

# 영국의 빈곤 측정 방식 및 빈곤 현황

## Poverty Measurements and the State of Poverty in the UK

이승영(협동조합 함께하는연구 연구원)

영국의 주요 빈곤통계는 국제적으로 가장 많이 활용되는 상대적 빈곤 개념을 활용한 평균소득 이하 가구(HBAI: Households Below Average Income) 통계이다. 독립적 위원회인 사회계량위원회는 정부의 공식적 빈곤통계는 있으나 공식적 빈곤선이 없는 데 대해 문제를 제기하며, 새로운 소득 기준에 따라 다양한 빈곤의 양태를 파악하게 해 주는 새로운 빈곤선을 개발하여 2019년 초 최종적으로 발표한 바 있다. 이 글에서는 두 가지의 빈곤 측정 방식을 검토하고 그에 따른 빈곤 추이를 살펴보고자 한다. 새로운 빈곤선은 완벽하지는 않지만 기존의 빈곤통계가 보여 주지 못한 빈곤의 양상과 정도를 보여 준다는 장점이 있는 반면, 어느 정도로 '새로운' 빈곤선인지에 대해서는 비판의 여지가 있다. 새로운 빈곤선이 향후 영국의 빈곤통계에 어떤 영향을 미치게 될지 귀추가 주목된다.

### 1. 들어가며

19세기 말부터 실증적 빈곤 연구를 시작한 영국은 20세기 중반 제2차 세계대전 이후 베버리지 보고서를 통해 현대 복지국가의 모델을 제공하며 빈곤 연구는 물론 복지국가 발달에도 중요한 초석을 제공하였다. 그러나 흥미롭게도 영국에는 정부 정책과 연관성이 있는 공식적 빈곤선(official poverty line) 혹은 최저생계비가 존재하지 않는다(SMC, 2019). 영국 정부는 노동연금부(DWP: Department of Work and Pensions)에서 실시하는 가족자원조사(FRS: Family Resources Survey) 자료를 바탕으로 빈곤 현황을 다양하게 분석하고 정책 논의에 활용하지만, 정부 정책에 대한 강제성이나 연관성이 있는 것은 아니다. 독립적 연구위원회인 사회계량위원회(SMC: Social Metrics Commission)는 영국 정부의 공식적 빈곤선 부재에 대한 대안으로 최근 자체 개발한 새로운 빈곤

선을 제시하고, 이를 공식적 빈곤선으로 인정받게 하기 위한 정치적 노력을 하고 있다.

이 글에서는 두 가지 빈곤 측정 방식의 특징을 알아보고 각 측정 방식에 따른 빈곤 현황을 살펴보고자 한다. 이어지는 장에서는 먼저 정부의 빈곤통계와 빈곤 측정 방식 및 현황을 알아보고, 다음으로 사회계량위원회가 개발한 새로운 빈곤선의 특징과 그에 따른 빈곤 현황을 알아본다.<sup>1)</sup>

## 2. 영국 정부의 빈곤 조사 방식 및 빈곤 현황

영국의 빈곤통계는 과거 ‘절대적 빈곤’을 측정하던 것에서 현재 ‘상대적 빈곤’을 측정하는 방식으로 변화하였다. 1974년부터 발표된 ‘저소득 가족(Low Income Families)’ 통계에서는 절대적 빈곤을 측정했으나, 1988년 이 자료가 ‘평균소득 이하 가구(HBAI: Households Below Average Income)’로 대체되면서부터 상대적 빈곤 개념을 통해 빈곤통계를 발표하고 있다.

### 가. ‘저소득 가족’ 통계를 통한 절대적 빈곤 측정(1974~1988년)

영국 저소득층에 대한 첫 공식 통계는 1974년 당시 보건사회보장부(Department of Health and Social Security)<sup>2)</sup>가 발표한 ‘저소득 가족’ 통계이다. 이 통계에서 ‘저소득’의 기준으로 삼은 것은 공적부조제도인 보충급여(Supplementary Benefit)의 140% 이하 소득으로, 이는 1960년대 이후 영국에서 가장 많이 활용된 절대적 빈곤선이었다(Johnson & Webb, 1989). 당시 보충급여 수준은 그 누구도 그 이하의 소득을 가져서는 안 되는 것으로 여겨지던 선이다. 저소득 가족 통계에서는 보충급여 수급자 수뿐만 아니라, 보충급여를 수급하지는 않지만 소득이 보충급여 수준 이하이거나 보충급여의 140% 이하인 사람 규모를 조사하여 빈곤 현황을 분석했다(Johnson & Webb, 1990). 1974년 이후 2년마다 발표된 저소득 가족 통계는 1988년 ‘평균소득 이하 가구(HBAI)’ 통계로 대체<sup>3)</sup>됨에 따라 1988년에 발표된 자료를 끝으로 중단되었다.

1) 두 가지 빈곤 측정 방식 외의 빈곤 측정 방식으로 조지프 라운트리 재단에서 발표하는 ‘최저소득 기준(Minimum Income Standard)’이 있다. 영국에서는 다양한 형태의 가구에 속해 있는 일반 대중을 대상으로 각종 필수적 상품과 서비스 및 적절한 사회참여를 위해 필요한 소득 수준을 정기적으로 조사하여 최저소득 기준을 제시한다. 여기서 ‘최소한’의 기준이란 기본적인 의식주를 포함하는 것 이상의 수준으로, 사회 참여를 위한 기회를 갖고 선택을 하기 위해 필요한 것들을 보유하고 있는지를 포함하는 것이다(Hirsch, 2019). 다만 이 글에서는 소득에 기반한 빈곤 측정 방법에 초점을 두고 있으므로 최저소득 기준은 논의에서 제외한다.

2) 영국에서 1968년부터 1988년까지 보건 및 사회보장을 담당하던 부처로, 이후 사회보장부(DSS: Department of Social Security, 1988-2001)를 거쳐 2001년부터 현재까지 노동연금부(DWP: Department of Work and Pensions)로 이어지고 있다.

3) 평균소득 이하 가구(HBAI) 통계 도입 초기에는 저소득층의 규모를 축소 평가한다는 비판을 받았다(Johnson & Webb, 1989). 기존의 저

## 나. '평균소득 이하 가구' 자료를 통한 상대적 빈곤 측정(1988년~현재)

### 1) 평균소득 이하 가구(HBAI) 자료의 기본 특징

현재 영국 정부의 공식적인 빈곤통계 자료는 평균소득 이하 가구(HBAI) 자료이다. 1988년 도입된 이래 현재까지 중앙정부와 지방정부는 물론 학계, 언론, 비영리기구 등에서 정책 활동 및 연구 자료에 활용되고 있다(DWP, 2019c). 평균소득 이하 가구(HBAI) 자료는 평균소득의 50% 혹은 중위소득의 60%<sup>4)</sup>라는 상대적 빈곤에 근거한 빈곤선을 활용하여 가구 소득과 불평등에 대한 다양한 자료와 정보를 제공하며, 1999년에는 정부가 발표하는 빈곤 지표로 공식 승인을 받기도 하였다(Glennister, Hills, Piachaud, & Webb, 2005, p. 32; Johnson & Webb, 1989, p. 67).

평균소득 이하 가구(HBAI)의 바탕이 되는 가족자원조사(FRS)는 도입 초기 영국 본토(잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드)에 대한 조사로 한정되었으나, 2002-2003년부터 북아일랜드에 대한 조사까지 포함하게 되면서 영국 전역에 걸친 정보를 제공하고 있다. 가족자원조사는 다른 가계조사에 비해 다양한 소득원에 대한 상세한 정보를 제공하는 것이 특징으로, 조사에 사용되는 표본은 2011-2012년 이후 약 2만 가구가 대상이다(DWP, 2019d).

가족자원조사에서 수집하는 정보는 소득 자료뿐만 아니라 가구와 개인의 상황에 대한 맥락적 정보를 포함한다. 구체적으로 급여 소득과 세액공제(tax credit), 연금 등을 포괄하는 일체의 소득 자원은 물론 주택 보유, 돌봄에 대한 욕구와 책임, 장애, 주거비용, 교육, 아동 양육, 가족 상황, 자녀 부양 등에 대한 내용을 포괄한다(DWP, 2019a). 이러한 가족자원조사 자료는 평균소득 이하 가구 통계는 물론 영국 노인빈곤의 지표가 되는 노인 소득 통계 연보(Pensioners' Incomes Series) 작성에도 활용되며, 기타 소득에 기초한 각종 사회급여의 수급률 추정 및 노동연금부의 정책 시뮬레이션 모델과 정책 분석에 다양하게 활용된다(DWP, 2019a).

---

소득 가족 통계는 공적부조 수준을 바탕으로 절대적 빈곤을 파악하기에 용이했으나, 새로 도입된 평균소득 이하 가구 자료는 저소득층의 전반적인 소득 분포에 집중함에 따라 외적 표준과의 비교가 불가능하다는 점 또한 비판의 대상이 되었다. 실제로 Johnson & Webb(1989)의 논문에서는 1983년 자료를 바탕으로 각각의 방식에 따라 빈곤 규모를 측정할 때, 저소득 가족 통계 기준으로는 550만 명으로 나타나는 빈곤 인구가 평균소득 이하 가구 자료 방식으로 계산하면 100만 명 축소된 450만 명으로 나타남을 밝혔다.

4) 이에 더불어 평균소득 50% 미만과 70% 미만 가구에 대한 자료도 추가로 제공한다.

## 2) 빈곤의 측정: 상대적 빈곤과 절대적 빈곤

평균소득 이하 가구(HBAI) 통계에서는 유럽연합을 포함하여 국제적으로 가장 많이 활용되고 있는 상대적 빈곤 기준인 '중위소득의 일정 수준 이하(60%)'를 빈곤으로 정의한다. 세부적으로는 '상대적 저소득(relative low income)'과 '절대적 저소득(absolute low income)'을 구분하여 사용하는데, 상대적 저소득은 일반적으로 가장 많이 활용되는 상대적 빈곤율로서 중위소득의 60% 미만에 대한 정보를 제공한다.<sup>5)</sup> '절대적 저소득'은 물가 인상률을 반영한 2010-2011년 중위소득의 60% 미만에 해당하는 가구를 가리킨다. 소득 정보로는 각종 세금과 사회보험료, 기타 공제를 거친 주당(weekly) 총소득을 기반으로 소득을 측정한 후 가구별 규모와 구성이 다른 가구들을 비교하기 위해 균등화하여 측정된 정보를 사용한다(DWP, 2019b). 이렇게 측정된 빈곤 수준은 각각 주거비 지출 전(Before Housing Cost)과 주거비 지출 후(After Housing Cost)<sup>6)</sup> 빈곤율로 구분하여 제시한다. 주거비 지출 후 빈곤율은 런던과 같이 주거비가 상대적으로 비싼 지역의 가구 소득이 과대평가되지 않도록 한다는 장점이 있다.

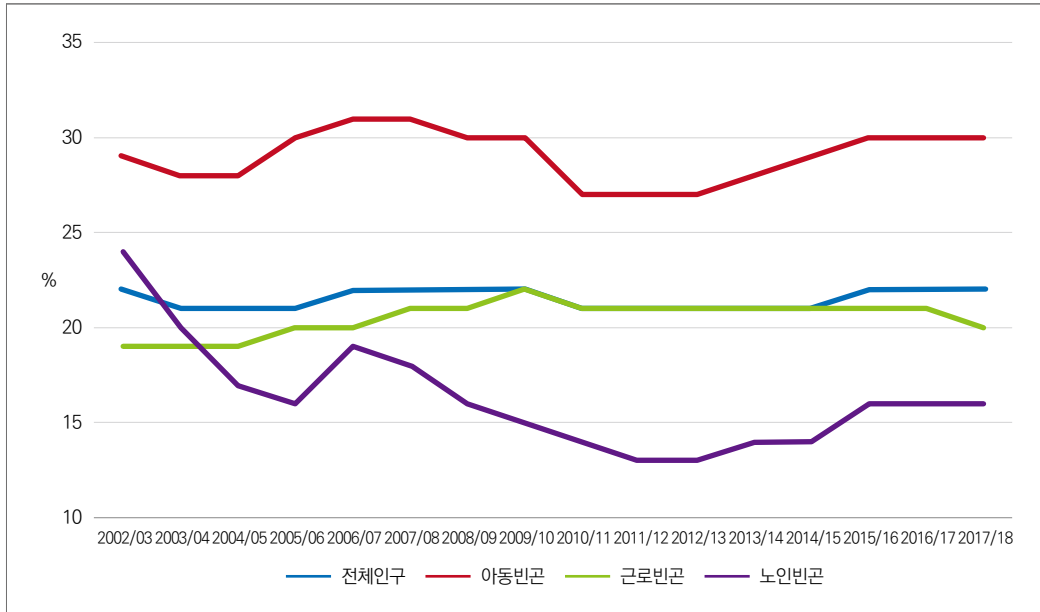
## 3) 빈곤율 추이

영국의 2017-2018년 평균소득 이하 가구(HBAI) 자료에 따르면, 중위소득 60% 미만을 기준으로 할 때 주거비 지출 후 상대빈곤율은 22%, 절대빈곤율은 19%, 주거비 지출 전 상대빈곤율은 17%로 나타났다(그림 1). 2000년대 초반까지 서서히 감소하던 빈곤율은 2007년 금융 위기를 겪으며 다소 상승하다가 다시 안정되기 시작하였으나 최근 몇 년에 걸쳐 전반적인 빈곤율이 상승하는 추세이다. 특히 아동빈곤율이 가장 높고, 노인빈곤율은 가장 낮다. 타 인구 집단에 비해 노인빈곤율이 낮긴 하지만 최근 몇 년간 빈곤율이 가장 큰 폭으로 상승한 집단 또한 노인 집단이라는 점이 특징적이다.

5) 이에 추가적으로 중위소득 50%, 70% 미만에 대한 정보도 함께 제공한다.

6) 월세와 주택담보원리금 등이 주거비에 해당한다.

그림 1. 영국의 상대적 빈곤 추이(2002-2003 ~ 2017-2018)



주: 빈곤율은 중위소득 60% 미만(주거비 지출 후) 기준. 노인빈곤은 기초연금 수급 연령(남 65세, 여 60-64세) 중 빈곤 상태에 속하는 인구 비율을 나타냄. 평균 소득 이하 가구 조사는 2002-2003년부터 영국 전역에 걸쳐 이루어짐.

자료: DWP. (2019c). *Households Below Average Income: An analysis of the UK income distribution: 1994/95-2017/18* (pp. 1-14). London: DWP (Department of Workand Pensions).

평균소득 이하 가구(HBAI) 통계는 영국의 빈곤과 소득 분포 현황을 보여 주는 중요한 자료로 기능하지만 한계가 없는 것은 아니다. 상대적 빈곤을 기준으로 사용함으로써 상대적 빈곤선의 단점, 즉 해당 연도의 경제 성과나 중위소득 변화에 빈곤율이 즉각적으로 영향을 받는다는 문제가 있다. 또 가구의 부채, 건강, 교육 수준, 주거 상태, 공공서비스에 대한 접근 등 기타 사회적 맥락에서의 빈곤 개념은 측정하지 못한다. 또한 소득빈곤에만 집중함으로써 자료가 보여 주는 빈곤의 모습이 단편적인 한계가 있다. 그뿐만 아니라 정부의 공식적 빈곤선이 아니므로 어떠한 정책적 강제성도 갖지 못한다는 근본적인 한계도 있다. 이에 사회계량위원회(SMC)에서는 2019년 초 이 같은 문제를 제기하며 새로운 빈곤선을 개발하여 정부의 공식적 빈곤선으로 삼을 것을 제안하였다.

### 3. 사회계량위원회의 ‘새로운 빈곤선’

독립적 비정파 연구위원회인 사회계량위원회는 기존의 빈곤 측정 방식을 개선한 새로운 빈곤선을 제시하며 이것이 공식적 빈곤선으로 채택되도록 하기 위해 노력하고 있다. 특히 2010년 아동빈곤법(Child Poverty Act)의 입법으로 법제화되었던 정부의 빈곤 절감 목표<sup>7)</sup>가 2016년을 끝으로 종결되면서 정부 정책과 연관성을 갖는 공식적 빈곤선을 도입할 것을 요청하며 2019년 초 위원회가 개발한 새로운 빈곤선을 최종적으로 발표한 바 있다.

위원회가 제시하는 새로운 빈곤선은 기존 평균소득 이하 가구(HBAI) 보고서를 통해 발표되던 빈곤통계와 여러 측면에서 차이가 있다.

첫째, 지난 3년간 평균 (중위) 가용 자원의 55% 미만을 빈곤선으로 설정하고, 가족 형태별 빈곤선을 제시하였다. 소득에 기반을 둔 기존의 상대적 빈곤에서 벗어나 ‘가용 자원 빈곤 (Available Resource Poverty)’이라는 개념을 도입하였고, 당해 연도만을 기준으로 하지 않고 지난 3년간 평균 (중위) 총 가용 자원의 55% 선을 빈곤선으로 설정한 것이다. ‘가용 자원’은 소득에 유동자산을 포함하되 불가피한 비용(지속적으로 발생하는 주거비, 보육 및 장애 관련 비용)은 제한 비용이다. 이를 가족 형태별로 계산하여 그에 따른 빈곤선을 제시하였다(표 1).

표 1. 가족 형태별 빈곤선

(단위: 파운드)

| 가족 형태  |       | 2016-2017 빈곤선(주당 가용 자원) |
|--------|-------|-------------------------|
| 무자녀 독신 |       | 146.13                  |
| 한부모 가족 | 자녀 1명 | 196.53                  |
|        | 자녀 2명 | 302.35                  |
| 무자녀 부부 |       | 251.95                  |
| 유자녀 부부 | 자녀 1명 | 302.25                  |
|        | 자녀 2명 | 408.17                  |
| 노인 가족  | 독신    | 146.13                  |
|        | 부부    | 251.95                  |

자료: SMC. (2019). A new measure of poverty for the UK: The final report of the SocialMetrics Commission (pp. 1-147). London: SMC (Social Metrics Commission).

7) 영국 정부는 1999년 발표한 아동빈곤 감소 정책 목표를 통해 2004-2005년까지 중위소득 60% 이하 가구에 속한 아동 수를 25% 감소하고자 하였으며, 2010-2011년까지는 1998-1999년 대비 아동빈곤율이 절반 이하로 떨어지게끔 하는 것을 목표로 제시하였다 (Glennister et al., 2005). 이러한 아동빈곤 절감을 위한 정책 목표는 2016년 아동빈곤법에서 삭제되었다(McGuinness, 2017).

둘째, 사회계량위원회의 새로운 빈곤선에는 빈곤과 관련한 추가적 개념에 대한 측정을 포함하였다(SMC, 2019). 구체적으로 각 빈곤 집단이 빈곤선에서 얼마나 떨어져 있는지를 측정한 ‘빈곤의 심도(depth of poverty)’와 빈곤 집단이 얼마나 오랫동안 빈곤 상태를 지속해 왔는지에 대한 ‘빈곤의 지속성(persistence of poverty)’, - 지난 3년 중 2년 이상 빈곤선 이하일 경우 지속적인 빈곤으로 정의 - 빈곤의 실제 경험(lived experience of poverty)에 대한 분석을 포함하고 있다. 그중 빈곤의 실제 경험은 기존의 가족자원조사, 평균소득 이하 가구 자료, 사회의 이해(Understanding Society) 자료를 활용하여 4개 분야, 즉 건강, 노동시장 기회, 가족·인간관계·지역사회, 가족 재정에 대한 지표에 따라 조사한 것이다.

### 가. 새로운 빈곤선에 따른 빈곤 추이와 특징

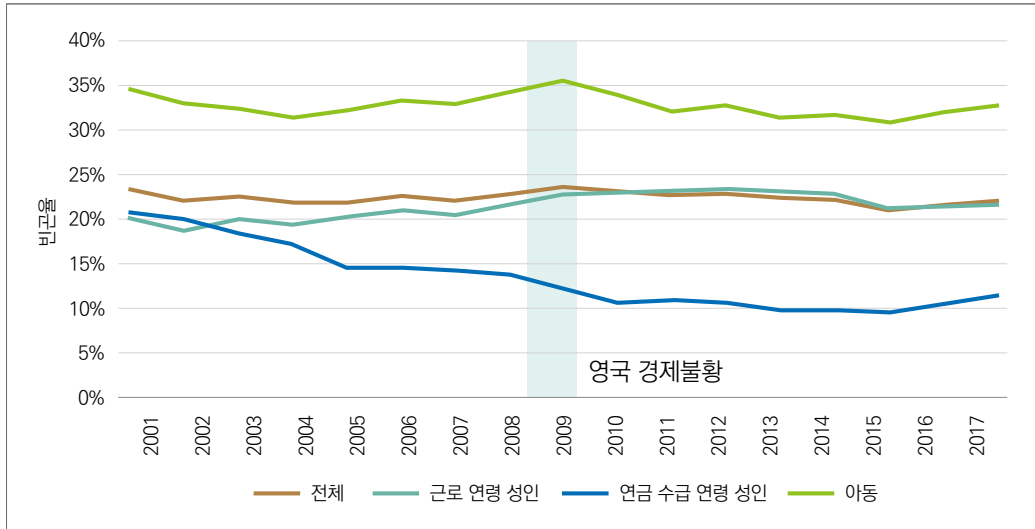
새로운 빈곤선에 따른 분석 결과, 2016-2017년 영국의 빈곤 인구는 약 1420만 명으로(영국 인구의 22%), 아동은 약 450만 명(전체 아동의 32.6%), 근로 연령 성인은 약 840만 명(전체 근로 연령 성인의 21.6%), 노인은 약 140만 명(전체 노인의 11.4%)이 빈곤한 상태인 것으로 나타났다. 대체로는 기존 평균소득 이하 가구(HBAI) 자료와 유사하지만, 타 인구 집단에 비해 소득은 낮지만 상대적으로 보유 자산이 많은 인구 집단인 노인 인구의 빈곤율이 기존에 비해 현저히 낮게 나타났다는 점이 특징적이다(SMC, 2019).

지난 15년간의 빈곤 추이에서 전체 빈곤율은 21~24% 사이에 머물렀다. 인구 집단별로 볼 때 해당 기간 동안 노인빈곤은 상당히 감소한 반면, 근로 연령 성인의 빈곤율은 다소 증가했고 아동빈곤은 다소 감소하였다(그림 2).

빈곤을 가족 형태별로 분석할 경우, 유자녀 부부 가족이 빈곤 인구 중 가장 높은 비율(39.6%)을 나타냈고, 무자녀 독신 가구가 두 번째, 유자녀 한부모 가정이 세 번째로 높은 비율을 차지하였다. 지난 15년간의 추이로 볼 때는 노인 가구와 한부모 가구의 빈곤율이 가장 많이 떨어진 것으로 나타났는데, 한부모 가정의 절반 이상은 여전히 빈곤한 상태이다.

빈곤의 심도에서는 전체 빈곤 인구의 절반 이상인 약 830만 명(총인구의 12.8%)이 빈곤선 25% 이하에 있는 것으로 나타났다. 이는 10명 중 1명 이상이 지속적인 빈곤 상태에 있다는 것을 의미한다. 또한 그중 절반인 총인구의 6.4%는 빈곤선 50% 미만인 극심한 수준의 빈곤 상태인 것으로 나타났다.

그림 2. 사회계량위원회의 빈곤선에 따른 영국 빈곤율(2001~2017년)



자료: 가족자원조사(FRS); 평균소득 이하 가구(HBAI) 데이터(1998-1999 ~ 2016-2017); SMC. (2019). A new measure of poverty for the UK: The final report of the SocialMetrics Commission (pp. 1-147). London: SMC (Social Metrics Commission)에서 재인용

표 2. 빈곤 심도에 따른 빈곤 인구수와 비율(2016-2017)

| 빈곤선 아래로의 거리     | 인구수       | 인구 비율(총인구 대비 %) |
|-----------------|-----------|-----------------|
| 빈곤선 0.1~5% 하위   | 1,300,000 | 2.1             |
| 빈곤선 5.1~10% 하위  | 1,400,000 | 2.2             |
| 빈곤선 10.1~25% 하위 | 3,300,000 | 5.1             |
| 빈곤선 25.1~50% 하위 | 4,100,000 | 6.4             |
| 빈곤선 50% 이상 하위   | 4,100,000 | 6.4             |

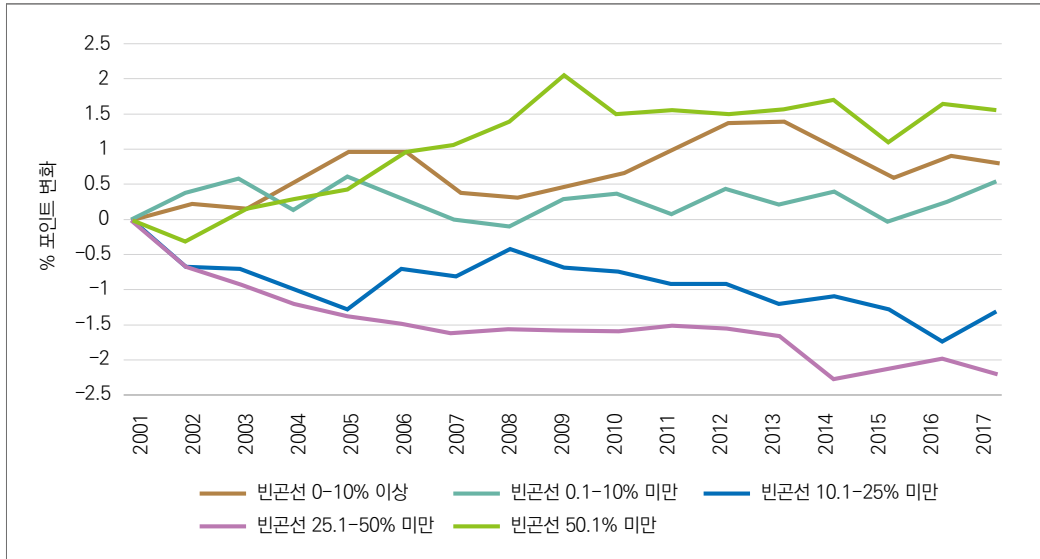
자료: 가족자원조사(FRS); 평균소득 이하 가구(HBAI) 데이터(1998-1999 ~ 2016-2017); SMC. (2019). A new measure of poverty for the UK: The final report of the SocialMetrics Commission (pp. 1-147). London: SMC (Social Metrics Commission)에서 재인용

특히 가장 하위 소득인 빈곤선 50% 미만의 소득을 가진 인구는 2001년 이후 지속적으로 증가한 것으로 나타난다(그림 3).

지속적 빈곤(지난 3년 중 2년 이상을 빈곤한 상태로 지냈음)의 경우, 2015-2016년 전체 빈곤 인구 중 58.2%로, 이는 영국 총인구의 12.1%인 것으로 나타났다(SMC, 2019).



그림 3. 빈곤의 심도에 따른 빈곤 인구 비율 변화(2001~2017년)



자료: 가족자원조사(FRS); 평균소득 이하 가구(HBAI) 데이터(1998-1999 ~ 2016-2017); SMC. (2019). A new measure of poverty for the UK: The final report of the SocialMetrics Commission (pp. 1-147). London: SMC (Social Metrics Commission)에서 재인용

### 나. 새로운 빈곤선의 의의와 한계

사회계량위원회의 새로운 빈곤선은 소득뿐만 아니라 즉각적으로 유동화할 수 있는 자산까지 가족의 소득 정보에 포함하고, 아동 보육과 장애로 인한 비용을 ‘불가피한 비용’으로 고려하여 가처분소득을 계산함으로써 기존 빈곤선에서 충분히 드러나지 못한 빈곤의 특징들을 밝혔다(SMC, 2019). 장애가 있는 성인이나 자녀가 있는 가족의 빈곤과 함께 유자녀 근로 연령 가족들의 빈곤 상태를 더욱 잘 드러냈는데, 특히 영국의 전체 빈곤 인구 약 1420만 명 중 거의 절반(약 690만 명, 48.3%)이 장애가 있는 가족 구성원이 있다는 점은 주목할 만하다. 또한 노인빈곤과 관련해 기존의 측정 방법에 비해 새로운 빈곤선을 적용함으로써 훨씬 적은 수가 빈곤한 상태라는 것을 밝혔다. 2001년 이후 노인빈곤율이 거의 절반 가까이 줄어들면서 노인 계층이 빈곤 감소에서 가장 큰 성과를 보인 집단으로 나타났다(SMC, 2019).

이에 따라 새로운 빈곤선은 완벽하지는 않지만 현재로서는 기존 빈곤 측정 방식의 제한점들을 보완하는 좋은 대안으로 평가된다.<sup>8)</sup> 재정학연구소(Institute of Fiscal Studies)의 폴 존슨(Paul Johnson)은 사회계량위원회의 기준에 따른 빈곤 인구가 실제로 본인들이 물질적으로 결핍되었

다고 보고하는 이들에게 훨씬 근접한다는 점을 지적하며 이 같은 빈곤선을 지지하였다(Chu, 2018).

그러나 사회계량위원회의 새로운 빈곤선이 갖는 한계도 있다. 먼저, '새로운 빈곤선'이 얼마나 '새로운'지에 대한 비판에서 자유로울 수 없다. 장애와 보육에 드는 비용을 '불가피한 비용'으로 계산에 넣었으나, 장애급여와 아동수당을 활용하여 산정함으로써 실질적 가계 지출에 따른 불가피한 비용이 반영되지 못한다는 문제가 있다. 또한 빈곤의 기준에 자산을 포함하고 빈곤의 심도와 지속성, 빈곤의 경험을 분석하는 등 새로운 접근을 하였지만, 이 또한 가족자원조사(FRS)와 사회의 이해 등과 같은 기존 자료를 활용하여 재구성한 것임에 따라 빈곤 척도로서의 참신함은 부족하다고 볼 수 있다.

이러한 한계에도 불구하고 2020년 하반기부터 노동연금부(DWP)가 기존의 빈곤통계(HBAI)에 더하여 새로운 빈곤선에 따른 빈곤 지표를 함께 발표할 예정이라는 점을 고려할 때, 사회계량위원회의 새로운 빈곤선은 척도로서의 우월성보다 영국 정부의 '공식적' 빈곤선으로 채택 될지 여부에 대한 정치적 안건으로서의 의미가 더 강하다고 볼 수 있다.

#### 4. 나가며

이 글에서는 영국 정부의 빈곤 측정 방식과 이에 대한 대안으로 제시된 새로운 빈곤선에 대해 개괄적으로 알아보고 각 방식에 따른 빈곤을 추이를 살펴보았다. 가족자원조사 자료를 바탕으로 노동연금부가 매년 발표하는 평균소득 이하 가구 통계는 상대적 빈곤율을 활용한 빈곤통계로, 국제 비교에 활용되는 빈곤 기준과 동일하다는 장점이 있으나 정부의 공식적 빈곤선이 아니므로 어떠한 정책적 강제성도 갖지 못한다는 단점이 있다. 이에 2019년 초 사회계량위원회는 새로운 빈곤선을 제안하였고, 빈곤통계가 빈곤의 특징을 더 잘 반영할 수 있도록 빈곤 개념을 새롭게 조작화하고 추가적 개념(빈곤의 심도, 지속성, 실제 경험)에 대한 분석도 포함함으로써 빈곤에 대해 더욱 포괄적이고 다면적인 측정을 시도하고 이를 공식화하고자 하는 노력을 하고 있다.

향후 새로운 빈곤선이 공식적 빈곤선으로 채택된다면 그것은 상당한 정치적 성과가 될 것

---

8) (Joyce, 2018)와 (Giles, 2019) 참고

이다. 그러나 새로운 빈곤선이 기존 자료의 제한적 재구성에 불과하다는 한계를 고려하면 이 같은 문제가 새로운 빈곤선의 정치적 성과와 의미를 오히려 저해할 가능성도 배제할 수는 없다. 또한 새로운 빈곤선에 따라 파악되는 빈곤 문제에 대하여 어느 정도 강도와 범위의 빈곤 완화 정책을 실시할 것인지는 또 다른 정책적 안건이라는 점도 주지할 필요가 있다. 2016년 영국의 유럽연합 탈퇴(브렉시트)에 대한 투표 이후 영국 정부에서는 각종 현금 급여액을 동결한 상태이며, 특히 현재 유례없는 수준의 세계적 경기 불황으로의 진입이 전망되는 상황에서 실업 인구가 급격하게 증가하고 빈곤 인구가 전반적으로 확대되고 있음을 감안할 때, 새로운 빈곤선에 대한 논의와 그에 따른 영국의 빈곤 완화 정책이 어떻게 전개될지 귀추가 주목된다.

---

#### 참고문헌

- Chu, B. (2018, September 17). What is this new UK poverty measure and what was wrong with the old one? Independent. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/news/business/analysis-and-features/poverty-measure-new-what-is-relative-social-metrics-commission-coalition-child-pensioner-income-a8541571.html>
- DWP. (2019a). *Family Resources Survey United Kingdom, 2017/18: Background Note and Methodology* (pp. 1-50). London: DWP (Department of Work and Pensions). Retrieved from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/789455/family-resources-survey-2017-18-background-note-methodology.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/789455/family-resources-survey-2017-18-background-note-methodology.pdf)
- DWP. (2019b). *Households Below Average Income (HBAI) Quality and Methodology Information Report: 2017/18*. London: DWP (Department of Work and Pensions).
- DWP. (2019c). *Households Below Average Income: An analysis of the UK income distribution: 1994/95-2017/18* (pp. 1-14). London: DWP (Department of Work and Pensions).
- DWP. (2019d). *Pensioners' Incomes Series United Kingdom, 2017/18: Background information and methodology*. London: DWP (Department of Work and Pensions).
- Giles, C. (2019, May 17). Ministers urged to make new poverty measure official. Financial Times. Retrieved from <https://www.ft.com/content/10ee615c-788f-11e9-bbad-7c18c0ea0201>
- Glennerster, H., Hills, J., Piachaud, D., & Webb, J. (2005). One hundred years of poverty and policy (pp. 1-188). York: JRF (Joseph Rowntree Foundation).
- Hirsch, D. (2019). A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2019 (pp. 1-34). York: JRF (Joseph Rowntree Foundation).
- Johnson, P., & Webb, S. (1989). Counting People with Low Incomes: the Impact of Recent Changes in Official Statistics. *Fiscal Studies*, 10(4), 66-82. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24437134>
- Johnson, P., & Webb, S. (1990). Low Income Families, 1979-87. *Fiscal Studies*, 11(4), 44-62. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/24437215>
- Joyce, R. (2018, September 17). The Social Metrics Commission's new proposed poverty measure for the UK. Institute for Fiscal Studies. Retrieved from <https://www.ifs.org.uk/publications/13309>
- McGuinness, F. (2017). *Child Poverty in the UK (Target for Reduction) Bill, 2016-17, Briefing Paper Number 7891, 1 February 2017*. London: House of Commons Library.
- SMC. (2019). A new measure of poverty for the UK: The final report of the Social Metrics Commission (pp. 1-147). London: SMC (Social Metrics Commission).
- Work and Pensions Committee. (2019). *UK Parliament Commons Select Committee*. London: UK Parliament.