

행정심판 재결례 I

중앙행정심판위원회 재결 중소기업고용환경개선지원금 지급거부처분 취소청구

글 / 국민권익위원회 행정심판총괄과

사건	2014-○○○○○ 중소기업고용환경개선지원금 지급거부처분 취소청구
청구인	1. 김○○, 2. 김○○
피청구인	중부지방고용노동청 의정부지청장
심판청구일	2014. ○. ○.

❖ 주문 피청구인이 2014. ○. ○. 청구인들에게 한 중소기업고용환경개선지원금 지급거부처분을 취소한다.

❖ 청구취지 주문과 같다.

❖ 이유

I. 사건개요

가. 청구인들은 ○○시 ○○구 ○○동에서 ○○류, ○○용기 등을 제조하는 업체를 공동으로 운영하는바, 2013. ○. ○. 피청구인에게 고용환경 개선시설로 기숙사, 목욕시설(부속된 화장실 포함)을 설치할 계획이라는 내용의 고용창출지원사업(고용환경개선) 신청서를 제출하여 같은 해 ○. ○. 피청구인으로부터 이를 승인받고 2014. ○. ○. 피청구인에게 고용환경개선 원료 신고서를 제출한 후 2014. ○. ○. ○만 ○원의 중소기업고용환경개선 지원금(이하 '이 사건 지원금'이라 한다)의 급을 신청하였다.

나. 피청구인은 2014. ○. ○. 청구인들에게 불법으로 고용한 외국인 근로자를 고용환경개선을 통해 신축한 기숙사에 수용하는 것은 국내 근로자 고용창출을 위해 지원하는 고용환

경개선 사업 목적에 부합하지 아니한다는 이유로 중소기업고용환경개선지원금 지급거부처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)을 하였다.

II. 청구인들의 주장

가. 이 사건 처분의 근거인 「2013년 고용창출지원사업 공고」, 「2013년도 고용창출지원사업 시행지침」 어디에도 지원금 적용제외 근로자의 범위에 외국인을 명시하고 있지 아니하여 이 사건 처분은 법령에 근거없이 이루어진 행정의 예측가능성을 보장하지 못한 위법한 처분이다.

나. 피청구인은 이 사건 처분을 함에 있어 「행정절차법」 제20조의 처분기준의 설정 및 공표를 하지 아니한 잘못이 있고 자의적인 해석에 따라 청구인들에게 불리하게 처리한 위법이 있다.

다. 피청구인은 고용환경개선지원금 지급여부에 대한 심사요건과 관련이 없는 내용을 이유로 이 사건 처분을 하였는바 이는 부당결부금지의 원칙에 위반한 것이다.

라. 피청구인은 신청서 접수, 사업장 점검, 사업계획 승인 통지 및 사업완료 신고접수 또는 지원금 신청 접수시 불법 외국인 근로자 고용을 이유로 지원금이 부지급될 수 있음을 청구인에게 고지한 바가 없으므로, 이 사건 처분은 신뢰보호원칙에 위반한 것이다.

마. 청구인들의 사업이 매출 부진으로 적자를 면치 못하고 있는 상황에서 은행 대출을 받아 이 사건 고용환경개선을 하였는데 피청구인의 재량권을 일탈·남용한 이 사건 처분으로 청구인들의 사업의 경영환경은 더욱 악화되었는바, 이 사건 처분은 청구인들에게 너무나 가혹하다.

III. 피청구인 주장

가. 외국인은 혜가에 의해 고용이 가능하고 고용 가능 인원도 엄격히 제한되어 있으므로 사업주가 고용창출 노력에 의해 고용 인원을 늘릴 수 있는 것이 아니기에 고용창출 대상은 내국인에 한정하며 외국인은 그 대상에 포함되지 않는다.

나. 관련 지침에는 고용환경개선 시설을 목적 외로 사용할 수 없도록 규정하고 있는데 청구인들은 외국인을 기숙사에 수용하여 이 사건 처분을 하게 된 것으로, 이 사건 처분은 적법·타당하다.

IV. 관계법령

- 고용보험법 제10조, 제20조, 제115조
- 고용보험법 시행령 제3조, 제17조, 제145조
- 출입국관리법 시행령 제12조, 제23조, 별표 1
- 2013년 고용창출지원사업 시행지침

V. 이 사건 처분의 위법·부당 여부

가. 관련 법령 등

- 1) 법령의 규정이 특정 행정기관에 그 법령 내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여함에 따라 수입행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있는 경우에 그 행정규칙이 해당 법령의 위임한계를 벗어나지 않는다면 위임한 법령과 결합하여 대외적으로 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가진다고 할 것이다(대법원 2008. 4. 10. 선고 2007두4841 판결 참조).
- 2) 「고용보험법」 제20조에 따르면 고용노동부장관은 고용환경개선, 근무형태 변경 등으로 고용의 기회를 확대한 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다고 되어 있고, 같은 법 시행령 제17조제1항제2호와 같은 조 제2항에 따르면, 고용노동부장관은 고용노동부장관이 정하는 시설을 설치·운영하여 고용환경을 개선하고 사업자를 고용하여 근로자수가 증가한 사업주에게 임금의 일부와 시설 설치비의 일부를 지원할 수 있고 지원을 하는 경우에 지원 요건, 지원대상 사업주의 범위, 지원 수준, 지원 기간, 지원금의 신청·지급 방법 및 그 밖에 지원에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정한다고 되어 있으며, 「고용보험법」 제115조, 같은 법 시행령 제145

조제1항제4호에 따르면 법 제20조에 따른 고용창출의 지원에 관한 고용노동부장관의 권한은 사업안정기관의 장에게 위임한다고 되어 있다.

이에 따라 고용노동부장관이 정한 「2013년 고용창출지원사업 시행지침」에 따르면, 고용환경개선에 필요한 시설을 설치·운영하여 고용환경을 개선하고 사업자를 고용하여 근로자수가 증가한 경우에 사업주에게 지원금(시설비일부포함)을 지급하며, 지원대상 근로자수를 산정하는 경우에 근로계약기간의 정함이 있는 사람은 제외하고 고용환경개선 완료일이 속한 달의 다음 달부터 3개월 동안의 월평균 근로자수(개선 후 월평균근로자수)가, 고용환경개선 완료일이 속한 직전달의 직전 3개월 동안의 월평균 근로자수(개선 전 월평균근로자수)를 초과하여야 하며, 고용환경개선 완료일 전 3개월부터 완료일 후 12개월까지 해당 사업장의 근로자를 고용조정으로 이직시키지 아니하여야 할 것 등이 지원금 지급요건으로 되어 있고, 월평균 증가근로자수를 계산함에 있어 소수점 셋째자리 이하는 버리며, 증가근로자 수가 1명 미만인 경우에는 근로자가 증가된 것으로 보지 아니하는 것으로 정하고 있으며, 월평균 증가근로자수를 산정하는 경우에 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조 및 같은 법 시행령 제2조에 따른 「출입국관리법」 제18조제1항 및 같은 법 시행령 제23조에 따른 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2)의 체류자격을 가진 외국인 근로자를 내국인 근로자로 대체하였다면 근로자수가 증가한 것으로 보되, 외국인 근로자를 내국인 근로자로 대체하여 증가한 것으로 보는 근로자수를 빼고 남은 월평균 증가근로자수가 1명 미만인 경우에는 근로자가 증가하지 아니한 것으로 본다고 되어 있다.

또한 「고용보험법」 제10조제5호, 같은 법 시행령 제3조제2항제1호에 따르면, 외국인 근로자는 원칙적으로 같은 법을 적용하지 아니하되, 다만 「출입국관리법 시행령」 제12조에 따른 외국인의 체류자격 중 주재(D-7), 기업투자(D-8) 및 무역경영(D-9)의 체류자격을 가진 자(법에 따른 고용보험에 상응하는 보험료와 급여에 관하여 그 외국인의 본국법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하는 경우는 제외), 「출입국관리법 시행령」 제23조제1항에 따른 취업활동을 할 수 있는 체류자격을 가진 자(고용노동부령으로 정하는 바에 따라 보험 가입을 신청한 자만 해당), 「출입국관리법 시행령」 제23조제2항제1호·제2호 및 제3호에 해당하는 자, 「출입국관리법 시행령」 제12조에 따른 외국인의 체류자격 중 재외동포(F-4)의 체류자격을 가진 자(고용노동부령으로 정하는 바에 따라 보험 가입을 신청한 자만 해당), 「출입국관리법 시행령」 제12조에 따른 외국인의 체류자격 중 영주(F-5)의 체류자격을 가진 자는 「고용보험법」을 적용하도록 되어 있다.

- 3) 한편, 「2013년 고용창출지원사업 시행지침」의 「사업시행 관련사항」에 따르면, 개선지

원금을 지급받은 사업주는 지원대상 시설을 목적 외의 용도로 사용하거나 매각하여서는 아니되며, 사업주가 지원금을 받은 날부터 4년 이내에 지원대상 시설을 목적 외의 용도로 사용하거나 매각하여야 할 불가피한 사유가 있는 경우에는 사전에 '고용환경개선 지원대상 시설의 용도변경·매각 승인 신청서(서식 12)'를 지방관서장에게 제출하여야 하고, 위 승인 신청서를 접수한 지방관서의 장은 신청서를 접수한 날부터 14일 이내에 신청서 심사결과에 따른 승인여부를 해당 사업주에게 통지하여야 한다고 되어 있으며, 지방관서장은 개선지원금을 받은 사업주가 지원대상 시설의 용도변경 또는 매각을 사전에 승인받지 아니하고 지원금을 받은 날부터 4년 이내에 목적 외의 용도로 사용하거나 매각하는 경우에 해당 사업주에게 이를 원상회복하도록 시정 요구하고, 이에 응하지 않으면 이미 지급된 개선지원금 전액에 대한 반환명령을 하여야 하며, 사업주는 이에 따라 지원금 전액을 반환하여야 한다고 되어 있다.

나. 판 단

- 1) 피청구인은 이 사건 사업장에 불법으로 고용한 외국인 근로자를 고용환경개선을 통해 신축한 기숙사에 수용하는 것은 국내 근로자 고용창출을 위해 지원하는 고용환경개선 사업 목적에 부합하지 아니한다는 이유로 이 사건 처분을 하였는데, 관계 규정상의 지원금 지급 요건 이외에 위와 같은 사유로 지원금을 지급하지 아니할 수 있는지 살펴본다.
- 2) 「고용보험법」제10조제5호, 제20조, 같은 법 시행령 제3조제2항제1호, 제17조제1항제2호와 같은 조 제2항, 「2013년 고용창출지원사업 시행지침」에는 고용환경개선에 필요한 시설을 설치·운영하여 고용환경을 개선하고 실업자를 고용하여 근로자수가 증가한 경우에 사업주에게 지원금을 지급한다고 되어 있고 다만 일정한 체류자격이 있는 외국인 근로자의 경우 「고용보험법」을 적용하며 외국인 근로자의 경우 내국인 근로자로 대체하였을 경우의 증가근로자수 산정에 대한 규정이 있을 뿐, 외국인 근로자가 고용환경개선시설을 사용하였을 경우를 규율하는 별도의 규정은 없다.

또한 피청구인이 이 사건 처분의 근거로 하는 고용환경개선시설의 목적 외 사용은, 위 시행지침에 따르면 개선지원금을 지급받은 사업주가 지원대상 시설을 목적 외의 용도로 사용해서는 안 된다는 것으로 지원금을 지급받은 이후에 고용환경개선 시설 자체의 용도

변경이나 매각을 지방관서장의 승인 하에 제한적으로 가능하도록 하는 규정일 뿐이므로, 청구인이 승인을 받지 아니하고 지원대상 시설의 용도변경, 매각 등을 한 사실이 인정되지 아니한 이상, 불법으로 고용된 외국인 근로자가 고용환경개선시설을 사용한 것을 고용환경개선시설의 목적외 사용이라고 볼 수 없어 이를 이유로 지원금 지급을 거부할 수는 없다. 더구나 이 사건 사업장은 불법체류자의 고용과 관련하여 2015. 0. 0. 0. 출입국관리사무소로부터 범칙금 0만 원의 부과처분을 받았고, 2015. 0. 0. 피청구인으로부터 외국인 근로자의 고용을 제한하는 처분을 받았다.

- 3) 한편 이 사건 처분 사유와 관련하여, 피청구인이 불법으로 고용한 외국인 근로자를 고용환경개선시설에 수용하는 것은 고용환경개선사업의 제도적 취지 등에 부합하지 아니한다는 의미에서 이 사건 처분을 한 것이라고 하더라도, 「고용보험법」제20조 및 위 인정사실 마. 항 피청구인의 지원금 지급여부 검토 보고서에 따르면, 고용환경개선사업은 통근불편, 기숙사 미비 등 열악한 고용환경으로 구인에 어려움을 겪고 있는 중소기업에 시설비 및 인건비 일부 지원을 통해 고용창출을 도모하고 중소기업의 경쟁력 강화를 목적으로 하고 있어 그 사업 목적이 국내 근로자 고용창출에만 한정된다고 볼 수 없으므로, 관계 규정상 지원금 지급 요건을 모두 갖추었음에도 불법으로 고용한 외국인 근로자가 고용환경개선시설을 사용하는 것을 고용환경개선사업의 취지·목적에 위배되는 것으로 보고 지원금 지급을 거부할 수는 없다할 것이다. 따라서 피청구인의 위 주장은 받아들일 수 없다.
- 4) 피청구인은 이 사건 사업장이 중부지방고용노동청장의 승인 하에 기숙사, 목욕시설 등의 고용환경을 개선하고 0명(불법 고용된 외국인 근로자 7명을 제외)의 근로자가 증가하였으므로 관계 규정에 따라 산정된 지원금을 지급하여야 함에도 위와 같은 이유로 이 사건 처분을 하였으므로, 피청구인의 이 사건 처분은 위법·부당하다.