

2010. 6. 18.

보도참고자료

이 자료는 배포시부터 보도해 주시기 바랍니다.

KDI 대외협력팀

TEL 02) 958-4030 FAX 02) 960-0652 E-mail press@kdi.re.kr

국가고용전략수립을 위한 토론회

일 사: 2010년 6월 18일 (금) 14:00~18:00

장 소: 서울지방노동청 컨벤션룸 5층

- KDI, 한국직업능력개발원, 한국고용정보원은 공동으로 우리 경제와 노동시장 현황에 대한 분석을 통해 우리 경제의 고용창출력을 높일 수 있는 대안을 모색하기 위하여 「국가고용전략 수립을 위한 토론회」를 개최함
- 잠재성장률 하락, 경제의 고용창출력 약화 및 노동시장 이중구조 심화 등으로 경제성장이 고용창출로 연결되지 못하고 있어 일자리를 창출할 수 있는 경제·사회구조로의 전환을 모색할 시점
- 종합예술적 성격을 갖는 일자리 창출은 경제·산업·노동시장·복지·교육·재정 등 경제와 사회 전 분야가 골고루 개선되어야 가능
- 이에 경제·사회를 망라한 영역의 정책에 대하여 고용창출 측면에서의 분석을 통해 좀 더 일자리 창출에 적합한 대안을 제시
 - 이에 대해 노사를 비롯한 각계 전문가와 관계부처가 참여하여 다양한 의견을 나누고 바람직한 국가고용전략의 방향에 대한 공감대를 형성하고자 함

- 토론회는 총론 및 경제 일반(KDI)과 노동시장 및 인적자원개발(한국노동연구원, 한국직업능력개발원, 한국고용정보원) 등 분야별 세션과 종합토론으로 구성

※ 문의 : 유경준 KDI 선임연구위원(958-4045)

프 로 그 램

2010년 6월 18일(금요일)

13:30~14:00 등록

14:00~14:10 개회사 현오석 (KDI 원장)
 축 사 이채필 (노동부 차관)

14:10~15:20 세 션 1 : 총론 및 경제 일반

사 회 : 이 중 원 (성균관대학교 교수, (전)한국경제학회 회장)

발 제 1 : **총괄, 진단 및 방향**
 유 경 준 (KDI 선임연구위원)

발 제 2 : **투자활성화**
 임 경 목 (KDI 연구위원)

발 제 3 : **서비스산업 선진화**
 이 시 욱 (KDI 연구위원)

발 제 4 : **재정지원 일자리**
 유 한 욱 (KDI 연구위원)

토 론 : 김 대 일 (서울대학교 교수)
 강 석 훈 (성신여자대학교 교수)
 이 상 원 (기획재정부 인력정책과장)
 문 승 욱 (지식경제부 산업경제정책과장)

15:20~15:30 휴 식

15:30~16:30 세션 2 : 노동시장 및 인적자원개발

사 회 : 조 우 현 (송실대학교 교수, (전)노동경제학회 회장)

발 제 1 : 노동시장

정 진 호 (한국노동연구원 선임연구위원)

발 제 2 : 인적자원개발

채 창 균 (한국직업능력개발원 연구위원)

발 제 3 : 인력수급 및 부문별 고용대책

이 대 창 (한국고용정보원 인력수급전망센터장)

토 론 : 조 준 모 (성균관대학교 교수)

이 인 재 (인천대학교 교수)

나 영 돈 (노동부 노동시장정책과장)

배 병 준 (보건복지부 사회정책선진화기획관)

16:30~16:40 휴 식

16:40~18:00 세션 3 : 종합 토론

사 회 : 김 대 환 (인하대학교 교수)

토 론 : 유 길 상 (한국기술교육대학교 교수)

이 종 훈 (명지대학교 교수)

김 태 현 (민주노총 정책실장)

노 진 귀 (한국노총 중앙연구원장)

이 호 성 (경총 상무)

임 무 송 (노동부 인력수급정책관)

【발표자료 요약】

제1세션 총론 및 경제·산업

발표 1. 총괄, 진단 및 방향 (유경준 KDI 선임연구위원)

- 1990년대 들어 기술진보에 따른 국제경쟁이 가속화됨에 따라 과거 고도성장기의 성장-고용-분배의 선순환 구조가 매우 약화
 - 우리나라 성장전략이 고용절약 혁신주도형(기술혁신과 상품의 고부가가치화)으로 변화하면서 수출에 대한 경제의존도는 지속적으로 높아졌으나 수출이 고용을 견인하지는 못하였음.
 - 내수(민간소비) 1%p 상승은 고용을 0.3%p 상승시키나 수출은 고용과 거의 상관이 없는 것으로 추정(KDI[2009])
 - 1990년 들어 제조업 내 노동집약적 산업의 붕괴는 인력을 서비스업으로 유출하였으나, 서비스업은 낮은 생산성과 진입장벽, 개방화의 실패로 양질의 일자리를 창출하지 못하고 있음.
 - 중소기업의 생산성 정체로 대/중소기업간 생산성 격차가 1990년 이후 지속적으로 확대되면서, 기업규모간 이분화 현상 심화(중소기업의 노동생산성이 34.5% 수준)
- 우리나라의 고용률은 2008년 현재 63.8%로 OECD 평균 66.5%에 미치지 못하고 있는 상황
 - 성장률은 '80년대 9%, '90년대 6.1%, 2000년대 4%대로 지속적으로 하락하였으며, 향후에도 고령화 등으로 지속적으로 하락될 것으로 예상
 - 성장의 고용창출력(고용탄성치)은 2000년 들어 제조업에서의 하락과 서비스업에서의 정체로 인하여 전반적인 하락추이를 보임

- 외환위기 이후 기업은 경쟁력 강화를 위해 필요최소인력을 제외한 인력을 비정규직화하는 경향이 있어 노동시장의 이중구조화 심화
 - 비정규직 관련 문제는 정규직의 과보호 문제가 해결되어야만 가능하나, 상품시장의 높은 규제로 대내외의 경쟁에 노출되지 않아 유노조대기업(공기업포함)정규직의 과보호가 존재
 - OECD국가들에 있어 상품시장의 규제와 고용보호수준간에는 양(+)
의 관계가 존재
 - 기술진보에 따른 고속런 근로자에 대한 초과수요와 저속런 근로자에 대한 수요감소는 취약계층근로자의 일자리 감소뿐만 아니라 임금격차를 지속적으로 확대
- 높은 대학 진학률과 취업과 괴리된 학교교육은 대졸 청년층 등의 광범위한 인력수급 불일치 현상을 초래
- 고용보험과 국민기초생활보장제도간 연계 내지 통합이 미흡하여 사회안전망에 누락된 차상위 계층에 대한 체계적인 배려가 부재
 - 9개 부처 27개 복지급여가 수급자에 집중되어 차상위층과 소득 역전현상 발생
- 따라서 한국경제의 구조적 변화에 대응하고 지속가능한 성장을 위한 새로운 국가 고용전략의 제시가 필요
 - 일자리 창출은 종합예술의 성격을 갖고 있어 경제, 산업, 노동시장, 교육, 직업훈련, 복지제도 등 경제 및 사회의 전 부분에 대한 장기적이고 종합적인(comprehensive) 계획이 필수
- 고용률을 핵심 성과지표
 - 현재 OECD 국가들의 평균을 기준으로 하되 고용전략이 성공적으로 수행되었을 경우 더 높은 성과를 달성하도록 설정
(예 : 70%)

- 국가고용전략은 성장률의 유지와 더불어 성장이 고용을 견인할 수 있는 고용 중심의 국정운영체제 정립 필요
 - 경제의 역동성 강화를 위하여 신규 창업과 창직의 독려가 필요
 - 고부가가치 서비스 산업육성을 통한 내수확대 및 양질의 고용 창출 기반 확충
 - 노동시장 공정성 회복을 통해 정규직의 과보호와 취약계층 사각지대 병존의 문제 해결
 - 인력수급 불균형 문제를 해결하기 위해 학교와 일의 연계 강화, 통합적이고 효율적인 복지/고용서비스의 제공을 위한 기반 조성이 필요

□ 국가고용전략의 목표와 핵심 과제

	목 표	핵심과제	세부과제
성장/노동수요 (성장을 통한 지속 가능한 일자리 창출)	잠재 성장률의 유지 및 확대	<ul style="list-style-type: none"> 거시정책의 안정적 운용 고용친화적 재정·조세 정책의 운용 창업·창직의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 물가, 환율, 재정지출 리스크 관리 강화 고용친화적예산 및 고용영향 평가의 제도화 세제지원제도를 고용친화적 개편 취약계층 일자리 지원 효율화를 위한 재정지원 일자리사업 통합정비 외국인 직접투자(FDI) 확대(고용연계지원) 연대보증제 개선, 창업 실패에 대한 최소 안전망 제공
	고용친화적 산업육성 (고용탄력성의 확대)	<ul style="list-style-type: none"> 고부가가치 서비스 산업의 육성 일자리 전략 신산업의 육성 중소·중견기업의 육성 사회적 기업의 활성화 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 제조업과 서비스업의 차별 해소, 진입규제 개혁, 대외경쟁력 강화 지식기반, 의료, 녹색, 실버산업의 육성 중소기업 지원기간의 합리적 조정, 불공정거래에 대한 전속고발권 개선 지역·민간 중심의 사회적 기업 육성
고용/노동공급 (시장 수요에 부합하는 인재의 육성과 공급)	교육과 직업의 조화	<ul style="list-style-type: none"> 학교와 직장 쌍방 연계성 제고(School⇔Work) 직업능력개발제도의 효율화 	<ul style="list-style-type: none"> 대학 간 및 대학 내(학과) 구조조정 확대 전문대 및 폴리텍의 평생직업능력센터화 민간훈련시장 활성화 및 기업친화적 평생훈련제도 활성화 직무능력중심대학 강화, 브릿지 스쿨 인턴십 운영
	잠재·유휴 인력의 활용	<ul style="list-style-type: none"> 고령자 인적자원의 활용 청년 신규 일자리의 발굴 여성의 일 가정 양립 지원 외국 인력 관리의 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 임금체계의 효율화와 정년연장 검토 해외 취업 지원, 창업 및 벤처의 활성화 상용단시간 근로의 확산, 보육제도의 획기적인 개선 외국인력 관련 전문인력 활성화, 미숙련 인력의 적정규모 관리
	공정하고 효율적인 노동시장 정립	<ul style="list-style-type: none"> 노동시장 유연성 제고 고용형태의 다양화와 공정노동시장의 조화 고용친화적 노사관계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 임금유연성 제고 및 정규직의 과도한 고용보호 완화 실근로시간 단축, 탄력적 근로시간제 확대 도입 비정규직 차별개선과 특수형태근로종사자의 합리적 보호 근로관계 기초질서 확립
	일을 통한 복지(workfare) 의 확립	<ul style="list-style-type: none"> 사회안전망의 확충과 상호의무제 도입 사회안전망 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 취업지원 패키지 확대(사각지대 해소)와 보험요율의 개선 취약근로자에 고용에 대한 사회보험료 감면 실업인정의 개선 및 수급자 구직의무 강화 기초생보제도의 개선(급여체계 개편, 자활제도 개편) 근로의욕향상을 위한 EITC제도 개편
제도 및 인프라 (일자리 창출을 위한 기반 조성)	시장기능 효율화를 위한 제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> 고용관련 통계의 정비 및 확충 대졸자의 업무 능력 평가 도입 자격제도의 시장 신호기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 인력 수급 전망 내실화 대학생 직업기초능력 평가제도 도입 국가기술자격제도의 현장성 제고
	복지-고용서비 스의 통합	<ul style="list-style-type: none"> 소득지원과 고용서비스의 결합 복지-고용 전달체계의 통합 	<ul style="list-style-type: none"> 근로빈곤층 맞춤형 취업지원 제도화 민간·지자체의 고용서비스 기능 확대

발표 2. 투자활성화

(임경묵 KDI 연구위원)

- 대기기업의 경우 이미 상당히 투자를 늘려 추가적으로 투자를 크게 확대할 가능성은 높지 않음 ('99~'03년을 제외하고 대기기업 투자 증가율이 높은 수준)
 - 국민계정상 설비투자 증가율 : 5.0%('94~'98) → 13.9%('99~'03) → 5.9%('04~'08)
 - 상장사(대기업 중심)의 설비투자 증가율 : 11.9%('94~'98) → 4.1%('99~'03) → 12.9%('04~'08)
 - 신규상장기업보다 기존 상장기업의 고용증가세가 낮아 향후 투자 활성화 정책의 초점을 신규기업에 맞출 필요
- 중소기업과 대기업간 공정거래
 - 중소기업의 고용비중이 증가함에도 불구하고 국내 하도급 거래 비중 추이가 '76년 19.7%에서 '01년 78%로 확대된 상황에서 대기업과 중소기업의 불평등한 관계는 중소기업의 채산성 악화를 초래
 - 하도급거래 구조 및 행태개선을 위해 하도급법 관련 전속고발권 제도의 보완, 3배 손해배상제도의 도입을 고려할 필요
- 중소기업을 시혜의 대상이 아닌 경제에 활력을 제공하는 주체로 상정하는 지원제도 필요
 - 중소기업 지원은 창업과 벤처 등 신규 진입을 촉진하는 방향으로 개편하고, 중소기업이 장기간 지원을 받아 자생력이 약화되는 문제를 개선할 필요
 - 기업가 정신 확산 및 창업저변 확충을 위해 연대보증제도를 개선하고 창업자에 대한 사회안전망을 보완하는 것이 바람직

- 설비투자 위주의 세제혜택 등 투자지원제도는 고용창출 효과가 상대적으로 낮은 제조업 친화적 정책이므로 전반적인 검토가 필요
 - 특히, 무형고정자산에 대한 중요성이 높아지고 있다는 점을 감안하여 무형고정자산 투자에 대한 정책적 지원방향 설정이 필요
 - 고용창출 효과를 높이기 위해 외국인직접투자 지원에 고용효과 기준 등을 설정하는 것이 바람직

발표 3. 서비스산업 선진화

(이시욱 KDI 연구위원)

- 우리나라 서비스업은 전체 GDP 및 고용에서 차지하는 비중이 1980년 각각 49.8%와 38.6%에서 2008년 현재 60.3%와 67.3% 수준으로 확대되는 등 경제 전반의 서비스화(tertiarization) 진행 중
 - 2000년대 기준으로 경제가 1% 성장하면 제조업 고용은 0.1% 감소하는 반면, 서비스업 고용은 0.66% 증가하는 것으로 나타나 서비스업은 향후 우리 경제의 지속성장 기반 구축 및 양질의 일자리 창출의 핵심 원천으로 작용
 - 그러나 우리나라 서비스업의 가장 큰 문제점은 노동생산성이 낮은 수준에서 정체되면서 양질의 일자리 창출이 저해되는 등 중장기적으로 경제 전반의 고용창출여력 확충을 훼손
 - 우리나라 서비스업 노동생산성은 미국의 46%, 일본의 59%, 그리고 OECD평균과 비교하면 63% 수준에 불과
 - 서비스업은 시장수요 확대를 위한 제반 정책적 고려와 함께 생산성 제고를 위한 선진화 노력이 동반되어야 할 필요
- 2007년 현재 지원대상 구분이 없는 13개 정부 기업지원사업 중 서비스산업 지원규모는 전체의 6.0%에 불과하여 서비스업에 대한 지원 규모가 미미
 - 제조업대비 서비스업에 대한 정부지원 상의 차별 해소를 위해 고용창출 친화적 서비스업으로의 지원범위 확대, 서비스 특성에 맞는 지원절차와 지원기준 등 점검 등이 필요
 - 예 : 지식서비스업을 지원대상으로 한 경우에도 제도에 따라 지원 범위가 상이

- 시장개방 및 진입규제 개혁 관련 부처 간 갈등을 조정할 수 있는 범정부적인 조정체제의 도입하여 서비스 규제개혁의 지속적 추진
 - 고용파급효과가 크고 잠재력이 있을 것으로 예상되는 주요 진입 규제에 대해 전문 연구기관이 규제타당성 평가하는 제도 검토
- 서비스업 유형별 차별화된 접근 필요
 - 사회서비스 : 고용의 양적 확충
 - 통신, 전문직 서비스, 오락·문화 콘텐츠 등 서비스 : 고학력 청년층 대상 양질의 일자리 창출
 - 디자인, 회계, 법률 등 전문사업서비스 : 진입규제 개선 및 시장 개방
 - 보건·사회복지 서비스 : 민간참여 확대, 전달체계 개선

발표 3. 재정지원 일자리

(유한욱 KDI 연구위원)

- '고용 증대가 수반된 성장'을 담보하기 위해서 각 부처로 하여금 사업구상 단계에서부터 고용효과를 명시적으로 고려하도록 유도하는 예산편성 및 재정제도 전반에 걸친 개편이 필요
 - 재정사업이 고용에 미치는 영향을 분석하고 이를 통해 고용증대효과를 제고하는 방향으로 예산을 편성하고 집행하는 방안을 모색할 필요
- 2009년부터 실시부터 실시되고 있는 근로장려세제(EITC)는 점증률(15%)이 점감률(24%)보다 낮게 설정되었고, 급여체계가 일률적으로 설정되어 노동시장 참가율 제고효과 등이 미약
 - 점증률·점감률의 조정, 소득상한의 인상 등을 통해 근로의욕 제고 필요
- 중소기업을 대상으로 한 고용증대세액공제가 올해 도입되어 내년까지 시행될 예정이나, 중소기업의 상당수가 법인세 납부대상이 아니거나 최저한세의 영향으로 실질적인 효과가 미미하게 나타날 가능성
 - 임금보조 방식을 정액 세액공제 방식에서 사회보험료 감면방식으로 전환하고, 제도 운영상의 유연화를 꾀하기 위해 실업률 등 고용지표와 연동시켜 자동안정화 기능을 부여하는 것을 고려
- 재정지원 일자리사업의 총 예산규모는 2010년 기준 9조원에 달하나, 칸막이 현상으로 인한 유사·중복사업이나, 사각지대 발생
 - 유사사업의 통폐합을 통해 수요자가 쉽게 활용할 수 있도록 하고, 사업효과가 미흡한 임금보조 형태의 각종 지원금 및 장려금들에 대한 대폭적인 구조조정 및 고용서비스, 직업훈련 등과 연계

제2세션 노동시장 및 인적자원개발

발표 1. 노동시장

(정진호 한국노동연구원 선임연구위원)

- 노동시장의 공정성을 제고하는 한편, 외부적으로는 기술진보·세계화, 내부적으로는 고령화·고학력화에 유연하게 적응할 수 있는 노동시장 구조를 확립할 필요
- 노동시장 유연성 제고를 위해 유노조 대기업 정규직에 대해 정당한 해고를 허용하되, 이를 금전적으로 보상할 수 있도록 하는 외국의 사례를 참고할 필요
- 저소득 근로자의 고용에 대한 기업 및 당사자의 부담완화를 위해 사용자 및 근로자 부담 사회보험료 일부를 '한시적으로' 감면하여 실직과 빈곤 위험에 노출된 비공식 고용을 공식부문화하고 노동수요를 진작시킬 필요가 있음.(유럽국가에서는 보편화)
- 노동시장의 내부자-외부자문제, 대기업과 공기업의 노사담합문제, 원하청문제 등 구조적 문제 해결을 위해서는 공정노동기준을 만들고 이에 위배되는 관행이나 법제도를 시정할 수 있도록 노동위원회의 기능과 권한을 강화할 필요가 있음.
 - 전체근로자의 7%에 해당하는 유노조·대기업·정규직 근로자의 과보호 완화 필요
- 장시간 근로를 고용창출로 전환할 수 있는 기반을 조성하기 위해 초과근로를 줄이고 연차휴가를 활성화하는 방안을 검토할 필요
- 단시간근로 활성화를 위해 공공부문의 정원관리 방식을 전일제상당인원(full time equivalent) 관리방식으로 전환하고, 정부지원 및 규제제도 중 상시근로자 산정 방식을 근로시간에 비례하여 산정하는 방식으로 전환할 필요

- 정년연장은 생애소득의 손실 없이 임금을 하향 조정할 수 있는 여지를 제공하므로 노동수요가 확대될 수 있으므로 바람직
- 생산성이 낮은 소규모 기업의 외국인력 수요를 억제하고 생산성 향상을 유인하기 위해 외국인력을 지속적으로 고용할 경우 고용부담금을 부과하고 내국인 구인노력 의무를 강화

발표 2. 인적자원개발

(채창균 한국직업능력개발원 연구위원)

- 인적자원개발 관련 분야의 활성화는 노동시장의 미스매치 해소에 기여할 뿐만 아니라 직접적으로 일자리를 창출하는 효과
- 인적자원개발이 공공훈련 중심으로 급속히 확대됨에 따라 민간 훈련시장의 독자적 발전을 구축
 - 직업능력개발 인프라 구축에 예산을 집중 투입하고 훈련기관의 프랜차이즈화 및 민간훈련기관 협의체의 역할 강화를 통해 민간훈련기관 육성을 지원
- 평생학습 시대의 도래에도 불구하고 대학이 고등교육만을 고집, 중요한 직업능력개발 기관으로서의 역할 수행 미흡
 - 평생학습중심대학과 직업중심대학 지원사업 확대, 4년제 대학 재학생 현장실습 제공 의무화 검토 등을 통해 대학의 역할 변화를 유도
 - 프랑스가 2007년 학문중심대학에서도 대학교의 취업지원기능 의무화
- 대학단위·학과단위 구조조정 필요
 - 수요자 친화적 정보공시, 평가 등을 통해 부실대학을 식별하고, 이를 재정지원과 연계하거나 학교법인 해산시 일부 재산을 설립자에게 환원할 수 있도록 하는 등 자율적 퇴출 유도방안 검토
 - 산학연계 관련 예산을 대학이 아닌 산업(연합체)에 지원하여 산업주도로 대학변화 견인
- 중소기업이나 취약계층의 훈련참여 미흡 등 정부의 우선적 지원이 이루어져야 할 곳에서 인적자원개발이 미흡

- 취약계층 대상 직업능력개발카드제 도입을 통해 취약계층이 고용 보험 가입여부와 관계없이 지속적·안정적으로 훈련을 받을 수 있는 기반을 마련
- 교육훈련과 노동시장의 효과적인 연계를 지원하는 핵심 신호기제인 자격체제가 제대로 작동하지 않으므로 검정성적 일체 공개 등을 통해 자격의 신호기능 회복을 추진할 필요

발표 3. 인력수급 및 부문별 고용대책

(이대창 한국고용정보원 인력수급전망센터장)

- 향후 10년간 인력공급은 고학력화, 고령화, 여성의 노동시장 참여 증가세가 지속되며, 노동수요 측면에서는 서비스업 위주로 취업자 비중 증가세를 보일 전망
- 저출산 고령화의 영향으로 향후 10년간 경제활동인구에서 청년층 비중은 18%에서 13.4%로 감소, 중년층은 39.1%에서 34%로 감소하나 고령층은 18%에서 27.2%로 비중이 증가할 전망
 - 청년채용과도 조화를 이루도록 ‘정년연장+임금피크제’ 모델, 은퇴기 고령층이 미래를 준비할 수 있도록 점진적 퇴직제도의 도입 및 고령친화적 실버산업 육성 필요
- 여성 취업구조를 보면 임금근로자와 상용근로자 비중이 지속적으로 늘고 있으나 출산·육아로 인한 경력단절은 개선이 이루어지지 않음.
 - 여성 고용률이 담보상태인 주요원인은 출산·육아로 인한 경력단절로 보육지원과 산전후 휴가 및 육아휴직제 실효성제고 필요
- 산업별로는 서비스업 취업자 비중이 2008년 68.2%에서 2018년 72.9%로 증가하나 농림어업은 7.2%에서 4.8%로 제조업은 16.8%에서 14.7%로 감소할 전망
- 직능수준(skill level)별로는 고임금 직종인 전문가 및 관련종사자(103천명)와 저임금 직종인 단순노무종사자(55천명)이 증가하는 반면 중위임금 수준인 판매종사자(-23천명), 농림어업 숙련종사자(-37천명)는 감소할 전망
 - 대학/대학원 인력양성이 양보다 질적 수준제고로 전환되어야 하고 마이스터 고교와 특성화고교 등 고급 중등 직업교육이 사회적으로 인정받을 수 있는 환경조성 필요

- 인력수급 미스매치 중 가장 심각한 현상은 전문대 이상 대졸 인력 초과공급에 따른 학력별 인력수급 미스매치로 향후 10년간 연평균 45천명의 초과공급 발생 전망
- 대학 통·폐합, 퇴출 등을 통해 초과공급되는 대졸인력을 조정할 필요