



제429회국회(정기회)
제14차 행정안전위원회

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈고용승계 확약 조건부 단순노무용역 입찰참가 허용 근거 마련〉
■ 이학영의원 대표발의(의안번호 제2212510호)

2025. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 고용승계 확약 조건부 단순노무용역 입찰참가 허용 근거 마련	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이학영의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 8. 29.
3. 회 부 일 : 2025. 9. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에서 근로자의 고용 승계에 관한 별도 규정을 두고 있지 않음.

그런데 대법원은 청소·경비·시설물관리 등 단순노무용역에 있어 고용 승계에 대한 근로자의 합리적 기대를 인정하며 정당한 사유 없는 승계 거부는 부당해고와 같다고 판시한 바 있음. 또한, 정부는 용역근로자 근로조건 보호 지침을 통해 특별한 사정이 없는 한 고용 승계를 할 것을 계약서에 명시하도록 권고하고 있으나, 법적 구속력이 없어 실효성이 부족한 실정임.

이에 지방자치단체를 대상으로 하는 계약 중 단순노무용역의 입찰에 참가하고자 하는 경우 계약상대자로 하여금 특별한 사정이 없는 한 이전 계약상대자가 고용한 근로자의 고용을 승계하겠다는 내용의 확약서를 제출하도록 하고, 이를 이행하지 아니할 경우 계약을 해지하고 2년 이내 범위에서 입찰 참가자격을 제한하도록 하여 용역근로자의 고용안정을 보장하려는 것임(안 제31조제1항제8호의2 및 제31조의6 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 고용승계 협약 조건부 단순노무용역 입찰참가 허용 근거 마련

개정안은 청소·경비·시설물관리 등 단순한 노무를 제공하는 용역(이하 “단순노무용역”이라 함)을 대상으로 입찰에 참가하고자 하는 경우 각 특별한 사정이 없는 한 이전 계약상대자가 고용한 근로자의 고용을 승계하겠다는 내용의 확약서를 제출하는 경우에 한하여 입찰참가를 허용하고, 확약을 이행하지 않을 경우 낙찰을 취소하거나 입찰참가자격을 제한하는 등의 제재를 부과할 수 있도록 하려는 것임(안 제31조 제1항 8호의2 및 제31조의6 신설).

[illegible]

“고용승계”란 근로자와 사용자와 사이에 형성되었던 근로관계가 경영주체(사용자 또는 기업)의 변경 등에도 불구하고 새로운 사용자와 사이에 그대로 이전되는 것을 의미함¹⁾).

지방자치단체를 대상으로 하는 계약을 체결하여 단순노무용역에 종사하는 근로자의 경우 「근로기준법」의 적용을 받는데, 현행 「근로기준법」 등 관계 법률은 기업의 합병·분할, 영업양도, 수탁업체의 변경 등의 경우에 고용승계가 이루어지는 것인지에 대한 명시적인 규정을 두지 않고 있음.

이에 따라, 공공부문의 단순노무용역 종사 근로자의 경우 법원의 해석과 고용노동부의 「용역근로자 근로조건 보호지침」에 따라 고용승계 여부가 결정되고 있음.

대법원은 영업양도, 기업 합병 등의 경우에는 고용승계를 폭넓게 인정하는 태도를 보이고 있으나²⁾, 수탁관계 변경 시에는 제한적으로 고용승계를 인정하고 있음.

1) 웹사이트 검색 (노동OK → 노동용어 → 고용승계)

2) 영업의 양도라 함은 일정한 영업목적에 의하여 조직화된 업체 즉 인적, 물적 조직을 그 동일성을 유지하면서 일체로서 이전하는 것을 말하는 것이고(당원 1968.4.2. 선고 68다185 판결 참조), 영업이 포괄적으로 양도되면 양도인과 근로자 간에 체결된 고용계약도 양수인에게 승계된다고 보아야 할 것인바 (이하 생략) (대법원 1991. 8. 9. 선고 91다15225)
회사의 합병에 의하여 근로관계가 승계되는 경우에는 종전의 근로계약상의 지위가 그대로 포괄적으로 승계되는 것이므로 합병 당시 취업규칙의 개정이나 단체협약의 체결 등을 통하여 합병 후 근로자들의 근로관계의 내용을 단일화하기로 변경 조정하는 새로운 합의가 없는 한 합병 후 존속회사나 신설회사는 소멸회사에 근무하던 근로자에 대한 퇴직금 관계에 관하여 종전과 같은 내용으로 승계하는 것이라고 보아야 할 것이다.(이하 생략) (대법원 1994. 3. 8. 선고 93다1589)

구체적으로, 새로운 용역업체가 종전 용역업체 소속 근로자에 대한 고용을 승계하여 새로운 근로관계가 성립될 것이라는 신뢰관계가 형성되었다면 특별한 사정이 없는 한 근로자에게는 그에 따라 새로운 용역업체로 고용이 승계되리라는 기대권이 인정된다고 하여 이른바 ‘고용승계기대권’을 인정하고 있으며, 고용승계기대권의 인정 여부는 구체적인 계약 내용, 용역계약의 체결 경위 및 동기, 기존 관행 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다고 판시하였음.³⁾

즉, 단순노무용역계약의 경우 새로운 용역업체와 계약을 체결하더라도 ‘고용승계기대권’이 인정되지 않는 경우 종전 계약업체와의 고용이 승계되지 않을 가능성이 존재하는 것임.

공공부문은 2019년부터 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 마련하여 계약체결 시 계약서에 특별한 사정이 없으면 고용을 승계하고 용역계약기간 중 고용을 유지하며 근로조건 보호 관련 사항을 위반할 경우 계약을 해지하고 향후 입찰참가자격을 제한할 수 있다는 내

3) 도급업체가 사업장 내 업무의 일부를 기간을 정하여 다른 업체(이하 ‘용역업체’라고 한다)에 위탁하고, 용역업체가 위탁받은 용역업무의 수행을 위해 해당 용역계약의 종료 시점까지 기간제근로자를 사용하여 왔는데, 해당 용역업체의 계약기간이 만료되고 새로운 용역업체가 해당 업무를 위탁받아 도급업체와 사이에 용역계약을 체결한 경우, 새로운 용역업체가 종전 용역업체 소속 근로자에 대한 고용을 승계하여 새로운 근로관계가 성립될 것이라는 신뢰관계가 형성되었다면, 특별한 사정이 없는 한 근로자에게는 그에 따라 새로운 용역업체로 고용이 승계되리라는 기대권이 인정된다. 이와 같이 근로자에게 고용승계에 대한 기대권이 인정되는 경우 근로자가 고용승계를 원하였는데도 새로운 용역업체가 합리적 이유 없이 고용승계를 거절하는 것은 부당해고와 마찬가지로 근로자에게 효력이 없다. 이때 근로자에게 고용승계에 대한 기대권이 인정되는지 여부는 새로운 용역업체가 종전 용역업체 소속 근로자에 대한 고용을 승계하기로 하는 조항을 포함하고 있는지 여부를 포함한 구체적인 계약내용, 해당 용역계약의 체결 동기와 경위, 도급업체 사업장에서의 용역업체 변경에 따른 고용승계 관련 기존 관행, 위탁의 대상으로서 근로자가 수행하는 업무의 내용, 새로운 용역업체와 근로자들의 인식 등 근로관계 및 해당 용역계약을 둘러싼 여러 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다. (대법원 2021. 4. 29. 선고 2016두57045)

용을 명시하도록 하고 있음⁴⁾.

그런데, 판례에 따라 고용승계를 인정할 경우 개별 사건의 근로자는 소송을 거쳐 구제를 받아야하므로 구체적인 사정에 따라 구제 여부가 달라질 수 있어 안정적으로 고용승계를 보장하기 어려운 측면이 있으며, 지침은 법률과 비교하여 대외적 구속력이 부족하므로 법적 안정성이 낮고 실효성이 떨어지는 문제가 있음.

이에 개정안은 단순노무용역계약 시 지방자치단체가 고용승계 확약조건부로 입찰참가를 허용하고 이를 위반한 자에 대해 제재를 부과할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로 단순노무용역 근로자의 고용안정성을 보장하려는 취지로 보임.

고용승계 확약 조건부로 입찰참가를 허용할 경우, 계약서 상에 고용승계에 대한 신뢰관계가 형성되었다는 점을 명확화하여 대법원이 판례를 통해 명시한 고용승계기대권이 인정되는데 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안 검토에 있어서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 고용승계 확약을 준수하지 않을 시 의무적으로 입찰참가자격을 제한하면서 낙찰취소 또는 계약의 해제·해지 조치를 부과하도록 하고 있는데, 현행법상 제재 사유와 비교할 때 이러한 제재 수준이 적정한지 논의할 필요가 있음.

4) 관계부처합동, ‘용역근로자 근로조건 보호지침 설명자료’, 2019.9

현행 「지방계약법」에 따른 입찰참가자격제한 및 낙찰취소·계약의 해제·해지 사유는 다음과 같으며, 관계 공무원 등에게 금품을 제공하거나 입찰과정에서 거짓된 서류를 제출하는 경우 제재조치를 중복하여 부과하고 있음.

<현행 「지방계약법」상 입찰참가자격제한 및 낙찰취소 등 사유>

구 분	의무/재량	사 유
입찰참가 자격제한	의무	계약 이행 시 부실·조잡 또는 부정한 행위
		입찰 담합 행위 (가격, 물량 등)
		하도급 제한 규정 위반 등 부당 하도급
		사기 등 부정한 행위로 지방자치단체에 손해
		공정위·중기부장관의 제한 요청
		관계 공무원 등에게 금품·이익 제공
		계약보증금 미납 등으로 계약 체결 의무 위반
		입찰·계약 서류 위조·변조 및 경쟁 공정 집행 저해 우려 등
낙찰취소 및 계약해제·해지	의무	계약보증금 세입 조치된 경우
		입찰과정에서 거짓 서류 제출
		청렴서약서 위반 (금품·향응 제공 등)
	재량	의무 사유 & 법률상 금지되거나, 취소·해제 시 계약 목적 달성이 어렵거나 지방자치단체에 손해가 발생하는 경우
		정당한 이유 없는 계약담당자의 이행 촉구 불응
		부도, 파산, 영업정지 등으로 인한 계약 이행 곤란
		계약서에 포함된 해제·해지 사유 발생
계약해제·해지	의무	지연배상금 10% 이상 & 계약 이행 불가능 명백
낙찰취소	재량	

둘째, 개정안에 따라 고용승계기대권이 인정될 수 있는 여건이 마련된다고 하더라도 고용승계가 이루어지지 않는 경우 개별 근로자는 소송을 통해 구제를 받아야 한다는 한계가 존재한다는 점을 고려할 필요가 있음.

즉, 단순노무용역 종사 근로자에 대한 고용승계가 안정적으로 이루어지기 위해서는 「지방계약법」 뿐만 아니라 「근로기준법」 등 관계 법령의 개정이 함께 이루어질 필요가 있어 보임.

이와 관련하여, 사업이전 시 근로관계가 승계된다는 점을 법률에 명문화하는 내용의 「사업이전에서의 근로자 보호 등에 관한 법률안」⁵⁾, 수탁 사업체 변경 시 새로 변경된 수탁 사업체의 사업주에게 고용승계 노력 의무를 부여하는 것을 내용으로 하는 「고용정책 기본법 일부개정 법률안」⁶⁾ 등이 기후환경에너지노동위원회에 계류 중이므로 해당 의안의 심사경과도 함께 고려할 필요가 있음.

셋째, 법제적 측면에서 개정안이 「지방계약법」 제31조제1항제8조의 2에 고용승계 확약 불이행을 입찰참가자격 제한 사유를 신설하는 것과 마찬가지로, 동법 제30조의2(계약의 해제·해지 등)에도 해당 내용을 추가할 필요가 있어 보임.

이때, 「지방계약법」 제30조의2의 경우 지방자치단체의 장 또는 계

5) 의안번호 제2201163호, 송옥주의원 대표발의, 2024.06.28. 발의

6) 의안번호 제2209829호, 강훈식의원 대표발의, 2025.04.15. 발의

약담당자가 낙찰자 결정 취소하거나 계약을 해제·해지할 수 있는 사유와 의무적으로 하여야 하는 사유를 구분하여 규정하고 있다는 점을 감안할 필요가 있음⁷⁾.

참고로, 행정안전부는 고용승계 등 근로자의 권리보호에 관한 사항은 「근로기준법」 등 근로관계 법령에 규정하는 것이 타당하다는 점, 「지방계약법」 제6조의3에 따라 계약체결 시 지방자치단체의 장 등이 「근로기준법」 등 근로관계 법령을 준수하도록 하는 내용을 계약서에 포함할 수 있다는 점 등을 근거로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

서울특별시 교육청은 고용승계 여부를 발주청이 직접 심사하는 경우 계약 자율성이 침해될 수 있다는 점, 발주청이 고용의 적정성을 심사하게 되는 경우 현장 부담이 증가하고 분쟁이 발생할 가능성이 증가한다는 점, 낙찰취소 및 최대 2년간 입찰참가자격 제한은 과도한 제재로 영세업체에 피해를 줄 수 있다는 점 등을 고려하여 개정안에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

법무부는 낙찰취소나 계약해제는 계약의 효력을 소멸시키는 행위로

7) 「지방계약법」

제30조의2(계약의 해제·해지 등) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 낙찰자 결정을 취소하거나 계약을 해제 또는 해지할 수 있다.

(각호 생략)

② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항제2호의 경우에는 계약을 해제하거나 해지하여야 하고, 같은 항 제1호·제3호 및 제4호의 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 낙찰자 결정을 취소하거나 계약을 해제 또는 해지하여야 한다.

(각호 생략)

이 경우 노무의 특성상 원상회복의무를 이행하기 어렵고 대법원이 노무에 대한 소급효를 제한⁸⁾하고 있다는 점, 제재수단의 세부절차와 제재수단을 선택하는 기준 등을 구체적으로 규정하고 있지 않아 공무원의 자의적 집행이 이루어질 수 있어 명확성 원칙에 반할 수 있다는 점⁹⁾ 등을 고려하여 보완 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5337

8) 다만 그와 같이 근로계약의 무효 또는 취소를 주장할 수 있다 하더라도 근로계약에 따라 그동안 행하여진 근로자의 노무 제공의 효과를 소급하여 부정하는 것은 타당하지 않으므로 이미 제공된 근로자의 노무를 기초로 형성된 취소 이전의 법률관계까지 효력을 잃는다고 보아서는 아니 되고, 취소의 의사표시 이후 장래에 관하여만 근로계약의 효력이 소멸된다고 보아야 한다 (대법원 2017.12.22. 선고 2013다25194, 25200 판결 참조)

9) 구체적으로, 계약의 취소·해제, 해지는 각 법률효과와 수범자에 미치는 영향이 다름에도 구체적 기준 없이 공무원에게 일괄적으로 취소·해제·해지 권한을 부여하면, 수범자는 자신이 어떤 제재를 받을지 예측하기 어려워 법적 혼란이 야기될 가능성이 있고 공무원의 자의적 집행으로 피해가 중대해질 우려가 있으므로 구체적 사실 등을 고려하여 제재의 예외 사유를 규정하거나 제재수단의 기준을 하위입법에 위임하는 등 제재를 부과함에 있어 세부적인 절차와 기준을 보완할 검토가 필요하다는 입장임.