

성별 임금격차 해소를 위한 정책과제

장 지 연*

I. 머리말

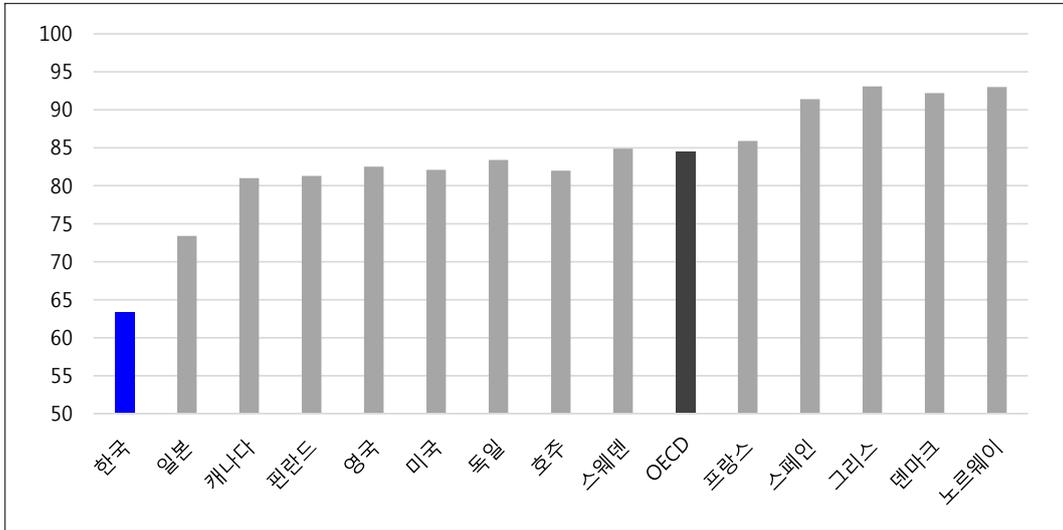
우리나라 여성근로자의 평균임금은 남성의 63.4%이다. 성별 임금격차 36.6%로 표현하기도 한다. 우리가 성별 고용률 격차나 임금격차를 자연스러운 현상으로 익숙하게 바라보고 있는 것과는 달리 선진국들은 이 문제를 거의 해결하였다. 많은 나라에서 여성의 임금은 남성임금의 90%를 넘어섰고, OECD 평균은 85%이다. 우리나라와 일본을 제외하면 여성임금이 남성임금의 80%에 미치지 못하는 나라를 찾기 어렵다.

여성이 남성과 같은 일을 하는 것이 아니라거나 근로시간이 더 짧고 근무기간도 더 짧기 때문이라는 등 여러 이유를 댈 수 있겠지만 이 모든 이유들도 결국 여성이 노동시장에서 남성과 대등한 위치에 서 있지 못하다는 것을 다양한 방식으로 다시 말한 것에 지나지 않는다. 남성 임금의 63.4%는 이 모든 과정을 압축적으로 요약해주는 지표라고 할 수 있다. 향후 고용평등을 실현해 가기 위한 정책적 노력을 기울여 나가야 할 것이며, 이때 그 성과를 가늠하기에 가장 적합한 지표는 성별 임금격차라고 생각된다.

저임금노동자 비율이라는 지표로 살펴보더라도 내용은 비슷하다. 중위임금의 2/3에 미치지 못하는 임금을 받는 노동자를 저임금근로자로 정의할 때, 우리나라의 저임금근로자 비중은 2014년에 23.7%로 25%인 미국에 이어 OECD 국가들 중에서 두 번째로 높은 수치를 기록하였다. 남성노동자만을 놓고 살펴보면 저임금근로자는 15.4%인 데 비하여, 여성노동자의 경우는 37.8%가 저임금근로자에 해당하여 결국 최고수준의 저임금노동자 비율을 기록하게 되는 것이다.

* 한국노동연구원 선임연구위원(jchang@klii.re.kr).

[그림 1] 남성임금 대비 여성의 상대임금 국가간 비교



자료 : OECD Employment Outlook 2016.

II. 여성 저임금 발생 기제

성별 임금격차에 관한 기존 연구들은 흔히 요인분해기법을 이용하여 교육수준이나 경력과 같은 인적자본의 영향, 가족의 구성에 따른 돌봄 책임의 영향을 구분하고 나서 그래도 설명되지 않는 부분에 대해서는 차별적 요인에 기인하는 것으로 간주하는 방식을 취해왔다. 격차의 상당부분이 모형에 포함된 변수만으로 설명되지 않는다는 사실, 즉 차별의 혐의가 있다는 것을 발견하였으나, 원인과 결과의 관계를 구분하는 데는 한계가 있었다. 예컨대, 여성의 근속기간이 남성보다 짧기 때문에 성별 임금격차가 발생한다고 설명하는 것으로 충분한가라는 질문이 제기된다. 차별적인 노동시장이기 때문에 여성의 근속기간이 짧아지는 것일 수 있다.

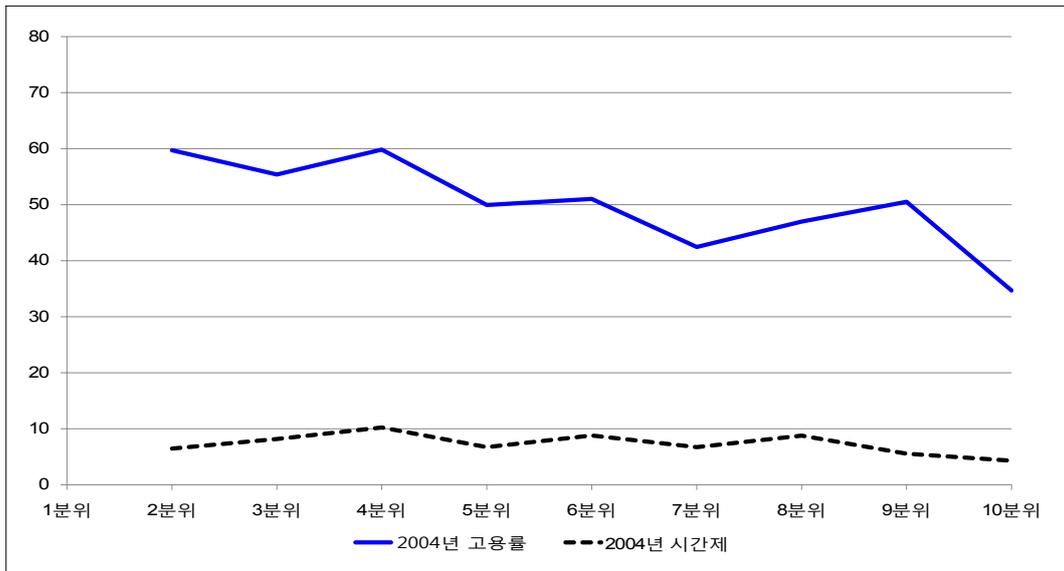
선택편의를 고려한 임금 분석은 이 문제를 우회한다. 상대적으로 고학력, 고숙련인 여성들이 노동시장에서 퇴장한다는 점을 통제하면 임금격차가 줄어드는 것으로 나타나는데(성재민, 2012), 이것을 달리 말하자면 성별 임금격차의 상당부분은 임금을 많이 받을 수 있는 여성들이 일하지 않기 때문에 나타난 현상인 것으로 설명된다는 뜻이다. 이것은 물론 사실이지만 왜 높은 인적자본을 가진 여성들이 노동시장에서 퇴장하는가에 대해서는 설명하지 않는다.

성별 임금격차에 대한 또 한 가지 가능한 설명은 그 직접적인 원인을 여성이 ‘저임금 부문’에 집중되어 있기 때문이라고 보는 것이다. 동어반복이 아니다. 여성이 학력이나 노동시장 경

힘과 같은 인적자본이 상대적으로 낮아서 임금이 낮아진다고 말하는 것과는 달리 노동시장이 기업규모와 정규/비정규직을 구분선으로 분절되어 있어서 그 경계를 넘어가기 쉽지 않은 이중 구조라면, 여성이 인적자본을 향상시킨다고 하더라도 고임금 일자리를 얻기 쉽지 않다는 것을 의미한다. 성별 직종분리가 분명하고 여성이 집중된 직종의 가치가 저평가된다는 연구결과들도 시사하는 바 크다.

이상과 같은 이론적 함의를 생각하면서 우리나라 여성 노동시장을 살펴보면, 다음과 같은 중요한 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 우리나라는 상대적으로 높은 임금을 받을 만한 여성이 노동시장에 나오지 않고 저임금이 예상되는 여성들이 더 높은 비율로 노동시장에 나온다. 배우자의 소득수준이 낮은 여성의 노동시장 참여율이 그렇지 않은 경우보다 높은 것으로 보아 미루어 짐작할 수 있다. 어느 나라나 마찬가지 아니겠냐고 생각할지 모르겠으나 그렇지 않다. 다른 나라의 경우는 과거에는 우리처럼 배우자의 소득수준이 낮을수록 여성 고용률이 높았으나, 최근에는 완전히 반대 상황으로 돌아섰다(김현경 외, 2015). 배우자의 소득수준이 높은 여성이 아마도 학력이 높을 가능성이 크고 노동시장에 나왔을 때 고임금이 예상되므로 노동시장 참여율이 높다. 그러므로 우리나라에서 높은 임금을 받을 만한 여성이 노동시장에 나오지 않는 것은 노동시장에서 자신의 눈높이에 맞는 일자리를 찾을 수 없기 때문이라고밖에는 달리 설명할 길이 없어 보인다. 결국 여성이 능력과 기여에 합당한 보상을 받지 못하고 있다는, 즉 차별받고 있다는 것이 성별 임금격차를 설명하는 유력한 가설이 된다.

[그림 2] 가구주의 소득분위별 배우자의 고용률과 시간제 비율



자료 : 한국노동패널자료(2015).

둘째, 학력이나 근속기간이 같은 남녀를 비교하더라도 임금격차는 상당히 크다. <표 1>에서 살펴보는 바와 같이 학력수준이나 근속기간이 길어지면 남녀 차이가 줄어들기는 하지만 그래도 여전히 상당히 큰 폭의 차이가 남아 있다. 고학력 여성이 같은 직장에서 10년 이상 남아 있어도 유사한 조건의 남성근로자에 비해 80% 정도의 임금을 받는다. 자녀돌봄 때문에 일자리를 그만두지 않더라도 여성은 차별적인 노동시장에 직면한다는 것을 의미한다.

<표 1> 학력·근속기간별 남성임금 대비 여성임금의 비율

	2년 미만	2~5년 미만	5~10년 미만	10년 이상	전 체
고졸 미만	62.2	68.3	68.2	61.4	62.3
고졸	66.5	66.1	67.7	62.6	60.8
대학1~3년/중퇴	65.2	75.2	72.9	69.9	62.1
대졸 이상	68.2	70.5	70.8	80.1	66.6
전 체	66.6	66.3	66.0	72.6	61.7

자료 : 경제활동인구조사 2016년 8월.

셋째, 여성은 중소기업, 비정규직 등과 같이 임금이 낮은 부문에 높은 비율로 분포한다. 한국 노동패널자료에 따르면 여성임금근로자 중에서 공공부문이나 대기업의 정규직은 20%이며 중소기업 비정규직이 32.6%이다(표 2 참조). 여성근로자 중에서 중소기업 비정규직의 비중은 지난 2001~15년 사이에 크게 증가하였다(그림 3 참조). 2015년 기준으로 대기업 비정규직과 중소기업 정규직의 임금수준은 대기업 정규직 임금의 약 60% 수준이며, 중소기업 비정규직은 40% 수준이다(장지연, 2017).

<표 2> 공공/민간, 대/중소기업, 정규/비정규별 근로자 분포(2015)

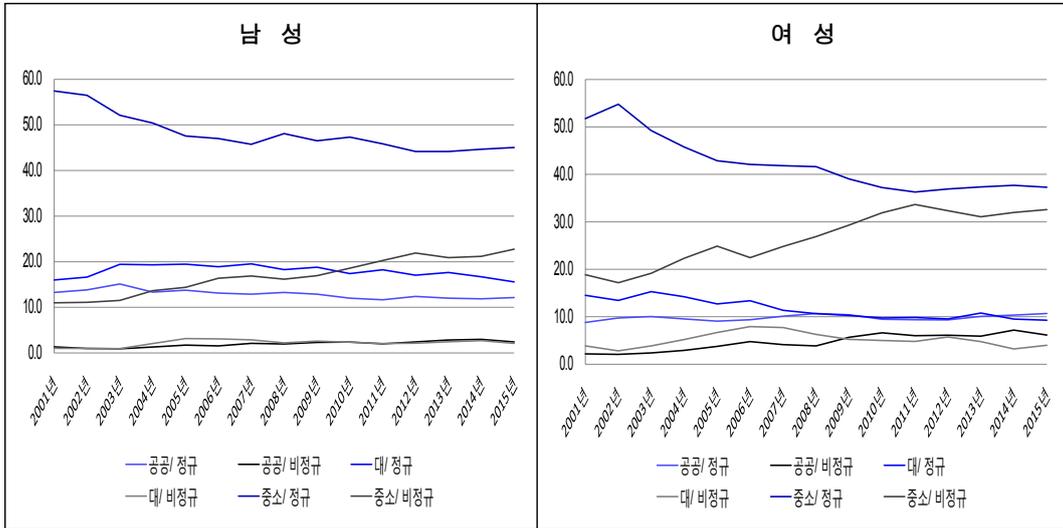
(단위 : %)

	공공부문		대기업		중소기업		전 체
	정규	비정규	정규	비정규	정규	비정규	
전 체	11.6	3.9	13.0	2.9	41.9	26.8	100
남 성	12.1	2.4	15.6	2.1	45.0	22.8	100
여 성	10.7	6.1	9.3	4.0	37.3	32.6	100

자료 : 한국노동연구원 노동패널자료(2016년).

마지막으로, 만약 여성이 남성과 똑같은 채용기회와 보상방식으로 대우받는다면 여성의 임금이 남성과 같은 수준까지 올라갈 수 있을까? 아마도 그렇지 못할 것이다. 우리 사회에서 여성들은 가족을 돌보는 책임을 오롯이 지고 있고, 남성들은 소득활동으로 가족을 부양하는 이외에 돌봄노동의 책임으로부터는 비켜서 있다. 여성과 남성은 평평한 운동장에서 게임을 하고

[그림 3] 노동시장 하위그룹별 증감추이



자료 : 한국노동연구원 노동패널.

있는 것이 아니다. 결국, 노동시장에서 유리천장과 유리벽의 형태로 나타나는 차별이 있고, 이에 대한 대응으로 인적자본이 높은 여성들이 노동시장에 진출하기를 주저하는 경향이 있으며, 가족 내에서 돌봄 책임이 여성에게 집중되어 있음으로 인하여 노동시장에서 대등한 경쟁을 할 수 없는 상황이라고 정리할 수 있다.

III. 정책방향

성별 임금격차의 원인을 여성의 인적자본 결핍에서 찾는다면, 여성의 교육·훈련 지원이 정책방향이 될 것이다. 그러나 이 글에서는 성별 임금격차의 직접적인 원인을 인적자본을 충분히 가진 여성들이 노동시장에 진입하지 않는 경향으로부터 찾고 있고, 좀 더 근본적으로는 분절화된 노동시장구조와 여성에게 집중되어 있는 가족돌봄 책임에 기인한다고 보았다. 문제를 이렇게 진단하고 나면, 단순히 차별금지만으로는 충분한 해답이 되지 않는다는 것이 자명해진다.

여성은 남성에 비해서 취업하기도 어렵고, 고임금 일자리에 취업하기는 더욱 어렵다. 취업한 이후에는 승진에서 불이익을 당하기도 한다. 따라서 일차적으로 필요한 것은 균등한 대우이다. 유능하고 자격을 갖춘 여성에게 이에 걸맞은 기회를 주어야 하며, 기여한 만큼 공정한 보상을 해달라고 요구한다. 이렇게 능력주의(meritocracy)를 요구하는 것은 남성과 여성이 ‘같음’을 강

조하는 입장이다. 여성주의 내에서도 남성과 여성의 ‘다름’을 강조하는 흐름이 있다. 여성이 본래적으로 가지고 있는 출산기능이나 오랜 사회화 과정의 결과로 형성된 육아역할이 그것이다. 이런 ‘다름’에 눈 감고 능력주의만 강조해서는 성별격차를 해소할 수 없다.

젠더 불평등을 해소하는 것이 어려운 이유는 때로는 남성과 똑같이 대우해 달라고 요구해야 하면서도, 다른 어떤 경우에는 여성적 특수성을 감안한 처우를 요구해야 하기 때문이다. 프레이저 외(2016)는 이것을 ‘분배와 인정의 딜레마’라고 칭하였다. 그러나 이때 인정의 요구를 여성이라는 정체성에 대한 인정을 요구하는 것이 아니라, ‘사회적 상호작용의 온전한 파트너로서의 지위’를 인정하라는 요구로 이해한다면 이 딜레마는 어느 정도 해소된다. 가장 일반화된 정의의 개념을 ‘동등(parity)’이라고 할 때, 이를 방해하는 장애물은 분배 부정의와 지위 불평등(무시)이다. 계급구조나 자원의 결핍이 모든 사람이 동료로 동등하게 사회에 참여하는 것을 가로막는 것이 전자의 경우이다. 제도적으로 위계화된 문화가치로 인해 자신의 지위를 거부당하는 후자의 경우도 동등한 참여를 가로막는다(프레이저 외, 2016: 429).

그러므로 고용평등정책을 추진함에 있어서는 동등한 참여(parity of participation)를 위하여 젠더 지위에 대한 인정이 필요하다는 이론적 틀이 올바른 안내자가 된다. ‘동등’을 추구하는 틀 안에서는 기존의 오랜 불평등한 관행을 바로잡기 위하여 적극적 조치(affirmative action)가 정당화된다. 일·가족 양립(일·생활 균형) 정책을 추진함에 있어서도 남성과 여성의 ‘동등’을 방해하는 장애물을 제거하는 데 초점이 맞추어져야 한다. 이런 취지에 부합하는 정책으로 다음과 같은 세 가지를 제안하고자 한다.

1. 적극적 고용개선조치 강화

적극적 고용개선조치는 공기업과 상시근로자 500인 이상의 민간대기업을 대상으로 여성노동자 비중과 여성관리자 비중을 보고하게 한 후, 이 비중이 동종업종 평균의 70%에 미달하는 경우 향후 어떻게 고용개선조치를 취할 것인지 시행계획서를 제출하게 하며, 이 시행계획에 따른 이행실적을 다시 점검하는 방식으로 운영되고 있다. 전체 여성근로자의 비율과 여성관리직 비율을 관리함으로써 고용률 제고와 성별 격차해소를 목표로 삼고 있다. 대상기업의 경우, 제도가 도입된 2006년 여성노동자 비율 28.7%에서 2014년 35.5%까지 약간 증가하였으나 만족스러운 수준은 아니다. 관리자 직급에서 여성의 비율은 2014년 16.2%로 보고되고 있으나, 관리자의 정의가 기업마다 달라서 개선의 정도를 확신하기 어렵다. 한편, 상장회사의 임원 중에서 여성의 비율은 2.5%에 불과한 것으로 보도되었다(연합뉴스, 2017. 4. 4).

적극적 고용개선조치의 효과가 기대에 미치지 못하는 것은 고용실적이 부진해도 벌칙조항이 없고 기업의 자발적인 노력을 촉구하는 데 그치기 때문이다. 부진 기업명단 공표는 2017년

에 처음으로 시행되었으므로 추이를 지켜볼 필요가 있지만, 공기업의 경우는 경영평가에 반영하고, 민간기업의 경우는 공공조달과 연계하는 등 대상기업이 제도에 적극적으로 동참할 인센티브 설계도 부가되어야 할 것이다.

무엇보다 성별 임금격차에 대해서 좀 더 직접적으로 개선노력을 촉구할 필요가 있다. 성별 임금격차 축소를 적극적 고용개선조치의 명시적인 목표로 추가하고, 임금현황에 대한 보고와 개선조치를 취하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 고용형태공시제처럼 임금공시제가 도입되는 것이 바람직하지만, 이것이 단기간에 시행하기 어려운 일이라면 현행 적극적 고용개선조치제도의 틀 내에서 임금에 대한 정보를 추가하고 기업의 성별 임금격차 해소 수준을 평가하는 것을 추가하는 방식으로 제도를 개선할 수 있다.

2. 남성의 육아휴직제도 활용도 제고

고용평등과 남녀 모두의 일·생활 균형을 위해서 당분간 가장 집중해야 할 정책과제는 남성의 육아참여를 확대하는 일이다. 성역할 분리를 완화하는 것이 남성과 여성이 동등하게 사회적 파트너로 참여하는 것의 출발점이기 때문이다. 남성들이 육아휴직을 사용하지 않는 이유는 크게 소득대체율이 낮기 때문과 회사 내 문화가 바뀌지 않고 있기 때문이다.

현재도 남성의 경우 육아휴직 첫 3개월의 소득대체율을 높게 적용해 주는 방식으로 운영하고 있고, 그나마 최근에는 육아휴직자의 10% 정도를 남성이 점하게 되었다. 이 비율은 앞으로 더 획기적으로 더 높아져야 할 것이다. 예산의 제약을 고려한다면, 오스트리아의 제도를 참고하여 육아휴직 기간과 급여액(소득대체율)을 연동하여 다양한 옵션으로 설계하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 즉, 육아휴직을 짧게 사용하면 그 기간 동안 소득대체율을 높게 적용해 주는 방식이다. 예를 들어, 아래와 같은 선택지 중에서 고르도록 한다면 소득이 높은 남성도 육아휴직을 사용할 것이다.

[예시]

- A: 3개월×소득의 100% [상한선 400만 원]
- B: 6개월×소득의 80% [상한선 200만 원]
- C: 9개월×소득의 60% [상한선 130만 원]
- D: 12개월×소득의 40% [상한선 100만 원]

3. 근로시간 일시단축 청구권제도 도입

근로시간 일시단축 청구권이란 전일제-시간제 양방향 전환과 같은 의미이다. 애초에 시간제라는 고용형태로 채용을 하는 경우 회사 내에서 특수한 지위로 취급되지 않을 수 없고 정규직 전환에는 어려움이 발생하게 된다. 따라서 시간제 근로자를 뽑을 것이 아니라, 전체 고용인원을 늘리고 그중에서 근로시간의 단축이 필요한 근로자에게 단축을 허용하는 방식으로 운영하는 취지이다. 네덜란드가 전일제↔시간제 간 양방향 전환청구권을 보장하고 있는 것을 참고할 수 있다. 근로자가 일정 기간 단위로(예를 들어, 한달 또는 분기) 전일제 근로와 시간제 근로를 선택하여 사용자에게 요청할 수 있도록 하는 것이므로 법개정이 필요하다. 인사관리에 현행보다 비용이나 노력이 많이 요구될 것으로 예상되며, 이 점은 중소기업에서 더욱 심할 것으로 일정기간 지원이 필요할 수 있다.

IV. 맺음말

우리나라는 성별 임금격차가 다른 나라에 비해 유난히 클 뿐 아니라 격차가 좀처럼 좁혀지지 않고 있다. 여성의 평균적인 학력수준은 남성에 비해 낮지 않은 데 비해서 노동시장에 참여하는 여성의 학력수준은 남성보다 낮은 편이다. 출산·육아로 인한 경력단절이 빈번하며, 인적자원 수준이 상대적으로 높은 여성들이 노동시장으로 돌아오지 않는 경향이 있기 때문인 것으로 보인다. 주요 선진국의 경우 여성 고용률은 배우자의 소득수준에 관계없이 일정한 데 비해서 우리나라는 배우자의 소득수준이 높은 여성들의 고용률이 낮은 경향도 발견된다. 높은 인적자원을 보유하고 있더라도 노동시장에서 이에 걸맞은 대우를 받지 못하는 현실을 반영한 것으로 보인다. 유사한 학력과 근속년수를 가진 남성과 여성노동자를 비교해 보면 이러한 사실이 통계적으로 확인된다.

동일가치노동 동일임금의 실현이 요원한 현실에서 성별 임금격차를 축소하기 위해서는 차별을 효과적으로 막아내는 것이 일차적인 과제이겠으나, 이것만으로는 충분치 않다. 가족돌봄의 책임을 거의 전적으로 여성이 지고 있는 사회에서 임금차별 금지만으로 임금격차가 축소되는 않는다. 여성이 남성과 동등한 사회적 파트너로서의 지위를 인정받는 것을 이념적 지표로 삼고 정책을 수립해 나가는 것이 필요하다. 기울어진 운동장을 바로잡는 적극적 고용개선조치에 좀 더 힘이 실리고, 남성의 육아참여를 확대하고, 일·생활 균형을 위해 시간주권을 남녀노동자에게 부여하는 정책의 추진을 제안하는 바이다. **KLI**

[참고문헌]

김현경 외(2015), 『시간제 일자리 확산이 소득불평등과 빈곤에 미치는 영향』, 한국보건사회연구원.

프레이저 외(2016), 문현아·박건·이현재 옮김. 『불평등과 모욕을 넘어: 낸시 프레이저의 비판적 정의론과 논쟁들』, 그린비, Nancy Fraser et al., Kevin Olsoned, *Adding Insult to Injury: Nancy Fraser Debates Her Critics*, Verso, 2008.

성재민(2012), 「2000년대 남녀 임금격차의 변화: 선택편의의 검증」, 『여성경제연구』 9(1).

장지연(2017), 「고용형태 다양화와 노동시장 불평등」, 『고용·노동브리프』 제69호, 한국노동연구원.

OECD(2016), *Employment Outlook 2016*, OECD.

연합뉴스, 「‘유리천장’ 10대그룹 상장사… 여성임원 ‘2.4%’ 불과」, 2017. 4. 4, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/03/0200000000AKR20170403161300008.HTML?input=1179m>.