

「청년고용촉진 특별법」에 따른 공공기관 등의 청년고용의무제 입법평가



한 영 수

입법평가 Issue Paper 13-24-④

「청년고용촉진 특별법」에 따른 공공기관 등의 청년고용의무제 입법평가

한 영 수



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

**「청년고용촉진 특별법」에
따른 공공기관 등의
청년고용의무제 입법평가**
Legislative Evaluation on the Quota System
for the Employment of Youths in Act on
Employment Promotion of Youths

연구자 : 한영수(법제처)

Han, Yeong-Soo

2013. 11. 30.

목 차

제 1 장 입법평가의 목적 및 범위	5
1. 입법평가의 목적 및 필요성	5
2. 입법평가의 방법·대상 및 기준	7
제 2 장 「청년고용촉진 특별법」의 제정 배경 및 입법 연혁 ...	9
1. 청년실업해소특별법(2004. 3. 5. 법률 제7185호)	9
2. 제1차 개정(2008. 2. 29. 법률 제8858호)	11
3. 제2차 개정(2008. 12. 31. 법률 제9317호)	12
4. 제3차 개정(2009. 10. 9 법률 제9797호)	12
5. 제4차 개정(2013. 5. 22. 법률 제11792호)	15
제 3 장 공공기관 등의 청년고용의무제의 내용	19
1. 공공기관 등의 청년고용의무제 개요	19
2. 공공기관 등의 청년고용제도 입법 연혁	19
3. 공공기관 등의 청년고용의무제의 적용 대상	23
가. 우선고용 대상으로서의 청년	23
나. 고용의무기관으로서의 공공기관 및 지방공기업	25
4. 의무이행 확보 수단	27
가. 공 표	28
나. 공공기관 경영실적평가 및 지방공기업 경영평가 반영	29
제 4 장 공공기관 등의 청년고용의무제 입법평가	31

1. 효과성(목표 달성도) 평가	32
가. 법 제정 당시의 정책 여건	32
나. 2009년 법 개정 당시 효과성 평가	33
다. 2011년 법 개정 당시 효과성 평가	35
라. 2013년 법 개정 당시 효과성 평가	37
마. 소결 - 입법 효과성 평가	38
2. 규범적 타당성 평가	39
가. 법령의 규범적 타당성 평가 기준	39
나. 청년고용의무제의 헌법적합성 평가	41
다. 청년의 범위에 관한 제2조제1호의 헌법적합성	46
라. 특별법·한시법 형식의 적합성	51
마. 통일성 및 조화성	55
제 5 장 입법개선방향	61
1. 입법동향	61
가. 개정법률안 발의 현황	61
나. 분석 및 평가	69
2. 「청년고용촉진 특별법」의 개선방향	71
가. 입법의 효과성 제고	71
나. 청년의 범위, 법률에서 직접 규정	72
다. 한시법 형식 폐지, 일반법으로 전환	73
라. 「고용정책 기본법」 등 다른 법령과의 체계 정비	74
제 6 장 맺는 말	75
<참고자료> 청년고용촉진 특별법 입법 연혁	79

제 1 장 입법평가의 목적 및 범위

1. 입법평가의 목적 및 필요성

이 연구는 2004. 3. 5. 법률 제7185호로 제정되어 현재까지 시행되고 있는 「청년고용촉진 특별법」에 대한 입법평가를 통해 동법의 개선방향을 도출하는 것을 주된 목적으로 한다.

「청년고용촉진 특별법」은 1998년 IMF 이후 지속되어 온 경기침체와 국내 제조업체의 해외이전에 따른 산업공동화현상 등으로 청년실업이 급증함에 따라, 청년미취업자에 대한 취업기회 제공과 취업능력 제고를 통하여 지속적인 경제발전과 사회안정에 기여하려는 목적으로 제정되었다.

제정 당시 「청년고용촉진 특별법」¹⁾은 2008. 12. 31.까지만 효력을 가지는 한시법으로 제정되었는데, 그 후 2차례의 유효기간 연장을 위한 법 개정을 통해 지금은 그 유효기간이 2018. 12. 31.까지로 연장되어 있다. 법 제정 당시 이 법을 한시법으로 한 것은 그 때까지만 해도 청년실업 문제가 경기침체에 따른 일시적 문제로 단기간의 입법조치만으로도 충분히 정책효과를 가져올 것으로 인식하였기 때문인 것으로 보인다.

「청년고용촉진 특별법」은 제정 이후 타법 개정을 통한 경미한 개정을 제외하면 총 4차례 개정 과정을 거쳐 현행에 이르고 있는데, 동법에 관해서는 현재도 다수의 개정법률안이 제안되어 국회에 계류되어 있다. 주로 의원 발의 형태로 제안된 「청년고용촉진 특별법」 개정안의 주된 내용들은 대부분 동법이 달성하고자 하는 청년실업 해소라는 입법 목적을 달성하는 데 크게 미흡하다는 인식에 바탕을 두고 있다. 즉, 「청년고용촉진 특별법」은 제정 이래 10여년이 경과하였음에도 불

1) 2004년 법 제정 당시의 법률 제명은 「청년실업해소 특별법」이었다.

구하고 입법평가에서 가장 핵심 요소라 할 수 있는 입법의 효과성 측면에서 지속적으로 의문이 제기되고 있다는 것이다.

또한, 가장 최근에 이루어진 개정에서는 동법의 실효성을 높인다는 이유로 종전에는 훈시적·권고적 규정에 불과하였던 공공기관 및 지방공기업 등의 청년 채용에 관한 규정이 의무규정으로 전환되었다. 이러한 법개정에 대해서는 동법상 청년에 해당하는 만 15세부터 29세까지의 연령대에 해당하지 않는 미취업자들이 개정법률의 시행으로 인해 헌법상 평등원칙에 반하여 자신들의 공공기관 등에서의 취업 기회에 불이익을 받게 되었다는 이유로 강력하게 반발하였고, 급기야 정부는 「청년고용촉진 특별법 시행령」을 개정하여 동법상 공공기관 등의 채용의무제와 관련된 청년의 연령 상한을 현행 29세에서 34세로 상향 조정하기에 이르렀다. 그러나 시행령의 개정에도 불구하고 여전히 청년에 해당하지 않는 35세 이상 연령대의 미취업자들은 ‘연령에 의한 고용 기회의 차별’이라는 규범적 문제점을 계속 제기하고 있으며 공공기관에서의 취업을 준비하던 일부 미취업자들은 헌법재판소에 헌법소원을 내놓고 있다. 그리고 시행령 개정을 통한 청년 상한 연령의 조정에 대해서는 정부가 미봉책으로 청년의 연령을 조정함으로써 법이 당초 목적으로 하고 있는 청년층의 실업 해소라는 정책 목표를 희석시키는 결과를 초래하였다는 비판도 일어나고 있다.

이와 같이 「청년고용촉진 특별법」에 대해서는 법률의 효과성, 규범적 정당성을 비롯해 여러 측면에서 비판이 제기되고 있고, 그에 따라 현재 국회에서도 다수의 개정법률안이 제안되어 논의가 진행되고 있으므로, 현 시점에서 「청년고용촉진 특별법」에 대한 입법평가를 실시함으로써 현행 제도의 문제점을 살펴보고 이를 통해 입법적 개선방향을 모색해 보는 것은 의미있는 일이라 생각된다.

2. 입법평가의 방법·대상 및 기준

입법평가는 평가의 대상, 시기, 방법에 따라 다양한 관점과 기준에 따라 행해질 수 있다.²⁾³⁾ 이 연구는 기본적으로 현행 「청년고용촉진 특별법」을 대상으로 입법의 효과성 측면, 규범적 타당성 측면, 법체계의 정당성 측면을 평가하는 데 초점을 두었다. 따라서 이 연구는 기본적으로 입법평가 중 사후적 평가를 한 것으로 볼 수 있다. 다만, 사후적 입법평가를 통해 도출된 문제점에 관해서는 입법적 개선방향을 제시하고 입법 개선방향을 도출하기 위해 현재 국회에 계류 중인 법안들을 분석·평가함으로써 일종의 사전적 평가에 해당하는 평가를 하였다.

그리고, 평가의 대상은 「청년고용촉진 특별법」 제5조에 규정되어 있는 공공기관 및 지방공기업(이하에서는 “공공기관 등”으로 약칭한다)의 청년고용의무제⁴⁾를 중심으로 하였다. 그 이유는 해당 규정이 「청년고용촉진 특별법」의 핵심적 사항을 규율하고 있을 뿐만 아니라, 청년실업 해소라는 점에서 가장 직접적인 입법 효과를 도출할 수 있는 조항이기 때문이다. 또한 동 제도에 관해서는 제정 당시부터 가장 빈번하게 입법적 대안들이 제시된 바 있고, 최근의 법률 개정도 동 규정을 중심으로 이루어졌다는 점, 나아가 이 제도에 관해 헌법적 관점에서 위헌성 문제도 제기되고 있다는 점 등에 비추어 입법평가의 필요성이 가장 크다고 할 수 있기 때문이다.

다만, 입법 효과성 측면과 법체계의 체계 정당성 측면에서는 제5조의 공공기관 등의 청년고용의무제 뿐만 아니라 부분적으로나마 「청년

2) 박영도, 「입법평가의 이론과 실제」, 한국법제연구원, 2007, 참고.

3) 입법평가의 대상·기준 및 방법에 관한 세부기준에 관해서는 강현철, 「입법평가의 세부지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2012. 55면 이하 참조.

4) 「청년고용촉진 특별법」 제5조에 따른 청년고용의무제는 법 제정 이후 고용의무대상기관이나 우선 고용대상의 범위, 고용의무의 법적 성격이 변해 왔는데, 이하에서는 고용의무의 법적 성격에 관계없이 “청년고용의무제”로 일반적으로 사용한다.

고용촉진 특별법」 전체를 입법평가의 대상으로 삼았다. 그 이유는 입법의 효과성은 특정 조문(입법정책)의 입법 효과와 분리하여 별도로 평가할 실익이 있고, 법체계의 정당성 문제는 특정 조항에만 국한하여 평가될 것이 아니라 해당 법률과 관련되는 다른 법령과의 관계나 해당 법률내의 여러 조항들 간의 관계를 종합적으로 고찰해 볼 필요가 있기 때문이다.

평가의 기준은 입법 효과성의 측면에서 「청년고용촉진 특별법」의 시행 효과를 연도별 청년실업률 추이를 기준으로 하였고, 공공기관 등의 청년고용의무제의 시행 효과 역시 정부의 각종 자료와 통계를 통해 나타난 공공기관의 연도별 청년채용 실적을 기준으로 살펴보았다. 법규범의 정당성 측면에서는 이를 다시 내용적 측면과 형식적 측면으로 나누어 평가하였다. 우선 법규범의 내용적 측면에서는 청년고용의무제로 인해 상대적으로 불이익을 받게 되는 비청년 집단이 제기하고 있는 평등권 문제, 직업의 자유 침해 문제 등 헌법적 관점에서 그 정당성을 검토하였고, 법규범의 형식적 측면에서는 특별법이면서 한시법인 「청년고용촉진 특별법」의 법 형식상의 문제와 청년의 범위에 관해 대통령령으로 규정하고 있는 정의 조항의 포괄 위임 문제 등을 집중 검토하였다.

이상의 연구 목적을 위해 본 연구에서는 먼저 제2장과 제3장에서 「청년고용촉진 특별법」의 내용을 입법 연혁을 통해 살펴본 다음, 제4장에서는 위에서 본 기준에 따라 구체적 입법평가를 하였고, 마지막으로 제5장에서는 「청년고용촉진 특별법」의 평가결과와 국회 계류 중인 개정법률안을 바탕으로 「청년고용촉진 특별법」의 바람직한 입법개선방향을 제시하였다.

제 2 장 「청년고용촉진 특별법」의 제정 배경 및 입법 연혁

IMF 경제위기 이후 지속되어 온 경기침체와 국내 제조업체의 해외 이전에 따른 산업공동화현상 등으로 우리나라의 청년실업률은 1997년의 5.7%에서 2004년에는 8.3%로 급증하였다. 미래의 성장동력인 청년층의 실업 문제는 젊은 세대의 늦은 결혼과 저출산 문제로 이어지는 등 심각한 사회문제로 인식되었으며, 국부창출의 원천인 청년들의 실업이 경제성장의 장애요소가 되거나 사회불안의 요인이 될 우려도 제기되었다. 이에 국회는 청년미취업자에 대한 취업기회 제공 및 취업능력 제고를 통해 지속적인 경제발전과 사회안정에 기여할 목적으로 2004. 3. 5. 법률 제7185호로 「청년실업해소 특별법」을 제정하였다.

제정 당시 이 법은 총 5개 장, 19개 조문으로 구성되어 있었으며, 2008. 12. 31.까지 효력을 가지는 한시법이었다. 이 법은 그 후 두 차례에 걸쳐 유효기간이 연장되어 현재는 2018. 12. 31.까지 효력을 가지게 되었다.

「청년고용촉진 특별법」의 입법평가에 앞서 이 장에서는 먼저 「청년실업해소 특별법」의 변천 과정을 입법 연혁을 통해 간략히 살펴본다.

1. 청년실업해소특별법(2004. 3. 5. 법률 제7185호)

법 제정 당시 「청년실업해소 특별법」의 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 동법은 청년미취업자의 고용을 확대하고 국내외 직업능력개발훈련을 적극 지원함으로써 청년실업해소 및 지속적인 경제발전과 사회안정에 기여함을 목적으로 하고(제1조), 동법의 적용대상인 ‘청년’은 취업을 원하는 사람으로서 대통령령이 정하는 연령⁵⁾에 해당하는 사람

5) 「청년실업해소 특별법 시행령」에서는 그 연령은 15세부터 29세까지의 사람으로

으로 규정하였다(제2조제1호).

둘째, 국가 및 지방자치단체로 하여금 청년실업해소를 위한 종합대책을 수립·시행하도록 하고, 정부투자기관과 민간사업자 등은 청년실업해소를 위한 정부의 계획에 적극 협조하도록 하였다(제3조 및 제4조).

셋째, 정부투자기관 및 정부출연기관의 장은 청년미취업자가 신규채용을 확대하기 위하여 법 시행 후 5년간 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년미취업자를 채용하기 위해 노력하도록 하였다(제5조).⁶⁾

넷째, 「청년실업해소 특별법」은 또한 정부로 하여금 안보·국방·치안·소방·사회복지서비스 및 환경보전분야 등 인력의 수요가 큰 공공분야에 채용을 확대하도록 노력할 의무를 규정하고, 환경감시단·산불감시단 등 공공근로사업에 대한 예산지원을 확대하도록 하였다(제6조).

다섯째, 정부는 인건비 등 경기과중으로 인한 중소기업체의 경영애로의 타개와 청년미취업자의 실업해소를 위하여 중소기업체가 청년미취업자를 고용하거나 직업능력개발훈련을 실시하는 경우와 청년미취업자의 고용을 촉진하기 위하여 시설 및 환경을 개선하는 경우 그에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하였다(제7조).

여섯째, 정부는 기업체 또는 민간직업훈련기관이 청년미취업자 또는 청년재직자의 직업능력개발훈련을 실시하는 경우 소요된 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고, 무역전문가 및 해외경영인력을 양성하고 신기술훈련을 위하여 해외에 청년미취업자를 인턴으로 취업하게 하거나 직업능력개발훈련계획을 수립·시행하는 등 청년미취업자의 고용기회를 확대하도록 하였다(제10조 및 제12조).

정하였는데, 이 때의 규정은 2013. 10. 31. 「청년고용촉진 특별법 시행령」 개정으로 15세부터 34세로 변경되기 전까지 계속 유지되었다.

6) 뒤에서 살펴보는 바와 같이 이 규정은 본 연구에서 중점적으로 다루고자하는 공공기관 등의 청년고용의무제의 시초가 되었으며, 제정 당시에도 당초 법안은 이 규정을 단지 훈시적·권고적 규정이 아닌 의무규정으로 하도록 제안되었던 것이었다.

끝으로, 「청년실업해소 특별법」에서는 정부로 하여금 대통령소속하에 청년실업대책특별위원회를 설치하도록 하고, 청년미취업자 실업문제에 대한 중앙행정기관간·지역간·사업간 업무조정을 원활히 하기 위하여 전담행정조직을 설치하도록 하였다(제15조).

이와 같이 제정 당시 법률의 주요 내용들을 보면, 청년실업해소를 위해 정부와 지방자치단체로 하여금 종합적인 대책을 마련하여 시행하게 하고, 청년고용을 확대하기 위한 각종 정책을 시행할 의무를 부과하고는 있으나, 제5조의 정부투자기관 청년고용제도에서 보듯이 대다수 규정들은 단지 훈시적이거나 선언적인 의미에서 “노력할 의무”를 규정하는 데 그쳤고, 청년실업 해소와 관련된 교육·훈련 지원, 중소기업체에 대한 비용 지원 등의 인센티브 제공을 통한 간접적·유도적 정책수단들이 주를 이루었음을 알 수 있다.

2. 제1차 개정(2008. 2. 29. 법률 제8858호)

「청년실업해소특별법」은 2008. 2. 이명박 정부가 출범하면서 처음으로 개정되었다. 그 내용은 청년실업 해소대책을 효율적으로 추진하기 위해 대통령 소속으로 설치되었던 ‘청년실업대책특별위원회’를 폐지한 것인데, 위원회 제도를 폐지함으로써 부처 중심의 책임 있는 행정체제를 강화하려는 취지였다.

이 때의 법 개정은 이명박 정부 출범 당시 종전에 지나치게 방만하고 비효율적으로 운영되던 정부의 각종 위원회를 일제 정비하는 과정에서 이루어진 것으로, 「청년실업해소 특별법」에 따라 대통령 소속의 자문기구로 설치되었던 ‘청년실업대책특별위원회’가 법 시행 후 4차례의 회의만 개최하였을 뿐 실질적 성과가 미미하였다는 평가에 따른 것이었다.

7) 폐지되기 전까지의 청년실업대책특별위원회 개최실적에 관해서는 2008. 1. 국회 환경노동위원회 “청년실업해소특별법 일부개정법률안 검토보고서”, 3면 이하 참조

3. 제2차 개정(2008. 12. 31. 법률 제9317호)

「청년실업해소 특별법」은 2008. 12. 31. 법률 제9317호로 제2차 개정되었는데, 이 때 개정은 당초 2008. 12. 31.까지 효력을 가지도록 한 「청년실업해소 특별법」의 유효기간을 연장하기 위한 단순한 개정이었다. 「청년실업해소 특별법」의 유효기간을 연장한 배경에는 2008년 불어 닥친 글로벌 금융위기로 인한 경기침체도 영향을 미쳤는데, 2008년 당시 전 세계적인 금융위기로 인한 실물경제침체가 본격화됨으로써 청년실업 문제가 더욱 악화될 것으로 예상되었고, 그에 따라 공공기관의 미취업청년 고용을 촉진하는 등 청년실업문제에 대해 적극적으로 대처할 필요가 더욱 커졌던 것이다.

이 때 개정으로 「청년실업해소 특별법」의 유효기간은 2008년 12월 31일에서 2013년 12월 31일까지로 5년간 연장되었다.

한편, 2008년에 법률의 유효기간을 연장하기 위한 국회 심의과정에서는 「청년실업해소 특별법」에 대하여 동법이 청년실업해소라는 당초의 입법목적은 달성하는 데 미흡하다는 비판이 제기되었다. 그에 따라 의원발의 형태로 이미 여러 개의 개정법률안이 제출되어 있었음에도 불구하고, 법률의 실질적인 내용은 개정되지 않은 채 일단 법률의 유효기간만 5년 더 연장하는 개정이 이루어졌다.

4. 제3차 개정(2009. 10. 9 법률 제9797호)

위와 같이 「청년실업해소 특별법」에 대한 앞선 두 차례의 개정은 법률의 실질적인 내용 변경이라기 보다는 정부의 정책적 필요에 따라 대통령 소속 자문기구를 폐지하거나 유효기간 만료에 앞서 일단 유효기간을 연장하는 선에 머물렀던 것인 반면, 2009. 10. 9.의 제3차 개정

은 「청년실업해소 특별법」의 제정 이후 실질적인 내용 변경을 가져 온 첫 번째 개정이었다.

이 때의 개정은 정부가 제출한 개정법률안과 국회의원 발의로 제안된 5건의 개정법률안을 합쳐 최종 개정안이 마련된 것이었다.⁸⁾

당시 개정안은 심화되고 있는 청년실업 문제를 해소하기 위해 정부의 청년고용정책에 대한 심의·평가 기구로서 ‘청년고용촉진특별위원회’를 노동부에 설치하고, 정부가 취업 애로 청년에 대하여 직업경로 설계, 직장체험 기회 제공 및 취업 알선 등 고용지원서비스를 제공하도록 하며, 청년 인적자원 개발을 통하여 국제적 경험과 역량을 갖춘 청년인재를 육성하기 위하여 정부, 기업 및 대학 등이 협력체계를 구축하여 글로벌인재 양성사업을 추진하도록 하는 것을 주된 내용으로 한 것이었다.

구체적으로 개정 내용을 살펴보면, 우선 비경제활동 상태에 있는 청년을 노동시장으로 유인하기 위한 법의 적극적 기능을 강조하기 위하여 법률의 제명을 종전의 「청년실업해소 특별법」에서 현재와 같은 「청년고용촉진 특별법」으로 변경되었다.

둘째, 대통령 소속 자문기구로 설치되었다가 제1차 법 개정 시에 폐지되었던 ‘청년실업대책특별위원회’의 기능을 대체하여 고용노동부에 ‘청년고용촉진특별위원회’를 새로 설치하였다(제4조). 동 위원회는 고용노동부장관 소속으로 설치된 일종의 자문기구로 이해할 수 있는데, 청년고용 촉진을 위한 대책의 수립·시행, 청년고용촉진을 위한 산·학·관 협력에 관한 사항 등을 심의·평가하도록 하였다.⁹⁾

8) 참고로, 이 당시 국회 환경노동위원회에서는 청년고용률을 공기업 평가기준에 반영하도록 정부에 요청하는 내용의 의결도 함께 이루어졌다.

9) 「청년고용촉진 특별법」

제 4 조(청년고용촉진특별위원회 설치 등) ① 청년고용촉진에 관한 주요 사항을 심의·평가하기 위하여 고용노동부에 청년고용촉진특별위원회(이하 “특별위원회”라 한다)를 둔다. <개정 2010.6.4>

② 특별위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

셋째, 실업난이 심화되고 있는 가운데, 저학력, 경력 및 직업기술의 부족 등으로 취업에 어려움을 겪고 있는 청년의 실업문제가 심각한 실정인 점을 고려하여, 이런 청년에 대한 고용지원서비스 제공을 위해 정부로 하여금 취업에 어려움을 겪고 있는 취약 청년에게 심층상담을 통한 직업경로 설계, 직장체험, 직업능력개발훈련 및 취업알선 등의 고용지원서비스를 제공하도록 하였다(제8조의4 신설).

넷째, 국제적 경험과 역량을 갖춘 인재를 육성하고 청년의 해외취업을 촉진하기 위하여 정부, 기업 및 대학 등이 협력하여 청년에게 국제사회와 접할 수 있는 기회를 제공하기 위하여, 정부로 하여금 청년에게 해외 직장체험 및 해외 봉사활동 등의 기회를 제공하기 위한 글로벌인재 양성사업을 추진하고, 기업 등은 이 사업을 지원할 수 있는 국외 기관의 발굴 등에, 대학은 같은 사업에 참여하는 청년의 어학능력 향상 등에 관하여 협력하도록 하는 이른바 ‘글로벌인재 양성을 위한 사업’의 실시 근거를 마련하였다(제12조).

이처럼 2009. 10. 9. 법 개정에서는 ‘청년실업해소’라는 종전의 소극적 관점에서 ‘청년고용촉진’이라는 보다 적극적 관점으로 입법 목적이 전환되고, 그에 따라 법률의 제명도 변경되었지만, 실질적 내용에 있어 근본적인 변화는 없었던 것으로 평가할 수 있다.

제3차 법 개정 시에도 「청년실업해소 특별법」의 입법 효과에 대해서는 비판적 지적이 많았다. 그에 따라 입법의 효과성을 높이기 위해서는 공공기관 등의 청년고용제도를 의무규정으로 전환하고 의무고용비율도 상향 조정하여야 한다는 제안들이 논의되었지만, 최종 입법에는 반영되지 못하였다.

-
1. 제3조제1항에 따른 대책의 수립·시행에 관한 사항
 2. 청년고용촉진을 위한 산·학·관 협력에 관한 사항
 3. 제5조제1항에 따른 공공기관 및 지방공기업의 청년 미취업자 채용실적에 관한 사항
 4. 그 밖에 청년 미취업자의 고용을 촉진하기 위하여 필요한 사항
- ③ 특별위원회의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5. 제4차 개정(2013. 5. 22. 법률 제11792호)

제18대 국회에서의 제3차 법 개정 이후에도 「청년고용촉진 특별법」에 관해서는 계속하여 다수의 법률개정안이 주로 의원발의 형태로 제안되었다. 그러나 그러한 제안의 대부분은 입법화되지 못한 채 제18대 국회의 임기 만료로 폐기되었다. 2012년 개원한 제19대 국회에서도 지금까지 총 19건의 「청년고용촉진 특별법」의 개정법률안이 의원발의 형식으로 제안되었는데, 그 중 8건의 법안을 종합해 2013년 5월에 「청년고용촉진 특별법」이 네 번째로 개정되었다. 개정의 핵심 내용은 공공기관과 지방공기업으로 하여금 매년 정원의 3%를 청년미취업자로 채용하도록 의무화한 것이었다. 제4차 개정은 비교적 단순한 개정이었지만 2004. 3. 「청년실업해소 특별법」 제정 이래 큰 변화 없이 유지되어 오던 공공기관 청년고용제도를 획기적으로 개편하는 입법이었다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

이 때의 개정은 공공기관 및 지방공기업에 대한 청년 미취업자 고용의무를 단지 권고적·훈시적 사항(노력의무)만으로 규정하고 있던 종전의 규정이 실제 공공부문에서의 고용창출을 통한 청년실업해소라는 정책목표 달성에 충분하지 못하다는 문제인식에서 비롯된 것이었다.

개정 내용을 자세히 살펴보면, 우선, 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업은 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화하되, 구조조정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 고용의무대상기관에서 제외할 수 있도록 하는 예외 규정을 두었다(제5조제1항).

다음으로, 공공기관 등의 청년채용의무제의 실효성을 확보하기 위한 수단으로, 고용노동부장관으로 하여금 고용의무를 이행하지 아니한 공공기관과 지방공기업의 명단을 공표하도록 하는 한편(제5조제4항 신

설), 정부로 하여금 청년 미취업자 고용실적을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가와 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 반영하도록 하였다(제5조제5항 신설).

공공기관 청년고용의무제에 관한 개정규정들은 2014. 1. 1.부터 시행되며, 공공기관 등의 청년고용의무제는 동법 부칙 제2조에 따라 2016년 12월 31일까지 효력을 가지도록 하는 별도의 유효기간 규정을 두었다.

요컨대, 2013년의 법 개정은 공공기관의 청년고용의무제 도입을 핵심으로 하고 그 실효성을 확보하기 위한 수단들이 함께 입법화된 것으로 요약할 수 있다.

<청년고용의무제 도입 전후 제도 비교>

청년고용촉진 특별법 [시행2010.7.5][법률 제10339호]	청년고용촉진 특별법 [시행2013.5.22][법률 제11792호]
<p>제 5 조(공공기관의 청년 미취업자 고용 확대) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 노력하여야 한다.</p> <p>②·③ (생략) <신설></p>	<p>제 5 조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다. 다만, 구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다.</p> <p>②·③ (현행과 같음)</p> <p>④ 고용노동부장관은 제1항에 따른 고용 의무를 이행하지 아니한 공공기관과 지방공기업의 명단을 공표하여야 한다.</p>

<p style="text-align: center;">청년고용촉진 특별법 [시행2010.7.5][법률 제10339호]</p>	<p style="text-align: center;">청년고용촉진 특별법 [시행2013.5.22][법률 제11792호]</p>
<p><신 설></p>	<p>⑤ 정부는 제1항에 따른 청년 미취업자 고용 실적을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가와 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 반영하여야 한다.</p>

그리고, 제4차 개정에서는 2013년 12월 31일까지로 유효기간 만료를 앞두고 있던 동법의 유효기간을 2018년 12월 31일까지로 5년간 다시 연장하는 개정도 함께 이루어졌다(법률 제7185호 청년실업해소특별법 부칙 제2항)

한편, 법 개정에 맞추어 정부는 2013. 10. 30. 「청년고용촉진 특별법」 시행령을 개정하였다.

시행령 개정의 주된 내용은 법률의 개정으로 도입된 공공기관 등의 청년고용의무제의 시행에 대비하여 공공기관 청년고용의무제도에 한하여 동법상 청년의 나이를 종전의 15세부터 29세까지에서 15세부터 34세까지로 상향 조정하고, 법률에서 새로 위임된 공공기관 청년고용의무의 예외 사유를 구체적으로 정하는 것이었다.

제 3 장 공공기관 등의 청년고용의무제의 내용

1. 공공기관 등의 청년고용의무제 개요

2013. 5. 22. 개정된 「청년고용촉진 특별법」 제5조제1항 본문에서는 “「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다.”고 규정하고 있다. “공공기관 등의 청년고용의무제”는 이처럼 공공기관과 지방공기업에 대하여 매년 일정 비율 이상으로 청년 미취업자를 고용하도록 의무를 부과하는 제도를 말하는 것인데, 이 제도가 종전의 제도와 근본적으로 다른 점은 단순한 권고적 규정이 아니라 공표나 경영평가 반영 등의 의무이행 확보수단에 의해 사실상 상당한 정도의 강제력으로 실효성이 확보되고 있다는 데 있다.

2. 공공기관 등의 청년고용제도 입법 연혁

2004년에 제정된 「청년실업해소 특별법」 제5조제1항에서는 “정부투자기관 및 정부출연기관의 장은 매년 각 기관의 정원의 100분의 3 이상씩 청년미취업자를 채용하도록 노력하여야 하며, 적용대상기관 및 기관별·연도별 채용인원 등은 대통령령으로 정한다.” 같은 조 제2항은 “정부는 제1항의 규정에 의하여 청년미취업자를 채용한 정부투자기관 및 정부출연기관의 장이 경영합리화조치를 통하여 경비절감·생산성제고를 위한 특단의 조치를 취하도록 지도하여야 하며, 경영실적을 고려하여 세법이 정하는 바에 따라 조세감면을 하거나 보조금 지급여부 등을 정하여 시행한다.”고 규정하여 지금의 공공기관에 해당하

는 정부투자기관 및 정부출자기관에 대하여 일정 비율 이상의 청년을 채용하도록 하는 청년고용의무와 관련된 최초의 규정을 두었다.

그러나, 이 때의 청년고용의무제는 법률에서 “하여야 한다”는 방식으로 의무를 규정하기는 하였지만 단순히 “노력”할 의무를 규정하였을 뿐이고, 이를 위반한 경우에 대해서도 어떠한 직접적 또는 간접적 강제적 조치나 의무이행을 확보할 수단이 마련되어 있지 않았다. 그러니까 이 때의 정부투자기관 등의 청년고용의무는 선언적 또는 훈시적인 성격으로서 권고적인 효력만 가졌던 것으로 볼 수 있다.

청년실업해소특별법 [시행2004.6.6] [법률 제7185호, 2004.3.5, 제정]
<p>제 5 조 (정부투자기관 등의 채용확대) ① 정부투자기관 및 정부출연기관의 장은 매년 각 기관의 정원의 100분의 3 이상씩 청년미취업자를 채용하도록 노력하여야 하며, 적용대상기관 및 기관별·연도별 채용인원 등은 대통령령으로 정한다.</p> <p>② 정부는 제1항의 규정에 의하여 청년미취업자를 채용한 정부투자기관 및 정부출연기관의 장이 경영합리화조치를 통하여 경비절감·생산성제고를 위한 특단의 조치를 취하도록 지도하여야 하며, 경영실적을 고려하여 세법이 정하는 바에 따라 조세감면을 하거나 보조금 지급여부 등을 정하여 시행한다.</p>

2009. 10. 「청년실업해소 특별법」이 「청년고용촉진 특별법」으로 개정되면서 공공기관 등의 청년고용의무제에 관한 제5조도 개정되었는데, 이 때 개정으로 종전의 정부투자기관 및 정부출자기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관으로 변경되었고, 정부 공공기관 외에 「지방공기업법」에 따른 지방공기업도 청년고용의무제의 적용대상 기관에 추가되었다.

한편, 동 개정 시에는 제5조에 제2항이 추가되어 노동부장관으로 하여금 법 제4조제2항제3호에 대한 특별위원회의 평가결과 청년 미취업

자 채용 실적이 부진한 공공기관 및 지방공기업에 대하여는 청년 미취업자 고용을 확대하여 줄 것을 요청할 수 있도록 하는 규정이 신설되었다.

법 개정으로 지방자치단체의 공기업도 청년채용의무제의 적용대상에 포함시킨 것은 진일보 한 것으로 평가할 수 있지만, 이들 기관의 청년고용의무를 종전과 마찬가지로 노력의무로 남겨두었다는 점에서 제도의 실효성 면에서는 여전히 한계가 있었다. 또한 비록 노동부장관에게 청년고용 실적이 부진한 공공기관 등에게 청년 채용 확대를 요청할 수 있는 근거가 마련되기는 하였지만, 이 역시 형식이 “명령”이 아닌 “요청”으로 규정되어 있어 강제적 수단에 의해 실효성을 담보하기에는 충분하지 않은 것임을 알 수 있다.

청년고용촉진 특별법 [시행2010.1.10] [법률 제9795호, 2009.10.9, 타법개정]
제 5 조 (공공기관의 청년 미취업자 고용 확대) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 노력하여야 한다. ② 노동부장관은 제4조제2항제3호에 대한 특별위원회의 평가결과 청년 미취업자 채용 실적이 부진한 공공기관 및 지방공기업에 대하여는 청년 미취업자 고용을 확대하여 줄 것을 요청할 수 있다. ③ 정부는 제1항에 따라 청년 미취업자를 고용한 공공기관과 지방공기업의 장이 경영합리화조치를 통하여 경비 절감과 생산성 향상을 위한 조치를 하도록 지도하여야 하며, 청년 미취업자의 고용 실적을 고려하여 세법에서 정하는 바에 따라 조세감면을 하거나 보조금을 지급하는 등의 지원을 할 수 있다. [전문개정 2009.10.9]

청년고용의무제와 관련하여 가장 획기적인 개정이 이루어진 것은 2013. 5. 22. 공포된 ‘청년고용촉진 특별법 일부개정법률’([시행2013.5.22][법률 제11792호, 2013.5.22, 일부개정])에서였다. 동 개정법률 제5조 제1항 본문에서는 “「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다.”고 규정함으로써 종전의 청년고용의무 조항을 노력의무 규정에서 실질적으로 의무를 부과하는 강행규정으로 전환하였다. 다만, 모든 공공기관과 지방공기업에 이를 강제화할 경우 나타날 수 있는 부작용을 방지하기 위해 예외 규정을 두어 “구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 공공기관 청년고용의무제 적용에서 제외하도록 하였다.

청년고용의무제의 강행규범적 성격을 강화한 데서 한걸음 더 나아가 2013. 5. 22. 개정에서는 같은 조에 제4항과 제5항을 신설하여 고용노동부장관으로 하여금 고용 의무를 이행하지 아니한 공공기관과 지방공기업의 명단을 공표하도록 하는 한편(제4항), 정부로 하여금 청년 미취업자 고용 실적을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가와 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 반영하도록 하는 실효성 확보수단도 마련하였다(제5항).

그리고, 이 때 개정에서는 앞서 연혁에서 본 것처럼 공공기관 등의 청년고용의무제에 한해 「청년고용촉진 특별법」의 유효기관과는 별도로 3년간만 시행하도록 하는 단기간의 유효기간을 두었는데, 이는 종전과 달리 공공기관 등의 청년채용제도를 의무규정으로 전환함에 따라 나타날 수 있는 부작용을 최소화하기 위한 입법정책적 측면의 고려라고 생각된다.

청년고용촉진 특별법 [시행2013.5.22] [법률 제11792호, 2013.5.22, 일부개정]
<p>제 5 조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다. 다만, 구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다. <개정 2013.5.22></p> <p>② 고용노동부장관은 제4조제2항제3호에 대한 특별위원회의 평가결과 청년 미취업자 채용 실적이 부진한 공공기관 및 지방공기업에 대하여는 청년 미취업자 고용을 확대하여 줄 것을 요청할 수 있다. <개정 2010.6.4></p> <p>③ 정부는 제1항에 따라 청년 미취업자를 고용한 공공기관과 지방공기업의 장이 경영합리화조치를 통하여 경비 절감과 생산성 향상을 위한 조치를 하도록 지도하여야 하며, 청년 미취업자의 고용 실적을 고려하여 세법에서 정하는 바에 따라 조세감면을 하거나 보조금을 지급하는 등의 지원을 할 수 있다.</p> <p>④ 고용노동부장관은 제1항에 따른 고용 의무를 이행하지 아니한 공공기관과 지방공기업의 명단을 공표하여야 한다. <신설 2013.5.22></p> <p>⑤ 정부는 제1항에 따른 청년 미취업자 고용 실적을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가와 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 반영하여야 한다. <신설 2013.5.22></p> <p>[전문개정 2009.10.9] [제목개정 2013.5.22] [법률 제11792호(2013.5.22) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조는 2016년 12월 31일까지 유효함]</p>

3. 공공기관 등의 청년고용의무제의 적용 대상

가. 우선고용 대상으로서의 청년

「청년고용촉진 특별법」의 적용대상인 “청년”은 취업을 원하는 사람으로서 만 15세부터 29세까지에 해당하는 사람이다(법 제2조제1호 및

시행령 제2조). 동법상 청년에 해당하는 사람은 공공기관 등의 청년고용의무제의 시행에 따라 공공기관 등에의 취업에서 보다 나은 기회가 주어진다. 또한 이들을 고용하는 중소기업체 등에 대해서는 예산상의 지원이 이루어지며, 그밖에 청년에 대해서는 정부의 각종 사업과 교육·훈련 등에서 우선적 지원을 받게 된다.

청년에 해당된다는 사실만으로 바로 공공기관에의 취업 기회가 보장되는 것은 아니지만, 청년 고용실적이 저조한 경우 해당 공공기관과 지방공기업의 명단이 대외적으로 공표되거나 경영평가 결과에 부정적 영향을 미치게 되므로, 실질적인 면에서 이들 청년에 대해서는 청년에 해당하지 않는 사람에 비해 우선 고용의 기회가 주어지는 셈이다. 그런 의미에서 청년의 범위에 관한 규정은 이 법에서 매우 중요한 의미를 가지게 된다.

「청년고용촉진 특별법」 적용대상으로서의 청년은 원칙적으로 15세부터 29세 사이의 사람들인데, 공공기관 등의 청년채용의무제와 관련해서는 청년의 범위가 15세부터 34세까지의 사람으로 확대된다. 이처럼 공공기관 청년고용의무제와 관련된 청년의 나이를 확대 조정함에 있어서는 입법예고과정에서 다양한 의견이 제출¹⁰⁾되었으나, 30대 초반 청년의 취업 어려움, 특히 남성의 경우 군 복무를 마치고 어느 정도 취업 준비를 하면 30대에 도달하는 점, 청년 연령의 상한을 39세까지 상향할 경우 당초의 법률 입법 취지가 크게 훼손된다는 점 등이 고려되었던 것으로 보인다.

10) 「청년고용촉진 특별법」 시행령 개정과정에서 정부가 실시한 입법예고 결과에 따르면, 고용의무 대상 청년의 나이에 대해 총 30건(개인)의 의견이 제출되었는데, 이 중 청년의 나이를 상향 조정해야 한다는 의견이 22건 이었고, 청년고용촉진특별법을 폐지하여 공공기관 취업에 있어 균등한 기회를 제공하여야 한다는 의견도 8건이 제출되었다고 한다.

공기관과 지방공기업이 「청년고용촉진 특별법」상 청년고용의무제의 고용의무기관¹¹⁾이 된다.

다만, 청년고용의무제의 도입에 따라 이를 모든 공공기관 등에 일률적으로 적용하는 경우 나타날 수 있는 공공기관 등의 인력 수급상의 부작용을 예방하고, 개별 공공기관 등의 경영상황 등을 고려할 수 있도록 하기 위해 “대통령령으로 정하는 사유”에 해당하는 공공기관 등에 대해서는 예외적 규정을 두었는데, 2013. 10. 개정된 동법 시행령에서는 △ 정원이 전년도에 비하여 100분의 10 이상 감축된 연도의 경우, △ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업으로 지정·설치 또는 설립된 연도의 경우, △ 고용노동부장관이 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 전문적인 자격·능력 또는 경력 등의 기준에 맞는 사람을 해당 연도 고용인원의 100분의 70 이상 고용하는 연도의 경우를 예외 사유로 규정하고 있다.

<청년고용의무제 적용 제외 사유 신설>

현 행	개 정
<p>제 6 조(청년 미취업자 고용 확대 대상 기관) ① <u>법 제5조제1항</u>에서 “대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업”이란 다음 각 호의 공공기관과 지방공기업을 말한다.</p> <p>1. 2. (생략)</p> <p><u><신설></u></p>	<p>제 6 조(청년 미취업자 고용 확대 대상 기관) ① <u>법 제5조제1항 본문</u>----- ----- -----.</p> <p>1. 2. (현행과 같음)</p> <p><u>② 법 제5조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우”</u></p>

11) 통계에 의하면, 2012년을 기준으로 정부공공기관의 경우 276개 기관이, 지방공기업의 경우 125개 기관이 여기에 해당된다.

현행	개정
<p>② (생략)</p> <p>③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 기관 중 구조조정 등 특별한 사유 없이 청년고용 비율이 낮은 기관에 대해서는 청년의 채용을 확대하도록 권고할 수 있다.</p>	<p>란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.</p> <p>1. 정원이 전년도에 비하여 100분의 10 이상 감축된 연도의 경우</p> <p>2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업으로 지정·설치 또는 설립된 연도의 경우</p> <p>3. 고용노동부장관이 기획재정부 장관과 협의하여 고시하는 전문적인 자격·능력 또는 경력 등의 기준에 맞는 사람을 해당 연도 고용인원의 100분의 70 이상 고용하는 연도의 경우</p> <p>③ (현행 제2항과 같음)</p> <p><삭제></p>

4. 의무이행 확보 수단

2013. 5. 22. 「청년고용촉진 특별법」의 개정으로 도입된 공공기관 등의 청년고용의무제가 종전의 제도와 비교하여 근본적으로 달라진 점은 그 의무를 확보할 수단이 제도적으로 마련되었다는 데 있다.

법령에 의해 어떤 의무가 부과되어 있다 하더라도 이를 강제할 수단이 없다면 그와 같은 의무는 법적인 의미에서는 여전히 훈시적 인 것일 수밖에 없기 때문에 의무이행수단 내지 실효성 확보수단이 마련

되어 있는가 하는 것은 해당 의무에 대한 법적인 평가를 결정하는 중요한 요소¹²⁾이다.

「청년고용촉진 특별법」에서는 공공기관 등의 청년고용의무제를 도입하면서 두 가지의 의무이행확보 수단을 도입하였는데, 공표 제도와 경영실적평가 반영 제도가 그것이다.

가. 공 표

「청년고용촉진 특별법」 제5조제4항에서는 고용노동부장관으로 하여금 청년고용의무를 이행하지 아니한 공공기관과 지방공기업의 명단을 공표하도록 규정하고 있다.

“공표”의 사전적 의미는 여러 사람에게 어떤 일을 널리 드러내어 알린다는 뜻인데, 행정법상의 의무이행 확보 수단으로서의 공표는 이러한 사전적 의미에 덧붙여 행정법상의 의무를 이행하지 않는 자의 의무위반사실 등을 일반에게 공개함으로써 의무자의 의무 이행을 간접적으로 강제하는 수단으로서의 의미를 가진다. 단순히 어떤 사실을 알리는 것이므로 의무이행을 강제하는 방법으로서 간접적인 방법이기 는 하지만, 위반행위자의 명예나 신용을 떨어뜨림으로써 때로는 다른 어느 강제수단보다 강력한 의무 이행 확보 수단이 되기도 한다.

다만, 「청년고용촉진 특별법」에서 청년고용의무를 이행하게 하기 위해 도입한 공표가 실제로 어느 정도의 효과가 있을지는 미지수다. 공공기관이나 지방공기업의 경우 대개는 그 명단 공표에 의해 경영상 큰 영향을 받을 가능성이 크지 않고, 공공기관으로서의 성격상 공표의 직접적 효과도 매우 제한적일 수 밖에 없기 때문이다.

12) 뒤에서 살펴보는 청년고용의무제의 규범적 타당성 평가에서도 청년고용의무제가 어느 정도의 강제력을 갖는 규범인가를 판단할 때 의무이행확보 수단의 여부는 중요한 의미를 가지게 된다.

나. 공공기관 경영실적평가 및 지방공기업 경영평가 반영

청년고용의무제의 의무이행 확보수단으로서 보다 강력한 수단은 「청년고용촉진 특별법」 제5조제5항에 따른 경영실적평가 반영제도라고 생각된다.

법 제5조제5항에서는 정부로 하여금 공공기관 등의 청년 미취업자 고용 실적을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적평가와 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 반영하여야 한다고 규정하고 있는데, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가는 기획재정부장관이 공공기관의 계약의 이행에 관한 보고서, 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하는 것이다(제48조제1항).

기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 경영실적 평가결과를 국회와 대통령에게 보고하여야 하고(같은 조 제7항), 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 기관의 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다(같은 조 제8항). 또한 기획재정부장관은 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성이나 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있도록 되어 있다(같은 조 제9항).

또한, 기획재정부장관은 공기업·준정부기관이 계약의 이행에 관한 보고서, 경영실적보고서 및 그 첨부서류를 제출하지 아니하거나 거짓으로 작성·제출한 경우에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가 결과와 성과급을 수정하고, 해당 기관에 대하여 주의·경고 등

의 조치를 취하거나 주무기관의 장 또는 기관장에게 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 취하도록 요청하여야 하고, 이 경우 기획재정부 장관은 감사 또는 감사위원회 감사위원이 관련 직무를 이행하지 아니하거나 게을리 하였다면 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해당 감사 또는 감사위원회 감사위원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있도록 되어 있어 공공기관 등이 청년고용 실적을 감추거나 거짓으로 제출하는 데 대해서도 강력한 통제수단이 마련되어 있다.

이상과 같이 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가 결과는 해당 공공기관의 평가와 그에 따른 기관장 및 임원의 인사 조치 가능성, 성과급에의 반영 등의 수단들에 의해 공공기관의 경영에 미치는 영향이 절대적일 수밖에 없다. 또한 경영실적평가 결과는 공공기관의 중요 인사권을 가진 대통령과 입법부인 국회에도 보고되기 때문에 공공기관을 통제하는 데 매우 유용한 수단이 된다.

따라서, 공공기관 등의 청년고용의무제의 이행실적을 경영평가에 반영하는 것은 「청년고용촉진 특별법」상의 청년고용의무제의 실효성을 확보하는 데 가장 강력한 수단이 된다.

제 4 장 공공기관 등의 청년고용의무제 입법평가

입법평가는 다양한 관점과 기준¹³⁾에 따라 행해질 수 있다. 이하에서의 입법평가는 그러한 입법평가의 기준 가운데 「청년고용촉진 특별법」이 당초의 입법목적을 효과적으로 달성하고 있는가 하는 관점에서의 입법의 효과성 평가를 우선 시도하였다. 입법 효과성 평가를 위해 본 연구에서는 「청년고용촉진 특별법」의 시행 이후 정부가 발표한 청년실업률에 관한 각종 통계를 통해 입법효과를 살펴보는 방법을 취하였다. 그런데, 청년실업해소라는 정책 목표는 비단 「청년고용촉진 특별법」에 포함된 정책수단에 의해서만 달성되는 것은 아니며, 정부의 다양한 활동과 정책수단에 의해 영향을 받는 것이고, 또한 내외부의 경제상황과도 더 직접적이고 밀접한 연관을 맺고 있는 문제이기 때문에 청년실업률에 관한 지표들이 바로 「청년고용촉진 특별법」의 입법효과를 직접 나타내는 것으로 이해되어서는 안 된다는 점을 유념할 필요가 있다. 입법 효과라는 점에서 「청년고용촉진 특별법」과 청년실업률의 연관 관계는 제한적으로 해석할 필요가 있다는 것이다.

다음으로, 본 연구에서는 「청년고용촉진 특별법」 제5조에 따른 공공기관 청년고용의무제의 입법 효과를 법 시행 후 공공기관 등의 청년고용실적에 관한 통계를 통해 살펴보고자 한다. 그리고, 공공기관 등의 청년고용실적에 관한 지표는 「청년고용촉진 특별법」과 청년실업률 지표 간의 관계와는 달리 공공기관 청년채용의무제의 입법 효과와 밀접하게 직접 관련되어 있다고 볼 수 있다.

입법의 효과성 평가에 이어서 본 연구에서는 「청년고용촉진 특별법」에 대한 법규범적 측면에서의 평가를 시도하고자 한다. 규범적 측면에서의 입법평가는 크게 보면 법규범의 내용적 측면과 형식적 측면의

13) 강현철, 「입법평가의 세부 지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2012.

두 가지 관점에서 접근해 보았다. 내용적 측면에서는 청년고용의무제의 헌법적합성 문제를 주로 다루었고, 형식적 측면에서는 특별법·한시법의 입법형식상 문제와 청년의 범위에 관한 규정의 포괄위임의 문제, 다른 법령과의 조화성·통일성의 문제라는 세 가지 관점에서 평가를 시도하였다.

1. 효과성(목표 달성도) 평가

입법평가의 기준 중에서도 입법의 효과성에 관한 평가는 가장 기본적인면서도 중요한 평가기준이 아닐 수 없다. 왜냐하면, 어떤 법령이 입법의 목적을 달성하지 못하는 것으로 평가되는 한 이를 제외한 다른 모든 영역에서 긍정적 평가를 받는다 하더라도 그 법령은 더 이상의 존재 가치가 없게 될 것이기 때문이다.

위와 같은 관점에서 이하에서는 두 가지 측면 즉, 「청년고용촉진 특별법」 자체의 입법 효과를 청년실업률 지표를 통해서, 그리고 공공기관 등의 청년고용의무제의 입법 효과를 공공기관 등의 청년채용실적 지표를 통해 각각 살펴본다.¹⁴⁾

가. 법 제정 당시의 정책 여건

「청년실업해소 특별법」 제정 당시 국회 환경노동위원회의 심사보고서에 따르면, 2003년 8월 당시 15세부터 29세까지에 해당하는 청년실업률은 6.9%로서 전체 실업률 3.3%의 2.1배에 달하였다.

이듬해인 2004년의 경우에는 상황은 더욱 심각해지고 있는데, 관련 통계에 따르면, 2004년도 청년 취업자 수는 457만8천명, 실업자 수는 41만2천명 수준으로 청년 실업률은 8.3%로 더욱 악화되었다.

14) 이하에서 인용하는 청년실업률과 공공기관 등의 청년채용실적 지표는 기존의 국회 환경노동위원회 검토보고서와 정부가 최근에 발표한 통계 자료 등에 기초한 것이다.

한편, 정부투자기관 및 정부출자기관(현재의 공공기관) 중 청년채용 노력의무 적용대상 기관은 총 71개 기관이었으며, 2004년도에 권고기준인 정원 대비 청년채용률 3%를 초과한 기간은 30개 기관으로 이행률은 40%를 조금 상회하는 수준이었다.

나. 2009년 법 개정 당시 효과성 평가

「청년고용촉진 특별법」에 대해서는 개정 논의가 있을 때마다 소관 환경노동위원회에서 입법 효과성에 관해 깊이 있는 검토가 행해졌음을 알 수 있다.

2009년 법 개정 당시 국회 환경노동위원회 전문위원 검토보고서에 따르면, 청년실업 해소를 목표로 하는 동법의 시행에도 불구하고 청년실업문제는 계속 악화추세에 있으며 법의 핵심내용인 공공기관 청년채용도 성과가 없는 것으로 평가되고 있다.

구체적 통계를 보면, 청년실업률은 2004년 8.3%에서 2008년 10월 6.6%로 다소 호전된 것으로 나타났다. 그러나, 청년층경제활동인구 비율이 2004년 49.2%에서 2008년 10월 기준 43.6%로, 고용률 측면에서는 45.1%에서 40.7%로 감소하여 실질적인 청년고용현황은 더 악화되었다. 또한 실업자를 포함하여 구직단념자, 취업준비자, 유휴자(遊休者: 그냥 쉬는 사람) 등 청년 취업애로계층도 100만 명을 넘는 것으로 나타났다.

<2004년과 2008년 10월 청년실업관련 지표 비교>¹⁵⁾

(단위: 천명)

	'04년	'05년	'06년	'07년	'08.10월
생산가능인구	10,141	9,920	9,843	9,855	9,810
경제활동인구	4,990	4,836	4,634	4,530	4,278

15) 국회 환경노동위원회, 청년실업해소 특별법 일부개정법률안 검토보고서, 2008. 11. 6면

제 4 장 공공기관 등의 청년고용의무제 입법평가

	'04년	'05년	'06년	'07년	'08.10월
비경활인구	5,151	5,084	5,209	5,325	5,531
취업자	4,578	4,450	4,270	4,202	3,994
실업자	412	387	364	328	284
경활참가율	49.2	48.8	47.1	46.0	43.6
고용률	45.1	44.9	43.4	42.6	40.7
실업률	8.3	8.0	7.9	7.2	6.6

한편, 「청년실업해소 특별법」의 핵심 내용인 정부투자기관 및 정부출자기관의 청년 미취업자 채용도 사실상 효과를 발휘하지 못한 것으로 나타났다. 「청년실업해소 특별법」 제5조에 따른 청년고용노력 규정에도 불구하고 법 시행 후 정부투자기관 등의 청년 고용 실적은 2004년 법 제정 이후 오히려 의무 준수 비율이 더 낮아지는 현상을 보였다.

<공공기관 청년채용 3% 이행·미달 현황>¹⁶⁾

(단위: 개소)

구 분	대상기관(A=B+C)	3%이상 채용기관(B)	미달기관(C)
계	308	129	179
2004년	71	30	41
2005년	73	33	40
2006년	80	34	46
2007년	84	32	52

요컨대, 적어도 2009년 「청년실업해소 특별법」 개정 이전까지 동법은 소기의 입법 목적을 달성하는 데 실패하였으며, 그 원인으로는 처음부터 동법이 청년실업의 복합적 요인에 대한 체계적, 종합적 대응책을 담고 있기보다는 부분적인 해결책만을 담고 있기 때문인 것으로 지적되었다.

16) 상기 검토보고서, 7면

다. 2011년 법 개정 당시 효과성 평가

2009년의 「청년고용촉진 특별법」의 개정에도 불구하고 청년실업 문제는 여전히 개선되지 않는 상태가 지속되었다. 국회는 2011년 9월 당시 상임위에 계류 중이던 9건의 의원발의법률안을 대상으로 법 개정방향을 다시 논의하였는데, 당시 보고서에 따르면, 2011년 9월말 15세부터 29세까지의 청년 실업률은 6.3%로 전체 실업률 3.0%의 2배 이상이고, 청년 실업자는 25만 6,000명을 기록하여 전체 실업자수의 33.7%에 달하였다.

청년실업률의 경우 2009년의 8.1%에서 2011년 9월 기준 6.3%로 호전되는 것으로 나타났으나 청년 고용률은 지속적으로 감소하여 실질적인 청년고용여건은 크게 개선되지 않아 2009년 법 개정 당시와 비슷한 상황이었음을 알 수 있다.

<청년층 고용률 및 실업률>¹⁷⁾

(단위 : 천명, %)

구 분		'07	'08	'09	'10	'11.9
청 년 (15~ 29세)	취업자 (고용률)	4,202 (42.6)	4,084 (41.6)	3,957 (40.5)	3,914 (40.3)	3,835 (40.1)
	실업자 (실업률)	328 (7.2)	315 (7.2)	347 (8.1)	340 (8.0)	256 (6.3)
전 체 (15세 이상)	취업자 (고용률)	23,433 (59.8)	23,577 (59.5)	23,506 (58.6)	23,829 (58.7)	24,318 (59.1)
	실업자 (실업률)	783 (3.2)	769 (3.2)	889 (3.6)	920 (3.7)	758 (3.0)

17) 국회 환경노동위원회, 청년실업해소 특별법 일부개정법률안 검토보고서, 2011. 11. 11면

또한, 보고서에 따르면 당시 우리나라 청년층 인구 중 생산가능인구 감소율은 18.2%였는데, 청년층 취업자 감소율은 24.6%에 달하여 인구 감소에 비해 실업자 수는 더 크게 증가한 것으로 나타났다.

한편, 공공기관 등의 청년고용의무제와 관련해서는, 2010년 공공기관과 지방공기업의 청년 미취업자 고용실적은 총 394개 기관 중 전체의 32.0%인 126개 기관만이 권고기준을 충족하였고, 나머지 268개 기관은 권고기준(정원의 3% 이상)에 미달한 것으로 나타났으며, 청년 미취업자 고용실적이 없는 기관도 전체의 32.2%인 127개 기관에 달하였다.

<2010년 공공부문 청년고용 현황>18)

(단위 : 명, %)

구 분	기관수	정원(A)	청년층 채용규모		권고기준 이행현황		
			정원내 채용(B)	비율(B/A)	권고기준 달성기관	권고기준 미달기관	채용실적 없는기관
정 부 공공기관	267	289,234	6,249	2.5	85	182	81
지 방 공기업	127	247,450	617	1.5	41	86	46
합 계	394	289,234	6,866	2.4	126 (32.0%)	268 (68.0%)	127 (32.2%)

이와 같은 결과는 공공기관 청년고용의무제의 대상 기관이 확대된 데에도 원인이 있겠지만, 통계상으로 보면 공공기관 청년고용의무제의 시행 초기 보다 오히려 권고기준 준수율은 더 떨어진 것으로 공공기관 청년고용의무제의 시행 효과는 여전히 저조한 것으로 나타났다.

18) 상기 보고서, 15면

라. 2013년 법 개정 당시 효과성 평가

2013. 5. 「청년고용촉진 특별법」 개정 논의과정에서 소관 상임위에서 보고한 자료에 따르면, 2012년 6월말 기준 청년 실업률은 7.7%로 전체 실업률 3.2%의 2배 이상이고, 15~29세 청년 실업자는 32만3천명에 달하여 전체 실업자 수의 39.3%를 차지하였다.

청년실업률은 2009년 실업률 8.1%에서 2012년 6월 기준 7.7%로 호전되는 것으로 나타났으나 청년 고용률이 여전히 답보상태에 머물러 있었던 것은 그 전 상황과 크게 다르지 않았다.

<청년층 고용률 및 실업률>¹⁹⁾

(단위 : 천명, %)

구 분		'97	'07	'08	'09	'10	'11	'12.6
청년 (15~ 29세)	취업자 (고용률)	5,349 (45.6)	4,202 (42.6)	4,084 (41.6)	3,957 (40.5)	3,914 (40.3)	3,879 (40.5)	3,868 (40.7)
	실업자 (실업률)	322 (5.7)	328 (7.2)	315 (7.2)	347 (8.1)	340 (8.0)	320 (7.6)	323 (7.7)
전체 (15세 이상)	취업자 (고용률)	21,214 (60.9)	23,433 (59.8)	23,577 (59.5)	23,506 (58.6)	23,829 (58.7)	24,244 (59.1)	25,117 (60.4)
	실업자 (실업률)	568 (2.6)	783 (3.2)	769 (3.2)	889 (3.6)	920 (3.7)	855 (3.4)	822 (3.2)

한편, 2013년 법 개정 논의 당시 공공기관 등의 청년고용실적을 보면, 2011년 공공기관 및 지방공기업의 청년 미취업자 고용실적은 총 392개 기관 중 전체의 42.3%인 166개 기관만이 권고기준을 충족하였

19) 국회 환경노동위원회, 청년실업해소 특별법 일부개정법률안 검토보고서, 2013. 4. 3면

고, 나머지 226개 기관은 권고기준(정원의 3% 이상)에 미달하였으며, 청년 미취업자 고용실적이 없는 기관도 전체의 20.7%인 81개 기관에 달한 것으로 나타나 입법 효과는 여전히 미약한 것으로 평가되었다.

2012년의 경우에는 향후 청년고용의무제의 적용대상 기관인 정원 30명 이상인 공공기관의 청년채용실적이 정원의 3.3%를 상회하는 것으로 나타났으나, 권고기준에 미달하는 공공기관의 수는 크게 줄어들지 않은 것으로 나타나 권고적 규정에 의한 정책 효과의 한계를 보여 주었다.

<연도별 공공기관 청년채용 현황>²⁰⁾

(단위 : 명, %)

구 분	기관수	정원(A)	해당연도 청년채용인원(B)	청년채용율 (B/A)	정원의 3% (권고기준)
'09년	382	284,350	6,990	2.5	8,531
'10년	394	289,234	6,866	2.4	8,677
'11년	392	297,793	8,929	3.0	8,934
'12년	401	298,351	9,857	3.3	8,950

* 조사 대상기관 : 공기업과 준정부기관 및 정원이 30명 이상인 기타 공공기관, 지방공사 및 지방공단 중 정원이 30명 이상인 기관

마. 소결 - 입법 효과성 평가

정부가 2013년 11월에 발표한 통계에 따르면, 2013년 10월 기준으로 우리나라의 총 취업자 수는 2천554만5천명으로 2012년 10월 보다 47만6천명 늘어난 것으로 나타났다. 취업자 수의 증가폭에 있어서도 증가폭이 크게 늘어난 것으로 나타났다. 그러나, 이를 연령별로 봤을 때는 50대에서 그 수가 큰 폭으로 증가 했을 뿐, 30대 취업자 수는 오

20) 고용노동부, “연도별 공공기관 청년채용 현황”, 2013. 10.

히려 7만8천명 줄어든 것으로 나타났으며, 「청년고용촉진 특별법」상 청년에 해당하는 15세에서 29세까지 청년층 실업률은 전년 대비 7.8%로 0.9% 포인트 올라 가 청년실업률 지표는 더 악화된 것으로 나타났다.

2012년 같은 달과 대비해서 보면, 20~24세가 2만4천 명, 25~29세가 1만8천 명 실업자 수가 증가했고 그 외 대부분 연령계층에서 실업자 수는 감소하였다고. 이 같은 결과는 우리나라의 전체적인 실업률 감소 추세에도 불과하고 청년층의 실업률은 오히려 증가하고 있음을 보여 주는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 「청년고용촉진 특별법」은 제정 이후 10여년이 경과하였음에도 불구하고 청년실업 해소 또는 청년고용 촉진이라는 입법 목적을 달성하는 데 매우 미흡한 것으로 드러났다.

입법효과를 직접적으로 평가할 수 있는 공공기관 등의 청년고용의 무제의 경우에도 매년 조금씩 청년채용실적이 높아져 온 것을 볼 수 있으나 권고기준에 미달하는 기관도 여전히 많아 그 입법 성과 역시 긍정적 평가를 받기에 는 부족한 실정이다.

2. 규범적 타당성 평가

가. 법령의 규범적 타당성 평가 기준

법령의 법규범적 타당성에 관한 평가는 크게 두 가지 측면, 즉 법령의 내용적 측면과 형식적 측면에서 행해질 수 있다. 또한 법령의 타당성 평가는 입법평가 시기가 사전적인 것인지, 병행적인 것인지, 아니면 사후적인 것인지에 따라 다른 관점에서 행해지게 되는 것이 일반적인 것으로 보인다. 그러나 이하에서의 논의는 이러한 평가시기에 따른 평가기준의 차이를 엄격하게 적용하지는 않고, 법규범으로서 현행 「청년고용촉진 특별법」의 규범적 타당성에 관해 법령의 내용적 측

면과 형식적 측면을 나누어 살펴보고자 한다. 이렇게 하는 이유는 이 연구는 기본적으로 현행 「청년고용촉진 특별법」에 대한 사후적 평가이기는 하지만, 궁극적으로는 이 연구를 통해 「청년고용촉진 특별법」의 바람직한 개선방향을 도출하는 데 있으므로, 이 범위에서는 사전적 평가나 병행적 평가의 평가기준이 적용될 여지가 있기 때문이다.

일반론으로, 법령은 내용적 측면에서 입법 목적이 정당한지, 입법 목적을 달성하기 위한 수단은 적절한지, 법령에서 사용하는 수단들에 의해 제한되는 기본권이 있다면 그 제한은 합리적이며 피해를 최소화하고 있는지, 법이 추구하는 공익과 침해되는 사익 간의 법익 균형을 맞추고 있는지 하는 관점에서 입법평가가 행해질 수 있다.

또한, 법령은 형식적 측면에서 다른 법령과의 상충 문제, 중복 문제, 하위 법령에의 위임의 적정성 문제, 법령 내용의 명확성 문제, 입법 형식의 적정성 문제 등 넓은 의미에서의 법령의 체계 정당성의 관점에서 평가가 이루어 질 수 있다.

이와 같은 규범적 측면에서의 입법평가 기준들은 어떻게 보면 헌법재판소에 의한 법률의 위헌성 심사기준²¹⁾과도 상통하는 것인데, 이는 헌법재판소에 의한 법률의 위헌성 심사라는 것도 규범적 측면에서 해당 법률에 대한 일종의 사후적 입법평가를 하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

한편, 법규범의 내용적 측면에서의 타당성 평가에서 해당 법령이 채택하고 있는 정책수단이 적절하게 입법의 목적(효과)를 달성하고 있는가 하는 관점에서의 입법평가는 앞서 살펴 본 입법의 효과성에 관한 평가와 같은 맥락으로 이해할 수 있으므로, 이하에서의 규범적 타당성에 관한 평가는 「청년고용촉진 특별법」의 효과성에 관한 평가를 제외한 나머지 관점에서의 평가에 한정하고자 한다.

21) 헌법재판소, ‘헌법재판실무제요’ 2008. 143 - 145면

나. 청년고용의무제의 헌법적합성 평가

공공기관 등의 청년고용의무제와 관련해 제기될 수 있는 헌법적 문제로는, 우선 공공기관 등에 대하여 국가가 법률의 형식으로 특정 집단에 대한 고용의무를 부과하는 것이 허용되는 것인가 하는 문제, 청년고용의무제에 의한 의무고용대상을 15세부터 29세 사이의 특정 연령대의 집단에 한정하는 것이 헌법상 평등원칙이나 직업선택의 자유라는 측면에서 허용될 수 있는가 하는 문제, 법규범의 형식적 측면에서 「청년고용촉진 특별법」의 적용대상이 되는 청년의 범위를 대통령령으로 정하도록 위임한 것이 포괄위임 금지 원칙이나 의회유보의 원칙에 비추어 허용되는 것인가 하는 문제 등이 있다.

그 중 공공기관 등에 대해 법률로써 특정 집단의 채용 의무를 부과하는 문제에 관해서는, 공공기관의 특수한 법적 성격이라는 관점에서 생각해 볼 필요가 있다.

공공기관은 종전의 정부투자기관과 정부출자기관에 해당하는 것인데, 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 △ 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, △ 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, △ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 등이 여기에 해당한다.

이와 같이 공공기관은 정부의 직접적 통제 아래 있거나 출자 등에 의해 정부의 지배를 받는 기관이라는 점에서 준 정부기관의 성격을 가지며, 대부분 정부의 예산이 투입되고 공공적 업무를 취급한다는 점에서 정부가 그 경영에 간여할 수 있는 여지가 일반 민간 기업에 비해 상대적으로 크다고 할 수 있다. 이런 점에서 법령에 의해 공공기

관을 규율함에 있어서는 일반 민간 기업에 비해 상대적으로 입법재량이 넓게 인정될 소지가 있다.

헌법적합성의 관점에서 「청년고용촉진 특별법」상 공공기관 청년고용의무제의 가장 핵심적이면서 현실적인 문제는 바로 청년 집단과 비청년 집단 간의 차별에 관한 문제일 것이다. 이하에서는 이 문제를 중심으로 동법의 헌법적합성 문제를 우선 살펴보고, 청년의 범위에 관한 법률유보 원칙 또는 포괄위임금지 원칙 위반 여부에 관해서는 항을 달리해서 따로 살펴보고자 한다.

공공기관의 청년채용제도의 헌법적합성 문제는 2013. 5. 22. 법 개정으로 공공기관 등의 청년고용의무제가 도입되면서 본격적으로 부각되기에 이르렀다. 그 이유는 종전의 공공기관 등의 청년채용제도에 관한 규정들은 대체로 청년실업 문제 해소를 위해 국가나 지방자치단체의 노력의무를 규정하거나 간접적인 취업 지원에 중점을 두고 있어 「청년고용촉진 특별법」에 의해 직접적인 권리 침해 소지가 적었기 때문이다. 그에 반해 2013. 5. 법 개정으로 공공기관 등의 청년채용제도가 의무규정으로 전환되고 강력한 의무이행수단도 확보되면서 적어도 동법 제5조에 한해서는 동법상 청년에 해당하는 사람과 그렇지 않은 사람에 대해 직접적으로 차별적인 영향을 미치게 되었다고 볼 여지가 생겼기 때문이다.

청년고용의무제의 위헌성을 주장하는 사람들은 주로 30대 이상의 비청년 미취업자 집단²²⁾이다. 이들은 첫째, 청년고용의무제의 시행으로 공공기관 등의 채용인원이 3% 미만이면 동법상 청년에 해당하지 않는 30세 이상의 미취업자들은 고용기회를 실질적 의미에서 전면 박탈당하게 되고, 공공기관 등의 채용인원이 3% 이상이면 29세 이하의 청년 미취업자들에 비해 상대적으로 고용기회를 잠식당하게 되는바, 이는

22) 실제 2003년 법 개정 이후 동법의 시행으로 취업상 불이익을 입었다고 주장하는 일부 30대 공공기관 취업 희망자들은 헌법재판소에 헌법소원을 제기하기도 하였다.

취업 내지 고용의 기준이 되는 업무수행능력과는 상관없는 생물학적인 ‘나이’를 기준으로 합리적 이유 없이 청년에 해당하지 않는 사람들을 차별하는 것으로 헌법상 평등원칙에 위배될 소지가 있고, 둘째, 가사 청년실업해소라는 청년고용의무제도의 입법목적이 정당하고 우선 고용의무제도가 목적 달성에 효과가 있다고 감안하더라도 청년고용의무제도는 사실상 30세 이상인 미취업자들의 공공기관 등에서의 진입 자체를 봉쇄하는 것으로 피해 최소화 원칙에 어긋나며, 또한 청년고용의무제도의 시행으로 인하여 기대되는 청년실업해소라는 공익적 효과보다 그로 인하여 잃게 되는 30세 이상 미취업자들의 직업선택의 자유라는 사익에 대한 침해가 훨씬 크다고 할 것이어서 법익균형성 원칙에도 위배된다는 취지로 그 위헌성을 주장하고 있다.

생각건대, 법령의 위헌성 심사에 있어서는 청년고용의무제의 시행으로 비청년층이 입게 되는 불이익이 법적인 의미에서 당사자의 법적 지위의 변동을 초래하는 차별에 해당하는 것인지 여부도 중요한 쟁점이 될 것이지만, 실체적 측면에서 이 문제의 초점은 아무래도 평등원칙이나 직업선택의 자유의 침해 문제일 것이다.

우리 헌법 제11조제1항에서는 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다.”²³⁾고 규정하고 있다. 그러므로, 「청년고용촉진 특별법」상 일정 연령대의 집단에 대해 취업이나 고용 기회에 있어서 특별한 지원을 하는 것이 이러한

23) 대한민국 헌법

제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

② 사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.

③ 훈장 등의 영전은 이를 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 이에 따르지 아니한다.

헌법상의 평등 원칙이나 차별금지 원칙에 어긋난다면 이는 규범적으로 허용될 수 없다.

또한, 헌법 제15조는 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.”고 규정하여 국민의 직업의 자유를 기본권의 하나로 규정하고 있다. 헌법상 ‘직업의 자유’는 자신이 원하는 직업을 자유롭게 선택하고 이에 종사하는 등 직업에 관한 종합적이고 포괄적인 자유를 말하며, 영업의 자유와 기업의 자유를 포함하는 것으로 이해²⁴⁾되고 있다. 헌법재판소는 그간의 결정례를 통해, 직업의 자유를 제한하는 경우 직업선택(결정)의 자유와 직업행사(수행)의 자유로 나누어 직업행사의 자유에 대한 제한으로 입법목적을 달성할 수 없을 경우에만 직업선택의 자유를 제한할 수 있다고 하고, 또한 직업선택의 자유는 다시 주관적 사유에 의한 제한(각종 면허, 자격 제도)과 당사자의 능력이나 자격과 상관없는 객관적 사유에 의한 제한으로 나뉘는데, 객관적 사유에 의한 제한인 경우 더욱 엄격하게 심사해야 할 필요가 있다고 하여 직업의 자유에 대한 헌법적 심사기준²⁵⁾을 제시하고 있다.

24) 헌법상 직업의 자유의 의의에 관한 결정례로는 다음의 결정례 참조

- 우리 헌법 제15조는 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다”고 규정하여 직업의 자유를 국민의 기본권의 하나로 보장하고 있는바, 직업의 자유에 의한 보호의 대상이 되는 ‘직업’은 ‘생활의 기본적 수요를 충족시키기 위한 계속적 소득활동’을 의미하며 그러한 내용의 활동인 한 그 종류나 성질을 묻지 아니한다. (2003. 9. 25. 2002헌마519, 학원의설립운영및과외교습에관한법률 제13조제1항 등 위헌확인)
- 직업선택의 자유는 자신이 선택한 직업을 자유롭게 수행할 수 있는 직업수행 내지 행사의 자유까지를 포함하는 개념으로서 직업의 자유를 뜻한다. 그러나 이러한 직업선택의 자유도 헌법 제37조제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 그 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 법률로써 제한할 수 있다. (중략) 무릇 직업선택의 자유는 자신이 원하는 직업 내지 직종을 자유롭게 선택하고, 선택한 직업을 자유롭게 수행할 수 있음을 그 내용으로 하는 것이지, 특정인에게 배타적·우월적인 직업선택권이나 독점적인 직업활동의 자유까지 보장하는 것은 아니다. (2001. 9. 27. 2000헌마152 세무사법 중개정법률중 제3조제2호를 삭제한다는 부분 등 위헌확인)

25) 직업선택의 자유 제한에 관한 일반적 심사기준에 관해서는 다음의 결정례 참조

- 직업의 자유는 헌법 제37조제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 불가피한 경우에는 이를 제한할 수 있는 것인데, 좁은 의미의 직업선

이상과 같은 헌법재판소의 위헌성 심사기준에 따르면, 청년고용의무제는 직업선택에 대한 제한으로 볼 여지가 있으며, 그 제한은 연령이라는 객관적 사유에 의한 제한에 해당한다고 할 것인 바, 보다 엄격한 기준에 따른 헌법적 통제가 필요한 영역이라고 할 수 있다.

그러나, 청년실업 문제가 우리 사회에 미치는 문제의 심각성에 비추어 볼 때, 이 문제의 해소를 위해 정부 차원의 적극적 개입이 필요하다는 데에는 다수 국민들이 인식을 같이 하는 것으로 생각되고, 이런 점에서 보면 청년고용의무제의 입법 목적의 정당성과 정책적 필요성은 인정할 수 있다. 입법목적의 정당성이 인정된다면 다음 문제는 어떠한 정책수단을 통해 기본권 제한을 최소화하면서도 효과적으로 입법목적의 달성을 할 수 있을 것인가 하는 문제일 것이다. 이 점에 관해서는 청년실업문제의 심각성에 대한 인식의 정도나 사회문제에 대한 국가의 관여 범위에 관한 가치관의 차이 등에 따라 전혀 다른 결론에 이를 수 있다고 본다. 다만, 연령에 의한 차별은 개인이 책임질 수 없는 조건에 의한 차별에 해당되는 측면이 크고, 특히 오늘날 사람들의 평균수명이 급격히 늘어남으로 인해 연령에 의한 기본권의 제한은 그 타당성이 크게 감소되고 있다는 점²⁶⁾을 감안할 때, 정책대상집단을 연령에 의해 구분하는 방식은 성별이나 종교에 의해 구분하는 것만큼

택의 자유에 비하여 직업행사의 자유에 대하여는 상대적으로 더욱 폭넓은 법률상의 규제가 가능하다. (2002. 8. 29. 2000헌마556, 도시계획법시행령 제51조제1항제3호 등 위헌확인)

- 이 사건 법률조항은 청구인들과 같이 경비업을 경영하고 있는 자들이나 다른 업종을 경영하면서 새로이 경비업에 진출하고자 하는 자들로 하여금 경비업을 전문으로 하는 별개의 법인을 설립하지 않는 한 경비업과 그 밖의 업종간에 택일하도록 법으로 강제하고 있다. 이와 같이 당사자의 능력이나 자격과 상관없는 객관적 사유에 의한 제한은 월등하게 중요한 공익을 위하여 명백하고 확실한 위험을 방지하기 위한 경우에만 정당화될 수 있고, 따라서 헌법재판소가 이 사건을 심사함에 있어서는 헌법 제37조제2항이 요구하는바 과잉금지의 원칙, 즉 엄격한 비례의 원칙이 그 심사척도가 된다. (2002. 4. 25. 2001헌마614, 경비업법 제7조제8항 등 위헌확인)

26) 헌재, 2008. 5. 29. 2007헌마1105

이나 신중한 접근이 필요한 영역이라고 생각된다.

다. 청년의 범위에 관한 제2조제1호의 헌법적합성

현행 「청년고용촉진 특별법」 제2조제1호에 따르면, 동법에서 “청년”이란 취업을 원하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람을 말하는 것으로 정의하고 있다. 「청년고용촉진 특별법」에서 이 조항은 동법의 적용대상을 결정하는 중요한 규정이다. 법 제2조제1호의 위임에 따라 「청년고용촉진 특별법 시행령」에서는 동법상 청년의 나이를 15세 이상 29세 이하²⁷⁾인 사람으로 규정하고 있다. 따라서, 「청년고용촉진 특별법」의 적용을 받는 청년은 15세부터 29세까지의 사람 중에서 취업을 원하는 사람이 된다.

청년의 정의에 관한 이 조항은 「청년실업해소 특별법」의 제정 당시부터 계속 유지되어 온 조항으로 그 후 일부 용어를 우리말로 순화한 것 외에는 법률단계에서 실질적 내용의 개정은 없었다.

규범적 타당성 측면에서 동법상 “청년”의 범위가 문제되는 것은 「청년고용촉진 특별법」이 특정 연령대에 있는 사람에 대해 취업에 필요한 특별한 지원을 하고 있기 때문인데, 내용적 측면에서의 타당성 문제는 앞서 살펴보았으므로, 이하에서는 입법 형식적 측면에서 법률유보의 원칙 또는 의회유보의 원칙, 포괄위임금지의 관점에서 해당 규정의 규범적 타당성을 검토해 본다.

1) 법률유보(의회유보) 원칙

국민의 자유와 권리에 대한 제한은 반드시 “법률로써” 해야만 한다(헌법 제37조제2항). 그러므로 헌법이 법률로써 정하도록 하거나, 국민

27) OECD나 유럽 연합 국가들의 경우 대체로 15세부터 24세까지를 청년실업률 산출 기준으로 삼고 있는 것을 알 수 있는데, 우리나라의 경우 군복무라는 특수한 사정을 고려해 15세부터 29세까지를 청년실업률의 산출 기준으로 삼고 있는 것으로 이해된다.

의 자유와 권리를 제한하거나, 그밖의 기본적인 국가작용은 법률로써만 가능하며, 이를 “법률유보의 원칙”이라고 한다. 헌법재판소는 그 결정례를 통해, “국민주권주의, 권력분립주의 및 법치주의를 기본원리로 채택하고 있는 우리 헌법상 국민의 기본권 및 기본의무와 관련된 중요한 사항 내지 본질적인 내용에 대한 정책형성기능은 원칙적으로 주권자인 국민에 의하여 선출된 대표자들로 구성되는 입법부가 담당하여 법률의 형식으로써 이를 수행하여야 하고, 이와 같이 입법화된 정책을 집행하거나 적용함을 임무로 하는 행정부나 사법부에 그 기능을 넘겨서는 아니 된다.²⁸⁾” 법률유보원칙에서 어느 정도의 내용이 법률에 담겨져야 하는가에 대해서는 여러 학설이 존재하지만, 헌법재판소에 의하면 법률유보가 반드시 필요한 사항은 “기본권의 제한이나 행사를 위한 기본적이고 본질적인 사항” 혹은 “기본권의 제한과 형성에 관한 본질적 사항”은 법률로써 정하여야 하는 것이라고 한다.²⁹⁾

한편, 법률유보 원칙의 한 내용으로서 의회유보의 원칙이 있다. 헌법재판소는 “오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다.”고 하고, 또한, “행정작용이 미치는 범위가 광범위하게 확산되고 있으며, 그 내용도 복잡·다양하게 전개되는 것이 현대행정의 양상임을 고려할 때, 형식상 법률상의 근거를 갖출 것을 요구하는 것만으로는 국가작용과 국민생활의 기본적이고도 중요한 요소마저 행정에 의하여 결정되는 결과를 초래하게 될 것인

28) 헌재 1999. 1. 28. 97헌가8, 2000. 1. 27. 98헌가9 등 참조

29) 헌재 1999. 1. 28. 97헌가8, ; 2000. 1. 27. 98헌가9; 헌재 1991. 2. 11. 90헌가27 등 참조

바, 이러한 결과는 국가의사의 근본적 결정권한이 국민의 대표기관인 의회에 있다고 하는 의회민주주의의 원리에 배치되는 것이라 할 것이다. 따라서, 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율해야 할 것이다. 헌법 제37조 제2항은 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다’고 규정하고 있는바, 여기서 ‘법률로써’라고 한 것은 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것만으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 요구하고 있는 것으로 이해해야 한다.”고 판시하여 일정한 사항은 법률에 근거를 두는 것만으로는 충분하지 않고 의회 스스로가 범규범의 실질적 내용을 법률의 형식으로 규정해야 한다는 의미에서 의회유보의 원칙을 선언하고 있다.

이상과 같은 법률유보 내지 의회유보 원칙에 관한 헌법재판소의 결정례에 비추어 볼 때, 「청년고용촉진 특별법」상의 청년의 범위에 관한 사항을 기본권 제한이나 실현에 관한 본질적인 사항으로 볼 수 있는가 하는 것이 규범적 평가에 있어서 핵심적 쟁점이 된다.

어떤 사항이 법률에서 직접 규정해야 할 본질적³⁰⁾인 것인가 하는 문제에 관해서는 여러 다른 견해가 있을 수 있다. 다만, 입법정책적으로는 “청년”의 범위에 관한 규정은 이 법의 적용대상을 규정하는 중요한 사항이라는 점과 시행령에서 규정한 청년의 범위에 관해 위헌성 시비가 일어나고 있다는 점에 비추어, 청년의 범위에 관한 사항은 법

30) 과연 무엇이 “본질적”이나 하는 문제와 관련해서는, △ 기본권 제한이 여전히 법률 자체를 통해서 또는 법률에 의해서만 행해질 수 있다는 것, △ 기본권 제한의 전제, 상황, 효과에 관한 본질적인 결정은 입법자가 스스로 내려야 하고 행정에 위임해서는 안 된다는 것, △ 결정이 본질적인지 여부는 기본권에 가해진 제한의 강도에 따라 판단된다는 견해 등이 있다.

률에서 직접 규정하거나 적어도 어느 정도의 범위를 정하여 위임하는 방식을 택하는 것이 바람직하다고 생각된다.

2) 포괄위임금지의 원칙

입법권은 국회에 속하지만, 합의제 대의기관(代議機關)으로서 국회가 갖는 전문성의 취약점 등의 제약요인에 따라 국회의 입법기능에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서, 오늘날에는 국회의 입법기능을 보완하기 위해 행정입법이 양적·질적으로 증대되고 있는데, 이와 같은 행정입법을 어떻게 통제하느냐와 관련된 것이 포괄위임금지의 원칙이다.

포괄위임금지 원칙과 관련하여 헌법재판소는 “헌법 제75조는 위임입법의 근거 및 그 범위와 한계를 제시하고 있는데 “법률에서 구체적인 범위를 정하여 위임받은 사항”이란 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다.³¹⁾”고 하여 입법사항의 하위 법령 위임에 관한 일반적 기준을 제시하고 있다.

이상과 같은 관점에서 헌법재판소는 포괄위임의 문제에 대하여 크게 두 가지 기준, 즉 위임의 필요성과 예측가능성의 관점에서 위헌성 심사를 하고 있다.

3) 청년의 범위에 관한 규정과 의회유보 원칙 및 포괄위임금지 원칙

「청년고용촉진 특별법」 제2조제1호에서 정의되고 있는 “청년”의 범위는 전체적으로 이 법의 적용대상을 결정짓는 중요한 규정이다. 이 법에서 정하는 청년에 해당하지 않는 사람은 동법에 의해 국가나 지

31) 헌재, 2006. 4. 27. 2004헌가19

방자치단체가 시행하는 각종 지원 정책의 혜택을 받을 수 없게 되고, 공공기관 등의 채용에 있어서도 상대적으로 불이익을 받게 된다. 따라서, 동법상 청년의 범위에 관한 사항은 가장 핵심적인 사항 중의 하나로서 법률에 이를 명확하게 규정하거나 하위법령에 그 구체적 내용을 위임하는 경우에도 그 대강을 예측할 수 있는 방법으로 구체적으로 위임하는 것이 타당하다고 생각된다.

종래의 「청년고용촉진 특별법」은 청년실업 해소라는 정책 목적을 달성하기 위한 수단으로서 정부나 지방자치단체의 계획 수립 의무, 공공기관 등의 청년고용 노력의무, 각종 교육 훈련 및 예산 지원 등의 간접적 수단을 채택해 왔고, 직접적으로 기본권을 제한하거나 침해할 여지가 없었기 때문에 청년의 나이를 대통령령에 위임하는 것 자체가 문제되는 경우는 없었다. 그런데, 이러한 사정은 2013년 5월의 법 개정 이후 전혀 다른 의미를 가지게 되었다. 즉, 「청년고용촉진 특별법」의 개정으로 2014년부터는 대부분의 공공기관과 지방공기업은 정원의 3%에 해당하는 인원을 청년으로 채용해야 할 의무를 지게 되었고, 이를 지키지 못한 공공기관 등에 대해서는 명단 공표나 경영평가상 불이익에 의해 그 의무이행이 간접적인 방식으로나마 강제되게 됨에 따라 종전과 달리 청년층과 비청년층의 구분은 법적으로 더욱 중대한 차이를 낳게 되었다. 이와 같은 사정을 감안하면 적어도 2013년 법 개정 시에는 동법의 적용대상이 되는 청년의 범위를 법률 단계에서 직접 규율하는 것이 바람직했을 것이다.

포괄위임금지의 관점에서 보더라도 마찬가지이다. 우리 헌법재판소는 포괄위임 금지의 원칙과 관련하여 크게 두 가지 기준, 즉 위임의 필요성과 예측가능성의 기준을 제시하고 있다. 여기에서 위임의 필요성이란 하위법령에 위임된 사항이 전문 기술적 사항이거나 탄력적 대응이 필요하여 하위법령에 위임할 필요가 있는가 하는 것인데, 「청년고용촉진 특별법」은 2004년 제정 이래 일관하여 청년의 나이를 현재

와 같은 15세 이상 29세 이하로 정하여 왔고 그러한 내용이 복잡하거나 탄력적 대응이 필요한 사항도 아니라는 점에서 일용 위임의 필요성은 인정되기가 어렵다.

다음으로, 예측가능성의 관점에서 보더라도 청년의 나이는 정책적 필요에 따라 입법정책적으로 달리 정해질 수 있는 사항이고, 실제로 OECD 등 외국의 기준은 15세 이상 24세 이하의 사람을 청년실업 정책의 대상집단으로 하고 있다는 점, 그 밖에 청년에 관한 사항을 규율하는 일반적 국내법도 찾아볼 수 없다는 점 등에 비추어 보면, 하위법령에 청년의 범위가 실제로 어떤 연령대로 결정될 것인가 하는 것을 법률 단계에서 예측하기란 불가능해 보인다.

결론적으로, 법률의 적용대상이 되는 청년의 범위를 아무런 제한 없이 대통령령에 위임하는 현행 「청년고용촉진 특별법」 규정은 의회유보의 원칙이나 포괄위임금지의 원칙 등에 비추어 개선할 필요가 있다고 생각되며, 추후 법률 개정과정에서는 청년의 범위에 관한 사항을 법률에서 직접 규정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

라. 특별법·한시법 형식의 적합성

「청년고용촉진 특별법」은 특별법이면서 한시법의 형식을 취하고 있다. 특별법은 법의 효력이 특정한 사람이나 사항 및 특정지역에 한하여 적용되는 법을 말한다. 또한 한시법은 일시적인 특정사정을 위하여 일정한 유효기간을 정하여 제정되는 법률을 말하는데, 「청년고용촉진 특별법」이 특별법·한시법의 형식을 취한 것은 입법 당시의 정책여건과 무관하지 않아 보인다. 즉, 앞에서 본 바와 같이, 「청년실업 해소 특별법」 제정 당시 2003년 8월 기준으로 청년실업률은 6.9%로, 이는 전체 실업률 3.3%의 2.1배에 달하는 심각한 수준이라는 인식과 함께 그 원인이 IMF 이후의 급격한 경기 침체 등으로 인한 것이라는

점에서 특별한 입법조치가 필요하고, 그러한 입법조치는 한시적인 적용만으로도 충분한 것으로 예견한 것이라 생각된다.

1) 특별법 형식의 적합성

특별법은 대개는 일반법을 전제로 하고 제정된다. 그에 대응하는 일반법이 없이 특별법의 형식으로 제정되는 법률³²⁾도 있기는 하지만, 대부분의 경우에 특별법은 해당 적용대상에 일반적으로 적용되는 법률의 존재를 전제로 하는 것이다.

청년의 고용 문제와 관련하여 일반적 규정을 두고 있는 법률로는, 「고용정책기본법」, 「고용보험법」, 「근로자직업훈련촉진법」, 「중소기업인력지원특별법」 등의 법률이 있고, 이들 법률에는 청년 실업 문제와 관련된 규정들이 산재하여 규정되어 있다. 이와 같이 청년 실업 문제와 관련된 기존 법률 조항이 있음에도 불구하고 이를 분리하여 특별법 형식으로 따로 법률을 제정할 필요성이 있는가 하는 문제에 관해서는 「청년실업해소 특별법」의 제정 당시부터 논의가 있었던 것으로 보인다. 즉, 「청년실업해소 특별법」 제정 당시 국회 환경노동위원회 심사보고서를 보면, “청년실업문제를 해소하는 방법으로 특별법을 제정하는 것이 바람직한지 여부는, 현재 청년실업대책 사업의 법적 근거는 현행법령(고용정책기본법, 고용보험법, 근로자직업훈련촉진법, 중소기업인력지원특별법)에 이미 규정되어 있다는 점, 그리고 동 특별법안 내용 중 정부투자·출연기관 5% 신규채용 의무제 및 외국인고용 중소기업의 청년대체 고용시 채용보조금 지원, 군 전역 3월전 특별휴가 부여 외에는 고용보험법 등에 의거 대부분이 현재 추진 중이거나 추진 검토 사업인 점, 최근의 청년취업난이 경기변동만이 아니라 경력근로

32) 예컨대, 「교원지위향상을 위한 특별법」의 경우 그에 대응하는 일반법이 없지만 법률의 제명에 특별법이라는 명칭을 사용하고 있다. 이와 같은 경우에 특별법의 의미는 그 법의 입법목적을 강조하기 위한 의미로 이해할 수 있다.

자의 우선채용관행 확산 등 노동력 수요가 구조적으로 변하고 있는 측면과 함께 노동력의 양적증가와 질적 감소 등 노동력 공급측면의 원인 등이 복합적으로 작용한다는 점 등을 감안할 때, 청년실업 문제는 경기·실업상황에 따라 정부가 정책적 차원에서 탄력적으로 대응하는 것이 효율적”이라는 취지의 부정적 의견이 제시된 바 있음을 알 수 있다.

이와 같은 국회 입법 과정에서의 논의는 특별법 형식에 관한 문제점을 지적하는 동시에 「청년고용촉진 특별법」의 제정 필요성에 대한 의문을 나타낸 것으로 볼 수 있는데, 입법정책적 측면에서는 특정 대상에 대한 규율 형식을 일반법에 포섭하여 규정할 것인지 아니면 특별법의 형식을 빌려 별도의 법률로 할 것인지에 관해서는 입법자의 재량적 판단이 존중되어야 할 것이라는 점에서 크게 문제가 되지는 않을 수 있다. 다만 오늘날 각종 특별법의 양산으로 전체 법체계를 이해하는 데 어려움이 있다는 지적이 많고 이런 점을 감안하여 가능하면 특별법과 같은 별도의 입법을 하기 보다는 일반법에 통합하여 규율하는 것이 바람직하다는 주장이 설득력을 얻고 있다는 점은 유념할 필요가 있다.

2) 한시법 형식의 적합성

입법 형식의 측면에서 「청년고용촉진 특별법」이 특히 문제되는 것은 이 법이 한시법의 형식을 취하고 있다는 점이다. 고용 정책에 관한 입법정책의 기본 방향을 제시하고 있는 「고용정책기본법」 제25조에서는 국가는 청년·여성·고령자 등의 고용을 촉진하기 위하여 이들의 취업에 적합한 직종의 개발, 직업능력개발훈련과정의 개설, 고용기회 확대를 위한 제도의 마련, 관련 법령의 정비, 그 밖에 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다(제1항)고 하고, 청년·여성·고령자 등의 고용촉진에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(제2항)고 규정하고 있

다. 이에 따라 여성의 고용촉진에 관해서는 현재 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」, 「여성기업지원에 관한 법률」 등의 법률에 따라 여성의 고용과 창업 촉진 정책이 추진되고 있고, 고령자의 고용촉진에 관해서도 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」이 제정되어 시행되고 있다.

이상과 같이 「고용정책기본법」 제25조에서는 청년과 여성 그리고 노령자에 대하여는 국가가 고용 기회 확대를 위해 특별한 제도를 마련하고 대책을 수립 시행하도록 하고 있는데, 여성이나 고령자의 고용촉진에 관한 관계 법률은 모두 일반법 형식으로 되어 있는 반면, 유독 「청년고용촉진 특별법」만 특별법의 형식으로 하면서 한시적으로 적용되는 한시법 형식을 취한 것은 뒤에서 보는 바와 같이 청년실업 문제의 심각성과 지속성, 장기적 대책의 필요성 등의 관점에서 이해하기 어려운 측면이 있다.

입법 연혁을 보더라도, 「청년고용촉진 특별법」은 제정 당시 유효기간이 2008년까지 5년으로 되어 있던 것을, 그 후 두 차례의 법 개정으로 유효기간을 계속 연장하고 있는데, 지금과 같은 상황이라면 이 법을 굳이 한시법의 형식으로 계속 유지하는 것은 바람직하지 않다고 하겠다.

3) 공공기관 청년고용의무제의 유효기간 조항의 불명확성

법률 제11792호 「청년고용촉진 특별법」 개정법률 부칙 제2조에서는 공공기관 청년고용의무제에 관한 제5조를 개정하면서 “제5조의 개정규정은 2016년 12월 31일까지 효력을 가진다”라는 별도의 유효기간 규정을 두고 있는데, 이 규정의 의미가 다소 모호한 측면이 있다. 여기에서 “제5조의 개정규정”이 종전의 법률 제11792호로 개정된 법률을 개정하는 규정이라는 의미인지, 아니면 제5조 그 자체를 지칭하는 것인지가 분명하지 않다는 것이다. 전자의 의미라면 그 유효기간이 만

료되는 2017년 1월 1일부터 이 법의 전체의 유효기간인 2018년 12월 31일까지는 법률 제11792호로 개정되기 전의 제5조가 다시 회복되어 의무규정이 아닌 형태의 종전 공공기관 청년채용 노력의무가 시행되게 될 것이다. 반대로 후자로 해석한다면 2016년 12월 31일 이후에는 공공기관 등에 대한 청년고용의무에 관한 규정이 이 법에서 완전히 사라지는 결과가 될 것인데, 현재로서는 입법취지가 명확하지 아니하여 추후 논란의 소지가 있다.

4) 소 결

이상에서 살펴본 바와 같이 특별법·한시법의 형식을 택하고 있는 「청년고용촉진 특별법」은 특히 한시법이라는 형식에 있어서 문제가 있음을 지적하지 않을 수 없다. 청년실업 문제가 일시적 경기침체에 기인한 것이 아니며 단기간의 입법조치만으로 해결될 성질의 문제가 아님에도 불구하고 「청년고용촉진 특별법」을 계속 한시법의 형태로 유지하고 반복적으로 유효기간을 연장해 온 입법방식은 잘못된 것이다.

공공기관 청년고용의무제 조항(제5조)에 대한 별도의 유효기간 규정(법률 제11792호 부칙 제2조) 역시 그 의미가 불명확하여 혼란을 초래할 가능성이 있는 만큼 이 부분에 대한 입법적 개선조치도 필요하다.

마. 통일성 및 조화성

법령은 다른 법령과의 조화와 균형이 유지되어야 하며 헌법에 위반되거나 법령 상호간에 중복되거나 상충되는 내용이 없어야 한다. 법령의 통일성과 조화성이 중요한 의미를 갖는 것은 헌법을 최고 규범으로 하여 법률과 대통령령 등의 하위법령이 전체적으로 하나의 법질서 내에서 통일성과 조화성을 이룰 때만 헌법이 추구하는 입헌주의 체제가 보장될 수 있기 때문이다.

통일성과 조화성의 관점에서 공공기관 청년고용의무제가 문제되는 것은 연령에 의한 고용상의 차별에 관한 부분인데, 이와 관련하여 이하에서는 현행 「고용정책기본법」과 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」과의 관계를 중심으로 법령의 조화성 및 통일성의 문제를 살펴본다.

1) 「고용정책기본법」과의 관계

고용정책에 관한 가장 기본적인 사항을 규정하고 있는 「고용정책기본법」 제3조에서는 국가는 동법에 따라 고용정책을 수립·시행하는 경우에 근로자의 직업선택의 자유와 근로의 권리가 확보되도록 하고, 사업주의 자율적인 고용관리를 존중하여야 함을 기본원칙으로 선언하고 있다. 또한 같은 법 제4조에서는 고용정책에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 고용정책 기본법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다고 하여 동법이 가지는 기본법³³⁾적 지위를 규정하고 있다.³⁴⁾ 한편, 같은 법 제6조에서는 국가로 하여금 “학력·경력의 부족, 고령화, 육체적·정신적 장애, 실업의 장기화, 국외로부터의 이주 등으로 인하여 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 자와 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 등 이른바 “취업취약계층”의 고용촉진에 관한 시책을 수립·시행할 의무를 부여하고, 제7조에서는 사업주는 근로자를 모집·채용할 때에 합리적인 이유 없이 성별, 신앙, 연령, 신체조건, 사회적 신분, 출신지역, 출신학교, 혼인·임신 또는 병력(病歷) 등을 이유로 차별을 하여서는 아니 되며, 균등한

33) 기본법이란 어떠한 입법정책에 관해 관계되는 다수의 법령이 있는 경우에 이들 법령의 통일성과 조화성을 기하고 해당 분야의 정책 방향을 제시하는 의미를 가지는 법이라는 점에서 비록 다른 법령에 대해 효력면에서 우월한 지위에 있지는 않지만 관계되는 다른 법령의 입법기준이 된다고 볼 수 있다.

34) 제 4 조(다른 법률과의 관계) 고용정책에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다.

취업기회를 보장하여야 한다(제1항). 고용서비스를 제공하는 자는 그 업무를 수행할 때에 합리적인 이유 없이 성별 등을 이유로 구직자를 차별하여서는 아니 된다(제2항). 직업능력개발훈련을 실시하는 자는 훈련대상자의 모집, 훈련의 실시 및 취업지원 등을 하는 경우에 합리적인 이유 없이 성별 등을 이유로 훈련생을 차별하여서는 아니 된다(제3항).”고 하여 취업기회의 균등한 보장을 규정하고 있다.

나아가, 같은 법 제25조는 국가는 청년·여성·고령자 등의 고용을 촉진하기 위하여 이들의 취업에 적합한 직종의 개발, 직업능력개발훈련과정의 개설, 고용기회 확대를 위한 제도의 마련, 관련 법령의 정비, 그 밖에 필요한 대책을 수립·시행하도록 하여 청년, 여성 및 고령자의 고용 촉진을 위해 국가가 특별한 지원을 할 수 있는 입법적 근거를 마련하고 있다.

이상과 같이 「고용정책 기본법」은 연령에 의한 고용상 차별을 금지한다는 대원칙을 선언하면서도 한편으로는 여성이나 청년 및 고령자에 대한 고용 촉진 정책의 근거도 함께 규정하고 있음을 알 수 있다. 문제는 연령차별 금지의 원칙과 고용 촉진 정책이 충돌하는 경우에 어느 것이 우선할 것인가 하는 것일텐데, 「고용정책기본법」의 규정만으로 이 질문에 대한 답을 찾기는 어렵다.

2) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」과의 관계

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」은 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 하는 고용차별을 금지하고, 고령자(高齡者)³⁵⁾의 고용을 촉진 지원할 목적으로 제정된 법률이다.

동법 제3조에서는 고용에서 연령을 이유로 차별하는 관행을 해소하기 위하여 연령차별금지정책을 수립·시행하며, 고령자의 고용에 관

35) 동법상 고령자는 인구와 취업자 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람을 말하는데, 시행령에서는 55세 이상인 사람을 고령자로 규정하고 있다.

하여 사업주와 국민 일반의 이해를 높이고, 고령자의 고용촉진과 직업안정을 꾀하기 위하여 고령자 고용촉진 대책의 수립·시행, 직업능력개발훈련 등 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진할 것을 정부의 책무로, 제4조에서는 “연령을 이유로 하는 고용차별 해소”를 사업주의 책무로 각각 규정한 다음, 특히 제4조의4에서는 사업주로 하여금 모집·채용, 임금이나 복리후생, 교육이나 훈련, 배치·승진 등의 인사 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다고 규정하고, 사업주가 이를 위반한 경우에는 국가인권위원회에 진정할 수 있도록 하는 한편, 그 권고에 따르지 않는 자에 대해서는 시정명령 등의 조치를 할 수 있도록 하고 있다.³⁶⁾ 그 뿐만 아니라 동법에 따른 고용상의 차별행위를 하거나 그 밖의 관련 명령에 위반한 사업주에 대해서는 형사처벌이나 과태료를 부과할 수 있게 하여 강력한 집행 수단까지 마련되어 있다.³⁷⁾

다만, 동법 제4조의5에서는 차별금지의 예외를 규정하고 있는데, 즉 △ 직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우,

36) 제 4 조의4(모집·채용 등에서의 연령차별 금지) ① 사업주는 다음 각 호의 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다.

1. 모집·채용
2. 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생
3. 교육·훈련
4. 배치·전보·승진
5. 퇴직·해고

② 제1항을 적용할 때 합리적인 이유 없이 연령 외의 기준을 적용하여 특정 연령 집단에 특히 불리한 결과를 초래하는 경우에는 연령차별로 본다.

37) 제23조의3(벌칙) ① 제4조의9를 위반하여 근로자에게 해고, 전보, 징계, 그 밖의 불리한 처우를 한 사업주는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 제4조의4제1항제1호를 위반하여 모집·채용에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 차별한 사업주는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

제24조(과태료) ① 제4조의7에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

△ 근속기간의 차이를 고려하여 임금이나 임금 외의 금품과 복리후생에서 합리적인 차등을 두는 경우, △ 이 법이나 다른 법률에 따라 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 정년을 설정하는 경우, △ 이 법이나 다른 법률에 따라 특정 연령집단의 고용유지·촉진을 위한 지원 조치를 하는 경우 등은 차별금지로 보지 않도록 하고 있다. 「청년고용촉진 특별법」의 청년고용의무제도와 관련해서는 같은 조 제4호에 따른 “이 법이나 다른 법률에 따라 특정 연령집단의 고용유지·촉진을 위한 지원조치를 하는 경우”가 특히 의미를 가지게 된다. 「청년고용촉진 특별법」상 공공기관 등의 청년고용의무제에 의해 발생하는 차별은 이 규정에 의해 정당성을 갖게 되고 각 규정들 간의 상충이 해소되고 있기 때문이다. 그러나 이것은 어디까지나 법률 상호간의 관계에서 정합성을 갖추었다는 의미이지 헌법적 의미에서도 당연히 정당화된다는 의미는 아니다.

3) 소 결

「청년고용촉진 특별법」에 따른 공공기관 청년고용의무제와 관련해서는, 세 개의 법률 상호 간의 관계를 깊이 있게 살펴볼 필요가 있다. 「청년고용촉진 특별법」, 「고용정책 기본법」 및 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」이 그것인데, 이들 법률은 기본법과 특별법의 관계로 서로 얽혀 있다.

그 법률 규정형식의 구조를 보면, 우선 「고용정책 기본법」에서는 연령에 의한 고용상 차별 금지를 기본법의 지위에서 일반적으로 선언한 다음, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」에서는 이를 보다 구체화하여 연령에 의한 차별 금지에 관한 세부 사항과 예외 사항을 정하고 있다. 또 「청년고용촉진 특별법」에 의한 청년고용의무제는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 차별 예외 조항에 의해 정당화되는 형식을 취하고 있다.

요컨대 기본법(고용정책 기본법)에서 정한 원칙에 대한 예외를 특별법(「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」)에서 규정하고, 그 특별법상의 예외 규정(차별 금지의 예외)에 의해 다른 특별법의 규정(청년고용의무제)이 정당화되는 구조인데, 이렇게 보면 이들 법률 상호간에는 서로 모순 저촉되거나 상충되는 요소는 일응 없는 것으로 이해할 수 있다. 그러나, 전체적인 입법체계의 측면에서 보면, 기본법에 대한 예외를 특별법에서 규정하는 것은 바람직하다고 할 수 없고, 청년고용의무제도가 기본법도 아닌 특별법 형식의 법률에 의해 정당화되는 방식 또한 법령 간의 관계를 파악하기 어렵게 만든다는 점에서 적절하다고 보기 어렵다.

제 5 장 입법개선방향

현행 「청년고용촉진 특별법」의 효과성과 규범성에 대한 위와 같은 입법평가 결과를 바탕으로 이 장에서는 「청년고용촉진 특별법」의 최근 입법동향을 살펴본 다음 입법적 개선방향을 제시해 본다.

1. 입법동향

가. 개정법률안 발의 현황

2013. 11. 15. 현재 제19대 국회에는 총 19건의 「청년고용촉진 특별법」 개정안이 제출되어 그 중 1건이 처리되고 나머지 18건의 개정법률안이 국회에 계류 중이다. 19건 모두는 의원발의 형태로 제안되었으며, 환경노동위원장 발의로 처리된 법률안은 종전에 의원발의 형식으로 제안된 8건의 법안을 검토한 결과 이를 함께 처리하기 위한 것이므로 이를 제외하면 실질적 개정안은 총 18건에 해당한다. 이러한 수치는 청년실업 문제에 대한 입법부의 높은 관심을 보여주는 것으로 청년실업 문제의 심각성을 나타내 주는 대목이기도 하다. 제19대 국회에서 「청년고용촉진 특별법」의 개정을 제안된 법률안의 개요를 살펴보면 다음 표와 같다.

<청년고용촉진 특별법 개정법률안 제안 현황>

발의일자	대 표 발의자	주요 내용
2012. 5. 30.	<u>윤영식</u>	○ 공공기관 및 지방공기업의 청년 미취업자 고용률을 5%로 상향조정하여 현행 권고사항에서 의무사항으로 개정하며, 일정규모 이상의 민간기업에도 이를 적용.

제 5 장 입법개선방향

발의일자	대 표 발의자	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무고용률에 미치지 못하는 청년 미취업자를 고용하는 사업주에게는 고용부담금을 부과·징수하도록 하여 고용의무 이행 민간기업에 고용지원금을 지급(안 제5조제1항 및 제5조의2부터 제5조의4 까지 신설). ○ 법의 유효기간을 현행 2013년 12월 31일에서 2016년 12월 31일까지 연장(안 법률 제7185호 청년실업해소특별법 부칙 제2항).
2012. 5. 30.	오제세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청년고용을 확대하기 위하여 모든 공공기관과 지방공기업은 매년 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화하고, 이를 상시 사용하는 근로자 수 300명 이상의 민간기업에도 확대 적용(안 제5조제1항, 안 제5조의2 신설).
2012. 5. 30.	장명완	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청년고용촉진특별위원회가 지정하는 공공기관과 지방공기업은 의무적으로 매년 정원의 100분의 3 이상씩을 고용하게 함(안 제4조제2항제3호의2 신설, 제5조제1항 단서 신설).
2012. 6. 11.	김동철	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 및 지방자치단체는 특성화고등학교 졸업자에 대한 고용촉진을 중요시하도록 하고, 기업과 공공기관 및 지방공기업은 채용시 합리적인 이유를 명시하는 경우를 제외하고 학력을 이유로 차별을 하지 못하도록 함(안 제3조제1항 및 제2항). ○ 모든 공공기관 및 지방공기업은 매년 정원의 3%씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화함(안 제5조제1항). ○ 직업능력개발훈련에 특성화고 및 직업훈련기관이 우선 참여할 수 있도록 함(안 제9조).
2012. 6. 18.	김태원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관과 지방공기업이 매년 정원의 5% 이상 청년 미취업자를 고용하도록 의무화함(안 제5조제1항).

발의일자	대 표 발의자	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 「대·중소기업상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 대기업의 사업주는 매년 상시 고용하는 근로자 수의 5% 이상 청년 미취업자를 고용하도록 의무화함(안 제5조제2항 신설). ○ 정부는 청년 미취업자를 고용한 대기업에 대하여도 청년 미취업자 고용 실적을 고려하여 조세감면을 하거나 보조금을 지원할 수 있도록 함(안 제5조제5항 신설). 라. 정부는 청년 미취업자 고용 실적을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가와 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영 평가에 반영할 수 있도록 함(안 제5조제6항 신설). ○ 2013년 12월 31일까지로 되어 있는 이 법의 유효기간을 삭제하여 영구화함(안 제7185호 청년고용 촉진특별법 부칙 제2항).
2012. 6. 21.	김관영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용노동부장관은 청년고용을 촉진하기 위하여 3년마다 청년고용촉진 종합계획을 수립·시행하고, 매년 시행계획을 수립·시행하여 관련 예산과 함께 매년 3월말까지 국회에 제출하며, 청년실업해소정책에 관한 연차보고서를 작성하여 매년 정기국회 개회 전까지 국회에 제출하여야 함(안 제3조의2 신설). ○ 공공기관과 지방공기업은 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화함(안 제5조제1항). ○ 300인 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 매년 상시근로자 수의 100분 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화하고, 100인 이상 300인 미만의 근로자를 고용하는 사업주는 청년 미취업자를 고용하도록 노력하며, 청년 미취업자 고용 실적이 우수한 민간기업에 대하여는 조달사업에서 우

제 5 장 입법개선방향

발의일자	대 표 발의자	주요 내용
		<p>대하여 계약을 체결하거나 조세감면을 함(안 제5조의2 신설).</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「고등교육법」 제2조에 따른 학교는 직업지도 프로그램을 개발하여 운영하여야 하며, 정부는 이를 지원하여야 함(안 제8조의3제2항 신설). ○ 정부는 취업알선 프로그램을 개발하여 운영하여야 함(안 제8조의4 신설). ○ 청년 미취업자 또는 청년 재직자에 대한 직업능력개발훈련을 실시하고 직업능력개발훈련 과정을 개발하기 위하여 직업능력개발원에 직업능력개발훈련원을 설치·운영함(안 제9조의2 신설).
2012. 6. 28.	박남춘	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관과 지방공기업이 매년 정원의 5% 이상 청년 미취업자를 고용하도록 의무화함(안 제5조제1항). ○ 직전 3개 사업연도의 평균 매출액이 1천5백억원 이상이면서 상시 500명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 매년 상시근로자 수의 5% 이상 청년 미취업자를 고용하도록 의무화하되 2년을 초과하여 고용하도록 권고하며, 정부가 청년 미취업자를 고용한 사업주에게 고용지원금을 지급할 수 있도록 함(안 제5조의2 신설). ○ 고용노동부장관은 고용의무를 이행하지 아니한 사업주에게 매년 청년 미취업자 고용부담금을 부과·징수함(안 제5조의3 신설). ○ 중앙행정기관, 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장은 전년도 청년 일자리 창출 및 고용에 대한 보고서를 매년 국무총리에게 제출하고, 이를 정부업무평가에 반영할 수 있도록 함(안 제18조제2항 및 제3항 신설). ○ 2013년 12월 31일까지로 되어 있는 이 법의 유효기간을 2016년 12월 31일까지로 변경함(안 제7185호 청년고용촉진특별법 부칙 제2항).

발의일자	대 표 발의자	주요 내용
2012. 7. 3.	오제세	○ 사용자로 하여금 청년을 모집하거나 채용할 때 합리적인 이유 없이 고등학교를 졸업한 사람과 지방대학을 졸업한 사람을 차별하지 못하도록 함(안 제4조의2 신설).
2012. 7. 5.	유관식	○ 공공기관 및 지방공기업의 청년 미취업자 고용을 의무화하고, 중소기업체 사업주에게 청년 미취업자 고용 노력의무를 부여하며, 청년 미취업자 고용 실적이 우수한 중소기업체에 대하여는 조달사업에 우대하여 계약하거나 조세감면을 할 수 있도록 함(안 제5조제1항 및 제2항, 안 제7조제1항 및 제5항 신설).
2012. 7. 12.	이재의	○ 정부 공공기관과 시 산하 공기업의 지방인재를 일정 비율 이상 고용하도록 의무화함으로써 지방인재의 고용기회를 확대(안 제5조제1항 후단 신설).
2012. 7. 23.	백재현	○ 공공기관과 지방공기업의 장은 청년고용 현황을 정규직근로자와 비정규직근로자로 구분하여 기획재정부장관 및 고용노동부장관에게 제출하도록 하고, 고용노동부장관은 그 청년고용 현황을 국회에도 보고하도록 함(안 제5조제2항 및 제3항 신설).
2012. 8. 27.	박홍근	○ 모든 공공기관과 지방공기업이 매년 정원의 3%를 청년 미취업자로 고용하도록 의무화하고, 이를 300명 이상의 상시근로자를 고용하고 있는 민간기업에게도 적용하며, 청년 미취업자를 고용실적이 저조한 사업주에게 고용부담금을 부과·징수하도록 하여 고용의무 이행 민간기업에 고용지원금을 지급할 수 있도록 함(안 제5조제1항, 안 제5조의2 및 제5조의3 신설).
2012. 9. 5.	장하나	○ 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화함(안 제5조제1항).

제 5 장 입법개선방향

발의일자	대 표 발의자	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부는 공공기관과 지방공기업의 청년 미취업자 고용 의무의 이행결과를 「정부업무평가기본법」 제 22조에 따른 공공기관에 대한 평가에 반영하여야 함(안 제5조제4항 신설). ○ 상시 근로자 수가 300명 이상이거나 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 1천억원 이상인 기업의 사업주는 매년 상시 근로자 수의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화하고, 2년을 초과하여 고용하도록 권고함(안 제5조의2제1항 신설). ○ 고용노동부장관은 청년 미취업자 고용 실적이 부진한 사업주에 대하여 청년 미취업자 고용을 확대하여 줄 것을 요청하여야 하고, 고용 의무의 이행결과를 공표하여야 함(안 제5조의2제2항 및 제3항 신설). ○ 정부는 청년 미취업자 고용 의무를 이행한 사업주에 대하여 고용 의무 이행 지원금을 지급하고, 「조세특례제한법」으로 정하는 바에 따라 조세감면 등의 지원을 할 수 있음(안 제5조의3제1항 신설). ○ 고용노동부장관은 청년 미취업자 고용 의무를 이행하지 아니한 사업주에게 청년 미취업자 고용 의무 부담금을 부과·징수함(안 제5조의4제1항 신설). ○ 고용노동부장관은 기업이 고용하고 있는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」에 따른 기간제근로자 및 단시간근로자와 「파견근로자보호 등에 관한 법률」에 따른 파견근로자를 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 전환하거나 「파견근로자보호 등에 관한 법률」에 따라 사용사업주가 직접 고용한 경우 또는 구조조정 등 해당 사업주의 불가피한 사유가 있는 경우에는 부담금을 감면할 수 있음(안 제5조의4제4항 신설). ○ 2013년 12월 31일까지로 되어 있는 이 법의 유효기간을 2017년 12월 31일까지로 변경함(법률 제 7185호 청년실업해소특별법 부칙 제2항).

발의일자	대 표 발의자	주요 내용
2012. 9. 7.	문재인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모든 공공기관과 지방공기업은 매년 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화하고, 이를 상시 고용하는 근로자 수 300명 이상의 민간 기업까지 확대하여 적용하며, 청년 고용의무를 이행하지 아니한 사업주에게 고용부담금을 부과하고 고용의무를 이행한 사업주에게는 고용지원금을 지급하도록 함(안 제5조 및 제5조의2, 제5조의3 신설).
2013. 4. 2.	문대성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수도권을 제외한 지역의 광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사는 청년에게 고용정보 제공 등의 고용지원서비스를 제공하기 위하여 청년취업센터를 설치·운영하도록 하고, 국가는 이에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원하도록 함(안 제8조의5 신설).
2013. 4. 30.	환경노동 위원장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업은 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화하되, 구조조정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 제외할 수 있도록 함(안 제5조 제1항, 제5조제1항 단서 신설). ○ 고용노동부장관은 고용의무를 이행하지 아니한 공공기관과 지방공기업의 명단을 공표하도록 함(안 제5조제4항 신설). ○ 정부는 청년 미취업자 고용실적을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가와 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 반영하도록 함(안 제5조제5항 신설). ○ 2013년 12월 31일까지로 되어 있는 현행법의 유효기간을 2018년 12월 31일까지 연장함(법률 제7185호 청년실업해소특별법 부칙 제2항).
2013. 6. 11.	김관영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행법은 청년에 대한 정의를 취업을 원하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람으로 규정하고, 시행령에서는 15세 이상 29세 이하인 사람으로 정의하고 있음.

제 5 장 입법개선방향

발의일자	대 표 발의자	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 그런데 최근 실업문제가 사회 전반에 걸쳐 심각해지고 확대되고 있는 상황에서 청년의 범위를 시행령에 규정된 것처럼 29세 이하로 한정하여 고용의무를 부과하게 될 경우, 상대적으로 30대 미취업자의 취업기회를 박탈할 우려가 있다는 문제가 제기되고 있으므로, 30대가 나이에 따라 취업의 기회를 박탈당하는 일이 없도록 청년의 범위를 현실에 맞게 확대해 나가고자 함. ○ 이에 현재 시행령에 규정된 청년의 범위를 법률에 규정하고, 연령도 15세 이상 39세 이하로 확대함으로써 30대 미취업자의 고용도 함께 촉진해 나가고자 함(안 제2조제1호).
2013. 7. 22.	주승용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 지역 청년을 우선적으로 고용하도록 함으로써 공공기관 이전의 당초 취지를 살리는 동시에 청년고용촉진에 기여하려는 것임(안 제5조의2 신설).
2013. 8. 2.	강동원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행법은 청년고용촉진에 관한 주요 사항을 심의·평가하기 위하여 고용노동부에 청년고용촉진특별위원회를 두도록 규정하고 있음. ○ 그러나 청년고용을 촉진하기 위한 대책에 해당하는 청년일자리사업에 청년이 아닌 35세 이상 중장년층 위주의 지원사업, 단순 대학원 장학금 지원사업 등 청년고용을 촉진하기 위한 대책에 해당되는 사업이라고 보기 힘든 사업이 포함되어 있는 등의 문제가 있으므로 해당 대책을 평가할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있으나 현행법에는 대책의 수립·시행에 관한 사항을 심의하도록만 하고 평가와 관련된 규정이 없음. ○ 이에 청년고용을 촉진하기 위한 대책의 수립·시행에 관한 사항 등을 심의뿐만 아니라 평가하도록 명시하고, 그 평가결과를 청년고용을 촉진하기 위한 대책의 수립·시행에 반영하도록 함으로써 해당 대책이 그 목적에 적합하게 수립·시행되도록 하려는 것임(안 제4조제2항 및 제3항).

나. 분석 및 평가

제19대 국회에서 「청년고용촉진 특별법」의 개정을 제안한 법률안의 제안 취지를 살펴보면, 「청년고용촉진 특별법」의 시행에도 불구하고 청년실업 해소라는 입법 목적이 달성되지 못하고 있다는 공통된 인식을 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다. 개정안들은 대체로 위와 같은 인식을 바탕으로 보다 강력한 입법정책들을 제안하는 것들이 대부분인데, 그 중에 대표적인 것이 금년에 실제 입법에 반영된 공공기관 등의 청년고용의무제이다.

청년고용의무제와 관련하여 실제 제안된 법률안 중에는 그 대상이나 범위를 더욱 확대할 것을 제안한 법률안들도 상당수 있다. 청년고용의무제의 대상 공공기관을 전체 공공기관 등으로 확대하려는 안, 공공기관 등의 청년고용의무비율을 상향 조정하는 안, 공공기관 외에 대기업이나 중소기업체에도 청년고용 의무제 내지 청년고용 권고제를 시행할 것을 제안하는 안 등이 그 예이다. 그러나, 지난 5월의 법 개정으로 공공기관 등의 청년고용의무제에 관한 국회 내에서의 논의는 일단락된 것으로 볼 수 있으므로, 당분간은 그 시행의 효과를 지켜보아야 할 것으로 생각된다. 다만, 공공기관 등의 청년고용의무비율을 상향 조정하는 방안이나 청년고용의무제를 공공기관 외에 민간 기업³⁸⁾에까지 확대하는 방안은 동 제도가 내포하는 ‘연령상 차별’이라는 제도적 문제의 심각성을 더욱 확대하게 되고 나아가 공공기관이나 민

38) 청년고용의무제를 민간 기업에까지 확대하려는 개정안들도 세부적인 내용에서 다소간 차이가 있다. 구체적으로는 상시 고용인력이 일정 수 이상인 기업으로 하는 안, 「대·중소기업상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 대기업으로 하는 안, 직전 3개 사업연도의 평균 매출액이 1천5백억원 이상이면서 상시 500명 이상의 근로자를 고용하는 사업주로 하여 매출과 상시 근로자 수를 기준으로 하는 안, 중소기업체에 청년고용 노력의무를 부과되 이를 이행하는 중소기업에 대해 조달사업 등에서는 혜택을 주는 안 등이 제안되고 있다.

간 기업의 경영 자율성을 저해할 우려가 있다는 점에서 향후 추가 논의과정에서도 신중한 검토가 필요하다.

청년고용의무제의 실효성을 담보하기 위한 수단들도 다양하게 제안되고 있다. 대안들 중에는 조세감면 혜택이나 보조금의 지급과 같은 지원 조치를 통한 유도적 수단에서부터 청년고용의무 이행실적을 국회 또는 국무회의에 보고하도록 하거나 정부업무평가 결과에 반영하도록 하는 등의 간접적 수단도 있지만, 그 의무이행 결과를 공표하거나 경영평가에 반영하도록 하는 등의 준 강제적 수단이나 청년고용의무를 준수하지 않은 사업주에게 청년고용부담금을 부과하도록 하는 등의 직접적 강제 수단을 제안하는 안도 있다. 그 중에서 공공기관 등의 청년고용의무제 도입과정에서 청년고용의무 미준수 공공기관에 대한 공표제도와 경영평가 반영제도는 제도화되었는데, 추후 청년고용의무제의 확대 시행이 또다시 논의될 경우에는 그 의무의 이행확보수단에 관해서도 보다 강력한 실효성 확보수단이 도입될 가능성이 크다.

「청년고용촉진 특별법」상 ‘청년’의 범위에 관한 제안도 있는데, 2013. 6. 11. 김관영 의원이 제안한 개정안에서는 현재 시행령에 규정되어 있는 청년의 나이를 법률에서 직접 규정하되, 청년의 나이를 현행 15세부터 29세까지에서 15세 이상 39세까지로 확대하는 내용을 담고 있다. 청년의 범위에 관한 것은 앞서 본 바와 같이 이 법의 적용대상을 결정하는 중요한 사항이고 또 그 내용에 따라 상대적 불이익을 입게 되는 집단이 있다는 점에서 법률유보의 원칙상 법률에 이를 직접 규정하는 것이 바람직하다는 점에서 올바른 입법방향으로 생각된다. 다만 청년의 범위를 39세까지로 확대할 경우 「청년고용촉진 특별법」이 당초 목적인 정책목표를 희석시키는 결과를 가져올 우려도 있으므로 입법과정에서는 이 부분에 대한 신중한 논의가 필요하다.

한편, 「청년고용촉진 특별법」의 유효기간 문제도 일단 2018년 12월 31일까지로 연장하는 선에서 일단락되었지만, 장기화되고 구조적 문

제로 인식되고 있는 청년실업 문제의 성격에 비추어 볼 때 동법을 한시법 형식으로 유지하면서 계속 유효기간을 연장해가는 입법방식은 규율의 내용이나 입법경제적 측면에서 재검토할 필요가 있다. 2012. 6. 18. 김태원 의원이 발의한 개정안에서는 「청년고용촉진 특별법」의 유효기간 조항을 삭제하여 일반법으로 전환할 것을 제안하고 있는데, 바람직한 입법 방향이라고 생각된다.

2. 「청년고용촉진 특별법」의 개선방향

가. 입법의 효과성 제고

「청년고용촉진 특별법」이 가장 큰 문제점은 동법이 소기의 입법목적 달성을 이루지 못하고 있다는 것이다. 따라서, 청년실업해소 또는 청년고용촉진이라는 입법 목적 달성도를 높이는 것은 동법이 풀어야 할 가장 시급한 숙제다.

2013. 5. 22.의 법 개정은 공공기관 등의 청년채용제도와 관련하여 청년고용의무제를 도입함으로써 이같은 문제해결에 어느 정도까지는 도움이 될 것으로 기대된다. 그러나, 한편으로는 전체 청년실업자 수에 비해 공공기관 청년고용의무제에 의해 채용될 인원은 극히 적은 비중을 차지할 뿐이라는 점, 현재 3%의 청년고용 권고기준을 준수하고 있는 공공기관을 제외하면 청년고용의무제 시행 효과로 추가 채용될 청년의 수가 크게 증가하지는 못할 것이라는 점, 공공기관 청년고용의무제의 시행에도 불구하고 예외사유가 넓어 실제 입법개선 효과는 미미할 것이라는 점 등에 비추어 보면, 2014. 1. 1. 부터 시행될 공공기관 등의 청년고용의무제의 시행 효과도 그리 낙관적인 것으로만 보이지는 않는다.

이런 점 때문에 청년고용의무제의 적용대상을 민간 기업에까지 확대하고자 하는 개정법안들이 계속 제안되고 있는데, 입법의 효과성 측

면에서는 긍정적인 효과를 가져올 것이 분명하지만 이같은 대안들은 한편으로는 연령에 의한 고용기회의 차별이라는 규범적 측면에서의 문제를 더욱 부각시키게 될 것이다.

요컨대, 「청년고용촉진 특별법」의 효과성을 제고하기 위한 방안으로 청년고용의무 대상기관을 확대하면 할수록 규범적 측면에서의 문제는 더욱 커지게 된다는 것이다. 이처럼 효과성과 규범성 간의 가치상충의 문제는 입법과정에서 흔히 나타나는 문제이기도 하다.

이런 점에서 여러 대안들이 제시하고 있는 ‘청년고용의무제 대상기관의 확대’ 문제는 신중한 접근이 필요하며, 내년부터 의무제로 전환된 공공기관 및 지방공기업에 대한 제도 시행 효과를 우선 지켜볼 필요가 있다.

나. 청년의 범위, 법률에서 직접 규정

“청년”의 범위를 대통령령에 위임하여 규정하는 방식은 앞에서 살펴 본 바와 같이 법률유보의 원칙이나 포괄위임금지의 원칙에 비추어 적절하지 않은 측면이 있다.

현행 규정이 헌법적 원칙들에 위배되는지 여부를 떠나 일반적인 입법원칙에 비추어 보더라도 해당 규정이 단순히 일반적인 용어의 뜻을 기술하는 것이 아니라 법 적용대상을 결정하는 중요한 의미를 가지는 규정이라는 점에서 청년의 범위에 관한 규정은 법률에서 직접 규정하는 것이 바람직해 보인다.

그리하여 비록 법률과 대통령령에서 규율하는 내용이 결과적으로 동일한 것으로 나타난다고 하더라도 국회의 입법절차는 “국민의 대표로 구성된 다원적 인적 구성의 합의체에서 공개적 토론을 통하여 국민의 다양한 견해와 이익을 인식하고 교량하여 공동체의 중요한 의사 결정을 하는 과정이며, 일반국민과 야당의 비판을 허용하고 그들의

참여가능성을 개방하고 있다는 점에서 전문관료들만에 의하여 이루어지는 행정입법절차와는 달리 공익의 발견과 상충하는 이익간의 정당한 조정에 보다 적합한 민주적 과정”이기 때문에 “규율대상이 기본적인 중요성을 가질수록 그리고 그에 관한 공개적 토론의 필요성 내지 상충하는 이익간 조정의 필요성이 클수록, 그것이 국회의 법률에 의해 직접 규율될 필요성 및 그 규율밀도의 요구정도는 그만큼 더 증대되는 것으로 보아야 한다³⁹⁾”는 점에서 법률의 적용 대상과 같은 기본적인 사항은 가급적 법률에서 직접 규율하는 것이 타당하다.

한편, 시행령에서 “청년”의 범위를 정하도록 한 입법방식은 「청년고용촉진 특별법」의 입법효과를 평가하는 데에도 혼란을 주고 있다. 정부는 2013. 10. 동법 시행령을 개정하여 청년고용의무제의 시행과 관련된 청년의 나이를 종전 29세에서 34세로 조정하였는데, 그 결과 30세부터 34세까지의 연령대에 속하는 사람들은 공공기관 등에의 취업 기회에 있어 불이익을 받지 않게 되었지만, 청년고용의무제의 입법효과를 평가할 때 통계상 상대적으로 실업률이 낮은 30세 이상의 사람들까지 청년고용의무제의 시행 효과로 평가됨에 따라 입법 효과가 부풀려지는 결과⁴⁰⁾를 가져올 수 있다.

다. 한시법 형식 폐지, 일반법으로 전환

현재 한시법으로 되어 있는 「청년고용촉진 특별법」은 일반법으로 전환하는 것이 바람직하다고.

그 이유는, 청년실업 문제가 더 이상 일시적 현상이 아닌 구조적·장기적 사회 문제가 되었기 때문이다. 청년실업 관련 통계를 통해 알

39) 현재 2004. 3. 25. 2001헌마882, 판례집 16-1, 441, 454

40) 예를 들어, 고용노동부 산하 공공기관의 경우 2012년에 청년고용 권고기준을 충족하지 못한 기관은 7개 기관이었는데, 청년의 나이를 34세로 하는 경우 권고기준에 미달하는 기관은 4개 기관으로 줄어들게 된다(고용노동부, “공공기관 청년채용 현황”, 2013. 10.).

수 있듯이 우리나라의 청년실업률은 매년 7~8% 수준을 꾸준히 유지하고 있는데, 실업률은 약간의 등락이 있지만 청년고용률은 매년 악화되고 있다는 점에서 실질 고용 여건은 계속 나빠지고 있다.

따라서, 단기간에 청년 실업자 수를 얼마간 줄이는 것만으로는 문제의 근본 해결이 될 수 없고 장기적 관점에서 정부의 대책이 마련되어야 할 것이며, 이를 위해서는 현재 한시법으로 되어 있는 「청년고용촉진 특별법」의 유효기간을 삭제하여 일반법으로 전환해야 한다.

라. 「고용정책 기본법」 등 다른 법령과의 체계 정비

앞서 살펴 본 바와 같이 「고용정책 기본법」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 및 「청년고용촉진 특별법」은 복잡한 관계로 얽혀 있지만, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4조의5에 의해 법령 상호간 상충의 문제는 해소되고 있는 것으로 보인다.

그러나, 법체계상으로는 연령차별금지나 그 예외사유는 개별법에서 규정하기보다는 기본법 자체에 직접 규율하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 그렇게 하는 것이 관련 법령 간의 전체 체계를 명확하게 하고, 법령 적용관계를 쉽게 이해하는 데에도 도움이 될 것이기 때문이다.

또한, 규율의 내용적 측면에서도 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」은 고령자에 대한 연령차별 금지라는 소극적 의미에서 차별 시정에 주안점이 있는 반면, 「청년고용촉진 특별법」은 특정 연령 계층에 대해 적극적 지원 조치를 필요로 하는 법이라는 점에서 이들 내용을 균형있게 포섭할 수 있는 입법형식이 필요하다고 본다.

구체적 방안으로는, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 중 연령차별 금지와 예외 규정들을 기본법인 「고용정책 기본법」으로 이관하거나 그 부분만을 따로 떼어 별도의 법률을 제정하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

제 6 장 맺는 말

이상에서 「청년고용촉진 특별법」에 따른 청년고용의무제에 대한 입법평가를 크게 입법의 효과성 측면, 규범적 타당성 측면으로 나누어 살펴보고, 현재 국회에 계류 중인 「청년고용촉진 특별법」의 개정안을 분석·평가한 다음 바람직한 입법개선방향을 제시해 보았다.

그 결과를 요약하면, 「청년고용촉진 특별법」은 입법의 효과성 측면에서는 법률 제정 이후 청년실업률 동향이나 공공기관 등의 청년고용 실적 등의 통계에 비추어 볼 때 그 효과는 매우 미흡한 것으로 나타났다. 다만, 공공기관 등의 청년채용실적의 경우에는 금년 5월의 법률 개정으로 2014. 1. 1.부터 3년간 청년고용의무제가 본격적으로 시행된다는 점에서 그에 따른 입법효과는 추후 재평가가 필요할 것이다.

법률의 입법 효과성 평가와 관련하여 한 가지 생각해 볼 점은 현대 국가에서의 법령의 기능에 관한 것이다. 전통적으로 법은 강제력에 의해 뒷받침되는 강행규범으로 파악되어 왔다. 따라서, 법은 원칙적으로 입법목적 달성을 위한 최소한의 범위에서 사회를 규율하여야 하며, 입법 목적을 달성할 수 없거나 불필요하게 기본권을 제한하거나 의무를 부과하는 법률은 부정적으로 평가될 수 밖에 없다. 그러나, 오늘날 복잡 다양한 사회 현상에 대해 국가가 실제로 채택할 수 있는 정책수단은 매우 제한적인 데다가 민간 영역의 확대로 정부의 정책이 사회문제 해결에 미치는 영향력은 갈수록 줄어들고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 정부가 강제 수단이 아닌 방법으로 사회 질서의 변화를 유도하거나 공공기관을 포함한 국가기관 스스로가 모범을 보임으로써 민간 영역의 자발적 호응을 유도하는, 이른바 ‘법의 유도적 기능’의 중요성은 점차 커지고 있다. 이와 같은 경우에 법은 전통적 의미에서의 강제 규범으로서가 아니라 하나의 상징적 의미에서 사회 유도적 기능을 수행하게 된다.

이처럼 법이 가지는 유도적 기능의 유용성에 착안한다면, 「청년고용촉진 특별법」의 입법 효과성은 단지 ‘청년실업률’이나 ‘공공기관 등의 청년채용실적’과 같은 정량적 수치만으로 평가되어서는 안되고, 「청년고용촉진 특별법」이 청년실업 문제의 심각성에 관해 국가 차원의 관심을 표명하고 향후 정부 정책의 방향에 관해 일반 국민과 기업들의 인식 변화와 정책의 공감대를 확산해 나가기 위한 상징적 수단으로 기능하고 있다는 점도 유념할 필요가 있다.

규범적 타당성 측면에서는, 특히 청년고용의무제가 청년층과 비청년층에 미치는 차별적 영향으로 인해 논란이 제기되고 있는바, 이런 점을 감안할 때 향후 청년고용의무제의 확대 시행 문제와 관련해서는 신중한 접근이 필요하다. 입법의 효과성을 지나치게 강조하다보면 규범의 타당성을 잃기 쉬운데, 이 같은 관점에서 효과성과 규범적 정당성을 조화시키는 입법이 중요하다고 하겠다.

입법정책적 관점에서 마지막으로 덧붙이고 싶은 것은 청년실업 문제는 비단 우리나라뿐만 아니라 선진국에서도 고질적인 사회 문제⁴¹⁾가 되고 있고, 그 문제의 원인도 경기침체, 고용없는 성장, 산업공동화, 경력직 위주의 채용 관행, 과잉학력화에 따른 미스매치, 학교교육과 근로현장 요구와의 부조화, 부모에의 과잉의존성향 등 경제적·사회문화적 여러 요인이 복합되어 발생하는 문제라 할 것이므로, 청년실업 문제 해결을 위해서는 이와 같은 여러 요인에 대한 종합적이고 체계적인 접근이 필요하다는 점이다.

EU의 청년실업 문제를 논의하기 위해 2013년 7월과 11월에 2차례 걸쳐 열린 유럽정상회의에서 EU는 청년실업문제 해소를 위해 향후 2년 동안 총 240억 유로(약 34조원)가 넘는 자금을 청년실업 해소를 위

41) 최근 언론보도에 따르면, EU의 청년실업률은 2013년 9월 기준으로 23.5%에 달하는 것으로 알려졌는데, 이는 우리나라에 비해 훨씬 심각한 수준이다. EU 국가 중 가장 경기가 좋은 독일의 청년실업률이 7.7%에 달하고 그리스 스페인 등 부채 문제로 시름하고 있는 남유럽 국가는 50%가 넘었다고 한다.

해 투입하기로 했다고 한다. 그러나 청년실업 문제를 재정 투입만으로 해소할 수 있는가 하는 점에 관해서는 매우 회의적인 반응이었다고 하는데, 이와 관련하여 앙겔라 메르켈 독일 총리의 다음 말은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

“성장 없이는 젊은이들에게 일자리를 줄 수 없다. . . . 정치는 일자리를 창출할 수 없으며 비즈니스만이 이를 할 수 있다.”

<참 고 자 료>

청년고용촉진 특별법 입법 연혁¹⁾

청년실업해소특별법

[시행 2004.6.6.] [법률 제7185호, 2004.3.5., 제정]

◇ 제정이유

최근 경기침체와 국내 제조업체의 해외이전에 따른 산업공동화현상 등으로 청년실업이 급증함에 따라, 국부창출의 원천인 청년들의 실업이 경제성장의 장애요소가 되거나 사회불안의 요인이 될 우려가 있는 바, 청년미취업자에 대한 취업기회 제공 및 취업능력 제고를 통하여 지속적인 경제발전과 사회안정에 기여하려는 것임.

◇ 주요내용

- 가. 국가 및 지방자치단체는 청년실업해소를 위한 종합대책을 수립·시행하고, 정부투자기관과 민간사업자 등은 청년실업해소를 위한 정부의 계획에 적극 협조하도록 함(법 제3조 및 제4조).
- 나. 정부투자기관 및 정부출연기관의 장은 청년미취업자가 신규 채용을 확대하기 위하여 향후 5년간 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년미취업자를 채용하도록 노력함(법 제5조).
- 다. 정부는 안보·국방·치안·소방·사회복지서비스 및 환경보전분야 등 인력의 수요가 큰 공공분야에 채용을 확대하도록 노력하고, 환경감시단·산불감시단 등 공공근로사업에 대한 예산지원을 확대하도록 노력함(법 제6조).

1) 법제처, 국가법령정보시스템(<http://www.law.go.kr/main.do>)

<참고자료>

- 라. 정부는 인건비 등 경기과중으로 인한 중소기업체의 경영애로의 타개와 청년미취업자의 실업해소를 위하여 중소기업체가 청년미취업자를 고용하거나 작업능력개발훈련을 실시하는 경우와 청년미취업자의 고용을 촉진하기 위하여 시설 및 환경을 개선하는 경우 그 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함(법 제7조).
- 마. 정부는 기업체 또는 민간직업훈련기관이 청년미취업자 또는 청년재직자의 직업능력개발훈련을 실시하는 경우 소요된 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고, 무역전문가 및 해외경영인력을 양성하고 신기술훈련을 위하여 해외에 청년미취업자를 인턴으로 취업하게 하거나 직업능력개발훈련계획을 수립·시행하는 등 청년미취업자의 고용기회를 확대하도록 함(법 제10조 및 제12조).
- 바. 정부는 대통령소속하에 청년실업대책특별위원회를 두고, 청년미취업자 실업문제에 대한 중앙행정기관간·지역간·사업간 업무조정을 원활히 하기 위하여 전담행정조직을 설치하도록 함(법 제15조).

청년실업해소특별법

[시행 2008.2.29.] [법률 제8858호, 2008.2.29., 일부개정]

◇ 개정이유 및 주요내용

청년실업 해소대책을 효율적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 설치된 청년실업대책특별위원회를 폐지하고 부처 중심의 책임 있는 행정체제를 강화하려는 것임.

청년실업해소특별법

[시행 2008.12.31.] [법률 제9317호, 2008.12.31., 일부개정]

◇ 개정이유 및 주요내용

세계적인 금융위기로 인한 실물경제침체가 본격화됨으로써 청년실업 문제가 더욱 악화될 것으로 예상되므로 공공기관의 미취업청년 고용을 촉진하는 등 청년실업문제에 대해 적극적으로 대처하기 위하여 2008년 12월 31일로 만료되는 이 법의 유효기간을 2013년 12월 31일까지 5년 연장하려는 것임.

청년고용촉진 특별법

[시행 2009.10.9.] [법률 제9797호, 2009.10.9., 일부개정]

◇ 개정이유

심화되고 있는 청년실업 문제를 해소하기 위하여 노동부에 청년고용촉진특별위원회를 설치하고, 정부가 취업 애로 청년에 대하여 직업 경로 설계, 직장체험 기회 제공 및 취업 알선 등 고용지원서비스를 제공하도록 하며, 청년 인적자원 개발을 통하여 국제적 경험과 역량을 갖춘 청년 인재를 육성하기 위하여 정부, 기업 및 대학 등이 협력 체계를 구축하여 글로벌인재 양성사업을 추진하도록 하는 한편, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계를 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

◇ 주요내용

가. 법 제명의 변경(법 제명)

비경제활동 상태에 있는 청년을 노동시장으로 유인하기 위한 법의 적극적 기능을 강조하기 위하여 현행 법의 제명을 「청년고용촉진 특별법」으로 변경함.

나. 청년고용촉진특별위원회 설치(법 제4조)

청년고용을 촉진하기 위한 대책의 수립·시행, 산·학·관 협력을 활성화하기 위하여 노동부에 청년고용촉진특별위원회를 설치함.

다. 취업에 어려움을 겪는 청년에 대한 고용지원서비스의 제공(법 제8조의4 신설)

- 1) 최근 실업난이 심화되고 있는 가운데, 저학력, 경력 및 직업기술의 부족 등으로 취업에 어려움을 겪고 있는 청년의 실업문제가 심각한 실정임.
- 2) 정부는 취업에 어려움을 겪고 있는 취약 청년에게 심층상담을 통한 직업경로 설계, 직장체험, 직업능력개발훈련 및 취업알선 등의 고용지원서비스를 제공하도록 함.
- 3) 이와 같이 저학력 청년, 장기 구직 청년 등 취업능력이 취약한 청년을 체계적으로 관리하고 지원함으로써 건전한 사회인으로 성장할 수 있는 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대됨.

라. 글로벌인재 양성을 위한 사업 실시(법 제12조)

- 1) 국제적 경험과 역량을 갖춘 인재를 육성하고 청년의 해외취업을 촉진하기 위하여 청년에게 국제사회와 접할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있음.
- 2) 정부는 청년에게 해외 직장체험 및 해외 봉사활동 등의 기회를 제공하기 위한 글로벌인재 양성사업을 추진하고, 기업 등이 사업을 지원할 수 있는 국외 기관의 발굴 등에, 대학 등은

같은 사업에 참여하는 청년의 어학능력 향상 등에 관하여 협력하도록 함.

- 3) 이와 같은 글로벌인재 양성사업을 통하여 우리나라 청년이 국제적 역량을 갖춘 인재로 성장할 수 있는 제도적 토대가 마련되고, 청년고용촉진에도 기여할 것으로 기대됨.

청년고용촉진 특별법

[시행 2013.5.22.] [법률 제11792호, 2013.5.22., 일부개정]

◇ 개정이유

현행법은 공공기관 및 지방공기업의 장에 대한 청년 미취업자 고용의무를 권고사항으로 규정하고 있어 공공부문에서의 고용창출을 통한 청년실업해소라는 당초의 입법취지가 충분히 실현되지 못하고 있는 바, 공공기관 및 지방공기업의 장에 대한 청년 미취업자 고용의무를 의무사항으로 변경하여 청년미취업자의 고용을 촉진하려는 것임.

◇ 주요내용

- 가. 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업은 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 의무화하되, 구조조정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 제외할 수 있도록 함(안 제5조제1항).
- 나. 고용노동부장관은 고용의무를 이행하지 아니한 공공기관과 지방공기업의 명단을 공표하도록 함(안 제5조제4항 신설).
- 다. 정부는 청년 미취업자 고용실적을 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가와 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 반영하도록 함(안 제5조제5항 신설).

<참고자료>

라. 2013년 12월 31일까지로 되어 있는 현행법의 유효기간을 2018년 12월 31일까지 연장함(안 법률 제7185호 청년실업해소특별법 부칙 제2항).