

발행처 고양연구원 발행인 김남준 www.goyang.re.kr

주 소 경기도 고양시 덕양구 고양대로 1415 창조혁신캠퍼스성사 C존 9층 TEL 031-8073-8341

고양시 성별임금격차 현황과 고용평등임금공시제 도입방안

문정화 고양연구원 연구위원

임연옥 한림대학교 전)연구교수

정하영 고양연구원 연구위원

요약

□ 성별임금격차, 완화되고 있지만 여전히 30%대

- 통계청 지역별고용조사(사업체 소재지 기준) 자료를 활용하여 2013~2025년 전국·경기도·고양시의 성별임금격차 변화를 4년 간격으로 살펴봄
- 2025년 고양시 임금근로자의 성별임금격차는 30.30%로 전국(32.40%), 경기도(34.28%)보다 낮은 수준이나, 남성 임금이 100원일 때 여성 임금은 여전히 69.7원에 그침

□ 연령·학력·산업·직업별로 격차의 양상이 상이함

- 연령별로는 50대(39.98%)에서 가장 크고 20~30대는 상대적으로 작아, 경력 단절 후 재취업 임금손실이 주요 원인으로 추정됨
- 학력별로는 경기도와 반대로 학력이 높을수록 격차가 작아지는 경향을 보임
- 보건복지서비스업(53.36%), 금융보험업(50.18%), 기능원직(56.77%) 등 특정 업종·직군에서 격차가 두드러짐

□ 고양시 자체 개선방안 및 고용평등임금공시제 도입 제언

- 고양시는 전국 최초로 「성별임금격차 개선 조례」(2020)를 갖추고 있음. 새 제도 신설보다 기존 조례의 실질적 가동(실태조사, 개선계획 수립, 개선위원회 운영)과 고용평등임금공시제(의무조항), 공시 주기 및 방법 정례화, 적용 대상의 확대 등 조례 보완이 필요함
- 격차가 두드러진 보건복지서비스업·금융보험업·기능원직 등을 우선 관리 대상으로 지정하고, 중장년·저학력 여성(돌봄·단순노무직 노동가치 저평가)과 고학력·전문직 여성(유리천장) 각각에 맞춘 투트랙(Two-track) 지원이 필요함
- 국가 고용평등임금공시제(2027년 3월 시행 목표)를 기다리기보다 자체 기준으로 적용대상 확대를 선도적으로 추진하되, 향후 국가 기준과의 정합성을 확보할 수 있도록 여지를 두고 설계할 필요가 있음

01 성별임금격차와 고용평등임금공시제

■ 성별임금격차와 고용평등임금공시제 논의의 배경

- 성별임금격차는 OECD 국가 중 한국이 가장 큰 폭으로 지속해온 노동시장 불평등 지표 중 하나로, 여성의 경력단절, 산업·직군별 성별 분리, 근속연수·직급의 차이 등 복합적 요인이 반영된 결과로 논의되어 왔음
- 최근 국내외적으로 임금정보 공시를 통해 격차 해소를 유도하는 제도(Pay Transparency)에 대한 관심이 높아지고 있으며, 지자체 차원에서도 실태를 파악하고 정책 수단을 모색할 필요성이 커지고 있음
- 국제 실증연구에서 임금공시제의 격차 축소 효과가 반복적으로 확인됨
 - 캐나다 공공부문은 도입 후 격차가 20~30%p, 덴마크는 약 13%, 영국은 18% 감소하였고, 독일은 시행 이후 격차 완화 속도가 약 2배로 빨라짐(Baker et al., 2022; Bennedsen et al., 2022; Blundell, 2021; Duchini et al., 2020)
- 고양시는 2020년 전국 최초로 '성별임금격차 개선 조례'를 제정하여 산하기관에 대한 정기적인 실태조사를 명문화하고, 이를 바탕으로 한 개선 계획 수립의 제도적 기반을 타 지자체보다 선제적으로 마련하고 있음
- 정부는 국정과제 97 「기회와 권리가 보장되는 성평등 사회」를 통해 고용평등임금공시제 도입을 추진 중이며, 이에 따라 성별임금격차 완화를 위한 정책 대상도 공공기관을 넘어 민간기업까지 확대되는 추세임. 고용평등임금공시제란 기업·기관이 직급·직군 등 단위별로 남녀 임금 정보를 정기적으로 공시하도록 하여, 공시 자체가 격차 축소의 유인으로 작동하도록 설계된 제도임
- 이러한 흐름은 2026년 들어 입법 단계로 구체화됨. 「양성평등기본법」 개정안이 국회에 계류 중이며, 개정안은 2027년 3월 시행을 목표로 고용평등임금공시제 도입을 규정하고 있음
- 2026년 4월 발의된 개정안에 따르면 공시 대상 기업은 노동조합 혹은 근로자대표의 의견을 들은 뒤 직종별·직급별·고용형태별 남녀 근로자 현황과 임금 현황, 임금격차 개선 계획 등을 매해 성평등가족부 장관에게 제출해야 하며, 자료를 제출하지 않거나 허위로 제출할 경우 최대 1000만원의 과태료가 부과될 수 있음. 우선 적용 대상은 공공기관, 지방공기업, 상시근로자 500인 이상 민간기업이며, 정부는 제도 시행 후 300인 이상 민간기업 등으로 공시 대상을 단계적으로 확대하겠다는 방침임

■ 성별근로공시제 운영 현황

- 2020년 12월 「저출산·고령사회 기본계획」에서 추진과제 중 하나로 '성평등 경영 공표제'가 발표되고 현재 공공과 민간 영역에서 각각의 공시 시스템을 통해 점진적으로 이행되고 있음
 - 공공부문의 경우 기획재정부의 '알리오(ALIO)'를 통해 중앙 공공기관 및 준정부기관의 직급별·성별 임금 현황과 임직원 비율이 공개되고 있으며, 행정안전부의 '클린아이(Clean Eye)'를 통해 지방공기업의 성별 고용 통계가 공시되고 있음
 - 민간부문의 경우, 상장법인은 「자본시장법」에 따라 금융감독원 전자공시시스템(DART)의 사업보고서 내에 남녀 근로자 수, 평균 근속연수, 1인당 평균 급여액을 분리하여 기재하도록 의무화되어 있으며, 최근 전국은행연합회 등 주요 산업 협회 단위에서도 ESG 경영 지표의 일환으로 성별 다양성 현황을 자율적으로 공시하는 추세가 확대됨
- 다만, 지방출자·출연기관 725개소의 경우 경영공시 항목 내에 성별근로공시와 관련된 구체적인 지표가 명시되어 있지 않아 공시 체계의 사각지대에 놓여있으며, 현행 시스템은 중앙 공공기관(알리오) 및 지방공기업(클린아이) 등 기존 경영공시 플랫폼에서 성별근로공시제와 관련된 핵심 항목만을 추출하여 가시화한 웹페이지 수준에 머물러 있음

■ 지자체 임금공시제 운영 사례

- 서울시는 2019년 전국 최초로 「서울특별시 성평등 기본 조례」 제48·49조에 근거한 '성평등임금공시제'를 시작함. 첫 공시(2018년 임금 기준) 당시 투자출연기관 중 최대 46.42%의 격차가 확인되었고, 이후 노사 협의를 통한 자체 개선계획 수립 → 시 모니터링으로 이어지는 '선순환 구조'를 만든 것으로 평가됨
 - 서울시 공시 대상은 지속적으로 확대되어 왔음: 2018년 투자출연기관(22개) → 2021년 서울시 본청·서울시립대 포함 → 2024년(제4차) 51개 기관(본청·시립대, 공사·출연기관 22개, 민간위탁기관 27개)까지 넓어짐. 공시 항목은 직급별·직종별·재직기간별·임금구성항목별 격차이며, OECD 방식으로 산출함
- 제주도는 2023년 「제주특별자치도 성별임금격차 개선 조례」를 제정하고 2024년 전문가 11명·공무원 5명으로 구성된 '성별임금격차 개선위원회'를 발족함. 2026년 3월(세계 여성의 날) 산하 17개 공기업·출자출연기관을 대상으로 첫 공시를 실시했으며, 전체 기관 기준 중위임금 격차 22.22%, 평균임금 격차 25.68%로 나타남
 - 제주도는 공시 이후 ① 기관별 맞춤형 컨설팅 → ② 공공기관 경영평가 지표·보수인사 규정 개선 연계 → ③ 민간위탁기관·민간기업으로 단계적 확대(조달·입찰 인센티브 연계)라는 3단계 로드맵을 제시하고 있어, 공시 이후의 후속 조치 설계에 참고할 만함
- 경남의 경우 양성평등 기본 조례 내 임금공시에 대해 임의조항으로 설명하고 있으며, 경남 지역 기초지자체 내 창원시만 독립된 성별임금격차 개선 조례를 시행 중임. 나머지 17개 시군은 관련 조례가 없어(2026년 5월 기준), 조례 유무가 지자체별 제도 실행력의 격차로 이어지고 있음이 지적됨
- 고양시는 2020년 「성별임금격차 개선 조례」를 제정하여 처우개선위원회 설치, 실태조사 실시, 성별임금격차 개선계획 수립에 관한 법적 근거를 이미 갖추고 있어, 조례가 없는 지자체에 비해 비교적 유리한 출발선에 있다고 볼 수 있음
 - 다만 적용 대상이 고양시 출자·출연기관과 지방공기업에 국한되어 있고, 실태조사 결과 공표가 임의조항으로 규정되어 있어 공표 여부가 재량에 맡겨져 있으며, 공시 주기와 공시 방법(장소)에 관한 구체적 규정이 없어 실효성 있는 제도 운영을 위해서는 이 부분에 대한 조례 개정이 필요함
 - 현재 고양시 공공기관의 정원내 정규직과 무기계약직을 대상으로 하고 있으나 향후에는 공공기관의 정원외 직원도 포함해서 조사를 할 필요가 있으며 공무원을 비롯하여 시 민간위탁기관, 민간기업까지 순차적으로 늘려갈 필요가 있음. 이에 고양시는 국가 제도화 일정을 참고하되, 기존에 마련된 조례·실태조사 기반을 활용해 실태조사 대상 확대와 고용평등임금공시제 정책 수단 검토를 선제적으로 진행할 필요가 있는 시점임
- 본 고에서는 지역별고용조사 데이터를 활용하여 고양시에 소재한 사업체의 성별임금격차를 분석해 보고 정책적 시사점과 고용평등임금공시제 도입 방안을 제시하고자 함

■ 분석 자료 및 방법

- 자료: 통계청 「지역별고용조사」 상반기 자료(사업체 소재지 기준)
- 대상: 15~64세 사업체 종사 임금근로자의 최근 3개월 월 평균 임금(시군구 가중치 적용)
- 분석 시점: 2013·2017·2021·2025년 4개년도를 4년 간격으로 비교하여 추세를 파악
- 분석 범위: 전국 → 경기도 → 고양시 순으로 범위를 좁히며 비교분석하고, 고양시는 연령·학력·산업·직업·종사상 지위 등 세부 지표별로 심층 분석
- 성별임금격차 산식: 임금격차(%) = $100 - (\text{여성 월 평균 임금} \div \text{남성 월 평균 임금} \times 100)$ → 수치가 클수록 격차가 심각함을 의미

02 전국 및 경기도 성별임금격차 현황

□ 전국 성별임금격차 추이

- 2025년 전국 임금근로자의 월 평균 임금은 346.42만원(남성 405.67만원, 여성 274.22만원)이며, 성별임금격차는 32.40%로 나타남
- 전국 성별임금격차는 2013년 38.80%에서 2025년 32.40%로 12년간 6.40%p 완화되었으나, 2021~2025년 사이에는 0.85%p 완화에 그쳐 최근 개선 속도가 둔화되는 모습을 보임
- 경기도의 성별임금격차는 2013년 38.78%에서 2025년 34.28%로 4.50%p 완화되어, 전국 평균(6.40%p 완화)보다 개선 속도가 더딤

전국·경기도 성별임금격차 추이(2013~2025)

항목	2013년	2017년	2021년	2025년
전국 격차(%)	38.80	37.22	33.25	32.40
경기도 격차(%)	38.78	38.11	33.68	34.28

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사 상반기(각 연도), 임금격차(%) = $100 - (\text{여성 월평균임금} \div \text{남성 월평균임금} \times 100)$

□ 인구·산업 특성별 격차 요약

- 연령별로는 20대(10.70%)에서 50대(43.02%)로 갈수록 격차가 확대되며, 이는 여성 임금이 30대(309.72만원)를 정점으로 하락하는 반면 남성은 50대까지 계속 상승하는 생애주기 곡선 차이에서 비롯됨
- 학력별로는 격차가 최저 29.84%(중졸이하)~최고 32.34%(고졸이하)로 2.5%p 범위에 그쳐, 전국 단위에서는 학력만으로 격차가 크게 갈리지 않음
- 산업별로는 보건업 및 사회복지서비스업(38.88%)·금융 및 보험업(35.78%) 등 5개 산업이 격차 30%를 넘으며, 국제 및 외국기관(11.88%)이 유일하게 10%대로 산업별 편차가 매우 큼
- 직업별로는 서비스종사자(37.45%)·기능원(35.70%) 등에서 격차가 크고 관리자(15.82%)가 가장 작으며, 종사상 지위별로는 일용근로자(46.63%)가 상용근로자(29.16%)보다 훨씬 큼

□ 경기도 시군별 격차 비교 속 고양시의 위치

- 2025년 경기도 31개 시군 중 임금근로자 월 평균 임금이 가장 높은 곳은 성남시(415.18만원)이며, 성별임금격차가 가장 큰 곳은 의왕시(45.53%), 가장 작은 곳은 가평군(17.59%)임
- 고양시의 2025년 월 평균 임금은 325.77만원으로 경기도 31개 시군 중 16위, 성별임금격차는 30.30%로 경기도 평균(34.28%)보다 3.98%p 낮은 수준임

2025년 경기도 주요 시군 월 평균 임금과 성별임금격차

구분	월 평균 임금(만원)	남성(만원)	여성(만원)	격차(%)
성남시(경기도 1위 임금)	415.18	483.53	327.17	32.34
의왕시(경기도 격차 최대)	397.20	473.16	257.74	45.53
수원시	382.21	473.50	280.64	40.73
고양시	325.77	386.10	269.13	30.30
가평군(경기도 격차 최소)	279.54	306.04	252.22	17.59

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사, 2025년 상반기

03 고양시 성별임금격차 현황

□ 연도별 추이: 완화 흐름이지만 일관되지 않음

- 2025년 고양시 임금근로자의 월평균 임금은 325.77만원(남성 386.10만원, 여성 269.13만원)이며, 성별임금격차는 30.30%로 남성 임금이 100원일 때 여성 임금은 69.7원 수준임
- 고양시 성별임금격차는 2013년 33.59% → 2017년 36.01%(확대) → 2021년 28.64%(축소) → 2025년 30.30%(재확대)로 등락을 거듭하여, 지속적·안정적으로 완화되고 있다고 보기는 어려움
- 2013~2025년 4개년도 모두 고양시의 격차는 경기도 평균보다 낮게 유지되었으나, 그 격차의 폭은 줄어드는 추세임
- 고양시 정보통신업(7.93%)이나 상용근로자(26.29%)의 격차가 낮게 나타나는 것은 고양시 내 안정적 일자리에서 상대적으로 차별이 덜하다는 긍정적 신호로 볼 수 있는 한편, 경기도 남부권 등 타 지역에 비해 고양시는 남성 중심의 고임금 대규모 중공업·첨단 제조업 기반이 상대적으로 취약해 남성 노동자 전반의 임금 수준 자체가 낮게 형성되어 있어 격차가 낮게 나타날 가능성이 있음
- 즉, 격차 수치가 낮다는 것이 여성의 처우가 좋다는 의미인지, 남성의 임금 자체가 낮게 형성된 결과인지는 이 통계만으로 완전히 구분하기 어려우며, 두 요인이 함께 작용하고 있을 가능성이 큼

고양시 성별임금격차 추이(2013~2025)

구분	2013년	2017년	2021년	2025년
고양시 월 평균 임금(만원)	192.23	231.02	271.75	325.77
고양시 성별임금격차(%)	33.59	36.01	28.64	30.30
경기도 성별임금격차(%)	38.78	38.11	33.68	34.28

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사. 상반기(각 연도)

□ 연령대별: 경력단절 이후 격차 심화, 청년층은 불안정

- 남성은 20대부터 50대까지 연령이 높아질수록 임금이 계속 상승하는 반면, 여성은 40대(305.84만원)를 정점으로 50대부터 임금이 하락하여, 성별임금격차는 20대 7.41%에서 50대 39.98%까지 확대됨

2025년 고양시 연령대별 성별임금격차

구분	경기도 격차	고양시 격차	고양시 남성(만원)	고양시 여성(만원)
20대	12.60	7.41	260.16	240.87
30대	20.65	14.99	353.11	300.18
40대(개선폭 최대)	37.27	29.37	433.01	305.84
50대	43.95	39.98	435.29	261.27
60대	41.08	33.09	352.17	235.65

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사. 2025년 상반기

- 전 연령대에서 고양시의 성별임금격차가 경기도보다 5~8%p가량 낮게 나타나지만, 연령대별 4개년 추이를 나누어 보면 40대·50대는 시간이 지남에 따라 뚜렷하게 격차가 줄어드는 '안정적 감소군'인 반면, 20대·30대·60대는 방향성 없이 등락을 반복하는 '불안정 변동군'으로 구분됨
- 특히 20대는 2013년 여성 임금이 남성보다 7.94%p 더 높았으나(마이너스 격차) 2017년부터 역전되어 2025년에는 7.41%까지 격차가 벌어져, 2013년 대비 오히려 15.35%p 확대됨. 청년층 성별임금격차에 대한 별도의 모니터링이

필요함

- 60대는 2013년 44.31%에서 2017년 61.89%까지 격차가 급증했다가 2021년 29.21%로 급락하고 2025년 다시 33.09%로 반등하는 등, 표본 수가 적은 연령대 특성상 변동성이 매우 큰 것으로 나타남
- 40대는 2013년 48.20%에서 2025년 29.37%로 18.83%p, 50대는 2013년 49.13%에서 2025년 39.98%로 9.15%p 줄어 개선폭이 가장 컸으나, 50대는 4개 연도 모두 성별임금격차가 40% 내외를 유지해 고령 여성 재취업 임금손실 문제가 구조적으로 지속되고 있음을 보여줌

□ 학력별: 경기도와 상반된 양상

- 경기도 전체는 일반적 경향대로 학력이 높아질수록 성별임금격차가 비례해서 커지는 양상을 보이는 반면, 고양시는 대학원 재학 이상을 제외한 전 구간에서 학력이 높아질수록 오히려 격차가 축소되는 역-상관관계를 보임
- 일반적으로는 저학력 구간이 최저임금의 영향으로 격차가 적고 고학력으로 갈수록 성과급·직책 수당 등으로 남성의 임금 상승폭이 커지는 경향이 있으나, 고양시는 남성 고임금 근로자가 집중된 대규모 제조업보다 호봉제 등 임금체계가 비교적 투명한 서비스·공공·교육직 비중이 높아, 이 분야에 학력을 갖춘 여성이 안정적으로 진입하면서 격차가 줄어드는 양상일 수 있음(가설적 해석)
- 중졸 이하 학력 집단의 격차(38.96%)는 경기도 평균(26.68%)보다 12.28%p 높아, 학력 구간별로 보면 저학력 구간에서 오히려 고양시 자체 내 격차가 두드러짐

2025년 고양시 학력별 성별임금격차

학력	남성(만원)	여성(만원)	격차(%)
중졸 이하(격차 최대)	325.62	198.77	38.96
고졸 이하	324.05	213.23	34.20
전문대졸 이하	391.14	279.83	28.46
대졸 이하(격차 최소)	400.82	299.74	25.22
대학원 재학 이상	527.60	351.80	33.32

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사, 2025년 상반기

- 학력이 높아질수록 줄어들던 격차는 최고 학력인 대학원 재학 이상 구간에서 다시 33.32%로 크게 반등함(2013년 22.31% → 2017년 14.19%로 완화 → 2021년 24.19% → 2025년 33.32%로 재확대, 12년간 오히려 11.01%p 확대). 고학력 여성일수록 핵심 의사결정 직위나 고위 임원으로 승진하는 경로가 차단되는 이른바 '유리천장' 메커니즘이 최상위 학력 구간에서 더 강하게 작동하고 있을 가능성을 시사하는 대목으로, 추후 추적이 필요함
- 반면 중졸이하는 2013년 46.11%라는 매우 높은 격차에서 2021년 28.24%까지 완화되었다가 2025년 38.96%로 다시 확대되어, 저학력 집단 역시 일관된 개선 흐름을 보이지 않음
 - 경기도와 비교하면 원인이 더 뚜렷해짐. 고양시 중졸 이하 여성의 임금(198.77만원)은 경기도 평균(202.14만원)과 큰 차이가 없는 반면, 고양시 중졸 이하 남성의 임금(325.62만원)은 경기도 평균(275.68만원)보다 49.94만원이나 높음. 즉 '여성이 적게 버는 문제'라기보다 '저학력 남성이 유독 많이 버는 구조'에 가까움
 - 가능한 설명으로는 ① 직종 분리 효과 — 저학력 남성이 몰리는 건설·물류·기능직의 임금 수준이 고양시에서 상대적으로 높은 점(고양시 기능원 직군 격차 56.77%·제조업 격차 41.43%로 전 항목 중 최고 수준인 것과 같은 맥락), ② 연령 구성 효과 — 중졸 이하 학력은 고령층에 집중되어 있어 50~60대에서 격차가 큰 연령 효과가 학력 효과에 함께 반영되었을 가능성, ③ 표본 변동성 — 중졸 이하 집단은 표본 자체가 작아(2013~2025년 격차가 28.24%~46.11%로 등락) 소수 고임금 사례의 영향을 받기 쉽다는 점을 들 수 있음

2013~2025년 고양시 학력별 성별임금격차 변화

학력	2013년	2017년	2021년	2025년	변화(%p)
중졸 이하	46.11	44.37	28.24	38.96	7.15
고졸 이하	37.47	43.61	33.25	34.20	3.27
전문대졸 이하	34.38	33.88	24.06	28.46	5.92
대졸 이하	29.03	31.47	27.49	25.22	3.81
대학원 재학 이상(약화)	22.31	14.19	24.19	33.32	-11.01

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사. 상반기 각 연도

▣ 산업별: 보건복지·금융보험 업종에서 격차 극심, 정보통신업은 예외적으로 양호

- 고양시 보건업 및 사회복지서비스업의 성별임금격차는 53.36%로 경기도 평균(42.3%)보다도 11%p 이상 높아, 여성 임금이 남성의 절반에도 못 미침
- 금융 및 보험업(50.18%), 사업시설관리·지원서비스업(46.86%), 제조업(41.43%), 부동산업(41.29%) 등도 격차가 40%를 넘어, 경기도에서는 보건복지서비스업만 40%를 넘는 것과 대비됨
- 숙박 및 음식점업(32.73%), 운수 및 창고업(30.69%) 등 대면서비스·생활밀착 업종에서도 격차가 30%를 넘어, 격차가 전문직분 아니라 소규모 서비스업 전반에 걸쳐 있음을 보여줌
- 반면 정보통신업은 격차가 7.93%에 불과해 산업 특성(청년·고학력 여성 비중)에 따라 격차 양상이 크게 다를 수 있으며, 수도·하수·폐기물처리업은 여성 임금(375.00만원)이 남성(334.22만원)보다 오히려 12.20%p 높아 고양시에도 예외적 사례가 존재함(표본 규모가 작아 해석에 유의 필요)

2025년 고양시 산업별 성별임금격차(주요업종)

산업	남성(만원)	여성(만원)	격차(%)
보건업 및 사회복지서비스업(격차 최대)	613.29	286.06	53.36
금융 및 보험업	694.46	346.01	50.18
사업시설관리·사업지원 임대서비스업	348.09	184.97	46.86
제조업	421.00	246.57	41.43
부동산업	416.65	244.60	41.29
운수 및 창고업	341.53	236.70	30.69
숙박 및 음식점업	250.27	168.35	32.73
교육서비스업	432.84	325.39	24.82
협회·단체, 수리 및 기타 개인서비스업	301.41	250.35	16.94
정보통신업(격차 최소)	415.41	382.46	7.93
수도·하수·폐기물처리업(예외)	334.22	375.00	-12.20

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사. 2025년 상반기

▣ 직업별: 수평적·수직적 분절이 함께 작동

- 고양시의 직업별 격차는 최고 56.77%(기능원)에서 최저 21.66%(관리자)로 편차가 경기도(15.39%~39.64%)보다 훨씬 큼

2025년 고양시 직업별 성별임금격차

직업	남성(만원)	여성(만원)	격차(%)
기능원 및 관련 기능종사자(격차 최대)	367.15	158.72	56.77
사무종사자	469.40	308.00	34.38
판매종사자	332.79	235.31	29.29
전문가 및 관련종사자	464.08	330.51	28.78
장차·기계조작 및 조립종사자	336.64	244.04	27.51
단순노무 종사자	223.91	172.53	22.95
관리자(격차 최소)	808.15	633.09	21.66

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사. 2025년 상반기

- 격차가 큰 순서로는 기능원 및 관련 기능종사자(56.77%), 사무종사자(34.38%), 판매종사자(29.29%), 전문가 및 관련종사자(28.78%) 순임. 이는 여성이 애초에 진입할 수 있는 직업군 자체가 제한되는 '수평적 분절(직종 분리)'과, 동일 직업 내에서도 여성이 하위 직급에 머무르는 '수직적 분절(직급 분리)'이 함께 작동하고 있을 가능성을 보여줌

■ 종사상 지위별: 비정규직에서 격차 심화

- 일용근로자의 성별임금격차는 44.03%로 상용근로자(26.29%), 임시근로자(23.25%)보다 훨씬 크게 나타나, 고용 안정성이 낮은 근로 형태일수록 격차가 심화되는 경향을 확인함
- 이러한 격차는 성별에 따른 뚜렷한 직종 분리에서 비롯되었을 가능성이 있음 — 일용직은 건설·물류 등 위험수당이 포함된 고단가 현장직에 남성이 많이 종사하는 반면 여성은 식당보조·가사청소 등 저단가 단순서비스직에 상대적으로 많이 종사하는 경향이, 임시직은 남녀 모두 최저임금 수준에 머무는 경우가 많아 격차가 작게 나타나는 경향이 있을 수 있음

2025년 고양시 종사상 지위별 성별임금격차

종사상 지위	남성(만원)	여성(만원)	격차(%)
일용근로자(격차 최대)	215.96	120.88	44.03
상용근로자	421.59	310.77	26.29
임시근로자(격차 최소)	219.84	168.72	23.25

〈자료〉 통계청, 지역별고용조사. 2025년 상반기

■ 소결

- 고양시 임금근로자의 성별임금격차는 전국·경기도 평균보다 낮은 수준이나, 2013~2025년 동안 33.59% → 36.01% → 28.64% → 30.30%로 등락을 거듭해 지속적인 안정적으로 완화되고 있다고 보기 어려우며, 자연적 개선을 기대하기보다 적극적인 정책 개입이 필요한 시점으로 판단됨
- 다만 고양시의 상대적으로 낮은 격차 수치에는 산업 구성상의 '구성 효과'가 반영되어 있을 가능성을 배제할 수 없음. 남성 중심의 고임금 대규모 제조업 기반이 상대적으로 취약해 남성 임금 수준 자체가 낮게 형성되어 있는 점이 격차를 축소시키는 방향으로 작용했을 수 있어, 격차 수치 자체보다 그 구성 원인을 함께 살펴볼 필요가 있음
- 고양시 임금근로자의 성별임금격차는 인구학적 특성과 산업 구조에 따라 경기도 전체와는 다소 다른 양상(학력별 역-상관관계, 산업별 편차 확대, 정보통신업의 예외적 양호함 등)을 보이나, 모든 분석에서 여성이 남성에 비해 임금이 낮다는 사실 자체는 변하지 않아, 여성의 연령·학력에 따라 종사 가능한 산업·직업·종사상 지위 등에 실질적 장벽이 존재할 수 있음을 시사함
- 격차는 ① 중장년·저학력 여성이 집중된 돌봄·단순노무 직종에서의 노동 가치 저평가 문제와, ② 고학력·전문직 여성이 핵심 의사결정 직위로 나아가지 못하는 유리천장 문제라는 이질적인 두 축으로 나타나, 단일한 정책 수단이 아니라 계층별 특성을 반영한 투트랙(Two-track) 접근이 필요함을 시사함

04 시사점과 고용평등임금공시제 도입방안

□ 분석결과 시사점

- 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이, 고양시의 성별임금격차는 자연적으로 해소되고 있다고 보기 어려우며, 산업 구성효과를 감안하더라도 중장년·저학력 여성의 돌봄·단순노무직 저평가와 고학력·전문직 여성의 유리천장이라는 이질적인 두 축이 확인되어 계층별 투트랙 접근이 필요함
- 연령별로는 경력단절 이후 재진입 과정에서의 임금 손실이, 산업·직업별로는 돌봄서비스업과 기능직 등 특정 업종·직군에 격차가 집중되는 경향이 확인되어, 일률적 접근보다 우선순위를 둔 표적화된 정책 설계가 효과적일 것으로 판단됨
- 이러한 패턴은 전국·경기도 단위 분석에서도 유사하게 반복되어, 고양시만의 특수성이라기보다 한국 노동시장 전반의 구조적 문제로 볼 수 있으며, 개별 지자체의 대응과 함께 국가 차원의 제도 정비가 병행될 필요가 있음
- 다만 본 분석은 통계청 지역별고용조사에 기반한 지역 전체의 격차 규모와 소재를 보여줄 뿐, 개별 기관·기업 단위의 임금구조까지는 포착하지 못함. 고용평등임금공시제는 바로 개별 조직 단위의 정보 비대칭 해소를 위한 제도이며, 본 분석에서 확인된 격차 집중 업종·직군(보건복지서비스업, 금융보험업, 기능원직 등)이 공시 우선 대상을 정하는 근거로 활용될 수 있음
- 이상의 분석 결과는 고용평등임금공시제의 공시 대상과 우선 관리 업종·직군을 설계하는 데 활용할 수 있는 실증적 근거를 제공함

□ 고양시 성별임금격차 개선 방안 체계

방안	주요내용
방안 1. 우선 관리 업종·직군 지정	격차가 큰 보건복지서비스업·금융보험업·기능원직 등에 실태조사·컨설팅 집중
방안 2. 계층별 투트랙 핀셋 지원	[Track1] 돌봄·단순노무 직종 생활임금 가이드라인 정비 / [Track2] 고부가가치 산업 진입 촉진 직업훈련
방안 3. 기존 조례의 실질적 가동	「고양시 성별임금격차 개선조례」를 적극 활용해 처우개선위원회 정기 개최, 실태조사 결과 공표·시의회 보고를 정례화
방안 4. 적용대상 단계적 확대 및 인센티브 연계	정원외직원·공무원·민간위탁기관·민간기업(500인 이상부터) 순차 확대, 참여기업 가점·인증 연계
방안 5. 표준 조사·공시 체계 마련	표준화된 성별임금격차 조사표 개발·보급, 공시 항목·산출방식에 관한 가이드라인 수립
방안 6. 공시 플랫폼 구축 및 공개	고양시 홈페이지를 통한 상시 공시로 투명성 확보
방안 7. 후속 모니터링 체계 구축	정기적 실태조사·DB 구축 및 국가 온라인 공시시스템과의 연동 검토

방안 1. 우선 관리 업종·직군 지정

- 앞선 분석에서 격차가 전국·경기도 평균을 크게 상회하는 것으로 확인된 보건업 및 사회복지서비스업, 금융 및 보험업, 기능원 및 관련 기능종사자 등을 우선 관리 대상으로 지정하고, 해당 분야에 대한 실태조사·컨설팅을 집중할 필요가 있음

방안 2. 계층별 투트랙(Two-track) 핀셋 지원

- [Track 1: 저숙련·저학력] 중장년 여성이 집중된 돌봄서비스·단순노무 직종의 노동 가치를 현실화하기 위해 고양시 생활임금 적용 가이드라인을 정비하고, 직무 가치에 기반한 표준 임금체계 도입을 유도함

- [Track 2: 고숙련·고학력] 기존의 단순 서비스직 위주 취업지원 프레임에서 벗어나, 격차가 가장 적은 정보통신업(7.93%) 등 고부가가치 산업으로 여성의 진입을 촉진하는 디지털·IT 융합 직업훈련 프로그램을 확대해 고학력 여성의 인적자본 소실을 예방함

방안 3. 기존 조례의 실질적 가동

- 고양시는 이미 「성별임금격차 개선 조례」를 통해 처우개선위원회 설치, 실태조사 실시, 성별임금격차 개선계획 수립에 관한 법적 근거를 갖추고 있어, 새로운 제도를 만들기보다 기존 조례를 실질적으로 가동하는 것이 우선 과제임
- 조례 제3조(성별임금격차 실태조사)에는 '성별임금격차 실태조사 결과에 대하여 설명자료를 첨부하여 공개할 수 있다'라고 되어 있음. 현재는 임의조항으로 규정되어 있어 공표 여부가 기관 재량에 맡겨져 있으나, 개정 이전이라도 이 조항을 적극적으로 해석·활용하여 고용평등임금공시의 근거로 삼을 필요가 있음
- 다만 실효성 있는 제도 운영을 위해서는 실태조사 결과 공표를 임의조항에서 의무조항으로 전환하고, 공시 주기와 공시방법에 관한 구체적 규정을 신설하는 방향으로 조례를 개정할 필요가 있음
- 매년 실태조사 결과를 고양시의회 행정사무감사 전 '성별근로공시 보고서' 형태로 공식 제출하고 의무 보고하도록 정례화할 필요가 있음

방안 4. 적용대상 단계적 확대 및 참여 인센티브 연계

- 현재 성별임금격차 실태조사는 고양시 공공기관의 정원 내 정규직과 무기계약직을 대상으로 하고 있으나, 향후에는 공공기관의 정원외직원도 포함해서 조사할 필요가 있음
- 나아가 조사·공시 대상을 공무원, 민간위탁기관, 민간기업까지 단계적으로 확대해 나갈 필요가 있음
- 민간 영역 확대 시에는 상시근로자 500인 이상 기업체부터 우선 지원하고 점차 범위를 넓히는 방안을 검토하며, 자발적 참여기업에는 인센티브를 제공하는 정책 개발이 필요함
- 고양시는 국가 차원의 제도화(2027년 3월 시행 목표)를 기다리기보다 우선 자체 기준으로 적용 대상 확대를 선도적으로 추진하되, 향후 성평등가족부의 고용평등공시제가 확정되는 시점에 조사 항목·산식·공시 방식을 국가 기준과 정합성 있게 조정할 수 있도록 여지를 두고 설계함

방안 5. 표준 조사·공시 체계 마련

- 고양시 성별임금격차 담당 부서에서는 매년 각 기관의 인사담당자가 자체적으로 성별임금격차를 보고할 수 있도록 표준화된 성별임금격차 조사표를 제시할 필요가 있음. 표준화된 입력 서식을 보급하여 기관의 인사·급여 담당자가 직접 계산해 편리하게 보고할 수 있는 체계를 만드는 것은 고용평등임금공시제의 정착을 지원하는 시스템 구축을 선도적으로 추진하는 작업이 됨
- 이를 위해 고양시 고용평등임금공시제에 대한 가이드라인 마련이 필요하며, 다음 사항을 반영해야 함
 - 항목 구성 원칙 : 공시 항목을 구성할 때는 수용성과 직관성, 합리적인 수준에서의 경영정보 보호와 인격권 보호 등을 함께 고려하여 항목을 구성하여야 함(사)한국고용노사관계학회, 2022)
 - 평균값·중위값 동시 공시 : 공시 항목에는 기본적으로 평균임금과 중위값을 함께 포함하고, 성별에 따른 평균임금·중위값의 격차를 함께 공시할 필요가 있음. 평균임금은 최대·최소 임금 격차가 큰 기관의 경우 대표값을 왜곡시킬 우려가 있어, 이를 보완하기 위해 격차 산출 시 중위값을 함께 제시할 필요가 있음
 - 분위별 임금공시 : 성별에 따른 임금분포의 경향을 함께 공시하는 방안으로, 상위 25%·중간값·하위 25% 임금을 함께 공개하고 각 분위 수준에서 남녀 근로자의 비율을 함께 제시하는 방식임. 단일 지표만으로는 포착할 수 없는 다양한

차원의 성별 불평등을 확인할 수 있으며, 기관별 임금구조 특성을 명확히 파악하고 개선 계획을 수립하는 데 더 유용한 정보를 제공할 것으로 기대됨

- 세부 격차 제시 : 임금 구성 항목별, 직종별, 직급별, 재직기간별, 고용 형태별 격차를 함께 제시할 필요가 있음
- 생애주기 단계별 현황 : 채용 단계(채용 비율), 근로 단계(근로자 수, 근속연수, 임원 비율), 퇴직 단계(이직자 비율) 등 채용부터 퇴직까지 성별 현황을 확인할 수 있는 성별근로공시제 항목을 포함해야함

방안 6. 공시 플랫폼 구축 및 공개

- 제주도, 서울시, 창원시의 사례와 같이 고양시 홈페이지에 실태조사 및 공시 결과를 게시하여 투명성을 확보할 필요가 있음. 이는 방안 3의 조례 근거 및 방안 5의 표준화된 조사·공시 체계와 연계하여 추진함

방안 7. 후속 모니터링 체계 구축

- 공시가 일회성 행사에 그치지 않도록 정기적 실태조사와 DB를 구축하고, 정책 효과성을 지속적으로 점검하는 체계를 마련함
- 향후 민간 부문까지 포괄하는 국가 차원의 '고용평등임금공시제' 온라인 공시시스템이 구축될 예정이므로, 고양시 제도 설계 시 이 시스템과의 연동 가능성도 함께 검토할 필요가 있음

참고문헌

- (사)한국고용노사관계협회(2022). 성별근로공시제 도입방안 연구. 세종: 고용노동부
- 서울특별시. (2026). 제4차 서울시 성평등임금공시(2024년 서울시 기관별 성별임금격차 현황). 서울특별시 양성평등소식, 2026. 2. 12.
- 제주특별자치도. (2026). 제주특별자치도 성평등 임금 공시 보도자료. 2026. 3. 9.
- Baker, M., Halberstam, Y., Kroft, K., Mas, A., & Messacar, D. (2022). Pay transparency and the gender gap. NBER Working Paper.
- Bennedsen, M., Simintzi, E., Tsoutsoura, M., & Wolfenzon, D. (2022). Do firms respond to gender pay gap transparency? Journal of Finance, 77(4), 2051-2091.
- Blundell, J. (2021). Wage responses to gender pay gap reporting requirements. CEP Discussion Paper No. 1750, Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Duchini, E., Simion, S., & Turrell, A. (2020). Pay transparency and cracks in the glass ceiling. Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS) No. 1311, University of Warwick, Department of Economics.
- Eurofound. (2025). Gender pay transparency in the EU: Steps taken and lessons learned. Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2023). Directive (EU) 2023/970 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms. Official Journal of the European Union.

문정화 행정사회연구실 연구위원 (jhmoon@goyang.re.kr, 031-8073-8362)

임연옥 한림대학교 전) 연구교수(marialim@chol.com)

정하영 행정사회연구실 연구원 (hay0@goyang.re.kr, 031-8073-8410)

이슈리포트

고양시 성별임금격차 현황과 고용평등임금공시제 도입방안

- 01 성별임금격차와 고용평등임금공시제
- 02 전국 및 경기도 성별임금격차 현황
- 03 고양시 성별임금격차 현황
- 04 시사점과 고용평등임금공시제 도입방안