

영국의 성별 임금격차 보고

Rachel Horton (영국 리딩대학교 법대 교수)

■ 배경

2017년 4월 사용자에게 조직 내 성별 임금격차 공개 의무를 부과한 2010년 평등법(성별 임금격차 정보) 규정(Equality Act 2010(Gender Pay Gap Information) Regulations)(이하 ‘규정’)이 발효되었다. 영국의 성별 임금격차는 현재 전일제 근로자 기준 8.6%, 전체 근로자 기준 17.9%¹⁾로 테레사 메이 영국 총리는 2016년 총리 취임 연설 당시 이를 ‘심각한 불공정(burning injustices)’의 하나로 꼽았으며, 뒤이어 ‘한 세대 내에 성별 임금격차를 완전히 해소하겠다는 야심찬 취지’로 2010년 평등법에 따라 성별 임금격차 보고 의무가 도입되었다.²⁾

영국에는 1975년부터 동일임금 관련법(equal pay legislation)이 시행되고 있다. 현행 관련 법은 2010년 평등법에 포함되어 있으며 이에 따라 사용자는 임금 차이를 정당화할 수 있는 중요한 요인이 없는 한 유사 업무 또는 동일가치 업무에 대해 동일한 임금을 지급하여야 할 의무가 있다. 이미 40여 년 전에 이러한 방안들이 처음 도입되면서 이후로 성별 임금격차가 크게 줄어들기는 했지만, 성별 임금격차는 여전히 상당한 수준을 유지하고 있으며 이와 관련하여 2017년 영국노총(TUC)은 사용자들의 행동을 촉구하기 위한 추가 압력이 가해지지 않

1) Office for National Statistics(ONS), *Annual Survey of Hours and Earnings*(ONS, October 2018).

2) Government Equalities Office(GEO), *Closing the Gender Pay Gap: Government response to the consultation*(GEO 2016) at p. 3.

는 한 이러한 격차를 해소하는 데는 수십 년이 더 걸릴 것이라고 주장하였다.

잘 알려진 바와 같이, 성별 임금격차는 여러 복잡한 원인에 의해 발생하며 한 가지 원인이 전체 격차에서 차지하는 비중을 정확히 파악하기는 어렵다. 그렇지만 사용자가 동일임금과 관련된 현행 법적의무를 이행하지 않는 것은 성별 임금격차의 단지 부분적 원인에 불과한 것으로 파악된다. 또한 직종 및 업종별 분화가 임금격차의 상당한 원인을 제공하는 것이 분명하지만, 이와 관련하여서 개별 사용자들이 실질적인 변화를 가져오기는 어려울 것으로 보인다. 그러나 2018년 8월 성별 임금격차 보고 검토보고서에서, 영국 의회 기업·에너지·산업전략위원회(UK Parliamentary Committee for Business, Energy and Industrial Strategy: BEIS 위원회)는 성별 임금격차에 대해서 적어도 그 원인의 일부를 기업 및 조직의 관행, 정책 및 문화에서 찾을 수 있다고 지적하였다.³⁾ 따라서 성별 임금격차 보고 의무는 ‘인식 고취를 위한 도구로서 임금 투명성을 이용하여 사용자들에게 조직 내 성별 임금격차의 원인을 분석하도록 동기를 부여하고 내부 정책과 관행이 임금격차에 미친 영향의 범위를 탐색하게 함’으로써, 성과의 속도를 높일 수 있는 가능성을 지닌다.⁴⁾

이 규정은 EU집행위원회(European Commission)가 2017년에 ‘실행계획(Action Plan)’을 발표하면서 성별 임금격차 해소를 위한 노력을 재차 기울이던 시기에 채택되었다.⁵⁾ 2017년에 발표된 실행계획은 초기에는 ‘2014년 권고(Recommendation of 2014)’를 통해 각 회원국에 임금 투명성과 관련하여 자발적 조치를 시행할 것을 권고하였지만, 지금까지 회원국들이 취한 조치들이 미흡하다고 지적하고 EU집행위원회가 임금격차 해소를 위해 여러 차례에 걸쳐 제시한 다양한 제안의 일환으로 회원국에 성별 임금격차 보고를 포함한 임금 투명성 의무 조치들을 도입할 가능성을 검토할 것임을 시사하였다.

3) House of Commons Business, Energy and Industrial Strategy Committee *Gender Pay Gap Reporting*(HC 928, 2 August 2018). All references to the BEIS Committee are to this report.

4) Explanatory Memorandum to the Equality Act 2010(Gender Pay Gap Information) Regulations 2017 2017 No. 172 at 7.3.

5) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee *EU Action Plan 2017-2019 Tackling the gender pay gap* COM/2017/0678 final

■ 성별 임금격차 정보 규정

이 규정은 근로자 250인 이상의 민간 및 비영리 부문 조직에 적용된다. 공공부문 조직은 차별철폐 및 양성평등 촉진의 필요성을 충분히 고려하여야 할 공공부문 조직의 광범위한 의무의 일환으로 2010년 평등법에 의한 2017년 (특정 업무 및 공공당국) 보고 규정(Equality Act(2010)(Specific Duties and Public Authorities) Reporting Regulations 2017)에 따라 유사한 의무를 지고 있다. 이 규정에 따라 사용자는 매년 관련 상황을 보고하여야 할 의무가 있다. 즉 규정에 명시된 방법에 따라 산출된 다음과 같은 주요 정보들을 공개하여야 한다.

- 남성 및 여성 근로자 시급의 평균(mean) 및 중앙값(median)의 차이
- 지난 12개월간 남성 및 여성 근로자에게 지급된 상여금의 평균 및 중앙값의 차이
- 지난 12개월간 상여금이 지급된 남성 및 여성 근로자의 비중
- 임금분포 4분위의 각 분위별 남성 및 여성 근로자의 비중

매년 4월 5일을 기준으로 이 정보를 정확하게 산출하고, 관리자 또는 담당 근로자가 그 정확성을 확인하여 서명한 진술서를 첨부하여, 해당 조직의 웹사이트와 일반 대중이 접근 가능한 정부 웹사이트 두 곳 모두에 4월 5일로부터 12개월 이내에 공개하여야 한다.⁶⁾

이 규정의 집행방식에 대해서는 어느 정도 논란이 있다. 정부는 집행이 국가 평등기구이며 독립적인 법적 공공기구인 ‘평등인권위원회(Equality and Human Rights Commission: EHRC)’의 몫이라는 입장이다. 공공부문 조직들과 관련해서는 분명히 맞는 말이지만, 규정이 이러한 문제에 대해 명확하게 규정하고 있지 않은 상태에서 민간부문 조직의 경우에도 마찬가지라고 할 수 있는가에 대해서는 일부 논란이 있다. 이 규정에는 집행과 관련하여서는 어떠한 명시적 조항도 포함되어 있지 않다. 2017년 규정은 2010년 평등법에 따라 제정된 것으로 EHRC는 2010년 평등법 조항들을 집행할 일반적인 의무에 따라 집행권을 지닐 수 있다. 그러나 이 경우에도 그러한지는 상당히 불확실하며 이에 대해 더 명확히 할 필요가 있다.

EHRC는 규정의 집행을 EHRC의 책임 범위 내에 속하는 것으로 보고 있으며 집행방안을

6) <https://gender-pay-gap.service.gov.uk/>

기술한 정책을 발표하여 왔다.⁷⁾ 집행과 관련하여 EHRC가 지니는 모든 권한은 구체적으로 이 규정이 아니라 2010년 평등법에 따른 권한에서 비롯되기 때문에, 그러한 권한들은 단순한 자료 제공 의무를 집행하기에 적합한 형태는 아니다. 현 상태로 EHRC는 사용자 조사 시 유의 사항(terms of reference)에 대한 합의, 조사 보고서 제출 및 답변, 이행 및 감시계획 합의, 그리고 마지막으로 필요한 경우 법원에서의 소송절차 강행과 같은 여러 형식적 절차를 포함하는 장시간의 조사 과정을 거쳐야 한다. 이러한 절차는 평등법하에서 다른 형태의 차별 행위 사건에 대한 조사에서는 효과적일 수 있지만, 단순히 정확한 정보를 시한 내에 제공하지 못한 경우에 대해서는 분명 그만큼 적합하다고는 할 수 없다. 이러한 이유로 EHRC의 현행 집행 권한에 계속 의존하는 것이 규정을 이행하지 않는 사용자들에 대한 의미 있는 억제책으로 작용하기 어려울 것이라는 비판이 제기되고 있다. BEIS 위원회는 EHRC에 불이행 과태료를 부과하는 구체적 권한을 부여함으로써 집행방식을 변경토록 권고하였다.⁸⁾ 그러나 이러한 방식으로 단순히 주어진 기한 내에 정보를 제출하지 못하는 문제를 해결할 수는 있겠지만, 제공된 자료의 정확성을 통제하는 것은 분명히 더 어렵고 비용 및 노동 집약적인 문제이다.

■ 성별 임금격차 첫 보고

성별 임금격차 첫 보고의 기한은 2018년 4월 4일이었다. 첫 보고에 의한 통계자료는 국가 통계청에 의해 월별 작성 및 발표된 성별 임금격차 통계에 의한 자료와 대체로 일치하였다. 기업의 3/4 이상(77%)이 남성의 임금 중앙값이 더 높은 것으로 보고한 반면, 14%는 여성의 임금 중앙값이 더 높았으며, 9%는 임금 중앙값에 따른 성별 임금격차는 없는 것으로 나타났다.⁹⁾

전반적으로 보고 의무의 이행 성적은 양호한 것으로 보인다. 10,528개 기업의 사용자가

7) Equality and Human Rights Commission *Closing the gap: Enforcing the gender pay gap regulations*(Equality and Human Rights Commission, March 2018).

8) Note 3, above, at para. 21.

9) Equality and Human Rights Commission *Closing the gender pay gap*(Equality and Human Rights Commission, December 2018).

2017-18년에 대한 보고서를 제출하였으며, 그중 약 8%는 최초 기한을 넘겨 보고서를 제출하였다. EHRC는 보고 의무를 지닌 모든 사용자들이 포함된 것으로 본다고 보고하였다. 대부분의 조직들은 보고 마감일에서야 비로소 이를 제출하였는데, 이에 대해 BEIS 위원회는 당일 까지도 보고 의무 불이행에 따른 결과를 충분히 이해하지 못한 것이 적어도 부분적인 이유일 것이라고 결론내렸다. EHRC가 집행 및 제재 관련 내용을 기한을 겨우 2주 남겨 두고 발표하였기 때문이다. 또한 사용자의 약 35%는 필요한 자료를 수집하는 데 어려움이 있었다고 차후 보고하였으며,¹⁰⁾ BEIS 위원회가 입수한 증거에 의하면 이러한 어려움은 적어도 부분적으로 조직 내에서 직원에게 보수를 지급하는 방식이 다양하고 복잡하며 또한 규정에 대한 설명과 그에 따른 지침이 부족했기 때문으로 보인다. 결과적으로 보고된 통계자료 일부의 부정확성에 대해 우려가 제기되고 있다. 이에 따라 BEIS 위원회는 향후 관련 사안들을 명확히 하고 보고 절차의 용이성과 정확성을 개선할 수 있는 개선된 지침을 마련하기 위해 정부가 기업 및 기타 이해관계자들과 협력할 것을 촉구하였다.

그럼에도 불구하고 과거의 자발적 보고 시기와 비교하면 성별 임금격차 보고 기업의 수는 크게 증가하였다. 정부는 2011년에 ‘생각하고, 행동하고, 보고하라(Think, Act, Report)’는 제도를 도입하고, 기업들에 이 제도에 참여하여 기업의 성평등 증진과 관련해서 개선에 관한 정보를 공표하도록 독려했다. 그러나 이 제도에 참여하는 기업의 수는 매우 적어서, 약 300개의 기업만이 이 제도에 등록하였으며 최근에 TUC가 보고한 바에 의하면 5개 기업만이 관련 자료를 공개하는 데 그쳤다.¹¹⁾

10) Government Equalities Office *Gender Pay Gap Information Regulations: summary of 2017/8 data*(Government Equalities Office, October 2018)

11) Roache, Q. *Why a light touch approach to the disability pay gap fails disabled workers*(TUC, December 2018)

■ 평가

BEIS 위원회는 2018년 8월 성별 임금격차 보고에 대한 검토를 실시하고 변화를 위한 여러 권고 사항을 제시한 후에, 이 규정이 지니는 실효성과 성별 임금격차의 의미 있는 개선에 기여할 수 있는 가능성에 대해 의문을 제기하였다. 지금까지 이 규정이 사용자 태도에 미치는 영향에 대해 실시된 연구가 제한적이기는 하지만, 적용범위와 사용자에게 공개하도록 요구되는 정보가 충분하지 못하다는 우려가 제기된 바 있다.

이러한 비판은 가장 먼저 규정이 근로자 250인 이상 기업에만 적용된다는 사실과 관련된 다. 규정을 실시하기 전 협의과정에서 정부는 이와 같은 적용범위 제한에는 두 가지 이유가 있다고 설명하였다. 첫째, 소규모 기업에 추가로 행정적 부담을 줄 수 있다는 우려 때문이었고, 둘째, 소규모 기업에 임금 관련 자료 공표를 요구하게 되면 개별 근로자의 사생활 침해 위험이 있다는 주장이었다.¹²⁾

그러나 입증된 바에 따르면, 성별 임금격차는 근로자 250인 미만 기업, 즉 규정의 적용범위 밖에 있는 기업들에서 가장 크게 나타난다. 다른 중요한 공식국가 성별 임금격차 자료로 영국 통계청(Office for National Statistics: ONS)의 '근로시간 및 소득 연례 통계조사(Annual Survey of Hours and Earnings)'가 있는데, 영국 전체 일자리에 대해서 여성 및 남성의 시간당 소득 중앙값의 백분율 차이로 성별 임금격차를 측정한다. 이 조사는 규모와 상관없이 전체 기업을 대상으로 한다. 규정에 의해 사용자로부터 수집된 자료는, 예상되었던 바와 같이 동 기간에 대한 ONS 자료와 대체적으로 일치하지만, 전체 중앙값 차이는 해당 ONS 수치보다 '작다'. 그 이유는 ONS 자료에 근로자 250인 미만 기업이 포함되기 때문인 것으로 보이며, ONS가 기업 규모별 성별 임금격차를 분석한 결과에 의하면 성별 임금격차는 근로자 10~250인 기업에서 약간 더 큰 것으로 나타났다. 이에 따라 근로자 250인 미만 기업의 사용자들에게도 자료 공개를 의무화하도록 규정을 개정하여야 한다는 요구가 제기되고 있다. BEIS 위원회는 정부에 더 '의욕적으로' 규정을 250인 미만의 기업들에게도 확대 적용하되, 소

12) Government Equalities Office *Closing the Gender Pay Gap*(Government Equalities Office, July 2015)

규모 기업에 대해서는 준비기간을 줄 수 있도록 단계적으로 도입할 것을 촉구하였다.

규정에 대한 두 번째 비판 내용은, 현재 사용자들이 전일제 근로자와 시간제 근로자 사이의 임금 및 상여금 차이를 보고하여야 할 의무가 없다는 점이다. 시간제 근로자의 임금이 상대적으로 낮은 점이 일반적으로 성별 임금격차의 가장 중요한 원인 중 하나로 인식되고 있다는 점에서, 상당히 중요한 정보가 누락된 것이다. 여성 임금근로자의 약 40%가 시간제 근로에 종사하고 있는 데 비해, 남성이 시간제 근로에 종사하는 비율은 13%이다.¹³⁾ 시간제 근로는 임금이 낮은 업종 및 업무에서 매우 손쉽게 이용된다. 탄력적 근무를 필요로 하거나 희망하는 근로자에게 더 나은 지위와 더 높은 보수의 일자리가 제공되는 경우는 드물며, 입증된 바에 의하면 시간제 근로자는 승진 가능성도 상대적으로 낮다.¹⁴⁾ 따라서 바로 이 지점이 성별 임금격차를 해소하기 위해 사용자들의 기존 정책과 태도가 바뀌어야 하는 부분이다. 전일제 근로자와 시간제 근로자의 임금 차이에 대한 정보는 사용자들이 그러한 임금 격차의 원인에 대해 성찰하고, 특히 기업 내에서 시간제 계약직 근로자에게 높은 보수와 양질의 일자리를 더 제공할 수 있는 여지가 있는지에 대해 검토하는 계기가 될 수 있다. BEIS 위원회 보고서에서 지적된 바와 같이, ‘시간제 근로를 전일제 근로보다 덜 중요하다고 보거나 낮은 소속감의 징표로 보는 문화가 기업 내에 확산되어 있다면 — 자료를 공개함으로써 — 반드시 그러한 문화에 이의를 제기해야 한다’.¹⁵⁾

규정에 대해 제기되는 가장 중요한 비판은 이 규정이 사용자들이 보고하는 통계에 대한 서술형 보고나 그러한 통계로 인해 드러난 문제들을 해결하기 위한 실행계획 및 목표를 제시하도록 강제하고 있지 못하다는 점일 것이다. 공공기업들의 경우에는 — 구체적인 성별 임금 보고 요건들에 더하여 — 성평등을 충분히 고려하여야 할 광범위한 법적의무를 가지고 있으며, 이에 따라 조직 내 성별 임금격차의 여러 원인들에 대해 숙고하여야 하지만, 민간부문의 사용자들에게는 그러한 의무가 없다. 임금 관련 정보를 보고해야 하는 법적의무가 임금격차에 큰 영향을 미칠 수 있도록 하기 위해서는 그러한 의무가 사용자들의 시정 조치를 촉발할 수 있

13) McGuiness, F and Pyper, D *The Gender Pay Gap*(House of Commons Library Briefing Paper 7060, 8 November 2018).

14) See, e.g. Lyonette, C, Baldauf, B and Behle, H *Quality Part Time Work: A Review of the Evidence*(Government Equalities Office, 2010).

15) Note 3, above, at para. 34

는 역량이 있어야 할 것이다. 그러나 BEIS 위원회가 지적하였듯이, 서술형 보고와 목표를 설정한 실행계획을 작성, 제출해야 할 법적의무가 없다면, 많은 사용자들은 자신들이 보고하는 통계 수치를 간과할 우려가 있다.

정부 평등사무소(Government Equalities Office)에 따르면, 사용자의 약 절반이 이 규정에 따라 자료를 공개한 후에 자발적으로 실행계획을 수립하였다고 한다. 그러나 EHRC가 공개된 내용을 일차적으로 분석한 결과를 보면, 약 5개 중 1개의 기업(주로 대기업)만이 명확한 목표와 일정을 갖춘 계획을 작성하였으며, 여기에는 채용 및 승진 관련 조치, 탄력근무 활용 개선 방안, 육아휴직 개선방안 등이 포함되어 있다. 이에 따라 EHRC는 사용자들에게 조직 내 성별 임금격차의 근본적 원인들을 파악하는 서술형 보고뿐만 아니라 그러한 격차를 효과적으로 해소하고 '남녀 구분 없이 모두가 성장할 수 있는 직장을 만들고자 하는 사용자의 결의를 공개적으로 보여줄 수 있는' 구체적인 실행계획의 제시를 강제하는 법적의무를 도입할 것을 촉구하여 왔다.¹⁶⁾

따라서 이 규정이 성별 임금격차 해소에 중대한 기여를 할 수 있는 잠재력을 높이기 위해서는 여러 강화 방안을 생각해 볼 수 있다. 지금까지 영국 정부는 BEIS 위원회나 EHRC의 제안에 대해서, 그리고 추가적인 법률 개정이 시기상조라고 판단될 수 있는 모든 경우에 대응을 하지 않았다. 그러나 이 법률의 효과에 대한 추가 연구는 바람직하며, 특히 임금격차 보고 의무가 사용자의 인식, 태도 및 직장 내 정책과 관행에 변화를 가져온 정도를 평가하는 내용은 환영할 만하다. 이는 현재 임금격차 보고 의무를 확대하여 출신민족¹⁷⁾과, 아마도 장애까지도 그 내용에 포함시키려는 계획이 진행 중임을 감안할 때 특히 중요하다. **KLI**

16) Note 9, above, at p.15.

17) Department for Business, Energy and Industrial Strategy *Ethnicity Pay Reporting: Government Consultation*(BEIS, October 2018).