



영국의 장애영향평가 법제 현황 및 시사점

✉ 장민영 ✉ 한국법제연구원 미래법제사업본부 글로벌법제전략팀 부연구위원 ✉ myjang@klri.re.kr

I. 개관

- 1) [Irish] Department of Justice and Equality, *How to Conduct a Disability Impact Assessment: Guidelines for Government Departments 5* (Mar. 5, 2012).
- 2) *See id.*
- 3) Christine Rose, *How to Carry Out Disability Equality Impact Assessment: Responding to the Duty to Promote Disability Equality in the Post-School Sector 9* (Learning and Skills Development Agency, 2006).
- 4) [UK] Disability Rights Commission, *Disability Equality Impact Assessment and the Disability Equality Duty 13-14*, available at <https://www.inclusivechoice.com/Impact%20assessments.pdf>.
- 5) *See id.*
- 6) *See id.*
- 7) *See Christine Rose, supra note 3 at 14.*

1. 장애영향평가의 개념

장애영향평가는 장애와 관련된 영향평가를 말한다. 국내외적으로 장애영향평가 개념에 대한 법적 정의의 규정을 찾기는 어렵지만 통상적으로 장애영향평가(DIA: Disability Impact Assessment)는 “장애인들의 평등을 위하여 시행 중인 또는 제안된 용역, 정책 및 실무관행의 영향을 용역 등의 결과와 관련하여 규명하고, 분석하고 평가하는 과정(process of identifying, analysing and assessing the impact of existing or proposed services, policies and practices in relation to their consequences for equality for persons with a disability)”¹을 의미한다. 즉 장애영향평가는 어떠한 정책이나 법안 혹은 프로그램 등이 장애인에 대하여 미치는 영향을 포괄적으로 조사하는 것이라 할 수 있겠다.²

2. 장애영향평가의 대상

장애영향평가의 대상에는 이를 규율하고 있는 법령 또는 정책이 정한 바에 따라 각기 다르겠지만 통상 법령, 정책, 절차, 계획 등이 있다.³ 여기에서의 정책 등에는 조달 전략이나 절차, 근로 기간이나 조건, 서비스 운영시간, 고충해결절차, 수당 또는 서비스 수여 조건 등이 포함되는데, 새롭게 신설 또는 도입되는 것뿐만 아니라 기존의 법령 및 정책 등에 대하여도 실시될 수 있다.⁴ 이러한 법령 및 정책 등은 중앙 정부와 관련된 것에만 한정되는 것이 아니라 지방자치단체가 제정 또는 입안하는 경우에도 적용되며 각 부처 및 공공기관이 발하는 정책이나 계획 등도 포괄한다.⁵ 더 나아가 성문의 법령이나 정책은 물론이거니와 불문의(unwritten) 정책 등이나 오랜 기간 지속되어 온 관행이나 실무도 해당된다.⁶ 다만 이러한 모든 법령 및 정책 등이 장애영향평가 대상이긴 하지만 모든 법령이나 일상적인 정책 결정에 엄격한 장애영향평가를 실시하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지 않기 때문에, 이러한 정책 등에 대하여 우선순위에 따라서 정제하여(screening) 영향평가 순서를 달리 하거나 투여하는 시간과 자원의 양을 달리 결정할 수 있겠다.⁷

장애영향평가는 법령이나 정책 등이 ‘장애’를 가진 사람들에게 미치는 부정적인 영향을 분석하는 것인 바, 그 평가의 범위는 장애관련성으로 한정된다. 다만 여기서의 장애관련성이 장애인 관련 권리 및 자유 전반으로 볼 것인지 아니면 장애인에 관련한 특정한 권리로 볼 것인지 혹은 장애인에 대한 차별로 제한될 것인지에 대하여는 해당 장애영향평가가 시행되는 근거에 따라서 달라질 것이다. 또한 평가에 있어서 기준이 되는 장애인의 권리 및 자유의 범위 역시 해당 장애영향평가가 운용되는 근거에서 정한 바에 따라 차이가 있을 것이다.

1. 장애차별법과 장애영향평가

영국의 경우 고용, 교육 등에 있어서 장애를 이유로 하는 차별을 금지하는 장애차별법(Disability Discrimination Act 1995)이 1995년 제정되었다. 동법은 장애차별법은 2005년 개정을 통해 공공기관의 경우 업무 수행에 있어서 동법이 정하고 있는 장애인에 대한 차별이나 괴롭힘 등을 금지하는 한편 장애인에 대한 평등을 촉진 등을 위한 ‘적절한 고려(duo regard)’를 기울여야 한다는 일반 의무(general duty) 규정을 신설하였다. 8 동법의 하위법령인 장애차별(공공기관)(법정업무) 규정(Disability Discrimination (Public Authorities)(Statutory Duties) Regulations 2005)은 소정의 공공기관들로 하여금 장애 차별 금지 및 장애 평등 촉진 등의 의무를 이행하기 위하여 ‘장애평등계획(DES: Disability Equality Scheme)’을 작성 및 발간하도록 하였다. 9 해당 공공기관들은 장애평등계획에 “해당 공공기관이 집행하는 정책 및 실무들이 장애인 평등과 관련하여 미치는 영향 혹은 추진 중인 정책 및 실무가 장애인 평등과 관련하여 미칠 수 있는 영향을 평가하는 방안들” 10을 포함시키도록 규정하였다.

더 나아가 장애차별금지를 위한 일반 의무를 이행하는 방법에 대한 실무적인 지침을 주기 위하여 2005년 10월 제정된 ‘장애평등을 증진하기 위한 의무: 법적 예규(The Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice)’는 장애차별법 제49A조가 정하고 있는 일반 의무 이행 차원에서 해당 공공기관들이 이행하여야 하는 구체적인 의무(specific duties)를 제시하였다. 11 이와 같은 구체적인 의무 중 하나로 공공기관들이 작성하여야 하는 장애평등계획에 “의사 결정 및 활동을 함에 있어서 장애 평등에 대한 적절한 고려를 담보하기 위하여” 12 장애평등영향평가(DEIA: Disability Equality Impact Assessment) 수행을 포함하도록 정하였다. 13 이와 관련하여 동 예규는 장애영향평가의 대상 범위 14 및 이를 확정하기 위한 기준 설정, 15 평가 방법, 16 평가시 고려 항목, 17 부정적 평가결과에 대한 대응 방향 18 등에 대하여도 구체적인 지침을 제시하였다.

장애차별법 및 관련 위법법령에 근거하여, 공공기관들은 장애평등계획의 일환으로 실무적으로 장애영향평가를 수행하여 왔다. 예컨대, 국세청(HM Revenue and Customs)은 2009-2012년 장애평등계획을 발표하면서 ‘평등영향평가(EQIAs: Equality Impact Assessment) 수행을 주요 요소로 적시하였다. 19 또한 사업·기업·규제개혁부(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform) 역시 장애차별법 및 관련 규정에 근거하여 작성 및 발간하는 장애평등계획(Disability Equality Scheme) 20에 장애 평등을 제고하기 위한 부처의 의무를 이행하기 위한 중요한 수단으로 장애영향평가를 꼽고 있다. 21

2. 장애영향평가제도의 법적 성격에 대한 논란 및 판례

영국의 장애차별법은 장애영향평가제도를 명시적으로 규율하고 있지는 않고 관련 예규가 장애영향평가를 하도록 정하고 있고 공공기관들이 자체 장애평등계획을 통해 장애영향평가를 규정하고 실무적으로 이 행하였다. 이러한 법규정으로 인하여 과연 장애영향평가를 법적인 의무로 볼 수 있을 것인가에 대한 논란이 있어왔다. *R(Brown)* 22 판결에서는 장애차별법 및 관련 규정이 장애영향평가를 명시하고 있지 아니한 점에 주목하면서, 관련 예규의 법적 구속력을 인정하지 아니하여 공공기관이 장애영향평가를 수행하지 않은 경우 관련 법령 위반으로 볼 수 없다고 판단하였다.

그런데 주목하여야 할 점은 장애영향평가에 관한 사건은 아닐지라도 거의 유사한 방식으로 규율되고 있는 인종영향평가와 관련하여서는 정반대의 결정이 내려졌다는 사실이다. 인종영향평가의 법적 근거에 해당하는 인종관계법 및 관련 하위법령상 규정들은 장애영향평가 관련 장애차별법 및 관련 하위법령상 규정들과 거의 유사하다. 그럼에도 불구하고 *R(on the application of Kaur & Another)* 23 법원은 인종차별금지법령에 근거한 관련 예규 및 해당 공공기관이 발표한 인종평등계획상 인종영향평가를 법적 의무로 보고 이를 미이행한 경우 법령 위반으로 판결하였다.

II. 장애영향평가에 관한 영국법

- 8) Sec. 49A of the Disability Discrimination Act 2005.
- 9) Sec. 2(1) of the Disability Discrimination (Public Authorities)(Statutory Duties) Regulations 2005.
- 10) Sec. 2(3)(b) of the Disability Discrimination (Public Authorities)(Statutory Duties) Regulations 2005.
- 11) Paragraph 2.45 of the Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice 2005.
- 12) Paragraph 2.49 of the Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice 2005.
- 13) Paragraphs 3.28-3.42 of the Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice 2005.
- 14) Para. 3.29 of the Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice.
- 15) Para. 3.36 of the Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice.
- 16) Para. 3.35 of the Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice.
- 17) Para. 3.37 of the Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice.
- 18) Paras. 3.31 and 3.41 of the Duty to Promote Disability Equality: Statutory Code of Practice.
- 19) HR Revenue and Customs, Disability Equality Scheme 2009-2012 15, available at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/89011/downloadFile.pdf.
- 20) Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Revised DTI Disability Equality Scheme for the Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform (Dec. 2006, Revised Nov. 2007).
- 21) See *id.* at 16.
- 22) *R(Brown) v. Secretary of State for Work and Pensions* [2008] EWHC 3158 (Admin)(Brown).
- 23) *R(on the application of Kaur & Another) v London Borough of Ealing* [2008] EWHC 2062 (Southall Black Sisters).

두 판례 중에서 어떠한 것이 우선적이라고 말하기는 어렵다. 왜냐하면 양자는 모두 같은 해 비슷한 시기에 결정된 것인데다가 모두 1심 지방법원 판결로 상급심 판결 없이 종결된 사건이었기 때문이다. 게다가 차별 관련 평등영향평가와 관련된 상급심 판례도 찾아보기 어려운 상황이어서 더욱 그러하다.

비록 장애차별법 및 관련 규정이 장애영향평가를 명시적으로 요구하고 있지는 않을지라도 장애영향평가를 법적 구속력이 없는 것으로 단언하는 것은 적절하지 않다. 동법이 공공기관으로 하여금 차별금지에 관하여 특정 조치를 취하여나 결과를 행할 것을 규정하는 것 대신 목적 달성을 위한 적절한 고려를 하도록 하는 일반 의무 형식을 채택한 것은 담당자에게 재량권을 부여함으로써 구체적인 사안에 대하여 적절한 방식으로 평등을 실현하기 위한 고려로 해석될 수 있다.²⁴

3. 2010년 평등법 제정과 장애영향평가

2010년 나이, 성별, 종교, 인종, 장애 등 제반 분야에서의 차별 금지를 통합적으로 규율하는 평등법(Equality Act 2010)이 제정되었다. 이에 따라 인종, 성별 및 장애와 관련하여 인종관계법, 성차별법 그리고 장애차별법은 평등법으로 대체되었다. 평등법은 공공기관의 차별 금지 의무와 관련하여 장애차별법 등 종전의 차별 금지 관련 개별법들이 정하고 있던 것을 그대로 유지하고 있다. 평등법은 “공공부문평등의무(PSED: Public Sector Equality Duty)”²⁵라는 조문을 두고 차별 금지를 위한 공공기관의 일반 의무로서 적절한 고려(due regard) 의무를 규율하고 있다.

다만 평등법은 관련 하위법령에서 평등영향평가에 관한 사항을 명확하게 언급하고 있지는 않다. 평등법의 경우 관련 하위법령에서 평등계획이나 평등영향평가에 관한 의무를 공공기관에 명시적으로 부여하고 있지 아니하다. 평등법 제153조에 의거하여 제정 및 시행되는 “평등법 (특정 의무) 규정(The Equality Act 2010 (Specific Duties) Regulations 2011)”은 소정의 공공기관으로 하여금 공공부문 평등의무 이행을 촉진하기 위하여 달성하여야 하여야 하는 구체적인 ‘평등 목표(equality objectives)’를 하나 이상 공표하여야 한다.²⁶ 하지만 전술한 장애차별법 관련 예규와 달리 평등 및 인권 위원회(Commission for Equality and Human Rights)가 제정한 ‘평등법 예규 (서비스, 공공 기능과 연합, 고용 및 동일임금) 명령(Equality Act 2010 Codes of Practice (Services, Public Functions and Associations, Employment, and Equal Pay) Order 2011)’은 업무 수행에 있어 필수적인 절차로서 평등영향평가제도를 구체적으로 요청하고 있지는 않다.

비록 평등법 및 관련 하위법령은 장애 부분을 포함한 평등영향평가를 법제화하고 있지는 않지만, 평등영향평가는 동법령이 정하고 있는 ‘공공부문평등의무’ 관련하여 ‘적절한 고려’를 실증하는 확립된 그리고 신뢰할만한 도구로 인식되고 있다. 평등법 제정 및 시행 이후 판례들은 평등영향평가가 법령상 의무인지 여부에 대한 해석보다 동법상 요구되는 공공부문평등의무가 준수되었는지를 다룸에 있어서 중요한 입증자료로서 평등영향평가가 충실히 실시되었는지를 논의하는 추세이다. 예를 들면, 지방세금제도 변경으로 인하여 성별에 따른 차별을 받았다고 주장한 사건²⁷에서 법원은 해당 지방자치단체가 평등법 제149조가 정하고 있는 공공부문평등의무, 즉 업무 수행시 차별이 발생하지 않도록 적절히 고려할 의무를 준수하였는지 판단함에 있어서 최우선적으로 그리고 가장 강력한 증거로서 살펴본 것이 바로 평등영향평가를 실시하였는가였다. 법원은 “[평등법] 제149조가 의심할 여지없이 관련이 있고 … 이는 [해당] 지방자치단체에 의하여 충분히 인식되고 있으나 … [해당] 지방자치단체가 [이 사건 세금제도 변경으로 인한] 인종 또는 성별 영향에 대한 평가를 수행하였다는 어떠한 증거도 없다”²⁸면서 결국 동조가 정하고 있는 의무를 위반하였다고 결정하였다.^{29 30} 뿐만 아니라 실무상으로도 많은 정부기관, 지방자치단체 및 기타 공공기관들은 공공부문평등의무 실현 차원에서 평등영향평가를 실시하고 있다.³¹

24) Sandra Fredman, *The Public Sector Equality Duty*, 40 *Indus.L.J.* 405, 405 (Dec. 2011).

25) Sec. 149 of the Equality Act 2010.

26) Regulation 5 of the Equality Act 2010 (Specific Duties) Regulations 2011.

27) *R(Winder) v. Sandwell Metropolitan Borough Council* [2014] EWHC 2617 (July 30, 2014).

28) See *id.*, at para. 94.

29) See *id.*, at para. 95.

30) See also *R(D) v. Worcestershire County Council*, [2013] EWHC 2490 (Aug. 9, 2013).

31) House of Commons Library, *The Public Sector Equality Duty and Equality Impact Assessments 26* (2018); Rory Mungoven, *Walking the Talk: Exploring Methodologies and Applications for Human Rights Impact Assessment by the United Nations 21* (Office of the High Commissioner for Human Rights, Feb. 2016).

III. 시사점

영국은 장애차별법령에 근거하여 장애영향평가를 실제 제도화했다는 점에서 의의가 있겠다. 비록 장애차별법 및 관련 규정이 장애영향평가 자체를 명시하지 않아 그 법적 성격에 대하여 논란이 있던 것도 사실이지만 관련 예규를 기반으로 하여 실무적으로 장애차별금지를 위한 구체적인 이행방안으로써 공공기관들은 장애영향평가를 실무적으로 이행하였다. 장애차별법이 공공기관으로 하여금 차별금지에 관하여 특정 조치를 취하거나 결과를 행할 것을 규정하는 것 대신 목적 달성을 위한 적절한 고려를 하도록 하는 일반 의무 형식을 채택한 것은 담당자에게 재량권을 부여함으로써 구체적인 사안에 대하여 적절한 방식으로 평등을 실현하기 위한 고려로 해석될 수 있으며 *R(on the application of Kaur & Another)* 판례 역시 이러한 해석을 뒷받침하는 것으로 분석된다.

2010년 제정·시행된 평등법 역시 공공기관의 차별 금지 의무와 관련하여 종전의 차별 금지 관련 개별법들이 정하고 있던 것을 그대로 유지하고 있었는데, “공공부문평등의무(PSED: Public Sector Equality Duty)”라는 조문을 두고 차별 금지를 위한 공공기관의 일반 의무로서 적절한 고려(duo regard) 의무를 규율하였다. 비록 평등법 및 관련 하위법령은 장애 부분을 포함한 평등영향평가를 법제화하고 있지는 않지만, 평등영향평가는 동법령이 정하고 있는 ‘공공부문평등의무’ 관련하여 ‘적절한 고려’를 실증하는 확립된 그리고 신뢰할만한 도구로 인식되고 있다. 평등법 관련 판례들 역시 평등영향평가가 법령상 의무인지 여부에 대한 해석보다 동법상 요구되는 공공부문평등의무가 준수되었는지를 다룸에 있어서 중요한 기준으로서 평등영향평가를 판단하고 있다.

국내의 장애인 인권 취약의 심각성을 감안할 때, 보다 강력한 개선책으로서 영국의 입법례와 같이 법령(안)이나 정책 등이 장애에 미치는 영향들을 중점적으로 분석하는 ‘장애영향평가제도’를 법제화하는 방안에 대한 고민이 필요하다고 판단된다. 최근 발의된 「장애인권리보장 및 복지지원에 관한 법률안」³²⁾에서 “장애인의 평등권 및 사회통합의 실현을 목적으로 장애인에게 미치는 영향을 분석하여 편성·집행하는 예산”³³⁾인 장애인예산에 관한 규정을 둬으로써 장애영향평가를 간접적으로 포함하고 있는 것이 영국의 입법례와 유사한 측면이 있겠다. 하지만 주의할 점은 영국법제의 경우 법률 차원에서 공공기관의 일반 의무를 규정하고 하위법령을 통해 이를 구체화할 수 있도록 함으로써 행정청의 재량권을 부여하였는데, 영국의 경우 불문법 국가의 특성이 있어 법령상 명시적인 규정이 없어도 관행에 의하여 혹은 법원 판결에 의하여 규범력이 형성될 수 있고 그렇게 해왔다는 사실이다. 하지만 우리의 경우 영국과는 달리 성문법주의를 취하는 법체계의 특성상 법률 차원에서 장애영향평가제도에 대하여 명시적으로 법적 근거를 마련하는 것이 타당할 것이다.

- 32) 장애인권리보장 및 복지지원에 관한 법률안(오제세의원 대표발의), 의안번호 21540 (2019. 7. 18.) 참조.
- 33) 장애인권리보장 및 복지지원에 관한 법률안(오제세의원 대표발의) 제2조제5호 참조.



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한
<장애영향평가법제에 관한 글로벌 동향> 전문을 볼 수 있습니다.