



제 429회 국회 (정기회)
제6차 기후에너지환경노동위원회

청년고용촉진 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 공공부문 청년고용 의무비율 상향 등 〉
■ 손슬의원 대표발의(의안번호 제2213216호)

2025. 11.

환 경 노 동 위 원 회

전문위원 한석현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 공공부문 청년고용 의무비율 상향	2
2. 외국인근로자 대체 청년고용 지원 규정 삭제	7

I. 제안경위

2025년 9월 24일 손술의원이 대표발의한 청년고용촉진 특별법 일부 개정법률안은 2025년 9월 25일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 청년 고용 촉진을 위해 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 기관의 장으로 하여금 정원의 100분의 3 이상을 청년 미취업자로 채용하도록 규정하고 있음.

그러나 일부 공공기관과 지방공기업에서는 결원이 발생하더라도 경영 효율성 등을 이유로 청년 고용 의무를 이행하지 않는 사례가 있음.

한편, 청년 미취업자를 외국인 근로자 고용에 대한 대체 인력으로 활용할 경우 보조금 등 지원을 하도록 한 규정은 현재 시행되지 않고 있어 법률의 실효성이 낮아진 상황임.

이에 청년 미취업자 고용 의무 비율을 정원의 100분의 5 이상으로 상향하여 공공기관과 지방공기업의 사회적 책임을 강화하고, 사실상 사문화된 조항을 삭제함으로써 법률의 현실성과 실효성을 제고하고자 하는 것임(안 제5조 및 제7조).

Ⅲ. 검토의견

1. 공공부문 청년고용 의무비율 상향

가. 개정안의 주요내용

개정안은 대통령령으로 정하고 있는 공공기관과 지방공기업의 청년
청년 미취업자의 고용의무 비율을 현행 100분의 3에서 100분의 5로
상향하여 규정하려는 것임(안 제5조제1항).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제5조(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 <u>100분의 3</u> 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다. 다만, 구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다.	제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>100분</u> <u>의 5</u> ----- -----. ----- ----- -----.
② ~ ⑥ (생략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)

나. 검토의견

현행 「청년고용촉진 특별법」(이하 “청년고용법”)은 공공기관과 지방공기업이 매년 정원의 3% 이상을 청년 미취업자로 신규 고용하도록 의무를 부과하는 청년고용의무제를 규정하고 있음.

이러한 청년고용의무제는 2014년 도입된 이후 공공부문 청년고용 확대에 일정한 기여를 해왔으나, 최근 청년층 고용률 정체¹⁾에 따라 공공부문이 청년고용 관련 사회적 책임을 다해야 한다는 요구가 높아지는 한편, 의무제 이행률²⁾도 하락하는 등 제도 실효성에 우려가 제기되고 있음.

이에 개정안은 청년층의 고용정체 상황을 고려하여 공공부문이 사회적 책임을 다하도록 하기 위해 고용의무비율을 3%에서 5%로 상향하려는 것으로, 청년층의 공공부문 진입은 직업경험 형성과 사회진출의 출발점이라는 점에서 의미가 크며, 의무비율 상향이 일정 부분 청년실업 완화에 기여할 가능성도 있다는 점에서 입법의 의의가 있다고 보임.

다만, 개정안을 심사함에 있어 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

1) 국가데이터처의 2025년 9월 고용동향(2025.10.17.)에 따르면 2025년 9월 청년층 고용률은 45.1%로 1년 전보다 0.7%포인트 하락하였으며, 이는 전년 동월 대비 17개월 연속 하락세인 것으로 나타남.

2) 공공부문 청년고용의무제 이행률은 2019년 89.4%에서 2024년 83.3%로 다소 하락하였음.

첫째, 현행법에 따른 청년은 연령에 따라 구분되는 특정한 계층으로, 모집·채용 단계에서의 청년에 대한 특별한 우대는 다른 연령대의 구직자에 대한 차별로 이어질 수 있어 개정안의 공공기관 및 지방공기업의 청년 미취업자 의무 고용률 상향은 “연령등의 이유로 모집·채용시 차별하여서는 아니된다”고 규정한 「고용정책 기본법」 및 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」과의 관계를 고려하여 논의할 필요가 있음.

[표] 모집·채용시 차별을 금지하고 있는 법의 주요내용

고용정책 기본법	고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률
제7조(취업기회의 균등한 보장) ① <u>사업주는 근로자를 모집·채용할 때에 합리적인 이유 없이 성별, 신앙, 연령, 신체조건, 사회적 신분, 출신지역, 출신학교, 혼인·임신 또는 병력(病歷) 등(이하 “성별등”이라 한다)을 이유로 차별을 하여서는 아니 되며</u> , 균등한 취업기회를 보장하여야 한다.	제4조의4(모집·채용 등에서의 연령차별금지) ① <u>사업주는 다음 각 호의 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다.</u> 1. 모집·채용 2. ~ 5. (생략)

한편, 2013년 청년고용의무제가 최초 도입된 직후 해당 개정조문에 대해 헌법소원이 청구된바 있는데, 이에 대해 헌법재판소는 청년고용의무제에 대한 헌법소원(2013헌마553)에서 합헌 결정을 내린 바 있으나, 합헌 4명, 위헌 5명으로 위헌 의견이 다수였고, 합헌 의견 또한 당시 제도의 한시적 운영³⁾을 전제로 한 것이었음.

3) 청년고용의무제도는 2013년 개정에 따라 2014년 1월 1일에 처음으로 시행되었는데 당시 개정조문의 유효기간을 2016년까지 한시 적용하도록 하였으나, 이후 계속 갱신되어 왔음. 현행 법률은 2023년 개정된 것으로 그 유효기간을 2026년 12월 31일까지로 정하고 있음.

[표] 청년고용의무제 관련 헌법재판소 결정 요지

[결정 요지]

청년할당제는 일정 규모 이상의 기관에만 적용되고, 전문적인 자격이나 능력을 요하는 경우에는 적용을 배제하는 등 상당한 예외를 두고 있다. 더욱이 3년 간 한시적으로만 시행하며, 청년할당제가 추구하는 청년실업해소를 통한 지속적인 경제성장과 사회 안정은 매우 중요한 공익인 반면, 청년할당제가 시행되더라도 현실적으로 35세 이상 미취업자들이 공공기관 취업기회에서 불이익을 받을 가능성은 크다고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 청년할당제가 청구인들의 평등권, 공공기관 취업의 자유를 침해한다고 볼 수 없다.

[위헌의견](재판관 5인)

청년할당제는 합리적 이유없이 능력주의 내지 성적주의를 배제한 채 단순히 생물학적인 나이를 기준으로 특정 연령층에게 특혜를 부여함으로써 다른 연령층의 공공기관 취업기회를 제한한다. 불가피하게 청년할당제를 선택할 수밖에 없는 사정이 있더라도, 채용정원의 일정 비율을 할당하는 이른바 경성(硬性)고용할당제를 강제할 것이 아니라, 채용정원은 경쟁을 통하여 공정하게 선발하되 정원 외 고용을 할당하거나 자발적인 추가 고용의 경우 재정지원 내지 조세감면 혜택을 주는 이른바 연성(軟性)고용할당제를 도입하는 것이 다른 연령층의 피해를 줄일 수 있다. 또한 청년할당제의 시행으로 얻게 되는 특정 연령층의 실업해소라는 공익보다 다른 연령층 미취업자들의 직업선택의 자유에 대한 제한이 훨씬 커서 청구인들의 직업선택의 자유를 과도하게 침해한다.

헌법 제11조는 모든 영역에서 불합리한 차별을 금지하고 있고, 이러한 헌법이념을 구현하기 위하여 입법자는 근로의 영역에 있어서 기회의 균등한 보장을 위한 법체계를 확립해 놓고 있다. 즉, 고용정책기본법, 고용상연령차별금지법, 국가인권위원회법은 고용 영역에서의 차별을 금지하고 있는바, 청년할당제는 헌법의 이념과 이를 구체화하고 있는 전체 법체계 내지 기본질서와 부합하지 아니하고 정책수단으로서의 합리성을 결여하여 헌법상 평등원칙에 위반된다.

*자료: 헌법재판소 2014. 8. 28. 선고 2013헌마553 전원재판부

한편, 위헌 의견은 고용상 연령차별 금지 원칙 위반, 청년 외 다른 연령층의 직업선택의 자유 침해, 청년층이 헌법상 적극적 평등실현조치의 대상이 아니라는 점 등을 근거로 제시한바, 이후 제도가 10년 이상 지속되었고 청년인구가 계속 감소하는 상황에서 특례비중을 높이는 경우 그 위헌성이 심화되는 측면이 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

둘째, 공공기관의 이행 여력 및 수용 가능성에 대해 검토할 필요가 있음.

공공기관은 총액인건비제와 정원제 등으로 인해 채용규모를 자체적으로 조정할 수 있는 여지가 제한적으로, 2024년 기준 청년고용의무제 적용기관의 이행률은 83.3%이나, 의무비율을 5%로 상향할 경우 이행률은 약 50.1%로 급감하는 것으로 나타나는데, 다수의 기관이 추가 채용 여력을 확보하기 어려운 것으로 보임.

예컨대 신규채용 규모가 적은 기관(신규채용 자체가 정원의 3% 미만)은 청년고용의무 비율을 준수할 수 없으며, 신규채용 규모가 정원의 3%를 약간 초과하더라도 꼭 필요한 경력직을 채용하는 경우 3%에 미달하게 될 수 있음.

또한, 최근 5년간 공공기관의 연평균 신규채용 규모가 정원의 5% 이상인 기관은 전체의 35% 수준에 불과하며, 현행 3% 비율도 미이행 기관이 약 17%인 상황에서 의무비율을 5%로 상향할 경우, 기관의 부담 가중 및 형식적 충원 가능성 등이 발생할 우려가 있음.

관계부처 의견으로서, 고용노동부, 기획재정부 및 행정안전부는 청년고용의무제는 한시적으로 도입된 제도로서 공공기관의 자율경영 원칙과 조화가 필요하고, 타 연령층의 채용 기회 박탈 등 역차별이 우려되므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

2. 외국인근로자 대체 청년고용 지원 규정 삭제

가. 개정안의 주요내용

개정안은 외국인근로자를 청년 미취업자로 대체하거나 추가 고용할 경우 중소기업에 대한 정부 지원 규정을 삭제하려는 것임(안 제7조제3항).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제7조(중소기업체의 청년 미취업자 고용 지원) ①·② (생략)	제7조(중소기업체의 청년 미취업자 고용 지원) ①·② (현행과 같음)
③ 정부는 외국인근로자를 고용하고 있는 중소기업체가 외국인근로자를 청년 미취업자로 대체하거나 청년 미취업자를 추가로 고용하는 경우 보조금 또는 그 밖의 방법으로 소요비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.	<삭제>
④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 정부가 중소기업체에 소요비용의 전부 또는 일부를 지원하는 경우에도 정부는 청년 미취업자 고용 여부	④ 제1항 및 제2항----- ----- ----- ----- -----

외에 불필요한 보고 등 해당 중소기업체의 자율적인 경영을 저해하는 간섭을 하여서는 아 니 된다.	----- ----- -----.
--	-----------------------------------

나. 검토의견

현행 「청년고용촉진 특별법」 제7조는 중소기업체의 청년 미취업자 고용을 확대하려는 취지에서 중소기업체가 외국인근로자를 청년 미취업자로 대체하거나 청년 미취업자를 추가로 고용하는 경우에 보조금 등을 지원할 수 있도록 규정하고 있으나,

동 규정은 다음과 같은 측면에서 그 실효성이 제한적이라는 지적이 있음.

첫째, 산업 구조상 대체 가능성이 낮기 때문으로, 외국인근로자가 주로 종사하는 업종은 제조업, 농축산업, 건설업 등으로 청년층의 직업 선호도와 괴리가 크며,

둘째, 보조금의 유인력 한계로서, 지원금이 임금 격차나 근무환경 문제를 해소할 정도가 아니라면 실질적 유인효과는 크지 않을 것으로 보이고,

셋째, 기업의 생산성 및 인력운용 리스크적 측면에서 청년 미취업자는 경험 부족·이직률이 높아 대체 시 기업 생산성 저하 우려가 상존하

기 때문임.

이와 같은 사정에 따라 과거 舊)중소기업청에서 시행한 “외국인력 대체고용 지원사업”도 대체 내국인이 확보되지 않아 사업이 폐지⁴⁾된 바 있으며, 현재 고용노동부는 해당 조항을 근거로 한 재정사업을 실시하지 않고 있음.

한편, 향후 외국인 근로자 대체 청년 고용에 대한 재정 보조사업을 실시하려는 경우에도 반드시 법적 근거가 요구되는 것은 아니라는 점을 고려할 때 동 규정의 삭제에 별다른 문제는 없어 보임.

다만, 규정의 실질적 효과보다 정책 방향성을 담보하는 규범적·보완적 조항으로서, 외국인 근로자의 내국인 일자리 잠식 우려 등을 고려해서 본 규정을 유지할 필요성이 있다는 점은 참고할 필요가 있겠음⁵⁾.

고용노동부는 동 규정의 삭제에 대해 규정의 실효성 등을 고려할 때 이견이 없다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5539

4) 동 사업은 1999 및 2000년에 시행되었음.

5) 다만, 연구에 따르면 외국인 근로자 유입이 내국인 일자리 잠식으로 이어지기보다는 오히려 내국인 고용이 증가할 수 있다는 결과가 제시되고 있음.

·이민자 유입이 많은 지역에서 내국인 일자리 총량 감소 증거는 없음(「외국인 및 이민자 유입이 노동시장에 미치는 영향」, 2020, KDI), ·외국인 노동자 유입이 단기적으로는 내국인 고용기회에 영향이 없고, 장기적으로는 오히려 확대(「외국인 근로자 유입이 우리나라 노동시장에 미치는 실질적 영향」, 오테희 등, 2024 한국노동패널 학술대회) 등

참고 1

공공기관 청년고용의무제 주요 내용

□ 목적

- 공공부문에서 양질의 청년 일자리 창출을 선도하고, 민간부문으로 파급함으로써 청년고용 촉진을 도모

□ 근거법률

- 「청년고용촉진 특별법」 제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무)

□ 주요내용

- (고용의무) 공공기관 등에게 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자 고용의무 부과
- (청년 연령) 만 15세 이상 34세 이하
- (적용범위) 공공기관 및 지방공기업
 - * 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 공기업, 준정부기관, 정원이 30명 이상인 기타공공기관
 - * 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 정원 30명 이상인 지방공사 및 지방공단
- (적용제외) 구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외
 - ① 정원이 전년도에 비해 100분의 10 이상 감축된 연도의 경우
 - ② 공공기관 또는 지방공기업으로 지정·설치 또는 설립된 연도의 경우
 - ③ 전문적인 자격·능력 또는 경력 등의 기준에 맞는 사람*을 해당 연도 고용인원의 100분의 50이상 고용하는 연도의 경우
 - * ① 박사학위 취득자 ② 「국가기술자격법」제9조제1항제1호에 따른 기술사 또는 기능장 자격 취득자 ③ 법령에서 공공기관 등의 응시 자격을 10년 이상의 경력 요건을 규정한 경우에 이러한 요건을 충족하는 사람
- (이행수단) 청년 신규고용률이 3% 미만인 기관은 명단공표(제5조제4항), 청년 신규고용 실적을 경영평가에 반영(제5조제5항)
- (절차) 청년고용촉진특별위원회 의결, 국회 제출(법 제5조제6항)

참고 2

24년 공공기관 청년고용의무제 이행 현황

□ 적용 기관

- '24년 대상 공공기관* 491개소 중 청년고용의무제 적용기관은 455개소(92.7%), 적용제외 기관은 36개소**(7.3%)

* 「공공기관 운영에 관한 법률」상 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관), 「지방공기업법」상 지방공기업

** 적용제외(시행령 제6조 제2항): ①해당연도 고용인원의 50% 이상 전문자격자 채용(17개소). ②정원 30인 미만(14개소), ③정원 10% 이상 감축(2개소), ④신규 지정(3개소)

□ 이행 현황

- (총괄) 적용기관 455개소 중 379개소(83.3%) 이행(+4.9%p)

구 분	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
• 의무이행률(%)	82.1	→ 89.4	→ 84.9	→ 86.5	→ 87.3	→ 78.4	→ 83.3
- 적용기관(개소)	447	→ 442	→ 436	→ 445	→ 465	→ 450	→ 455
(전년대비, %)	(10.6↑)	→ (1.1↓)	→ (1.4↓)	→ (2.1↑)	→ (4.5↑)	→ (3.2↓)	→ (1.1↑)
- 이행기관(개소)	367	→ 395	→ 370	→ 385	→ 406	→ 353	→ 379
(전년대비, %)	(13.6↑)	→ (7.6↑)	→ (6.3↓)	→ (4.1↑)	→ (5.5↑)	→ (13.1↓)	→ (4.9↑)

- (공공기관) 적용기관 306개소 중 248개소(81%) 이행(+5%p)

구 분	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
• 의무이행률(%)	82.8	→ 89.1	→ 84.2	→ 86.2	→ 85.8	→ 76	→ 81
- 적용기관(개소)	308	→ 303	→ 303	→ 304	→ 318	→ 304	→ 306
(전년대비, %)	(11.5↑)	→ (1.7↓)	→ (0.0)	→ (0.3↑)	→ (4.6↑)	→ (4.4↓)	→ (0.7↑)
- 이행기관(개소)	255	→ 270	→ 255	→ 262	→ 273	→ 231	→ 248
(전년대비, %)	(19.2↑)	→ (5.9↑)	→ (5.6↓)	→ (2.7↑)	→ (4.2↑)	→ (15.4↓)	→ (7.4↑)

- (지방공기업) 적용기관 149개소 중 131개소(87.9%) 이행(+4.3%p)

구 분	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
• 의무이행률(%)	80.6	→ 89.9	→ 86.5	→ 87.2	→ 90.5	→ 83.6	→ 87.9
- 적용기관(개소)	139	→ 139	→ 133	→ 141	→ 147	→ 146	→ 149
(전년대비증감, %)	(8.6↑)	→ (0.0)	→ (4.4↓)	→ (6.0↑)	→ (4.3↑)	→ (0.7↓)	→ (2.1↑)
- 이행기관(개소)	112	→ 125	→ 115	→ 123	→ 133	→ 122	→ 131
(전년대비증감, %)	(2.8↑)	→ (11.6↑)	→ (3.4↓)	→ (7.0↑)	→ (8.1↑)	→ (8.3↓)	→ (7.4↑)

참고 3

청년고용의무제 헌법심판 주요 의견

□ 위헌 의견(5명)

- ❶ (목적의 정당성과 수단의 적합성) 청년실업 해소, 경제성장과 사회 안정이라는 입법 목적 및 청년할당제의 수단으로의 적합성 수긍
- ❷ (과잉금지원칙 위반) 청년할당제는 근본책이 아니며 연성제도* 도입 가능, 다른 연령층의 취업기회 박탈·제한으로 침해의 최소성 위배
 - * 정원 외 고용할당, 자발적인 추가 고용에 대한 재정지원, 조세감면 등 혜택 제도
- ❸ (법익 균형성 위배) 제도로 얻는 공익보다 직업선택의 자유 제한, 능력주의의 중대한 예외로서 정의사회에 대한 믿음 훼손이 훨씬 큼
- ❹ (평등원칙 위반) 차별취급의 법체계와 부조화*, 역차별성** 등
 - * 고용상 연령차별을 금지하는 헌법(제11조), 고용정책법(제7조제1항), 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(제4조의4제1항), 국가인권위원회법(제2조 제3호), 국제노동기구 고령근로자의 평등대우와 보호에 관한 권고(제162호 제3조)
 - ** 역사적으로 차별을 받아온 장애인·여성 등 사회적 약자와 청년은 다르며, 청년은 고립되고 단절된 집단이 아니라 오히려 고용주가 선호하는 연령층으로서 적극적 평등실현조치 대상이 아니므로 청년할당제는 헌법적으로 정당화될 수 없음

□ 합헌 의견(4명)

- ❶ (목적의 정당성·수단의 적합성) 청년실업을 시급하게 해소하여 공익을 보호하려는 입법 목적 정당, 청년실업 완화 기여로 적합한 수단
- ❷ (피해의 최소성) 일정 규모 이상*의 공공기관에 상당한 예외**를 두고 적용, 한시 시행으로 타 연령층에 대한 취업의 자유 제한 최소화
 - * 공공기관 중 공기업, 준정부기관, 30명 이상 기타 공공기관, 30명 이상 지방공사·공단
 - ** ❶전년 대비 정원 10% 이상 감축, ❷지정·설치·설립된 당해연도, ❸전문 자격·경력 등 기준에 맞는 사람을 해당연도 고용인원의 50% 이상 고용하는 경우
- ❸ (법익 균형성) 제도 시행으로 35세 이상 구직자의 취업기회 불이익, 직업선택 자유 제한은 현실적으로 크지 않아* 이를 수인할 수 없는 정도라고 보기는 어렵고, 상대적으로 사회안정 등 공익은 큼
 - * (판결 당시) 수출입은행과 투자공사의 경우 최근 2년 동안 입사시험 응시자 중 35세 이상인 사람은 1% 남짓, 시험에 합격한 사람은 전원 34세 이하
 - ※ <참고> 공공기관 청년고용의무제 적용기관의 피보험자격 취득자 중 만 34세 이하 비율은 '18년 67.1%, '19년 66.5%, '20년 62.5% (고용보험 DB 추출)