

인정취소처분등취소청구의소

[광주고등법원 2021. 11. 25. 2021누10650]



【전문】

【원고, 항소인】 탑플러스교육개발원 (소송대리인 법무법인(유한) 찬중 담당변호사 이병철)

【피고, 피항소인】 광주지방고용노동청장

【제1심판결】 광주지방법원 2021. 2. 18. 선고 2020구합12186 판결

【변론종결】 2021. 9. 30.

【주문】

1. 제1심판결을 취소한다.
2. 피고가 2020. 4. 29. 원고에게 한 인정취소와 3개월 전과정 위탁·인정제한처분 및 인정취소와 9개월 해당과정 위탁·인정제한처분을 모두 취소한다.
3. 소송총비용은 피고가 부담한다.

【청구취지 및 항소취지】 주문 제1, 2항과 같다.

【이유】

1. 처분의 경위

가. 원고는 온라인 원격평생교육시설 운영업 등을 영위하는 회사로서 고용보험법 및 근로자직업능력개발법에 따라 직업능력개발훈련을 실시하려는 사업주들로부터 온라인 원격훈련을 위탁받아 실시하여 온 훈련기관이다.

나. 고용노동부는 2018. 4. 9. 광주지방고용노동청에 원고를 '직업능력개발훈련 특별 지도·감독 3차 점검대상'으로 통보하였고, 광주지방고용노동청은 원고에 대해 지도·감독을 실시하여 원고 소속 훈련기관 영업사원이 위탁사업장 훈련생들에 대하여 훈련과정을 수료할 수 있도록 대리수강하는 방법으로 훈련비용 4,819,920원을 부정수급하였다고 결론내렸다.

다.

피고는 원고를 상대로 청문 및 의견제출절차를 거친 후, 2020. 4. 29. 원고에게 다음과 같은 내용으로 '인정취소와 3개월 전과정 위탁·인정제한 처분'(이하 '이 사건 제1처분'이라 한다) 및 '인정취소와 6개월 해당과정 위탁·인정제한 처분'(이하 '이 사건 제2처분'이라 하고, 이 사건 제1처분과 합하여 '이 사건 각 처분'이라 한다)을 하겠다고 통보하였다.

제목: 「근로자직업능력개발법」 위반에 따른 행정처분 결정 알림(중략) 2. 귀 기관에서 운영하는 훈련과정에 대해 「근로자직업능력개발법」 위반 사실을 확인하고 아래와 같이 행정처분함을 알려드립니다.

?위반행위처분 내용근거조문○ 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 비용을 지원 또는 용자받았거나 받으려고 한 경우○ 인정취소와 3개월 전과정 위탁·인정제한○ 「근로자직업능력개발법」 제24조 제2항 제2호- ○○○○○○ 등 11개 사업장의 훈련생이 훈련과정을 수료할 수 있도록 대리수강하여 4,819,920원을 지원받음○ 인정취소와 6개월 해당과정 위탁·인정제한○ 「근로자직업능력개발법」 제24조 제2항 제5호??○ 「근로자직업능력개발법 시행규칙」 제8조의 2○ 법 제24조에 따라 인정받은 내용을 위반하여 직업능력개발훈련을 실시한 경우※ 해당 과정[7개 과정]- [별표2] 2. 개별기준 2)-나. 5)-나.- 거짓이나 부정한 방법으로 훈련인원을 조작하거나 출결석 관리를 하는 등 훈련시간·기간

의 중요 사항에 관하여 훈련목적에 위배될 정도로 인정받은 내용을 위반·[17H] 만화로 배우는 개인정보보호법 적용사례-공통※ 둘 이상의 위탁 및 인정제한 사유가 동시에 발생하거나 위탁 및 인정제한 기간에 추가로 제한사유가 발생한 경우의 위탁 및 인정제한 기간은 3년의 범위에서 각 제한기간을 합산?·[17H] 상황을 바꾸는 말의 힘! 당당한 CS 대화법??·[모바일] 직장인을 위한 필수 법정 교육과정??·[모바일] 힐링 워크숍, 내가 먼저 행복해지는 CS비타민??·[모바일] 최신 직장인을 위한 필수 법정 교육과정??· 직장인을 위한 필수 법정 교육과정, 힐링 워크숍 내가 먼저 행복해지는 CS비타민?전체 처분내용○ 인정취소와 3개월 전과정 위탁·인정제한○ 인정취소와 9개월 해당과정 위탁·인정제한※ 해당과정: [17H] 만화로 배우는 개인정보보호법 적용사례 - 공통 등 7개 과정* 9개월 위탁·인정제한 기간(2020.04.30.-2021.01.29.)?

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 4호증, 을 제1 내지 4호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 원고 주장의 요지

이 사건 처분은 다음과 같은 이유로 위법하므로 취소되어야 한다.

가. 피고는 원고에 대한 조사과정에서 작성한 확인서, 문답서, 피의자신문조서 등을 행정처분의 근거자료로 원고에게 제시하여야 하고, 피고는 이 사건 처분의 적법성을 증명할 책임이 있으므로 이 사건 소송과정에서도 위 근거자료를 제출하여야 하는데도 이를 제출하지 않았다.

이는 처분의 근거와 이유를 제시하지 아니한 것이므로 행정절차법 제23조를 위반한 것이고, 피고는 이 사건 처분의 적법성을 증명하지 못하였다(이하 '제1주장'이라 한다).

나. 근로자직업능력 개발법 제24조 제2항 제2호과 같은 항 제5호는 소위 법조경합 관계로 중첩 적용할 수 없고, 원고와 같이 대리수강에 대한 훈련비용을 지급받은 때에는 근로자직업능력 개발법 제24조 제2항 제2호만 적용되어야 하므로 이 사건 제2처분은 이중처분에 해당하여 취소되어야 한다(이하 '제2주장'이라 한다).

다.

아래와 같은 사정을 종합하면 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하였다(이하 '제3주장'이라 한다).

1) 피고는 이 사건 제1처분 이전인 2020. 1. 29.부터 이 사건 제1처분일 전날까지 원고에게 사전유보조치를 하였는바, 위 기간이 81일에 이르는에도 불구하고 피고는 이 사건 처분을 하면서 위 기간을 고려하지 아니하였다.

2) 원고는 전국의 영업지사들로부터 대리수강 등의 불법행위시 손해배상 등 모든 법적인 책임을 진다는 내용의 서약서를 징구하였고, 매월 2~3차례 전국의 지역지사를 방문하여 대리수강 등의 부정훈련을 금지한다는 내용의 교육과 지도감독을 실시하였다.

대리수강행위는 영업사원 소외인의 단독행위로 인한 것이며, 원고는 학습관리시스템을 교체하여 자체적으로 검수활동을 하였는바, 원고는 위 소외인의 행위에 대하여 고의·중과실이 없거나, 위반의 정도가 경미함에도 불구하고 근로자직업능력 개발법 시행규칙 제8조의2 [별표 2] 1. 일반기준 가목 단서에 따른 감경을 하지 아니하였다.

3) 피고는 원고가 7개 과정에서 대리수강 등 위법행위를 하였다는 전제로 이 사건 처분을 하였으나, 7개 과정 중 2개 과정은 동일한 교육과정을 모바일 및 PC 과정으로 임의로 구분한 것이므로 위 2개 과정은 하나의 과정으로 보아야 하는바, 결국 원고가 대리수강 등을 한 과정은 5개 과정으로 보아야 한다.

- 4) 이 사건 제1처분에 따라 전과정 제한처분을 받게 되면 원고는 결국 폐업할 수밖에 없게 되는 등 이 사건 각 처분으로 인해 원고는 중대한 피해를 입게 된다.

3. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

4. 이 사건 처분의 적법여부

가. 제1주장에 대한 판단

위 인용증거에 변론 전체의 취지를 종합하면, 피고가 이 사건 처분 당시 위반행위, 처분 내용, 근거조문 등을 처분서에 기재하여 원고에게 통보한 사실이 인정되고, 위 인정사실에 의하면 피고가 원고로 하여금 이 사건 처분의 근거를 알 수 있을 정도로 이유를 제시한 것으로 볼 수 있는바, 처분의 근거와 이유를 제시하지 않았다는 원고의 위 주장은 이유 없다.

원고는, 피고가 원고에 대한 조사과정에서 작성한 확인서, 피의자신문조서 등을 적법성 인정의 증거로 제출하여야 한다는 취지로도 주장하나, 피고가 그와 같은 서류를 제출할 법률상 의무를 부담한다고 볼 아무런 근거가 없을 뿐만 아니라, 실제 원고가 이 사건 처분의 원인이 되는 위반행위의 존부에 관하여는 다투지 않고 있는바, 이러한 점에 비추어 보더라도 피고에게 어떠한 제출의무를 부과할 사정이 엿보이지 않는다.

따라서 피고가 이 사건 처분 당시나 이 사건 소송과정에서 위 각 서류를 제출하지 아니하였다는 사정만으로 피고가 이 사건 처분 당시 처분의 근거와 이유를 제시하지 않았거나 이 사건 처분의 적법성에 대한 증거가 부족하다고 볼 수는 없으므로 원고의 위 주장은 받아들이지 않는다.

나. 제2주장에 대한 판단

- 1) 구 근로자직업능력 개발법(2020. 3. 31. 법률 제17186호로 개정되기 전의 것) 제24조 제2항은 "고용노동부장관은 제1항에 따라 직업능력개발훈련과정의 인정을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 시정을 명하거나 그 훈련과정의 인정을 취소할 수 있다.

다만, 제1호부터 제4호까지의 규정에 해당하는 경우에는 인정을 취소하여야 한다.

"고 규정하고 있는데, 제2호는 '거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 비용 또는 용자를 받았거나 받으려고 한 경우'를 말하고, 제5호는 '제1항에 따라 인정받은 내용을 위반하여 직업능력개발훈련을 실시한 경우'를 말한다.

한편 근로자직업능력 개발법 제24조 제5항은 제2항에 따른 시정명령 및 인정취소의 세부기준, 인정취소 사유별 구체적인 인정 제한기간 등을 근로자직업능력 개발법 시행규칙에서 정하도록 위임하고 있고, 근로자직업능력 개발법 시행규칙 [별표2] 2. 개별기준에서는 제24조 제2항 각호의 행위 별로 시정명령 인정취소 또는 위탁 및 인정제한의 처분을 하도록 그 기준을 구체적으로 정하고 있으며, 근로자직업능력 개발법 시행규칙 [별표2] 1. 일반기준 라목은 "둘 이상의 위탁 및 인정제한 사유가 동시에 발생한 경우 또는 위탁 및 인정제한 기간에 추가로 제한 사유가 발생한 경우의 위탁 및 인정제한 기간은 3년의 범위에서 각 제한 기간을 합산한 기간으로 한다.

"고 규정하고 있다.

- 2) 위와 같이 근로자직업능력 개발법 제24조 제2항 제2호와 제5호는 그 구성요건이 서로 다르고, 근로자직업능력 개발법 시행규칙도 위 각 호의 위반이 동시에 성립할 수 있다는 것을 전제로 위탁 및 인정제한 기간을 합산하는 규정을

두고 있는바, 이러한 규정 내용이나 형식에 비추어 원고 주장과 같이 위 각 호의 사유가 법조경합관계에 있다고 볼 수 없다.

따라서 이와 다른 전제에 선 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

다.

제3주장에 대한 판단

1) 관련 법리

행정청의 재량행위라 하더라도 사실오인 등에 근거하여 이루어졌거나 비례의 원칙 또는 평등의 원칙 등에 위배되는 경우에는 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하게 되므로 그 취소를 면치 못한다(대법원 2001. 7. 27. 선고 99두8589 판결, 대법원 2008. 12. 11. 선고 2007두18215 판결 등 참조). 또한 제재적 행정처분이 사회통념상 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지 여부는 처분사유로 된 위반행위의 내용과 당해 처분행위에 의하여 달성하려는 공익 목적 및 이에 따르는 여러 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익 침해의 정도와 그 처분으로 인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교·형량하여 판단하여야 한다(대법원 2006. 2. 9. 선고 2005두11982 판결 등 참조).

2) 구체적 판단

위와 같은 법리에 비추어 이 사건 처분에 관하여 보건대, 앞서 본 처분의 경위, 위 인용증거, 갑 제23, 35, 36, 47호증, 을 제3호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 이 사건 처분은 재량권 일탈·남용의 위법이 있어 취소되어야 한다.

가) 근로자직업능력 개발법은 근로자의 직업능력개발을 촉진·지원하고 산업현장에서 필요로 하는 기술·기능 인력을 양성함으로써 근로자의 고용촉진·고용안정 등을 도모하기 위하여 제정되었고, 직업능력개발 훈련비용의 지원은 예산 및 고용보험법상의 고용보험기금 등 한정된 공적 재원에 의하여 이루어진다.

또한 근로자의 직업능력개발에 필요한 직무수행능력을 습득, 향상시키고 근로자의 훈련기회를 보장하며 근로자에게 양질의 훈련을 제공하기 위하여는 훈련비용의 부정 수급을 방지하여야 할 공익상의 필요가 있기는 하다.

나) 근로자직업능력 개발법 제56조 제2항 제1호에 의하면 고용노동부장관은 제24조 제2항에 따라 인정이 취소된 자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원 또는 용자를 받은 경우에는 해당 금액에 대하여 반환을 명할 수 있고, 제3항 제1호 나목, 같은 법 시행령 제50조, 같은 법 시행규칙 제22조의2 제1항 제2호에 의하면 국가·지방자치단체 또는 고용노동부장관은 제2항에 따라 반환을 명하는 경우에는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원 또는 용자를 받은 금액에 대하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원 또는 용자를 받은 금액에 해당하는 금액 이하의 금액을 추가로 징수할 수 있다.

이러한 부정수급액의 반환 및 추가징수의 반환을 통하여도 부정수급된 공적 재원을 보전하고 훈련비용의 부정수급을 방지할 수 있을 것으로 보인다.

다) 근로자직업능력 개발법 시행규칙 제8조의2 [별표 2] 1. 일반기준 가목은 '법 제24조에 따라 훈련과정의 인정을 받은 자가 법 제24조 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 경우에는 제2호의 개별기준에 따라 시정명령, 인정취소 또는 위탁 및 인정제한의 처분을 해야 한다.

다만, 고의 또는 중대한 과실이 없거나 위반의 정도가 경미한 경우에는 개별기준에서 정한 기준의 2분의 1(인정취소의 경우에는 시정명령)의 범위에서 감경하여 조치할 수 있다'고 규정하고 있다.

원고가 제출한 증거들(갑 제8, 9, 10, 18, 27, 28, 34, 39, 40호증)만으로는 원고가 전국의 영업지사들로부터 대리수강 등의 불법행위시 손해배상 등 모든 법적인 책임을 진다는 내용의 서약서를 징구하였다는 점, 매월 2~3차례 전국의 지역지사를 방문하여 대리수강 등의 부정훈련을 금지한다는 내용의 교육과 지도감독을 실시하였다는 점이나 학습관리시스템을 교체하여 자체적으로 검수활동을 하였다는 점을 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.

다만, 이 사건 처분은 2017. 4. 17.경부터 2017. 12. 24.까지의 기간 동안 교육훈련을 대리수강하고 이에 대한 훈련비용을 부정수급한 행위에 대한 것으로, 위 기간 동안 원고에게 지급된 전체 훈련비용은 1,006,883,263원에 달함에 비하여 원고의 부정수급액은 4,819,920원에 불과한바, 위 기간 동안 원고에게 지급된 훈련비용 대비 부정수급액의 비율은 약 0.4786%에 불과하고, 원고의 2017년부터 2020년까지 훈련 수료생은 32,877명에 달하는데 대리수강행위 근로자는 11개 사업체 소속 근로자 총 60명에 불과하며, 이러한 대리수강행위는 원고의 영업사인 소외인이 독단적으로 진행한 것으로서 원고가 대리수강행위를 지시하는 등 조직적으로 이루어진 부정행위로 보기 어렵다.

이러한 사정을 종합하면, 이 사건 처분의 원인이 된 대리수강행위 및 훈련비용 부정수급행위는 그 위반의 정도가 경미한 경우에 해당한다고 봄이 상당하다.

라) 이 사건 처분은 훈련비용 부정수급 및 대리수강행위에 대한 제재적 처분으로서 사후적 조치에 불과한바, 이 사건 처분으로 훈련비용 부정수급을 방지하여 근로자의 직업능력개발에 필요한 직무수행능력을 습득, 향상시키고 근로자의 훈련기회를 보장한다는 공익 목적이 달성될 수 있을지 불명확하거나 달성될 공익 목적이 추상적이고, 앞서 본 바와 같이 그 위반의 정도가 경미하므로 공익 침해의 정도가 크다고 보기 어렵다.

반면에, 이 사건 처분으로 인하여 원고가 입게 될 불이익은 아래와 같은바, 이 사건 처분으로 인하여 달성될 공익 목적보다 침해될 원고의 불이익이 더 중대하다고 보인다.

- ① 피고는 2020. 1. 29. 원고에게 근로자직업능력 개발법 시행규칙 제8조의2 [별표 2] 1. 일반기준 다목에 따른 사전유보 조치를 안내하였고, 이에 따라 원고는 이미 사업주와 위탁계약을 체결한 교육과정만 훈련과정 인정을 신청하였으며, 2020. 2. 9.부터 2020. 4. 29.까지 81일 동안 새로운 교육과정의 인정 신청 및 위탁계약 체결을 전면 중단하였다.

원고는 위와 같은 사전유보조치로 인하여 이 사건 처분일 이전부터 새로운 교육과정의 인정 신청 및 위탁계약 체결을 하지 못하였고(원고의 기존 고객인 사업주의 새로운 교육신청을 하지 못하게 됨으로써 다른 업체에 교육을 담당해 줄 것을 부탁하기도 한 것으로 보인다), 그 기간 또한 이 사건 제1처분의 제재기간(3개월)에 근접하는바, 이로써 이 사건 처분의 효력과 사실상 유사한 효과가 발생하였을 것으로 보이고, 위 사전유보조치 기간 동안 발생한 원고의 손실 역시 상당할 것으로 보인다(근로자직업능력 개발법 시행규칙 제8조의2 [별표 2] 1. 일반기준 다목에 따르면 피고는 이 사건 처분이 확정되기 전까지 원고에 대한 새로운 훈련과정 인정 및 위탁계약 체결을 유보할 수 있는바, 이는 결국 이 사건 처분으로 인한 것이므로, 위 사전유보조치로 인하여 발생한 손실도 원고가 입게 되는 불이익이 공익 사이의 비교형량시에 참작하여야 한다).

- ② 이 사건 처분의 효력이 발생할 경우 근로자직업능력 개발법 제24조 제1항에 따른 인정이 취소되고, 3개월 전과정 위탁·인정, 6개월 해당과정(7개 과정)위탁·인정이 각 제한된다.

- ③ 2021년도 직업능력개발 훈련기관 인증평가에 의하면 평가실시연도에 전과정 위탁·인정제한 처분을 받거나, 이전평가에 반영하지 않은 전과정 위탁·인정제한 처분의 효력이 발생하는 경우 평가점수에 관계없이 인증유예 등급이 부여되고, 인증등급 유효기간이 남아있더라도 잔여 유효기간에 관계없이 인증유예로 즉시 조정된다.

그리고 원고의 경우 전과정 위탁·인정제한 처분에 따른 2020년도 훈련기관 인증평가 인증유예 결과 부여가 이 사건 소송 및 집행정지 인용 등으로 인해 보류되었으므로 이 사건 소송 종결(훈련기관 패소) 및 집행정지 실효시 즉시 인증유예 등급이 부여될 예정이다.

인증유예 등급은 훈련과정 심사 신청이 제한되고 원격훈련 실적보유기관이 인증유예 등급으로 확정되는 경우 심사 진행 중인 과정은 인증평가 결과를 반영하여 최종 부적합 판정을 하게 되므로, 온라인 원격평생교육시설 운영업을 운영하는 원고로서는 인증유예 등급이 부여된 기간 동안 영업을 하지 못하여 사실상 폐업에 준하는 결과가 발생할 것으로 예상된다.

5. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 이유 있어 인용하여야 하는바, 제1심판결은 이와 결론을 달리하여 부당하므로, 원고의 항소를 받아들여 제1심판결을 취소하고 이 사건 처분을 취소하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[별지 생략]

판사 최인규(재판장) 황성욱 김동관