

「2002년 저소득층 자활사업 실태조사」

조사개요

조사배경 및 목적

□ 외환위기 직후 급속하게 구축된 한국사회의 실업·빈곤정책은 위기상황을 수습하는 데 소정의 성과를 거두었으나, 이제 취약한 소득과약능력(자영업자와 비정규직근로자의 소득과약), 인구학적 변화(고령화 사회로의 진입), 노동시장구조의 변화(근로빈곤계층의 증가) 등의 문제를 해결해야 하는 상황에 처해 있으며, 이는 변화된 현실에 맞게 사회보장제도를 좀더 중장기적인 시각에서 재조명할 필요성이 있다는 것을 의미한다.

□ 국민기초생활보장제도 또한 예외가 아니며, 문제점을 간략히 정리하자면 다음과 같다.

- 첫째, 현행 기초생활보장제도는 재산기준과 부양의무자 규정을 적용함으로써 최저생계비 이하 빈곤층 중 많은 사람에게 소득보장 및 자활지원을 하지 못하는 측면이 있다.
- 둘째, 기초생활보장제도는 수급가구(특히 근로능력자 가구)에 대한 소득과약능력이 취약하여 가구총소득이 최저생계비를 초과하는 가구(대부분이 근로능력자를 보유한 가구)에 대해서도 기초생활을 보장하는 문제점을 안고 있다.
- 셋째, 보충급여방식을 보완하는 데¹⁾ 필요한 근로유인정책(대표적으로는 근로소득공제제도)이 기초생활보장제도가 시행된 지 2년 6개월이 지난 시점에서도 본격적으로 도입되지 못하고 있어, 이를 해결할 수 있는 대책마련 또한 요구된다.

1) 보충급여방식은 최저생계비를 기준으로 부족한 소득을 보충해 주는 방식으로 운영됨에 따라, 근로활동에 참여하나 하지 않으나 총 가처분소득이 동일해 진다는 점에서 근로의욕을 저하시키는 단점을 가지며, 이를 해결하기 위해서는 근로소득공제제도를 결합시키지 않을 수 없다.

□ 더욱이 근로능력이 있는 빈곤계층의 탈빈곤을 촉진하는 자활사업 또한 많은 문제점을 안고 있다.

- 첫째, 자활사업은 탈빈곤을 정책목표로 삼고 있으나, 자활 가능성이 상대적으로 낮은 중·고령의 근로능력 미약자 중심으로 운영됨으로써 빈곤탈출이라는 성과를 도출하는 데 한계에 직면하고 있다.
- 둘째, 자활사업은 참여자의 소득이 최저생계비를 넘어서 안정적인 자활기반을 마련하도록 유인하는 급여체계와 급여방식을 전제로 하나, 현재 이러한 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 자활사업을 활성화하는 데 많은 어려움을 초래하고 있다.
- 셋째, 자활사업은 대상자의 능력과 욕구에 맞는 프로그램을 제공하기 위해 대상자 선정 및 분류단계에서 정확한 초기사정을 실시했어야 하나, 이러한 기능을 수행하는 데 필요한 조직과 인력을 확보하지 못하였다.
- 넷째, 자활사업 참여자의 특성에 맞는 다양한 프로그램을 개발·제공해야 하나, (잠재적) 지원대상의 규모와 특성이 정확하게 파악되어 있지 않았다.

□ 이러한 다양한 문제를 해결하기 위해서는 현재 자활사업에 참여하고 있는 수급자뿐 아니라, 잠재적 자활대상자 집단(일반 수급자 및 차상위층)의 규모와 실태 그리고 욕구에 대한 객관적인 기초자료가 필요하며, 따라서 본 조사는 저소득층의 규모와 특성을 다양한 소득기준, 취업상태 그리고 근로능력 유무에 따라 파악함으로써 「자활지원체계의 재정립」을 위한 객관적인 기초자료를 구축하는 데 그 목적이 있다.

조사방법 및 내용

□ 조사방법 및 내용: 본 조사는 연구진이 설계한 조사표를 기초로 사전에 훈련된 전문 조사원에 의해 1차 조사와 2차 조사로 나누어 실시하였다.

- 1차 조사(판별): 가구 및 가구원의 인구학적 특성과 소득·자산·고용상태를 파악

하여, 2차 심층조사 대상여부를 판별

- 2차 조사(심층): 2차 조사는 가구조사와 가구원 조사로 구분되어 있는데, 가구조사는 가구소득이 판별기준소득(가구원수별 중위소득의 60% 이하) 이하인 가구를 대상으로 지출 및 가구여건을 파악하는 데 초점을 맞추고 있으며, 가구원 조사는 해당 가구에 속한 구성원 중 15세 이상 65세 미만의 근로능력자²⁾를 대상으로 건강상태, 직업능력, 소득보장 및 고용지원 서비스 욕구 등을 파악하는 데 초점을 두었다.
- 2차 조사대상자에 대해서는 임금근로자, 비임금근로자, 미취업자, 이렇게 세 가지 유형으로 구분하여 조사를 실시하였으며, 가구내 2명 이상의 근로능력자가 있는 경우에 대해서는 해당자 모두를 조사하는 방식을 취하였다.

※ 2차 판별기준 소득(중위소득 60% 이하)

1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상
42만원	72만원	108만원	126만원	146만원	168만원

표본설계 개요

□ 조사규모 : 전국적으로 177개 조사구에 거주하고 있는 약 10,114가구

□ 표본조사구 추출개요: 표본조사구 추출을 위한 기초자료로는 통계청 2000년 인구주택총조사의 조사구별 집계결과표 내용이 수록된 전산화일을 이용하였으며, 각 시·도의 섬 지역 조사구 및 시설단위 조사구는 제외하였다.

□ 조사결과와 가구수 및 가구원수

2) 근로능력 유무를 판별하는 기준은 크게 현행 기초생활보장제도의 근로능력 판정지침을 준용하였으나, 장애나 심각한 만성질환이 없는 집단을 근로능력자로 간주하여 조사하였다.

- 1차 조사: 177개 표본조사구를 대상으로 전수조사를 실시한 결과, 총 조사대상 가구는 10,022가구, 총 조사대상 가구원은 30,033명으로 확인되었으며, 이 중에서 9,244가구(92.2%), 27,718명에 대해 1차 판별조사를 완료하였다.
- 2차 조사: 1차 판별조사 결과에 따라 새롭게 산출한 2002년 중위소득 60% 기준을 적용하였을 경우 2차 심층조사 대상은 1,125가구, 1,763명이었으며, 이 중에서 1,077가구(95.73%), 1,602명(90.87%)에 대하여 2차 심층조사를 완료하였다.

□ 추정방법: 조사결과에 의한 각종 통계치는 가중표본합계치(Weighted Sample Total)와 이를 기초로 한 평균 및 구성비이며, 가중표본합계치 산출이유는, 각 실사표본조사구가 표본으로 추출된 확률이 서로 다를 뿐만 아니라 1차 판별 및 2차 심층 조사의 조사미완율이 조사구에 따라 다르기 때문이다.

응답가구원의 일반특성

- 지역별 응답가구원의 특성: 응답가구원수는 총 27,718명으로, 대도시 동부 지역에 약 43%, 중소도시 동부 지역에 27%, 읍·면부 지역에 약 30%가 분포되어 있다. 모든 지역에서 여성이 남성비율보다 높은 것으로 나타났으며, 읍·면부 지역에서는 대도시나 중소도시의 동부 지역에 비해 60대 이상 고연령층, 저학력층, 사별, 비임금근로자층, 장애인 및 만성질환자 비율이 상대적으로 높게 나타났다.
- 소득계층별 응답가구원의 특성: 비빈곤층에 비해 저소득층에서, 저소득층 중에서도 차상위층에 비해 빈곤층에서 여성, 60대 이상의 고연령층, 저학력층, 장애인, 만성질환자 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 경제활동상태를 보더라도 소득이 낮을수록 취업자 비율은 낮은 반면 실업자 비율은 높게 나타났으며, 특히 빈곤층은 실직빈곤층 비율이 높고 차상위층은 근로빈곤층 비율이 높게 나타났다.