

# 고용정책 다변화 추진과제별 공공기관의 인력관리 현황과 방향

2012. 12

박한준 · 라영재 · 조윤직



# 서 언

반복적으로 발생하고 있는 글로벌 금융위기 및 경제위기의 영향으로 국가마다 불확실성이 더욱 증가하고 있다. 이에 따라 기업들의 고용도 경색되면서 실업문제는 가장 심각한 사회문제로 인식되고 있다. 경기 둔화와 저성장이 지속되면서 과거와 같이 대량고용을 통한 고도성장이 불가능해졌으며, 기업들에는 고용 확대와 적극적인 투자보다는 인력감축을 통한 구조조정의 인센티브가 더욱 강해지고 있다. 이렇게 고용환경이 악화되면서 비정규직이 증가하고 있고, 청년층, 특히 고졸자와 같은 취약계층의 취업은 더욱 힘들어지고 있다. 우리나라는 대학진학률이 80% 수준에 이르고 있어 OECD 국가 중에서 가장 높으나, 청년층의 경제활동 참여율은 가장 낮은 것으로 파악되고 있다.

경제위기 이후 계속 악화되어온 고용문제를 해결하기 위해 공공부문의 사회적 책임성이 강조되고 있다. 이를 위해 공기업을 포함한 공공기관들은 노동시장의 주요 고용주체로서 고용문화와 근로환경 개선을 위해 노력하고 있다. 최근 공공기관들이 정부의 고용정책을 반영하여 강조하고 있는 인력관리의 큰 변화는 청년인턴의 선발, 고졸인력의 채용, 그리고 유연근무제 확산으로 요약할 수 있다. 세 가지 제도와 정책은 수혜대상이 다르지만, 조직의 사회적 책임을 강조하고 있다는 공통점이 있다.

이와 같은 제도들의 지속가능성, 발전방향을 함께 분석·연구하는 것은 노동시장의 공정한 사용자로서 공공기관이 책임과 역할의 방향을 가늠해 볼 수 있다는 점에서 의미가 있다. 공공부문의 사회적 책임을 강조하는 고용정책의 변화와 근로환경 개선작업의 지속성을 확보하기 위해서는 제도 도입의 성과와 한계를 살펴보고 개선방향을 찾는 작업이 필요하다. 하지만, 공공기관의 인력관리의 변화를 분석한 연구가 미흡한 것이 현실이다.

본 연구는 공공기관의 청년인턴제도 도입과 운영실태, 고졸인력 채용현

황과 활용의 한계, 공공기관 근로자들의 유연근무제에 대한 태도를 관찰하여 향후 발전방향을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 각장에서 제도의 유의성과 한계를 다양한 분석수단을 활용하여 접근하였다. 첫째, 공공기관에서 근무하는 청년인턴들을 대상으로 설문조사한 자료를 분석하였으며, 이와 함께 정부가 지원하였던 중소기업 청년인턴제도와와의 비교를 통해 운영실태와 한계를 살펴보았다. 둘째, 고졸인력 채용정책과 관련하여 공공부문의 정책 인력충원에 대한 이론적 논의와 함께 문헌자료 및 사례소개를 통해 향후 발전방향을 논의하고 있다. 셋째, 유연근무제의 도입현황과 활용수준을 분석하기 위해 공공기관 인사담당자들과 근로자들을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 유연근무를 위한 활용환경 및 조직문화를 관찰하였다. 2차적인 통계분석을 통해 유연근무제 활용 만족도와 조직 효과성 관계의 유의미성을 살펴보았다.

본 연구의 분석대상인 세 가지 제도의 도입기간이 짧아 성과를 평가할 수 있을 정도로 성숙하지 않았지만, 종합적인 분석을 통해 공공기관의 사회적 책임을 강조하는 채용구조와 근로형태의 변화와 현황을 진단하고 있다. 본 연구가 청년인턴, 고졸인력채용, 유연근무제의 지속적인 활성화 방안과 향후 공공기관의 인력관리의 개선방향을 논의할 때 정책자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

향후 제도 확산과정에서 가장 중요한 것은 사회적 책임과 함께 기관의 전략적 인력관리수단으로 활용되어야 한다는 점과 이들 제도의 불확실한 연속성에 대한 우려를 제거하여야 정책신뢰가 구축될 수 있으며 더욱 활성화될 것이라는 점이다.

본 보고서는 본원의 박한준 박사와 라영재 박사, 그리고 연세대학교의 조윤직 교수가 공동으로 작성하였다. 저자들은 본 연구과제 수행에 많은 도움을 주신 분들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 중간보고 세미나 및 최종보고 세미나에서 도움을 주신 원내외 동료 박사들께 감사를 표하고, 최종단계에서 유익한 조언을 주신 익명의 심사자들에게도 함께 감사드린다.

또한 저자들은 설문조사에 도움을 주신 공공기관 인사담당자들과 자료수집과 정리를 지원해 준 장광남 연구원, 김재성 연구원, 정예술 연구원,

송경호 연구원, 변경숙 주임행정연구원에게도 심심한 감사의 뜻을 표하며, 보고서 제작에 애쓰신 본원 출판팀 직원 여러분께도 감사드리고 있다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2012. 12.

한국조세연구원  
원장 조 원 동



## 요약 및 정책시사점

반복적으로 발생하고 있는 글로벌 금융위기 및 경제위기의 영향으로 국가마다 불확실성이 더욱 증가하고 있다. 이에 따라 기업들의 고용도 경색되면서 실업문제는 가장 심각한 사회문제로 인식되고 있다. 경기둔화와 저성장이 지속되면서 과거와 같이 대량고용을 통한 고도성장이 불가능해졌으며, 기업들에는 고용 확대와 적극적인 투자보다는 인력감축을 통한 구조조정의 인센티브가 더욱 강해지고 있다. 이렇게 고용환경이 악화되면서 비정규직이 증가하고 있고, 청년층, 특히 고졸자와 같은 취약계층의 취업은 더욱 힘들어지고 있다. 우리나라의 대학진학률이 80% 수준에 이르고 있어 OECD 국가 중에서 가장 높으나, 청년층의 경제활동 참여율은 가장 낮은 것으로 파악되고 있다. 또한, 여성인력의 경력단절 현상도 다른 국가에 비해 심화되고 있다.

경제위기 이후 계속 악화되어온 고용문제를 해결하기 위해 공공부문의 사회적 책임성이 강조되고 있다. 이를 위해 공기업을 포함한 공공기관들은 노동시장의 주요 고용주체로서 고용문화와 근로환경 개선을 위해 노력하고 있다. 최근 공공기관들이 정부의 고용정책을 반영하여 강조하고 있는 인력관리의 큰 변화는 청년인턴의 선발, 고졸인력의 채용, 그리고 유연근무제 확산으로 요약할 수 있다. 세 가지 제도와 정책은 수혜대상이 다르지만, 조직의 사회적 책임을 강조하고 있다는 공통점이 있다. 이와 같은 제도들의 지속가능성, 발전방향을 함께 분석·연구하는 것은 노동시장의 공정한 사용자로서 공공기관이 책임과 역할의 방향을 가늠해 볼 수 있다는 점에서 의미가 있다. 따라서 본 연구에서 공공기관의 청년인턴제도 도입과 운영실태, 고졸인력 채용현황과 활용의 한계, 공공기관 근로자들의 유연근무제에 대한 태도를 관찰한 정책적 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 고용 검색에 따른 청년구직자들의 실업상태를 한시적으로 해소하고 취업역량의 강화 기회를 제공하고자 2008년부터 시행된 공공기관 청년인턴제도는 인턴근무자 가운데 일부 정규직 전환 채용이 이루어져 상호 탐색기간으로 활용되고 있다고 할 수 있다. 하지만, 인턴기간 종료 이후 정규직 전환규모가 제한적이라는 점과, 짧은 기간 순환 배치되거나 인턴인력 간의 배당업무의 가치와 비중의 차이가 심하다는 불만이 있는 것으로 확인되었다. 새롭게 노동시장에 진입하는 신규 청년인력에게 낙인효과의 트랩에서 벗어날 수 있도록 한시적으로 지원한다는 점에서는 의미가 있으나, 5~12개월 기간 동안 취업하지 못하거나 인턴경험의 경력시너지가 발생하지 않는다면, 다시 실업상태로 환원되는 것이 불가피하여 근본적이고 장기적인 고용효과를 기대하기에는 힘들다. 따라서 현재와 같은 한시적 고용효과를 전제한 인턴제의 운영은 경제상황과 노동시장의 환경이 개선되면 재고할 필요성이 있다. 채용규모의 확대가 제한적인 환경에서 인턴제도의 운영은 상호 탐색기간으로서 적성을 확인하거나 적격자를 발굴하는 의미가 크다. 따라서 근무기간을 장기로 늘리기보다는 효율적으로 재조정하는 것이 필요하다. 채용목적이 아닌 취업역량을 강화하는 기회제공 관점에서는 채용규모의 조정을 고려하여야 한다. 기관 내부의 인력수요와는 관계없이 기관 인력규모에 비례한 청년인턴 선발은 자칫 직무배치가 가능한 인력수요를 넘쳐 인력운용에 부담이 될 수 있다. 즉, 기관의 사업과 성격에 따라서 차이를 인정하는 접근방식도 고려할 수 있다. 다만, 청년인턴제도는 공채 선발기준이 성적에 편중되어 있어 발굴하기 힘든 다양한 우수인력을 선발할 수 있는 대안적 기회를 충분히 제공한다는 점에서 지속적인 충원 채널로 유지하여야 하는 당위성을 가지고 있다는 점을 부인할 수 없다. 즉, 청년인턴제도는 한시적인 고용대책보다는 기관의 인력채용시스템으로 정착할 때 지속가능할 것이다.

둘째, 사회적 관심으로 평가한다면, 공공기관이 고용문화 변화를 위해 선도하고 있는 고졸인력 채용은 민간부문까지 빠르게 확산되고 있다는 점에서 의미가 있다. 공기업을 중심으로 공공기관 신규채용의

20% 수준을 고졸인력으로 충원할 것을 권고하고 있으며, 대부분 기관에서 전년도 대비 고졸인력 채용비중을 늘려가고 있다. 대학진학률이 80% 수준에 이르는 현실에서 소수그룹에 대한 적극적 조치(affirmative action)의 성격으로 이해할 수도 있으며, 인적자원의 다양성 확보(diversity management)의 시각으로 접근할 수도 있지만, 2000년대 초반 학력제한 철폐의 의도가 노동시장의 고졸 채용 영역이 대졸인력의 하향지원으로 점유되어 왜곡되었던 것을 환원시키는 의미도 있다. 과거 수년간 신규채용인력 가운데 고졸인력이 전무하였던 기관들도 고졸인력을 선발하고 있다는 점에서 의미가 있으며, 그 비중도 크게 증가하고 있다. 공기업의 경우, 신규인력의 20% 이상을 고졸인력으로 충원하는 기관들도 관찰되고 있다. 하지만, 지속가능한 고졸 채용이 활성화되기 위해서는 기관들이 장기적인 시각에서 인력계획을 수립하고 이에 따라 충원토록 유도하여야 한다는 것을 유의하여야 한다. 현재 직무분석이나 기관 내부의 경험적 판단에 따라 고졸인력을 충원하고 있으나, 직무분야와 경력발전 경로를 구체화하여야 한다. 정확한 직무가치 판단과 적합인력의 역량 수준에 대한 고려가 없이 단순히 성적중심으로 인력을 선발하여 배치하면, 상대적으로 직무가치가 낮은 업무를 담당받은 우수인력의 업무수행 동기와 만족도는 하락하게 되어 있다. 즉, 우수한 인력만을 선발하여도 정확한 업무분석과 인력수요를 예측하지 못한 인력관리는 인력 낭비와 기관의 생산성 저하와 비효율로 나타나게 된다. 도입 초기에는 그동안 심각하게 왜곡되어 있던 고졸인력의 취업을 활성화시키기 위해 정부가 채용목표를 설정하고 주도하고 있으나, 점차 정착되면 기관마다 적정한 인력계획을 세워 고졸인력을 충원하도록 자율성을 확대하여야 할 것이다.

셋째, 사회적 책임을 강조하는 정부의 고용정책 기조는 현직자의 근로환경의 측면에서는 일과 가정이 양립(work-family balance)할 수 있는 환경을 조성하는 데 초점을 두고 있다. 정부는 전통적으로 고정되어 있던 근무형태, 시간, 장소를 근로자들의 필요에 따라 선택할 수 있는 유연성을 제공하는 유연근무제의 활성화를 주도하고 있다. 저출

산 현상이 심화되는 가운데 여성근로자들이 직업생활과 출산과 양육을 함께 병행할 수 있는 가족친화적(family-friendly) 환경을 조성하기 위한 정책적 의지도 반영되어 있는 것이다. 하지만, 공공기관 근로자들의 유연근무제 활용실적이 아직 미미한 수준에 머물고 있으며, 그 원인으로 제도의 부재와 상관 혹은 동료의 눈치를 보아야 하는 조직문화를 가장 큰 장애요인으로 확인하였다. 현재 다양한 유형의 유연근무 형태 중에서 탄력근무제가 가장 활성화되고 있으며, 선호하고 있는 것으로 판단된다. 탄력근무제는 시간의 유연성을 제공하는 근무 형태로 유연근무 형태 가운데 전통적 근무방식에 가장 근접한 유형이며, 현실적으로 활용이 용이하여 조직 내부의 수용도가 높아 도입·활용 수준이 증가하고 있다. 즉, 다양한 유형에 대한 정보나 경험이 없어 근로자들은 보수적으로 선호를 결정한 것으로 판단된다. 이는 다양한 유연근무방식이 활성화되기 위해서는 조직문화가 좀 더 개방적이고 자율적으로 변화하여야 한다는 것을 반증하는 것이다. 한편, 보수적인 선호는 유연근무형태의 규칙성으로 해석할 수도 있다. 일과 가정의 양립을 위해 유연근무제를 활용하는 경우, 일상적인 가사나 육아의무가 불규칙적으로 발생하는 것이 아니라 일정한 스케줄에 따른 규칙성이 있기 때문에 탄력근무제나 근무시간선택제와 같이 규칙성이 내포된 근무형태를 선호한다는 대안적 해석도 가능하다.

공공기관 근로자들을 대상으로 설문을 실시한 결과, 유연근무제 활용만족도와 성과, 조직 신뢰와 같은 조직 효과성 변수 간의 유의미한 상관관계가 있음을 관찰하여, 유연근무제 활성화의 필요성을 확인하였다. 유연근무제 활성화를 선도하고 있는 기관들의 경우, 조직문화 개선을 위해 체험 및 교육프로그램을 진행하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 또한, 유연근무제의 도입을 유연성 수준에 따라 순차적으로 확대하는 방안도 고려할 수 있다. 유연성 수준이 낮은 탄력근무제나 근무시간선택제 도입을 시작으로 집약근무나 재택근무, 재량근무 방식으로 활성화 수준을 조정하는 것도 조직 내부의 수용도를 높일 수 있는 방안이 될 수 있다.

우리나라 공공기관은 경제 및 산업정책의 중요한 정책수단이다. 과거 정부 주도의 경제성장을 견인하는 추진동력을 제공하였으며, 산업계의 중요한 고용주체로서 기능하고 있기 때문이다. 전술한 바와 같이, 청년인턴, 고졸인력 채용, 유연근무제도는 정책의 수혜대상이 다르지만, 공공기관의 사회적 책임을 강조하고 있다는 공통점이 있다. 아직은 이들 제도의 성과를 측정하기에는 제도의 활용기간이 짧은 한계가 있으나, 도입과 운용과정을 정기적으로 점검함으로써 시행착오를 개선하는 과정을 통해 사회적 책임뿐만 아니라, 기관의 전략적인 인력관리 시스템으로 정착된다면, 기관의 성과 향상에도 기여할 수 있다.



# 목 차

I. 연구목적 및 배경 .....	21
II. 고용환경의 변화와 정책적 대응 .....	24
1. 경제위기와 사회구조의 변화 .....	24
가. 청년인력의 취업과 고용문제 심화 .....	24
나. 전문계고 졸업자의 진로선택과 직업교육의 왜곡 .....	27
다. 여성인력의 노동시장 진출과 한계 .....	33
2. 공공기관의 사회적 책임과 인력관리 방향 .....	39
가. 직무능력 중심의 채용을 통한 사회적 책임 강화 .....	40
나. 일자리 창출 .....	41
다. 유연근무제의 확산 .....	42
3. 사회적 책임기반 고용정책의 이론적 논의 .....	43
가. 평등고용 기회와 적극적 조치 .....	44
나. 다양성 관리(diversity management) .....	48
다. 공공기관 고용의 사회적 책임과 경영평가 .....	50
III. 청년인턴제도 도입 .....	53
1. 제도 개요 .....	53
가. 도입과 전개 .....	53
나. 공공기관 청년인턴 .....	53
2. 최근 청년고용정책의 방향: 인턴제도의 활용 .....	55
가. 행정부 인턴제도 .....	56
나. 중소기업 인턴제도 .....	58
다. 공공기관 인턴제도 .....	59
3. 청년인턴제의 이론적 배경과 선행연구 .....	60

가. 청년인턴제의 정책적 함의 .....	60
나. 우리나라 청년인턴제도에 대한 연구 .....	62
다. 해외 주요국 인턴제도 운영 환경과 연구내용 .....	64
4. 청년인턴제도의 도입과 전개과정에 나타난 특징 .....	65
가. 채용메커니즘으로서 인턴제도 도입 .....	65
나. 고용경색과 인턴제도 운영방식의 변화 .....	66
다. 인력관리와 사회정책 기능 확대 .....	67
5. 청년인턴제 도입과 활용수준: 현황분석 .....	68
가. 조사기관 유형별 인턴현황 개요 .....	69
나. 청년인턴제도에 대한 평가 .....	72
6. 정부 주도 청년인턴제도 비교분석 .....	81
7. 해외 및 민간사례 .....	89
가. 민간사례 .....	89
나. 해외사례 .....	92
8. 소결 .....	94
가. 문제점과 개선방향 .....	94
나. 정책제언 .....	96
<b>IV. 고졸인력 채용 확대 .....</b>	<b>98</b>
1. 고졸인력 채용제도 개요 .....	98
2. 고졸인력 채용방향과 제도 변화 .....	100
가. 공정사회 기반 마련을 위한 고졸인력 채용 .....	100
나. 고졸 채용 제도 변화 .....	102
3. 고졸인력 채용 현황 분석 .....	106
가. 고졸인력 고용여건 변화 .....	106
나. 고졸 채용 인력 현황 .....	110
다. 고졸인력 채용 관련 쟁점 .....	114
4. 고졸인력 양성과 채용 .....	118
가. 특성화고 중심의 직업교육 .....	118
나. 국내·외 고졸 채용 현황 .....	125

5. 소결 .....	134
가. 고졸 채용의 의의와 한계 .....	134
나. 과제 .....	136
V. 유연근무제 도입과 활성화 .....	140
1. 제도 개요 .....	140
2. 유연근무제의 의의와 유형 .....	142
가. 유연근무제의 정의 .....	142
나. 배경 .....	143
다. 유형 .....	144
3. 유연근무제의 이론적 배경 .....	148
가. 일-가족 갈등이론 .....	148
나. 일-가족 양립과 전이이론 .....	149
4. 유연근무제 관련 선행연구 .....	150
가. 유연근무제도 개선·발전 방안에 대한 연구 .....	151
나. 유연근무제도 도입·장애요인에 관한 연구 .....	156
다. 유연근무제도가 조직에 미치는 영향에 대한 연구 .....	160
5. 공공기관 유연근무제 도입과 활용 .....	163
가. 개요 .....	163
나. 유연근무제 일반 현황 .....	163
6. 유연근무제에 대한 근로자 인식과 평가 .....	171
가. 조사개요 .....	171
나. 유연근무제도 현황과 평가 .....	171
7. 유연근무제의 효과분석 .....	177
가. 변수와 기초통계량 .....	177
나. 유연근무제와 효과분석 .....	185
다. 유연근무제 만족도와 활용계획의 결정요인 .....	190
8. 유연근무제 사례조사 .....	194
가. 금융산업분야 공공기관 .....	195
나. 전력·에너지 공기업 .....	196

다. 연기금형 공공기관 .....	197
라. 민간기업의 유연근무 .....	198
9. 국가별 유연근무 수준과 활용환경 .....	199
가. 미국 .....	199
나. 호주 .....	204
10. 소결 .....	207
가. 문제점과 개선방향 .....	207
나. 정책제언 .....	208
 VI. 결 론 .....	 210
 참고문헌 .....	 213

## 표목차

〈표 II-1〉 OECD 주요국의 고용률 연도별 비교(2001, 2006~2010년) ……	26
〈표 II-2〉 전문계 고등학교 취업 및 진학 현황(2001~2011년) ……	28
〈표 II-3〉 OECD 주요국 연령별 여성 고용률 ……	35
〈표 II-4〉 주요 OECD 회원국의 대졸자 경제활동참가율 (25~64세, 2009년 기준) ……	37
〈표 II-5〉 여성근로자 및 관리자 현황 ……	37
〈표 II-6〉 기업의 여성 임원비율 ……	38
〈표 II-7〉 공공 및 민간의 직급별 여성근로자 고용비율 ……	39
〈표 II-8〉 공기업과 준정부기관 최근 5년간 여성과 남성 채용 경쟁률 ……	43
〈표 II-9〉 사회적 다양성 확보를 위한 인력관리 접근시각 ……	49
〈표 II-10〉 정부권장정책 평가편람(2012년도) ……	50
〈표 II-11〉 정부권장정책 평가지표 ……	51
〈표 II-12〉 조직 및 인적자원 관리 평가지표(2012년도) ……	52
〈표 III-1〉 공공기관 청년인턴 채용현황 ……	55
〈표 III-2〉 행정인턴제 변화(2009년/2010년) ……	58
〈표 III-3〉 조사대상 공공기관 ……	69
〈표 III-4〉 청년인턴 및 고졸인턴의 분포 ……	70
〈표 III-5〉 청년인턴 채용 이전 구직활동 기간 ……	70
〈표 III-6〉 청년인턴 지원동기 ……	71
〈표 III-7〉 청년인턴 월평균 임금수준 ……	73
〈표 III-8〉 청년인턴 임금 만족도 ……	74
〈표 III-9〉 청년인턴 담당업무 만족도 ……	74
〈표 III-10〉 청년인턴 담당업무의 성격 ……	75

〈표 III-11〉 청년인턴제도의 목적과 기능 .....	76
〈표 III-12〉 기관의 인턴근무평가의 공정성 .....	78
〈표 III-13〉 교육훈련 참가 여부 .....	79
〈표 III-14〉 수료한 교육이 취업역량 강화에 도움이 된 정도 .....	80
〈표 III-15〉 기관의 취업지원활동 평가 .....	81
〈표 IV-1〉 학력별 신규졸업자 고용률 .....	102
〈표 IV-2〉 학력별 고용률과 실업률 .....	104
〈표 IV-3〉 청년(15~29세)실업률, 고용률 현황 .....	108
〈표 IV-4〉 공공기관 유형별 고졸인력 평균비율 .....	111
〈표 IV-5〉 공공기관 고졸 직원비율(알리오) .....	113
〈표 IV-6〉 조직 및 인적자원관리와 열린고용 간 상관관계 분석 .....	117
〈표 V-1〉 유연근무제도 유형과 특징 .....	145
〈표 V-2〉 유연근무제 유형 .....	147
〈표 V-3〉 전년 대비 유연근무제 유형별 활성화 수준에 대한 인사담당자의 평가(2011) .....	164
〈표 V-4〉 유연근무제 근무환경에 대한 조직문화 성향과 제도구비 수준(2011년) .....	165
〈표 V-5〉 유연근무제 유형별 향후 도입 및 추가확대 계획(2011년) .....	166
〈표 V-6〉 유연근무제 활용 근로자(남/녀)의 유형별 활용 현황 .....	167
〈표 V-7〉 유연근무제 근무환경에 대한 조직문화 성향과 제도구비 수준(2011년) .....	168
〈표 V-8〉 유연근무제 활용경험자 만족도 수준(2011년) .....	168
〈표 V-9〉 유연근무제 유형 선호도 .....	172
〈표 V-10〉 유연근무제 효과에 대한 인식 .....	173
〈표 V-11〉 유연근무제 활용경험자 만족도 .....	173
〈표 V-12〉 유연근무제 활용 동기 충족수준 .....	174
〈표 V-13〉 유연근무제 활용을 위한 조직분위기: 수용도 .....	175

〈표 V-14〉 유연근무제 활용지원 수준 .....	176
〈표 V-15〉 주요 유연근무제 활성화 요인 .....	177
〈표 V-16〉 주요 변수와 측정문항들 .....	178
〈표 V-17〉 기초통계량: 유연근무제의 효과성 모형 .....	180
〈표 V-18〉 기초통계량: 유연근무제의 만족도/활용계획 결정 모형 .....	181
〈표 V-19〉 상관분석: 유연근무제의 효과성 모형 .....	183
〈표 V-20〉 상관분석: 유연근무제의 만족도/활용계획 결정 모형 .....	184
〈표 V-21〉 직무만족도(Job Satisfaction) .....	186
〈표 V-22〉 조직시민행동(Organizational Citizenship Behavior) .....	187
〈표 V-23〉 개인적 성과(Perceived Individual Performance) .....	188
〈표 V-24〉 조직신뢰(Organizational Trust) .....	189
〈표 V-25〉 유연근무제에 대한 만족도 .....	192
〈표 V-26〉 유연근무제의 향후 활용계획 .....	193
〈표 V-27〉 미국 연방정부의 근무형태별 변화추이 .....	200
〈표 V-28〉 미국 민간조직의 유연근무제도 도입 비율 .....	202
〈표 V-29〉 호주의 유연근무제도 도입 추이 .....	204
〈표 V-30〉 업종별 유연근무제도 도입률(2007년) .....	206

## 그림목차

[그림 II-1] 전문계 고등학교 취업자 및 진학자 비중(2001~2011년) ...	30
[그림 II-2] 전문계 고등학생 졸업 후 진로 현황(2001~2011년) .....	31
[그림 III-1] 정부 주도 청년인턴 참여경로 비교 .....	82
[그림 III-2] 정부 주도 청년인턴 지원동기 비교 .....	83
[그림 III-3] 정부 주도 청년인턴제도 필요성 인식 비교 .....	85
[그림 III-4] 정부 주도 청년인턴 만족도 비교 .....	87
[그림 III-5] 정부 주도 청년인턴 불만족 요인 비교 .....	87
[그림 III-6] 정책인턴 월평균임금 비교 .....	88
[그림 IV-1] 학력인플레이와 인력수급 미스매치 .....	106
[그림 IV-2] 고졸의 취업여건 .....	107
[그림 IV-3] 고졸 청년층 고용률 추이 .....	109
[그림 IV-4] 공공기관 유형별 평균 고졸인력 비율(2011년) .....	112
[그림 IV-5] 공공기관 인력의 규모별 학력분포 .....	114
[그림 IV-6] 공공기관 인력의 규모별 평균임금 .....	115
[그림 IV-7] 마이스터고 현황 .....	121
[그림 IV-8] 동서발전 고졸 채용: 차별없는 인사제도 .....	126
[그림 V-1] 활용경험자의 유연근무제 활용중단 이유 .....	169
[그림 V-2] 유연근무제 활용효과의 분석구조 .....	191

# I. 연구목적 및 배경

우리나라 공공기관은 경제 및 산업정책의 중요한 정책수단이다. 과거 정부 주도의 경제성장을 견인하는 추진동력을 제공하였으며, 산업계의 중요한 고용주체로서 기능하고 있기 때문이다. 최근에는 경제위기 이후 계속 악화되어온 고용문제를 해결하기 위해 공공기관 인력관리의 사회적 책임성을 강조하고 있다.

1990년대 말 IMF 경제위기 이후 우리나라 경제체제의 변화가 급속히 진행되었다. 반복적으로 발생하고 있는 글로벌금융 경제위기의 영향으로 국가마다 불확실성이 더욱 증가하고 있으며, 이에 따라 기업들의 인력충원도 경색되면서 고용과 실업문제는 가장 심각한 사회문제로 인식되고 있다. 경기둔화와 저성장이 지속되면서 과거와 같이 대량고용을 통한 고도성장이 불가능해졌으며, 기업들에는 고용확대와 적극적인 투자보다는 인력감축을 통한 구조조정의 인센티브가 더욱 강해지고 있기 때문이다. 이러한 과정을 거치면서, 환경변화에 적응하려는 기업들이 비효율적인 부문을 제거하고 체질개선을 하는 긍정적인 효과도 부인할 수는 없으나 구조조정과 경영효율화에 따른 희생이 구직자와 근로자에게 전가되고 있다는 우려가 커지고 있다.

이와 함께 과거 경제성장을 견인하였던 노동력은 탈공업화 중심으로 산업구조가 변화하면서 경제의 전반적인 고용창출력이 감소하고 있는 것도 취업을 더욱 힘들게 하는 것으로 분석되고 있다<sup>1)</sup>. 과거 개발시대의 발전논리였던 성장과 고용의 연계적 순환구조가 약해지고 있는 것이다.

이렇게 고용환경이 악화되면서 비정규직이 증가하고 있고, 청년층, 특히 고졸자와 같은 취약계층의 취업은 더욱 힘들어지고 있다. 대학진학률

---

1) 김종일(2006). 「1990년대 이후 한국경제의 구조변화와 고용문제」, 『한국경제의 분석』, 제12권 제2호

이 80% 수준에 이르고 있어 OECD 국가 가운데 가장 높지만, 반면 청년층의 경제활동 참여율은 가장 낮은 것으로 파악되고 있다. 경제활동참여율이 낮은 것은 고학력사회의 특징으로 설명할 수 있으나, 결과적으로 노동시장의 수요와 공급의 미스매치의 원인으로 작용하고 있다<sup>2)</sup>. 청년층의 경제활동 참여를 높이기 위해서는 기업에서 요구하는 기술 중심의 직업교육이 활성화되고 고졸인력의 취업기회가 확대되어야 하나 우리나라 교육 및 인력정책과 노동시장이 분절적으로 서로 다른 방향으로 진행되면서 고용문제를 더욱 심화시켜왔다. 이제는 고용문제가 노동시장의 단기적인 불균형이라기보다는 복합적인 사회문제로 정부가 공식적인 정책의제로 삼아 해결방안을 모색해야 하는 시점에 이르렀다.

최근 정부는 산업계의 중요한 고용주체인 공기업을 포함한 공공기관들에 청년인턴 활성화와 고졸인력 채용을 권고하는 등 고용문화를 변화시키기 위한 노력을 시작하였다. 아직 고졸인력 채용 활성화를 위한 정책적 드라이브의 효과를 언급하기에는 이른 시점이나, 공공부문에서 시작된 새로운 채용 경향은 사회적으로 주목받고 있는 것이 사실이다. 사회적 책임을 강조하는 정부의 고용정책 기조가 충원 과정에서는 고졸인력의 취업기회 확대를 강조하였다면, 현직자 인력관리에서는 근무형태의 유연성을 확대하는 것에 초점을 맞추고 있다. 전통적으로 고정되어 있던 근무형태, 시간, 장소를 근로자들의 필요에 따라 선택할 수 있는 유연성을 제공하는 것이 유연근무제이다. 일반적으로 전통적인 정형화된 근무방식이 아닌 대안적인 근무형태를 통해 일과 가정이 양립할 수 있는 환경을 제공하고자 하는 것이 유연근무제를 도입하게 된 이유이기도 하다. 특히, 저출산 현상이 심화되는 가운데 여성근로자들이 직업생활과 출산과 양육을 함께 병행할 수 있는 가족친화적(family-friendly) 환경을 조성하기 위한 정책적 의지도 반영되어 있다. 하지만, 공공기관 근로자들의 유연근무제 활용실적이 아직 미미한 수준에 머물고 있어, 정부는 유연근무제 활용을 경영고시 및 경영평가 등 공공기관 관리제도 개선과 연계하여 활성화시키고자 노력하고

2) OECD, *Economic Surveys Korea 2012*(2012)

있다. 노동시장에서 구직중인 청년들에게 직업 탐색과 취업역량 강화 기회를 제공하기 위해 공공기관들이 정원의 4% 수준에서 청년인턴을 선발하여 활용하고 있다. 직업생활 진입이 어려운 청년인력에게 일자리를 제공하여 한시적인 실업상태를 해소한다는 취지도 함께 반영되어 있다. 이렇게 고용문화와 근로환경을 개선하기 위해 공공기관이 시행하고 있는 청년인턴제도, 고졸인력 채용, 그리고 유연근무제를 효과적이고 지속가능한 인력관리제도로 확산시키기 위해서는 도입 초기단계의 활용 수준과 과정에 대한 점검을 통해 문제점을 찾아내고 발전 방향을 모색할 필요성이 있다. 하지만, 제도 도입 초기단계에서 이들의 도입과 실행성과를 판단하는 것은 한계가 있다. 제도 자체가 오랜 기간 동안 정교하게 설계되어 도입되기보다는 고용문제에 대응하기 위한 방편으로 도입되어 확산 과정상 나타나는 문제점들을 점검하고 시행착오를 개선하는 방향으로 출발하였기 때문이다. 따라서 본 보고서에서는 성과를 계량적으로 측정하기보다 초기 도입단계의 활용 수준과 과정에 대한 점검을 통해 문제점을 찾아내고 발전방향을 모색하는 것을 연구의 주요내용으로 하고 있다. 공공기관 인력 채용과 관리시스템에서 청년인턴제도, 고졸인력 채용제도, 유연근무제의 의미와 도입 수준을 평가하여 개선방향을 제시하고자 한다. 세 가지 제도와 정책은 수혜대상이 다르지만, 조직의 사회적 책임을 강조하고 있다는 공통점이 있다. 이와 같은 제도들의 지속가능성과 발전방향을 함께 분석·연구하는 것은 노동시장의 공정한 사용자로서 공공기관이 책임과 역할의 방향을 가늠해 볼 수 있다는 점에서 의미가 있다.

## II. 고용환경의 변화와 정책적 대응

### 1. 경제위기와 사회구조의 변화

#### 가. 청년인력의 취업과 고용문제 심화

OECD 통계치(2011년 기준)<sup>3)</sup>에 따르면, 우리나라 노동시장은 주요 회원국과 비교하여 경쟁력을 가지지 못하고 있다. 우리나라의 15~64세 고용률은 63.9%로 OECD 회원국 평균인 64.8%보다 0.9%포인트 낮게 나타났다. 이는 프랑스의 고용률(63.8%)과 비슷하며, 대부분의 해외 주요국인 스웨덴(74.1%), 독일(72.6%), 호주(72.7%), 뉴질랜드(72.6%), 미국(66.6%), 일본(70.3%)보다 낮은 수치이다.

우리나라 15~24세 청년층 고용률은 23.1%로 OECD 회원국 평균인 39.5%보다 16.4%포인트 낮으며, 스웨덴(40.4%), 독일(48.2%), 프랑스(29.91%), 미국(45.45%), 일본(39.1%)보다 크게 낮은 수준이다. 즉, 전반적인 고용률과 청년층의 고용상황이 해외 주요국에 비해 고용 수준이 떨어지고 있다. 우리나라 청년 고용률의 연도별 변화추이를 살펴보면, 2001년 30.09%에서 2011년까지 10년 동안 약 7.04%포인트 하락하여, 현재 23.05% 수준인 것으로 파악되고 있다. 같은 기간, OECD 평균 청년 고용률은 44.64%에서 39.54%로 5.1%포인트 하락하였다. 이 기간 동안 대부분 해외 주요국에서도 청년 고용률이 10%포인트를 전후하는 하락세를 보였으나, 특이한 것은 청년 고용률 수준이 상대적으로 낮았던 프랑스와 일본과 같은 경우에는 큰 변화가 없었다는 점이다. 일본의 경우 2001년 41.96%이었던 청년 고용률은 2011년 39.07% 수준으로 2.89%포인트 하

---

3) OECD 온라인 통계자료 『OECD StatExtracts』 참조(2012. 6 기준)

락하는데 그쳤으며, 프랑스는 29.31%에서 29.91%로 0.02%포인트의 차이를 보이며 거의 변하지 않았다. 이에 반해 우리나라의 경우에는 청년 고용률 자체도 낮은 상태에서 계속하여 하락하였다는 점에서 다른 해외 주요국에 비해 청년들의 고용문제가 더욱 우려되는 상황이라는 것을 짐작할 수 있다.

이러한 하락 추세는 IMF 경제위기 이후에도 반복적으로 발생하는 글로벌 경제·금융위기가 계속되면서 경제성장과 고용 확대가 함께 이루어지지 않았으며<sup>4)</sup>, 최근에는 저성장시대로 본격적으로 진행되면서 청년 고용문제는 더 심화되고 있는 것으로 판단된다.

---

4) 이종훈(2010), 「일자리 창출과 공공부문의 역할」, 『국가 고용정책과 공공기관의 역할』, 한국조세연구원.

〈표 11-1〉 OECD 주요국의 고용률 연도별 비교(2001, 2006~2010년)

(단위: %)

연 도		2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011
O E C D	전 체	67.34	68.36	68.89	69.03	67.29	67.30	67.52
	청 년 (A)*	29.14	26.50	26.14	25.78	23.18	22.67	22.32
	청 년 (B)*	44.64	43.19	43.17	42.79	39.90	39.48	39.54
한 국	전 체	65.38	68.03	68.33	68.22	67.38	67.71	68.43
	청 년 (A)	10.07	6.74	6.59	5.87	5.42	6.12	6.77
	청 년 (B)	30.09	27.18	25.68	23.80	22.90	23.00	23.05
미 국	전 체	75.48	74.75	74.65	73.93	70.72	69.84	69.97
	청 년 (A)	42.31	36.95	34.81	32.64	28.38	25.90	25.79
	청 년 (B)	57.71	54.25	53.13	51.23	46.85	45.00	45.45
영 국	전 체	73.60	74.19	74.00	74.42	72.45	72.33	72.61
	청 년 (A)	51.98	45.00	42.34	43.08	37.62	35.38	33.14
	청 년 (B)	61.05	57.65	56.45	56.32	51.86	50.69	50.14
프 랑 스	전 체	62.94	63.89	64.59	65.17	64.36	64.24	64.32
	청 년 (A)	10.62	11.17	12.15	11.97	11.04	11.14	10.56
	청 년 (B)	29.31	29.83	31.05	31.36	30.55	30.29	29.91
스 웨 덴	전 체	76.62	75.98	77.25	77.51	74.05	74.48	75.97
	청 년 (A)	31.60	27.95	28.59	27.72	20.58	20.17	20.28
	청 년 (B)	48.70	44.77	46.83	46.41	38.38	38.48	40.41
독 일	전 체	66.54	68.17	70.10	71.34	71.62	72.39	73.98
	청 년 (A)	29.78	26.60	28.33	29.03	28.06	27.31	27.55
	청 년 (B)	47.03	44.01	45.94	47.19	46.55	46.81	48.19
일 본	전 체	74.35	76.04	77.14	77.45	76.94	77.56	77.33
	청 년 (A)	15.56	14.93	14.87	14.86	13.96	13.72	13.07
	청 년 (B)	41.96	41.40	41.43	41.37	39.89	39.16	39.07

이와 함께, 경제 불확실성에 대응하는 기업들의 인력관리 행태 변화도 고용환경을 더욱 어렵게 하고 있다. 기업들이 인적 자원의 효율적 배치와 활용이 조직 경쟁력의 기반으로 인식하면서 인력 증원에 대한 인센티브가 거의 없으며, 인력충원도 고급핵심인력을 중심으로 이루어지고 있다. 직업경로에 처음 진입하는 신규인력보다는 해당 분야에서 경험을 축적한 경력자 중심의 수시채용 구조로 변화하고 있는 점도 노동시장에서 청년고용을 더욱 어렵게 만드는 요인 중 하나라고 할 수 있다. 즉, 새로운 인력충원과 확대를 통한 고정비용 부담을 늘리는 것보다는 핵심인력 위주의 소수 충원과 정보통신기술이나 자동화, 업무과정의 효율화를 통한 비용절감이 IMF경제위기를 경험한 경영관리자들의 인력관리 경향으로 일반화되어 가면서, 청년들의 취업 경쟁이 더욱 심화되고 있는 현실이다.

### 나. 전문계고 졸업자의 진로 선택과 직업교육의 왜곡

청년고용 검색과 함께 노동시장에서 관찰되는 문제점은 전문직업교육을 받은 고졸인력의 노동시장 진입장벽과 직업교육의 왜곡현상이다. 이러한 문제점은 전문계고 졸업자들의 취업률과 진학률 변화를 통해 확인할 수 있다.

#### 1) 취업자와 진학자 비중

지난 10여 년간 나타난 특징적인 사회현상 중 하나는 세계 최고 수준의 대학진학률이다. 2008년도 우리나라 대학진학률은 83.8%까지 증가하였다가 2011년도에는 72.5% 수준이다. 이는 대부분의 고졸자들이 진학을 하여 고등교육을 받고 있다는 의미이다. 경제학자 Paul Romer 교수가 인적 자본(Human Capital)의 중요성을 강조하였다는 점에 비추어 본다면, 높은 진학률과 고등교육의 기회 확대는 우리 사회의 인적 자본 역량을 강화하는 기반이 될 수 있으나, 현재 우리나라에서는 노동력의 수요와 공급구조가 왜곡되면서 문제점들을 노정하고 있다.

경색된 고용 사정이 크게 개선되지 않은 상태에서 대학진학률은 지속적으로 증가함에 따라 노동시장에 대졸인력이 늘어나게 되었으며 고졸인력의 취업이 상대적으로 어려워지면서 전문계고 졸업자들의 진로 선택에도 큰 변화가 있었다. 2001년도 이후 전문계고 졸업자들의 진로를 추적하면, 2000년대 들어서면서 이들의 진로 선택이 크게 변화하고 있음을 알 수 있다. 2000년 초기에만 해도 취업률과 진학률이 거의 비슷한 수준을 유지하고 있었으나, 2002년부터 역전되어 현재까지도 진학률이 취업률보다 크게 앞서고 있다. 2003년 취업자 비중은 40% 밑으로 내려가 2009년도 16.7% 수준까지 내려간 데 비해, 진학자 비중은 2003년 50%를 넘어선 이후 2009년 73.5%를 정점으로 70% 수준에 이르고 있다.

〈표 II-2〉 전문계 고등학교 취업 및 진학 현황(2001~2011년)

(단위: 명, %)

연도	졸업자 수	취업현황		진학현황	
		취업자	취업자 비중	진학자	진학자 비중
2001	270,393	130,968	48.4	121,411	44.9
2002	231,127	104,138	45.1	115,103	49.8
2003	189,510	72,212	38.1	109,234	57.6
2004	182,835	60,062	32.9	113,944	62.3
2005	170,259	47,227	27.7	115,164	67.6
2006	162,600	42,151	25.9	111,601	68.6
2007	158,708	32,075	20.2	113,487	71.5
2008	158,408	30,036	18.9	115,407	72.9
2009	151,410	25,297	16.7	111,348	73.5
2010	156,069	29,916	19.2	111,041	71.1
2011	152,824	35,698	23.4	97,400	63.7

자료: 교육통계연보(교육통계서비스 웹사이트, 2012. 6)

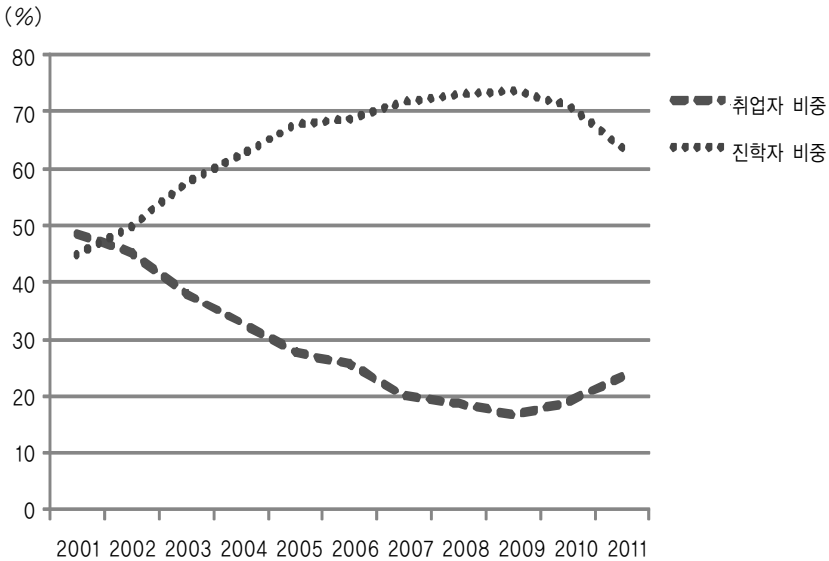
지난 10년간 취업자 비중은 반으로 줄어든 반면, 전문계고 졸업자의 진학 비중은 2배 가까이 증가하면서 취업률보다 4배 이상 커지는 기현상이 발생한 것은, 청년층 인력의 고용환경 악화 등 사회·경제적 여건이 그들로 하여금 일관되고 지속적으로 과거와 다른 진로를 선택하도록 압박하였다는 것을 간접적으로 암시하고 있다. 전문계고 졸업자의 취업과 진학의 상대적인 비중 변화뿐만 아니라, 전문계고 학생의 절대규모가 감소하고 있는 현상은 전문계고 학생들의 진로패턴의 변화를 더욱 명확하게 보여주고 있다.

2001~2011년 기간 동안 전문계고 졸업자 규모는 27만명에서 15만명 수준으로 12만명 정도가 급감하면서도 진학자 수는 큰 변화가 없었다. 반면, 취업자는 10.6만명(81%)정도까지 감소하였다. 즉, 전체 학생 수 감소에도 불구하고 진학자 수는 그대로 유지되면서 취업자의 절대규모에만 영향을 끼친 것으로 분석할 수 있다. 즉, 이와 같이 전문계고 학생규모가 거의 절반 가까이 감소하는 동안에도 진학을 희망하는 학생규모는 큰 차이가 없이 유지되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 전문계고 졸업자가 여전히 20% 이상 취업을 하고 있으나, 70%가 넘는 진학률은 일반계고 졸업자의 진학률 72.5%에 비해서 크게 뒤지는 수준이 아니다<sup>5)</sup>.

---

5) 일반계 고교의 진학률이 2010년까지는 80%를 상회하였으며, 2011년도에는 75.2%인 것으로 파악됨(교육통계연보 및 교육통계서비스 <http://cesi.kedi.re.kr/index.jsp> 참조).

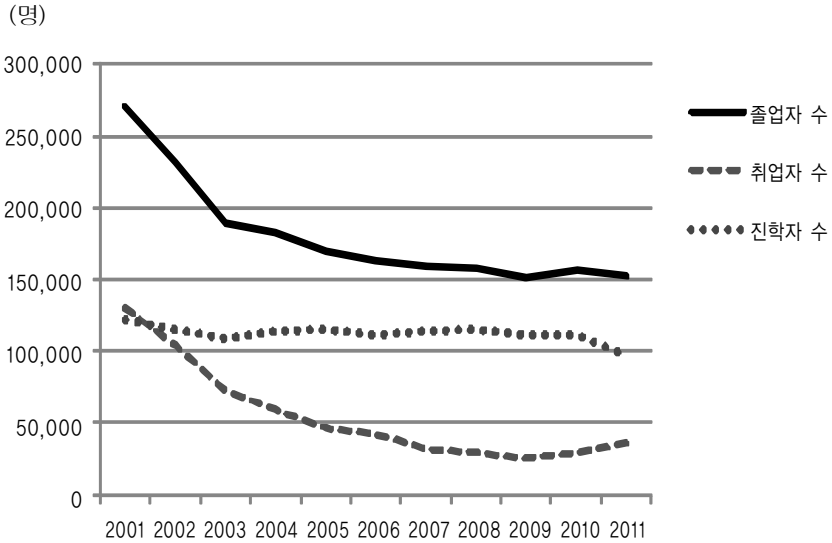
[그림 II-1] 전문계 고등학교 취업자 및 진학자 비중(2001~2011년)



전문계고 졸업자들이 대부분 진학하여 진학 비중이 일반계고 진학률에 크게 떨어지지 않는 수준까지 계속 상승해 왔지만, 이를 전문계고의 성과로 간주하기보다는 우선 그 원인과 배경에 대한 평가가 선행되어야 할 것이다. 직업교육과 취업지도를 통해 학생들이 졸업 후 직업생활에 안정적으로 진입할 수 있도록 지도하는 것이 전문계고 본연의 기능이기 때문이다.

전문계고 학생 수가 현저히 줄어들었으며, 일반계뿐만 아니라 전문계고를 졸업한 학생들조차도 상당수 진학하고 있다는 점에서 일반계 고교와 전문계 고교의 기능적 구분이 상당히 퇴색하고 있다. 이를 두고 학력과잉 혹은 학력인플레이션 현상이라고 우려하는 입장이 설득력을 얻고 있다. 높은 대학진학률 자체가 문제라기보다 이러한 현상을 견인한 것이 고용경색이나 학력차별로 인해 취업이 힘들어지면서 졸업 이후 불확실성이 높은 노동시장으로 바로 진입하기보다 취업 가능성을 높일 수 있는 대학진학을 선택하고 있다는 점이다.

[그림 II-2] 전문계 고등학생 졸업 후 진로 현황(2001~2011년)



## 2) 고졸자 취업 현실과 문제점

최근 다소 개선되었지만, 청년 고용과 관련된 연구 및 미디어매체들의 고졸자 채용 현실에 대한 평가는 일반적으로 부정적이다. 고졸자들의 취업의 어려움을 지적하면서 다른 한편으로는 중소기업의 인력난도 여전히 해결하여야 할 과제로 남겨져 있다. 이러한 고용구조상 문제점의 근원은 일차적으로는 ‘부족한 일자리’에서 기인한 것으로 판단된다.

OECD 통계자료에서도 확인할 수 있는 것처럼 우리나라 청년 고용 현실은 다른 주요 회원국과 비교해서도 상당히 낮은 상태이며, 2001년 기준으로 청년 고용률<sup>6)</sup>이 비슷하였던 프랑스보다도 현재 7%포인트 정도 낮다. 우리나라 청년 고용률은 23.5%, 프랑스는 29.91%로 나타났는데, 이는 우리나라가 프랑스의 78.5% 수준에 머물고 있는 것을 보여준다<sup>7)</sup>.

6) 한국은 30%, 프랑스는 29% 수준으로 큰 차이는 없었음.

7) 양국의 청년 고용률이 모두 30% 미만이지만, 프랑스의 경우 2001년부터 2011년까지 변화폭이 크지 않았던 반면 우리나라는 지속적으로 하락해 왔다

흥미로운 것은 수요자인 기업들의 경우 고졸인력을 활용할 때 가장 어려운 점으로 고졸인력의 입사지원 자체가 부족하다는 점을 호소하고 있다는 것이다. 노동연구원(2011)의 연구결과에 따르면, 전문계고졸 졸업한 구직자 수가 양적으로 부족하다는 점을 많은 기업의 인사담당자들이 지적하고 있으며, 대한상공회의소(2011)가 실시한 ‘기업의 고졸인력 활용 현황 및 채용수요 조사’에서도 기업들이 고졸인력의 입사지원 자체가 부족하다는 점을 가장 큰 어려움으로 호소하고 있는 것을 재확인하였다<sup>8)</sup>. ‘부족한 일자리’와 ‘구직자 부족’ 문제가 양립하는 외견상 모순적인 상황의 본질은 고졸자가 취업을 희망하는 일자리가 부족하다는 것으로 정리할 수 있다. 김유선 외(2009)에 따르면, 구직중인 고졸인력들은 경영, 회계 등 사무 관련 직종을 선호하는 것으로 나타났으며, 이직 시에도 비사무직보다는 사무직을 선호하는 경향이 강한 것으로 분석하였다<sup>9)</sup>. 비사무직보다는 사무직을 선호하는 것은 결국 ‘양질’의 일자리가 부족함에 따라 발생하는 현상으로 해석할 수 있을 것이다.

대학진학률이 증가함에 따라 제한된 양질의 일자리 수급과정이 고학력인력 중심으로 편중되면서 고졸인력이 취업여건이 더욱 악화되고, 취업의 어려움으로 인해 진학을 선택하는 전문계고졸업생들이 늘어남에 따라, 대졸인력 규모가 다시 커지면서 중국적으로 ‘제한된 양질의 일자리’에 대한 고학력자들의 경쟁은 더욱 치열해질 수밖에 없다.

최근 대한상공회의소(2012)가 실시한 ‘청년층의 중소기업 취업의사 및 미스매치 실태조사’에 따르면, 대학생들이 취업 시 가장 중요하게 고려하는 기준으로 임금 및 복리후생(47.4%), 그 다음으로 고용 안정성(24.6%)을 들고 있는 반면, 업무내용의 적절성(5.2%)은 취업 시 크게 고려하지

---

는 점도 유의하여야 한다. 이는 청년 고용시장의 불안정성을 간접적으로 암시하고 있다.

8) 대한상공회의소(2011)의 조사결과에 따르면, 전체 응답기업의 25.6%가 입사지원 부족을 고졸인력 활용의 문제점으로 지적하고 있었으며, 그 다음으로 입사 후 대학진학을 위한 조기퇴사(15.1%), 남학생의 군복무로 인한 경력단절 및 인력운용 차질(11.9%) 등을 애로사항으로 꼽았다.

9) 김유선 외(2009), 『고졸 청년층 노동시장 분석』, 한국고용정보원

않고 있는 것으로 나타났다. 즉, 직무의 적합성보다도 안정적이고 좋은 직장에 대한 선호가 분명한 것을 확인할 수 있다<sup>10)</sup>. 임금과 복리후생 여건이 좋고 직장 안정성이 확보된 양질의 일자리에 대한 구직자들의 선호는 굳이 미디어 보도나 여론조사를 통해 확인하지 않더라도 당연하다. 이러한 까닭으로, 대학생은 대기업(30.8%), 공무원 및 공공기관(25.2%), 외국계 기업(24.9%), 중견기업(10.3%), 중소기업(7.2%), 해외취업(1.6%) 순으로 취업하기를 희망하고 있는 것으로 나타났다.

하지만, 취업이 어려울 경우에는 ‘중소기업’ 취업을 고려하겠다는 대학생들도 72.6%에 이른다는 분석결과도 있다(대한상공회의소, 2012). 이러한 고용환경에서 학력이 인력 선발의 주요 잣대로 기능한다면, 대졸인력의 구직범위가 확대될수록 고졸자들의 취업은 더욱 힘들어질 것이라는 점을 쉽게 가늠할 수 있다. 정리하면, 고졸자 채용 확대는 ‘양질의 일자리 부족’에서 출발하여 여러 문제점들이 순환적으로 재생산·강화되는 구조를 가지고 있다. 고졸인력의 취업여건을 악화시키는 문제점들의 연결고리를 끊기 위해서는 고용주가 고졸인력에게 양질의 일자리를 제공하고 채용을 확대하려는 노력이 중요하다.

### 다. 여성인력의 노동시장 진출과 한계

여성인력의 경제활동참여가 증가하면서 전통적인 고용환경과 인력관리 구조의 변화가 요구되고 있다. 우리나라 여성의 경제활동참가율(2011년도 현재)<sup>11)</sup>은 53.1%로 OECD 회원국 평균 56.7%보다 3.6%포인트 낮고, 프랑스(59.7%)와도 다소 차이가 나고 있으며, 미국(62.0%), 호주(66.7%),

10) 대한상공회의소(2012)에 따르면, 대학생들이 취업 시 선택기준은 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

구 분	임금/복리후생 (①)	고용안정성 (②)	능력개발 (③)	회사의 비전 (④)	업무내용 (⑤)	(①) + (②)	
전 체	47.4	24.6	13.1	9.7	5.2	72.0	
성별	남	52.0	15.3	13.6	12.4	6.8	67.3
	여	41.7	36.1	12.5	6.3	3.5	77.8

주: 대한상공회의소(2012, p.8) 표[15] 재구성

11) 15~64세 여성고용률

독일(67.7%), 스웨덴(71.9%) 등 주요국에 비해서는 큰 차이가 나타나고 있는 것을 확인할 수 있다. 여전히 우리나라 여성 고용률 수준은 해외 주요국에 못 미치고 있으나, 25~34세 구간의 여성 고용률은 지속적으로 증가하여 왔다.

지난 10년간 연령구간별 우리나라 여성 고용률 변화추이를 살펴보면, 25~29세 구간에서는 2001년에서 2011년 사이에 55.3%에서 67.8% 수준까지 증가하였으며, 30~34세 구간에서는 47.8%에서 53.2%까지 늘어났다. 25~34세 구간과 45~54세 구간의 고용률이 각각 약 10%포인트, 4%포인트 수준 증가한 것으로 나타나고 있다. 이 구간인 35~44세, 55~64세는 거의 변화가 없었으며, 15~24세 구간은 약 6%포인트 감소한 것으로 나타난다. 이는 젊은 여성들의 고용시장 진입이 꾸준히 늘어나고 있다는 점을 암시하고 있다. 반면, 특징적인 것은 35~39세의 경우, 오히려 58.4%에서 54.1% 수준으로 감소하였다는 점이다. 이는 상당수 경력을 쌓은 여성인력이 가사, 육아부담 등으로 직장을 떠나는 현상이 발생하고 있는 것을 암시하고 있다.

국민의 절반에 이르는 여성들의 교육수준이 높아지면서 고급노동력 공급원으로서 잠재적 가치 때문에 국가와 기업의 경쟁성 향상을 위해 여성인력관리의 중요성이 더하고 있는 것은 주지의 사실이다<sup>12)</sup>. 이미 오래전부터 여성인력의 중요성은 공공부문과 주요 민간기업에 여성인력의 진출이 늘어나고 있으며, 최근에는 여학생의 대학진학률이 남학생들의 진학률을 앞서고 있다는 점도 여성인력의 중요성을 보여주고 있다. 2009년 여학생들의 대학진학률이 82.4%로 남학생들의 진학률 81.6%를 0.8%포인트 앞서기 시작하여 2011년도 여학생 진학률은 남학생 진학률 70.2%보다 약 5%포인트 높은 75.0%로 격차를 더욱 벌이고 있다. 젊은 여성들의 고용률이 증가하고 있다는 점과 여학생들의 진학률이 남학생을 앞서고 있다는 점은 앞으로 역량 있는 여성인력의 공급이 늘어날 것이라는 것을 쉽게 예측할 수 있다. 또한, 기술의 발달, 산업구조와 업무방식의 변화에 따라 자

12) 금재호(2011. 8), 「여성 일자리 무엇이 문제인가?」, 월간 『노동리뷰』

동화, 전자화됨에 따라 노동력의 수요가 상당히 줄어들 수 있으나, 여성인력의 활용은 현재 저출산·고령화가 심화됨에 따라 발생할 수 있는 인력 부족 현상에 대처할 수 있는 여지를 넓혀줄 수 있다<sup>13)</sup>.

〈표 II-3〉 OECD 주요국 연령별 여성 고용률

(단위: %)

여성 고용률	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
한국	15~64	50.95	51.96	51.11	52.16	52.54	53.08	53.24	53.19	52.21	52.63	53.11
	25~29	55.25	57.54	58.12	61.22	63.04	64.27	65.35	66.34	65.55	66.23	67.76
	30~34	47.76	48.57	48.37	48.89	48.60	51.62	52.05	51.74	50.13	52.86	53.21
	35~39	58.36	58.16	56.76	57.33	57.27	58.42	57.38	57.39	54.87	54.35	54.06
호주	15~64	61.67	62.04	62.96	63.00	64.60	65.50	66.14	66.74	66.28	66.18	66.70
	25~29	69.98	69.04	69.80	69.73	71.47	71.62	72.34	72.44	70.76	70.17	72.29
	30~34	63.86	63.61	64.44	64.55	67.16	67.18	66.85	69.03	67.77	67.72	68.04
	35~39	65.07	65.51	66.73	64.70	66.22	68.16	69.71	68.69	69.75	69.40	69.77
캐나다	15~64	65.89	66.93	67.98	68.31	68.16	68.84	69.94	70.05	69.05	68.83	68.92
	25~29	75.20	75.22	75.74	76.20	75.72	77.08	77.60	77.09	76.33	76.55	75.20
	30~34	74.43	74.75	75.36	76.82	76.61	75.81	78.05	77.08	76.54	75.47	76.57
	35~39	74.52	75.82	76.71	76.92	76.27	76.83	77.99	77.81	76.52	76.12	76.61
프랑스	15~64	55.73	56.43	58.22	58.23	58.36	58.55	59.57	60.24	59.85	59.69	59.66
	25~29	68.92	70.81	71.82	71.34	71.90	72.79	72.52	72.85	72.31	72.18	70.88
	30~34	69.44	69.24	71.67	71.12	71.91	70.56	73.51	76.24	73.80	73.72	73.29
	35~39	71.61	72.34	73.86	74.61	73.73	75.04	76.47	78.17	78.07	77.74	76.63
독일	15~64	58.72	58.83	58.74	59.19	59.55	61.43	63.19	64.32	65.18	66.12	67.68
	25~29	69.73	69.59	68.53	67.95	65.29	67.61	68.91	70.24	71.40	72.39	74.64
	30~34	70.95	71.09	68.37	72.01	66.48	70.00	70.96	70.53	72.23	72.61	74.92
	35~39	72.43	72.09	71.68	72.92	71.28	72.65	74.34	74.61	74.69	74.86	76.18

13) 금재호(2011. 8), 「여성 일자리 무엇이 문제인가?」, 월간 『노동리뷰』

〈표 II-3〉의 계속

(단위: %)

여성 고용률		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
일본	15~64	57.01	56.52	56.81	57.36	58.10	58.83	59.48	59.74	59.75	60.10	60.25
	25~29	65.98	66.24	68.07	69.59	70.33	71.53	71.43	71.81	72.09	72.65	72.81
	30~34	55.07	55.98	56.28	58.14	58.76	59.71	60.99	61.74	63.00	64.15	64.19
	35~39	59.30	58.62	59.47	59.35	60.00	60.93	61.51	62.16	62.13	62.63	63.88
스웨덴	15~64	73.48	73.40	72.81	71.81	71.78	72.12	73.21	73.20	70.21	70.27	71.86
	25~29	75.35	74.47	74.64	72.68	74.02	74.44	75.76	76.31	73.97	72.65	74.76
	30~34	80.66	81.06	79.00	79.19	78.26	81.14	82.78	83.38	81.24	80.89	81.87
	35~39	83.39	83.49	82.46	82.07	82.87	82.59	84.42	85.91	83.53	83.32	83.24
스위스	15~64	70.69	71.52	70.74	70.32	70.43	71.13	71.57	73.53	73.57	72.53	73.24
	25~29	76.85	77.84	78.66	78.88	81.49	80.09	80.42	83.84	79.74	78.73	79.82
	30~34	74.92	75.40	74.76	75.21	74.09	76.00	76.07	77.58	78.97	77.97	79.58
	35~39	78.08	78.39	76.50	74.89	74.27	73.84	75.77	78.79	78.41	77.24	77.65
영국	15~64	66.03	66.25	66.38	66.58	66.64	66.83	66.32	66.82	65.57	65.33	65.33
	25~29	72.26	72.51	72.54	72.44	72.13	73.02	72.64	73.72	71.57	72.08	71.47
	30~34	70.91	70.46	70.38	71.93	72.32	72.16	71.36	71.98	70.27	71.13	72.14
	35~39	73.52	73.40	74.01	73.00	72.97	72.39	73.49	73.37	73.11	72.21	71.95
미국	15~64	67.09	66.09	65.68	65.39	65.61	66.05	65.92	65.50	63.40	62.43	62.01
	25~29	71.84	70.80	69.66	68.71	69.33	71.23	71.11	71.38	68.37	68.13	67.27
	30~34	71.60	70.55	69.73	70.20	70.19	70.31	70.97	70.64	68.78	67.59	66.97
	35~39	73.06	71.44	70.47	70.92	71.44	71.59	71.07	71.54	69.27	68.47	68.02
OECD	15~64	55.08	55.05	55.08	55.44	55.91	56.68	57.23	57.57	56.67	56.63	56.74
	25~29	61.23	61.37	61.55	62.05	62.65	64.01	64.44	65.06	63.81	63.79	63.58
	30~34	61.47	61.51	61.06	62.23	62.15	63.07	63.90	64.29	63.46	63.38	63.48
	35~39	64.37	64.15	63.96	64.51	64.65	65.42	65.74	66.35	65.27	65.23	65.13

자료: OECD DB(updated 2012. 7)

하지만, 여성인력 활용의 가장 큰 문제점은 육아와 가사 등으로 인해 남성인력과 달리 장기간 고용이 어렵다는 점이다. 과거 결혼과 출산으로 인해 일을 중단해야 하는 경우가 일반적이었으며, 이로 인해 여성인력 경제활동참여율의 프로파일은 연령구간에 따라 M자형 커브를 그리는 '경력단절현상'이 발생하고 있다. 일단 경력이 단절된 이후에는 재취업을 희망하더라도 취업률은 떨어지는 것으로 분석되고 있다<sup>14)</sup>. 이러한 까닭으로 우리나라 대졸여성들의 경제활동참여율도 해외 주요국에 비해 현저히 떨어지는 것으로 나타나고 있다<sup>15)</sup>. 여성의 대학진학률은 80.5%<sup>16)</sup>이나 이에 비하여 여성의 경제활동참가율은 50%대에 머물고 있는 점에 주목해야 한다.

〈표 II-4〉 주요 OECD 회원국의 대졸자 경제활동참가율  
(25~64세, 2009년 기준)

(단위: %)

	한국	OECD 평균	일본	미국	영국	호주	캐나다	프랑스	덴마크	노르웨이
여자	61.8	82.8	69.3	80.2	83.5	82.7	83.4	85.0	89.3	90.2
남자	91.8	92.1	95.5	90.3	91.7	92.4	89.9	91.3	93.1	93.4

자료: OECD, *Employment Outlook* 2011

즉, 여성인력의 특수성을 감안하여 근무환경을 개선하고 인력관리를 하지 않는다면, 여성들이 가지고 있는 잠재적 가치를 충분히 활용하지 못할 우려가 크다. 여성의 고학력화와 진출이 확대되면서 여성의 경제활동이 지속적으로 확대될 것이라는 낙관적인 기대에도 불구하고 여성경제활동 안정성과 질적 수준을 강화하는 것이 과제로 남아 있다.

14) 한국노동연구원 '노동패널'자료에 따르면, 연령구간별 결혼 전후, 출산 전후에 있는 여성 간 취업률차이가 상당히 존재하는 것으로 나타난다.

15) OECD Education at Glance

16) 남성 대학진학률 77.6%, 교육과학기술부 『교육통계연보』, 2010년

〈표 II-5〉 여성근로자 및 관리자 현황

(단위: 명, %)

구분	근로자	여성	여성고용 비율평균	관리자	여성 관리자	여성관리자 비율 평균	
'11년도	계	2,731,934	933,286	34.87	270,234	34,616	16.09
	1,000인 이상	2,192,037	752,506	36.42	225,384	27,865	16.96
	999인 이하	539,897	180,780	33.67	44,850	6,751	15.41
'10년도	계	2,598,082	846,957	34.12	230,008	29,404	15.09
	1,000인 이상	2,032,547	659,087	35.60	183,855	22,431	16.15
	999인 이하	565,535	187,870	33.07	46,153	6,973	14.33

자료: 고용노동부, 「적극적 개선조치 현황 자료」(2011. 10. 4. 보도자료)

2011년도 전체 근로자 중에 여성 비율이 전년에 비해 약간 높아지면서, 여성 관리자 숫자와 비율도 증가한 것으로 나타나고 있으나, 여성인력이 남성에 비하여 민간기업이나 공공부문에서 상위 임원직 진출 수준이 낮은 점은 최근 여성인력의 고용비율이 증가하고 있는 긍정적인 경향에도 불구하고 고용시장과 노동환경이 아직 여성들에게 우호적이지 않다는 것을 간접적으로 보여주고 있다.

〈표 II-6〉 기업의 여성 임원비율

(단위: %)

	전체	공공기관	민간기업
1,000인 이상	6.81	3.36	7.17
999인 이하	7.73	5.19	8.37

자료: 고용노동부, 「적극적 개선조치 현황 자료」(2011. 10. 4. 보도자료)

공공기관과 민간기관에서 모두 과장급 이상에서의 여성근로자의 비율은 낮은 편인데, 특히 공공기관에서 임원급의 비율은 현저하게 낮게 나타나고 있다. 대부분 전력에너지 및 SOC 유형인 공기업들의 업무 특성을 감

안하더라도 민간기업과 비교하여 전 계층에서 여성고용률이 낮게 나타나  
는 동시에 상위직급에서 더 낮게 나타나고 있다.

〈표 II-7〉 공공 및 민간의 직급별 여성근로자 고용비율

(단위: 명, %)

구분		계	임원급	과장급 이상	과장급 미만
1,000인 이상 (674개)	공공기관(64개)	63,599 (29.95)	12 (3.36)	4,080 (12.72)	59,507 (34.77)
	민간기업(610개)	688,907 (37.1)	1,433 (7.17)	42,270 (15.85)	645,204 (42.22)
999인 이하 (873개)	공공기관(181개)	16,676 (31.63)	47 (5.19)	1,470 (12.47)	15,159 (40.75)
	민간기업(692개)	164,104 (34.2)	3,260 (8.37)	10,932 (16.17)	149,912 (38.47)

자료: 고용노동부, 「적극적 개선조치 현황 자료」(2011. 10. 4. 보도자료)

공공기관이 민간기업과 비교하여 여성인력 비중의 차이가 일반 실무자  
급보다는 상위직급에서 좀 더 낮게 나타나는 것은 여성인력의 승진과 경  
력경로가 제대로 확립되어 있지 않거나, 승진을 위해 경력을 축적할 수 있  
는 장기근무 여건이 갖추어져 있지 못해 경력단절이 발생할 개연성이 상  
대적으로 더 높을 수 있다는 점을 추측할 수 있게 한다.

## 2. 공공기관의 사회적 책임과 인력관리 방향

현재 문제점으로 지적되고 있는 일자리 부족에 따른 저조한 청년 고용,  
다양한 인력집단의 고용 확대, 경직적인 근무환경을 개선하기 위해서는  
사회적으로 형성되어 있는 고용문화·근무여건을 변화시켜야 한다. 이러  
한 변화는 노동력을 공급하는 구직자나 근로자의 노력보다는 고용주체의  
의지가 훨씬 중요하다. 그렇기 때문에, 공기업을 포함한 공공기관들이 고  
용정책수단으로서 가지는 의미는 매우 크다. 우리나라 공공기관은 많은

구직자들이 취업을 선호하는 대상<sup>17)</sup>이라는 점에서도 산업계의 매우 중요한 고용주채임을 부인할 수 없다. 그렇기 때문에, 공공기관 인력관리의 투명성과 공정성 확보가 매우 중요하며, 효율적인 인력관리뿐만 아니라 사회적 책임과 형평을 고려해야 하는 특수성을 지니고 있다. 2000년대 이후 채용 과정에서의 차별 폐지가 공공기관 인력관리의 변화의 가장 큰 특징으로 나타나는 것도 이에 따른 결과라고 할 수 있다.

### 가. 직무능력 중심의 채용을 통한 사회적 책임 강화

고용 과정에서 차별을 폐지하려는 정부의 노력이 최근에 시작된 것은 아니다. 실제로 국가인권위원회가 학력에 의한 차별 철폐를 권고하기 이전부터 (구)한국토지공사와 같은 경우는 2003년부터 ‘열린채용’을 도입하여 실시하였던 경험이 존재하고 있다(한국직업능력개발원, 2009). 2004년 국가인권위원회의 권고 이후, ‘학력제한 철폐’라는 정책방향의 일관성은 계속하여 유지되고 있다. 2007년 당시 기획예산처는 공공기관들이 채용 과정에서 학력이나 연령을 잣대로 차별하는 일이 발생하지 않도록 공공기관 인사지침을 개정하였으며, 2010년에는 국가정책조정회의에서 정부와 공공기관의 채용과 승진, 보수 등 인력관리상 학력요건이나 규제를 폐지·개선하기 위한 ‘학력규제 개선 기본방안’을 논의하였다. 2011년 이후에는 ‘공생발전을 위한 열린 고용,’ ‘학력보다는 능력이 중시되는 열린 고용사회 구현’이라는 관점에서 학력철폐를 위한 논의가 계속 이어져 오면서, 그 정책대상 그룹이 ‘고졸자’로 보다 구체화되어 왔다. 하지만, 정책의 상징성을 뛰어넘는 실제적인 효과 여부에 대한 평가는 아직 유보적인 입장이 일반적이다.

그래도 긍정적인 것은 OECD 통계자료와 전문계 고교 졸업생들의 진로에 대한 통계에서 최근 3년간 유의미한 변화가 관찰되고 있다는 것이다. 여전히 다른 주요 국가에 비해 청년 고용률 자체는 낮으나, 2009년 이후

17) 대한상공회의소(2011)의 조사에 따르면, 대학생들은 취업을 가장 희망하는 직장으로 대기업과 공기업을 선택하고 있음.

대부분 국가들은 계속하여 감소하고 있는 가운데 우리의 경우는 하락 국면에서 벗어난 것으로 나타나고 있다. 이와 함께 2000년대 접어들면서 전문계 고교 졸업자들의 진로가 전문계 고교의 본질적인 목적·기능과 달리 ‘취업률 하락과 진학률 증가’로 일관되게 전개되었던 경향도 2009년 이후에는 변하고 있는 것으로 관찰되고 있다. 2001년 10%대 수준으로 떨어졌던 취업률은 다시 20%를 넘어섰고, 반면 70% 수준을 넘어섰던 진학률은 2006년 이후 처음으로 60%대로 떨어졌다. 이러한 변화는 2001년 이후 11만~12만명 수준에서 유지되었던 전문계 고교 졸업자 가운데 진학자 수가 9.7만명으로 줄어들면서 가능하였다.

최근 공공기관들은 단순히 우수인력을 선발하여 충원하는 것보다는 직무내용과 수준에 맞는 인력을 충원하여 적재적소에 배치하는 방향으로 고졸인력 채용을 확대하고 있는 것도 공공기관의 사회적 책임을 강화하면서 노동시장에서 왜곡되어 있는 고졸인력의 공급과 수요구조를 개선하기 위한 노력으로 볼 수 있다.

## 나. 일자리 창출

우리나라 고용환경은 악화되고 있다(한국고용정보원, 2009). OECD 주요 회원국들과 실업률만을 기준으로 비교한다면, 우리나라의 실업률은 낮은 편으로 고용 사정은 양호하다고 할 수 있으나, 고용률도 매우 낮은 것으로 나타나고 있다는 점에 주목해야 한다. 특히, 청년층 고용률은 해외 주요국과 비교하여 최하위권에 속하고 있는 실정이다<sup>18)</sup>. 청년층의 실업률과 고용률이 함께 하락하고 있는 것은 대학진학자가 증가하면서 비경제활동인구가 급격히 늘어나고 있기 때문이다. 청년층 노동시장이 경색되고 수급불일치가 발생하는 이유는 양질의 일자리가 부족한 현실 때문이다. 노동연구원(2009)의 분석에 따르면, 경제 전체적으로는 정규직 일자리가 증가하고 있는 데 비해, 청년층 정규직 일자리는 감소하고 있는 것으로 나

18) OECD Employment Outlook

타나 대조를 보이고 있다. 2001년부터 2009년까지 청년 임금근로자 규모가 계속 축소되었으며, 같은 기간동안 정규직 일자리의 비중은 77.2%에서 70.0% 수준으로 감소하여 온 것으로 분석하고 있다<sup>19)</sup>.

정부는 일자리 창출과 청년들의 취업지원을 위해 공공기관의 고용정책을 다원화하고 있다. 앞서 살펴본 고졸인력의 채용을 확대하고 있으며, 구직중인 청년들의 실업을 해소하고 직업 탐색의 기회와 취업 역량 강화를 위해 인턴제를 도입하여 실시하고 있다. 최근에는 청년인턴 가운데 고졸인턴을 채용하여 활용하도록 하고 있어, 청년층 중심의 일자리 창출에 중요한 정책수단으로 활용되고 있다.

## 다. 유연근무제의 확산

시장경쟁의 심화, 기술혁신의 진전과 사회구조의 변화에 따라 기업의 고용·노동형태 및 여건도 다양화되고 있다. 예측하기 어렵게 변화하고 있는 시장에 신속하게 대응하기 위해서는 전문성을 갖춘 인력의 필요성이 급증하고 있다. 여성들의 사회진출이 확대되면서 여성인력들의 효율적 근무를 위한 가족친화적인 근무제도가 도입되고 있다. 공공기관의 경우에도 지속적으로 여성근로자의 지원이 증가하고 있다. 2010년 이후, 여성 채용비율과 남성 채용비율이 비슷한 수준으로 유지되고 있으며, 지원자 규모도 비슷한 점을 보면, 향후 이들이 공공기관에서 역량과 경력을 쌓은 중견인력으로 성장하는 시기에 가정형성 및 육아에 대한 책임이 증가할 가능성이 매우 높다. 따라서, 유연근무제에 대한 수요는 향후 5~10년 사이에 급증할 것으로 예상할 수 있다.

또한, 정보통신기술(ICT)의 발전이 근무의 시간과 공간에 대한 제약을 완화시켜주고 있다. 이러한 변화에 따라 계약근무, 단시간근무, 탄력근무, 재택근무, 원격지근무 등의 새로운 근무형태가 확산되고 있다. 기술발전과 함께 진행 중인 공공기관 지방이전과 관련하여, 유연근무제에 대한 수

19) 한국노동연구원(2009). 『청년고용문제 해결을 위한 인턴십 제도 연구』, p. 37.

요와 요청이 증가할 가능성도 크다. 유연근무제가 지방 균형발전을 위한 본래 취지를 왜곡시킬 우려도 있으나 가정생활의 불가피성으로 인해 수요가 발생할 것으로 예상할 수 있다.

〈표 II-8〉 공기업과 준정부기관 최근 5년간 여성과 남성 채용 경쟁률

(단위: 명, %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년 3월	2006~2010
여성지원자	68,500	52,236	20,394	50,475	55,091	40,762	246,696
남성지원자	113,480	126,675	53,306	72,289	107,169	48,750	472,919
총지원자	181,980	178,911	73,700	122,764	162,260	89,512	719,615
여성 채용	1,098	1,477	1,489	596	1,038	747	5,698
남성 채용	2,586	3,663	1,136	1,331	1,885	949	10,601
총 채용	3,684	5,140	2,625	1,927	2,923	1,696	16,299
여성경쟁률	62.4	35.4	13.7	84.7	53.1	54.6	43.3
남성경쟁률	43.9	34.6	46.9	54.3	56.9	51.4	44.6
총경쟁률	49.4	34.8	28.1	63.7	55.5	52.8	44.2

자료: 『공기업·준정부기관 여성인력 채용과 운영 현황』(한국조세연구원, 2011)

유연근무제는 근로자 개인적으로 가족 구성원으로서의 기능을 원활히 수행할 수 있는 여지를 제공한다는 장점이 있으나, 반면 이를 통해 업무능률을 증대시키는 방안도 병행하여 고민하여야 한다.

### 3. 사회적 책임기반 고용정책의 이론적 논의

고용의 공공성과 사회적 책임에 대한 논의는 다양한 사회집단이나 계층에 일할 수 있는 기회를 제공하기 위한 기반을 확보하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 논의는 평등고용 기회 보장(equal employment opportunity), 적극적 조치(affirmative action), 인력의 다양성 관리(diversity management)에 대한 학자들의 연구로 구체화되어 왔다.

## 가. 평등고용 기회와 적극적 조치

Rosenbloom(1983)에 따르면, 공공부문에서 소수집단에 고용기회를 제공하기 위해 적극적 조치(affirmative action)나 평등고용 기회(Equal Employment Opportunity)정책을 설계하는 과정에서 정치적, 법적, 관리적 시각을 균형적으로 유지하여야 한다고 주장하고 있다.

구미 선진국의 사회형평적 인재채용과 관련한 정부정책의 발전과정을 살펴보면 초기에는 사회 소수집단에 대한 현존하는 차별관행을 제거하여 기회평등을 제공하려는 ‘평등고용 기회(EEO: Equal Employment Opportunity)’ 정책으로부터 시작하였다. 평등고용 기회는 임용 및 승진 과정에서 직무와 연계되지 않는 기준의 사용을 금지하는 정책으로서 소외 집단의 채용 및 승진을 저해하는 인위적인 장벽을 제거하는 성별, 장애, 지역, 인종 등을 고려하는 정책이다. 소극적인 반(反)차별 정책만으로 소수집단의 실질적인 처우의 개선이 불가능하다는 점을 인식함에 따라서 소수집단에 고용 및 인사상 고려를 우선적으로 담보하는 ‘적극적 조치’와 ‘긍정적 차별(positive discrimination)’ 정책으로 확대·발전하게 되었다. 현재는 사회구성의 다양성 증대에 대응하여 사회의 다양한 인적자원을 최대한 활용하려는 ‘다양성 관리’(diversity management) 정책으로 그 성격이 변하고 있다.

### 1) 적극적 조치(Affirmative Action)의 전개과정

미국에서 동등한 고용기회(Equal employment opportunity)는 인종, 피부색, 종교, 성, 국적, 나이, 육체적·정신적 능력을 근거로 하여 직장에서 차별을 방지하고자 추진한 입법으로서 헌법상 인권법과 같은 반차별에 초점을 두고 있다. 이에 반하여 적극적 조치 또는 적극적 고용개선 조치는 인종, 민족, 성, 육체적 능력의 관점에서 작업장에서 다양성을 확보하려는 적극적 노력으로서 넓게 퍼져 있는 고용상 차별에 대응하려는 것으로 이해할 수 있다. 이렇게 미국에서 실시한 두 가지 정책으로 인해 소수민의

고용 증대, 고용 확대와 경제적 불평등 해소로 나타났고, 특히 여성과 흑인의 고용이 꾸준히 성장하고 있으며, 미미하지만 여성과 남성, 흑인과 백인 간의 임금격차가 좁혀지는 정책결과가 나타났다.

적극적 조치는 원래 미국 사회에서 인종차별을 불식시키기 위하여 시작된 반차별 정책(anti-discrimination policy)의 하나로 반차별만으로는 인종 간의 실질적인 평등을 이룩할 수 없었다. 그래서 연방정부는 반차별 정책에서 한 걸음 더 나아가 경쟁의 조건을 같이 해주기 위한 정책적 배려로서 적극적 조치가 시작하게 되었다. 적극적 조치는 이러한 과거 차별에 대한 보상과 현재의 왜곡된 불평등 상황을 고치기 위한 치료책으로 흑인과 여성에게, 이를테면 채용·승진·훈련 등에서 백인과 남성보다 우선적 기회를 제공해 주는 정책이다.

인종에 근거한 고용차별을 금지하는 1941년 루즈벨트 대통령의 행정명령을 시작으로 지속적으로 발전하였고, 고용차별과 관련하여 적극적 조치라는 용어가 처음 등장하는 것은 1961년 케네디 대통령 집권시기였다. 1965년 존슨 대통령은 케네디 대통령의 행정명령을 보완한 행정명령(제 11246호)을 공포하였는데, 연방정부와 1만달러 이상의 계약을 체결하는 사업자는 인종·피부·종교·국적 등에 의한 차별을 해서는 안되고 이들이 신분에 상관없이 고용되고 정당한 처우를 받도록 적극적 행동을 취하도록 하였으며, 노동성 연방계약 준수국에 이 명령을 시행할 감독권한을 부여하였다. 처음으로 여성에 대한 차별금지과 고용기회 증진이 적극적 조치에 포함한 것은 1967년도였다. 성별·인종 등 타고난 특질에 기초한 고용차별은 잘못된 것이므로 이를 시정하여 차별에 의하여 왜곡된 노동시장의 구조를 바로잡아 공정한 경쟁이 이루어지도록 해야 한다는 것이다. 나아가서 소극적인 '차별 배제'로는 그간의 차별로 인하여 불평등에 시달리는 집단의 고용평등을 실현할 수 없으므로 좀 더 강도 높은 정책을 시행하여야 한다는 데 정책의 중점을 두고 있다.

적극적이라는 의미는 만일 채용에 있어서 후보자의 조건이 동등하다면 여성 또는 소수집단에 우선권을 부여하자는 것이지 무자격자에게 부당하게 특혜를 베푸는 것을 뜻하는 것은 아니다. 그러나 일부에서는 한정된 자

원을 두고 경쟁을 벌이는 상황에서 여성과 소수민이 더 많은 몫을 차지하면 백인인 남성에게 돌아가는 이익이 줄어들 수 있으므로 백인 남성 등 다수집단에 대한 역차별 문제가 거론되고 있다. 그렇지만 역사적으로 오랜 차별 관행으로 인하여 경쟁적 고용구조에서 불리한 입장에 있는 여성과 소수집단에 능력을 발휘할 수 있도록 문을 열어주는 것 역시 사회정의에 부합되는 정책이라고 모두들 생각하고 있다. 적극적 조치로 인하여 기득권자들의 이익이 감소하는 것은 전체 사회가 얻는 전체 이익에 비한다면 역차별의 손실은 사회적으로 용인될 수준이라고 할 수 있다. 적극적 조치를 통하여 여성과 소수민이 제자리를 차지하면 사회적 화합을 증진시키고 집단 간 분쟁과 갈등이 줄어들어 사회적·경제적 효율성이 훨씬 증가한다고 한다. 각 국가마다 적극적 조치는 단일한 정책이나 프로그램이 아니고 여러 가지 중복되는 종류의 정책 및 프로그램일 뿐 아니라 고용분야에만 국한된 것도 아니며, 교육, 사업, 조합형성 등 다양한 분야에 적용되며 소극적 차별금지부터 소수집단 특별우대, 고용 할당량(quotas)에 이르기까지 그 추진 방법도 다양하다.

미국에서 실시한 적극적 조치의 형태를 보면 교육부문에서는 대학입학에서 소수집단을 우대하는 정책들이 있고, 고용분야에서는 채용·승진·배치·훈련·노동조합 가입·해직·해고 등에서 여성 및 소수집단에 혜택을 주는 것이 있다. 특히 기업가들에 대한 배려로 여성이나 흑인과 같은 소수민이 소유한 기업은 공공사업 계약에서 우선적 배정을 받도록 하거나 은행에서도 우대조치를 해주는 것도 있다. 적극적 조치를 각 기업이나 기관에서 시행하기 위하여 가장 중요한 것은 정책 목표와 세부적인 시간표를 정하도록 하는 것이나 적극적 조치 시행지침에는 구체적으로 어떤 자료와 어떤 방법을 사용하여 과소 고용을 판단하여야 하는데, 그 목표와 시간표를 정해야 한다는 규정은 없다. 왜냐하면 구체적인 고용 목표와 실행 시간표를 정하는 것은 어디까지나 고용주의 재량과 판단에 의하도록 되어 있다. 미국에서는 대체적으로 인구통계, 노동력통계, 특정 직위에 자격을 갖춘 여성비율을 기초로 산정된 기준에 의하여 판단하는 것이며, 가장 많이 사용하는 방법으로 법원의 판례를 통하여 확립된 4/5규칙(four-fifth

rule)을 적용하는 것이다<sup>20)</sup>.

미국의 적극적 조치의 목표는 크게 두 가지로, 여성과 소수자의 전반적 고용상황 개선과 백인 남성 대비 소수자 및 여성의 고용지위를 향상시키는 것이었다. 구체적으로 보면 첫째, 고용비율을 제고하는 것이고, 둘째로 블루칼라 직종에서의 여성과 소수자 집단의 고용집중을 개선하고 이들에게 보다 높은 고용지위를 보유할 수 있는 기회를 제공하는 것이었다. 연방 계약준수국의 자체평가에 의하면 적극적 조치 프로그램으로 인해 여성의 관리직 진출이 크게 늘었고, 1970년 관리직 내 여성비율은 단지 10%에 불과하였으나 1993년에는 29%로 증가하였다. Holzerdhk와 Neumark (2000)의 연구결과에 의하면 적극적 조치를 실시하는 기업에서 근무하는 여성과 소수집단의 자질(교육 정도)은 실시하지 않는 기업보다 낮았지만 그들의 성과에 대한 평가는 낮지 않았다고 한다. 적극적 조치를 실시하는 기업은 미실시 기업보다 더 광범위하게 인적자본을 형성하여 더 많은 흑인과 여성을 이끌어 들이며 공식적 성과평가에 더 의존하고 더 많은 훈련 기회를 제공하였고, 소규모 기업의 경우 여성 채용과 생산성 간에 어떠한 관계도 발견할 수 없었지만, 대규모 기업에서는 더 많은 여성을 고용할수록 그 기업의 성과가 높은 것으로 나타났다.

## 2) 대표관료제 (representative bureaucracy)에 대한 논의

대표관료제는 소수집단의 공공부문 진출에 대한 이론적 배경으로 출발하였다. Kingsley(1944)가 처음 사용한 대표관료제(Representative Bureaucracy)는 다양한 사회집단의 규모에 직접 비례하는 수준에서 공공관료제에 다양한 사회세력의 참여를 가능하게 함으로써 사회 전체의 축소판과 같은 정부관료제를 구성하는 것을 지향한다. 즉, 대표관료제는 민주주의 실천으로서 국민의 대표성을 제고하여 정책적 대응성을 강화하고 관료에 대한 통제의 효율성을 높이는 기능적 구조를 전제하고 있는 것이다. 이는

20) 의과대학에 여성의 비율이 20%라면 의료기관의 의사 총원에서 여성을 적어도 20% 충원하도록 하는 것이다.

Riper(1958)가 말하는 사회적 특성 이외에 사회적 가치까지도 반영할 수 있는 제도적 장치로 원활하게 작동할 수만 있다면, 진보적 평등의 이념이 실현된다는 차원에서도 커다란 의의를 가진다. 특히 다원성이 강한 미국 사회에서는 더욱 커다란 중요성을 가지고 있으며, 미국 사회에서 소수집단인 히스패닉, 흑인, 아시아, 원주민 집단도 인구통계학적인 대표성을 갖도록 연방공무원에 채용되어야 한다는 것이다. 인구통계에 따른 차별적 보상정책이 헌법적 권리를 침해하며 역차별을 발생시킨다는 비판도 있으나 균등한 고용기회 제공이라는 차원에서 의미가 있는 것으로 평가된다. 모든 사회집단들이 한 나라의 인구 전체에서 차지하는 수적 비율에 맞게 관료조직의 직위들을 차지해야 한다는 원리가 적용되는 관료제로 정의되므로 인적 구성면이나 정책 지향면에서 사회 전체의 축소(縮圖)를 포용하는 것이며, 사회세력 전체의 축소판과 같은 정부관료제가 대표관료제라고 할 수 있다(Kingsley 1945; Kranz 1976; 오석홍 1993)는 것이다.

노동시장에서 평등의 가치를 강화시키기 위하여 시행된 가장 진보적 방안으로 적극적 조치(affirmative action)가 정착되어 왔다면, 대표관료제이론은 공공관료제를 통해 사회형평을 실현하기 위한 방안으로 논의되면서 공직 임용과 공직 내의 승진 및 인사관리에 있어서 기회균등을 보장하려는 기준으로서의 의미를 강화하여 왔다는 점에서 두 제도의 도입 배경이나 제도 목적이 유사하다고 볼 수 있다. 국가가 이를 통해서 공직진출의 기회가 차단되어 있었던 소수 집단에게도 균등한 기회를 적극적으로 보장하고 그들의 지위 상승(upward mobility)의 가능성을 확보함으로써 궁극적으로는 사회정의를 강화하는 기반으로 작용하였다.

## 나. 다양성 관리(diversity management)

다양성(diversity)이란 다양한 인구사회학적 특성 차이를 강조하는 것으로, 사회구조와 속성이 복잡화됨에 따라 다양성의 의미는 더욱 확장되고 있다(Guy and Newman, 2010, p. 149). 그래서 다양성 관리(Diversity Management)는 다양한 특성을 가진 인력집단을 공평하고 효율적으로

활용하기 위한 조직의 모든 노력과 관리 과정이라고 할 수 있다. 즉, 다양성이라는 새로운 가치를 실체화하여 조직 목표를 효과적으로 달성하려는 기업의 관리활동을 다양성 관리라고 할 수 있다. 현재까지 다양성 관리는 상이한 문화적 배경을 가진 이질적인 노동자그룹(유색인종, 여성, 신체적 장애자 등)을 기업 또는 공공기관이 적극적으로 채용하고 활용하여 보상·승진시키는 자발적 활동으로 다양한 배경을 가진 노동자 그룹의 잠재력을 조직성과로 적극적으로 연계하려는 인적자원 관리(HRM) 전략이라 할 수 있다. 하지만, 다양성 관리란 단순히 다양한 인종적, 성적, 교육적 배경을 지닌 인력집단을 충원하여 공평한 처우를 받도록 환경을 개선하려는 노력이기보다는 조직 전체가 문화적 다양성을 수용하여 보다 창의적이고 적극적으로 조직문화를 통합하는 것으로 이해되어야 한다. 종국적으로 기업이나 공공기관이 문화적 다양성에 주목해야 하는 이유가 노동시장 인구 구성의 변화나 다양화된 소수 인종의 요구에 대비하고 인종과 성, 문화 차이로 인한 불평등을 없애는 데 기여하기 위한 것으로 볼 수 있으나 조직의 생산 활동 자체가 근본적으로는 사회문화와 깊은 관계가 있으며 이제 그런 생산활동이 세계화, 정보화 등의 영향으로 전혀 새로운 규칙에 따라 전개되는 양상을 보이기 때문이다.

〈표 II-9〉 사회적 다양성 확보를 위한 인력관리 접근시각

접근법	가치	전략	수단
자유주의 관 점	기회의 평등	반(反)차별	반차별 규정, 고용 및 인사의 절차상 평등
		긍정적 조치	채용전 훈련, 재직훈련, 특별과정 등의 관리상의 평등기회 향상
급진주의 관 점	결과의 평등 사회적 대표성	긍정적 차별	고용 및 인사상의 우선우대, 할당제
다양성관리 관 점	조직목적과 연계된 평등	다양성으로 가치 부가	다양성 확대조치, 다양성 감수성 훈련, 문화감사를 통한 문화 변화

자료: 최무현(2005) 인용

## 다. 공공기관 고용의 사회적 책임과 경영평가

기획재정부가 실시하는 109개 공기업·준정부기관 경영실적평가에서는 적극적 조치 대상과 관련하여 평가항목을 보면 경영효율화 평가범주 중 조직 인적자원 관리 평가지표에서 신규 채용 등을 평가하고, 리더십, 책임경영 범주에서 사회적 기여 평가항목 중에서 정부권장정책이라는 평가지표에서 장애인, 비정규직, 청년고용 등에 대한 경영실적평가를 하고 있다.

2011년도부터 공공기관이 민간부문의 일자리 창출, 공정사회 구현, 중소기업과 동반성장, 사회봉사활동을 통한 사회적 공헌 활동 노력과 성과를 평가하기 위하여 '사회적 공헌' 지표를 신설하였는데, 이는 적극적 개선 조치의 차원보다는 공공기관의 사회적 책임 경영(CSR)이나 지속가능 경영의 차원에서 마련된 평가지표라고 할 수 있다.

〈표 II-10〉 정부권장정책 평가편람(2012년도)

평가지표	정부권장정책
지표정의	법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책에 대한 기관의 이행실적을 평가한다.
세부평가내용	<p>① 정부권장정책 이행실적 평가대상은 다음과 같음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년미취업자 고용 실적, 상용형 시간제 근무 실적, 장애인 의무 고용, 국가유공자 우선채용, 중소기업제품 등 우선구매(중소기업제품, 기술개발제품, 여성기업제품, 사회적기업 생산품 및 서비스, 중증장애인 생산품, 국가유공자 자활용 사춘 생산품, 녹색제품), 전통시장 온누리 상품권 구매, 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적(LED조명 보급 포함)</li> </ul> <p>② 법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책의 세부평점은 각 사업의 주관부처가 제출한 실적자료를 활용하여 산출</p>

사회적 기여라는 평가항목 안에 전통적으로 각 정부부처들이 경영평가라는 평가수단을 통해서 정책을 관철시키려는 목적으로 기획재정부에 요구한 정부권장정책이라는 평가지표가 있다. 정부권장정책의 세부평가 내

용의 변천만 확인하더라도 정부가 강조하는 정책적 방향을 확인할 수 있다. 노무현 정부 시기인 2007년에는 기관장 평가에서 정부권장정책을 평가하다가 2008년 평가에서 기관의 경영평가에서 정부권장정책을 평가하고 있는데, 정부권장정책 평가내용을 보면 비정규직 대책, 공공기관 지방 이전, 균형인사, 균형조달, 상생협력과 장애인 의무고용, 비정규직 합리적 운용, 국가유공자 우선채용, 장애인 생산품 우선구매, 친환경상품 의무구매, 중소기업제품 우선구매 등을 평가하였다(2008년 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람). 이에 반하여 현 이명박 정부는 조직 인적자원 관리에서도 고졸 채용, 신규채용 확대, 유연근무제 등이 추가되었고, 정부권장 정책에서도 청년 미취업자 고용, 시간제근로자 고용 등이 추가되었다(2012년 공기업·준정부기관 경영실적평가편람).

〈표 II-11〉 정부권장정책 평가지표

세부 평가지표	점수
청년 미취업자 고용	1점
시간제근로자 고용	0.5점
장애인 고용	0.4점
국가유공자 고용	0.3점
중소기업 제품구매(중소, 여성, 사회적기업, 장애인·녹색 등)	2.0점
온누리상품권 구매	0.3점
온실가스감축	0.5점
계	5점

정부권장정책의 세부평가 내용이 확대된 것은 정권의 국정지표의 변화를 반영하고 있다는 측면도 있지만 각 정부부처의 정책을 공공기관을 통해서 확산, 이행하려는 속성도 반영된 것으로 보여진다. 특히 현 정부는 조직 인적자원에서 평가는 조직프로세스, 구조의 효율성이나 인적자원관리에서 평가하는 인사제도, 인력운영, 역량개발과 같은 전통적인 평가지

표에 열린고용을 추가하였다는 차원에서 특징적이다<sup>21)</sup>.

〈표 II-12〉 조직 및 인적자원 관리 평가지표(2012년도)

평가지표	조직 및 인적자원 관리
지표정의	핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리, 기능조정 및 경영 효율화, 출자·출연 및 부설기관 관리 등에 관한 노력과 성과를 평가한다.
세 부 평가내용	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 기관의 핵심 업무·전략과 연계하여 기관내 단위조직의 역할·책임 및 인력을 적정하게 구성·배분하고 있는가?</li> <li>② 구성원의 역량을 지속적으로 개발·향상시키고, 인사관리의 공정성을 확보하기 위한 노력과 성과는 적절한가?</li> <li>③ 고졸자 채용 확대 등 열린고용을 실천하고, 비수도권 지역인재 등 사회형평적 인력을 활용하며, 정원 내 신규 채용 확대 등 조직활력을 제고하기 위한 노력과 성과는 적절한가?</li> <li>④ 다양한 유연근무제 활성화 등 일·가정 양립문화 조성을 위한 노력과 성과는 적절한가?</li> <li>⑤ 민영화, 통폐합, 기능조정, 출자회사 정리, 경영효율화(초과현원 관리 등) 등을 위한 노력과 성과는 적절한가?</li> <li>⑥ 출자·출연 및 부설기관 등을 효율적으로 관리·운영하기 위한 노력과 성과는 적절한가?</li> </ol>

21) 최근 경영평가 지표개선 작업을 하면 정부권장정책을 경영평가에 평가하는 것이 타당한가라는 문제가 제기되고 있다. 즉, 경영평가는 기본적으로 기관의 경영효율성을 평가하는 모델이고, 정부권장정책은 해당 부처가 정책적, 행정적 수단을 가지고 집행하고 필요하다면 별도의 이행점검을 통해서 문제를 해결하는 것이 타당하다는 의견이다.

### Ⅲ. 청년인턴제도 도입

#### 1. 제도 개요

##### 가. 도입과 전개

1950년대 미국에서 많은 대학이 기업과 산학협약을 맺고 학생들이 업무 적응력을 갖추도록 기업에 파견하기 시작한 것을 인턴제도의 기원으로 보고 있다 (이영현, 2008, 2009; 한국노동연구원, 2009). 현재 우리나라에서도 민간기업과 공공부문에서 활발히 활용되고 있다. 민간의 경우, 1984년 당시 럭키금성그룹(현, LG그룹)이 우수한 인력을 조기에 선점하기 위한 채용제도로서 인턴제도를 처음 도입하였으며, 1990년대 말 고용여건이 악화되면서 정부 주도로 인턴제도가 확산되었다(노경란 외, 2011).

초기 인턴제도는 '현장 기반의 직업훈련'을 위한 제도로 출발하였으나, 우리나라에서는 청년인턴의 전통적 목적과는 달리 인력 채용과 일자리 창출수단으로 정착되어온 것이 특징이다.

##### 나. 공공기관 청년인턴

우리나라 공공부문과 민간부문에서 활용되고 있는 청년인턴제도는 다양한 목적으로 운영되고 있다. 공공기관과 중소기업을 중심으로 정부 주도로 활용되고 있는 청년인턴제는 노동시장에서 청년 취업기회 확대를 강조하고 있으며, 대기업 중심의 민간기업에는 채용수단으로 활용하고 있는 것이 특징적이다. 반면, 노동시장에서 구직활동 중인 청년들에게는 두 가지 형태 모두 공식적인 사회진출 이전에 실무를 경험할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 즉, 인턴기간은 기업과 구직자 모두 직·간접적인 직무수행을 통

해 적성을 판단할 수 있는 탐색기간의 의미를 가진다. 기업은 잠재적 우수 인력들의 업무수행능력과 잠재역량을 스크린하여 고용과 연계시키는 채용 채널로 활용하고, 구직자는 실무와 기업에 대한 이해를 제고하는 동시에 자신의 적성을 확인하고 직업생활의 밑그림을 스스로 설계할 수 있는 기반을 확보할 수 있다. 향후 정규직으로 전환할 때 상호간 시행착오 가능성을 최소화할 수 있는 사전적 탐색기간을 가진다는 장점이 있다.

2008년도부터 시행되고 있는 공공기관 청년인턴제도는 역시 경제위기에 따른 청년층 실업문제를 해결하고자 도입되었다. 2008년 세계 금융경제위기의 영향으로 고용시장이 더욱 경색되면서, 공공기관들이 중심이 되어 청년들에게 한시적이라도 일자리를 제공하기 위한 프로그램으로 시작되었다<sup>22)</sup>. 도입 초기에는 정규직 전환 우대와 같은 인센티브 조치를 시행하지 않았으나, 2011년부터는 청년인턴의 정규직 전환을 유도하는 한편, 사회형 평적 견지에서 고졸 채용과 연계하는 방안도 운영계획에 반영함으로써 사회·고용정책 수단으로 확대하였다. 정규직 채용 시 인턴 경험자를 20% 이상 채용토록 하였으며, 전체 인턴 중 일정수준 이상 고졸자들을 채용하는 방안도 권고하였다. 이에 따라, 2012년도에는 고졸인턴 채용 권고수준을 20%로 확대<sup>23)</sup>하였다. 이 밖에 청년인턴제도 도입 초기와 비교하여 운영상 변화한 점은 채용대상을 초기 만 29세 이하 미취업자를 대상으로 한정하였던 것을 개선하여 연령제한을 없애고 노동시장에 새롭게 진입하는 인력(신규 졸업자)을 중심으로 충원하는 방향으로 원칙을 정하고 있다.

청년인턴으로 채용된 인력은 5~12개월 동안 주당 약 30~40시간 근무를 하면서 직무경험을 쌓도록 관리하고 있다. 현재 임금은 월 80만~110만원 수준에서 기관이 자율적으로 결정하여 지급하고 있다. 청년인턴기간 동안 우수한 평가를 받은 인력은 정규직 공채에 응시할 경우 가점을 부여하거나 서류전형을 면제하는 방식을 통해 정규직 전환과 연계하여 인력관

22) 청년인턴을 채용하고 있는 공공기관들은 「공공기관 운영에 관한 법률(공운법)」 상 공공기관에서 청년 미취업자를 대상으로 공개경쟁을 통해 채용하고 있다.

23) 2011년도 고졸인턴 채용권고 당시에는 5% 수준이었음.

리를 하고 있다. 우수인턴의 경우, 타 공공기관이나 민간기업 취업 시 기관장 명의의 입사추천서를 발급하는 등 구직활동을 계속하고 있는 청년들의 취업역량을 강화하는 기능도 유지하고 있다.

2011년도 공기업을 포함한 전체 공공기관의 청년인턴 채용계획은 9,532명이었으나, 실제로는 3,885명을 더 채용하여 13,417명의 인턴을 운용하였으며, 2012년에는 12,082명의 청년인턴을 충원할 예정<sup>24)</sup>이다.

〈표 III-1〉 공공기관 청년인턴 채용현황

(단위: 명)

구 분	'11년도 계획	'11년도 실적	증감('11)	'12년도 계획
합 계	9,532	13,417	3,885	12,082
공기업	3,239	4,064	825	4,830
준정부기관	3,066	5,143	2,077	3,729
기타공공기관	3,227	4,210	983	3,523

자료: 기획재정부, 보도자료(2011. 12. 20), 기획재정부, 보도자료(2012. 4. 3)

공공기관의 인력증원이 엄격하게 관리되고 있는 현실에서 전체 청년인턴을 정규직으로 전환 채용하는 것이 불가능하기 때문에, 청년들이 인턴기간 동안 실무연수를 통해 습득한 직무경험을 바탕으로 노동시장에서 스스로의 경쟁력을 강화할 수 있도록 지원하는 것도 공공기관 청년인턴제도의 중요한 정책목표이다.

## 2. 최근 청년고용정책의 방향 : 인턴제도의 활용

노동시장에서 청년고용의 문제점은 기존 연구들을 통해 확인되고 있다. 김용성(2009, p. 17)은 IMF 경제위기 이후 청년실업에 대한 연구에서 기존 문헌에서 지적된 청년실업의 원인을 (1) 새로운 일자리를 창출 및 양

24) 채용 예정인원의 20%는 고졸자로 충원 계획임.

질의 일자리 지속적인 공급능력이 저하된 경제기반, (2) 구직자들의 학력 과잉현상, (3) 비정규직 및 경력직 중심의 채용구조 편향성 심화, (4) 구인 및 구직과정에서의 문제점 등을 제시하고 있다. 2011년 기준으로 청년 실업률(7.6%)이 전체 실업률(3.3%)의 두 배를 상회한다는 점을 고려한다면, 청년고용과 실업문제를 해결하는 것은 궁극적으로는 우리나라 고용 정책의 가장 핵심적인 과제라고 할 수 있다<sup>25)</sup>.

2000년대 이후 청년취업과 관련된 정부의 주요 정책방향 가운데 하나는 인턴제도의 활용이다. 미취업 구직자들을 중심으로 고용기회를 제공하고, 일정기간 동안 취업역량을 강화하여 노동시장에서 경쟁력을 가질 수 있도록 지원하는 것을 목표로 제안된 행정부 인턴<sup>26)</sup> 및 중소기업 인턴, 그리고 공공기관 인턴제도가 대표적이라고 할 수 있다.

### 가. 행정부 인턴제도

행정인턴은 2008년 11월 제도운영계획을 수립하고, 12월 행정안전부에서 60명을 처음으로 인턴채용하면서 시행되었으며, 2009년부터는 중앙행정부처뿐만 아니라, 지방자치단체도 행정인턴을 선발하면서 채용규모가 확대되었다. 46개 중앙행정부처에서 5,000여명, 그리고 지방자치단체에서 10,000여명 규모로 운영하였으나, 2010년 이후에는 행정인턴 규모가 점차 축소되다가 2011년 1월 폐지되었다. 2010년 43개 중앙부처에서 3,000여명, 246개 지방자치단체에서 7,000여명 규모(2010년 1월 기준)<sup>27)</sup>이었으며, 하반기에는 총 4,300여명 규모로 계속 감소하다가 폐지된 것이다.

제도의 운영과 관련된 내용들을 살펴보면, 지원 자격은 초기에는 취업

25) 청년노동시장의 문제는 1998년 말에 시작된 IMF 경제위기와 2008년 하반기 글로벌 금융위기를 반복적으로 발생시키고 있는 경제 환경의 불확실성 심화에 따라 기업의 투자나 고용을 급속도로 경색되면서 여전히 해소되지 않고 있는 실정이다. 기업의 입장에서는 인건비 절감을 통해 고정비용을 대폭 축소하고 위기관리를 위해 조직을 슬림화하여 유연성을 확보해야 하기 때문이다.

26) 행정인턴제도는 2010년도 말까지 지속되다가 2011년 1월 1일 폐지됨.

27) 행정안전부(2010a)

이 확정된 자, 재학생, 또는 휴학생들은 지원이 제한되었으며 만 29세 이하의 대학 졸업자들을 대상으로 선발하는 것을 원칙으로 하였으나 2010년부터는 전문대학 이상 졸업자 또는 졸업예정자로서 최근 1년간 직장생활 경험이 6개월 미만인 구직자는 예외적으로 인턴 지원이 가능하도록 개정하였다.

청년인턴들의 근무조건은 주 5일, 40시간 근무를 기준으로 월 100만원 수준의 보수를 지급하였으나, 청년인턴들의 자기개발 및 취업준비활동을 지원하기 위해 근무시간을 단축하여 2010년에는 주 4일 30시간을 근무하도록 하고, 임금은 월 70만원 수준으로 축소하였다. 또한, 최대 근무기간을 12개월에서 5개월 미만으로 조정하였다.

행정인턴의 경우, 공무원 채용시험에서 가산점 등의 혜택은 부여하지 않았으나, 3개월 이상 근무한 행정인턴 경력자가 9급 공무원으로 채용될 경우 근무기간의 5할을 호봉에 가산토록 하였다. 행정인턴도 한시적으로 미취업 청년들에게 일자리를 제공하고 취업역량을 강화하기 위한 수단으로 정부가 주도한 실업대책의 하나로 출발하였으나, 제도 운영 및 실효성에 대한 지적이 제기되어 2년간의 시행 끝에 폐지되었다.

한시적으로 미취업 청년들에게 일자리를 제공하겠다는 1차적 정책목표는 달성하였으나, 5~12개월 미만으로 근무하는 인턴들의 주요업무가 단순반복적인 사무지원업무에 지나지 않아 직무역량 향상 효과가 회의적이었으며, 고용안정성과 처우조건이 열악하여 청년들에게 인턴수료에 대한 인센티브도 크지 않았던 문제가 행정인턴제도에 내재되어 있어, 지속적으로 운용하기에 무리가 있었다. 중앙부처 인턴제도가 지자체, 공기업, 중소기업 인턴제도에 비해 효과가 낮게 나타나는 것도 이를 확인해주고 있다 (이규용, 2009).

〈표 III-2〉 행정인턴제 변화(2009년/2010년)

분		2009년	2010년
채용인원	계	연 15,094명	연 13,360명 (상반기 10,020명, 하반기 3,340명)
	중앙	5,284명	상반기 3,000명 / 하반기 1,000명
	지방	9,810명	상반기 7,020명 / 하반기 2,340명
계약기간		11개월	5개월
근무시간		주 5일, 40시간	주 4일, 30시간 * 탄력적·선택적 근무
월 급여		월 98만원	월 70만원
채용공고		기관 홈페이지, 나라일터	기관 홈페이지, 나라일터, 일모아시스템
응시제외		취업예정자, 대학 재·휴학생	최근 1년 이내 고용보험 가입기간이 6개월 이상인 자 추가
취약계층 선발		-	취약계층 우선 채용 대상 확대, 구분모집 등
교육지원		일반적인 취업특강	취업 희망분야별 맞춤형 교육, 기업현장 수습 등

자료: 행정안전부(2010)

## 나. 중소기업 인턴제도

중소기업 인턴지원 사업은 고용노동부가 중소기업의 고용환경을 개선하고 청년 구직자들에게 일자리를 제공하려는 취지에서 시행한 제도이다. 따라서 주요 정책 취지 역시 행정인턴제도와 유사하게 미취업 청년들이 인턴 경험을 통해 직장경력을 쌓는 것을 목적으로 하지만, 채용의 연속성이 일정 수준에서 보장되고 인턴종료 후에는 정규직 전환을 유도하여 취업가능성을 제고시켰으며, 중소기업도 인력난을 해소하고 인건비를 절감할 수 있는 인센티브가 반영되어 있었다는 점에서 행정인턴과 구별할 수 있다. 이는 경기침체에 대응하기 위한 한시적 일자리 제공을 의도했던 행

정인턴과 달리, 중소기업 인턴제도는 청년의 취업 지원과 함께 구인난을 겪는 중소기업의 안정적인 노동력 확보를 의도했기 때문에 고용주(사용자)와 구직자(공급자) 모두가 수혜대상이라고 할 수 있다. 즉, 우리나라 청년 노동시장의 모순이라고 할 수 있는 '일자리 부족'과 '구직자 부족' 현상을 상호 탐색기간을 가짐으로써 성공적인 취업 가능성을 제고할 수 있도록 고안되었다는 것이 특징적이다.

중소기업 청년인턴은 민간이 고용주체이기는 하나, 정부의 지원을 받아 시행하였으며, 「고용보험법」상 '우선지원 대상기업'으로 상시근로자 5인 이상의 사업장을 지원 대상으로 하였다. 이와 함께 인턴지원 자격은 만 15세 이상 29세 이하 (군필자는 31세 이하)의 미취업자로 고용보험 가입이력이 6개월 미만인 자로 노동시장 신규 진입인력을 주요 선발대상으로 하였다.

중소기업 인턴은 근로기준법상 근로자로서 4대 사회보험의 적용을 받으며, 6개월 이내의 단기계약직 근로자의 지위를 가지나, 2012년부터 100인 이상 사업장의 경우 최대 4개월로 기간을 단축하였다. 정부는 기업에 인턴 고용기간 동안 약정임금<sup>28)</sup>의 50%(최대 80만원)를, 인턴을 정규직으로 전환하는 경우에는 6개월간 월 65만원의 보조금을 지원하고 있다. 이규용(2009)에 따르면, 중소기업 인턴제도는 순고용효과가 있으며, 인턴 참여자의 64.0%가, 참여 중소기업의 78.4%가 인턴제도를 통해 고용창출이 확대되었다고 평가하는 것을 확인하였다.

#### 다. 공공기관 인턴제도

공공기관 인턴제도도 역시 한시적으로 미취업자들에게 고용기회를 제공하는 동시에 취업경쟁력을 갖출 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 2008년도부터 시행되었다. 인턴기간은 5개월에서 12개월 범위(주 30~40시간)에서 기관이 자율적으로 결정하고 있으며, 기관의 성격에 따라 수행

28) 중소기업인턴의 임금은 당사자 간 자율적으로 정하며, 채용기업이 직접 지급하게 되어 있다.

하는 직무의 내용이 다르다. 정부의 가이드라인에 따르면 단순 사무보조 및 잡무는 지양하고 명확한 업무를 부여하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 보안상 책임 있는 임무 부여는 금지하고 있다. 임금수준도 월 80만~110만원 수준으로 기관이 지급하고 있다. 행정인턴이나 중소기업인턴과 달리 공공기관인턴의 임금은 기관의 사업비에서 지출하고 있으며 정부의 지원을 받지 않고 있다.

정규직 전환규모에 대한 지침은 신규채용의 20% 이상을 인턴 경험자가운데 채용하도록 권고하고 있으며, 인턴 경험자들을 정규직으로 채용하는 경우, 20%는 고졸인턴으로 충원하는 것을 포함하고 있다. 공공기관인턴들에 대한 사전교육을 실시하고 근무평정을 엄격하게 진행토록 하는 등 근무관리와 교육지원을 강화하도록 하고 우수인턴들은 서류전형 면제나 채용 시 가점을 부여하는 방식으로 우대하고 있다. 2012년도에는 285개 공공기관에서 1만 2천명 수준의 청년인턴을 채용을 계획하고 있다<sup>29)</sup>.

### 3. 청년인턴제의 이론적 배경과 선행연구

#### 가. 청년인턴제의 정책적 함의

청년인턴제도에 대한 연구는 대부분 직업훈련효과를 중심으로 인턴제도의 효과에 대한 분석들이 있지만, 인턴제도의 필요성과 정당성에 대한 이론적 논의는 크게 탐색이론과 낙인효과에 대한 논의에서 찾을 수 있다.

첫 번째, 탐색이론은 Mortensen(1984)<sup>30)</sup>과 Pissarides(1984)<sup>31)</sup>에 의해 소개된 이론체계로 일자리가 불구함에도 불구하고 마찰적 실업이 발생하는 상황을 설명하는 이론적 틀을 제공하고 있다. 일반적으로 노동시장 내에서 구할 수 있는 정보의 불완전성(imperfect information) 때문에 고용주(사용자)와 구직자(공급자) 간의 탐색과정이 발생하고, 이로 인해 자발

29) 기획재정부, 「2012년도 청년인턴제 운영계획」 주요내용 참조

30) Dale T. Mortensen(1984), "Job Search and Labor Market Analysis,"

31) C.A. Pissarides(1984), "Search Intensity, Job Advertising and Efficiency,"

적이고 일시적인 실업상황이 발생할 수 있다는 점을 암시하고 있다. 총량적으로 노동수요와 공급이 일치하더라도 시장 참여자들의 상호탐색으로 인해 일시적이거나 자발적인 실업이 발생할 수 있다는 것이다. 즉, 총량적인 관점에서 노동수요와 노동공급이 일치하더라도 시장 참여자들의 탐색활동으로 인해 노동시장에서 마찰적 실업이 나타나는 현상을 설명하는 대표적인 논의가 탐색이론이다.

이에 따르면, 구직자는 탐색 과정에서 고용주가 제시하는 임금이 자신의 유보임금 이상인 경우 계약을 받아들이고 탐색활동을 종료하게 된다. 하지만, 항상 마찰(friction)이 해소되는 것이 아니기 때문에 고용주와 구직자가 지속적인 탐색활동에도 불구하고 성공적으로 고용관계를 형성(matching)할 수 있는 경우는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 실업보험의 확대는 구직자의 유보임금 수준을 증가시켜 실업률을 확대시킬 개연성이 높다.

탐색이론은 청년인턴제도가 정부의 고용 및 실업정책에 대해 가지는 함의를 보여주고 있다. 실업을 낮추기 위해서는, 실업보험을 확대하기보다는 탐색비용을 줄이고 마찰을 해소시키는 방안을 정책적으로 모색하는 것이 필요하다는 것이다. 탐색이론은 상호 탐색 과정에서 발생하는 마찰적 실업을 낮추기 위해서는 정보의 불완전성을 완화하거나 제거할 수 있는 대안 개발의 필요성을 암시하고 있다. 정부가 주도적으로 인턴제도 활성화를 위해 노력하고 있는 것은 고용주(사용자)와 구직자(공급자) 간의 정보 비대칭 상황을 완화시킬 수 있는 방안이 되는 것이다. 김용성(2009, p. 27)도 청년층 고용문제에 대한 탐색이론 시각의 필요성을 강조하고 있다. 생애 최초로 노동시장에 진입하여 구직활동을 하는 청년들의 경우, 본인의 기대와 다른 직업을 선택할 가능성이 높기 때문에 결과적으로 반복적인 이직과 전직 과정을 거치면서 높은 탐색비용을 지불해야 하는 위험이 내재되어 있는 인력집단이라는 점을 강조하고 있다<sup>32)</sup>.

두 번째, 우리나라 청년인턴제도의 정책적 함의는 구직자의 '실업경험

32) 탐색과정에서의 마찰(friction)뿐만 아니라 미스매칭(mis-matching)도 결국 실업으로 이어질 수 있다는 점도 강조하고 있다.

낙인효과'에 대한 논의도 반영하고 있다. 강순희·안준기(2010, pp. 203~205)는 대학졸업 이후 실업을 경험한 구직자는 그렇지 않은 구직자보다 취업하기 더 어렵다는 실업지속 경향성을 주장하는 낙인효과(scarring effect, stigma effect) 현상을 1998년 경제위기 이후 우리나라 고용정책의 가장 중요한 과제로 지적하고 있다. 실업지속의 메커니즘을 '과거 실업과 현재 실업 간의 인과관계'로 보면, 실업 경험은 장래의 취업을 결정하는 임금, 선호체계 및 기타 제약조건에 영향을 미칠 뿐만 아니라 업무경험을 박탈하고 인적자본 가치를 훼손시켜 고용 가능성을 더욱 저하시킬 수 있으며 고용주에게는 부정적 시그널을 보내 청년들의 고용조건(임금 등)을 악화시키거나 실업상태를 장기화하는 문제점이 있다는 것이다. 따라서 낙인효과에 대한 논의들 역시 노동시장 진입 초기 신규인력들의 실업을 예방하고 취업을 지원할 수 있는 정부정책의 필요성을 암시하고 있다고 평가할 수 있다.

정부 주도의 청년인턴제도는 일시적으로 실업문제를 해결하기 위해 도입되었지만, 청년인턴들에게 직무 탐색 기회를 제공하고 있으며, 중소기업 인턴의 경우에는 임금의 일정비율을 사용자에게 고용보조금으로 지급하고 있어 고용주(사용자)와 인턴(공급자) 모두가 정책 수혜자가 되고 있다. 청년인턴에 대한 비판에도 불구하고 고용주와 인턴의 탐색비용을 지원함으로써 성공적인 매칭 기회를 확대하는 동시에 신규 구직자들의 실업을 방지하거나 중단시키는 기능이 내재되어 있어 낙인효과를 예방할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 요컨대, 탐색이론과 낙인효과에 대한 논의는 청년인턴제 도입과 활용의 의미와 정당성을 규범적인 관점에서 지원하는 이론체계이다.

## 나. 우리나라 청년인턴제도에 대한 연구

우리나라 청년인턴제도에 대한 기존 연구는 크게 해외 주요국의 직업교육제도에 대한 연구, 시대별 인턴제도의 특징과 채용시스템 변화에 대한 탐색적 연구, 그리고 직업교육으로서 인턴제도의 효과와 만족도에 대

한 연구를 중심으로 구성되어 있다.

청년 고용에 대한 관심이 계속되는 가운데 청년들의 노동시장 진입의 교두보적인 수단으로 인턴제도가 도입되었으며, 구직중인 학생들이나 졸업생들의 인턴 경험에 대한 관심도 경쟁적으로 크게 증가하여 왔다. 인턴제도에 대한 본격적인 연구도 우리나라 청년실업이 노동시장의 심각한 문제로 대두되었던 IMF 경제위기를 시점으로 출발하였다(한준상 외, 1998). 따라서, 초기연구는 인턴제도에 대한 평가작업이라고 하지만, 일반적으로 제도 연구나 인턴채용이나 투자규모 변화를 추적하는 연구에 한정되어 있는 경우가 대부분이었으며, 이외에 인턴제도를 통해 일자리를 창출하기 위한 정책제언들이 핵심 연구주제였다고 평가할 수 있다. 당시 국가 차원에서 청년 미취업자들의 취업대책으로 임금을 지원하면서 청년인턴제도를 주도하였기 때문에, 청년인턴제의 정착을 위한 제도 설계나 운영에 관한 정책연구가 중심이 될 수밖에 없었다. 2000년대에 들어서서도 청년인턴에 대한 관심은 지속적으로 확대되었다. 하지만, 이에 비해 청년인턴과 관련한 연구는 상대적으로 미비하였다. 인턴제도보다는 청년고용 관련 지표의 변화추이와 청년실업에 따른 국가재정 영향을 거시경제적인 시각에서 분석하는 연구가 여전히 중요하게 인식되어 왔다(원종학 외, 2005). 최근에 와서, 청년인턴 경험자들의 제도 만족도나 특정 산업분야별 직무 만족도를 평가하는 연구들이 진행되고 있는 것이 새로운 변화라고 할 수 있다(이규용, 2009; 남재량, 2010; 노경란 외, 2011). 청년실업 및 인턴제도에 관련한 연구들이 점증적으로 늘어나고 있지만, 한국노동연구원(2011)은 노동시장에서 청년인턴에 대한 성과를 가늠하는 것도 중요한 연구주제이나 실증적인 분석을 하기에는 자료와 정보가 구축되어 있지 못한 한계를 지적하고 있다.

이러한 경향과 함께 청년인턴에 대한 연구가 활발하게 전개되기 어려웠던 원인으로 지적할 수 있는 것은 1990년대 말부터 2000년대 초반 기업들의 고용행태의 변화에서 찾을 수 있다. 1990년대 말 경제위기로 고용이 경색되면서 1984년 우수인재를 선점하기 위해 채용채널로서 인턴제도를 최초로 도입하였던 LG(구 럭키금성)를 포함한 많은 기업들이 인턴제도를

중단하였다. 이에 따라, 기업들 사이에 신규로 노동시장에 진입하는 청년 인력을 활용하기보다는 경력자 중심의 채용을 활성화시켰으며, 필요인력이 발생할 때마다 수시로 채용하는 경향이 일반화되었던 점도 부분적으로 청년인턴제도에 대한 연구가 활발하지 못했던 배경으로 이해할 수 있다.

정부지원 인턴제도의 경우, 청년실업문제에 대한 대응책으로 1999년부터 2005년까지 7년간 17.4만 명 규모로 시행되었고, 이후 경기가 회복되고 고용환경이 개선됨에 따라 2006년에 중단되었으나 2008년 글로벌 경제위기 이후 경기침체에 따른 실업대책으로 2009년 다시 재개되었다(이규용, 2009). 노동시장에서 정부지원 인턴제도의 성과를 충분히 분석할 수 있는 수준으로 제도가 성숙되었다고 보기 어렵다. 아직 정부지원 청년인턴제도에 대한 정교한 평가가 어려운 현실이지만, 청년실업문제의 특징 중 하나가 고학력화와 교육의 인문화에 의해 노동시장에서 대졸인력의 직무 숙련도와 기업의 기대수준 간 불일치가 마찰적 요인으로 내재되어 있다는 점에서 정부가 청년들의 실업에 따른 노동력의 마모를 예방하고, 직업교육 훈련을 통해 취업경쟁력을 제고하도록 인턴제도를 활용·지원하는 것은 사회의 인적자본 기반을 보호한다는 측면에서 의미있는 실업대책이라는 점을 부인할 수는 없다(한준상 외, 1998; 한국노동연구원, 2011).

#### 다. 해외 주요국 인턴제도 운영 환경과 연구내용

현재까지 인턴제도를 학문적으로 분석한 연구나 이를 위한 정교한 이론모형이 확립되어 있지 않다. 전통적으로 인턴제도는 실습교육 차원에서 시작된 제도인 만큼 엄격히 말해 채용제도와는 무관하기 때문이다(이종구 외, 2008). 즉, “인턴십은 학교가 아닌 현장에서 얻은 경험학습을 뜻하는 것으로 인턴십, 서비스학습, 협력교육, 현장실습 등 다양한 용어로 정의되고 있다”(Tovey, 2001; 김영규, 2008). 따라서 해외 주요국에서 인턴제도는 채용 메커니즘이 아닌 현장실습의 수단으로 인식되고 있는바, “cooperative education, practical experiences, field study, sandwich system, apprenticeship, community service” 등 다양하게 개념화되어 활

용되고 있다(최귀덕, 1998; 김영규, 2008; 이종구 외, 2008). 인력충원보다는 대부분 재학생인 대학생들에게 취업시장의 진입 시점에서 적성에 적합한 직업선택이 가능하도록 한시적으로 현장경험을 제공하는 목적으로 활용되고 있다. 그렇기 때문에, 인턴프로그램은 대학교 재학생뿐만 아니라, 고교 고학년 진로교육의 한 축으로 활용되고 있기도 하다. 즉, 인턴제도는 졸업생들을 대상으로 하기보다는 정규 교육시스템 내에 머물러 있는 재학생 중심으로 운용되는 것이 일반적이다.

따라서 해외문헌에 나타난 인턴제도 연구는 채용수단으로서의 인턴제도의 성과를 추적하기보다는 산학협동수단으로서의 인턴제의 기능과 성과, 인턴경험자들의 실무경험 성과와 직업에 대한 태도 등을 중심으로 수행되고 있다(Ross & Ogbonnaya, 2002; Raymond & McNabb, 1993; Daugherty, 2000). 즉, 해외 주요 국가들의 인턴제도는 교육현장과 실무현장의 간극을 보완하는 산학협동의 제도적 근간으로 정착되었기 때문에, 도입 초기부터 취업 활성화를 위한 채용수단으로 도입된 우리나라와는 큰 차이를 보여주고 있다.

#### 4. 청년인턴제도의 도입과 전개과정에 나타난 특징

##### 가. 채용메커니즘으로서 인턴제도 도입

이종구 외(2008)는 청년인턴제도가 처음 도입되었던 1980년대 청년취업 환경을 '졸업정원제' 실시와 1987년도 '경제민주화 선언'에서 찾고 있다. 대졸인력의 과잉공급의 출발점을 1981년부터 실시된 졸업정원제의 결과로 보고 있다. 졸업정원제 실시로 입학정원이 크게 늘어났으며, 과거보다 졸업생 규모가 증가하면서 노동시장에서 고학력인력의 과잉공급이 발생하였다. 고학력인력이 초과공급되는 인력수급 불균형 상황에서 기업은 우수인재들을 조기에 선점하기 위한 새로운 채용방식으로 인턴사원제도를 도입하게 되었다. 이는 앞서 소개한 것처럼 (구) 럭키금성(현 LG)가 최초로 도입하였으며, 현재 인턴제도에도 그대로 반영되어 유지되고 있는 '선

검증-후채용'방식이 태동된 배경이 되었다. 1987년 경제민주화에 따라 노조의 위상이 강화되었고, 노사갈등의 심화현상은 기업에 채용과정 중 신입직원 선발을 위한 스크린을 더욱 철저히 하고자 하는 유인으로 작용하였다고 평가되고 있다(이종구 외, 2008, p. 262).

1984년 (구)럭키금성이 공채방식으로 인턴제도를 도입한 이후, 삼성, 대우, 포철과 같은 대기업들을 중심으로 확산되었다. 기존의 채용방식이었던 대량공채를 통해서는 인력 검증의 한계가 있기 때문에 우수한 인재만을 선별하여 채용하기 위해서는 인턴제도가 더욱 효과적<sup>33)</sup>이었다. 기업들은 학력이나 전공기준을 미리 설정하고, 그 기준에 맞는 인턴 대상자들을 선별하여 참여하도록 하였기 때문에 인턴실습 이후 정규직 채용비율은 매우 높은 편이었다.

탐색이론적인 시각에서 초기 인턴제도 도입은 채용채널의 다원화를 통해 기업에게 신규인력 선발에 따른 리스크를 줄일 수 있는 효과적인 대안이었으나, 공급자인 구직자들의 관점에서는 인턴제도에 대한 접근성이 일부 우수인력집단에게만 제한적이라는 문제점이 있었다.

## 나. 고용경색과 인턴제도 운영방식의 변화

1980년대 인턴제도가 도입된 이후, 대기업을 중심으로 우수인력을 선발하는 채용시스템으로 빠르게 정착되었다. 기업이 원하는 요건을 갖춘 인력을 대상으로 검증·선발할 수 있는 장점과 함께 기업의 이미지가까지 제고할 수 있는 수단이었다. 하지만, 1997년 말 시작된 IMF 경제위기로 인해 기업들이 인력감축과 구조조정을 단행하게 됨에 따라 신규채용뿐만 아니라 인턴채용도 중단되었다. 1980년대부터 시작한 고학력인력의 초과공급이 지속적으로 증가하고 있는 가운데, 민간부문에서는 채용이 중단되면서 실업문제가 심화되었다. 결국 취업난 해소를 위해 1998년 6월 정부가

33) 과거 대량공채의 경우를 '그물형 채용방식'이라고 한다면, 인턴경험자들을 중심으로 선발하는 것은 '낙시형 채용방식'으로 비교하기도 한다(이종구 외, 2008).

주도하는 'IMF 인턴제도'가 등장하였다. IMF 인턴제도를 위해 정부가 민간기업에 일자리 창출을 강력하게 요구하면서 진행되는 과정에서 기업들의 반발도 컸으며, 소극적이었던 까닭에 한계가 많았던 것으로 평가받고 있다(이종구 외, 2008). 정부는 일자리를 창출하기 위한 수단으로 부득이 인턴제도를 더욱 활성화하기 위해 주도하였으나, 경제여건 자체가 워낙 좋지 못해 기업들의 호응과 협조를 얻기에는 무리가 있었다.

#### 다. 인력관리와 사회정책 기능 확대

##### 1) 한국형 인턴제도의 한계

우리나라 인턴제도는 경제여건 변화에 따라 활용수준과 범위, 그리고 확산주체가 변화하여 왔으나, 제도가 정착되는 과정에서 관찰할 수 있는 특징을 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째, 도입 초기부터 인력선발 수단으로 출발한 인턴제도는 현장 실무체험이나 교육수단이기보다는 채용수단으로 활용되었다는 점이다. 민간이 주도한 경우에는 우수한 인력선발시스템으로 작동하였으며, 고용창출을 목적으로 주도한 정부도 역시 궁극적으로는 인턴제도에 내포된 채용 수단적 기능을 정책적으로 활용한 것이라고 할 수 있다. 두 번째 특징은 인턴제도가 고용창출수단으로서 한계가 있다는 점이다. 경제위기가 주기적으로 반복되고 고용여건이 크게 개선되지 않는 가운데 정부가 고용창출수단으로 인턴제도를 지속적으로 활용하는 데 한계가 있다는 점이다. 경제위기를 경험한 기업은 대규모 공채보다는 인력 필요 시 수시채용을 하거나 이미 숙련된 경력자 채용을 선호하고 있기 때문에, 계속하여 노동시장에 새롭게 진입하는 고학력자들의 취업난을 해결하는 방안으로 인턴제도는 적합하지 않다는 점이다. 기업들이 인턴제도를 활용하는 것은 '우수한' 인력을 '일정기간' 검증하여 선발하려는 목적으로 이용하기 때문이다. IMF형 인턴의 경우에서도 확인할 수 있는 것과 같이, 정부가 이들의 직접적인 고용주체가 아닌 이상 실질적인 효과를 기대하기 어려운 것이 현실이다.

## 2) 정책인턴의 확대

정부가 직접적인 고용주체는 아니지만, 인력과 예산을 통제하는 관리자로서 공기업을 포함한 공공기관의 채용에 정책의지를 반영할 수 있는 여지가 존재한다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 정부는 청년실업대책 중 하나로 공공기관 청년인턴제도를 실시하였다. 정부가 공공기관 인턴들의 정규직 전환을 권고하기는 하지만, 직접적으로 안정적인 고용창출을 하기에는 역시 무리가 있다. 따라서 정규직 채용전환이 이루어지고 있으나, '한시적'으로 청년들의 실업상태를 해소하고 향후 취업 역량을 강화하기 위한 지원책으로 운용되고 있다.

## 5. 청년인턴제 도입과 활용수준: 현황분석

대규모 인턴제도를 운영하는 것은 매우 많은 비용이 소모되기 때문에 민간기업에는 인센티브가 거의 없다. 단기 인턴인 경우에도 이들의 임금에 대한 고려는 제외하더라도, 4~7주 정도 기간 동안 실무현장에서 인턴들의 역량을 집중적으로 점검·평가하는 작업은 전담인력을 배치하여야 할 뿐만 아니라 현업부서의 참여와 협조도 필요하기 때문이다. 이를 고려한다면, 현재 공공기관의 청년인턴 채용규모는 작지 않다고 하겠다.

청년인턴제도를 채용수단으로 활용하고 있는 몇몇 공기업을 제외하고 나머지 공공기관의 경우, 인턴제도는 우수인력 확보보다는 청년 미취업자들의 실무체험과 취업역량을 강화할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 이를 위해서는 현재 청년인턴제도의 현황 및 실태조사를 통해 청년인턴제도를 평가하고 개선방향을 모색하는 작업이 필요하다. 이를 위하여, 2012년 기획재정부가 실시한 공공기관 청년인턴제도 현황조사를 분석하였다.

### 가. 조사기관 유형별 인턴현황 개요

#### 1) 설문대상

기타공공기관을 제외한 공공기관 경영평가 대상인 공기업과 준정부기관 111개 기관을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 청년인턴 채용실적이 없거나 채용 중에 있는 기관 7개를 제외한 104개를 포함하고 있다<sup>34)</sup>.

〈표 Ⅲ-3〉 조사대상 공공기관

(단위: 개, %)

기관유형별		전체		유효응답기관	
		기관수	비율	기관수	비율
공기업	시장형	14	12.6	12	11.5
	준시장형	14	12.6	12	11.5
준정부기관	기금관리형	17	15.3	17	16.3
	위탁집행형	66	59.5	63	60.6
계		111	100.0	104	100.0

조사대상 기관별로 청년인턴 근무자 중 10% 혹은 10명을 대상으로 조사하였으며, 총 1,105명의 청년인턴이 설문에 응답하였다. 응답자 중 117명은 고졸인턴으로 전체 응답자의 10.6%에 해당하는 규모이다(〈표 Ⅲ-4〉 참조).

34) 현재 근무중인 청년인턴이 없거나 2012년도 채용계획이 없는 7개 기관인 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국토지주택공사, 대한석탄공사, 한국산업단지공단, 한국수산자원관리공단, 한국장학재단 미포함.

〈표 Ⅲ-4〉 청년인턴 및 고졸인턴의 분포

(단위: 명, %)

기관유형		청년인턴		고졸인턴		고졸인턴 비율
		인턴수	비율	인턴수	비율	
공 기 업	시 장 형	196	17.7	14	12.0	7.1
	준시장형	185	16.7	28	23.9	15.1
준 정 부 기 관	기금관리형	134	12.1	10	8.5	7.5
	위탁집행형	590	53.4	65	55.6	11.0
계		1,105	100.0	117	100.0	10.6

- 주: 1. 여기서 고졸인턴이란 최종 학력을 고졸로 대답한 인턴을 의미  
 2. 고졸 비율은 고졸인턴 수/청년인턴 수×100(%)으로 산출함.  
 3. 평균 고졸인턴 수는 기관 당 고졸인턴 수를 의미

## 2) 청년인턴제도 채용홍보와 지원과정

대부분의 청년인턴은 이미 노동시장에 진입하였거나, 진입시점에 근접한 인력들이다. 응답자들이 청년인턴으로 채용되기 이전 구직기간은 대부분 6개월 이하로 나타났으며, 반면 1년 이상 구직 과정중에 있었던 인턴이 11.1%이었던 것으로 나타났다. 이들은 공공기관 청년인턴 채용 관련 정보를 대부분 정부(24.0%) 및 공공기관(13.6%), 미디어매체(22.2%), 혹은 학교(15.3%)의 취업정보 제공 채널을 통해 획득한 것으로 나타났으며, 가족이나 지인 및 현직자를 통해 채용 관련 정보를 획득한 경우는 거의 없는 것(0.8%)으로 확인되었다. 이는 공공기관 청년인턴제도가 2008년 도입된 이후 공식적인 제도로 청년구직자들에게 홍보되고 있다는 점을 암시한다.

〈표 Ⅲ-5〉 청년인턴 채용 이전 구직활동 기간

(단위: 명, %)

구직기간	3개월 이 하	6개월 이 하	1년 이하	1년 이상	2년 이상	3년 이상	총
응답자	491	312	179	91	15	17	1,105
비율	44.4	28.2	16.2	8.2	1.4	1.5	100.0

### III. 청년인턴제도 도입 71

공공기관 청년인턴으로 지원한 동기에 대해서는 절반 가까운 응답자들이 향후 공공기관 취업을 염두에 두고 있는 것으로 파악되었다(49.8%). 이는 일차적으로 2012년부터 청년인턴을 정규직 채용의 경로로 활용할 것을 권고한 정부방침에 대한 청년인턴들의 기대를 반영하고 있는 것으로 판단된다. 시장형, 준시장형, 기금관리형, 위탁집행형 모든 유형의 공공기관 청년인턴들은 인턴근무 기간이 지나면, 이후 공공기관 취업을 목표로 하고 있는 것으로 관찰되는 것도 예상할 수 있는 결과라고 하겠다. 다만, 이러한 경향은 공기업에 속한 기관 근무자들에게서 더욱 강하게 나타나고 있으며, 시장형·준시장형 공기업들이 대부분인 건설·교통, 전력·에너지 산업분야의 공공기관 근무자들에게서도 채용 기대가 가장 보편적인 동기라는 점이 이를 반증하고 있다.

〈표 III-6〉 청년인턴 지원동기

(단위: %)

유형		금전적 수입	개인적인 경력관리	실무 경험	공공기관 체험	향 후 채용기대	기 타	계
총 응답		3.6	15.4	22.0	8.1	49.8	1.1	100.0
유 형 별	시 장 형	<b>1.5</b>	6.1	11.7	6.6	<b>72.4</b>	1.5	
	준 시 장 형	<b>3.2</b>	11.4	18.9	5.4	<b>60.0</b>	1.1	
	기 금 관 리 형	<b>2.2</b>	20.9	25.4	11.9	<b>39.6</b>	0.0	
	위 탁 집 행 형	<b>4.7</b>	18.4	25.7	8.6	<b>41.4</b>	1.2	
산 업 별	건설·교통	<b>2.2</b>	4.8	19.4	4.8	<b>67.7</b>	1.1	
	금융·보험	<b>5.1</b>	22.6	20.0	12.8	<b>39.0</b>	0.5	
	전력·에너지	<b>0.5</b>	5.7	13.2	5.7	<b>73.1</b>	1.9	

하지만, 기금관리형 중심의 금융·보험분야 공공기관 청년인턴들은 다른 산업분야 인턴들보다 향후 채용 기대수준이 낮게 나타나고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이들의 경우, 향후 채용을 기대하는 비중이 가장 높기는 하나 40% 미만이며, 경력을 쌓거나 실무습득에도 큰 관심을 가지

고 있는 것으로 확인되었다.

건설·교통이나 전력·에너지 분야의 청년인턴 경우에는 인턴제도를 공공기관 취업의 진입채널로 접근하는 것이 일반적인 데 반해, 금융·보험형 기관에서 근무하는 인턴들은 개인들의 경력관리와 실무경험 축적에도 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 전력·에너지나 건설·교통분야 공공기관 대부분이 해당 산업분야에서 주도적인 위상을 점하고 있으나, 금융·보험계통의 경우 민간 금융사들의 임금이나 보상수준도 공공기관의 직업 안정성에 비견할 정도라는 것을 고려한다면, 채용기회와 함께 청년인턴 경험을 개인적인 경력관리 차원으로 활용할 유인도 존재하기 때문에 다른 분야와 다소 다양한 응답이 존재하는 것으로 해석할 여지도 있다고 하겠다. 상대적으로 금전적인 수입을 목적으로 근무하는 인턴은 거의 없는 것으로 나타났으며, 그보다는 전문기술을 습득하거나 업무경험을 쌓는 기회로 고려하는 인턴의 비중이 높았다.

## 나. 청년인턴제도에 대한 평가

### 1) 청년인턴의 근무환경

청년인턴들의 임금수준을 조사한 결과에 따르면, 응답자 가운데 월 100만원 미만의 임금을 받고 있는 인턴들이 약 11.2% 수준인 반면, 150만원 이상 지급받는 인턴은 9.5% 정도로 확인되었다. 대부분의 경우는 월 100만~120만원 정도에서 임금이 형성되어 있었다.

〈표 III-7〉 청년인턴 월평균 임금수준

(단위: %)

임금구간		100만원 미만	110만원 미만	120만원 미만	130만원 미만	140만원 미만	150만원 미만	150만원 이상	계
총 응답		11.2	<b>31.1</b>	<b>29.9</b>	10.2	5.6	2.4	9.5	100
유 형 별	시 장 형	12.2	<b>21.9</b>	15.8	16.3	11.7	1.0	20.9	
	준시장형	8.1	29.7	<b>43.8</b>	2.7	0.0	5.4	10.3	
	기금관리형	6.7	19.4	<b>45.5</b>	14.9	5.2	0.0	8.2	
	위탁집행형	12.9	<b>37.3</b>	26.6	9.5	5.4	2.5	5.8	
산 업 별	건설·교통	4.8	22.6	<b>28.0</b>	18.8	16.1	1.1	8.6	
	금융·보험	15.4	<b>46.2</b>	22.6	12.3	3.6	0.0	0.0	
	전력·에너지	11.3	<b>27.8</b>	<b>27.8</b>	11.8	0.0	0.9	20.3	

공공기관 유형별로 비교하면, 시장형 공기업의 경우 150만원 이상 지급 받는 인턴들이 20.9% 있는 것으로 응답하였으며, 다른 유형들은 월 110만~120만원 수준에서 월급여가 형성되어 있었다. 산업별로 비교하여도 관찰 결과는 일치하는 것으로 판단된다. 다만, 금융·보험형 공공기관의 경우 임금의 구간별 분포가 타 분야에 비해 다소 낮게 형성되어 있다는 것이 특이하다. 임금수준에 대한 만족도는 대부분 크게 만족하거나 불만을 가지고 있지는 않은 것으로 나타났다. 공공기관 유형별로 비교하면, 월 100만원 미만 비중이 가장 높았던 위탁집행형 기관의 인턴들의 불만 수준이 다른 유형 기관보다 다소 높게 나타나고 있다(29.3%).

〈표 Ⅲ-8〉 청년인턴 임금 만족도

(단위: %)

구분	매우만족	만족	보통	불만족	매우불만족	계	
총 응답	7.0	28.1	<b>40.5</b>	19.3	5.1	100	
유 형 별	시 장 형	9.7	30.3	<b>40.5</b>	14.9		4.6
	준시장형	7.6	33.7	<b>41.3</b>	16.3		1.1
	기금관리형	6.0	32.8	<b>41.0</b>	15.7		4.5
	위탁집행형	6.2	24.4	<b>40.2</b>	22.6		6.7
산 업 별	건설·교통	4.3	25.4	<b>41.1</b>	22.2		7.0
	금융·보험	2.6	31.8	<b>45.6</b>	19.5		0.5
	전력·에너지	12.9	26.7	<b>42.4</b>	13.8	4.3	

상대적으로 임금 만족도가 다소 높은 전력·에너지형 공공기관의 청년 인턴들의 경우, 타 산업분야 인턴보다 담당업무에 대한 만족도와 유용성 여부에 대한 인식수준이 더 긍정적인 것으로 확인되었다. 건설·교통, 금융·보험분야의 공공기관 청년인턴들도 일반적으로 담당업무에 대한 만족도가 높은 것으로 확인되었다. 공공기관 유형별로 비교하면, 시장형 공기업 인턴들의 만족도가 높은 것으로 나타나고 있으며, 이는 전력·에너지형 공공기관들의 만족도가 높다는 점과 일치하는 결과라고 하겠다.

〈표 Ⅲ-9〉 청년인턴 담당업무 만족도

(단위: %)

구분	매우불만족	불만족	보통	만족	매우만족	계	
총 응답	0.2	3.1	28.2	<b>50.0</b>	18.6	100	
유 형 별	시 장 형	0.5	3.6	20.9	<b>52.6</b>		22.4
	준시장형	0.0	2.7	28.4	<b>49.7</b>		19.1
	기금관리형	0.0	3.7	26.1	<b>54.5</b>		15.7
	위탁집행형	0.2	2.9	31.1	<b>48.1</b>		17.7
산 업 별	건설·교통	0.0	3.8	31.9	<b>50.8</b>		13.5
	금융·보험	0.0	1.5	37.4	<b>49.7</b>		10.8
	전력·에너지	0.5	1.9	17.5	<b>54.2</b>	26.9	

임금 만족도와 담당업무의 만족도 수준을 비교하면, 모든 유형에서 임금보다는 업무 만족도가 높은 것이 공통적으로 관찰되었다.

〈표 Ⅲ-10〉 청년인턴 담당업무의 성격

(단위: %)

구분	단순 행정정보조	전산· 통계	조사· 연구	불규칙한 일회성업무	현장 지원	기타	계	
총응답	<b>39.1</b>	8.2	11.4	10.9	16.7	13.6	100	
유형별	시장형	<b>33.8</b>	6.4	12.7	16.2	18.1		12.7
	준시장형	28.2	3.7	9.6	11.7	<b>35.6</b>		11.2
	기금관리형	<b>50.7</b>	6.6	11.0	10.3	5.9		15.4
	위탁집행형	<b>41.8</b>	10.6	11.6	9.1	12.8		14.3
산업별	건설·교통	19.1	6.4	11.7	12.2	<b>40.4</b>		10.1
	금융·보험	<b>63.1</b>	5.1	7.2	8.7	5.6		10.3
	전력·에너지	<b>31.2</b>	9.0	11.3	14.0	16.3		18.1

하지만, 청년인턴들이 담당하고 있는 업무성격을 보면, 대부분 단순 행정정보조인 경우가 일반적인 것으로 나타났다. 공공기관 유형별로 비교하면, 준시장형 공기업만이 현장지원업무 비중이 높게 나타나고 있으며, 기금관리형 준정부기관의 경우 과반 이상의 인턴들이 행정지원업무를 담당하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 산업별로 건설·교통, 금융·보험, 전력·에너지분야로 공공기관을 구분하여 비교하면, 건설·교통산업부분의 인턴들은 현장지원업무와 단순행정지원업무를 담당하고 있으며, 금융·보험분야 공공기관인턴의 63.1%는 단순행정정보조인 것으로 보고되었다. 아직은 청년인턴 인력을 단순 업무수행 위주로 활용하고 있는 것으로 파악되고 있는 것으로 보이며, 최근 정부방침에 따라 정규직 채용수단으로 정착시키기 위해서는 앞으로 평가과정을 통해 우수인력을 필터링할 수 있는 수습단계로 운영될 수 있도록 상시적 혹은 정기적인 성격의 업무를 중심으로 인턴 활용의 방향을 구체화하는 노력도 병행되어야

할 것으로 보인다. 현장 지원의 경우 단위업무의 성격에 따라 조직의 주요 기능을 수행할 경우도 상당히 존재할 수 있고 단순행정지원이나 불규칙한 일회성 업무를 통해서도 실무를 경험할 수 있겠으나, 청년인턴에게 배당하는 업무영역을 정형화된 업무 중심으로 확대하지 않는다면, 청년인턴제의 효과가 새로운 인력충원의 경로로 정착하기보다는 청년들의 경력관리를 위한 임시적인 일자리 제공에 그칠 우려가 크기 때문이다. 단순히 청년고용경색을 해결하기 위해 시작된 정부정책의 수동적인 순응보다는 해당 공공기관에 관심을 가지고 있는 취업역량을 강화하고 우수인력 채용수단으로 적극적으로 활용할 때, 인턴제도 상설화의 근거가 될 수 있을 것이다.

기관의 인사담당자들 면담한 바에 따르면, 청년인턴에게 업무를 부여하는 데 한계가 있음을 지적하고 있다. 5~12개월 기간을 정하고 있으나 청년인턴들의 실제 근무기간을 예측할 수 없는 문제점과 고객정보에 대한 접근과 보안문제가 있는 업무를 제한할 수밖에 없는 한계를 지적하고 있다. 또한, 임금수준에도 현격한 차이가 있고 채용을 확대할 수 없는 상황에서 정규직원과 동일한 업무를 부여하는 것이 인사담당자들에게 부담으로 작용할 수 있다. 이는 청년인턴제도의 정책목표가 지나치게 포괄적이고 광범위하기 때문에 나타나는 문제점이라고 할 수 있다.

## 2) 인턴제도에 대한 이해와 평가

〈표 III-6〉에 나타난 것과 같이 청년인턴들의 지원동기 가운데 ‘향후 취업에 대한 기대’가 가장 큰 것으로 나타난 것과 같이 청년인턴제가 ‘우수인재 발굴을 위한 새로운 채용방식’으로 운영되어야 한다는 주장의 비중이 가장 크게 나타났다(56.9%). 이 밖에도 청년들의 경력단절을 방지하는 것도 청년인턴제의 주요한 기능으로 인식되고 있는 것으로 파악되었다.

〈표 III-11〉 청년인턴제도의 목적과 기능

(단위: %)

구 분	일 시 적 경기대응	경력단절 방 지	민간취업 활동지원	고용창출 수 단	인력채용 방 식	기타	계
비 중	9.9	13.6	7.1	11.8	56.9	0.8	100

청년인턴제 운영방식에 대한 일반적인 평가에서도 과반 이상 인턴들이 만족하고 있는 것으로 관찰되었다. 청년인턴 응답자 가운데 65.4%가 운영 방식에 대해서 만족하고 있었으며, 준시장형 공기업의 경우 만족수준이 제일 높았으며, 불만족 비중도 제일 낮은 것으로 나타났다. 대체적으로 불만족한 청년인턴의 비중이 낮으나, 이들이 청년인턴제 운영방식에 대해 불만을 가지고 있는 것은 정규직 전환의 불확실성에 대한 불안감에서 비롯된 것으로 나타나고 있다(65.3%). 이와 함께 낮은 임금수준과 불명확한 업무 부여도 개선되어야 할 사안으로 지적되었다.

정부가 청년인턴제를 정규직 채용경로로 활용할 수 있도록 권고하면서, 청년인턴들의 근무평가 중요성이 부각되고 있다. 대부분의 청년인턴들은 근무실적에 대한 평가가 공정하게 이루어지고 있다는 점에 동의하고 있다(77%). 기관의 유형이나 산업분야에 따른 차이는 크게 나타나지 않았다. 다만, 대부분의 인턴들의 근무기간이 짧아 성과평가의 공정성에 대한 판단을 하기에는 좀 더 관찰하여야 할 여지가 있다.

〈표 Ⅲ-12〉 기관의 인턴근무평가의 공정성

(단위: 명, %)

구분	근무상황· 실적을 정확히 파악하여 평가	비교적 공평하고 객관적인 기준에 따라 평가	부서장의 주관적 기준 따라 형식적으로 평가	정규직 전환 예정자를 우대하는 등 매우 불공정	근무평가 제도가 마련되어 있지 않음	기타	계	
총 응답	249 (22.6)	598 (54.4)	94 (8.5)	2 (0.2)	50 (4.5)	107 (9.7)	1,100 (100)	
유형별	시장형	48 (24.6)	118 (60.5)	13 (6.7)	0 (0.0)	4 (2.1)	12 (6.2)	195 (100)
	준시장형	38 (20.8)	107 (58.5)	18 (9.8)	0 (0.0)	8 (4.4)	12 (6.6)	183 (100)
	기금 관리형	26 (19.4)	72 (53.7)	16 (11.9)	0 (0.0)	8 (6.0)	12 (9.0)	134 (100)
	위탁 집행형	137 (23.5)	301 (51.5)	47 (8.0)	2 (0.3)	30 (5.1)	71 (12.2)	584 (100)
산업별	건설· 교통	30 (16.3)	124 (67.4)	19 (10.3)	0 (0.0)	2 (1.1)	9 (4.9)	184 (100)
	금융· 보험	41 (21.4)	93 (48.4)	9 (4.7)	1 (0.5)	6 (3.1)	42 (21.9)	192 (100)
	전력· 에너지	67 (31.8)	122 (57.8)	9 (4.3)	0 (0.0)	4 (1.9)	9 (4.3)	211 (100)

주: 1. 기타응답에는 '알 수 없음' 응답이 대다수(근무평가기간이 아니거나, 인턴의 근무기간이 짧거나, 혹은 비공개 등의 사유로 의해)

2. ( ) 안은 비율을 나타냄.

### 3) 청년인턴의 취업역량 강화를 위한 교육프로그램

인턴들 가운데 71.3%가 근무기간 중에 공공기관의 교육훈련에 참가한 경험이 없다고 응답하였으나, 참여 경험자의 경우 이에 대한 만족도도 상당히 높았다.

〈표 Ⅲ-13〉 교육훈련 참가 여부

(단위: 명, %)

구분		없다	있다	계
총 응답		786 (71.3)	316 (28.7)	1,102 (100)
유형별	시장형	147 (75.0)	49 (25.0)	196 (100)
	준시장형	102 (55.1)	83 (44.9)	185 (100)
	기금관리형	91 (67.9)	43 (32.1)	134 (100)
	위탁집행형	446 (76.0)	141 (24.0)	587 (100)
산업별	건설·교통	124 (67.8)	59 (32.2)	183 (100)
	금융·보험	153 (78.5)	42 (21.5)	195 (100)
	전력·에너지	137 (64.6)	75 (35.4)	212 (100)

주: ( ) 안은 비율을 나타냄.

32.7%의 인턴들이 취업관심분야 관련 지식 축적에 큰 도움이 되었다고 응답하였으며, 47.0%가 전반적인 업무이해에 도움이 된 것으로 답하였다. 공기업과 준정부기관에서 근무하는 인턴 80% 정도가 취업역량 강화를 위한 교육프로그램에 만족하였다.

〈표 III-14〉 수료한 교육이 취업역량 강화에 도움이 된 정도

(단위: 명, %)

구분	취업관심분야 관련 지식 축적에 큰 도움이 됨	전반적인 업무 이해에 도움이 됨	일반적인 지식을 얻는 데 그침	교육훈련 프로그램 분야가 다양하지 못함	취업희망 분야 미반영으 로 형식적 운영	기타	계	
총 응답	110 (32.7)	<b>158</b> <b>(47.0)</b>	36 (10.7)	13 (3.9)	11 (3.3)	8 (2.4)	336 (100)	
유 형 별	시장형	20 (38.5)	<b>21</b> <b>(40.4)</b>	6 (11.5)	2 (3.8)	3 (5.8)	0 (0.0)	52 (100)
	준시장형	25 (26.3)	<b>54</b> <b>(56.8)</b>	9 (9.5)	2 (2.1)	1 (1.1)	4 (4.2)	95 (100)
	기금 관리형	18 (39.1)	<b>19</b> <b>(41.3)</b>	5 (10.9)	2 (4.3)	2 (4.3)	0 (0.0)	46 (100)
	위탁 집행형	47 (32.9)	<b>64</b> <b>(44.8)</b>	16 (11.2)	7 (4.9)	5 (3.5)	4 (2.8)	143 (100)
	건설· 교통	24 (30.8)	<b>43</b> <b>(55.1)</b>	5 (6.4)	2 (2.6)	2 (2.6)	2 (2.6)	78 (100)
산 업 별	금융· 보험	15 (34.9)	<b>19</b> <b>(44.2)</b>	5 (11.6)	3 (7.0)	0 (0.0)	1 (2.3)	43 (100)
	전력· 에너지	23 (31.5)	<b>36</b> <b>(49.3)</b>	10 (13.7)	1 (1.4)	1 (1.4)	2 (2.7)	73 (100)

주: 1. 4번 문항에서 '있다'라고 답한 응답자만 응답하게끔 설계되었으나 설문 수집 결과 불일치가 존재

2. ( ) 안은 비율을 나타냄.

교육프로그램에 참여한 인턴들은 수료한 교육이 취업역량 강화에 도움이 되었다고 평가하고 있다. 하지만, 기관의 전반적인 취업지원활동에 대해서는 인턴에 따라 다소 상이한 평가를 하고 있다. 기관의 유형별로는 공기업에서 근무하는 인턴들은 취업지원활동에 대해 만족하는 경우가 대체로 많았던 반면에 준정부기관에서 근무하는 인턴들은 취업에 필요한 정보, 편의 제공이 부족하다고 응답한 사례가 많았다.

〈표 III-15〉 기관의 취업지원활동 평가

(단위: 명, %)

구분	인턴 개개인의 수요를 반영하여 취업활동 지원	다양한 분야 <sup>1)</sup> 의 정보를 제공하고 이를 지원	공공기관 취업을 집중적으 로 지원	취업에 필요한 정보·편의 제공 부족	취업활동에 전혀 도움이 되지 않음	기타	계	
총 응답	298 (27.3)	189 (17.3)	161 (14.8)	<b>313</b> <b>(28.7)</b>	57 (5.2)	72 (6.6)	1,090 (100)	
유형별	시장형	<b>62</b> <b>(32.1)</b>	27 (14.0)	27 (14.0)	49 (25.4)	11 (5.7)	17 (8.8)	193 (100)
	준시장형	<b>54</b> <b>(30.0)</b>	38 (21.1)	42 (23.3)	31 (17.2)	4 (2.2)	11 (6.1)	180 (100)
	기금 관리형	37 (27.8)	27 (20.3)	14 (10.5)	<b>41</b> <b>(30.8)</b>	7 (5.3)	7 (5.3)	133 (100)
	위탁 집행형	145 (24.8)	97 (16.6)	78 (13.4)	<b>192</b> <b>(32.9)</b>	35 (6.0)	37 (6.3)	584 (100)
산업별	건설· 교통	39 (21.2)	36 (19.6)	<b>44</b> <b>(23.9)</b>	<b>44</b> <b>(23.9)</b>	12 (6.5)	9 (4.9)	184 (100)
	금융· 보험	<b>56</b> <b>(29.2)</b>	34 (17.7)	32 (16.7)	47 (24.5)	6 (3.1)	17 (8.9)	192 (100)
	전력· 에너지	<b>79</b> <b>(37.8)</b>	30 (14.4)	35 (16.7)	42 (20.1)	7 (3.3)	16 (7.7)	209 (100)

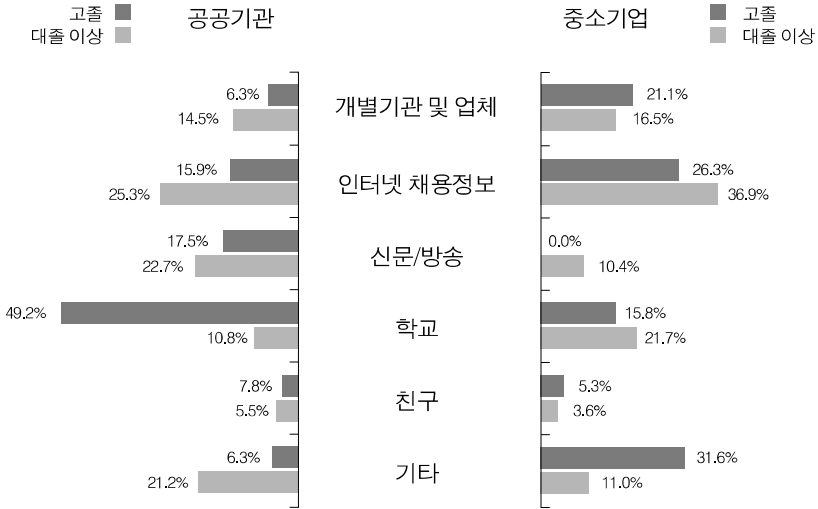
주: 1) 일반기업 및 공공기관  
1. ( ) 안은 비율을 나타냄

## 6. 정부 주도 청년인턴제도 비교분석

공공기관 청년인턴 설문조사를 통해 관찰된 제도적 특성을 확인하기 위해, 2009년 한국노동연구원이 실시한 중소기업 청년인턴 사업성과평가를 위한 설문조사<sup>35)</sup> 결과와 비교·분석<sup>36)</sup>하였다.

35) 중소기업 청년인턴 사업성과 평가조사는 2009년 11월 인턴경험자 250명을 선별하여 설문조사하였음. 한국노동연구원(2009), 『청년고용문제 해소를 위한 인턴십 제도 연구』

[그림 Ⅲ-1] 정부 주도 청년인턴 참여경로 비교

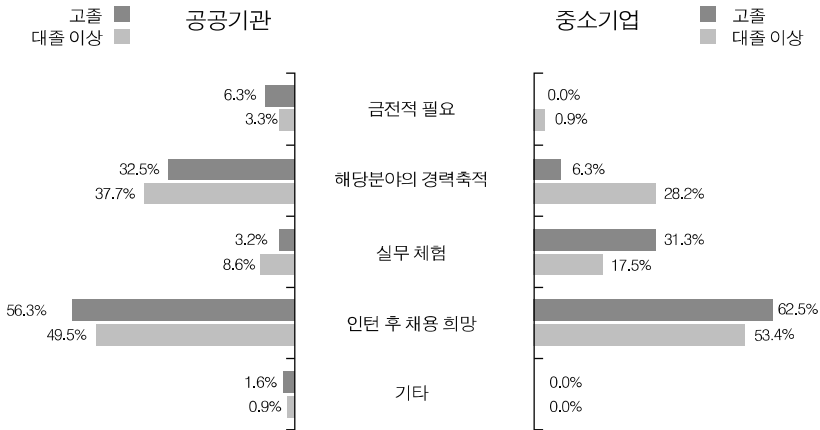


먼저, 공공기관과 중소기업 청년인턴들은 다양한 경로를 통해 지원하여 채용기회를 인지하였으나, 인턴제도별, 학력별 참여경로가 다소 차이가 있음을 확인하였다. 공공기관 청년인턴의 경우 대졸자는 인터넷 채용정보(25.3%)나 전통적인 채용광고 매체인 신문과 방송(22.7%)을 통해 인턴 모집공고를 인지한 경우가 일반적인 데 비해, 중소기업 대졸인턴들은 인터넷 채용정보(36.9%)와 대학 취업지원부서(21.7%)를 통해 지원한 것으로 파악되었다. 대졸인턴에 비해 고졸인력의 경우, 공공기관과 중소기업 인턴들의 참여경로의 차이가 두드러졌다. 공공기관의 경우, 학교를 통해 참여한 경우가 거의 과반(49.2%)에 이른 것에 비해 중소기업 인턴들은 개별 업체, 인터넷 채용정보, 학교 등 다양한 경로를 통해 참여기회를 인식한 것으로 파악되었다. 최근 많은 공공기관들이 고졸인력을 전문계고와 MOU를 체결하거나 학교장의 추천을 통해 충원하는 방식을 활용하고 있다는 점에서 학교에서 청년인턴의 채용이 홍보되고 있다는 것은 예측할

36) 중소기업 청년인턴들을 대상으로 한 설문조사는 2009년도 하반기에 실시되었으며, 공공기관 청년인턴에 대한 설문조사는 2012년 상반기에 실시된 결과를 비교한 것으로 시차가 있음.

수 있다. 일반적으로 일자리에 대한 정보 접근이 전통적인 언론매체보다는 인터넷 등 신매체를 통해 더 활발하게 전달되고 있는 것을 알 수 있다. 이와 함께 학교(취업 관련 교육기관 포함)가 청년구직자들에게 채용정보를 제공하는 주요기관임을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅲ-2] 정부 주도 청년인턴 지원동기 비교



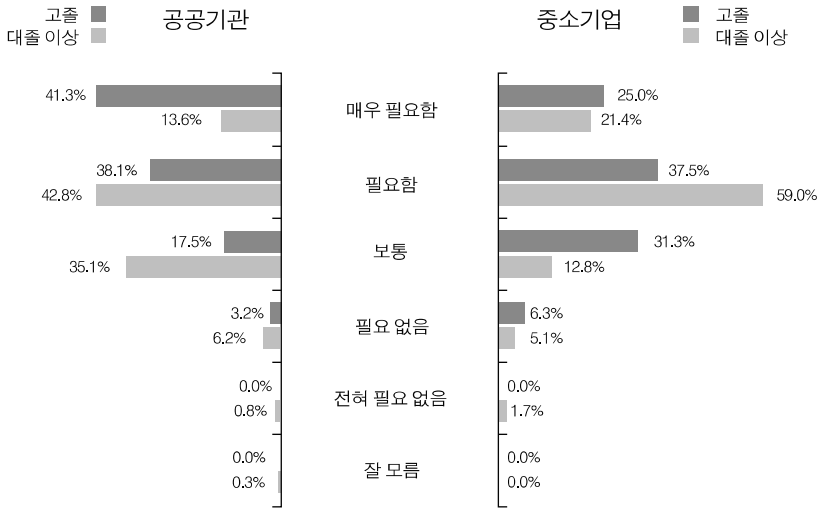
공공기관과 중소기업 인턴 경험자의 지원 동기는 금전적인 수입과는 크게 관련이 없는 것으로 관찰되었다. 인턴기간 종료 후 채용에 대한 기대로 지원한 경우가 공공기관 대졸인턴의 경우 절반에 가까운 49.5%이었으며, 고졸인턴은 56.3%, 중소기업의 경우, 대졸인턴은 53.4%, 고졸인턴은 62.5% 수준인 것으로 나타났다. 즉, 정부가 정책적으로 추진하고 있는 청년인턴제도에 참여하는 인력 대부분이 학력에 상관없이 정규직 전환에 대한 기대로 근무하는 것이다.

정규직 채용에 대한 기대는 공통적인 현상이나, 대졸인턴과 고졸인턴 간, 공공기관과 중소기업 간 지원동기의 차이도 관찰되고 있다. 양 유형에서 대졸인턴(각각 37.7%, 28.2%)의 경우 모두 실무체험보다는 경력관리를 위해 인턴근무를 하는 비중이 높게 나타났다. 반면, 공공기관의 고졸인턴(32.5%)의 경우 대졸인턴들과 유사하게 경력관리적인 관점에서

인턴근무를 지원하고 있으나, 중소기업 고졸인턴은 경력관리(6.3%)보다는 실무체험을 위해 지원한 경험자(31.3%)의 비중이 5배 가까이 높게 관찰되고 있다.

정부가 재정적으로 지원하기는 하지만, 인력수급에 어려움이 많은 중소기업의 경우 기술기능인력에 대한 직접적인 수요가 항상 존재하고 있기 때문에 고졸인턴이 단기간에도 실무에 참여할 수 있는 개연성이 상당히 높으나, 공공기관의 경우 기술기능인력 수요가 큰 기관도 있으나, 연구기관을 포함하여 특수 목적을 위해 설립되거나 전문화된 공공기관들이 다양하게 존재하기 때문에 인턴의 실무체험 기회는 중소기업보다 제한적일 수밖에 없다. 따라서 공기업을 포함한 공공기관의 인턴근무는 학력에 상관없이 미취업 실직상태에서 벗어나 스스로 경력관리를 하는 수단으로 더 매력적일 수 있다. 특히, 노동시장 진입 이후 실업기간이 길어질수록 직업 경로에 부정적인 영향을 끼칠 수 있는 낙인효과(scarring effect, stigma effect)를 피하기 위해서도 공공기관 인턴제도는 참여자들의 경력관리에 기여한다고 볼 수 있다. 또한, 1년까지 근무할 수 있는 공공기관 인턴제도에 비해, 최대 근무기간이 4~6개월에 지나지 않는 1년 미만의 중소기업 인턴제도는 근무자들에게 의미가 있는 경력관리 수단이라고 평가하기는 어렵다. 요컨대, 대졸인력들에게 인턴제도는 잠재적 취업과 경력관리 기반을 제공하고 있으며 고졸인력들에게도 유사하게 기능하고 있지만, 중소기업의 경우 짧은 기간에도 기업의 실무인력 확보와 고졸인턴의 실무체험 기회라는 이해관계가 일치하고 있는 것으로 보인다.

[그림 III-3] 정부 주도 청년인턴제도 필요성 인식 비교



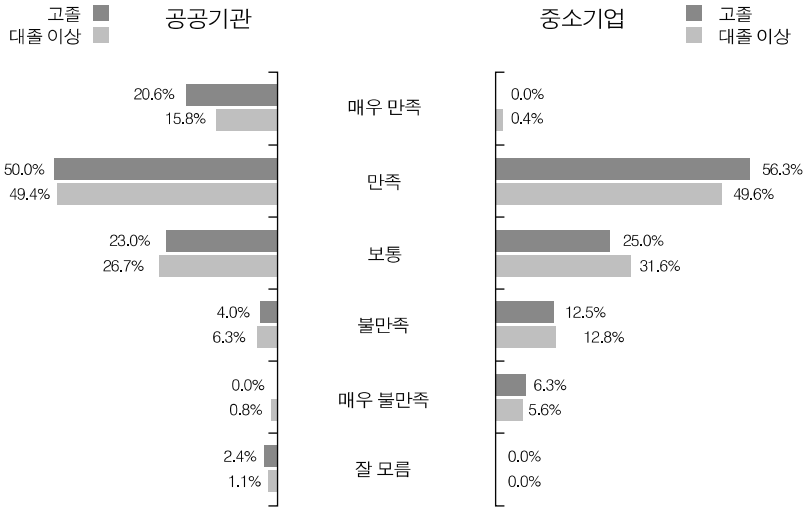
공공기관 대졸인턴(56.4%), 고졸인턴(79.4%)과 중소기업 대졸인턴(80.4%), 고졸인턴(62.5%)은 대체로 정부가 정책적으로 주도하고 있는 청년인턴제도의 필요성을 긍정적으로 평가하고 있다. 부정적 평가는 근무 조직과 학력에 상관없이 10% 미만으로 확인된 것도 정부 주도의 공공기관 인턴제도에서는 고졸인턴들의 필요성에 대한 인식수준이 더 높게 나타났다며, 중소기업인턴제도는 유지가 필요하다는 응답이 고졸인턴보다 대졸인턴들에 대해 더 높게 관찰되었다. 과반 이상이 제도의 필요성에 공감하고 있으나 제도나 참여인력의 학력에 따라 인식수준의 차이가 있는 것은 인턴기간 종료 이후 정규직 전환 여부와 직·간접적으로 관계가 있을 것으로 추정할 수 있다. 공공기관인턴과 중소기업인턴은 4~12개월 인턴기간동안 탐색 과정을 보내는 인턴들 가운데 기간 종료이후 정규직으로 전환되는 비율에서 큰 차이를 보이고 있다. 중소기업인턴의 경우, 2009년 정규직 전환율이 82.3% 수준으로 인턴 경험자의 대부분이 정규직 전환실적을 보여주었다<sup>37)</sup>. 이는 공공기관인턴의 2분의 1 수준의 짧은 근무기간

37) 고용노동부 보도자료, 「중소기업 청년인턴제」 정규직 전환율 82.3%(2009. 9. 29)

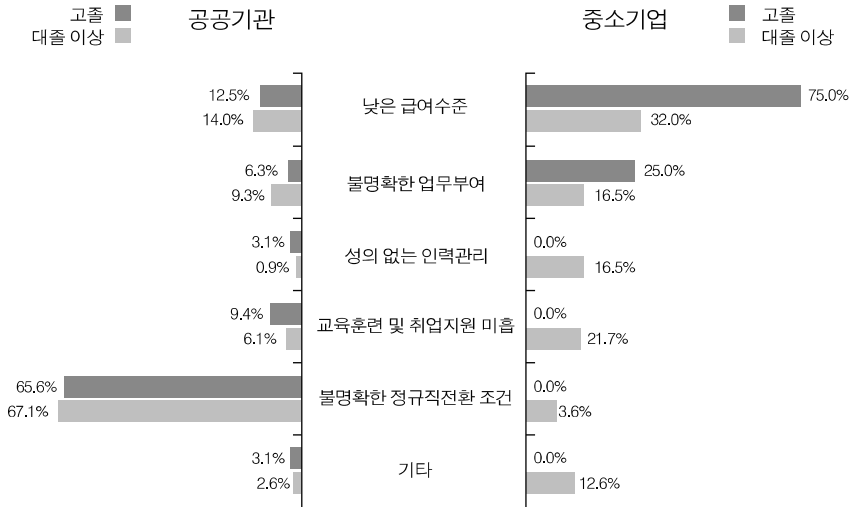
에도 불구하고 인력 부족의 어려움을 겪는 중소기업과 미취업 청년구직자들이 정부의 재정적 지원으로 비용을 낮추며 상호 탐색 과정을 가질 수 있었기 때문인 것으로 추측할 수 있다. 이에 비해, 공공기관의 경우 일부 기관이 채용확정형 인턴제도를 운영하고 있으나 인력충원 규모가 엄격히 관리되고 있기 때문에 정규직으로의 전환 가능성이 상대적으로 제한되어 있다. 기획재정부의 공공기관 청년인턴 운영계획(2012)에 나타난 바에 따르면, 신규채용의 20% 이상을 인턴경험자 중에서 채용하고, 그 가운데 20% 이상은 고졸인턴 중에서 충원하도록 하고 있다. 신규채용의 20% 이상이라고 하지만, 신규채용 규모가 크지 않아 실제 인턴근무자 규모 대비 정규직 전환비율은 높지 않은 것이 일반적이다. 한국전력공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국남부발전을 포함하는 (준)공기업의 경우 2011년 청년인턴 4,064명 가운데 1,019명이 정규직으로 채용되어 전환비율이 약 25.1% 수준이었으며, 준정부기관 유형의 경우 5,143명 가운데 293명이 정규직으로 채용되어 전환비율이 약 5.7% 수준에 머물렀다.

한시적으로 실업상태를 해소하고 일정기간 동안 직무 경험을 통해 취업역량을 강화시켜주고자 하는 정부와 공공기관의 운영취지에 비해, 인턴 참여자들은 실무체험보다는 정규직 채용을 기대하고 지원하고 있다는 점에서 상호 제도를 바라보는 인식 차이가 공공기관과 중소기업 대졸인턴 간 제도 유지 필요성 평가에 반영되고 있는 것으로 보인다. 다만, 공공기관 고졸인턴이 중소기업인턴보다 청년인턴제도가 지속적으로 운영되어야 한다고 응답한 것은 그동안 취업하기 어려웠던 공공기관에 대한 접근성이 제도적으로 보장되었기 때문인 것으로 판단된다.

[그림 III-4] 정부 주도 청년인턴 만족도 비교



[그림 III-5] 정부 주도 청년인턴 불만족 요인 비교



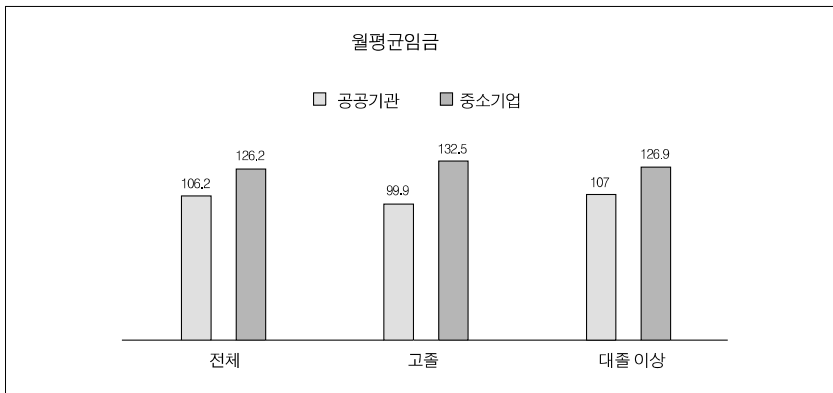
인턴 경험자들의 시각에서 공공기관과 중소기업의 인턴제도의 문제점은 다소 상이하게 나타났다. 공공기관 인턴의 경우, 학력과는 상관없이 대졸(65.6%)과 고졸(67.1%)인턴 대부분이 불명확한 정규직 전환조건을 문

제점으로 지적하고 있는 데 비해, 중소기업은 7.8% 대졸인력만이 이에 문제점으로 응답하였다. 공공기관 인턴들은 정규직 전환의 모호성 다음으로 임금수준에 대해서도 불만족하고 있는 것으로 파악되었다(대졸인턴 14.0%, 고졸인턴 12.5%). 그 밖에 불명확한 업무부여, 미흡한 교육훈련 및 취업지원, 성의없는 인력관리 등을 문제점으로 지적하는 경우도 관찰되었다.

공공기관과 달리, 중소기업 인턴의 경우에는 70~80% 수준의 정규직 전환율에서 추론할 수 있듯이 정규직 전환 조건을 문제점으로 지적한 인력은 가장 낮은 비율(대졸 7.8%)이었다. 반면, 임금수준이 낮다고 지적한 인턴들이 가장 많았다. 특히, 고졸인턴의 임금 만족도가 가장 떨어지고 있는 것으로 확인되었다. 설문에 응답한 중소기업 인턴과 공공기관 인턴 대부분에게 금전적 수입의 필요성은 인턴 취업의 주요 동기가 아닌 것으로 나타남에도 불구하고 낮은 급여수준을 개선사항으로 지적하고 있다. 낮은 임금에 대한 불만 이외 대졸인턴들의 불만족 요인은 불명확한 업무부여(16.5%), 성의없는 인력관리(16.5%), 미흡한 교육훈련 및 취업지원(14.6%) 등 다양한 요인들이 비슷한 수준으로 나타났다.

[그림 Ⅲ-6] 정책인턴 월평균임금 비교

(단위: 만원)



공공기관과 비교하여 중소기업 인턴의 임금수준이 전체적으로 18.8% 높은 것으로 나타나고 있다. 공공기관은 정부지원 없이 자체사업비로 청년인턴제도를 운영하고 있는 데 비해, 중소기업은 정부와 기업이 상호 매칭(matching)하는 형태로 임금을 지급하고 있어 상대적으로 임금수준이 높게 나타나고 있다. 하지만, 앞서 살펴본 것과 같이 낮은 임금이 인턴들에게 가장 보편적인 불만인 것으로 나타나고 있다.

## 7. 해외 및 민간사례

### 가. 민간사례

신입사원은 선발 직후 현업에 바로 투입하는 것은 실제적으로 불가능하며, 입사 후 최소 2년 이상의 근무경험과 교육훈련을 거쳐야 주도적으로 업무수행이 가능한 수준까지 역량을 갖출 수 있다는 것이 민간기업 인사담당자들의 공통적인 의견이다. 기업수요에 맞춘 인력으로 양성하기 위한 초기투자비용을 고려하면, 단순히 성적기준으로 선발하는 것보다는 잠재적 역량과 인성, 태도를 검증할 수 있는 인턴제도에 대해 긍정적인 평가를 하고 있다.

민간의 우수사례(best practice)를 통해 공공기관 인턴제도와 비교하고 개선방향을 모색하기 위해 인턴 경험자들의 만족도가 높으며 취업 관련 자문기관<sup>38)</sup>이 우수하게 평가하고 있는 건설업체 A사의 인사담당자와 인터뷰를 실시하였다.

A사의 경우, 업무 특성에 따라 청년인턴 제도를 이원화(two track system)하여 하계인턴(summer intern)과 해외 시공연수인턴(overseas plant intern, 플랜트인턴)으로 구분하여 운영하고 있다.

38) 한국경제 매거진(2011.12). 캠퍼스 잡앤조이와 잡코리아에서 총 824명의 청년인턴 유경험자를 대상으로 총 107개 기업에 대해 설문조사. 평가항목은 △직장 내 분위기 △업무 전문성 △보수 수준 △인턴사원 교육 프로그램 총 4개 항목으로 5점 만점으로 점수를 부여하여 랭킹 선정

## 1) 하계인턴

하계인턴의 경우 인사팀이 각 사업본부별로 인력수요를 파악하여 차년도 졸업예정자들을 대상으로 선발하여 월 150만원 수준의 임금을 지급하면서 하계 방학기간 동안 약 7주간 진행하고 있다. 이 기간 동안 다양한 과제를 부여하여 실질적인 인력평가과정으로 운영하고 있다. 인사팀이 인턴채용 공고 이전에 인력수요를 파악하기 때문에 공채채용에 비해 세분화하여 선발하는 것이 가능하며<sup>39)</sup>, 공채전형보다 채용단계에서 엄격한 검증절차를 적용할 수 있는 장점이 있다. 인턴선발 시에도 평가가 이루어지는 하나, 선발 이후 정규직 입사가 최종 확정되기까지 직무역량에 대해 멘토 평가, 중간관리자 평가, 팀장 평가, 과제단위 평가 등 다양한 평가를 통해 적정 인력 여부를 판단<sup>40)</sup>하고 있다. A사의 경우 평가 적실성을 높이기 위해 인턴들을 현업 현장에 바로 배치하고 단순반복적인 사무보다는 주요 프로젝트에 일반사원들과 함께 참여시키고 있다. 7주간의 인턴기간 수료이후 그동안의 평가결과와 최종면접을 통해 정규직 전환을 결정하나, 전환비율을 사전적으로 정하지 않고 있다. 작년까지 정규직으로 전환되지 않은 인턴근무자에 대해서 신입공채 재지원 시 서류전형을 면제해 주었으나, 2012년부터 공채 경쟁의 공정성을 강화한다는 취지로 서류전형 면제를 폐지<sup>41)</sup>하였다.

하계인턴의 채용확정 이후 문제는 졸업 이후 이들의 입사를 담보할 수 있는지 여부이다. 채용확정 이후에도 하반기 취업시즌에 다른 기업에 자유롭게 지원할 수 있어, 인력의 조직 충성도(loyalty)를 확보하는 것이 중요한 과제이다. 이를 위해 자기개발비를 지원하거나 출근시점까지 다양한

39) 인턴채용 시에는 사업개발, 인사, 재경, 조달 등 구체적인 분야를 명시하여 선발할 수 있으나, 공채의 경우 경영지원 일반으로 선발하는 한계가 있음

40) 멘토는 매주 해당 인턴에 대한 평가보고서를 작성하고, 관리자와 팀장이 함께 종합적으로 평가하고 있음.

41) 인턴경험자의 경우, 근무기간동안 현업을 수행하면서 경력설계의 기회를 부여받았을 뿐만 아니라, 서류전형에서 혜택을 주는 것이 크게 의미가 없어 폐지하게 되었음.

교육·연수프로그램을 진행하고 있다. 인턴제도를 도입하여 운영한 기간이 짧아 아직 인턴경로를 통해 채용된 인력과 공채인력 간의 성과비교를 하기는 어려우나, 인사부서는 조직에 대한 충성도나 몰입도 제고에는 긍정적인 것으로 보고 있다.

## 2) 해외 시공연수인턴

해외 시공연수인턴(이하 플랜트 인턴)은 하계인턴과 달리 기졸업자들을 대상으로 공개채용하고 있으며, 선발 이후 중동 등 해외 현장으로 직접 투입하여 1년 정도 실질적인 업무를 수행토록 하고 있다. 이들의 경우 1년간 해외 현장에서 일반직원과 동일한 현장업무를 수행하고 있어, 정직원에게 준하는 연봉을 지급하고 있으며, 통산임금 이외에 현장수당 및 성과급도 지급하고 있다.

플랜트인턴은 열악한 근무환경에서 업무를 수행하여야 하는 특성상 본질적으로는 ‘채용전제형’ 인턴제이며, 인턴기간 완료 이후 정규직 전환비율은 80%가 넘고 있다. 하계인턴과 유사하게 채용을 목적으로 인턴제를 활용하고 있으나, 업무내용과 환경이 상대적으로 열악하여, 인턴채용 시 일반적인 스펙보다는 이직하지 않고 조직을 위해 적극적으로 업무를 수행할 수 있는 태도 및 인성을 갖추고 있는지 여부가 매우 중요한 선발기준이 되고 있다.

하계인턴의 경우, 7주간의 단기간 동안 압축적인 평가를 통해 채용여부가 결정되지만, 플랜트인턴의 경우 1년 동안 현장소장의 상시적인 판단을 축적하여 종합적인 평가가 이루어지고 있다. 따라서, 하계인턴에 비해 관리자의 직관적인 판단에 의존하고 있으며, 가시적인 성과측정에 강조하기보다는 가치관, 열의, 태도 등이 플랜트인턴 평가의 중요한 변수가 되고 있다.

### 3) 인턴제도의 한계와 공공기관 인턴에 대한 시사점

A사의 경우, 내부 인력수요에 효과적으로 대응하기 위한 수단으로 인턴 제도를 운영하면서 자체적으로는 상당한 성과를 내고 있는 것으로 판단하고 있으나, 인턴제도를 더욱 확대하지는 못하고 있다. 공채를 통해 신규인력을 채용하는 비용에 비해 인턴제도를 통해 채용할 때 소모되는 비용이 매우 크기 때문에, 정기 공채는 유지하면서 인턴제도를 보완적으로 운영할 수밖에 없는 현실이다. 청년인턴제 운영을 위해서는 정확한 평가를 위해 지속적으로 모니터링하는 데 상당한 비용이 소요되며, 내부적으로 이를 위해 투자될 수 있는 자원(resource)은 한정되어 있기 때문에 많은 장점에도 불구하고 졸업예정자들을 대상으로 연 1회 소규모로 유지하고 있다.

공공기관의 경우 민간기업과 같이 우수인력 확보를 위해 많은 비용과 자원을 투자할 수 있는 여력이 있는 기관은 많지 않으며, 채용목적으로 인턴을 채용하는 사례도 많지 않아 민간기업의 인턴제도와는 상당한 차이점을 보이고 있다. 이는 기관의 수요보다는 정책목적으로 출발하였기 때문이다. 몇몇 기관을 제외하고 나면, 공공기관의 정책인턴제도가 채용으로 연계될 수 없는 태생적인 한계가 있기 때문에 채용보다는 실무경험과 현장체험과 같은 인턴제도의 전통적인 기능을 강화하는 것을 고려할 필요가 있다.

민간에 비해 상대적으로 경쟁수준이 낮은 환경에 놓여 있는 공공기관의 인턴에 대한 민간기업의 인식이 그리 호의적이지 않을 가능성이 매우 높다. 공공기관의 경우 기관의 특성이 민간기업의 사업성격과 차이가 많아 경력으로 어필하기에도 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 인턴근무자들의 기대처럼 장래 채용기회를 제공하지 못하는 경우에는 청년인턴프로그램의 구성과 제도적 구성에 대해 재고의 필요성이 있을 수 있다.

#### 나. 해외사례

미국의 경우, 주요 기업체와 관공서가 대부분 인턴제를 도입하고 있어 전국적으로 활성화되어 있다. 하지만, 직접적인 채용수단으로 활용하기

보다는 실무를 체험할 수 있는 기회를 제공하고 직업 선택의 폭을 넓게 하기 위한 교육적 기능 중심으로 활성화되어 있다. 대학생 4명 중 3명은 인턴십 성격의 프로그램을 이수(2009년 기준)한 경험이 있다는 점도 이를 반증하고 있다(한국노동연구원, 2010). 해외 민간기업의 경우에도 인턴제도가 인력채용 수단으로 활용되지는 않지만, 성공적인 인턴근무는 구직자의 경력관리의 중요한 요소가 되고 있다.

미국 정부와 공공부문에서도 인턴제를 적극 활용하고 있다. 전공과 무관하게 유급으로 운용되는 학생임시취업프로그램(Student Temporary Employment Program: STEP), 재학기간 중 일정기간 동안 일과 학업을 동시에 수행하도록 설계된 학생진로경험프로그램(Student Career Experience Program) 등이 있으며, 미국 하원의 대표적인 LBJ 인턴십 프로그램은 1973년 시작되어 의원실마다 2명씩 채용되어 왔으나, 입법부의 고용감축에 따라 현재는 자원봉사형의 무급시스템으로 운영되고 있다.

캐나다는 청년층 인력을 노동시장으로 끌어들이기 위해 다양한 정책프로그램을 활용하고 있으며, 대표적인 사업으로 Youth Employment Strategy(YES) 프로그램을 도입하여 수행하고 있다. 노동시장 진입에 어려움을 겪고 있는 청소년들에게 직업훈련의 기회와 취업 관련 정보를 제공하고 있다. 지원대상은 중고등학교 학생, 위험상태에 있는 학생(youth at risk<sup>42)</sup>), 고교졸업 이후 상급교육을 받고 있는 청년들로 대상그룹을 세분화하여 지원내용을 다르게 하고 있다. 이 중에서 가장 중요한 정책대상은 위험상태에 있는 학생들로 이들에 대한 지원대책이 계속 강화되고 있다. YES프로그램은 직업능력 향상, 경력 강화, 직업경험 제공을 통해 각기 다른 환경에 있는 청소년들이 성인이 되었을 때 모두 적절한 직업을 가질 수 있도록 현장경험과 실무역량을 배양하기 위해 도입하였다.

호주 정부는 구직자들에게 체험과 교육지원을 통하여 취업에 요구되는 직접적인 기술을 습득하도록 하여 국가와 기업에 필요한 기술 인력을 양성·배출하는 방안으로 '견습제도(Apprenticeship)'를 실시하고 있다.

---

42) 가출, 약물, 교육단절(중퇴) 등 사회적으로 위험상태에 있는 청소년들을 의미함.

해외 인턴제도나 취업지원제도는 채용제도로 운영하기보다는 현장경험을 제공하거나 취업역량 강화를 위한 성격이 강하다. 단시적인 실업상태 해소보다는 장기적으로 직업생활을 유지할 수 있는 직무역량 강화에 초점을 맞추고 있는 점에서 우리나라 인턴제도와 차이를 보이고 있다.

## 8. 소결

### 가. 문제점과 개선방향

공공기관 청년인턴의 만족도가 매우 높게 나타나고 있다는 점에서 제도의 성과는 긍정적으로 평가할 수 있다. 민간기업, 정부지원 중소기업인턴제도에 비해 근무기간도 짧지 않아, 미취학 구직자들에게는 상대적으로 장기간 실업상태에서 벗어나 취업역량을 강화할 수 있는 기간을 제공하고 있다. 이러한 제도적 의의에도 불구하고, 궁극적으로 인턴근무 종료 이후 채용연계가 제한적인 것이 큰 문제점으로 지적되고 있다. 즉, 고용이 경색된 노동시장의 문제점을 해소하기 위해 운용되고 있으나, 실질적으로 장기적인 고용창출 메커니즘으로서의 효과에 대해서는 다소 회의적일 수밖에 없다. 노동시장에 새롭게 진입하는 청년구직자들에게 일자리를 제공함으로써 초기 실업의 낙인효과(stigma effect)트랩에서 벗어나도록 지원하고 있으나, 이 기간 동안 인턴근무자들의 취업경쟁력이 강화되지 않는다면 결국 정부, 기관, 청년인턴 모두 사회적으로 어느 집단도 청년인턴제로부터 혜택을 받을 수 없기 때문이다. 따라서 다음 사항을 고려하여 청년인턴제도의 기능을 재점검하고 개선할 필요성이 있다.

첫째, 청년인턴제도의 목적을 명확하게 하여 인력관리의 방향을 명확하게 해야 한다. 현재의 청년인턴제도는 미취업자의 실업상태 해소와 고용창출, 그리고 취업역량 강화라는 정책취지를 반영하고 있다. 하지만, 현실적으로 공공기관이 대규모 고용창출을 하기에는 인력계획과 예산상으로 어려움이 많으며, 취업역량을 강화를 위한 실무경험을 제공할 수 있는 기관도 제한적이다. 따라서 기관의 성격에 맞게 인턴제도를 재단하여 세분

화할 필요성이 있다. 크게는 채용전제형 인턴제도와 실무경험 제공을 목적으로 교육·현장 연계형 인턴제도를 구분하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이에 대한 명확한 방향성을 제시하지 못한다면, 기존의 청년인턴제도가 채용절차의 기능도, 실무교육수단의 기능도 제대로 해내지 못하고 있다는 지적이 계속될 것이다.

둘째, 청년인턴제도의 정책 방향성에 대한 검토와 함께 청년인턴의 근무기간 조정에 대한 논의도 필요하다. 현재 공공기관 인턴은 12개월까지 근무할 수 있으나, 만약 근무기간 이후 정규직 전환이 확실하거나 취업역량이 크게 향상되지 않는 경우 다시 실업상태로 되돌아갈 가능성이 높다. 일자리를 제공하는 기간을 연장하는 것보다는 짧은 기간에 일자리를 획득할 수 있는 역량을 강화하는 것이 필요하다. 해외 주요국의 인턴제도, 정부지원 중소기업인턴, 그리고 민간 인턴제도를 관찰하여도 공공기관 인턴에 비해 짧은 기간 근무하는 것이 일반적이다. 일부 기업의 인턴제도는 근무기간이 1년까지 이르는 경우가 있으나 이는 대부분 채용을 전제하여 종료 이후 대부분 정규직 전환이 이루어지고 있다는 점에 유의하여야 한다. 채용이 전제되지 않는다면 장기간 인턴근무는 오히려 기관과 인턴 모두에게 소모적일 위험이 있기 때문이다. 적정기간에 대한 일반적인 기준은 없으나, 인력선발이나 현장경험 제공이 목적이라면 가능한 빨리 노동시장에 복귀할 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다.

셋째, 대부분 공공기관은 미취업구직자들의 직무역량 강화를 지원하는 데 제한적이라는 점이 고려되어야 한다. 청년인턴들의 담당업무가 여전히 단순 행정지원업무에 집중되어 있어, 업무수행역량을 강화하기에는 한계가 있기 때문이다. 일부 대형 공기업을 제외하고는 공공기관 청년인턴 경력이 취업 가능성을 높인다고 보는 것은 무리가 있다. 실제 민간기업의 인사담당자의 경우, 공공기관 청년인턴제도를 구직자의 상품가치를 제고하기 위한 자기개발과 경력관리의 경로로 보기보다는 실업상태나 경력단절을 회피하기 위한 수단으로 인식하고 있다는 점에 유의해야 한다. 또한, 청년인턴들의 퇴직 시기를 예측할 수 없고, 보안상의 이유로 주요업무 참여기회 제공에 회의적인 기관들이 상당수 있다는 점도 고려하여야 한다.

넷째, 청년인턴제도가 기관의 인력수요와 장기적인 인력계획보다는 정부가 주도하는 정책인턴 성격이 매우 강하여, 기관과 인턴의 불만이 가중될 우려가 있다. 고용창출을 위해 청년인턴 선발규모 증가에 대한 요청이 늘어날 수 있으나, 양질의 청년인턴제도를 운영하기 위해서는 사회적 요구보다는 일단 기관의 인력관리 역량을 기준으로 판단하여야 한다. 정부가 인턴제도의 거시적인 정책가치와 정책방향을 제시하고, 인턴프로그램의 설계와 활용은 기관 자율에 맡기는 방안도 고려할 만하다.

## 나. 정책제언

공공기관 청년인턴제도는 정부가 주도하는 정책인턴제도로서, 사회적 책임 수행과 기여를 경영가치로 반영하고 있는 공공기관이 이를 통해 미취업 청년들에게 인턴기회를 부여하고 있다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만, 전략적인 인력계획과 효율적인 인력관리를 위한 원칙에 대한 고려는 없이, 사회적 책임과 역할을 강조한다면 기관의 운영과 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다도 사회적 책임과 역할을 어떻게 반영하여야 하는지에 대한 근본적인 고민이 선행되어야 된다.

무엇보다도 기존의 청년인턴제도로 고용규모를 확대하는 것은 근본적인 한계가 있다는 것을 인식하여야 한다. 채용이 전제되지 않은 한시적인 일자리 창출은 일시적인 회피방안일 뿐 사회적 책임 실현이라고 보기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 인턴제도의 본질적인 기능을 중심으로 청년인턴제도의 사회적 기여방안을 찾는 것이 바람직하다.

첫째, 공공기관의 채용채널을 다원화할 필요성이 있으며, 청년인턴제도는 민간기업의 인턴제와 같은 채용수단으로 활용할 수 있다. 정공채가 성적이나 경력 중심으로 우수인력을 선발하는 채용시스템이라면, 청년인턴제도는 공식적인 스펙은 뛰어나지 않지만 잠재력이 있는 인력, 직무수행에 적합한 인력을 선발하는 채용방식으로 활용할 수 있다. 일자리 창출만이 사회적 책임이 아니며, 채용채널을 다변화하여 고졸인력, 지역인재 등에게 더 많은 취업기회를 제공하고 공정하게 검증하여 채용하는 것도

사회적 책임을 실현하는 대안이라고 하겠다.

일부 기관들은 공공기관 경영평가에서 좋은 평가를 받기 위해 청년인턴 전원을 정규직 전환하고 있으나, 이는 채용기회를 제공한다기보다는 청년 노동력을 저임금으로 악용하고 있다는 비난에서 자유로울 수 없다. 채용을 전제로 인턴제는 상호탐색의 검증과정으로서 기능을 하여야 하나, 선별기능을 상실한 인턴제는 존재 의미가 없으며 공채와의 차별성을 가지지 못하기 때문에 이에 대한 엄격한 통제가 필요하다. 100% 정규직 전환이 된다면, 이는 기관의 인력채용 및 검증시스템이 붕괴되었거나 기관이 저임금으로 노동력을 착취하는 경우에 해당한다. 어떤 경우에 해당하더라도 인력관리의 건전성을 상실하였다는 것을 반증하는 것이다.

둘째, 청년인턴제도는 전통적인 기능을 중심으로 한 교육훈련시스템으로 활용할 수 있다. 인턴제가 실무역량을 강화하는 수단이 되기 위해서는 모든 공공기관이 아닌 실질적으로 실무체험 기회를 제공할 수 있는 기관을 대상으로 한정하여야 한다. 실무능력 배양을 위한 트랙도 이분화 필요성이 있다. 짧은 인턴기간 동안 순환배치를 통해 여러 업무를 경험하는 것이 취업역량을 강화할 수도 있으나, 반면 전문성 제고에는 한계가 있다. 반면, 청년인턴 기간 동안 한 가지 업무에 집중하도록 하는 것은 전문성을 제고할 수 있으나, 인턴들 간의 업무의 비중과 가치가 형평성 있게 배치되지 않는다면, 실무능력 배양의 기회가 차별적으로 주어질 한계도 존재한다. 즉, 청년인턴제도의 실효성을 위해서는 단순한 규모 확대보다는 기관의 인력계획과 수요에 따라 청년인턴 활용을 고민하여야 한다.

요컨대, 청년인턴제도를 고용경색을 해결하기 위한 단기적·직접적인 처방으로 활용하는 것은 기관이나 미취업 구직자들에게 부담과 불만만을 확대시킬 뿐 근본적인 해결책으로 적정하지 않다. 장기적인 시각에서 청년인턴제가 운영되어야 공공기관 인력관리의 중요한 메커니즘으로 정착할 수 있으며, 동시에 사회적 책임을 강화하는 기반으로 작동할 수 있다.

## IV. 고졸인력 채용 확대

### 1. 고졸인력 채용제도 개요

고졸 채용을 추진하게 된 배경은 학력이 아닌 능력에 따라서 일할 수 있는 기회를 균등하게 보장받고 능력·실적에 따라 대우받는 ‘공정사회’ 또는 ‘공생발전’과 관련이 있다. 사회 내에 팽배한 학력주의로 인한 대학 진학률이 급속히 증가하고 다른 나라와 비교해도 매우 높은 수준으로 대부분의 학생들이 진학을 우선시하고 사교육비도 증가한다고 지적되고 있다. 고학력자가 하향 취업하고 있으며 전문대 이상 졸업자는 초과공급이 발생할 것으로 전망되고 있다. 그래서 현 이명박 정부는 공공부문의 선도적 역할을 위해 고졸자의 공직진출 기회를 확대하고 공공기관에서의 고졸 선발 비중을 확대하며 민간부문으로의 확산을 지원, 병역애로 해소 및 선취업 후에 학습을 지원하기로 하였다(고용노동부, 2012)<sup>43)</sup>.

열린 채용의 개념은 일반적으로 ‘적극적 조치(AA: affirmative action)’로 불리는 사회형평적 인력고용관리를 의미한다. 적극적 조치의 목적은 첫째, 소수민의 고용 증대, 둘째, 고용 및 경제적 불평등 해소를 미국에서는 여성과 흑인의 고용이 꾸준히 성장하고 있으며, 미미하지만 여성과 남성, 흑인과 백인 간의 임금격차가 좁혀지는 결과가 나타난다. 우리나라에서는 여성할당제가 정책적으로 시행되었는데, 비교적 반발이 적은 공공부문부터 운영해나가면서 민간부문은 제재보다는 현실 인식 및 정부의 지원을 통한 자발적 참여를 이끌어내는 방식이 효과적이었다. 「남녀고용평등

---

43) 공공기관은 2011년 10월까지 채용·승진·보수 등 인사운영지침 및 경영평가규정을 개정하고 고졸자 채용 가이드라인을 2012년 7월까지 시행토록 하고 있다. 민간기업에는 특성화고·마이스터고 졸업생 신규 채용시 ‘고용창출 투자세액 공제’를 기존 1인당 1,500만원에서 2,000만원으로 상향조정하기로 하였다.

법」상 차별대우(disparate treatment) 금지 등이 그 예이다.

열린 고용, 사회적 형평 채용은 이론적·개념적으로 미국, 유럽국가, 일본 등 선진국가에서 도입하여 운영하고 있는 적극적 고용조건 개선조치(Affirmative Action)와 같은 개념으로 이해할 수 있다. 다만 이렇게 적극적 조치의 대상 계층을 어디까지 볼 것인가는 해당 국가의 정치경제적 환경, 맥락과 현 정부의 정책적 우선순위에 따라서 결정된다고 볼 수 있다. 일본 학자인 上林憲雄 외(2010)는 노동시장의 다양화로 여성노동, 고령자 고용 문제, 고용형태의 다양화로 인한 비정규직 문제, 노동시간과 노동장소의 다양화로 인한 재량근무, 재택근무가 나타나고 있다고 한다. '다양성 관리(diversity management)가 조직의 인적자본을 육성하는 데 도움을 줄 것인가'라는, 즉 조직 안정과 통합의 저해, 업무나 직업의 분화에 적응할 수 있는가(Guy and Newman, 2010, 150)라는 질문에 답을 할 수 있어야 한다. Rainey 외(2010)는 미국 연방기관에서 다양성 관리가 직무만족, 관리범위, 직무연관 등 조직성과에 영향을 준다는 연구가 있고, Okoro 외(2012)에서 다양성 관리는 조직커뮤니케이션을 향상시켜 조직성과에 긍정적 영향을 준다는 연구도 있다. 또한 역사적으로 대표관료제이론은 사회형평에 관한 논의와 밀접한 관련을 맺으면서 전개되어 왔고, 대표관료제는 공직에 대한 임용과 공직 내 인사관리에 있어 기회균등을 보장하려는 인사정책이라면서 특히 혜택을 받지 못한 소수집단에게 공직 내 기회균등을 적극적으로 보장하고 그들의 지위상승(upward mobility)에 기여하여 궁극적으로 사회정의를 구현하는 데 기여할 수 있다(권경득·김동원·김영미·나운환, 2005). 그러나 정부의 입장에서 소수집단의 차별 해소와 적극적 고용정책과 같은 적극적 조치나 정부관료제를 구성하는 데 대표관료제를 채택하는 필요하다는 당위적 논의도 필요하지만 조직관리 차원에서 다양성 관리가 상이한 문화적 배경을 가진 노동자를 적극적으로 채용하고 활용, 승진, 보상, 교육훈련 등의 인력관리를 통해서 조직성과를 극대화해야하는 것으로 이해하는 것이 더 실질적인 조치라는 것이다. 고용할당제와 같은 강제적 조치보다는 조직인력의 다양성 확보와 활용을 통한 조직성과의 긍정적 성과향상이나 공공부문과 민간부문의 적극적 조치

의 성과 차이가 발생하므로 공공부문의 인력운영의 자율성이 전제되어야 적극적 조치가 효과적이라는 실증적 연구도 있다(유재민, 2012).

고졸 청년이 고용상 차별, 즉 채용에서 학력에 의한 차별과 기회균등이나 임금수준의 형평성을 유지하고 있는가에 대한 논의와 실증적 연구는 더 있어야 할 것 같다. 정부의 고졸 채용 정책을 열린 고용이나 사회적 형평채용이라고 하여도 형식적으로 적극적 고용개선 조치로 해석되기도 하며 더 중요한 점은 개별 공공기관에서는 인력구성상 학력 등에서 다양성 관리(diversity management)를 해야 한다는 것이다.

## 2. 고졸인력 채용방향과 제도 변화

### 가. 공정사회 기반 마련을 위한 고졸인력 채용

최근 우리 사회에서 논의가 활발한 ‘열린 고용’이라는 개념은 일반적으로 미국에서 실시하는 ‘동등한 고용기회(Equal employment opportunity)’나 ‘적극적 조치(affirmative action)’<sup>44)</sup>로도 해석할 수 있을 것이다.

우리나라의 경우 다인종국가들의 경우에 비해 비혜택 집단, 불우집단 또는 소수집단에 대한 임용차별 등의 문제는 그다지 심각하지 않은 편이지만 전통적인 인습으로 인한 인사차별 문제는 아직 불식되지 않고 있고, 성(性), 지역연고, 학벌에 근거한 차별과 장애인과 기술계 인력에 의한 차별이 여전히 심각한 수준으로 남아 있다. 역대 정부에서 이 문제를 완화하고자 나름대로 노력하였지만 그 효과가 크지 않았고 과거 정부의 사회형평적 인재등용 정책들이 부분적으로 추진되거나 단편적 권고 수준에 그쳤다. 참여정부는 출범 초기부터 중요한 국정과제로 ‘국민통합과 양성 평등 사회의 구현’을 선정하여 사회형평적 인재등용정책을 강력하고도 지속적으로 추진함으로써 괄목할 만한 성과를 거두었다(박천오·최무현, 2010). 현 이명박 정부의 후반기 국정지표인 ‘공정사회’나 ‘공생발전’의 일환으로

44) 일본에서는 Affirmative Action을 적극적 추진(積極的 推進)으로 번역하여 사용하고 있다. 上林憲雄 외(2010), 『人的資源管理』, 有斐閣 참조.

서 공공기관에서 고졸 채용 확대, 비정규직 고용조건 개선과 같은 소수 집단에 대한 기회균등을 주고자 하는 것이라면 동등한 기회를 부여하는 것 같이 차별을 적극적으로 해소하려는 정부의 노력으로서 적극적 조치라고 이해할 수 있다<sup>45)</sup>.

이명박 정부는 공공기관의 신규 채용 중에서 여성, 장애인, 고졸 채용 등을 확대하는 것을 '사회형평적 인력채용'이라고 하는데, 처음에는 청년 일자리 만들기 차원에서 1차로 공공기관의 선제적 증원, 대학졸업자를 산업 수요에 맞는 현장형 인재로 육성하기 위한 취업아카데미 개설, 특성화고 졸업자의 취업을 촉진하기 위한 취업선도학교 지정을 계획하였고(청년 내일 만들기 제1차 프로젝트, 2010. 10. 14)<sup>46)</sup>, 제2차 프로젝트로는 청년인턴 참여자에 대한 취업지원금 확대, 기초생활수급가구 자녀의 직업능력개발 훈련 지원, 고졸 이하 미취업자의 인턴 참여 확대, 지방인재 채용 목표제 시한 연장, 공공기관 청년인턴 채용 시 지역인재 우선 선발 등을 제시하고 있다(청년 내일 만들기 2차 프로젝트, 2011. 5. 19)<sup>47)</sup>.

2011년 9월 제4차 공정사회추진회의에서 고졸자에게도 취업문을 활짝 열어서 대학을 가지 않고도 사회로 진출할 수 있는 열린 고용사회를 만들기 위한 목적으로 「공생발전을 위한 열린고용사회 구현방안」을 발표하였다(2011. 9. 2)<sup>48)</sup>. 2012년에는 고졸의 공직 진출기회 확대, 공공기관에서는 채용, 승진, 보수 등 인사운영지침 및 경영평가규정을 개정토록 하고 고졸 채용 가이드라인을 시행토록 했다. 그리고 민간기업이 특성화고, 마이스터고 졸업생 신규 채용에서 고용창출세액 공제우대를 확대하는 정책을 제시하고 있다<sup>49)</sup>.

45) 기획재정부, 「2012년도 업무계획」 참조.

46) 제10차 국가고용전략회의 제1호 안건.

47) 제86차 국민경제대책회의 안건.

48) 「공생발전을 위한 열린고용사회 구현방안-학력의 벽을 넘어 실력중심 사회로」, 관계부처합동, 제4차 공정사회추진회의(2011.9.2) 자료 참조.

49) 제33차 고용정책심의회(2012. 9. 6), 「열린고용 추진사항-그간의 성과와 향후 과제」 인용.

〈표 IV-1〉 학력별 신규졸업자 고용률

(단위: %)

	2008. 2	2009. 2	2010. 2	2011. 2	2012. 2
전 체	34.7	32.3	33.6	33.8	40.4
고등학교	23.8	22.8	30.1	27.9	31.8
전문대	47.2	39.6	43.6	49.6	50.8
대학교(4년제)	42.2	35.8	31.0	35.4	41.5

자료: 고용노동부(2012. 9. 7) 인용

## 나. 고졸 채용 제도 변화

공공기관이 사회 전반에 쟁점이 되고 있는 청년취업의 어려움을 해결하고, 왜곡되어 있는 고용문화를 교정하기 위한 촉매기능을 하고 있는 것이다. 하지만, 공공기관의 채용과정에서 차별적 요소들을 제거하려는 노력은 새로운 것이 아니다. (구)한국토지공사와 같은 경우 2003년 ‘열린 채용’을 도입하여 실시하였던 경험이 있으며, 채용과정에서 성별, 학력, 출신교 등에 따라 차별이 발생할 수 있다는 문제인식을 바탕으로 이미 오래전부터 ‘열린 채용’의 아이디어가 논의되어 왔다.

그 중에서 2000년대 이후 정부가 학력차별 폐지를 위해 주도한 제도적 변화는 2004년 국가인권위원회가 학력제한 철폐를 권고하면서부터 시작되었다고 평가할 수 있다. 이를 반영하여, 2007년 (구)기획예산처는 채용과정에서 학력이나 연령을 잣대로 차별하는 일이 발생하지 않도록 공공기관 인사지침을 개정하였으며, 2011년 이후에는 ‘공생발전’에서 논의가 전개되었으며, 그 정책대상 그룹이 ‘고졸자’로 보다 구체화되었다. 하지만, 2007년도의 공공기관 인사지침개정과 2011년 ‘열린고용’ 정책은 왜곡 우려가 있는 학력차별을 극복하는 것을 목적으로 한다는 점에서 일관성을 유지하고 있으나, 전개과정은 상이하게 나타나고 있다. 2007년 조치에 따라 공공기관들은 채용과정에서 학력기준을 제외시키는 해법을 채택하였으나, 운용상 전개과정은 본래 취지와 정반대로 고졸인력의 취업을 더욱

어렵게 하는 부작용으로 나타났다.

1998년 경제위기 등에 따른 고용경색의 영향으로 채용규모가 감소하는 가운데 학력제한이 철폐되자 대졸직급 공채뿐만 아니라, 과거 고졸직급 수준의 공채에도 대학이나 대학원 졸업자들의 지원이 증가하면서 고용시장은 고졸인력과 고학력인력이 경쟁하는 구조로 왜곡되었다. 즉, 사회적으로 고학력인플레이션 현상이 심화되는 과정에서 학력제한 철폐조치는 오히려 고졸인력의 고용기회를 잠식하여 취업난을 가중시키는 결과를 초래하였다. 즉, 정책적 관점에서 제도 자체는 학력 철폐의 본질을 담고 있으나, 경제여건과 노동시장의 변화를 충분히 고려하지 않고 접근하여, 오히려 고졸인력의 취업을 어렵게 한 것이다. 2007년도의 인사지침 개정에 따른 변화가 채용과정에서 '학력' 기준을 제거하는 방식을 취하였다면, 2011년도 '열린채용'은 학력을 기준으로 일정 채용규모를 확보하는 방식으로 접근하고 있다. 최근 고졸비율은 지속적으로 확대되고 있어 과거에 비해 적극적으로 고졸인력 취업기회를 확보해줄 수 있는 장점이 있으나, 공공기관에 따라 수요인력의 특성이 다를 수 있다는 것을 고려하여야 한다. 또한 채용규모를 어떻게 정하는가에 따라 또 다른 차별과 역차별의 문제가 발생할 수 있다는 점에 유의하여야 한다(박한준, 2012).

2012년 9월 기준으로 고졸자의 고용률은 61.9%이고 대졸 이상의 고용률은 75.7%이다. 고졸의 경제활동참가율은 64.0%로 초졸 이하 41.3%, 중졸 41.1%보다는 높았으나 대졸 이상 78.1%보다는 낮았다. 실업률에서는 고졸 이하는 3.3%, 대졸 이상은 3.0%로 조사되었다.

## 〈표 IV-2〉 학력별 고용률과 실업률

(단위: 천명, %)

교육 정도별	2012.09							
	15세 이상 인구	경제활 동인구	취업자	실업자	비경제 활동 인구	경제 활동 참가율	실업률	고용률
계	41,696	25,755	25,003	752	15,942	61.8	2.9	60.0
고졸	15,806	10,110	9,779	331	5,696	64.0	3.3	61.9
대졸 이상	13,505	10,541	10,228	313	2,964	78.1	3.0	75.7
전문대졸	4,488	3,499	3,394	105	989	78.0	3.0	75.6
대학교졸 이상	9,017	7,042	6,834	208	1,976	78.1	3.0	75.8

자료: 통계청, 2012. 9. 기준

기획재정부는 공생발전을 위한 열린고용 구현방안 후속조치 관련 공공기관 간담회(2011. 9. 7)에서 고졸취업 기회 확대를 논의했다. 고졸 적합직무를 지속 발굴하고, 실제 채용으로 이루어질 수 있도록 제도와 관행을 정비하기로 했다. 고졸자 채용가능 직무에서 결원이나 추가 증원 발생 시 고졸자를 우선 채용토록 기관별 인사규정 등을 정비(11.10월)하고 지방이전을 계기로 이전 지역 내 마이스터고, 특성화고 등과 MOU를 체결, 맞춤형 교육훈련을 시행하고 취업을 보장한다. 채용시험에서 직무수행과 관련이 적은 과목인 외국어와 법률을 배제하고 직무능력평가를 실시한다.

직무능력 중심의 채용 관행을 확산시키기 위해 고졸 인턴경험자의 정규직 채용경로를 새롭게 마련, 확대하기로 했다. 공공기관에 청년인턴 고졸자 채용을 확대하여 2011년 4%, 2012년 20%까지로 하고 인턴 경험자 중 정규직 채용제도를 도입하기로 했다. 채용과정에서 학력에 따른 차별의 여지가 있는 내부규정이나 관행을 정비하기로 했다. 업무 관련분야 중소기업 등 현장 경력자 우대방안을 추진하여 중소기업과 업무 관련성이 높은 공기업(중소기업진흥공단, 중소기업유통센터, 중소기업기술정보진흥원 등)은 협력 중소기업의 우수한 근무경력자에 대해 우대방안을 시범

실시하기로 했다.

이외에도 임금, 승진제도를 개선하기 위해 직무·성과급을 확산시키는 임금체계를 구축하여 우수기관에 대한 인센티브(경영평가 가점)를 확대하여 성과연봉제를 확산시켰다(2011년 7월 현재 석유공사 등 15개 기관이 전직원 성과연봉제를 도입). 경영평가에 반영하고 우수사례 홍보 등을 통해 타 기관으로 확산을 유도한다는 계획이다. 공공기관부터 경력에 따라 고졸자도 승진, 보직 등에서 대졸자와 동일한 대우를 받도록 인사, 보수규정을 정비('11. 10월)하여 능력중심의 열린승진제를 정착시키기로 했다(기획재정부, 2011. 9. 8).

최근 현 정부의 고졸 채용정책의 방향은 '공공기관 고졸자 채용 가이드라인'에 잘 나타나 있다. 고졸자를 최종 졸업학력이 고등학교 졸업 이하인 자로 정의하고 있다. 고졸자 채용의 방법으로는 마이스터고, 특성화고 등과 MOU를 체결하고 청년인턴제 등 기관별 상황에 적합한 방안을 마련하여 채용하도록 하고 있다. 필요시에 채용 직무와의 연관성을 고려하여 고졸 이하자로 지원자격을 제한한 제한경쟁 채용을 활용하고 있다. 직무분석을 통해 발굴된 고졸적합직무에는 고졸자를 우선 채용할 수 있도록 제한기준을 설정하되, 대졸자의 지원을 원천적으로 불가능하게 하거나, 고졸자 중에서도 성적 상위자 등으로 제한하는 등의 과다제한은 배제한다. 또한 학벌·학력보다는 채용직무에 대한 수행능력을 우선 평가할 수 있도록 직무능력검사 등을 통해 평가한다.

고졸인력 채용과 관련된 쟁점사항으로는 첫째, 학력검증인데 고졸 제한 경쟁 시 한국장학재단에서 학자금 대출·장학금 신청실적이 없음을 증명받아 제출하도록 했다. 학자금 신청실적이 있으나, 대학을 졸업하지 못한 경우에는 해당 대학에서 중퇴 등을 증명하는 서류를 발급받아 제출하도록 하고 있다. 둘째, 하향 지원자 처리인데 대졸 지원자 또는 고졸학력만을 제시한 대졸 지원자의 대졸학력이 서류전형단계에서 검증된 경우 배제하도록 한다. 셋째, 군입대자 대체 채용인데 군미필 고졸자의 군입대로 인한 결원 발생 시에 대체인력을 채용하도록 하고 있다. 군입대 휴직자 복직으로 인한 초과현원은 최초 결원 발생으로 인한 해소 시까지는 별도 정원으

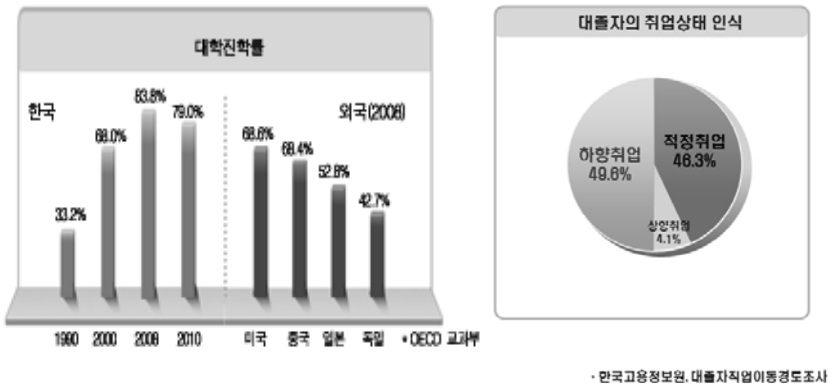
로 인정해주기로 했다(기획재정부, 2012. 7. 5).

### 3. 고졸인력 채용 현황 분석

#### 가. 고졸인력 고용여건 변화

정부에서 고졸 채용을 추진하는 배경에는 학력인플레와 인력수급의 미스매치로 보고 있다. 사회 내 팽배한 학력주의로 인해 대학진학률이 급속히 증가하여 다른 나라와 비교해도 매우 높은 수준이다. 대부분 학생들이 진학을 우선시 하고, 사교육비도 증가했다. 그 결과 고학력자가 하향 취업하고 있으며, 전년대 이상 졸업자는 초과공급 발생이 전망되어 연간 약 4만 5천명 수준이다.

[그림 IV-1] 학력인플레와 인력수급 미스매치

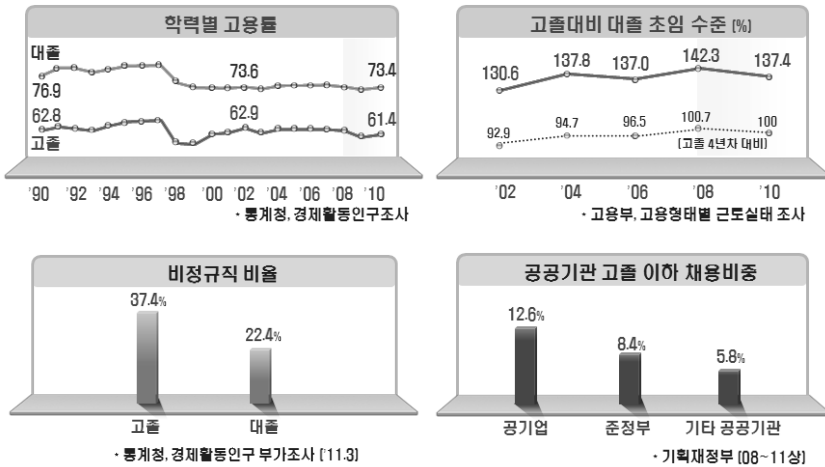


자료: 기획재정부 외 관계부처 합동, 2011. 9. 2

고졸 채용의 문제점으로 지적되는 것으로는 고졸인력 고용의 구조적인 모순과 제한된 양질의 일자리라고 볼 수 있다. 고용지표나 전문계고 졸업자들의 진로 성향이 긍정적으로 개선되고 있으나 고졸자 채용 현실에 대한 일반적인 시각은 회의적이다. 고졸자 취업이 어렵다는 점과 중소기업

의 구인의 어려움으로 볼 수 있다. 고용이 경색되어 있는 현실에서 제한된 양질의 일자리를 수급하는 과정이 고학력 중심으로 되어 있어 고졸의 취업이 더욱 어려운 현실이다.

[그림 IV-2] 고졸의 취업여건



자료: 기획재정부 의 관계부처 합동, 2011. 9. 2

지난 10년간 고졸의 상대적 고용 여건은 큰 변화없이 대졸과의 일정한 차이가 관찰되었으며 고용률은 12~14%p 차이가 지속되어 왔다. 다만 학력이 낮을수록 비정규직 비율이 높고 공공기관의 경우에도 전체 채용자 중 고졸인력은 20% 미만인 것으로 파악되었다.

고졸 채용과 학력, 대졸프리미엄(대졸-고졸 임금격차의 고졸임금에 대한 상대적 비중), 대졸인구의 증가 등과도 관련이 있다. 1980년대 이후 대학입학자 수의 증가, 1990년대 대학교 수의 증가는 취업대상자를 증가시키는 결과를 낳았고 25~34세 청년 대졸 실업률이 상승하게 된다. 졸업정원제로 대졸 취업 대상자가 크게 늘어났지만 대졸 일자리는 그만큼 늘어나지 않아서 신규 대졸자의 취업률이 감소하고 실업률이 증가하였다. 대학 졸업자가 지속적으로 늘어나면서 떨어진 취업률이 원래대로 회복되지 않고 청

년 실업률도 한동안 고졸 실업률을 훨씬 상회하게 되는 등 졸업정원제로 야기된 대졸 노동시장의 경색이 이후 지속되었다. 그 결과 대졸자의 하향 취업, 저숙련에서 대졸 프리미엄의 하락, 고졸의 숙련 프리미엄의 하락 등이 나타났다(홍민기·조가원, 2011. 8). 또한 1999~2008년 한국에서 대졸자 간 임금격차의 변화에서는 대졸-고졸 임금격차의 상승에 명문대 임금 프리미엄의 증가가 상당부분 기여하고 있는 것으로 나타났다(고은미, 2011. 4).

정부는 2009년 글로벌 경제위기 기간에 청년 고용률은 40.5%, 청년 실업률은 8.1%에 달하고 있으므로 이후 전반적인 경제 회복세에 따라 청년 고용지표 역시 개선될 것으로 예측하고 있다. 그러나 정부는 청년 실업의 원인을 청년이 선호하는 양질의 일자리 감소, 공급자 중심의 교육과정, 높은 대학 진학률로 인한 고학력화 등 노동시장의 구조적 문제에 기인한다고 판단하고 고용노동부 등 관계부처 합동으로 「청년 내일만들기 프로젝트」(2010년 10월, 2011년 5월), 「열린고용사회 구현방안」(2011년 9월, 2012년 7월)을 발표하여 추진하고 있다.

〈표 IV-3〉 청년(15~29세)실업률, 고용률 현황

(단위: %)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년 6월
실업률	7.2	8.1	8.0	7.6	7.7
고용률	41.6	40.5	40.3	40.5	40.7

자료: 기획재정부 외 관계부처 합동, 「열린고용사회 구현방안」, 2012. 7.

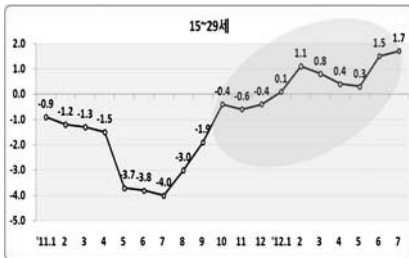
정부는 두 번의 추진계획에서 공공부문의 청년고용 관련 정책을 보면 의료·에너지 등 시장변화를 이끄는 분야의 공공기관에서 청년일자리 창출, 공공-민간 통합 일자리 정보망 구축, 지방대생의 사회진출 기회 확대, 공공부문에서는 '지역인재 9급 추천채용제'를 신설하고 9급 공채 시험 과목을 고교과목 위주로 개편하는 등 고졸 청년층의 채용 활성화 등의 정책을 담고 있다. 특히 현 이명박 정부는 「열린고용사회 구현방안」이 지속

적으로 추진된다면 공공부문과 대기업·금융권을 중심으로 고졸 채용 분위기가 확산되고, 이에 힘입어 고졸 청년층의 고용 상황도 2011년 하반기 이후 개선될 것으로 예상하고 있다

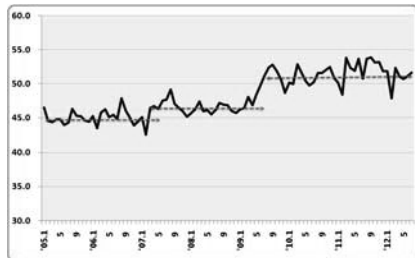
노동시장 지표상으로도 개선이 보여지는데 감소하던 순수 고졸 고용률이 2011년 하반기 이후에 증가세로 전환되었다. 고졸 청년층(15~29세)의 고용률이 2011년 9월에 -1.9%에서 2012년 7월에 1.7%로 되었다. 상용직의 비중도 증가하여 고용의 질 측면에서 일부 개선된 것으로 보인다.

[그림 IV-3] 고졸 청년층 고용률 추이

〈순수 고졸자 고용률 증감추이(%)〉



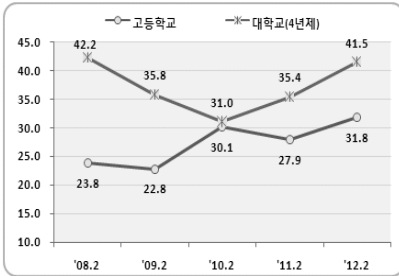
〈고졸 청년층 상용직 비중 추이(%)〉



자료: 고용노동부, 2012. 9. 7.

신규로 졸업한 청년 고졸자의 고용률이 2010년 2월 30.1%, 2011년 2월 27.9%, 2012년 2월 31.8%로 조사되었으며 상급학교 진학을 위한 진학준비자의 비중이 2011년 2월 32.5%에서 2012년 2월 20.6%로 하락한 것에 기인한 것으로 고려된다.

〈신규졸업자의 고용률〉(12년 2월, %)



〈학력별 신규 졸업자 고용률(%)〉

	'08.2	'09.2	'10.2	'11.2	'12.2
전체	34.7	32.3	33.6	33.8	40.4
고등학교	23.8	22.8	30.1	27.9	31.8
전문대	47.2	39.6	43.6	49.6	50.8
대학교(4년제)	42.2	35.8	31.0	35.4	41.5

주: 해당연도 청년층 2월 졸업자 중 정규교육기관 통학자(상급학교 대기자)도 제외 한 후 분석, 초등학교, 중학교, 대학원 졸업자 수는 표본 수가 미약하여 표기 하지 않음

자료: 고용노동부, 2012. 9. 7

## 나. 고졸 채용 인력 현황

공공기관 고졸인력 채용의 일반현황과 인력관리 실태를 조사하기 위해, 전체 공공기관 가운데 연구 및 진흥 관련 기관들을 제외한 기관들을 설문 조사하였으며, 그 중에서 회신한 125개 기관의 고졸인력의 현황을 조사하였다<sup>50)</sup>. 응답에 회신한 기관 중 대한석탄공사(79.2%), 인천항보안공사(65.6%), 부산항보안공사(57.2%), 한전KPS(53.8%) 순으로 정원 내 고졸인력의 비중이 높은 것으로 확인되었다. 응답기관 중 기관 정원 내 고졸인력 비율을 기관유형별로 비교하면, 시장형 공기업은 20%, 준시장형 공기업은 19%, 기금관리형 준정부기관은 10%, 위탁집행형 공공기관은 9% 수준인 것으로 파악되었다.

50) 박한준(2012. 9), 「고졸취업활성화를 위한 보수체계 개편방안」, 한국조세연구원 공공기관연구센터 참고.

〈표 IV-4〉 공공기관 유형별 고졸인력 평균비율

(단위: %)

유형	공기업 (시장형)	공기업 (준시장형)	준정부기관 (기금관리형)	준정부기관 (위탁집행형)	기타 공공기관
평균	20	19	10	9	14
최대 기관	한국전력공사 (45.0)	대한석탄공사 (79.2)	사학연금공단 (26.7)	한국전기안전공사 (24.2)	인천항보안공사 (65.6)

업무의 성격별로 보면, 전력·에너지, 철도와 같은 기술직 수요가 많은 공공기관의 경우에는 상대적으로 고졸인력의 비중이 높았으나, 기관들 사이에도 편차가 있었다. 지난 2011년 고졸인력 신규채용 실적비율을 비교하면, 시장형 공기업이 약 10% 수준, 준시장형 공기업은 9% 수준으로 고졸 채용규모가 크지 않았으나, 정부가 주도적으로 고졸 채용을 강하게 추진하기 시작한 이후 2012년 고졸인력 신규채용 평균비율<sup>51)</sup>을 공공기관 유형별로 비교하면 15%, 기금관리형 공공기관은 16%, 그리고 위탁집행형 준정부기관은 15% 수준으로 증가하였다.

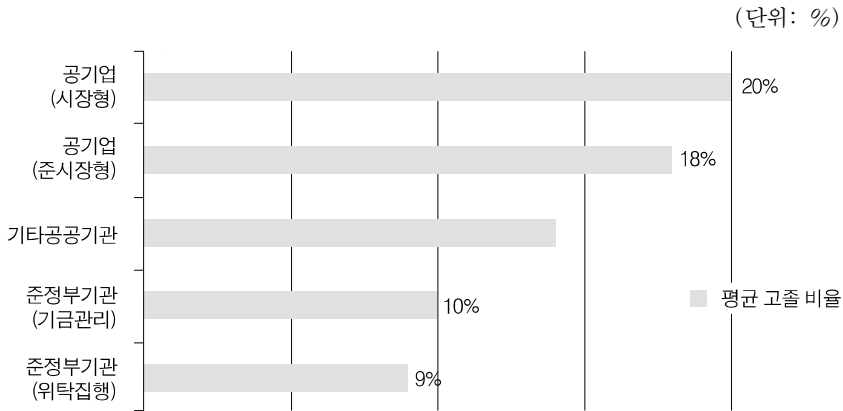
공공기관 유형별로 살펴보면, 시장형 공기업에 해당하는 기관들의 평균 고졸인력 비율이 20%로 가장 높게 나타났으며, 준시장형 공기업이 19%, 기타공공기관이 14%, 기금관리형 준정부기관이 10%, 위탁집행형 준정부기관이 9% 수준이다.

시장형 공기업 중에서 한국전력공사(45.0%)가 고졸인력 비율이 가장 높게 나타났으며, 준시장형 공기업에서는 대한석탄공사(79.2%)가 가장 높게 나타났다. 기금관리형 준정부기관 중 고졸인력 비중이 높은 기관은 사립학교교직원연금공단으로 26.7% 수준이며 위탁집행형 준정부기관의 경우, 정원의 24.2%가 고졸인력으로 구성된 한국전기안전공사가 해당 유형기관 가운데 고졸인력 비율이 높았다. 기타공공기관 중에서는 인천항보안공사가 고졸인력 비율(65.6%)이 가장 높았다(박한준, 2012. 9).

51) 2012년 채용실적과 계획(예정)을 모두 포함하여 고려한 비율이며, 아직 모든 기관의 채용이 완료되지는 않았음.

2011년도 평균 고졸 채용 비율이 10% 수준이었던 공기업의 경우, 2012년 23%까지 신규채용인력 중 고졸인력의 비율을 확대하고 있으며, 사학연금공단과 (주)부산항보안공사의 경우에도 각 신규인력의 33.3%, 100.0%를 고졸자로 채용하고 있다. 즉, 특정 유형의 공공기관이 아닌 전반적으로 모든 유형의 공공기관에서 고졸인력 채용이 증가하고 있는 것을 알 수 있다.

[그림 IV-4] 공공기관 유형별 평균 고졸인력 비율 (2011년)



공공기관 구성원의 학력분포를 보면 대졸 이상이 가장 많은 수를 차지하고 있고 그 다음이 고졸, 전문대 졸업 학력자 순이다. 특히 인력규모가 큰 공기업을 중심으로 해서 보면 대졸과 고졸 출신으로 양분하고 있다고 볼 수 있다. 다만 준정부기관과 같은 기관 규모가 작은 공공기관의 학력별 인력구성은 85~90% 정도가 대졸 학력자로 구성되어 있다는 것이다.

그러나 기존 구성원의 학력분포의 왜곡을 시정하기 위하여 현 이명박 정부에서 공공기관의 고졸 채용을 권고하고 있는데 고졸자는 2012년 6월 말 기준으로 전체 8,087명 채용실적에서 577명의 고졸자들이 채용되어 7.1% 수준으로 나타났다. 또 고졸학력자의 정규직 채용과 달리 1,500여명이 고졸 인턴직원 중에서 2012년 하반기에 정규직 전환대상 748명 등을 고려할 때 고졸 채용의 규모는 확대될 것으로 기대하고 있다(기획재정부,

2012). 그러나 정부도 예측하는 바와 같이 현재 3%에서 7%대의 고졸 신규채용으로 기존 대학 이상의 고학력자 중심의 인력분포의 왜곡을 시정하기에는 오랜 시간이 소요될 것으로 보인다.

공공기관 경영정보시스템 알리오(Alio)의 과거 5년간 통계자료를 보면, 고졸 채용을 정부에서 강조한 2010년 이후 공공기관의 고졸직원 비율은 증가하고 있다. 공기업에서 생산직에서 기고용한 고졸 직원을 감안하더라도 현원에서 고졸이 2010년 23,469명에서 2011년 26,532명으로 증가했으며 비율에서도 9.73%에서 10.78%로 증가했다. 공기업에 비해서 준정부기관(2010년 11.71% → 2011년 13.14%)과 기타공공기관(2010년 10.74% → 2011년 12.06%)이 증가한 특징이 있다.

〈표 IV-5〉 공공기관 고졸 직원비율(알리오)

(단위: %)

구분	2007년			2008년			2009년			2010년			2011년		
	임직원 계	고졸	비율	임직원 계	고졸	비율	임직원 계	고졸	비율	임직원 계	고졸	비율	임직원 계	고졸	비율
공기업	101,669	7,935	7.80	100,363	7,950	7.92	98,566	7,461	7.57	97,130	7,331	7.55	96,806	7,744	8.00
준정부기관	68,095	8,658	12.71	69,293	8,664	12.50	69,173	8,163	11.80	68,860	8,065	11.71	71,449	9,390	13.14
기타공공기관	67,303	8,667	12.88	70,513	8,672	12.30	72,270	8,172	11.31	75,151	8,073	10.74	77,896	9,398	12.06
합계	237,067	25,260	10.66	240,169	25,286	10.53	240,009	23,796	9.91	241,141	23,469	9.73	246,151	26,532	10.78

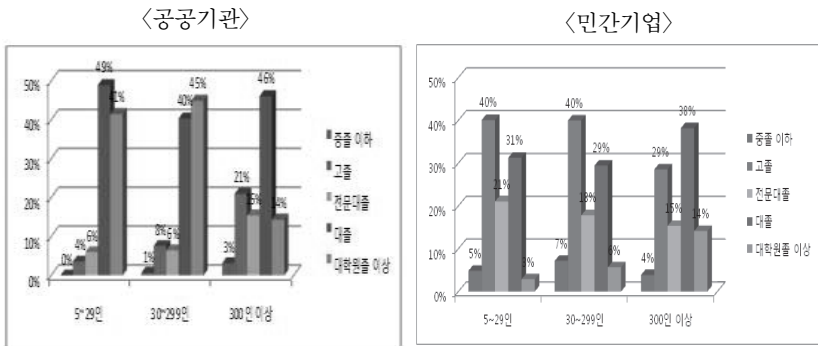
기획재정부에서는 신규 채용, 고졸 채용 관련하여 상반기·하반기에 현 장점검을 통하여 채용계획 이행상황 및 추진과정상의 애로사항 등을 파악하고 있다. 2012년 전체 공공기관에서는 15,269명을 신규채용하고 그 중에 2,508명을 고졸자로 채용하는 계획을 수립하여 추진하고 있다(기획재정부, 2012. 7. 5). 2012년 상반기중 577명을 정규직으로 신규채용하여 계획(2,508명) 대비 23.0%를 달성한 것으로 점검되었다. 2012년 상반기 고졸 채용 현황이 전체 577명인데 기관 유형별로 살펴보면 공기업에서 263명, 준정부기관 105명, 기타공공기관 209명이었다. 분야별로는 에너지·산업 분야에서 330명, SOC에서 125명 순이었다(기획재정부, 2012. 7. 20).

전체 공공기관의 인력구조상 대졸직원과 고졸직원의 비율만으로 보면 고졸직원의 비중이 적다고는 할 수 없다. 그러나 최근 10여년 기간 동안 신규 고졸 채용이 감소한다는 것이고 한전, 철도공사 등 기술, 기능적 업무, 직무가 많은 공기업에서 고졸 채용이 증가하지 않는다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 고졸 채용이 단순히 사회적 배려 차원의 일시적인 시혜적 고용정책에 머문다면 현재 취업을 준비하는 학생들에게도, 진학 지원을 선도적으로 채용한 공공기관에도 인력관리를 하는 데 큰 부담이 될 것이다.

### 다. 고졸인력 채용 관련 쟁점

공공기관 구성원의 학력분포를 보면 대졸 이상이 가장 많은 수를 차지하고 있고 그 다음이 고졸, 전문대졸 순이다. 특히 인력규모가 큰 300인 이상 공기업을 중심으로 보면 대졸이 46%와 고졸이 21%로 나타났다. 다만 299인 이하의 공공기관의 학력별 인력구성은 85~90% 정도가 대졸 학력자로 구성되어 있다는 것이다.

[그림 IV-5] 공공기관 인력의 규모별 학력분포

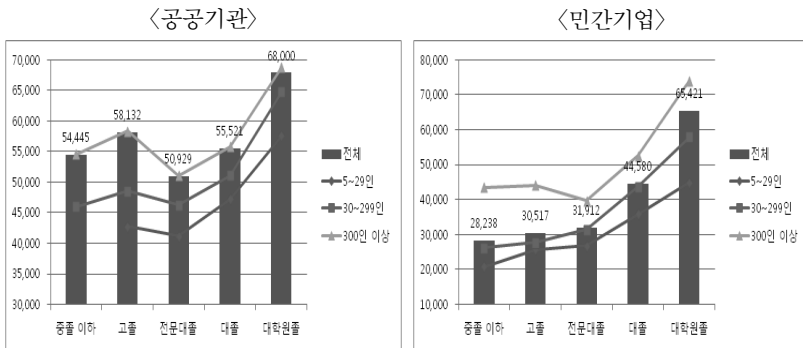


주: 242개의 공공기관 근로자들을 대상으로 조사  
 자료: 라영재, 2012. 7.

최근 정부의 고졸 학력자의 채용 확대를 위한 정책을 실시하고 있는데

공공기관 내에서 학력별 차별이 존재하는가의 문제이다. 학력별 평균임금을 보면 고졸 직원의 평균임금이 대졸보다 높은 것으로 나타나는데 이런 조사결과는 고졸 직원의 근속연수가 높기 때문에 나타나는 현상이다. 근속연수를 통제하지 않은 학력별 평균임금 수준의 비교이기는 하지만 공공기관의 학력별 평균임금 차이를 민간기업의 학력별 평균임금 차이와 비교한다면 상대적으로 공공기관이 차이가 적다고 볼 수 있다. 다만 민간기업의 경우는 기본적으로 산업, 개별 기업 간에 임금격차가 심하고 공공기관의 경우에는 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 유형, 산업분류, 규모로 나누어 비교해 보면 평균임금의 차이는 그리 큰 차이를 보이지 않고 있다 (라영재, 2012. 7).

[그림 IV-6] 공공기관 인력의 규모별 평균임금



자료: 라영재, 2012. 7

학력제한 철폐 이후, 고졸인력과 대졸인력의 구분이 없어지면서 대부분의 공공기관에서 공채를 통해 입사한 고졸인력에 대한 관리와 처우에 대한 기본적인 가이드라인이 없는 경우가 일반적이다. 열린채용 확산과정에서 다시 직급을 분리하여 채용하는 사례도 늘어나고 있으며, 학력을 구분하지 않고 채용하면서 고졸입사자의 비율을 확대하는 방식을 취하는 기관들도 있는 것으로 파악되었다. 향후 고졸인력의 비중을 점차 확대할 경우 대졸자와 고졸자 간의 처우의 형평성에 대한 이슈들이 잠재되어 있어, 기관 간

인력관리의 일관성을 유지하기 위한 가이드라인이 필요하다.

고졸 채용과 함께 논의되어야 하는 쟁점 중 하나는 그동안 경영 효율화 방안으로 아웃소싱을 진행하여 왔다는 점이다. 효율적인 관리를 위해 단순 업무를 중심으로 기존의 조직기능을 아웃소싱으로 전환하여 왔는데, 대부분 기관들의 경우, 고졸인력이 담당하였던 업무를 중심으로 아웃소싱을 전개하여 왔기 때문에, 현재 고졸인력 채용범위를 확대할 만큼 고졸인력들이 담당할 업무가 많지 않다는 주장도 있다. 여전히 아웃소싱이 가능한 분야가 있다면 아웃소싱을 통해 경영효율화를 달성할 것인가, 고졸 채용 확대를 통해 사회적 책임 강화에 주력할 것인지는 기관에 있어 어려운 선택일 수 있다(박한준, 2012.).

고졸인력 채용이 공공기관 경영평가와 어떠한 관련이 있는지도 검토해 보았다. 열린고용과 관련된 세부평가 내용이 공공기관 경영평가 시에 인적자원관리와 정부 권장정책의 세부 평가 내용으로 반영되었는데, 열린고용과 관련된 평가항목과 조직 인적자원관리가 통계적으로 상관관계가 없는 것으로 조사되었다(라영재, 2012). 이런 조사결과는 조직 인적자원 관리 평가지표에 열린고용과 관련된 세부평가 내용을 추가하는 것에 대하여 기존의 조직 및 인적자원관리의 평가내용과 열린 고용에 대한 평가 내용이 상호 관련성이 있는가를 다시 재검토해 보아야 한다는 것을 의미한다. 또 다른 의미는 정부의 소수 인력에 대한 관련 적극적 조치를 공공기관이나 민간기업이 적극적으로 수용하는 경우에도 조직의 다양성 관리가 조직 통합이나 커뮤니케이션의 장애를 극복해야 하는 것처럼, 조직의 성과 개선에 기여, 전략적 인력관리, 사회적 자본 육성의 수준에서 이루어져야 하는 것을 의미한다. 특히 공공기관의 경우에 정부의 권장정책을 수동적으로 따라가서 경영평가의 점수만 받는 수준에서 이행하게 되면 Guy와 Newman (2010)이 우려하는 기존의 조직과 통합의 저해나 직무의 분화를 따라가지 못하는 경우가 생기고 이는 인력관리의 부담으로 작용할 수 있다는 것이다.

〈표 IV-6〉 조직 및 인적자원관리와 열리고용 간 상관관계 분석

10%	조직 및 인적자원 관리	비계량 총점	신규채용	정원 대비 신규 채용 비율	신규 채용 중 여성 비율	신규 채용 중 장애인 비율	신규 채용 중 지역인재 비율	신규 채용 중 고졸 비율	신규 채용 중 특성화고 비율	신규 채용 중 이공계 비율
조직 및 인적자원관리	1									
비계량 총점	0.6906***	1								
신규채용	-0.2089	-0.2082	1							
정원대비 신규 채용 비율	-0.0841	-0.2755**	0.3859***	1						
신규 채용 중 여성 비율	-0.2041	-0.107	0.1982	0.3270***	1					
신규 채용 중 장애인 비율	-0.0441	0.101	0.3747***	0.1886	-0.0128	1				
신규 채용 중 지역인재 비율	-0.0331	-0.1489	0.3886***	0.1033	-0.084	0.1382	1			
신규 채용 중 고졸 비율	0.1157	0.0315	-0.0449	-0.2298*	-0.0955	-0.0051	0.3285***	1		
신규 채용 중 특성화고 비율	0.1088	0.0781	0.0247	-0.0813	-0.1682	0.2005	0.1346	0.5550***	1	
신규 채용 중 이공계 비율	0.0373	-0.0152	0.2033	0.0788	-0.4709***	0.2541**	0.5335***	0.1575	0.2250*	1

주: \*\*\*: 1% 유의수준, \*\*: 5% 유의수준, \*10% 유의수준

자료: 『2011년 공기업·준정부기관 경영실적보고서』; 『2011년 공기업·준정부기관 경영평가결과보고서』

우리나라 공공기관의 사회적 책임 활동이나 지속가능경영의 단계는 Carroll(1991)의 모델이 제시하는 수직적 계층화 단계를 거치기보다는 특정 정부의 이념, 정책적 방향에 의존해서 복합적 단계를 거치고 있다(라영재 외, 2010). 공공기관의 ISO 26000 이행수준에 대한 분석결과만을 보더라도 사회적 책임에 대한 기관 구성원의 인식 수준과 운영시스템은 잘 구비되어 있지만 사회적 이슈의 개선이나 검증, 의사소통, 실행 등에서 점수가 낮으며, 특히 환경, 지역사회의 참여, 인권부문이 취약한 것으로 조사되고 있다는 것(라영재, 2011)은 공공기관은 적극적 개선조치나 다양성

관리를 할 수 있는 조직체계는 갖추고 있으나 실행과 운영에서 실제 잘 작동하지 않을 수 있다는 것을 의미한다.

## 4. 고졸인력 양성과 채용

### 가. 특성화고 중심의 직업교육

고졸 채용은 우리의 산업화와 고등학교, 전문대학의 설립과도 관련이 있다<sup>52)</sup>. 특히 공업고등학교는 고등보통교육 및 공업에 관한 전문직업교육을 제공하기 위해 설립되었다. 1973년에는 「산업교육진흥법」의 개정을 통해 산학협동이 제도화되었으며 이를 통해 실업교육의 진흥을 위한 새로운 정책기반을 구축하게 되었다. 제4차 5개년계획(1977~81)의 추진과정에서는 공업고등학교를 중점적으로 지원하였다. 이렇게 1970년대에 추진된 공업고등학교의 특성화는 1980년대 이후에도 존속되었으나 지나친 세분화를 지양하여 4개의 특성화 유형을 특성화공고와 일반공고의 2개 유형으로 축소하게 되었다.

학력인플레 해소와 학력보다 실력을 통해 능력 있는 인재를 선발하기 위한 측면에서 고졸 채용은 의미가 있다. 서울시교육청이 한국직업능력개발연구팀에 의뢰해 작성한 『특성화고 진로이력 분석연구 2012보고서』를 보면 중·고생들의 희망진로가 취업 위주로 변화하고 있다. 조사대상은 서울 시내 31개교에 재학중인 중학교 3학년생 1,945명, 18개 특성화고 1학년생 1,496명, 서울 시내 75개 특성화고를 2012년 2월에 졸업한 18,062명으

52) 전문직업교육을 위해 설립된 대표적인 기관으로 철도고등학교를 들 수 있다. 현재의 한국철도대학은 국립전문대학으로 한국철도공사와 한국철도시설공단 등에서 철도 관련 업무에 종사할 인력을 배출하고 있는 국토해양부 소속의 국립대학이다. 충주대학교와 통합하여 2012년 현재 한국교통대학교로 출범하였다. 연혁을 살펴보면, 1905년 5월 철도요원양성소로 개소하여 1967년에 철도고등학교로, 1979년에 철도전문대학으로, 1998년에 한국철도대학으로 변경되었다. 공업고등학교에서 전문대학, 대학으로 변화되는 과정을 통해 한국 근대화와 함께 발생하게 된 직업교육의 고학력화 심화과정의 단면을 파악할 수 있다.

로, 특성화고 1학년생의 경우 취업을 하기 위해서 특성화고를 선택했다는 응답이 2011년 14.7%에서 2012년 28.7%로 두 배 가까이 증가한 것으로 나타났다. 졸업 후 계획을 묻는 질문에는 '취업 혹은 창업'을 희망한 학생이 2011년 11.7%에서 2012년 22.2%로 증가한 반면 '대학에 진학할 계획'이라는 응답은 2011년 53.6%에서 2012년 35.5%로 대폭 감소했다.

학력보다 능력이 우선시되는 사회 분위기가 조성되면서 특성화고교(옛 실업계고)가 새롭게 주목을 받고 있으며 '선취업 후진학' 체제를 갖추고 교육과 일을 연계하는 취업중심 학교로 변화를 시도 중이다. 특성화고는 산업발전에 보조를 맞추면서 진화하고 있으며 미디어, 이·미용, 관광, 디자인, 조리 등 광범위한 분야에 포진해 기업이 요구하는 인재를 맞춤형으로 길러내고 있다.

경남 특성화고교의 경우 고졸 채용의 바람을 타고 우수인재가 몰려들고 있으며, 전문기술을 인정받아 금융부터 의료 분야까지 광범위하게 취업하고 있으며 경남도 교육청이 취업지원센터를 설치하는 등 적극적인 지원을 하고 있다. 경남지역의 마이스터고인 거제공고(조선과), 삼천포공고(항공산업과, 조선산업과)는 각각 입학성적이 상위 24%, 23% 이내의 학생들이 진학하고 있어 인문계고교 진학을 못하는 학생이 오는 학교가 더 이상 아니다. 한국중공업, 대우해양조선, 한국철도공사 등의 대기업과 공기업의 취업률이 증가하고 있다. 금융권 취업도 급증하고 있는데 한일전산여고, 김해한일여고, 거제여고 등 여고생들의 취업도 증가했다.

□ 사례: [중공업 사관학교] 대우해양조선의 고졸 채용

우수한 고졸인재 100명의 조기 양성으로 조선·해양 등 중공업 전문가 육성을 위해 대우조선해양(주)에서 ‘중공업사관학교’를 운영한다. 1년간은 기본소양 과목과 현장 순회교육을 하고 군복무 후 3년간 전문멘토로부터 실무부서에서 실무경험과 어학교육을 시행한다. 매년 고졸 채용을 통해 근속 7년 경과시 대졸과 동등하거나 그 이상의 처우를 제공하는 것을 개요로 한다.

중공업 직업에 자질과 적성이 있는 고졸자 누구든지 대졸자와 동등한 대우를 받을 수 있는 교육 및 채용기회를 제공하여 차별받거나 소외되는 일이 없도록 하기 위한 목적이 있다. 기존 사례와의 차별성으로는 사회적으로 고졸 채용 붐이 일고 있지만 같은 또래의 대학 졸업자보다 월등한 실력(전문성)을 갖추고 그에 걸맞은 대우를 받게 하기 위해 직접 사내 육성 프로그램을 진행하는 것을 들 수 있다. 대학을 가지 않고 취업을 통해서도 충분히 자아를 실현할 수 있는 모델을 제시하여 기업 스스로 학력차별을 타파하고 자체 교육 프로그램을 통해 인재를 육성하는 사례를 창출했다는 점이 사회적 인 공감과 파급력을 갖게 한다고 고려된다.

(자료: 기획재정부, 공정사회 아이콘 심사자료, 2012. 2)

### 1) 마이스터고 설립과 확산

마이스터고는 전문적인 직업교육의 발전을 위해 최고의 기술 인력을 육성하는 특수목적 고등학교로, 현재 기계, 자동차, 뉴미디어, 모바일, 바이오산업, 반도체장비, 에너지 등 17개 분야, 35개 고등학교가 마이스터고로 지정되어 있다. 마이스터고는 「초·중등교육법시행령」 제90조 제1항 제10호의 산업수요 맞춤형 고등학교로 정의하고 있으며 구체적으로 ‘전문적인 직업교육의 발전을 위하여 산업계의 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육과정 운영을 목적으로 하는 고등학교’로 제시되어 있다.

[그림 IV-7] 마이스터고 현황

# 지역 전략 산업 유망 분야 선정

우리나라 최고의 기술명칭을 육성하는  
기술강국 코리아 마이스터고가 함께합니다.



자료: 마이스터고 홈페이지 ([http://www.meister.go.kr/jsp/w010/w\\_institute\\_info\\_L\\_01.jsp](http://www.meister.go.kr/jsp/w010/w_institute_info_L_01.jsp))

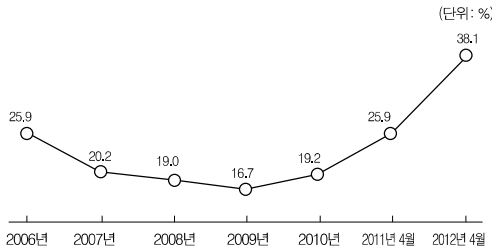
대표적인 마이스터고등학교인 수도권전기공업고등학교는 1924년 4월 전기기술자 양성을 목적으로 경성전기학교로 설립되어 개교하였으며 1962년 4월 수도공업고등학교로 개칭하였다. 1977년 9월 특수목적(한전사원양성)고등학교로 지정되었으며 1978년 3월 수도권전기공업고등학교로 개칭하였다. 1979년 3월 신축교사로 이전하였으며 1981년 10월 전국 실업계 고등학교 운영 종합심사 결과 최우수학교로, 1997년 12월 서울시 학교평가 최우수교로 선정되었다. 1998년 1월 서울시 발명 시범운영학교로, 1998년 9월 정보통신부지정 우수시범학교로 지정되었으며 2000년 12월 서울시 고등학교 컴퓨터교육 우수학교로, 2002년 9월 산업자원부 기초인력양성사업학교로, 2006년 1월 교육인적자원부 지정 실업계고등학교 학교기업으로 선정되었다. 마이스터고로 지정(2010. 3)된 뒤 수도권고는 입시 위주에서

실습 중심으로 바뀌었다. 2학년 과정인 배전·송변전실무·신재생에너지·에너지산업입문 수업 등이 신설되거나 실습이 강화하는 추세로 직업 교육을 강화하고 있다.

□ 현재 특성화, 마이스터고 졸업생 취업현황

- 특성화고 졸업자의 취업은 전반적으로 증가하고 있음(교과부, 2012)
  - (2008) 19.0% → (2009) 16.7% → (2010) 19.2% → (2011. 4) 25.9% → (2012. 4) 38.1%
- 2012년 4월 기준으로 볼 때, 특성화고 졸업생(128,444명) 중 졸업 후 취업 희망률은 42.5%(54,645명), 취업희망자(54,645명) 중 취업자(48,993명) 비율은 89.7%

<특성화 학생 취업 추이>



자료: 교육과학기술부(2012. 4)

자료: KRIVET 소식광장 제7호, 2012. 7. 31

- 마이스터고<sup>53</sup>)는 2013년 2월 졸업자가 배출될 예정임. 그동안 졸업 직후 채용약정 인원이 증가해 왔고, 기업의 마이스터고에 대한 신뢰와 기대가 높음

※ 2011년 2학기 말까지의 총협약 산업체 수는 총 1,611개(평균 77개), 채용약정 인원은 총 4,030명(평균 191명)

※ 산업체 협약 기업체 및 채용약정 인원 수를 2011년 1학과 비교할 경우, 17개교가 전 학기 대비 증가하였고, 4개교는 같은 것으로 나타남. 정원 대비 채용약정 비율이 100%가 넘는 학교는 총 14개교로 21개교 중 66.7%

## 2) 독일의 직업교육

독일에서는 3세 이상은 유치원교육을 받을 수 있으며 만 6세에 초급학교(Grundschule)에서 4년의 의무교육 과정을 거친다. 초급학교 과정을 마치고 상급학교로 진학하게 되는데 학생의 능력과 취향에 따라 9년의 김나지움(Gymnasium), 6년의 레알슐레(Realschule), 5년의 하우프트슐레(Hauptschule)를 선택할 수 있다. 어린이가 초급학교를 졸업하고 상급학교로 진학해야 할 때쯤 되면 담임 선생님이 어느 상급학교를 택하는 것이 좋을 것 같다는 의견을 제시하는데, 대부분의 학부모들이 이 의견에 따른다는 것이 특징이다. 김나지움(Gymnasium)인 학술 코스는 대학진학 준비교육 기관이며 레알슐레(Realschule)인 기술 코스는 중급관리·중급관리직 및 중급기술자의 양성기관이고, 하우프트슐레(Hauptschule)인 실무 코스는 나머지 대다수의 국민교육 기관으로서 기능을 한다.

김나지움(Gymnasium, 9년의 상급학교) 과정을 수료하고 졸업 시험에 성공적으로 합격하면 아비투어(Abitur)라는 학력증서를 받게 되는데 이 증서는 해당인이 전인교육을 받았으며 앞으로 어떠한 전문교육도 받을 능력이 있다는 증서이다. 이 증서를 받은 사람은 자연과학이나 인문과학 분야 대학에 아무런 제약 없이 진학할 수 있는 자격을 얻게 되며 자격은 평생 유효하다. 그러나 아비투어(Abitur)를 하고도 대학에 진학하지 않는 사람들이 많다. 레알슐레(Realschule, 6년의 상급학교) 과정을 수료하고 졸업 시험에 성공적으로 합격하면 미틀러레 라이페(Mittlere Reife)라는

---

53) 미립여자정보과학고등학교는 전국 21개 마이스터고 중 유일한 여고로 개교 이후 IT 분야 인재를 기르는 데 집중한 결과 최종 발탁되었다. 블루오션 영역인 뉴미디어콘텐츠 분야의 경쟁력이 있어 마이스터고로 지정(2009.2.)되면서 삼성전자는 해당학과 교육과정을 분석한 후 뉴미디어솔루션과와 뉴미디어디자인과 학생을 추천해달라고 학교 측에 요청한 바 있으며 선발 과정을 거쳐 사전 채용된 10명의 학생들은 방학을 이용해 연수를 받기도 했다. 서울로봇고등학교는 1994년 강남공업고등학교로 개교하여 2005년 서울로봇고등학교로 전환하여 2011년 교육과학기술부 마이스터고 육성 계획에 의거, 로봇분야 마이스터고등학교로 지정된 학교로서 2013년 3월 마이스터고 개교를 준비하고 있다.

학력증서를 받게 되는데 이 증서를 가진 사람은 대학 진학은 못하지만 일반 교양지식을 가진 사람으로서 사무직이나 행정직(예를 들어 은행원, 경찰, 공무원, 비서, 이공계 기능직 등의) 직업을 배운 후 업무를 수행할 능력이 있다는 증서이다. 레알슐레 졸업 후 김나지움에 편입하여 아비투어(Abitur)를 할 수 있다.

하프트슐레(Hauptschule, 5년의 상급학교) 과정을 수료하고 졸업 시험에 성공적으로 합격하면 하프트슐압슈르스(Hauptschulabschluss) 증서를 받게 되는데, 이 증서는 직업을 배우기 위한 최소한의 학력을 소지하고 있다는 의미이다. 이 증서는 직업을 배우기 위한 최소한의 전제로 인정된다. 물론 하프트슐레 졸업 후 레알슐레로 편입하여 미틀레레 라이페(Mittlere Reife)를 할 수 있다.

교육의무교육은 보통교육의무와 직업교육의무의 두 가지가 있는데, 전자는 6세에서 9년 동안 모든 국민에게, 후자는 보통교육의무를 수료한 후에 전일제학교(全日制學校)에 진학하는 학생 내지는 18세까지의 근로청소년에 대하여, 3년간의 '주간정시제(주 1~2일)' 의무로서 주어지고 있다. 직업교육의무는 직업학교에서 이행하는데, 이 제도는 독일을 비롯한 독일어권(스위스·오스트리아)에서 볼 수 있는 교육제도상의 특색이라고 할 수 있다. 이처럼 보통교육의무 이외에 직업교육이 의무화된 것은 1939년으로, 이 직업학교는 국민의 대부분을 흡수하는 층이 매우 광범위하며, 독일의 뛰어난 과학기술 수준을 지탱하는 광대한 저변 부분을 구성하고 있다고 할 수 있다. 전통적 학교제도는 바이마르기 이래의 이른바 복선형 학교체계를 계승한 것으로서, 4년제 기초학교를 수료한 다음의 3개 코스, 즉 김나지움(9년)·레알슐러(6년)·하우프트슐러(5년)로 나뉘지는 제도이다. 진학자의 비율은 김나지움 17%, 레알슐러 8%, 하우프트슐러 75%로 되어 있다.

통일적 학교제도는 6년제 기초학교 위에 각기 전통적 학교제도의 김나지움에 해당하는 학술코스, 레알슐러에 해당하는 기술코스, 하우프트슐러에 해당하는 실무코스로 나뉘어 있다. 이 제도는 베를린·함부르크·브레멘의 3개 도시주(都市州)에서만 채택되고 있다. 양자의 기본적 차이는 기

초학교의 연한 및 기초학교에 이어지는 3개의 코스가 독립적으로 존재하는지, 아니면 통일적으로 존재하는지에 달려 있다. 전통적 학교제도보다는 통일적 학교제도가 코스 사이의 이행 가능성이 크다고 간주되고 있다. 기초학교로부터의 3개 코스의 선발은 종래에는 1~2주간의 시험수업 형식으로 행해졌으나 근래에는 2년제의 지도과정 내지는 관찰과정의 제도가 기초학교 4년 후에 설정되어 있어 선발의 공정성·적정성을 기한다.

## 나. 국내·외 고졸 채용 현황

### 1) 공공기관의 고졸 채용<sup>54)</sup>

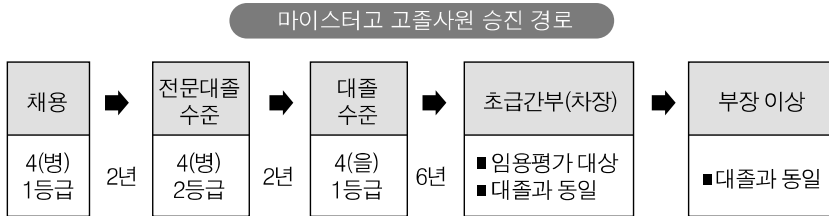
#### 가) 한국동서발전(주)

2001년 이후 한국동서발전에서 공개채용한 543명중에서 고졸사원은 없었다. 회사가 분할되기 이전인 1990년대만 해도 한국전력에는 공고를 졸업하고 곧바로 입사한 직원이 많았다. 직군에 따라 고졸과 대졸을 따로 뽑았기 때문인데 학력제한이 철폐되자 오히려 고졸 출신은 한 명도 입사하지 못했다. 동서발전은 2010년 초부터 6개월 동안 회사의 전 직무를 대상으로 직무분석을 한 결과를 바탕으로 기존의 채용방안에 대해 전면 재검토에 들어갔다. 기존의 열린 채용방식의 한계를 극복하기 위해 고졸사원 채용, 실무형 인턴십 확대, 외부 전문인력 확보 등 3가지 방안을 도출하였다. 한국동서발전의 인력구조상 기술직이 83%를 차지하는 업무 특성을 반영하고 직무분석 결과를 고려한 결과, 고졸 사원이 업무를 담당할 수 있는 분야는 발전소 운전·정비(기계, 전기, 전자)와 정보통신직무였다. 전문 기능인력 양성을 목적으로 2009년부터 지정된 21개 마이스터고를 대상으로 채용이 가능한 학과를 분석하여 최종적으로 17개 마이스터고를 선정, 채용인원은 2000년 이전의 기술직 고졸사원 채용분포 및 향후의 인력구조를 합리적으로 개선할 수 있는 적정수준을 검토하여 「마이스터고 채

54) 기획재정부, 2012. 1, 「공공기관 공정사회 실천노트」 참고

용할당제(안)」을 2010년 7월 확정하였다.

[그림 IV-8] 동서발전 고졸 채용: 차별없는 인사제도



자료: 기획재정부, 「공정사회 실천노트」, 2012. 1

고졸로 입사한 사원은 일반 정규직으로 기존의 대졸로 입사한 사원과 비교하여 4년간의 임금 차이만 두었다. 교육, 승진, 복리후생 등 인사정책에서 차별이 없도록 제도화하였다. 고졸사원에게 업무를 부여할 때도 직무분석을 통하여 상대적으로 전문성 및 난이도가 낮은 직무를 부여하고 피드백(2~4년) 후 고전문성 및 고난이도 업무를 부여하도록 하여 역량을 고려한 보직 경로를 설정하였다. 또한 자기개발을 적극 지원하기 위해 향후 업무와 관련하여 대학진학 등이 필요한 경우 이를 지원하기 위한 방안 등을 준비하고 있다. 한국동서발전의 마이스터고 채용 할당제가 보도되면서 공기업 및 대기업으로 확산되는 계기가 되었다. 2010년 말 마이스터고를 대상으로 한 추천전형과 필기·면접을 통과한 최초 마이스터고 고졸사원 6명은 2011년 3월 연수원 교육 후 발전소 현장에 배치되었고, 6개월간의 실습을 거친 후 8월 말 정규직 사원으로 발령받아 전기생산 업무를 하고 있으며 13명이 2차로 선발(2011년 12월)되어 발전소 현장에서 근무하고 있다.

나) 중소기업은행

중소기업은행은 청년실업과 중소기업 인력난 해소를 위해 2009년 2월 구인구직 포털사이트인 「IBK Job World」를 오픈하였고, 2010년부터 특성화고 학생들의 취업지원을 위해 특성화고와 취업지원 MOU를 체결하

면서 다양한 취업활동 지원뿐만 아니라 취업활성화 지원금도 기부하고 있다. 2011년 1월, 시범적으로 특성화고 학생 2명을 창구텔러로 공개 채용하였으며, 2011년 상반기 창구텔러 공개 채용 시 특성화고 출신 20명을 확대 채용하였고, 하반기 45명을 채용하였다. 2012년에도 신입 창구텔러 채용 인원의 약 30% 이상을 특성화고학생으로 채용할 예정이며, 앞으로도 채용인원의 일정비율을 특성화고 출신으로 채용할 계획이다. 또한 학력에 관계없이 역량이 우수한 인재를 선발하는 열린채용을 지속하여 학력이 아닌 능력 중심의 채용을 확대할 계획이다.

#### 다) 한국수력원자력(주)

한수원은 2005년 이후로 기능직이나 별정직 등 단속적·소규모 채용을 제외하고는 거의 모든 채용을 '대졸수준 일반공채'로 시행하여 왔다. 학력에 대한 아무런 제한이 없이 누구라도 지원하여 일정한 경쟁과정에서 실제 학력과 무관하게 '대졸수준' 사원으로 채용한다. 그러나 개인별 차이, 또는 적어도 개별 그룹 간 차이를 인정하지 않는 이와 같은 채용방식의 결과 2008년부터 2010년까지 고졸자가 한 명도 없었다. 이는 고등학교를 졸업한 학생의 80% 이상이 대학에 진학하고 있고, 공공기관이 객관적 전형 요소로 외국어 성적을 요구하고, 대학교 개론 수준의 전공시험을 실시하는 것과 무관하지 않을 것이다.

2011년 9월 고졸 시범채용으로 마이스터고 졸업예정자(3학년 재학생) 30명을 전국 21개 마이스터고를 대상으로 학교장 추천과 간이 어학시험, 면접 등을 거쳐 선발하였다. 11월 20일 한수원 자체 교육시설인 원자력교육원에 입교하여 기초 원자력직무 과정을 교육받고 있으며, 2012년 2월 졸업과 동시에 정규직으로 채용된다. 또한 마이스터고 졸업예정자에 이어 마이스터고 2학년 재학생 200명 조기선발을 진행하고 있다(채용방식은 마이스터고 졸업예정자 30명 채용과 동일). 이들은 동계·하계 방학기간 동안 교육원과 사업소 현장에서 OJT 수습을 거쳐 역시 졸업과 동시에 정규직으로 채용된다. 이와 별도로 고졸자를 대상으로 전국단위 일반 공개 경쟁을 통해 100명을 선발하는 '정규직 채용연계형 고졸인턴' 채용을 진행

중이다. 이들은 '정규직 채용연계형 일반인턴(대졸수준)'과 함께 1년 간의 강도 높은 교육훈련과 현장실무수습 과정을 거쳐 2013년 2월 정규직으로 채용된다. 고졸수준 신규직원은 입사 4년이 지나면 승진, 보상 등 모든 처우가 대졸수준 직원과 동등해진다.

#### 라) 중소기업진흥공단

중진공은 학력제한이 폐지되었음에도 불구하고 취업이 쉽지 않았던 고졸자에 대한 채용을 추진하기 위하여 고졸자에게 적합한 직무를 발굴하여 '고졸 등 열린고용 계획'을 수립하였으며, 규정 개정을 통하여 채용절차 개선, 승진·보직을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 이를 토대로 2012년 1월에 고졸자 2명을 정규직으로 채용하고, 금년 한 해 동안 총 채용인원의 20%를 고졸자로 채용하고, 청년인턴 선발 시 고졸자도 포함할 예정이다. 또한 중소기업 경력자 채용 시범기관으로서 2012년 직원 채용 시 채용인원의 5%를 중소기업 경력자로 채용할 예정이다. 중진공과 업무 관련성이 있는 중소기업에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 응시자를 전형단계에서 우대한다.

## 2) 국내 민간기업의 고졸 채용

대기업들은 고졸자 채용으로 인건비를 절감하고 인력의 조기 확보로 정년퇴직에 따른 업무공백을 줄이며 전문기술의 전수가 쉬워진다는 장점이 있어 채용규모를 확대하고 있다. 최근까지 고졸자의 대학진학률은 83%까지 치솟았고 대졸인력은 남아돌고, 고졸 전문인력은 부족한 상황이다. 수출을 기반으로 둔 한국경제를 고려할 때, 앞으로 기술 전문직을 우대하는 분위기가 형성될 가능성 크다.

고교 때부터 '대기업 맞춤형 인재'를 육성한 사례도 있는데, LG전자는 구미전자공고와, 두산중공업은 창원기계공고 등의 3개 학교와 한화케미칼은 울산과 광주에 있는 마이스터고와 협약을 맺어 인력을 공급하고 있다. 삼성그룹은 소프트웨어 개발, 사무직, 엔지니어직 등 다양한 직무에 고졸

사원들을 투입하고 있으며, 그룹 차원에서 일괄적으로 고졸사원을 선발해서 계열사에 배치하는 방식에서, 각 계열사가 특정업무에 맞춰 맞춤형 인력을 뽑는 방식으로 바뀌고 있다. 롯데그룹은 고졸 직원이 취업한 지 2~4년 후에는 대졸자와 차별받지 않고 능력으로 연봉과 승진을 평가받을 수 있도록 인사제도를 고쳤다. LG디스플레이는 2011년 '수석계장'이라는 직급을 만들어 전문성을 갖춘 기능직 고졸 사원도 전문가, 전문위원, 임원 등으로 승진할 기회를 만들었다. 한화는 근무성적 우수자에게 야간대학 및 방송통신대학 학비 지원, 사내기술훈련과정 개설, 5년 근무한 뒤 성과에 따라 특별승격자격을 주어 대졸자와 학력으로 인한 연봉 및 승진차별을 없앨 방침이라고 한다.

국민은행의 경우에 2012년도 상반기 고졸자 20명을 공채하기로 했고 고졸자 채용지원 업무를 담당하고 있는 서울남부고용센터와 MOU를 맺어 협력하기로 했다. 고졸(예정)자에 적합한 일자리를 창출하고, 고졸(예정)자를 포함한 인력 채용 시 양 기관이 협력과 공조를 하며 채용대행 등 취업지원서비스와 직업능력개발 실시 및 지원을 위한 협력, 기타 양 기관 간 일자리와 관련한 정보 교류 등이 그 내용이다. 전국 특성화고를 대상으로 고졸예정자를 추천받아 추천자를 대상으로 서류전형과 면접을 거쳐 채용예정자를 결정한다고 한다.

□ 고졸인력채용 우수사례

유 형	주요 내용
열린 채용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IBK 기업은행: '11년 특성화고 졸업생 채용으로 고졸행원 부활, 지역할당제 시행, 장애인 쿼터제 운영</li> <li>• OB 맥주: 영업·관리직 공채시 대졸자 이상 자격요건, 영어 성적요건 등 폐지</li> </ul>
발전 기회 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 두산중공업: 생산직원의 직함을 사무직과 동일화*, 생산직 경로 다양화**, 기술전문입원과 기술명장 신설</li> <li>* (현행) 반장·직장·기장 → (개선) 대리·과장·차장·부장</li> <li>**현장관리자(→ 기술직 전문입원), 관리직 전환(→ 공장장), 기술전문가(→기술명장)</li> <li>• (주)KHE: 고졸자가 생산직에만 근무하지 않고, 관리사무·기계설계·품질관리 등에도 차별없이 근무</li> <li>• 아진산업(주): 고졸자 군복무기간 근무연수 인정, 계약학과 운영, 대학진학 비용 지원, 관리직 전환배치 등 실천</li> </ul>
공정한 승진경로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국수력원자력: 고졸자도 입사 4년 후 대졸과 동등대우</li> <li>• 한국가스공사: 고졸 7급 입사 4년 후 6급, 이후 대졸과 동등대우</li> </ul>
맞춤형 인재 양성 시스템	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대우조선해양, 현대백화점 등</li> <li>- 고교 3학년생 등 채용, 사내에서 일정기간(2년~4년) 실무 및 현장교육 실시, 졸업 후 대졸자와 동등한 대우보장</li> <li>• 한국남동발전 등: 채용약정형 인턴사원제 운영</li> </ul>

자료: 고용노동부, 2012. 9. 7

공공기관에서 고졸 채용과 관련하여 병역문제와 비정규직문제가 이슈가 되고 있는데 민간기업에서도 고졸 채용의 걸림돌로서 단기적으로 병역 문제가 지적되고 있다. 일부 기업은 병역기간을 휴직으로 처리하지만 병역을 필한 자나 면제자를 선호하는 기업이 적지 않으며 자금여력이 떨어지는 중소기업의 경우에 '군문제'가 고졸 채용의 가장 큰 걸림돌이 될 수 있다. 한화그룹, 산업은행 등 올해 고졸 채용을 실시한 대부분 기업에서는 '군복무 후 복직'을 보장하고 있다. 제조업 부문에서는 마이스터고 학생들의 군복무를 전공분야와 연계하여 해결하는 방안도 추진된 상태이다. LG

전자가 경북 구미전자공고와 양해각서를 체결하고 ‘산업현장 맞춤형 교육 프로그램’을 통해 입사한 학생들의 경우 군 복무를 마치고 복직해 군복무 기간을 근속으로 인정한다. 대우조선해양은 고졸 신입사원의 회사 교육과정 기간을 군 복무기간을 고려해 아예 7년으로 잡았다.

비정규직으로 생산사원을 모집하여 인턴 6개월, 계약직 18개월 후에 성적우수자를 가려 입사시키는 사례(현대오일뱅크)도 있다. SK이노베이션은 대졸 채용과 동일한 방식으로 고졸사원을 채용 즉시 정규직으로 고용, S오일, GS칼텍스 등 나머지 정유사들은 입사 후 정규직으로 바로 고용하는 채용방식이다. 금융권에는 고졸 출신자를 계약직으로 채용하는 경향이 있어 고용불안 문제의 우려가 있다.

고졸 채용이 정부 주도의 단기정책으로 유행처럼 번지다가 사그라질 것이 아니라 임금과 직무배치, 직업훈련까지 연계하여 노동의 질을 담보할 수 있도록 해야 한다.

### 3) 주요 선진국 사례

선진국들은 청년층 취업률, 진학률 정도에서 고졸 채용이 그치고 있으며 고졸 채용을 정부의 적극적 조치(affirmative action)을 통해서 학력별 취업(고졸 취업)을 정책적으로 권고, 우대, 할당을 주는 사례는 찾기 어렵다. 이러한 이유는 취업을 전제로 하는 고등학교와 진학을 위한 고등학교가 잘 구별되어 운영되고 있으며, 우리 나라처럼 대학 진학률이 높지 않고, 각종 직업훈련기관들과 연계해서 고용시장이 형성된다는 것이다. 다만 개별 기업이나 기관의 입장에서는 다양성 관리(diversity management)로서 고졸 적합 직무를 발굴하고 적재적소에 인력을 배치하여 학력 인플레이션과 하향 취업을 막는다는 측면에서 의미가 있다고 판단된다. 선진국에서 사회 형평적 또는 기업의 사회적 책임(CSR) 차원에서 채용을 우대하거나 지원하는 경우로는 고등학교를 졸업하지 못한 계층에 대하여 직업훈련, 진학을 지원하고 일부를 인턴십, 채용으로 연계하는 프로그램을 가지고 있다는 것이다.

독일은 청년실업대책으로서의 이원화제도(Dual System)를 적용하고 있다. OECD 선진국들의 청년층 실업대책은 학교 중도탈락자 및 장기 실업자를 대상으로 하여 대부분의 나라에서 고졸 이하에 초점을 맞추고 있다. 독일은 직업훈련과 일반 인문계 양쪽으로 경력 결정을 이원화하여 어릴 때부터 결정한다. 독일의 이원화제도를 우리나라에 적용하기에는 어려움이 있다. 첫째, 12세의 너무 어린 나이에 청소년들의 직업 결정이 이루어지는 것을 우리나라의 문화상 받아들이기 어려운 점, 둘째, 기업들의 도제시스템 정착에 오랜 시일이 걸리고 일반 기술을 훈련받는 훈련생들의 다른 기업으로의 이동이 빈번할 것이므로 독일 문화와 다르다는 점, 셋째, 세계화 속에서 급변하는 기술 및 직업훈련 직종에 대처하기에는 시스템이 경직적이라는 점 등이 우리나라의 적용에 무리가 있다고 판단된다(정인수, 2006).

프랑스에서는 청년실업 해소를 위해 직원 250명 이상 기업은 전체 인력의 5%까지 인턴 고용을 의무화하고, 위반 시 현재의 두 배 수준의 벌금을 물리기로 했다. 대졸자와 기업 간의 미스매칭 방지를 위해 직업훈련을 강화하기로 했다(경총, KEF Prism 3월호). 프랑스의 철도운영법인(SNCF)과 전력공사(EDF)의 경우에 기술, 엔지니어 등 현장 근로자를 중심으로 하는 직무는 전문계 고등학교를 졸업한 직원을 채용하고 사내의 직업훈련 기관에서 지속적으로 역량을 개발시키고 있는데 전체 직원의 85% 정도가 고졸 직원이라고 한다. 독일 공기업에 해당하는 철도공사(DB)는 해외직원까지 합쳐서 28만명 정도인데 90% 정도가 전문계 고등학교 졸업자이며, 고졸 채용자는 다양한 기관 내의 훈련기관의 직무교육과정을 거치면서 전문성, 역량 등을 습득한다. 우리나라의 KOTRA 기능을 하는 수출진흥기관인 GTAI는 업무 특성상 대졸직원의 비율이 높고 정보통신기술 및 사무행정직에 고졸직원을 고용하고 있다.

일본에서는 상급학교 진학이 증가하면서 고등학교를 졸업하고 노동시장에 나오는 청년의 수는 급속히 감소하여, 저성장기에 45% 수준, 거품경제기에 35% 수준이었던 고졸자 중 취업률이 2010년에는 15.8%까지 감소했다. 특히 전문학교 진학자의 규모가 불황기에 가장 높았고 2000년대의

경기회복과 더불어 급속히 감소했음을 알 수 있는데 이런 경향은 청년층의 취업과 진학이 대체관계에 있음을 잘 보여준다. 따라서 청년의 고용상황은 상급학교 진학으로 노동력 공급이 유예된 결과라는 점에 유의할 필요가 있다. 경기회복기의 일본 청년의 고용상황은 경기회복이 청년층의 고용상황을 별로 개선시키지 않았다는 점이다. 2000년대의 경기회복기간 동안 청년층 실업률이 감소하고 청년층에 대한 구인이 증가했지만 실제로 더 많이 증가한 것은 정규 노동자가 아니라 주로 비정규 노동자였다. 또 청년층의 고용상황 악화는 노동시장 진입을 연기하는 효과가 있는 상급학교 진학을 극적으로 증가시키고 있다. 따라서 청년노동시장 상황은 악화하는 경기적 요인보다 더 근본적인 구조적 변화에 의해 주도되고 있음을 경기회복기의 청년노동시장의 변화를 통해 알 수 있다. 따라서 청년층의 학교에서의 시장으로의 이행이 순조롭지 못해 불안정 고용층으로 직업경력을 시작할 경우 그 상처효과는 전생애에 걸쳐 지속될 가능성이 크다(김영, 2011).

독일 DB, 프랑스 EDF, SNCF와 같은 공기업의 인원구성을 보면 기술, 엔지니어나 단순 사무관리직 중심으로 고졸 비중이 85~90%로 인력을 구성하고 이들의 인턴십부터 재직, 퇴직까지 인적자원의 개발과 육성, 인적자본의 강화를 위한 인력관리를 한다는 것을 벤치마킹할 필요가 있다. 직원의 수가 우리나라 공공기관의 총인원 수보다 많은 30만명의 인력을 관리하는 독일 DB은 구조조정, 민영화보다 직원의 역량을 개발하고 경영혁신을 선도하는 것이 더 중요한 개혁이라는 교훈을 참고할 필요가 있다. 우리나라 공공기관의 인력관리 효율성, 성과관리 측면에서 청년 채용이라는 유효인력의 활용, 인구비례 대비 학력별 취업 활성화에 있어서 열린 채용의 의미를 강화할 수 있기를 기대한다.

## 5. 소결

### 가. 고졸 채용의 의의와 한계

학력인플레 해소와 학력보다 실력을 통한 능력있는 인재를 선발하기 위한 측면에서 고졸 채용은 의미가 있다. 고졸 채용의 성공을 위해서는 열정적인 학생, 진로 설계와 직업교육을 지원하는 학교와 정부, 능력을 중심으로 이를 활용하는 기업 및 기관의 세 요소가 결합되어야 한다. 대기업들은 고졸자 채용으로 인건비를 절감하고 인력의 조기 확보로 정년퇴직에 따른 업무공백을 줄이며 전문기술 전수가 쉬워진다는 장점이 있어 채용 규모를 확대하고 있다. 최근까지 고졸자의 대학진학률은 83%로 고졸 전문인력은 부족한 상황으로 수출을 기반으로 둔 한국경제를 고려할 때, 앞으로 기술 전문직을 우대하는 분위기가 형성될 가능성이 크다. 고등학교 직업교육 선진화방안(관계부처 합동, 2010. 5. 12)에서 추진배경으로 첫째, 저출산 영향의 본격화로 전문계고 학생의 감소세를 들고 있다. 둘째, 대학정원이 확대되었고 학벌 중심의 사회구조로 대학진학의 급증을 들 수 있다. 셋째, 기술·기능인력 확보 애로 및 인력수급 불일치 가증을 들 수 있다. 결국 정책의 방향은 산업계와 밀착된 직업교육으로 전문계고의 취업률을 높이고 인력수급 불일치를 완화할 필요로 고졸 채용이 대두되었다고 볼 수 있다.

현 정부는 지난 노무현 정부의 여성, 장애인, 비정규직, 지역인재, 이공계 등의 소외계층의 차별 금지와 적극적 고용 확대를 위한 제도나 정책만을 보면 큰 변화 없이 계승하고 있는 것으로 보인다. 다만 일자리 창출과 과도한 대학진학의 문제를 해결하려는 의도로 시작한 고졸 채용 확대정책을 사회 형평적 채용으로 바꾸어서 공공기관에서 선도적으로 시행하고 있다. 그러나 일반계고와 전문계고의 기능적 경계가 빠르게 사라지고 있어, 전문직업교육 기반이 약화되고 (박한준, 2012) 있는 것과 같이 일반고나 전문계 학교 등 교육의 변화에 한계가 있다는 것과 학력의 차이, 명문대 졸업자의 우대와 같은 사회문화적으로 왜곡된 학벌주의 만연과 대기업, 공공기관과 중소기업 간의 심각한 임금 및 복리후생의 차이가 존재하는 상황에

서 고졸 채용 할당제와 같은 적극적 조치는 한계가 있을 수밖에 없다. 개별 공공기관의 입장에서도 이미 김대중 정부 이후 공기업 개혁 차원에서 고졸 출신이 주로 담당했던 기능적·기술적 업무를 일부 외주, 민간위탁한 경우가 많아서 고졸 출신에 적합한 직무개발도 속제로 남아 있다.

공공기관에 적합한 성과평가의 인식과도 다양성 관리는 관계가 있다. 민간부문은 수익추구 중심의 단순한 경영목표와 상대적으로 수평적이고 탄력적인 조직구조 및 문화를 가지고 있다. 반면 공공부문은 공익적 목적을 추구하고 다양한 업무를 수행하며 수직적인 조직구조와 문화를 가지고 있다. 공공기관 중에서 기업성이 강한 공기업과 업무의 단순성이 강한 기금관리형 준정부기관은 민간기업에서 운영하고 있는 상황이다. 기관에서 제한된 성과주의 보상시스템이 정착되려면 반드시 전통적인 주관적 근무 성적평정에서 탈피하여 객관적인 성과측정과 평가가 전제가 되어야 하며, 이를 통해 피평가자인 직원의 평가 공정성에 대한 신뢰와 결과에 대한 수용도가 제고되어야 한다. 공기업이나 기금관리형 준정부기관은 업무 특성상 민간기업과 유사한 성과평가 모델을 적용할 수 있고, 위탁집행형 준정부기관도 상대평가가 가능하므로 조직 간 경쟁력, 생산성, 직원의 직무 몰입도 제고를 위한 합리적인 공공기관 성과평가시스템의 구축과 운영이 가능할 것이다(라영재, 2011. 11. 공공기관 성과평가시스템의 현황 및 개선 방안). 조직구조와 문화적 특성을 반영한 성과평가시스템의 구축과 운영을 권장할 필요가 있고, 이러한 측면에서 고졸 채용은 공공기관과 구성원의 성과를 향상시키는 방향으로 설계될 필요가 있다.

정부의 정책추진 과정에서 학력 간(고졸-대졸) 비율, 업무 간(행정, 기술, 전문직 등) 특수성, 기관유형에 따른 특수성을 반영하지 않는 문제점도 지적되고 있다. 기관의 주요사업과 기관 특성을 반영하지 않고 고용지표의 목표 달성을 위한 일률적인 접근(예: 20% 채용 목표)은 정책의 실패를 낳고, 의도하지 않은 부작용으로 기관과 취업자 모두에게 비효율적인 낭비의 결과를 초래할 수 있다.

## 나. 과제

정부의 적극적 조치의 효과성과 효율성이라는 차원에서 공공성을 기본으로 하는 행정기관, 공공기관의 접근방식과 수익성·영리성을 추구하는 민간기업의 접근방식은 달리해야 한다. 즉 공공부문은 민간부문보다 더 큰 이행 책임을 지는 것은 분명하지만 조직의 비효율성을 확대하는 방향으로 시행한다면 공공기관의 다른 차원의 책임성(accountability)이 감소하는 결과가 가져 온다. 그러므로 공공기관의 규모, 업무특성 등을 고려한 정부 가이드라인을 제시하는 것이 필요하다.

공공기관의 경영의 비효율성과 무책임성이 중층대리인의 문제라면 더욱이 정부의 적극적 조치에 수동적인 수용에 머물러 있을 가능성이 높다. 민간기업에서 실시하는 공공성과 사회적 책임성 확보 차원에서 실시하는 다양성 관리보다 조직의 효율성 관리 즉, Guy와 Newman(2010)이 지적하는 바와 같이 다양성의 변화로 인한 조직의 안정과 직무의 분화를 저해하는 방향으로 가지 않도록 하는 것이 경영과 관리에서 가장 중요한 요소라는 것이다.

개별 공공기관에서는 공공기관의 책무로서 정부의 권장정책과 같은 적극적 조치를 준수해야 한다. 특히 민간기업보다는 더 높은 수준에서 소수 계층에 대한 차별 배제와 권익보호 조치를 해야 하는 것은 존재의 공공성에 기인한 당연한 책무이다. 그러나 대부분의 공공기관은 대리인 문제에 기인하든 정부의 강력한 통제에 기인하든 전략적 인적자원 관리와 인적자본의 향상을 가져올 수 있는 방향으로 인적자원의 개발과 교육을 하는 것은 아니다. 다양한 인적자본(Human Capital)을 효율적으로 활용하는 측면에서 인사운영에 있어서도 효율성 위주의 실적주의 인사원칙에서 한 걸음 더 나아가, 공직 구성의 다양성과 대표성, 형평성 등을 제고하는 균형 인사(Balanced Personnel)에 대한 논의가 중요하다. 특히 한전, 가스공사 등 공기업과 정부사업을 대행하는 준정부기관의 경우에 다양성 관리를 할 수 있는 구성원의 의지와 전략 등에서 편차가 크게 나타나고 있다. 다만 긍정적인 것은 지난 정부부터 공공기관이 정부의 적극적 조치를 준수하는

것도 물론이고 국제적인 사회적 책임(CSR)이나 지속가능 경영모델인 ISO 26000을 도입하는 공공기관이 증가하고 있다는 것이다.

앞으로 고졸 취업의 질을 높일 필요가 있고 고졸 취업자의 80%가 넘는 특성화고 학생들이 중소기업 생산직에 머무르고 있어 고졸에 적합한 직무 개발이 필요하다. 과거 대졸 직무라고 생각했던 연구개발, 소프트웨어 개발, 엔지니어직 등에서 고졸도 수행이 가능한 직무를 개발하는 것이 필요하며, 고졸자를 실무현장에서 즉시 활용하도록 하는 기업 맞춤형 인재 교육도 필요하다. 다만 고졸 채용과 관련하여 걸림돌로서 단기적으로 병역 문제가 있다. 고졸 채용이 정부 주도의 단기정책으로 유행처럼 번지다가 사그라질 것이 아니라 임금과 직무배치, 직업훈련까지 연계하여 노동의 질을 담보할 수 있도록 해야 한다.

경제위기를 거치면서 청년실업이 사회문제가 되고 국정 후반기 과제를 공정사회, 공생발전으로 바꾸면서 청년실업, 특히 사회 형평적 고용이라는 이름으로 고졸 채용 확대를 지원하고 있다. 고졸 취업 분위기를 확산하기 위한 범정부적 취업지원이 강화되고 있다. 현재 공공기관의 고졸자 채용기조가 앞으로도 유지될 수 있도록 고졸자에게 적합한 직무를 지속적으로 발굴하여 고졸자에 대한 채용 여력을 확대하고 민간부문에에도 고졸 적합형 채용을 실시하도록 유도해야 한다. 향후 인력공급의 공백이 예상되는 뿌리산업의 숙련기능인력 일자리 등 고졸자가 상대적으로 취업경쟁력이 있는 유망직종·산업을 분석하여 학생과 학부모에게 정보를 제공하고 건설·문화·디자인 등 고졸자 취업이 어려운 분야로도 채용이 될 수 있도록 범부처적 취업지원기능을 강화할 필요가 있다.

또한 중소기업 취업지원과 일자리 매칭을 강화하여 고졸취업 희망자가 자신에게 맞는 취업을 할 수 있도록 할 필요가 있다. 16개 시·도 교육청 별로 구성된 '학교-기업 매칭시스템' 운영을 강화하고, 고용노동부 지역별 고용센터의 광역 인력매칭을 통해 특성화고 밀집지역과 기업 밀집지역간에 원활한 인력이동과 수급을 지원하는 것도 방법일 것이다. 이외에도 병역에 의한 취업애로를 해소하고 학력차별 인식을 개선하는 노력을 계속해야 할 것이며, 진학을 하고 싶어하는 고졸취업자를 위한 후진학 장려를 실

시할 필요가 있다. 특성화고나 마이스터고를 졸업한 후 선취업하더라도 언제, 어디서든 경력개발이 가능한 후진학 여건을 확대할 필요가 있다(교육과학기술부, 12. 7. 12).

고졸 채용에서 더 나아가 열린고용 인사관리를 확산하기 위해서는 능력 중심의 인사관리를 정착시켜야 한다. 고졸 취업자 수를 증가시키는 것에서 끝나는 것이 아니라 채용 후 인사관리, 승진, 보수 등에 있어서 학력 차별의 요소를 해소하고 능력과 성과에 의한 인사가 이루어진다는 사회적 인식이 중요하다. 공공기관이 먼저 학력에 따른 임금격차와 승진 장벽을 해소하고 일정기간이 지나면 관리직으로 전환이나 승진할 수 있는 선택의 기회를 제공하는 것이 필요하다고 보여진다. 고교 졸업 후 사회초년생인 취업자들에게 경력관리로서만이 아니라 능력개발과 자기개발 차원에서 후진학을 제도적으로 보완해 설계함으로써 성장할 수 있도록 하는 것이 개인과 기관의 발전에 기여할 것으로 생각된다. 정부 차원에서는 열린채용, 열린고용의 가이드라인을 마련해 제시함으로써 기관이 자율적으로 운영하고 그 성과에 대해 경평이나 포상으로서 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하여 민간기업에도 확산될 수 있도록 하는 것이 합리적이라고 판단된다.

특성화고나 마이스터고를 육성하고 공기업과 준정부기관, 민간기관에서 열린채용의 이름으로 고졸 채용을 활성화하는 이유는 학력과 직업의 미스매치, 높은 대학진학률, 대졸 하향취업, 양질의 일자리 부족, 양극화 심화 등과 관련이 있다고 판단된다. 대졸자와 고졸의 비율이 8:2 정도로 학력과잉인 노동시장에서 학력별 차별이나 임금격차를 해소하는 방안을 찾기란 쉽지 않아 보인다. 오히려 인구와 대비한 취업률이나 대학진학률에 따른 학력별 취업률 등을 파악하는 것이 합리적일 수도 있다. 고졸채용의 확대를 통해 공공기관의 효율성을 극대화하고 다양한 인력관리를 가능하게 할 수 있으며, 이를 통해 사회적 배려 등 공정사회로의 진입을 기대할 수 있다.

독일, 프랑스 공기업 사례와 같이 고졸 채용은 공공기관의 지속적인 교육훈련과 연계하고 고졸과 대졸직원의 합리적 임금격차를 유지할 때에만

정부의 정책적 효과와 공공기관의 노동생산성 향상과 효율적인 인력관리가 될 것이다. 따라서 고졸 채용이 학교-기업의 연계를 넘어서 국가 경쟁력의 기반인 인적자본(human capital)의 관리 측면에서, 중장기적 비전으로서도 가능성이 크다고 판단된다. 고졸 채용제도를 지속적으로 추진하고 효율적이고 생산적인 고용구조를 갖추기 위해서는 최고지도자의 정책적 의지와 지속적인 정책 신뢰가 필요할 것으로 보인다. 고졸취업자, 공공기관, 정부, 더 나아가 기업이 모두 만족할 수 있는 제도를 설계하는 것은 쉽지 않지만 중지를 모아 더욱 개선시켜 발전시키기를 기대한다.

고졸 채용제도가 적극적 고용의 사회적 배려 차원에서 시작되었으나 여성, 장애인, 이공계, 지역인재처럼 사회적 기여나 형평 차원으로 접근하기보다는 다양성 관리와 효율적 조직관리 측면에서 접근하는 것이 바람직하며 제도의 필요성이 있다고 판단된다. 단순히 일시적인 채용과정으로 고졸의 취업기회 제공에 차원을 넘어서 학력에 따른 차별, 임금격차의 문제, 사회인식의 문제 등이 함께 개선되기를 기대한다.

따라서 정책당국에서 가이드라인을 제시하고 행·재정적 지원을 하고 공공기관이 적극적으로 고졸 적합직무를 개발하며 젊은 신규인력이 기존 조직문화에 활기를 넣으면 지속적인 고졸인력채용의 활성화가 가능할 것이다. 공공기관의 성공은 민간기업에 확산되어 고용 창출, 소득 증가, 소비 진작, 경제성장, 투자 증가로 이어지는 선순환 구조가 될 수 있기를 기대한다.

## V. 유연근무제 도입과 활성화

### 1. 제도 개요

산업구조의 변화와 더불어 선진국들은 인력의 탄력적 활용을 위해 다양한 정책을 마련하고 있는데 그 중 대표적인 것이 유연근무제이다. 근로자들이 일하는 장소와 시간에 유연성을 제공함으로써 일과 가정이 양립할 수 있도록 돕고 인력활용의 효율성을 제고하는 것이 유연근무제의 주된 목적이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우, 그동안 소수가 장시간 일하는 관행으로 인해 단시간근로 비중이 저조하였고, 이와 관련해 여성의 경우 출산, 육아기에 노동시장을 이탈하는 경향을 많이 보여 왔으며 고령자의 경우 건강상의 이유로 장시간 근로가 어려울 때 은퇴하는 경향이 두드러졌다. 이러한 문제점들을 극복하고 보다 효율적으로 인력을 관리하기 위해 최근 정부에서는 유연근무제를 적극적으로 도입하고자 노력해 왔으며 2011년 1월부터는 공기업과 준정부 기관을 대상으로 그 실시를 권고하기 시작하였다.

정부의 유연근무제 도입 권고를 계기로 참여기관과 활용인원이 현재 점차 증가하는 추세에 있다. 2011년 1월에서 10월까지 10개월 동안 공기업과 준정부기관 전체 종사자의 8.3% 수준인 1만 5천여 명이 유연근무제를 활용하였으며 이는 2010년도 활용인원에 비해서 45% 정도 증가한 수치이다(기획재정부, 2011). 최근 세계일보(2012) 보도에 따르면 서울시의 경우, 아직 전체 공무원 수 대비 참여비율은 2% 미만으로 미미한 편이지만, 유연근무제에 참여하는 직원 수는 지난 2년 사이 52명에서 183명으로 3배 이상 늘었다. 또한 공기업과 준정부기관 직원을 대상으로 한 설문조사에 따르면 유연근무제를 활용해본 유경험자들 중 74%가 만족한다고 답하였고, 90% 넘게 향후에도 이를 활용할 계획이라고 응답한 점을 고려할

때 유연근무제는 향후에도 지속적으로 확산될 것으로 전망해 볼 수 있다 (기획재정부 2011).

유연근무제는 숙련된 노동력의 이탈을 방지하고 단시간근로를 원하는 새로운 노동력을 탄력적으로 활용함으로써 변화하는 행정환경에 대한 유연한 대응이 가능하도록 함과 동시에 일과 가정의 양립을 도울 수 있다. 이에 따라 유연근무제의 성공적인 정착을 위한 연구의 필요성이 자연스럽게 증가할 것이다. 한편, 유연근무제에 대한 연구의 필요성은 그 도입에 있어서의 한계점과도 연관지어 생각해 볼 수 있다. 양인숙과 문미경(2011)은 유연근무제가 기업에 적용됨에 있어서의 한계를 세 가지로 정리하였다. 첫째, 기업의 필요에 의한 유연근무제와 근로자의 요구에 의한 유연근무제는 차이가 있다는 것으로, 기업은 탄력적인 인력 운영을 위한 근로시간 유연화에, 근로자는 일과 삶의 조화를 위한 선택권 확대에 각각 관심을 가짐으로써 두 주체 간에 갈등이 있을 수 있다는 것이다. 둘째, 우리나라에 만연되어 있는 장시간 노동과 성과주의로 인한 경쟁으로 인해 유연근무제를 선택하기 힘든 환경이 많고, 결국 유연근무제의 활용은 핵심인력을 제외한 주변인력 집단에 국한될 수 있다. 마지막으로, 유연근무제의 도입이 비정규직 확대와 여성 일자리의 질 저하로 연결될 수 있다는 우려도 존재한다(양인숙, 문미경, 2011). 이러한 한계들은 공공기관 및 정부부문에서도 나타날 수 있는 것들로, 유연근무제가 활용실태가 어떠한지 연구해 볼 필요성이 있다. 즉, 유연근무제 활용에 있어서 어떠한 장애요인들이 존재하는지 조사해 볼 필요가 있고, 유연근무제를 활용하는 근로자들과 조직의 관리자들 간에 이 제도를 인지하는 시각차가 실제 존재하는지도 확인할 필요가 있다. 이러한 실태조사에 근거할 때에 실질적인 해결책과 개선 방안들이 도출될 수 있으므로 이에 따라 관련 연구의 필요성이 존재한다.

위의 논의를 바탕으로 하여 본 연구에서는 유연근무제가 이를 시행하고 있는 공공기관에서 어떻게 인식되고 있는지, 유연근무제를 실질적으로 사용하는 근로자들과 조직의 관리자들 사이에는 어떠한 인식 차이가 존재하는지, 현재 어떠한 장애요인들이 유연근무제의 성공적인 정착을 저해하고 있는지 등을 조사해 보고자 한다. 더 나아가서는 유연근무제가 근로자

들의 성과에 어떤 영향을 미치고 있는지에 대해서도 연구함으로써 앞으로의 개선방향을 논하고자 한다.

## 2. 유연근무제의 의의와 유형

### 가. 유연근무제의 정의

유연근무제(Flexible working arrangement)란 근로자들이 일하는 시간과 장소에 있어서 유연성을 제공하는 정책이나 제도를 말하며, 직장에 출근해서 9시부터 5시까지 일을 하는 기존의 근무방식과 비교할 때에 대안적이라는 의미에서 ‘대안 근무방식’이라고도 한다(이경목 외, 2010, p. 12). 이와 비슷하게 홍승아(2010, p. 31)는 유연근무제를 시간적 정형성과 공간적 정형성을 완화하여 노동의 유연성을 높이는 제도로 정의하였다. 한편, 우리나라 정부는 유연근무제를 근로자와 사업주가 근무시간이나 장소를 선택 조정하여, 일과 가정을 조화롭게 하거나, 인력활용의 효율성을 제고할 수 있도록 하는 제도라고 정의하여 유연근무제의 목적에 초점을 둔 정의를 제시하였다(관계부처합동, 2010).

이러한 일반적인 정의 이외에도 유연근무제와 관련된 용어들의 정의를 관련 법조항에서도 찾아볼 수 있다. 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」에서는 탄력근무제도 안에 시차출퇴근제, 재택근무제, 시간제 근무 등이 포함된다고 규정한다. 「근로기준법」에는 단시간근로자를 1주 동안의 소정근로시간이 그 사업장에서 같은 종류의 업무에 종사하는 통상 근로자에 비하여 짧은 근로자로 규정하고 있다. 그리고 ‘탄력적 근로시간제’ 조항을 통해 연장근무가 가능하도록 근무시간을 탄력적으로 조정할 수 있도록 하였고, ‘선택적 근무시간제’ 조항을 통해 근로자가 출퇴근 시간을 결정할 수 있게 하였다. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에는 ‘육아기 근로시간 단축’ 조항에서 만 6세 이하의 자녀를 양육하기 위하여 근로자가 1년 이내의 기간 동안 근로시간을 15시간 이상에서 30시간 이하로 단축할 수 있도록 하고 있다.

## 나. 배경

앞서 언급했듯이 현대 산업구조의 변화는 자연스레 유연근무제의 필요성을 증가시켰다. 이는 곧 노동시장의 유연성 증대라는 측면에서 살펴볼 수 있다. 노동시장의 유연성은 한 가지로 정의하기 어려우며 다양한 차원을 지니고 있다. 연구자마다 차이가 존재하지만 일반적으로 노동시장의 유연성은 크게 세 가지 측면에서 논의된다. 첫째, 수량적 유연성(numerical flexibility)이다. 수량적 유연성은 기업이 노동시장과 경제상황의 변화에 대응하기 위해 기업 내·외부의 근로자들을 사용하여 노동량을 조절하는 것을 일컫는다(정희정, 2006, p. 37). 수량적 유연성은 다시 내부 수량적 유연성과 외부 수량적 유연성으로 나뉜다. 내부 수량적 유연성은 선택적 근로시간제나 탄력적 근로시간제 혹은 직무공유제를 통해 조직 내부 노동시장에서 유연성을 높이는 방식이고, 외부 수량적 유연성은 정리해고, 기간제근로, 파견근로, 사내하청 등 외부 노동시장을 활용하여 노동력 수요의 변화에 대응하는 방식이다(윤윤규 외, 2008). 둘째, 기능적 유연성(functional flexibility)이란 기업이 기술변화에 적응하기 위해 근로자들이 그에 맞는 기능을 갖추는 것을 의미한다(Brunhes, 1986: 강정석·신동면, 2000에서 재인용). 기능적 외부 유연성은 서비스나 제품을 외부에서 조달하는 과정에서 발생하는 유연성을 의미하고, 기능적 내부 유연성은 작업조직의 재편과 노동자 숙련의 향상을 통해 생산량 변동에 대응하는 것을 말한다(양인숙, 문미경, 2011). 셋째, 임금 유연성(wage flexibility)은 근로자들에게 고정된 임금을 지급하는 것이 아니라 기업의 성과나 노동자 개인의 성과 등에 따라서 임금을 유동적으로 조절하는 것을 말한다(윤윤규 외, 2008). 이러한 노동시장의 유연성을 보장하기 위한 제도로 유연근무제가 적극적으로 고려되고 있다. 유연근무제의 필요성을 논함에 있어 노동시간의 유연성 보장이 기업 입장을 대변하는 요소라면, 근로자의 입장을 대변하는 요소로는 일과 가정의 양립을 들 수 있다. 즉, 유연근무제를 통해 일과 가정의 양립을 이룰 수 있다는 것이다. 이는 유연근무제가 근로자들에게 노동시간과 장소에 대한 선택권을 제공함으로써 가능해진다(양인

숙·문미경, 2011). 업무시간의 유연성 향상은 업무성과를 높임과 동시에 일과 가정의 갈등을 줄이고 직무 만족도의 증가로 이어질 수 있다는 점에서 유연근무제의 필요성을 확인할 수 있다(Carlson, Grzywacz, & Kacmar, 2010).

#### 다. 유형

Georgetown University Law Center의 Workplace Flexibility 2010은 유연근무제의 유형을 업무일정의 유연성(flexibility in the scheduling)에 관한 제도, 업무량(flexibility in the amount)의 유연성에 관한 제도, 업무 장소의 유연성(flexibility in the place)에 관한 제도 등 세 가지로 분류하였다(배귀희·양건모, 2011, p. 127; 유계숙·한지숙·오아름, 2009, p. 116). 업무일정의 유연성은 압축근무제나 교대근무제와 같이 근무 스케줄을 유연하게 조정하는 것을 의미하며, 업무량의 유연성은 시간제근무제나 직무 공유와 같이 근무시간을 유연하게 조정하는 것이며, 업무장소의 유연성은 재택근무와 같이 근무장소를 유연하게 조정하는 것을 의미한다(배귀희·양건모, 2011, p. 127). 자세한 내용은 다음의 <표 V-1>과 같다.

〈표 V-1〉 유연근무제도 유형과 특징

유연근무제도의 유형		유연근무제도의 특징	
근무 스케줄의 유연성 관련제도	대안적 근무스케줄 (Alternative Work Schedules)	선택적 근로시간제 (Flexitime)	상관이 승인하는 총근로시간의 범위 내 에서 개별근로자의 편의에 따라 근무스 케줄을 조정함(예: 주 40시간 근로를 기 준으로 하루의 핵심근무시간(예: 오전 10 시~오후 3시)은 준수하되, 출퇴근 시간 은 근로자가 자율적으로 선택하도록 함).
		압축근무제 (Compressed Workweeks)	근로자가 일일 근무시간을 연장하여 전 통적인 주 5일의 근무일수를 단축하도 록 함(예: 일일 8시간 주 5일 근무를 일일 10시간 주 4일 근무로 단축함).
	교대근무 및 휴식 관련제도 (Arrangements Regarding Shift and Breaks)	교대근무제 (Shift Arrangements)	고용주가 배정한 시간대에 교대근무를 하는 근로자가 편의에 따라 보다 유연 한 교대근무스케줄을 가질 수 있도록 함(예: 같은 직장에 근무하며 3자녀를 둔 부부 근로자가 교대근무를 할 경우, 상이한 시간대에 교대근무를 할 수 있 도록 허용함으로써 자녀들을 교대로 돌 볼 수 있도록 함. 또는 노부모를 돌보는 교대근무 근로자가 저녁이나 야간에는 교대근무를 하지 않도록 허용함).
	휴식제 (Breaks Arrangements)	정규 휴식시간 이외에 추가 휴식시간을 필요로 하는 근로자에게 일정한 휴식스 케줄을 허용함(예: 당뇨병이 있는 근로 자가 3시간마다 간식이나 식사를 할 수 있도록 휴식스케줄을 보장해 줌).	
근무시간 (양)의 유연성 관련제도	파트타임제 / 단축근무제 (Part Time Work / Reduced Hours Schedule)		주 35시간 이하의 근무를 허용함(예: 일 일 8시간 기준으로 월, 수, 금 3일만 근 무함. 또는 주 20시간 근무에 근무스케 줄은 근로자의 편의에 따라 주단위로 정 함. 혹은 퇴직을 앞둔 근로자가 풀타임 근무에서 주 30시간으로 단축 근무함).
	일시적 파트타임 전환 (Transition Period Part Time)		근로자가 자녀출산이나 입양 등 주요 생활사건을 경험할 때, 복직을 전제로 일정 기간 파트타임 근무로 전환했다가 다시 풀타임으로 복귀함(예: 산전후 휴 가 후 복귀한 근로자가 첫 6개월은 주 3 일 근무, 이후 6개월은 주 4일 근무를 한 뒤 풀타임으로 복귀함).

〈표 V-1〉의 계속

유연근무제도의 유형		유연근무제도의 특징
근무시간 (양)의 유연성 관련제도	직무공유 (Job Shares)	둘 이상의 근로자가 파트타임으로 근무하며 하나의 풀타임직무를 공유하도록 함(예: 두 명의 근로자가 한 직무를 60:40으로 분담하고, 같은 비율로 급여도 나누며, 주중 이들은 함께 근무함).
	연중파트타임제 (Part-year Work)	근로자가 연간 일정 개월 동안만 근무하도록 함(예: 퇴직을 목전에 둔 회계직 근로자가 연중 성수기(1~5월)에만 근무하고, 나머지 기간은 쉼. 또는 1년에 9개월만 일하는 교사. 혹은 하계 8주 동안은 일하지 않는 풀타임 전문직 종사자).
근무장소 의 유연성 관련제도	원격 재택근무 (Telework/Home Work)	근로자가 직장의 컴퓨터 시스템과 연결된 원격통신을 이용하여 자신의 집에서 근무하도록 함(예: 월, 금요일은 원격 재택근무를 하고, 화, 수, 목요일은 직장에 출근하여 근무함).
	원격 위성근무 (Telework/Satellite Location)	근로자가 지정된 위성근무지에서 원격통신을 이용하여 근무하도록 함(예: 장시간 통근을 해야 하는 근로자에게 월요일부터 금요일까지 집 근처의 원격근무센터에서 일하도록 함).
	근무지 교대제 (Alternating Location)	근로자가 연중 일정기간 특정 지역에서 근무하고, 나머지 기간은 다른 지역에서 근무하도록 허용함(예: 월마트 근로자 중 스키 애호가인 부부근로자에게 4월~9월까지 뉴욕매장에서 근무하고, 10월~익년 3월까지 플로리다매장에서 근무하도록 함).

자료: WORKPLACE FLEXIBILITY 2010, 유계숙·한지숙·오아림, 2009, p. 117에서 재인용.

우리나라의 경우, 정부는 2010년 2월 18일 대통령주재 제2차 국가고용전략회의에서 '유연근무제 확산 방안'을 확정하였다. 이 방안은 단시간근로를 중심으로 유연근무제를 확산하기 위해 공공부문에서 선도모형을 발굴하여 민간에 확산하는 것을 주요내용으로 하고 있다(관계부처합동,

2010). 우리나라 정부도 공무원의 유연근무제의 유형을 크게 세 가지로 구분하여 사용하고 있다. 업무일정의 유연성에 관한 제도는 ‘탄력근무제’로 불리며 주 40시간을 근무하되 출퇴근시각이나 근무시간, 근무일을 자율적으로 조정하도록 하는 제도이다. 그 종류로는 시차출퇴근형, 근무시간선택형, 집약근무형, 재량근무형 등 네 가지 형태가 있다. 업무량의 유연성에 관한 제도는 ‘시간제근무’라고 불리며 주 40시간보다 짧은 시간을 근무하는 제도이다. 마지막으로 업무장소의 유연성과 관련된 제도는 ‘원격근무제’이며 사무실 외의 다른 장소에서 정보통신망을 이용하여 근무하도록 하는 제도이다. 원격근무제의 종류로는 재택근무형과 스마트워크 근무형 등 두 가지 형태가 포함된다(행정안전부, 2011). 각 유형에 대한 자세한 설명은 다음의 <표 V-2>와 같다.

<표 V-2> 유연근무제 유형

유형	세부형태	개념
시간제 근무		주 40시간보다 짧은 시간 근무
탄력 근무제	주 40시간 근무하되, 출퇴근시각·근무시간·근무일을 자율 조정	
	○ 시차출퇴근형	▶ 1일 8시간 근무체제 유지 - 매일 같은 출근시각(07:00~10:00 선택) - 요일마다 다른 출근시각(07:00~10:00 선택)
	○ 근무시간선택형	▶ 1일 4~12시간 근무 ▶ 주 5일 근무
	○ 집약근무형	▶ 1일 10~12시간 근무 ▶ 주 3.5~4일 근무
	○ 재량근무형	▶ 출퇴근의무 없이 프로젝트 수행으로 주 40시간 인정 * 고도의 전문적 지식과 기술이 필요해 업무수행 방법이나 시간배분을 담당자의 재량에 맡길 필요가 있는 분야
원격 근무제	특정한 근무장소를 정하지 않고 정보통신망을 이용하여 근무	
	○ 재택근무형	▶ 사무실이 아닌 자택에서 근무
	○ 스마트워크 근무형	▶ 자택 인근 스마트워크센터 등 별도 사무실 근무 ▶ 모바일기기를 이용, 사무실이 아닌 장소에서 근무

### 3. 유연근무제의 이론적 배경

#### 가. 일-가족 갈등 이론

일-가정 갈등(Work-Family Conflict)이란 하나의 역할(예를 들어, 부모)이 또 다른 역할(예를 들어, 직원)과 관련이 되면서 충돌하게 되는 역할 간의 갈등을 의미한다(Greenhaus & Beutell, 1985; Byron, 2005; 최현정·김영화, 2009). 즉 일-가정 갈등은 한 개인이 여러 개의 역할을 수행하면서 각 역할의 기대 및 요구 수준에 수행 정도가 일치하지 못함으로써 발생하게 되는 갈등으로 이러한 다중 역할에 대한 개념은 두 가지 혹은 그 이상의 역할이 갈등을 유발하는 역할 갈등(role conflict)과 개인의 역할이 한 개인이 책임질 수 있는 것 이상의 것을 수행한다는 역할 과부하(role overload) 개념으로 구분할 수 있으나, 양자 모두 행동에 대한 기대 수준을 만족시키지 못할 때 발생하는 상태라는 점에서 본질적으로는 일치한다고 할 수 있다(Wallen, 2002).

기존의 연구에 따르면 일-가정 갈등은 각 영역 사이 관계를 설명하는데, 전이이론(spillover theory)과 보상이론(compensation theory), 그리고 분리이론(segmentation theory)으로 구분할 수 있다(Champoux, 1980).

첫째, 전이이론이란 직원의 직장에서의 경험이 가정생활에, 그리고 가정에서의 경험이 직장생활에 전이된다고 간주한다(Stains, 1980). 즉, 직장에서의 긍정적인 경험이 가정 영역에 전이되는 긍정적인 전이와 직장에서의 부정적인 경험이 가정 영역에 전이되는 부정적인 전이가 일어나게 된다는 것인데 물론 그 반대의 경우도 가정에서의 경험이 직장 영역에 긍정적 혹은 부정적으로 전이되기도 한다(강정원, 2006). 둘째, 보상이론이란 직장 영역과 가정 영역 사이에는 역의 관계가 성립하여 한 영역에서 잃게 되는 것을 다른 영역에서 보상받는다고 가정한다. 따라서 직장에서 만족을 얻기 못하는 사람은 개인이나 가정 영역에서 만족을 찾거나 하며 가정에서 만족을 얻지 못한 사람은 직장에서 긍정적 경험을 추구하게 된다는 것이다(Kossek & Ozaki, 1998). 그리고 마지막으로 분리이론은 직

장 생활과 가정생활이 서로 독립적이며 어느 한 영역에서의 생활이 다른 영역에 영향을 전혀 미치지 않는다고 가정한다(Champoux, 1980). 각 접근방법을 비교 연구한 Stains(1980), Kossek & Ozeki(1998)의 연구에 따르면 전이이론이 상대적으로 우월한 이론이라고 주장하였으나, 일과 가족의 가치의 충돌을 무엇을 초점으로 접근하는가에 따라 구분된다고 볼 수 있다.

## 나. 일-가족 양립과 전이이론

일-가정 갈등(Work-Family Conflict)이란 하나의 역할(가족 구성원으로서의 역할)이 또 다른 역할(근로자)를 수행할 때 상충적인 이해관계를 추구할 때 발생한다. 1980년대부터 시작된 '일-가정 갈등'에 관한 초기 연구들은 갈등이론(Conflict Theory)에 기초하여 일-가정 갈등을 각자의 영역이 각기 다른 규범과 책임에 기초해 있기 때문에 양립 불가능함을 강조하였다(Greenhaous & Beutell, 1985). 즉, 전통적으로 학자들은 일-가정 갈등에 있어서 직장에서의 업무 부담이 가정에서의 역할을 방해한다는(일의 가정 방해, WIF) 한 방향으로의 갈등만을 연구해 왔다(Greenhaus & Beutell, 1985).

하지만 최근의 연구자들은 '일-가정 갈등'에 '일-가정 방해 갈등(Work Interference with Family)'과 '가정-일 방해 갈등(Family Interference with Work)'이라는 두 차원의 갈등이 있음을 깨닫기 시작했다(Duxbury, Higgins, & Mills, 1992; Frone, Russeil, & Cooper, 1992; Getek, Searle, & Klepa, 1991). 즉, 직장에서의 역할을 다하기 위해서는 가정에서의 역할을 다할 수 없는 경우가 생길 수밖에 없으며 이때에 발생하는 갈등이 일-가정 방해 갈등(WIF)이고, 가정에서 발생하는 여러 가지 일들 때문에 직장에서 일에 몰두하기 어려운 경우 발생하는 갈등이 가정-일 방해 갈등(FIW)인 것이다. 그러므로 일-가정 갈등을 완벽하게 이해하기 위해서는 일-가정 방해 갈등과 가정-일 방해 갈등이라는 두 방향이 모두 고려되어야 한다(Frone et al., 1992; Greenhaous & Beutell, 1985).

‘일과 삶의 균형(Work-Life Balance)’이란 일과 가족, 여가 및 건강, 성장 및 자기개발 등과 같은 일 이외의 영역에 시간과 심리적·신체적 에너지를 적절히 분배함으로써 삶을 스스로 통제, 조절할 수 있으며, 삶에 대해 만족스러워 하는 상태를 의미한다. ‘일과 삶의 균형’은 근로자의 삶을 향상시키면서 동시에 조직의 생산성을 담보할 수 있는 일석이조의 효과를 생성할 수 있는 전략이라는 측면에서 그것의 근본적 의의가 있다고 하겠다.

그러나 많은 사람들은 근로자의 일과 삶의 균형과 조직의 생산성과의 관계성에 대해 의구심을 가지고 있다. ‘정말 근로자의 삶이 향상되었다고 해서 조직의 생산성을 담보할 수 있을까?’ 이미 많은 연구결과들에서 이 사실을 입증하고 있으며(김정운·박정열, 2004; Bloom, Kretschmer, Van Reenen., 2006; IER/IFF, 2000, Watson Wyatt World Wide, 2000), 일과 삶의 유기적 연계성과 심리적 메커니즘에 관한 이론들을 통해서도 확인할 수 있다.

전이이론에 따르면, 일과 삶의 영역은 완전히 독립적이지 않다. 이것은 서로 독립적인 영역을 견지하면서 동시에 상호 유기적으로 돌아갈 수밖에 없는 복잡 미묘한 역학관계를 갖는다(박주희, 2003). 따라서 일과 삶 간의 균형을 이루기 위해서는 일의 영역과 일 이외의 영역 간 부정적 전이 및 방해효과를 최소화시키고, 긍정적 전이를 최대화시킬 수 있도록 하는 것이 중요하다.

전이는 두 가지 유형으로 정리해볼 수 있는데, 심리적-육체적 피로의 전이와 걱정과 같은 정서적 긴장, 부정적 정서 경험의 전이가 그것이다. 자녀양육 때문에 일에 집중하기 힘든 경우 등등 우리 주변에서 전이의 예는 흔히 관찰 가능하다.

#### 4. 유연근무제 관련 선행연구

유연근무제에 관한 국내의 선행연구는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는, 현행 제도의 개선·발전 방안을 모색하는 연구이며, 둘째는, 유연근무제도 도입·장애요인에 관한 연구, 셋째는, 유연근무제도의 도입이

조직에 미치는 영향에 관한 연구이다. 이 가운데 가장 많은 연구가 이루어진 분야는 유연근무제도의 개선과 발전방안을 제안하는 것으로 정부의 연구용역으로 이루어진 경우가 많다. 그리고 여기에 해당하는 연구들은 대부분 국내의 제도와 현황을 조사하고 해외사례와의 비교를 통해 새로운 개선방안을 제시하는 형태를 취하고 있다.

### 가. 유연근무제도 개선·발전 방안에 대한 연구

유연근무제도의 도입을 추진하는 행정안전부, 노동부, 여성가족부 등의 정부부처의 연구용역에 의해 한국노동연구원, 한국여성정책연구원, 한국행정학회 등의 연구기관에서 수행한 연구보고서들이 많이 있다. 한국노동연구원의 이인재 외(2004)는 노동부의 『단시간근로 활성화 방안 연구』 과제를 수행하였는데, 우리나라 단시간근로의 특성과 근로조건을 조사하고 OECD 국가들의 단시간근로 실태와 비교하였다. 그리고 한국의 7개 기업과 일본의 4개 기업에서 시행되고 있는 단시간근로의 사례를 분석하였다. 이와 같은 분석을 통해 단시간근로의 활성화방안으로 균등처우원칙의 확립, 단시간근로자 고용관리개선 지원금제도 신설 등을 제안하였다.

한국노동연구원의 황수경 외(2008)는 노동부의 『파트타임 등 일·가정 양립형 일자리 확대를 위한 정책대안 연구』 보고서를 작성하였다. 일·가정 양립형 고용에 대해 우리나라의 활용실태를 조사하고 일본, 미국, 유럽의 사례와 제도를 분석하였다. 이를 바탕으로 한국형 일·가정 양립형 고용모델로 중소기업과 중소병원 간호인력의 단시간 고용모델을 제시하였다. 그리고 단시간 고용모델을 활성화하기 위한 정부의 정책적 지원방안으로 인건비 보조, 사회보험료 지원, 지역 보육시설 설치, 시범사업 추진 등을 제안하였다.

한국여성정책연구원의 전기택 외(2008)는 노동부의 『여성 단시간근로 활성화를 위한 단시간근로자 활용 실태 조사 연구』를 수행하며, 사업체와 단시간근로자를 대상으로 단시간근로의 활용 현황과 단시간근로 활성화를 위한 정책 수요에 대한 실태 조사를 하였다. 정책 개선방안은 법제도,

사업체, 근로자의 세 가지 측면으로 나누어 다음과 같이 제시하였다. 법제도 개선방안은 단시간근로자들이 대부분 기간제로 고용되어 있는 현실에서 기간제 고용기간을 2년으로 제한하는 규정을 재검토하는 것이다. 사업체 지원방안은 사업체가 부담하는 사회보험료 경감, 활용 모델 개발 및 컨설팅 제공, 단시간근로자의 정규직 전환 지원 등을 포함한다. 근로자 지원방안은 취업정보 제공 확대, 소득세 경감 및 면세, 직업능력 개발 지원, 부정적 인식 전환 등이다.

하갑래 외(2009)는 노동부의 『근로시간 유연화 제도설계 연구』 보고서를 작성하였다. 근무시간의 유연성과 관련된 제도 가운데 탄력적 근로시간제도, 근로시간계좌제, (가칭)자율근로시간제의 도입방안을 연구하였다. 탄력적 근로시간제도에 대해서는 1997년에 도입되었지만 시행이 매우 미미한 현실을 개선하기 위해 제도의 개편과 인프라 구축을 중심으로 논의하였다. 근로시간계좌제에 대해서는 독일의 사례를 분석하였다. 그리고 우리나라 제도 가운데 근로시간계좌제와 유사한 보상휴가제 및 휴가사용 촉진제의 내용을 분석하고 개선방안을 제시하였다. (가칭)자율근로시간제는 업무의 양과 질을 근로시간으로 판단하기 어려운 업무에 대해서 근로시간 관련 규정을 적용하지 않는 미국의 근로시간 규정 면제제도를 우리나라에 적용하기 위해 제안하는 제도이다.

한국여성정책연구원의 김태홍 외(2010)는 고용노동부의 『근무유형별 근로실태에 관한 조사 및 분석 연구』를 수행하였다. 영국, 네덜란드, 미국, 일본 등 주요 선진국의 유연근무제의 유형과 법제를 소개하고 현황과 특징을 분석하였다. 그리고 우리나라의 유연근무제도 도입 현황과 운영 실태를 분석하기 위해 사업체를 대상으로 전화조사와 방문조사를 실시하였다. 유연근무제도별 정책 개선과제는 다음과 같이 제안하였다. 단시간근로제도의 경우 정규직 단시간근로제의 확산, 정부의 교육훈련 강화 등의 정책이, 선택적 근로시간제는 근로자간 화합과 관리감독 문제를 개선할 제도가 요구된다고 주장하였다. 탄력적 근로시간제는 조직 내 의사소통, 업무의 연속성, 근로자의 건강과 관련된 문제를 보완할 지원이 필요하고, 원격근무제의 활성화를 위해서는 근로시간 특례, 기업에 대한 금융지원

등이 요구되며 재택근무제의 확산을 위해서는 적합 직무개발, 컨설팅 등이 필요하다고 보았다.

한국행정학회의 조선일 외(2011)는 행정안전부의 『시간제근무 확산을 위한 적합모델 발굴 및 채용확대 방안』 보고서를 작성하였는데, 영국, 미국, 호주의 시간제 근무제도의 시행배경과 법규 및 제도를 분석하여 우리나라 경력직 시간제 공무원제도의 개선과제를 도출하였다. 개선과제는 주요 쟁점별로 다루었으며, 봉급, 수당, 성과급, 연금 등 보수에 대해서는 기본적으로 전일제 공무원과 유사하되, 근무시간에 비례하여 책정할 것을 제안하였다. 교육훈련을 전일제 공무원과 유사하게 실시하고, 승진, 휴직 등 인사에 관한 사항들 역시 전일제 공무원과 차등을 두지 않는 방안을 제시하였다.

서울대학교 경영연구소의 이경목 외(2011)는 여성가족부의 『기업의 유연근무제 도입·확산 지원방안』을 연구하였다. 인터파크CS, 한미파슨스와 듀폰코리아, 교보생명, 홈플러스 등 4개 기업과 병원조직의 사례를 분석하여 유연근무제도에 대한 시사점을 발견하였다. 기업에서 유연근무제를 성공적으로 활용하기 위해서는 위기감을 조성하고, 변화 추진세력을 결집하고, 비전을 설정하여 조직 구성원에게 전파하고, 쉬운 제도부터 순차적으로 도입하고, 유연근무제가 가능한 시스템을 만들 것을 제시하였다. 정부 정책에 대한 시사점으로는 기업 경영자들의 인식전환 유도, 시범 사례 발굴, 개별 기업의 유연근무제 활용 정도 정부부처 보고 의무화, 정부와 공기업의 선도, 대체인력 정보시장 구축 등을 제안하였다.

정부용역 이외에도 유연근무제의 개선방안에 대한 학술적 연구들이 이루어져 왔다. 강정석·신동면(2000)은 공무원제도의 유연화를 위해 시간제근로 도입을 제안하였다. 공공부문에서의 시간제근로의 필요성을 검토하고 미국, 영국, 일본의 제도를 비교하여 우리나라 공무원 제도에 맞는 시간제근로의 설계방안과 도입전략을 제시하였다. 설계방안에 대해서 신분보장은 의미가 없으며, 영리업무 금지 규정은 실효성이 떨어지고, 승진은 비례의 원칙을 적용하되 승진 소요연수가 너무 길어지지 않도록 조정할 필요가 있다고 제안하였다. 도입전략은 직무분석을 통해 시간제가 가

능한 직무부터 단계적으로 도입할 것을 제안하였다.

김재훈(2007)은 근로시간 관련 제도 가운데 탄력적 근로시간제와 재량 근로제에 대하여 일본과 우리나라의 제도를 비교하여 개선방안을 제시하였다. 탄력적 근로시간제를 활성화하기 위해서는 탄력근무기간의 근로일 및 근로시간을 명확히 할 것과 근로자에 대한 보호, 제도 도입 시 동의의 주체인 '근로자 대표' 규정 정비 등을 제안하였다. 재량근로시간제도에 관해서는 정형적인 근로시간을 규제하기 어려운 전문적 업무와 기획적 업무에 대해서 확대 적용할 것을 제안하였다.

유계숙·한지숙·오아림(2009)은 한국과 미국에서의 유연근무제도의 도입배경 및 현황과 제도 활성화를 위한 노력을 분석하였다. 양국의 비교 결과는 다음과 같다. 한국은 저출산 문제 해결과 일-가정 양립을 위해 도입하였으나 미국은 고령화 문제 해결과 우수인재 확보를 위해 도입하였다. 한국은 도입 초기 단계이고 제도 수용에 소극적인 반면 미국은 확산단계로 기업이 주도하여 다양한 유형의 제도를 실시하고 있다. 한국은 법제화는 많이 이루어졌지만 미국과 비교하여 경영자나 관리자를 대상으로 하는 프로그램이나 가이드라인은 부족하다. 그리고 한국에서 유연근무제도가 활성화 되기 위해서는 장시간근로 관행이 개선되고, 유연근무제의 성과 및 성공사례에 대한 자료가 축적되고 지속적인 연구가 이루어져야 한다.

이주희 외(2010)는 노사발전재단의 『여성 고용률 제고를 위한 선진국 시간제근로자 실태 연구』 보고서를 작성하였다. 여섯 명의 연구자가 일본, 영국, 미국, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴 6개국의 시간제근로자 실태를 연구하였다. 그리고 선진국 사례들을 종합하여 다음과 같은 정책적 함의를 도출하였다. 시간제 고용은 서비스업의 증가, 구조조정 등과 같은 노동시장의 구조적 변화와 국가의 정책이 결합될 때 증가하게 된다. 한국은 이미 다른 형태의 비정규직 고용이 많기 때문에 시간제 활성화 정책만으로는 효과가 크지 않을 것이다. 그리고 시간제근로는 법과 제도를 통해 보호를 하지 않으면 열악한 일자리로 전락할 가능성이 높다. 또한 장시간 근로 관행 개선, 보육시설 확충, 여성에 대한 고용차별 시정 등이 함께 이루어져야만 시간제근로가 확대될 수 있다.

진중순·장용진(2010)은 공직사회 유연근무제 발전방안을 연구하며 영국, 미국, 독일의 운영현황을 분석하였다. 외국사례 검토를 통해 유연근무제도의 성공을 위한 다섯 가지 핵심요인을 제시하였다. 첫째, 상세한 세부 지침의 마련이다. 우리나라는 법적 근거는 마련하였으나 현장에서 적용할 수 있는 다양한 지침은 제공하지 못하고 있다. 둘째, 일관성 있는 관리로 공무원들이 인사상 불이익을 우려하는 상황을 해소하기 위해서 반드시 필요하다. 셋째, 관리의 인식 제고를 위한 홍보로 관리자들이 제도의 장점을 이해할 수 있도록 장기적인 계획을 세워야 한다. 넷째, 지속적인 평가와 평가 결과의 공개는 중앙인사행정기관이 주도하는 방안이 가능하다. 다섯째, 제도의 원활한 운영을 위한 재정의 확보이다.

김소영(2010)은 근로시간 유연화에 관한 비교법적 고찰을 하며 EU의 가이드라인과 프랑스, 독일의 관련 법제를 분석하였다. 유럽 국가들의 사례에서 얻은 시사점은 다음과 같다. 장시간근로 관행을 개선하기 위해서는 정부 주도의 규제보다는 노사의 자율적 합의가 효과적이다. 정부는 사용자와 근로자가 초과근로시간 단축 시 얻을 수 있는 인센티브를 개발하는 역할을 해야 한다. 구체적인 방안으로는 근로자들이 근로시간을 자율적으로 조절하는 것이 가능하게 하는 근로시간계좌의 도입을 제안하였다.

배귀희(2011)는 공직사회 시간제 근무제도의 발전방안을 제시하기 위해, 영국과 미국의 공공부문 시간제 근무제도를 분석하였다. 사례분석을 통해 네 가지 발전방안을 도출하였다. 첫째는, 유연근무제가 정착 가능한 융통성 있고 탄력적인 조직문화이다. 둘째는, 시간과 장소에 자유롭게 근무하고 성과에 책임지는 성과 중심의 조직문화이다. 셋째는, 대체인력을 활성화하기 위해 시간제 공무원을 충원하는 것이다. 넷째는, 인사상 불이익과 재정적 불이익을 받지 않도록 제도를 설계하는 것과 시간제 근무기간 이후 희망보직제도와 같은 인센티브를 제공하는 것이다.

이호근(2011)은 우리나라의 유연근무법제 현황을 분석하고 ‘건강하며’ ‘양질의’ 유연근무제도의 도입을 위한 전제조건을 제시하였다. 우선 의료, 금융, 교육 등 ‘당사자의 자발적 수요가 높다고 판단되는 업종’부터 단계적으로 확대하는 접근방식이 필요하다. 다음으로 균등처우 개선 지원금이

나 차별시정제도를 개선하여 시간제근로자의 동등한 처우를 보장해야 한다. 그리고 공공부문에서의 유연근무제도가 기존의 계약직 공무원을 중심으로 운영될 수 있으며, top-down 방식의 정책은 질이 보장되지 않은 채 양적인 확산에만 치우칠 수 있기 때문에 세심한 검토가 요구된다. 그리고 관리자의 근본적 인식 제고와 지속적인 평가 등이 없이는 유연근무가 또 다른 저임금·불안정한 일자리가 될 가능성이 있다. 마지막으로 노사당사자, 여성계대표 등 실질 주체들이 참여하는 bottom-up 방식의 접근이 필요하다.

이현아·김선미·이승미(2012)는 유연근무제의 활성화방안을 도출하기 위해 유연근무제가 비교적 잘 정착되어 있는 외국계기업의 사례를 분석하였다. 딜로이트 안진, 보스턴 컨설팅 그룹, 한국IBM, 한국에보트, 구글코리아의 사례를 통해 외국계기업들은 우수 인재를 확보하고 창의적인 사고를 가능하게 하는 근무환경 조성을 위해 유연근무제를 다양하게 활용하고 있었다. 즉, 직원의 복지 차원뿐만 아니라 기업의 발전을 위한 조직관리 차원에서 유연근무제를 활용하고 있는 것이다. 그리고 구체적인 활성화방안을 모색하기 위해 한 개의 기업을 선정하여 임원 및 인사 관리자, 근로자를 대상으로 심층면접과 초점집단 인터뷰를 실시하였다. 유연근무제 활성화방안으로 근로자의 생애주기에 상응하는 근무 유연성 확보, 시차출퇴근제와 육아기 단축근로의 도입, 단시간근로의 지위보장, 기업문화의 쇄신 등을 제안하였다.

## 나. 유연근무제도 도입·장애요인에 관한 연구

문헌분석을 통해 유연근무제도의 개선방안을 모색하는 연구와 비교할 때에 유연근무제도의 도입과 장애요인에 관한 경험적 연구는 아직까지는 적은 편이다. 관련 연구들로는 김성국(2000), 이민우·이영진·한재창(2008), 김경희·반정호·이정훈(2008), 유계숙(2008), 한지숙·유계숙(2009), 박진희·양수경(2011), 배귀희·양건모(2011), 원경록(2011), 박세정(2012)이 있다. 김성국(2000)은 조직 구성원의 태도와 조직문화에 따

라 원격근무에 대한 선호가 어떻게 달라지는지를 연구하였다. 원격근무 도입을 계획하고 있는 금융업, 제조·용역업, 컨설팅업, 건설업에 속한 기업을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조직 구성원의 인구통계학적 변수에 따른 원격근무에 대한 태도에 대한 분석결과는 남성보다 여성이, 상급직보다는 하급직이, 컨설팅업 종사자가 원격근무에 긍정적인 것으로 나타났다. 그리고 고졸자나 전문대 졸업자들은 부정적인 태도를 보였는데, 이러한 결과는 그들이 지위 변동에 대해 우려하고 있는 것으로 해석하였다. 조직문화에 대해서는 조직문화의 구성요소를 7가지로 구분하여 분석을 하였다. 구성요소 가운데 디지털 수용도, 조직구성원들의 세계화 정도, 수평의식, 조직의 창의성, 이념화의 정도가 높은 조직일수록 원격근무에 대한 태도가 긍정적인 것으로 나타났으며, 개방성과 정의성에 대해서는 유의미한 결과를 얻지 못하였다.

이민우·이영진·한재창(2008)은 한국노동연구원의 2005년 사업체 패널조사(WPS) 자료를 활용하여 기업에서 가족친화제도를 도입하게 만드는 요인을 연구하였다. 가족친화제도를 탄력적 근무제도, 자녀 양육 및 교육지원 제도, 근로자 지원 및 가족지원제도로 분류하여 분석하였다. 탄력적 근무제도의 도입에는 노조의 존재, 소유와 경영이 분리된 전문경영체제, 외국인의 경영참여, 기업의 크기가 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 외에도 변수로 설정한 인사관리 시 외부정보의 활용과 임금수준은 통계적으로 유의미한 영향력을 보이지 않았다. 그리고 여성인력 비율 역시 유의한 영향을 확인할 수 없었는데, 이 결과에 대해 우리나라 기업이 가족친화제도의 도입을 유능한 인력의 유지, 직무성과 증진, 이직률 감소 등을 위한 투자가 아닌 비용으로 인식하고 있는 것으로 해석하였다.

김경희·반정호·이정훈(2008)은 2007년 한국노동연구원의 『일과 가족 양립 지원제도 운영실태조사』 자료를 이용하여 유연근무제도에 대한 기업의 수용성 정도를 분석하였다. 먼저, 기업의 유형을 여성성과 시장성이라는 두 가지 가치를 기준으로 구분하여 분석하였다. 전체 유연근무제도에 대한 수용성은 여성친화-고시장성 기업이 가장 높고, 여성친화-저시장성 기업이 그 다음인 것으로 나타났다. 다음으로, 유연근로제도의 기업

수용성 결정요인을 분석하기 위해, 유연근무제도의 도입 여부와 활용 정도를 종속변수로 하여 회귀분석을 하였다. 통계변수에 대해서는 서울에 있고, 오래됐을수록, 비정규직 비율이 높은 기업일수록 유연근무제도의 도입과 활용 정도가 낮고, 노조가 있을수록, 규모가 클수록, 파트타임 비율이 높은 기업일수록 도입과 활용 정도가 높은 것으로 나타났다. 산업 특성에 대해서 광업·전기·건설·운송통신업과 금융보험업을 제외한 제조업, 서비스업, 공공행정, 오락문화 관련업 등에서 모두 유연근무제도의 도입과 정(+)<sup>1</sup>의 상관성을 보였다. 직종별로는 사무, 전문, 기술, 영업직은 정(+)<sup>1</sup>의 상관성을, 서비스, 생산, 단순직은 부(-)<sup>1</sup>의 상관성을 나타냈다.

유계숙(2008) 역시 2007년 한국노동연구원의 『일과 가족 양립 지원제도 운영실태조사』 자료를 사용하여 탄력근무제의 시행에 영향을 미치는 기업의 특징을 연구하였다. 업종 가운데는 오락·문화·운동 및 기타 업종 해당 여부가 탄력근무제 시행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 사업체의 특징 가운데는 연간매출액과 여성 근로자의 비율, 여성 관리자의 비율이 시행에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 사업체의 소재 지역, 전체 근로자 수, 노동조합 유무, 비정규직 비율, 파트타임 근로자 비율 등은 통계적으로 유의미한 영향력을 보이지 않았다.

한지숙·유계숙(2009)은 기업의 인사담당자를 대상으로 설문조사를 하여 기업에서 탄력적 근무제도를 시행하는 데 장애요인이 무엇인지를 분석하였다. 탄력적 근무제도에는 원격 및 재택근무, 일시적 업무전환, 시차출퇴근제, 집중근로시간, 직무공유 등을 포함하였다. 설문결과는 ‘제도 시행에 따른 비용부담 증가’가 가장 큰 장애요인으로 나타났으며, ‘정부의 지원 미비’, ‘대체인력 및 형평성 문제’ 등도 응답비율이 높았다. 그리고 ‘대체인력 및 형평성 문제’와 ‘제도효과에 대한 확신부족’을 장애요인으로 응답한 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 탄력적 근무를 적게 시행하고 있는 것으로 밝혀졌다.

박진희·양수경(2011)은 통계청의 『지역별 고용구조 조사』 자료를 바탕으로 취업희망 비경제활동인구의 시간제 일자리 선호 결정요인을 분석하였다. 분석결과, 25~29세 여성보다 55세 이상의 고령층 여성이, 미혼보

다는 기혼인 여성이 시간제 일자리를 선호하는 것으로 나타났다. 그리고 시간제 일자리를 선호하는 여성들의 희망 직종이 상대적으로 단순직, 서비스직, 저임금인 것으로 나타나 정책적으로 질 좋은 일자리를 시간제로 창출할 필요가 있음을 시사하고 있다.

배귀희·양건모(2011)는 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 탄력근무제, 시간제근무, 재택근무제 가운데 선호하는 유연근무제 유형과 사용하기 어려운 이유를 분석하였다. 공무원의 유연근무제도에 관한 선호도는 탄력근무제가 47.2%로 가장 높았으며, 시간제근무가 19.6%, 재택근무제가 15.2%로 나타났다. 유연근무제도를 사용하기 어려운 이유는 탄력근무제와 재택근무제의 경우는 '동료들에게 업무가 전가될 우려'가, 시간제근무의 경우는 '승진이나 경력에서 불이익'이 가장 큰 장애요인인 것으로 나타났다.

원경록(2011)은 한국여성인력개발센터연합의 「2008년도 경력단절여성의 인적자원개발 및 활용 제고를 위한 설문조사」 자료를 사용하여 경력단절여성의 단시간근로 참여 결정요인을 연구하였다. 분석 결과 서울에 거주하는 경력단절여성이 단시간근로에 참여할 의사가 높은 것으로 나타났다. 연령별로는 20대의 참여의사가 가장 낮았고 50대의 경우가 가장 높았다. 취학 전 막내자녀가 있는 경우 단시간근로의 선호가 높아졌고, 가구소득이 적을수록 단시간근로를 선호하지 않는 것으로 나타났다. 경력단절 기간은 길어질수록 단시간근로 참여의사가 높아졌다. 경력단절 이전의 직업에 대한 분석은 행정관리직은 음(-)의 영향력을, 기술직 및 준전문직과 서비스직은 양(+)의 영향력을 미치는 것으로 나타났다.

박세정(2012)은 2010년 하반기에 전면적으로 도입된 공공부문의 유연근무제가 1년 6개월이 지난 2012년에 이용실태가 전체 공무원의 2%에 지나지 않는 현실의 문제점을 지적하면서, 2011년 12월 말 현재 유연근무제 활용비율이 22.5%로 전국 자치단체 평균치 3.6%의 6배가 넘는 대구광역시 및 산하 기초자치단체의 사례를 분석하였다. 우선 유연근무제의 활용도가 높은 것은 이를 부서장 평가지표의 하나로 설정하는 등 강압에 따른 결과인 것으로 드러났다. 실제로 유연근무가 필요한 공무원이 제도를 활

용하는 것이 아니라 실적을 늘리기 위해 한 사람당 1~3개월씩 돌아가면서 이용하고 있는 것으로 밝혀졌다. 유연근무제 도입에 걸림돌이 되는 요인으로 상사나 동료보다 먼저 퇴근하기 어려운 조직문화, 즉흥적으로 처리해야 할 업무가 발생하는 경우가 많은 것, 여러 사람의 협력을 필요로 하는 업무 특성을 제시하였다. 또한 현재는 자치단체 차원의 체계적인 준비와 계획이 없이 정부의 지침에 따라서 유연근무제를 실시하고 있다고 분석하였다.

#### 다. 유연근무제도가 조직에 미치는 영향에 대한 연구

유연근무제도의 도입이 조직에 미치는 영향에 관한 연구에는 홍순이(2002), 정재호·이병희(2004), 최지원(2005), 장현주·최무현(2009), 안은정·신은중(2010), 권태희(2010), 이상민·채준호(2010)가 있다. 이들 연구 가운데는 유연근무제의 효과성을 입증하는 것들도 있지만, 유연근무제가 가지는 한계 혹은 역효과 등을 제시한 연구들도 많았다. 홍순이(2002)는 설문조사를 실시하여 원격근무가 조직 효과성에 미치는 영향에 대해 연구하였다. 분석 결과 원격근무 정도가 높을수록 직무 만족도는 낮아지는 것으로 나타났다. 그리고 원격근무 정도가 높을수록 조직 몰입도가 낮아지는 것으로 나타났다. 경력 몰입도 역시 원격근무정도가 높을수록 낮아지는 것으로 나타났다. 즉, 원격근무 정도는 조직의 효과성에 부(-)의 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 이는 유연근무제가 일과 가정의 양립을 가능하게 함으로써 조직 만족도와 몰입도를 증가시킬 수 있다는 기존의 주장에 반하는 내용으로 주목할 필요가 있다.

정재호·이병희(2004)는 「사업체패널조사」 1차, 2차년도 자료와 「고용보험전산망」 자료를 이용하여 기업의 고용유연화 정책이 노동이동과 교육훈련투자에 미치는 영향을 분석하였다. 노동이동에 미치는 영향을 분석한 결과는 비정규직 비율이 높을수록 이직률과 초과노동이동률이 높아지는 것으로 나타났다. 교육훈련투자에 미치는 영향과 관련해서는 이직률과 초과노동이동률이 높을수록 교육훈련투자는 감소하는 것으로 나타났

다. 즉, 고용유연화 정책에 따라 기업의 비정규직 비율이 높아지면 교육훈련투자가 감소한다는 것으로 유연근무제도의 잠재적인 부정적 영향력을 확인해 볼 수 있다.

최지원(2005)은 한국노동패널 2차패널의 가구원 조사자료를 활용하여, 시간제근로를 자발적으로 선택하는 변인과 시간제근로자의 직무만족도에 관해 연구하였다. 분석 결과 여성일수록, 교육기간이 길수록, 배우자가 있는 경우에 시간제근로를 선택할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 직무 만족도에 대해서는 자발적 시간제근로자와 비자발적 시간제근로자를 구분하여 분석을 실시하였다. 자발적 시간제근로자의 경우는 여성일수록, 교육기간이 길수록, 임금이 높을수록 직무만족도가 높은 것으로 나타났다. 연령과 배우자의 유무는 통계적인 영향력이 확인되지 않았다. 비자발 시간제근로자의 경우는 여성일수록 교육기간이 길수록 직무 만족도가 높은 것으로 나타나, 임금의 영향력을 제외하고는 자발적 시간제근로자와 크게 다르지 않았다.

이민우·이영진·한재창(2008)은 한국노동연구원의 2005년 사업체 패널조사를 사용하여 가족친화제도의 시행이 기업에서 자발적 이직과 매출액에 미치는 영향을 분석하였다. 근로자 및 가족지원제도는 자발적 이직에 음(-)의 영향을 매출액에는 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 자녀양육 및 교육지원제도는 매출액에만 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 탄력적 근무제도는 자발적 이직과 매출액 모두에 통계적으로 유의미한 영향력을 미치지 않았다.

장현주·최무현(2009)은 우리나라 중앙행정기관의 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 재택근무제와 탄력근무제의 현황과 성과를 연구하였다. 재택근무제는 응답자의 52%가 자유로운 시간관리 때문에 참여한다고 하였으며, 탄력근무제는 육아 등의 가사 때문에 필요하다고 응답한 비율이 가장 높았다. 재택근무제가 직무수행 성과에 대해 주는 효과에 대해 약 44%의 응답자가, 가족관계에 대해 약 52%의 응답자가, 삶의 질에 대해 약 53%의 응답자가 긍정적인 효과를 줄 것이라고 인식하고 있었다. 탄력근무제의 효과는 약 54%의 응답자가 직무수행 성과에, 약 46%의 응답자가 조

직분위기에, 약 59%의 응답자가 가족관계에, 약 65%의 응답자가 삶의 질에 긍정적인 영향을 줄 것이라고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 제도 시행의 장애요인은, 재택근무의 경우 관리자의 부정적 태도, 인간관계상의 문제, 부적합한 업무인 것으로 나타났다. 탄력근무의 경우에는 관리자의 부정적 태도, 부적합한 업무, 퇴근시간 비준수가 장애요인인 것으로 나타났다.

안은정·신은중(2010)은 「여성인력패널조사」 자료를 활용하여 일-가정 양립제도가 기업의 재무성과와 여성의 이직 의도에 미치는 영향을 분석하였다. 일-가정 양립제도를 모성보호제도와 유연근무제도로 구분하여 분석을 하였는데, 유연근무제도에는 시차출퇴근제도와 재택근무제도가 포함되었다. 분석결과 유연근무제가 기업의 매출액에 부정적인 효과를 갖는 것으로 나타났다. 이러한 결과의 요인으로 재택근무의 경우 업무에 대한 통제가 부족하고, 매출액 규모가 낮은 서비스업에서 많이 활용되고 있기 때문으로 추정하였다. 이직 의도에 대한 분석결과는 유연근무제도가 이직의도를 상승시키는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 대해서는, 재택근무제도의 경우 원하는 비율이 높지만 사용률이 미미하다는 점과 시차출퇴근제도는 자녀양육보다는 초과근로 등의 이유로 사용되는 경우가 많아 오히려 일과 가정 사이의 갈등을 높이기 때문으로 추정하였다.

권태희(2010)는 한국여성정책연구원의 2008년 「여성인력패널조사-여성 관리자패널」 자료를 이용하여 유연근무제도가 직장-가정양립 만족도에 미치는 효과를 분석하였다. 분석에 사용된 유연근무제는 직무의 유연성, 시차출퇴근제, 재택근무제이며, 종속변수인 만족도는 직장만족도, 가정생활만족도, 역할갈등의 세 가지로 구분하였다. 분석결과 직무의 유연성은 직장만족도, 가정생활 만족도를 높이고 역할 갈등을 낮추는 것으로 나타났다. 시차출퇴근제는 직장 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로, 재택근무제는 가정생활 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상민·채준호(2010)는 영국 기업의 유연근무제도 가운데 직무공유제와 연간근로시간제가 기업의 성과와 고용안정에 미치는 효과를 분석하였다. 영국의 2004년도 사업체 고용관계 조사(Workplace Employment Relations Survey, WERS) 가운데 2,295개의 사업장을 대상으로 이루어진

횡단적 경영자 설문자료를 활용하였다. 우선 제도의 도입비율은 직무공유제가 47.1%, 연간근로시간제가 13.7%인 것으로 나타났다. 기업의 성과를 재무적 성과, 노동생산성, 품질·서비스 수준으로 나누어 분석하였는데, 연간근로시간제는 품질·서비스 수준 향상에만 유의한 영향을 미치며, 직무공유제는 세 가지 모두에 유의미한 효과를 보이지 않았다. 고용안정은 이직률, 자발적 이직률, 비자발적 이직률로 분석하였다. 직무공유제는 이직률과 자발적 이직률의 감소에 영향을 주는 것으로, 연간근로시간제는 고용안정에 영향을 주지 않는다는 결과를 얻었다.

## 5. 공공기관 유연근무제 도입과 활용

### 가. 개요

유연근무제를 도입하여 실시하고 있는 110개 공공기관을 대상으로 기재부가 현황조사를 실시하였다. 유연근무제 활용수준은 높지 않았으며, 유형에 따라서도 활용수준의 편차가 큰 것으로 관찰되었다. 탄력근무제와 근무시간선택제의 활용도가 상대적으로 높게 나타났으며, 기관에 따라 재택근무와 원격근무제를 이용하는 직원들이 있는 것으로 확인되었다.

재택근무의 경우, 한국도로공사, 한국전기안전공사, 예금보험공사, 한국수자원공사 등의 기관에서 활용되고 있는 것으로 확인되었으며, 원격근무제는 한국전기안전공사, 예금보험공사, 한국정보화진흥원에서 활용되고 있었다.

### 나. 유연근무제 일반 현황

#### 1) 인사팀장 설문결과

설문응답기관의 인사팀장들은 탄력근무제가 다른 유형에 비해 가장 활발하게 활용되고 있다고 응답하였다. 즉, 시간적 탄력성과 관련된 여러 제

도 중에서 가장 손쉽게 사용되는 방식은 전통적인 근로프레임을 최대한 유지하면서 1일 8시간, 주 40시간을 근무하되 출근시간을 자율적으로 조정할 수 있는 탄력근로제인 것으로 추측할 수 있다. 하지만 총 40시간의 근무시간은 유지하되 근무일수를 5일 미만으로 줄이는 집약근무제만 해도 활성화 정도(2.8%)가 현격히 낮아지고 있는 것은 유연근무제의 도입 환경이 아직 조성되어 있지 못하다는 것을 암시하고 있다. 즉, 근무시간보다는 출근일수 원칙 준수에 대한 보수성이 더 강하게 나타나는 것이다. 출근일수는 감소하지 않으나 근무시간을 선택할 수 있는 근무시간 선택제의 활용수준(15.3%)이 집약근무의 5배 이상인 점도 이러한 경향과 일치한다고 할 수 있다. 시간적 유연성보다 공간적 유연성을 제공하는 근무형태가 일반적으로 활용수준이 더 낮은 것으로 확인되었다. 재택근무는 2.8%, 원격근무는 8.3% 수준으로 10%를 넘지 못하고 있는 것으로 관찰되었다. 다만, 시간제근로는 최근 유연근무 형태로 활용되고 있는 사례가 점차 증가하고 있기는 하지만, 우리나라에서 여전히 유연근무의 형태라기보다는 비정규직의 근무형태로 불안정한 고용신분의 성격이 크기 때문에 다른 유형과 비교하는 것은 다소 무리가 있다.

〈표 V-3〉 전년 대비 유연근무제 유형별 활성화 수준에 대한  
인사담당자의 평가(2011년)

(단위: 명, %)

유형	시간제 근로	탄력근로	근무시간 선택	집약근무	재택근무	원격근무	재택근무
빈도	22	52	11	2	2	6	20
비율	30.6	72.2	15.3	2.8	2.8	3.3	27.8

주: 중복응답 가능(제도별 비율은 총 72명의 응답자 대비 빈도)

유연근무제에 대한 조직문화에 대해서는 매우 우호적이라고 응답한 기관은 없었으며, 우호적이라고 응답한 기관이 6.9%에 지나지 않았다. 부정적인 응답은 69.4%로 전체의 70% 수준에 달하였으며, 이는 유연근무제 확

산을 위해서는 장기적인 안목으로 조직문화를 지속적으로 바꾸어 나가려는 노력이 필요함을 강하게 시사해 주고 있다. 조직문화와 더불어 제도적 정비 또한 아직까지는 많이 미흡한 것으로 나타났다. 설문기관의 80.56%가 유연근무제 시행을 위한 제도적 환경이 구비되어 있지 못하고 있다고 응답하였으며, 제도가 충분히 구비되었다고 생각하는 인사팀장은 단 2.8%의 비율(2명)에 그쳤다. 이는 제도 구비 수준과 조직문화의 수용성이 모두 낮아 유연근무제 활성화를 위한 기반이 매우 취약함을 보여주고 있다.

〈표 V-4〉 유연근무제 근무환경에 대한 조직문화 성향과  
제도구비 수준(2011년)

(단위: 명, %)

구분		매우 부정적	부정적	보통	긍정적	매우 긍정적	계
조직문화	빈도	14	36	17	5	0	72
	비율	19.4	50.0	23.6	6.9	0	100.0
제도구비수준	빈도	19	39	12	2	0	72
	비율	26.4	54.2	16.7	2.8	0	100.0

또한, 공공기관의 인사담당자들은 유연근무제 도입과 시행에 따라 발생하는 문제점으로 21.5%가 동료에게 업무부담이 가중된다는 점을 지적하였으며, 13.8%가 성과가 저하된다고 응답하였다. 49.2%가 유연근무제에 따른 부작용이 없다고 하였다. 이는 주목할 필요가 있다. 조직문화나 제도 구비 수준에 대해서는 부정적인 의견이 많았으나, 유연근무제 도입에 따른 부작용이 없다고 응답한 인사담당자가 50% 수준에 이르고 있다는 점은 유연근무제의 잠재적 효용과 필요성을 보여주고 있다. 다만, 동료들의 업무부담 가중과 같은 문제점들은 정착 이전까지 도입 초기에 불가피하게 발생하는 비용으로 고려할 수도 있다.

향후 도입과 추가 확대를 계획하고 있는 유연근무제의 유형을 묻는 질문에 대해서는 많은 유형들에 대한 응답이 고르게 관찰되었다. 시간제근

로제와 탄력근로제의 확대 계획이 가장 높은 것으로 확인되었으며, 아직은 근무 장소의 변화를 통한 유연근무제의 확대(예: 재택근무, 원격근무)보다는 근무시간의 탄력적 운용에 대한 관심이 더 높게 나타나고 있다. 이는 앞서 언급한 것과 같이 조직이 장소보다 시간적 유연성에 대한 수용이 용이하고, 근무일수보다는 근무시간의 유연성에 대한 이해가 용이하기 때문인 것으로 판단된다. 향후 유연근무제의 도입과 확산도 전면적인 변화보다는 보수적인 접근에 대한 인사담당자들의 선호가 더 높은 것으로 추측할 수 있다.

〈표 V-5〉 유연근무제 유형별 향후 도입 및 추가확대 계획(2011년)

(단위: 명, %)

유형	시간제 근로	탄력근로	근무시간 선택	집약근무	재택근무	원격근무	집중근무	없음
빈도	22	21	13	6	10	8	11	15
비율	30.6	29.2	18.1	8.3	13.9	11.1	15.3	20.8

주: 중복응답 가능 (제도별 비율은 총 72명의 응답자 대비 빈도)

## 2) 유연근무활용 근로자 설문결과

활용경험 근로자 중에서 남자는 1,254명인 반면, 여자는 408명으로 나타났다. 이는 전체적으로 인력비중이 여성보다는 남성이 많기 때문에 나타날 수 있는 차이므로, 이를 근거로 남성근로자의 활용도가 높다고 평가하기에는 무리가 있다<sup>55)</sup>. 다만, 유형별 활용빈도를 살펴보면 남자와 여자

55) 최근 5년간 공기업과 준정부기관의 여성인력 비중의 추이변화는 다음과 같다. 즉, 여성인력의 비중이 지속적으로 증가하고 있으나, 여전히 20% 미만인 데 머물고 있다는 점을 고려하면, 남성근로자가 여성근로자에 비해 활용수준이 높다고 볼 수 없다.

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년 3월
여성인력	19,009	20,036	21,352	22,014	23,699	24,347
총현원	135,165	137,177	137,230	137,653	140,540	140,873
여성인력 비중	14.1%	14.6%	15.6%	16.0%	16.9%	17.3%

근로자 모두 탄력근무제를 가장 많이 활용하고 있는 것으로 관찰되었으나, 남자근로자의 경우 재택근무나 원격근무의 활용수준이 상대적으로 높았으며, 여자근로자의 경우 시간제근로제의 활용수준이 높게 나타났다. 시간제근로제의 활용이 비정규직 위주로 활용되고 있는 현실을 고려하면, 인력구성 측면에서 여성인력의 비정규직 비중이 남성인력과 차이가 있을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 V-6〉 유연근무제 활용 근로자(남/녀)의 유형별 활용 현황

(단위: %)

구분	시간제 근로	탄력 근로	근무시간 선 택	집약 근무	재택 근무	원격 근무	계
남자	5.98	<b>52.62</b>	<b>16.80</b>	1.72	11.48	11.39	100.0
여자	<b>18.36</b>	<b>65.51</b>	7.94	2.23	2.98	2.98	100.0

무엇보다 특징적인 것은 유연근무제를 활용하는 근로자들의 동기이다. 인사관리자의 경우, 70% 이상의 절대다수가 일과 가정 양립을 유연근무제의 가장 큰 효과로 보고 있으나, 활용자의 경우 25.03%만이 일과 가정의 양립을 활용 동기로 응답하였으며, 과반이 넘는 52.71%의 응답자가 효율성 향상을 유연근무제를 활용하게 된 이유로 제시하였다. 자기개발을 위해 유연근무제를 활용하고 있는 근로자도 상당수 존재하고 있는 것으로 확인되었다(15.58%). 즉, 유연근무제가 기업의 사회적 책임을 강화하기 위한 인력관리방식이 아닌 조직의 성과향상과 효율성 제고를 위한 메커니즘으로 활용될 수 있는 가능성을 암시하고 있다.

유연근무제에 대한 조직문화 성향에 관한 질문에는 부정적인 답변이 많았다. ‘그렇지 않다’와 ‘매우 그렇지 않다’고 응답한 비율이 67% 정도였다. 앞서 인사팀장들을 대상으로 한 설문에서 같은 질문에 대한 부정적인 응답이 70%였다는 점에서 인사팀장의 관점에서나 유연근무제의 활용자의 입장에서나 비슷한 평가를 내리고 있음을 알 수 있다. 즉, 인사담당자와 활용 경험자 모두 유연근무제 활용에 조직문화가 장애가 되고 있음을

공통적으로 보여주고 있다. 이와 함께 많은 활용 근로자가 제도적 여건이 구비되어 있지 않다는 점도 지적하였다(64.41%).

〈표 V-7〉 유연근무제 근무환경에 대한 조직문화 성향과  
제도구비 수준(2011년)

(단위: %)

구분	매우부정적	부정적	보통	긍정적	매우긍정적	계
조직문화	27.8	39.4	22.5	8.2	2.1	100.0
제도 구비 수준	23.4	41.0	24.3	9.1	2.2	100.0

가장 중요하다고 할 수 있는 유연근무제 활용 경험에 대한 평가에 관해서는 부정적인 의견이 많았다. 74%의 응답자들이 불만족 혹은 매우 불만족이라고 응답하였다. 이는 앞서 응답한 유연근무제에 우호적이지 않은 조직문화와 관련이 있을 것으로 보인다. 즉, 개인적인 사정으로 유연근무제를 활용하는 경우에 상사나 동료 직원의 눈치를 보아야 하고, 그로 인해 스트레스를 겪는다면 앞으로 유연근무제의 정착과 확산에 큰 걸림돌로 작용할 것으로 보인다. 만족스럽다는 긍정적인 대답은 채 5%가 되지 않았다.

〈표 V-8〉 유연근무제 활용경험자 만족도 수준(2011년)

(단위: 명, %)

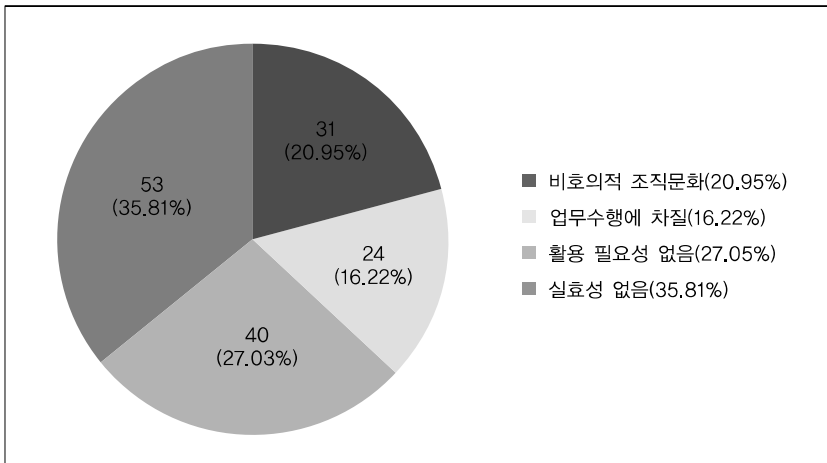
구분	매우불만족	불만족	보통	만족	매우만족	계
빈도	525	712	357	58	14	1,666
비율	31.5	42.7	21.4	3.5	.9	100.0

하지만, 앞의 부정적인 경험에도 불구하고 90%에 가까운 유연근무제 활용자들은 유연근무제를 계속하여 활용할 의사가 강한 것으로 나타났다는 점을 유의하여야 한다. 이는 활용 경험자들이 부정적인 경험에도 불구하고 유연근무제를 사용해야 할 이유가 단기간에 해소되는 것이 아닌, 장기적인 것임을 짐작하게 한다. 즉, 만족도 수준과 활용의사가 극명하게 상

반되게 나타나고 있는 것은 유연근무제 활용에 따라 수반되는 어려움과 불편함에도 불구하고 유연근무제 활용을 통해 육아나 가사, 학업활동을 병행할 의지가 강하다는 것을 의미한다. 즉, 유연근무제의 도입 필요성을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

유연근무제 활용을 중단하겠다고 응답한 10% 정도의 활용 경험자들의 중단사유를 통해서도 여전히 공공기관에서 근무형태의 유연성 강화를 위한 여건이 조성되어 있지 않으며, 유연근무제의 활용효과가 크지 않다는 점을 재확인할 수 있다. 더 이상 지속적인 활용의사가 없는 유연근무제 경험자의 35.81%가 실효성이 없다고 응답하였으며, 20.95%는 비우호적인 조직문화를 활용 중단 이유로 제시하였다.

[그림 V-1] 활용경험자의 유연근무제 활용중단 이유



향후 활용할 유연근무제 유형으로는 탄력근무제에 대한 수요가 가장 많았다. 상대적으로 현재 가장 많이 활용되고 있는 유연근무 형태이며, 이미 많은 공공기관에서 시행착오를 거쳐 정착단계에 접어든 유형이라는 점이 크게 작용한 것으로 보인다. 즉, 활용자의 관점에서 이미 활용하고 있는 유형일 가능성이 가장 높으며, 보편화되어 있어 지속적으로 활용할

수 있는 여건이 형성되어 있다고 볼 수 있다.

### 3) 요약

기획재정부의 설문조사 결과 인사팀장, 활용 경험자 간의 공통점과 함께 몇몇 차이점도 발견할 수 있었다. 대표적인 공통점으로는 탄력근로제의 수요가 가장 크다는 점이다. 인사팀장의 경우 70%가 넘게 탄력근로제가 금년 들어 가장 많이 활성화된 유형이라고 꼽았고, 향후 추가 확대를 계획하고 있다고 응답한 비율도 30% 가까이 되었다. 활용 경험자들의 경우에 55% 가까운 응답자들이 탄력근로제를 활용했다고 응답하였고 향후 활용하겠다고 응답한 비율도 절반이 넘었다.

유연근로제의 활용과 관련해서 조직문화가 우호적이냐는 질문에 대해서 인사권자들 중 70% 가까이는 ‘그렇지 않다’ 혹은 ‘매우 그렇지 않다’고 답변하여 유연근로제에 대해 부정적인 조직문화를 보여주었다. 활용 경험자들의 경우에도 크게 다르지 않았다. 총 67%에 달하는 응답자들이 조직문화에 대해서 부정적인 견해를 보였다. 제도 구비 면에 있어서도 마찬가지로 부정적인 모습을 보였다. 인사팀장의 경우 80%가 넘는 비율로 제도가 충분히 구비되어 있지 못하다고 응답하였고, 활용 경험자들의 경우에도 64%가 넘는 응답자들이 부정적으로 답하였다. 실제 인사정책을 담당하거나 유연근로제도를 활용해 본 사람들의 의견이 좀 더 적실성 있게 현실을 반영할 것이라는 생각을 해 볼 때 현재 유연근로제도에 대한 문화적·제도적 준비는 미흡한 편이라고 보는 것이 타당하다. 74%에 달하는 사람들이 불만족 혹은 매우 불만족이라고 응답했다는 것은 아직도 이 제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 많은 난관을 극복해야 함을 암시한다. 그 중에서도 호의적이지 않은 조직문화와 업무 수행 차질에 대한 우려가 유연근로제 사용을 주저하는 가장 큰 이유들이라는 점을 고려할 때에 조직 전반에 걸친 문화의 혁신과 함께 원활한 업무 수행을 위한 제도적인 개선이 뒷받침되어야 할 것이다.

## 6. 유연근무제에 대한 근로자 인식과 평가

### 가. 조사개요

유연근무제의 활용과 직원들의 태도조사를 위해 공공기관, 정부부처, 민간기업 직원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 현재 유연근무제가 활성화되어 있지는 않으나 타 기관에 비해 유연근무제 활용인력규모가 상대적으로 많은 기관을 중심으로 설문대상 기관을 선정하였으며, 2개의 민간기업과 정부부처 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 또한, 최근에 관심을 받고 있는 스마트워크(smart work)에 대한 관심이 증가하고 있는 점을 고려하여, 서울시내 4개 스마트워크센터의 이용자들도 포함시켰다. 총 790부의 설문지를 배부하였으며, 542부가 회수되었다(응답율: 68.6%). 응답자의 인적 구성은 남성 308명(57%), 여자 218명(40%), 결혼치 16명(3%)로 구성되었으며, 연령대별 20대가 10%, 30대가 42%, 40대가 31%, 50대 이상이 8%로 구분되었다. 기혼인력은 364명이었으며, 미혼 응답자는 약 159명인 것으로 관찰되었다.

### 나. 유연근무제도 현황과 평가

#### 1) 유연근무제의 필요성

유연근무제에 대한 일반적인 태도조사를 위해 유연근무제의 필요성에 대해 질문하였으며, 전체 응답자 542명 중 513명이 유연근무제의 필요성에 대해 긍정적으로 답변하였다(95%). 선호유형을 살펴보면, 1순위 응답 중에서 가장 빈도수가 높은 것은 출퇴근시간의 유연성을 제공하는 탄력근무제가 44%인 것으로 나타났다. 근무시간 선택이나 재택근무보다 유연성 수준이 약한 탄력근무제에 대한 선호가 가장 높게 나타났다. 시간제근로를 제외한 다른 유형은 비슷한 수준의 선호도를 보여주고 있다. 2순위 조사에서는 대부분의 유형에 대한 선호도가 유사하게 나타났다. 아직 경험

하지 못한 새로운 제도에 대한 이해가 성숙하지 못한 점도 작용하였을 것으로 판단된다.

〈표 V-9〉 유연근무제 유형 선호도

(단위: 명, %)

유형	1순위		2순위	
	인원	비중	인원	비중
시간제근로	49	9	33	6
탄력근무제	237	44	81	15
근무시간 선택	60	11	98	18
집약근무제	61	11	87	16
재택근무제	65	12	87	16
원격근무제	41	8	87	16
결측값	29	5	69	13
전체	542	100	542	100

유연근무제 도입에 따른 효과에 대해, 대부분 응답자들이 일과 가정 양립뿐만 아니라, 업무능률 향상에 기여한다고 인식하고 있는 것으로 파악되었다. 일반적인 예상과 같이, 과반 이상(84%)의 응답자가 일과 가정 양립에 매우 긍정적인 평가를 하고 있었으며, 부정적인 인식을 하고 있는 응답자는 5% 미만이었다. 이는 전통적인 유연근무제 연구가 ‘일-가정의 양립’에 초점을 맞추어 진행되어 온 점과 비추어 당연한 결과이다. 이와 함께 유연근무제가 업무능률 향상에 기여한다고 평가하는 응답자도 69% 수준에 이르는 것으로 확인하였다. 즉, 유연근무제 활용 여부를 떠나 대부분의 응답자들에게 유연근무제가 직원들의 후생을 증진시키기 위해 도입되었으나, 도입효과는 조직의 성과에도 긍정적인 기여를 할 수 있다는 인식이 보편화되어 있음을 확인하였다.

〈표 V-10〉 유연근무제 효과에 대한 인식

(단위: 명, %)

효과	매 우 부정적	부정적	다 소 부정적	보 통	다 소 긍정적	긍정적	매 우 긍정적	결측값	계
일과 가정 양립	2 (0.4)	6 (1.1)	7 (1.3)	9 (1.7)	50 (9.2)	166 (30.6)	286 (52.8)	15 (2.8)	542 (100.0)
업무 능력 향상	4 (0.7)	6 (1.1)	14 (2.6)	39 (7.2)	88 (16.2)	170 (31.4)	205 (37.8)	16 (3.0)	542 (100.0)

주: ( ) 안은 비중임.

유연근무제에 대해 전반적으로 긍정적인 평가를 하고 있다는 것은 사회적으로 그 필요성에 대한 공감대가 충분히 성숙되어 있다는 것을 간접적으로 보여주고 있으며, 활용경험자들의 만족도 수준(72%)도 긍정적인 평가와 거의 일치하고 있는 것으로 관찰되고 있다. 응답자 다수가 경험한 유연근무 형태는 탄력근무제(시차출퇴근제)로 227명이 활용 경험이 있었으며, 그 다음으로 활용빈도가 높았던 것은 원격근무제(136명)이었고, 재택근무 경험자도 64명 포함되어 있다<sup>56)</sup>.

〈표 V-11〉 유연근무제 활용경험자 만족도

(단위: 명, %)

효과	매 우 불만족	불만족	다 소 불만족	보 통	조 금 만족	만족	매 우 만족	결측치	계
인원	2	2	12	16	55	115	151	15	368
비중	1	1	3	4	15	31	41	4	100.0

실제로 향후 유연근무제 활용계획에 대해서는 응답자의 81%가 유연근무제를 사용할 계획이 있다고 응답하였다. 212명이 1순위로 탄력근무제(시차출근제)를 활용할 계획을 하고 있었으며, 집약근무, 재택근무, 원격

56) 개별 응답자가 복수의 유연근무제 활용경험이 있는 경우 중복 산정하였음.

근무에 대한 수요도 상당수 존재하였다. 유연근무제 활용에 따른 사용동기 충족 여부도 만족도와 유사하게 나타났다. 활용자의 71%가 유연근무제 활용하게 된 동기들이 충족되었다고 응답하였으며, 5% 수준의 사용자들이 충족하지 못하였다고 응답하였다. 직원들은 일반적으로 자녀양육이나 출퇴근의 어려움 해소 등 유연근무제 활용의 원인이 되었던 문제점들을 해소한 것으로 판단할 수 있다. 일단 유연근무제를 활용하면 활용 동기 충족수준이 매우 높기 때문에 만족도 역시 높게 나타나는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 V-12〉 유연근무제 활용 동기 충족수준

(단위: 명, %)

효과	매우 충족못함	충족 못함	다 소 충족못함	보통	조금 충족	충족	매우 충족	결측치	계
인원	5	3	9	16	60	129	133	13	460
비중	1	1	3	4	16	35	36	4	100.0

이러한 점들은 유연근무제 필요성에 대한 개인별 인식수준은 이미 성숙해 있다는 것을 보여주고 있으며, 실제로 유연근무제를 자유롭게 사용할 수 있는 환경에 대한 조직 구성원들의 평가도 함께 분석할 필요가 있다.

## 2) 유연근무제 도입환경

유연근무제는 기관 전체의 업무수행 방식을 변화시키고, 이를 활용하는 사용자뿐만 아니라 이들과 함께 근무하는 동료들의 업무수행 과정에도 파급효과를 가지고 있다. 따라서 사용자 본인의 니즈(needs)의 강도에 따라 유연근무제의 활용수준 차이가 발생할 수 있으나, 이와 함께 조직 환경과 동료관계의 성격 차이에 따라 유연근무제의 활용수준이 달라질 수 있다. 즉, 유연근무제 확산방안을 모색하기 위해서는 경영학 관련 연구문헌에서 조직 효과성에 영향을 미치는 변수로 자주 언급되고 있는 조직 분위기

(organizational atmosphere), 조직의 지원(organizational support), 그리고 동료의 지원(co-worker's support)과 같은 요인의 평가를 간과하지 말아야 한다.

전체 응답자의 유연근무제에 대한 조직의 수용도(acceptance level)에 대한 평가는 긍정적이나 다소 유보적이라고 볼 수 있다. 과반 수준인 52%의 응답자가 유연근무제 활용하기 위한 주변 분위기를 나쁘지 않은 것으로 평가하고 있었으며, 조직 분위기에 대해 21%가 부정적인 평가를 하고 있었다.

〈표 V-13〉 유연근무제 활용을 위한 조직분위기: 수용도

(단위: 명, %)

구분	매 우 부정적	부정적	다 소 부정적	보통	조 금 긍정적	긍정적	매 우 긍정적	결측치	계
인원	30	45	45	53	88	90	101	90	542
비중	5	8	8	10	16	17	19	17	100

〈표 V-14〉에 나타난 것과 같이 설문응답 기관들 경우, 경영진, 직속상관, 동료팀원들 모두 유연근무제를 활용하는 데 크게 장애가 되지 않는 것으로 확인하였다. 설문응답자의 과반 이상이 모두 적극적으로 배려하고 있으나, 계층구조상 다소 차이를 보이고 있다. 응답자들은 경영진보다는 동료팀원의 배려와 지원에 대해 더 긍정적으로 평가하고 있다. 경영진의 배려, 직속상관의 배려, 동료의 배려가 직접적으로 비교하기에는 무리가 있다는 점에 유의하여야 한다. 경영진에 대한 배려는 실질적인 업무과정에서의 배려와 지원을 의미하기보다는 유연근무제 도입과 활성화에 대한 경영진의 의지에 대한 평가라고 할 수 있다. 반면, 동료팀원의 경우는 관련 업무환경이나 절차에 대한 평가가 아닌 커뮤니케이션의 특성, 업무처리 과정에서 발생하는 즉흥적인 지원이나 갈등수준 등 극히 개인적인 관계에 대한 심리적인 평가의 성격을 가진다.

〈표 V-14〉 유연근무제 활용지원 수준

(단위: 명, %)

여건	매 우 부정적	부정적	다 소 부정적	보통	다 소 적극적	적극적	매 우 적극적	결측값	계
경영진 배려	23 (4)	33 (6)	47 (9)	102 (19)	116 (21)	128 (24)	70 (13)	23 (4)	542
	19%				58%				
직속상관 배려	14 (3)	19 (3)	40 (7)	90 (17)	118 (22)	124 (23)	111 (20)	26 (5)	542
	13%				65%				
동료팀원 배려	5 (1)	8 (1)	31 (6)	101 (19)	120 (22)	157 (29)	94 (17)	26 (5)	542
	8%				68%				

동료팀원의 배려와 지원수준이 높기는 하나, 유연근무제 활성화를 위해서는 무엇보다도 경영진의 의지가 가장 핵심적인 추진동력이라고 할 수 있다. 자원(resource)과 제도(system)를 갖추고 있더라도 이를 작동시킬 수 있는 리더십이 없으면 형식적인 제도에 그칠 수 있기 때문이다. 이는 기관 인터뷰와 설문조사를 통해서 재확인하였다. 절반에 가까운 응답자 42%가 경영진의 독려가 유연근무제 활성화에 가장 중요한 요인이라고 답하였다. 이는 유연근무제의 본질적인 목적인 일-가정 양립 인식의 확산(27%)의 2배 가까이 높은 비중이다. 즉, 본 설문결과는 유연근무제가 필요하다고 평가하는 대부분의 직원들은 유연근무제 도입과 활성화는 자원이나 제도의 문제가 아니라 리더십이라고 인식하고 있음을 보여준다.

실제 설문결과를 구체적으로 살펴보면, 적합직무를 개발하는 것은 일-가정 양립 인식 확산의 절반 수준이며, 스마트워크센터 설치, 원거리업무 지원 시스템 확보는 적합 직무개발의 절반 수준인 것을 확인할 수 있다. 이는 정형적이고 구체적인 자원보다는 전체 조직문화의 변화를 주도할 수 있는 리더십과 같은 비정형적, 비물질적인 자원이 더 중요하다는 것을 암

시하고 있다.

〈표 V-15〉 주요 유연근무제 활성화 요인

(단위: 명, %)

구분	경 영 진 독 려	일-가정 양립인식	적합직무 개 발	업무보안 확 보	물 리 적 환경조성	기타	결측값	계
인원	228	147	78	8	44	6	31	542
비중	42	27	14	2	8	1	6	100.0

## 7. 유연근무제의 효과분석

### 가. 변수와 기초통계량

설문조사를 통해 유연근무제를 활용하고 있는 인력들의 관점에서 그 효과성을 평가해보아야 한다. 즉, 유연근무제의 성공적인 실시가 어떤 효과를 가져올 수 있는지 대표적인 조직 내 구성원들의 태도변수를 중심으로 살펴보았다. 구체적으로 직무 만족도(job satisfaction), 조직시민행동(organizational citizenship behavior), 개인적 성과(perceived performance), 조직 신뢰(institutional trust)와 유연근무제를 활용한 직원들의 만족도가 어떠한 영향을 갖는지 회귀분석을 실시하였다.

#### 1) 주요 변수의 측정

회귀분석에 사용될 각 변수는 아래의 표와 같이 정리할 수 있다. 우선 유연근무제가 조직 내에서 긍정적인 결과들을 가져올 수 있는지와 관련해서 유연근무제 사용의 만족도를 독립변수로 하고 조직 관리상의 중요한 태도 및 행동이라고 할 수 있는 직무 만족도, 조직시민행동, 개인적 성과, 신뢰 등의 변수들을 종속변수로 하여 회귀분석을 실시할 것이다. 유연근무제에 대한 만족도 이외에도 통제변수로서 내재적 동기, 자율성, 공정성

등이 사용될 것이며 몇몇 인구통계학적 요인들도 고려할 것이다. 이렇게 우선 유연근무제의 영향력에 대해서 검증한 후, 유연근무제가 조직 내에서 긍정적인 결과들을 가져온다면, 어떻게 유연근무제에 대한 만족도와 향후 활용 계획을 제고할 것인가라는 주제 아래에서 후속 회귀분석을 실시할 것이다. 그 분석에서는 유연근무제의 만족도와 향후 활용계획이 종속변수로서 활용되고, 유연근무제의 활용에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들이 회귀분석 모형에 포함될 것이다.

〈표 V-16〉 주요 변수와 측정문항들

변수	측정문항
직무만족도	현재 소속기관에서 일하는 것에 만족하십니까? 현재 담당하고 있는 업무에 만족하십니까? 현재 함께 일하고 있는 팀 구성원들에 대해 만족하고 있습니까?
조직시민행동	귀하는 절근한 동료의 업무를 흔쾌히 도와주십니까? 귀하는 업무량이 많은 동료들을 보면, 업무연관성이 없더라도 도와주십니까? 귀하는 기관 내에서 부조리나 부당행위를 목격하거나 알았을 때, 이를 지적하고 고치기 위해 노력하십니까?
개인적 성과	귀하의 개인적 업무수행 성과는 높은 편입니까?
신뢰	귀하의 소속기관 경영진은 직원들의 이익을 고려하여 의사결정을 합니까? 귀하는 소속기관 경영진을 신뢰하십니까? 귀하의 직속상관은 팀원들의 이익을 고려하여 의사결정을 합니까? 귀하는 직속상관을 신뢰하십니까?
유연근무제 활용만족도	유연근무제 활용 경험에 대해 만족하십니까?
내재적 동기	귀하는 하는 일에서 보람을 느끼십니까? 귀하는 업무수행을 통해서 개인적인 성취감을 느끼십니까?
자율성	귀하는 담당업무에 대해 충분한 권한을 부여 받았습니까? 귀하는 필요하다고 생각되는 업무들을 자유롭게 제안하십니까? 귀하는 팀의 의사결정에 중요한 영향력을 갖고 있습니까?

〈표 V-16〉의 계속

변수	측정문항
공정성	기관내부의 승진 및 보상은 공정하게 이루어지고 있습니까? 귀하의 소속기관은 경력개발의 실질적인 기회를 제공하고 있습니까? 기관내부에서 성과평가는 공정하게 이루어지고 있습니까?
유연근무제 활용계획	앞으로 유연근무제를 사용할 계획이 있습니까?
일과 가정의 양립	유연근무제가 “일과 가정의 조화(양립)”에 도움이 된다고 생각하십니까?
업무능률 향상	유연근무제가 업무능률을 향상시킨다고 생각하십니까?
가이드라인	유연근무제를 사용하는 직원들을 위한 업무수행 지침이나 가이드라인이 잘 마련되어 있습니까?
팀내 유연근무제 활용비율	귀하가 소속한 팀의 팀원 수와 그 중에서 유연근무제를 활용하는 팀원 수는 몇 명입니까?
(유연근무제) 사용을 독려하는 문화	기관 직원들이 눈치보지 않고 유연근무제를 자유롭게 사용할 수 있습니까? 기관의 경영진은 직원들이 유연근무제를 사용할 수 있도록 배려하십니까? 귀하의 직속상관은 팀원들이 유연근무제를 사용하여 근무할 수 있도록 배려하십니까? 귀하의 동료직원은 귀하나 다른 동료들이 유연근무제를 사용해 근무할 수 있도록 배려하십니까?
유연근무제에 대한 우려	유연근무제를 활용하는 직원들은 팀/부서단위의 의사소통상 문제가 있을 것이라고 생각하십니까? 유연근무제를 활용하는 직원은 업무수행의 긴장감과 집중도가 떨어질 것이라고 생각하십니까?

## 2) 회귀분석 결과: 전체 응답자를 대상으로

위에서 소개했듯이 이 부분에서는 크게 두 가지 회귀분석을 실시한다. 첫째로는, 유연근무제의 효과성을 알아보기 위해 유연근무제의 활용만족도를 주된 독립변수로 삼고, 조직관리에서 중시되는 조직 구성원들의 태도와 행동변수들을 종속변수로 삼아 분석을 실시한다. 아래 표는 이러한

첫 번째 회귀분석 모형과 관련해서 분석되는 변수들의 기초통계량을 나타내고 있다. 직무 만족도의 경우 평균 5.28로 샘플에 포함된 근로자들은 대체로 높은 수준의 직무 만족도를 보이고 있었다. 조직시민행동이나 개인적 성과, 내재적 동기 등도 모두 5 이상의 높은 평균값을 보였다. 7점 척도의 중간값인 4보다는 높지만 5 미만의 값을 보인 변수들도 있었는데, 신뢰, 자율성, 공정성 등이 포함된다. 특히 공정성의 경우 4.26으로 가장 낮은 수준의 평균값을 보였다. 분석대상 샘플 중에서 여성이 41%를 차지하였으며 평균 근무기간은 9.2년이었다. 봉급은 평균 4,600여만원 정도였고 평균나이는 37.7세였다.

〈표 V-17〉 기초통계량: 유연근무제의 효과성 모형

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
직무만족도	5.28	1.12	1	7
조직시민행동	5.11	1.01	1	7
개인적 성과	5.02	1.12	1	7
신뢰	4.81	1.26	1	7
유연근무제 활용만족도	5.98	1.19	1	7
내재적 동기	5.15	1.26	1	7
자율성	4.84	1.23	1	7
공정성	4.26	1.44	1	7
여성	0.41	0.49	0	1
근무기간(월)	110.41	91.75	2	444
교육수준	3.87	1.44	1	7
봉급(만원)	4,588.45	1,563.68	1,100	12,000
나이	37.70	8.12	23	59

두 번째로는, 유연근무제의 활용 만족도나 향후 활용계획에 영향을 미치는 요소들은 어떤 것들이 있는지 회귀분석을 통해 알아보았다. 즉, 유연근무제가 조직 내에서 유용하게 사용될 수 있다면 어떻게 이를 제고할 것인지 알아볼 필요가 있다. 이와 관련된 회귀분석에 포함된 변수들의 기초

통계량을 아래의 표에서 정리하였다. 우선 유연근무제의 만족도는 평균 5.98로 매우 높게 나타났다. 유연근무제를 활용하는 사람들 가운데는 대다수가 유연근무제에 대해서 만족하고 있는 것으로 보인다. 향후 유연근무제를 활용할 계획을 묻는 질문에 대해서도 상당수가 긍정적으로 대답하였다. 평균 5.82로 미래의 유연근무제 확장에 상당히 긍정적인 면으로 받아들여질 수 있겠다. 한편 유연근무제가 일과 가정의 양립, 그리고 업무능률 향상에 도움이 될 것이라고 보는 입장도 그렇지 않은 입장에 비해 높았다. 유연근무제 관련 가이드라인의 구비와 유연근무제의 사용을 독려하는 문화에 대한 응답들은 여전히 긍정적인 편이기는 했지만, 다른 응답들에 비해서는 덜 긍정적이었다. 유연근무제에 대한 우려도 없지 않았으나 평균 2.85로 아주 높은 편은 아니었다. 주어진 샘플에서 유연근무제를 활용하는 팀원의 비율이 35% 정도였는데, 이는 본 샘플이 유연근무제가 활발히 이루어지는 조직들을 대상으로 표본을 추출하였으므로 유연근무제 활용비율이 전체에 비해 과대평가되어 있다고 보아야 한다. 한편, 주어진 샘플 중에서 맞벌이를 하고 있는 비율은 67%였고 기혼자는 70%였다. 즉, 기혼자의 대부분은 맞벌이를 하고 있는 것으로 보인다.

〈표 V-18〉 기초통계량: 유연근무제의 만족도/활용계획 결정 모형

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
유연근무제 만족도	5.98	1.19	1	7
유연근무제의 활용 계획	5.82	1.41	1	7
일과 가정의 양립	6.30	1.01	1	7
업무능률 향상	5.91	1.21	1	7
가이드라인	4.96	1.54	1	7
팀내 유연근무제 활용비율	0.35	0.34	0	1
사용을 독려하는 문화	4.97	1.34	1	7
유연근무제에 대한 우려	2.85	1.36	1	7
맞벌이	0.67	0.47	0	1
여성	0.41	0.49	0	1
출퇴근 소요시간	53.47	32.00	1	240
결혼 여부	0.70	0.46	0	1

아래의 상관계수표에서 보듯이 유연근무제 활용 만족도는 조직 구성원들의 태도와 행동을 나타내는 네 가지 종속변수들, 직무 만족도, 조직시민 행동, 개인적 성과, 신뢰, 모두와 긍정적으로 연관되어 있음을 확인할 수 있었다. 그 외에도 내재적 동기, 자율성과 같은 변수와도 긍정적으로 연관되어 있었다. 조직 구성원들의 대표적인 직무태도인 직무 만족도와 관련해서는 여성의 경우 남성보다 낮았으며, 근무기간이 길수록, 봉급이 많을수록, 나이가 많을수록 높은 것으로 나타났다.

〈표 V-19〉 상관분석: 유연근무제의 효과성 모형

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. 직무만족도												
2. 조직시민행동	0.43**											
3. 개인적 성과	0.46**	0.39**										
4. 신뢰	0.61**	0.40**	0.47**									
5. 유연근무제 만족도	0.28**	0.26**	0.19**	0.13*								
6. 내재적 동기	0.68**	0.50**	0.51**	0.56**	0.21**							
7. 자율성	0.55**	0.47**	0.54**	0.63**	0.11*	0.69**						
8. 공정성	0.53**	0.29**	0.46**	0.75**	0.06	0.50**	0.51**					
9. 여성	-0.22**	-0.12**	-0.21**	-0.19**	-0.02	-0.20**	-0.19**	-0.17**				
10. 근무기간	0.09*	0.21**	0.11*	0.17**	0.04	0.16**	0.25**	0.08	-0.04			
11. 교육수준	-0.03	-0.09*	-0.01	-0.18**	0.11*	-0.03	-0.09*	-0.17**	-0.10*	-0.18**		
12. 봉급	0.21**	0.24**	0.25**	0.22**	0.06	0.30**	0.31**	0.13**	-0.43**	0.51**	0.11*	
13. 나이	0.16**	0.23**	0.12	0.13**	0.14**	0.24**	0.25**	0.05	-0.21**	0.70**	0.02	0.52**

주: \* p<.05; \*\* p<.01

〈표 V-20〉 상관분석: 유연근무제의 만족도/활용계획 결정 모형

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. 유연근무제 만족도											
2. 유연근무제 활용계획	0.45**										
3. 일과 가정의 양립	0.40**	0.48**									
4. 업무능력 향상	0.38**	0.50**	0.74**								
5. 가이드라인	0.39**	0.23**	0.16**	0.16**							
6. 팀내 유연근무제 활용비용	-0.01	0.29**	0.01	0.04	0.05						
7. 사용을 독려하는 문화	0.34**	0.31**	0.09*	0.08	0.49**	0.25**					
8. 유연근무제에 대한 우려	-0.28**	-0.32**	-0.24**	-0.36**	-0.22**	-0.05	-0.20**				
9. 맞벌이	0.03	0.01	0.00	-0.02	-0.08	-0.20**	-0.11*	0.05			
10. 여성	-0.02	0.01	0.01	0.01	-0.18**	-0.11*	-0.11*	0.08	0.43**		
11. 출퇴근 소요시간	0.01	0.18**	0.01	0.06	-0.00	0.17**	-0.01	-0.06	-0.07	-0.01	
12. 결혼 여부	0.12	0.06	0.07	0.03	0.18**	-0.08	0.13**	-0.02	0.20**	-0.18**	-0.02

주: \* p<0.05; \*\* p<0.01

위는 두 번째 회귀분석 모형에 포함되는 변수들을 중심으로 상관계수표를 작성한 것이다. 유연근무제 활용만족도와 향후 활용계획이 긍정적으로 연관되어 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 이전의 활용 경험이 만족스러운 경우 계속해서 사용하려는 경향을 볼 수 있다. 예상할 수 있듯이 유연근무제의 사용을 독려하는 문화는 유연근무제 활용 만족도와 향후 활용계획과 긍정적으로 연관되어 있는 반면에 유연근무제에 대한 우려를 갖는 경우에는 이들 변수들과 부정적으로 연관되어 있었다. 또한 제도적인 측면에서 유연근무제와 관련한 제반의 가이드라인이 잘 갖추어져 있는 경우 그 만족도와 활용계획과 긍정적으로 관련되어 있음을 확인할 수 있었다. 하나 특이할 만한 점은 인구통계학적 요인들이 유연근무제의 만족도와 활용계획과 거의 연관되어 있지 않았다는 점인데, 출퇴근 소요시간의 경우, 시간이 오래 걸릴수록 향후 유연근무제를 활용하고자 하는 의도가 높은 것으로 나타났다. 다음 부분에서는 회귀분석을 통해 변수들 간의 관계를 더 구체적으로 논의해 보고자 한다.

## 나. 유연근무제와 효과분석

여기서는 크게 두 부분으로 나누어질 수 있는 회귀분석의 첫 번째 부분으로 유연근무제의 성공적인 실시가 구체적으로 조직 내에서 어떤 효과성을 가져올 수 있는지를 대표적인 조직 내 구성원들의 태도 변수를 중심으로 살펴보았다. 구체적으로 직무 만족도, 조직시민행동, 개인적 성과, 신뢰에 대해서 유연근무제에 대한 만족도가 이들 변수와 어떻게 연관되어 있는지를 분석해 보았다.

〈표 V-21〉 직무 만족도(Job Satisfaction)

	Coefficient	Standard Error	Beta
유연근무제 만족도	0.156***	0.039	0.161
내재적 동기	0.356***	0.053	0.399
자율성	0.109*	0.056	0.118
공정성	0.196***	0.038	0.247
여성	-0.105	0.107	-0.045
근무기간	-0.001	0.001	-0.093
교육수준	-0.018	0.033	-0.023
봉급	0.000	0.000	0.017
나이	0.014	0.010	0.092
Constant	0.769	0.409	
N	323		
F-value	38.99		
R <sub>2</sub>	0.5286		
Adjusted R <sub>2</sub>	0.5150		

주: \*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

위의 회귀분석 결과에서 보듯이 유연근무제에 대한 만족도가 직무 만족도에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것이 확인되었다. 즉, 유연근무제를 만족스럽게 경험해 본 조직 구성원일수록 일반적인 직무 만족도도 높은 것으로 나타났다. 베타계수로부터 확인할 수 있듯이 모델에 포함된 변수들 중 세번째로 높은 영향력을 가진다. 유연근무제에 대한 만족도 이외에도 구성원들의 태도를 설명하는 데 중요한 영향을 미치는 변수인 내재적 동기, 자율성, 공정성 등도 통계적으로 유의미한 영향력을 보이는 것으로 나타났다. 즉, 일 자체에서 즐거움과 보람을 느끼는 내재적 동기가 높을수록, 일 처리에 있어서 높은 자율성을 가질수록, 조직 내 업무들이 공정하게 처리된다고 느낄수록 직무 만족도는 상승함을 확인할 수 있다. 한편,

여성, 근무기간, 교육수준, 봉급, 나이 등의 인구통계학적 특성들은 직무 만족도에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.  $R_2$ 값은 0.5286으로 나타나 모델 자체의 설명력은 상당히 높았다.

〈표 V-22〉 조직시민행동(Organizational Citizenship Behavior)

	Coefficient	Standard Error	Beta
유연근무제 만족도	0.125**	0.043	0.148
내재적 동기	0.186***	0.058	0.240
자율성	0.180**	0.060	0.225
공정성	0.009	0.041	0.013
여성	0.086	0.116	0.043
근무기간	0.000	0.001	0.029
교육수준	-0.038	0.036	-0.059
봉급	-5.65e-06	0.000	-0.008
나이	0.008	0.011	0.059
Constant	2.251***	0.443	
N	323		
F-value	12.42		
$R_2$	0.2631		
Adjusted $R_2$	0.2419		

주: \*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

두 번째 회귀분석은 조직시민행동에 관한 것이다. 조직시민행동이란 어떠한 규정이나 규율에 의해 수행해야 할 의무가 강제되지 않는 상황에서도 조직을 위해서 재량적으로 행하는 행동으로, 조직의 효과성 향상에 도움을 주는 행동을 가리킨다(Organ, 1988). 예를 들어, 새로 조직에 들어온 신입 직원을 자발적으로 교육시켜 준다든지, 결근한 동료 대신 일을 맡아서 처리해주는 행동들을 포함한다. 유연근무제를 성공적으로 경험해 본 조직 구

성원들은 이러한 조직시민행동을 더 많이 보이는 것으로 나타났다. 즉, 유연근무제에 대한 만족도가 조직시민행동 수준과 긍정적으로 연관되어 있음을 확인할 수 있다. 유연근무제 활용을 통해서 조직으로부터 배려를 받은 경우, 만족 수준이 높은 활용 경험자들은 이에 상응해 조직 전체를 위한 이타적인 행동들을 보이는 것이다. 내재적 동기와 자율성은 앞서 분석한 직무 만족도 관계와 유사하게 조직시민행동에서도 긍정적인 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 즉, 일 자체에 대한 즐거움이 큰 조직 구성원과 일을 자율적으로 처리할 수 있는 권한과 영향력을 가지는 구성원일수록 자신이 맡은 일 뿐만 아니라 직접적으로 근무규정에 정립되어 있지 않은 일들에 대해서도 자발적으로 섬기는 모습을 보여줄 것이라는 것을 의미한다.

〈표 v-23〉 개인적 성과 (Perceived Individual Performance)

	Coefficient	Standard Error	Beta
유연근무제 만족도	0.098*	0.046	0.102
내재적 동기	0.166**	0.063	0.187
자율성	0.184**	0.065	0.200
공정성	0.186***	0.044	0.236
여성	-0.124	0.126	-0.054
근무기간	0.001	0.001	0.058
교육수준	0.030	0.039	0.040
봉급	0.000	0.000	0.069
나이	-0.009	0.012	-0.057
Constant	1.806	0.481	
N	323		
F-value	17.62		
R <sub>2</sub>	0.3363		
Adjusted R <sub>2</sub>	0.3172		

주: \* p < .05; \*\* p < .01; \*\*\* p < .001

개인적 성과와 관련해서도 유연근무제에 대한 만족스러운 경험이 역시 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난다. 그 영향력의 정도가 다른 변수들에 비해서 아주 크지는 않지만, 여전히 유의미하게 개인의 성과와 긍정적으로 연관되어 있음을 볼 수 있었다. 개인적인 성과가 응답자의 지각에 근거하여 측정되었다는 한계가 있기는 하지만, 유연근무제에 대한 만족도가 개인의 성과를 향상시키는데도 기여할 수 있음을 위의 결과에서 확인할 수 있다. 즉, 적어도 인지적인 측면에서는 유연근무제를 만족스럽게 활용한 사람은 그렇지 못한 사람에 비해서 더 높은 성과를 올리고 있다고 지각하고 있는 것이다.

유연근무제에 대한 만족도 이외에도 내재적 동기, 자율성, 공정성이 개인적 성과에 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 일 자체에서 느끼는 보람이 클수록, 일 처리에 있어서 많은 영향력과 재량을 가질수록, 조직 내의 인사과정을 비롯한 관리과정이 공정하게 이루어지고 있다고 느낄수록 개인의 성과가 향상됨을 볼 수 있다.

〈표 V-24〉 조직신뢰 (Organizational Trust)

	Coefficient	Standard Error	Beta
유연근무제 만족도	0.075*	0.036	0.071
내재적 동기	0.108*	0.049	0.110
자율성	0.240***	0.051	0.235
공정성	0.475***	0.034	0.545
여성	-0.256**	0.098	-0.100
근무기간	0.002*	0.001	0.112
교육수준	-0.050	0.030	-0.061
봉급	-9.49e-06	0.000	-0.011
나이	-0.013	0.009	-0.077
Constant	1.242***	0.375	
N		323	
F-value		71.07	
R <sub>2</sub>		0.6714	
Adjusted R <sub>2</sub>		0.6620	

주: \*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

마지막으로 유연근무제에 대한 만족도와 그 외 중요한 태도 변수들이 조직의 신뢰 수준에 어떤 영향을 미치는지 검증해 보았다. 여기서 조직신뢰는 경영진에 대한 신뢰와 직속상관에 대한 신뢰를 하나의 변수로 통합한 것이다. 따라서 계층구조상 전반적인 상향적 신뢰도를 나타낸다고 볼 수 있다. 우선 유연근무제에 대한 만족도는 조직신뢰와 긍정적으로 연관되어 있음을 확인할 수 있었다. 성공적으로 유연근무제를 활용한 조직구성원들은 그 제도를 통해 자신을 배려해 준 조직을 더 신뢰하게 된다고 생각해 볼 수 있다. 내재적 동기, 자율성, 공정성 등의 요소들도 다른 종속 변수들의 경우와 마찬가지로 신뢰와도 긍정적으로 연관되어 있었다. 그 외에도 신뢰는 몇몇 인구통계학적 특성들과도 연관되어 있음을 발견할 수 있었다. 여성의 경우 남성에 비해 더 낮은 신뢰수준을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 아직도 많은 조직의 문화가 남성 중심주의적이고 남성 위주의 관리가 이루어지다보니 여성들이 상대적으로 조직을 신뢰하기가 더 힘든 것이 아닌가 추측해 볼 수 있다. 반면, 근무기간의 경우 신뢰와 긍정적인 관계를 갖는 것으로 나타났는데, 오래 근무할수록 상급자와 경영진에 대해 더 많이 알아가고 더 이해가 깊어져서 높은 수준의 신뢰를 보인다고 생각할 수 있다.

#### 다. 유연근무제 만족도와 활용계획의 결정요인

위의 분석에서 유연근무제에 대한 만족도<sup>57)</sup>가 조직 구성원들의 다양한 태도와 행동에 어떻게 영향을 미치는지를 살펴보았다. 분석결과에서 확인했듯이 만족스러운 유연근무제의 활용은 직무 만족도, 조직시민행동, 개인적 성과, 조직 내 신뢰와 긍정적으로 연관되어 있는 것을 확인하였다.

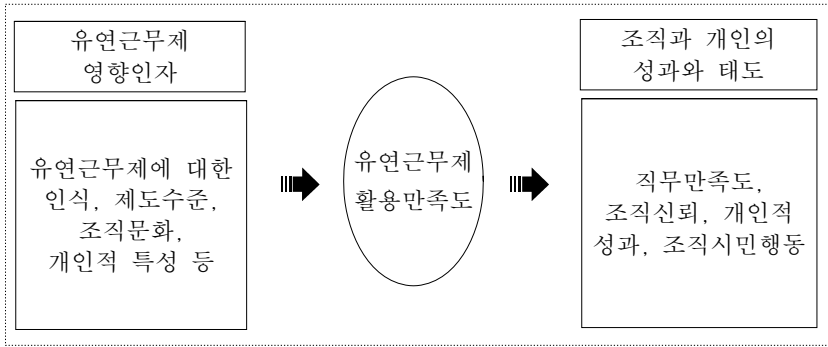
이처럼 유연근무제의 성공적인 활용이 조직과 개인의 성과와 태도에

---

57) 본 연구에서는 일반회귀분석을 활용하였으나, 유연근무제 만족도(satisfaction)가 7점 척도를 활용하여 측정되었기 때문에 각 구간의 크기가 동일하다는 가정을 할 수 없다. 따라서, ordered logit/probit regression을 사용하면 더욱 정교한 분석이 가능하다.

긍정적인 영향을 끼친다면, 그 다음 논리적으로 예상할 수 있는 것은 조직 관리적 측면에서 과연 어떤 요소들이 유연근무제 만족도에 유의미한 영향을 미치는지에 추적하는 것이다.

[그림 V-2] 유연근무제 활용효과의 분석구조



아울러 앞으로 유연근무제를 더욱 확산시켜 나가야 할 필요성이 커지고 있는 상황에서 어떤 요소들이 성공적인 확산에 이바지할 수 있을지도 생각해 볼 필요가 있다. 이에 따라 여기서는 유연근무제의 만족도에 영향을 미치는 요인들과 함께 유연근무제의 향후 활용계획에 영향을 미치는 요소들을 분석하였다.

〈표 V-25〉 유연근무제에 대한 만족도

	Coefficient	Standard Error	Beta
일과 가정의 양립	0.375***	0.092	0.297
업무능률 향상	0.072	0.077	0.072
가이드라인	0.173***	0.044	0.227
팀내 유연근무제 활용비율	-0.133	0.180	-0.040
사용을 독려하는 문화	0.115*	0.050	0.130
유연근무제에 대한 우려	-0.145**	0.048	-0.171
맞벌이	-0.020	0.141	-0.008
여성	0.080	0.135	0.035
출퇴근 소요시간	0.000	0.002	0.013
결혼여부	0.059	0.278	0.011
Constant	2.034***	0.621	
N	263		
F-value	13.60		
R <sub>2</sub>	0.3506		
Adjusted R <sub>2</sub>	0.3248		

주: \*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

유연근무제에 대한 만족도와 관련해서 유연근무제가 일과 가정의 양립에 도움이 된다는 믿음을 가진 사람일수록, 조직 내에서 유연근무제 사용에 대한 가이드라인을 명확하게 제시하고 있을수록, 유연근무제의 사용을 독려하는 조직문화가 있을수록 그 만족도가 커지는 것으로 나타났다. 그 반면, 유연근무제에 대한 우려가 클수록 유연근무제에 대한 만족도는 낮아졌는데, 구체적으로 유연근무제로 인해 의사소통상의 문제가 발생할 것이라고 보거나 일의 집중도가 낮아질 것이라고 생각할수록 만족도는 낮아지는 것으로 나타났다. 이 결과는 조직관리적인 측면에 몇 가지 함의하는 바가 있는데, 우선 제도적 측면에서 명료한 가이드라인을 마련하는 것이 필요하다. 또한 유연근무제 활용에 우호적인 조직문화를 만들어서 사

용하는 사람이 눈치보지 않고 제도를 사용할 수 있도록 배려하는 일이 중요하다. 그 반면, 유연근무제로 인해 잠재적으로 발생할 수 있는 우려들을 실질적으로 해결하는 것도 관리층이 담당해야 할 과제라고 할 수 있다.

〈표 V-26〉 유연근무제의 향후 활용계획

	Coefficient	Standard Error	Beta
유연근무제 경험여부	0.362*	0.158	0.106
일과 가정의 양립	0.241**	0.090	0.164
업무능률 향상	0.365***	0.077	0.303
가이드라인	0.021	0.045	0.023
팀내 유연근무제 활용비율	0.802***	0.195	0.194
사용을 독려하는 문화	0.188***	0.053	0.174
유연근무제에 대한 우려	-0.134**	0.048	-0.133
맞벌이	0.105	0.148	0.036
여성	0.280*	0.142	0.097
출퇴근 소요시간	0.004*	0.002	0.101
결혼여부	0.057	0.303	0.008
Constant	0.475	0.631	
N	333		
F-value	21.18		
R <sub>2</sub>	0.4206		
Adjusted R <sub>2</sub>	0.4008		

주: \*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

유연근무제의 향후 활용계획에 대한 회귀분석 결과, 유연근무제를 경험해 본 사람이 그렇지 않은 사람보다 더 높은 활용계획을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 과거 유연근무제를 활용했어야 했던 원인이 지속되기 때문에 자연스럽게 나타나는 현상일 수 있다. 한편, 유연근무제의 실효성

에 대해 긍정적인 믿음을 가지고 있을수록 향후 유연근무제를 활용하고자 하는 의도가 높았다. 즉, 유연근무제가 일과 가정의 양립을 돕고, 업무능률의 향상에도 기여할 수 있다고 믿는 사람일수록 미래에 유연근무제를 활용하려고 했다. 이와 함께 팀 내 유연근무제 활용비율도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다시 말해서, 조직 구성원이 속한 팀 내에서 보다 많은 비율의 동료들이 현재 유연근무제를 사용하고 있을 때 유연근무제를 사용하는 것에 대해 부담을 덜 가지고 이를 활용하려는 경향을 나타내는 것으로 보인다. 이를 통해 유연근무제의 전폭적인 확산을 위해서는, 그 첫 단계로서 최소한의 기준 이상으로 이를 활용하도록 하는 초기 확산 전략이 필요함을 알 수 있다.

유연근무제의 사용을 독려하는 문화는 향후 사용계획을 촉진시키는 반면, 유연근무제에 대한 우려는 그 활용을 억제하는 것으로 나타났다. 그 외에도 인구통계학적 특성들로부터 여성일수록 향후에 유연근무제를 더 활용하려고 하며, 출퇴근 소요시간이 길수록 유연근무제 활용 의도가 더 높음을 확인할 수 있었다. 이는 예상할 수 있는 결과로 주로 육아의 책임을 더 많이 지고 있는 여성의 경우, 유연근무제를 활용하고자 하는 정도가 높은 것으로 나타날 수 있다. 다른 한편으로는 출퇴근에 소요되는 시간이 많은 사람일수록 유연근무제를 통해 출퇴근 시간을 조정하려는 필요가 더 크게 나타날 수 있다.

## 8. 유연근무제 사례조사

앞서 언급한 것처럼 산업구조뿐만 아니라 사회구조의 변화에 따라 유연근무제의 필요성은 계속 증가하여 왔다. 규범적으로 존재하였던 남녀의 전통적 역할 관념이 사라졌으며, 직업과 가정의 가치에 대한 인식구조도 크게 변화하고 있다. 우리나라의 경우에도 민간부문의 경우 다양한 형태의 유연근무제가 확산되고 있으며, 이와 함께 정부부처도 행정안전부를 중심으로 유연근무제 확산을 위해 노력하고 있다. 최근 공공기관에서도 가족친화적 근무환경을 강화하기 위한 수단으로 유연근무제 도입과 확산

에 대한 논의가 진행되고 있다. 구체적인 유연근무제의 제도적 특징뿐만 아니라 운영상에서 나타나는 동적 특성을 유연근무제 도입에 따른 혜택과 한계를 확인하기 위해 주요 공공기관 인사담당자 및 민간기업 인사담당자와 심층 인터뷰를 실시하였다.

### 가. 금융산업분야 공공기관

공공기관 A는 단시간근로제, 탄력근무제, 재택근무제, 원격근무 등을 도입하여 활용하고 있다. 단시간근로제의 경우 비정규직을 대상으로 이루어지고 있지만, 향후 정규직의 단시간근로의 전환을 추진중에 있다. 현재 기관장을 중심으로 스마트워크에 대한 관심이 높아, 유연근무제와 관련된 사항 중 스마트워크제도에 관한 것은 기획조정실에서 별도로 담당하여 주관하고 있다.

유연근무 대상자 선정은 개인적 특성과 업무적 특성을 고려하여 유연근무제 활용 대상을 선발하고 있다. 개인적 특성으로는 출산 및 육아, 자택으로부터의 거리 등 개인적으로 발생하는 요인들을 포함하고 있으며, 업무적 특성은 기관 내부 의존도가 높은 직무인지, 보안성이 높은 업무인지 등 업무의 성격과 연관된 요인을 고려하고 있다. 그러나 대부분 유연근무는 업무적 특성에 의해 선발이 좌우되는 경우보다 개인적 특성을 우선시하고 있다. 직급체계상 팀장급 이상은 유연근무 대상에서 제외되고 있으나 향후에는 관리자급에서도 스마트워크 등 가능한 유연근무를 확대 실시할 예정이다. 유연근무 대상 직무를 발굴하여 확대하기 위해, 10년 이상 장기 근무한 직원을 중심으로 직무분석팀을 구성하여 유연근무 대상 직무를 발굴하고 있다.

유연근무제 활용신청은 각 부서에서 받고 있으며, 부서장의 승인을 거쳐야 한다. 단시간근로제를 제외하고는 인사지원부서장의 승인이 아닌 담당 부서장의 승인을 거쳐야 한다는 것이다. 다만, 스마트워크의 경우 기획조정실을 통해 승인을 얻고 활용하도록 별도 관리하고 있다.

A기관의 경우, 타 기관에 비해 기관장의 적극적인 의지로 유연근무제

가 활성화될 수 있었다. 2010년도 ‘스마트경영’을 선포하고 2011년도에는 제도 활성화를 위한 5개년 계획을 수립하여 진행하고 있다. 하지만, 공공기관에서 유연근무를 활성화시킨다는 것이 방만경영으로 비춰질 수 있어 내부적으로 다소 회의적인 견해도 존재하고 있다. 또한 조직 내부적으로도 아직 유연근무를 위한 문화가 정착되지 않았기 때문에 유연근무 활용 근무자에 대한 상급자 및 동료직원들의 인식이 좀 더 개방되어야 할 필요성이 있다. A기관은 이러한 유연근무제에 대한 부정적 인식과 문화를 불식시키기 위해 「조직문화 내재화 프로그램」인 ‘Smart Day’를 지정하여 각 팀의 관리자들이 실험적으로 스마트워크를 실제로 활용해 보는 기회를 갖도록 권장하고 있다. 또한, 외부 강사를 초빙하여 스마트워크에 대한 초청강의를 진행하고 사내 포털사이트에 스마트워크 참여자들을 게시하도록 하여 상사들의 스마트워크에 대한 부정적 인식을 변화시키고자 노력하고 있다. 또한 사내메시저를 구축하고 원격·화상 회의 등을 진행하게 함으로써 유연근무로 인해 발생하는 업무 차질의 범위를 줄이고자 물리적인 환경조성을 위해서도 투자하고 있다. 성과평가와 보수의 측면에서 단시간 근로자를 제외하고는 유연근무 활용자와 비활용자 모두 동일한 보수체제로 임금이 지급되고 있다. 그러나 유연근무제 활용자에 대한 시간외근무 수당 지급 등 문제가 제기되고 있다.

기관 내부의 유연근무제 활용자들을 대상으로 만족도를 조사해본 결과 보통 이상의 만족도가 93.5%로 높게 나타나고 있다.

## 나. 전력·에너지 공기업

B기관은 전력에너지 분야 공기업으로 오래전부터 탄력근무제를 실시하여 왔으며, 2011년부터 재택근무와 집약근무도 활용중에 있다. 정부정책으로 권장되기 이전부터 자발적으로 탄력근무제를 도입하게 된 배경은 필연적으로 전국 오지에 소재한 지역사업장에서 근무를 하여야 하는 어려움이 있었기 때문이다. 이로 인해, 우수인재의 이탈이나 확보에 고충이 많았으며, 근무지 배치에 따라 가족과 헤어져서 생활하여야 하는 맞벌이, 주말부

부들이 점차 증가하면서 탄력근무제를 시초로 유연근무제를 도입하여 확대하게 되었다.

현재 탄력근무는 부서장을 비롯한 모든 직원이 신청할 수 있으며 신청 승인과 유연근무 인원 수 조정 등은 인사부서가 담당하지 않고, 부서장이 조정할 수 있도록 모든 권한을 위임하고 있다. 반면, 재택근무, 집약근무는 부서장을 제외한 모든 직원이 신청할 수 있으며 신청 승인과 유연근무 인원 수 조정 등은 부서단위에서 부서장이 조정할 수 있도록 모든 권한을 위임하고 있다.

재택근무의 경우 가능직무가 정해져 있으며, 전체의 20~30% 수준이다. 가능직무는 사업분석, 시스템기반업무, 연구업무 등이 해당되며 이밖에도 직접 현장으로 출근했다가 바로 자택으로 퇴근 가능한 직무의 경우 모바일근무(일종의 원격 근무)도 시행하고 있다. 재택근무자들에 대한 평가는 비활용자와 동일하며, 현재까지 재택근무 활용 근무자들의 성과평가 결과가 저하되지 않는 것으로 파악하고 있다. 그 이유는 재택근무 신청 시 충분히 재택근무를 수행해도 업무 역량이 저하되지 않을 만한 직원에 한해 부서장이 승인하고 있기 때문이다.

현재 B기관은 육아휴직을 적극 권장하고 있는데 향후 이러한 육아휴직자들을 재택근무자로 전환해주는 방안에 대해 고려하고 있다. 이렇게 되면, 여성 직원들의 업무 연속성을 높일 수 있어 조직 차원에서도 긍정적인 효과가 있을 것으로 예상하고 있다. 육아휴직자의 경우, 휴직기간이 종료된 후 회사에 복귀하면 육아에 대한 심리적인 부담감뿐만 아니라, 대부분 보직이 변경되기 때문에 새롭게 적응하는 데 스트레스를 받는 경우도 발생하고, 업무단절로 인한 업무수행역량이 저하된 상태로 복귀하는 문제점도 지적되고 있어, 재택근무와 연계방안을 모색하고 있는 것으로 조사되었다.

## 다. 연기금형 공공기관

연기금형 공공기관인 C기관은 집약근무제의 활용이 타 기관에 비해 매우 활성화된 기관이다. 학자금 대출과 같은 특정시점에 업무량이 급증하

는 계절성이 강한 직무를 대상으로 업무집중 기간에 한정하여 집약근무제를 활용하고 있다. C기관의 경우, 유연근무 대상자를 선정하는 별도의 규정과 절차는 따로 없으며, 현재 부서장에게 직원이 직접 신청하고 승인을 받아 유연근무제를 활용하도록 제도화하고 있다. 인사관리부서는 가이드라인과 지침만을 제공하고 있으며, 운영에 관한 사항은 부서에 자율권을 주고 있다. 유연근무의 신청은 직급이나 직무에 상관없이 누구든 신청이 가능하며, 1개월 단위로 갱신하도록 관리하고 있다.

향후 유연근무제를 더욱 활성화시키기 위해 부서장 평가에 유연근무 활성화 항목을 포함시킬 예정이다. 하지만, 현재 부서장 평가에 포함시키지 않고 있어도 유연근무제 활용을 요청하면 거부하는 경우가 거의 없다.

## 라. 민간기업의 유연근무

우리나라 민간기업 중 유연근무제를 도입하여 활발하게 이용하고 있는 D사의 경우 탄력근무, 재택근무, 스마트워크 등 대부분 유형의 유연근무를 실시하고 있다. 최근 몇 년간 기관장이 가족친화적(family-friendly)인 업무환경을 강조하면서 유연근무제의 확산속도가 더욱 빨라지고 있다. 3개월 단위로 유연근무제 사용을 신청, 갱신하여야 하며, 연장은 가능하나 연간 근무일수의 50%를 초과할 수 없도록 제한하고 있다. 재택근무의 경우, 팀원들은 팀리더의 승인을 받아 사용할 수 있지만, 팀리더의 재택근무는 제한하고 있다. 사내 직원들의 경우 여성직원들의 비중이 급격히 늘어나고 있으며, 대부분 맞벌이인 경우가 많아 여성사원뿐만 아니라 남성사원들도 유연근무제 활용률이 점차 증가하고 있다. 재택근무를 하는 사원과 정상출근하는 사원간의 성과평가 결과를 살펴봐도 성과는 동일한 것으로 파악하고 있으며, 직원들의 조직 충성도(loyalty)가 제고되고 있다고 한다. 재택근무가 활성화되기 위해서는 팀장과 팀원 간의 신뢰(trust)가 매우 중요한 전제조건으로, 재택근무라는 제도 자체보다는 재택근무자 스스로 스마트하게 일하는 방법을 깨닫는 것이 진정한 의미의 스마트워크라는 인식이 D사의 유연근무제의 기본이념이다.

## 9. 국가별 유연근무 수준과 활용환경

유연근무제는 선진국에서 먼저 도입되어 시행되고 있다. 하지만, 나라별로 그 시행 수준에서 차이를 보인다. 미국과 호주의 사례를 소개한다.

### 가. 미국

미국은 연방정부 차원에서 1993년 클린턴 대통령 시절부터 유연근무제를 본격적으로 도입하였으며, 총무청(GSA)과 인사관리처(OPM)를 중심으로 다양한 정책을 추진하고 있다(조선일 외, 2011, p. 25). 미국의 공정노동기준법(Fair Labor Standards Act)은 선택적 근로시간제, 탄력적 근로시간제 등을 포함한 대부분의 유연근무제도에 대해 규정하고 있다(김태홍 외, 2010, p. 43). 그리고 미국법전(U.S. Code) 중 Title 5: Government organization and employees 의 Section 6121 (5)항에서는 대체근무시간제(alternative work schedules)를 선택적 근무시간제(flexible work schedule)와 압축근무시간제(compressed work schedule)의 두 종류로 구분하고 있다(조선일 외, 2011, p. 27).

미국의 유연근무제는 공공부문을 중심으로 확산되어 왔다. 1975년 연방 공무원 선택 및 압축근로 관련법(Federal Employees Flexible and Compressed Work Schedules Act, FECWA)을 제정하여 정부부처에서 선택적 근로시간제와 집중근로시간제를 운영할 수 있게 되었고, 1978년에는 연방공무원 단시간고용법(The Federal Employees Part-time Career Employment Act)을 도입하여 시간제근로자를 활용할 수 있게 하였으며, 1995년에는 원격근무 활성화를 위해 텔레워크에 관한 Public Law 104-52를 제정하였다(김태홍 외, 2010). 미국 인사관리처 OPM의 유연근무편람(Handbook on Alternative Work Schedules)<sup>58)</sup>은 유연근무(AWS:

58) <http://www.opm.gov/oca/aws/index.asp>

alternative work schedules), 유연하고 집중적인(compressed) 업무 일정의 집행에 관한 정보를 제공하고 있다. 공공부문에서 유연근무제도를 도입하는 것은 개별기관의 선택이며, 도입할 경우에는 연방정부의 허가가 필요하다(양인숙 외, 2010, p. 42).

유연근무제 확대를 위한 연방정부의 법률 제정 노력과는 달리 미국에서 유연근무제의 활용 정도는 높지 않다. 미국 연방정부의 시간제 근무 공무원의 비율은 전체의 3~4% 수준으로 매우 낮은 수준이며, 임시직 직원의 비율과 비슷하다. 조선일 외(2011)의 연구에 따르면 2008년 현재 연방 공무원 전체의 5.25%에 해당하는 102,900명의 공무원이 원격근무를 하고 있으며, 60%의 기관들이 유행성감기, 전염병과 같은 긴급 상황에 대비 차원에서 원격근무를 실시하고 있다. 그리고 미국 특허청에서는 2007년 현재 약 3,000명이 주 1일 이상 재택근무를 하고 있으며, 이 가운데 85%가 주 4일 재택근무를 하고 있다(행정안전부, 2011).

〈표 V-27〉 미국 연방정부의 근무형태별 변화추이

(단위: 천명)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
총원	2,790	2,749	2,708	2,710	2,716	2,726	2,713	2,701	2,700
정규직(%)	93	94	94	94	94	94	94	94	94
시간제(%)	3	3	3	3	3	3	4	4	4
임시직(%)	4	3	3	3	3	3	3	3	3

자료: OPM, Federal Civilian Workforce Statistics. "The Fact Book 2007 Edition", Trend of Employment 1997-2006, Job Characteristics, & Trend of Federal Civilian Employment, 1997-2006. 양인숙 외(2010)에서 재인용.

미국 노동부 여성국은 민간부문에서 유연근무제도를 확대하기 위해 2003년부터 Flex-Option 프로젝트 사업을 진행하였다(황수경 외, 2008, p. 181). 사업의 초기에는 여성 기업주만을 대상으로 하였으나 2005년 이후로는 유연근무제도 대상을 모든 기업인으로 확대하였으며, 그들이 일대일

멘토링, 화상회의, 그룹토의, 인터넷사이트 등을 통해서 경험과 노하우를 공유하도록 하였다(황수경 외, 2008, pp. 181~182). 아직까지는 민간부문에서도 실제로 유연근무제도가 활용되는 비율이 높지 않은 것으로 조사되고 있으나, 과거에 비해서는 증가하고 있는 것으로 보인다(유계숙·한지숙·오아림, 2009).

미국의 비영리 연구기관 Families and Work Institute(FWI)는 1998년부터 2012년까지 네 차례에 걸쳐 미국 민간조직의 유연근무제도 도입 현황에 대해 조사를 하였다. 가장 최근에 발표된 2012 National Study of Employers 는 50인 이상이 고용되어 있는 기업과 비영리조직의 1,126명의 고용주들을 대상으로 조사한 결과를 담고 있다. FWI는 유연근무제도를 폭 넓게 정의하고 있는데, 본 연구에서 논의하고 있는 유연근무제도와 관련이 있는 조사 결과는 다음의 <표 V-29>와 같다. 피고용인들 가운데 일부에만 유연근무제도를 허가한 부분 도입의 경우에는 시간제근무의 도입 비율이 41%로 가장 높았으며, 선택적 근로시간제, 압축 근무제, 재택 근무제의 순으로 도입 비율이 높은 것으로 나타났다. 대부분의 피고용인들이 유연근무제를 사용할 수 있는 전면 도입의 비율은 선택적 근로시간제가 9%로 가장 높고, 압축근무제, 시간제 근무, 재택 근무제의 순으로 나타났다. FWI의 조사결과는 실제로 유연근무제도를 활용하고 있는 근무자들이 얼마나 되는지에 대한 내용은 포함하고 있지 않다.

〈표 V-28〉 미국 민간조직의 유연근무제도 도입 비율

(단위: %)

유형	부분 도입 (allows some employees)	전면 도입 (allows all or most employees)
선택적 근로시간제 (Changing starting and quitting times on a daily basis)	39	9
압축 근무제 (Compressed workweek by working longer hours on fewer days for at least part of year)	36	7
시간제 근무 (Move from full-time to part-time work and back again while remaining in the same position or level)	41	6
재택 근무제 (Work some regular paid hours at home on a regular basis)	33	2

자료: Families and Work Institute, 2012 National Study of Employers

Boston College Center for Work & Family는 2008년 미국의 민간기업들 가운데 유연근무제도를 성공적으로 시행하고 있는 20개 사례를 소개하는 보고서를 발간하였다. 직무공유제, 원격근무제, 압축근무제를 시행 중인 기업들의 구체적인 사례는 다음과 같은데, 제도의 활용현황은 보고서가 발간된 2008년에 조사된 내용들이다. 제약회사인 TAP은 현장 판매 직원들을 대상으로 직무공유제를 시행하고 있다. 2명의 직원이 1명의 전일제 직원의 일을 나누어 하며, 업무의 수행과 결과에 대해 공동으로 책임을 진다. 2001년에 제도를 도입하였으며 판매직원 가운데 약 6.9%의 직원이 직무공유제로 일을 하고 있다.

Hewlett-Packard는 유연한 근무환경을 만들고 개인을 존중하면 직원들의 잠재력이 최대한 발휘된다는 생각으로 1973년에 원격근무제를 도입한, 유연근무제에 대해 오랜 역사를 갖고 있는 기업이다. HP에서 근무시간의 100%를 집에서 일하는 직원과 근무시간 가운데 일부만을 집에서 일

하는 직원을 합하면, 원격근무제를 활용하는 직원은 전체의 약 70%이다. 모든 직원은 본인이 소속된 팀의 매니저에게 승인을 받으면, 원격근무제를 활용할 수 있다.

Booz Allen 에서는 전일제 근무자와 시간제 근무자 모두 원격근무제를 사용할 수 있다. 원격근무를 하기 위해서는 최소 2년 이상의 근무 경력이 필요하지만, 매니저가 승인을 하면 경력과 상관없이 가능하다. 그리고 원격근무자들은 스스로 비용을 들여서 장비를 갖추는 등 본인의 짐을 적절한 근무환경으로 조성할 책임을 지게 된다. Booz Allen에서 공식적·비공식적으로 원격근무제를 활용하고 있는 직원은 약 54%이다.

Eli Lilly 는 현장판매와 임상실험을 담당하고 있는 직원들을 제외한 전일제 근무자를 대상으로 원격근무제를 시행하고 있다. 회사는 원격근무를 하는 직원들에게 업무용 가구, 컴퓨터, 통신장비 등의 사무기기를 제공하고, 이러한 장비의 사용법을 익힐 수 있는 교육을 실시한다. 또한 원격근무에 필요한 소통기술, 성과관리, 팀 미팅 등에 관한 교육도 제공한다. Eli Lilly에서 원격근무제를 활용하고 있는 직원의 수는 지난 5년 사이에 두 배로 증가하여, 약 160명이다.

Dell 은 콜센터 직원을 대상으로 'Virtual Call Center'라는 이름의 원격근무제를 시행중이다. 원격근무를 하는 직원들은 집에서 일을 한다는 것만을 제외하면 급여, 근무조건 등 모든 사항은 일반 콜센터의 직원들과 동일하다. 업무시간과 휴식시간도 동일하게 유지된다. 원격근무에 참여하기 위해서는 본인이 효율적으로 일을 할 수 있다는 것과 가족들이 방해하지 않을 것이라는 증명을 해야 하며, 최종적으로 면접을 통과해야 한다. Dell 은 미국에서 약 500개의 Virtual Call Center를 운영하고 있으며, 한 센터에는 약 15명 정도의 원격근무 직원이 소속되어 있다.

Raytheon에서는 '9/80 Work Schedule'이라는 이름의 압축근무제가 시행되고 있다. 9/80는 9일 동안 80시간을 근무한다는 의미이다. 월요일부터 목요일까지는 9시간을 근무하고, 금요일은 격주로 한 주는 8시간 근무, 한 주는 휴무를 하게 된다. 모든 직원들이 기본적으로 위와 같은 일정으로 근무를 하도록 되어 있으며 본인이 특별한 사정이 있는 경우에만 예외를 허

용하고 있다. Raytheon에서 약 8,000명에서 11,000명 사이의 직원이 '9/80 Work Schedule'에 따라 압축근무를 하고 있으며, 시급제 직원들은 노동 조합을 만들어 참여를 거부하고 있다.

## 나. 호주

호주도 일과 가정의 조화를 확보하는 방식으로 유연근무제를 도입하고 있다(양인숙 외, 2010, p. 50). 호주의 EOWA(the Equal Opportunity for Women in the Workplace Agency)는 사업체를 대상으로 유연근무제도의 도입 및 활용 현황을 조사하였다. 100인 이상의 민간기업과 노동조합 단체, 교육기관이 매년 제출하는 고용현황보고서를 바탕으로 전수조사를 하며, 2007년에는 2,195개의 사업체에 대해 조사하였다(김태홍 외, 2010, p. 93). 호주에서 가장 많이 활용되고 있는 유연근무 형태도 역시 시간제 근무이다. 2003년 94%의 사업체에서 시간제 근무제를 도입하고 있었으며, 2007년에는 그 비율이 95.1%로 증가하였다. 2007년을 기준으로 할 때, 재택근무와 직무공유제도 50%가 넘는 기업에서 도입되었다. 압축근로의 형태를 도입한 기업이 40%로 가장 낮게 나타났지만 2003년 25%에 비해서 크게 증가하였다는 것을 알 수 있다.

〈표 V-29〉 호주의 유연근무제도 도입 추이

(단위: %)

구분	2003년	2007년
시간제 근무(Part-time work)	94.0	95.1
재택근무(Working from Home)	45.0	58.5
직무공유제(Job-Sharing)	52.0	56.7
압축근로(Compressed hours)	25.0	40.0

자료: EOWA(각 연도), Survey on Flexibility. 김태홍 외(2010)에서 재인용.

EOWA의 조사 자료를 통해 호주의 2007년도 업종별, 유연근무제도의 도입률에 대해서 확인할 수 있다. 선택적 근로시간제를 도입한 사업장의 비율은 일반근로자 기준으로 87.5%, 관리자 기준으로 86.8%이었다(김태홍 외, 2010, p. 94). 업종별로는 행정지원서비스, 기타서비스, 지식 및 과학서비스업에서 98%로 가장 높게 나타났으며, 공공행정 및 안전업, 교육훈련업은 도입률이 80% 수준으로 확인되었다. 압축근무제도의 도입률은 일반근로자 기준으로 40.0%, 관리자 기준으로 27.1%이었다(김태홍 외, 2010: 94). 업종별로는 전기가스수도업, 건설업, 광업, 기타서비스업에서 50%가 넘는 것으로 나타났고, 교육훈련업, 도매업, 행정지원서비스 등에서 낮게 나타났다. 직무공유제의 도입률은 일반근로자 기준 56.7%, 관리자 기준 14.6% 이었다(김태홍 외, 2010, p. 94). 업종별로는 임대·고용 및 부동산업, 금융보험업, 건강 및 사회서비스업에서 높으며, 공공행정 및 안전업, 농림어업, 음식숙박업이 낮게 나타났다. 재택근무 도입률은 일반근로자 기준 58.5%, 관리자 기준 75.4% 이었다(김태홍 외, 2010, p. 94). 업종별로는 지식 및 과학서비스업, 전기가스수도업, 금융보험업이 높고, 음식숙박업은 도입률이 12%로 가장 낮고 예술오락업, 건강 및 사회서비스업, 소매업의 도입률은 50%가 되지 않았다.

〈표 V-30〉 업종별 유연근무제도 도입률(2007년)

(단위: %)

업종	선택적 근로시간	집중근무제도	직무공유제	재택근무
음식숙박업	86	39	44	12
행정지원서비스	98	35	55	71
농림어업	89	39	42	61
예술오락업	89	42	51	49
건설업	89	53	44	63
교육훈련업	76	30	65	57
전기가수수도업	83	57	65	8
금융보험업	95	43	68	80
건강 및 사회서비스업	87	43	67	48
정보통신업	97	50	54	79
제조업	85	36	52	56
광업	84	52	50	70
기타서비스업	98	52	64	66
지식 및 과학서비스업	98	47	55	86
공공행정 및 안전업	75	33	33	67
임대·고용 및 부동산업	96	48	75	68
소매업	81	37	59	40
운송·우편 및 창고업	98	47	59	61
도매업	89	34	54	59

자료: EOWA(2008), Survey on Flexibility. 김태홍 외(2010)에서 재인용.

호주는 연방정부에서 일과 가정의 균형이 가능하도록 유연근무제도에 대해 적극적으로 입법 및 정책적 제도를 마련하기 위한 노력을 하고 있다(조선일 외, 2011, p. 55). 공정근무법(Fair Work Act 2009)은 근로자가 일과 가정의 조화를 요구할 수 있도록 하는 권리를 규정하고 있으며, 대부분의 사업체는 이 법의 적용을 받고 있다(양인숙 외, 2010, p. 52). 2010년 1월 1일에는 근로자들의 안전망을 구축하기 위한 국가고용표준(NES:

National Employment Standards)이 시작되었다(양인숙 외, 2010: 52). NES하에서 부모거나 아이를 돌볼 책임이 있는 근로자들은 근무시간, 형태, 장소의 변경을 요청할 수 있는 권리를 갖게 되었다(양인숙 외, 2010, p. 53). 그리고 공정근무법은 유연근무제도에 관해서 NES의 규정보다 주(State)나 지역(Territory)의 법이 근로자에게 더 유리하다면 그에 따르도록 허용하고 있다(조선일 외, 2011, p. 46).

## 10. 소결

### 가. 문제점과 개선방향

유연근무제 활용에 만족한 인력일수록 조직 신뢰, 시민행동, 성과와 같은 조직 효과성에 대해 더욱 긍정적이고 적극적인 행태를 가지고 있는 것으로 확인하였다. 하지만, 문제는 유연근무제를 활용할 수 있는 여건과 제도가 아직 갖추어져 있지 못하다는 점에 있다. 인사담당자와 유연근무제 활용 경험자의 시각에서도 유연근무제의 적극적인 활성화는 쉽지 않은 것으로 보인다. 왜냐하면, 유연근무제 확산을 가로막는 가장 큰 장애요인이 바로 조직문화와 제도 부재이기 때문이다. 조직문화는 구성원들의 공감대 형성을 통해 장기간에 걸쳐 변화하는 경향이 강한 까닭이다. 조직 전반적으로 새로운 근무방식을 실험하기보다는 전통적인 근무형태에서 크게 벗어나지 않으려는 보수적 경향의 변화가 전제되어야 한다. 유연근무제의 유형 중에서 유연성 수준이 상대적으로 낮은 탄력근무제(시차출퇴근제)가 가장 많이 활용되고 있으며, 다른 유형보다 이 제도를 활용하고자 희망하는 인력이 제일 많다는 점은 많은 인력들이 유연근무의 필요성을 공감하면서도 갑작스런 변화에 대해서 소극적인 자세를 취하는 것은 전통적인 직장생활이 사회적으로 규범화되었기 때문이다. 이러한 환경으로 인해 ‘시간제근로’는 유연근무형태라기보다 불안정한 고용형태의 성격이 강하게 인식되고 있는 것으로 보인다. 결국 조직문화의 개선과 보수성을 개선하여 것이 유연근무제가 활성화될 수 있는 토양을 제공하는 것이라고 할

수 있다.

## 나. 정책제언

다양한 형태의 유연근무제를 활성화시키기 위해서는 주요 기관이나 기업의 인터뷰와 설문조사에서 나타난 것처럼 경영진의 의지가 가장 핵심적인 추진동력이다. 물론 제도의 구비 수준, 물리적인 환경조성, 인식의 변화, 우호적인 조직문화도 활성화에 기여하겠지만, 경영진의 의지가 없다면 형식적인 지원, 형식적인 환경, 형식적인 제도에 머물 가능성이 매우 높기 때문이다. 실제로 조직문화의 변화를 주도할 수 있는 역량은 리더십으로부터 나오기 때문이다. 변화관리모형을 제시하였던 Kotter도 리더십과 최고경영진의 역할을 강조하고 있다. 현재 공공기관의 유연근무제도 활용에 대해서 2012년도부터 경영평가의 비계량지표의 리더십지표에서 일부 평가하고 있지만 향후 유연근무제도를 더욱 확산시키고 정착시키기 위해서는 경영평가에서 더 강조해서 평가할 수 있도록 하는 것도 고려할 수 있다. 물론 평가자 스스로가 유연근무에 대한 정확한 이해를 가지고 있어야 하겠다.

유연근무제와 관련된 또 다른 쟁점은 근태관리이다. 재택근무자나 원격근무자들의 근무태도 감독을 강화하려는 움직임은 오히려 비용만 발생시키며 유연근무제의 목적을 변색시킬 우려가 크다. 최근에 국회나 감사원에서 유연근무제 활용자에 대한 복무태도 관리에 대한 우려를 표시하고 있다. 유연근무제의 본질적인 목적을 기준으로 판단하면, 복무관리를 더욱 엄격하게 하는 것보다는 결과를 중심으로 평가할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 오히려 효과적인 해법이 될 수 있다. 유연근무제의 본질적인 원천과 목표는 근무형태의 다양화를 인정하는 것이지, 통제의 효율성을 강조하는 것은 아니기 때문이다. 유연근무제 활용 근로자에 대한 지나친 통제와 관리는 결국 조직을 목표와 수단이 전도되는 목표 대체(goal displacement)의 딜레마에 빠지게 할 수 있다.

제도의 도입과정은 유연성과 규칙성을 고려하여 순차적으로 확대하는

방안도 고려할 수 있다. 현재 탄력근무제에 대한 경험과 장소적 유연성보다는 시간적 유연성에 대한 수용도가 높다는 점, 또한 유연근무 형태 중 규칙성이 있는 방식에 대한 선호가 강하다는 점을 고려하면 유연근무 형태의 확산은 조직내 순응이 높은 형태부터 순차적으로 도입하는 것을 고려하여야 한다. 이를 원칙으로 하고, 기관의 특성(연구, 금융, 산업 등)에 따라 수요가 있는 근무형태를 선별적으로 활성화하는 방안이 초기 도입을 용이하게 할 것이다.

## VI. 결 론

공공기관의 고졸 채용의 확대는 고졸인력에게 양질의 일자리를 제공한다는 점에서 의미가 크다. 하지만, 나이 어린 고졸인력의 조직 적응의 어려움과 기존 인력과의 갈등이 우려되고 있는 상황이다. 전문계고의 직업교육을 정상화시키고, 공공기관과 연계하여 실무경험의 기회를 확보하고 교육과 취업을 연계하는 산학 협업적인 인력관리시스템에 대한 논의를 할 때가 되었다. 고졸인력을 사회적 약자라는 시각보다는 잠재성 있는 전문직업인으로서 조직의 성과에 기여할 수 있는 자원으로 인식하여 접근할 필요가 있다. 입사 초기에는 불가피하게 단순업무나 지원업무를 수행할 가능성이 크나, 역량개발 지원을 통해 성장할 수 있는 경로를 확보해야 한다.

외국사례에서 노동시장 고용형태의 다변화 추세 속에 근로시간 단축 및 노동 유연화의 전반적 추세를 엿볼 수 있다. (1) 일자리 나누기 등 실업대책의 일환, (2) 유연한 근로를 활용한 기업의 경쟁력 제고, (3) 여성을 포함한 근로자의 일·가정 양립 추세에 대한 자발적 유연근무제 선택 폭 확대 등에 대한 적극적 대응이 그 배경이라고 할 수 있다<sup>59)</sup>. 우리나라의 경우에도 공기업을 포함한 공공기관의 고용·근로제도와 관행은 전통적인 가족제도를 기반으로 형성되어 있었으나, 사회 및 가족구조, 인구구성의 변화에 따라 여성들의 경제활동참여, 기혼여성들의 지속적인 직업생활 요구가 증가하고 있다. 하지만, 가족친화적인 제도로 출산휴가와 육아휴직만이 정착되어가고 있는 것이 현실이다(한국노동연구원, 2011). 또한, 시간제 근무제가 가장 많이 활용되고 있으나, 이면에는 비정규직 인력을 증가시키는 제도로 왜곡되고 있다는 우려도 있다. 즉, 유연근무제의 도입에 대한 시대적 요청이 있으나, 운영상 나타나는 본래 취지를 실현하지 못

---

59) 이호근(2011), 『유연근무제법제 현황과 여성고용 변화』.

하고 있고, 오히려 고용과 근로여건을 악화시켜 유연근무제가 도입되면 안 된다는 주장도 제기되고 있다. 전환 가능성의 확보, 정규직과의 차별 개선 등이 전제되지 않은 상황에서 유연한 노동형태의 활용은 제한적일 수밖에 없다는 의견이다.

유연근무제가 제도적으로 도입되어 있다고 하더라도, 활용자가 본래 목적에 부합하게 활용하면서 개인적인 성과 향상에도 긍정적인 영향을 미치기 위해서는 관리자의 의지와 우호적인 조직문화가 전제되어야 할 것이다. 유연근무제가 단순히 근로자의 편의를 봐주는 제도가 아닌 근로시간과 공간의 유연성을 제공함으로써 개인 업무성과에도 긍정적인 효과가 있도록 운영되어야 할 것이다. 전술한 바와 같이, 유연근무제와 관련한 쟁점 중 하나가 근태관리이다. 근태관리의 강화는 유연근무제의 활성화를 가로막는 장애가 될 수 있다. 유연근무제의 활성화는 관리자와 실무자 간, 직속상관과 직원 간의 신뢰(trust)를 바탕으로 가능한 것이다. 조직내 신뢰가 사회적 자본으로 조성되지 않는다면, 유연근무제의 성공은 요원하게 남겨질 것이다. 근태보다는 성과로 평가하고 보상하는 방향으로 인력관리가 강화된다면 유연근무제는 일-가정의 양립뿐만 아니라 조직의 업무능률과 생산성을 제고하는 새로운 근무형태로 자리잡을 것이다. 즉, 고용정책과 획일적 근로환경에 따른 문제점을 해결하기 위해 활용되고 있는 제도들이 사회적 책임과 함께 기관의 효율적 인력관리도 강조하는 균형적인 관점에서 집행할 때 지속적으로 유지되고 확산될 수 있는 잠재력을 구현하는 것이 향후 제도의 지속가능성을 강화하는 토양이 될 것으로 판단된다.

청년인턴, 열린 채용, 유연근무제 모두 사회적 책임을 강조하면서 도입되었으나, 아직 그 성과를 평가하기에는 제도 정착 수준이 충분히 성숙하지 않았다. 향후 제도 확산과정에서 가장 중요한 것은 연속성에 대한 불확실성을 제거하여야 정책신뢰가 구축될 수 있으며 더욱 활성화될 것이다. 이러한 다양한 인력관리방안이 사회적 책임을 강조하는 인력관리방식으로 이해되고 있으나, 제도의 본질은 오랫동안 왜곡되어 변질되었던 고용과 인력관리시스템을 정상화하는 작업이라고 할 수 있다. 청년인턴은 실업해소와 취업역량 강화를 목적으로 하지만, 단편적인 스펙 위주의 취업

시장에서 다양한 역량을 가진 인재를 채용할 수 있도록 채용채널을 다원화시키는 효과가 있다. 고졸 채용을 포함한 열린 채용은 취업시장에서 소외되었던 인력들에게 취업기회를 확대하고자 하는 취지가 투영되어 있기는 하지만, 직무 난이도가 낮은 업무를 담당하는 고학력자의 사기 저하와 직무 불만으로 발생하는 비능률을 제거할 수 있는 대안이 될 수 있다. 유연근무제 역시 취업여성규모가 급증하고 양육책임에 대해 남녀의 구분이 사라지면서 가족친화적인 인력관리정책으로 도입되었으나, 이는 조직과 개인의 성과를 향상시킬 수 있는 가능성을 가지고 있다. 도입 초기에는 정부의 점검과 격려를 통해 추진되고 있으나, 이러한 인력관리방식에 내재되어 있는 잠재성이 발현된다면, 장기적인 인적자원을 효율적으로 운용하는 전략으로 정착될 것이다.

공공기관은 우리나라 주요 산업분야에서 활동하는 핵심적인 고용주체이다. 공공기관의 채용정책의 변화는 사회적인 고용문화의 변화를 촉발할 수 있는 정책수단의 특성도 가지고 있다. 그 중에는 상업적 활동을 하는 기관도 있으며, 특수목적으로 설립된 소규모 정책집행기관들도 있다. 공공기관에 사회적 기여를 강화하는 인력정책이 더욱 중요한 핵심가치일수도 있지만, 이제는 민간기업들도 여기에서 자유로울 수 없는 상황이다. 사회적 책임을 강조하는 인력관리의 이면에는 왜곡된 사회문제를 해결하려는 정책의도가 있다. 학력과잉 현상을 해결하고, 실업문제를 해소하고, 학력과 직무 간의 미스매치 현상을 개선하고, 중소기업 인력을 확충하고, 직장과 가정의 가치충돌을 해소하려는 노력은 단순히 공공기관이나 기업의 생산성과 이익을 훼손하면서 실현하는 것은 아니다. 기관의 희생이 전제된 것이 아니라, 변질된 고용시장이나 비효율적인 인력관리방식을 개선하여 기관의 역량을 강화하는 전략으로 접근하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강정석·신동면, 「공무원제도 유연화: 시간제근로의 도입을 중심으로」, 『2000년 추계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2000.
- 고용노동부, 「재정지원 일자리사업 효율화 방안 등 마련」, 2012. 9. 7.
- 고용노동부, 「제33차 고용정책심의회」, 2012. 9. 6.
- 고용노동부, 『2012년판 고용노동백서』, 2012.
- 관계부처합동, (제10차 국가고용전략회의 제1호 안건) 「청년 내일만들기 1차 프로젝트」, 2010. 10. 14.
- 관계부처합동, (제86차 국민경제대책회의 안건) 「청년 내일만들기 2차 프로젝트」, 2011. 5. 19.
- \_\_\_\_\_, 「고등학교 직업교육 선진화 방안」, 2010. 5. 12.
- \_\_\_\_\_, 「공생발전을 위한 열린고용사회 구현방안」, 2011. 9. 2.
- \_\_\_\_\_, 「제1차 국가고용전략회의 결과」, 2010. 1. 21.
- \_\_\_\_\_, 『유연근무제 확산 방안』, 2010.
- 교육과학기술부, 「선취업 후진학 및 열린고용 강화방안」, 2012. 7. 12.
- 권경득·김동원·김영미·나운환, 『한국정부의 Affirmative Action 정책』, 한국인사행정학회, 2005.
- 권태희, 「유연근로가 여성 관리자의 직장-가정양립에 미치는 효과」, 『여성연구』, 78(1): 2010, pp. 5~30.
- 권혜자·김두순·이주현, 『청년층 고용문제와 정책과제』, 한국고용정보원, 2008.
- 기획재정부, 「2012상반기 공공기관 신규채용 채용실적 점검결과」, 2012. 7. 20.
- \_\_\_\_\_, 「공생발전을 위한 열린고용 구현방안 후속조치 관련 공공기관 간담회 개최」, 2011. 9. 8.

- 기획재정부, 『공공기관의 공정사회 실천노트』, 2012. 2.
- \_\_\_\_\_, 「유연근무제를 전공공기관으로 확산」, 보도자료, 2011. 12. 28.
- 김경희·반정호·이정훈, 「가족친화 고용정책의 기업수용성 분석: 유연 근로제도를 중심으로」, 『산업노동연구』, 14(2), 2008, pp. 23~58.
- 김동원·진숙경, 『기업체 신입사원 선발 시 학력제한 철폐의 효과 연구』, 한국직업능력개발원, 2009.
- 김명중, 「단시간 정사원제도를 둘러싼 일본의 최근 동향」, 『국제노동브리프』, 2010년 11월호, pp. 31~44, 2010.
- 김성국, 「원격근무 도입과 조직 생산성: 구성원의 태도와 조직문화를 중심으로」, 『생산성논집』, 14(3), 2000, pp. 47~73.
- 김소영, 「근로시간운용의 탄력화에 관한 비교법적 고찰: 유럽 주요국가의 근로시간법제 변화를 중심으로」, 『노동법논총』, 18, 2010, pp. 185~218.
- 김 영, 『녹지 않는 빙하와 청년의 취업상황-경기회복기의 도약을 중심으로』, 한림대학교 일본학연구소, 2011.
- 김영옥, 『공기업 여성고용구조와 인력관리의 현황 및 과제』, 한국여성개발원, 1997
- 김용성, 『청년실업의 원인: 직업탐색이론을 중심으로』, 한국개발연구원, 2009
- 김유선·권혜자·김종진·이명규, 『고졸 청년층 노동시장 분석』, 한국고용정보원, 2009.
- 김재훈, 「탄력적 근로시간제 및 재량근로제 개선방안」, 『노동정책연구』, 7(2): 2007, pp. 135~157.
- 김종일, 「1990년대 이후 한국경제의 구조변화와 고용문제」, 『한국경제의 분석』, 12(2), 2006, pp. 1~57.
- 김태홍 외, 『근무유형별 근로실태에 관한 조사 및 분석 연구』, 고용노동부 연구보고서, 2010.
- 김 혁, 『미국의 차별보상정책과 대표관료제』, 한국행정학회, 2002.
- 남재량·이규용·주문현, 『청년고용문제 해소를 위한 인턴십 제도 연

- 구: 중소기업 청년인턴제를 중심으로』, 한국노동연구원, 2009.
- 남재량·이철진·전영준·우석진, 『청년층 노동시장 진입 및 정착방안 연구』, 한국노동연구원, 2011.
- 노경란·허선구, 「대졸 청년층의 직업훈련과 인턴 경험이 경제적 효과 및 일자리 만족에 미치는 영향」, 『The Journal of Vocational Education Research』, 30(3), 2011, pp. 93~109.
- 라영재, 『공공기관 성과평가시스템의 현황 및 개선방안』, 2011. 11.
- 문외솔, 「2010 노벨경제학상 수상 이론과 한국경제에 대한 시사점」, 삼성경제연구소, 『SERI 경제 포커스』, 제316호, 2010.
- 박세정, 「일과 삶의 조화를 위한 자치단체의 유연근무제 도입: 현황과 향후과제」, 『한국지방자치연구』, 14(1), 2012, pp. 49~75.
- 박진희·양수경, 「시간제 일자리창출 정책을 통한 여성 고용률 제고 가능성과 시간제 일자리 선호 결정요인 분석」, 『입법과 정책』, 3(1), 2011, pp. 73~96.
- 박천호·최무현, 『참여정부의 사회형평적 인재등용정책: 성공요인과 정책적 함의』, 한국인사행정학회, 2010.
- 박한준, 「공공기관의 열린 채용: 고졸인력 채용 확대를 위한 정책방향」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2012.
- 배귀희, 「우리나라 공직사회 시간제 근무제도의 발전방안을 위한 탐색적 연구: 영국과 미국의 제도분석을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 10(3), 2011, pp. 259~284.
- 배귀희·양건모, 「공무원 유연근무제 정착에 관한 실증적 연구: 탄력근무, 시간제근무 및 재택근무를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』, 23(4), 2011, pp. 125~153.
- 배규식, 「공공부문에서 정규직 시간제 일자리의 모델을 만들자!」, 월간 『노동리뷰』, 2011년 3월호, 2011, pp. 7~14.
- 배규식·이상민·권현지, 『노동시간의 유연성과 개선방안』, 한국노동연구원, 2011.
- 세계일보, 「서울시 유연근무 확산, '9 to 6' 공식 깨지나」, 2012년 7월

13일자.

소마 나오코, 「일본의 시간제근로자 실태」, 『여성고용률 제고를 위한 선진국 시간제근로자실태 연구』, 노사발전재단, 2010.

손영우, 「프랑스 시간제근로의 증가와 정부의 고용정책」, 『국제노동브리프』, 11월, 2007, pp. 85~94.

안은정·신은중, 「일-가정 양립제도가 조직의 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 재무성과와 여성의 이직의도를 중심으로」, 『산업관계연구』, 20(4), 2010, pp. 177~216.

양인숙 외, 『행정기관의 시간제근무 시범운영 실태조사 및 적합모델 발굴 연구』, 여성가족부 연구보고서, 2010-62, 2010.

양인숙·문미경, 『기업의 유연근무제 도입 실태 및 활성화 방안』, 한국여성정책연구원, 2011.

예지은, 「워킹맘의 실태와 기업의 대응방안」, 『Issue Paper』, 삼성경제연구소, 2010.

오하수, 「일본 파트타임 노동법의 개정 시행에 따른 고용관리 실태 변화」, 『국제노동브리프』, 2011년 4월, pp. 87~96.

우명숙, 「영국 시간제 근로: 기혼 여성의 일에서 보편적 유연근로로의 변화?」, 『산업노동연구』, 17(1), 2011, pp. 321~351.

원경록, 「경력단절여성의 단시간근로 참여의사 결정요인 분석」, 숙명여자대학교 석사학위 논문, 2011.

원종학·김종면·김형준, 『실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과』, 한국조세연구원, 2005.

유계숙, 「가족친화제도의 실행에 영향을 미치는 기업의 특징」, 『한국가족관계학회지』, 13(1), 2008, pp. 249~270.

유계숙·한지숙·오아림, 「한국과 미국의 유연근무제도 비교 및 제도 활성화 방안에 관한 연구」, 『창조와 혁신』, 2(2): 2009, pp. 105~142.

윤윤규·정승국·노용진·이상민, 『산업별 노동유연성에 대한 국제비교 연구: 기업사례 비교를 중심으로』, 한국노동연구원 연구보고서

- 2008-04, 2008.
- 이경목 외, 『기업의 유연근무제 도입·확산 지원방안 연구』, 여성가족부 연구보고서, 2010-63, 2010.
- 이민우·이영진·한재창, 「가족친화제도 도입을 결정하는 선행요인 및 결과에 관한 연구」, 『노동정책연구』 8(4), 2008, pp. 183~214.
- 이상민·채준호, 「영국의 직무공유제와 연간근로시간제의 효과」, 『EU학 연구』, 15(1), 2010, pp. 57~88.
- 이승렬·김주영·박혁·황규성·옥우석, 『청년 일자리 지원사업 심층 연구: 외국의 청년층 고용정책 검토를 중심으로』, 한국노동연구원, 2011.
- 이인재 외, 『단시간근로 활성화 방안 연구』, 노동부 연구보고서, 2004.
- 이종구·김호원, 「한국 취업문화의 사적 전개과정과 시대별 특성비교 분석에 관한 탐색적 연구: 1980년대 이후 대기업 중심으로」, 한국기업경영학회, 『기업경영연구』, 15(3), 2008, pp. 55~74.
- 이종구·김홍유, 「삼성 공채의 사적 전개과정과 한국 취업문화 기여도 분석에 관한 탐색적 연구: 취업문화(공채문화·진로문화·직업문화)를 중심으로」, 한국기업경영학회, 『기업경영연구』, 16(3), 2009, pp. 77~104.
- 이현아·김선미·이승아, 「외국계기업 사례분석을 통한 유연근무제 활성화 방안 연구」, 『한국가정관리학회지』, 30(2), 2012, pp. 173~187.
- 이호근, 「유연근무법제 현황과 여성고용정책 성공의 조건」, 『한국사회정책』, 18(2), 2011, pp. 101~141.
- 임지영, 「고학력 청년층의 고실업현상의 원인과 대책」, 인천대학교 교육대학원 석사학위 논문, 2009.
- 장현주·최무현, 「참여정부의 가족친화적 근무제도에 대한 평가: 재택 및 탄력근무제에 대한 공무원 인식을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 8(3), 2009, pp. 121~154.
- 전기택 외, 『여성 단시간근로 활성화를 위한 단시간근로자 활용 실태 조사 연구』, 노동부 연구보고서, 2008.

- 전병유, 「네델란드에서의 시간제근로의 현황과 정책」, 『산업노동연구』, 17(1), 2011, pp. 265~291.
- 정인수, 『고졸 이하 청년층 실업 실태과악 및 정책과제』, 한국노동연구원, 2006.
- 정재호·이병희, 「고용 유연화가 기업의 훈련투자에 미치는 영향」, 『노동정책연구』, 4(4), 2004, pp. 21~43.
- 정희정, 「노동자를 위한 노동시장 유연성: 노동시간 유연성과 생애주기」, 『국제노동브리프』, 2006년 4월.
- 조선일 외, 『시간제근무 확산을 위한 적합모델 발굴 및 채용확대 방안』, 행정안전부 연구보고서, 2011.
- 진종순·장용진, 「공직사회 유연근무제의 발전방안에 관한 연구」, 『한국인사행정학회보』, 9(3), 2010, pp. 29~55.
- 최은영, 「미국의 시간제근로자 실태」, 『여성고용률 제고를 위한 선진국 시간제근로자실태 연구』, 노사발전재단, 2011.
- 최지원, 「시간제근로자의 직무만족도에 관한 연구: 자발적 시간제근로자와 비자발적 시간제근로자 비교」, 성균관대학교 석사학위논문, 2005.
- 하갑래 외, 『근로시간 유연화 제도설계 연구』, 2009.
- 하세정, 「영국 유연근로제도의 현황」, 『국제노동브리프』, 9월호, 2006, pp. 76~82.
- 한국교육개발원, 「고졸 취업문화 정착과 확산을 위한 방안」, 『2012 교육정책네트워크 교육현장 순회토론회 자료집』.
- 한국직업능력개발원, 『KRIVET Issue Brief』, 2012. 7.
- 한종희 외, 『자발적 시간제근로 활성화 방안 연구』, 노동부 연구보고서, 2007.
- 한지숙·유계숙, 「기업의 가족친화제도 시행의 장애요인과 탄력적 근무제도 활성화 방안에 관한 연구」, 『한국가정관리학회지』, 27(5), 2009, pp. 207~220.
- 행정안전부, 『유연근무제 운영지침』, 노동부 연구보고서, 2011.

홍순이, 「원격근무와 조직효과성 관계에 있어서 상사신뢰와 공정성 지각의 조절효과에 관한 연구」, 이화여자대학교 박사학위 논문, 2002.

홍승아·류연규·김영미·최수희·김현숙·송다영, 『일가족 양립정책의 국제비교연구 및 한국의 정책과제』, 한국여성정책연구원, 2008.

황수경 외, 『파트타임 등 일·가정 양립형 일자리 확대를 위한 정책대안 연구』, 노동부 연구보고서, 2008.

上林憲雄 외, 『人的資源管理』, 有斐閣, 2010.

Boston College Center for Work & Family, “Overcoming the Implementation Gap: How 20 Leading Companies Are Making Flexibility Work,” Research Report of Boston College Center for Work & Family, 2008.

Carlson, D. S., Grzywacz, J. G., & Kacmar, K. M., “The relationship of schedule flexibility and outcomes via the work-family interface,” *Journal of Managerial Psychology*, 25(4), 2010, pp. 330~355.

Kenneth Matos & Ellen Galinsky, “2012 National Study of employers,” Research Report of Families and Work Institute, 2012.

Mara, A. Yerkes, 「유럽의 파트타임 근로: 네덜란드와 영국비교」, 『국제노동브리프』, 2010년 11월, pp. 18~30.

Scott P. Overmyer, Implementing Telework: Lessons Learned from Four Federal Agencies, *Transforming the Workforce Series*, IBM Center for The Business of Government, 2011.

<국문요약>

## 고용정책 다변화 추진과제별 공공기관의 인력관리 현황과 방향

박한준 · 라영재 · 조윤직

반복적으로 발생하고 있는 글로벌금융 및 경제위기의 영향으로 국가마다 불확실성이 더욱 증가하고 있다. 이에 따라 기업들의 고용도 경색되면서 실업문제는 가장 심각한 사회문제로 인식되고 있다. 경제위기 이후 계속 악화되어온 고용문제를 해결하기 위해 공공부문의 사회적 책임성이 강조되고 있다. 이를 위해 공기업을 포함한 공공기관들은 노동시장의 주요 고용주체로서 고용문화와 근로환경 개선을 위해 노력하고 있다. 최근 공공기관들이 정부의 고용정책을 반영하여 강조하고 있는 인력관리의 큰 변화는 청년인턴의 선발, 고졸인력의 채용, 그리고 유연근무제 확산으로 요약할 수 있다.

세 가지 제도와 정책은 수혜대상이 다르지만, 조직의 사회적 책임을 강조하고 있다는 공통점이 있다. 이와 같은 제도들의 지속가능성, 발전방향을 함께 분석·연구하는 것은 노동시장의 공정한 사용자로서 공공기관이 책임과 역할의 방향을 가늠해 볼 수 있다는 점에서 의미가 있다. 따라서 본 연구에서 공공기관의 청년인턴제도 도입과 운영실태, 고졸인력 채용현황과 활용의 한계, 공공기관 근로자들의 유연근무제에 대한 태도를 관찰한 정책적 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 공공기관 청년인턴제도는 인턴기간 종료 이후 정규직 전환 규모가 제한적이라는 점과, 짧은 기간 순환 배치되거나 인턴인력 간의 배당업무의 가치와 비중의 차이가 심하다는 불만이 있는 것으로 확인되었다. 새롭게 노동시장에 진입하는 신규 청년인력에게 낙인효과의 트랩에서 벗어

날 수 있도록 한시적으로 지원한다는 점에서는 의미가 있으나, 한시적 고용효과를 전제한 인턴제의 운영은 경제상황과 노동시장의 환경이 개선되면 재고할 필요성이 있다. 다만, 청년인턴제도는 선발기준이 성적에 편중되어 있는 공채를 통해서서는 발굴하기 힘든 다양한 우수인력을 선발할 수 있는 대안적 기회를 충분히 제공한다는 점에서 지속적인 충원채널로 유지하여야 하는 당위성을 가지고 있다는 점은 부인할 수 없다. 즉, 공공기관의 청년인턴제도는 한시적인 고용대책보다는 기관의 인력채용시스템으로 정착할 때 지속가능할 것으로 예상된다.

둘째, 공공기관이 고용문화 변화를 위해 선도하고 있는 고졸인력 채용은 민간부문까지 빠르게 확산되고 있다는 점에서 의미가 있다. 공기업을 중심으로 공공기관 신규채용의 20% 수준을 고졸인력으로 충원할 것을 권고하고 있으며, 대부분 기관에서 전년도 대비 고졸인력 채용 비중을 늘려가고 있다. 대학진학률이 80% 수준에 이르는 현실에서 소수그룹에 대한 적극적 조치(affirmative action)의 성격으로 이해할 수도 있으며, 인적자원의 다양성 확보(diversity management)의 시각으로 접근할 수도 있지만, 2000년대 초반 학력제한 철폐의 의도가 노동시장의 고졸 채용 영역이 대졸인력의 하향지원으로 점유되어 왜곡되었던 것을 환원시키는 의미도 있다. 과거 수년간 고졸인력 채용실적이 전무했던 기관들도 고졸인력을 선발하고 있다는 점에 주목하여야 한다. 하지만, 지속가능한 고졸 채용제도로 활성화되기 위해서는 기관들이 장기적인 시각에서 인력계획을 수립하고 이에 따라 충원토록 유도하여야 한다. 현재 간략한 직무분석이나 기관 내부의 경험적 판단에 따라 고졸인력을 충원하고 있으나, 전문적으로 고졸인력들이 담당할 수 있는 직무분야와 경력발전 경로를 구체화하여야 한다. 도입 초기에는 그동안 심각하게 왜곡되어 있던 고졸인력의 취업을 활성화시키기 위해 정부가 채용목표를 설정하고 주도하고 있으나, 점차 정착되면 기관마다 적절한 인력계획을 세워 고졸인력을 충원하도록 자율성을 확대하여야 할 것이다.

셋째, 사회적 책임을 강조하는 정부의 고용정책의 기초는 현직자의 근로환경의 측면에서는 일과 가정이 양립(work-family balance)할 수 있는

환경을 조성하는 데 초점을 두고 있다. 전통적으로 고정되어 있던 근무형태, 시간, 장소를 근로자들의 필요에 따라 선택할 수 있는 유연성을 제공하는 유연근무제의 활성화를 주도하고 있다. 하지만, 공공기관 근로자들의 유연근무제 활용실적이 아직 미미한 수준에 머물고 있으며, 그 원인으로 제도의 부재와 상관과 동료의 눈치를 보아야 하는 조직문화를 가장 큰 장애요인으로 확인하였다. 현재 탄력근무제가 가장 활성화되고 있으며, 선호하고 있는 것으로 판단된다. 탄력근무제는 시간의 유연성을 제공하는 근무형태로 유연근무 형태 가운데 전통적 근무방식에 가장 근접한 유형이며, 현재 도입하여 활용수준이 증가하고 있어 조직내부의 수용도가 높기 때문에 현실적으로 활용이 용이하기 때문인 것으로 추측된다. 공공기관 근로자들을 대상으로 실시한 설문결과, 유연근무제 활용 만족도와 성과, 조직신뢰와 같은 조직효과성 변수 간의 유의미한 상관관계가 있음을 관찰하여, 유연근무제 활성화의 필요성을 확인하였다. 유연근무제 활성화를 선도하고 있는 기관들의 경우, 조직문화 개선을 위해 체험 및 교육프로그램을 진행하고 있다는 점도 많은 공공기관들이 고려할 수 있다. 또한, 유연성 수준이 낮은 탄력근무제부터 재량근무까지 순차적으로 유연근무제를 확대함으로써 조직내부의 수용도를 점진적으로 제고하는 방안도 고려할 수 있다.

청년인턴, 열린 채용, 유연근무제 모두 사회적 책임을 강조하면서 도입되었으나, 아직 그 성과를 평가하기에는 아직 제도 정착 수준이 충분히 성숙하지 않았다. 향후 제도 확산과정에서 가장 중요한 것은 사회적 책임과 함께 기관의 전략적 인력관리수단으로 활용되어야 한다는 점과 이들 제도의 불확실한 연속성에 대한 우려를 제거하여야 정책신뢰가 구축될 수 있으며 더욱 활성화될 것이라는 점이다.

<Abstract>

# Human Resource Management in Public Institutions: Social Responsibilities & Emerging Issues

Park, Hanjun · Ra, Youngjae · Cho Yoonjik

While the repeated global financial and economic crisis increased the uncertainty of business environment, the labor market continued to tighten and the unemployment has become the most serious social problem. To create more jobs for youth and improve working conditions for female workers, the Korean government has recently pressed public institutions to adopt three major initiatives: internship, high school graduate recruitment, and flexible workplace. This paper examined how such initiatives have been introduced and measured how public institution workers perceived the utility and limitation of each initiative. The policy implications identified in this study can be summarized as follows.

First, the intern workforce often placed complaints about the difficulties of translation into a full-time position. Since the size of new recruits is limited, the translation into a full-timer is hardly possible to public institution interns. In addition, the irregularities of task assignments also caused complaints and conflicts in their performance evaluation. These indicated that public institutions have recruited and managed the youth interns without any personnel planning.

Second, public institutions significantly contribute to the employment

culture transformation by recruiting more high school graduates. However, many of them have been employed to meet the request from government not the internal needs. In order to vitalize the recruitment of high school graduates, public institutions should analyze the value of individual tasks and try to place a right person on each position because over-qualified candidates often lose their work-motivation when they are assigned to simple tasks. Although such recruitment policy emphasizes their social responsibilities, the public institutions are able to autonomically determine the recruitment size of high school graduate workers to strategically match this workforce and organizational tasks.

Third, public institutions are now working on adopting flexible workplace to help employees to balance their jobs and family duties. However, this study found that there are some obstacles against the spread of flexible work. Many young, woman, and unmarried respondents complained that they were hesitated to enjoy the benefit flexible workplace because of conservative organizational culture.

All youth internship, high school graduate recruitment, and flexible workplace were introduced to strengthen social responsibilities of public institutions. However, this study suggests that the successful diffusion of such initiatives depends on the balance strategic human resource management and social responsibilities. When public institutions can manage youth intern, high school graduates, and flexible workplace as a means of leverage to improve their work motivation and performance, the institutions will be truly able to serve the public interests.

## 박한준

한국외국어대학교 행정학과 졸업  
한국외국어대학교 행정학 석사  
미국 Indiana University Bloomington 공공관리학 석사  
미국 Indiana University Bloomington 행정학 박사  
현, 한국조세연구원 부연구위원

## 라영재

성균관대학교 정치외교학과 졸업  
한국외국어대학교 행정학 박사  
협성대학교 교수  
현, 한국조세연구원 경영평가연구팀장

## 조윤직

연세대학교 행정학과 졸업  
서울대학교 행정대학원 행정학 석사  
미국 Indiana University Bloomington 행정학 박사  
미국 Georgia State University 교수  
현, 연세대학교 행정학과 교수

## 자료 수집 및 정리

김재성 한국조세연구원 연구원  
송경호 한국조세연구원 연구원  
장광남 한국조세연구원 연구원  
정예슬 한국조세연구원 연구원



研究報告書 12-18  
고용정책 다변화 추진과제별 공공기관의  
인력관리 현황과 방향

---

---

2012년 12월 24일 인쇄  
2012년 12월 31일 발행

저 자 박한준 · 라영재 · 조윤직  
발행인 조원동  
발행처 한국조세연구원

1318-7774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

주 판 및  
인 쇄 상일인쇄

© 한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-616-9

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원