



영국의 남녀 임금격차와 개선 노력

정민아 (영국 셰필드대학교 사회정책학 박사과정)

■ 머리말

1970년 평등임금법(Equal Pay Act 1970)¹⁾이 도입된 이래 동일 업무를 수행하는 남녀 근로자에 대한 차등적 임금 지불은 영국에서 불법이다. 그러나 영국에서 남녀 임금격차는 40년 넘게 지속되고 있다. 이를 개선하기 위해 데이비드 카메론 총리는 최근 대기업의 남녀 임금격차 보고를 의무화하는 법률 제정 계획을 발표했다. 새 보수당 정부는 이 법률의 시행이 임금 투명성 (pay transparency)을 높여줌과 동시에 남녀 임금격차가 존재하는 이유를 설명하도록 기업을 압박하여 기업 스스로 임금격차를 제거하도록 유도할 수 있을 것이라고 설명했다. 해당 계획은 이전 보수-자민 연립 정부가 '작업장에서의 성평등(gender equality in workplace)' 증진이라는 보다 큰 맥락에서 간접적으로 남녀 임금격차 개선에 접근했던 것에 비해 좀 더 직접적이고 획기적인 것으로 보인다. 그러나 이 계획이 남녀 임금격차 해소를 위한 효과적인 개선 방안이 될 수 있는지는 일차적으로 해당 정부안이 남녀 임금격차의 주요 원인을 적절히 저격하고 있는가에 달려 있을 것이다. 이 글에서는 남녀 임금격차 보고 의무화 법률 제정안에 대한 공청(government consultation)을 위해 정부 평등청(Government Equalities Office)이 발간한 정부 문건²⁾

1) 1970년 평등임금법은 1975년 성차별금지법(Sex Discrimination Act 1975)과 1995년 연금법의 평등 조항과 함께 2010년 평등법(Equality Act 2010)으로 대체되었다.

2) Government Equalities Office(2015), Closing the Gender Pay Gap: Government Consultation, <https://www.gov.uk/government/consultations/closing-the-gender-pay-gap>

을 바탕으로 현 보수당 정부가 이해하고 있는 남녀 임금격차의 현황 및 원인을 살펴보고, 지난 연립정부 기간 동안 보수당이 자민당과 함께 해온 남녀 임금격차 해소를 위한 노력이 어떤 원인에 방점을 두고 있었는지 개괄한다. 이어서 새로이 법류로 제정될 대기업의 남녀 임금격차 보고 의무화가 이전 정부의 노력들이 가진 한계를 실질적으로 극복하고자 하는 의지에서 비롯되었는지에 대해 검토한다.

■ 남녀 임금격차의 현황과 원인

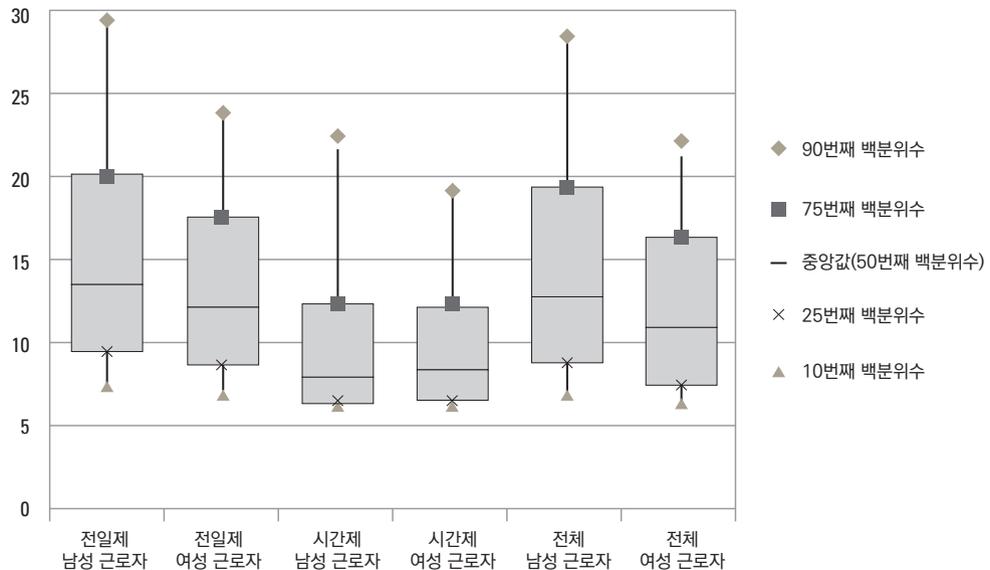
영국 통계청(Office for National Statistics: ONS)이 발표한 2014년 근로시간 및 근로소득 연간 조사(Annual Survey of Hours and Earnings: ASHE)³⁾에 따르면 조사가 시작된 1997년 이래 남녀 임금격차가 가장 줄어든 것으로 나타났다(그림 1 참조). 1997년 27.5%였던 남녀 임금격차는 2014년 4월 현재 19.1%로, 이는 남성 근로자가 1파운드를 벌 때 여성 근로자는 0.80파운드를 번다는 의미이다. 전일제 근로자만을 살펴봤을 때도 9.4%로 가장 줄었고, 시간제 근로자들 사이에서는 여성이 오히려 5.5%를 더 받는 것으로 나타났다. 그러나 시간제 일자리는 저임금일 가능성이 높고 여성 근로자의 비율이 남성 근로자보다 훨씬 높기 때문에 전체 남녀 임금격차에 중요한 영향을 미친다. 뿐만 아니라 산업부문별 남녀 임금격차의 차이가 매우 크다. 금융보험 부문(35.2%), 전기/가스/냉난방 공급 부문(28.5%), 과학기술전문 부문(20.5%)의 남녀 임금격차가 가장 큰 반면 상·하수도/폐기물 관리 및 재활용 부문(0.8%), 수송 및 보관업 부문(-2.2%), 채광 산업 부문(-4.2%)의 남녀 임금격차가 가장 낮았다.⁴⁾

남녀 임금격차를 초래하는 요인들은 다양한데, 기업의 남녀 임금격차 보고 의무화 법률 제

3) ONS(2014). Annual Survey of Hours and Earnings, 2014 Provisional Results, <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/ashes/annual-survey-of-hours-and-earnings/2014-provisional-results/stb-ashes-statistical-bulletin-2014.html>

4) 이 수치들 역시 2014년 근로시간 및 근로소득 연간 조사(ASHE)에서 나온 것이지만 통계청 보고서에서는 확인할 수 없었고 Government Equalities Office(2015)가 발간한 공청 문건에서 발췌했다. 남녀 임금격차는 남성의 근로소득 대비 남녀 각각의 평균 근로소득 간의 차이를 계산한 것이므로 (-)는 여성의 임금이 남성보다 더 높다는 것을 의미한다.

[그림 1] 시간당 총 근로소득(gross hourly earnings; 시간외 수당 제외) : 2014년 4월



자료 : ONS, Annual Survey of Hours and Earnings(ASHE).

정을 위한 공청 문건에서 현 보수당 정부는 여러 요인들이 상호 관련되어 누적 효과를 나타내는 것으로 보고 있다. 학업을 마친 젊은 여성들은 매우 제한된 산업분야에 취업한다. 단적으로 보건사회사업 분야에 종사하는 근로자의 80% 정도가 여성인데, 이 산업분야의 평균 임금은 전체 평균 임금보다 주당 약 40파운드 가량 낮다. 반면 정보통신기술 분야(68%)나 에너지공급 분야(74%)와 같은 고임금 산업분야의 대부분은 남성 근로자들이 주류를 이루고 있다. 같은 맥락에서 여성은 남성보다 저임금 직종이나 일자리에 집중되어 있다. 건축가의 20%, 엔지니어의 7%만이 여성인 반면, 비서직의 92%, 보육 보조원의 94%가 여성이다. 전일제로 일한 경력의 차이나 이전에 시간제로 일한 경력 혹은 가사 및 육아를 위한 경력단절 역시 남녀 임금격차를 초래하는 요인으로 작용하며, 자녀가 있는 여성 근로자들이 더 큰 책임을 요구하는 직위의 승진을 원하지 않을 것이라는 기업의 근거 없는 가정도 남녀 임금격차에 영향을 미치는 것으로 추측되고 있다. 실제로 자녀, 손자녀, 고령 부모를 돌보기 위한 근로시간 단축은 여성들 사이에서 중요한 과제다. 또한 고령 여성 근로자들에게는 근로시간 단축의 필요성과 더불어 고용기회 확대를 위한 기술 유지 및 습득이 또 하나의 중요한 과제로 언급되고 있다. 여성은

현재 전 영국 노동력의 47%를 차지하고 있지만 기업의 관리자나 임원, 정부 고위층의 34%가량만을 구성하고 있다. 뿐만 아니라 연공서열이 비슷하다 하더라도 여성이 남성보다 임금이 낮은 경우가 많은데, 이에 대해서는 남성이 여성보다 임금 협상에 더 적극적일 가능성이 있을 것으로 추측되고 있다.

■ 지난 연립정부의 남녀 임금격차 해소 노력

지난 연립정부의 남녀 임금격차 해소를 위한 노력들은 기업과의 파트너십 강화를 통해 남녀 임금격차와 연관된 기업 환경을 변화시키려는 것이 기본 전략이었으며, 다음의 세 가지 정부 활동으로 요약될 수 있다. 우선, 연립정부는 각 기업에서 여성 임원을 확대하는 방안을 모색하기 위해 2010년 데이비스 경에게 관련 검토를 맡겼고, 2011년 발표된 데이비스 경 보고서(Lord Davies review)⁵⁾가 권고한 바에 따라 기업이 여성 임원 확대를 위한 구체적인 목표를 설정하도록 장려하고 변화를 모니터링하여 매년 보고서를 발간해 왔다. 그 결과 2010년 12.5%였던 FTSE 지수⁶⁾ 100 기업의 여성 임원 비율이 2015년 현재 23.5%로 상승했다. 둘째, 연립정부는 기업을 대상으로 한 ‘생각하고, 행동하고, 알려라(Think, Act, Report)’ 캠페인⁷⁾을 통해 남녀 격차를 없애는 방법 틀을 제공하고 기업의 캠페인 가입을 장려하여 스스로 작업장 내 성평등을 실천할 수 있도록 유도했다. 전체 250만 명 이상의 근로자를 고용하고 있는 280여 개 기업이 현재 이 캠페인에 참여하고 있으며 이 가운데 약 10%가 민간부문이다. 셋째, 연립정부는 2012년 여성사업위원회(Women’s Business Council)를 설립하여 여성의 경제 공헌을 최대화할 수 있는 방안에 대해 조언하도록 하고 2013년 발간된 위원회 보고서⁸⁾의 권고사항에 따라 여성의 경제활동 참여에 관한 정부의 상세계획⁹⁾을 만들었다. 이 상세계획은 남녀 임금격차 해소와 관련

5) Lord Davies (2011). Women on Boards, <https://www.gov.uk/government/news/women-on-boards>

6) Financial Times Stock Exchange, 파이낸셜 타임스와 런던국제증권거래소 주가 지수

7) <https://www.gov.uk/think-act-report>

8) <http://womensbusinesscouncil.dcms.gov.uk/1-starting-out/>

9) Government Equalities Office (2013). Women and the Economy, <https://www.gov.uk/government/publications/women-and-the-economy-government-action-plan>

하여 2013년 이후 진행된 정부의 재정적 투자와 법규 개정, 새로운 조직의 설립과 캠페인 활동을 포괄하는데, 그 주요 내용은 남성의 일과 여성의 일이 따로 있다는 고정관념을 타파하는 것과 부모가 자녀에게 교과과목과 직업에 대한 정보를 풍부하게 제공할 수 있도록 지원하는 것, 과학, 기술, 공학 분야를 강조하고 여성의 유입을 유도하는 것, 부양 의무가 있는 사람들도 계속 일할 수 있도록 지원하는 것, 그리고 고령노동자를 위한 사업 챔피언(Business Champion for Older Workers)을 새로 뽑아 고령노동자의 특성과 관련된 조언을 듣는 것 등을 포함한다.

연립정부의 세 가지 주요 남녀 임금격차 해소 방안은 현 보수당 정부에서도 지속될 전망이다. 이 방안들은 연립정부가 남녀 임금격차의 원인들 가운데 여성의 낮은 직장 내 지위와 특정 산업 집중에 초점을 맞추고 있었다는 것을 보여주는데, 이 같은 연립정부 시절의 인식은 앞서 살펴본 남녀 임금격차의 원인에 대한 공청 문건의 기술에서 보듯이 여전히 현 보수당 정부까지 이어지고 있는 것으로 보인다.

■ 기업의 남녀 임금격차 보고 의무화

현 보수당 정부는 250인 이상 민간기업과 비영리기업 사용자를 대상으로 각 기업 남녀 근로자의 임금격차에 대한 정보를 의무적으로 보고하도록 하는 법률을 제정하기로 하고 2015년 7월 14일부터 9월 6일까지 공청 기간을 갖는다고 발표했다. 새 법률 제정은 “법이 언급하고 있는 요소들에 근거하여) 남녀 근로자 간 임금 차이가 존재하는지를 검토할 목적으로 사용자에게 근로자의 임금 관련 정보를 요구할 수 있다”고 명시한 2010년 평등법(Equality Act 2010) 제78조에 법적 근거를 두고 있다. 여기에서 근로자는 고용계약(contract of employment)뿐만 아니라 견습생제 계약(contract of apprenticeship) 혹은 2010년 평등법 83조가 정하고 있는 개인 근로계약(contract personally to do work)에 의해 고용된 모든 이를 가리킨다.

정부는 2016년 상반기에 법률 제정을 완료하겠다는 계획을 세우고 있지만 상세한 법률 내용은 결정되지 않았고 공청 기간에 모인 의견들을 토대로 구체적인 법률안을 만들 예정이다. 대표적인 공청 질의 내용은 사용자들의 남녀 임금격차 정보 제출 방식을 묻는 것으로, 남성 근로자 근로소득 대비 남녀 근로자 평균 근로소득의 차이를 나타내는 단일 수치 보고, 전일제와

시간제의 남녀 임금격차 구분 보고, 조직 내 지위 및 직무 유형에 따른 남녀 간 근로소득 차이 보고 등이 선택지로 제시되었다. 또한 남녀 임금격차 정보에 대한 사용자의 추가적인 설명 제공을 법적으로 강제할 것인지, 법적으로 강제하지 않되 가이드라인을 제공할 것인지, 혹은 자발적으로 선택하게 할 것인지를 묻고 있다. 이 밖에도 사용자의 보고 간격과 법률 시행으로 사용자가 부담하게 될 비용, 법률 시행의 시점, 남녀 임금격차 산정 기준 시점, 법률 시행과 관련하여 정부가 사용자를 도울 수 있는 구체적인 방법과 기업의 법률 준수를 모니터링하는 효과적인 방법, 그리고 남녀 임금 정보 누락이나 수정을 정당화하는 위험 요인들에 대해서 의견을 구하고 있다.

본래 250인 이상의 대기업을 대상으로 남녀 근로자 평균 임금 공개 의무화가 지난 연립정부 시절 자민당에 의해 강력 추진되었으나 당시 보수당의 반대로 무산되었었다. 그러나 2015년 총선에서 보수당은 평등임금 보고 의무화(mandatory equal pay reporting)를 선거공약에 포함 시켰다. 기업의 남녀 임금격차 보고 의무화 계획은 현 보수당 정부의 공약 이행으로, 남녀 임금 투명성(gender pay transparency)이 초래할 긍정적 효과를 통해 남녀 임금격차 개선을 꾀하고 있다. 남녀 임금 투명성의 긍정적 효과에 대한 기대는 연립정부 시절 확인된 정보 투명성의 긍정적 효과에 관한 여러 사례들¹⁰⁾과 최근 IFF 리서치에 의해 수행된 조사 결과에 근거하고 있다. 특히 독립 연구기업인 IFF 리서치가 올해 정부 평등처에 제출한 보고서는 직접적으로 남녀 임금 및 임금격차에 관한 기업의 자체 검토 경험을 다루고 있다. 민간 및 비영리 부문 사용자 855명을 대상으로 2014년 9월에 실시한 전화 설문조사 결과를 분석한 해당 연구 보고서¹¹⁾에 따르면, 응답 기업의 41%가 남녀 임금격차를 조사하기 위해 임금 데이터를 자체적으로 분석한 것으로 나타났으며, 다른 10%도 구체적인 분석 계획을 가지고 있었다. 그러나 공식적으로 남녀 임금격차를 검토(formal gender pay reviews)한 기업은 전체 응답 기업의 31%에 불과했으며, 공식 검토 기업 가운데서도 10%만이 내부적으로, 7%는 공개적으로 검토 결과를 발표한 것으로 나타났다. 내부적으로든 공개적으로든 공식 검토 결과를 발표한 기업 중 다수는

10) 공청 문건에서 언급된 정보 투명성의 긍정적 사례로는 The Lord Davies Review, The Police Effectiveness Efficiency Legitimacy (PEEL)와 MyNHS 등이 있다.

11) IFF Research (2015). *Company Reporting: Gender Pay Data*. <https://www.gov.uk/government/publications/company-reporting-gender-pay-data>

결과 발표로 긍정적인 경험을 했다고 응답한 반면, 결과 발표가 기업에 부정적인 영향을 미쳤다고 응답한 사용자는 한 명도 없는 것으로 나타났다.

기업의 남녀 임금격차 보고 의무화 계획은 노동당이 수년간 주장해오던 임금 투명성이 마침내 받아들여져 남녀의 임금격차를 줄이는 첫걸음이 될 것이라는 긍정적인 반응을 얻었으나¹²⁾ 적어도 두 가지 점에서 중요한 비판을 받고 있다. 첫째, 새로운 법률 제정이 노조에 의해 오랫동안 주장되어온 평등임금법 개정의 핵심인 평등임금 검토(equal pay audit)¹³⁾를 사용자에게 강제하지 않는다는 점이다.¹⁴⁾ 이것은 남녀 임금격차의 원인에 대한 보수당 정부의 인식에 근본적인 의문을 제기하는 것으로, 여성의 노동시장 내 취약성 외에 평등법이 정하고 있는 동일 업무, 동일임금 원칙이 지켜지지 않아 남녀 간에 임금격차가 발생하는 것은 아닌지 확인해야 할 필요성을 주장하는 것이다. 둘째, 남녀 임금격차 보고 의무화가 정부의 기대대로 사용자의 자발적인 조치로 이어질지에 대한 의문이다. 제정될 법률은 임금격차 정보의 보고 의무만을 명시할 뿐, 사용자가 데이터를 다룰 때 취해야 할 수칙이나 보고 과정에서 노조나 직장 협의체가 하는 역할에 대한 법적 규정을 포함하지 않을 것이기 때문이다.¹⁵⁾

■ 맺음말

올 초 총선에서 남녀 임금격차 보고 의무화가 보수당의 선거공약이 되면서 남녀 간 임금격차는 집중적으로 여론의 관심을 받아왔다. 남녀 임금격차의 해소 방안으로 발표된 기업의 남

12) <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-33515629>

13) 평등임금 검토는 한 기업에서 동일업무를 하는 집단의 임금을 비교하고 성별, 인종, 장애여부, 작업 패턴에 따라 임금격차가 발생하는지를 조사하여 니열된 요인들 중 어떤 이유로도 격차가 발생하지 않도록 계획하는 것을 포함한다(<http://www.equalityhumanrights.com/private-and-public-sector-guidance/employing-people/managing-workers/equal-pay/equal-pay-audit-toolkit/carrying-out-equal-pay-audit>).

14) <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/15/transparency-gender-pay-gap-david-cameron>

15) <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/15/transparency-gender-pay-gap-david-cameron>

녀 임금격차 보고 의무화 법률 제정 계획은 임금 투명성에 대한 사회적 요구를 정부가 일부 수용했다는 점에서 획기적인 것으로 평가될 수 있을 것이다. 그러나 이 계획은 남녀 임금격차를 발생시키는 주요 원인에 대한 정부의 인식이 노동계의 인식과는 큰 차이가 있음을 보여주기도 한다. 노동계가 평등법이 정하고 있는 ‘동일업무, 동일임금 원칙’의 위반이 남녀 임금격차의 원인 중의 하나가 아닌지를 기업의 임금격차 보고를 통해 파악할 수 있도록 해야 한다고 주장하고 있는 반면, 보수당 정부는 연립정부 시절부터 여성 근로자의 특정 산업 편중 및 취약성에 초점을 맞춰 남녀 임금격차를 해소하고자 노력해 왔다. 기업의 남녀 임금격차 보고 의무화 계획도 구체적인 내용이 공청 중에 있긴 하지만 노동계의 요구대로 평등임금 검토가 포함될 가능성은 희박해 보인다. 동일업무, 동일임금 원칙 준수 여부를 확인할 수 있는 공식 자료가 없는 상황에서 현 시점의 남녀 임금격차에 대한 기업 보고 의무화 계획은 관련법이 정한 대전제와 법 시행 주체의 사안 인식 사이의 간극을 보여주는 예라 할 수 있을 것이다. **KLI**