

## 영국의 단일평등위원회 설립 논의

심 제 진

(런던 장경대 노동법 박사과정)

### ■ 배경

#### 평등관련 법들의 현황

영국에는 고용분야를 중심으로 사회생활의 여러 영역에서 평등을 실현하는 법들이 다양하게 마련되어 있다. 우선 성차별 금지법(Sex Discrimination Act)과 남녀동일임금법(Equal Pay Act)이 1975년에 실행되었다. 1968년의 유사법을 대체하는 인종관계법(Race Relations Act)도 바로 다음 해에 공포되었다. 이 법들에 근거해 각각 남녀평등위원회(Equal Opportunities Commission), 인종평등위원회(Commission for Racial Equality)가 해당 사유에 의한 차별을 시정하고 개선하는 역할을 맡고 있다. 한편 이 법들의 모델을 따라 1995년에 장애차별금지법(Disability Discrimination Act)이 제정되었고, 2000년 4월 이 법을 집행하는 장애권리위원회(Disability Rights Commission)가 구성, 활동을 개시했다. 위 법들은 모두 미국의 영향을 받아, 미국의 관련 법들을 모델로 영국이 독자적으로 만들어 시행한다는 점에서 그 특징이 있다. 그리고 해당 사유에 의한 차별을 적극적으로 해소하기 위해 관련 위원회를 독자적으로 둔다는 점도 특징으로 볼 수 있다.

한편 유럽연합의 1997년 암스테르담조약은 차별과 관련해 새로운 조항을 신설했다. 통합 EC 조약 제13조인 이 조항은 “성, 인종, 종교나 신념, 장애, 연령, 성적 지향성에 근거한 차별에 대응할 수 있도록 적절한 조치를 취할 수 있는” 힘을 유럽연합에 부여하고 있다. 이 조항에 근거해 유럽연합은 관련 지침을 제정했는데, 2000년의 인종평등지침

(Council Directive 2000/43/EC, Racial Equality Directive), 종교, 신념, 연령, 성적 지향성 등에 관련한 일반 평등지침(Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 on establishing a general framework in employment and occupation) 등이 그것이다. 유럽연합 회원국으로서 위 지침을 이행할 의무가 있는 영국 정부는 이미 국내법으로 실행되고 있는 것들을 제외한 나머지 차별 사유와 관련한 입법을 마련했고, 추가로 앞으로 제정할 예정이다. 우선 2003년에 고용평등(종교 혹은 신념) 규정(Employment Equality (Religion or Belief) Regulation 2003)과 고용평등(성적 지향성) 규정(Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003)이 제정되었다. 그리고 연령에 관련해서는 2006년에 해당 규정을 마련할 예정이다. 그러나 위의 성, 인종, 장애와 관련된 법들과는 달리 새로 제정된 평등 관련 법들은 실행을 담당하는 기구가 별도로 설립되어 있지 않다.

이상을 통해 확인할 수 있듯이, 영국에서는 차별 관련 법들은 성이나 인종 등을 차별 사유를 특정하여 이에 대한 개별적인 법을 마련하는 방식으로 발전해 왔다. 그리고 이 법들 중에는 주로 미국법을 참고로 해 영국이 앞장서서 제정한 법률들이 있는가 반면, 나머지 법들은 유럽연합의 지침을 이행할 목적으로 비교적 소극적으로 제정된 것이다. 이처럼 법의 제정 기원이나 동기 등이 각각 다른데다 각각의 사유에 해당에 각각의 법들을 만드는 방식의 발전은, 각 법들 사이에 보호 정도나 보호 대상 등에 대해서도 일치하지 않을 뿐만 아니라 모순적인 결과까지도 초래했다(이에 대해서는 후술한

다).

한편 위 법들이 주로 고용분야에 관련해 각종의 사유에 의한 차별을 금지하는 법들이라면, 1998년에 제정되어 2000년에 시행된 인권법(Human Rights Act)은 유럽인권조약(European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms)의 공공기관에 의한 위반에 대한 국내 법적 구제장치를 만드는 것을 목적으로 하고 있다. 이 인권법이 보장하는 기본적 권리와 자유는 주로 시민적 권리로서 의사표현의 자유, 결사의 자유, 사상의 자유, 사생활의 자유 등을 포함하고 있다.

### 평등관련 법들의 문제점

우선 기본적으로 너무 많은 평등 관련 법들이 있고, 세부 조항들도 아주 복잡한 구조를 취하고 있다는 점을 기본적인 문제라고 할 수 있다. 2000년을 기준으로만 보더라도 30개의 관련 법과, 38개의 명령, 11개의 예규와 가이드라인, 12개의 유럽연합지침이 존재한다. 여기에 위에서 언급한 대로 또 다시 다수의 평등 관련 법들이 추가된 것이다. 뿐만 아니라 여기에 쓰인 언어와 문체의 복잡성은 관련 당사자들이 이 법들에 접근하는데 큰 장애가 되고 있다. 예를 들어, 1983년에 유명한 대법원 판사 로드데닝조차 동일임금법이 비교 불가능할 정도로 복잡하고, 1983년의 동일가치 규정은 보통의 법률가가 이해하기 힘들 정도로 어렵다고 털어놓은 바 있다.

두 번째로는 이 법들이 서로 불일치하고, 불만족스럽다는 것이다. 예를 들어 성차별금지법과 인종관계법과는 달리 장애차별금지법

은 간접차별의 개념을 포함하고 있지 않다. 장애차별금지법과는 달리 성차별금지법과 인종관계법은 ‘합리적인 조치’(reasonable adjustment)를 포함하고 있지 않다. 또한 남녀평등위원회, 장애권리위원회, 인종평등위원회의 권한에도 여러 가지의 불일치가 있다. 심지어 같은 남녀평등을 다루는 법도 임금을 다루는 동일임금법과 임금 이외에 나머지 영역을 다루는 성차별금지법으로 분리되어 있을 뿐만 아니라, 조항 자체도 서로 많은 차이가 있어 지금까지 해석상의 많은 어려움을 초래했다. 예를 들어 성차별금지법에서는 가상적으로라도 남성을 비교 대상으로 선정할 수 있는데, 동일임금법에서는 이것이 불가능하다. 따라서 예를 들어 한 여성 근로자가 전임 남성근로자에 비해 차별임금을 받는 경우 동일임금법에 의하면 구제가 불가능하지만, 승진이나 다른 문제에 대해서 전임 남성근로자보다 차별을 받는 경우 성차별금지법에 의해 소송을 제기할 수 있다.

### 단일평등법 논의

이 때문에 학계에서는 일찍부터 단일평등법의 필요성을 제기하고 있었다. 이론적인 차원에서 기존의 고용평등 관련 법들의 핵심적인 문제는, 법에 따라 혹은 기구에 따라 평등의 개념이 다르다는 것이다. 단일평등법은 각각의 법들에 따라 불평등하게 실현되는 현실을 개선하기 위해 필요하다는 것이다. 또한 단일평등법은 복합적 차별 즉 여러 가지 사유의 차별이 복합되어, 예를 들어 흑인여성이 차별받는 것과 같이 어떤 특정의 사유 때문만이라고 말하기 어려운 경우를 효과적으로 다룰 수 있는 장점이 있다. 현실

에서는 차별이 중층화되어 있어, 각 개인들도 단지 차별금지 사유 중 하나만을 갖고 있는 것이 아니기 때문이다.

그러나 한편으로 법 집행뿐만 아니라 캠페인과 교육 목적에서도 분리된 개별법들이 유용하다는 문제 제기가 있었다. 단일평등법을 제정하게 되면, 예를 들어 구조적인 인종주의가 만연해, 그것들이 직접적으로 다뤄질 필요가 있는 특정한 형태의 차별에 대해 그 초점이 흐려지게 되어, 평등과 다양성의 일반적인 개념은 개별적인 차별금지법과 같이 구체적인 효과를 갖기 힘들다는 것이다.

## ■ 단일평등위원회의 제안

### 경과

영국 정부는 2000년 제정된 유럽연합의 ‘일반평등지침’에 따라 위에서 언급한 고용평등(성적 지향성) 규정, 고용평등(종교 혹은 신념) 규정 등을 준비하면서 최초로 고용평등 등을 실현하는 기구들의 통합 문제를 제기했다. 즉 이 규정 초안을 준비하는 협의용 보고서를 내면서, 새로운 단일평등위원회 설립의 가능성을 언급하기 시작한 것이다. 이러한 정부의 움직임은 이 규정들을 시행하는 독자적인 기구를 별도로 시행하는 위원회가 없는데다, 많은 면에서 이전의 기구와 중복을 초래할 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 최초로 2002년 5월 15일 여성부 장관은 단일평등위원회를 만드는 가능성까지 포함해 영국내의 평등기구들의 장기적 대안을 모색하는 프로젝트를 발표했다. 그 결과로 2002년 10월 단일평등위원회를 포함한 여러 가지 대안들을 제시하는 협의용 보고서 <평

등과 다양성: 이를 현실로(Equality and Diversity: making it happen)>를 발간해 관련 단체들의 의견수렴에 들어갔다. 즉 이 보고서에서 정부는 단일한 통합평등위원회안, 기존의 분리된 위원회들의 유지를 전제로 한 상급 단위의 관할위원회설치안, 별도의 위원회 설치 없이 각 차별사유에 대한 통일안 등 세 가지 안을 마련하고 관련 단체들의 의견을 수렴했다. 이 의견 수렴 결과 관련 단체들의 중론이 단일평등위원회를 설립하는 것이라는 점을 확인한 후, 2003년 10월 30일 영국 정부는 공식적으로 단일한 '평등과 인권위원회(Commission for Equality and Human Rights)'를 설립하려는 계획을 천명했다. 같은 해 12월 관련 부처 책임자들은 사용자단체연합과 영국노총을 포함해, 핵심 이해집단 대표들로 구성된 특별팀을 만들었다. 이 팀의 임무는 새 기구 설립의 주요사항에 대해 조언하는 것이었다. 이 특별팀의 권고에 기초해, 올해 5월 드디어 <모든 이들을 위한 공정함: 새 평등과 인권위원회(Fairness for All: A New Commission for Equality and Human Rights)>라는 이름의 백서를 발간했다. 이 백서는 새 위원회의 위상, 권한, 역할, 조직 구성 등에 대해 구체적인 방안을 제시하고 이에 대한 의견을 위한 것이다(이 내용에 대해서는 다음 장에서 상술).

### 단일 위원회의 이점

정부는 우선 단일 조직은 평등과 인권에 대해 강력하고 권위있는 대표기관이라는 점을 첫 번째 이점으로 꼽았다. 즉 새 위원회는 평등과 다양성을 증진시키는 방향으로

사회의 변화를 추동하는 기관으로 상정된다.

두 번째로 새 기구는 복합적인 사유에 의한 차별을 다루는 데 효율적이다. 세 번째로 개인들은 이전처럼 각 사유에 의해 분리되어 있는 위원회에 따라 분리된 서비스를 받지 않고, 통일적이고 단일한 서비스를 받게 된다. 네 번째로 현재에는 담당하는 위원회가 없는 성적 지향성, 종교나 신념, 연령 등과 관련된 차별이 새 위원회의 기능에 포함되어, 이와 같은 차별을 시정하는 데 일익을 담당하게 된다.

### 단일평등위원회로의 이행 과정

새 위원회는 기존 위원회의 경험과 성과를 고스란히 이어받아야 하기 때문에 새 위원회로의 이행 과정은 대단히 중요하며, 시간이 필요하다. 우선 백서 발간후 2004년 8월까지 새 위원회의 기능, 권한 등에 대해 각 관련단체로부터 의견을 수렴한다. 백서에서 드러난 정부 계획에 따르면, 우선 그 이후 적절한 시점에 12~18개월 정도 활동할 운영 단위가 만들어질 것이다. 이 단위는 공식적인 새 위원회 설립일까지 핵심 과정을 기획하고 이행하는 역할을 담당한다. 이 단위는 기존 위원회의 대표, 성적 지향성, 종교나 신념, 연령 등 새로운 평등법과 관련된 대표자들, 관련 정부부처 간부 등으로 구성된다. 이와 함께 의회 일정이 허용하는 한 가능한한 빠른 시일 내에 새 위원회의 건설과 관련한 법안이 준비되어, 의회에서 통과 되도록 할 예정이다. 법안이 의회를 통과해 공식적으로 공포가 되면, 최종 설립일까지 예비 평등과 인권위원회가 설립되어 의장과 이사회 임원, 집행위원장의 임명의 역할을

담당한다. 또한 이 예비 이사회에는 기존의 세 위원회 즉 남녀평등위원회, 장애인권위원회, 인종평등위원회를 대표하는 이행 담당 위원들을 포함한다. 이 위원들의 활동은 새 위원회가 기존 위원회의 경험과 전문성을 초기부터 흡수한다는 면에서, 새 위원회와 기존 위원회들간의 연속성을 확보한다는 측면에서 대단히 중요한 것으로 정부는 파악하고 있다. 이런 과정을 거쳐, 새 단일 위원회는 빨라야 2007년 초에 그 설립이 공식적으로 완료되면서, 기존 위원회들은 그 기능이 정지하게 된다.

## ■ 새 위원회의 모습

### 기능

우선 주로 고용분야를 중심으로 사회생활의 각 분야에서 다양한 종류의 불법적인 차별과 괴롭힘을 막는 것이 이 위원회의 기본적인 기능이다. 따라서 새 위원회는 1970년의 동일임금법, 1975년의 성차별금지법, 1976년의 인종관계법, 1995년의 장애차별금지법, 2003년의 고용평등(성적 지향성) 규정, 2003년의 고용평등(종교 혹은 신념) 규정, 그리고 2006년 말에 시행될 고용평등(연령) 규정(현재 미제정) 등 모든 차별관련 법들이 규정하는 불법적인 차별의 시정과 평등의 증진의 책임을 떠맡게 된다.

평등과 관련해 단일기구로서 역할을 하는 것 외에 새 위원회는 인권에 대한 인식과 이해를 높이는 것을 또 다른 기능으로 삼고 있다. 이와 관련되어 새 위원회 업무의 초점은 공공기관에 인권법과 모범사례에 대해 정보와 지침을 제공하는 것이다. 필요한 영

역에서는 새 위원회는 이와 관련해 '일반조사' 업무를 수행할 수도 있다. 그렇지만 인권법과 관련해 새 위원회는 주로 인권을 공공 대중은 물론 공공기관에 주로 홍보하는 기능을 담당하게 된다.

또한 위원회는 평등 관련 법들과 인권법을 재검토하는 기능도 갖게 된다. 즉 이 법들의 효율성, 적정성을 검토해 필요하다면 관련 부처에 개정의 권고나 제안을 할 수 있다. 정부는 이를 통해 새 위원회가 차별과 인권법에 관한 법적 전문성의 중심으로 자리잡기를 바라고 있다. 그렇지만 주의할 점은 이렇게 제안된 새 입법이 인권법에 적합한지에 대한 검토의 책임은 여전히 인권공동위원회(Joint Committee on Human Rights)에 있다.

### 권한

현재 정부는 새 위원회가 기존의 분리되어 있는 위원회들의 역할을 통합하는 것이지, 각각의 평등 관련 법들의 실제 내용을 개정하는 것이 아님을 분명히 하고 있다. 따라서 새 위원회의 권한은 현재의 위원회들이 갖고 있는 권한과 크게 다르지 않다. 정부는 대표소송이나 집단소송제도와 같이 현재 차별 관련 법들이 실질적으로 실효성있게 만드는 동시에 새 위원회의 권한도 강화할 수 있는 제도들의 도입을 고려하고 있지 않다.

각 위원회별로 각각의 권한의 범위나 내용이 다르지만, 일반적으로 말하면, 일반적인 조사권, 해당 차별 관련 법들에 근거해 법률상의 예규와 지침 작성 및 공표권, 위원회의 목적에 비추어 매우 중요하다고 판단되는 특정 재판에 대한 제3자 개입권(법원이 수용할 의무가 있는 건 아님), 또한 특정 사안에

대한 소송의 지원권, 특정 조사권, 차별금지 통고권, 심각하게 만연된 차별사안에 대한 강제 명령 신청권 등을 갖는다. 또한 관련 분쟁을 해결하기 위해 위원회는 조정서비스를 실시한다. 새 위원회의 조정서비스는 고용 이외의 분야, 즉 재화, 시설, 서비스, 교육 등에 한정되고, 고용상의 차별과 관련되어서 노동위원회(Employment Tribunal)의 관할인 사항에 대해서는 현재와 같이 권고, 조정 및 중재위원회(Advisory, Conciliation and Arbitration)가 담당하게 된다.

한편 새 위원회는 차별 관련법에 해당하는 소송에 대해서만 지원할 권한을 갖는다. 따라서 평등과 관련해 연관이 없는 인권 관련 소송을 지원할 권한을 갖지 않는다. 그러나 적절하다고 판단되는 경우에는 인권법에 보장된 권리들을 준수해야 할 공공기관의 의무를 반영하여, 새 위원회가 지원하는 차별 관련 소송에서 인권관련 논점에 의존할 수 있다. 그러나 이에 대하여 영국노동청은 새 위원회가 이러한 역할을 담당하기보다는 인권법과 관련해 독자적인 위원회가 필요하다고 주장하고 있다.

## 조직 구성

새 위원회는 최정점에 수상이 승인하는 의장을 두고, 10~15명 내외로 구성된 이사회, 소위원회 등으로 구성된다. 정부는 이 이사회가 위원회가 기능하는 각종의 영역을 반영해야 하지만, 현재와 같이 각각이 분리되어 대표되는 방식으로 구성되지는 않는 점을 중요하게 파악하고 있다. 따라서 위원회는 복무하는 핵심 이해관계 분야에 대해 집단적인 이해와 접근을 할 수 있는 조직구성을 제안하고 있다. 그리고 새 위원회는 집행을 담당하

는 비부처 공공기구로서, 정부부처와 비부처 공공기관의 관계를 설정하는 표준 기본틀이 설정하는 바에 의해 독립적으로 운영된다. 또한 새위원회는 장관이 연례보고서를 의회에 제출하는 방식으로 의회에 책임을 갖게 된다.

## ■ 예상되는 문제

### 기존의 구체적인 접근방식의 장점이 없어짐

평등에 대해 각 사유별로 분리해서 접근하는 기존의 방식은 통일적인 접근이라는 면에서는 약점을 갖지만, 그 특정 사유에 대해서 구체적이고 전일적으로 접근한다는 면에서 장점을 갖고 있다. 따라서 평등과 다양성이라는 일반적인 개념으로 접근할 경우 이와 같은 구체성이 떨어지게 된다는 것이다. 이와 같은 우려는 현재 각 평등 관련 기구가 공통적으로 표명하는 문제이다. 그렇지만 특히 여러 평등 사유 중에서 장애차별과 같이 비교적 최근에 관련 입법이 만들어진 경우, 관련 단체들은 통합으로 장애인 평등권이 현재보다 덜 강조되는 것은 아닌지 우려하고 있다. 또한 차별과 관련해 각 사유 중 성이나 인종이 가장 초점을 많이 받고, 나머지 사유들은 홀대될 수 있는 문제, 즉 평등사유들이 위계서열화될 수 있는 점도 우려하고 있다. 따라서 몇몇 위원회는 현재 분리된 위원회를 유지한 채 그 상위에 통일적인 관할 기구로서 별도의 통합위원회를 만드는 안을 선호했다. 위 조직 구성에서 살펴보았지만, 구체적으로 이러한 문제 제기를 어떻게 새 위원회의 조직 구성에 반영했는지에 대해서는 현재의 백서가 명확하게 밝히고 있지 않다.

## 단일평등법을 전제하지 않는 단일평등기구

또한 몇몇 단체들은 단일평등법이 없는 단일평등기구는 궁극적으로 크게 보아 실효성 없을 것이라는 점을 제기했다. 이들 단체에 따르면, 각기 분리된 현 위원회들의 문제는 현존하는 차별법들이 산재해 있고 균일하지 않다는 점에서 근본적으로 기인한다. 따라서 단일평등법은 새 위원회가 효율적인 기구가 되는 핵심적인 전제조건이 되는 것이다. 그러나 위에서 언급한 것처럼 새 통합기구를 다루는 법은 현재의 차별 입법의 각종 불일치에 대해서는 다루려는 계획이 전혀 없다. 따라서 현존하는 각종의 차별법들을 단일하게 그리고 강력하게 만들지 않는 상태에서의 단일평등기구는 그 효율성이 크

게 의심스럽다는 것이다. 이와 관련해 영국사 용자연합은 백서 발간에 맞춰 이 새 위원회가 단일평등법을 만들기 위한 디딤돌이 되어서는 안 된다는 점을 일찍부터 강조하고 있다.

## 비용절감을 위한 통합

한편 일부에서는 현재의 통합작업의 목적이 분산된 각종 위원회로 발생하는 재정을 줄이려는 데 있는 것은 아닌지 우려한다. 좀 더 강력하고 효율적인 단일위원회의 건설보다는 단지 기존의 재정을 줄이려는 차원이라면 심각하게 문제가 된다는 것이다. 이러한 점에서 관련 단체들은 비용절감 차원에서 이러한 통합 움직임이 일어나지 않았다는 점을 정부가 분명히 할 것을 요구하고 있다.

\* 위 글은 아래 문헌을 전적으로 인용해 정리했다.

## ■ 참고문헌

- B. Hepple, M. Coussey and T. Choudhury, *Equality: A New Framework - Report of the Independent Review of the Enforcement of UK Anti-discrimination Legislation*, 2000
- Department of Trade and Industry, *Equality and Diversity: The Way Ahead*, 2002, <http://164.36.253.99/equality>
- Department of Trade and Industry, *Equality and Diversity: Making it Happen*, 2002, <http://164.36.253.99/equality>
- Department of Trade and Industry, *Equality and Diversity: Making it Happen, Report on the Consultation Exercise*, 2003, <http://164.36.253.99/equality>
- Department of Trade and Industry, *White Paper: Fairness for all: a New Commission for Equality and Human Rights*, 2003, <http://164.36.253.99/equality>
- News 'White Paper on Single Equality and Human Rights Commission Published', <http://www.eurofound.eu.int/2004/country/united.kingdom.html>

