

# 보건복지 ISSUE & FOCUS

**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for  
Health and Social Affairs  
www.kihasa.re.kr

제326호 (2016-26)  
발행일 2016. 11. 7.  
ISSN 2092-7117

발행인 김상호 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

## 맞춤형 급여체계 도입 이후 기초생활보장제도의 평가와 향후 정책과제



노대명  
기초보장연구실 연구위원

- 기초생활보장제도를 맞춤형 급여체계로 개편한 목적은 빈곤층 복지 사각지대를 해소하고, 급여 수준을 적정화하고, 탈수급을 촉진하는 성과를 도출하는 것임.
- 제도 개편 후 1년이 경과한 상황에서 사각지대 해소와 급여 수준 적정화는 작지만 성과를 나타내는 것으로 판단됨. 하지만 근로빈곤층의 취업 및 자립 성과를 기대하기는 어려운 것으로 판단됨.
- 향후 제도 개편에 따른 정책 성과를 제고하려면 개편된 제도에 대한 평가체계를 강화하고, 근로 능력이 있는 수급자를 대상으로 하는 지원 제도를 재구축하고, 급여별 표적집단을 명확하게 설정하여 기초생활보장제도를 안정화할 필요가 있음.

### 1. 제도 개편의 배경

■ 지난 15년간(2001~2015년) 기초생활보장제도는 한국 사회권을 신장하는 데 크게 기여하였지만 더불어 한국 사회부조제도가 해결해야 할 새로운 숙제를 남겨 주었음.

○ 기초생활보장제도의 성과는 다음 두 가지임.

- 기초생활보장의 대상과 보장 수준을 최저생계비로 법에 명시함으로써 국가의 보장 책임을 명확하게 규정했다는 점. 이는 한국 사회권 논의를 일보 전진시킨 제도라고 평가받는 이유임.
- 근로 능력이 있는 빈곤층 또한 노인이나 장애인과 동일한 수준의 보호를 받도록 규정함으로써 한국 사회부조제도를 전근대의 그늘에서 벗어나게 만들었다는 점.

○ 기초생활보장제도의 가장 큰 문제점은 제도의 수정 및 보완이 힘들었다는 것임.

- 최저생계비를 통한 선정과 급여의 연동은 각 급여제도의 선정기준과 급여 수준을 개별적으로 수정하기 힘들게 만들었음. 급여별로 선정기준과 급여 수준을 독자적으로 결정하는 경우 기존 최저생계비가 담당할 역할이 거의 없어진다는 점 또한 걸림돌이 되었음.
- 이는 급여별 선정기준을 차등화하여 특정 급여부터 차상위층 보호를 확대하거나, 주거급여 등 빈곤가구의 실제 지출을 제대로 반영하지 못하는 급여의 급여 수준을 현실화하기가 구조적으로 힘들었다는 것을 말해 줌.

○ 결국 이러한 문제점이 다양한 외부 요인과 만나 다음과 같은 결과를 초래함.

- 먼저 빈곤층 복지 사각지대를 해소하지 못했다는 것임: 기초생활보장제도 관련 지출은 꾸준히 증가했지만 그것은 수급자에 대한 지원 강화로 이어졌고 사각지대는 해소되지 않았음. 이는 재산 기준과 부양의무자 기준 등으로 선정기준을 엄격하게 통제된 상황에서 2010년 이후 복지행정전산망을 통한 자산 조사로 수급 탈락이 증가한 결과임.
- 이어 빈곤가구의 지출 부담을 제대로 덜어 주지 못했다는 것임: 한 예로 주거급여와 교육급여는 빈곤가구의 실제 지출 부담과 동떨어진 수준으로 책정되었음. 주거급여는 지역별 임대료 격차를 제대로 반영하지 못했고, 교육 급여는 실제 교육비 지출 수준에 크게 미달하였음.<sup>1)</sup>
- 끝으로 근로빈곤층의 자립 지원에 부정적인 영향을 미쳤다는 것임: 근로소득이 증가하면 복지급여가 감소하고, 더 증가하면 모든 급여의 수급 자격을 상실하게 되고, 기초생활보장제도 수급 자격을 상실하면 다른 복지 지원 까지 중단되는 상황에서 수급자들이 취업을 기피하고 수급에 안주하는 복지 의존 문제가 나타나기 시작한 것임.

## 2. 기초생활보장제도의 개편 방향과 추진 전략

■ 맞춤형 급여체계 도입은 기초생활보장제도를 바꾸는 근본적이나 점진적인 제도 개편임.

- 먼저 급여체계 자체를 바꾼다는 점에서 기본 구조를 바꾸는 근본적인 개편임: 지난 15년간 기초생활보장제도를 개선하는 수많은 지엽적인 대책이 있었지만 문제를 해결하기보다 악화시켜 왔다는 점에서 구조 자체를 바꾸는 개편을 선택한 것임.
- 이어 기타 개편 과제는 후순위로 설정했다는 점에서 점진적인 제도 개편임: 급여체계 개편이라는 핵심 과제를 성공적으로 정착시키기 위해 지엽적이거나 논쟁의 여지가 있는 개편 과제는 후순위로 미룸으로써 제도 개편에 따른 제반 부담을 최소화하는 전략을 선택한 것임.
  - 제도 개편을 둘러싼 논의 과정에서 1) 급여 수준의 조정, 2) 재산의 소득 환산 방식 변경, 3) 근로 능력자 대상 생계급여제도의 분리 등 다양한 쟁점이 있었지만 제도 개편의 연착륙을 위해 틀을 바꾸는 개편에 주력했던 것임.

■ 기초생활보장제도를 ‘맞춤형 급여체계’<sup>2)</sup>로 개편한다는 것은 기존의 육구별 급여들을 독립된 법적 근거를 가진 제도로 분리한다는 것을 의미함.

- 기술적(技術的)으로 급여체계 개편이란 1) 최저생계비를 통해 모든 급여의 선정과 급여를 결정하고 이를 하나의 법률로 규정하는 기존의 ‘통합급여체계’를 2) 선정과 급여를 결정하는 기준선이 분리되고 선정기준은 급여별로 다르게 설정되며 급여 수준 또한 급여 특성에 따라 독자적으로 결정되는 새로운 급여체계, 즉 맞춤형 급여체계로 바꾼다는 것임.

1) 빈곤가구가 생계비와 주거비 등 가족 단위를 유지하는 데 필요한 경직성 지출을 감당하느라 자녀에 대한 교육비를 줄이는 상황이 발생한다는 점을 감안하면 교육급여는 더욱 적절한 수준으로 현실화시킬 필요가 있음.

2) 사회부조제도는 빈곤층의 지출을 보전하는 다양한 복지급여로 구성되어 있으며 각 급여가 종합적으로 빈곤층의 기초생활을 보장하게 됨. 이 점에서 각 급여의 선정기준과 급여 수준은 빈곤층 생활보장의 한 부분을 이루며 어떤 논리에 의해 하나의 체계로 구조화되어 있음. 이것이 여기서 말하는 복지급여들의 체계, 즉 급여체계임.

- 쉽게 표현하면 빈곤층을 지원하는 핵심 급여제도, 즉 생계급여제도, 주거급여제도, 의료급여제도, 교육급여제도를 독립된 법적 근거를 가진 제도로 분리한다는 것임. 그리고 이를 통해 생계급여는 소득보장제도와, 주거급여는 주거복지제도와, 의료급여는 건강보험제도와, 교육급여제도는 의무교육 및 교육복지제도와와의 연계성을 강화하는 것임.
- 참고로 맞춤형 급여체계란 2001년경부터 관련 전문가들 사이에서 활발하게 논의되었던 욕구별 급여체계와 대동소이한 것임. 다만, 각 복지급여가 빈곤가구의 복지 욕구를 필요한 만큼 적정하게 보장한다는 의미에서 ‘맞춤형’으로 표현이 강조된 것임.

■ 맞춤형 급여체계 도입이란 결국 선정기준과 급여 수준을 결정하는 체계를 바꾸는 것임.

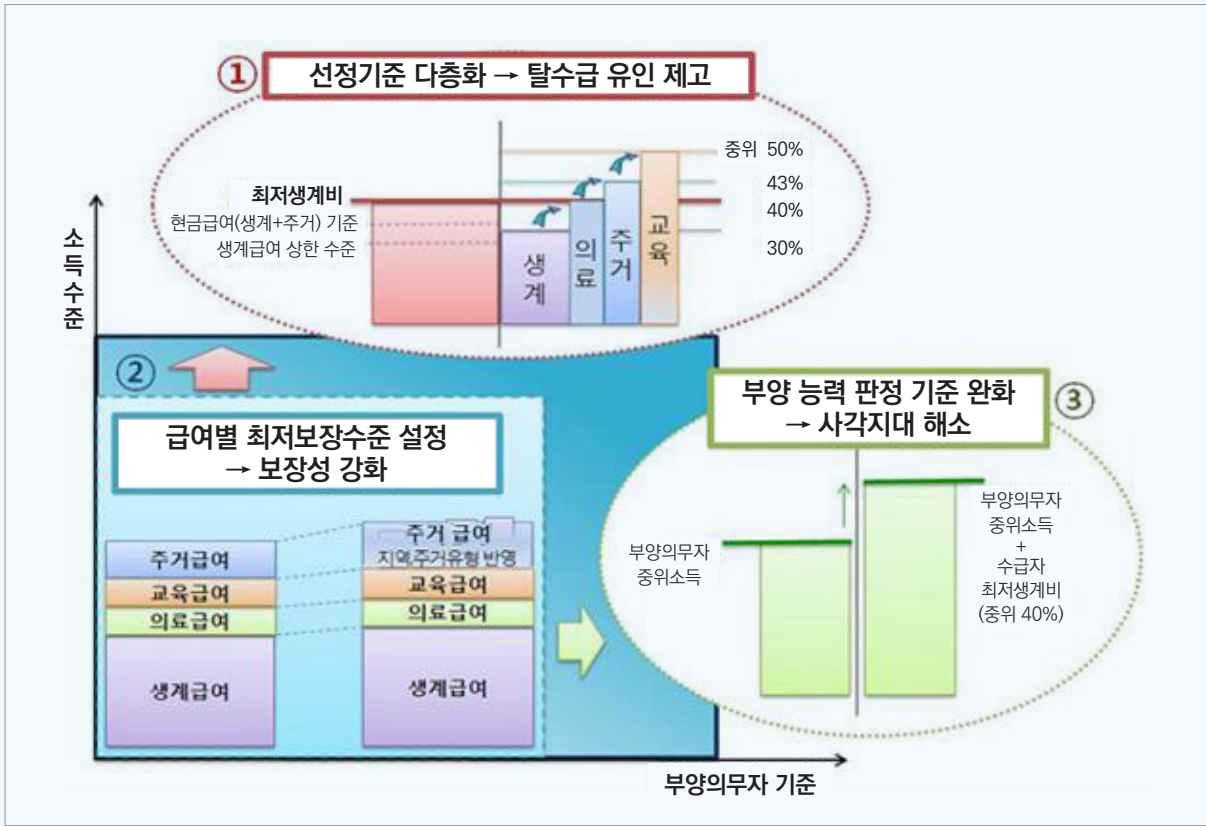
- 첫째, 각 급여의 선정기준(소득기준)을 다층화하는 것임.
  - 맞춤형 급여체계는 더 이상 최저생계비를 각 급여의 소득기준(선정기준)으로 적용하지 않고, ‘상대기준선 방식’<sup>3)</sup>에 따라 중위소득의 일정 값<sup>4)</sup>으로 각 급여의 선정기준(소득기준)을 다층화하는 방식을 택하고 있음.
  - 상대기준선 방식을 채택함에 따라 선정기준이 국민들의 평균적인 생활수준에 자동적으로 연계되어 논란의 여지를 줄였다는 점과 최저생계비에 의존하지 않고 급여별로 선정기준을 다층화했다는 점에 의미가 있는 것임.
- 둘째, 각 급여의 급여 수준을 독립된 논거에 따라 적정화하는 것임.
  - 급여별로 독자적으로 선정하고 급여하는 제도로 개편. 기존 제도는 생계급여와 주거급여를 형식적으로만 구분했고, 급여 수준 또한 기계적으로 규정해 왔음. 따라서 새로운 제도는 주거급여를 가구원수와 지역 특성을 고려해 적정 수준으로 결정하도록 개편한 것임.
  - 급여 수준 개편과 관련된 논의 과정에서는 생계급여를 가구 유형에 따라 세분하는 방식도 검토되었지만 주거급여만 가구 규모 외에 지역별 임대료 수준을 고려하여 다양화하는 방식, 즉 기준임대료 방식으로 개편하는 방안이 채택되게 되었음.
- 셋째, 비수급 빈곤층 보호 확대를 위한 부양의무자 기준을 완화하는 것임.
  - 맞춤형 급여체계 도입과 관련해 주목받지 못했지만 매우 큰 영향을 미칠 개편 사항은 부양의무자 기준의 변화임. 그것은 지금까지 모든 급여에 공통적으로 적용되었던 부양의무자 기준을 교육급여에 한해 적용에서 제외한 것임.<sup>5)</sup>
  - 이는 지금까지 기초생활보장제도의 사각지대를 만드는 가장 큰 요인으로 지적되었으나 정작 실태를 제대로 파악할 수 없었던 부양의무자 기준 문제를 해결하는 새로운 방법이 될 것임.

3) 참고로 기초생활보장제도 관련 전문가 사이에서는 상대기준선 방식을 채택해야 한다는 논의가 오래전부터 있어 왔음. 이는 절대빈곤선이 빈곤 문제의 성격 변화를 제대로 반영하지 못한다는 점에서 바람직한 변화임. 사실상 최저생계비 또한 상대기준선 방식을 가미한 것이었음. 하지만 맞춤형 급여체계가 소득을 기준으로 상대기준선을 설정하고 있는 것은 외국 사회부조제도에서는 찾아보기 힘든 방법임.

4) 각 급여의 선정기준 중 소득기준은 생계급여가 기준중위소득의 30%, 의료급여가 기준 최저생계비와 동일한 수준인 40%, 주거급여가 43%, 교육급여가 50%로 설정되었음. 다만 생계급여는 2017년까지 기준중위소득의 30%에 이르도록 점진적으로 인상하는 것으로 정하였음.

5) 이 내용은 저소득층 교육비 지원 사업이 부양의무자 기준을 적용하지 않았다는 점에서 새로운 내용이 아니라고 생각할 수도 있음. 하지만 이는 기초생활보장제도에 부양의무자 기준을 적용한 문제와 관련해 큰 변화를 가져올 것으로 예상됨.

[그림 1] 기초생활보장제도 급여체계 개편의 목표와 전략



자료: 김미곤, 유진영(2015), 기초보장 현장 모니터링: 현장전문가와 실무자 포럼, 한국보건사회연구원 p.12에서 인용.

■ 위에 언급된 내용 외에도 맞춤형 급여체계로의 제도 개편 과정에서 적용된 또 하나의 조치에 대해서도 간략하게 언급할 필요가 있음. 기존 수급자의 급여 감소에 따른 충격을 완화하는 이행기 보장제도임. 제도 개편으로 기존 수급자의 급여가 감소하는 경우 이를 보전하는 이행기 프로그램을 적용한 것임.

### 3. 맞춤형 급여체계 도입의 성과

■ 맞춤형 급여체계 도입을 통해 달성하고자 했던 목표들은 이뤄졌는가.

○ 뒤의 성과 평가에 대한 논의를 요약하면, 1) 선정기준 다층화가 나타나고 있지만 그것이 탈수급으로 이어지고 있는지는 평가하기 어려운 시점임. 2) 급여 수준 적정화 또한 제도 개편으로 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되지만 주거급여와 교육급여의 급여 수준 적정화 노력이 계속 필요할 것으로 판단됨. 3) 부양의무자 기준을 교육급여에 적용하지 않은 것은 장기적으로 기초보장 사각지대 해소에 큰 영향을 미칠 것으로 판단됨.

■ 제도 개편에 따른 사각지대 해소는 상당 부분 성과를 낸 것으로 평가해야 할 것임.

○ 보건복지부 자료에 따르면 수급자는 2015년 6월-2015년 12월-2016년 5월에 각각 131만 6000명-163만 6000명-166만 8000명으로 증가함(보건복지부, 보도자료: 맞춤형 개별급여 1년, 2016. 7. 4.).

○ 제도 개편 이전 시점 급여별 수급자 규모 추정치와 이후의 수급자 규모를 비교하면<sup>6)</sup> 2015년 6월~2015년 12월 사이 생계급여 수급자가 약 4만 5000명, 주거급여가 약 7만 5000명, 의료급여가 18만 명<sup>7)</sup>, 교육급여가 21만 명 가량 증가한 것으로 추정할 수 있음.

〈표 1〉 제도 개편 전후 급여별 수급 가구 및 수급자 추이

(단위: 가구, 명)

	수급 가구			수급자		
	개편 전	개편 후	증감 ▲▼	개편 전	개편 후	증감 ▲▼
생계급여	718,374	760,676	42,302	1,064,497	1,109,734	45,237
주거급여	683,742	704,201	20,459	1,035,392	1,110,096	74,704
의료급여	834,558	940,262	105,704	1,217,266	1,399,037	181,771
교육급여	-	-	-	201,813	411,987	210,174
전체	874,960	972,254	97,294	1,293,130	1,647,769	354,639

주: 개편 전은 2015년 6월 시점, 개편 후는 2015년 12월 시점을 가리킴.

자료: 노대명(2016), 맞춤형 급여체계 개편 이후 생계급여 및 의료급여의 성과와 과제, '맞춤형 급여체계 개편 1주년 기념 토론회' 발표 자료, 2016년 7월 22일의 <표 11>을 일부 수정한 것임.

■ 이어 제도 개편에 따른 급여 수준 적정화도 일정 수준 성과를 낸 것으로 평가할 수 있음.

○ 급여 수준의 '적정화'는 모든 급여를 획일적으로 인상한다는 의미가 아님. 따라서 그 성과를 평균 급여의 증가만으로 평가하는 것은 적절하지 않음. 다만, 주거급여의 기준임대로 도입으로 성과를 일정 정도 달성한 것으로 평가할 수 있을 것임.

○ 수급 가구의 현금급여 변화를 보면 2015년 6월~2015년 12월 생계급여는 약 4만 7000원, 주거급여는 약 2만 1000원 증가한 것으로 추정됨. 이는 신규 가구 진입에 따른 과대 추정이라는 점에서 신중한 해석이 필요함. 하지만 급여 수준이 감소했을 개연성은 거의 없음.<sup>8)</sup>

○ 따라서 수급 자격의 변동이 없는 가구(현상 유지)를 대상으로 급여 수준 변화를 살펴보는 것이 더욱 합리적인 방법 일 것임. 이 방법에 따르면 생계급여는 약 3만 6000원, 주거급여는 약 1만 1000원 증가한 것으로 추정됨.

6) 참고로 이 표의 수치는 2013년 12월부터 2015년 12월까지 행복e음 데이터에 입력된 기초생활보장제도 수급자 데이터를 분석한 결과로, 자료 추출 시점 및 방식으로 인해 부처가 발표한 수치와 차이가 있을 수 있음.

7) 의료급여는 선정기준 조정이 거의 없었음에도 수급자 규모가 큰 폭으로 증가했다는 점에서 평가가 필요할 것임.

8) 2015~2016년 맞춤형 급여체계 도입이 급여 수준의 약화를 초래했을 개연성은 거의 없음. 2015년 최저생계비는 계속 연도 직후라 크게 증가하였고, 2015년 7월 맞춤형 급여체계 도입으로 각 현금급여가 소폭 인상되었으며, 2016년 1월 다시 일정 비율 인상되었기 때문임. 이는 불과 1년 만에 세 차례의 급여 인상이 이루어졌음을 의미함.

〈표 2〉 제도 개편 전후 주요 현금급여의 변화

(단위: 원, %)

		2015.06.(A)	2015.12.(B)	B-A	%
생계급여	수급 탈출(전체)	279,927	-	-279,927	-
	수급 탈출(부분)	258,188	64,017	-194,171	75.2
	신규 진입	-	403,886	403,886	-
	추가 수급(일부)	16,937	244,577	227,640	1,344.1
	현상 유지	327,429	363,148	35,719	10.9
	전체	314,647	361,474	46,827	14.9
주거급여	수급 탈출(전체)	79,502	-	-79,502	100.0
	수급 탈출(부분)	64,459	108,967	44,508	69.0
	신규 진입	-	160,436	160,436	-
	추가 수급(일부)	35,576	108,316	72,740	204.5
	현상 유지	92,621	103,613	10,992	11.9
	전체	87,792	108,976	21,184	24.1

자료: 노대명(2016), 맞춤형 급여체계 개편 이후 생계급여 및 의료급여의 성과와 과제, '맞춤형 급여체계 개편 1주년 기념토론' 발표 자료, 2016년 7월 22일의 <표 14>를 일부 수정한 것임.

#### ■ 끝으로 선정기준 다층화를 통한 탈수급 촉진 성과는 아직 평가하기 이른 시점임.

- 맞춤형 급여체계 도입 이후 근로 능력이 있는 수급자가 새로운 제도에 어떻게 대응하고 있는가에 대해서는 보다 면밀한 연구가 필요할 것으로 판단됨. 이 문제는 뒤에 더 자세하게 설명할 것임.
- 하지만 제도 개편 이후 일부 급여만을 수급하는 집단이 증가한 것으로 나타나고 있음. 이는 제도 개편으로 일부 급여만을 수급하는 수급자가 발생하는 것으로 해석할 수 있으며 이것이 장차 탈수급을 용이하게 할 것인지에 대해서는 앞으로의 정책적 개입이 큰 영향을 미치게 될 것임.
- 아래 표에서 2015년 6월과 12월, 즉 제도 개편 전후의 수급자 규모 변화를 중심으로 살펴보면 매우 흥미로운 변화가 나타나고 있는 것을 알 수 있음(〈표 3〉 참조).
  - '한 개의 급여만 수급하는 집단'은 제도 개편 전까지는 의료급여 특례수급자가 다수를 차지하였지만 교육급여의 대상 확대로 인해 교육급여만 수급하는 집단이 크게 증가함.
  - '두 개의 급여를 수급하는 집단'은 '주거급여와 의료급여' 그리고 '생계급여와 의료급여'를 수급하는 집단이 각각 10만 명과 12만 명 증가한 것으로 나타남.
  - '세 개의 급여를 수급하는 집단'은 '생계급여-주거급여-의료급여'를 수급하는 집단이 약 4만 명 감소한 것으로 나타남. 이는 자가 가구의 주거급여 비수급에 따른 결과로 판단됨.

〈표 3〉 수급 유형의 연도별 분포와 추이(개인 단위)

수급하는 급여 수	수급 유형	2013.12.	2014.12.	2015.06.	2015.12.
1	0001	13,689	10,592	6,855	179,881
	0010	126,335	171,651	174,855	146,506
	0100	1,885	2,489	1,381	23,233
	1000	6,520	4,198	3,092	6,640
	소계	148,429	188,930	186,183	356,260
2	0011	25,018	31,874	32,334	29,884
	0101	510	338	174	8,908
	0110	6,306	12,528	10,711	112,226
	1001	206	139	78	562
	1010	32,601	35,577	39,544	161,101
	1100	153,013	80,653	54,985	25,232
	소계	217,654	161,109	137,826	337,913
3	0111	2,347	2,784	2,323	37,397
	1011	1,094	964	980	13,099
	1101	27,444	14,920	9,299	4,276
	1110	761,000	773,483	806,749	760,844
	소계	791,885	792,151	819,351	815,616
4	1111	139,022	145,720	149,770	137,980
총계		1,296,990	1,287,910	1,293,130	1,647,769

주: 이 표의 수급 유형은 네 자리 숫자로 이루어져 있는데 천 단위는 생계급여 수급, 백 단위는 주거급여 수급, 십 단위는 의료급여 수급, 일 단위는 교육급여 수급을 나타냄. 숫자가 1이면 수급이고, 0이면 비수급임.

자료: 노대명 외(2015), 맞춤형 급여체계 도입에 따른 빈곤층 기초생활보장 평가모형 연구, p.68 〈표 4-4〉.

## 4. 전망과 과제

- 기초생활보장제도 개편에 따른 장기적 기대 효과는 1) 정책 영역별 복지제도의 통합과 유기적 발전이 용이해졌고 2) 차상위층 지원 제도를 정비할 수 있는 계기가 마련되었으며 3) 소득보장체계의 중장기 개편 방향을 모색하기도 용이해졌다는 것임.<sup>9)</sup>
- 하지만 제도 개편 이후 기초생활보장제도가 직면하고 있는, 그리고 지속적으로 직면하게 될 문제점 또한 가시화되고 있음.

9) 서구의 최근 경험을 보더라도 노인 및 장애인 대상 소득보장제도가 강화되면 생계급여 개편을 포함한 종합적인 소득보장제도 개편이 불가피할 것임. 이런 관점에서 보면 현재의 급여체계는 다가올 소득보장체계 개편을 용이하게 한다는 강점을 갖는 것이기도 함.

- 첫째, 제도 개편으로 급여제도가 분리되어 적기에 문제점을 발견하지 못하고 개편 시기를 놓칠 위험성이 커진 것으로 판단됨. 따라서 제도에 대한 종합적 평가체계를 서둘러 구축할 필요가 있음.
  - 기존 제도는 급여체계 자체가 평가를 어렵게 만드는 원인이었지만 맞춤형 급여체계는 급여체계 자체로는 평가가 용이해졌지만 몇 개의 부처를 아우르는 평가체계를 구축해야 한다는 점에서 거버넌스의 문제가 있음. 그리고 평가를 힘들게 하는 요인이 될 수 있음.
  - 따라서 1) 평가 모형이나 평가지표와 같은 소프트웨어 외에도 2) 평가를 지속적으로 관리하고 3) 평가 결과를 정책에 반영할 수 있는 권한을 가진 조직과 인력의 확보가 시급함.
- 둘째, 근로 능력이 있는 수급자에 대한 관리가 힘들어지고 조건부 수급자가 감소하여 자활사업이 제대로 운영되지 못하는 문제가 발생할 개연성이 커지고 있어 진단과 대책 마련이 필요함.
  - 제도 개편 과정에서 생계급여의 선정기준이 기준중위소득의 30%로 낮아지면 근로 능력이 있는 수급자 중 상당수가 기존 가구 소득만으로도 수급 자격을 상실할 개연성은 이미 예견되었음.
  - 실제로도 자활사업에 참여할 조건부 수급자가 급격히 감소하고, 근로 능력이 있는 수급자의 조건불이행이 증가하고, 조건 부과를 피해 의료급여에 집중되는 사례가 보고되고 있음.
  - 따라서 기초생활보장제도하에서 근로빈곤층을 대상으로 하는 지원 대책을 종합적으로 평가하고 개선 방안을 마련할 필요가 있음. 근로빈곤층 대상 고용복지연계제도가 그것임.
- 셋째, 각 복지급여가 지원해야 할 표적집단(target group)을 명확하게 규정함으로써 사각지대와 관련된 불필요한 논쟁을 해소하고 정책의 안정성을 강화할 필요가 있음.
  - 이를 위해서는 각 급여의 지원 대상을 잠재적 지원 대상과 표적집단 그리고 현 수급자로 구분하여 관리하고 사각지대 해소 전략을 수립해야 할 것임.
  - 표적집단 규모 추정과 관련해서는 소득인정액 방식에서 벗어나, 그리고 부양의무자 기준에 대한 집착<sup>10)</sup>에서 벗어나 급여 특성에 맞게 정책 대상을 표적화하는 대안적 방식을 모색할 필요가 있음. 모든 급여가 통일되고 엄격한 선정 기준을 가져야 한다는 고정관념에서 벗어나야 할 것임.

10) 각 복지급여의 표적집단을 추정할 때는 부양의무자 기준을 고려하는 방식에 대한 집착에서 벗어날 필요가 있음. 부양의무자 기준은 더 이상 빈곤층의 복지급여 수급을 통제할 강력한 선정기준으로 인식되어서는 안 될 뿐 아니라 기술적으로도 제대로 된 추정치를 산출하기 힘든 기준이기 때문임.