

한국노동연구원 노동시장평가센터

공공근로사업의 효과분석 및 정책과제

강 병 구

노동시장평가보고서 2000-1

한국노동연구원 노동시장평가센터는 1997년 말 외환위기 이후 추진된 다양한 실업대책의 효율성을 제고시키기 위해 1998년 10월 7일 실업대책모니터링센터로 출발하여 정부의 실업대책을 지속적으로 모니터링하고, 개선방안을 제시하였다.

2000년 들어 디지털경제화 및 국제화에 따른 노동시장의 급격한 변화, 비정규근로의 확대, 생산적 복지정책의 대두 등 노동환경의 변화에 따라 체계적인 노동시장 분석 및 정책평가가 요청되어 노동시장평가센터로 전환하였다.

노동시장평가센터의 인력은 센터 소장을 비롯해 5명의 박사와 14명의 석사급 본부연구원, 60명의 지역모니터링요원으로 구성되어 있으며, 노·사·정 및 학계, 언론계, 시민운동단체의 중진들로 구성된 자문위원회가 정기적으로 노동시장정책과 관련된 자문회의를 개최하고 있다.

주소 : 서울특별시 영등포구 여의도동 16-1 한국수출입은행 9층

전화 : (02) 3775-0693

Fax : (02) 3775-0041

인터넷 : www.monitoring.re.kr

노동시장평가센터의 연구보고서는 한국노동연구원의 출판규정에 따라 적절한 심사과정을 거쳐서 발행되며, 노동시장정책의 평가결과를 공개하고, 이와 관련된 쟁점들에 대한 논의를 활성화함으로써 노동시장정책 수행의 효율성 제고를 목적으로 한다.

공공근로사업의 효과분석 및 정책과제

2000. 8.

강 병 구

(노동시장평가센터 사회안전망팀장)

요 약

외환위기 이후 실업대책의 일환으로 추진된 공공근로사업은 '98~'99년의 기간에 총 3조 2,240억원의 예산을 투입하여 연인원 1,953천 명에게 일자리를 제공하였다. 「공공근로사업 참여자 추적조사자료」(한국노동연구원, 2000)를 분석한 결과 실업자 구제효과는 '99년 상반기에 1.5%포인트의 실업률 감소로 평가되고, 사업참여자의 최저생계비 충족률 및 소득보전율은 '98년 1단계부터 '99년 3단계까지의 기간에 각각 62.8%, 68.8%로 나타났다. 또한 공공근로사업 참여자의 (재)취업률은 26.5%를 기록하였으며, 고기술정보화사업, 행정정보업무, 교육지원사업, 인턴제 참여자의 (재)취업률이 다소 높은 것으로 나타났다.

실업률은 '99년 1/4분기 8.4%를 기록한 이후 낮아지는 추세에 있지만 '99년 4/4분기 이후에도 공공근로사업 신청자는 크게 줄지 않고 있으며, 더욱이 노동시장에서 경쟁력이 낮은 취약계층의 참여비율이 증가하는 추세에 있다. 이러한 사정으로 인해 향후 공공근로사업의 규모를 급격히 축소할 경우 도시지역을 중심으로 대량의 장기실업자가 발생할 수 있다. 따라서 공공근로사업의 규모는 점진적으로 조정되어야 하며, 장기적으로 생산적 복지의 차원에서 기존의 공공근로사업을 「국민기초생활보장법」상 자활급여와 긴밀히 연계시키는 방향으로 발전시켜야 한다. 또한 생산성과 고용흡수력이 높고 민간부문의 참여가 용이한 공공근로사업을 선별하여 지역단위의 자활공동체 사업으로 발전시킴으로써 저소득 여성, 저학력, 중고령층의 근로기회를 증대시켜야 한다.

향후 공공근로사업의 추진과 관련하여 다음과 같은 정책과제가 제시될 수 있다. 첫째, 2000년 하반기 공공근로사업을 위한 추가재원의

확보가 필요하다. 둘째, 직업훈련을 비롯하여 여타의 자활프로그램과 공공근로사업을 연계시킴으로써 참여자의 자활기반을 조성할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 셋째, 예산배분에 있어서 지역실업률의 반영비율을 높여야 하며, 농촌지역의 경우 사업을 축소하고 도시지역을 중심으로 공공근로사업을 전개해야 한다. 넷째, 부처간의 상호협조를 위해 중앙정부 차원에서 자활사업과 관련된 태스크포스(task force) 형태의 협의체가 필요하며, 지역 차원에서는 노동부의 고용안정센터, 지방노동사무소, 일일취업센터, 지자체의 사회복지담당부서 및 실업대책반, 복지부의 자활지원센터와 자활후견기관, 지역실업극복센터를 총괄하는 협의체가 필요하다. 다섯째, 생산성과 고용흡수력이 높고 민간부문의 참여가 용이한 공공근로사업을 민간위탁방식으로 전환하여 장기적으로 자활공동체사업으로 발전시킬 필요가 있다.

목 차

I. 서론	1
II. 공공근로사업 예산 및 참여자 특성 분석	3
1. 예산규모 및 집행실적	3
가. 개황	3
나. 광역시도간 비교	6
다. 도농간 비교	8
2. 참여자 특성 분석	10
III. 공공근로사업의 효과 분석	13
1. 공공근로사업의 목적 및 평가지표	13
2. 공공근로사업의 효과	13
가. 분석자료	13
나. 실업자구제효과	15
다. 생계보호효과	16
라. (재)취업효과	17
IV. 참여자의 (재)취업 결정요인 분석	19
1. 분석방법	19
2. 분석결과	19
3. 시사점	24
V. 요약 및 정책과제	25
1. 요약	25
2. 정책과제	26
참고문헌	31

표 목 차

<표 II-1> 공공근로사업 예산집행 실적	4
<표 II-2> 2000년 공공근로사업 예산	5
<표 II-3> '99년 공공근로사업 신청자 및 선발자 현황	5
<표 II-4> 2000년 추정 실업자, 선발자 및 예산규모	6
<표 II-5> 도시와 농촌지역의 예산집행 실적	9
<표 II-6> 도시와 농촌지역의 신청자, 선발자 및 대기자 현황('99년) ..	10
<표 II-7> 참여자의 성별·연령별·학력별·전직별 구성비	11
<표 III-1> 응답자의 인구사회학적 특성	14
<표 III-2> 최저생계비충족률 및 소득보전률	16
<표 III-3> 가구규모별 최저생계비충족률	17
<표 III-4> 공공근로사업별 (재)취업률	18
<표 IV-1> (재)취업률에 대한 로지스틱(Logistic) 회귀분석 결과	20
<표 IV-2> 응답자의 특성별 취업률	21
<표 IV-3> 전직 미취업자의 유형	21
<표 IV-4> 사업별 (재)취업률에 대한 로지스틱(Logistic) 회귀분석 결과 ..	22
<표 IV-5> 사업별 참여자 특성비교	23
<표 V-1> 지자체 공공근로사업의 민간위탁 현황	29

그림목차

[그림 II-1] 광역시도별 예산배분 실적	7
[그림 II-2] 광역시도별 예산집행 실적	7
[그림 II-3] 광역시도별 실업자수 대비 선발자수 현황	8
[그림 II-4] 공공근로사업 신청자수 대비 예산배정액의 도농간 비교 ..	9

I. 서 론

외환위기 이후 실업자가 급격히 증가하는 가운데 추진된 공공근로사업은 실업자에게 한시적 일자리를 제공함으로써 실업사태의 완화에 크게 기여하였지만, 최근 실업률이 감소함에 따라 공공근로사업의 축소 또는 방향전환의 필요성이 제기되고 있다.

그러나 '99년 1/4분기 실업률이 8.4%를 기록한 이후 낮아지는 추세에 있지만, '99년 4/4분기 이후에도 공공근로사업 신청자가 크게 줄지 않는 가운데 노동시장에서 경쟁력이 낮은 취약계층의 공공근로사업 참가율은 오히려 증가하고 있으며, 이들에 대한 실업대책이 향후 중요한 과제로 대두되고 있다. 구체적으로 '99년 1단계부터 2000년 2단계까지의 공공근로사업 신청자는 단계별로 각각 653천명, 502천명, 420천명, 363천명, 367천명, 366천명이고, 2000년 2단계 공공근로사업 참여자의 성별, 연령별, 학력별, 전직별 구성비를 볼 경우 각각 여자(58.5%), 50대(38.7%), 초등졸 이하(41.4%), 일용직(31.1%)의 비중이 높게 나타나며, '99년 이후 이들의 비중은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

이들은 사업참여 이후 노동시장에서 (재)취업이 매우 어려운 계층이며, 향후 공공근로사업을 급격히 축소할 경우 이들을 중심으로 대량의 장기실업자가 발생할 수 있다. 따라서 공공근로사업은 고용기회 및 근로의욕의 보존, 생계보전의 측면에서 이들 취약계층에게 여전히 중요한 의미를 가지며, 공공근로사업에 대한 객관적인 평가결과를 토대로 향후 사업의 전개방향을 신중하게 모색할 필요가 있다. 특히 올해 10월부터 국민기초생활보장제도가 시행됨에 따라 일부 공공근로사업이 자활사업으로 성장·발전할 수 있는 가능성을 검토함으로써 공공근로사업을 「국민기초생활보장법」의 자활사업과 유기적으로 연계시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구의 제Ⅱ장에서는 공공근로사업의 예산규모와 참여자의 성별, 연령별, 학력별, 전직별 특성을 분석하고, 제Ⅲ장에서는 공공근로사업에 대한 평가지표를 제시한 후 각각의 지표를 통해 공공근로사업의 효과를 분석하였다. 제Ⅳ장에서는 Logit 모형을 이용하여 공공근로사업 참여자의 취업가능성에 영향을 미치는 인구사회학적 요인을 분석하였으며, 마지막으로 제Ⅴ장에서는 평가결과를 토대로 향후 공공근로사업의 전개방향과 관련하여 몇 가지 정책적 시사점을 제시하였다.

II. 공공근로사업 예산 및 참여자 특성분석

1. 예산규모 및 집행실적

가. 개황

<표 II-1>에서 보듯이 '98~'99년 공공근로사업에 총 3조 2,240억원의 예산이 집행되어 연인원 1,953천명에게 일자리를 제공하였다.¹⁾ 사업별로는 중앙부처사업의 경우 동기간에 1조 786억원의 예산을 집행하여 연인원 619천명에게 일자리를 제공하였고, 지자체사업의 경우 2조 1,454억원의 예산을 집행하여 연인원 1,334천명에게 일자리를 제공하였다.

예산 대비 집행실적을 보면, 중앙부처사업의 경우 77.5%의 예산집행률을 보였지만, 지자체사업의 경우 95.6%의 예산집행률을 기록하여 중앙부처사업에 비해 지자체사업이 더 활발히 전개된 것으로 평가된다. 이와 같은 사업별 예산집행실적을 반영하여 공공근로사업 참여자의 계획인원 대비 실적치는 중앙부처사업과 지자체사업에서 각각 81.9%, 110.0%로 나타났다. 단계별 예산집행실적을 보면 '98년 1단계에는 1,269억원의 예산이 집행되었으나 실업률이 급격히 증가하기 시작한 '98년 2단계(8.17~12.31)에는 예산을 대폭 증액하여 7,893억원을 공공근로사업에 투입하였다. '99년의 단계별 예산집행실적은 큰 편차를 보이고 있지 않지만, 2단계의 경우 '99년 1/4분기의 높은 실업률을 반영하여 6,628억원의 다소 증대된 예산이 집행되었다.

한편 <표 II-2>에서 보는 바와 같이 2000년 공공근로사업 예산은 당초 1조 1,000억원에서 '99년 이월예산(2,309억원)과 예치액(1,099억원)을 합하여 총

1) 이와 같은 예산집행규모는 '98~'99년 실업대책 총예산(10조 1,228억원)의 31.8%에 해당된다.

<표 II-1> 공공근로사업 예산집행 실적

구 분		예산대비(단위: 억원)			인원대비(단위: 천명)		
		계획	실적	진도(%)	계획	실적	진도(%)
총 계		36,370	32,240	88.6	1,960	1,953	99.6
전 체	소 계	10,444	9,252	88.6	400	438	109.5
	'98년 1단계(5.1~8.14)	1,380	1,269	92.0	68	79	116.2
	2단계(8.17~12.31)	9,064	7,983	88.1	332	359	108.1
	'99년 소 계	25,926	22,988	88.7	1,560	1,515	97.1
	1단계(1.11~3.31)	4,780	5,311	111.2	410	427	104.1
	2단계(4.6~6.30)	8,104	6,628	81.8	450	410	91.1
	3단계(7.12~9.30)	6,020	5,318	88.3	350	333	95.1
	4단계(10.11~12.31)	7,022	5,731	81.6	350	345	98.6
전 체		13,921	10,786	77.5	758	619	81.9
중 양 부 처	소 계	3,470	2,689	77.5	122	99	81.1
	'98년 1단계	388	380	97.3	20	22	110.0
	2단계	3,082	2,309	74.0	102	77	75.5
	'99년 소 계	10,451	8,097	77.5	636	520	81.8
	1단계	1,180	1,721	145.8	120	120	100.0
	2단계	3,704	2,085	56.3	170	132	77.6
	3단계	2,870	2,195	76.5	173	125	72.2
	4단계	2,697	2,096	77.7	173	143	82.7
전 체		22,449	21,454	95.6	1,202	1,334	110.0
자 치 단 체	소 계	6,974	6,563	94.1	278	339	121.9
	'98년 1단계	992	889	89.6	48	57	118.8
	2단계	5,982	5,674	94.9	230	282	122.6
	'99년 소 계	15,475	14,891	96.2	924	995	107.7
	1단계	3,600	3,590	99.7	290	307	105.8
	2단계	4,400	4,543	103.2	280	278	99.3
	3단계	3,150	3,123	99.1	177	208	117.5
	4단계	4,325	3,635	84.0	177	202	114.1

주: '99년 추진실적은 자치단체 사업예산 정산결과에 따라 변경될 수 있음.

자료: 국무총리실 실업대책기획평가단, 「1999년 정부실업대책 종합평가」, 2000. 2

노동부, 「공공근로사업 '99년도 추진실적 및 2000년도 추진계획」, 2000. 3.

1조 4,408억원으로 수정되었다. 따라서 1단계 예산집행액 6,900억원을 뺀 7,508억원이 2, 3, 4단계의 공공근로사업에 투입될 수 있는 가용예산으로 확보되어 있으나, 소요예산은 이를 초과할 것으로 추정되어 하반기 공공근로사업을 위한 추가재원의 확보가 요구된다.

<표 II-2> 2000년 공공근로사업 예산

(단위: 억원, 천명)

	전 체	1단계	2단계	3단계	4단계
예 산	11,000	7,100	1,500	1,200	1,200
인 원	610	411	77	61	61

주: 1) 2000년 공공근로사업예산은 당초 1조 1,000억원에서 '99년 이월예산(2,309억원)과 예치액(1,099억원)을 합하여 총 1조 4,408억원으로 수정되었음.

2) 1단계에는 6,900억원의 예산이 집행되어 34만 4천명이 공공근로사업에 투입되었음.

자료: 국무총리실·노동부, 「2000년 종합실업대책 세부사업계획」, 2000. 2.

<표 II-3> '99년 공공근로사업 신청자 및 선발자 현황

(단위: 명, %, 천원)

	1단계	2단계	3단계	4단계	합계 및 평균
실업자	1,749,000	1,435,000	1,200,000	1,011,000	5,415,000
신청자	653,805	502,369	420,027	363,683	1,939,884
선발자	427,000	410,000	333,000	345,000	1,515,000
신청률	37.4	35.0	34.4	36.0	35.8
선발률	65.3	81.6	79.3	94.9	78.1
집행예산/선발자	1,244	1,617	1,597	1,661	1,517

주: 신청률 = (신청자/실업자)×100. 선발률 = (선발자/신청자)×100.

자료: 행자부, 「공공근로사업 참여자 선발현황」.

<표 II-3>에서 보듯이 '99년 공공근로사업의 경우 단계별 실업자수 대비 신청자수는 각각 37.4%, 35.0%, 34.4%, 36.0%로 연평균 35.8%의 신청률을 보이고 있으며, 신청자수 대비 선발자수의 비율(선발률)은 연평균 78.1%를 기록하였다. 또한 선발자 1인당 예산지출액은 단계별로 각각 1,244천원, 1,617천원, 1,597천원, 1,661천원으로 1인당 연평균 지출액이 1,517천원이었다.

한편 <표 II-4>에서 보듯이 '99년 실업자수 대비 공공근로사업 신청자수의 비율(35.8%)을 2000년 추정실업자수에 적용하면 공공근로사업 신청자수는 2, 3, 4 단계에 각각 348천명, 336천명, 333천명으로 추정된다. '99년 1/4분기 실업률이 8.4%를 기록한 이후 하락하는 추세에 있으며, 2000년 2/4분기, 3/4분기, 4/4분기 실업률이 각각 4.2%, 4.1%, 4.1%로 추정되지만, 공공근로사업 참여자의 대부분은 노동시장에서 (재)취업이 어려운 계층으로 구성되어 있다.

<표 II-4> 2000년 추정실업자, 선발자 및 예산규모

(단위: 명, 억원)

	2단계	3단계	4단계
실업률	4.2	4.1	4.1
실업자(a)	933,000	908,000	901,000
실업자(b)	971,500	938,500	931,500
신청자	347,797	335,983	333,477
선발자	243,458	235,188	233,434
추정예산액	3,693	3,568	3,541

주: 1) 추정 실업률 및 실업자(a)는 한국노동연구원, 「2000년 실업률 전망치」, 내부자료, 2000. 4.에 근거함.

2) 추정실업자(b)는 공공근로사업이 시행되지 않을 경우의 실업자 규모임.

따라서 '99년 공공근로사업 참여자 1인당 연평균지출액 1,517천원을 고려하여 추정신청자의 70%를 선발할 경우, 2000년 2, 3, 4단계 공공근로사업에 필요한 예산은 총 1조 802억원으로 추정되지만, 확보된 예산은 7,508억원에 불과하여 추정소요예산과 가용예산의 차액에 해당하는 3,300억원 정도의 추가재원이 필요하다. 특히 올해 10월 이후 공공근로사업 참여자의 일부가 「국민기초생활보장법」의 생계급여대상자로 편입되더라도 그 규모는 크지 않을 것으로 판단되고, 자활급여의 조건으로 공공근로를 제공할 계획이기 때문에 예산부족의 문제는 하반기에 집중적으로 나타날 것으로 예상된다.

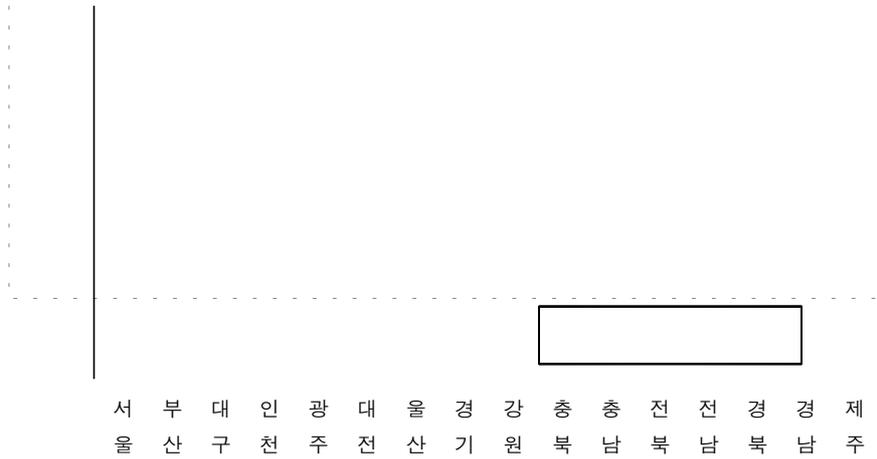
나. 광역시도간 비교

'99년 광역시도별 실업자 대비 예산배분실적을 보면 [그림 II-1]에서 나타나듯이 전국적으로 실업자 1인당 연평균 348천원의 공공근로사업 예산이 배정되었으며, 서울·부산·인천·경기 등 실업률이 높은 지역에 상대적으로 적은 예산이 배정되었다.²⁾ 예산집행실적의 경우 [그림 2]에서 나타나듯이 경

2) '99년도 전국실업률은 6.3%이고, 광역시도별 실업률은 서울(6.9%), 부산(9.1%), 대구(7.1%), 인천(7.8%), 광주(7.7%), 대전(6.2%), 울산(6.2%), 경기(6.9%), 강원(4.1%), 충북(4.2%), 충남(3.6%), 전북(5.2%), 전남(4.1%), 경북(3.8%), 경남(5.0%), 제주(3.9%)로서 대도시 지역을 중심으로 실업률이 높았다.

[그림 II-1] 광역시도별 예산배분 실적

(단위: 천원)



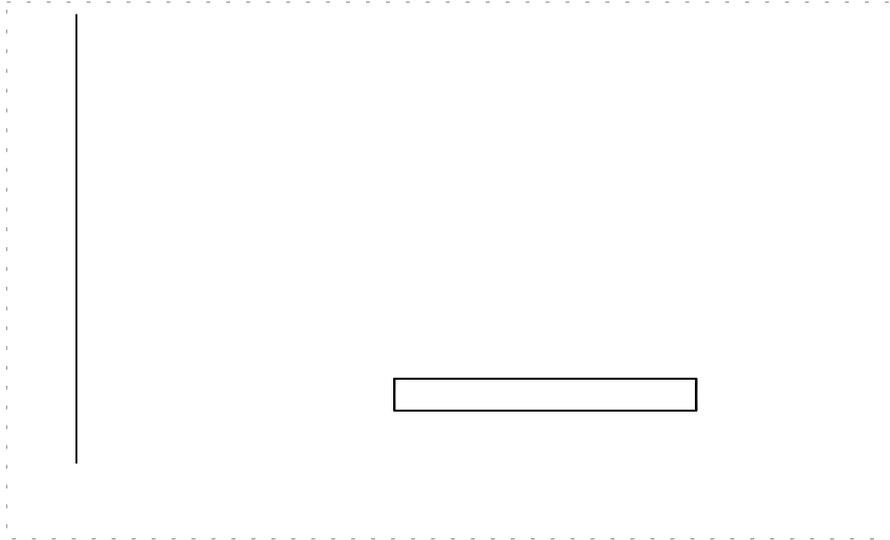
[그림 II-2] 광역시도별 예산집행실적

(단위: %)



기 지역의 경우 95.4%의 예산집행실적을 보여 최고를 기록하였으며, 부산·광주·대전·충남·전북·전남·경남 지역이 평균(83.0%)을 상회하는 예산집행실적을 기록하였다.

[그림 II-3] 광역시도별 실업자수 대비 선발자수 현황



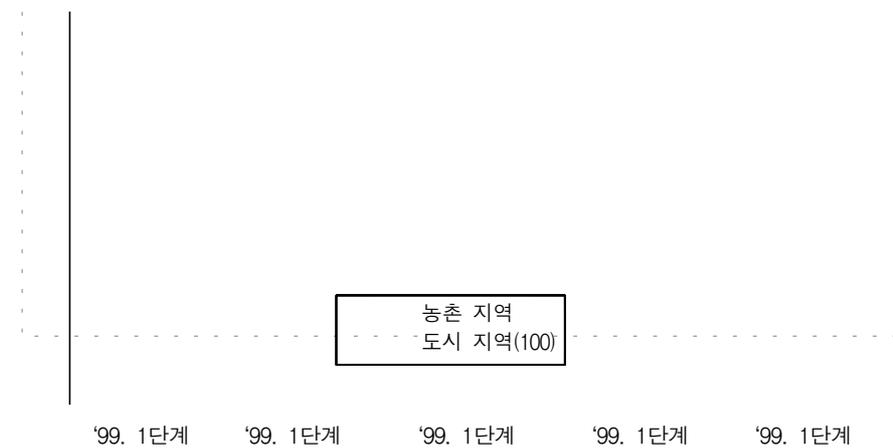
이와 같이 광역시도간 예산배분 및 집행실적을 반영한 실업자수 대비 선발자수의 비율은 실업률이 높은 대도시 지역을 중심으로 낮게 나타나고 있다. [그림 II-3] 은 광역시도별 선발자수를 실업자수로 나누고 이를 전국 평균치와 비교한 결과를 제시하고 있다. 지역별로 보면 서울·부산·대구·인천·경기 지역의 실업자수 대비 선발자수의 비율이 각각 0.20, 0.25, 0.26, 0.21, 0.25를 나타내어 전국평균 0.27에 미치지 못하고 있으며, 이는 실업률이 높은 대도시 지역을 중심으로 실업자수 대비 선발자수의 비율이 낮게 나타나고 있음을 의미한다.

다. 도농간 비교

공공근로사업의 도농간 비교를 위하여 전국 시·군·구 52개 지역을 도시와 농촌 지역으로 분류하여 분석하였다.³⁾ 먼저 도시 지역과 농촌 지역간 예산

3) 비교분석에 이용된 도시 지역과 농촌 지역은 다음과 같다. 도시 지역: 서울(종로구, 노원구, 양천구, 관악구, 강동구), 부산(중구, 동구, 동래구, 남구), 대구(동구, 북구, 달서구), 인천(남구, 남동구, 부평구), 광주(서구, 북구), 대전(동구, 중구), 울산(중구, 남구), 경기도(수원시, 부천시), 강원도(춘천시), 충북(청주시), 충남(천

[그림 II-4] 공공근로사업 신청자수 대비 예산배정액의 도농간 비교



<표 II-5> 도시와 농촌 지역의 예산집행 실적

(단위: %)

	연평균	'99. 1단계	'99. 2단계	'99. 3단계	'99. 4단계
도시	87.4	82.2	95.3	94.4	76.4
농촌	88.4	88.9	97.1	91.3	78.6

자료: 행자부, 「공공근로사업 참여자 선발현황」.

배분 및 집행실적을 비교한 결과 농촌 지역은 도시 지역에 비해 상대적으로 많은 예산이 배정되었으며, 집행실적 또한 '99년 3단계를 제외하고는 농촌 지역에서 높은 것으로 나타나, 농촌 지역에서 공공근로사업이 보다 활발하게 전개된 것으로 평가된다. [그림 II-4]에서 나타나듯이 도시 지역의 공공근로사업 신청자수 대비 예산배정액을 1로 할 경우, 농촌 지역에는 전단계에 걸쳐 도시 지역보다 상대적으로 많은 예산이 배정되었다.⁴⁾ 또한 <표 II-5>에서

안시), 전북(전주시, 익산시), 전남(목포시), 경북(포항시), 경남(마산시), 제주(제주시). 농촌지역: 강화군, 이천시, 포천군, 가평군, 철원군, 양양군, 옥천군, 괴산군, 보령군, 청양군, 태안군, 임실군, 고창군, 순창군, 구례군, 강진군, 영광군, 해남군, 영덕군, 예천군, 울진군, 의성군, 김해시, 하동군, 거창군.

4) 도농간 예산배분의 적정성 문제는 지역실업률 대비 예산배정액의 지역간 비교를 통해 평가하는 것이 바람직하지만 기초지자체의 경우 지역실업률이 파악되지 않고, 실업률과 공공근로사업 신청자수 사이에는 높은 상관관계가 있기 때문에 신

나타나듯이 도시 지역과 농촌 지역의 예산집행 실적을 보면, '99년 3단계를 제외하고는 농촌 지역의 예산집행실적이 도시 지역에 비해 높은 것으로 나타났다.

<표 II-6> 도시와 농촌 지역의 신청자, 선발자 및 대기자 현황('99년)

(단위: 백명, %)

구분	도 시				농 촌			
	1단계	2단계	3단계	4단계	1단계	2단계	3단계	4단계
신청자	5,283	4,344	3,863	2,928	1,843	865	818	771
선발자	2,746	3,325	2,353	2,355	980	766	585	638
대기자	1,914	833	1,370	392	358	50	98	51
선발률	52.0	76.5	61.0	80.4	53.2	88.6	71.5	82.7
대기률	36.2	19.1	35.5	13.3	19.4	5.8	11.9	6.6

자료: 행자부, 「공공근로사업 참여자 선발현황」.

이와 같은 도농간 예산배분 및 집행실적을 반영하여 <표 II-6>에서 보는 바와 같이 '99년 전단계에 걸쳐 농촌 지역은 도시 지역에 비해 높은 선발률과 낮은 대기율을 기록하였다.

2. 참여자 특성분석⁵⁾

공공근로사업 참여자 특성분석 결과는 향후 공공근로사업의 전개방향과 관련하여 중요한 시사점을 제공하고 있다. 공공근로사업 참여자의 내부구성을 볼 때 <표 II-7>에서 나타나듯이 노동시장에서 경쟁력이 낮은 취약계층의 비중이 지속적으로 증가하고 있다.

사업참여자의 성별 구성을 보면 여자의 구성비가 지속적으로 증가하여 '99년 1단계 47.7%에서 2000년 2단계 58.5%로 증가하였다. 연령별 구성을 보면 40대 및 50대의 구성비가 특히 높아 2000년 2단계 사업의 경우 65.6%를 차지하고 있으며, 20대 이하의 구성비가 13.9%로 낮게 나타났다. 특히, 20~30

청자수 대비 예산배정액을 기준으로 도농간 예산배분의 적정성을 평가하였다.

5) 중앙부처 공공근로사업은 제외되었다.

<표 II-7> 참여자의 성별·연령별·학력별·전직별 구성비

(단위: 천명, %)

		'99. 1단계	'99. 2단계	'99. 3단계	'99. 4단계	2000. 1단계	2000. 2단계
신청자		654	502	420	364	368	367
참여자		427	410	333	345	305	196
성 별	남 자	52.3	48.4	46.2	44.0	44.8	41.5
	여 자	47.7	51.6	53.8	66.0	55.2	58.5
연 령 별	20세미만	1.0	0.9	1.0	1.2	1.6	1.2
	20 ~ 29세	11.6	13.5	13.7	13.0	13.2	12.7
	30 ~ 39세	22.7	21.4	17.0	16.6	15.7	15.2
	40 ~ 49세	32.4	30.4	25.9	26.2	26.0	26.9
	50 ~ 59세	27.4	33.7	35.4	37.3	36.8	38.7
	60 ~ 65세	5.0	0.0	7.0	5.8	6.7	5.3
학 력 별	초등졸 이하	37.4	36.0	34.7	40.0	41.6	41.4
	중 졸	22.3	23.3	21.3	22.3	21.7	21.5
	고 졸	27.2	27.3	27.1	24.1	23.2	23.7
	전문대이상	13.1	13.4	16.9	13.6	13.4	13.4
전 직 별	일용직	30.3	28.8	30.6	32.2	32.3	31.1
	회사원	16.0	15.3	14.8	14.4	12.4	11.9
	제 조· 서비스업	15.1	14.3	13.4	13.0	10.8	10.0
	주 부	8.4	14.8	12.6	11.5	12.3	15.8
	자영업	6.3	5.8	6.0	5.9	5.2	5.2
	농림수산업	5.5	2.8	3.2	4.0	4.9	3.5
	학 생	4.9	5.1	6.0	5.8	6.4	6.1
	기 타	13.8	13.1	13.4	13.3	15.6	16.4

주: 2000년 2단계 신청자 및 선발자수는 공공근로사업 신청시점에서 집계된 수치임.

자료: 행자부, 「공공근로사업 참여자 선발현황」.

대 참여자의 구성비는 낮아지고 있는 반면, 50대의 구성비는 지속적으로 높아지고 있는 추세를 보이고 있다. 학력별 구성비를 보면, 초등졸 이하 참여자의 비중이 2000년 2단계에 41.4%로 가장 크고, 이들 계층의 구성비가 '99년 3단계 이후 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 한편 사업참여자의 전직을 보면, 일용직의 구성비가 2000년 2단계에 31.1%로 가장 높게 나타나고 있으며, 회사원, 제조 및 서비스업 종사자, 주부 등의 구성비가 각각 11.9%, 10.0%, 15.8%로 타직종에 비해 비교적 높게 나타나고 있다. 특히, 전직 회사원, 제조 및 서비스업 종사자는 지속적으로 감소하고 있는 반면, 일용직 및

학생의 비율은 다소 증가하여 불안정취업계층과 신규실업자가 지속적으로 공공근로사업에 유입되고 있음을 알 수 있다. 전직 농림수산업 종사자의 경우 계절적 요인을 반영하여 '99년 1단계와 2000년 1단계에 각각 5.5%, 4.9%로 높게 나타나고, 농번기에 해당하는 2단계와 3단계에 각각 2.8%, 3.2%로 낮은 비중을 보이고 있다.

한편 도시와 농촌 지역의 참여자를 비교해 보면, '99년 1단계부터 2000년 1단계까지의 기간에 농촌 지역의 경우 연령면에서 50대 이상의 중고령층, 학력면에서 초등졸 이하의 저학력층, 전직면에서 농림수산업의 구성비가 도시 지역보다 높은 것으로 나타났다.

도시 지역의 경우 50대 이상의 참여자가 38.1%를 차지하고 있고, 농촌 지역의 경우 44.4%를 차지하고 있다. 특히 도시와 농촌 지역 모두 50대 참여자의 비중이 꾸준히 증가하고 있어 2000년 1단계 사업에서는 각각 38.6%, 44.6%의 구성비를 보였으며, '99년 1단계 사업에 비해 도시 지역은 9.4%포인트, 농촌 지역은 13.2%포인트의 증가를 기록하였다. 참여자의 학력별 구성비를 보면, 농촌 지역의 경우 초등졸 이하의 참여자가 54.2%를 차지한 반면, 도시 지역의 경우는 13.0%를 나타내어 지역간 편차를 보이고 있다. 참여자의 전직별 구성비를 보면, 도시와 농촌 지역 모두 일용직의 비중이 높고(각각 30.7%, 29.4%), 지역의 산업구조를 반영하여 도시 지역은 회사원, 자영업, 제조 및 서비스업, 농촌 지역은 농림수산업의 비중이 높게 나타났다. 특히 농촌 지역의 경우 '99년 1단계 및 2000년 1단계 사업에 참여한 전직 농림수산업 종사자의 비중이 특히 높은데(각각 22.7%, 21.1%), 이는 농한기라는 계절적 요인이 크게 작용하였기 때문이다.

Ⅲ. 공공근로사업의 효과 분석

1. 공공근로사업의 목적 및 평가지표

공공근로사업은 실업자에게 한시적 일자리를 제공함으로써 근로의욕을 보존 시킴과 아울러 실업자의 생계보전에 일조하고, 참여 이후 (재)취업을 유도하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 따라서 공공근로사업의 평가는 실업자구제 효과, 생계보호효과, (재)취업효과를 주요 평가기준으로 하고 있으며, 각각의 구체적인 평가지표는 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 공공근로사업으로 인한 실업자구제효과는 부가노동효과와 대체노동효과를 통제한 순실업자구제효과를 통해 평가할 수 있으며, 공공근로사업을 통하여 구제된 순실업자(선발자-사업으로 유입된 비경활인구-취업자 중 사업으로의 유입자)에 의한 실업률 감소 정도로 나타낼 수 있다.

둘째, 생계보호효과는 최저생계비충족률과 소득보전율의 두 가지 측면에서 평가될 수 있다. 최저생계비충족률은 사업참여자 가구당 최저생계비 대비 참여기간 동안의 공공근로 소득의 비율이며, 소득보전율은 사업참여자의 이전 직장 근로소득 대비 공공근로 소득의 비율로 나타낼 수 있다.

셋째, (재)취업효과는 공공근로사업 참여자수 대비 참여 이후 공공근로사업 이외의 부문에 취업한 참여자수의 비율로서 적극적 노동시장정책으로서의 의의를 평가하는 지표라고 할 수 있다.

2. 공공근로사업의 효과

가. 분석자료

이상에서 제시된 지표를 통해 공공근로사업의 효과를 평가하기 위해 「공공

근로사업 참여자 추적조사자료」(전국노동연구원, 2000)를 이용하였다. 본 조사에 있어서 총표본수는 '98~'99년 3단계까지의 공공근로사업 참여자 1,578명이며, 구체적으로 '98년 참여자의 경우 전국 지방자치단체에 있는 공공근로사업 참여자 리스트에서 다단계 집락표본추출법에 따라 선정되었고, '99년 참여자는 노동부 중앙고용정보관리소 데이터베이스를 제공받아 무작위로 총표본수의 10배수를 추출한 후 이 리스트의 지역별 비례대로 조사 사례수를 할당하였다.⁶⁾ 조사결과 1,505개의 질문지가 수거되어 95.4%의 수거율을 기록하였으며, 표본

<표 III-1> 응답자의 인구사회학적 특성

특 성	구 분	구성비(%)
성	남자	44.8
	여자	55.2
연 령	20대 이하	26.8
	30대	14.4
	40대	22.3
	50대	29.0
	60대	7.6
학 력	초등졸 이하	32.1
	중졸	16.9
	고졸	20.9
	전문대졸 이상	30.0
전직 고용형태	미취업	50.2
	정규직원	16.8
	계약직	3.0
	임시직	8.0
	일용직	15.7
	파견근로자	0.5
	무급가족종사자	1.3
	자영업자	4.5
	고용주	0.1

6) 노동부 중앙고용정보관리소는 '99년 1단계 이후 공공근로사업 참여자의 기초자료를 관리하고 있다. 자세한 내용은 중앙고용정보관리소, 「공공근로시스템 지침서」, 1998.12, 참조.

들의 조사 지역은 서울(274), 경기(289), 인천(52), 강원(84), 부산(144), 울산(33), 경남(107), 대구(105), 경북(113), 대전(50), 충남(94), 충북(45), 광주(48), 전남(80), 전북(60)으로 분포되어 있다.

전체응답자의 인구사회학적 특성을 보면 <표 II-8>에서 나타나듯이 여자의 비율(55.2%)이 남자의 비율(44.8%)보다 크고, 40대 이상의 중고령층이 58.9%를 차지하고 있으며, 고졸 이하의 학력소지자가 69.9%를 차지하고 있다. 전직 고용형태에 있어서는 응답자의 50.2%가 전직 미취업의 상태에 있었던 것으로 응답하였다.

나. 실업자구제효과

비경활인구의 공공근로사업 참여로 인한 부가노동효과와 전직으로 인한 대체노동효과를 고려할 때 공공근로사업이 시행되지 않았을 경우의 추정실업률은 다음과 같이 제시될 수 있다.

$$\text{추정실업률} = \frac{\text{실업자} + \text{선발자} - \text{사업으로 유입된 비경활자} - \text{취업자 중 유입자}}{\text{경활인구} - \text{사업으로 유입된 비경활자}}$$

'99년 1, 2단계에 공공근로사업으로 유입된 비경활인구의 비중은 전체응답자 가운데 각각 15.9%, 8.3%를 나타내었다. 공공근로사업 참여 직전(참여 전월)에 취업상태였던 자의 비중은 1, 2단계에 각각 전체 응답자의 10.8%, 4.7%에 달하고 있으나, 이들 모두를 노동시장에서 대체노동효과로 인한 공공근로사업의 참여자로 분류할 수 없다. 왜냐하면 공공근로사업 참여 전월에 직업을 가졌었던 자 가운데 51.8%(1단계), 47.7%(2단계)는 월평균 공공근로 임금에 해당하는 60만원 이상의 소득을 얻고 있었기 때문이다. 또한 공공근로사업 참여 전월에 취업상태였던 자의 18.6%는 정규직에 종사하였고, 나머지는 일용직, 임시직, 계약직, 무급가족종사자 등의 지위를 가지고 있었다. 즉, 이들 중 상당 부분은 취업자라 하더라도 저임금을 받는 반실업상태에 있는 자였다고 할 수 있다. 따라서 공공근로사업의 월평균 임금소득 60만원을 고려할 때 공공근로사업 참여 바로 직전에 취업상태였던 자 중 월평균 60만원 이하의 수

입을 가졌던 자(1, 2단계 각각 전체 응답자의 5.2%, 2.4%)만이 노동시장에서 대체노동효과로 인한 공공근로사업에의 참여자로 분류할 수 있다.

따라서 '99년 1, 2단계에 공공근로사업으로 유입된 비경활인구의 비중이 전체 응답자 가운데 각각 15.9%, 8.3%이고, 5.2%, 2.4%의 참여자가 대체노동효과로 인한 공공근로사업에의 유입자로 분류될 경우, 공공근로사업을 통해 구제된 순실업자는 참여자의 평균결근율(약 10%)을 고려할 때 1, 2단계 각각 30만 3천명, 32만 9천명으로 추산된다. 이와 같이 구제된 순실업자수를 근거로 공공근로사업이 시행되지 않았을 경우의 추정실업률을 계산하면, '99년 1/4분기, 2/4분기에 각각 9.9%, 8.1%로 나타난다. 따라서 동 시기의 정부 발표 실업률 8.4%, 6.6%를 고려할 때 공공근로사업으로 인한 실업자구제효과는 '99년 상반기에 1.5%포인트의 실업률 감소로 평가될 수 있다.⁷⁾

다. 생계보호효과

공공근로사업을 통한 참여자의 최저생계비충족률은 '98년 1단계부터 '99년 3단계에 이르기까지 각각 63.1%, 66.8%, 57.3%, 63.2%, 63.8%를 나타내어 참여자 가구의 최저생계비를 평균적으로 62.8% 보전하였다. 또한 참여자의 공공근로사업을 통한 소득보전율은 동 기간에 단계별로 각각 61.1%, 74.3%, 64.4%, 72.1%, 72.2%를 나타내어 공공근로 임금이 이전 직장에서 참여자의 소득을 평균적으로 68.8% 보전한 것으로 나타났다. 이와 같이 공공근로사업 참여자의 소득보전율이 최저생계비충족률을 초과하는 것은 이전 직장에서 공

<표 III-2> 최저생계비충족률 및 소득보전율

(단위: %)

	'98년 1단계	'98년 2단계	'99년 1단계	'99년 2단계	'99년 3단계
최저생계비충족률	63.1	66.8	57.3	63.2	63.8
소득보전율	61.1	74.3	64.4	72.1	72.2

주) 최저생계비충족률 = (공공근로소득/가구당 최저생계비)×100.

소득보전율 = (공공근로소득/이전 직장의 근로소득)×100.

7) '99년 1/4분기 및 2/4분기에 있어서 경제활동인구는 각각 20,854천명, 21,797천명이고, 실업자는 각각 1,749천명, 1,435천명이었다.

공공근로사업 참여자의 근로소득이 가구별 최저생계비를 충족시키지 못하는 수준에 있었음을 의미한다.

한편 가구규모별 최저생계비충족률을 보면 가구원수가 많을수록 충족률이 하락하여 1~2인 가구의 경우 평균 112.7%의 높은 최저생계비충족률을 나타내지만 3~4인, 5~6인 7~8인 가구의 경우 각각 53.1%, 35.0%, 26.1%의 낮은 최저생계비충족률을 나타내고 있다.

<표 III-3> 가구규모별 최저생계비충족률

(단위: %)

	'98년 1단계	'98년 2단계	'99년 1단계	'99년 2단계	'99년 3단계
1~2인	114.9	117.0	99.1	114.8	117.9
3~4인	47.6	57.8	50.3	55.1	54.9
5~6인	34.5	35.7	31.2	37.6	36.1
7~8인	23.1	24.1	24.8	29.5	29.0

주: 중소도시 2인가족기준 1인당 최저생계비는 '98년, '99년에 각각 218천원, 234천원임.

라. (재)취업효과

전체응답자 1,505명 가운데 공공근로사업 참여 이후 (재)취업을 경험한 참여자는 399명으로 26.5%의 (재)취업률을 보이고 있다. 그러나 (재)취업률은 사업별로 큰 편차를 보이고 있는바, 고기술정보화사업, 행정정보조업무, 교육지원사업, 인턴제 참여자의 (재)취업률은 각각 39.7%, 33.8%, 30.9%, 66.7%를 나타낸 반면, 단순 DB 입력 전산사업, 복지도우미, 환경정비 및 정화사업, 일반노무관련사업 참여자의 (재)취업률은 각각 22.0%, 23.1%, 20.8%, 25.5%를 나타내어 평균 이하의 (재)취업률을 보이고 있다.

한편 취업후 월평균임금을 보면 단순 DB 입력 전산사업, 고기술정보화사업, 행정정보조업무, 인턴제의 임금이 각각 79.7만원, 99.6만원, 77.8만원, 70.0만원으로 나타나 평균을 상회하고 있으며, 환경정비 및 정화사업의 경우 58.3만원으로 가장 낮게 나타났다.

<표 Ⅲ-4> 공공근로사업별 (재)취업률

(단위: 명, %, 만원)

사업내용	참여자수(A)	취업자수(B)	취업률 (B/A)*100	월평균 임금
단순 DB 입력 전산사업	100	22	22.0	79.7
고기술 정보화사업	68	27	39.7	99.6
행정정보조업무	213	72	33.8	77.8
복지도우미	117	27	23.1	61.6
교육지원사업	42	13	30.9	67.1
환경정비 및 정화사업	226	47	20.8	58.3
일반노무관련사업	733	187	25.5	65.6
인턴제	6	4	66.7	70.0
전 체	1,505	399	26.5	69.9

IV. 참여자의 (재)취업 결정요인 분석

1. 분석방법

공공근로사업 참여자의 (재)취업에 영향을 미치는 인구사회학적 요인을 분석하기 위하여 로짓모형(Logit model)을 이용하였다. 본 모형에서 이용된 로지스틱(Logistic) 회귀분석의 반응변수는 공공근로 참여 이후 취업한 경우를 1로 하였고, 설명변수로는 성별, 연령별, 학력별, 전직별, 지역별 변수를 분석 모형에 이용하였다. 각각의 설명변수는 더미변수의 형태를 취하며, 남자, 20~30대의 청장년층, 전문대졸 이상의 고학력층, 전직정규직 종사자, 농촌 지역 거주자가 비교집단으로 이용되었다. 본 모형을 통해 분석하고자 하는 점은 중고령층, 저학력층, 전직 미취업자 및 비정규직 종사자, 도시 지역 거주자의 비교집단에 대한 상대적 취업가능성의 크기이다. 한편 연령과 학력간에는 높은 음의 상관관계가 있기 때문에 모형을 달리하여 연령과 학력이 (재)취업에 미치는 각각의 효과를 분석하였다.

2. 분석결과

분석결과 여자, 중고령층, 저학력층, 전직 미취업자 및 비정규직 종사자, 도시지역 거주자의 (재)취업가능성이 남자, 청장년층, 고학력층, 전직정규직 종사자, 농촌 지역 거주자에 비해 낮은 것으로 나타났다. <표 IV-1>의 모형 1에서 나타나듯이 여자의 경우 남자에 비해 공공근로사업 참여 이후 취업할 가능성이 낮으며, 40대, 50대, 60대의 중고령층일수록 20~30대의 청장년층에 비해 취업할 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 전직 고용형태별로는 미취업자일수록 정규직에 비해 취업할 가능성이 낮으며, 자영업자 및 고용주의 경우 오

<표 IV-1> (재)취업률에 대한 로지스틱(Logistic) 회귀분석 결과

독립변수	모형 1	모형 2
성별(여자)	-0.47(0.12)***	-0.38(0.12)***
연령(40대)	-0.52(0.16)***	-
연령(50대)	-1.06(0.16)***	-
연령(60대)	-1.19(0.28)***	-
학력(초등졸이하)	-	-0.83(0.16)***
학력(중졸)	-	-0.51(0.18)***
학력(고졸)	-	-0.56(0.17)***
전직(미취업)	-0.50(0.17)***	-0.55(0.17)***
전직(비정규직)	-0.01(0.18)	-0.002(0.18)
전직(자영업 및 고용주)	0.80(0.29)***	0.71(0.29)**
지역(도시)	-0.13(0.17)	-0.17(0.17)
constant	-0.01(0.18)	-0.004(0.23)
-2log likelihood	1669.27	1663.59
Chi-square	101.54***	71.48***
자유도	8	8

주: 1) 반응변수는 공공근로 참여 후 취업한 경우를 1로 하고 나머지를 0로 함.

2) ()안의 수치는 표준오차임.

3) ***, ** 는 각각 1%, 5%의 유의수준에서 유의함을 나타냄.

히려 취업가능성이 높은 것으로 나타났다. 전직 비정규직의 경우는 정규직에 비해 취업할 가능성이 낮은 것으로 나타나지만 그 차이는 근소하고 통계적으로도 유의한 결과를 보이고 있지 않다. 지역별로는 군단위의 농촌 지역에 비해 도시 지역에서 공공근로사업 참여자의 취업가능성이 낮게 나타나지만 통계적으로 유의하지 않다.

모형 2에서 성별, 지역별, 전직별 추정계수는 모형 1에서와 유사한 분석결과를 나타내고 있으며, 초등졸 이하, 중졸, 고졸자의 취업가능성은 전반적으로 전문대졸 이상의 학력소지자에 비해 낮은 것으로 나타났다. 특히 초등졸 이하 학력소지자의 취업가능성은 고학력자에 비해 현저히 낮은 것으로 나타났다.

이와 같은 분석결과는 전체응답자의 인구사회학적 특성에 따른 취업률의 차이를 통해 확인될 수 있다. <표 IV-2>에서 보듯이 남자의 (재)취업률은 30.9%로 여자(23.0%)보다 높았으며, 중고령층에 해당하는 40대, 50대, 60대의 (재)취업률은 각각 26.6%, 17.2%, 14.9%를 기록하여 20대, 30대 청장년층의

35.1%, 35.2%에 크게 못미치고 있다. 또한 학력별로는 중졸, 고졸자의 (재)취업률이 각각 27.2%, 25.9%로 나타나 초등졸 이하, 대졸자의 취업률 19.7%, 20.1%보다 높게 나타났다. 전직별 고용형태에 있어서는 전직 미취업자, 정규직, 비정규직의 (재)취업률이 각각 21.1%, 31.6%, 32.2%로 나타났다.

특히 전직 미취업자의 경우 정규직 및 비정규직 종사자에 비해 취업률이 낮게 나타나는 이유는 <표 IV-3>에서 보듯이 전직 미취업자의 대부분이 반실업상태에 있거나, 비경활인구로부터 경활인구로 유입된 자, 학생을 중심으로 하는 신규 실업자들로 구성되어 있고, 이들은 노동시장에서 경쟁력이 낮은 취약계층이기 때문인 것으로 판단된다.⁸⁾

<표 IV-2> 응답자의 특성별 취업률

(단위: 명, %)

구분	성별		연령별					학력별				전직 고용형태		
	남자	여자	20대	30대	40대	50대	60대	초등	중졸	고졸	대졸	미취업	정규직	비정규직
전체	674	831	404	216	335	436	114	483	254	313	762	755	253	497
취업	208	191	142	76	89	75	17	95	69	81	153	159	80	160
취업률	30.9	23.0	35.1	35.2	26.6	17.2	14.9	19.7	27.2	25.9	20.1	21.1	31.6	32.2

<표 IV-3> 전직 미취업자의 유형

구분	참여자수(명)	구성비(%)
구직활동을 했지만 일자리가 없었음	273	36.2
학생(시험공부 포함)	172	22.8
여성·고령자·장애인에 대한 차별대우	52	6.9
결혼·육아·가사일	54	7.2
다른 소득원에 의존	13	1.7
기능·학력의 부족	3	0.4
노동의사는 있지만 적극적으로 구직활동을 안함	59	7.8
노동의사 없음	3	0.4
기타	104	13.8
모름/무응답	22	2.9
전체	755	100.0

8) 전직 미취업자 가운데 ‘구직활동을 했지만 일자리가 없었음’이라고 응답한 273명 가운데 74.7%는 40대 이상의 중고령층이며, 83.8%는 고졸 이하의 학력을 갖고 있고, 93.4%가 도시 지역 거주자였다. 따라서 이들 대부분은 도시 지역에서 반실업상태에 있거나 IMF 이후 경활인구로 유입된 비경활인구로 판단된다.

한편 사업별 참여자의 취업가능성을 비교하기 위해 개별사업을 더미변수로 이용하여 분석을 시도하였다. 앞의 경우와 마찬가지로 로지스틱(Logistic) 회귀분석의 반응변수는 공공근로 참여 이후 취업한 경우를 1로 하였으며, 설명변수의 비교집단은 평균 이상의 (재)취업률을 기록한 고기술정보화사업, 행정보조업무, 교육지원사업, 인턴제 등의 참여자 집단이다.

<표 IV-4> 사업별 (재)취업률에 대한 로지스틱(Logistic) 회귀분석 결과

독립변수	모형 1	모형 2	모형 3
단순 DB 입력 전산사업	-0.66(0.27)**	-0.77(0.27)***	-0.78(0.27)***
복지도우미	-0.60(0.25)**	-0.24(0.26)	-0.33(0.26)
환경정비 및 정화사업	-0.73(0.20)***	-0.08(0.23)	-0.28(0.25)
일반노무관련사업	-0.46(0.14)***	-0.10(0.18)	-0.25(0.21)
성별(여자)	-	-0.44(0.13)***	-0.37(0.13)***
연령(40대)	-	-0.57(0.18)***	-
연령(50대)	-	-1.11(0.18)***	-
연령(60대)	-	-1.24(0.30)***	-
학력(초등졸이하)	-	-	-0.79(0.22)***
학력(중졸)	-	-	-0.47(0.23)**
학력(고졸)	-	-	-0.52(0.20)***
전직(미취업)	-	-0.53(0.17)***	-0.58(0.17)***
전직(비정규직)	-	-0.03(0.18)	-0.02(0.18)
전직(자영업 및 고용주)	-	0.77(0.29)***	0.69(0.29)**
지역(도시)	-	-0.14(0.18)	-0.20(0.17)
constant	-0.61(0.12)***	0.17(0.25)	-0.24(0.25)
-2log likelihood	1722.46	1630.33	1654.25
Chi-square	18.35***	110.48***	80.82***
자유도	4	12	12

주:1) ()안의 수치는 표준오차임.

2) ***, ** 는 각각 1%, 5%의 유의수준에서 유의함을 나타냄.

분석결과 단순 DB 입력 전산사업, 복지도우미, 환경정비 및 정화사업, 일반노무관련사업의 경우 고기술정보화사업, 행정보조업무, 교육지원사업, 인턴제 등에 비해 참여자의 취업가능성이 매우 낮은 것으로 나타났다.

<표 IV-4>의 모형 1은 (재)취업률이 평균 이상을 기록한 사업의 참여자에

대한 평균 이하의 취업률을 기록한 사업참여자의 상대적 취업가능성을 나타내며, 모든 추정계수가 5% 유의수준에서 유의한 음의 값을 나타내어 이들 사업참여자의 취업가능성이 고기술정보화사업, 행정정보조업무, 교육지원사업, 인턴제 등의 참여자에 비해 현저히 낮음을 보이고 있다.

모형 2와 모형 3은 참여자의 인구사회학적 특성을 통제했을 경우 사업 자체의 (재)취업효과를 나타내고 있다. 단순 DB 입력 전산사업의 추정계수를 제외하고는 나머지 사업들의 추정계수가 통계적으로 유의미하지 않지만 여전히 음의 값을 나타내고 있어, 이들 사업에의 참여로 인한 (재)취업효과가 낮은 것으로 판단된다.

<표 IV-5> 사업별 참여자 특성비교

(단위: %)

사업 구분	성 별		연령별						학력별				전직 고용형태		
	남자	여자	20대	30대	40대	50대	60대	초등	중졸	고졸	대졸	비취 업	정규 직	비정 규직	
1	34.0	66.0	81.0	12.0	6.0	1.0	0.0	0.0	0.0	16.0	84.0	49.0	25.0	26.0	
2	61.8	38.2	79.4	14.7	4.4	1.5	0.0	1.5	2.9	8.8	86.8	63.2	20.6	16.2	
3	33.3	66.7	72.3	16.9	7.5	1.9	1.4	1.9	2.3	21.1	74.7	53.1	17.8	29.1	
4	8.5	91.5	30.8	18.8	29.1	18.8	2.6	18.8	13.7	28.2	39.3	48.7	20.5	30.8	
5	11.9	88.1	38.1	26.2	19.0	16.7	0.0	21.4	4.8	2.4	71.4	61.9	7.1	31.0	
6	31.9	68.1	1.8	11.1	27.9	48.2	11.1	51.3	22.6	23.0	3.1	52.7	14.6	32.7	
7	59.6	40.4	7.2	13.6	28.0	39.8	11.3	45.2	24.3	21.8	8.7	46.8	15.8	37.4	
8	50.0	50.0	100	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100	83.3	0.0	16.7	
A	33.5	66.5	30.2	13.9	22.8	26.9	6.3	28.8	15.2	22.3	33.8	49.3	19.0	31.7	
B	39.3	60.7	72.4	14.5	7.7	5.0	0.4	6.2	2.5	8.1	83.2	65.4	11.4	23.3	

주: 1) A는 평균 이하의 참여자 취업률을 나타낸 단순 DB입력 전산사업(1), 복지도우미(4), 환경정비 및 정화사업(6), 일반노무관련사업(7) 참여자 특성의 평균치를 나타냄.

2) B는 평균 이상의 참여자 취업률을 나타낸 고기술정보화사업(2), 행정정보조업무(3), 교육지원사업(5), 인턴제(8) 참여자 특성의 평균치를 나타냄.

비교집단에 비해 단순 DB 입력 전산사업, 복지도우미, 환경정비 및 정화사업, 일반노무관련사업 참가자의 취업가능성이 매우 낮은 원인은 <표 IV-5>에서 보듯이 이들 사업에 있어서 여자, 중고령층, 저학력층, 전직 비정규직 종사

자의 비중이 높게 나타나기 때문이다.

특히 연령별 분포에 있어서 평균 이하의 취업률을 기록한 사업의 경우 중고령층(40~60대)의 비중(56.0%)이 평균 이상의 취업률을 기록한 사업참여자의 중고령층 비중(13.1%)에 비해 크게 높았으며, 중졸 이하의 저학력층은 각각의 경우에 44.0%, 8.7%를 기록하여 큰 차이를 나타내고 있다. 또한 전직 고용형태의 경우 평균 이하의 취업률을 기록한 사업에 있어서 미취업, 정규직, 비정규직의 비중은 각각 49.3%, 19.0%, 31.7%를 나타냈지만, 평균 이상의 취업률을 기록한 사업에 있어서는 각각 65.4%, 11.4%, 23.3%를 나타냈다.

3. 시사점

이상의 분석을 통해 제시될 수 있는 중요한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공공근로사업의 규모를 급격히 축소할 경우 대부분의 사업참여자는 실업상태에서 생계의 위협을 받게 될 것이라는 점이다. 분석결과에 따르면 공공근로사업 참여자의 (재)취업가능성은 참여자의 인구사회학적 특성에 의해 크게 영향 받으며, 여자, 중고령층, 저학력층, 전직 미취업자, 도시 지역 거주자의 (재)취업률이 남자, 청장년층, 고학력층, 전직정규직 종사자, 농촌 지역 거주자에 비해 낮은 것으로 나타났다. 이와 같이 (재)취업률이 낮은 취약계층을 중심으로 공공근로사업 참여자의 비중이 지속적으로 증가하여 2000년 2단계에 여자, 40대이상, 중졸 이하의 저학력층이 각각 58.5%, 70.9%, 62.9%를 차지하였다.

둘째, 공공근로사업의 규모를 점진적으로 조정하는 가운데 참여자에 대한 실업대책이 사업내용에 따라 달리 적용되어야 한다. 고기술정보화사업, 행정정보조업무, 교육지원사업, 인턴제 등의 경우 여타의 공공근로사업에 비해 참여자의 (재)취업가능성이 높기 때문에 이들을 중심으로 적극적인 취업알선을 강화할 필요가 있다. 반면에 단순 DB 입력 전산사업, 복지도우미, 환경정비 및 정화사업, 일반노무관련사업 참가자에 대해서는 공공근로사업 방식의 일자리를 지속적으로 제공하거나, 장기적으로 직업훈련을 통해 자활공동체사업으로 유도할 필요가 있다.

V. 요약 및 정책과제

1. 요약

외환위기 이후 실업대책의 일환으로 추진된 공공근로사업은 '98~'99년의 기간에 총 3조 2,240억원의 예산을 투입하여 연인원 1,953천명에게 일자리를 제공하였지만 예산배분 및 집행실적에 있어서 지역간 편차를 보이고 있다. 예산배분을 지역별로 분석한 결과 서울, 부산, 인천, 경기 등 실업률이 높은 지역에 상대적으로 적은 예산이 배정되어 이들 지역을 중심으로 실업자수 대비 공공근로사업 참여자수의 비율이 낮게 나타나고 있다. 지역별로 보면 서울, 부산, 대구, 인천, 경기 지역의 실업자수 대비 선발자의 비율이 각각 0.20, 0.25, 0.26, 0.21, 0.25를 나타내어 전국평균 0.27에 못미치고 있다. 또한 농촌 지역에는 도시 지역에 비해 상대적으로 많은 예산이 배정되었으며, 집행실적 또한 '99년 3단계를 제외하고 농촌 지역에서 높은 것으로 나타나 도시 지역에 비해 높은 선발률과 낮은 대기율을 기록하였다.

이와 같이 다소의 지역간 편차를 보이며 추진된 공공근로사업의 실업자 구제효과는 '99년 상반기에 1.5%포인트의 실업률 감소로 평가되고, 사업참여자의 최저생계비충족률 및 소득보전율은 '98년 1단계부터 '99년 3단계까지의 기간에 각각 62.8%, 68.8%로 나타났다. 또한 「공공근로사업 참여자 추적조사자료」(한국노동연구원, 2000)를 분석한 결과 전체응답자 1,505명 가운데 공공근로사업 참여 이후 (재)취업을 경험한 참여자는 399명으로 26.5%의 (재)취업률을 보이고 있으며, 고기술정보화사업, 행정보조업무, 교육지원사업, 인턴제 참여자의 (재)취업률이 다소 높은 것으로 나타났다.

한편 공공근로사업 참여자의 내부구성을 볼 때, 노동시장에서 경쟁력이 낮은 취약계층의 비중이 증가하는 추세에 있다. 2000년 2단계 공공근로사

업 참여자 가운데 여자, 40대 이상, 중졸 이하의 저학력층은 각각 58.5%, 70.9%, 62.9%를 차지하고 있으며, 이러한 특성을 갖는 공공근로사업의 주된 참여자는 사업참여 이후 노동시장에서 (재)취업이 매우 어려운 계층이다. 공공근로사업 참여자의 (재)취업에 영향을 미치는 인구사회학적 요인을 분석한 결과 여자, 중고령층, 저학력층, 전직 미취업자, 도시 지역 거주자의 (재)취업가능성이 남자, 청장년층, 고학력층, 전직 정규직 종사자, 농촌 지역 거주자에 비해 낮은 것으로 나타났다.

정부는 2000년 공공근로사업 예산을 총 1조 4,408억원으로 편성하고 있지만, 2000년 2, 3, 4단계 공공근로사업 추정신청자의 70%를 선발할 경우 필요예산은 총 1조 802억원으로 추산되고, 확보된 예산은 7,508억원에 불과하여 추정소요예산과 가용예산과의 차액에 해당하는 3,300억원 정도의 추가재원이 필요하다. 특히 올해 10월 이후 공공근로사업 참여자의 일부가 「국민기초생활보장법」의 생계급여대상자로 편입되더라도 그 규모는 크지 않을 것으로 판단되고, 자활급여의 조건으로 공공근로를 제공할 계획에 있기 때문에 예산부족의 문제는 하반기에 집중적으로 나타날 것으로 예상된다.

2. 정책과제

실업률은 '99년 1/4분기 8.4%를 기록한 이후 낮아지는 추세에 있지만 '99년 4/4분기 이후에도 공공근로사업 신청자는 크게 줄지 않고 있다. 더욱이 노동시장에서 경쟁력이 낮은 취약계층의 참여비율이 증가하는 추세에 있기 때문에 향후 공공근로사업의 규모를 급격히 축소할 경우 도시지역을 중심으로 대량의 장기실업자가 발생할 수 있다.

따라서 공공근로사업의 규모는 점차적으로 조정되어야 하며, 장기적으로 생산적 복지의 차원에서 기존의 공공근로사업을 「국민기초생활보장법」상 자활급여와 긴밀히 연계시키는 방향으로 발전시키거나, 생산성과 고용흡수력이 높고 민간부문의 참여가 용이한 공공근로사업을 지역단위의 자활공동체사업으로 발전시킴으로써 저소득 여성, 저학력, 중고령층의 근로기회를 증대시켜야 한다. 공공근로사업의 향후 전개방향과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 정책과제가

제시될 수 있다.

첫째, 하반기 공공근로사업을 위한 추가재원의 조속한 확보가 필요하다. 2000년 공공근로사업 추정신청자의 70%를 선발할 경우 2, 3, 4단계 공공근로사업에 추가적으로 필요한 예산은 3,300억원 정도로 추산된다. 따라서 하반기 공공근로사업의 원활한 시행을 위해 추가재원의 확보가 필요하다.

둘째, 공공근로사업의 급격한 축소 내지 폐지는 전면적으로 재검토되어야 한다. 공공근로사업의 참여자들은 노동시장에서 경쟁력이 낮은 취약계층들로 구성되어 있기 때문에 예산을 대폭적으로 삭감할 경우, 이들은 장기실업자로 전락할 가능성이 크다고 할 수 있다. 또한 실업대책으로서의 공공근로사업을 폐지할 경우 국민기초생활보장제도에서 배제된 실업자들은 사회안전망의 사각지대에 놓이게 될 것이다. 따라서 향후 공공근로사업은 장기실업자에 대한 일자리창출정책의 차원에서 일정 부분 지속시켜야 하며, 특히 여성, 저학력, 중고령층에 특화된 사업의 개발 및 시행이 요청된다.

셋째, 직업훈련을 비롯하여 여타의 자활프로그램과 공공근로사업을 연계시킴으로써 참여자의 자활기반을 조성할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 특히 2000년 1단계 사업부터 추진되고 있는 파트타임 공공근로를 활성화시켜 장기적으로 참여자들의 취업률을 제고시킬 필요가 있으며, 취업 이후 사후관리를 통해 이들이 지속적으로 일자리를 유지할 수 있도록 해야 한다. 또한 자활급여의 조건으로 공공근로사업에 참여하는 자활대상자에 대해서는 취업알선, 직업훈련, 자활공동체의 참여 등 여타의 자활프로그램과 유기적인 연계를 구축함으로써 일정기간의 참여 이후 자활을 유도하는 방향으로 나아가갈 필요가 있으며, 자활대상자에게 적합한 직업훈련프로그램의 개발도 시급한 과제이다.

넷째, 예산배분에 있어서 지역실업률의 반영비율을 높여야 하며, 농촌 지역의 경우 사업을 축소하고 도시 지역을 중심으로 공공근로사업을 전개해야 한다. 지역간 예산배분실적에서 보았듯이 실업문제가 다소 심각하였다고 할 수 있는 대도시 지역은 상대적으로 실업자수 대비 예산배정액 비율이 낮아 실업자구제효과를 전반적으로 낮추는 결과를 초래하였다. 따라서 예산배분의 지역간 불균형을 시정하고, 전반적인 실업자구제효과를 제고하기 위해 예산배분의

기준에 있어서 지역실업률의 반영비율을 높여야 한다. 그러나 농촌 지역의 경우 특히 농한기에 농림수산업 종사자들의 공공근로사업 참여가 크게 증가하였으며, 이들은 대체로 영세농 내지 소작농이면서 계절적 실업에 처한 자들이라고 할 수 있기 때문에 농한기에는 농촌 지역의 공공근로사업에 대한 수요조사를 통해 예산배분을 탄력적으로 운용할 필요가 있다.

다섯째, 부처간의 상호협조를 위해 중앙정부차원에서 자활사업과 관련된 태스크 포스(task force) 형태의 협의체가 필요하며, 지역 차원에서는 노동부의 고용안정센터와 지방노동사무소, 일일취업센터, 지자체의 사회복지담당부서 및 실업대책반, 복지부의 자활지원센터와 자활후견기관, 지역실업극복센터를 총괄하는 협의체가 필요하다. 10월 국민기초생활보장법의 시행에 따라 조건부수급자 중 취업대상자는 노동부, 비취업대상자는 복지부에서 각각 관리하도록 계획되어 있다. 노동부의 경우 취업대상자에게 제시할 자활사업으로 창업지원, 취업알선 및 구직활동, 보조금지원 일자리알선, 직업훈련, 공공근로, 자원봉사 등을 계획하고 있으며, 복지부의 경우 공동체 창업지원, 창업훈련, (자활)공공근로, 자원봉사 등을 비취업대상자에게 제시할 계획이다.

그러나 근로능력의 판정기준이 명확하지 않을 뿐만 아니라 대상자의 자격은 개인이 처한 다양한 조건에 따라 가변적일 수 있기 때문에 실제로 취업대상자와 비취업대상자의 중간영역에 속하는 계층이 다수 존재할 것으로 판단된다. 따라서 노동부와 복지부는 사전협의를 통해 대상자의 특성에 맞는 사업을 선별해야 하고, 정기적으로 자활대상자에 대한 재심사를 통해 사업간 참여의 교류가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히 복지부의 경우 창업훈련에 적합한 직업훈련프로그램을 개발하고 창업대상자에게 이를 제공하기 위해 노동부와 유기적인 연계체제를 구축할 필요가 있으며, 노동부의 경우 공공근로사업에 참여한 취업대상자 중 장기적으로 자활공동체사업으로의 참여를 유도하기 위해 자활후견기관 및 자활지원센터, 지역실업극복센터 등과 유기적인 연계체제를 구축할 필요가 있다.

여섯째, 생산성과 고용흡수력이 높고 민간부문의 참여가 용이한 공공근로사업을 민간위탁방식으로 전환하여 장기적으로 자활공동체사업으로 발전시킬 필요가 있다. 생산성과 고용흡수력이 높고 민간부문의 참여가 용이한 공공근로사

업을 지역단위의 자활공동체사업으로 발전시킴으로써 저소득 여성, 저학력, 중고령층의 근로기회를 증대시킬 수 있고, 장기적으로 자활공동체사업의 참여자들이 자생력을 갖게 될 경우 복지재정의 부담을 축소시킬 수 있다. 특히 민간 위탁방식으로 추진되고 있는 공공근로사업을 자활공동체사업으로 발전시킬 필요가 있다. 왜냐하면 민간위탁방식의 공공근로사업은 노동시장에서 경쟁력이 낮은 취약계층에 대한 고용흡수력이 높고, 장기적으로 취약계층의 자활을 유도할 수 있으며, 위탁사업에 참여한 민간단체의 경험이 축적되어 있기 때문이다.

<표 V-1> 지자체 공공근로사업의 민간위탁 현황

(단위: 개, 백만원, 명, %)

	사업위탁			인력지원		
	민간단체수	예산지원액	구성비	민간단체수	지원인원	구성비
1999년 1단계	1	7	0.002	365	2,027	0.66
1999년 2단계	26	1,784	0.39	524	2,921	1.05
1999년 3단계	87	4,424	1.42	653	3,083	1.48
1999년 4단계	94	4,776	1.31	845	3,338	1.65
2000년 1단계	99	4,247	0.99	1,086	4,099	1.76

주: 구성비는 각각 지자체 공공근로사업 예산 및 투입인원에 대한 사업위탁 및 인력지원의 규모이며, 민간단체 위탁사업의 총규모는 사업위탁과 인력지원을 합한 예산규모 또는 인력지원규모임.

자료: 행자부, 「민간단체 사업참여 현황」.

<표 V-1>에서 보듯이 지자체 공공근로사업의 민간위탁 비중은 '99년 1단계 이후 증가하는 추세에 있지만, 아직까지도 그 비중은 미미한 수준에 불과하다. 따라서 생산성과 고용흡수력이 높고 민간부문의 참여가 용이한 공공근로사업을 선별하여 민간위탁방식으로 전환시킨 후 자활공동체사업으로 발전시킬 필요가 있으며, 노동부의 경우 창업지원프로그램에 자활공동체사업을 포함시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 지역단위의 자활공동체사업으로 발전시킬 수 있는 공공근로사업으로는 숲가꾸기, 음식물 쓰레기 재활용 등 환경관련사업, 가정·복지·보육도우미 등 복지서비스 관련사업이 있을 수 있다. 최근 기존의 숲가꾸기 공공근로사업을 자활영리공동체로 발전시키려는 움직임이 지

역민간단체를 중심으로 활발히 전개되고 있다.

한편 올해 10월 시행되는 「국민기초생활보장법」에는 자활공동체에 대한 지원수단으로 자활을 위한 사업자금 융자, 국·공유지 우선임대, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 사업의 우선위탁, 국가 또는 지방자치단체의 조달구매시 공동체생산품의 우선구매, 기타 수급자의 자활촉진을 위한 각종 사업 등이 제시되고 있다. 이와 같은 지원수단 이외에 초기단계에 자활공동체사업을 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 조치들이 필요하다. 첫째, 현행 세법은 종교법인, 사회복지법인 등 특수법인에 한해서만 소득세를 면제하고, 그 외 일반단체들의 경우 면세의 혜택이 없다. 따라서 자활공동체사업을 활성화시키기 위해서는 이들을 세제혜택의 대상에 포함시켜야 한다. 둘째, 사업의 인·허가, 공장의 건설뿐만 아니라 지역의 민간기업과 자활공동체사업을 연계시키는 측면에서 각종의 행정지원이 요구된다. 특히 지역실업 관련단체들의 경우 공공근로사업을 위탁받을 때 지급보증서를 비롯해 제출해야 하는 서류가 많아 사업추진에 장애요인으로 작용하고 있다. 셋째, 광역단위의 지방정부 차원에서 자활공동체사업을 총괄적으로 조정·지원할 수 있는 전담부서를 운용할 필요가 있다. 현재 공공근로사업 가운데 민간위탁방식으로 추진되는 사업이 자활공동체사업의 주요대상이라고 할 수 있는데, 이의 관리 및 신청절차가 기초지자체 단위로 추진되고 있어 업무의 중복과 비효율이 발생하고 있다.

 참고문헌

- 강병구, 「제3섹터와 정부의 역할」, 『도시와 빈곤』, 한국도시연구소, 1999.
- 강병구·안기정, 『'99년 및 2000년 공공근로사업의 참여자 및 예산분석』, 한국노동연구원 실업대책모니터링센터, 이슈보고서 32, 2000. 3.
- 김신양, 「제3섹터와 실업대책」, 『도시와 빈곤』, 한국도시연구소, 1999.
- 노대명, 「사회연대금고의 조성방안」, 『도시와 빈곤』, 한국도시연구소, 1999.
- 노동부, 『1999년 정부실업대책 종합평가』, 2000. 2.
- _____, 『2000년 종합실업대책 세부사업계획』, 2000. 2.
- 보건복지부, 『국민기초생활보장사업 안내』, 2000. 4.
- 삶의질향상기획단, 『자활지원』, 2000. 1.
- _____, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』, 1999. 12.
- 이문국, 「자활사업의 쟁점과 발전방안」, 실업연대 정책토론회, 『자활사업의 쟁점과 발전방안』, 2000. 1.
- 이주희, 「외국의 제3섹터 프로그램」, 『도시와 빈곤』, 한국도시연구소, 1999.
- 이주희·강병구, 「공공근로사업 및 민관협력」, 경기도, 『경기도 지역특성화 실업대책』, 1999. 12.
- 정인수 외, 『'99년 실업대책 평가』, 한국노동연구원, 2000. 1.
- 충청남도, 『'98 공공근로 우수사업장 모음집』, 1998. 11.
- 한국노동연구원·한국개발연구원, 『실업실태 및 실업대책 효과분석』, 2000.
- 한국보건사회연구원, 『기초생활보장과 생산적 복지』, 1999. 9.
- 행정자치부, 『지방자치단체 시행 공공근로사업 사업개발을 위한 연구』, 1992.
- Casey, T.J., *Welfare Reform and its Impact in the Nation and in New York*, Federation of Protestant Welfare Agencies, 1998.
- Hollister, R.G. and Peter Kemper, and Rebecca A. Maynard, *The*

-
- National Supported Work Demonstration*, Madison: University of Wisconsin Press, 1984.
- Hyde, M., Dixon, J., and Joyner, M., "Work for those that Can, Security for those that Cannot: The United Kingdom's New Social Security Reform Agenda," *International Social Security Review*, Vol. 52, 1999.
- Ivar Lodemel and Espen Dahl, "Public Works Programmes in Korea: A Comparison to Active Labor Market Policies and Workfare in Europe and the US," Report prepared for KLI and World Bank Conference, 2000. 5.
- Kramer, R.M., Lorentzen, H., Melief, W.B. and S. Pasquinelli, *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government: Third Sector Relationships*, New York: M.E. Sharpe, 1993.
- Joohee Lee, "Income Assistance and Employment Creation Through Public Works in Korea," Report prepared for KLI and World Bank Conference, 2000. 5.
- Pindus, N., Koralek, R., Martinson, K, and Trurko, J., *Coordination and Integration of Welfare and Workforce Development Systems*, U.S. Department of Health and Human Services, 2000.
- Rehn, G., *Cooperation between the Government and Workers' and Employers' Organization on Labor Market Policy in Sweden*, Stockholm: The Swedish Institute, 1984.
- Rose, N.E., *Put to Work: Relief Programs in the Great Depression*, New York: Monthly Review Press, 1994.
- _____, *Workfare or Fair Work: Women, Welfare, and Government Work Programs*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1995.
- Salamon, L.M. and Anheier, H.K., *Defining the Nonprofit Sector*,

- Manchester: Manchester University Press, 1977.
- _____, In Search of the Nonprofit Sector II: the Problem of Classification, *Voluntas* 3, 1992.
- Salamon, L.M., *Partners in Public Services: Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Soberman, R.M., *Taking Stock: A Review of the Canada Infrastructure Works Program*, Ottawa Canada: The Canada Infrastructure Works Office, 1996.
- Workfare Watch Project, *From the Steering Committee: Workfare and the Not-for-profit Sector*, Community Social Planning Council of Toronto, 1997.
- 氏原正治郎, 『日本經濟と雇傭政策』, 東京大學出版會 1989.
- 勞働部 職業安定局 編, 『失業對策年鑑』, 勞務行政研究所 1992.

An Evaluation of the Public Works Project in Korea

Abstract

After the financial crisis in the Winter of 1997, the Public Works Project was introduced as a crucial unemployment measure in Korea. Korean Government financed the project 3.22 trillion won and provided 1.95 million workers with public service employment until 1999.

The purpose of this paper is to evaluate the project and derive a few policy implications. We evaluated the performance of the project in terms of three criteria. The first one is the relief effect of the unemployed measured by the decreasing rate of unemployment. The second one consists of the supplemental rate of the minimum cost of living for a participant household and the supplemental rate to the previous earned income of participants. The third one is the rate of (re)employment of participants experiencing the project.

The empirical research reported in this paper is based on a survey of project participants conducted from September to October in 1999. According to the empirical analysis, the relief effect of the unemployed is recorded by 1.5% point falling in the rate of unemployment during the first half of 1999. The second effects are recorded by average 62.8% of supplement of the minimum costs of living for a participant household and 68.8% of supplement to the previous earned income of participants. The third effect is recorded by 26.5% of the rate of (re)employment of participants.

Since the rate of unemployment was recorded 8.2% in the first

quarter of 1999, the rate has fallen to 5.1% in the same quarter of 2000. However, the number of people applying the project has not reduced since the fourth quarter of 1999. Moreover the ratio of the disadvantaged, who are hardly to find a job in private labor market, has increased since 1998.

The implications from the analysis as follows. First, the Public Works Project should be continued for a while. The quick reduction of the project would make the unemployment situation severe. Second, some of the items in the Public Works Project should be developed into public service employment so that the aged, low-skilled and low-educated workers have a chance to work in public sector. Third, diverse self-sufficiency programs should be provided to the unemployed including job training and education, financial support for small self-employment business, self-reliance collective, and subsidized employment, etc.

한국노동연구원 노동시장평가센터 연구보고서 목록

- 2000-1 강병구, 『공공근로사업의 효과분석 및 정책과제』, 2000. 8.
2000-2 장홍근, 『공공직업안정기관 취업알선 및 직업상담의 실태와 효과분석』, 2000. 8.
2000-3 최강식, 『노동시장정책 평가방법에 관한 고찰』, 2000. 8.
-