

독일의 성별입법영향평가 고찰

신 옥 주*

〈국문초록〉

입법영향평가를 하는 목적은 간단명료하여 더 우수하고 이해가 더 잘 되는 법률을 위한 것이며, 이러한 법률을 통하여 법률에 대한 추종성과 실천성을 제고하려는 것에 있다. 독일에서는 행정의 현대화노력과 더불어 입법과정이 최적화하려는 노력이 고무되었다. 이를 위해서는 사전, 병행 및 사후적으로 진행되는 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschaetzung: GFA)가 큰 역할을 담당하고 있다.

현재 독일에서는 입법영향평가를 할 때 법률의 동등치우관점도 고려되어야만 하는데, 이를 위해서 법에 있어서 '젠더'의 측면이 고려되어야만 한다. 이는 법률이 성별에 따라 다르게 미치는 영향평가를 하는 것으로 이를 성별영향입법평가(geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschaetzung)라고 한다. 즉 성별영향입법평가란 법률에 대한 입법영향평가를 함에 있어 성의 관점이 고려되어야만 하는 것으로 입법영향평가 중 특히 성적인 관점에서 법률을 검토하는 것으로 이해된다.

독일은 오래 전부터 남녀평등의 실현을 위한 입법적 노력을 해왔는데 그 역사는 기본법의 제정당시 강력한 반대를 무릅쓰고 기본법 제3조 제2항에 남녀동권조항을 삽입한 것에서 비롯된다고 볼 수 있다. 이러한 노력은 최근까지도 계속되고 있다. 그 중 하나가 유럽연합이 제정한 네 개의 반차별지침들을 자국으로 전환적용한 일반적 동등치우법(Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz:AGG)이다. 동 법에 대해서는 제정 당시부터 찬반의 양론이 비등하였었는데, 최근 동법에 대한 입법평가와 더불어 다시 한 번 집중조명을 받고 있다.

본고는 AGG에 대한 입법평가를 고찰하면서 어떤 목적으로 어느 기관에서 입법평가를 하는 것이 결과상 어떠한 차이를 나타낼 수 있는지를 살피고 이를 통하여 주는 시사점을 도출함을 목적으로 한다.

※ **주제어**: 입법영향평가, 성별입법영향평가, 일반적 동등치우법, 일반적 동등치우법에 대한 (성별)입법영향평가, 젠더관점, 연방차별칭청학술위원회, 경영다양성

* 법학박사, 한국법제연구원 부연구위원

- I. 서론
- II. 성별입법영향평가 개관
 - 1. 의의
 - 2. 근거법률
 - 3. 연방가족·노인·여성·청소년부의 성별입법영향평가지침
- III. 성별입법영향평가의 실례
 - 1. AGG 개관
 - 2. AGG에 대한 (성별)입법영향평가
- VI. 결론

I. 서론

독일에서는 1980년대부터 법률초안에 대한 검토절차를 통하여 입법절차를 최적화하려는 활동이 있었다. 그러나 이는 예컨대, 입법 후 발생비용에 대한 문항에 “없음”이라고 기입하는 것이 일반적이었던 것처럼 크게 활성화되지는 못하였다. 그 후 행정의 현대화¹⁾ 추진과 함께 입법과정을 최적화하려는 노력이 다시 고무되었고 여기에는 사전, 병행 및 사후적으로 진행되는 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschaetzung: GFA)²⁾가 큰 역할을 담당하였다.³⁾ 중요한 점은 이러한 입법평가가 정치·행정과 분리되어 따로 이루어지는 것이 아니고 정치·행정 시스템 속에 편재되어 가동이 된다는 것이다. 즉 입법영향평가는 모든 입법정책의 전 단계⁴⁾를 지원하고 정치적 책임자들에게 입법단계 또는 현재 존재하고 있는

1) www.staat-modern.de

2) Gesetzesfolgenabschaetzung는 직역하면 “법률결과평가”이나 본 글에서도 이를 우리나라에서 통용되고 있는 입법영향평가라고 번역하기로 한다.

3) Boehret, Carl/Konzendorf, Goetz, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschaetzung. Moderner Staat - Moderne Verwaltung, 2000. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums Baden-Wuerttemberg, 2000.

4) 이는 입법평가가 첫째, 대안적 법규 (Programmalternativen)를 개발하고 그들의 결과에

어느 규정에서 기대되거나, 또는 이미 발생한 영향과 결과를 적시에 적합하게 제공하는 것이다.

입법영향평가는 특히 다음과 같은 사항에 대한 정보를 제공하여야 한다: 첫째, 법률(Gesetz)이 추구하는 목적을 달성하였는가?, 둘째, 법규가 직접·간접적으로 어떠한 결과(Regelungsfolgen)를 가지는 것이 기대되는가?, 셋째, 법규상 계획적인 의도된 영향과 의도되지 않은 부수적 영향들이 법규가 추구하는 목적의 관점에서 볼 때 필수적이며 적당한 것인가?, 넷째, 법규상 계획(Regelungsvorhaben)의 목적과 영향이 상위의 정치적 및 법적인 목적에 부합하는가?⁵⁾ 등이 그것이다.

입법영향평가를 적용하는 목적은 원칙적으로 더 짧지만 더 우수하고 더 이해가 잘 되는 법률을 만드는 것이다.

성별입법영향평가(geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung)는 입법영향평가 중 특히 성적인 관점에서 법률을 검토하는 것으로 이해되고 있다. 이는 법률에 대한 추종성과 실행성을 제고하려는 것이다. 성별입법영향평가를 실행함에 있어서 법률이 가지는 동등처우의 관점이 반드시 고려되어야만 하는데, 이는 특히 법에 있어서 ‘젠더’의 측면이 제외되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 법률에 대한 영향평가에 있어 성별을 고려하지 않을 경우 입법영향평가는 현실적이며 사실적인 전망을 하는 것이 아니다. 그러한 입법영향평가는 부정확하며 스테레오타입(성정형화)의 고착과 단순한 추측에 머무르게 될 것이다.

본 글에서는 성별입법영향평가에 대한 일반론과 독일의 AGG에 대한 입법영향평가를 살펴보고자 한다. AGG에 대한 입법영향평가는 한 법에 대한 영향평가에서 성별영향평가를 하지 않을 때 나타나는 문제점을 확연히 보여주고 있다. 이러한 고찰의 목적은 우리나라에서 한 법률 또는 초안에 대하여 성별입법영향평가를 할 때 필요한 시사점을 도출하는 데에 있다.

대해 심사하고(Konzeptionsphase), 둘째, 예컨대 전문가 초안(Referentenentwurf) 등 (임시적인)법문의 준비 및 작성을 동반하면서 지원(구체화단계, Konkretisierungsphase), 셋째로는 효력을 발생한 법규(법률 및 명령)를 사정(Evaluierung)하는 것이다(적용단계 Anwendungsphase). 출처: http://www.itas.fzk.de/deu/dadn/tadn_002/konz_00a.htm
5) http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/gesetzesfolgenabschaetzung/doc/36094.php

II. 성별입법영향평가 개관

1. 의의

독일에서는 지금까지는 시스템화 된 입법영향평가의 도움으로 주로 한 법률의 의도적인, 혹은 의도하지 않은 경제적인 측면의 결과가 특히 중소기업, 개별 가격, 가격수준 등의 관점에서 평가되었다. 성별입법영향평가는 모든 영역에서 처음부터 성에 대한 고려를 해야 한다는 젠더 메인스트리밍(Gender Mainstreaming)과 깊은 관계가 있다. 입법영향평가에서의 젠더 메인스트리밍이란 고전적 입법영향평과와는 달리 입법에 있어서 “성”을 처음부터 고려한다는 것을 의미하며 성의 동등한 지위와 관련하여 예견되는 영향을 조사하고 설명하고 평가하는 것이다. 왜냐하면 외견상 중립적으로 보이는 많은 규정들은 의도적 이견 아니건 성관계에 영향을 미치며 이는 성의 동등지위에 긍정적 혹은 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 이처럼 입법이 특히 성에 미치는 영향을 다양한 측면에서 평가하는 입법영향평가를 성별입법영향평가(Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschaetzung)라고 하며, 이는 남성과 여성의 삶의 출발점(Ausgangs-(Lebens-)Sachverhalt)이라고 하는 사실관계를 법률이 어떻게 나타내는가 하는 측면을 검토하고 조사한다고 할 수 있다.

젠더 메인스트리밍이 남성과 여성의 삶의 상황에 따른 상이한 결과를 조사하여 성으로 인한 직·간접적인 차별이나 불이익을 제거하고, 중국에는 남녀의 동등을 실현하기 위한 한 수단이라고 이해한다면 법률의 성별입법영향평가는 입법계획에서부터 입법 이후까지의 전 과정에서 궁극적으로 법률이 남성과 여성에 미치는 영향을 다양한 각도에서 묘사하고 평가함을 통해서 궁극적으로는 실질적인 남녀평등의 실현을 돕기 위한 것이다. 그러므로 실제적인 불이익을 상충시키기 위하여 개별적으로 행해지는 성에 따른 특별한 상이한 조치들은 이견 없이 허락이 된다.

국가는 법률을 통하여 사회적 발전을 규율하고, 발생된 문제들을 해결하려고

한다. 따라서 법률초안작업에서부터 규범수범자의 상이한 삶의 상황이 고려되어야 하는 것이다(예컨대 실업은 청소년 실업, 여성실업, 이민배경을 가진 장년 남자의 실업, 교육의 정도, 사는 지역 등에 따라 모두 다르다). 규범수범자의 상이한 삶의 상황이 고려되지 않은 채 입법이 된다면, 법이 의도하는 작용은 나타나지 않을 것이며 통상 비용이 매우 많이 드는 개정작업이 후속적으로 이루어지게 될 것이다.

성별입법영향평가는 법규상의 계획 혹은 규정이 동등지위에 미치는 영향을 체계적으로 확인하고 의도되지 않았던 여성과 남성에게 미치는 영향에 대해 조치를 취할 수 있도록 해준다. 또한 성별입법영향평가는 목표집단에 따른 차별적(zielgruppendifferenzierte)인 입법평가를 통하여 꼭 알맞고 구체적인 입법계획과 이의 실행을 가능하게 함으로써 비용을 절감하는 역할을 한다. 이러한 방법은 기본법상 규정된 실질적 동등처우를 촉진할 뿐만 아니라 법률의 질을 전반적으로 제고하는 역할을 담당한다.⁶⁾

젠더 메인스트리밍의 관점에서 입법 시 고려해야 할 관점들은 다음과 같다.⁷⁾

첫째, 남성적 규범인가 하는 점이다. 법규범과 법률상의 규정은 역사적으로 오랫동안 남성의 생활현실에 초점을 맞추어 왔다. 이러한 것은 남성 주체들만 언급이 되는 것과 같이 언어적으로 이미 명확히 나타난다. 그러나 다른 한편으로는 예컨대 사회법에서 많이 볼 수 있는 것처럼 숨겨진 지도상들을 나타내기도 하는데, 대표적인 예로 종신 전업근무를 규범에서 전형으로 삼고 있는 것을 들 수 있다. 많은 여성들은 이러한 규범의 요구를 충족시킬 수 없으며, 이제는 남성들도 충족시키지 못하는 경우가 점점 더 늘고 있다. 입법에서 실수가 회피되려면 젠더가 함께 고려되어야 한다.

둘째, 숨겨진 차별이 존재하는지의 여부이다. 오늘날 법규범은 보통 성에 중립적으로 작성된다. 그러나 이들은 성에 특별한 차이 속에서 유효하게 되는 현

6) vgl. Baer, Susanne/Lewalter, Sandra, Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung - Ein Aspekt des Gender Mainstreaming und ein Beitrag zu "better governance", in: DÖV, 2007, S. 195-202.

7) www.genderkompetenz.info, letzte Aktualisierung 17.12.2007.

실을 마주치게 된다. 만일 이러한 현실이 고려되지 않으면 법률들은 흔히 간접 차별, 즉 중립적인 규정에도 불구하고 남성 또는 여성의 실제적인 차별을 생산하게 되는 것이다.

셋째, 현재 상황(Ist-Zustand)이 고려되었는가 하는 점이다. 법률규정준비에 있어서 남성과 여성의 상이한 생활상태가 고려되어야 한다. 이때에 직접 및 간접차별을 인식하는 것과 오늘날의 삶의 결정의 다양함에 상응하는 욕구를 중재하여 주는 것이 특히 중요하다.

넷째, 성중립적 언어의 사용이다. 여자와 남자의 동등지위는 성에 적합한 언어를 통하여 표현된다는 점이 중요하며 이는 성별입법영향평가에서 간과되어서는 안 될 부분이다.

법률에서 추구하는 동등지위란 다음과 구체적으로 같은 것을 의미한다.⁸⁾

- ① 여자와 남자가 동일한 정도로 스스로가 결정한 삶을 가능하게 하는 것이다. 동등지위정책은 사람이 어떻게 살아야 하는지에 대하여 예정하는 것이 아니다.
- ② 어느 누구도 “남자”, “여자”의 정형적 관념(stereotype Vorstellungen)에 맞추도록 강요되어서는 안 된다. 성과 성역할은 원칙적으로 어떠한 이익 또는 불이익과 연결이 맺어져서는 안 된다. 한 성에게 좀 더 많은 부담, 또는 기타 불이익을 가져오는 역할분담이 국가적인 조치들을 통하여 고착되어서는 안 된다. 전형적으로 한 성에게 해당이 되는 사실적인 불이익은 우대적인 규정(begünstigende Regelungen)을 통하여 조정될 수 있다.

따라서 동등지위정책의 목표는 첫째, 차별의 제거(Diskriminierungsabbau), 둘째, 동등한 참여(Partizipation), 셋째, 양 성의 전통적인 역할전형으로부터 자유로운, 진정한 자기결정에 따른 삶의 형성(echte Wahlfreiheit)이라고 볼 수 있다.

8) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Arbeitshilfe, Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung "Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften", 2007.

2. 성별입법영향평가를 위한 근거법률⁹⁾

(1) 입법평가 규정법률

입법평가를 위해 근거가 되는 법률은 공동업무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung: GGO 이하 GGO라 함) 제44조 법률영향(Gesetzesfolgen)에 대한 규정으로 이는 다음과 같다:

- 1) 법률영향은 법의 본질적인 영향이라고 이해될 수 있다. 이것은 의도한 영향과 의도하지 않은 부수적 영향 모두를 총괄한다. 예견되는 법의 결과에 대한 설명은 전문적인 개별 담당부처의 협조 하에서 이루어져야만 하며, 경제적인 영향의 관점에서 산출된 계산 또는 추정은 어디에 근거를 두고 있는지를 밝혀야 한다. 연방내무부는 법률영향에 대한 조사에 있어서 추천(Empfehlung)을 할 수 있다.
- 2) 공공 재정의 수입과 지출(Brutto)에 대한 법률의 영향은 예견되는 법률의 집행에 따른 영향을 포함하여야 한다. 여기에서 연방재정부는 연방내무부와의 협조 하에서 일반적인 규정(Vorgabe)를 해줄 수 있다. 연방재정으로 부담되는 수입과 지출은 각각의 경우에 따라 연방의 유효한 장기재정계획으로 분류가 된다. 이때 장기재정계획 속에서 추가지출 또는 감소수입이 고려되었는지의 여부와 어느 정도로 고려되었는지, 그리고 어떠한 방법으로 재정상의 평형을 찾을 것인지가 제시되어야 한다. 경우에 따라서 액수는 연방재정부와의 협조 하에서 계산 또는 긴급한 경우에는 추산될 수 있다. 어떠한 재정적인 영향도 예견되지 않는다면 이것은 이유서에 적시해야 한다.

9) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Arbeitshilfe, Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung "Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften", 2007.

이러한 일반적 입법평가 근거규정을 토대로 성별입법영향평가를 할 근거를 제공해 주는 법규는 다음과 같다.

(2) 성별입법영향평가를 위한 근거법률

1) 기본법 제3조 제2항¹⁰⁾ : 실질적 남녀평등의 실현

제3조 제1항은 일반적 평등조항으로 모든 사람은 법 앞에 평등하다¹¹⁾고 하고 있다.

제3조 제2항은 남녀평등조항이다. 제1문은 남자와 여자는 동등한 권리를 갖는다¹²⁾고 규정하고 있고, 제2문은 국가목적조항으로 국가는 남녀동권의 실질적인 실행을 촉진하며 존속하고 있는 불이익의 제거에 힘을 쓴다¹³⁾고 규정하고 있다.

제3조 2항은 국가목적규정으로서 이는 단지 국가가 남녀평등의 실현을 위해 노력하여야 할 것을 정하는 프로그램적인 성격을 넘어서 국가에 대해 실질적 남녀평등의 실현을 위한 조치를 취할 것을 요구하는 조항이다. 동 조항에 따라 국가는 남녀평등의 실질적인 관철을 촉진하는 한편 존재하고 있는 차별을 제거해야 한다. 현재 여성에 차별적인 대표적인 영역은 임금, 노동기회, 노동시간, 교육 및 승진 등이다. 국가는 또한 과거에 여성에 대한 차별적인 삶에서 비롯되어 현재까지도 불평등한 여성의 삶의 사회적인 상황을 고려하여 실질적인 남녀평등의 실현을 위하여 힘써야 한다.¹⁴⁾

제3조 제3항은 차별금지조항으로 어느 누구도 그의 성, 출신, 종족, 언어, 고

10) 신옥주, 헌법상 남녀동권규정 도입의 필요성에 관한 비교법적 고찰, 공법학연구 제10권 제2호, 2009. 5월, 제55쪽 이하.

11) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

12) Männer und Frauen sind gleichberechtigt.

13) Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

14) Shin, Okju, Das neue Verständnis des Gleichberechtigungssatzes des Art. 3 Abs. 2 GG unter der Beruecksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europaeischen Gerichtshofs, Klages Verlag, 2009.

향과 출신, 신앙, 종교적·정치적 세계관 때문에 차별을 받거나 우대를 받아서는 안 된다. 어느 누구도 그의 장애 때문에 차별을 받아서는 안 된다¹⁵⁾고 하고 있다.

2) 암스테르담조약 제2조, 제3조 제2항(Art. 2 u. 3 EGV) 등: 유럽연합 차원의 여성정책 촉진¹⁶⁾

1997년 10월 2일에 유럽연합국가들은 회원국의 협동을 증진시키고, 연합에서 행하는 절차들을 좀 더 민주적으로 하고, 유럽연합의 지속적인 발전에서 사회적 차원을 좀 더 강하게 고려하기 위한 목적으로 암스테르담에서 조약을 체결하였다. 이 조약에서 특히 여성정책과 관련하여 나타나는 특징은 다음과 같다:

첫째, 제2조에서 여성과 남성의 동등한 지위(Gleichstellung)가 유럽연합의 목표로 설정되었다. 그리고 제3조에서는 유럽연합이 경제 및 노동시장의 모든 영역에서 불평등을 퇴치하고 여성과 남성의 동등한 지위를 촉진하도록 해야 한다고 규정하고 있다.

둘째, 유럽연합은 이러한 목적을 달성하기 위해 이전보다 더 많은 가능성 및 수단을 확보하고 있다.

셋째, 유럽연합 참사회는 노동시장으로부터 단절된 사람들의 ① 작업장 혹은 노동시장으로의 편입을 위해서, ② 노동시장에서 남성과 여성의 기회평등을 위해, ③ 작업장에서의 동등처우를 위해서 회원국가가 최소한 어떠한 조치를 취해야 할 것인지를 지침에서 규정할 권한이 있다(제137조).

넷째, 참사회의 모든 구성원이 동의를 하면 유럽위원회의 제안에 따라 유럽의회의 청문을 거친 후 모든 차별에 대해 적합한 대처방법을 정할 수 있다(제13조).

15) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

16) <http://www.frauen-aktiv.de/aktiv/2/amster2.php>

다섯째, 모든 회원국은 동일 및 동일한 가치의 노동에 대하여 남성과 여성에게 동일한 임금이 지급된다는 원칙의 적용을 확실히 해야 한다(제141조).¹⁷⁾

여섯째, 인신매매와 어린이에 대한 범죄행위의 퇴치는 경찰 및 사법영역에서의 강화된 협력의 목적이다(제29조).

3) 유럽연합 기본권협약 제23조 제1항: 모든 영역에서 남자와 여자의 평등(Gleichheit) 확보

기본권 헌장 제23조 속의 남녀평등을 규정한 특별한 차별금지/평등기본권(spezielle Diskriminierungsverbote/Gleichbehandlungsverbote)을 규정하고 있다. 그리고 유럽연합의 기본권 헌장 제20조는 「모든 사람은 법률 앞에(vor dem Gesetz) 평등하다」고 하는 일반적 평등을 규정하고 있다. 일반적 평등규정은 제23조 속의 남녀평등에 대하여 보충적으로 적용된다.

4) 연방동등지위법(Bundesgleichstellungsgesetz: BGleG)¹⁸⁾

가. 제1조: 법의 목적

- ① 동법은 법 제3조에서 열거하는 효력범위의 안에서 여자와 남자의 동등지위 및 성으로 인해 존속하는 차별의 제거와 장래의 차별을 저지하려는 데 일조한다. 존속하는 차별을 제거하기 위하여 동법의 기준(Massgabe)에 따라 여성들이 촉진된다. 동법의 목표는 또한 여자와 남자를 위하여 가족과 직업활동의 양립(Vereinbarkeit)을 개선하는 것에도 있다. 이때 장애여성과 장애의 위협을 받고 있는 여성은 특별히 고려된다.

17) Art. 141 EGV: "Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung einen Mitgliedstaat nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschliessen."

18) 연방남녀평등법의 자세한 내용에 대해서는 신옥주, 우리의 "남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률"과 독일의 "연방남녀평등법"에 대한 비교 고찰, 토지공법연구 제40집, 2008, 제385-405쪽 참조.

② 또한 연방의 법규 및 행정규정들은 여성과 남성의 동등지위를 언어상으로도 나타내야 한다. 이것은 업무규칙상의 규정에도 역시 해당이 된다.

나. 제2조: 여성과 남성의 동등지위의 의무자

모든 업무종사자, 특히 선임업무 및 지도업무(Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben)를 가진 업무종사자들은 여성과 남성의 동등지위를 촉진할 의무를 가진다. 이러한 의무는 일반적 지도원칙으로서 모든 업무영역 및 근무장소들도 이를 고려해야 한다.

5) GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) 제2조와 제6장(입법)

가. GGO 제2조: 여성과 남성의 동등지위

여성과 남성의 동등지위는 일반적인 원칙이며 연방 각 부의 모든 정치적, 입법적, 행정적 조치에 있어서 그들의 각 영역에서 남자와 여자의 동등지위가 촉진되어야 한다(젠더-메인스트리밍).

동조는 모든 정치적, 입법적, 행정적 조치에 있어서 남자와 여자의 동등지위의 촉진을 지도원칙으로 정하고 있다.

나. GGO 제45조 연방정부 내에서의 참여(Beteiligung innerhalb der Bundesregierung)

동조 제1항에서는 연방정부의 법률안 초안이 결정으로 제출이 되기 이전에 주도적인 부가 법률상 담당범위 안에서 당해 법률초안에 해당이 되는 연방부들과 국가규범통제원을 조기에 사전작업 및 준비작업에 관련을 시켜야 한다고 하고 있다. 그리고 주도부의 업무영역이 관계가 되는 모든 연방부가 이에 해당된다고 하고 있으며, 유관기관은 '첨부 8'로 따로 나타내고 있다. 또한 기본법과의 합일성에 대한 법규범의 심사 및 기본법의 적용 시 의심이 나타날 수 있는 기타 모든 다른 경우들을 대비하기 위하여 연방내무부와 법무부가 참여한다고 규정하고 있다.

GGO 제45조 제1항과 관련된 첨부 8의 번호 9에서는 연방가족·노인·여성·

청소년부(BMFSFJ)의 참여를 다음 a)의 경우 유관기관으로 규정하고 있다:

- a) 동등처우정책상의 의미에 대한 (법률의) 영향을 기대할 수 있을 때;
법률 혹은 법규명령(여기에 대해서는 GGO 제62조 제2항)을 통하여 동등지위정책상 의미가 영향을 받을 가능성의 여부 문제에 대하여 연방가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)의 참가를 예정하고 있다.

다. GGO 제43조 이유서(Begründung)

동조 5호는 입법영향을 규정하고 있는 바 동 규정에 따라 이유제시(Begründung) 속에서 법의 영향(GGO 제44조 제1항)들을 설명해야 한다. 한 규정의 의도적 또는 비의도적인 영향들은 - 동등지위정책상의 의미의 관점에서도 역시- 분석이 되어야 하고 이것은 이유제시 속에서 설명이 되어야 한다.

라. GGO 제42조 연방정부 법률안(Gesetzesvorlagen der Bundesregierung)

동조 제5항에서는 언어상의 평등을 규정한다. 즉 법률초안은 언어상으로 올바른 것이어야 하며, 가능하면 모든 사람이 이해할 수 있게 작성되어야 한다. 법률초안은 그의 언어적 올바름과 이해도를 심사하기 위하여 원칙적으로 독일연방의회에서 독일어 협회(Gesellschaft für deutsche Sprache)에 전달되어야 한다. 동 규정에 따라 동등지위가 언어상으로 표현하도록 하고 있다.

6) 연방위원회임용법(Bundesgremienbesetzungsgesetz: BGremBG)

동법 제1조 법의 목적에 따라 연방과 기타 위원회의 임명절차에 참여하는 자는 위원회에 남성과 여성의 동등한 참여를 이루어야 하고 이를 또한 유지해야 한다.

동법의 규정에 따라 연방은 연방이 임명 및 파견권을 가지는 위원회에서 남자와 여자가 위원회의 동권으로 참여할 수 있도록 힘써야 할 의무가 있다.

3. 독일연방가족·노인·여성·청소년부의 성별입법영향평가를 위한 지침

연방가족·노인·여성·청소년부는 성별입법영향평가를 위한 지침서를 작성하여

입법영향평가 시 활용하도록 하고 있는데 그 중 성별영향 평가 시 숙고되어야 하는 문제들 다음과 같은 사항들이다:

- (1) 법률상 조치가 **재화와 사회적 안전에 대한 접근**을 가능하게 하는가? 조치가 여자와 남자에게 그러한 접근에 대하여 상이하게 영향을 미치는가? 예: 연금보험, 생존도대를 위한 대부(Existenzgründungsdarlehen), 아내의 보증태도 등에서 상이한 삶의 이력(Lebensbiographien)에 대한 고려가 있는가?
- (2) 법률상 조치가 여자와 남자가 **결정절차**에 참여하는 가능성에 대해 영향을 미치는가?
- (3) 법률상 조치 속에서 **기반시설**과 공간들의 접근과 사용면에서 남자와 여자의 차이가 고려되었는가? 예: 공적 및 사적 공간의 계산(Bemessung), 기반시설 또는 이동성관계에서 남자와 여자, 경우에 따라서는 소년과 소녀의 상이한 안전상·이용상·시간상 필요에 대한 고려가 있는가?
- (4) 법률상 조치가 여자와 남자의 자유로운 **시간사용**에 대해 영향을 미치는가? 예컨대 여성에게 있어서 자유시간은 보통 가족상 의무로 채워지는 반면 남자에게 여가시간은 흔히 가족상 의무로부터도 자유로운 시간을 의미한다.
- (5) 법률상 조치가 여자와 남자의 **직업선택과 직업실행**에 영향을 미치는가? 예컨대 만일 전제조건으로 직업상의 자질이 요청이 된다면 성에 특별한 교육 및 노동시장이 고려된다.
- (6) 법률상 조치가 성들 사이의 **사회적 차이**를 고려하는가? 예컨대 수입, 사회적 보장, 노동의 분담 등에 있어서의 차이가 고려되는가?
- (7) 법률상 조치가 여성과 남성의 **정보와 교육에 대한 접근**에 영향을 미치는가? 예컨대 상이한 일상생활, 수용 및 학습태도(Rezeption- und Lernverhalt), 여자와 남자의 상이한 이동성이 고려가 되었는가?
- (8) 법률상 조치가 여자와 남자의 **이동성**에 영향을 미치는가? 여자와 남자는 상이한 이동성 태도를 나타내는데, 이는 일상생활의 업무뿐만 아니라 자동차 또는 공적 장소에서 침해(Übergriffen)에 대한 공포 등과 관련이 있다.

- (9) 법률상 조치가 성에 따른 상이한 보호라는 관점에서 볼 때 **환경위험의** 측면에서 남자와 여자에게 영향을 미치는가?
- (10) 법률상 조치가 **삶의 형태(Lebensform)** 측면에서 남자와 여자의 **건강**에 영향을 미치는가? 생물학적인 차이가 있는가?
- (11) 법률상 조치가 여자와 남자의 상이한 **위험성태도(Risikoverhalten)**을 고려하는가? 예컨대 남자와 여자의 예방적 태도 및 예방적 시각(Präventionsverhalten und-einstellung)에서의 차이, 여가시간관계의 차이, 운동 및 교통에서 위험이 많은, 혹은 경우에 따라서는 위험이 적은 태도방식의 차이, 또는 환경위험을 통한 상이한 심리적 해당성에 있어서의 차이가 고려되는가?.
- (12) 법률상 조치가 남자와 여자의 **상이한 일상생활**을 고려하는가? 예컨대 도움제공을 공급함에 있어서(예컨대, 질적 제공, 통합도움 등) 남자와 여자의 가족상 의무의 담당으로 인한 시간과 이동성의 관점에서 오는 제약들이 고려되어야 한다.
- (13) 법률상 조치가 성에 특별한 **작업분담**에 영향을 미치는가? 예컨대 남자와 여자의 상이한 일상생활에 대한 고려는 성역할상(Rollenbilder)을 공고화시켜서는 안 된다.
- (14) 법률상 조치가 소녀/여자, 소년/남자들을 위하여 **폭력, 착취, 성적 모욕으로부터의 보호에 대한 접근**을 가능하게 하는가? 예컨대 폭력희생자나 폭력행사자를 대상으로 하는 규범에 있어서 성적 특수성을 검사하고 조사해야 한다.
- (15) 법률상 조치가 남자와 여자의 **상이한 행동유형과 필요성**을 고려하는가? 예컨대 개인적 권리의 해결방식에서 여자와 남자가 한 해결방식을 상이하게 사용한다는 점을 고려한다든지 또는 상담으로도움을 줄 때 여자와 남자는 그러한 도움제공에 상이하게 접근할 수 있다는 점이 고려된다.
- (16) 법률상 조치가 **삶의 형태**에 대한 남자와 여자의 **자유로운 결정**에 영향을 미치는가? 예컨대 일방적인 성역할상(Rollenbilder)이 더욱 확고화되는가 또는 파괴되는가?

- (17) 법률상 조치를 통하여 남자와 여자에 대한 **전통적인 모습** 또는 성에 관계된 차별이 확고화되는가 또는 파괴되는가?
- (18) 법률상 조치가 남자와 여자의 사회적 가치측정에 대하여 전반적으로 영향을 미치는가? 예컨대 여성에 전형적인 직업들인 가사 및 돌봄 영역에서 더 적은 임금이 책정되어 있는가?.

III. 성별입법영향평가의 실례

1. AGG 개관

(1) 일반적 동등처우법(AGG)의 제정

독일은 유럽연합이 2000년대에 제정한 네 개의 반차별지침¹⁹⁾을 정해진 기한 이내에 전환적용 할 의무가 있었으나 이행하지 않고 있다가 이 지침들을 모두 포괄하는 일반적 동등처우법(Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, 통칭 AGG)을 2006년 제정하였다. 동법은 2006년 8월 연방대통령이 최종 서명하고 효력이 발생하였다.²⁰⁾

19) Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgesetzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft 2000/43/EG; Richtlinie zur Feststellung des allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf 2000/78/EG; Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Brschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen 2002/73/EG; Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen 2004/113/EG.

20) AGG 진행과정: 2006년 5월 연방정부 반차별지침의 전환적용을 위한 초안 결의; 수정 후 2006년 6월 29일 연방의회 통과; 2006년 8월 18일 효력발생; 2006년 12월 첫 번째 수정(BGBI. I 2006 S. 2742) in: Wisskirchen, Gerlind, AGG Allgemeines

AGG는 하나의 법안에 유럽연합이 제정한 네 개의 반차별지침의 내용을 모두 포괄하고 있는 것이 특징이다. 즉, AGG는 성, 인종 및 종족상의 출신, 종교 및 세계관, 연령, 장애 그리고 성적 정체성(sexuelle Identität)을 이유로 하는 차별을 금지하고 있다. 원칙적으로 모든 상이한 처우를 허용되지 않는 차별로 간주하고 있으나 여성과 장애자에 대한 특별한 촉진정책은 계속적으로 허용이 된다. 내용상으로 볼 때 AGG는 특히 직업과 업무에서의 차별금지에 중점을 두고 있다고 볼 수 있는데, 이에 관한 규정은 유럽연합의 반차별지침에서 요구하는 수준을 넘는 것으로 보인다. 특히 AGG를 통해 물질적, 비물질적 손해에 대해 손해배상이 인정되었다. 손해배상은 개인과 관련이 있어야 하며, 차별이 있음을 안후 2개월 이내에 노동재판소에 청구되어야 한다. 이러한 개인 관련성에 대한 예외를 본 법 제17조 제2항에서 규정하고 있다.

(2) 일반적 동등처우법(AGG)의 주요 내용

AGG는 총 7장 33조문으로 구성이 되어 있고, 노동법, 민법, 공무원법 및 사회법 전역에 걸쳐 통일적으로 차별금지를 규정하고 있다. 다만 군인들에 대한 차별의 금지만 따로 특별법으로 규정하고 있다. 이하 AGG의 주요 내용을 조문별로 살펴보면 다음과 같다:

제1조에서 규정하는 법의 목적은 인종 및 종족, 종교 및 세계관, 연령, 장애 그리고 성적 정체성을 이유로 하는 차별을 감소시키거나 종식시키는데 있다.

제2조의 효력범위 규정에서는 인종 및 종족상의 출신에 따른 차별금지지침 2000/43/EG의 제3조 효력범위와 같은 효력범위를 두고 있다.

제15조는 손해배상청구에 관한 규정이다. AGG의 이 조항을 통하여 그동안 논란이 되었던 물질적·비물질적 손해들에 대한 손해배상청구의 문제들이 해결되었다. 고용주가 차별금지에 위배되는 행위를 하였을 경우에는 이를 통하여 발생한 손해를 배상해야 한다. 재산상의 손해가 아니기 때문에 피고용인은 알맞은 한도에서 자신의 손해를 금전으로 요구 할 수 있다.

Gleichbehandlungsgesetz, Auswirkungen auf die Praxis, 3. Aufl. 2007, S. 8.

제17조에서는 특히 AGG가 근로자대표회의(Betriebsrat)와 인사위원회(Personalrat)에 끼치는 영향을 볼 수 있다. 노동계약의 당사자들, 고용주, 피고용인 그리고 그의 대표들은 그들의 업무와 행동가능성의 범주 내에서 본법 제1항에 규정된 목적의 실현에 동참할 것이 요구된다. 또한 고용주의 조야한 차별금지위반에 대해서는 근로자대표회의 또는 그 작업장에서 대표되는 노동조합에 제소권을 부여함으로써 본 법은 유럽연합의 지침들보다도 더 앞서 가는 규정을 두고 있다.²¹⁾

제19조는 민법상의 차별금지를 규정하고 있다. 본 조항은 많은 경우 한 개인의 개인적인 성품(Ansehen)과는 무관하게 전형적으로 성립되는 소위 다중사업(Massengeschäfte)²²⁾에 있어서와 사보험계약에 있어서 인종 및 종족, 종교 및 세계관, 연령, 장애 그리고 성적 정체성 등을 근거로 차별하는 것이 허용되지 않는다고 규정하고 있다. 그러나 주택임대의 경우, 사회적으로 확고한 거주구조와 균형 잡힌 이주구조 및 형평성 있는 경제적, 사회적, 문화적 관계를 고려하여 이루어지는 상이한 처우는 허용된다고 정하고 있다. 본조 제5항은 이에 대한 예외규정으로 50세대 미만의 주택임대는 본법상의 다중사업이 아니라고 규정하고 있다.

제20조는 허용되는 상이한 처우에 관한 규정이다. 종교, 장애, 연령, 성적 정체성 또는 성을 이유로 상이한 처우를 하기 위해서는 공정한(sachlich) 근거가 존재하여야 하며, 이처럼 공정한 근거위에 이루어진 상이한 처우는 차별금지위반이 아니다. 동조 제2항에서는 보험과 관련하여 성을 근거로 하여 이루어지는 상이한 대우에 관해 특별한 규정을 두고 있다. 즉, 한 정확한 보험계산상 및 통계상의 자료에 기초하여 행한 성에 따른 위험평가를 근거로 성별에 상이한 처우를 하는 경우에 성에 대한 이러한 특별한 고려가 상이한 처우와 상관성이 있는 특정한 한 요인이 되는 경우에만 허용이 된다. 그러나 임신 및 육아는 어떠한 경우에도 상이한 처우를 초래하여서는 안 된다.

21) Boehm, Monika, Vom allgemeinen Gleichheitsgrundsatz zum AGG, PersV 6/7 2007, S. 213.

22) 이는 일상생활에서 일어나는 백화점, 호텔, 음식점 등에서의 계약을 말한다.

제4장은 ‘법률상의 보호(Rechtsschutz)’에 대해 규정을 하고 있다.

먼저 제22조는 입증책임에 대한 규정으로 분쟁 시 일방이 본법 제1조상의 차별을 추측케 하는 증거를 증명하면, 다른 일방이 차별로 부터의 보호를 위한 결정에 대한 어떠한 침해도 존재하지 않았음을 입증할 책임이 있다.

제23조는 반차별연합들(Antidiskriminierungsverbände)을 통한 지원을 규정하고 있다. 반차별연합이란 본법 제1조의 규정의 목적에 특별한 관심을 갖는 인적 결합으로 영업적이지 않고 또한 일시적이지 않아야 한다. 반차별연합은 최소 75인의 회원을 보유하거나, 최소 7개 단체들이 결합한 경우에 동조 제2항부터 제4항²³⁾의 사항에 대하여 권리가 있다.

2. AGG에 대한 (성별)입법영향평가

(1) AGG를 둘러싼 논쟁

AGG의 제정 당시 찬성뿐만 아니라 반대의 의견도 강했으며, AGG 시행 2년이 지난 오늘날에도 AGG를 둘러싼 논쟁은 끊이지 않고 있다.²⁴⁾ 그 중 현대행정과 관련하여 제기되는 비판은 AGG으로 인한 경제적 비용증가에 대한 것이다. AGG가 제19조에서 민법상의 임대계약에서도 차별금지를 가지고 사인을 규율함으로써 사적자치 영역인 계약의 자유가 제한되고 국가의 개입이 요구하게 되어 이는 결과적으로 관료비용(Bürokratiekosten)을 높이며 정부가 표방하는 현대행정의 이념에 상충한다고 하는 주장이다.²⁵⁾

23) 이는 특히 재판에 참가할 권리들이다. 이들은 변호인들의 참가가 법률상 예정되어 있지 않은 재판상의 절차에서 협상에 차별당한 자의 조력자(Beistand)로서 참가 할 수 있다.

24) Streit über Kosten der Antidiskriminierung erneut ausgebrochen, in: <http://www.bsk-ev.org/new/1370/agg/>; Was kostet Gleichbehandlung?, in: www.fazjob.net vom 10. Dezember 2008

25) 이러한 주장은 독일연방경제·기술부의 학문적 심의회(Der Wissenschaftliche Beirat)가 “더 많은 계약의 자유, 더 적은 규정의 조밀함, 더 적은 관료주의”라는 주제로 2006년 9월 16일에 입장표명을 한 것으로 동 문건에서는 AGG를 계약자유를 제한하고 관료비용을 상승시키는 대표적인 법으로 보고 있다. <http://www.bmwi.de/BMBi/Redaktion/>

철강 및 전자산업의 사업주단체들이 설립하고 이들이 해마다 8, 8 Mio.(팔천 팔백만)유로를 지원 하는 연구소인 '새 사회주의적 시장경제 발의자(Die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft: 약칭 INSM)'²⁶⁾는 2007년에 AGG에 대한 감정서(Gutachten)을 작성하면서 AGG의 도입으로 1, 73 Mrd.(일천칠백삼십억) 유로의 관료비용이 들 것이라는 견해를 피력했다.²⁷⁾ 이에 대하여 연방반차별청(Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes: 약칭ADS)은 2008년 8월에 AGG의 도입으로 인하여 최고로 계산하여 단지 26 Mio.(이천육백만) 유로가 더 소요될 것이라는 연방반차별청학술위원회(Die wissenschaftliche Kommission der Antidiskriminierungsstelle des Bundes)²⁸⁾의 연구결과를 발표하였다.²⁹⁾ 동 위원회는 INSM가 AGG로 인한 비용을 산출하면서 특히 부정확한 자료에 근거하여 경제적 비용만을 산출해 내었으며 가치에 기반한 지속가능한 사업의 관점에서는 AGG를 평가하지 않았다고 비판했다.

(2) AGG에 대한 (성별)입법영향평가

평가는 경제적 비용³⁰⁾에 중점을 맞추어 진행되었다. AGG가 남녀 동권실현을

PDF/mehr-vertragsfreiheit-geringere-regelungsdichte-weniger-bürokratie,property=pdf,bereich=bmw,sprach. 또한 2006년 11월 29일에 진행된 AGG에 대한 대정부 질의¹⁾에서는 AGG의 실제유용성(Praxistauglichkeit)에 대한 총 84개의 질문이 자유민주당(FDP)의 의원들에 의해 제기되었다. Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/3725 vom 29.11.2006.

26) 동 회사는 1999년 12월에 철강 및 전자산업사업주단체(Arbeitgeberbände der Metall- und Elektroindustrie)가 설립하고 해마다 거액의 경제적 지원을 하는 단체로 쾰른에 소재하고 있다. <http://www.insm.de/index.html>.

27) Hoffjan, Andreas/Bramann, Annehild, Kurzbericht des Lehrstuhlprojekts im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH zum Thema "Empirische Erhebung der Gesetzesfolgekosten aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz(AGG), Universität Dortmund, 2007.

28) <http://www.antidiskriminierungsstelle.de/bmfsfj/generator/ADS/pressemitteilungen,did=103752.html>

29) <http://www.antidiskriminierungsstelle.de/bmfsfj/generator/ADS/root,did=112532.html>

30) AGG비용에 관한 대정부 서면질의는 Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode,

위한 중요한 법이라는 것에는 합의가 있으나 동법이 민법, 노동법을 포함하는 법의 전 영역을 포괄하는 특징을 가지고 있어 사적 계약자유를 해치며, 국가에게는 고액의 관료비용을 발생시키고, 법의 위반 시 물질적, 비물질적 손해에 대해 손해배상이 인정되는 점으로 인해 사업주들에게 경제적으로 큰 손실을 가져온다는 주장 때문이다.

1) INSM의 평가결과³¹⁾

INSM가 2007년 AGG의 평가를 위해 택한 방식은 두 가지로 나누어서 이루어졌는데, 먼저 질적인 전문가 인터뷰로 시작을 하였다. 인터뷰의 결과를 바탕으로 하여 다수에 대한 설문조사를 수단으로 하는 경험적(empirisch) 방법의 주 연구(empirische Hauptstudie)가 이루어 졌다. 501명의 응답의 결과로부터 다음과 같은 AGG에 대한 압축적인 그림이 나타났다:

- 사업자는 다양한 (예방적) 조치들을 취하였다: 질문을 받은 사업자 중 약 63%가 설문조사시기에 이미 교육을 하였고 64%는 특별히 “AGG-합치적인 기본행동지침(AGG-konforme Standard-Handlungsanweisungen)”을 가지고 있거나 계획하고 있었다. 특별히 입증책임전환의 위험으로 부터 오는 위험들 때문에 많은 사업자들을 AGG와 관계있는 절차들을 소송에 대비하여 총체적으로 문서화하였다.
- AGG의 도입으로 독일에서는 사업자들에게 첫 해에 최소 1, 73Mrd.(일천칠백삼십억)의 부담을 유발하였다. 전략(35%)과 교육(31%)이 비용의 대부분을 차지하였고 스크리닝, 표준(22%), 문서(7%), 장기근속자 추가비용(7%), 기타(1%) 순이었다.

Drucksache 16/10728 vom 30.10.2008 참조.

31) 이에 대한 연구는 INSM의 위탁을 받아 도르트문트대학의 Hoffjan, Andreas교수와 Bramann, Annehild가 수행하였으며 그 내용은 Kurzbericht des Lehrstuhlprojekts im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH zum Thema "Empirische Erhebung der Gesetzesfolgekosten aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG), Universität Dortmund, 2007에서 볼 수 있다.

AGG의 의도하지 않은 부수효과는 무엇보다도 고용절차와 관련하여 나타난다. 80%가 넘는 사업자들은 앞으로 개인적인 결정이유들을 표명하지 않으리라고 밝혔다. 사업자들의 이러한 “주의적 조치(Vorsichtsmassnahme)”는 예컨대 지원자에 대한 표준거부서한 속에서 찾아볼 수 있게 되는데, 사업자가 거부에 대한 (적법한) 형식적인 이유만 표명하고 진정한 이유를 표명하지 않는다면 이것은 구직자에게 진정한 피드백에 대한 기회를 제거하는 것이다.

- AGG의 비용에 비해 유용성이 매우 적다: 87%가 동법이 근본적으로 추가적인 관료화와 연결이 되어 있다고 보았고, 이 중 설문자의 74% 이상이 AGG를 전반적으로 불필요한 것으로 평가했다. 여기에 덧붙여 80%는 AGG에 대한 남용잠재성(Missbrauchspotential)을 주장하였는데, 이들의 견해에 따르면 동 법이 “새로운 소송의 문을 열었”기 때문이라는 것이다.
- 이외에도 설문자의 76% 이상이 AGG가 많은 불명확한 법적 개념과 법적 결과를 가지고 있다고 확인했다. 이것은 장비에서의 현저한 결함을 나타내는 것이며 사업자를 불안하게 하는 것이다.

AGG에 대한 동 경험적 조사에 참여한 사업자의 대다수는 다음과 같은 종합결과를 도출하였다. 즉 AGG는 법이 의도하는 동등처우를 달성하지 못한다. 이 법은 제조적인 측면, 즉 입법적인 측면에서 볼 때 나쁘게 만들어졌으며 남용잠재성이 매우 크다. 이에 대하여 설문자들은 다음과 같이 명쾌하게 표현하였다: “예견불가능한 위험을 가진 법규에 따라 반듯한 태도를 취할 것을 요구하는 AGG는 기술적으로 실패한 시도이다.”

2) 연방차별청학술위원회의 평가결과³²⁾

가치에 근거한 지속가능한 사업운영(Unternehmensführung)은 경제적으로 변화·발전이 가능한 장점이 있다. 이러한 점은 연방차별청학술위원회의가 AGG에 대한 행한 입법평가의 결과에서도 잘 나타난다. INSM의 보고에 대응하여 연

32) <http://www.bildungspiegel.de/aktuelles/agg-durchfuehrung-in-der-praxis-wesentlich-biliger-als-behauptet-2.html?itemid=262>

반차별청의 학술위원회는 AGG에 대한 평가를 진행하였고, 이에 대한 결과가 2008년 8월에 연방차별청에 의해 공포되었다.³³⁾ 보고서의 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 동 보고서에서는 AGG의 도입으로 인해 상승된 직접 비용이 예측되는 최종액으로는 26 Mio.(이천육백만)유로가 증가하였으며, AGG가 도입된지가 얼마 되지 않아서 현재 눈에 띄는 변화가 없기 때문에 INSM가 밝힌 비용은 모두 추측에 근거한 추정(Schätzung)이라고 비판하였다.
- 동 보고서는 AGG가 독일 입법자들이 자유로이 결정한 것이 아니고 유럽연합의 4개의 반차별지침을 전환적용해야만 하는 의무에서 제정된 것으로 이는 본 법의 목적에서 밝히고 있음을 명백히 하였다.
- 동 보고서는 또한 여성노동인력에 대한 국제적 동향을 언급하고 있다. 즉 이미 국제적으로 많은 회사들이 노동시장에서 매력 있게 보이기 위해 반차별정책을 펼치고 있다. 따라서 반차별은 “Manageing diversity”³⁴⁾의 유형으로서 자본시장과 관련이 있다. AGG는 이러한 국제적인 관점을 사업장 안으로 유입시키는 법이며, 이는 독일이 맞부딪쳐야 할 유럽연합의 표준이다.
- INSM의 보고서는 구체적으로 다음과 같은 측면에서 부족함이 나타난다:
첫째, 질문의 문장이 조작적이었으며, 설문자가 AGG로 인해 발생한 비용을 과도하게 산정하도록 하였다.
둘째, 직접비용인 12% 만이 실제로 수궁이 될 수 있는 것이다. 나머지 연구를 통해 매개된 대부분의 비용은 간접적·추정적인 것이다.

33) 이에 대한 원본은 아직 공개되지 않고 요약문만 공개되어 있는 상황이다.

34) 조직문화의 변화를 통하여 사업장의 경쟁력을 개선하는데 도움을 주려고 하는 이론으로 무엇보다도 경제학에서 널리 퍼져 있다. 이것은 흔히 인력개발의 도구이다. 성, 종족상의 출신 또는 성적 지향을 근거로 하는 차별은 피해야만 하는 것이다. 예컨대 남성 전형적 혹은 여성 전형적인 특질은 사업의 목적과 관련하여서 사용이 될 수 있다. Baden-Württemberg Ministerium für Arbeit und Soziales, Chancengleichheit konkret, Einen Arbeitshilfe zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in den Ministerien des Landes Baden-Württemberg. 2007, S. 41.

셋째, 진정한 경험적 분석이 실행되지도 않았다. 특히 AGG발효 이전과 이후 대차대조의 비교가 결여되어 있다.

넷째, INSM의 연구가 여러 방법의 혼합물이라는 점도 비판이 된다. 이를 통하여 무엇보다도 예측된 최종산출액이 영향을 받았다.

다섯째, 많은 사업자들은 실제적으로 AGG와 어떠한 경험도 쌓을 수 없었다. 왜냐하면 동법이 2006년 8월에야 겨우 발효되었고 INSM는 이미 2007년 4월에 설문지를 발송하였기 때문이다.

동 학술위원회는 다음과 같은 결론을 맺고 있다: INSM의 연구는 일방적으로 경제적 비용만을 설명하고 있고, 가치에 근거한 지속가능한 사업운영측면을 연구방법으로 채택하지 않았다.

IV. 결 론

법률의 성별입법영향평가는 입법평가에서 특히 젠더 메인스트리밍을 고려하는 것으로서 입법계획에서부터 입법 이후까지의 전 과정에서 궁극적으로 법률이 남성과 여성에 미치는 영향을 다양한 각도에서 묘사하고 평가함을 통해 궁극적으로는 실질적인 남녀평등의 실현을 돕기 위한 것으로 이해될 수 있다.

독일의 연방가족·노인·여성·청소년(BMFSEJ)가 성별입법영향평가를 위하여 내린 업무지침에 따르면 먼저 관련성심사를 출발상황, 조치, 평등관련성의 관점에서 한다. 법률안이 직접 혹은 간접으로 남성과 여성의 평등에 관련이 있다고 평가되면 주심사가 이루어진다. 주심사에는 연방가족·노인·여성·청소년(BMFSEJ)가 참여한다. 관련성이 없다고 평가되면 평가가 더 이상 진행되지 않는다. 관련성이 인정되면 행해지는 주심사는 출발상황, 조치, 남녀평등에의 영향, 결론, 프로토콜 등으로 이루어진다.

성별법률영향평가절차에서 주의할 것은 GGO의 규정에 따라 관할 관청, 지방정부, 단체들이 조기 참여하는 것과 정부안 토의에서 진행된 심사결과를 다양한

각도에서 설명하는 것으로 볼 수 있다. 다각적인 관점 특히 젠더적인 관점이 법률영향평가에서 얼마나 중요한 것인지는 AGG에 대한 법률영향평가에서 잘 나타나고 있다. 성별입법영향평가에서도 재정적인 부분이 중요한 부분을 차지만 전적으로 재정적인 측면에서 법을 평가할 때, 특히 가치에 기반한 지속가능한 성장이라는 관점을 무시한 고전적인 경제적 평가의 문제점을 INSM의 AGG에 대한 평가보고서에서 잘 볼 수 있다.

AGG에 상반된 법률영향평가는 우리에게 중요한 점을 일깨워 주고 있다. 즉, 누가 어떠한 목적으로 어떠한 방법을 사용하여 평가하느냐에 따라 평가의 결과가 완전히 달리 나올 수 있다는 점이다. 그러면 특히 AGG와 같이 통상 경제계에 심한 부담을 야기한다고 생각되는 법에 대해 어떠한 기준으로 최소한 객관적인 결과가 나올 수 있도록 평가할 수 있는가가 관건이다. 우리는 연방차별칭학술위원회가 INSM의 AGG의 입법영향평가보고서에 대해 발표한 반박보고서에서 그 단초를 얻을 수 있다. 동 위원회가 표명한 것처럼 법률에 대한 영향평가를 할 때는 다각적인 방향에서 질문이 제기되어야 함이 중요하다. 특히 경제적 측면이 모두가 아니라는 점은 매우 중요하다. 그리고 법이 어떠한 목적을 가지고 있으며, 그 목적의 실현을 위해 어떠한 도구를 가지고 있는가의 질문과 특히 성의 동등지위실현에 어떠한 영향을 미치는가를 살피는 것이 중요하다. 또한 차별의 철폐가 "Manageing diversity"의 관점에서 사업의 경쟁력을 강화시키고 가치에 기반한 지속가능한 사업운영을 가능하게 한다는 것은 중요한 의미를 가진다. 이러한 점들은 우리가 여성관계법들을 평가해 볼 때 우리에게 주는 시사점도 크다고 본다.

참고문헌

- 신옥주, 헌법상 남녀동권규정 도입의 필요성에 관한 비교법적 고찰, 공법학연구 제10권 제2호, 2009, 제55-80쪽.
- 신옥주, 우리의 “남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률”과 독일의 “연방남녀평등법”에 대한 비교 고찰, 토지공법연구 제40집, 2008, 제385-405쪽
- Boehret, Carl/Konzendorf, Götz, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Moderner Staat - Moderne Verwaltung, 2000. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums Baden-Wuerttemberg, 2000.
- Baer, Susanne/Lewalter, Sandra, Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung - Ein Aspekt des Gender Mainstreaming und ein Beitrag zu "better governance", in: DÖV, 2007. S. 195-202.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Arbeitshilfe, Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung "Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften", 2007.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Arbeitshilfe, Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung "Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften", 2007.
- Boehm, Monika, Vom allgemeinen Gleichheitsgrundsatz zum AGG, PersV 6/7 2007. S. 213.
- Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/3725 vom 29.11.2006.
- Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/10728 vom 30.10.2008.
- Hoffjan, Andreas/Bramann, Annehild, Kurzbericht des Lehrstuhlprojekts im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH zum Thema "Empirische Erhebung der Gesetzesfolgekosten aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz(AGG), Universität Dortmund, 2007.
- Streit über Kosten der Antidiskriminierung erneut ausgebrochen, in: <http://www>.

bsk-ev.org/new/1370/agg/; Was kostet Gleichbehandlung?, in: www.fazjob.net vom 10.Dezember 2008

Wisskirchen, Gerlind, AGG Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, Auswirkungen auf die Praxis, 3. Aufl. 2007.

www.staat-modern.de

http://www.itas.fzk.de/deu/dadn/tadn_002/konz_00a.htm

http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/gesetzesfolgenabschaetzung/doc/36094.php

www.genderkompetenz.info, letzte Aktualisierung 17.12.2007.

<http://www.bildungspiegel.de/aktuelles/agg-durchfuehrung-in-der-praxis-wesentlich-billiger-als-behauptet-2.html?itemid=262>

<http://www.antidiskriminierungsstelle.de/bmfsfj/generator/ADS/pressemitteilungen,did=103752.html>

<http://www.antidiskriminierungsstelle.de/bmfsfj/generator/ADS/root,did=112532.html>

<http://www.insm.de/index.html>.

[http://www.bmwi.de/BMBi/Redaktion/PDF/mehr-vertragsfreiheit-geringere-regelungsdichte-weniger-bürokratie,property=pdf,bereich=bmwi,sprach](http://www.bmwi.de/BMBi/Redaktion/PDF/mehr-vertragsfreiheit-geringere-regelungsdichte-weniger-buerokratie,property=pdf,bereich=bmwi,sprach).

<http://www.frauen-aktiv.de/aktiv/2/amster2.php>

〈Zusammenfassung〉

**Eine Studie über die Geschlechterdifferenzierte
Gesetzesfolgenabschätzung Deutschlands**

Shin, Okju

(Dr. jur. Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute)

Die Gesetzesfolgenabschätzung zielt auf Gesetze, die trotz der kürzeren Länge besser zu verstehen geben. Dadurch werden einerseits Zielen von Gesetzen noch besser verwirklicht werden, andererseits kann man besser sie folgen. In Züge der Modernisierung der Verwaltung bemüht man in Deutschland um die Optimalisierung des Gesetzes. Die Gesetzesfolgenabschätzung, die aus prospektiver, begleitender und retrospektiver Gesetzesfolgenabschätzung besteht, spielt dabei grosse Rolle.

In Deutschland muss bei der Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung auch Gender-Aspekt berücksichtigt werden. Solche Gesetzesfolgenabschätzung nennt man 'geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung', die durch zielgruppendifferenzierte Folgenabschätzung eine passgenauere und konkretere Gesetzesplanung und Umsetzung ermöglicht.

Langer aber langsamer Entwicklung der Gleichberechtigung Deutschlands, die mit dem Art. 3 Abs. 2 GG von 1947 anfängt, verändert sich. Es hat vor allem mit der EU-Gleichberechtigungspolitik zu tun. EU erliess seit 2000 vier Anti-Diskriminierungsrichtlinien, die von Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollten. Im Jahr 2006 hat Deutschland sie in Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz: AGG) umgesetzt. Von Anfang an ist das Gesetz ins Kreuzfeuer geraten. Gegner des Gesetzes waren der Meinung, dass es zu viel Last auf den Unternehmern bürden. Befürwörter kritisierten aber auch, weil sie das Gesetz für mangelhaft hielten, um tatsächliche Gleichberechtigung zu verwirklichen. Umstrittenes AGG wurde von zwei Seiten evaluiert. Die Diskrepanz von beiden Ergebnisse war so gross, dass Diskussion um das AGG noch einmal geschürt worden ist.

In dieser Studie wird untersucht, wie in Deutschland geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung praktiziert ist und welche Gefahr sie in sich hat. Der Fall 'AGG-Gesetzesfolgenabschätzung' verdeutlicht es.

※ **Stichwörter** : Gesetzesfolgenabschätzung,
geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung,
Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz(AGG),
AGG-Gesetzesfolgenabschätzung, Gender-Aspekt,
Die wissenschaftliche Kommission der
Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Manageing diversity