

국민기초생활보장제도 개편의 효과: 빈곤선의 상향조정과 공제의 확대는 누구에게 도움이 되었나?*

노혜진**

초 록

본 연구는 생계급여 기준선 상향과 근로·사업소득 공제 확대 등 최근 국민기초생활보장제도 개편이 수급 범위와 빈곤 완화에 미친 영향을 시뮬레이션 분석을 통해 검토하였다. 특히 공공부조 제도의 설계 변화가 성별, 연령, 가구구조에 따라 상이한 효과를 보일 수 있다는 점에 주목하여 여성 집단 내부의 이질성과 여성한부모 가구의 변화를 중심으로 분석하였다. 분석 자료로는 2024년 가계금융복지조사 원자료를 활용하였으며, 2023년 제도 규칙을 기준으로 2024~2026년의 생계급여 기준선 상향과 근로·사업소득 공제 확대 시나리오를 적용하여 수급률, 급여 수준, 빈곤율 및 빈곤갭의 변화를 비교하였다.

분석 결과, 제도 개편 이후 전체적으로 수급률과 수급자 급여 수준이 증가하고 빈곤율은 감소하는 것으로 나타났다. 특히 청년층에서 수급률 증가와 빈곤 감소 효과가 상대적으로 컸고, 여성 내부에서는 연령과 가족구조에 따라 다른 양상이 확인되었다. 생계급여 기준선이 상향된 초기 단계에서는 여성노인과 여성한부모 가구의 수급률 증가와 빈곤 완화가 비교적 크게 나타났으나, 이후 공제제도의 확대는 평균 연령이 높은 여성한부모나 여성가구주 집단의 빈곤 감소에는 제한적인 효과를 보였다.

이러한 결과는 동일한 여성 집단 내부에서도 연령과 가족구조에 따라 공공부조 제도의 효과가 다르게 나타날 수 있음을 보여준다. 따라서 여성빈곤 완화를 위해서는 최저생활 보장 중심의 접근을 넘어, 근로와 결합된 소득보전형 지원과 집단 특성을 고려한 정책 설계가 필요하다.

주제어 : 국민기초생활보장제도, 생계급여, 여성빈곤, 근로·사업소득 공제, 시뮬레이션 분석

* 이 논문은 2025년도 강서대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 연구되었음
** 강서대학교 사회복지학과 부교수(hjnoh@gangseo.ac.kr)

I. 서론

국민기초생활보장제도는 최근 제도설계에 다양한 변화가 있었다. 2015년 이후 맞춤형 급여로 개편되면서 공식적으로 상대적 빈곤 개념을 적용하며 기준중위소득이 반영되기 시작했고, 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여의 수급을 위한 기준선이 별도로 설정되었다. 2017년부터 생계급여 부양의무자 기준이 폐지되기 시작했으며, 근로세대를 대상으로 한 근로·사업소득 공제가 2020년 이후 시행되었다. 또한 2023년부터는 생계급여 기준이 기준중위소득 30%에서 32%로 상향되었다(보건복지부, 2026). 맞춤형 급여로의 전환과 부양의무자 기준 폐지, 생계급여 기준선 상향은 기초보장제도 수급자 규모의 확대와 사각지대 해소, 빈곤율과 빈곤갭 감소를 이끌었다(김동진, 2022; 김학효·김흥균, 2023). 또한 근로세대를 대상으로 한 공제제도 확대와 생계급여 기준선 상향은 급여액 인상과 함께 실질소득 증가를 유도하면서 빈곤율 감소에 기여했다(고혜진 외, 2023; 이원진·노대명·하은솔, 2024).

2023년 발표된 「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」에서는 ‘탈수급 및 빈곤완화 적극 지원’ 과제 중 첫 번째 세부 과제인 ‘수급자 대상 근로유인 강화’ 방안으로 근로·사업소득 공제 확대를 강조한다(관계부처 합동, 2023). 청년층을 대상으로 적극적인 근로유인을 통한 탈수급을 유도하기 위해 근로·사업소득 추가공제의 연령 상한을 높이고, 청소년 한부모 대상 공제를 확대할 계획을 명시하고 있다. 또한 노인빈곤을 적극적으로 완화하기 위해 노인 대상 근로·사업소득 추가공제 확대도 검토한다고 명시되어 있다.

「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026)」에 여성이라는 단어는 전혀 등장하지 않지만, 여성은 전통적으로 빈곤에 취약한 대표 집단이다. ‘빈곤의 여성화’ 개념을 통해 대두된 여성빈곤은 단순히 특정 집단의 빈곤율이 높다는 사실을 넘어, 노동시장 내 성별 분절, 돌봄 책임의 불균형, 사회보장제도의 설계방식 등 구조적 문제의 복합적 산물이다. 2000년대 초반까지 성별 빈곤 격차가 좁혀지면서 빈곤의 탈여성화가 포착되는 듯했으나, 가구 소득에 따라 급여액을 차감하는 조건부 현금이전 정책이 확대되면서 수급자의 근로유인이 저해되었고, 이는 빈곤의 재여성화로 이어졌다(Bradshaw, Chant and Linneker, 2019). 공공부조의 수급 자격이나 감액 설계의 변경은 특히 1인 소득자 가구나 한부모가구에 더 큰 영향을 미치고, 이 집단에 여성은 과다 분포되어 있다. 따라서 성중립적 개편도 결과적으로 성별로 다른 결과를 초래할 수 있다(Keane, Callen and Walsh, 2014; Christl and De Poli, 2021; Avram

and Popova, 2022). 이처럼 여성빈곤과 사회정책 간의 밀접한 관계는 삼중 구속(triple bind) 개념으로 설명되는데, 이는 여성 빈곤이 개인의 특성뿐만 아니라 자원(resources), 고용(employment), 사회정책(policies)의 상호작용 속에서 형성되는 것을 강조하는 개념이다(Nieuwenhuis and Maldonado, 2018).

국민기초생활보장제도 개편과 유사한 사례로서, 근로소득공제 개편의 효과를 분석한 국외 연구 결과를 보면, 공제의 확대는 노동시장 진입 유인을 높이고 빈곤 감소 효과가 있다(Vandelannoote and Verbist, 2017). 그런데 이러한 영향은 성별, 세대, 소득, 근로여부 등 집단마다 다를 수 있다(Kline and Tartari, 2016). 특히 여성한부모가구를 대상으로 한 연구에서는 고용이나 보육지원과 결합하지 않은 공제의 확대가 여성의 노동공급이나 총소득, 빈곤 감소에 제한적인 것으로 나타났다(Matsudaira and Blank, 2014; Brewer and De Agostini, 2015).

이러한 맥락에서 최근 다양한 개편이 있었던 국민기초생활보장제도의 설계 방식이 어느 집단에 더 영향을 주었는지, 특히 전통적으로 빈곤에 취약한 집단인 여성에게는 어떤 변화가 있었는지를 조망하는 것은 매우 중요하다. 이에 본 연구에서는 가계금융복지조사를 활용하여 생계급여 기준선 상향, 근로·사업소득 공제의 확대 등 최근의 개편이 수급 상태와 빈곤율 등 정태적 지표뿐만 아니라 근로·사업소득과 가구·가치분소득, 취업률 등 동태적 지표를 어떻게 변화시켰는지 시뮬레이션 분석을 하고자 한다. 이 과정에서 여성을 세대별로 비교하고, 동일 세대 남성과 비교하며, 나아가 여성 중에서 대표적인 취약 집단인 여성가구주와 여성한부모를 별도로 분석하고자 한다. 구체적인 연구 문제는 2개이다. 첫째, 최근 국민기초생활보장제도의 생계급여 기준선 상향과 근로·사업소득 공제 확대는 수급 범위와 빈곤지표에 어떠한 변화를 초래했나? 둘째, 특히 여성 내부에서 연령과 가구구조에 따라 공공부조 제도의 효과는 어떻게 다른가? 한국의 대표적인 공공부조제도의 빈곤선이 10년 만에 변경되고, 근로세대를 대상으로 공제제도가 빠르게 확대된 상황에서 제도 개편의 효과를 검증하고, 변화의 정도가 큰 집단을 찾는 과정은 향후 빈곤문제를 해결하는 방안을 모색하는 데 실효성 있는 대안을 제시할 수 있을 것으로 예상된다.

II. 국민기초생활보장제도의 변화

국민기초생활보장제도는 법의 목적에서 명시한 바와 같이 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 한국의 대표적인 공공부조제도이다. 7개의 급여 중 생계급여는 현금 형태로 지급하는 속성상 빈곤 감소 효과가 가장 커서(Figari, Paulus and Sutherland, 2015), 국민기초생활보장제도의 핵심 급여라고 할 수 있다.

국민기초생활보장제도에서 생계급여 개편의 변곡점은 크게 3개로 구분할 수 있다. 첫째, 상대적 빈곤 개념의 적용이다. 2014년 맞춤형 급여로 개편되면서 상대적 빈곤 개념을 적용하기 시작하였고, 이 당시 생계급여 자격요건으로 설정한 빈곤선은 기준중위소득의 30%였다. 둘째, 부양의무자 기준의 폐지이다. 2017년 11월부터 수급권자와 부양의무자가 중증장애인이거나 노인일 때 부양의무자 기준을 적용하지 않는 것으로 시작한 생계급여의 부양의무자 기준의 단계적 완화는 2021년 10월 시점으로 마무리되었다. 부양의무자 가구가 고소득이거나 고액 재산을 소유할 경우는 생계급여 대상에서 제외됨에도 부양의무자 기준의 단계적 완화는 생계급여 수급자 확대를 이끌었다. 셋째, 빈곤선의 상향조정이다. 2024년부터 생계급여 지원의 기준을 기준중위소득의 30%에서 32%로 상향하였다. 빈곤선의 상향조정으로 인해 수급자 규모가 확대되었을 뿐만 아니라 보충급여의 원칙에 따라 수급자의 소득인정액이 똑같더라도 실질적인 생계급여 지급액이 인상되었다.

생계급여액과 수급자 가구의 소득인정액을 합친 수준이 생계급여 기준을 넘지 않게 하는 보충급여의 원칙은 근로유인을 저해하는 대표 요인이라는 비판을 받아왔다. 근로유인에 가장 큰 영향을 받는 집단은 특히 근로세대이고, 이에 2020년 이후부터 이들을 대상으로 근로·사업소득 공제가 시행되었다(고혜진 외, 2023). 2019년 학생, 장애인, 노인이 아닌 사람으로서 25세 이상인 수급자 등의 소득평가액을 산정할 때 근로·사업소득의 30%까지 공제하여 수급자의 근로 의욕을 높이는 것을 골자로 한 국민기초생활보장법 시행령이 개정되면서 비로소 근로세대를 대상으로 한 공제제도의 적용이 본격화되었다. 24세 이하 대학생을 대상으로 40만 원 공제와 잔액의 30%를 추가공제하던 방식은 2024년 29세로 기준연령이 상향되었다. 2026년부터는 연령이 34세로 상향되고 기본 공제금액도 40만 원에서 60만 원으로 인상되었다. 2022년부터 자립준비청년을 대상으로 도입된 공제제도는 50만 원 기본공제와 잔액의 30% 추가공제로 설계됐다가 2023년부터 60만 원 기본공제로 확대됐으나

2026년에 폐지되었다. 60만 원 기본공제와 잔액의 30% 추가공제로 설계되었던 청소년한부모 공제제도는 2024년 도입되었다가 2026년 폐지되었다(보건복지부, 2026).

근로세대로 확대되기 전에 국민기초생활보장제도의 공제제도는 등록장애인에게서 처음 적용되기 시작했고, 다음으로 노인을 대상으로 확대되었다. 등록장애인은 직업재활사업 참여 소득에만 제도 도입 초반부터 15%(2000년)에서 30%(2003년), 50%(2013년)로 공제율이 확대되었고, 2020년부터는 20만 원 기본공제와 잔액의 50% 추가 공제가 적용 중이다. 등록장애인의 근로·사업소득은 2013년부터 30% 공제를 적용하다가 2019년부터 20만 원 공제와 잔액의 30% 추가 공제가 적용된다. 노인은 연령대에 따라 적용이 다른데, 75세 이상 노인은 2013년부터 30% 공제가 적용되다가, 2019년부터 20만 원 공제와 잔액의 30% 추가공제가 적용된다. 65세 이상 74세 미만 노인은 2013년부터 지금까지 30% 공제가 적용되고 있다. 2022년 이후 수급자 유형별 근로·사업소득의 공제와 생계급여 기준선의 현황은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 수급(권)자 유형별 근로·사업소득 공제와 생계급여 기준 변화

구분	공제 대상 수급권자	공제대상 소득	공제율 / 기준선						
			2022	2023	2024	2025	2026		
근로·사업·소득·공제	등록장애인	장애인 직업 재활사업·정신질환자 직업재활사업 참여 소득 근로·사업 소득	2022	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	20만 원 공제 + 잔액의 50% 추가 공제	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	
			2023	25세 이상, 20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	25세 이상, 20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	25→30세 이상 초·중·고등학교생. 공제율 유지	25→30세 이상 초·중·고등학교생. 공제율 유지	30→35세 이상 초·중·고등학교생. 공제율 유지	
			2024	24세 이하, 40만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	24→29세 이하, 공제율 유지	24세 이하, 40만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	24→29세 이하, 공제율 유지	29→34세 이하, 60만 원 + 30% 추가 공제	
	아동, 학생, 청년	청년 수급(권)자, 대학생 이동시설토소 및 가정위탁 보호종료 후 5년 이내 자립준비청년 청소년복지시설 퇴소 후 5년 이내 가정 밖 청소년	근로·사업 소득	2022	50만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	60만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	60만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	60만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	60만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제
				2023	-	-	-	-	-
				2024	-	-	-	-	-
				2025	-	-	-	-	-
	노인	청소년한부모 (24세 이하) 75세 이상 65세 이상~74세 이하	근로·사업 소득	2022	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제	20만 원 공제 + 잔액의 30% 추가 공제
				2023	30%	30%	30%	30%	30%
				2024	30%	30%	30%	30%	30%
생계급여 기준	전연령	-	30%	30%	30%	30%	30%	30%	

출처: 보건복지부(2026).

Ⅲ. 선행연구 검토

1. 제도 변화의 효과

본 연구의 목적은 최근 국민기초생활보장제도에서 근로·사업소득 공제의 확대와 생계급여 기준선 상향이 대상의 포괄성과 실질적인 빈곤 감소 차원에서 어떤 집단에 영향을 미쳤는지 분석하는 것이다. 2020년을 전후하여 국민기초생활보장제도에서 생계급여 설계의 변곡점은 크게 부양의무자 기준 폐지와 생계급여 상향, 공제제도의 확대로 정리할 수 있다. 이에 국민기초생활보장제도의 효과를 분석한 선행연구도 주요 변곡점을 중심으로 전개되고 있다.

우선, 2020년을 전후하여 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 이 시기 연구는 해당 개편의 효과를 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 한국복지패널을 통해 이중차분법을 활용한 연구를 보면, 부양의무자 기준 폐지가 사적이전 소득을 43.2% 구축하지만, 소비에는 영향을 주지 않았다(김학효·김홍균, 2023). 부양의무자 기준 폐지로 인해 사각지대가 일부 해소되고, 사적이전 소득을 제공하던 부양의무자 가구의 부담이 완화된 것으로 나타났다. 유사하게 김동진(2022)의 연구에서도 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 비수급 문제가 크게 해소된 것으로 나타났다. 저학력 가구주 가구를 대상으로 빈곤율이 2.2%p, 빈곤갭이 1.1%p 감소했고, 비노인가구주 가구는 부양의무자 기준 폐지로 빈곤율이 1.2%p 감소했다.

그런데 위의 2개 연구는 모두 주거급여에서 부양의무자 기준 폐지의 효과를 다루고 있다. 주요 급여 중 부양의무자 기준 폐지가 비교적 늦게 적용된 생계급여의 효과는 Noh(2025)의 연구에서 확인할 수 있다. 부양의무자 기준 폐지가 도입된 3개 급여(생계, 주거, 교육)의 성별 수급률과 빈곤 격차를 분석한 결과, 여성 빈곤율은 감소했지만, 성별 빈곤격차는 그대로인 것으로 나타났다. 또한, 남성의 비수급 비율은 2018년 이후 계속 감소했지만, 여성은 생계급여의 부양의무자 기준이 폐지된 2021년이 되어서야 감소하기 시작했다.

둘째, 공제제도의 효과와 관련된 연구이다. 국민기초생활보장제도는 수급 상태를 벗어나면 현금 급여를 상실할 뿐만 아니라 대부분의 현물 급여도 받을 수 없게 되어 빈곤 함정 문제를 초래한다. 이러한 설계는 수급자의 탈수급을 가로막을 뿐만 아니라, 차상위계층이 수급자로 편입되도록 유인하는 한계가 있다(김미곤, 2011). 이에 대한 대안으로 등장한 것이 공제제도의 도입과 확대이다. 근로세대를 대상으로 근로·사업소득 공제제도가 2020년부터 도입됨

에 따라 관련 제도의 효과성을 분석한 연구는 많지 않다. 박종빈과 김용탁(2020)은 장애인고용패널을 활용하여 장애인 대상 공제제도의 효과를 분석하였다. 공제의 효과를 경제적 효과(가구 자산, 경제적 어려움)에 그치지 않고 비경제적 효과(자아효능감, 자아존중감, 장애 수용도)로 폭넓게 분석한 결과 근로소득이 있는 장애인 가구에서 두 가지 효과 모두 긍정적인 것으로 나타났다. 다만, 이 연구는 근로·사업소득 공제의 효과를 직접 분석하지 않고 근로소득이 있는 장애인은 모두 공제를 받는다고 가정하여 분석하였다.

본 연구와 가장 유사한 고혜진 외(2023)의 연구에서는 기초생활보장제도의 근로·사업소득 공제 효과를 분석하였다. 분석 결과, 근로 연령대에서 30%의 근로·사업소득을 공제하기 시작한 2020년 전후 수급자 수가 10% 늘었다. 또한 수급자의 근로소득 일부가 소득평가액 산정과정에서 공제되면서 수급액이 증가하여 보장성이 강화되는 효과가 있었다. 사회보장정보시스템 원자료를 분석한 결과 2017년 전체 수급자 중에서 17.1%였던 취업률은 2023년에 19.4%로 증가했다. 또한 기준중위소득 대비 생계급여 수급액은 2017년 11.2%에서 2023년 14.7%로 증가했다. 근로세대와 대학생, 노인, 등록장애인 등 집단별로 구분하여 시뮬레이션 시나리오를 분석한 결과, 공제율 인상과 정액 공제 추가를 결합한 방식이 수급률 증가와 빈곤감소에 가장 효과적인 것으로 나타났다.

2023년 가계금융복지조사 데이터로 시뮬레이션 모델을 활용하여 국민기초생활보장제도 개편 시나리오의 효과를 분석한 연구에서도 유사한 결과를 보고한다(이원진·노대명·하은솔, 2024). 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 보장가구 범위 축소, 생계급여 선정기준 인상, 근로·사업소득 기본공제율 인상, 재산조사 완화, 신청주의 폐지 등과 같은 주요 개편 방안이 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하고 빈곤을 감소시키는 것으로 나타났다.

고혜진 외(2023)와 이원진·노대명·하은솔(2024)의 연구는 최근 확대되는 공제제도의 효과를 분석한 대표연구이고, 모두 3개 연령대로 구분하여 시뮬레이션 결과를 제시한다. 이 때 고혜진 외(2023)의 연구에서는 저연령 집단을 24세 이하로 구분하고, 이원진·노대명·하은솔(2024)의 연구에서는 17세 이하로 구분하는데, 저연령 구분의 기준이 모호하고, 최근 개편의 핵심 대상이 청년이지만, 청년을 집중적으로 검토하지 못했다는 한계가 있다. 또한 연령대와 성별이 교차하는 지점에서의 효과를 파악하기 어려우며, 빈곤에 취약한 대표집단이라고 할 수 있는 여성가구주와 여성한부모를 대상으로 한 효과를 파악하기 어렵다.

공제제도의 효과는 모든 집단에 비슷하지 않고, 수급자 집단에 따라 다르다.

소득수준이 매우 낮은 집단에서는 공제에 따른 소득 변화가 거의 없으나 (Bitler, Gelbach and Hoynes, 2006), 수급자 중에서 소득이 다소 높은 구간에서는 공제로 인해 근로소득이 증가한다(Kline and Tartari, 2016). 성별이나 가구 구조를 중심으로 보면 감액 설계의 변경이 특히 1인가구나 한부모 가구, 여성에게 더 큰 영향을 미친다(Christl and De Poli, 2021; Avram and Popova, 2022). 또한 연령대에 따라서도 공제제도의 효과는 다를 수 있다(고혜진 외, 2023; 이원진·노대명·하은솔, 2024).

수급 규모와 급여 총액이 과대 추정될 가능성이 있지만, 공제제도의 효과를 분석하는 과정에서는 주로 시뮬레이션 분석이 적용된다(고혜진 외, 2023; Bourguignon and Spadaro, 2006). 근로소득이나 사업소득 공제는 수급 자격의 판정이나 급여 산식의 규칙을 바꾸는 개편이므로, 동일 가구 미시자료에 공제 규칙을 바꾸어 적용하여 가처분소득을 다시 계산하고, 이를 토대로 빈곤율이나 빈곤갭 등을 측정하는 방식으로 분석한다. Navicke, Avram and Demmou(2016)의 연구에서는 소득공제 시나리오에 따라 수급자 규모와 빈곤지위를 분석했고, Goedemé et al.(2016)의 연구에서는 공제가 없을 때와 15% 공제를 적용할 때를 비교하였다. Bulman et al.(2019) 보고서에서도 공공부조 급여에 근로소득 공제를 포함한 다양한 시나리오 분석 결과를 비교하고 있다.

2. 여성 빈곤과 소득보장정책

여성은 ‘빈곤의 여성화’ 개념으로 표현될 만큼 빈곤에 취약한 집단이다. 2000년대 초반에 국내에서 빈곤의 여성화를 실증분석한 연구가 처음으로 등장한 이후 관련 연구는 꾸준히 진행됐고, 본 장에서는 최근 연구 동향을 정리하고자 한다. 2020년 이후 국내 학술지에 발간된 여성빈곤 관련 국내연구는 여성의 빈곤 경험, 빈곤의 양상 및 원인에 관한 실증분석, 제도와 여성빈곤 간 관계 등 3개 흐름으로 분류된다. 첫째, 빈곤 경험에 관한 연구에서는 여성 노인, 기혼여성, 한부모여성, 근로빈곤층 여성 등 다양한 여성의 빈곤 경험을 상세히 정리하고 있다(장수정·백경훈·김병인, 2023; 김은경 외, 2021; 서종건, 2020). 이 과정에서 빈곤 경험 자체에 주목하기도 하고, 일자리 참여 경험이나 자활사업 참여 경험, 폐지 수집 경험 등 특정 경험을 다루기도 한다.

둘째, 실증분석을 시도한 연구는 전생애 여성가구주를 대상으로 빈곤의 여성화의 장기적 변화와 요인을 분석한 연구부터 여성 독거노인, 여성이주노동

자, 여성한부모 등 특정 집단의 빈곤 실태, 빈곤지위를 분석한다(임정수·오은혜·고범준, 2024; 노혜진·김윤민, 2020; 최하영·민혜영, 2020; 이해정 외, 2021). 또한 빈곤의 영역과 범위를 확대하여 다차원적 빈곤 관점에서 실증분석을 한 연구도 있다.

셋째, 소득보장제도와 여성빈곤 간의 관계에 주목한 연구는 많지 않다. 성은미와 임수경(2021)은 사례연구를 활용하여 성별을 중심으로 기초생활보장수급자의 탈수급 장애요인을 살펴봤고, 박송이와 강혜린(2020)은 빈곤 여성 한부모를 대상으로 공공부조제도의 현금급여와 서비스 사각지대 경험을 연구했다. 그런데 이들 연구는 모두 질적 연구라 실증분석 결과를 제시하지 못한다. 실증분석을 시도한 연구로 노혜진과 이지은(2020)은 근로장려금 수급이 여성의 노동공급과 소득에 미치는 영향을 이중차이법으로 분석하였다.

국외에서는 주요 소득보장정책과 여성빈곤 간 관계를 규명한 연구가 다수 존재한다. 저학력이나 실업, 한부모 등 동일한 위험요인이 있더라도 사회복지제도의 관대성과 소득보장 수준에 따라 빈곤 발생 확률이 달라짐을 보여주면서 브래디와 동료들은 제도 설계의 중요성을 강조하였다(Brady, Finnigan and Hübgen, 2017). 특히 여성빈곤 문제는 '삼중 구속(triple bind)' 개념으로 설명할 수 있는데, 이는 빈곤이 개인의 특성만이 아니라 자원(resources), 고용(employment), 사회정책(policies)의 상호작용 속에서 형성된다는 것을 의미한다(Nieuwenhuis and Maldonado, 2018). 삼중 구속 이론에 의하면, 가구단위 자산조사, 낮은 급여수준, 노동요건 강화는 여성한부모가구의 빈곤 완화를 가로막는 요인으로 사회정책 설계의 한계로 평가되며, 여성빈곤이 사회정책과 매우 밀접한 관계에 있음을 강조한다.

여성빈곤과 사회정책 간 관계에 주목한 연구는 주로 국가비교를 통해 진행한다(Hübgen, 2017; Skuciene, 2019; Zagel and Lancker, 2022). 주요 결과를 보면, 유럽 17개 국가를 대상으로 여성한부모가구의 빈곤위험을 비교 분석한 연구 결과, 사회보험 기여 중심으로 소득보장정책이 설계된 국가일수록 여성 한부모의 빈곤위험이 높다(Hübgen, 2017). 또한 스쿠치에네는 발트 3국 비교를 통해 장애급여, 아동·가족급여, 연금 등 사회적 급여가 빈곤 격차를 줄이지만, 전체적인 빈곤 감소 효과는 제한적이고, 한부모의 빈곤문제 해결을 위해서는 소득보전형 복지뿐만 아니라 고용지원, 인적투자 지원이 결합되어야 한다고 보았다(Skuciene, 2019). 사회정책과 여성빈곤 간의 관계를 분석한 연구는 소득보장을 넘어 가족정책의 효과를 보기도 하는데, 유럽 26개 국가를 대상으로 분석한 결과 보육정책이 여성의 빈곤위험을 완화하는 대표 정책으로 강조되기도 하였다(Zagel and Lancker, 2022).

한편, 본 연구와 가장 밀접한 주제로, 공제제도와 여성빈곤 간의 관계를 실증 규명한 연구도 있다. 초창기 연구로 이머볼과 피어슨은 OECD 회원국 전반의 근로연계급여와 근로소득 공제제도를 비교하면서 한부모 여성을 정책 대상으로 논의했다. 이들은 근로연계급여 방식이 여성의 노동시장 참여 증가에 긍정적인 영향을 미치고, 특히 한부모 여성에게 효과적인 정책 도구로 작동했다고 평가했다(Immervoll and Pearson, 2009).

소득공제 설계 권한을 연방이 아니라 주정부에 부여한 복지개혁 이후 미국에서는 소득공제와 여성빈곤 간 관계를 분석한 연구가 활발히 진행됐다. 연구 결과, 공제의 확대가 노동공급이나 총소득, 빈곤 감소에 미친 영향은 제한적으로 나타났다(Matsudaira and Blank, 2014). 이는 한부모 여성들이 취업으로 수급에서 탈피하면서 제도 설계상 제공된 근로소득 보조효과가 실제 소득 증가로 이어지지 않았기 때문이다. 유사하게 안의 연구에서도 근로소득 공제가 여성의 고용을 높이지만, 공공부조 급여 감소와 보육비 증가로 인해 순가처분소득을 낮추고, 공제수준이 낮거나 급여 감액률이 높으면 여성의 근로빈곤 위험을 높여서 빈곤 감소에 제한적이라고 평가하였다(Ahn, 2015). 소득보전 급여와 근로연계 세액공제(tax credits)를 하나로 통합한 영국 Universal Credit(UC) 제도의 효과를 분석한 결과, UC 자체는 저소득층의 소득을 소폭 높이지만, 한부모 가구의 경우 소득이 감소하는 경향이 발견되었다(Brewer and De Agostini, 2015). 특히 비취업 한부모와 최저임금 이상을 받는 한부모는 소득이 줄어드는 경우가 많았고, 저임금 한부모는 소득이 증가했지만, 급여 감액률(taper rate), 기본수당, 소득공제(earnings disregard) 등의 정책 설계에 따라 한부모가구의 소득과 노동유인이 달라짐을 보여주었다.

단일국가 연구를 넘어 소득공제와 여성빈곤 간 관계에 대해 국가비교를 한 연구도 있다. 벨기에, 이탈리아, 폴란드, 스웨덴 4개 국가를 대상으로 근로소득 공제의 효과를 시뮬레이션 분석한 반델라노테와 베르비스트의 연구 결과, 소득공제의 확대가 여성의 노동시장 진입 유인을 높이고, 근로빈곤 감소 효과가 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 효과는 제도 설계에 따라 매우 민감하며, 노동시간 증가에는 효과가 크지 않았다(Vandelannoote and Verbist, 2017).

IV. 연구방법

1. 분석 자료

본 연구에서는 다양한 시뮬레이션 시나리오 분석을 통해 근로·사업소득 공제의 효과를 파악하기 위해 통계청의 2024년 가계금융복지조사 원자료를 활용하였다. 2024년 가계금융복지조사는 통계청이 금융감독원 및 한국은행과 함께 실시한다. 2020년 인구주택총조사를 모집단으로 시도, 읍면동 및 주택유형에 따라 60개로 층화하여 전국 2만여 표본 가구를 대상으로 조사한다. 자산, 부채, 가구 구성은 2024년 3월을 기준으로 조사하고, 소득, 지출은 조사시점을 기준으로 전년도 1년간의 상태를 파악한다. 이에 본 연구에서 활용한 2024년 가계금융복지조사의 소득은 2023년 기준 자료이다(통계청, 2024).

자산은 금융자산과 실물자산으로, 부채는 금융부채와 임대보증금으로 구분하여 조사한다. 소득은 근로소득, 사업소득, 금융소득, 재산소득, 공적 이전소득으로 구분하여 파악하는데 이 과정에서 국세청, 보건복지부 등을 통해 행정자료로 조사자료를 대체하거나 보완한다. 가계금융복지조사의 조사·분석 단위는 1인 가구와 혈연, 결혼, 입양 등으로 맺어져 생계를 함께하는 가족이다. 이때 취업이나 학업 등을 위해 일시적으로 외지에 거주하는 가족은 포함하고, 가족이 아니면서 함께 거주하는 가구원(가사사용인, 하숙인 등)은 제외한다. 본 연구의 분석대상은 총 35,399명이다. 본 연구의 분석대상은 성인이며, 청년기본법과 노인복지법을 바탕으로 분석대상의 연령대를 34세 이하, 65세 이상으로 구분하였다.

〈표 2〉 분석 표본 사례 수

구분	전체	연령대			성별	
		34세 이하	35-64	65세 이상	남성	여성
사례 수	35,399	6,178	18,325	10,896	16,800	18,599
비율	100.0	17.5	51.8	30.8	47.5	52.5

2. 시뮬레이션 시나리오

본 연구는 2024년 가계금융복지조사에서 관찰된 가구의 소득 및 재산 정보를 기준으로 국민기초생활보장제도의 규칙을 적용하여 가상 생계급여를 산출

한 후, 연도별 및 대상별 근로·사업소득 공제 시나리오와 생계급여 시나리오에 따른 수급자 규모, 빈곤 수준 등을 시뮬레이션 방식으로 분석하였다.

시나리오를 만든 과정은 다음과 같다. 우선, 연도별 기준중위소득을 생성했다. 2023년은 공표된 기준중위소득으로 설정하고, 2024년부터 2026년까지 기준중위소득은 연도별 기본 증가율을 순차적으로 적용하여 가상으로 산출하였다. 이를 바탕으로 2023년에는 실제 기준중위소득의 30%, 2024년부터는 가상 기준중위소득의 32%를 적용하여 생계급여 기준선을 정하였다. 본 연구에서 설정한 연도별 기준중위소득은 <표 3>과 같다.

<표 3> 시뮬레이션 기준중위소득

(단위: 원/월)

가구원 수	2023년 (A) 실제	2024년 (B) 가상	2025년 (B) 가상	2026년 (B) 가상
1인	2,077,892	2,149,995	2,209,550	2,253,741
2인	3,456,155	3,576,084	3,675,141	3,748,644
3인	4,434,816	4,588,704	4,715,811	4,810,127
4인	5,400,964	5,588,377	5,743,176	5,858,039
5인	6,330,688	6,550,363	6,731,808	6,866,444
6인	7,227,981	7,478,792	7,685,954	7,839,674
7인	8,107,515	8,388,846	8,621,217	8,793,641

자료: 보건복지부(2026). 국민기초생활보장사업안내. p.50.

주: (A) 실제 공표된 기준중위소득임.

(B) 2023년 기준중위소득에 2024~2026년 기본 증가율을 적용한 값임.

본 연구에서 시뮬레이션을 적용한 시나리오는 총 4개이다(<표 4>). 각 시나리오는 2023년 기준 소득자료를 바탕으로 2023년부터 국민기초생활보장제도의 연도별 생계급여 기준과 공제방식을 적용한 버전이다. 국민기초생활보장제도의 공제제도는 기본공제 외에 아동·학생·청년, 노인, 등록장애인 등 3개 집단으로 분류되는데, 본 연구의 초점이 여성의 세대별 효과를 분석하는 것이므로 장애인 공제는 적용하지 않았다.

〈표 4〉 시뮬레이션 시나리오

구분		시나리오A (2023년)	시나리오B (2024년)	시나리오C (2025년)	시나리오D (2026년)	
생계급여	선정기준	30%	32%	32%	32%	
근로· 사업 소득 공제	기본공제	30%	30%	30%	30%	
	아동, 학생, 청년	초중고	25세 이상 20+30%	25세 이상 20+30%	30세 이상 20+30%	30세 이상 20+30%
		청년,대학생	24세 이하 40+30%	29세 이하 40+30%	29세 이하 40+30%	34세 이하 60+30%
		청소년 한부모	-	24세 이하 60+30%	24세 이하 60+30%	폐지
	노인	75세 이상	20+30%	20+30%	20+30%	20+30%
		65~74세	30%	30%	30%	30%

변수 도출 과정은 다음과 같다. 우선 소득평가액 산출을 위해 개인단위로 측정된 근로·사업소득에 공제를 적용하였다. 이 때 공제를 적용한 후의 금액이 음수(-)일 경우 모두 0원으로 처리하였다. 이를 토대로 개인별 소득평가액을 생성했다. 근로·사업소득 공제 중에서 정액 공제를 월 단위로 적용하기 위해 연소득을 월평균 소득으로 환산하여 공제를 적용했고, 이후 연 단위로 재환산하여 소득평가액 산정에 활용했다. 소득평가액 산출 과정에서 가계금융복지조사의 소득 항목 중 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적 이전소득(공적연금, 기초연금, 주택·농지연금, 고용·산재보험급여) 변수를 활용하였다. 자료의 한계로 인해 아동이나 장애인 관련 급여, 근로장려금, 기타 정부보조금 등을 반영하지 않아 가계금융복지조사의 소득 항목이 국민기초생활보장제도 수급행정과 일치하지 않는 점은 시뮬레이션의 한계이다(이원진·노대명·하은솔, 2024).

둘째, 재산의 소득환산 과정이다. 재산 변수로 주거용 재산, 일반재산, 금융재산, 자동차, 부채를 생성했다. 가계금융복지조사 자료의 부동산 가액은 시장가격을 기준으로 조사하는데, 2023년 주택 유형별 공시가격 현실화율을 적용하여 거주주택 자가와 거주주택 외 부동산 가액을 산출했다. 주거용재산 중 거주주택 임차보증금은 국민기초생활보장제도 사업안내에 따라 임차보증금에 적용률 0.95를 곱해 주거용 재산으로 산출했다. 일반재산 중 거주주택 외 부동산(시장가격)의 토지가격을 책정할 때 국민기초생활보장제도에서는 시군구별 차등 비율(대·중소도시 0.9/농어촌 0.8)을 적용하지만, 가계금융복지조사 자료에서는 농어촌 여부를 알 수 없으므로 일괄 0.9를 적용했다. 그리고 금융재산 중 생활준비금으로 500만 원을 재산 산정에서 제외하였다. 이렇게 산출된 금액에 소득환산율을 적용하여 재산의 소득환산액을 생성했다. 마지막으로

소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산하여 소득인정액을 생성했다.

본 연구에서는 2023년부터 연도별 개편된 근로·사업소득 공제 중 가계금융 복지조사 자료에서 적용할 수 있는 공제 기준을 적용하였다. 이 과정에서 자립 준비청년, 청소년시설퇴소 등 실제 기초생활보장제도 사업지침의 공제대상에는 존재하지만, 가계금융복지조사자료로 식별이 어려운 집단은 고려하지 못했다. 시나리오별 분석내용은 <표 5>와 같다.

<표 5> 시나리오별 분석내용

구분	내용	
수급자 규모	가중치를 적용하여 산출한 수급자 개인단위 규모 수급가구에 속한 전체 가구원을 수급자로 정의함	
수급률	수급자 비율	
수급자 균등화 급여액 평균	수급자 개인을 대상으로 산출한 가구원 수 제곱근 균등화 급여액 평균	
가처분소득	총소득-비소비지출+생계급여액	
빈곤	빈곤율	가처분소득이 빈곤선 미만인 빈곤층의 비율
	빈곤갭비율	빈곤갭(빈곤선과 빈곤층 소득의 차액) 총액을 빈곤층과 비빈곤층을 포함한 개인 수와 빈곤선의 곱으로 나눈 비율
	중위50	균등화 가처분소득 개인단위 중위값의 50%, 150만 원/월
취업률	수급자 중 취업자 비율	

V. 연구 결과

1. 수급범위와 빈곤율 변화

1) 시나리오별 분석 결과

이 장에서는 시나리오별 분석 결과를 제시하였다. 모든 분석은 개인을 단위로 분석하였고, 여성가구주와 여성한부모만 가구주를 대상으로 하였다. 우선 본 연구의 기초선 역할을 하는 2023년 기준을 적용한 시나리오A의 결과를 보면, 수급자 규모는 221만 명 정도이고, 수급률은 5.3%이다. 수급자 1인당 받는 급여액은 연간 394만 원 수준이다. 빈곤율은 15.6%이다. 성별로 보면, 여성수급률은 6.4%로 남성보다 2.2%p 높지만, 수급자가 받는 급여액은 남성이 여성보다 약 47만 원 많고, 빈곤율은 여성이 남성보다 3.6%p 높다.¹⁾

성별과 연령을 교차할 때 수급자 규모는 여성노인이 89만 명 정도로 남성노인보다 2.3배 많다. 여성청년세대에서 수급자 규모가 11만 명으로 가장 적은 수준이다. 수급자 규모의 차이는 수급률에도 그대로 반영됨을 확인할 수 있다. 수급률이 가장 높은 집단은 여성노인으로 17.2% 수준이고, 반대로 가장 낮은 집단은 34세 이하의 여성청년으로 2.5%이다. 수급자 개인이 받는 급여액은 여성노인이 311만 원으로 가장 적고, 35세 이상 64세 이하 연령층이 509만 원으로 가장 높다. 여성노인의 빈곤율이 40.7%로 가장 높은 반면, 여성청년은 7.5%로 가장 낮다. 중장년에서 빈곤율과 빈곤갭의 성별 격차는 거의 나타나지 않는다.

한편, 여성이 가구주로 있는 가구만 구분하여 분석한 결과, 수급률은 여성가구주가 18.5%, 여성한부모가 21.6%이다. 여성가구주의 빈곤율은 35.2%로 여성노인 다음으로 높고, 여성한부모는 27.9% 수준이다.

〈표 6〉 시나리오A(2023년 방식) 분석 결과

(단위: 천 명, %, 만 원/년, %)

	전체	남성	여성	34세 이하		35-64		65세 이상		여성 가구주	여성 한부모
				남성	여성	남성	여성	남성	여성		
수급자 규모	2,215	858	1,358	125	112	339	353	393	893	978	38
수급률	5.3	4.2	6.4	2.7	2.5	2.9	3.1	9.6	17.2	18.5	21.6
수급자 균등화급여액	394	423	376	395	469	509	509	359	311	363	491
빈곤율	15.6	13.7	17.3	7.9	7.5	10.2	10.5	30.3	40.7	35.2	27.9
빈곤갭 비율	4.8	4.2	5.4	2.2	1.9	3.4	3.4	8.9	12.6	11.3	6.6

〈표 7〉부터 〈표 9〉까지는 제도 개편으로 인한 변화를 살펴볼 수 있다. 우선 〈표 7〉은 2024년도 개편안을 적용하였다. 2023년과 비교하여 생계급여 기준선이 30%에서 32%로 상향되었고, 청년과 대학생을 대상으로 공제의 연령 기준이 24세에서 29세로 상향되었으며, 청소년한부모 대상 공제가 신설되었다. 이러한 변화가 반영된 시나리오B의 결과를 보면, 수급자 규모는 240만 명 정도이고, 수급률은 5.8%로 시나리오A 대비 0.5%p 증가했다. 수급자 1인당 받는 급여액은 연간 444만 원으로 전년 대비 50만 원 증가했다. 빈곤율은 15.3%로, 전년 대비 0.3%p 감소했다.

1) 본 연구에서는 개편의 효과를 세밀하게 포착하고자 빈곤율을 중위40%, 중위50%로 각각 설정하여 분석하였다. 그러나 집단별 효과와 양상이 크게 다르지 않아 중위50%를 기준으로 한 결과만 제시함을 밝힌다.

2024년 제도 개편안 적용 시 수급률 증가가 가장 두드러진 집단은 여성한 부모이다. 여성한부모가구의 수급률이 21.6%에서 24.2%로 2.6%p(12.0%) 증가했고 빈곤율의 감소 역시 22.8%에서 21.8%로 1%p(4.5%) 감소했고, 이 역시 연령과 성별을 교차한 세부 집단보다 크다. 본 연구의 분석대상에 포함된 여성한부모의 평균 연령은 47세로 중장년 세대에 속한다. 중장년 여성의 수급률이 2023년 대비 2024년에 3.1%에서 3.2%로 0.1%p 증가한 반면, 여성한부모의 수급률이 21.6%에서 24.2%로 2.6%p 증가했다는 것은 눈여겨볼만 하다.

수급자 규모는 여전히 여성노인이 99만 명으로 가장 많고, 여성청년이 20만 명으로 가장 적다. 여성노인의 수급률은 19.1%로 가장 높으며, 2023년보다 1.9%p 증가했다. 반대로 가장 낮은 집단은 34세 이하의 여성청년으로 2.6% 수준이며, 0.1%p 증가에 그쳤다. 여성노인의 빈곤율은 40.1%로 전년 대비 0.6% 감소했고 이는 전체 집단 중 감소폭이 가장 크다. 동일한 여성집단 안에서 2024년 개편은 여성노인의 수급률을 개선하고 빈곤을 완화하는 방식으로 전개된 것으로 보인다.

2024년 제도개혁에서는 공제가 적용되는 청년 대상 연령이 상향되고 청소년한부모를 대상으로 공제가 신설되었다. 수급률과 빈곤 지표를 보면 여성한부모가구, 여성노인 등 전통적인 빈곤 취약집단을 대상으로 한 개선이 두드러졌다. 특히 여성 노인은 전년 대비 수급자 규모가 10.3만 명 증가했다. 여성노인 수급자 규모는 여성 청년보다 8.7배 많은 수준이다. 이러한 결과는 2024년 제도개혁에서 여성노인, 여성한부모 등 전통적인 빈곤 취약집단을 중심으로 청년 대상 공제의 확대보다 생계급여 기준선 상향이 더 큰 영향을 미쳤을 수 있음을 함의한다.

〈표 7〉 시나리오B(2024년 방식) 분석 결과

(단위: 천 명, %, 만 원/년, %)

	전체	남성	여성	34세 이하		35-64		65세 이상		여성 가구주	여성 한부모
				남성	여성	남성	여성	남성	여성		
수급자 규모	2,402	918	1,483	125	115	360	372	433	996	1,061	43
수급률	5.8	4.5	7.0	2.7	2.6	3.1	3.2	10.6	19.1	20.1	24.2
수급자 균등화급여액	444	474	425	446	506	559	561	412	365	413	530
빈곤율	15.3	13.4	17.0	7.7	7.4	9.9	10.2	30.0	40.1	34.6	26.4
빈곤갭 비율	4.7	4.1	5.2	2.1	1.9	3.3	3.4	8.6	12.0	10.7	6.4

〈표 8〉은 2025년도 제도 개편안을 적용한 결과를 제시하였다. 2025년에는 전년도와 비교하여 아동, 학생, 청년 대상 공제 대상이 25세 이상에서 30세 이상으로 확대된 것 외에 변화가 없다. 2025년 주요 지표는 2024년도와 양상은 크게 다르지 않다. 다만, 전년 대비 변화는 특히 청년 세대에서 두드러졌는데, 수급률의 증가 크기는 남성청년이 0.7%p 증가하여 전체 집단 중에서 가장 컸다. 빈곤율의 감소 역시 전년도와 비교할 때 청년세대가 노인보다 다소 크다. 전년 대비 공제대상 연령의 확대 외에 제도 설계에 변동이 없으므로, 여성 한부모가구의 수급률 증가 크기는 청년이나 노인보다 작은 수준이다.

일반적 양상을 보면, 수급자 규모는 여전히 여성노인이 102만 명으로 가장 많지만, 수급률은 여성한부모가구가 24.8%로 가장 높고 다음으로 여성가구주도 21.15로 높은 수준이다. 수급률의 성별 격차는 노인세대에서만 발견되는데, 여성노인의 수급률이 19.6%로 남성노인보다 약 2배 높고, 청년과 중장년은 3% 안팎의 수급률을 보이지만 청년은 남성이 더 높고 중장년은 여성이 다소 높다.

〈표 8〉 시나리오C(2025년 방식) 분석 결과

(단위: 천 명, %, 만 원/년, %)

	전체	남성	여성	34세 이하		35-64		65세 이상		여성 가구주	여성 한부모
				남성	여성	남성	여성	남성	여성		
수급자 규모	2,517	965	1,551	155	134	369	398	441	1,019	1,114	43
수급률	6.1	4.7	7.4	3.4	3.0	3.2	3.5	10.8	19.6	21.1	24.8
수급자 균등화급여액	465	499	445	495	558	581	569	431	381	428	547
빈곤율	15.1	13.3	16.8	7.5	7.0	9.9	10.1	29.8	40.0	34.2	26.4
빈곤갭 비율	4.6	4.0	5.1	2.0	1.8	3.3	3.3	8.4	11.8	10.5	6.3

〈표 9〉에는 2026년도 제도 개편안을 적용한 결과를 제시하였다. 2026년에는 전년도와 비교하여 청년과 대학생 대상 공제가 29세 이하에서 34세 이하로 연령이 다시 상향되었고, 청소년 한부모 대상 공제가 폐지되었다.

수급률과 빈곤율의 증가율을 중심으로 보면, 수급률의 증가는 2025년과 마찬가지로 청년에게서 가장 컸는데, 여성은 3.0%에서 3.6%로 20%, 남성은 3.4%에서 4.1%로 20.6% 증가했다. 2026년의 제도 개편이 청년 연령의 상향에만 국한되었기 때문에 청년세대에 더 민감한 영향을 끼쳤을 것으로 보인다.

증가율이 아니라 절대적 증가 크기로 보면 수급률 증가가 가장 큰 집단은

여성가구주와 여성한부모, 남성청년이다. 여성가구주의 수급자 규모는 110만 명에서 115만명으로 0.8%p 증가했고, 여성한부모는 4만 3천 명에서 4만 5천 명으로 0.7%p 증가했다. 남성청년 역시 수급률이 0.7%p 증가했다. 절대적 수치를 중심으로 한 빈곤율 감소는 남성청년이 0.4%p 감소로 가장 컸고, 여성가구주는 0.3%p 감소했으나, 여성한부모는 빈곤율 변화가 없다.

〈표 9〉 시나리오D(2026년 방식) 분석 결과

(단위: 천 명, %, 만 원/년, %)

	전체	남성	여성	34세 이하		35-64		65세 이상		여성 가구주	여성 한부모
				남성	여성	남성	여성	남성	여성		
수급자 규모	2,636	1,019	1,617	188	160	380	416	452	1,041	1,157	45
수급률	6.4	5.0	7.7	4.1	3.6	3.3	3.6	11.1	20.0	21.9	25.5
수급자 균등화급여액	481	515	459	540	581	590	578	441	392	444	564
빈곤율	15.0	13.2	16.7	7.1	6.8	9.8	10.1	29.6	39.8	33.9	26.4
빈곤갭 비율	4.5	4.0	5.0	1.9	1.7	3.3	3.3	8.3	11.6	10.2	6.3

2) 3년간 변화 비교

이 절에서는 시나리오A(2023년도 방식)를 기준으로 시나리오D(2026년) 시점에서의 변화 정도를 집중적으로 검토하였다. 첫째, 수급자 규모와 수급률의 상승폭이 가장 큰 집단은 청년세대였다. 수급자 규모는 2023년 대비 2026년에 남성청년이 50.4%, 여성청년이 42.9% 증가했고, 수급률은 남성청년이 51.9%, 여성청년이 44.0% 증가했다.

둘째, 수급자가 받는 급여액의 증가 역시 청년세대에서 가장 컸다. 다양한 공제제도가 확대되면서 수급자의 급여액이 22.1% 증가하는 사이에 청년은 여성이 23.9%, 남성이 36.7% 증가했고, 노인은 25% 안팎으로 증가했으나, 중장년은 14% 수준에 그쳤다. 수급자의 급여액 증가가 가장 큰 집단은 남성청년으로 3년 사이에 36.7% 증가했다.

셋째, 빈곤율 감소를 보면 청년세대의 빈곤율 감소폭이 9% 수준으로 가장 컸고, 빈곤갭 감소 역시 청년세대에서 가장 컸는데 여성보다 남성이 더 컸다. 이를 통해 볼 때 차상위계층 근처에 다수 포진해있던 청년세대가 공제제도 확대와 함께 빈곤 강도의 감소에 더 민감하게 영향을 받은 것으로 보인다.

결국 본 연구에서 검토한 모든 지표에서 지난 3년 사이에 발생한 상대적 변화는 청년세대에서 가장 컸다. 수급률 증가와 빈곤율 감소 모두 남성청년을 중심으로 더 긍정적으로 개선되었다.

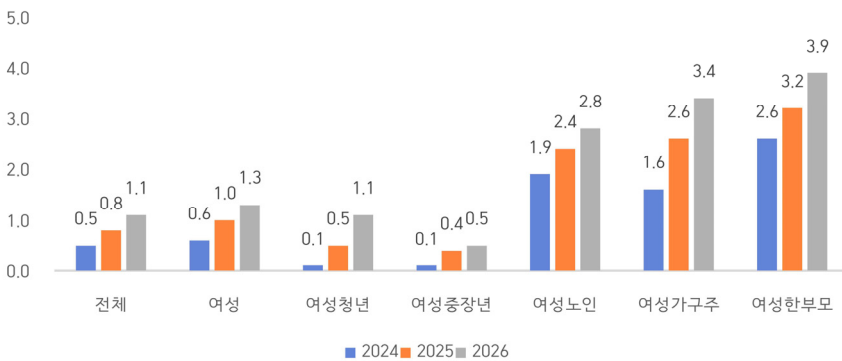
〈표 10〉 시나리오A 대비 시나리오D의 변화폭

(단위: %)

	전체	남성	여성	34세 이하		35-64		65세 이상		여성 가구주	여성 한부모
				남성	여성	남성	여성	남성	여성		
수급자 규모	19.0	18.8	19.1	50.4	42.9	12.1	17.8	15.0	16.6	18.3	18.4
수급률	20.8	19.0	20.3	51.9	44.0	13.8	16.1	15.6	16.3	18.4	18.1
수급자 균등화급여액	22.1	21.7	22.1	36.7	23.9	15.9	13.6	22.8	26.0	22.3	14.9
빈곤율	-3.8	-3.6	-3.5	-10.1	-9.3	-3.9	-3.8	-2.3	-2.2	-3.7	-5.4
빈곤갭 비율	-6.3	-4.8	-7.4	-13.6	-10.5	-2.9	-2.9	-6.7	-7.9	-9.7	-4.5

다음으로 생계급여 기준선 인상, 공제제도 대상의 연령 확대로 대표되는 최근 3년간의 변화 과정에서 여성의 수급률과 빈곤율이 세대와 집단별로 어떻게 변화했는지 검토하였다. 우선 [그림 1]을 보면 %p 단위에서 수급률 증가가 뚜렷한 집단은 여성한부모로 2023년 대비 2026년에 3.9%p 증가했다. 수급률 증가는 주로 여성가구주, 여성노인에게서 컸는데, 증가 추이를 보면 2023년과 2024년 사이에 눈에 띄게 증가하였다. 이를 통해 보건대 공제제도 확대보다 생계급여 기준선 인상이 빈곤에 전통적으로 취약한 여성에게 더 큰 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

(단위: %p)

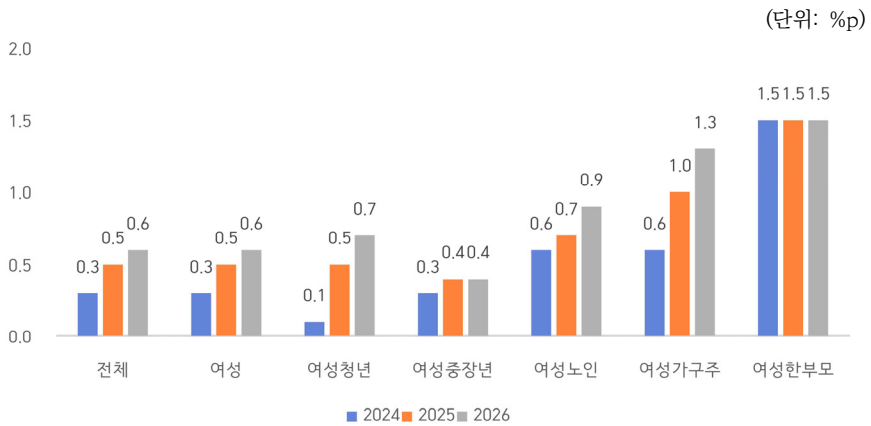


[그림 1] 2023년 대비 연도별 여성의 수급률 증가 크기

수급률에 이어 빈곤에 미친 영향을 검토한 결과를 보면, 2023년 대비 2026년을 기준으로 감소폭이 가장 큰 집단은 여성한부모로 1.5%p 감소했다. 그런데 이러한 감소는 생계급여 기준선이 32%에 상향된 2024년에 발생한 것이고, 이후에는 빈곤율의 추가 감소가 발견되지 않았다. 한편 다른 집단은 매년

일정 정도씩 빈곤율이 감소했다. 종합적으로 2023년 대비 2026년을 기준으로 빈곤율이 감소가 가장 적은 집단은 여성중장년으로 0.4%p 감소했다.

특히 여성한부모의 경우 2023년 대비 2024년에 빈곤율이 1.5%p 감소한 이후 2년간 빈곤율이 그대로이다. 2024년도 감소는 공제제도의 확대보다 생계급여 기준 인상의 효과라고 할 수 있고, 공제제도의 확대가 청년세대를 중심으로 전개됨에 따라 평균연령이 47세인 여성한부모에게는 공제제도 확대를 통한 빈곤율 감소 효과가 나타나지 않았을 수 있다. 이는 여성한부모에게 공제제도의 확대가 빈곤 감소에는 제한적이라는 선행연구 결과와 상응하는 부분이라고 할 수 있다(Matsudaira and Blank, 2014; Ahn, 2015).



[그림 2] 2023년 대비 연도별 여성의 빈곤율 감소 크기

2. 근로 및 사업소득과 취업률 변화

본 장에서는 국민기초생활보장제도가 개편되는 과정에서 나타난 동태적 변화를 수급자를 대상으로 개인단위 근로 및 사업소득, 가구단위 가처분소득, 취업률 변화를 중심으로 검토하였다. 우선 <표 11>을 보면, 수급자 전체 집단의 근로 및 사업소득은 2023년 111만 원에서 2026년 139만 원으로 28만 원 증가한다. 이는 생계급여 기준선이 상향되고 근로 및 사업소득 공제가 확대되면서 실질적으로 소득수준이 기존 빈곤선 경계에 있거나 그 위에 있던 대상이 수급자로 편입되었기 때문으로 보인다. 성별과 연령을 교차할 때 근로 및 사업소득의 증가가 가장 두드러진 집단은 35세 이상 64세 이하 중장년 남성으로 227만 원에서 306만 원으로 79만 원, 34.8% 상승했고, 중장년 여성 역시 66

만 원, 27.3% 상승했다. 한편, 34세 이하의 청년은 모두 소득이 감소했는데 여성청년은 21만 원, 남성청년은 8만 원 감소했다. 본 연구에서 여성가구주와 여성한부모 가구주는 연령상으로 중장년 세대에 속해있다. 여성가구주는 25만 원, 여성한부모는 35만 원 상승했는데, 이는 전체 중장년 여성수급자의 상승분의 절반 수준이다. 이는 비슷한 연령대 안에서 여성한부모가구주가 근로 소득 상승으로 이어지는 상황에 장애요인이 있을 수 있음을 함의한다.

〈표 11〉 근로 및 사업소득 변화

(단위: 만 원)

시나리오	수급자	남성	여성	34세 이하		35-64		65세 이상		여성 가구주	여성 한부모
				남성	여성	남성	여성	남성	여성		
A	111	137	94	254	202	227	242	22	22	101	636
B	123	155	104	283	237	260	270	31	26	111	649
C	131	167	108	282	189	279	285	32	29	119	674
D	139	174	116	246	181	306	308	33	30	126	671
D-A	28	37	22	-8	-21	79	66	11	8	25	35

국민기초생활보장제도의 수급여부 선정과정에서 기준이 되는 소득은 개인 단위가 아니라 가구 단위이므로, 본 연구에서는 가구 단위 가처분소득의 변화도 함께 검토하였다(〈표 12〉). 분석 결과 전체 수급자 가구의 가처분소득은 2023년 1,791만 원에서 1,957만 원으로 166만 원, 9.3% 상승하였다. 소득 단위를 개인에서 가구를 중심으로 볼 때 소득상승이 가장 큰 집단은 34세 이하 청년남성으로, 이들이 속한 가구의 가처분소득은 제도가 개편되는 3년 사이에 1,681만 원에서 2,327만 원으로 646만 원, 38.4% 증가했다. 모든 연령대에서 여성보다 남성의 가처분소득 증가폭이 더 컸고, 증가가 가장 작은 집단은 여성노인으로 3년 사이에 109만 원, 7.6% 증가했다. 이러한 결과는 공제의 확대가 노동시장 진입 유인을 높일 수는 있지만 공제수준이 낮을 경우 공공부조 급여 감소와 보육비 증가 등으로 인해 가처분소득 증가에는 제한적이라는 연구 결과와 일치한다(Matsudaira and Blank, 2014). 한편, 여성가구주 가구는 130만 원 증가하고 여성한부모가구는 242만 원 증가했다.

〈표 12〉 가구단위 가처분소득 변화

(단위: 만 원)

시나리오	수급자	남성	여성	34세 이하		35-64		65세 이상		여성 가구주	여성 한부모
				남성	여성	남성	여성	남성	여성		
A	1,791	1,934	1,689	1,681	2,063	2,187	2,375	1,758	1,433	1,689	4,056
B	1,864	2,038	1,734	1,697	2,066	2,305	2,402	1,870	1,508	1,739	4,209
C	1,906	2,082	1,781	1,938	2,154	2,349	2,451	1,898	1,526	1,781	4,256
D	1,957	2,147	1,819	2,327	2,239	2,395	2,498	1,924	1,542	1,819	4,298
D-A	166	213	130	646	176	208	123	166	109	130	242

마지막으로 〈표 13〉에서는 근로 및 사업소득 공제가 확대되는 과정에서 수급자가구에 속한 개인의 취업률이 변화했는지 분석한 결과를 제시하였다. 본 연구가 시뮬레이션을 활용했기 때문에 〈표 13〉에 제시한 결과는 종단적 차원에서 개인의 취업률 변화라고 볼 수 없다. 시뮬레이션 분석 결과 수급자 구성에서 취업률의 변화로 해석하는 것이 정확하다. 제도가 개편되면서 신규 수급자가 제도 안으로 편입되었을 때 그 수급자가 취업상태였거나, 혹은 다양한 근로소득 공제가 확대되면서 기존 수급자에게서 공제 수준을 벗어나지 않는 수준에서 근로소득이 발생할 만큼 일을 하면 취업률이 올라갈 수 있다.

분석 결과를 보면, 수급자 내부 집단 안에서 취업률은 2023년 23.3%에서 2026년 29.1%로 6%p, 24.9% 증가했다. 공제제도가 확대되면서 취업률이 증가한 결과는 실제 사회보장정보시스템 원자료를 통해 분석했던 고혜진 외(2023)의 연구 결과와 동일하다. 취업률 증가가 가장 큰 집단은 34세 이하 청년 남성으로 65.7%에서 82.4%로 17%p, 25.4% 증가했다. 최근 제도 개편을 통해 청년을 대상으로 한 공제제도가 확대되면서 가장 민감하게 영향을 받은 집단인 것으로 보인다. 그런데 동일 연령대에서 여성청년의 취업률은 57.4%에서 60.4%로 3%p 증가에 그쳤다. 본 연구의 결과가 시뮬레이션 분석에 기초하기 때문에, 실제 이러한 현상이 수급자의 내부 구성에서도 발견되는지 확인하기 어렵다. 그러나 근로 및 사업소득 공제가 확대되더라도 여성청년의 취업률이 증가하지 않는 원인이 무엇인지, 이 과정에서 선행연구에서 강조한 바와 같이 어린 자녀를 양육할 경우 보육지원이 결합하지 않을 때 근로소득 공제가 확대되더라도 취업률 증가로 이어지지 않는 현상이 한국에서도 나타난 것인지에 관한 탐색이 필요하다.

한편 여성가구주는 22.8%에서 27.5%로 취업률이 4.7%p 증가했지만, 여성한부모는 57.2%에서 60.4%로 3.2%p 증가하는데 그쳤고, 이는 여성노인보다 낮은 수준이다. 본 연구에서 여성가구주의 평균 연령은 58세이고, 여성한부모

가구주는 47세였다. 전체 세대 중에서 여성청년과 여성한부모가구주는 이미 취업률이 57% 수준으로 높았는데, 이는 이들이 자녀를 양육하는 과정에서 취업을 통한 총 가치분소득의 증가가 불가피했기 때문일 수 있다.

〈표 13〉 취업률 변화

(단위: %)

시나리오	수급자	남성	여성	34세 이하		35-64		65세 이상		여성 가구주	여성 한부모
				남성	여성	남성	여성	남성	여성		
A	23.3	24.2	22.8	65.7	57.4	32.2	36.4	13.9	15.5	22.8	57.2
B	25.7	26.7	25.0	69.2	57.6	35.5	40.5	15.9	17.7	25.0	58.3
C	27.6	28.7	26.8	78.1	61.8	37.0	42.7	15.8	18.5	26.8	59.3
D	29.1	31.4	27.5	82.4	60.4	38.6	42.1	16.4	19.0	27.5	60.4
D-A	5.8	7.2	4.7	16.7	3.0	6.4	5.7	2.5	3.5	4.7	3.2

VI. 결론 및 함의

본 연구는 생계급여 기준선 상향과 근로·사업소득 공제 확대로 대표되는 국민기초생활보장제도의 최근 개편이 사각지대 해소와 빈곤에 미친 영향을 시뮬레이션 분석으로 검토하였다. 분석 결과는 다음의 네 가지로 요약된다.

첫째, 연도별 변화이다. 기초선 단계에서 수급률과 빈곤율은 여성노인이 가장 높은 반면 여성청년은 가장 낮았다. 여성가구주의 빈곤율은 여성노인 다음으로 높았다. 시나리오B에서는 여성한부모, 여성노인 등 전통적으로 빈곤에 취약한 여성집단의 수급률 증가와 빈곤율 완화가 두드러졌는데, 이를 통해 소득공제보다 생계급여 기준 인상이 효과가 지배적이었던 것으로 보인다. 시나리오C부터 시나리오D까지는 청년 중심으로 수급률 증가와 빈곤율 완화가 두드러졌는데, 이는 2025년부터 빈곤선은 유지된 채 근로소득 공제의 대상이 청년층 중심으로 확대되었기 때문으로 보인다.

둘째, 2023년 대비 2026년 주요 지표의 결과를 보면, 상대적 변화(% 증감)는 수급자 규모와 수급률 증가율 모두 청년에게서 두드러졌다. 그런데 수급률과 빈곤율의 절대적 변화(%p 증감)는 특히 2023년과 2024년 사이에 여성한부모, 여성가구주, 여성노인 중심으로 뚜렷했고, 이는 이들 집단이 공제제도보다 생계급여 기준선 인상에 더 민감하게 반응한 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 제도 개편의 동태적 변화로서 개인의 근로·사업소득 증가는 중장년 남

성에게서 가장 두드러졌고 다음으로 중장년 여성에게서 높았다. 그런데 동일하게 중장년 세대에 속했음에도 여성한부모의 근로·사업소득 증가는 중장년 여성의 절반 수준에 그쳤다. 가구단위 가처분소득의 증가는 모든 세대에서 여성보다 남성에게서 더 높았다. 가장 명확한 변화는 남성청년 수급자의 취업률 이었는데, 특히 공제제도 확대가 적극 시행된 3년 사이에 취업률이 16.7%p 증가했다. 그러나 동일한 연령대임에도 여성청년 수급자의 취업률은 3%p 증가에 그쳤고, 여성한부모와 여성가구주 역시 3-4%p 증가 수준이다. 이러한 결과는 여성빈곤이나 노동공급이 제도변화에 따라 균질하게 반응하지 않고 여성 집단 안에서도 연령이나 가족구조에 따라 효과가 다를 수 있음을 보여준다.

넷째, 이러한 차이는 공제제도의 도입이나 존재 자체보다 표적화(target)와 실제 적용 가능성이 중요할 수 있음을 함의한다. 최근의 공제제도 확대는 청년층에 초점을 맞추고 있지만, 실질적인 취업률 증가는 남성에게서 뚜렷하다. 또한 여성이 똑같이 가구주 지위에 있더라도 여성가구주보다 여성한부모의 빈곤율 감소, 수급률 증가가 더 크지만, 취업률 증가는 여성가구주에게서 더 크다. 이처럼 기초보장 설계과정에서 누구에게 초점을 맞추어 개편하느냐에 따라 효과가 다를 수 있음을 본 연구에서는 재확인하였다.

이러한 결과를 바탕으로 도출한 본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 이론적·학술적 함의로써, 본 연구는 최근 빠르게 변화하고 있는 국민기초생활보장제도의 개편 효과를 검토하는 과정에서 연령, 성별, 전통적으로 빈곤에 취약한 대표집단인 여성가구주와 여성한부모로 세분화하여 분석하였다. 이 과정에서 빈곤이 단순히 소득 부족 문제가 아니라 공공부조제도의 설계방식에 따라 민감하게 반응하는 구조적 현상임을 실증하였다. 특히 최근의 개편안이 청년 수급률을 높이고 빈곤율을 낮추는데 기여했음을 실증하였다.

둘째, 정책적 함의이다. 분석 결과를 보면 최근 제도 개편 가운데 생계급여 기준선 상향은 여성노인, 여성가구주, 여성한부모 등 전통적인 빈곤 취약집단의 수급률 증가와 빈곤 감소에 가장 큰 영향을 미친 정책 변화로 나타났다. 특히 여성한부모의 빈곤율 감소는 대부분 기준선 상향이 이루어진 2024년에 집중적으로 나타났으며 이후 공제 확대만으로는 추가적인 빈곤 감소가 거의 나타나지 않았다. 이는 공공부조 제도에서 근로유인 중심의 정책 설계만으로는 여성빈곤 완화에 한계가 있으며, 최소소득 보장 수준을 높이는 정책이 여전히 핵심적인 빈곤 완화 수단임을 시사한다. 따라서 향후 국민기초생활보장제도의 개편에서는 근로유인 강화와 함께 기준선 상향을 통한 최소소득 보장 강화가 병행될 필요가 있다.

셋째, 근로·사업소득 공제 확대와 대상 연령 확대는 수급률 증가와 빈곤율

감소에 일정한 영향을 미쳤지만, 효과는 주로 청년층에서 크게 나타났고 중장년 여성이나 여성한부모에게는 제한적이었다. 특히 여성한부모의 빈곤율은 2024년 이후 추가 감소가 나타나지 않았는데, 이는 공제 확대가 청년 중심으로 설계되어 평균 연령이 높은 여성한부모에게 정책 효과가 충분히 전달되지 않았기 때문으로 해석된다. 따라서 향후 공제제도는 단순히 연령 중심으로 확대하기보다 한부모가구와 같은 가족구조나 돌봄 책임을 고려한 차별화된 공제 설계가 필요하다. 특히 여성한부모의 경우 공제 확대만으로는 빈곤 감소 효과가 제한적일 수 있으므로 보육 지원, 고용 지원 등과 결합된 정책 설계가 요구된다.

한편, 본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 시뮬레이션 분석을 활용하여 제도 개편의 효과를 추정하였기 때문에 실제 정책 시행 이후 나타나는 개인과 가구의 행동 변화나 제도 이용 과정에서의 다양한 요인을 충분히 반영하지 못할 수 있다. 둘째, 분석에 활용된 자료의 한계로 인해 일부 제도 요소나 개별 수급자의 다양한 특성을 모두 반영하지 못했을 가능성이 있으며, 이에 따라 실제 제도 효과와는 일정한 차이가 존재할 수 있다.

참고문헌

- 고혜진·이원진·류진아·신영규·이건민·허용창(2023). 기초생활보장제도 근로·사업소득 공제 효과성 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 관계부처 합동(2023). 제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026). 세종: 관계부처 합동.
- 김동진(2022). “기초보장 주거급여에서의 부양의무자 기준 폐지가 빈곤에 미치는 효과 분석: 이중차분 분석을 이용해서”. 한국사회정책. 제29권 제4호. 35-75.
- 김은경·남보영·최선아·최서연(2021). “빈곤 여성 한부모의 자립에 관한 질적연구: 자활사업 참여 경험을 중심으로”. 한국아동가족복지연구. 제26권 제1호. 81-110.
- 김학효·김홍균(2023). “부양의무자 기준 폐지에 따른 사적이전 소득 구축 여부 분석”. 재정학연구. 제16권 제2호. 89-117.
- 노혜진·김윤민(2020). “한국사회 빈곤의 여성화의 장기적 변화와 영향요인”. 페미니즘연구. 제20권 제2호. 51-87.
- 노혜진·이지은(2020). “근로장려금 수급이 여성의 노동공급과 소득에 미치는 영향: 가구특성에 따른 차이를 중심으로”. 사회복지정책. 제47권, 제3호. 63-95.
- 박송이·강혜린(2020). “공공부조제도의 현금급여 및 서비스 사각지대 경험에 관한 연구: 빈곤 여성 한부모를 중심으로”. 사회복지정책. 제47권 제4호. 119-156.
- 박종빈·김용탁(2020). 국민기초생활 수급대상 장애인의 근로유인제도 분석-근로소득 공제제도 효과를 중심으로. 한국장애인고용공단.
- 보건복지부(2026). 2026년도 국민기초생활보장사업안내. 세종: 보건복지부.
- 서종건(2020). “여성노인의 폐지수집 경험에 대한 탐색적 연구”. 여성학연구. 제30권 제1호. 149-180.
- 성은미·임수경(2021). “기초생활보장수급자의 탈수급 장애 요인에 관한 사례연구: 성별에 따른 차이를 중심으로”. 사례관리연구. 제12권 제2호. 1-25.
- 이원진·노대명·하은솔(2024). 국민기초생활보장제도 시뮬레이션 모델 개발 및 주요 개편방안 효과 분석. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이혜정·장수정·김병인·백경훈(2021). “한부모가족 빈곤위험의 젠더격차와 영향요인”. 사회복지정책. 제48권 제2호. 103-129.

- 임정수·오은혜·고범준(2024). “여성이주노동자의 다차원적 빈곤 유형: 예측 요인 및 한국생활만족도를 중심으로”. *사회복지연구*, 제55권 제3호, 131-166.
- 장수정·백경훈·김병인(2023). “한부모여성의 일자리지원 참여 경험에 대한 연구: 취성패와 자활프로그램을 중심으로”. *한국여성학*, 제39권 제1호, 63-100.
- 최하영·민혜영(2020). “여성한부모의 중사상 지위와 빈곤지위 결정요인 분석: 다차원적 요인들을 중심으로”. *사회복지정책*, 제47권 제3호, 97-129.
- 통계청(2024). 2024년 가계금융복지조사 결과. 세종: 통계청.
- Ahn, H.(2015). Economic well-being of low-income single-mother families following welfare reform in the USA. *International Journal of Social Welfare*, 24(1), 14-26.
- Avram, S. & Popova, D.(2022). Do taxes and transfers reduce gender income inequality? Evidence from eight European welfare states. *Social Science Research*, 102, 102644.
- Bitler, M. P., Gelbach, J. B. & Hoynes, H. W. (2006). What mean impacts miss: Distributional effects of welfare reform experiments. *American Economic Review*, 96(4), 988-1012.
- Bourguignon, F. & Spadaro, A.(2006). Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies. *The Journal of Economic Inequality*, 4(1), 77-106.
- Bradshaw, S., Chant, S. & Linneker, B.(2019) Challenges and changes in gendered poverty: The feminization, de-feminization and re-feminization of poverty in Latin America, *Feminist Economics*, 25(1), 119-144.
- Brady, D., Finnigan, R. M. & Hübgen, S.(2017). Rethinking the risks of poverty: A framework for analyzing prevalences and penalties. *American Journal of Sociology*, 123(3), 740-786.
- Brewer, M. & De Agostini, P.(2015). Credit crunched: Single parents, universal credit and the struggle to make work pay (No. EM3/15). EUROMOD Working Paper.
- Bulman, T., Pacifico, D., Pisu, M. & Rastrigina, O.(2019). Tax and benefit reforms to support employment and inclusiveness and address poverty in Italy. OECD Economics Department Working Papers No. 1580.
- Christl, M. & De Poli, S.(2021). Trapped in inactivity? Social assistance

- and labour supply in Austria. *Empirica*, 48(3), 661-696.
- Figari, F., Paulus, A. & Sutherland, H.(2015). Microsimulation and policy analysis. In Handbook of income distribution (Vol. 2, pp. 2141-2221). Elsevier.
- Goedemé, T., Sutherland, H., De Agostini, P., Leventi, C., Matsaganis, M., Vandellannoote, D. & Verbist, G.(2016). Scenarios for reducing poverty in Belgium, Greece and the United Kingdom. ImPRovE Working Paper N°16/14. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy - University of Antwerp.
- Hübgen, S.(2017). 'Only a husband away from poverty'? Lone mothers' poverty risks in a European comparison. In Lone parenthood in the life course (pp. 167-189). Cham: Springer International Publishing.
- Immervoll, H. & Pearson, M.(2009). A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD (No. 3). IZA Policy Paper.
- Keane, C., Callan, T. & Walsh, J. R.(2014). Gender impact of tax and benefit changes. Dublin: The Equality Authority and The Economic and Social Research Institute.
- Kline, P. & Tartari, M.(2016). Bounding the labor supply responses to a randomized welfare experiment: A revealed preference approach. *American Economic Review*, 106(4), 972-1014.
- Matsudaira, J. D. & Blank, R. M.(2014). The impact of earnings disregards on the behavior of low-income families. *Journal of policy analysis and management*, 33(1), 7-35.
- Navicke, J., Avram, S. & Demmou, L.(2016). The effects of reform scenarios for unemployment benefits and social assistance on financial incentives to work and poverty in Lithuania. OECD Economics Department Working Papers No. 1310.
- Nieuwenhuis, R. & Maldonado, L. C.(2018). The triple bind of single-parent families: Resources, employment and policies. In The triple bind of single-parent families (pp. 1-28). Policy Press.
- Noh, H.(2025). Changes in the design for Korea's public assistance and the percentage of female recipients, *Journal of Poverty*, 29(5),

422-436.

- Skuciene, D.(2019). Social benefits against poverty of single parent for social investment. *Humanities & Social Sciences Latvia*, 27(2).
- Vandelannoote, D. & Verbist, G.(2017). The impact of in-work benefits on employment and poverty (No. EM4/17). EUROMOD Working Paper.
- Zagel, H. & Van Lancker, W.(2022). Family policies' long-term effects on poverty: A comparative analysis of single and partnered mothers. *Journal of European Social Policy*, 32(2), 166-181.

Abstract

The Effects of Reforms to Korea's National Basic Livelihood Security System: Who Benefited from Raising Poverty Threshold and Expanding Income Disregards?

Hyejin, Noh*

This study examines the effects of recent reforms to Korea's National Basic Livelihood Security System—characterized by an increase in the basic livelihood benefit threshold and an expansion of earnings disregards—on benefit coverage and poverty reduction using a simulation analysis. Particular attention is paid to whether changes in the design of public assistance produce heterogeneous effects across gender, age and household structure. Using microdata from the 2024 Survey of Household Finances and Living Conditions, the study applies simulated scenarios for 2024–2026 based on the 2023 institutional rules and compares changes in benefit coverage, benefit levels, poverty rates and poverty gaps.

The results show that following the reforms, both benefit coverage and benefit levels increased overall, while poverty rates declined. The effects were particularly pronounced among young adults. Within the female population, however, the impacts varied by age and household structure. While the increase in the benefit threshold initially contributed to higher coverage and poverty reduction among older women and female single-parent households, the expansion of earnings disregards had limited effects on poverty reduction among female single-parent and female-headed households.

These findings suggest that the effects of public assistance reforms differ within the female population depending on age and family structure. To effectively reduce women's poverty, policy design should move beyond minimum income protection and incorporate income-support mechanisms linked to employment while taking group-specific characteristics into account.

* Associate Professor, Gangseo University

Keywords : National Basic Livelihood Security System, Basic Livelihood Benefits, Women's Poverty, Earnings Disregards, Simulation Analysis