제429회국회(정기회)
제6차 기후에너지환경노동위원회

근로기준법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 수급 사업체의 기존 근로계약 승계 의무 규정 신설 >
▣ 강득구의원 대표발의(의안번호 제2211978호)

2025. 11.

기후에너지환경노동위원회

전 문 위 원 한 석 현

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 2

1. 수급 사업체의 기존 근로계약 승계 의무 규정 신설 ····· 2

Ⅰ. 제안경위

2025년 8월 5일 강득구의원이 대표발의한 근로기준법 일부개정법률안은 2025년 8월 6일 우리 위원회에 회부되었음.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

아파트 경비·미화 노동자들은 관행적인 단기근로계약의 반복, 용역업체 변경 시 근로계약이 사용자 측의 의사에 따라 달라지기 때문에 불투명한 고용승계로 인해 상시적인 고용불안에 시달리는 등 열악한 근무환경에 처해 있음.

한편 관계부처 합동(기획재정부, 행정안전부, 고용노동부)으로 작성된 '용역근로자 근로조건 보호지침'은 용역계약 체결 시 특별한 사정이 없는 한 고용을 승계하도록 계약서에 명시하도록 하고 있으나 강제력이 없어 실효적인 구속력을 행사하지 못하고 있음.

이에 도급 사업의 수급 사업체가 변경되더라도 노동자의 근로계약이 승계될 수 있도록 규정함으로써 아파트 경비·미화 노동자 등 간접고용 노동자의 노동권을 보호하고자 함(안 제23조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 수급 사업체의 기존 근로계약 승계 의무 규정 신설

가. 개정안의 주요내용

개정안은 도급된 사업의 전부 또는 일부가 수급 사업체의 변경 등에 따라 이전되는 경우 기존 수급 사업체의 근로자의 근로계약을 변경된 수급 사업체가 승계하도록 하고(안 제23조의2제1항), 변경된 수급 사업체가 승계를 거부하기 위해서는 대통령령으로 정하는 합리적 이유가 있어야 함을 규정함(안 제23조의2제2항).

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제23조의2(도급 사업 이전에 따른 용역 제공 근로자의 보호) ① 도급에 따른 사업의 전부 또는 일부가 수급 사업체의 변경 등에 따라 이전되는 경우에 해당 근로자의 근로계약은 사업 이전에 따라 변경된 수급 사업체에 승계된다. ② 제1항의 변경된 수급 사업체가 종전 수급 사업체 소속 근로자의 근로계약의 승계를 거부하

	기 위해서는 대통령령으로 정하는 합리적 이유가 있어야 한다.

나. 검토의견

현행법에는 용역업체의 변경에 따른 고용승계에 관하여 회사법 또는 근로관계법률에 별도로 규정된 바가 없어 법원의 해석에 따라 이를 규율하고 있음.

법원은 수탁업체 변경에 따른 고용승계는 원칙적으로 인정하고 있지 않은 경향을 보이나,[1] 최근 고용승계 기대권을 인정하는 형태로 고용승계를 일부 인정하는 판시를 한 바 있음.[2]

---

1) 대법원 2001. 7. 13. 선고 2001두3709
…근로관계가 원고 회사에 승계되기 위하여는…위수탁관리계약이 형식적이고 명목적인 것에 불과할 뿐이어서 그 직원들이 입주자대표회의에 종속적인 지위에서 근로를 제공하고 그 대가로 임금을 지급받는 등 입주자대표회의와 사이에 적어도 묵시적인 근로계약관계가 성립하여 위탁관리업체의 변경이 관리사무소 직원들에 대한 노무지휘권의 수임자를 바꾼데 불과한 것으로 볼 수 있어야 할 것인데…

2) 대법원 2021. 4. 29. 선고 2016두57045
…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(대법원 2011. 4. 14. 선고 2007두1729 판결, 대법원 2016. 11. 10. 선고 2014두45765 판결 등 취지 참조). 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.

한편 정부는 공공부문의 용역근로자 사용과 관련하여 「용역근로자 근로조건 보호지침」,[3] 공공부문의 민간위탁 사무에 대하여 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」[4]을 통해 용역계약 시 신규 수급사업주의 고용승계를 명시하도록 규정하여 공공부문에서는 수급사업주 변경이 있더라도 고용승계 및 계약기간 중 고용유지가 이루어질 수 있도록 유도하고 있음.

또한, 2020년 고용노동부가 발표한 「사내하도급근로자 고용안정 및 근로조건 보호 가이드라인」에서는 도급사업주는 사내하도급[5]계약이 해지되어 수급사업주가 변경되는 경우 고용승계 등의 방법으로 직전 수급사업주의 사내하도급 근로자에 대한 고용 및 근로조건이 유지될 수 있게 노력하도록 규정하고 있어[6] 민간영역에서도 수급 사업주 변경에 따른 근로자의 고용불안이 완화될 수 있도록 권고하고 있음.

그러나 개별 사건의 근로자로서는 소송을 거쳐 구제를 받아야 하고 구체적인 사정에 따라 구제 여부가 달라질 수 있어[7] 안정적인 근로관계의 승계가 보장되기 어려운 측면이 있고, 정부 차원의 지침 및 가이드라인 위반 시 제재가 없어 실효성이 낮으며, 대체로 공공부문에 제

---

3) 관계부처 합동(2019), 「용역근로자 근로조건 보호지침 설명자료」, p. 3.

4) 관계부처 합동(2019), 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」, p. 8.

5) 도급사업주가 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 다른 사업주에게 맡기고 자신의 사업장(도급사업주가 제공하거나 지정한 경우로서 도급사업주가 지배·관리하는 장소를 포함)에서 해당 업무를 이행하도록 하는 것을 말함(파견근로 제외).

6) 고용노동부(2020), 「사내하도급 근로자 고용안정 및 근로조건 보호 가이드라인」, p. 3.

7) 최근 서울고등법원은 용역업체 변경 시 정년을 도과한 근로자에 대해 고용승계 기대권을 인정한 제1심 판결을 취소하고 고용승계 기대권이 인정되지 않는다고 판단했음.
서울고등법원 2023. 11. 16. 선고 2023누32657 판결(2023. 12. 9. 확정)

한적으로 적용되어 민간부문에 영향력을 미치는 것에 한계가 있는 등 현행 제도상의 문제점이 있음.

이에 개정안은 수급 사업체 변경 시 고용승계에 대한 기대권의 인정 여부와 관계없이 신규 수급사업자가 기존 수급사업자가 고용한 근로자의 고용을 승계하고 근로조건을 유지하는 것을 법률로 정하려는 것으로, 하청근로자의 안정적인 고용을 도모하고 그 지위를 두텁게 보호할 수 있다는 점에서 의의가 있다고 볼 것임.

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 추가적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 신규 수급사업자로서는 기존 수급사업자의 근로자에 대한 권리·의무관계의 승계에 관한 내용을 포함한 계약이 이루어지지 않았음에도 이를 수용하여야 하는데, 이는 계약당사자가 계약의 내용을 자유롭게 형성할 수 있도록 하는 계약 자유의 원칙에 부합하기 어려울 소지가 있고, 신규 수급사업자로서는 높은 수준의 고용부담이 발생할 가능성이 있으며, 이로 인해 신규 수급사업자가 시장에 새롭게 참여하기 어려운 등 사업자간 경쟁을 둔화시킬 우려가 있음.

둘째, 개정안의 규정 중 일부 내용에 대한 구체화가 필요할 것으로 보임.

예컨대 ① 도급에 따른 사업의 전부 또는 일부가 이전되는 경우에 대하여 이를 계약상의 사업체 이전에 한정지을 것인지, 영업내용의 동

질성 여부에 대해서까지 판단할 것인지, 자산의 이전을 포함하는지 등 이전을 판단하는 기준이 명확하지 않은 측면이 있음. ② 개정안은 도급 사업 이전 시 '근로자의 근로계약'을 승계의 대상으로 하고 있는데, 사업이전인이 작성한 취업규칙에 따라 사업이전인과 근로자 사이에 적용되던 일체의 권리 및 의무관계가 승계되는 것인지 여부를 명확히 할 필요가 있을 것으로 보임. ③ 또한 변경된 수급 사업체가 승계를 거부하기 위한 '대통령령으로 정하는 합리적 이유' 와 관련하여, 구체적인 사유를 하위법령에 위임하더라도 어떤 사유가 합리적 이유에 해당하는지 대강의 기준을 예측 가능한 형태로 제시한 상태에서 위임 문구를 규정할 필요가 있음. 따라서 개정안의 심사 과정에서 일부 용어에 대한 명확화에 대한 논의 등이 필요할 것으로 보임.

셋째, 개정안은 '도급관계에서 수급 사업자가 변경된 경우'에 한정하여 근로자의 고용승계를 규정하고 있는데, 다양한 사업이전의 형태를 고려할 필요성이 있을 것으로 보임.

개정안은 도급에 따른 사업이 이전되는 경우 근로자에 관한 권리·의무는 사업 이전에 따라 변경된 '**수급 사업체**'가 승계한다고 규정하고 있는바, 개정안이 규율하고자 하는 사업 이전은 도급관계의 존재를 전제로 수급자가 변경되는 경우를 의미하는 것으로 해석됨. 구체적으로 살펴보면, 개정안의 사업 이전은 사업주를 위하여 계약관계에 있던 기존 용역업체 등이 계약기간 종료 등의 이유로 사업 수행을 중단하고, 신규 용역업체 등이 기존 용역업체가 수행하던 사업을 계속하여

수행하는 **‘수급 사업체의 변경’**을 의미한다고 볼 것임.

이때, 사업이전에 대하여는 영업양도, 회사합병·분할, 도급관계의 종료 등 다양한 유형의 사업이전이 가능할 것인데, 이들에 대해서는 고용승계에 관한 규정을 적용하지 아니하고 수급 사업자 변경 경우에만 한정하여 근로자의 고용승계를 규정하는 것은 형평성 측면에서 문제가 될 우려가 있으므로, 다양한 사업이전의 형태를 고려한 개정안의 논의가 필요할 것으로 보임.[8)]

참고로, 고용승계 의무에 대한 해외 입법례를 살펴보면, EU 지침의 경우 영업양도와 용역업체 변경 중 일정한 경우에 한하여 고용승계 의무를 인정하고 있고, 영국은 하청업체 변경에도 업무의 동일성이 인정되면 고용승계의 대상으로 하며, 독일과 프랑스는 하청업체 변경이 사업이전에 해당하는지 여부에 대하여 해석과 판례를 통해 해결하고 있음.[9)]

개정안에 대하여 고용노동부는 청소·경비 등 서비스 외주화의 확산으로 취약해진 하청근로자의 고용안정 및 근로조건을 보호하기 위해 개정의 필요성에는 공감하나, ‘사업 이전’의 정의나 범위에 대해 법령 등에 명확한 규정이 없는 만큼, 법 적용대상이나 고용승계 기준 등을

---

8) 참고로 우리 위원회에는 영업양도, 회사의 분할·합병, 수급 사업자의 변경 등 다양한 사업 이전 시 근로자 등에 대한 권리의무관계 승계를 규정하고 있는 「사업이전에서의 근로자 보호 등에 관한 법률안」(송옥주의원 대표발의, 제2201163호), 「사업이전 등에 있어 근로자 보호 등에 관한 법률안」(김태선의원 대표발의, 제2203990호) 이 계류 중임.

9) 구체적인 사업이전에 따른 고용승계 등에 관한 해외 사례는 ‘참고: 사업이전에 따른 고용승계 등에 관한 해외 사례(고용노동부)’ 참조

구체화하지 않을 경우 혼선이 우려되므로 이러한 점을 고려하여 면밀하고 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

구체적으로, 고용노동부는 고용승계를 지나치게 광범위하게 인정할 경우, 도급업체의 경영상 어려움[10]이 발생할 수 있고, 하청업체의 전문성·건전한 운영 담보가 어려워질 우려[11]가 있으며, '고용승계 의무화' 방식에 대해 보다 구체적인 보호 범위·인정 기준 등을 논의할 필요가 있으므로 고용 보호가 시급한 분야에서부터 우선 도입 후, 단계적(규모·업종 등)으로 범위를 확대하는 방안도 고려될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5540

10) 예) 하청업체의 업무수행능력이 부족하여 하청 변경이 필요한 경우에도 고용승계가 가능한 신규업체를 찾아야 하는 경우

11) 예) 새로 계약을 체결하는 수급업체가 이미 자체 전문인력을 보유한 경우에도 그 활용에 제약이 있을 수 있음에 따라 하청업체의 전문성 등 건전한 운영의 담보가 어려울 수 있음

참고 **사업이전에 따른 고용승계 등에 관한 해외 사례(고용노동부)**

□ EU 사업이전 지침의 내용 및 효력

< 내용 >

○ **「사업이전 지침*」**을 1977년 제정('98, '01년 개정)하여 **사업이전** 시 **고용승계 의무**를 부여하여 근로조건 보호

* 「기업·사업 또는 기업·사업 일부 이전시 근로자의 권리 보호에 관한 회원국 법제의 접근에 관한 유럽연합 이사회 지침」

** **"사업이전"**이란 **"economic entity**(통상 '경제적 실체'로 번역)가 **동일성을 유지한 채 이전**되는 것"을 말하며, **경제적 실체**란 **경제활동의 수행을 목적으로 하는 자원의 조직적 집합**을 의미(Article 1)

- **유럽사법재판소**는 "**사업이전 해당 여부**"는 **건물·시설 등 유형자산의 이전, 기술·노하우·거래처 등 무형 자산의 가치, 이전된 근로자 비율, 이전 전후 사업 내용의 유사성** 등을 **종합적으로 고려하여 판단**

○ 사업이전의 시점 존재하는 **근로계약 또는 고용관계**로부터 발생한 인도인의 권리와 의무**는 사업이전에 의하여 인수인에게 이전** (Article 3)

- 기존 단체협약의 종료 때까지 또는 새로운 단체협약이 발효될 때까지 인수인은 기존 단체협약에서 정한 근로조건을 준수

○ **사업이전 그 자체**는 해고의 근거가 될 수 없음, 그러나 **경제적 이유, 기술적 이유 또는 조직상 이유**로 인하여 **노동력에 변화가 초래되는 경우**에 발생할 수 있는 해고는 금지되지 않음 (Article 4)

< 효력 >

○ **'유럽연합의 법령 입안을 위한 공동 실무가이드*'**에 따르면 EU 법령안은 구속력 여부에 따라 규정(regulation), 지침(directive), 결정(decision), 권고(recommendation) 등으로 구분

* Joint Practical Guide for the Drafting of Community Legislation, 유럽의회·이사회 및 위원회가 공동으로 마련한 입법매뉴얼

- **지침(directive)**의 경우 **회원국들에게 그 내용을 집행함**에 있어 충분한 재량권을 부여하기 위해 대강의 내용만을 정하는 방식으로 입안되어야 함(직접 적용되고 그 자체로 구속력을 가지는 규정(regulation)과 차이)

□ 주요 국가 사업이전 고용승계 규정

○ **(독일) 민법 제613조a**에 따라 **사업이 이전**(사업 또는 사업의 일부가 법률행위에 의해 다른 소유자에게 이전되는 경우)되는 경우 **근로관계상 권리와 의무**도 함께 이전, 다만 **하청업체 변경**이 **사업이전에 해당하는지 여부는 해석과 판례를 통해 해결**

○ **(프랑스) 노동법전 L.1224-1조**에 따라 **사업의 양도, 합병, 이전** 등의 경우 **근로계약 승계**를 규정, **하청업체 변경**이 **사업이전에 해당하는지 여부는 해석과 판례를 통해 해결**

○ **(영국) '06년 사업이전(고용보호) 규정**(The Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulation, 2006) 제정하여 고용승계 보장

- 영국은 EU 지침의 **'사업이전' 뿐만 아니라 하청업체 변경***의 경우에도 **"업무의 동일성이 인정"**되면 **고용승계 등 대상**으로 함

* 1) 원청이 해오던 업무가 정지되고 대신 다른자가 원청을 위하여 업무를 하는 경우 2) 하청이 원청을 위하여 해오던 업무가 중지되고 그 대신 다른 자가 그 업무를 하는 경우(하청의 변경), 3) 하청이 원청을 위하여 해오던 업무가 중지되고 원청이 직접 그 업무를 하는 경우

- 다만, 하청업체 변경 중 ▲**일회적인 특정 거래 혹은 단기 작업**인 경우, ▲관련된 업무가 **모두 혹은 대부분 원청의 사용을**

위한 재화를 공급하는 경우에는 **고용승계 대상에서 제외하는 등 일정한 예외를 두고 있음**

○ **(일본) 분할**에 대해서만 **입법 → 상법 개정**으로 **'노동계약'**을 **분할계획서의 기재사항**으로 규정, **분할시 근로관계 승계 규정**(회사분할에 따른 근로계약의 승계 등에 관한 법률 제정)

* 합병 등의 경우 상법 및 판례법리 등에 비추어 고용관계 등 포괄승계