

서울특별시 청년 기본 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제2272호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제 출 일 : 2024. 10. 16.
- 라. 회 부 일 : 2024. 10. 18.

2. 제안이유

- 제대군인이 군 의무 복무기간 동안 청년정책 혜택을 누리지 못한 점을 보완하여 그들의 권익 보호와 자립을 촉진함과 더불어 기타 약칭 및 위원회 관련 조항 등을 수정하여 조례 조문을 정비하고자 함

3. 주요내용

- 가. 청년정책 시행 시 의무복무 제대군인의 군 복무기간을 고려하여 정책 참여 대상자 연령 상한을 연장할 수 있도록 규정 (안 제24조)
- 나. 약칭 추가 및 수정 (안 제4조, 안 제5조, 안 제9조)
- 다. 위원회 분과회의 명칭 변경 및 위원회 간사 관련 조항 수정 (안 제9조 제10항 및 제11항)
- 라. 예산 범위 지원 내용 명시 (안 제14조)
- 마. 기타 경미한 사항 수정

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「제대군인 지원에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당사항 없음

다. 협의사항

(1) 법무담당관(규제심사): 규제없음

(2) 예산담당관(비용추계): 비용추계서 미첨부사유서 제출

(3) 감사담당관(부패영향평가): 원안동의

(4) 양성평등담당관(성별영향평가): 성평등에 미치는 영향 없음

(5) 평가담당관(공공갈등진단): 갈등사항 없음

(6) 조직담당관(위원회 신설): 해당없음

(7) 그 밖에 입법안의 시행과 관계가 있는 실·본부·국 검토의견: 해당없음

라. 입법예고(2024. 9. 12. ~ 10. 2.) 결과 : 의견 없음

5. 검토 의견

가. 개요

- 이번 「서울특별시 청년 기본 조례」 일부개정조례안은 의무복무 기간 동안 청년정책 혜택을 누리지 못한 청년의 권익을 보호하고 자립을 촉진할 수 있도록 청년정책 시행 시 의무복무 제대군인의 군 복무기간을 고려하여 정책 참여 대상자 연령 상한을 연장할 수 있는 근거규정을 신설(안 제24조)하고, 기타 약칭 및 위원회 관련 조항 등의 정비와 자구 수정을 하고자 하는 것임
- 한편, 같은 내용의 조문을 신설하는 「서울특별시 가족돌봄청년 지원에 관한 조례」 일부개정조례안이 함께 제출¹⁾되어 심의 중임

나. 검토 내용

(1) 조례 개정의 법적 근거

- 「제대군인지원에 관한 법률(이하, '제대군인법)」 제3조에서는 지방자치단체의 책무로 제대군인의 사회복귀 지원과 인력 개발·활용, 복무 경력 인정 및 기술 등의 사회 활용, 고용증진과 생활 안정에 대한 노력 등을 규정하고 있으며, 관련 시책의 수립 및 시행에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있도록 근거를 두고 있으므로 이번 일부개정조례안은 적법한 것으로 판단됨

「제대군인지원에 관한 법률」

제3조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 제대군인의 사회복귀 지원 및 그 인력의 개발·활용을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제대군인의 복무 경력이 사회에서 인정되고, 복무 중에 받은 교육과 습득한 기술 등이 사회에서 활용될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 제대군인의 고용증진과 생활안정을 위하여 필요한 노력을 하여야 한다.

④ 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지에 따른 제대군인의 사회복귀 지원이나 그 인력 개발 및 활용 등을 위한 시책의 수립·시행에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다.

1) 의안번호 2263, 제출일 : 2024.10.16., 보건복지위원회

(2) 신설 조문에 대한 검토 (안 제24조)

제24조(의무복무 제대군인에 대한 지원) 시장은 청년정책 시행 시 「제대군인지원에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 의무복무 제대군인의 군 복무기간을 고려하여 최대 세 살의 범위에서 정책 참여 대상자 연령 상한을 연장할 수 있다.

- 이번 일부개정조례안 제24조는 의무복무 제대군인의 군 복무기간을 고려하여 최대 세 살의 범위에서 청년정책 참여 대상자 연령 상한을 연장할 수 있는 근거를 마련하는 내용으로, 신설 조문의 구조와 표현에 대한 신중한 검토가 필요하다고 판단됨

“조문의 명확성 및 간결성”

- 이번 조례 개정의 제안이유와 목적을 살펴보면, ‘의무복무 제대군인’을 우대하여 정책 참여 및 지원 대상자의 연령 상한을 연장할 수 있는 일종의 특례를 두려는 것으로 이해할 수 있음
- 그러나 안 제24조 문장을 분석해 보면, “정책 참여 대상자 연령 상한”이 특례 적용 대상인 ‘의무복무 제대군인’만을 지칭하는지 해석상 불명확한 부분이 있어 이를 명확히 할 필요성이 있음
- 또한, 문장을 간결히 하고 조문해석의 명확성을 높이기 위해 ‘의무복무 제대군인’이라는 용어를 같은 조례 제3조(용어의 정의)에 규정하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각됨

“용어의 해석 및 적용”

- 안 제24조에서는 ‘의무복무 제대군인’을 「제대군인법」 제2조제1항제4호의 정의를 따르도록 하며, ‘의무복무 제대군인’의 ‘군 복무기간’을 고려하도록 명시하고 있는데, 이는 용어와 해석과 적용에서 혼란이 발생할 가능성이 있다고 판단됨

- 「제대군인법」 제2조제1항제4호에서는 ‘의무복무 제대군인’를 「병역법」, 「군인사법」, 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」에 따라 5년 미만의 기간을 현역, 보충역 또는 대체역으로 복무하고 전역한 사람으로 정의하고 있음. 이 중 “보충역”과 “대체역”의 경우에는 ‘군’에서 근무하지 않고 공익 분야에서 복무하는 경우도 있어 ‘군 복무’와 일치하지 않는 사례가 발생할 수 있음

「제대군인지원에 관한 법률」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “제대군인”이란 「병역법」, 「군인사법」 또는 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」에 따라 군 또는 공익 분야에서의 복무를 마치고 전역[퇴역·면역(免役) 또는 소집해제를 포함한다. 이하 같다]한 사람을 말한다.
2. ~ 3. (생략)
4. “의무복무 제대군인”이란 「병역법」, 「군인사법」 또는 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」에 따라 5년 미만의 기간을 현역, 보충역 또는 대체역으로 복무하고 전역한 사람을 말한다.

□ 병역의 종류

역종	현역		보충역	대체역
복무형태 (간부제외)	현역병 (육·해·공군, 해병대)	전환복무 (의무경찰, 의무해양경찰, 의무소방원)	사회복무요원, 예술·체육요원, 공중보건기사, 병역판정검사 전담의사, 공익법무관, 공중방역수의사, 전문연구요원, 산업기능요원	병역의무자 중 「헌법」이 보장하는 양심의 자유를 이유로 현역, 보충역 또는 예비역의 복무를 대신하여 병역을 이행하고 있거나 이행할 의무가 있는 사람으로서 「대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률」에 따라 대체역에 편입된 사람

□ 보충역 구분에 따른 복무기관(장소), 복무방법 등

1. 사회복무요원 : 공기업, 준정부기관, 지방공사, 지방공단, 지방의료원, 사립학교, 비영리기관 등
2. 예술·체육요원 : 해당분야에서 34개월 복무(봉사시간 이수)
3. 전문연구요원 : 연구기관에서 과학기술 연구·학문분야 종사
4. 산업기능요원 : 산업체에서 제조·생산 분야 종사

□ 대체역의 복무분야, 복무기관(장소) 등

1. 대체업무 : 대체복무기관인 교도소, 구치소 등 교정시설에서 36개월 동안 합숙복무
2. 복무분야 : 급식, 물품, 교정교화, 보건위생, 시설관리

※ 대체업무에 포함되서는 안되는 행위

- ① 무기·흉기를 사용하거나 이를 관리·단속하는 행위
- ② 인명살상 또는 시설파괴가 수반되거나 그러한 능력 향상을 위한 행위
- ③ 그 밖에 제1호 또는 제2호에 따른 행위와 유사한 행위

- 따라서 안 제24조에서 ‘군 복무기간’으로 규정하게 될 경우, ‘군’에서 복무한 기간만 고려하는 것인지, ‘군’에서 근무하지 않은 “보충역”과 “대체역”도 대상에 포함하는지에 대한 해석이 모호하여 그 의도가 명확하지 않고 혼란이 발생할 수 있을 것으로 보임
- 서울시는 현역, 보충역과 대체역으로 복무하고 제대한 사람 전부를 포함하여 상한 연장을 적용할 계획이므로, ‘군 복무기간’을 ‘복무기간’으로 수정하여 법령과 조례에서 용어의 일관성을 유지할 필요가 있을 것으로 판단됨

“특례의 기준 및 적용대상”

- 이번 일부개정조례안 제24조에서는 시장이 복무기간을 고려하여 연령 상한을 연장할 수 있도록 규정하고자 하는 것으로 그 적용 대상과 기준 등 세부적인 사항은 명시하지 않고 있으나, 관련 법령인 「제대군인지원법」 제16조(채용 시 우대 등)에서는 제대군인의 응시연령 상한 연장 기준을 대통령령에 위임하고 있으며, 같은 법 시행령 제19조에서는 복무기간에 대한 연장 기준과 연령을 구체적으로 규정하고 있음

「제대군인지원에 관한 법률」

제16조(채용 시 우대 등) ① 취업지원실시기관이 그 직원을 채용하기 위하여 응시연령을 정하여 채용시험을 실시하는 경우 그 채용시험에 응시하는 제대군인에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세 살의 범위에서 응시연령 상한을 연장하여야 한다.

「제대군인지원에 관한 법률 시행령」

제19조(응시연령 상한 연장) 법 제16조제1항에 따라 제대군인에 대한 채용시험 응시연령 상한을 다음 각 호와 같이 연장한다.

1. 2년 이상의 복무기간을 마치고 전역한 제대군인 : 3세
2. 1년 이상 2년 미만의 복무기간을 마치고 전역한 제대군인 : 2세
3. 1년 미만의 복무기간을 마치고 전역한 제대군인 : 1세

- 수혜적 성격의 법률에 대한 판례²⁾를 보면, 일부 대상에게 혜택을 제공하는 입법과 정책 추진은 합리적 근거에 기반해야 함을 알 수 있음. 따라서 이번 일부개정조례안 제24조의 연령 상한 연장의 적용 대상과 기준 등의 세부적인 사항을 정하는 데에는 신중한 접근을 통해 합리성을 확보해야 할 것이며, 결정된 사항은 시민들에게 투명하게 공개되어야 할 것임
- 합리적이고 신중한 결정과 행정의 민주성과 공정성을 확보하기 위한 방법으로, ▲연령 상한 연장의 세부 사항을 규칙으로 정하도록 위임하거나, ▲세부 사항을 현행 조례 제9조에 규정된 ‘청년정책조정위원회’의 심의·조정을 거치게 하는 방안을 논의할 필요성이 있다고 판단됨

(3) 약칭, 용어 및 자구 수정에 관한 사항 (안 제3조, 제4조, 제5조 등)

- 이번 일부개정조례안은 현행 조례의 약칭, 용어 및 자구를 법령 정비 기준에 맞게 수정하고자 하는 것으로, ‘자치법규 입안길라잡이(법제처, 2022)’에 따라 조례해석 및 적용의 명확성을 높이고 시민의 알 권리를 보장하는 측면에서 적절하고 타당하다고 판단됨

〈용어 및 자구 수정 관련 개정 사항 정리〉

1. 약칭 변경 및 적용 등

- ▶ “서울특별시(이하 “시”라 한다)” → 이하 조항에서 “서울특별시”, “서울시”를 “시”로 변경
- ▶ “「청년기본법」(이하 “법”이라 한다)” → 이하 조항에서는 “법”으로 사용
- ▶ “청년정책조정위원회(이하 “위원회”라 한다)” → 약칭을 생략

2. 자구 수정 등

- ▶ “수립시” → “수립 시”, ▶ “범위 내” → “범위”, ▶ “청년 시설” → “청년시설”
- ▶ “제1항, 제1항 및 제3항” → “제1항부터 제3항까지”, ▶ “19세~39세” → “19세부터 39세”

2) [판례] 군복무를 마친 자에 대해 일종의 혜택을 부여하는 것이라 할 수 있는바, 그러한 수혜적 성격의 법률에는 입법자에게 광범위한 입법형성의 자유가 인정되므로 그 내용이 합리적인 근거를 가지지 못하여 현저히 자의적일 경우에만 헌법에 위반된다. [전원재판부 2010헌마328, 2012. 8. 23.]

다. 종합의견

- 이번 「서울특별시 청년 기본 조례」 일부개정조례안은 ‘의무복무 제대군인’의 군 복무의 자긍심을 고취하고 사회 복귀를 지원하기 위해 청년정책 시행 시 ‘의무복무 제대군인’의 군 복무기간을 고려하여 정책 참여 대상자 연령 상한 연장의 근거를 마련하고자 하는 것으로,
- 「제대군인지원에 관한 법률」 제3조에서 제대군인의 사회복귀 지원 등을 지방자치단체의 책무로 규정하고 있고 조례에서 관련 시책의 수립과 시행에 필요한 사항을 정할 수 있도록 하였으므로 이번 일부개정 조례안은 타당한 것으로 판단됨
- 다만, 조문의 정책 적용대상을 명확히 하고 용어 사용의 혼란을 방지하기 위해 일부 용어와 자구 수정이 필요하며, 연령 상한 연장의 적용 대상과 기준 등 세부적인 사항을 정하는 데 있어서 공정성을 확보하기 위해 이를 별도의 규칙으로 정할 수 있도록 위임하거나, 현행 조례 제 9조에 규정된 ‘청년정책조정위원회’의 심의·조정을 거치게 하는 방안을 검토할 필요가 있다고 생각함