

# 희망근로 평가

박찬임\*

## I. 서론

### 1. 연구 배경 및 연구목적

- 2009년 고용정책의 화두는 세계적인 경제위기와 이에 따른 고용위기, 그리고 이를 극복하기 위한 정부 재정지출을 통한 일자리 사업이라고 할 수 있을 것임
- 2009년 정부는 재정을 통한 직접 일자리 창출사업으로 51.9만명의 일자리 창출  
※ 2008년 대비 28.4만명 증가
- 희망근로 프로젝트는 2009년 정부 일자리 창출 사업의 핵심 사업의 하나였음  
※ 정부는 희망근로 프로젝트를 통해서 25만명에게 6개월간 일자리를 제공하였으며, 이에 들어간 재정은 1조 7천여억원으로 GDP의 0.16%이고 정부 일자리 사업 예산의 30% 이상을 차지하였음
- 희망근로 프로젝트는 일자리 제공을 통하여 취약계층에게 한시적인 생계지원을 한다는 점에서 과거 외환위기 당시 실업대책으로서의 대규모 공공근로사업과 맥을 같이 하지만, 다음의 점에서는 차별성을 지니고 있음
  - 임금의 일부를 상품권으로 지급하여 신속한 소비 유도 및 전통시장, 동네 골목상권 등의 활성화 유도를 부수적인 목적으로 하고 있음
  - 사업비 등을 보다 충분히 책정하여 가시적이고 항구적인 성과가 남는 생산적인 사업을 실시하고자 하였음

\* 한국노동연구원 연구위원(cpark@kli.re.kr).

- 즉, 희망근로 프로젝트는 과거 공공근로사업의 경험을 충분히 활용하되, 대규모 일자리 사업으로서의 한계는 최소화하는 것으로 기획, 실시되었음
- 이 글은 희망근로 프로젝트가 과연 이러한 소기의 목적을 어느 정도나 달성하였고, 의의와 한계는 무엇인가를 밝혀보기 위한 것임

## 2. 평가의 구성요소와 연구방법

### □ 평가의 구성요소

- 순일자리 창출효과에 대한 한계에도 불구하고 정부의 직접적인 고용창출 사업이 시행되는 가장 큰 이유는 당장 고용이 어려운 저소득층에게 단기적일지라도 소득을 보전해 주어서 실질적인 생활상의 어려움을 해결해 주어야 하기 때문일 것임
  - ※ 사중손실(dead-weight loss), 전치효과(displacement effect), 대체효과(substitution effect) 등을 감안할 때 정부의 직접적인 일자리 창출의 순일자리 창출효과가 그다지 크지 않다는 지적이 상당수 있는 것이 사실임
- 따라서 희망근로사업의 대상이 저소득층 실업자를 얼마나 포괄하고 있는가가 이 사업의 분배효과를 측정하는 가장 주요한 지표가 될 것임
- 직접적인 고용창출 사업이 지닐 수 있는 의도하지 않은 부작용을 얼마나 배제할 수 있는가 또한 성과평가를 위한 지표가 될 수 있음
  - 사업 참여자 중 실업자가 아닌 비경제활동인구가 많이 참여하였다면, 실업대책으로서의 효과는 감소함
  - 그러나 이들 비경제활동인구가 저소득 가구의 세대주라면 사정은 달라짐. 참여자가 저소득 가구의 세대주이고 다른 저소득대책의 비수혜자로 판명된다면 사업의 분배효과는 긍정적으로 볼 수 있을 것임
    - ※ 절대빈곤선 이하 가구에게만 주어지는 국민기초생활보장제도 이외에 별다른 저소득 대책이 없는 한국의 경우, 경제위기시 저소득 가구의 생활곤란은 매우 큼
  - 기존 정부의 타 일자리 사업 참여자가 이 사업에 참여할 경우, 순일자리 창출효과는 적어짐. 공공근로, 노인 일자리 사업 등 기존 일자리 사업 참여자가 얼마나 참여하고 있는가를 살펴볼 필요가 있음
  - 사업 참여자들이 계속적으로 사업에 의존하는 경향이 생긴다면 고용창출 효과는 감소할 수 있음. 함정효과(locking-in effect)라 불리는 이러한 의도하지 않은 효과를 알기 위해서는 참여자들이 계속 참여를 원하는지 또 얼마나 참여가 지속될 것

인지를 살펴볼 필요가 있음

- 정부 일자리 사업에서 시행하는 일자리가 민간부문의 일자리와 중복될 경우, 이는 노동시장 교란을 야기할 수 있음. 희망근로 프로젝트의 일자리가 민간부문의 일자리를 얼마나 대체하고 있는가를 살펴볼 필요가 있음

- 희망근로 프로젝트는 임금의 일부를 재래시장에서 이용할 수 있는 상품권으로 지급함으로써 소비를 진작시키고, 재래시장의 경기를 부양시킨다는 목적을 갖고 있음. 상품권의 소비진작 효과를 분석하는 것이 또 하나의 평가 지표가 될 수 있음
- 희망근로 프로젝트에 대한 만족도 조사를 통해서 희망근로 프로젝트의 절차상의 문제점과 성과를 파악할 수 있을 것임
- 희망근로 프로젝트에 대한 태도조사를 통해서 희망근로 프로젝트가 대중에게 갖는 의미를 간접적으로 가늠할 수 있을 것임

#### □ 연구방법

- 이 연구는 현장 모니터링, 심층면접, 행정통계자료, 설문조사 실시 등을 통하여 이루어졌음. 이 연구에서 주로 쓰인 자료는 다음과 같은 것임
- 행정안전부 집계 통계자료
- 기획재정부 조사 자료
  - 희망근로 참여자 대상 일자리 이력 조사(총 199,521명)
- 현장 모니터링: 희망근로 담당자 및 참여자를 대상으로 면접(총 21개 지역)
- 희망근로 담당자 대상 심층면접
  - 대도시, 중소도시, 군부로 구분하여 무선표집 후 반구조화된 질문 이용.
  - 1회당 6~8명 참여
  - 7월 3회, 10월 1회, 총 4회 실시(총 참여인원 26명)
- 광역 및 기초자치단체 희망근로 담당자 대상 구조화된 설문지 이용 조사
  - 7월 중 실시
  - 전체 246개 광역 및 기초자치단체 중 184개 응답(응답률 74.8%)
- 희망근로 참여자 대상 구조화된 설문지를 이용한 설문조사
  - 11월 중 실시

- 총 2,286명 조사
- 희망근로 상품권 참여 가맹점 대상 구조화된 설문지를 이용한 전화조사
  - 11월 중 실시
  - 총 918개소 조사

## II. 사업개요 및 추진경과

### 1. 추진배경

- 글로벌 경기침체에 따른 민생안정 대책의 일환으로 일자리를 통한 취약계층의 생계 지원 및 지역 영세상인에 대한 지원
- (취약계층 생계지원) 경제위기하 근로능력이 있는 사회적 취약계층(차상위계층, 실직자, 휴·폐업 자영업자 등)에 대한 한시적 생계지원
- (지역경제 활성화) 임금의 일부를 상품권으로 지급하여 신속한 소비 유도 및 전통시장, 동네골목상권 등 영세자영업자 지원

### 2. 사업의 주요 내용

- 사업개요
  - 기간/시행주체: '09.6월. ~ '09.11월 / 지방자치단체
  - 사업규모/예산: 25만명/17,070억원(국비 13,280억원, 지방비 3,790억원)
    - ※ 수시충원 가능, 시도의 참여인원은 배정, 시군구는 시도 자율결정
- 사업내용 및 구조
  - (인건비) 1일당 33,000원(교통·간식비 3,000원 별도, 월 약 89만원)
  - (재료비) 총 사업비의 25%(생산적 사업은 선별적으로 40%까지)
    - ※ 재료비 중 참여자의 교통비 및 간식비, 4대 보험료가 15% 정도 차지하여 실질적

인 재료비는 10% 정도임

- (참여대상) 만 18세 이상 근로능력자로 소득이 최저생계비 120% 이하, 재산 1.35억원 이하인 자를 우선 선발하되, 자치단체의 장은 필요시 탄력적으로 조정하여 선정할 수 있음
  - ※ 국민기초생활법상의 수급권자, 공공근로사업에 3단계 이상 연속 참여 중이거나 중도포기자, 기타 정부지원사업 참여자 등은 배제함
- (근무시간) 1일 8시간, 주 5일 근무 원칙
  - ※ 주 유급 휴일, 연차 유급 휴가 적용, 22시 이후 야간근무는 원칙적으로 금지
- (상품권) 임금의 일부(30~50%)는 종이나 직불카드 형식의 상품권 지급
  - ※ 상품권의 사용지역은 광역단체를 원칙으로 하되, 광역기초간 협의로 기초단체 범위로 사용도 가능. 유흥업소, 대형마트 등 사용금지 업소 외 사용가능
- (사업대상) 실체가 남는 생산적 사업을 위주로 추진
  - ※ 예) 4대 랜드마크 사업(백두대간 보호사업, 동네마당 조성, 자전거 인프라 개선, 공장 진입로 확포장), 주민환경 정비사업, 공공시설물 개보수사업 등

### 3. 추진경과

- 희망근로 추경사업 확정(3.12 비상경제회의)
- 행안부 희망근로 TF 구성·운영(3.20)
- 상품권 지급 위한 고용정책기본법 시행령(개정) 공포·시행(4.21)
- 추경안 국회 심의 및 추경확정(4.28)
- 사업계획, 지침 마련 위한 시도 과장회의, 부처협의(4월 중)
- 종합지침안 확정 및 담당자 교육(5.8, 행안부)
- 종합지침안 시달 및 지자체의 참여자 모집(5.11 ~)
  - ※ 희망근로사업 참여자 모집 공고·채용(5.13 ~)
- 1차 모집 마감 및 배치시작(5.20~23)
- 희망근로 사업 본격시행(6.1)
- 기프트 카드 사용지역 상품권 병행사용 조치(6.26)
- 사업보완개선을 위한 추가지침(2차 ~ 12차) 시달(5.14 ~ 11.18)

### Ⅲ. 사업평가 및 분석

#### 1. 신청 및 참여인원 현황

- (신청 및 참여인원) 총 405,246명(목표 25만명 대비 162%)이 신청하여 330,196명(목표 대비 132%)이 선발 투입

<표 1> 희망근로 참여 현황

(단위: 명)

목표	신청	총 선발자	중도포기자	탈락 및 포기 유도조치자	참여자
250,000	405,246	330,196	75,839	10,339	244,018

자료: 행정안전부 내부자료.

- (연령대별 참여자) 참여자로 선발된 인원 중 60세 미만은 52.1%이고, 65세 이상이 30.8%로서 고령 참여자의 비중이 높음

<표 2> 참여자의 연령대별 구성

(단위: %)

20대 이하	30대	40대	50대	60~64세	65~69세	70세 이상
2.9	7.5	16.5	25.2	17.1	17.0	13.8

자료: 행정안전부 내부자료.

- (참여자 성별) 남성이 41.5%, 여성이 58.5%로 여성 참여자의 비율이 더 높음
- (참여자 학력) 참여자 조사결과, 참여자의 85.2%가 고졸 이하의 학력으로 나타남
- (참여자 가구특성) 참여자 조사결과, 참여자 중 가구주의 비율은 58.6%, 참여자가 주요 생계책임자인 비율은 57.5%로 나타남
  - ※ 1999년 대규모 공공근로사업 참여자 중 본인 생계책임자는 51.8%
- (참여자 이력) 참여자의 이력을 분석한 결과, 비경제활동인구와 취업자의 비율이 전체의 61.2%로 나타남
  - 참여자 조사 결과 응답자의 65.2%는 희망근로사업이 아니어도 현재 무언가 경제 활동을 하고 있을 것이라고 응답

〈표 3〉 선발자 이전 일자리 이력

(단위: %)

	전체	성별		연령별		
		남자	여자	15~29세	30~59세	60세 이상
실업 및 예비실업	38.8	45.5	33.3	47.0	46.2	30.4
비경활	46.3	40.5	51.1	32.8	38.0	56.0
취업	14.9	14.0	15.6	20.2	15.8	13.5

주: 이전에 취업상태였지만, 해고·폐업 등으로 전 직장(일)에서 더 이상 일할 수 없어서 희망근로에 참여한 경우는 실업 및 예비실업에 포함하였음

자료: 기획재정부 조사.

- (공공근로 일자리 감소) 희망근로 실시 이전에 비해서 공공근로 일자리가 20.0% 감소한 것으로 나타남

〈표 4〉 희망근로 전후 공공근로 참여자 증감률

(단위: %)

	대도시	중소도시	군	전체
공공근로 참여자 증감률	-18.6	-20.0	-25.0	-20.0

자료: 시군구 희망근로 담당자 조사.

- (저소득 참여자 현황) 참여자 중 차상위층의 비율은 44.0%(행안부 조사)
- 노동연구원 조사 등록 차상위층의 비율은 18.2%(차상위층 등록의 실익이 없으면 등록하지 않은 경우도 있다는 것을 감안하더라도 차상위층 참여율은 저조한 편)
  - 희망근로 참여자 조사결과, 희망근로 참여이전 가구소득이 80만원 이하인 경우는 전체의 34.5%임(평균 123.1만원)

〈표 5〉 희망근로 참여자의 참여이전 가구소득

(단위: %)

50만원 이하	51~80만원 이하	81~100만원 이하	101~150만원 이하	151만원 이상
18.4	16.1	22.1	18.6	24.8

자료: 참여자 조사.

- 원래 목표집단은 자산 1.35억원 이하의 저소득 취약계층이었지만 실제 참여자 모두가 이 조건을 충족하고 있다고 보기는 어려움
- 초기 모집시 참여자 수를 채우기 위하여 엄격한 재산기준을 적용하지 않은 지자체가 2/3 이상 됨 (※ 이후 과도한 재산소유자등 약 1만여명을 포기 및 탈락 유도하여 참여자 적정성 유지노력)

- 자녀의 의료보험에 가입된 노인세대의 경우, 재산정도를 알 수 있는 기준이 없어서 재산정도 파악이 불가능함

<표 6> 지자체의 참여자 선정방식

(단위: %)

선정방식	대도시	중소도시	군부	계
1차 모집은 선착순 선발, 추가모집은 적격자 선발	39.4	41.9	17.9	33.7
부적격자 제외 선착순 선발	27.3	22.6	51.8	33.2
연령별 쿼터 사용	30.3	22.6	26.8	26.6
무응답	3.0	12.9	3.6	6.5

  

재산 3억 이상 선정에서 제외	3억 이상 선정 제외 없음			무응답
39.7%	57.6%	대부분 3억 미만 16.8%	2.7%	
		업격 적용시 참가자 적어서 15.2%		
		기타 24.5%		
		무응답 1.1%		

자료: 시군구 희망근로 담당자 조사.

## 2. 중도포기자 현황

- 전체 참여자 중 중도포기자의 비율은 약 23%임
- (연령별) 30세 미만 청년층 중도포기율이 43.5%로 가장 높고, 연령이 높아짐에 따라 낮아지는 추세임

<표 7> 연령별 중도포기율

(단위: %)

30대 미만	30대	40대	50대	60대	70세 이상
43.5	41.8	32	32	19.8	18.7

자료: 행정안전부 내부자료.

- (성별) 중도포기율은 남성 24.1%, 여성 23.4%로 유사하지만, 군지역 여성의 중도포기율은 현저히 낮음
- (사유별) 중도포기 사유를 보면 근무환경, 업무내용, 임금 등에 대한 불만으로 중도포기한 경우가 19.7%, 취업 및 농사 등 현업복귀로 인한 경우가 15.6%로 나타남

〈표 8〉 중도포기 사유

(단위: %)

근무환경불만	업무내용불만	임금문제	건강문제	취업 등	농사 등 현업	개인사정
7.0	7.5	5.2	10.7	11.6	4.0	53.9

자료: 행정안전부 내부자료.

- (지역별) 중도포기자 비율은 대도시·중소도시가 군지역보다 높은 것으로 나타남
- (인력관리 주체별) 대도시에서는 참여자의 13.4% 정도를 사회복지시설, 학교, 보육시설 등의 기관에 배치하였는데, 기관 파견형에서 중도포기 및 배치전환 신청 많았음

〈표 9〉 일자리 배치 현황

(단위: %)

	인력관리 주체			실내외 일자리	
	시군구 관리형	읍면동 관리형	기관 파견형*	실내	실외
대도시	49.4	37.2	13.4	22.7	77.3
중소도시	39.9	52.8	7.3	19.5	80.5
군부	21.7	77.2	1.1	8.1	91.9
전체	42.3	48.2	9.4	19.8	80.2

주: \* 기관 파견형이란 사회복지시설, 학교, 보육시설 등에 파견되어 파견기관의 지휘감독을 받는 경우를 말함.

자료: 시군구 희망근로 담당자 조사.

### 3. 사업내용 현황

- (다양한 내용의 사업 제시로 초기 혼란 최소화) 짧은 준비 기간이었음에도 불구하고, 행정부서에서 다양한 내용의 일반사업(8개 분야 126개 사업)과 16개의 전국공통 생산적 사업, 4대 랜드마크 사업 등 각 지자체에서 선택할 수 있는 다양한 사업을 제시하여 일선의 혼란을 최소화할 수 있었다고 평가할 수 있음
- (지자체의 자율성 제고) 각 지역의 특성과 수요를 고려한 창의적인 사업설계가 가능하도록 하여 지자체의 자율성 제고
  - 초기에 각 일선 지자체가 사업내용을 제출하도록 함으로써, 지자체의 상황에 적합한 사업설계가 가능하도록 함
  - 시도 대표사업 및 시군구 특화사업 등 지자체의 특성을 살릴 수 있는 사업비 배정이 가능하도록 함
- (즉각적이고 적극적인 문제해결 노력) 사업 시행 현장에서 발생하는 다양한 문제들에 대해서 신속하게 대응하여, 사업 목적과 내용의 변질을 최소화하도록 하였음

- 수시로 이루어지는 현장 점검과 상황보고를 통하여 중앙에서 일선의 문제점을 파악하고, 신속한 조치를 병행하였음

○ (주요 사업) 크게 볼 때, 단순노무를 제공하는 환경정비사업에 가장 많은 인력(43.6%)이 투입되었고, 다음은 정보화 및 자료조사사업의 순임

- 사업수요와 사업계획을 먼저 세우고 이에 필요한 인력을 채용하는 것이 아니라, 긴급한 국가 경제적인 필요에 따라서 이미 목표인원이 결정된 상태에서 사업이 설계되어 단순노무 제공사업이 많아짐

- 4대 랜드마크 사업, 시군구 특화사업, 전국공통 생산적 사업 등 근로가능연령, 자격능력, 경험 등을 필요로 하는 역점 추진사업의 실수요를 충당하고 남은 인력이 주로 환경정비사업 분야에 배치되었을 것으로 여겨짐

<표 10> 사업별 인원, 예산 배분현황

(단위: %)

사업명		인원	예산
소계(4개 사업)		3.5	3.9
4대 랜드마크 사업	01. 백두대간 보존사업	0.3	0.2
	02. 주거환경취약지역 “동네마당” 조성	1.7	2.1
	03. 자전거 이용시설 확충	0.9	0.9
	04. 산업단지 및 영세기업 밀집지역 환경정비	0.6	0.6
전국공통 생산적 사업(16개 사업)		15.5	15.2
시도대표사업(16개 시도사업)		12.4	12.7
시군구 특화사업(25개구 특화사업)		13.9	14.1
소계(8개분야 126개 사업)		54.6	54.1
일반사업	01. 기업지원사업(A)	0.2	0.2
	02. 재해예방사업(B)	5.3	5.5
	03. 주민생활 환경 정비사업(C)	10.7	10.1
	04. 서비스지원 사업(D)	14.6	13.4
	05. 정보화 및 자료조사(E)	1.7	1.7
	06. 저탄소 녹색성장 사업(F)	8.3	8.6
	07. 환경정화 사업(G)	7.5	8.2
	08. 지역 공공시설 개선사업(H)	6.4	6.5

자료 : 행정안전부 내부자료.

- (생산적 사업) ‘생산적’이고 ‘가시적’이고 ‘항구적인 편익’이 남는 사업을 ‘생산적 사업’으로 규정하였으나, 이러한 결과물이 남는 생산적 사업은 지자체가 필수적으로 해야 하는 사회기반사업인 경우가 많은데, 이 경우 희망근로 인력이 투입되기 어려움
  - 연간 계획과 예산이 수립된 상황에서 전문업체가 진행하는 사업에 한시적, 비전문적인 희망근로의 인력이 투입되는 것 자체가 무리
    - ※ 지휘감독 주체, 업체에 대한 특혜논란, 산재의 책임소재 분란 가능성 등
- (과건인력과 노동시장 교란) 농가일손돕기, 학교, 복지시설 등의 과건은 노동시장 교란을 일으키는 것으로 나타남
  - 해당 업체의 기존 인력(근로자, 자원봉사자 등)과의 처우 및 하는 일에 대한 마찰 사례도 빈번히 발생함
- (산재보험 요율 인상) 백두대간 사업 등 일부 준토목사업의 성격을 가진 사업에서 산재발생이 많은데, 이 비용은 2011년 이후 산재보험료 인상요인으로 작용

4. 상품권 현황

- (상품권의 비율) 임금 중 상품권이 차지하는 비율은 모든 지자체에서 최소 수준인 30%로 나타남
- (상품권 종류) 임금의 일부로 제공하는 상품권은 종이형만 사용하는 지자체가 232개 지자체 중 167개이고, 나머지는 종이형과 카드형을 동시 사용
  - 종이형 상품권은 유효기간 날인 등 추가적인 행정업무가 필요하고, 액면가의 80% 이상 사용해야 거스름돈을 받을 수 있음
  - 카드형은 단말기가 없는 길거리 상인 등이 혜택을 받기 어려움

<표 11> 상품권 종류별 발행현황

(단위:개)

상품권 종류	지자체 수	시 도
계	232	
종이형	167	서울·부산 등 11개 시도
종이형+Gift카드 병행	65	경기(30), 강원(18), 충남(7), 경남(2), 인천(8)

자료: 행정안전부 내부자료.

- (상품권 소비·유통) 대도시 및 중소도시 거주자, 60세 미만 참여자는 실제 사용이

그리 어렵지 않은 것으로 조사됨

※ 10월 말 현재 2,460억원 발행, 2,312억원 회수(회수율 94.0%)

- 가맹점이 아닌 경우에도 상품권을 받은 후 이를 가맹점에서 사용하는 경우도 있어서 사용처 확대효과(가맹점 조사결과 28.5%는 상품권을 은행에서 바꾸기보다는 다른 물건을 구매하는 데 사용)
- 일부 참여자는 기한내 사용 곤란(30.7%), 취급하는 상점 부족(26.3%), 상점에서 싫어함(29.7%) 등의 어려움을 호소

○ (경기부양 효과) 저소비층에서는 상품권 지급이 소비를 다소 증대시키는 효과가 있는 것으로 나타남

- 참여자 조사결과 약 47.5%는 상품권의 시한 때문에 당장 필요 없는 것을 사는 경우가 있다고 답함
- 전액 현금 지급시 소비성향이 다소 낮아지는 것으로 조사됨(73.9%⇒70.5%)

〈표 12〉 현재 지급방식(상품권 포함)과 전액 현금 지급시 소비성향의 변화

(단위: %)

	30% 이하	31~50% 이하	51~80% 이하	81~90% 이하	91% 이상
현재(상품권 병행지급)	10.6	24.4	47.5	16.2	1.4
전액 현금 지급시 소비	16.6	28.0	43.0	11.3	1.1

자료: 참여자 조사.

○ (상인의 체감경기) 가맹점 조사 결과, 희망근로 이후 매출이 증가했다고 답한 경우는 12.1%에 불과하여 매출증가를 체감하지 못함

- 전체 매출 중 희망근로 상품권(카드)이 차지하는 비중이 너무 작은 것이 주요 원인일 것으로 추정(총 매출의 10% 이하가 66.2%)

〈표 13〉 총 매출 중 희망근로 상품권(카드)의 비중

(단위: %)

5% 이하	6~10% 이하	11~20% 이하	21~30% 이하	31% 이상
45.2	21.0	15.5	10.0	8.2

자료: 가맹점 조사.

## 5. 참여자의 인식 및 만족도, 향후 계획

○ (참여자 만족도) 참여자의 만족도는 상당히 높은 편임

- 조사자의 76.1%가 다른 사람에게도 사업 참여를 권유하겠다고 응답
- 1차 종료 시점인 11월까지만 참여하겠다고 답한 사람은 4.8%에 불과하고, 73.5%가 사업이 계속되는 한 참여하겠다고 응답함

〈표 14〉 희망근로 진행사항에 대한 참여자 만족도

(단위: %)

	매우 불만	불만	보통	만족	매우 만족
지원일자리 배치	8.3	20.2	25.2	41.2	5.7
노동대비 보수	2.5	15.1	44.8	28.5	9.2
일의 강도	1.3	6.6	28.3	43.6	20.2
일에 대한 관리	3.7	7.4	23.5	51.9	13.6
휴식시간	0.7	3.6	30.1	42.9	22.7
전반적 만족도	1.9	2.7	32.1	43.3	20.0

자료: 참여자 조사.

〈표 15〉 희망근로사업 참여계획

(단위: %)

새로운 일자리 구할 때까지	사업 계속되는 한	11월까지만 참여
21.8	73.5	4.8

자료: 참여자 조사.

- (희망근로 가맹점 만족도) 매출증가에 대한 체감은 적지만 가맹점 만족도도 비교적 높은 것으로 조사됨

〈표 16〉 희망근로사업 가맹점의 전반적 만족도

(단위: %)

매우 불만	불만	보통	만족	매우 만족
0.7	10.2	46.5	40.7	2.0

자료: 가맹점 조사.

- (희망근로 사업에 대한 인식) 참여자는 희망근로의 성과에 대해서 전체적으로 매우 긍정적인 답변을 했지만, 외부자라 할 수 있는 가맹점의 경우는 저소득층 생계보호와 여성, 장애인, 노인에게 대한 일자리 제공에 대해서만 긍정적
  - ※ 외환위기 당시 대규모 공공근로사업에 대한 참여자 조사(1999년 실시)에서는 공공근로사업에 대한 인식이 가맹점 조사와 유사한 결과를 보임(저소득층 생계보호와 여성, 장애인, 노인에게 대한 일자리 제공에 대해서만 긍정적)

<표 17> 희망근로사업에 대한 인식

(단위: %)

	내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다
참 여 자	실업난 감소에 기여	3.0	12.0	70.0	15.0
	지역에 복지서비스 제공	1.9	14.6	71.2	12.3
	저소득층 생계보호	1.8	9.1	70.6	18.4
	실업자 근로의욕 고취	2.3	10.5	69.5	17.7
	여성, 장애인, 노인 일자리제공	1.5	6.8	69.2	22.6
가 맹 점	실업난 감소에 기여	6.7	43.4	46.3	4.0
	지역에 복지서비스 제공	6.0	48.8	42.2	3.0
	저소득층 생계보호	2.8	31.6	54.0	11.6
	실업자 근로의욕 고취	4.3	51.9	40.0	3.8
	여성, 장애인, 노인 일자리제공	2.2	21.2	68.3	8.3

자료: 참여자 조사.

- (참여자 향후계획) 참여자 중 66.1%는 종료 후에도 정부 일자리를 우선적으로 알아보려고 계획하고 있음
  - 구직에 대한 정보획득처를 공공기관이라고 답한 경우가 전체의 64.9%로 나타나서, 이들에 대한 고용연계서비스의 필요성 제기됨

<표 18> 희망근로사업 종료후 계획

(단위: %)

정부일자리만 알아봄	정부도 알아보고 안되면 민간일자리 구함	민간 일자리만 알아봄	민간일자리 알아보고 안되면 정부일자리 구함	돈버는 일은 안함
14.3	51.8	5.5	23.7	4.7

자료: 참여자 조사.

<표 19> 희망구직 경로

(단위: %)

공공기관	직업소개소	지역소식지	개인적 소개	기타
60.3	5.2	12.1	20.4	2.0

자료: 참여자 조사.

## IV. 평가 및 발전방향

### 1. 성 과

- (국민통합 기능) 경제위기시 서민에 대한 국가의 책임성을 가시적으로 나타내는 친서민 정책으로, 국민통합 기능 수행
  - 희망근로 참여자가 아닌 일반인들도 희망근로 자체의 불가피성과 희망근로의 목적에 대해서 긍정적 시각을 보임
- (저소득층 생계보호) 짧은 준비기간에도 불구하고 정부·지자체가 총력을 기울여 사업을 추진함으로써, 제한된 재원으로 위기에 대응하는 소득이전을 달성한 의의가 있음
  - 희망근로프로젝트는 소득보전 정책으로서 주된 의미를 갖고, 제한된 범위 내에서 실업정책의 의미를 가짐
    - ※ 영세 자영업자, 장기실업자에 대한 실업대책 의의
- (고용지표 안정) 공공부문에서 대규모 일자리를 만들어냄으로써, 고용지표를 안정시키는 역할을 한 것으로 나타남
- 기존 일자리 사업에 비하여 참가자격의 제한이 적어 노숙자들도 참여할 기회를 얻었고 긍정적 사례들이 일부 확인됨
  - 희망근로 사업에 참여한 노숙자들은 행동양식과 심리상태가 긍정적으로 변화하고 있는 예(ex: 영등포역, 대전역) 등은 긍정적 측면
- 기존에 우선순위에서 밀려나 있던 재해예방사업 등이 가능함으로써, 공공의 편익을 증대시키는 역할을 한 것으로 나타남

### 2. 한 계

- (일자리 창출 효과 감소요인 발생) 당초 목표였던 실업자 흡수보다는 비경활인구의 참여가 높고, 일부 구축효과가 확인됨
  - 당초 목표집단인 최저생계비 120%, 자산 1.35억 이하의 저소득계층보다 추가소득을 원하는 비경제활동인구의 참여가 컸다는 점에서 한계가 있음

- 농촌 일손돕기 사업, 기관 파견 사업 등에서 노동시장 교란이 확인됨
- 희망근로 전후로 공공근로 일자리가 20.0% 감소한 것으로 나타남
- (저소득층 참여 부진) 참여자 중 차상위층 참여의 저조, 고액소득자 참여 등 당초 목표와 실제 참여자간 괴리 발생
  - 단기간에 참여자 모집을 하도록 함으로써 재산 상한기준을 지키지 않은 지역이 발생
  - 차상위계층의 참여율은 지자체의 노력에 따라 차이가 발생
    - ※ 유선 및 방문을 통해 차상위층을 대면하여 사업참여를 안내한 경우, 차상위층 참여율이 더 높은 것으로 나타남
- (종료 후 참여자 대책 부재) 희망근로프로젝트는 본질상 경제위기시 나타나는 한시적인 대응책이기 때문에, 단기간 취약계층에 대하여 소득보전을 해주는 사업의 성격이 강하고 사업기간 만료 후 대책마련이 시급함
  - 대부분의 참여자들이 앞으로도 일하기를 바라고 있기 때문에, 사업종료 후 참여자들을 고용서비스와 연계시킬 필요가 있음
- (사업 내용의 차별성 한계) 본질적으로 동일한 위기 상황에서 유사한 참여자를 대상으로 같은 행정조직에서 사업을 실시하였기 때문에, 크게 차별화되기 어려운 구조임
  - 대규모 일자리 만들기가 요청되면서 기존 일자리 사업과 유사한 내용의 사업을 하는 경우가 상당수임
    - ※ 희망근로 참여자가 공공근로, 청년인턴과 같은 일(문서정리, 등록 등)을 하거나, 자활사업, 노인일자리사업과 유사한 일을 하는 경우 발생
- (지자체 공무원의 피로현상) 대규모 사업을 무리한 일정으로 추진하고 있고, 잦은 지침 보완으로 지자체 공무원 피로현상 발생
  - 희망근로 TF 소속 공무원은 거의 매일 야근과 휴일 근무를 하고 있고, TF 이외에도 희망근로 관련 업무가 증가한 공무원이 다수

### 3. 정비방향

- (소득 및 재산기준 준수) 저소득층 소득보전이 될 수 있도록 소득기준을 엄격히 준수하여 차상위층 위주로 선발하고, 재산 상한을 넘지 않는 범위 내에서 장기실직자를 부가적으로 선발하는 것이 필요함
- (지자체 필요에 부합한 사업실시) 시간을 두고 지자체 필요에 부합한 사업을 설계하

- 여 이를 실시할 필요 있음
- 사업을 미리 정하고 필요한 인원을 선발할 경우, 고령참여자의 비율이 다소 감소할 수 있을 것으로 예상함
- (노동시장 교란 최소화) 기관 파견형, 농촌 일손돕기 사업 등 외부파견형 일자리는 노동시장 교란을 가져오는 것으로 확인됨
- 외부파견형 일자리를 최소화하고, 불가피한 경우 편익이 개인에게 귀속되지 않도록 기준설정 및 모니터링 필요
- (생산적 사업의 범주 확대) 가시적 결과물이 나오는 것만이 생산적인 것이 아니라, 공공의 편익을 제고할 수 있는 사업은 모두 생산적 사업이라고 볼 필요가 있음
- 그간 긴급성에서 밀려 있던 공공의 필요를 채워주는 사업이 진행된 경우, 공공의 편익이 제고된 경우가 많음
  - 재해예방사업, 정보화 사업, 캠페인성 사업 등은 재해예방, 항구적인 행정 인프라 구축, 의식제고라는 면에서 보면 생산적 사업으로 볼 수 있음
    - ※ 재해예방사업, 재해취약시설 방지, 물놀이 취약시설 방지 등 가시적 성과
  - 생산적 사업의 범주를 넓게 규정하여, 일선 지자체의 필요에 맞는 창의적인 사업을 개발할 여지를 줄 필요가 있음
- (상품권 제도에 대한 재고 필요) 지역 영세자영업자 경제활성화를 목적으로 도입한 유효기간 있는 상품권제도는 일정한 소비진작 효과가 있는 것으로 나타나지만, 한계 또한 발견됨
- 상품권 발행을 통하여 참여자의 소비성향이 다소 증가하는 것으로 나타남
  - 상품권 발행으로 인하여 일선 공무원의 업무 부담이 급증하고, 참여자 불만의 가장 큰 요소가 되며, 가맹점은 상품권으로 인한 체감경기 진작에 대해서 회의적인 경향을 보임
- (담당자의 업무경감 및 사기진작 방안 마련) 희망근로 프로젝트가 2010년까지 연장됨에 따라, 이미 과중한 업무에 지쳐 있는 중앙 및 지자체 담당공무원에 대한 업무경감 및 사기진작 방안 마련이 긴요함
- 우수 담당자에 대한 승진, 표창 등이 이루어져야 할 뿐만 아니라, 지자체 담당공무원 전원을 대상으로 한 연수교육 등을 기획하여, 많은 노력이 드는 국책사업에 대한 기피경향을 방지할 필요가 있음
- (고용서비스와의 연계 구축) 지자체의 희망근로 프로젝트 참여자를 고용서비스와 연계하여 일반 노동시장으로 진입할 수 있도록 지원할 필요가 있음 **KL**