



제429회 국회 (정기회)
제6차 기획재정위원회

공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈단순노무용역 입찰 시 고용 승계 협약서 제출 의무 부과〉

■ 이학영의원 대표발의 (의안번호 제2212490호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 단순노무용역 입찰 시 고용 승계 협약서 제출 의무 부과 (안 제39조제2항 및 제3항 신설 등)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 이학영의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 8. 28.

다. 회 부 일 : 2025. 8. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에는 공공기관이 체결하는 계약에서 용역 근로자의 고용승계에 관한 별도 규정을 두고 있지 않음.

그러나 대법원은 청소·경비·시설물관리 등 단순노무용역에 있어 고용승계에 대한 근로자의 합리적 기대를 인정하며 정당한 사유 없이 이를 승계하지 않는 경우 부당해고로 볼 수 있다고 판시한 바 있음. 정부 또한 용역근로자 근로조건 보호지침을 통해 단순노무용역 계약 시 특별한 사정이 없는 한 고용승계를 계약서에 명시하도록 권고하고 있으나, 해당 지침은 법적 구속력이 없어 실효성이 부족한 실정임.

이에 공공기관이 단순노무용역에 관한 계약을 체결함에 있어 입찰 참가자에게 특별한 사정이 없는 한 기존 계약상대자가 고용한 근로자를 고용승계 하겠다는 내용의 확약서를 제출하도록 하고, 이를 이행하지 않을 경우 계약 해지 및 일정 기간 입찰 참가자격을 제한하도록 하여 용역 근로자의 고용안정을 보장하려는 것임(제39조제2항 및 제3항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 단순노무용역 입찰 시 고용 승계 협약서 제출 의무 부과 (안 제39조제2항 및 제3항 신설 등)

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 단순노무용역 입찰 시 고용 승계 협약서 제출 의무 부과 신설 (안 제39조제2항 및 제3항 신설 등) - 공기업·준정부기관의 장은 청소·경비·시설물관리 등 대통령령으로 정하는 용역의 입찰 참가자에게 특별한 사정이 없는 한 <u>이전 계약상대자가 고용한 근로자의 고용을 승계하겠다는 협약서를 제출받아야 하고, 정당한 이유 없이 협약을 이행하지 아니한 경우 낙찰을 취소하거나 계약을 해제·해지하고 부정당업자로서 입찰참가자격을 제한해야 함</u>

개정안은 공공기관이 체결하는 계약 중 청소·경비·시설물관리 등 단순노무용역의 경우 입찰참가자가 기존 근로자의 고용을 승계하겠다는 내용의 협약서를 제출하도록 하고, 정당한 이유 없이 협약을 이행하지 아니한 경우 낙찰을 취소하거나 계약을 해제·해지하며 부정당업자로서 입찰참가자격을 제한하는 것을 주요 내용으로 함.

공공부문 단순노무용역 근로자의 고용환경 개선이 사회적 이슈로 부각됨에 따라, 정부는 용역근로자의 고용안정 및 처우개선 방안을 담은 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」을 2011년 11월에 발표하고 용역근로자 근로조건을 보호하기 위하여 공공부문이 준수해야 할 「용역근로자 근로조건 보호지침」을 마련하여 2019년 9월에 발표하

였음.

「용역근로자 근로조건 보호지침」은 청소·경비·시설물관리 등 단순 노무용역 및 생활폐기물 수집·운반 용역을 대상으로 계약상대자에 대하여 외주근로자 퇴직급여, 4대 사회보험료 지급, 포괄적 재하청 금지 등을 담은 ‘근로조건 보호 관련 협약서’ 제출을 규정하며,

계약서에는 고용승계, 계약 기간 내 고용유지, 고용승계 및 고용유지 위반 시 계약해지 및 입찰참가 제한 등의 내용을 명시하도록 정하고 있음.

이에 따라, 「조달청 일반용역 적격심사 세부기준」(행정규칙, 공고)¹⁾은 ‘시설분야 용역’에 한정하여 ‘근로조건 이행협약서’를 제출하도록 정하고 있고, ‘청소용역’에 한정하여 특별한 사정이 없는 한 ‘고용승계’를 하도록 규정하고 있음.

1) 「조달청 일반용역 적격심사 세부기준」 제4조(제출서류 및 심사자료 요구 등) ② 제1항에 따라 국가종합전자조달(G2B)시스템(받은 문서함 등 확인)을 통하여 적격심사서류 제출을 통보 받은 입찰자는 통보서를 수신한(「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제11조제2항에 따라 통보서는 국가종합전자조달(G2B)시스템에 입력된 때 송신 및 수신된 것으로 간주한다.) 날로부터 특별히 정한 기일이 없는 한 5일 이내에 다음 각 호의 관련서류를 첨부한 적격심사신청서를 국가종합전자조달(G2B)시스템(이하 "시스템"이라 한다)을 통하여 제출하여야 한다. 다만, 제3호부터 제7호까지의 서류는 제5조 제1항 평가기준 심사항목의 평가에 필요한 경우 제출한다.

1. 적격심사신청서 1부(별지 제1호 서식)
2. 적격심사 자기평가 및 심사표 1부(별지 제2호 서식)
3. 일반용역이행실적증명서 1부(별지 제3호 서식)
4. 근로조건 이행협약서 1부(시설분야용역에 한함, 별지 제4호 및 제4호의2 서식)
5. 입찰공고에서 정한 바에 따라 관련 법령에 의한 인력·물자보유 기준 및 업종등록 기준 충족 여부 등을 확인할 수 있는 서류(폐기물처리용역, 육상운송용역, 임대차에 한함)
6. 임대물품(용역) 사후관리(A/S) 협약서 1부(임대차, 수요기관 지정형에 한함, 별지 제6호 서식)
7. 기타 제출서류 각 1부(별지 제5호 참조)

한편, 대법원은 도급업체와 종전 용역업체의 계약기간이 만료되고 새로운 용역업체가 해당 업무를 위탁받아 용역계약을 체결하면서 종전 용역업체 소속 근로자에 대한 고용을 승계하여 새로운 근로관계가 성립될 것이라는 신뢰관계가 형성되어 근로자에게 고용승계에 대한 기대권이 인정되는 경우, 새로운 용역업체의 합리적 이유 없는 고용승계 거절은 부당해고와 같으며 무효라고 판시²⁾한 바 있음.

그러나, 「용역근로자 근로조건 보호지침」 및 대법원 판례에도 불구하고 현행법에는 근로자의 고용승계에 관한 명시적 규정이 없어, 단순노무용역 근로자는 용역업체 변경 시마다 대규모 해고 위험에 노출되고 고용 불안이 심화되고 있다는 지적이 제기되고 있음.

개정안은 단순노무용역의 입찰참가자에게 고용승계 확약서 제출 의무를 부과하고 확약 미이행 시 낙찰 취소, 계약해지 및 입찰참가자격 제재가 가능하도록 하여, 정부 지침의 실효성을 보장함으로써 근로자 고용 안정 및 공공분야 고용안전망 구축에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

2) 대법원 2021. 4. 29. 선고 2016두57045 판결 [부당해고구제재심판정취소] [공2021상,1081]

[근로조건 이행확약서]

[별지 제4호]

근로조건 이행확약서

- 입찰공고번호 :
- 용역건명 :

1. 인건비는 조달청 일반용역 적격심사 세부기준 [별표 2] '3. 근로조건 이행계획의 적정성 평가기준'에 따라 "예정가격 산정시 적용한 임금에 낙찰률을 곱한 수준이상의 임금"을 지급하겠습니다.

- ★ 원가계산가격 : 예정가격의 결정을 위해 조사된 원가계산에 의한 가격으로, "인건비, 경비, 재료비, 일반관리비, 이윤, 부가세"를 포함
- ★ 예정가격 : 전자입찰에서 기초금액 공개 후 가장 많이 뽑힌 4개의 복수예비가격을 산술평균하여 최종결정된 가격
- ★ 기초금액 : 예정가격을 산정하기 위해 입찰서 개찰전 공개된 금액
- ★ 예정가격 산정시 적용한 임금: 원가계산가격의 인건비(기본급+제수당+상여금+퇴직충당금)×(예정가격÷원가계산가격)
- ★ 낙찰율 : 낙찰금액÷예정가격
- ★ 계약자가 근로자에게 지급할 최소 임금 : 예정가격 산정시 적용한 임금×낙찰율

2. 「근로기준법」 등 아래의 관련법규를 준수 하겠습니다.

- ①. 퇴직금, 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험은 관계법령이 정한 금액을 별도 책정하여 지급하겠습니다.
- ②. 포괄적인 재하청을 하지 않겠습니다.
- ③. 「근로기준법(제107조 내지 제114조 관련)」, 「최저임금법(제28조 관련)」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(제37조 관련)」 벌칙조항을 위반하지 않겠습니다.

(회사명)는 본용역을 수행함에 있어 위에 언급한 내용대로 계약을 성실히 이행할 것이며, 만일 이를 이행하지 않을 경우 부정당업자로 입찰참가자격제한조치 등 불이익 처분을 받더라도 하등의 이의를 제기하지 아니할 것을 확약하고 근로조건 이행확약서를 제출합니다.

년 월 일
 주 소 :
 회 사 명 :
 대 표 자 :

* 공동수급체인 경우 공동수급체의 대표자를 제외한 구성원 모두 기재
 (회사명, 대표자), (회사명, 대표자), (회사명, 대표자)

- * 본 확약서는 적격심사대상자(공동수급체의 경우 공동수급체의 대표자)가 인증서를 이용하여 국가종합전자조달시스템으로 직접 제출한 서류로서 사용인감 등의 날인이 없어도 적격심사의 평가에 반영되고 계약체결후에는 계약조건의 효력을 가집니다.
- * 시스템이 아닌 직접 제출의 경우에는 모든 구성원(대표자 포함)의 사용인감 등을 날인하여야 합니다.

자료: 조달청 일반용역 적격심사 세부기준 별지 제4호

[근로조건 이행확약서(청소용역)]

[별지 제4호의2]

근로조건 이행확약서(청소용역)

- 입찰공고번호 :
- 용역건명 :

1. 인건비는 조달청 일반용역 적격심사 세부기준 [별표 2] '3. 근로조건 이행계획의 적정성 평가기준'에 따라 "예정가격 산정시 적용한 임금에 낙찰률을 곱한 수준이상의 임금"을 지급하겠습니다.

- ★ 원가계산가격 : 예정가격의 결정을 위해 조사된 원가계산에 의한 가격으로, "인건비, 경비, 재료비, 일반관리비, 이윤, 부가세"를 포함
- ★ 예정가격 : 전자입찰에서 기초금액 공개 후 가장 많이 뽑힌 4개의 복수예비가격을 산술평균하여 최종결정된 가격
- ★ 기초금액 : 예정가격을 산정하기 위해 입찰서 개찰전 공개된 금액
- ★ 예정가격 산정시 적용한 임금 : 원가계산가격의 인건비(기본급+제수당+상여금+퇴직충당금)×(예정가격÷원가계산가격)
- ★ 낙찰율 : 낙찰금액÷예정가격
- ★ 계약자가 근로자에게 지급할 최소 임금 : 예정가격 산정시 적용한 임금×낙찰율

2. 「근로기준법」 등 아래의 관련법규를 준수 하겠습니다.

- ①. 퇴직금, 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험은 관계법령이 정한 금액을 별도 책정하여 지급하겠습니다.
- ②. 포괄적인 재하청을 하지 않겠습니다.
- ③. 「근로기준법(제107조 내지 제114조 관련)」, 「최저임금법(제28조 관련)」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(제37조 관련)」 벌칙조항을 위반하지 않겠습니다.

3. 「정부의 공공부문 비정규직 고용개선 추진지침」('12.1.16.)등에 따라 특별한 사정이 없는 한 고용승계를 하겠습니다.

(회사명)는 본용역을 수행함에 있어 위에 언급한 내용대로 계약을 성실히 이행할 것이며, 만일 이를 이행하지 않을 경우 부정당업자로 입찰참가자격제한조치 등 불이익 처분을 받더라도 하등의 이의를 제기하지 아니할 것을 확약하고 근로조건 이행확약서를 제출합니다.

주 소 : 년 월 일
회 사 명 :
대 표 자 :

- * 공동수급체인 경우 공동수급체의 대표자를 제외한 구성원 모두 기재
(회사명, 대표자), (회사명, 대표자), (회사명, 대표자)
- * 본 확약서는 적격심사대상자(공동수급체의 경우 공동수급체의 대표자)가 인증서를 이용하여 국가종합전자조달시스템으로 직접 제출한 서류로서 사용인감 등의 날인이 없어도 적격심사의 평가에 반영되고 계약체결후에는 계약조건의 효력을 가집니다.
- * 시스템이 아닌 직접 제출의 경우에는 모든 구성원(대표자 포함)의 사용인감 등을 날인하여야 합니다.

자료: 조달청 일반용역 적격심사 세부기준 별지 제4호의2

기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관 운영 전반의 관리·감독을 규율하는 법률로, 고용승계 등 실체적 근로관계와 관련된 사항은 근로기준법에서 다루야 한다며 수용이 곤란하다는 입장.

그러나, 개정안의 내용은 공공기관이 체결하는 계약에 관한 내용으로, 공공기관 운영의 전반적인 사항에 해당하므로 현행법에 규정하는 것은 문제가 없을 것으로 보임.

또한, 현행법³⁾에서는 이미 공공기관이 체결하는 계약에 관하여 부정당업자의 입찰참가자격 제한에 관한 사항도 규정하고 있다는 점에서 개정안의 내용을 현행법에서 규정하는 것 역시 체계적인 문제는 없어 보임.

다만, 개정안은 고용승계 확약서 제출 예외 사유로 ‘특별한 사정’을

3) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조(회계원칙 등) ②공기업·준정부기관의 장은 공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것(이하 “계약질서위반행위”라 한다)이 명백하다고 판단되는 자(이하 “부정당업자”라 한다)에 대하여 2년의 범위 내에서 일정기간 입찰참가자격을 제한할 수 있다. 다만, 입찰참가자격을 제한하려는 경우라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 부정당업자가 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 해당 호에 따른 금액을 내는 경우에는 입찰참가자격을 제한하지 아니할 수 있다.

1. 부정당업자의 계약질서위반행위가 예견할 수 없음이 명백한 경제여건 변화에 기인하는 등 부정당업자의 책임이 경미한 경우로서 기획재정부령으로 정하는 경우: 계약질서위반행위와 관련된 계약의 계약금액(계약을 체결하지 아니한 경우에는 추정가격을 말한다)의 100분의 10 이하의 범위에서 기획재정부령으로 정하는 금액

2. 입찰참가자격 제한으로 유효한 경쟁입찰이 명백히 성립되지 아니하는 경우로서 기획재정부령으로 정하는 경우: 계약질서위반행위와 관련된 계약의 계약금액(계약을 체결하지 아니한 경우에는 추정가격을 말한다)의 100분의 30 이하의 범위에서 기획재정부령으로 정하는 금액

③제1항 및 제2항에 따른 회계처리의 원칙과 입찰참가자격의 제한기준 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다.

규정하고 있는데 예외 사유에 계약상대자의 경영상 사정 등이 포함되는지 여부에 대한 법적 분쟁이 발생할 수 있음.

따라서, 현행 「조달청 일반용역 적격심사 세부기준」이 고용승계 적용 대상을 청소용역에 한정하고 있는 점을 감안하여 동 세부기준에서 고용승계 적용 범위를 점진적으로 확대하는 단계적 접근 방안을 검토하고,

세부기준 개정이 없는 경우 근로자 고용 안정 및 공공분야 고용안정망 구축을 위하여 고용승계 확약서 제출 의무화를 법률에 규정하되, 고용승계 확약서 제출 예외 사유를 구체화할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 개정안과 유사한 취지로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안」⁴⁾도 발의되어 계류되어 있음.

4) 의안번호 제2212485호, 이학영의원 대표발의

※ 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제39조(회계원칙 등) ① (생 략)	제39조(회계원칙 등) ① (현행과 같음)
<u><신 설></u>	<u>② 공기업·준정부기관의 장은 계약상대자가 청소·경비·시 설물관리 등 대통령령으로 정 하는 용역을 대상으로 하는 입 찰에 참가하고자 하는 경우 계 약상대자가 특별한 사정이 없 는 한 이전 계약상대자가 고용 한 근로자의 고용을 승계하겠 다는 내용의 확약서를 제출하 는 경우에 한정하여 입찰참가 를 허용하여야 한다.</u>
<u><신 설></u>	<u>③ 공기업·준정부기관의 장은 정당한 이유 없이 제2항에 따 른 확약을 이행하지 아니한 용 역계약의 계약상대자에 대하여 낙찰을 취소하거나 계약을 해 제·해지하여야 한다.</u>
<u>② 공기업·준정부기관의 장은 공정한 경쟁이나 계약의 적정 한 이행을 해칠 것(이하 “계약 질서위반행위”라 한다)이 명백 하다고 판단되는 자(이하 “부 정당업자”라 한다)에 대하여 2</u>	<u>④ ----- ----- ----- ----- ----- -----한다) 및 제2항</u>

현 행	개 정 안
년의 범위 내에서 일정기간 입찰참가자격을 제한할 수 있다. 다만, 입찰참가자격을 제한하려는 경우라도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 부정당업자가 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 해당 호에 따른 금액을 내는 경우에는 입찰참가자격을 제한하지 아니할 수 있다. 1. 2. (생략) ③ 제1항 및 제2항에 따른 회계처리의 원칙과 입찰참가자격의 제한기준 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다.	<u>에 따라 제출한 확약서를 정당한 이유 없이 이행하지 아니한 자에 대하여</u>----- ----- -----. ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) ⑤ <u>제1항부터 제4항까지</u>----- ----- ----- ----- -----.

문 의 처

02)6788-5157