

서울특별시 청년일자리 기본 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제1821호

나. 발 의 자 : 김지향 의원 외 31명

다. 발의일자 : 2024년 05월 24일

라. 회부일자 : 2024년 05월 30일

2. 제안이유

- 통계청이 발표한 임금근로 일자리 동향에 따르면 지난해 4분기 전체 일자리 수(2074만 9천개)는 1년 전보다 29만 3천개 늘어난 반면, 20대 이하 청년층(15~29세) 일자리는 같은 기간 9만 7천개 감소한 312만 6천개를 기록하면서 전 연령대 통틀어 가장 많이 줄어들었음(2024.05.22.).
- 특히 청년 일자리의 질도 보건사회복지(10만 7천개), 숙박음식(3만 9천개), 운수·창고(3만 8천개) 등의 택배·배달 라이더 등의 일자리 분야는 늘어난 반면, 공공 분야(1만 3천개 감소) 등의 양질의 청년 일자리는 감소하고, 비경제활동 인구 또한, 1년전 대비 3만 8천명(10.8%) 증가한 38만 6천명을 기록하는 등 청년 일자리 문제가 심각한 상황임.

- 이에 취업에 어려움을 겪고 있는 청년들에게 양질의 일자리를 제공하기 위해 서울시 투자·출연기관의 청년고용의무 비율을 상향 조정하고, 청년 채용계획과 실적을 의회에 제출하도록 해 실행력을 높여 청년고용을 선도적으로 확대하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 서울시 투자·출연기관의 청년 의무고용률을 5%로 상향함(안 제4조제1항)
- 나. 투자·출연기관의 청년고용 실적 및 계획을 의장에 제출하도록 해 실행력을 강화하고자 함(안 제4조제3항)

4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

가. 개정조례안의 개요

- 동 개정조례안은 서울시 투자·출자·출연기관의 청년의무고용 비율을 정원의 4% 이상에서 5% 이상으로 상향함으로써 취업난을 겪고 있는 청년들에게 양질의 일자리를 제공하고, 서울시가 매년 2월 말까지 투자·출자·출연기관의 청년 채용실적을 시의회 의장에게 제출할 때 청년 채용계획도 함께 제출하도록 함으로써 정책의 유효성을 확보하고자 발의된 것임.

나. 투자·출연기관 청년의무고용제도(청년할당제)

- IMF 경제위기 이후 안정되어 가던 청년실업률은 2002년부터 시작된 신용카드 대란과 경기침체로 인해 전체 실업률의 2배를 초과하는 수준으로 급격히 상승하게 됨¹⁾.
- 이에 정부는 「청년실업해소특별법」을 제정(2004.3.5.)하여 청년실업 해소를 위한 ▶종합대책, ▶정부투자·출연기관 정원의 3% 이상 청년 고용 권고, ▶공공근로 사업규모 확대, ▶중소기업에 청년미취업자 채용시 시설환경개선금 지원, ▶청년미취업자·청년재직자에 대한 직업능력개발훈련비 지원, ▶청년실업대책특별위원회 설치 등을 규정함.
- 이후 비경제활동 상태에 있는 청년의 노동시장 진입 촉진 등으로 입법목적이 확장되어 법률명이 「청년고용촉진 특별법」(이하 “청년고용법”)으로 변경(2009.10.9.)되었고, 청년의무고용의 대상이 정부투자·출연기관에서 지방공기업²⁾까지 확대되었으며, 종전에 권고사항이던 청년고용 비율이 의무사항으로 개정(2013.5.22.)되는 등 정책의 실효성이 강화되었음.

1) 「청년실업해소특별법안」 검토보고서는 동 법안이 심의된 2003년 8월의 청년 실업률을 전체 실업률 3.3%의 2.1배 수준인 6.9%로 명시하고 있음.

2) 「지방공기업법」에 따른 지방공기업을 의미하나 「청년고용촉진 특별법」 개정(2013.5.22.) 당시에는 지방출자·출연기관 역시 「지방공기업법」에 따른 지방공기업으로 취급되었음. 이후 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”)이 제정(2014.3.24.)되면서 지방공기업과 지방출자·출연기관을 구분하게 되었으나 「청년고용촉진 특별법」에는 현재까지 이러한 사항이 반영되지 않은 바, 정부(고용노동부)는 청년고용의무 미이행 기관 공표시 정부공공기관과 지방공기업의 미이행 여부만 반영하고 있음.

- 그리고 서울시는 청년고용법의 청년의무고용제도가 도입된 이후 「서울특별시 청년일자리 기본 조례」를 제정(2013.10.4.)하여 ▶기본 대책, ▶출자·출연기관³⁾ 정원의 3% 이상 청년의무고용, ▶청년일자리 위원회 설치 등을 규정함.
- 이후에는 지방출자출연법 및 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」의 제정에 따라 ▶청년의무고용 적용대상을 투자⁴⁾·출자·출연 기관으로 상세화, ▶청년 구직자 채용을 위한 정원 확대 허용, ▶시의회 의장에 대한 투자·출자·출연기관의 청년고용 실적 제출 의무 등의 내용이 동 조례에 추가되었으며(2015.10.8.), 서울시는 코로나19 팬데믹으로 인한 고용경색에 대응하고자 투자·출자·출연기관의 청년의무고용 비율을 4%로 확대⁵⁾한 바 있음(2021.9.30.).
- 한편, 2023년 12월 기준으로 현행 조례의 청년의무고용 비율을 준수하지 못하고 있는 서울시 소관 투자·출자·출연기관은 6개 기관⁶⁾이며, 이 중에 서울교통공사, 서울신용보증재단, 120다산콜재단, 서울관광재단은 의무고용 인원이 연간 채용규모를 상회하여 구조적으로 청년의무고용 비율을 준수할 수 없는 상황임.

3) 동 조례의 제정은 지방출자출연법의 제정 이전으로, 당시 동 조례에 규정된 출자출연 기관은 서울시 산하 지방공기업까지 포함됨.

4) 지방출자출연법 제정에 따라 지방공기업법 상의 공사·공단을 ‘투자기관’으로 구분함.

5) 종전의 3%인 청년의무고용 비율 관련 규정은 청년고용법에 따른 한시규정으로 2018년 12월 31일까지가 효력기간이었으며, 별도의 갱신없이 효력기간이 도과하였음. 그러나 동 조례가 청년의무고용 비율을 4%로 상향하면서 법률이 정한 범위를 초과하고 효력기간과 관련된 부칙을 별도로 정하지 않으면서 일반규정화됨.

6) 특정이상 학위 및 자격요건이 채용에 필수적인 서울연구원과 서울시립교향악단, 정원이 30인 미만인 서울장학재단은 청년의무고용 대상의 제외기관, 2024년에 해산된 서울시사회서비스원과 서울시 출연기관의 지위를 상실한 서울시미디어재단 TBS는 청년의무고용비율 적용대상에서 제외했으며, 서울교통공사, 서울시설공단, 서울신용보증재단, 서울시복지재단, 120다산콜재단, 서울관광재단이 청년의무고용 비율을 준수하지 못하고 있음.

< 투자·출자·출연기관별 청년의무고용 현황 >

연번	기관명	정원(A)	신규 청년 (15~34세) 채용인원(B)	정원 대비 청년고용률 (B/A)×100
	합 계	27,746	1,125	4.1%
1	서울교통공사	16,519	350	2.1%
2	서울시설공단	3,897	119	3.1%
3	서울농수산물공사	372	19	5.1%
4	서울주택도시공사	1,323	64	4.8%
5	서울에너지공사	280	20	7.1%
6	서울물재생시설공단	391	22	5.6%
7	서울의료원	1,959	372	19.0%
8	서울경제진흥원	355	41	11.5%
9	서울신용보증재단	485	16	3.3%
10	세종문화회관	531	25	4.7%
11	서울시여성가족재단	177	8	4.5%
12	서울시복지재단	187	4	2.1%
13	서울문화재단	244	19	7.8%
14	서울디자인재단	160	17	10.6%
15	서울평생교육진흥원	77	5	6.5%
16	서울시50플러스재단	127	8	6.3%
17	서울디지털재단	45	6	13.3%
18	서울시120다산콜재단	423	6	1.4%
19	서울관광재단	159	1	0.6%
20	서울시자원봉사센터	35	3	8.6%

다. 청년의무고용 비율 상향(안 제4조제1항)

- 안 제4조제1항은 서울시 투자·출연기관의 청년의무고용 비율을 종전의 “정원의 4% 이상” 에서 “정원의 5% 이상” 으로 상향하는 것으로, 최근 지속되고 있는 청년실업문제를 보다 적극적으로 해소하고자 하는 동 개정조례안의 입법취지에는 동의할 수 있음.
- 다만 현행 조례의 청년의무고용 비율에 대해서는 다음과 같은 측면에서 위법성이 있으므로 이를 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 당초 청년고용법은 고용상 연령차별이라는 위헌성을 최소화하고자 청년의무고용(청년할당제) 규정을 효력기한이 있는 한시규정으로 정하였는데, 이러한 청년의무고용 규정의 한시성은 동 규정에 대한 헌법소원사건(2013헌마553)에서 합헌의견을 제시한 헌법재판관들의 주요 논거 중 하나⁷⁾가 되었음.
- 그러나 현행 조례의 경우에는 청년의무고용 비율을 효력기한이 없는 일반규정으로 정하고 있는 바, 위와 같은 합헌의견의 주요 논거인 ‘피해의 최소화 원칙⁸⁾’ 을 위반하게 되는 문제가 있음.
- 둘째, 현행 조례는 청년의무고용 비율을 법률에서 정한 3% 이상을 초과하는 4% 이상으로 정한 바, 비청년구직자에게는 법률에서 정한 범위 이상의 권리를 제한하게 되어 법률유보의 원칙을 위반하게 된다는 문제가 있음.
- 또한 국회는 동 개정조례안과 같이 청년의무고용 비율을 5% 이상으로 상향하고자 했던 청년고용법 개정안⁹⁾에 대해 청년인구가 계속 감소하는 상황에서 특례비중을 높이는 경우에는 그 위헌성의 정도도 심화될 수 있다는 이유로 개정하지 못한 바 있으므로 이를 고려한 입법정책적 판단이 필요할 것으로 사료됨.

7) 합헌의견 재판관들은 청년의무고용(청년할당제)의 위헌여부에 대해 ▶목적의 정당성과 수단의 적합성, ▶피해의 최소화, ▶법익 균형성을 중심으로 판단하였으며 청년의무고용 규정의 한시성으로 인해 피해의 최소화 원칙에 위배되지 않는다고 의견을 제시함. 따라서 청년의무고용 규정을 일반규정으로 하면 피해의 최소화 원칙을 위반하게 된다는 해석이 가능함.

8) 입법자는 그가 의도하는 정당한 입법목적 달성을 위하여 적합한 방법이 여러 가지가 있는 경우에는 그 중에서 국민의 권리침해가 가장 작은 방법을 선택해야 한다는 원칙

9) 의안번호 제2119656호, 김영주의원 대표발의(2023.1.27.제안)

라. 시의회 의장에 대한 청년채용계획 제출 의무 신설(안 제4조제3항)

- 안 제4조제3항은 투자·출자·출연기관에게 시의회 의장에 대한 청년 고용 실적 제출 의무를 부여하고 있는 현행 조례의 실행력을 제고하기 위해 제출 자료에 투자·출자·출연기관별 청년채용계획을 추가하는 것임.
- 이는 서울시정에 대한 최고의사결정기관이자 견제기관인 시의회가 매년 투자·출자·출연기관의 청년고용 계획과 실적 간의 합치 여부를 검증하여 정책의 유효성과 실효성을 제고하도록 하는 효과가 있을 것으로 사료됨.
- 다만 동 개정조례안은 시행일을 조례 공포 즉시로 하고 있는바, 안 제4조제1항과 같이 청년의무고용비율을 5% 이상으로 상향할 경우에는 종전의 2024년 청년채용계획의 목표와 기준이 달라지게 되는 문제가 있으므로 별도의 경과규정을 통해 적용시점을 조정할 필요가 있음.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8056