

이슈페이퍼

고졸청년의 취업 추이와 향후 과제

채창균 · 양정승

이슈페이퍼 2015-1

이슈페이퍼

고졸청년의 취업 추이와 향후 과제

채창균 · 양정승

고졸청년의 취업 추이와 향후 과제

채창균 · 양정승 1)

〈목 차〉

I. 연구 배경 및 목적	2
II. 조사 및 분석 결과	3
III. 정책 제언	15
IV. 연구의 의의와 한계	21
참고문헌	22

고졸청년의 취업 추이를 분석해 본 결과, 고졸청년의 고용률은 하락 추세에 있으며, 특히 전문대졸자나 4년제 대학 졸업생과 비교할 때 상대적으로도 악화되고 있었음. 다만 이러한 추세는 15~29세 청년층 모두에게 동일하게 나타나는 것이 아니며, 15~24세 청년층의 고용률은 최근 들어 오히려 높아진 반면, 25~29세 청년층의 고용률은 하락하는 양상을 보였음. MB정부의 고졸 취업 활성화 대책이 고교단계 직업교육에 초점을 두고 있어 그 주 대상이었던 신규 학졸 저연령 청년층에게는 어느 정도 성과를 거두었지만, 이들의 고용이 25~29세의 고용을 대체하는 의도치 않은 부작용이 나타남으로써 결과적으로 고졸 청년 전체적으로는 성과가 제약될 수밖에 없었던 것으로 판단됨.

– 주제어: 고졸 취업, 학력별 고용률, 학력별 임금격차, MB정부

1) 한국직업능력개발원 선임연구위원(che@krivet.re.kr)·부연구위원(jseyang@krivet.re.kr)

I. 연구 배경 및 목적

지난 MB정부에서는 우리나라 청년층의 심각한 고용문제가 과도한 대학진학에 있다고 보고, 대학진학률을 낮추고 고졸 취업을 활성화하기 위한 다양한 정책들을 추진하였다. 학력보다 능력에 따라 일할 수 있는 기회를 균등하게 부여하고자 하는 취지였다. 이를 위해 취업 명품 고교단계 직업교육기관이라고 할 수 있는 마이스터고의 신설 및 육성 정책, 선취업후진학 정책 등을 본격적으로 추진하기 시작했다. 박근혜 정부 들어서도 ‘능력중심사회’를 강조하면서 MB정부의 고졸 취업 활성화 정책을 그대로 계승하고 있는 것처럼 보인다(일자리 정책의 무게중심이 고졸 취업 활성화에 있는 것으로 보이지는 않지만). 그 결과 대학진학률은 최근 감소추세를 보이고 있으며, 언론 등에서도 고졸 취업 모범 사례 등이 다수 소개되는 등 정책이 효과를 거두고 있는 것처럼 비춰지고 있다.

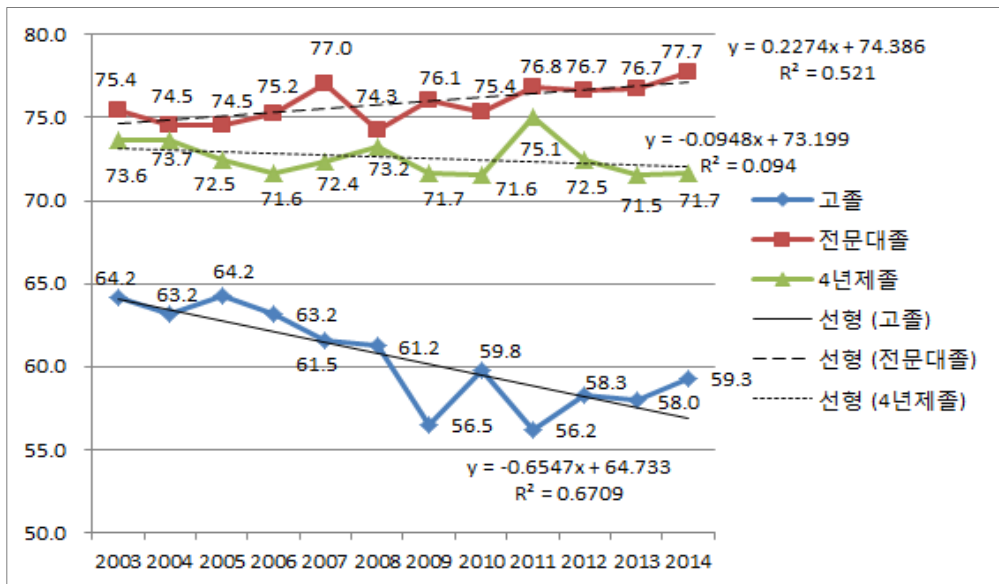
본고에서는 청년층의 학력별 노동시장 이행 실태를 비교분석함으로써, 과연 고졸자의 노동시장 이행 여건이 개선되고 있는지 분석하고자 한다. 이는 MB정부 이래의 고졸 취업 지원 정책이 효과를 거두고 있는지를 파악하는 의미도 있다고 할 것이다. 노동시장 이행 실태는 취업의 양적, 질적 성과로 나누어 분석하였는데, 양적 측면은 취업 여부, 질적 측면은 정규직으로의 취업 여부와 임금수준 등을 통해서 파악해 볼 것이다.

그런데 MB정부의 고졸 취업 활성화 정책은 사실상 고졸 청년층 전반을 그 대상으로 하기보다는 고교단계 직업교육에 초점을 두고 있어 저연령층 고졸자를 대상으로 하고 있다는 인상이 강하다. 그렇다면 이런 질문이 가능하다. 만약 기업이 뽑고자 하는 고졸 청년의 총량이 정해져있다면, 신규 학졸 저연령층 고졸자의 채용 확대가 상대적으로 고연령층 청년 고졸자의 취업기회를 위축시키는 것이 아닐까 하는 점이다. 본 연구에서는 고졸 청년층의 연령간 대체효과가 과연 존재하는 지에 대해서도 분석해 볼 것이다.

II. 조사 및 분석 결과

1. 학력간 취업가능성 비교

경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각 년도 8월 자료로부터 순수 고졸과 전문대졸, 4년제 대학 졸업²⁾ 15~29세 청년층의 2003년부터 2014년까지의 고용률을 도해해 보면, [그림 1]과 같다. 전문대졸은 전반적으로 고용률이 상승세를 보이는 반면, 4년제 대학 졸업자와 고졸자의 경우 고용률이 하락 추세를 보이고 있으며, 특히 4년제 대졸자에 비해 고졸자의 고용률 하락 폭이 매우 두드러진다는 사실이 확인된다. 고졸자의 경우 2011년부터 고용률이 상승하고는 있지만, 상승폭이 크지 않아 2003년 수준을 크게 하회하고 있음은 물론 MB정부 이전인 2008년 수준에도 미치지 못하고 있는 상황인 것이다. 이는 MB 정부 당시 고졸 취업 지원을 위한 여러 대책들이 추진되었음에도 불구하고 사실상 그 성과가 매우 제한적이었음을 의미한다.

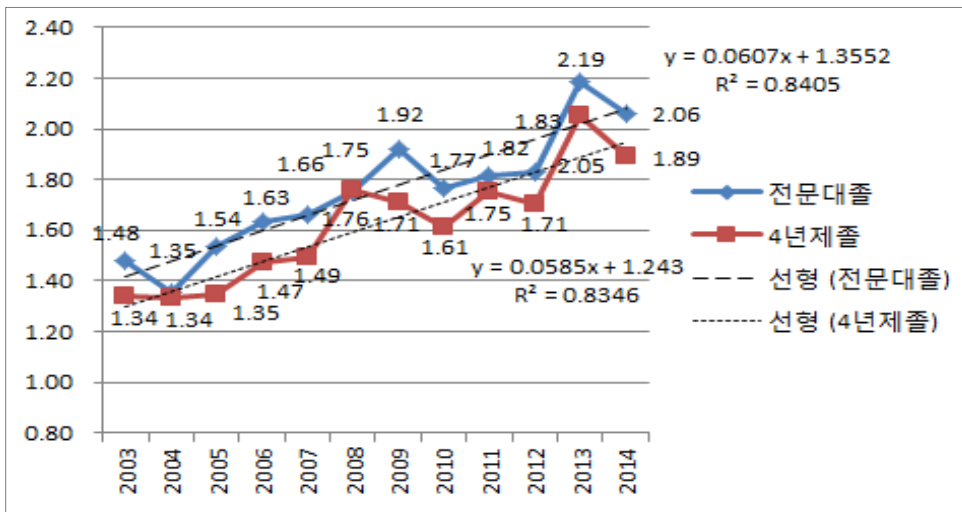


※ 자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

[그림 1] 15~29세 청년층의 학력별 고용률 추이

2) 재학생과 휴학생, 중퇴자는 분석에서 제외

취업여부에 여러 요인들이 영향을 미칠 수 있으므로, 위의 단순 비교만으로 고졸 취업이 상대적으로 악화되었다고 단정하기 곤란하다. 따라서 여기에서는 취업여부를 종속변수로 하고 취업에 영향을 줄 수 있는 여러 변수들(연령, 연령의 제곱, 성더미, 기혼여부(유배우) 더미, 학력더미(고졸을 기본으로 전문대졸, 대졸 각각의 더미변수 설정), 졸업년도)을 설명변수로 하는 로짓모형을 연도별로 추정해보았으며, 전문대졸과 대졸 더미변수의 추정계수로부터 odds ratio를 계산하였다. 이 odds ratio의 연도별 추세를 파악함으로써 다른 조건들이 통제된 상태에서 고졸자의 취업 성과가 전문대졸자나 4년제 대졸자에 비해 개선되었는지, 혹은 악화되었는지 파악하고자 한 것이다.



※ 자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

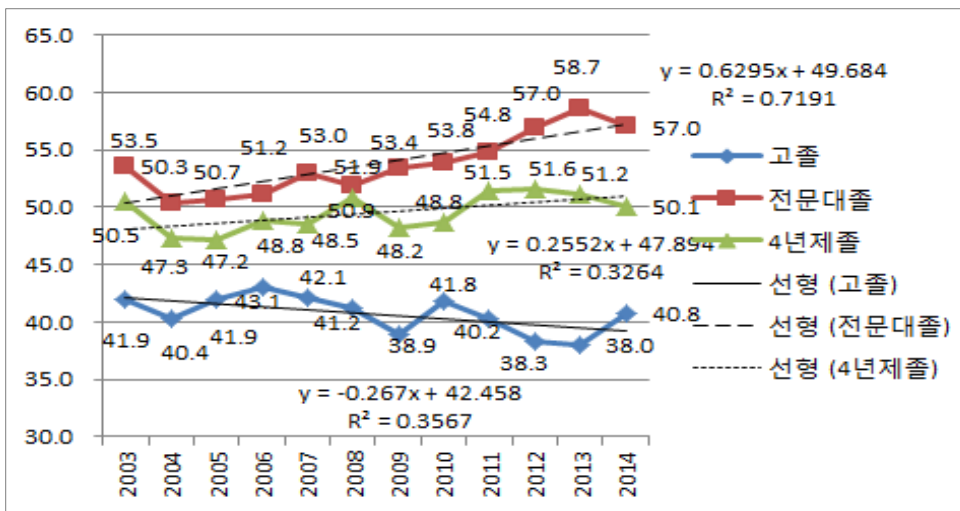
[그림 2] 15~29세 청년층의 고졸자 대비 전문대졸자와 4년제 대졸자의 odds ratio 추이(취업가능성)

먼저 전문대졸 더미변수의 추정계수로부터 계산된 odds ratio를 보면 다른 조건이 통제된 상태에서 전문대 졸업생의 취업가능성이 고졸자보다 적게는 1.35배 많게는 2.19배 정도 높았다. 고졸자에 비해 전문대 졸업생의 취업가능성이 추세적으로 높아지고 있음도 확인된다. 다시 말해 전문대 졸업생에 비해 상대적으로 고졸자의 취업가능성이 낮아지고 있는 것이다. 4년제 대졸자의 경우에도 고졸자에 비해 취업가능성

이 적게는 1.34배에서 많게는 2.05배 정도 높은 것으로 나타났다. 추세적으로도 고졸자에 비해 취업가능성이 더 높아지고 있는 것으로 보인다. 결국 다른 조건들이 통제된 상태에서의 비교를 통해서도 고졸자의 취업가능성이 대졸자나 전문대졸자에 비해 상대적으로 더 악화되고 있는 것으로 보이며, 이는 MB정부 당시 대대적으로 추진되었던 취업 지원 정책의 성과가 별로 크지 않았음을 시사한다고 하겠다.

2. 학력간 정규직 취업가능성 비교

인구 대비 정규직 취업자 비율을 학력별로 살펴보면, [그림 3]과 같다. 15~29세 청년의 정규직 취업 비율은 전문대 졸업생이 가장 높고 고졸자가 가장 낮은 것으로 나타났다. 고졸자의 정규직 취업 비율은 40% 내외에 불과해 50~60% 수준에 이르는 전문대 졸업생에 비해 크게 낮은 상황이다. 특히 전문대나 4년제 대학 졸업생의 정규직 취업자 비율은 추세적으로 상승 경향을 보이고 있음에 비해, 고졸자의 경우 그 비율이 추세적으로 하락하고 있는 양상을 보이고 있음이 특기할만하다. 정규직 취업자 비율이 가장 낮았던 2013년(38.0%)에 비해 2014년(40.8%)에 다소 개선이 이루어졌지만 2003년(41.9%)에 비해 낮은 것은 물론이고 2008년(41.2%)에 비해서도 아직 낮은 수준이다.

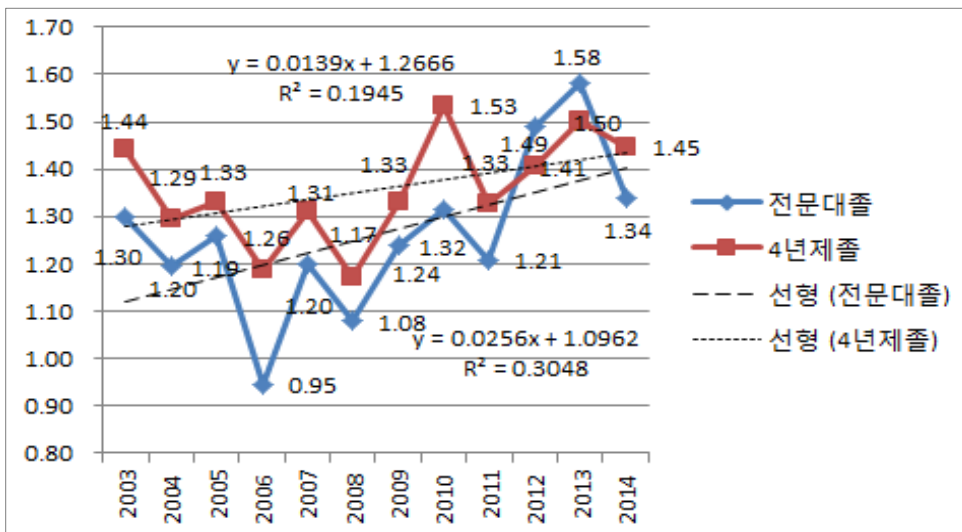


※ 자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

[그림 3] 15~29세 청년층의 학력별 정규직 취업자 비율(인구 대비)

정규직 취업여부에 영향을 줄 수 있는 여러 요인들을 통제해 주기 위해 앞서와 마찬가지로 정규직 취업여부를 종속변수로 하고 정규직 취업에 영향을 줄 수 있는 여러 변수들(연령, 연령의 제곱, 성더미, 기혼여부(유배우) 더미, 학력더미(고졸을 기본으로 전문대졸, 대졸 각각의 더미변수 설정), 졸업년도)을 설명변수로 하는 로짓모형을 연도별로 추정해보았으며, 전문대졸과 대졸 더미변수의 추정계수로부터 odds ratio를 계산해 보았다.

전문대 졸업생의 경우 고졸자에 비해 정규직 취업 가능성이 많게는 1.58배 정도 높은 것으로 나타났으며, 추세적으로도 상승하고 있다. 4년제 대졸자의 경우에도 고졸자에 비해 정규직 취업가능성이 높게 나타났으며(적게는 1.17배, 많게는 1.53배), 추세적으로도 상승 경향을 보이고 있다. 다시 말해 역으로 고졸자의 정규직 취업 가능성이 전문대나 4년제 대학 졸업생에 비해 저하되고 있는 것이다.



※ 자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

[그림 4] 15~29세 청년층의 고졸자 대비 전문대졸자와 4년제 대졸자의 odds ratio 추이(정규직 취업가능성)

3. 학력간 임금격차

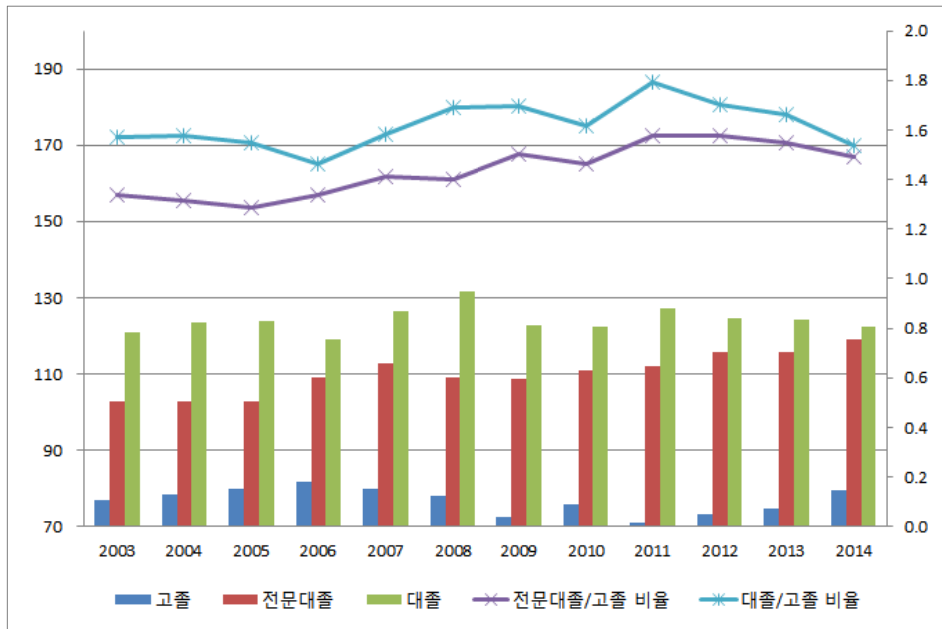
[그림 5]는 15~29세 청년층의 학력별 월평균임금과 시간당임금 추이를 나타낸 것이다. 추이비교를 위해 동등한 가치로 평가할 필요가 있기 때문에 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각 년도 8월 자료 상의 ‘최근 3개월 평균임금’ 항목에 2010년 기준 소비자물가지수를 적용하여 실질화 하였다.

먼저 학력별 실질 월평균임금을 살펴보면, 2003년에 고졸 월평균임금은 76만 8천원, 전문대졸은 102만 9천원, 대졸은 120만 8천원을 평균적으로 받고 있는 것으로 나타났다. 전문대졸은 고졸에 비해 34% 더 높은 임금을 받았고, 대졸은 57% 더 높았다. 2014년에는 고졸 월평균 79만 6천원을 받고 있었고, 전문대졸은 119만원, 대졸은 122만 4천원을 받는 것으로 조사되었다. 전문대졸은 고졸대비 49%, 대졸은 54% 더 높은 임금을 받는 것으로 나타났다. [그림 5]에 나타난 고졸대비 전문대졸과 대졸의 임금 비율을 추이에 비추어 판단하면, 전문대졸과 고졸 간의 임금격차는 확대되고, 대졸과 고졸간의 임금 격차는 큰 변화가 없는 것으로 볼 수 있다.

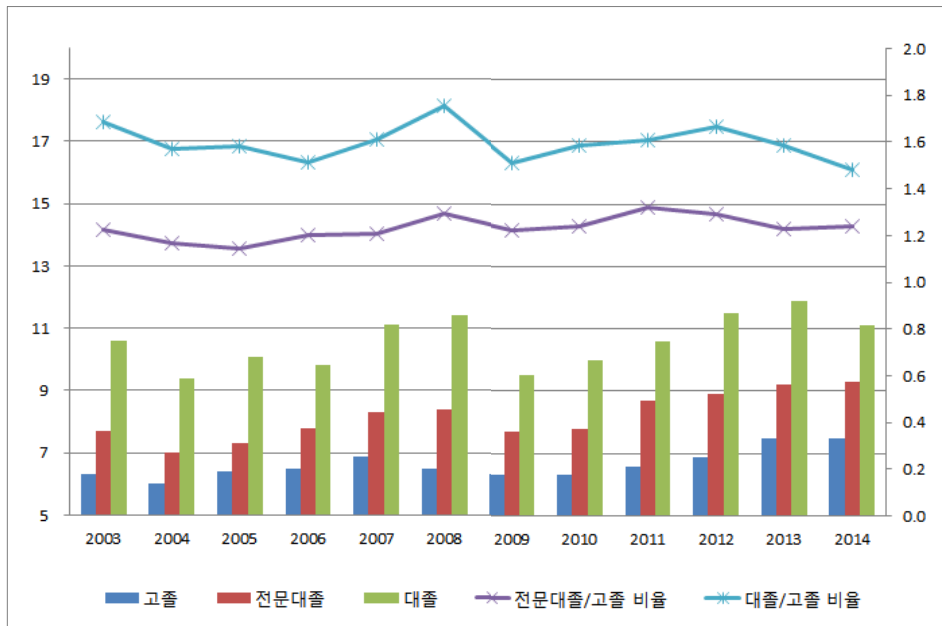
시간당 임금으로 살펴보면, 2003년 고졸은 시간당 6,300원, 전문대졸은 7,700원, 대졸은 10,600원을 받는 것으로 나타났다. 고졸대비 비율은 전문대졸이 1.2, 대졸은 1.7이었다. 2014년에는 고졸은 시간 당 7,500원, 전문대졸은 9,300원, 대졸은 11,100원을 받는 것으로 나타났다. 고졸대비 비율은 전문대졸이 1.2, 대졸은 1.5이었다. 추이에 근거하여 판단할 때, 전문대졸과 고졸 간 시간당 임금격차는 유지되고, 대졸과 고졸 간 시간당 임금격차는 감소한 것으로 나타났다.

종합적으로 말해, 월평균임금과 시간당 임금 어느 측면에서 바라보든 모든 학력계층에서 임금은 상승하는 추세이다. 그러나 전문대졸과 고졸간의 월평균임금격차는 확대되는 추세인데 이는 전문대 졸업생들이 근로하는 일자리의 근로시간이 고졸일자리보다 추세적으로 길어지는 데서 기인하는 것으로 보인다. 한편 대졸과 고졸 간 시간당 임금격차는 감소하고 월평균임금격차는 별다른 변화가 없다는 사실로부터 대졸 일자리의 근로시간 또한 상대적으로 증가하고 있는 것으로 볼 수 있다.

(가) 실질 월평균임금(단위: 만원, 2010년 기준)



(나) 실질 시간당 임금 추이(단위: 천 원, 2010년 기준)



※ 자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

[그림 5] 15~29세 청년층의 학력별 실질 월평균임금과 시간당임금 추이

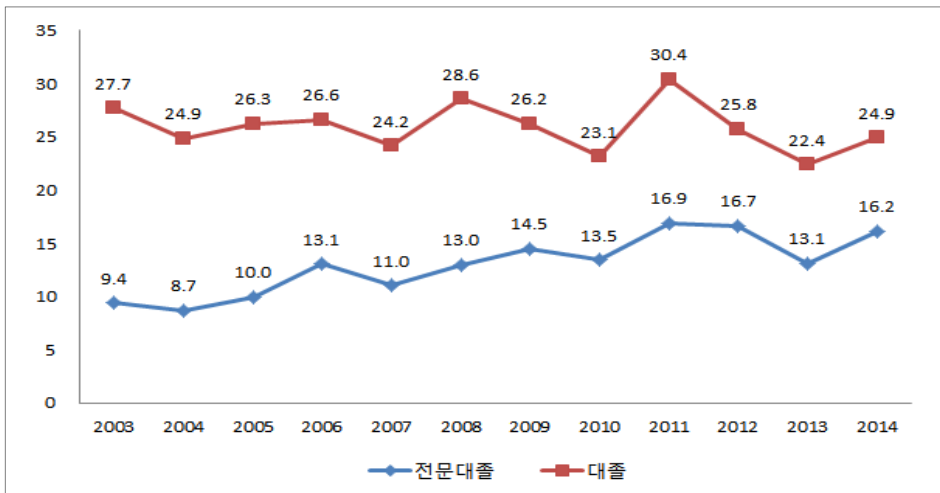
앞에서 살펴본 평균임금의 추이는 연령을 고려하지 않고 15~29세 청년층 전체의 평균 임금 추이를 살펴 본 것이다. 그러나 이 경우 나이 및 개인 특성에 따른 생산성 격차를 반영한 임금변화를 고려하지 않아 교육의 수익률을 과대 추정한다는 문제점을 안고 있다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 설명변수들을 통제하여 교육수익률을 추정하는 회귀분석에 의한 접근방식을 사용하여야 한다. 본 연구에서는 실질월평균임금과 실질 시간당임금에 로그를 취한 값을 종속변수로 하고, 설명변수로는 전문대학과 일반 4년제 대학졸업여부, 연령과 연령의 제곱, 성별, 결혼여부, 졸업년도를 사용하여 회귀분석한 후 전문대학과 일반 4년제 대학 졸업 여부에 대한 더미변수들의 계수값을 교육수익률(return to education)로 해석하였다. [그림 6]은 이러한 교육수익률의 변화추이를 나타낸 것이다.

먼저 월평균임금으로 추정한 교육수익률을 살펴보면, 전문대학을 졸업한 청년층의 경우 고졸청년층에 비해 2003년에 9.4%의 임금을 더 받는 것으로 나타났으나 2014년의 경우 16.2%로 교육수익률이 6.8%p 증가하였다. 추세적으로 살펴볼 때 전문대졸과 고졸 간의 월평균임금격차는 확대되고 있는 것으로 나타났다. 4년제 대학 졸업자의 경우 고졸에 비해 2003년 27.7% 더 높은 임금을 받은 반면, 2014년에는 24.9%를 더 받고 있었다. 대졸과 고졸 간의 월평균임금격차 추이는 2003년 이후 큰 변화가 없거나 미약한 감소 추세에 있는 것으로 보인다.

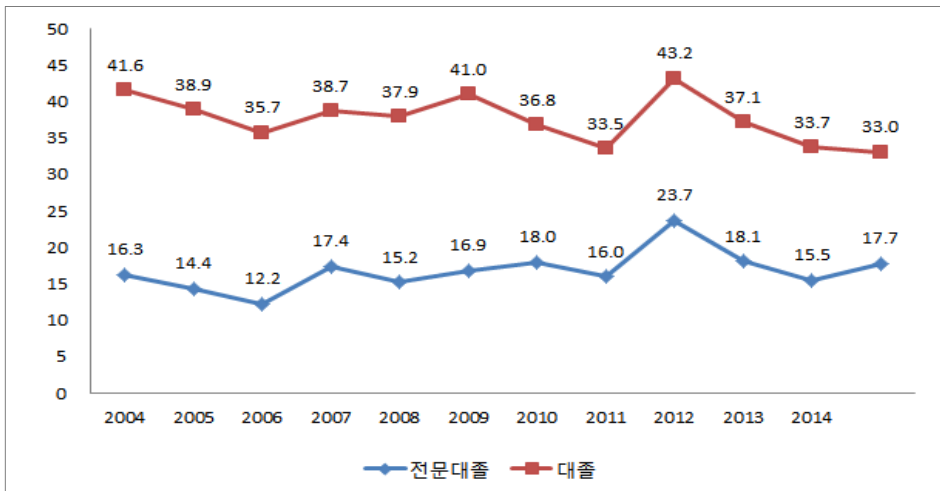
시간당 임금으로 교육수익률을 살펴보면, 전문대학 졸업자의 경우 고졸 청년층에 비해 2003년도에 16.3%, 2014년도에 17.7% 더 높은 임금을 받은 것으로 나타났고, 해당기간 동안 1.4%p 교육수익률이 증가하기는 하였으나, 전체적인 추이를 살펴보았을 때, 큰 변화가 없는 것으로 판단된다. 월평균임금격차가 동 기간 동안 확대 추세이었음을 감안한다면, 전문대학 졸업자들이 취업한 일자리의 근로시간이 증가하는 추세임을 보여준다. 그러나 시간당 임금으로 평가한 교육수익률이 더 높기 때문에 근로시간 자체는 고졸 청년층이 취업한 일자리가 여전히 더 길고 단지 추세적으로 근로시간 격차가 감소되어 가는 것으로 볼 수 있다. 대졸자의 경우 2003년에 41.6%, 2014년에 33.0% 고졸자보다 더 높은 시간당 임금을 받는 것으로 나타났다. 해당 기간 동안 8.6%p 감소하여 임금격차 감소추세가 뚜렷하였다.

지금까지 살펴 본 임금분석결과를 정리해보면, 고졸과 대졸 간의 시간당 임금격차는 감소 추세이고 고졸과 전문대졸 간의 시간당 임금격차는 미약한 증가 혹은 안정적인 상태에 있다고 할 수 있다. 한편 고졸 취업자들의 근로시간이 대졸과 전문대졸 취업자들에 비해 긴 편이다. 그러나 근로시간의 격차는 추세적으로 감소하고 있다고 볼 수 있었다.

(가) 실질 월평균 임금



(나) 실질 시간당 임금



※ 자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

[그림 6] 15~29세 청년층의 교육수익률 변화 추이(단위: %)

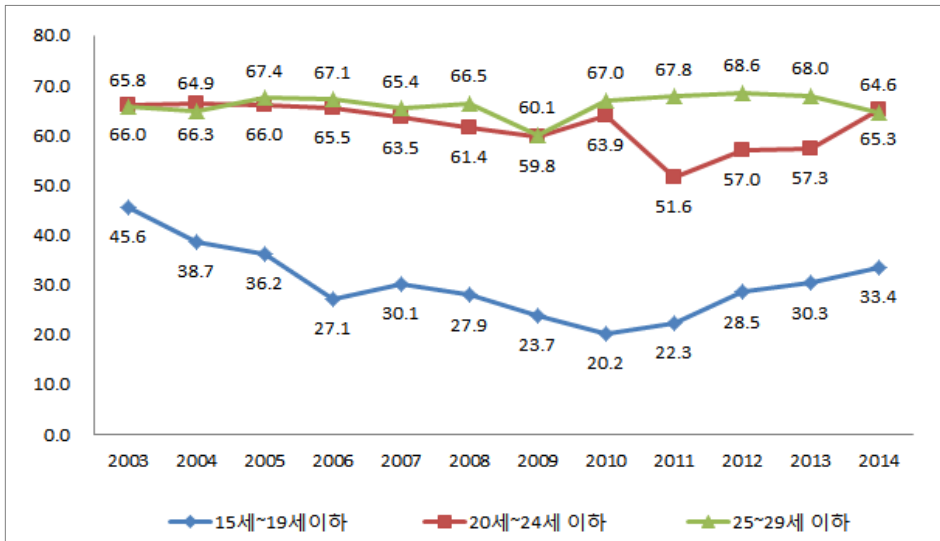
4. 고졸 취업자의 연령별 현황

[그림 7]은 15~29세 청년층 중 순수고졸자들의 연령대별 고용률의 추이를 나타낸 것이다. 20~24세의 경우 2003년에 66.0%가 취업한 상태이었으나 이후 지속적으로 감소하여 2011년에 51.6%로 최저점을 기록한 후 이후 다시 반등하여 2014년에 65.3%의 고용률을 보여주고 있었다. 15~19세 또한 2003년에 45.6%를 기록한 이후 계속 감소하여 2010년에 20.2%를 기록한 후, 2014년에 33.4%로 회복되고 있는 추세인 것으로 나타나고 있다. 15~19세와 20~24세의 경우 매우 유사한 추이를 나타내고 있으며, 이들이 주로 대학진학여부와 결부된 주요 연령층임을 고려하면 대학진학률과 밀접한 관련이 있을 것으로 생각해 볼 수 있다. 대학진학률이 2008년에 83.8%를 기록한 후 2014년에 70.9%로 감소추세인 것을 고려할 때, 대졸자의 교육수익률이 감소함에 따라 대학진학을 하지 않고 곧바로 취업하는 청년층이 증가하고 있는 것으로 볼 수 있다.³⁾ 이는 2008년 이후 MB정부에서 추진한 마이스터고 정책을 비롯한 고졸 취업자를 위한 각종 정책의 성과가 이러한 형태로 반영되었을 가능성도 암시한다고 할 수 있다. 그러나 25~29세의 경우 2003년 65.8%가 취업한 상태였던 반면에 2014년에 64.6%로 1.2%p 감소한 것으로 나타났다. 특히 2008년과 비교 시 2%p 정도 감소한 것이다. 이는 이 연령대의 고졸자에게는 정부의 대책이 미치고 있지 못한 상황이었음을 시사한다.

[그림 8]은 순수고졸 취업자의 연령구조를 나타낸 것인데, 최근 들어 15~24세 청년층의 고용률이 큰 폭으로 증가했음에도 불구하고 전체 청년 고졸자의 고용율이 저하하는 형태로 나타나고 있는 것은 25~29세 취업자의 수가 가장 많기 때문임을 알 수 있다. 보다 구체적으로 고졸 취업자의 연령구조를 살펴보면, 2003년도에 전체 고졸 취업자 중 58.2%가 25~29세 청년층이었던데 반해, 2014년도에는 46.5%로 11.7%p 감소하였지만, 이들이 여전히 다수이다. 반면 20~24세 청년층의 경우 2003년도에 33.8%에 불과하였고, 이후 지속적으로 감소하여 2009년 25.9%로 최저수치를 기록한 후 반등하여 2014년에는 35.8%로 오히려 2003년 수준을 2.0%p 상회하고 있었다. 20~24세 취업자의 점유율은 대학진학률 추이를 상당정도 반영하고 있음을 알 수 있다. 15~19세의 경우 대학진학률 추이와는 무관하게 지속적으로 증가하는 추세를 나타냈다. 2003년에는 전체 순수고졸

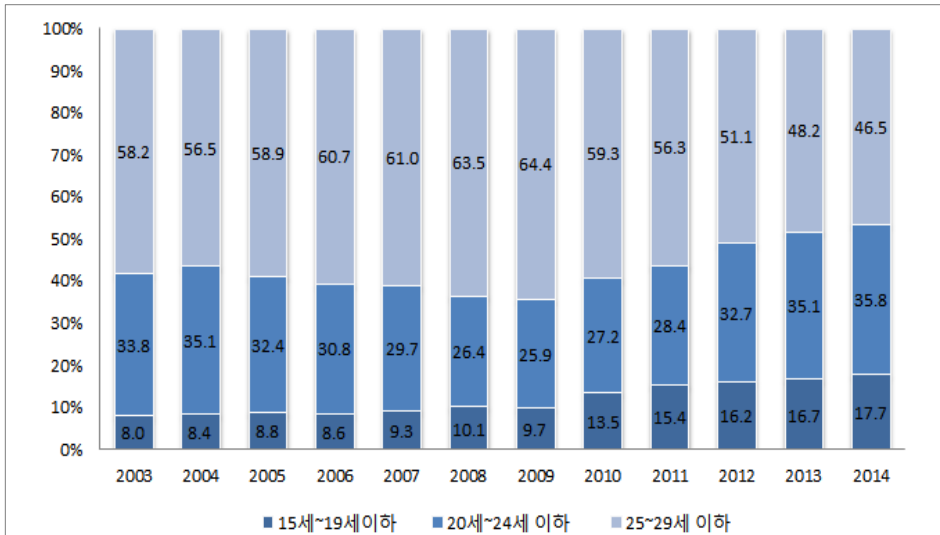
3) 대학진학률은 통계청의 『e-나라지표』의 「고등학교의 상급학교 진학률」 자료를 참조하였다.

취업자의 8.0%에 불과하였으나 2014년에는 17.7%로 9.7%p 증가하여 2배 이상 증가한 것으로 나타났으며, 추세적으로도 2003년 이후 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다.



※ 자료: 경제활동인구조사사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

[그림 7] 순수고졸자의 연령대별 고용률 추이 (단위: %)



※ 자료: 경제활동인구조사사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

[그림 8] 순수고졸 취업자의 연령 구조 추이(단위: %)

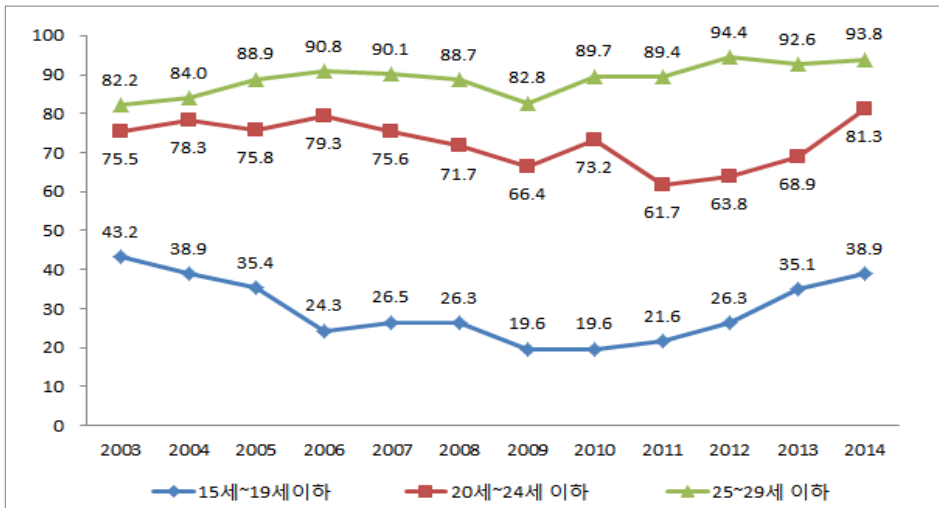
한편 순수고졸 취업자의 임금 추이를 살펴보면, [그림 9]가 보여주는 것처럼, 전체적인 실질임금의 상승을 반영하여 순수고졸 취업자의 임금 또한 상승하는 추이인 것으로 나타났다. 그러나 연령대별로는 이전의 고용률 및 취업구조 추이와 마찬가지로 추세적으로 다른 측면이 확인된다. 25~29세의 경우 실질월평균임금은 2003년도 82만 2천원에서 2014년 93만 8천으로 11만 6천원(14.1%) 증가하였고 2009년 경제위기를 반영하여 잠시 주춤하기는 하였으나 추세적으로도 지속적으로 상승하고 있는 것으로 보인다. 시간당 임금의 경우 2003년 6,500원에서 2014년 7,700원으로 1,200원(18.5%) 상승하였고, 해당 기간 동안 꾸준히 증가한 것으로 나타났다. 2008년 6,800원에 비해서도 크게 상승한 수준이다. 2008년 이후 고용률이 하락했음에도 불구하고 임금수준이 오히려 상승하고 있다는 것은 이들 연령 집단의 공급곡선이 좌측 이동했기 때문으로 보인다. 정부의 고졸자 지원 대책의 주된 대상이던 신규 학졸 저연령 고졸자에 대한 수요 때문에 기업의 25~29세 연령층 고졸자에 대한 수요가 위축되었을 것으로 예상됨에도 불구하고, 수요곡선의 좌측 이동 정도보다 공급 곡선의 좌측 이동 정도가 더 컸기 때문에 고용률의 저하와 임금 상승이 동시에 발생했을 것으로 추론된다. 실제 25~29세 연령층의 인구가 2007년 392만명을 정점으로 계속 하락하여 2014년에는 328만명 수준으로 크게 하락했다는 사실은, 이러한 공급곡선의 좌측 이동 가능성을 잘 뒷받침해준다.

20~24세의 경우 실질월평균임금은 2003년 75만 5천원에서 2011년 61만 7천으로 감소하였으나 이후 급격히 상승하여 2014년 81만 3천으로 2011년 대비 19만 6천원(31.8%) 증가하였다. 시간당 임금의 경우에도 2003년에 6,000원이었으나 2009년에 5,300원을 기록한 후, 2014년에는 7,300원으로 저점(2009년)대비 37.8%(2,000원) 증가하였다. 15~19세 고졸자의 임금추이도 이와 비슷하였다. 2003년에 월평균 43만 2천원을 받고 있었으나, 2009년과 2010년에는 19만 6천원까지 감소하였으며, 이후 다시 급격히 상승하여 2014년에는 38만 9천을 받아 저점(2009년, 2010년)대비 98.5%(19만 3천원) 증가하였다. 시간당 임금 또한 2003년에는 5,400원, 2009년에 4,400원, 2014년에 7,100원으로 감소 후 급격히 상승하는 추세를 보여주었다.

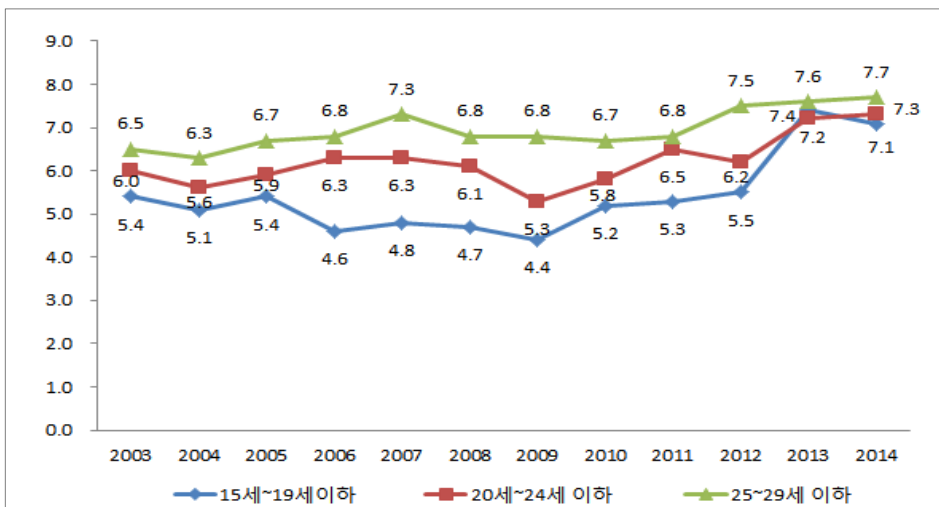
결론적으로 순수고졸자의 취업현황 분석 결과를 정리해보면, 고졸 청년층 전반의 고용률이 하락한 것으로 나타났는데, 이는 15~24세 연령층의 고용률은 상승했음에도 불구하고, 상대적으로 인구 비중이 큰 25~29세 연령층의 고용률이 하락했기 때문이다.

MB 정부의 고졸 취업 활성화 대책이 그 주 대상이었던 신규 학졸 저연령 청년층에게는 어느 정도 성과를 거두었지만, 이들의 고용이 25~29세의 고용을 대체하는 의도치 않은 부작용이 나타남으로써 결과적으로 고졸 청년 전체적으로는 성과가 제약될 수밖에 없었던 것이다.

(가) 실질월평균임금 (단위: 만원)



(나) 시간당 실질임금 (단위: 천원)



※ 자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(각 년도 8월) 원자료

[그림 9] 순수고졸 취업자의 임금 추이

III. 정책 제언

지금까지의 논의 결과에 비추어 본다면, 고교단계 직업교육에 초점을 둔 고졸취업 활성화 정책의 경우 그 자체로서는 성과를 거둔 것으로 판단된다. 따라서 이와 관련된 정책을 지속적으로 추진하고, 가능한 경우 더 확대 강화할 필요성이 있어 보인다. 다만 기존의 정부 정책이 주로 저연령층 고졸자에게만 집중된 결과 상대적으로 고연령층 고졸 청년의 노동시장 상황이 더 악화된 측면을 확인할 수 있었다. 따라서 진정한 고졸 취업 활성화를 위해서는 이들을 대상으로 하는 보다 효과적인 정책들도 수립해서 추진할 필요가 있어 보인다. 본고에서는 기존 정책의 강화와 더불어, 상대적으로 정부의 정책적 지원을 덜 받은 고연령층 고졸 청년까지도 염두에 둔 폭 넓고 다양한 정책을 제언해보고자 한다.

■ 제언 1) 고졸취업 활성화 정책의 지속성 확보

MB정부 당시 고졸취업 활성화를 위하여 마이스터고 설립과 선취업 후진학, 특성화고 지원 강화 등 각종 정책들이 시행되었다. 본 연구에서 현재 15~24세 고졸 청년층의 노동시장 성과를 살펴 본 결과, 고졸 취업 지원정책이 어느 정도 소기의 성과를 올렸던 것으로 볼 수 있었다. 그러나 현재 박근혜 정부 들어서는 고졸 취업정책에 대한 관심과 지원이 이전 정부와 비교하였을 때 상당 정도 감소한 것으로 보인다. 자칫 이러한 지원 감소가 고졸 청년층의 노동시장 성과 감소로 이어지지 않을까 우려스러운 상황이다. 고졸 청년층의 노동시장 성과 감소는 현재의 대학진학을 감소 추이를 다시 반전시켜 2000년대의 상승추이로 바꾸어 놓을 수도 있기 때문이다. 이러한 경우 현재 제기되고 있는 대졸 청년층의 공급과잉과 미스매치(mismatch) 문제는 더욱 심각해 질 것이다. 고졸취업 정책과 대졸 청년층의 취업지원정책이 상호 밀접히 관련되어 있음을 인식하고, 균형 잡힌 시각을 가지고 지속적인 취업지원정책을 두 학력계층 모두에 일관되게 추진하는 정책의 지속성 확보가 요구되는 시점이다.

■ 제안 2) 일반계 고등학교의 종합고등학교 체제 전환

현재 일반계고등학교를 종합고등학교(comprehensive school) 체제로 전환하여 직업교육 기능을 강화할 필요가 있다. 마이스터고 설립 및 특성화고 지원정책과 대졸 청년층의 노동시장 악화에 기인한 대학진학률감소는 고등학교 진학단계에도 영향을 주고 있다. 현재 마이스터고 및 특성화고의 경우 원하는 학생들이 모두 입학 할 수 있는 것이 아니라 입학을 원하는 지원자 중에서 선발하는 시스템을 운영하고 있다. 따라서 직업교육을 위해 마이스터고 및 특성화고 입학을 원하나 선발에서 탈락한 다수의 학생들 혹은 자격 부족으로 지원하지 못한 학생들이 대부분 일반계 고등학교에 입학하고 있는 현실이다. 그 결과 일반계 고등학교 진학자들의 특성의 편차가 매우 심해진 상태이다. 이렇게 편차가 다양한 학생들이 한 교실에 모여 함께 수업을 받는 것의 득과실에 관한 논쟁을 차치하더라도, 대학진학이 아닌 직업교육을 원하는 학생들을 위해서는 보다 질 높은 직업교육을 받을 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 현재의 학년별 교과과정이 획일화되어 있는 시스템을 대학처럼 스스로 원하는 교과과정을 이수할 수 있도록 전환하는 것이 필요하다. 고등학교 내에 다양한 직업교육 과정과 대학입학을 위한 다양한 수준의 교과과정을 개설하여 원하는 교육을 집중적으로 받을 수 있도록 해야 한다. 대학진학을 원하지 않는 이들의 경우 최소한의 필수과목만 이수하도록 하고 원하는 직업교육을 집중적으로 받을 수 있도록 하는 것이 향후 직업세계로의 원활한 이행을 위해 효과적이다. 대학에 진학하려는 이들도 자신의 능력에 맞게 다양한 수준의 교과과정을 이수하게 하고 이를 대학입학 전형에 반영하게 함으로써 선행학습의 폐해를 줄이고 창조적인 인재의 양성에 기여할 수 있을 것이다. 일반계 고등학교와 지역의 대학을 묶어 고등학생의 대학수업 이수를 허용하게 함으로써, 성적경쟁이 아닌 교과과정 이수 경쟁을 통해 인재양성을 할 수 있도록 유도하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그러나 일단 이러한 제도의 전면도입은 정책저항으로 인하여 쉽지 않을 것이므로 우선 직업교육 과정의 강화를 통한 단계적 개혁을 선택하여 직업교육을 통하여 고졸 청년층에 대한 혜택이 충분히 성숙되었을 때, 이러한 시스템의 전면적 도입을 고려하는 것이 현실적이다.

■ 제안 3) 특성화고의 전면적 도제 시스템화 추진

박근혜 정부 들어 중점적으로 추진되고 있는 정책 중의 하나가 일학습병행제이다. 그런데 일학습병행제의 경우 현재는 대개 정규교육과 무관하게 진행되고 있다, 정규교육과 연결된다고 하더라도 대학교육과 연계되어 있는 형태이며 그 참여자도 아직 상당히 제한적이다. 일학습병행제를 기존의 교육시스템내에 위치지우는 것, 특히 고교단계 직업교육시스템과 밀접히 연계시켜 운영하는 것이 이 제도에 대한 참여의 활성화에 크게 기여하게 될 것이다. 또한 개인적, 사회적 차원에서 교육훈련이 효율적, 효과적으로 실시되기 위해서도 교육시스템과의 연계가 필수적이다. 다시 말해 특성화고를 졸업한 후에 비슷한 스킬 수준을 좀 더 현장에 맞게 길러낸다는 취지로 일학습병행제에 추가적으로 참여하는 것보다는, 특성화고교 교육 자체를 일학습 병행의 형태로 받도록 하는 것이 훨씬 효율적인 것은 자명하다.

현재 9곳이 운영되고 있는 ‘스위스식 도제학교’가 사실상 특성화고를 일학습병행제로 운영하는 형태라고 본다면, ‘스위스식 도제학교’를 대폭 확대하여 모든 특성화고를 이 형태로 재편할 필요성이 제기된다. 기본적으로 정부도 ‘스위스식 도제학교’를 확대할 계획을 가지고 있다. 교육부와 고용노동부는 2014년에 9개교를 선정해 시범 운영한 데 이어 2015년 중 41개 학교를 추가 선정할 계획으로 있다. 또한 2017년까지 도제학교를 전체 공업계열 특성화고 203곳으로 확대할 예정이다. 도제시스템의 효율성이 분명히 존재하는 상황이므로, 현재의 확대 추진 계획을 보다 앞당길 필요가 있어 보인다. 또한 도제시스템이 발달한 서구 선진국의 경우에는 서비스업 분야에도 도제제도가 잘 운영되고 있음을 감안할 때, 도제학교를 공업계열만으로 제한하는 것은 적절하지 않으며, 모든 특성화고가 도제학교로 재편될 수 있어야 할 것이다.

■ 제안 4) 고졸청년 의무고용제의 도입 추진 검토

현재 청년고용촉진특별법에 따르면 공공기관은 2016년까지 매년 정원의 3% 이상을 청년 고용에 할당해야 한다. 2013년까지 ‘권고’에서 2014년 ‘의무’로 강화됐다. 청년의 나이도 만 29세에서 지난해 만 34세로 확대됐다. 그러나 고용노동부에 따르면 2013년

현재 청년고용촉진특별법의 적용을 받는 공공기관 413곳 중 3% 이상 청년을 채용한 곳은 51.3%인 212곳에 불과했다. 더구나 청년 채용 의무가 부과된 공공기관이라고 하더라도 고졸 채용이 별도로 의무화되어 있지는 않아 공공기관의 고졸자 채용 규모가 계속 감소 추세에 있다. 2011년 684명 수준이었던 공공기관 고졸 신입사원은 2013년 2,122명으로 대폭 늘었지만, 2014년 공공기관의 고졸자 채용규모는 2013년보다 8.5%(179명) 가량 감소했으며, 2015년의 경우에도 134개 기관 1,722명으로 2014년 1,933명보다 10.9%(211명) 줄어든 전망이다.

우선 내년까지로 되어 있는 공공기관의 청년의무고용제를 한시적으로라도 더 확대할 필요가 있으며, 이 때 제도의 실효성이 확보되도록 정부의 인건비 보조가 수반되어야 한다. 또한 공공부문부터라도 고졸청년 의무고용제의 도입을 추진해야 한다. 예를 들어 공공기관 채용 청년의 40% 이상을 고졸자로 채우는 식의 목표를 설정하는 것이다. 특히 고졸 이하 저학력자의 채용 비율이 낮은 대기업에서 고졸 채용에 적극 나설 수 있도록 고졸청년 의무고용제를 대기업에까지 확대 적용하는 방안에 대해서도 긍정적인 검토가 필요해 보인다. 청년 고용 의무제를 대기업까지 확대하지는 않더라도 채용된 인력의 일정 비율을 고졸자로 채우도록 강제하자는 것이다. 참고로 학력별 취업확률을 보면(채창균 외, 2013), 5인 미만 기업의 경우 신규채용자의 약 65%가 고졸 이하 청년인 반면, 5~29인 42%, 30~299인 39%, 300인 이상 24%로 나타나 대기업의 신규채용자 중 고졸이하 청년 채용 비율이 매우 낮다는 사실을 알 수 있다. 대기업의 고졸 채용을 보다 적극적으로 강제할 필요성이 있음을 확인한 만큼, 고졸청년 의무고용제를 대기업에까지 확대하는 것은 의미가 있어 보인다.

■ 제안 5) 고졸자에 대한 고용지원서비스의 강화

그간 OECD 국가에서는 청년실업 문제에 대처하기 위해 다양한 정책을 추진해왔으며, 그러한 정책들에 대한 평가가 이루어져 왔다. 그 결과에 따르면(O'Higgins, 2001), 고용지원서비스가 청년층에 대해 가장 비용 효율적인 정책수단으로 확인되었다. 고용지원서비스의 경우 고용과 임금의 측면 모두에서 긍정적인 효과가 있었다. 이런 점에 비추어 본다면, 고졸 청년에게 제공되는 고용지원서비스가 현재보다 더 강화될 필요가 있다.

특히 직장탐색이론(job search theory)에 의하면 구직자가 직면하는 직장오퍼(job offers)의 분포가 퍼져 있을수록(mean-preserving spread) 탐색유보임금(search reservation wage rate)이 높아서 직장탐색을 오래하게 되고 실업률이 높아지는 결과가 초래되는 것으로 알려져 있다. 직장오퍼의 분포가 퍼져있게 되는 것은 실제의 일자리 구성을 반영하는 부분이 있겠지만 부분적으로는 관련 정보의 제공이 부정확했기 때문일 수도 있다. 따라서 고졸구직자에게 직장오퍼와 관련된 정확한 정보를 제공함으로써 직장오퍼의 분포를 좁게 만들어 탐색유보임금을 낮추어서 구직기간을 단축함으로써 고용률을 제고할 여지가 있다고 할 것이다. 고용안정센터와 같은 공공기관에서 이런 기능을 충실히 수행할 수 있어야 한다. 만약 공공기관에서 이런 역할을 제대로 수행하기에 한계가 있다면, 민간노동시장중개기관(private labor market intermediaries)에 이런 기능을 대신 위탁할 수도 있을 것이다.

또한 직장탐색이론을 그대로 구인업체에 적용하면 구인업체가 직면하는 구직자의 분포가 좁을수록 빈자리(vacancy)를 줄이고 채용을 빨리하는 효과가 있다. 이 역시 고졸자 구인업체에 정확한 노동시장 정보를 제공하여 빈자리를 줄이고 채용을 가속화 하여 고졸자 고용률을 제고할 여지가 있음을 시사한다. 그만큼 제대로 이루어지는 고용지원서비스의 순기능이 크다고 할 것이다.

■ 제언 6) MB정부의 고졸취업 활성화 정책 이전 고졸자 지원 정책 수립

마이스터고 육성이나 선취업후진학 정책과 같은 MB정부의 고졸 취업 활성화 정책 추진 이전 고졸자의 경우 그 이후 세대에 비해 상대적으로 개인 역량이 떨어질 것으로 보이며, 여기에 정부 지원도 충분히 받지 못했기 때문에 인적자본의 개발도 더딘 상태에 있을 것으로 판단된다. 따라서 기업이 같은 고졸자일 경우 정책 이후 세대를 정책 이전 세대보다 선호할 것은 너무 자명해보이며, 우리의 분석 결과에서도 이러한 우려가 현실로 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 어떤 식으로든 정책 이전 세대를 집중적으로 지원함으로써 이런 불균형을 시정할 필요성이 있어 보인다.

하나의 방안은 고교교육 단계 이후를 대상으로 하는 기존의 고졸 취업 지원 정책에서 정책 이전 세대를 이후 세대에 비해 보다 우대하는 방안을 강구하는 것이다. 예를

들어 ‘중소기업 청년취업인턴제’의 경우 청년인턴의 정규직 전환 시 근무기간에 따라 기업에 비용의 일부를 지원해주고 있는데, 이러한 비용 지원 시 정책 이전 세대 고졸 청년을 채용한 기업을 더 우대하는 식의 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 또한 ‘공공기관 채용형 인턴제’나 ‘공공기관 고졸자 채용제도’ 상에서도 이들 정책 이전 세대 고졸 청년을 우대하는 방안을 고민해 보아야 할 것이다. 다만 현실적으로 정책 이후 고졸 세대와의 역량 차이가 존재한다고 전제한다면, 채용 시 우대 제도의 작동이 현실성을 갖기 위해서는 적절한 직업훈련 기회의 제공 등과 같은 인적자본의 축적을 지원하는 정책을 병행해서 추진해야 한다. 이런 점에서 본다면, ‘청년취업아카데미’나 ‘취업성공패키지Ⅱ’와 같이 청년층의 인적자본 축적을 지향하는 사업에서 정책 이전 세대 고졸 청년의 참여가 보다 활성화되도록 참여 시 이들을 다른 청년층보다 더 우대하는 방안을 전향적으로 고려해 보는 것이 매우 중요하다고 생각된다.

IV. 연구의 의의와 한계

고졸 취업의 활성화는 국가 사회적으로 여러 가지 순기능을 갖는다는 점에서 우선적으로 추진되어야 할 정책 과제임이 분명하다. 그런 점에서 MB정부 당시의 고졸 취업을 강조하는 정책 방향은 올바른 것이었다고 판단된다. 다만 그 대상이 주로 직업교육 재학 단계의 학생들에게 집중되었기 때문에, 저연령 고졸 청년들의 고용률을 높이는 등의 성과가 있었지만, 이러한 집중 지원으로부터 상대적으로 소외된 고연령 고졸 청년들의 취업성과는 더 악화되는 부작용이 나타났으며, 결과적으로 전체적인 고졸 청년의 고용 성과도 부정적이었던 것으로 확인되었다. 여기에 박근혜정부 들어 고졸 취업 활성화 정책에 대한 강조가 다소 약화된 느낌도 있어, 향후 고졸자의 노동시장 상황이 더 악화될 가능성이 염려되기도 하는 상황이다.

만약 그렇다면 불필요한 대학진학률의 증가 및 노동시장 미스매치의 확대에 따른 청년고용문제의 악화라는 과거의 전철을 되밟을 염려가 있다. 다시금 고졸 취업의 활성화를 위한 정책을 재점검하고 강화할 필요성이 제기된다고 하겠다.

본고에서는 이러한 필요성에 부합하기 위해 고졸 청년 취업의 현황과 추세를 점검하고, 이러한 분석 결과를 토대로 해서 고졸 청년 취업의 활성화를 위한 정책 대안을 모색하고 제시해보았다. 다만 MB정부 당시의 고졸 취업 활성화를 위한 정책들에 대한 정치한 개별 평가를 전제로 한 것은 아니며, 거시적인 집계 변수의 추이 분석을 통해 정책과의 연관성을 유추하는 수준의 분석에 그쳤다는 한계를 부인하기 어렵다. 더 많은 시간의 경과를 필요로 할지도 모르는 보다 엄밀한 정책 평가는 추후의 과제로 남긴다.

참고 문헌

전병유 외(2009). 청년고용 촉진을 위한 중장기 정책 전략, 노동부.

채창균 외(2013). 주요 청년고용 정책 이슈 분석, 한국직업능력개발원.

O'Higgins, N.(2001). Youth Unemployment and Employment Policy - A Global Perspective, ILO.

▣ 저자 약력

- 채창균
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원

- 양정승
 - 한국직업능력개발원 부연구위원

고졸청년의 취업 추이와 향후 과제

- 발행연월일 2015년 8월 17일 인쇄
 2015년 8월 19일 발행

- 발 행 인 이 용 순
- 발 행 처 한국직업능력개발원
 30147, 세종특별자치시 시청대로 370
 세종국책연구단지 사회정책동
 홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
 전 화: (044)415-5000, 5100
 팩 스: (044)415-5200

- 등 록 일 자 1998년 6월 11일
- 등 록 번 호 제16-1681호
- I S B N 979-11-7008-247-7 93330
- 인 쇄 처 (주)참기획 (042)861-6380