

# 서울시 공공근로사업의 효과성 평가

## Effectiveness Evaluation of the Public Work Program

김경혜\*

### 목 차

- |                        |                  |
|------------------------|------------------|
| I. 서론                  | IV. 공공근로사업의 발전방향 |
| II. 공공근로사업 추진 현황       | V. 결론            |
| III. 서울시 공공근로사업 효과성 평가 |                  |

## ABSTRACT

Kyung-Hye Kim

Since the number of unemployed has rising in 1998, Korean government introduced several unemployment relief programs including the public work program. The public work program showed a short-term effect to decrease the unemployment rate, nonetheless it brought about controversy between efficiency and equity because of its labor-intensive nature. This paper evaluates effectiveness of the program upon four criteria: 1) livelihood assistance effect for the low-income unemployed, 2) productivity of work, 3) social stabilization effect, and 4) mental relief effect of unemployed people. Survey data from 528 public work program participants and 536 residents living near the workplace were employed for the analysis. The results show that the mental relief effect is the most apparent, followed by the livelihood assistance effect. Residents recognize the livelihood assistance effect as the most positive contribution of the program. The productivity is also positively evaluated by both workers and residents, although the extent is not as much as the livelihood assistance aspect.

\* 서울시정개발연구원 사회개발연구부 연구위원

## I. 서론

1997년 11월 IMF 관리체제로 접어든 이후 우리사회는 경기침체와 구조조정 등으로 대량실업 사태를 경험하였다. 그 동안 2~3%대의 낮은 실업률을 보이던 경제상황에서 1998년 7월의 실업률이 전국 7.6%, 서울 9.7%까지 상승하였다. 이후 실업률이 다소 감소하였으나, 동절기를 맞아 1999년 2월 전국 8.7%, 서울 9.3%로 다시 상승하였다. 다행히 동절기가 지나고 금년 들어 약간의 경기회복세를 보이면서 실업률이 감소 추세를 보이고 있기는 하지만 앞으로 대기업과 공기업의 구조조정이 이어지면 더 이상 저실업 사회는 기대하기 어려울 전망이다.

1차적 사회안전망이라고 하는 사회보험 가운데 실직에 대비한 고용보험은 1995년 도입되었다. 그러나 고용보험을 통한 실업급여의 적용범위가 극히 제한적이어서 현재와 같은 대량실업 상황에서 사회안전망으로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 이에 따라 정부는 여러 가지 응급대책을 발표하였으며, 공공근로사업은 이러한 응급대책의 하나로 1998년 4월부터 시작되었다. 공공근로사업은 사회보장의 사각지대에 놓인 저소득 실직노동자들의 생계보호와 일자리 창출을 목적으로 시작되어 실직한 건설노동자, 파출부 등 일용직 근로

자들을 주대상으로 하고 있다.

그러나 1998년 1차년도 공공근로사업의 실시 후 매스컴이나 시민단체 등으로부터 공공근로사업이 비생산적이고 단순노동에 치우쳐 있으며, 적정한 대상자가 선정되지 못하는 등의 문제가 있다는 평가를 받았다. 이러한 문제제기에 따라 정부는 그 동안 생산성 있는 사업을 개발하고 대상자 선정기준을 엄격히 하는 등의 개선노력을 기울인 바 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 공공근로사업의 생산성이나 효과성에 대한 비판적인 시각이 남아 있다. 그러나 공공근로사업에서 사업의 생산성도 중요하지만 생계보조 성격의 공공성도 간과되어서는 안된다. 실제로 공공근로사업 이외에는 저소득층을 위한 별다른 실업대책이 없는 상황에서 생산성만을 강조한 나머지 저기술, 저학력의 저소득층이 참여할 수 있는 공공근로사업이 줄어들었다면 이는 또다른 사회문제가 될 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 서울시에서 시행된 공공근로사업을 중심으로 공공근로사업이 생계보호 및 생산성, 사회적 기여도 면에서 어떠한 효과가 있는지를 평가해보고 이를 바탕으로 공공근로사업의 성격규명 및 앞으로의 전개방향에 대한 시사점을 제시하는데 목적이 있다.

## II. 공공근로사업 추진 현황

### 1. 공공근로사업의 의의와 과제

정부에서는 IMF 사태이후 여러 가지 실업대책을 발표하고 있다. 정부의 실업대책으로는 크게 고용보험을 통한 실업급여의 확대, 구직 및 취업알선 활동, 저소득 실직가정 지원사업으로 한시적 생보사업을 비롯한 각종 지원사업, 중소기업 지원사업, 그리고 일거리 창출 사업으로 각종 경기부양 및 공공근로사업 등이 있다. 이들 실업대책 가운데 가장 근본적인 대책인 고용보험은 중앙정부에서 실시하는 사업인 반면에 지방자치단체 수준에서 단기적으로 가장 효과적인 대책은 공공근로사업인 것으로 평가되고 있으며, 특히 공공근로사업은 일용직, 단순노무직으로부터 실직된 저소득계층에게 가장 직접적으로 도움을 줄 수 있는 실업대책이라는 점에서 중요성이 있다.

공공근로사업은 대량실업이 발생할 경우 실직자의 생활안정과 공공서비스 기능을 제공하기 위하여 공공부문에서 공익성이 높은 업무에 한시적으로 일자리를 마련하여 실업자를 고용하는 근로사업이다. 공공근로사업은 고용상태가 극도로 불안해진 고실업 시기에 비상수단으로 시행되는 한시적 정책이기 때문에 경제여건이 나아지면 중단하는 것이

일반적이다. 공공근로사업을 통해 정부가 일차적으로 기대하는 것은 저소득 실직자의 최저생계보장과 고용창출 효과이다.

IMF 이후의 경기침체로 전반적으로 일자리가 감소하면서 가장 타격을 받은 계층은 건설노동자, 영세공장 노동자, 파출부 등 일용직 근로자들이다. 사회안전망은 1차적 사회안전망인 고용보험 등의 4대 사회보험과 2차적 사회안전망인 공공부조로 구성되어 있다. 그러나 소위 IMF 실직자들 가운데 고용이 불안정한 저소득계층은 실업급여의 범주에 포함되지 못하면서 공공부조의 대상이 되지도 못하는 사각지대에 놓여 있다. 금년 들어 고용보험의 적용범위를 소규모 사업장까지 확대하고, 기존의 생활보호사업의 기준을 다소 완화한 한시적 생활보호사업으로 일부 저소득층을 공공부조의 대상으로 흡수하고 있기는 하지만 여전히 많은 저소득층이 사회안전망의 사각지대에 놓여 있는 상태이다. 공공근로사업은 이처럼 사회보험이나 공공부조 등의 사회안전망으로부터 보호받지 못하는 한계계층에게 최소한의 생계를 보장하는 데 일차적인 목적이 있다. 이러한 이유에서 대상자를 선발할 때도 저소득가구의 세대주를 우선적으로 선발하도록 하고 있다.

그러나 공공근로사업은 생계지원을 목적으로 하고 있기는 하지만, 단순생

계 지원(Welfare) 형태인 공공부조와는 달리 노동참여를 통한 지원(Workfare)이라는 생산적 복지개념을 포함하고 있다. 따라서 공공근로사업은 사회적으로는 실업률을 낮추고 사회공익사업을 추진하는 효과를 기대할 수 있으며, 공공근로참가자 스스로에게도 성취감과 자활의지를 심어주고자 하는 데서 또 다른 의의를 찾을 수 있다.

공공근로사업의 또다른 특징은 공공부문에서 인위적으로 일자리를 창출함으로써 실업률을 낮추는데 목적이 있기 때문에 노동집약적인 사업이 중심이 된다는 것이다. 공공근로사업 가운데 대규모 고용창출이 가능한 사업은 하천건설, 숲가꾸기, 환경정비 등의 단순노동이 많다. 또한 공공근로사업이 근본적으로 저소득 실직가정의 생계보호를 목적으로 하기 때문에 공공근로에 참여하는 근로자의 특성이 저학력, 저기술의 단순노동자들이 많다는 점에서도 공공근로사업은 생산성 측면에서 한계를 보일 수밖에 없다. 이러한 이유에서 일부에서는 공공근로사업의 생산성보다는 공공성을 강조하여 생산성 없는 공공근로사업을 계속하는 것보다는 그 비용으로 직접적으로 생계비를 지원하는 것이 보다 효과적이라는 지적도 있다.

공공근로사업의 생산성 문제가 이슈화되면서 정부는 공공근로사업의 생산성 제고를 위한 노력을 시도하였다. 우

선 생산성 있는 새로운 사업발굴을 시도한 결과, 1998년 2단계 사업에서부터는 정보화사업을 중점추진사업으로 선정하여 중앙정부 뿐만 아니라 각 자치단체에서도 그 동안 수작업으로 관리해 오던 각종 행정정보를 전산화하고, 21세기 정보화시대에 대비하기 위한 각종 데이터베이스를 구축하는 등의 정보화사업을 시작하였다. 그러나 서울시정개발연구원 실업대책 모니터링팀에서 실시한 모니터링 결과에 의하면, 정보화사업은 기존의 단순노동보다 사회적 기여도나 생산성 면에서는 다소 성공적인 사업인 것으로 평가되지만, 반대로 저소득 실직가정의 생계지원 효과는 떨어지는 것으로 나타났다. 정보화사업은 주로 고학력의 20~30대 젊은 계층들이 참여하고 있으며, 이들은 생계적 이유보다는 자신의 용돈을 벌거나 아르바이트 성격으로 공공근로에 참여하고 있는 것으로 조사된 반면, 실제로 생계가 어려운 저소득 가정들은 저학력, 저기술, 고령자가 많으며 이들에게 고용기회를 제공해주는 사업은 정보화사업보다는 단순노동관련 사업이 보다 효과적인 것으로 평가되었기 때문이다.

또한 근로자들의 생산성 향상을 위해 정부는 금년도 2단계 사업부터 공공근로 신청자의 연령을 기존의 65세 이하에서 60세 이하로 하향 조정하였다. 그러나 단순히 연령을 낮춘다고 해서 일

의 생산성이 높아지지는 않을 것으로 예상된다. 연령이나 신체능력, 기술 등과 상관없이 같은 사업에 투입된 사람들은 똑같은 근로조건과 같은 임금을 받기 때문에 젊고 힘있는 청년들이라고 해서 더 열심히 일하지는 않기 때문이다. 오히려 나이 많은 사람들이 꾸준히 열심히 일을 한다는 것이 현장관리자들의 평가이다. 공공근로 참가자들의 생산성이 낮은 것은 단순히 고령자가 많기 때문이 아니라 다른 요인들이 작용한 것으로 보이며 따라서 공공근로자의 연령기준을 60세로 제한하는 것이 공공근로사업의 생산성 증대에 얼마나 기여할 것인가에 대해서는 회의적이다.

이처럼 공공근로사업은 생계가 어려운 저소득 일용직 실직자를 위한 생계보호 목적을 추구하면서, 동시에 생산성이라고 하는 이원적인 목적을 추구하고 있다. 생계보호 효과를 높이기 위해서는 저학력, 고령자들이 할 수 있는 단순노동, 대규모 고용창출을 하는 노동집약적 사업이 많아지게 되는데 이러한 사업들은 근본적으로 생산성에 한계가 있다. 반대로 생산성을 높이기 위해서, 예를 들어 정보화사업같은 새로운 사업을 추진하면 생산성은 어느 정도 높일 수 있는 대신에 정말로 보호받아야 할 단순일용직 저소득층이 배제되는 딜레마에 빠지게 된다. 따라서 공공근로사업으로부터 생계보호 효과와 생산

성을 어떻게 적절히 조화하여 사회적 기여를 최대화하느냐가 앞으로 공공근로사업이 해결해야 할 가장 근본적인 과제이다.

## 2. 서울시 공공근로사업 추진현황

서울시 공공근로사업은 1998년 5월 1일부터 8월 14일까지 1단계사업이 시작되었다. 이기간 동안 약 200억원의 예산을 투입하여 12개 사업분야에 약 9천여명이 참여하였으며, 2단계사업(98. 8. 17~12. 31)에도 약 967억원의 재원을 마련하여 32개 사업에 42천여명이 참여하였다. 서울시에서 추진되고 있는 사업은 재원에 따라 국고지원사업, 시자체사업, 그리고 자치구사업으로 구분할 수 있다. 시자체사업은 1999년 1단계(1~3월)에 81개 사업에 11,493명이 투입되었으며, 2단계(4~6월)에는 95개 사업에 약 12,932명이 투입되고 있다. 이 중 88개 사업은 서울시에서 공공근로자를 직접 선발하여 시행하는 사업이며, 나머지 7개 사업은 각 자치구에 위임하여 실시하고 있다.

공공근로사업의 내용은 자치구마다 다양하지만 대체로 1) 통역이나 전산프로그램 개발, 통계분석과 같은 전문·기술관련사업, 2) 전산자료입력, 사무보조, 자료정리 등 전산·사무관련사업, 3) 복지시설 도우미, 상담실 보조 등

복지관련사업, 4) 각종 조사나 단속, 안내, 방법 등 단순기능사업, 그리고 5) 간별이나 청소, 재활용품 선별 등의 단순노동사업으로 구분할 수 있다. 공공근로사업 가운데 가장 많은 인력이 투입되는 사업은 단순노동관련 사업이지만, 사업의 생산성이 낮다는 지적에 따라 98년 2단계 사업부터는 정보화사업

에 역점을 두고 각종 행정전산화사업이 활발하게 추진되고 있다. 각 자치구에서는 서울시로부터 위임받은 7개 사업 이외에 자체적으로 발굴한 사업을 추진하고 있다.

공공근로사업 참가자격은 실업자 또는 일용근로자 등 정기적인 소득이 없는 18세이상 60세이하의 사람이다. 99년

<표 1> 서울시 '99. 2단계 공공근로사업 현황

시행주체	구분	사	레	투입인력
시직접 시행사업	전문·기술관련사업	중소기업 Y2K문제해결 지원사업, 외국인 쇼핑안내, 실업대책 모니터링, 도시설계 분석 등		88개사업 2,548명
	전산·사무관련사업	서울홍보관 안내, 보도자료 전산화, 자치법규 전산화, 감사행정전산화자료입력, 교통관련 DB구축 등		
	복지관련사업	청소년전용광장 운영, 부랑인 생활관 관리, 청소년상담 및 심리검사, 장애아동 간병 및 진료보조 등		
	단순기능관련사업	전화친절도 점검, 토지이용실태조사, 자동차배출가스 단속, 시내버스 서비스평가 등		
	단순노동관련사업	운동장 환경정비, 공원내 나무심기 및 가꾸기, 난지도 매립지 환경정비, 가래여울마을 제방축조 등		
자치구위탁 시행사업	전문·기술관련사업	중소기업 디자인개발 지원사업		7개사업 10,384명
	전산·사무관련사업	새주소부여사업, 호적사무 전산화사업, 건축물대장 전산화사업		
	단순노동관련사업	임야내 숲가꾸기, 하천준설사업, 노숙자 공공근로사업		

자료: 서울특별시, "서울시 '99 제2단계 공공근로시행사업", 1999. 3

1단계까지는 65세까지 참여하였으나, 근로자의 생산성을 높인다는 목적에서 2단계부터 연령을 60세까지로 제한하였다. 실직자 가정에게 실질적인 도움을 주기 위하여 1세대에서 2인이상 참여할 수 없으며, 재학생이나 실질적인 생계 책임자가 아닌 전업주부, 그리고 자활 보호 및 시설보호대상자는 참여할 수 없도록 제한하였다. 또한 신청자가 계획된 인원보다 많을 경우에는 30~55세인 자, 부양가족이 있는 세대주 또는 가계의 주소득원인 자, 그리고 가계소득 또는 자산을 감안하여 저소득인 자를 우선적으로 선발하도록 하고 있다. 또한 좀더 많은 사람에게 참여기회를 제공하기 위하여 99년 2단계 사업부터는 전단계 사업참여자도 다음 단계 선발시 후순위로 처리하도록 하는 규정을 신설하였다. 현재 공공근로사업은 3개월을 단위로 새로이 신청자를 모집하여

사업에 배치하고 있다. 1999년 2단계(4~6월) 공공근로사업에 참여하기 위해 25개 자치구에 신청한 인원은 총 78,485명이다. 성별로는 여성(55.6%)이 남성보다 다소 많으며, 연령별로는 50대(42.9%)가 가장 많다. 99년 2단계부터 연령제한을 65세에서 60세로 낮추고 연령층의 비중이 다소 감소한 것으로 나타나고 있다.

공공근로사업의 임금단가는 초기에는 실내사무 22천원/월, 옥외근로 25천원/월, 고강도노동 30천원/월, 그리고 전문직종 35천원/월을 지급했으나, 시중의 임금단가가 전체적으로 낮아지면서 공공근로사업의 임금이 상대적으로 높아졌고, 결과적으로 중소기업 인력이 공공근로사업으로 역류되는 사회적 부작용이 발생하여 임금단가를 하향 조정하였다. 99년 2단계 현재 임금단가는 실내사무 및 단순노동은 19천원/월, 고강

<표 2> '99년 2단계 25개 자치구 공공근로신청자 접수현황

		인원수(명)	구성비(%)
계		78,485	100.0
성별	남	34,863	44.4
	여	43,622	55.6
연령별	20세 미만	560	0.7
	20대	10,130	12.9
	30대	13,067	16.6
	40대	21,030	26.8
	50대(60세포함)	33,689	42.9

자료: 서울시, 내부자료

도노동 24천원/월, 기타 전문적인 사업은 29천원~32천원까지 지급되고 있으며, 교통비 등 부대경비로 하루 3,000원이 별도 지급되고 있다.

### Ⅲ. 서울시 공공근로사업 효과성 평가

#### 1. 선행연구

그 동안 공공근로사업에 대한 평가작업이 몇 개의 연구에서 이루어진 바 있다. 이경원(1998)은 공공근로사업의 생산성과 효율성을 높일 수 있는 방안을 모색하기 위하여 서울시내 공공근로사업 참가자 및 현장관리자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사결과, 현장감독이 제대로 이루어지지 않고 작업목표나 일일작업량도 지정되지 않는 등 사업관리가 제대로 이루어지지 않는 것으로 평가하고 있어, 사업의 효율성을 높이기 위한 관리·감독의 강화가 필요하다고 지적하고 있다. 사업유형별로는 복지관련업무는 작업강도나 작업성고가 높은 반면 임금수준이 낮은 것으로 평가되고 있으며, 조사나 단속 등의 단순기능업무는 작업강도와 작업성고는 낮은 반면 임금수준이 높은 것으로 평가되었다.

행정자치부의 의뢰로 한국지방행정연구원이 실시한 연구(1999)에서는 각 지

방자치단체에서 실시하는 공공근로사업의 추진실적 및 시행현황을 토대로 1) 사회보장효과, 2) 사회안전망 구축효과, 3) 근로의식보전 효과, 그리고 4) 사회적 생산성 등을 평가하였다. 종합적으로 공공근로사업은 인위적으로 고용을 창출하는 실업대책이기 때문에 노동집약적인 사업에 치중할 수밖에 없으며 따라서 이러한 사업의 근본적 성격 때문에 생산성을 크게 기대할 수 없다고 결론을 내리고 있다. 그럼에도 불구하고 공공근로사업은 기존의 사회안전망으로부터 보호받지 못하는 한계계층에 대한 보완적 사회안전망 역할을 하는 비교적 효율적인 사회보장제도로 평가하였다. 또한 공공부문에 의한 일자리 창출로 실업률을 감소시키는 고용안정 정책으로서 의의가 있으며, 실업자 감소로 사회적 불안요소를 최소화함으로써 사회정치적 안정에 기여하고 있다는 점도 긍정적인 측면으로 평가되었다. 앞서서도 언급한 바와 같이 경제적인 측면만 본다면 비생산적인 공공근로사업을 실시하는 것보다는 직접적인 생계비 지원이 보다 효과적이라는 경제학적 관점도 있지만, 그럼에도 불구하고 공공근로는 참여자들에게 근로의식을 보전하고, 사회적으로도 그 동안 비용 때문에 미루어왔던 공익사업을 저렴한 노임으로 시행하게 됨으로써 생산성이 대단히 높지는 않지만 그래도 사회적으로



필요한 사업을 할 수 있다는 점에서 또한 긍정적으로 평가되고 있다.

경실련에서 실시한 실업대책 모니터링 보고서에서는 각종 공공근로사업을 사례중심으로 심층 모니터링을 실시하여 문제점을 도출하고 있다. 공공근로사업을 통한 실업대책의 문제로 크게 두 가지를 지적하고 있는데, 하나는 준비가 부족한 상태에서 대규모 공공근로사업을 갑자기 실행함에 따라 운영기술 상에 발생한 문제이며, 다른 하나는 근본적으로 공공근로사업이 생계보호와 고용창출, 생산성, 공익성 등 동시에 추구할 수 없는 다중의 목적을 추구하고 있음에서 연유하는 문제라고 지적하였다. 그러나 보다 근본적인 것은 공공근로사업이 추구하는 목적들간의 이율배반성 문제라고 보고, 이에 대한 해결책으로 공공근로사업의 다중 목적을 분리하여 별개의 제도로 처리하는 것을 제안하고 있다. 즉, 생계보호형 사업은 점진적으로 실업부조를 도입하거나 생활보호제도를 확대하여 흡수하며, 생산성과 공익성을 추구하는 사업은 소규모 사업으로 재편하고 철저한 관리를 통해 실직자의 취업과 연계시킬 수 있는 방향으로 추진해야 한다고 제안하고 있다.

서울시정개발연구원 실업대책 모니터링팀에서 실시한 공공근로사업 모니터링 결과에서도 공공근로사업이 저소득층 생계보호 목적과 사업생산성 목적이

서로 공존하기 어려운 것으로 평가되고 있다. 한 예로서 단순노동인 하천준설사업의 경우, 참여자의 대부분이 생계가 어려운 저소득층이며 이들은 고령, 저기술, 저학력자가 대부분이다. 실제로 공공근로신청자의 개인적 특성을 보면 고령, 저학력자가 대다수를 차지하고 있기 때문에, 공공근로사업을 사회안정망이라는 측면에서 볼 때 현실적으로 공공근로를 통해서 도움이 필요한 한계집단은 바로 단순노동에 참여하는 집단이다. 반면에 정보화사업의 하나인 새주소부여사업의 경우 하천준설사업에 비해 사업의 생산성은 높은 것으로 평가되지만 참여자들이 대부분 20~30대의 젊은 층으로 이들은 생계목적보다는 아르바이트성 취업이 많은 것으로 나타났다. 따라서 생계보호 목적에서는 하천준설과 같은 단순노동이 보다 효과적인 반면에, 생산성이나 고학력 젊은 계층의 고용창출 면에서는 새주소사업과 같은 정보화사업이 효과적으로 평가된다. 결과적으로 공공근로사업으로부터 얻고자 하는 효과의 우선순위를 어떻게 정할 것인가 하는 것이 해결되어야 할 정책과제인 것으로 지적된다.

## 2. 효과분석의 기본틀

### 1) 평가영역 및 평가지표

본 연구에서는 서울시 공공근로사업

의 효과를 공공근로 참여자 및 일반주민들 입장에서 평가하였다. 이를 위해 1998년 1차년도에 공공근로사업에 참여한 근로자 및 공공근로사업이 실시되고 있는 지역주변에 거주하는 주민들을 대상으로 각각 설문조사를 실시하였으며, 설문조사의 응답내용을 기준으로 공공근로사업의 효과를 평가하였다. 평가영역 및 평가지표는 <표 3>에 제시된 것과 같이 구분하고, 공공근로사업에 직접 참여한 근로자<sup>1)</sup> 본인 및 일반시민들에게 각 영역별로 공공근로사업에 대하여 어떻게 생각하는지를 질문하는 내용으로 구성하였다.

평가영역은 크게 1) 생계보호 효과, 2) 사업의 생산성, 3) 사회안정에 기여정도, 4) 공공근로참여자 개인의 심리적 안정에 기여하는 정도 등 4개 영역으로 구분하였다. 먼저 생계보호효과를 알아보기 위해서 근로자에게 임금의 적정성 및 가계에 어느 정도 도움이 되는지를 질문하였으며, 일반주민에게도 공공근로사업 임금수준의 적정성과 전반적으로 저소득층 생계보호에 어느 정도 기여한다고 생각하는지 평가하도록 하였다.

두 번째 영역은 사업의 생산성이다. 엄격한 의미에서 생산성이라고 한다면 사

업에 투입된 비용과 효과를 분석하여야 하지만 본 조사에서는 근로자 및 주민들의 일반적인 인식을 기준으로 주관적으로 평가한 것이기 때문에 과학적인 평가라고 보기에는 한계가 있다. 근로자들에게는 사업내용과 관리측면을 구분하여, 사업내용과 관련하여서는 배치 받은 사업이 개인의 능력이나 적성에 맞는지, 그리고 작업량과 작업강도가 적정한지를 주관적으로 평가하도록 하였으며, 사업관리 측면에서는 작업환경 및 근로조건에 대한 만족도와 안전사고 및 산업재해에 대한 대책이 잘 세워져 있는지 평가하도록 하였다.<sup>2)</sup> 일반주민에게는 포괄적으로 공공근로사업이 생산성이 있다고 생각하는지, 사업내용이 지역에서 필요한 숙원사업을 하고 있는 것인지, 그리고 근로자들이 맡은 일을 열심히 하고 있는지를 평가하도록 하였다.

세 번째로 공공근로사업을 함으로써 사회적 안정에 어느 정도 기여하는지를 평가영역으로 설정하였다. 선행연구에서 공공근로사업을 통해 실업이 감소함으로써 사회정치적으로 불안요소를 완화시키는 효과가 있는 것으로 평가하고 있기 때문이다. 근로자에게는 공공근로사업에 참여함으로써 구직활동이나 사

1) 공공근로사업 참여자는 엄격한 의미에서 '근로자'가 아니라 '실업자'이지만, 본고에서는 편의상 공공근로사업 참여자를 공공근로자(근로자)로 표기하기로 한다.

2) 엄격한 의미에서 이는 사업의 생산성이라기보다는 사업운영이 제대로 되고 있는지를 평가하는 것으로 사업의 적합성 내지는 운영의 적정성으로 볼 수 있다. 그러나 사업운영의 적합성, 적정성이 높아지면 결과적으로 사업의 생산성이 높아진다는 가정 하에 생산성이라는 광범위한 영역에 포함시키는 것으로 하였다.

회생활에 도움이 되는지, 국가와 사회에 기여하고 있다는 보람을 느끼는지 질문함으로써 사회적 안정도를 평가하였다. 일반주민에게는 공공근로사업의 고용창출효과와 실업감소에 따른 사회적 안정에 어느 정도 기여하는지를 주관적으로 평가하도록 하였다.

마지막 평가영역은 공공근로자 개인의 심리적 안정에 어느 정도 효과가 있는지를 평가하는 것이다. 평가지표로는 심리적 불안감이나 스트레스 감소에 얼마나 효과가 있는지, 그리고 가정불화를 감소시키는 효과가 있는지를 조사하였다.

## 2) 조사개요

설문조사는 1998년 1차년도 공공근로

사업참여자 및 사업 주변지역에 거주하는 주민들을 대상으로 별개의 조사표에 의해 각각 실시되었다. 조사대상 표본은 자치구당 20표본씩 각각 500표본이다. 공공근로사업 참여자는 25개 자치구당 2개 동을 무작위 추출하고 각 동에서 10개 표본씩 조사하였으며, 주민대상 조사는 자치구당 2개 공공근로사업 지역을 선정하고 각 지역당 인근주민 10가구를 조사하였다. 조사는 구조화된 설문지를 이용하였으며 공공근로자를 조사원으로 이용하여 조사대상가구에 설문지를 배포하고 작성방법을 설명한 후, 조사대상자가 자기기입식으로 작성 완료한 조사표를 조사원이 다시 수거하는 방식으로 진행되었다. 조사기간은 1999년 2월 26일부터 3월 3일까

<표 3> 평가영역 및 평가지표

평가영역		평가지표	
		근로자	일반주민
생계보호 효과		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금수준의 적정성</li> <li>· 가계에 도움정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금수준의 적정성</li> <li>· 저소득 생계보조 효과</li> </ul>
사업의 생산성	사업의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인능력과 의 적합성</li> <li>· 작업량 및 작업강도의 적정성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업의 생산성</li> <li>· 근로자의 성실성</li> <li>· 지역사회에 숙원사업 실시</li> </ul>
	사업관리의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 작업환경, 근로조건 만족정도</li> <li>· 안전사고 및 산업재해대책</li> </ul>	
사회안정 기여도		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회생활에 도움정도</li> <li>· 국가·사회에 기여하는 보람</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일자리 창출 효과</li> <li>· 사회안정에 기여정도</li> </ul>
심리적 안정성		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불안, 스트레스 감소</li> <li>· 가족갈등 감소</li> </ul>	

지 실시되었으며, 조사 완료된 표본수는 공공근로자 528명, 지역주민 536가구이다.

조사응답자의 일반적 특성은 공공근로참여자 가운데는 여성(58.5%), 50대 이상의 고연령층(39.8%), 중졸이하의 저학력층(44.2%)이 많아 공공근로참여자 전체의 일반적인 특성과 크게 다르지 않다. 일반주민 조사의 응답자는 남자의 비율이 약간 많으며(52.5%), 연령별로는 40대(28.4%), 30대(27.6%)순으로 가장 많다. 학력은 고졸이 43.5%로 압도적이며, 현재 직업은 주부, 사무직의 순으로 많다. 소득수준은 100만원 이하의 저소득층이 과반수를 차지하며 101~150만원 이하가 약 26%로 나타났다.

### 3. 사업효과성 분석

#### 1) 생계보호 효과

생계보호 효과를 평가하기 위해서 공공근로자에게는 임금수준에 대한 만족도 및 가계에 도움되는 정도를 질문하였으며, 일반주민에게는 임금수준의 적정성과 공공근로사업이 저소득층 생계보호에 어느 정도 도움이 된다고 생각하는지를 질문하였다.

근로자 집단에서 임금수준에 대해서는 24.8%가 만족(매우 및 대체로 만족 포함)하고 있어 만족수준이 그리 높은 편은 아니다. 반면에 생계에 어느 정도 도움이 되는냐는 질문에는 50%가 만족하고 있어 임금수준이 만족스럽지는 않지만 그런 대로 생계에는 도움이 되는

<표 4> 생계보호 효과에 대한 근로자 평가

구성비(단위:%)		전체	참여사업종류				
			전문/기술	전산/사무	복지관련	단순기능	단순노동
사례수		528	4	128	63	38	254
임금수준	만족	24.8	50.0	25.0	28.6	21.6	26.5
	보통	45.0	50.0	50.8	41.3	37.8	42.6
	불만족	30.1	-	24.2	30.2	40.5	30.9
가족생계 도움	만족	50.0	25.0	43.3	50.8	45.9	54.9
	보통	33.9	25.0	40.2	34.9	32.4	32.4
	불만족	16.0	50.0	16.5	14.3	21.6	12.6

- 1) 전문/기술: 통역이나 전산프로그램 개발, 통계분석 등
- 2) 전산/사무: 전산자료입력, 사무보조, 자료정리 등
- 3) 복지관련: 복지시설 도우미, 상담실 보조 등
- 4) 단순기능: 각종 조사나 단속, 안내, 방법 등
- 5) 단순노동: 간벌이나 청소, 재활용품 선별 등

것으로 평가된다. 참여한 공공근로사업의 종류별로는 전문/기술관련 직종 참여자<sup>3)</sup>는 임금수준에 대한 만족도는 높으나 가족생계에 크게 도움이 되지는 않았다고 응답한 반면, 단순기능 및 단순노동 관련 직종 참여자는 임금수준에 대한 만족도는 낮으나 생계에는 도움이 많이 된 것으로 응답하고 있어, 공공근로사업의 생계보호 효과에서는 특히 단순노동에 참여하고 있는 저소득 실직가정의 생계지원에 긍정적인 효과를 보인 것으로 평가할 수 있다.

일반주민 가운데는 공공근로의 임금수준이 적정하다는 응답이 21.1%, 보통이 51.8%, 부적정이 26.8%로 나와 임금수준에 대해서는 약 1/4정도가 부적정한 것으로 평가하였다. 그러나 공공근로사업의 저소득층 생계보호 효과에 대해

서는 매우 긍정적인 반응을 보여 61.4%가 긍정적으로 평가하고 있으며, 소득수준별로는 101~150만원 계층에서 가장 긍정적으로 평가한 반면, 201만원 이상 고소득층에서 부정적인 반응이 다소 높게 나왔다.

## 2) 사업의 생산성

우선 근로자 집단에서 일의 내용이 본인의 적성이나 능력에 맞는가에 대하여 근로자의 약 40%가 만족하고 있으며, 작업량 및 일의 강도에 대하여도 43.5%가 만족하고 있다. 참여한 사업유형별로 전산/사무관련 참여자의 만족도가 가장 높고, 전문/기술관련 참여자의 만족도 점수가 가장 낮다. 그러나 전문기술분야 참여자는 사례수가 4개로 대표성이 매우 낮다. 작업량 및 강도는

<표 5> 생계보호 효과에 대한 주민평가

구성비(단위:%)		전체	소득수준별(만원)			
			100이하	101-150	151-200	201이상
사례수		539	250	130	66	50
임금수준	적정	21.1	19.1	22.8	25.0	20.8
	보통	51.8	49.0	55.9	42.2	62.5
	부적정	26.8	31.9	21.3	32.8	16.7
생계보호효과	긍정	61.4	60.0	63.6	56.9	60.4
	보통	30.1	31.3	28.7	33.9	27.1
	부정	8.4	8.7	7.8	9.2	12.5

3) 조사응답자 가운데 전문/기술분야에 참여한 표본수는 4명에 불과하기 때문에 참여사업 종류별 분석에서 전문/기술분야에 대한 결과치는 대표성이 거의 없다고 보여진다.

모든 직종에서 대체로 만족하는 것으로 나타났으나, 전문/기술관련 직종을 제외하고 전산/사무분야와 단순노동 참여자 중 불만족 비율이 가장 높게 나오고 있다.

사업관리의 적합성 영역은 상대적으로 부정적인 반응이 높은 것으로 나타났다. 작업환경 및 근로조건에 대해서는 약 39.6%가 만족하고 있으며 사업별로는 단순노동 분야 참여자의 불만족 비율이 가장 높다. 안전사고 및 산업재해에 대한 보호대책에 대한 만족도는 모든 항목 가운데 가장 낮아 30%이하가 만족하고 있으며 33.5%가 불만족을 표시했다. 사업종류별로는 작업환경과 마찬가지로 단순노동 분야 참여자의 불

만족 비율이 가장 높게 나타났다.

한편 예상과는 달리 공공근로사업의 생산성에 대해서 일반주민들도 그렇게 부정적이지만은 않은 것으로 평가하고 있다. 공공근로사업이 생산성 없이 돈만 낭비하고 있다고 생각하는 비율은 전체의 28%인 반면, 그렇지 않다고 응답한 비율이 42.8%로 상당히 높은 비율이 긍정적으로 평가를 하고 있다. 또한 공공근로사업을 통해 그 동안 돈과 인력이 없어서 하지 못하던 공익성 사업을 실시하게 되었다고 평가한 응답자도 51.1%로 사업의 생산성이 높지 않다 하더라도 공공근로사업 자체가 사회적으로 전혀 불필요한 사업을 하고 있는 것은 아니라는 시각이 일반적이다.

<표 6> 사업 생산성에 대한 근로자 평가

구성비(단위:%)			전체	참여사업종류				
				전문/ 기술	전산/ 사무	복지 관련	단순 기능	단순 노동
사업 적정성	능력적합성	만족	40.1	25.0	53.9	34.9	51.4	34.4
		보통	39.5	50.0	35.9	44.4	29.7	39.3
		불만족	20.4	25.0	10.2	20.6	18.9	26.3
	작업량 및 강도	만족	43.5	75.0	50.4	45.9	44.4	40.0
		보통	45.8	-	38.4	47.5	47.2	48.8
		불만족	10.6	25.0	11.2	6.6	8.3	11.2
사업관리 적합성	작업환경	만족	39.6	75.0	48.4	43.6	36.1	35.1
		보통	42.1	-	39.8	38.7	47.2	42.0
		불만족	18.4	25.0	11.7	17.7	16.7	22.9
	안전대책	만족	30.2	75.0	36.3	29.5	25.0	28.9
		보통	36.3	-	37.9	44.3	41.7	32.1
		불만족	33.5	25.0	25.8	26.2	33.3	39.0

그러나 근로자들의 근로태도에 대해서는 다소 부정적인데, 공공근로자들이 열심히 일을 하느냐는 질문에 대해서 39%가 긍정적, 23%가 부정적 태도를 보여주었다. 본 조사의 대상이 공공근로사업이 실시되고 있는 지역 인근에 거주하는 주민들이기 때문에 이들의 평가결과가 주관적이기는 하지만 상대적으로 공공근로사업에 대해서 인지도가 높은 집단의 평가라고 생각할 수 있다.

### 3) 사회안정 기여도

사회안정 기여도에 대하여는 근로자에게는 공공근로사업에 참여함으로써 구직활동이나 사회생활에 도움이 되는지와 국가나 사회에 기여한다는 보람을 느끼는지를 조사하였으며, 일반주민들

에게는 공공근로사업의 고용창출효과와 사회적 안정에 기여하는 정도를 조사하였다.

먼저 근로자집단에서는 공공근로사업에 참여함으로써 구직활동이나 사회생활에 도움이 되었다는 근로자가 과반수를 넘고 있으며, 공공근로사업을 통해 국가와 사회에 기여한다는 보람을 느끼는 집단도 47.8%에 이르고 있어 실적상태에 있는 것보다는 안정된 상태를 갖게되는 것으로 평가된다. 참여한 사업종류별로는 단순기능 분야 참여자가 사회생활에 도움이 되는 정도에 만족비율이 낮았으며, 사회적 기여에 대한 보람은 전산/사무관련 참여자가 긍정적인 비율이 낮은 반면 부정적인 비율이 가장 높게 나왔다.

<표 7> 사업 생산성에 대한 주민평가

구성비(단위:%)		전체	소득수준별(만원)			
			100이하	101-150	151-200	201이상
사업생산성	긍정	42.8	44.8	38.3	32.3	44.9
	보통	29.2	29.9	28.9	33.8	26.5
	부정	28.0	25.3	32.8	33.9	28.6
근로자 성실성	긍정	39.0	48.0	31.8	26.2	27.1
	보통	38.3	36.5	38.0	43.1	41.7
	부정	22.7	15.6	30.2	30.8	31.3
지역사회 숙원사업 실시	긍정	51.1	57.5	39.1	55.4	40.8
	보통	31.7	30.0	36.7	23.1	38.8
	부정	17.3	12.5	24.2	21.5	20.4

&lt;표 8&gt; 사회안정 기여도에 대한 근로자 평가

구성비(단위:%)		전체	참여사업종류				
			전문/기술	전산/사무	복지관련	단순기능	단순노동
사회생활에 도움	긍정	51.6	25.0	53.2	55.6	40.5	53.8
	보통	32.5	50.0	27.0	34.9	43.2	31.2
	부정	15.9	25.0	19.8	9.5	16.2	15.0
사회기여에 대한 보람	긍정	47.8	50.0	43.3	49.2	47.4	50.2
	보통	35.4	50.0	31.5	33.3	31.6	37.2
	부정	16.8	-	25.2	17.5	21.1	12.7

반면에 일반주민들은 공공근로사업이 사회안정에 그리 크게 기여했다고 평가하는 것 같지는 않다. 다른 평가항목에 비하여 긍정적 평가비율이 상대적으로 낮기 때문이다. 공공근로사업이 일거리 창출에 기여했다고 응답한 비율이 38%인 반면에 부정적인 응답이 26.2%나 된다. 실업자를 줄여서 사회안정에 효과가 있다고 생각하는 비율도 38%에 불과하다. 소득수준별로는 소득이 높을수록 사회안정 기여도에 대해 부정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다.

#### 4) 심리적 안정효과

심리적 안정효과는 공공근로자들에게만 해당되는 평가영역으로 공공근로사업에 참여함으로써 공공근로자 본인의 생활태도 및 개인생활에는 매우 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 공공근로사업에 참여함으로써 불안이나 스트레스 해소가 되었다는 응답이 58.5%로 높으며, 특히 복지관련사업 및 단순노동 참여자 가운데 긍정적 평가가 매우 높게 나타났다. 또한 가족간의 갈등 감소에도 매우 긍정적인 영향을 미친

&lt;표 9&gt; 사회안정 기여도에 대한 주민평가

구성비(단위:%)		전체	소득수준별(만원)			
			100이하	101-150	151-200	201이상
일거리 창출	긍정	38.0	37.9	38.0	36.9	36.7
	보통	35.8	38.8	30.2	38.5	34.7
	부정	26.2	23.3	31.8	24.6	28.6
사회안정에 기여	긍정	38.1	42.9	33.9	31.8	26.5
	보통	34.7	35.0	33.1	38.1	34.7
	부정	27.2	22.1	33.1	30.2	38.8



&lt;표 10&gt; 심리적 안정효과에 대한 근로자 평가

구성비(단위:%)		전체	참여사업종류				
			전문/기술	전산/사무	복지관련	단순기능	단순노동
스트레스 감소	긍정	58.5	50.0	53.9	60.3	51.4	63.8
	보통	30.0	50.0	32.0	27.0	35.1	26.4
	부정	11.6	-	14.1	12.7	13.5	9.8
가족갈등 감소	긍정	57.8	50.0	54.4	53.2	56.8	60.9
	보통	34.1	50.0	38.4	37.1	37.8	29.9
	부정	8.1	-	7.2	9.7	5.4	9.2

것으로 평가하고 있는데 특히 단순노동 관련 참여자 가운데 긍정적 평가비율이 가장 높다. 그러나 단순노동 참여자 가운데는 또한 부정적 평가자 비율도 상대적으로 높게 나타나고 있다.

#### 4. 종합평가

이상에서 각 평가지표별로 결과를 종합하면 <표 11>과 같다. 평가점수는 매우 긍정(5), 대체로 긍정(4), 보통(3), 대체로 부정(2), 매우 부정(1)으로 점수화하여 평균한 값이다. 따라서 3점을 기준으로 3점보다 많으면 긍정적 평가로, 그 미만이면 부정적인 평가로 해석할 수 있다.

모든 평가영역 가운데 공공사업이 근로참여자의 심리적 안정에 기여했다는 점이 가장 긍정적으로 평가되고 있다. 그 다음으로 공공근로자 집단에서는 공공근로사업이 사회적 안정에 기여했다는 점을 높게 평가한 반면, 일반주민들

은 사회적 안정부분에 대하여 긍정적이기는 하지만 가장 낮은 점수를 주고 있다. 반면에 일반주민들은 생계보호효과에 대하여 3.67점으로 가장 높은 점수를 주고 있다. 즉, 일반주민들은 공공근로사업을 저소득층의 생계보호 측면에서 기여도가 가장 높은 것으로 평가하고 있다. 이는 공공근로자 본인들도 동의하는 측면인데 임금수준에 대해서는 3점 미만의 부정적 평가를 하면서도 가계에는 도움이 되고 있다고 평가하는데서 잘 나타난다.

한편 공공근로사업의 생산성에 대해서도 반드시 부정적이지만은 않다는 것이 종합평가의 결과이다. 공공근로자 집단에서 작업장의 안전사고 대책에 대해서 부정적인 평가를 한 것을 제외하고는 모든 항목이 긍정적인 방향으로 나타났다. 일반 주민집단에서도 공공근로사업을 통해 그 동안 돈과 인력이 없어 하지 못하던 지역사회 숙원사업을 할 수 있게 되었다는 것에 높은 평가를

&lt;표 11&gt; 종합평가 점수

평가영역	공공근로자		일반주민	
생계보호효과	평균	3.21	평균	3.29
	임금적정성	2.92	임금적정성	2.90
	가계도움정도	3.50	생계보호효과	3.67
사업생산성	평균	3.22	평균	3.28
	능력적합성	3.24	사업생산성	3.23
	작업량/강도 적정성	3.42	근로자 성실성	3.22
	작업환경/근로조건	3.29	숙원사업 실시	3.40
	안전대책	2.93		
사회안정 기여도	평균	3.47	평균	3.14
	사회생활에 도움	3.50	일자리 창출	3.15
	사회기여에 보람	3.44	사회안정 기여	3.12
심리적 안정성	평균	3.64	-	-
	스트레스 감소	3.62	-	-
	가족갈등 감소	3.66	-	-

\* 평가점수: 매우 긍정=5, 대체로 긍정=4, 보통=3, 대체로 부정=2, 매우 부정=1로 점수화하여 평균한 값임.

하고 있으며, 사업의 생산성이나 근로자의 성실성에 대해서도 그리 높지는 않지만 긍정적인 방향으로 평가하고 있다는 점은 주목할 만한 결과이다.

#### IV. 공공근로사업의 발전방향

서울시처럼 고용상태가 불안정한 저소득 임시직 노동자들이 밀집하여 있는 상황에서는 중앙정부 차원에서 생활보호사업 또는 실업급여 범위를 확대하여 저소득층을 사회안전망 속으로 흡수하는 근본적인 대책이 필요하다. 그러나

공공부조를 확대하는 데는 제도적 개선이 필요하고 이것은 단기간에 기대하기 어려운 현실이다. 이러한 적극적인 대책이 마련되지 못한 상황에서 공공근로는 현재 저소득 노동자들에게 유일한 실업대책이라고 해도 과언이 아니다. 본 연구에서도 공공근로사업이 생계보호 효과가 큰 것으로 평가되고 있으며, 다른 대안이 없는 상태에서 저소득 실직자를 위한 공공근로사업은 필요한 것으로 평가된다. 그렇다면 문제는 공공근로사업이 저소득층 지원측면에서의 장점을 살리면서 어떻게 보다 생산성

있게 사업을 운영하느냐 하는 것이다.

첫 번째 대안으로 공공근로사업의 딜레마를 야기시키는 생산성과 공익성 목표를 분리시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 경실련 모니터링 보고서에서 제안하는 것과 같이 생계보호형 사업은 점진적으로 실업부조를 도입하거나 생활보호제도를 확대하여 흡수하며, 생산성과 공익성을 추구하는 사업은 소규모 사업으로 재편하고 철저한 관리를 통해 실직자의 취업과 연계시킬 수 있는 방향으로 추진하는 것이다. 현재의 공공근로사업 가운데 거리청소, 벽보제거, 재활용품 분리 등 단순노동은 상당부분 취로사업과 근로내용이 동일하다. 공공근로사업 가운데 생산성은 높지 않지만 사회적으로 여전히 필요성이 인정되는 단순노동형 공공근로사업은 취로사업으로 전환하여 순수하게 생계보호 목적의 사업으로 실시하고, 생산성이 높은 사업, 예를 들어 정보화 사업과 같은 종류만을 공공근로사업으로 유지하면서 생계보호 보다는 사업생산성을 목적으로 사업을 추진하는 것이다. 단순노동형 공공근로를 취로사업으로 전환하는 경우, 사업대상자는 저학력, 장·노년층, 저소득 일용직 근로자 등 실질적으로 취업이 어려운 생계책임자로 자격을 엄격히 제한하여야 하며, 임금수준은 현재의 취로사업 임금보다 높여 실질적인 생계지원이 되도록 해야 한다. 한편 현재 취로

사업에 참가하고 있는 인력은 노인이나 장애인 등 근로능력이 거의 없는 집단이기 때문에 취로사업을 한다 하더라도 사업성고가 매우 낮은 형편이다. 따라서 현재의 단순노동형 공공근로를 취로사업으로 전환하는 경우, 이들 기존 취로사업자 가운데 근로무능력자는 궁극적으로 생활보호제도를 확대하여 거택보호대상자로 흡수해야 할 것이다.

공공근로사업의 생산성을 높이는 또 다른 방안으로 사업단위를 소규모화함으로써 보다 철저한 사업관리가 가능하도록 한다. 공공근로사업장 관리의 비효율성 문제는 주로 대규모 사업장에서 많이 지적되는 문제이다. 하천준설 사업과 같이 수백명이 한 사업장에 몰려있는 경우 관리가 효율적으로 되지 못하는 것은 당연하다. 우선 관리인력이 부족하며, 한 장소에 수백명이 몰려있다 보면 아무리 철저한 관리를 한다 하더라도 문제가 발생할 수밖에 없다. 일부 자치구에서는 공공근로자를 조별로 편성하고 자체적으로 조장을 뽑아 비교적 효율적이고 체계적으로 관리하는 곳도 있지만 이는 근본적으로 대규모 인력투입에 따른 문제이다. 결국 사업장 단위를 소규모화 하는 것이 관리 및 사업의 생산성을 높일 수 있는 대안으로 제시되고 있다. 같은 하천준설사업의 경우라도 은평구 불광천은 사업단위가 소규모여서 관리가 비교적 용이한 사례

로 평가되고 있다.

공공근로사업의 문제를 야기시키는 또다른 원인은 관주도의 사업운영이다. 공공부문은 이미 관리능력 및 새로운 사업개발에 한계를 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 정부는 최근 공공근로예산을 오히려 확대하여 결국 추가된 인력을 기존 사업에 과다투입할 수밖에 없으며, 이는 사업생산성을 저하시키는 결과로 나타나고 있다. 관주도 사업운영의 대안으로 민간자원을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 현재도 일부 공공근로사업을 민간부문에 위탁하여 실시하고 있는데 그 성과가 매우 성공적인 것으로 평가되고 있다. 민간중심의 공공근로사업은 관주도의 사업운영과는 달리 근무시간보다는 작업진행속도에 따라 사업을 탄력적으로 운영함으로써 효율성이 높아지고, 소규모 사업단위로 관리자와 근로자간의 인간적인 유대관계가 유지될 뿐 아니라 공공근로자 스스로의 자율성을 보장함으로써 공공근로자의 사업참여에 대한 보람과 자활의지를 높이면서 사업생산성 또한 높이는 효과를 보여주고 있다. 또한 사업개발면에서도 민간부문은 각 단체마다 다루고 있는 전문영역을 공공근로사업으로 확대하기 때문에 전문성과 사회적 기여도를 높일 수 있다는 장점이 있다.

그러나 민간부문을 통한 공공근로사업 운영의 한계점으로 민간단체의 성격

상 대규모 사업이 불가능하다는 점이 있다. 실제로 민간중심의 사업들은 소규모로 운영되고 있다. 그러나 소규모 운영은 오히려 관리의 질을 높을 수 있으며 사업의 생산성에 긍정적으로 작용하는 면이 있다. 개별 단체는 소규모 사업을 운영하는 대신에 참여하는 민간단체를 다양화한다면 총량적으로는 사업효과를 높일 수 있을 것이다. 이처럼 민간단체 참여를 활성화하기 위해서는 특히 지역에 뿌리를 둔 소규모 풀뿌리조직을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이들 지역단위 주민조직은 지역의 문제점을 가장 잘 파악하고 있기 때문에 공공근로사업의 개발 및 운영에 지역주민의 요구를 적절히 반영할 수 있다는 장점이 있기 때문이다.

마지막으로 공공근로사업에 대한 정부 및 지방자치단체의 적극적인 지원이 요구된다. 현재 공공근로사업 운영의 문제점으로는 대상자 선정의 적정성, 인력배치의 적절성, 사업관리의 효율성, 그리고 적정한 관리인력 및 예산의 배정 등이 주요 과제로 지적되고 있다. 대상자 선정의 적정성 문제를 해결하기 위해서 정부는 그 동안 자격조건을 강화하는 등의 노력을 시도한 바 있다. 그러나 실제로 신청자 개개인에 대한 심사과정을 거치지 않고는 대상자의 적격여부를 판단하는 일이 불가능한데, 현실적으로 이처럼 엄격한 선발작업을

실시하기에는 인력이나 시간적으로 제한이 있다. 공공근로사업의 인력배치과정에서 신청자들의 희망직종이나 기술 등 개인적 특성과 사업의 특성이 잘 연계되지 못하는 것도 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제점들은 결국 관리 인력 및 자원투자의 부족에서 기인하는 것으로 요약할 수 있다.

중앙정부와 서울시는 실업대책을 정부정책의 제일선 과제라고 천명하고 있음에도 불구하고 이에 대한 지원은 매우 미흡한 것으로 보인다. 국가 또는 서울시 공공근로사업이라 하더라도 실질적인 인력관리는 자치구 단위에서 이루어지고 있는데, 25개 자치구 가운데 실업대책반을 별도로 운영하는 곳은 몇개구에 불과하며, 대부분의 자치구에서는 사회복지과 또는 도시경제과에서 기존업무에 추가하여 공공근로사업을 포함한 실업대책을 담당하고 있다. 결국 공공근로사업을 담당할 전담부서나 전담인력이 부족하고 공공근로사업을 포함한 실업대책에 대한 인식이 부족하여 담당공무원의 사기가 낮고 적극성이 결여되어 있다고 평가할 수 있다. 또한 공공근로사업팀에서는 신청자 접수 및 인원배치 등의 업무만을 담당하고 개별 공공근로사업의 실질적인 관리는 각 일선부서에서 담당하고 있기 때문에 기존의 업무에 추가적으로 공공근로사업을 관리하는 업무를 떠맡는다는 부담 때문에 적극적

인 사업관리를 기대하기 어렵다. 실업문제는 한두해 안에 해결될 문제가 아니라 장기화될 전망이다. 때문에, 중앙정부와 서울시는 보다 장기적인 안목에서 실업대책을 추진해나가야 할 것이다.

## V. 결론

인위적인 고용창출을 통해 실업률을 낮추는데 목적이 있는 공공근로사업은 그 근본취지에서부터 노동집약적인 사업이 중심이 될 수밖에 없다. 더구나 여러 가지 실업대책 가운데 공공근로사업은 다른 사회안전망의 보호를 받지 못하는 일용직, 단순노무직 실직자들을 주요 대상으로 실시되는 사업이며 이들은 대부분 저학력, 저기술, 고령자가 많기 때문에 사업내용 또한 단순노동적인 것이 많다. 공공근로사업이 비생산적이라는 지적이 계속됨에도 불구하고 공공근로사업의 이러한 근본적인 특성 때문에 생산성 제고에는 어느 정도 한계가 있는 것이 사실이다.

그러나 본 연구에서 공공근로자 본인 및 공공근로사업을 지켜본 인근주민들의 주관적 평가결과를 기준으로 볼 때, 공공근로사업의 생계보조적 효과에 대해서 상당히 긍정적일 뿐만 아니라 생산성에 대해서도 그렇게 부정적이지만은 않다는 것을 발견하였다. 물론 정확하고 과학적인 조사자료를 이용하여 비

용편익분석 같은 경제분석을 실시한다면 공공근로사업의 생산성이 낮게 나올 수도 있을 것이다. 또한 공공근로 참여자 대상조사는 주로 주관적인 만족도를 기준으로 사업성과를 평가하고 있기 때문에 객관성 측면에서 어느 정도 한계가 있는 것도 사실이다. 그러나 공공근로사업의 근본적인 한계를 고려한다면 이 정도의 평가는 상당히 긍정적인 것으로 생각된다.

한편, 공공근로사업은 저소득층 생계지원 효과와 함께 공공근로자 개인의 심리적 안정에 크게 기여하고 있다는 것은 주목할 만한 일이다. 일반적으로 생산성을 측정할 때, 물질적인 결과만을 고려하고 눈에 보이지 않는 결과들은 간과하게 된다. 공공근로사업이 사업에 참여한 근로자들의 생활태도를 긍정적으로 변화시킴으로써 사회적 불안요인들을 감소시키고 있다는 점은 그동안 제대로 평가받지 못한 측면이다. 일부에서는 공공근로사업 가운데 생계보호형 사업은 실업부조나 공공부조로 흡수하자는 의견도 제시되고 있다. 물론 공공근로사업은 한시적 사업이기 때문에 경제상태가 회복된 이후에도 경제적으로 자활하기 어려운 계층에 대해서

는 공공부조를 확대하는 것이 필요하다. 그러나 적어도 어떠한 형태이던 근로를 통해 사회에 참여한다는 것 자체가 근로자 개인에게 심리적 안정을 주고 있다는 사회적 편익 또한 간과되어서는 안될 부분이다.

IMF 이후 경제위기는 단순히 실업자 개인의 문제, 경제적인 문제만이 아니다. 우리 사회에서는 가장의 생계유지 책임이 절대적이기 때문에 가장의 실직은 곧 가계파산을 의미한다. 또한 경제적 측면뿐만 아니라 자살이나 범죄, 정신질환자나 약물중독자의 증가 등 사회병리현상을 야기시키고 이혼이나 가정폭력 등 가정해체 위기를 가중시키고 있다. 따라서 실업대책에는 경제정책뿐만 아니라 복지정책이 수반되어야 하고, 실업자의 생활안정과 경제회복이라는 두 가지 정책목표를 동시에 달성할 수 있도록 적절히 조화를 이루는 일이 중요하다. 즉, 실업 및 취약계층을 위한 대책은 경제정책과 균형된 수준에서 이루어져야 하고, 일자리 창출이라는 장기적 전략과 생활안정이라는 단기적 긴급과제가 적절한 관계를 유지하면서 이루어져야 하겠다.

## 참고문헌

1. 김홍일, “대량실업 시대를 살아가는 저소득층의 문제와 정책대안 - 생활실태와 공공근로를 중심으로,” 「서울시정포럼」, 통권 52호, 1999.
2. 목영만, “서울시 실업대책,” 「서울시정포럼」, 통권 52호, 1999.
3. 서울시정개발연구원 실업대책모니터링팀, “서울시 실업대책 모니터링 보고서,” 1999. 3월, 4월.
4. 서울특별시, 「실업극복 서울시가 함께합니다」, 1998.10
5. 서울특별시 산업경제국, “98 공공근로사업추진 종합평가,” 1998.12
6. \_\_\_\_\_, “98 공공근로사업 추진실적”
7. 이경원, 「서울시 실업대책 연구」, 1998, 서울시정개발연구원
8. 이영환, “공공근로사업의 현실과 개선의 과제,” 경실련 실업모니터링 보고서, 1999.2
9. 장영희, “공공근로사업의 현실적 기여도 제고방안,” 「서울시정포럼」, 통권 52호, 1999.
10. 정경배, 김미숙, “경제위기에 따른 취약계층의 현황과 정책방향,” 여성특별위원회, 한국보건사회연구원 공동주최 「IMF 경제위기에 따른 사회적 취약계층을 위한 복지정책방향 세미나」 발표논문, 1999. 1. 28
11. 한국노동연구원, “ ‘99 공공근로사업 개선방안,” 1998. 11
12. \_\_\_\_\_, “서울·대전 공공근로사업모니터링 보고서,” 1998.12
13. 행정자치부, 공공근로사업지침 편람, 1998. 12
14. \_\_\_\_\_, 「지방자치단체 시행 공공근로사업 사업개발을 위한 연구」, 1999.3