

# 공공기관의 열린 채용: 고졸인력 채용 확대를 위한 정책방향

## I. 서론



**박한준**  
한국조세연구원  
부연구위원  
(hanpark@kipf.re.kr)

정부는 「공생발전을 위한 열린 고용 구현방안」으로 고졸인력 채용 활성화를 주도하고 있다. 이는 고용시장을 '학력보다는 능력'중심의 인력수급시스템으로 전환시키려는 정책의지가 반영된 것이다. 이에 따라 공공기관들을 중심으로 고졸인력 채용비율을 점진적으로 늘려가고 있는 모습을 보여주고 있다.

학력중심의 고용관행을 개선하고 능력중심의 인재채용을 활성화시키기 위한 사회단체와 정부기관의 노력은 오래전부터 진행되어 왔다. 공공부문에서 학력기준의 채용관행이 실제로 쟁점화되어 구체적으로 논의가 시작된 것은 2003년 다양한 분야의 학자들을 중심으로 구성된 '차별연구회'가 학력과 연령을 기준으로 채용하는 것은 평등권을 침해한다는 주장을 하면서 국가인권위원회에 진정서를 제출하면서부터이다. 국가인권위원회는 학력제한 철폐를 권고하였으며, 2007년 당시 기획예산처가 이를 공공기관 인사지침에 반영하여 공공기관 입사지원 시 학력제한을 폐지하면서 정부 차원의 제도적인 해법을 모색하기 시작하였다.

하지만, 학력제한 철폐는 본래 정책취지와는 정반대로 고졸자의 취업을 더욱 힘들게 하는 부작용으로 나타났다. 1998년 경제위기 등에 따라 고용이 경색되면서 기업들의 채용규모가 감소하였다. 학력제한이 철폐되자 대학이나 대학원 졸업자들이 대졸직급 공채뿐만 아니라, 고졸수준 인력채용을 위한 공채에도 지원하면서 인력공급을 직무의 특성과 전문성 수준에 따라 효율적으로 배분하는 고용시장의 기능이 퇴색하였다. 즉, 고졸인력과 고학력인력이 경쟁하는 구조로 왜곡된 것이다. 일자리는 제한되어 있는 가운데, 대학진학률이 70~80%대를 유지하면서 고학력자들이 계속 늘어나는 과정에서 학력제한 철폐조치는 오히려 고졸인력의 고용기회를 잠식하여 취업난을 심화시켰다.

최근 몇 년간 일자리 창출과 함께 고졸인력의 취업 활성화를 위해 정부가 공공기관들에 신규채용의 약 20% 수준을 고졸인력으로 충원할 것을 권고하였으며, 지난해부터 전력 및 에너지 공기업을 포함한 주요 공공기관들이 고졸인력 채용규모를

점차 확대하고 있다. 금년도 고졸인력의 채용규모는 약 2,350여 명으로 계획하고 있으며, 그 중에서 공공기관 경영평가의 대상이 되는 122개 주요 기관은 신규채용의 22.6%를 고졸인력으로 충원하고 있는 것으로 나타났다.

정책효과에 대한 검증과 평가는 뒤로 미루더라도 정부와 공공기관이 고졸인력 채용을 주도하여 왔다는 기여는 부정할 수 없다. 고졸채용 확대 추진과정 초기 단계인 현 시점에서 향후 고졸채용 규모의 장기적인 변화 양상을 예측하기는 무리가 있지만, 과거 많은 기관에서 고졸취업자 규모가 전체 채용규모의 5% 수준에도 못 미쳤던 관행에 비추어본다면 금년도 공공기관의 고용방향이 크게 달라졌다는 것은 쉽게 알 수 있다. 이러한 정책드라이브가 고졸인력의 안정적 채용통로를 확보하여 지속가능한 고용정책으로 자리매김하기 위해서는 단순히 채용비중을 확대하는 것 이외에도 종합적인 접근이 필요할 것으로 판단된다. 따라서 보고는 청년고용시장 상황과 현재 추진하고 있는 공공기관 고졸인력 채용의 현황과 쟁점을 점검하고, 고졸채용 활성화 방향을 모색한다.

## II. 청년인력의 고용현황과 쟁점

### 1. 청년고용률

OECD 통계자료(2011)에 따르면, 우리나라 청년고용률(2011년기준)<sup>1)</sup>은 23.5%로 해외 주요국인 영국(50.14%), 프랑스(29.91%), 일본(39.07%)과 비교할 때 매우 낮은 것으로 나타나고 있다(〈표 1〉 참조). 또한, 청년고용률 하락추세가 전체 고용률 하락보다 상대적으로 크게 나타나고 있어 청년인력 고용 악화에

최근에 조금씩 나아지고 있으나, 여전히 우리나라 청년고용률은 일반적으로 OECD 회원국 평균 대비 15% 이상 낮은 상태이다. 다만, 공공기관들이 고졸채용 규모를 확대하기 시작한 이후 청년고용률이 더 이상 하락하지 않고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다.

대한 우려가 더욱 깊어지고 있다. 이를 해결하기 위한 대안으로 정부는 공공기관과 대기업을 중심으로 고졸인력 채용을 확대시켜 청년들의 취업을 활성화시키는 방안을 모색하고 있는 것이다(KDI, 2012). 최근에 조금씩 나아지고 있으나, 여전히 우리나라 청년고용률은 일반적으로 OECD 회원국 평균 대비 15% 이상 낮은 상태이다. 다만, 공공기관들이 고졸채용 규모를 확대하기 시작한 이후 청년고용률이 더 이상 하락하지 않고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다.

취업연령대에 진입하는 고졸자 대다수가 진학하거나 군복무를 하는 우리나라의 특수한 현실에서 청년고용률이 낮은 원인을 찾고 있기도 하다. 하지만 세계최고 수준의 진학률 때문에 청년층 고용률이 낮게 나타난다고 하기에는 좀 더 심층적으로 접근해야 할 필요성이 있다. 어려운 청년취업 여건과 현실이 많은 고졸자들의 진학동기가 되었다면, 단순히 높은 진학률을 청년고용률이 낮은 까닭으로 보기보다는 고용경색과 청년취업의 어려움이 진학률을 상승시킨 원인으로 보고, 본질적인 대책을 고민하여야 한다. 직업 및 기술 교육을 담당하고 있는 전문계고 학생들의 진학률을 살펴보면, 청년고용 현실의 심각성을 짐작할 수 있다.

1) 청년고용률은 15-24세를 기준으로 함

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

(단위: %)

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

주: 청년(A)는 15~19세, 청년(B)는 15~24세 기준  
출처: OECD Employment Outlook (2011)

## 2. 전문계 고교 졸업자 진로현황

노동시장의 청년고용환경을 파악하기 위해서는 청년고용률뿐만 아니라 전문계고 학생의 졸업 이후 진로 변화 추이도 함께 살펴볼 필요가 있다. 전문계고 졸업자들은 20세 이전에 자신의 직업경로를 선택하여 사회에 진입할 가능성이 가장 큰 인력군으로, 노동시장

에서 이들의 고용현황을 통해 청년고용 수준을 가늠할 수 있기 때문이다.

교육통계연보에 따르면, 2000년 초반까지 전문계고 졸업생들의 취업률은 진학률보다 다소 높거나 비슷한 수준을 유지하였으나, 2003년을 기점으로 진학 학생 규모가 계속하여 증가하는 역전현상이 나타났으며, 2009년 이러한 추세는 전체 졸업생의 74% 정도가

대학에 진학할 정도로 심화되었다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 전문계고 졸업생 연간 취업률 및 진학률  
(2001~2011)

(단위: 명 %)

| 연도   | 졸업자수    | 취업현황    |      | 진학현황    |      |
|------|---------|---------|------|---------|------|
|      |         | 취업자     | 취업률  | 진학자     | 진학률  |
| 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 |

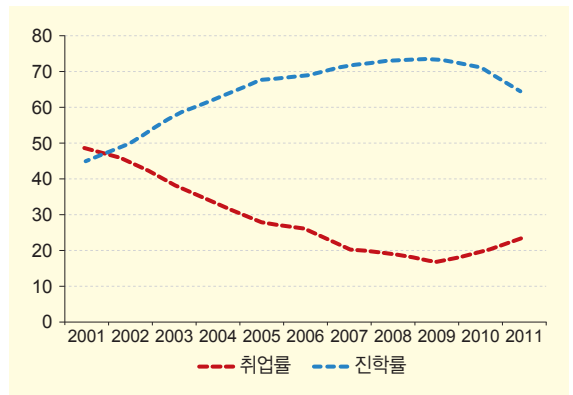
자료: 교육통계연보(교육통계서비스 웹사이트, 2012. 6.)

2001년 이후 진학률이 지속적으로 증가하여 최고점을 기록하였던 2009년도까지 9년 동안 전문계고 학생의 진학률이 2배 가까이 증가하였고, 반면 취업률은 절반 수준까지 급격히 감소하였다. 전문계고 학생들의 졸업 후 진로가 크게 변화한 것이다. 결과적으로 전문계고 졸업생의 진학률(73.5%)이 취업률(16.7%)보다 4배 이상 커지는 기현상으로 나타났다. 전문계고 졸업생의 진학률 상승과 취업률 감소현상뿐만 아니라 전문계고 졸업생 규모도 급감하여온 점 등을 관찰하면, 모두 우리나라 청년고용률이 낮아진 이유를 짐작하게 한다.

2001년 이후 진학률이 지속적으로 증가하여 최고점을 기록하였던 2009년도까지 9년 동안 전문계고 졸업생의 진학률이 2배 가까이 증가하였고, 반면 취업률은 절반 수준까지 급격히 감소하였다.

[그림 1] 전문계고 졸업생 진로 변화추이 (2001~2011)

(단위: %)



2001년 이후 졸업생 수가 가장 적었던 2009년 사이 전문계고 졸업자가 11.9만명(44%) 줄어들면서 전체 학생 수가 급감하는 동안에도 진학자 수는 큰 변화 없이 유지되었으나, 취업자는 10.6만명(81%)이 감소하였다. 즉, 전체 학생 수 감소는 절대적으로 취업자 규모에만 영향을 끼친 것으로 분석할 수 있다. 일반계고 진학률이나 취업률과 비교한다면, 전문계고 경우 여전히 졸업생의 20% 이상이 취업을 하고 있지만, 최근 관찰된 60~70%를 넘는 진학률은 2011년 일반계고 진학률 75.2%<sup>2)</sup>에 비해서도 크게 뒤지지 않는 수준이다.<sup>3)</sup> 이와 같이 취업을 전제로 학생진로를 지도하

2) 교육과학기술부·한국교육개발원 (2011). 교육통계연보 참조

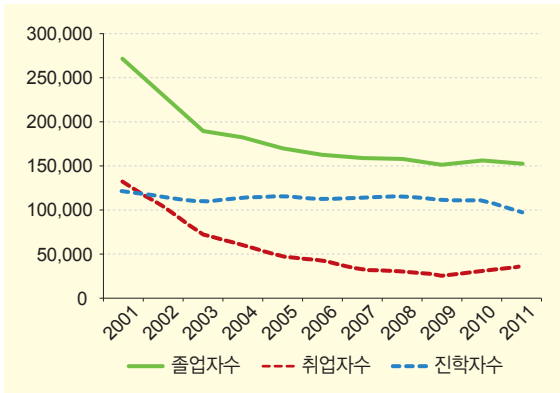
3) 일반계 고교의 진학률이 2010년까지는 80%를 상회하였으며, 2011년도에는 75.2%인 것으로 파악됨(교육통계연보 및 교육통계서비스 <http://cesi.kedi.re.kr/index.jsp> 참조)

**최근까지 진학하려는 전문계고 학생들이 지속적으로 늘어났던 원인이 무엇인지 파악하여 해결책을 모색하는 것을 장기적이고 종합적인 정책의제로 제도화하는 것이 청년고용문제를 푸는 첫 단계가 될 것이다.**

는 전문계고 기능이 제대로 작동하지 않는 가운데, 전문계고에 진학한 학생들조차 진로를 취업보다는 대학 진학으로 정하였다는 점에 주목할 필요가 있다(그림 2) 참조). 이는 단순히 높은 대학진학률이 청년고용률이 낮은 이유라는 표면적인 해석보다 고졸 취업의 어려움이 전문계고 학생 수 감소와 졸업자들의 대학진학을 심화시켰다는 점을 더욱 강하게 암시하고 있다. 그렇기 때문에, 대부분의 학생들이 취업보다는 진학으로 진로를 정하고 있어 진학률이 계속 상승해 온 현상을 성급하게 전문계고의 성과로 간주하기보다는 그 원인과 배경을 짚어보아야 한다.

[그림 2] 전문계고 졸업생 취업 및 진학규모 비교 (2001~2011)

(단위: 명)



지난 10여 년간 전문계고 학생 수가 현저히 감소하였으며, 일반계고뿐만 아니라 전문계고를 졸업한 학

생들조차 상당수 진학하고 있어 일반계고와 전문계고의 기능과 역할 구분이 상당히 퇴색하였다. 이러한 변화는 학력과잉·학력인플레이션 현상이 심화되고 있는 것과도 무관하지 않다. 만약 전문계고 학생규모가 줄고 졸업자들이 관심분야의 고급직식을 얻기 위해 자발적으로 대학진학을 희망하여 진학률이 상승한 것이라면, 이러한 현상 자체를 문제로 지적하는 것은 무리가 있다. 고등교육 수혜범위의 확대는 오히려 사회전반의 인적자원 역량을 강화하기 때문이다. 하지만, 우리나라의 경우 고교 입학시점에는 취업을 목적으로 전문계고로 진학한 학생이 고용경색이나 학력차별로 인해 취업여건이 악화되면서 어쩔 수 없이 진로를 변경하고, 결과적으로 졸업 직후 취업하려는 고졸자가 줄면서 대학진학률이 상승하고 있다는 지적이 더 설득력을 얻고 있다. 그렇다면, 최근까지 진학하려는 전문계고 학생들이 지속적으로 늘어났던 원인이 무엇인지 파악하여 해결책을 모색하는 것을 장기적이고 종합적인 정책의제로 제도화하는 것이 청년고용문제를 푸는 첫 단계가 될 것이다.

**3. 고졸자 취업현실과 문제점**

청년고용과 고졸채용 현실에 관련된 연구 및 미디어 매체들의 평가는 여전히 부정적이다. 정부의 정책 드라이브와 사회적 관심이 고졸인력 취업에 집중되어 고졸채용을 강조하고 있지만, 또 다른 한편으로 중소기업의 인력난도 여전히 해결하여야 할 과제로 남아 있다. 표면적으로는 고졸채용은 인력을 공급하는 구직사이드와 일자리를 공급하는 구인사이드 모두 니즈(needs)를 충족하지 못하는 모순적인 상황이 일어나고 있다.

이러한 고용구조상 문제점은 일차적으로 '부족한 일자리'에서 찾을 수 있다. 앞서 살펴본 OECD 통계자료에서도 확인할 수 있는 것처럼 우리나라 청년고용의

현실은 다른 주요 회원국과 비교하여 상당히 낮은 상태이다. 이제는 2001년 당시 청년 고용률<sup>4)</sup>이 우리나라와 비슷하였던 프랑스보다도 7% 정도 낮아졌다(〈표 1〉 참조). 우리나라 청년 고용률은 23.5%, 프랑스는 29.91%이며, 이는 우리나라가 프랑스의 78.5% 수준에 머물고 있는 것을 보여 준다(2011년 기준).<sup>5)</sup>

흥미로운 것은 기업들의 경우, 고졸인력을 활용할 때 가장 큰 어려움으로 고졸인력의 입사지원 자체가 부족하다는 것을 호소하고 있다는 점이다. 노동연구원(2010)의 연구결과에 따르면, 전문계고를 졸업한 구직자 수가 양적으로 부족하다는 점을 많은 기업인사담당자들이 지적하고 있었으며, 대한상공회의소(2011)가 실시한 ‘기업의 고졸인력 활용 현황 및 채용수요 조사’에서도 기업들이 고졸인력의 입사지원 자체가 부족하다는 점을 가장 큰 어려움으로 호소하고 있음을 재확인하였다.<sup>6)</sup> 이러한 조사결과들을 살펴보면, 구인활동을 하는 기업에게 ‘부족한 일자리’가 ‘고졸채용’의 장애요인이라는 주장은 동의하기 어려운 것이다.

고졸인력들의 노동시장에서 ‘부족한 일자리’와 ‘구직자 부족’ 문제가 양립하는 외견상 모순적인 상황은 결국 ‘양질의 일자리’가 부족하여 발생하는 현상이라는 것을 암시해주고 있다. 제한된 양질의 일자리 수급과정이 고학력 인력중심으로 작동하면서 고졸인력의 취업여건이 더욱 악화되고, 취업의 어려움으로 진학을 선택하는 전문계고 졸업자들이 늘어나게 되며, 결과적으로 대졸인력 규모가 커지면서 ‘제한된 양질의 일자리’에 대한 고학력자들의 경쟁은 더욱 치열해질 수밖에 없다. 고학력자들의 경쟁이 치열해질수록 고졸자들은 경쟁에 참여하기조차 힘들게 되며 결과적

고졸인력들의 노동시장에서 ‘부족한 일자리’와 ‘구직자 부족’ 문제가 양립하는 외견상 모순적인 상황은 결국 ‘양질의 일자리’가 부족하여 발생하는 현상이라는 것을 암시해주고 있다. 우리나라 고졸채용 문제점의 핵심은 ‘고용의 양’보다는 ‘고용의 질’에 있는 것이다.

으로 대학진학으로 진로를 전환하는 약순환구조가 재생산되어 왔다. 즉, 우리나라 고졸채용 문제점의 핵심은 ‘고용의 양’보다는 ‘고용의 질’에 있는 것이다. 최근 대한상공회의소(2012)가 실시한 ‘청년층 중소기업 취업의사 및 미스매치 실태조사’에서는 대학생들이 취업 시 가장 중요하게 고려하는 기준으로 임금 및 복리후생(47.4%), 그 다음으로 고용안정성(24.6%)을 꼽고 있는 반면, 업무내용의 적절성(5.2%)은 취업 시 크게 고려하지 않고 있는 것으로 나타났다. 즉, 직무의 적합성보다도 안정적이고 좋은 직장에 대한 선호가 분명한 것을 확인할 수 있다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 대학생들이 취업 시 선택기준 설문 결과

(단위: %)

| 구분 | 임금/복리후생<br>(①) | 고용안정성<br>(②) | 능력개발<br>(③) | 회사의 비전<br>(④) | 업무내용<br>(⑤) | 복리와 안정<br>(①)+(②) |
|----|----------------|--------------|-------------|---------------|-------------|-------------------|
| 전체 | 47.4           | 24.6         | 13.1        | 9.7           | 5.2         | 72.0              |
| 성남 | 52.0           | 15.3         | 13.6        | 12.4          | 6.8         | 67.3              |
| 성녀 | 41.7           | 36.1         | 12.5        | 6.3           | 3.5         | 77.8              |

자료: 대한상공회의소 (2012, p.8) 표15) 재구성

4) 한국은 30%, 프랑스는 29% 수준으로 큰 차이는 없었음.

5) 양국의 청년 고용률이 모두 30% 미만이지만, 프랑스의 경우 2001년부터 2011년까지 변화폭이 크지 않았던 반면 우리나라는 지속적으로 하락해 왔다는 점도 유의하여야 한다. 이는 청년고용시장의 불안정성을 간접적으로 암시하고 있다.

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

공공기관은 많은 구직자들이 취업하기 희망하는 산업계의 매우 중요한 고용주체이다. 그렇기 때문에 고용문화를 변화시키기 위한 정책수단으로서 의미가 크다. 공공기관 인력관리의 투명성과 공정성이 중요한 까닭도 이 때문이다.

고임금과 복리후생 여건이 좋으며 직장의 안정성이 확보된 '좋은 일자리'에 대한 구직자들의 선호는 굳이 미디어 보도나 여론조사를 통해 확인하지 않더라도 당연한 이치이다. 또한, 대학생들은 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 취업도 고려하겠다'는 대학생들도 72.6%에 이르고 있는 것으로 조사되었다(대한상공회의소, 2012). 학력이 인력 선발의 주요 잣대로 기능할 경우, 고용경색에 따라 대졸자의 구직범위가 과거 고졸인력이 수행했던 분야까지 확대된다면 고졸자 취업은 더욱 힘들어질 것이라는 예측은 쉽게 가늠할 수 있다. 실제로, 과거 IMF 경제위기 이후 대졸인력의 하향취업 경향이 심화되었던 우리나라의 경험도 이를 뒷받침해주고 있다.

고졸자 취업여건을 악화시키는 문제점들을 순환적으로 연결하고 있는 고리를 끊기 위해서는 무엇보다도 고졸인력이 취업할 수 있는 양질의 일자리 확보와 채용 확대가 중요하다. 공공기관들이 열린 채용을 통해 과거보다 고졸인력의 선발규모를 늘려가고 있는 것도 그러한 취지로 이해할 수 있다. 그래서 고졸취업의 문제를 해결하기 위해서는 공기업을 포함한 공공기관의 역할이 매우 크다. 이들은 좋은 일자리를 제공할 수 있는 고용주체이기 때문이다.

### III. 공공기관 고졸채용 현황과 인력관리

#### 1. 고졸인력 채용 확대를 위한 정책 변화

공공기관은 많은 구직자들이 취업하기 희망하는 산업계의 매우 중요한 고용주체이다. 그렇기 때문에 고용문화를 변화시키기 위한 정책수단으로서 의미를 가지고 있다. 공공기관 인력관리의 투명성과 공정성이 중요한 까닭도 이 때문이다. 앞서 언급한 것과 같이 학력차별을 폐지하려는 정부의 노력이 최근에서야 시작된 것은 아니다. 실제로 국가인권위원회가 학력에 의한 차별 철폐를 권고하기 이전부터 (구)한국토지공사와 같은 경우는 2003년부터 '열린채용'을 도입하여 실시하였던 경험들이 있다(한국직업능력개발원, 2009).

2004년 국가인권위원회의 권고 이후, '학력제한 철폐'라는 정책방향의 일관성은 최근까지 계속하여 유지되어 왔다. 2007년 당시 기획예산처는 공공기관들이 채용과정에서 학력이나 연령을 잣대로 차별하는 일이 발생하지 않도록 공공기관 인사지침을 개정하였으며, 2010년에는 국가정책조정회의에서 정부와 공공기관의 채용, 승진, 보수 등 인력관리상 학력요건이나 규제를 폐지·개선하기 위한 '학력규제 개선 기본방안'을 논의하기도 하였다. 2011년에는 '공생발전을 위한 열린 고용,' '학력보다는 능력이 중시되는 열린 고용사회 구현'이라는 관점에서 학력 철폐를 위한 논의가 계속 이어져 오면서, 그 정책대상을 '고졸자'로 보다 구체화하고 있다. 학력제한 철폐의 부작용으로 왜곡된 청년 고용구조를 바로잡기 위해 고졸채용을 강조하기 시작한 것이다. 아직은 정책의 상징성을 뛰어넘는 실제적인 효과에 대한 평가는 유보적이다.

그래도 긍정적인 것은 OECD 통계자료와 전문계 고교 졸업생들의 진로에 대한 통계에서 최근 3년간 유의미한 변화가 관찰되고 있다는 것이다. 여전히 다른

주요 국가에 비해 청년 고용은 낮으나, 2009년 이후 대부분 국가들은 계속하여 하락국면에 있는 가운데 우리의 경우는 하락국면에서 벗어난 것으로 나타나고 있다. 이와 함께 2000년대 접어들면서 계속하여 취업률 하락, 진학률 증가로 일관되었던 전문계고 졸업자의 진로선택 경향도 2009년 이후에는 이전과 다른 방향으로 변화하고 있다. 2008~10년도 통계를 보면, 10% 대로 떨어졌던 취업률은 2011년도 20% 수준을 다시 넘어섰으며, 진학률도 2006년 이후 처음으로 60% 수준으로 감소하였다. 또한, 2001년 이후 11~12만명 수준에서 유지되었던 진학자 규모도 9.7만명으로 줄어들었다. 전문계고를 중심으로 나타나고 있는 이러한 변화를 지속적으로 이어가기 위해서는 고졸인력에 대한 기관 및 기업의 수요가 안정적으로 확보되어야 할 것이다.

〈표 4〉 최근 5년간 공공기관 고졸자 채용현황

(단위: 명, %)

| 년도 | 2007  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----|-------|------|------|------|------|
| 규모 | 1,394 | 890  | 293  | 437  | 590  |
| 비율 | 8.9   | 7.9  | 3.2  | 4.1  | 4.2  |

자료: 기획재정부 보도자료 발췌 (2012. 5. 4)

최근 5년간 공공기관 고졸자 채용규모를 보면, 2007년 1,336명에서 2009년 293명 수준까지 감소하였으나, 2010년부터 소폭 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 고졸 채용규모가 크지 않기 때문에 고졸 채용의 효과라고 이야기할 수 없으나, OECD 청년고용률, 전문계고 졸업자 취업률, 공공기관 고졸자 채용비율이 2009년을 기점으로 유사한 변화를 보여주고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 다만, 정부 정책방향에 따라 단기적으로 고졸 채용규모를 확대하는 것은 일시적인 고용효과에 지나지 않기 때문에, 중장기적으로 고

정부 정책방향에 따라 단기적으로 고졸 채용규모를 확대하는 것은 일시적인 고용효과에 지나지 않기 때문에, 중장기적으로 고졸자가 수행할 수 있는 직무를 발굴하고 기관 및 기업의 인력계획이 체계적으로 가능하여야 고졸 채용이 제도적으로 활성화될 수 있을 것이다.

졸자가 수행할 수 있는 직무를 발굴하고 기관 및 기업의 체계적인 인력계획이 가능하여야 고졸 채용이 제도적으로 활성화될 수 있을 것이다.

## 2. 공공기관의 고졸인력 관리

### 가. 고졸인력현황

개별기관에 따라 다소 차이가 있으나, 평균적으로 시장형 공기업은 인력의 24%, 준시장형 공기업은 약 20%, 기금관리형 준정부기관은 11%, 위탁집행형 준정부기관은 8%, 기타공공기관은 7% 정도가 고졸인력으로 구성되어 있다.<sup>7)</sup> 전력·에너지, 철도와 같은 기능·기술직 수요가 많은 시장형, 준시장형 공기업의 경우는 고졸인력 구성비가 상대적으로 높으나, 유사기관들 사이에 편차가 있었다.

〈표 5〉 주요 공공기관 유형별 고졸인력 비율<sup>1)</sup>

(단위: %)

| 유형별  | 시장형 공기업 | 준시장형 공기업 | 위탁집행형 준정부기관 | 기금관리형 준정부기관 | 기타공공기관  |
|------|---------|----------|-------------|-------------|---------|
| 평균비율 | 20      | 19       | 9           | 10          | 14      |
| 최대기관 | 한국전력공사  | 대한석탄공사   | 한국전기안전공사    | 사학연금공단      | 인천항보안공사 |

주: 1) 주요 공공기관 현황조사(125개) 기준임(2011년)

7) 현원 대비 고졸인력 규모이며, 전체 공공기관 기준임(2011년)

**체계적인 인력관리는 중장기적인 인력수급계획이 전제되어야 가능하다. 고졸인력을 포함시킨 장기인력계획을 수립하기 위해서는 고졸적합 직무에 대한 명확한 정의를 기반으로 고졸인력들이 수행할 수 있는 직무를 발굴하여야 한다.**

동일 산업분야에서 활동하는 한국전력과 발전자회사들의 고졸인력 비중도 기관에 따라 20%대에서 40% 수준까지 상당히 차이를 보이고 있다. 기관의 설립과 발전과정, 직무구조의 특성이 모두 다르기 때문에 일률적인 비교는 불가능하겠지만, 유사기관 간 인력구조의 차이는 체계적인 인력계획과 관리가 고졸자 수행 적합 직무의 발굴, 그리고 고졸채용 적정규모를 추정하는 작업과 함께 병행되어야 함을 암시하고 있다.<sup>8)</sup>

**나. 고졸적합 직무비중과 내용**

체계적인 인력관리는 중장기적인 인력수급계획이 전제되어야 가능하다. 고졸인력을 포함시킨 장기인력계획을 수립하기 위해서는 고졸자 수행적합 직무에 대한 명확한 정의를 기반으로 해당직무를 발굴하여야 한다. 많은 공공기관들이 예년에 비해 고졸인력 채용을 확대하고 있으나, 아직까지 특별한 인사지침이나 인력운용계획을 따로 마련되어 있지 않은 경우가 많으며, 기관 내부의 경험적 판단이나 자체 직무분석에 따라 고졸인력 수요를 추정하고 있는 상황이다.

최근 확인한 고졸인력 수요가 거의 없는 연구중심기관들을 제외한 120여개의 공공기관 인사담당자들의 의견에 따르면, 신규 고졸인력이 수행할 수 있는 직

무비중은 공공기관 유형별, 주요사업 성격에 따라 차이가 있는 것으로 파악되었다. 공공기관 유형별 비교에 따르면, 고졸직무의 비중은 일반적으로 작년 기획재정부가 권고하였던 채용수준의 20% 수준 내외에서 차이가 나는 것으로 파악되었다(<표 6> 참조).

**<표 6> 주요 공공기관 고졸인력 수행 적합 업무 비중<sup>1)</sup>**

(단위: %)

| 유형별  | 시장형<br>공기업 | 준시장형<br>공기업 | 위탁집행형<br>준정부기관 | 기금관리형<br>준정부기관 | 기타공공기관 |
|------|------------|-------------|----------------|----------------|--------|
| 적합비율 | 17         | 20          | 32             | 13             | 13     |

주: 1) 주요 공공기관 인사담당자들이 제시한 고졸적합 직무비중이 직무분석을 근거로 한 경우가 35%, 경험적 판단에 근거한 경우는 56%, 그리고 직무분석과 경험적 판단을 모두 고려한 경우는 9%이었음.

주요사업의 성격에 따라 공공기관들을 시설관리, 관광, 에너지/전력, 건설교통, 검사/심사/평가, 의료, 교육, 금융, 정보통신기술 분야 등으로 구분하여 비교하면 잠재적으로 고졸인력 수요가 많은 기관과 그렇지 못한 분야가 확연히 구분된다. 인천항보안공사, 부산항보안공사, 주택관리공단, 우체국시설관리지원단과 같은 시설관리형 기관들은 고졸인력이 담당할 수 있는 직무비중이 높은 반면, 한전KDN, (주)한국기업데이터, 한국고용정보원, 한국거래소, 한국전력거래소와 같이 정보통신기술 및 시스템업무가 핵심인 기관들은 신규채용 시 고졸인력 수요가 매우 제한적인 것으로 파악되었다.

이와 같이 기관의 핵심 업무성격에 따라서 신입 고졸인력이 수행할 수 있는 직무비중에 차이가 있으나, 전력·에너지산업과 같이 기술인력 수요가 많은 기관을 제외하면 실제로 대다수 공공기관에서 고졸 직무로 인식하고 있는 기능 및 직무들은 행정지원, 서무, 회계, 고객지원, 시설관리, 전산업무로 대동소이하다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 현재 공공기관이 고졸

8) 발전자회사들의 노동생산성의 직접적인 비교는 불가능하지만, 기관별 고졸인력 비중의 차이와 노동생산성사이에 유의미한 관계는 없음.

적합 직무라고 분류하는 것은 전통적으로 과거부터 고졸 직무 분야로 인식되었던 단순사무보조나 회계업무가 일반적이다.

### 3. 직무 기반의 채용환경 강화 필요성

고졸채용을 '확대'하기 위해서는 해당 직무를 개발하여 안정적으로 확보하여야 한다. 이는 2000년대 초반 학력제한 철폐의 부작용으로 취업경쟁에서 잃어버렸던 고졸인력의 설 자리를 다시 찾아주는 작업이기도 하다. 고졸 적합 직무발굴의 의의는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 직무내용과 역량수준을 고려한 효율적이고 전략적인 인사관리의 토대를 마련할 수 있다. 즉, 개인의 능력과 역량을 고려한 적재적소 배치가 가능해진다. 고졸자들이 수행할 수 있는 업무를 많이 발굴할수록 이들의 채용을 확대할 수 있다. 둘째, 과거 학력제한 철폐의 부작용으로 나타났던 문제점들을 바로잡을 수 있다. 노동시장에서 고학력자들의 하향지원으로 고졸자들의 입지가 좁아졌다는 것도 문제이지만, 더욱 심각한 것은 하향지원한 상당수 고학력자들이 직무의 단순성과 낮은 임금 및 보상수준으로 업무동기가 저조하였다는 점이다. 즉, 고졸 적합 직무의 발굴을 통해 개인의 역량수준과 담당직무 간의 미스매치(mismatch)로 발생하는 비능률을 방지하여야 한다. 직무성격과 적합성에 대한 고려가 없이 채용시험과 평가점수만으로 인력을 충원하여 필요 이상의 자격을 갖춘 인력을 배치하는 것이 오히려 기업의 성과에 부정적일 수 있기 때문이다. 이는 조직 내부의 인력 수요를 정확히 판단하여 고졸인력과 고학력인력을 대상으로 전체 능력과 역량에 따른 선발과 배치, 직무의 난이도를 고려한 차별화된 보상시스템을 바탕으로 '동일직무·동일임금' 원칙이 지켜져야 하는 이유이다.

여전히 아웃소싱이 가능한 분야가 있다면,  
아웃소싱을 통해 경영효율화를 달성할 것인가,  
고졸채용 확대를 통해 사회적 책임을  
강화할 것인지 판단하는 것은  
공공기관에게는 어려운 선택이다.

### 4. 고졸채용 확대에 따른 쟁점

그동안 상당수 공공기관들은 경영효율화 방안으로 조직의 기능 중에서 단순 업무들을 아웃소싱으로 전환하여 왔기 때문에 고졸채용 직무개발은 쉽지 않은 작업이다. 여전히 아웃소싱이 가능한 분야가 있다면, 아웃소싱을 통해 경영효율화를 달성할 것인가, 고졸채용 확대를 통해 사회적 책임을 강화할 것인지 판단하는 것은 공공기관에게는 어려운 선택이다. 이 밖에도 고졸인력 채용이 확대되면서 논의되는 쟁점들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 고졸인력 채용과정에서 발생하는 문제점 중 하나는 고졸자 지위에 대한 명확한 정의가 없다는 것이다. 고졸채용이 확산되자, 대학 재학생이나 휴학생 등 아직 졸업하지 않은 구직자들이 취업 이후 자퇴하는 사례까지 발생하고 있다고 한다. 이러한 현상은 청년취업의 어려움을 보여주는 것이지만, 과거 학력제한철폐가 오히려 고졸인력의 취업을 힘들게 하였던 것처럼 또다시 제도의 본질과 정책취지를 왜곡시키는 상황으로 전도될 우려가 있다. 고졸인력의 정의는 고졸 채용규모를 추적하기 위한 통계 목적으로도 필요하지만, 취업현장에서는 고졸인력이 어떻게 정의되는가에 따라 구직자들의 이해관계가 변화 때문에 민감한 쟁점이 되고 있다.

둘째, 고졸인력의 경우, 장기적인 관점에서 인력계획에 어려움이 있다. 대학진학을 위해 퇴직하는 등 재

**고졸채용을 확대하고 장기적으로 공공기관의 인력공급원으로 활용하기 위해서는 무엇보다도 정부가 주도하고 있는 고졸채용의 정책방향이 보다 명확하여야 한다. 장기적으로는 인적자원 활용의 효율성을 제고하기 위한 전략으로 접근하여야 한다.**

직기간이 짧고 이직률 높다는 인식이 있어 채용에 회의적인 경우가 많으며, 남성은 군 복무기간 동안 업무 단절이 발생하여 입대 이전 기간 동안 인력활용이 제한적일 수 있다.

셋째, 장기간 대졸인력을 중심으로 인력을 운용한 기관에 고졸인력들의 조직적응과 융합에 회의적인 시각이 있다. 고졸과 대졸인력 사이에 학력 및 연령의 차이가 있어 유사업무를 수행할 경우에 갈등이 발생할 소지가 있다.

넷째, 고졸인력 채용 이후 역량개발방안이 구체적으로 마련된 기관들이 많지 않다. 고졸인력 대부분 '선취업 후진학'에 대한 기대를 가지고 있으며, 고졸인력의 대학진학은 장기적으로 기관의 조직역량 강화에 도움이 된다. 하지만, 고졸인력의 역량개발과 경력발전에 대한 인력관리 체계화 작업이 미비한 상태에서는 단순직무 수행 이외에는 운용에 한계가 있어 고졸인력 채용을 지속적으로 확대유지하기 어려워질 수밖에 없다. 대졸인력에 비해서는 직업경력의 첫 단계를 20세 이전부터 시작하는 고졸인력의 초기 역량개발비용 부담이 더 클 수 있지만, 대졸인력보다 더 오랜 기간 근무한다는 점에서 이들의 교육훈련과 역량개발은 조직에 대한 충성심(loyalty)과 성과(performance)에 기여할 수 있다.

#### IV. 맺음말


청년 일자리 부족으로 시름하고 있는 사회분위기 속에서 추진되고 있는 고졸채용 확대는 이들에 대한 특혜로 비추어지고 있는 것도 사실이다. 사회 형평적인 차원에서 학력에 따른 차별을 받고 있는 고졸인력의 피해를 바로잡는다고 보는 긍정적인 평가와 함께 고등교육을 받은 대졸인력들이 역차별을 당하고 있다는 부정적 입장은 공정성 문제를 지적하고 있다. 하지만, 정부 주도로 촉발된 고졸채용이 민간기업에서도 점차 확산되고 있는 것은 긍정적인 현상이다.

고졸채용을 확대하고 장기적으로 공공기관의 인력공급원으로 활용하기 위해서는 무엇보다도 정부가 주도하고 있는 고졸채용의 정책방향이 보다 명확하여야 한다. 현재 고졸인력을 선발하는 것이 사회적 책임으로 인식되는 경향이 크나, 장기적으로는 인적자원 활용의 효율성을 제고하기 위한 전략으로 접근하여야 한다.

특정집단에 대한 특혜도 역차별도 아닌 효율적이고 공정한 인력관리를 통해 인력수급의 건전성을 강화하는 한편, 역량과 능력에 따라 배치하고 직무수준에 따라 보상받을 수 있는 시스템을 도입하여 직원들의 업무동기를 강화하는 것이 필요하다. 필요 이상 자격을 갖춘(overqualified) 인력을 활용하는 것보다는 담당 업무를 수행할 수 있으며 성취동기를 가질 수 있는 인력을 적재적소에 배치하는 것이 조직성장에 기여하기 때문이다. 즉, 공정성을 전제로 채용, 배치, 평가, 보상, 승진과정에서 '합리적인 차별'이 공공기관 인력관리의 기본원칙이 되어야 한다.

고졸채용에 대한 정책의 일관성과 신뢰를 지속적으로 확보하는 것도 중요하다. 대학진학률이 70%를 넘는 현실에서 고졸채용 확대와 반값등록금에 대한 논의는 정책취지가 상반되어 있다. 고졸채용은 고용뿐만 아니라 교육정책과도 밀접하게 연계되어 있으며, 정부기관뿐만 아니라 대학 및 전문계고 등 교육기관들의

이해관계가 상충되는 경우가 많아 정부가 지속적으로 일관되고 명확한 정책시그널을 유지하여야 효과를 기대할 수 있다.

‘합리적 차별을 통한 공정한 인력관리’와 ‘일관성 있는 정부정책,’ 이를 통해 ‘사회적 신뢰’가 확보된다면, 장기적으로는 학력과잉에 따른 비효율을 제거하기 위한 사회적 합의와 분위기가 충분히 성숙될 것이며, 정부정책이 아니더라도 공공기관의 필요에 따라 고졸채용이 정착될 수 있을 것이다. 

한국인사관리협회, 『인사관리』 Vol. 272, 2012.4.

교육통계연보, <<http://cesi.kedi.re.kr/index.jsp>>

OECD 통계, <<https://www.oecd.org/>>

국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr/main.html>>

### 〈참고문헌〉

김동원 외, 『기업체 신입사원 선발 시 학력제한철폐의 효과 연구』, 한국직업능력개발원, 2009.

김세움 · 김진영 · 조영준, 『학력별 노동시장 미스매치 분석과 교육제도 개선 과제』, 한국노동연구원, 2010.

김유선 외, 『고졸 청년층 노동시장 분석』, 한국고용정보원, 2009.

대한상공회의소, 「기업의 고졸인력 활용 현황 및 채용 수요 조사」, 2011.

대한상공회의소, 「청년층의 중소기업 취업의사 및 미스매치 실태조사」, 2012.

삼성경제연구소, 「대학에 가지 않아도 성공하는 세상」, 2012.

삼양사, 「삼양사 직무급 인사체계」, 2002.

양훈모 외, 『전략적 인사관리론』, 대경출판사, 2006.

윤형한 외, 「고졸취업문화 정착을 위한 정책 방안: 취업실태결과를 중심으로」, 『교육정책네트워크 교육현장 순회토론회(울산광역시교육청)』, 2012.

한국경영자총협회, 『고용 형태 다양화 시대의 인력관리』, 1995.