 구축에 조합주의의 원리가 도입된 것은 아니다.

시장모형의 숙련개발체제의 나라인 호주는 시장의 원리와 조합주의의 원리를 혼합한 교육훈련체제를 구축하여 왔다. 노동당 집권시대인 1990년대에 연방정부와 지방정부가 협력하여 설립한 직업교육훈련을 관장하는 중앙기구인 호주직업훈련청(Australian National Training Authority: ANTA)은 부청장이 호주노총(Australian Council of Trade Unions: ACTU)의 부위원장이었다는 데에서 나타나듯이 조합주의의 원리에 의해서 운영된 산업계주도의 기구였다(ILO, 2003). ANTA는 교육훈련기구와 프로그램의 질을 높이기 위한 개혁을 토대로 호주의 국가자격체계(AQF)의 도입을 주도하였다. ANTA가 지향한 것은 주로 공공부문에서 관리하는 교육훈련의 공급기관이 주도하는 교육훈련을 산업계 주도로 전환시키는 것이었다. ANTA는 호주가 산업을 주축으로 하여 연방차원에서의 통합적인 직업교육훈련체제를 구축하도록 이끈 주체였다고 볼 수 있다. 1990년대에는 당시의 섹터카운슬인 ITABs(industrial training advisory boards)를 설립하면서 국가자격체제를 도입하여 자격제도를 정비하고 산업수준에서 자격을 기준으로 임금을 결정하는 산업수준에서의 직무능력급 임금체계를 정책적으로 지원한 바도 있다(Cooney & Long, 2010). 호주의 교육훈련부문에서의 조합주의는 보수당이 집권한

2000년대 들어 약화되고 ANTA는 폐지되었다. 그러나 숙련개발정책을 추진하는 중심적인 기구인 ISCs와 Skill Australia, AQF Council의 거버넌스에는 여전히 노동조합과 경영계에서 참여하고 있어 사회적 대화기구로서의 역할이 지속되고 있다.

6. 숙련개발체제와 국가자격체제

비교대상 4개국이 모두 국가자격체제를 도입하고는 있지만 교육훈련의 여건과 아울러 국가별 숙련개발체제에 따라 자격체제가 지향하는 정책적인 목적은 다르다. 또한 이와 같이 숙련개발체제와 자격체제가 지향하는 목적에 따라 국가자격체제의 구성이 달라지며 자격체제를 관장하는 거버넌스에서도 차이가 나타난다. 4개국의 숙련개발체제에 따른 국가자격체제의 특수성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 각국의 숙련개발체제는 그 나라의 숙련개발체제를 구성하는 제도적 틀의 하나인 국가자격체제를 규정하는 중요한 요소이다. Winterton(2007)에서 제시된 것처럼 숙련개발체제를 구성하는 여러 가지 제도적 틀 사이에서도 제도적 보완성이 나타나고 있는 것이다²¹⁾. 프랑스와 독일이 완전자격의 원리에 따라 국가자격체제를 구성하고 영국이 단위를 토대로 한 자격체제를 구성하고 있는 것은 각국의 숙련개발체제가 국가자격체제의 구성체계(organizational framework)를 기속하는 좋은 예이다. 독일이 조합주의 방식으로 이끈 DQR의 도입과정에서 보여준 것처럼 정책결정의 방식에서의 차이도 크다. 특히 숙련개발체제와 국가자격체제의 제도적 보완성은 국가자격체제의 거버넌스에서 분명히 드러난다. 즉 국가자격체제 거버넌스의 조합주의의 수준은 숙련개발체제의 조합주의 수준과 마찬가지로 영국, 호주와 프랑스의 순서대로 높아지고 있는 것으로 나타난다²²⁾. 숙련개발체제는 국가자격체제의 기능을 설정하는 요소가 되기도 한다.

21) 본고에서는 숙련개발체제라는 제도적 틀을 구성하는 하위의 제도적 틀 사이에서도 제도적 보완성이 존재한다고 본다. 이러한 제도적 보완성으로 인해서 숙련개발체제에 의해서 국가자격체제가 규정되는 경로의존성이 나타난다는 것이다. 이는 Winterton(2007)과 동일한 논리이다.

22) 영국의 24개의 non-ministerial government departments(NMGDs)의 하나인 Ofqual은 전문가로서 이사회를 구성한다. 호주의 교육훈련과 고용관련부처장관의 자문위원회인 AQF Council의 위원은 교육훈련 각 부문과 노사, 정부부문의 전문가로서 구성되어 있다. 비록 조합주의적인 방식을 지향하지는 않지만 산업계가 참여한 대화체

예를 들면 자격의 개발이 시장에 개방된 영국과 프랑스의 경우 많은 자격과 어워딩기구를 통제하여야 하므로 국가수준에서 규제적인 자격기구를 운영하고 있다. 프랑스의 경우에는 조합주의 원리로 관리되는 정부부처에서 개발되는 자격은 자격기구가 규제하지 않는다. 학교교육훈련에 의한 자격은 주정부에서 관장하고 학교 이외의 직업교육자격은 조합주의 원리로 관리되는 독일의 경우에는 중앙수준에서 자격을 규제적으로 규율하는 제도가 없다.

둘째, 이처럼 각국의 제도적 특수성이 지속되는 것과 대조적으로 국가자격체계에 관련한 정책담론이나 정책방향은 Green(1999)이 정리하고 있는 것처럼 수렴되는 현상을 보여 왔다. 4개국 공히 국가자격체계를 도입하였으며 교육훈련정책을 개혁하기 위한 토대로서 국가자격체계의 위상을 높여왔다는 것은 각국의 교육훈련에서 나타난 중요한 수렴현상이다. 교육훈련과 노동시장을 연계하기 위해서 산업계의 참여를 높이기 위해 정책적인 노력을 강화시켜온 것도 또한 주목할 만한 수렴현상이었다. 숙련개발체제가 상이한 영국과 호주, 프랑스가 모두 산업계의 참여를 제고시키기 위한 섹터카운슬을 운영하고 있으며 섹터카운슬의 기능을 확충시켜나가고 있다. 조합주의모형의 숙련개발체제인 독일은 ‘산업계가 숙련개발정책의 주체가 되는 방식’을 채택하고 있다. 각국에서 이와 같은 정책담론에서의 수렴현상을 보여 온 것은 산업화주의의 주장에서와 같이 지식정보화와 세계화라는 환경여건의 변화에 기인된바 클 것이다.

셋째, 제도적 여건과 교육훈련의 환경과 아울러 각국의 전략적 선택도 또한 국가자격체계의 양상을 결정하는 중요한 요소의 하나이다. 예를 들면 1990년대 호주가 조합주의방식을 토대로 교육훈련체제를 개편하고 국가자격체계를 설계한 것은 당시의 노동당정부에 선택한 전략적 선택에 따른 것이었다. 호주는 시장모형의 숙련개발체제의 나라이지만 국가수준에서 자격관리를 위한 행정적인 부담이 크지 않다. 이는 호주가 조합주의에 토대를 두고 교량적 체계로 국가자격체계를 설계한 전략적 선택에 힘입은바 크

널이다. 프랑스의 CNCP는 중앙정부와 지방정부의 대표, 노사단체의 대표 등으로 구성되어 조합주의에 토대를 둔 거버넌스를 지향한다. 독일은 DQR의 도입에서 나타나는 것처럼 자격체계에 관한 중요한 정책결정은 조합주의적 방식으로 이루어진다. 이는 각국의 섹터카운슬의 거버넌스에서도 유사하게 나타난다. 영국의 경우 SSCs는 고용주주도의 기구를 표방하고 있다, 소수의 노동조합의 전문가를 포함시키지만 이는 단체를 대표하는 지위를 갖는 것은 아니다. 호주의 ISCs도 조합주의의 원칙을 토대로 하고 있지는 않지만 노동조합의 위원이 참여하고 산업계주도의 기구를 지향한다. 한편 프랑스의 섹터카운슬인 CPCs는 교육훈련 각 부문의 전문가가 참여하지만 동수의 노사정의 대표로 구성되어 사회적 대화의 장을 지향하고 있다. 독일의 직업교육훈련정책은 BIBB와 각급 경제회의소에서 사회적 대화를 통한 노사의 합의를 토대로 추진된다.

다고 할 수 있다. 2000년대에 들어 영국의 노동당정부가 SSCs를 설치하고 노동시장과 교육훈련을 연계하는 자격의 기능을 높이고자 시도하여 온 것도 전략적 선택에서 귀결된 바 크다. 1970년을 전후하여 프랑스가 조합주의방식으로 국가자격체계의 거버넌스를 구축한 것은 정부가 수용하여 이루어질 수 있었다.

이처럼 각국의 국가자격체계는 Scharpf(1997)의 주체중심적 제도주의에서 제시한 대로 숙련개발체제라는 제도적인 여건 아래서 교육훈련의 환경에 부응하는 교육훈련 주체들의 전략적 선택에 따라 규정되어져 왔다. 또한 4개국 모두 교육훈련을 확충하고 교육훈련과 노동시장을 연계하는 데에 역점을 두어 왔지만 국가자격체계의 도입을 통해서 교육훈련과 노동시장의 갭을 축소하였다는 것이 뚜렷이 입증되지는 않는다는 점에서 Green(1999)이 정리한 대로 정책의 담론(policy discourse)에서는 수렴현상이 나타났으나 정책의 결과(outcomes)와 구조(structure)에서의 각국의 특수성이 지속되어왔다고 볼 수 있다.

7. 정책적 시사점과 정책제언

우리나라는 2003년 이후 국가자격체계를 도입하기 위해서 정책적인 노력을 기울여 왔다. 최근 직업능력개발원은 각계의 논의를 토대로 8개의 자격수준과 학습결과를 토대로 기술한 자격수준기술어를 포함한 국가자격체계(안)를 제시한바 있다²³⁾. 영국, 호주, 프랑스와 독일의 경험에 대한 앞서의 논의를 토대로 하여 우리나라의 국가자격체계의 도입방향에 대한 정책제언을 다음과 같이 정리한다.

첫째, 교육훈련을 개혁하기 위한 토대로 국가자격체계를 도입하여온 것은 각국에서 나타난 수렴현상이다. 우리나라의 개발국가모형의 숙련개발체제는 이제 산학을 연계하는 새로운 접근방법을 모색하여 인력수급을 조율하는 원천을 재정비하여야 할 전환점에 놓여있다. 산학을 연계하는 것은 경제사회적인 제도와 노동시장의 관행이 병행하여 개선되지 않으면 결실을 가져오기 어려운 구조적인 과제이다. 경제사회적 과제를

²³⁾ 조정윤·임경빈(2010) 참조.

포괄하여 교육훈련의 패러다임을 전환하는 종합적인 정책의 일환으로 국가자격체계를 설계하고 도입하여야 한다.

둘째, 자격이 산학을 연계할 수 있으려면 산업계의 참여가 관건이다. 조합주의의 전통이 없는 우리나라의 경우 선진국 각국의 예에서 보는 것처럼 이는 섹터카운슬의 제도화에 달려있는 과제라도 하여도 과언이 아니다²⁴⁾. 우리나라는 2005년 10개의 협의체로 산업별인적자원개발협의체를 출범시킴으로서 숙련개발을 위한 산업부문별 사회적 협의의 제도화를 시도하게 되었다. 그러나 우리나라의 산업별인적자원개발협의체는 사회적 대화의 장으로서 Peters et al.(2010)에 의해 규정된 섹터카운슬이라고 보기는 어렵다²⁵⁾. 섹터카운슬 제도의 재구축도 국가자격체계의 도입과 마찬가지로 우리나라의 교육훈련의 틀을 재구축하여나가기 위한 국가적 정책의 일환으로 추구되어야 할 것이다. 우리나라는 사회적 대화구조가 분권화되어 있어 산업계를 대표할 수 있는 노동과 경영 단체의 조직이 대단히 취약하다. 이를 극복하고 노동시장의 구조를 조정하기 위한 다각적인 노력이 경주되어야겠지²⁶⁾ 영국의 예에서와 같이 자격의 통용성을 높여가기 어려운 기업별 노동시장에서 자격체계의 운영에 산업계를 참여시키기는 어렵다. 산업계의 참여를 이끌 수 있는 다각적인 전략이 모색되어야 한다.

셋째, 우리나라는 정부 각 부처에서 관장하는 국가자격과 국가기술자격제도의 자격이 직업자격의 주축이 되고 있다. 한편 직업교육자격을 포함한 교육자격을 교육정책에 의하여 규율되고 있다. 본 연구의 대상인 4개국을 보면 정부부처가 관장하는 자격이

24) 우리나라에서 섹터카운슬을 제도화하기 위한 전략에 대하여는 이선(2012)을 참조할 것. Sung(2010)은 직업교육 훈련에 중추적인 역할을 하고 있는 네덜란드의 숙련개발을 위한 산업별 채널(Knowledge Centers)을 분석하여 영국의 SSCs를 활성화하기 위한 귀감을 찾고자 하고 있다. 네덜란드에서 산업별 채널이 제시하고 있는 섹터별 직무프로그램이 직업교육훈련의 교육훈련프로그램과 자격제도를 선도할 수 있었던 것은 산업별 노동시장이 구축되어 있어 교육훈련과 자격, 노동시장이 연계되며 아울러 정부의 재정적 지원이 뒷받침되어 있다는 데에 기인된다는 것이다.

25) 우리나라의 산업별인적자원개발협의체는 조직의 규모나 인적구성으로 보더라도 노동시장과 교육훈련을 연계하는 기능을 추진할 수 있는 여지는 없다. 산업별인적자원개발협의체의 관련활동은 수사적인 수준이며 공급체인(supply chain)으로서 직업능력개발사업에 참여하는 것이 주된 기능이다. Peters et al.(2010)이 규정한대로 섹터카운슬은 둘 이상의 이해관계자가 참여한 숙련개발을 위한 사회적 협의의 장이다. 선진국의 경우 노동조합을 완전히 배제한 섹터카운슬은 찾아볼 수 없다. 우리나라의 업종별 경제단체에 부속되어있는 조직인 산업별인적자원개발협의체는 사회적 협의기구라기 보다는 업종별 경제단체의 이해를 대변하는 기구로서의 성격이 더 크다고 보아야 할 것이다.

26) 예를 들면 우리나라와 같이 기업단위의 분권적 노동시장인 일본의 경우 업종별 협의제도에 의해서 임금교섭의 사회적 조율수준을 높여왔다. 우리나라의 경우도 일부 업종은 사회적 대화를 토대로 업종별 자격제도를 도입하는 것이 불가능하지는 않다고 본다.

나 교육자격은 국가수준의 국가자격체계가 직접적으로 규율하지는 않는 것으로 나타난다. 우리나라도 국가자격과 국가기술자격의 자격의 설계는 정부부처의 책임 아래서 관리하고 국가적인 수준에서는 통합성을 높이고 질을 관리하는 교량적 국가자격체계를 설계하는 것이 현실적이라고 본다. 한편 국가자격체계에 등록되는 민간자격의 범주는 현재의 민간자격공인제도를 토대로 하여 설정할 수 있다. 국가자격체계가 소극적 도구(passive instruments)인 독일의 DQR과 호주의 AQF가 귀감이 될 것이다.

넷째, 우리나라의 경우 직업을 토대로 하는 완전자격을 추구하여온 것이 아니므로 자격의 규모가 다양하다. 영국과 같이 자격의 규모에 따라 자격의 종류를 다원화하는 방식을 검토할 수 있을 것이다. 그러나 자격의 규모를 다원화하는 방식은 자격의 투명성(transparency)을 떨어뜨리고 국가자격체계를 관리하는 행정적 부담을 늘릴 우려가 크다. 프랑스나 독일과 같은 완전한 자격을 중심으로 국가자격체계를 운영하되 완전자격을 되기 위한 자격요건을 유연하게 조정하여 자격규모의 통일성을 높여나가는 방식을 검토할 수 있다. 한편 비정규교육과 비공식학습(NFIL)을 인증하고 계속교육훈련을 지원하기 위한 보완적 자격이나 부분자격의 제도화는 확충시켜나가야 한다. 이와 같은 자격은 프랑스의 예와 같이 국가자격과 별도로 규율하는 방안이 바람직할 것이다²⁷⁾.

다섯째, 조합주의의 수준이 높은 독일을 제외하면 영국, 호주와 프랑스는 국가자격체계를 관리하는 중앙기구를 설치하고 있다²⁸⁾. 국가자격체계를 관리하는 중앙기구를 설치하는 것이 바람직할 것이다. 국가자격체계를 관장하는 중앙기구에게 새로운 자격의 개발과 정비, 자격체계를 구성하는 직업능력표준을 개발하는 섹터카운슬이 제도화 되도록 지원하는 역할을 부여할 수도 있다. 영국과 호주가 국가적 수준에서 국가자격체계와 섹터카운슬과 같은 숙련개발을 위한 메커니즘을 지원하는 독립적인 공공기구인 UKCES(UK Commission for Employment and Skills)와 Skills Australia를 설치하고 있는 것이 귀감이 될 수 있다.

여섯 번째, 숙련개발체제는 국가자격체계의 설계에 영향을 미치는 제도적 보완성을 갖는다. 제도적 여건을 고려하여 국가자격체계를 설계하여야 할 것이다. 앞서 본대로 우리나라의 여건 아래서 일거에 산학을 연계하는 사회적 대화포럼을 구축할 수는 없

27) 완전자격을 추구하므로 단기간의 교육훈련으로 취득할 수 있는 대부분의 민간자격은 포함되지 않을 것이다. 그러나 민간자격 인증제도 등의 민간자격을 규율하기 위한 별도의 제도를 운영할 수 있다.

28) Tuck(2007)에 의하면 대부분의 나라가 국가수준에서 자격제도를 관장하는 전담기구를 두고 있다.

으므로 전략적인 접근을 토대로 단계적으로 제도적 수준을 높여가야 하는 것도 이와 상응하는 논리이다. 산학연계를 높여나가는 것이 근간이 되는 정책방향이지만 이를 위한 정책방안은 우리나라의 관련 제도와 관행에 상응하도록 짜여 져야 한다는 것이다. 이러한 제도적 보완성은 자격체계의 기술적 틀을 설계하는 데에도 고려되어야 하는 요소이다. 예를 들면 노동시장이 기업단위로 분권화되어있는 우리나라의 경우에는 프랑스와 같이 노동시장에서의 직업의 수준이 자격수준을 결정하는 지표가 되기는 어렵다. 학교를 이수한 학교자격 지표를 준거기준으로 삼는 것이 현실적이다.

일곱 번째, 정부의 전략적 선택도 국가자격체계를 설계하는 핵심적인 변수의 하나이다. 국가주도숙련개발체제인 프랑스의 경우 1971년 CPCs를 설립하여 정부자격을 조합주의방식으로 설계하도록 한 것은 정부가 정책결정에 산업계의 참여를 수용하였던 전략적 선택에서 귀결된 것이다(Cedefop, 2010b). 시장모형의 숙련개발체제인 호주의 경우에도 1990년대에 당시 노동당정부가 조합주의방식으로 국가자격체계를 도입하고 직업교육훈련체제를 개혁하였다. 호주에서 산업계의 조직인 ISCs의 역할이 크고 ISCs가 개발하는 훈련패키지가 직업교육훈련과 자격체계의 설계에 지표가 되고 있는 것은 1990년대의 이러한 전략적 선택에 기인된바 클 것이다. 영국이 추진하여온 경영계주도의 숙련개발체제는 1980년대 보수당정부에서는 노동조합이 배제되면서 영국의 시장지향정책에 부응한 정책이었지만 1990년대 말 노동당정권이 집권하면서는 부분적으로는 조합주의적인 지향이 나타나기도 하였다. 집권당에 따른 전략적 선택의 차이에 기인된 것이다. 개발국가모형의 숙련개발체제인 우리나라는 향후 인력수급을 조율하는 원천으로서 시장적 요소와 조합주의적 요소를 강화시켜 개발국가모형의 숙련개발체제를 보완하고 발전시켜나가야 한다. 여전히 중앙의 국가권력이 대부분의 자원을 배분하는 권한을 가지고 있으므로 어느 나라보다도 정부의 전략적 선택이 중요한 변수이다. 정부의 전략적 선택이 수반된다면 산업계를 참여시키고 이를 토대로 산학연계를 높여갈 수 있는 여지는 크다.

여덟 번째, 대학이 지나치게 비대화 되어온 우리나라의 경우 대학교육의 질을 높여가는 것이 중요한 정책적 과제가 되고 있다. 전통적으로 인문교육을 숭상하는 풍토가 뿌리 깊게 상존하고 있으므로 인위적으로 대학교육을 억제하거나 직업교육의 비중을 늘려가는 것은 불필요한 부작용을 초래할 수 있다. 또한 교육훈련이 경제적인 인센티브

에 따라 이루어지는 것만이 아니므로 시장의 수요공급의 메커니즘에만 의존할 수는 없다. 우리나라는 인문위주의 학문을 숭상하는 전통적인 풍토가 뿌리 깊게 상존하고 있어 프랑스나 호주처럼 직업학사나 직업석사 등의 가교자격(bridging qualifications)제도를 도입하는 것이 도움이 될지는 의문이다. 자격의 중추적 기능의 하나는 교육훈련의 질을 관리하는 데에 있다. 대학교육의 산학연계를 제고하고 대학교육의 질을 관리하기 위해서 자격이라는 교육훈련지표를 활용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 대학과 산업계가 협력하여 사회적인 수준에서 기사와 산업기사와 같은 자격을 관리하여 이를 통해 대학교육의 산학을 연계하고 대학교육의 질을 관리하는 방안을 제시할 수 있다²⁹⁾. 이는 대학을 평가하는 객관적인 메커니즘이 될 수 있으며 대학의 서열화를 완화시키는 데에도 기여할 수 있는 방안이라고 본다. 이와 같이 대학교육부문의 자격을 포함하여 국가자격체계를 설계하려면 국가자격체계는 소극적 체계가 되어야 할 것이다. 즉 대학교육부문의 자격은 대학부문에서 산업계와 협력하여 규율하도록 맡겨두어야 한다.

²⁹⁾ OECD에서도 우리나라의 직업교육에 대한 검토를 토대로 자격제도와 연계하여 전문대학의 질을 관리하는 방안을 제안하고 있다(Kis & Park, 2012).

■ 참고문헌 □

- 이동임 (2010). 최근 독일 자격제도의 변화. Working Paper 2011-3. 한국직업능력개발원.
- 이동임, 김덕기 (2005). 독일의 자격제도 연구. 정책연구 2005-8. 한국직업능력개발원.
- 이선 (2009). 숙련개발체제와 숙련개발을 위한 사회적 파트너십: 선진국의 경험과 시사점. 노동정책연구. 9(4). 187-223.
- _____ (2010). 교육훈련에서의 수렴현상과 숙련개발체제의 지속적인 다양성: 선진국의 경험과 시사점. 산업노동연구. 16(2). 305-343.
- _____ (2012). 숙련개발을 위한 섹터카운슬: 선진국의 경험과 시사점. 산업노동연구. 18(1). 81-112.
- 조정윤, 임경범 (2010). 국가자격체계 구축방안. The HRD Review. 2010 Autumn, 61-96.
- Ashton, D., Sung, J. & Turbin, J. (2000). Towards a Framework for the Comparative Analysis of National Systems of Skill Formation. International Journal of Training and Development. 4(1). 8-25.
- Borsch, G. & Charest, J. (2008). Vocational Training and the Labour Market in Liberal and Coordinated Economies. Industrial Relations Journal. 39(5). 428-447.
- Brown, P. (2001a). *Skill Formation in the twenty-first century*. In *high skills: globalization, competitiveness, and skill formation*, eds. by P. Brown, A. Green and H. Lauder. Oxford University Press.
- _____ (2001b). *Globalization and the political economy of high skills*. In *high skills: globalization, competitiveness, and skill formation*, eds. by P. Brown, A. Green and H. Lauder, Oxford University Press.
- Caillods, F. (1994). Converging Trends amidst Diversity in Vocational Training Systems. International Labour Review. 133(2). 241-257.
- Cedefop (2008). *Terminology of european education and training policy: a selection of 100 key terms*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- _____ (2010a). *Linking credit systems and qualifications frameworks: an international comparative analysis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- _____ (2010b). *Changing qualifications*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- _____ (2010c). *Learning outcomes approaches in VET curricula: a comparative analysis of nine european countries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- _____ (2012). *Development of national qualifications framework in europe* (October 2011). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cooney R, & M. Long (2010). *Vocational education and training in australia: The evolution of a segmented training system*, *Vocational training: international perspectives*, eds. by G. Borsch and J. Charest. 27-57.
- European Commission (2008). Added value for NQFs as tools to support lifelong learning. Peer learning activity report.
- Green, A. (1999). Education and Globalization in Europe and Asia: Convergent or Divergent Trends, *Journal of Education Policy*. 14(1). 55-71.
- Hall, P. & David Soskice (2001). *An Introduction to Variety of Capitalism*. In *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, eds. by P. Hall and David Soskice. 1-68.
- Hyman R. (2001). Trade Union Research and Cross-National Comparison, *European Journal of Industrial Relations*, 7(2). 203-232.
- ILO (1998). World employment report 1998-90. *Employability in the global economy. How Training Matters*. Geneva, ILO.
- _____ (2003). *Learning and training for work in the knowledge society*. International Labour Conference 91rd Session(Report VI).
- Kerr, C., Dunlop, J., Harbison, F. & Meyers, C. (1964). *Industrialism and industrial man*. Oxford: Oxford University Press.
- Lelievre, C. (2002). The French Model of the Educator State, *Journal of Education Policy*. 17(6). 687-697.
- Lloyd, C. & Payne, J. (2005). A Vision too far? Mapping the Space for a High Skills Project in the UK, *Journal of Education and Work*, 18(2). 165-186.
- Nissan, A. (2007). Current National Strategies in Vocational Education and Training: Convergence of Divergence?. *European Journal of Vocational Training*. 41. 150-181.
- OECD (2007). *Qualification systems: bridges to lifelong learning*.
- _____ (2011). *Towards an OECD skills strategy*.
- Payne, J. (2008). Sector Skills Councils and Employer Engagement- Delivering the Employer-led Skills Agenda in England, *Journal of Education and Work*. 21(2). 93-113.
- Peters, M., Meijer K., Nuland E., Viertelhausen T. & Ruud, A. (2010). *Secter councils on employment and skills at EU Level*, ECORYS.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games real actors play*. Boulder: Westview Press.

- Sung J. (2010). Vocational Education and Training and Employer Engagement: An Industry-led Sectoral System in the Netherlands. *International Journal of Training and Development*, *14(1)*, 16-31.
- Thelen, Kathleen (2004). *How institutions evolve*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen & Sven Steimo (1992). *Historical institutionalism in comparative politics*, in Structuring politics ed. by Sven Steimo and Kathleen Thelen. Cambridge. Cambridge University Press.
- Tuck, R. (2007). *An introductory guide to national qualifications frameworks: conceptual and practical issues for policy-makers*. Geneva: ILO.
- Wheelahan, L. (2009). From Old to New: The Australian Qualification Framework. Learning from the First Qualification Frameworks. Employment Working Paper 45, 91-138. ILO.
- Winterton J. (2007). Building Social Dialogue over Training and Learning: European and National Development. *European Journal of Industrial Relations*, *13(3)*, 281-300.
- Young, M. (2009). National Vocational Qualification in the United Kingdom: Their Origins and Legacy. Learning from the First Qualification Frameworks 5-30. Employment Working Paper 45. ILO.

A Cross-National Comparative Study of National Qualification Frameworks and the Policy Implications for Korea

Lee Seon*, Park Jin Meyoung**

This study reviews comparatively the national qualification frameworks(NQFs) of Germany, France, England and Australia and suggests policy implications for Korea as follows. First, NQF of Korea should be introduced as a part of integrative skills strategies. Second, the public support to establish the participative governance of qualification frameworks should be strengthened. Third, it is a realistic measure to introduce a bridging framework of NQF where NQF takes the coordination and integrating roles. Fourth, unit-based approach as of organizing framework may increase the bureaucratic burdens, it is desirable to be based on full-qualification principle and enhance flexibility through adjusting qualification requisites, using modules and partial qualification of industrial sectors like France, Fifth, it is normal international practice for the management of the NQF to be assigned to an apex body. Sixth, we need to consider institutional complementarity to design the NQF of Korea. Finally, in the state-led system of Korea the strategic choice of government will be the cornerstone to break through the institutional difficulties.

Key Words: national qualification frameworks, skill formation systems, organizing framework of NQF, governance of NQF

◆ 2012.09.04. 접수 / 2012.11.01. 1차 수정 / 2012.11.19. 게재 확정

* Professor, Korea University of Technology and Education(slee@kut.ac.kr)

** Ph. D. Courses, Korea University of Technology and Education(purity1125@kut.ac.kr)