

인 천 지 방 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2012구합5682 이행강제금부과처분취소
원 고 주식회사 **교통
인천 부평구 부평동 374-8, 4층
대표이사 성**
소송대리인 법무법인 자우
담당변호사 권순억
피 고 인천지방노동위원회
소송수행자 최미영
변 론 종 결 2013. 4. 18.
판 결 선 고 2013. 5. 9.

주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 원고에 대하여 한 2012. 10. 4.자 이행강제금 15,000,000원의 부과처분 및 2013. 3. 22.자 이행강제금 18,000,000원의 부과처분을 각 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 인천 부평구 에서 상시근로자 120여 명을 고용하여 여객운송업을 영위하는 회사로서, 2012. 4. 14. 소속 근로자인 김**, 송**, 전**(이하 '이 사건 근로자들'이라 한다)를 징계해고하였다.

나. 이 사건 근로자들은 피고에 부당해고 및 부당노동행위 구제신청을 하여, 2012. 6. 21. "원고의 이 사건 근로자들에게 대한 해고처분은 부당해고임을 인정하고, 원고는 판정서를 송달받은 날부터 30일 이내에 이 사건 근로자들을 원직에 복직시키고 해고기간 동안 근로하였다면 받을 수 있었던 임금 상당액을 지급하라"는 내용의 판정이 내려졌다(이하 '이 사건 구제명령'이라 한다).

다. 이에 대하여 원고와 이 사건 근로자들은 중앙노동위원회에 재심신청을 하였으나, 중앙노동위원회는 2012. 10. 22. 이들의 재심신청을 모두 기각하였다.

라. 한편 원고가 이 사건 구제명령에서 정한 이행기일(2012. 8. 16.) 이내에 이를 이행하지 아니하자, 피고는 원고에 대하여 근로기준법 제33조에 따라 2012. 10. 4. 이행강제금 1,500만 원의, 2013. 3. 22. 이행강제금 1,800만 원의 각 부과처분(이하 '이 사건 각 처분'이라고 한다)을 하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 4호증, 을 제1 내지 6호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 각 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

노동위원회의 구제명령을 이행하지 아니한 사용자에게 이행강제금의 부과를 명한 근로기준법 제33조(이하 '이 사건 법률조항'이라 한다)는 아래와 같은 이유로 헌법에 위반되므로, 이를 근거로 한 이 사건 각 처분은 위법하다.

1) 사용자가 근로자에 대하여 한 해고처분은 본질상 사법관계에 속하는 것으로 그 적법 여부는 최종적으로 법원의 판결에 따라 결정되어야 함에도, 이 사건 법률조항의 이행강제금 제도는 법원의 최종 판단 전에 사용자에게 구제명령의 이행을 강제하고 있고, 그 목적 달성을 위해 다른 구제수단(일정금액의 담보를 제공하도록 하는 명령, 가처분 등)이 충분히 존재함에도 이행강제금을 바로 부과하고 있으며, 중앙노동위원회의 재심판정이나 법원의 확정판결에 따라 구제명령이 취소된 경우가 아닌 법원에서 조정 등으로 사건이 종결되는 경우에는 이를 반환받지도 못하게 되어 있으므로, 이 사건 법률조항은 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 충족하지 못한 것으로 과잉금지의 원칙을 위반하여 재산권을 과도하게 침해한 것이다.

2) 사법관계인 근로계약관계에서 발생한 분쟁은 법원이 관할권을 갖는 것이 원칙임에도 근로기준법이 부당해고에 관한 판단 권한을 행정기관인 노동위원회에 부여하고, 나아가 부당해고에 관한 노동위원회의 결정에 행정상 강제수단인 이행강제금까지 인정한 것은 법관에 의한 재판을 받을 권리를 침해하는 것이다.

3) 노동위원회의 구제명령 판정이 확정되지 않은 상태에서 행정상 강제수단인 이행강제금으로 그 이행을 강제하는 것은 의무 없는 자에 대하여 그 의무의 이행을 강제하는 것으로 법치주의에 반한다.

4) 근로기준법은 제111조로 확정된 구제명령을 이행하지 아니한 자에 대한 벌칙을 두고 있어, 사용자가 구제명령을 이행하지 아니하다가 구제명령이 확정된 경우에는 이 사건 법률조항에 따른 이행강제금과 위 제111조에 따른 형사처벌이 모두 가능하게 되므로 이중처벌금지 원칙에 반한다.

5) 이 사건 법률조항은 이행강제금 부과금액의 상한을 2천만 원으로 정하고 있는데, 그 부과기준이 1회인지, 1년인지, 2년인지 명확하지 않아 명확성의 원칙에도 반한다.

나. 관계 법령

별지 기재와 같다.

다. 판단

1) 이 사건 법률조항의 입법 취지

과거 자유주의적 시장경제질서하에서 사용자는 기업의 합리적 경영을 위하여 근로자와의 근로계약의 체결 및 해지를 자유롭게 할 수 있는 것이 원칙이었으나, 우월한 지위에 있는 사용자가 마음대로 근로계약을 해지하도록 허용하는 것은 상대적으로 열악한 지위에 있는 근로자의 생존권을 심각하게 위협할 뿐만 아니라, 결과적으로 근로조건의 악화, 부의 불균형, 자본의 지배, 사회분배 구조의 모순 등을 초래하여 사회의 커다란 불안과 갈등을 야기하여 왔다. 그리하여 오늘날 독일이나 영국 등 선진국에서는 입법 정책적으로 해고의 자유를 제한하거나 근로자에 대한 부당해고를 신속하게 구제하기 위한 별도의 절차를 마련함으로써 근로자를 보호함과 동시에 노·사간의 분쟁을 조기에 해결하여 국가 경제 전체의 안정과 발전을 도모하고 있다. 우리나라 근로기준법에서도 사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉 그 밖

의 징벌 등을 할 수 없도록 규정하고 있고(근로기준법 제23조 제1항), 예외적으로 긴박한 경영상의 필요가 있는 등 엄격한 요건하에서만 '정리해고'를 인정하고 있는 등(근로기준법 제24조) 사용자의 해고에 대하여 일반 사법관계에서보다 강화된 제한을 가하는 한편, 근로자가 사용자로부터 부당한 해고를 당하였을 경우 노동위원회를 통하여 신속·간이하고 경제적으로 구제받을 수 있는 별도의 행정절차를 두어(근로기준법 제28조 내지 제33조) 사용자의 부당한 해고로부터 근로자를 보호하는 장치를 마련해 놓고 있다(헌법재판소 2012. 2. 23. 선고 2011헌마233 결정).

한편 구 근로기준법(2007. 1. 26. 법률 제8293호로 개정되기 전의 것)은 정당한 이유 없는 해고 등에 대하여 형사처벌하도록 규정하고 있었는데(제110조), 이에 대하여는 근로자의 의도와 관계없이 민사상 분쟁이 형사사건화되고 사용자의 정당한 해고권이 제약되기도 한다는 비판이 있었고, 반면 정당한 이유 없는 해고 등에 대한 노동위원회의 구제명령 불이행에 대하여는 마땅한 제재수단이 없어 구제명령의 실효성에 의문이 제기되어 왔다. 이로써 2007. 1. 26. 법률 제8293호로 개정된 구 근로기준법은 정당한 이유 없는 해고 등에 대한 벌칙 규정을 삭제하는 대신, 정당한 이유 없는 해고 등에 대한 노동위원회의 구제명령의 실효성을 담보하기 위해 구제명령 불이행자에 대하여 2천만 원 이하의 이행강제금을 1년에 2회의 범위 안에서 최대 2년까지 부과하도록 하는 규정(제33조의6)과 확정된 구제명령을 이행하지 아니하는 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하는 규정(제113조의2)을 신설한 것이다.

2) 이 사건 법률조항의 위헌 여부

가) 재산권 침해 여부

(1) 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성

노동위원회에 대한 부당해고 구제신청 제도는 사용자로부터 부당해고를 당한 근로자가 행정적 구제절차에 의하여 신속·간이하게 권리를 구제받도록 하고, 나아가 노·사간의 법률적 분쟁을 조속히 확정시켜 국가 경제 전체의 이익을 도모하기 위하여 도입된 제도로서 이 사건 법률조항은 이와 같은 구제명령의 실효성을 확보하기 위한 규정이므로 그 입법목적의 정당성을 인정할 수 있고, 사용자가 노동위원회의 구제명령을 이행하지 아니하는 경우 근로자에 대한 권리구제가 장기간 지체될 우려가 있어 행정상 의무의 불이행에 대한 강제금을 부과할 수 있도록 하는 것이 필요하므로 그 수단의 적합성도 인정된다.

(2) 침해의 최소성

이 사건 법률조항은 2천만 원의 범위 안에서 이행강제금을 부과하고(제1항), 위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 금액, 부과·징수된 이행강제금의 반환절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하며(제4항), 매년 2회의 범위에서 구제명령이 이행될 때까지 반복하여 부과·징수하나 이 경우에도 2년을 초과하여 부과·징수하지 못하도록(제5항) 규정함으로써, 이행강제금 부과 금액의 상한 내에서 사안에 따라 합당한 금액을 정하도록 하고 있을 뿐 아니라 이행강제금 부과 횟수와 기간도 매년 2회, 2년 이내로 제한하고 있으며 대통령령으로 정한 반환절차를 통해 사후에 이행강제금을 반환받을 길도 열어놓고 있는바(이행강제금은 구제명령을 이행하지 아니한 사용자에 대한 제재적 처분의 성격도 있으므로, 반드시 구제명령 취소소송이 조정 등으로 종결되는 경우까지 이미 납부한 이행강제금을 반환받을 수 있도록 정해야 한다고 볼 수 없다), 이 사건 법률조항이 다른 입법수단 내지 민사상 구제절차가 있는데도 굳이

집행벌을 통해 사용자의 기본권을 더 제한하는 것이라고 단정할 수 없고, 가능한 여러 수단 가운데 무엇이 덜 침해적이라고 보기 어려운 상황에서 어떠한 수단을 선택할 것인가는 입법자의 입법형성 권한에 속하는 것이므로 이 사건 법률조항은 침해의 최소성 원칙에 위배된다고 할 수 없다.

(3) 법익의 균형성

구제명령을 이행하지 아니한 사용자는 구제명령이 이행될 때까지 반복하여 이행강제금을 부과받는 불이익을 입게 되지만, 구제명령의 실효성을 확보하여 부당한 해고를 당한 근로자를 신속하게 구제함으로써 근로자를 보호함과 동시에 노·사간의 분쟁을 조기에 해결하여 국가 경제 전체의 안정과 발전을 도모하고자 하는 공익은 사용자가 입게 되는 위와 같은 불이익보다 더 크다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 법익의 균형성 원칙에 위배되지도 아니한다.

(4) 소결론

따라서 이 사건 법률조항은 과잉금지의 원칙에 어긋나지 아니하므로 사용자의 재산권을 과도하게 침해한다고 할 수 없다.

나) 재판청구권 침해 여부

헌법 제27조 제1항은 "모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다"고 규정함으로써 모든 국민은 헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의하여 임명되고 물적 독립과 인적 독립이 보장된 법관에 의하여 합헌적인 법률이 정한 내용과 절차에 따라 재판을 받을 권리를 보장하고 있다.

이 사건 법률조항은 구제명령의 실효성을 확보하기 위하여 구제명령을 이행하지 아니하는 사용자에게 이행강제금을 부과·징수하도록 규정하고 있을 뿐, 사용자가

구제명령에 대하여 행정소송을 제기하는 것을 제한하고 있지 아니하고, 이행강제금의 부과를 통해 구제명령의 이행을 강제한다고 하여 사용자가 재판으로 구제명령의 효력을 다룰 이익이 없어지는 것도 아니므로, 이 사건 법률조항이 사용자의 재판청구권을 침해한다고 할 수 없다.

다) 법치주의 위반 여부

노동위원회의 구제명령 역시 행정처분에 해당하여 공정력이 인정되므로 그것이 당연무효가 아닌 한 중앙노동위원회의 재심이나 법원의 판결에 의하여 취소될 때까지 그 효력을 부인할 수 없는 것이다.

따라서 구제명령이 불복절차를 모두 거치지 않아 아직 확정되지 아니하였음에도 이행강제금 부과를 통해 그 이행을 강제하는 것은 법치주의에 위배된다는 취지의 원고 주장은 행정행위의 공정력을 도외시한 것이어서 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없다.

라) 이중처벌금지의 원칙 위반 여부

헌법 제13조 제1항은 "모든 국민은 …… 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다"고 하여 '이중처벌금지의 원칙'을 규정하고 있는데, 이는 한번 판결이 확정되면 동일한 사건에 대하여는 다시 심판할 수 없다는 '일사부재리의 원칙'이 국가형벌권의 기속원리로 헌법상 선언된 것으로서, 동일한 범죄행위에 대하여 국가가 형벌권을 거듭 행사할 수 없도록 함으로써 국민의 기본권 특히 신체의 자유를 보장하기 위한 것이다. 이러한 점에서 헌법 제13조 제1항에서 말하는 '처벌'은 원칙으로 범죄에 대한 국가의 형벌권 실행으로서의 과벌을 의미하는 것이고, 국가가 행하는 일체의 제재나 불이익처분을 모두 그 '처벌'에 포함시킬 수는 없다(헌법재판소 2011. 6. 30. 선고 2009헌

바55 결정).

앞서 본 바와 같이 이 사건 법률조항에 의한 이행강제금은 일정한 기한까지 의무를 이행하지 않을 때에는 일정한 금전적 부담을 과할 뜻을 미리 계고함으로써 의무자에게 심리적 압박을 주어 장래에 그 의무를 이행하게 하려는 행정상 간접적인 강제집행 수단의 하나이다.

따라서 이는 과거의 일정한 법위반행위에 대한 제재로서의 형벌이 아니라 장래의 의무이행 확보를 위한 강제수단일 뿐이어서 범죄에 대하여 국가가 형벌권을 실행한다고 하는 과벌에 해당하지 아니하므로, 헌법 제13조 제1항이 선언한 이중처벌금지의 원칙이 적용될 여지가 없다.

마) 명확성의 원칙 위반 여부

이 사건 법률조항은 구제명령을 받은 후 이행기한까지 구제명령을 이행하지 아니한 사용자에게 2천만 원 이하의 이행강제금을 부과하고(제1항), 최초의 구제명령을 한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 구제명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있되, 이 경우에도 이행강제금은 2년을 초과하여 부과·징수하지 못하도록(제4항) 규정하고 있는바, 이러한 위 각 규정의 체제, 문언 등에 비추어 볼 때, 제1항에 정한 2천만 원이 부과 1회당 상한 금액임을 어렵지 않게 알 수 있으므로, 이 사건 법률조항이 명확성의 원칙에 위배된다는 원고의 주장 역시 이유 없다.

바) 소결론

따라서 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되지 아니하므로, 이와 다른 전제에서 이 사건 각 처분이 위법하다는 원고의 주장은 받아들일 수 없다.

3. 결론

그렇다면, 원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 조의연

판사 명선아

판사 윤명화

관계 법령

■ 근로기준법

제30조(구제명령 등)

- ① 노동위원회는 제29조에 따른 심문을 끝내고 부당해고 등이 성립한다고 판정하면 사용자에게 구제명령을 하여야 하며, 부당해고 등이 성립하지 아니한다고 판정하면 구제신청을 기각하는 결정을 하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 판정, 구제명령 및 기각결정은 사용자와 근로자에게 각각 서면으로 통지하여야 한다.
- ③ 노동위원회는 제1항에 따른 구제명령(해고에 대한 구제명령만을 말한다)을 할 때에 근로자가 원직복직(原職復職)을 원하지 아니하면 원직복직을 명하는 대신 근로자가 해고기간 동안 근로를 제공하였더라면 받을 수 있었던 임금 상당액 이상의 금품을 근로자에게 지급하도록 명할 수 있다.

제31조(구제명령 등의 확정)

- ① 「노동위원회법」에 따른 지방노동위원회의 구제명령이나 기각결정에 불복하는 사용자나 근로자는 구제명령서나 기각결정서를 통지받은 날부터 10일 이내에 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 중앙노동위원회의 재심판정에 대하여 사용자나 근로자는 재심판정서를 송달받은 날부터 15일 이내에 「행정소송법」의 규정에 따라 소(訴)를 제기할 수 있다.
- ③ 제1항과 제2항에 따른 기간 이내에 재심을 신청하지 아니하거나 행정소송을 제기하지 아니하면 그 구제명령, 기각결정 또는 재심판정은 확정된다.

제32조(구제명령 등의 효력)

노동위원회의 구제명령, 기각결정 또는 재심판정은 제31조에 따른 중앙노동위원회에 대한 재심 신청이나 행정소송 제기에 의하여 그 효력이 정지되지 아니한다.

제33조(이행강제금)

- ① 노동위원회는 구제명령(구제명령을 내용으로 하는 재심판정을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 받은 후 이행기한까지 구제명령을 이행하지 아니한 사용자에게 2천만 원 이하의 이행강제금을 부과한다.
- ② 노동위원회는 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 30일 전까지 이행강제금을 부과·징수

한다는 뜻을 사용자에게 미리 문서로써 알려 주어야 한다.

③ 제1항에 따른 이행강제금을 부과할 때에는 이행강제금의 액수, 부과 사유, 납부기한, 수납 기관, 이의제기방법 및 이의제기기관 등을 명시한 문서로써 하여야 한다.

④ 제1항에 따라 이행강제금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 금액, 부과·징수된 이행강제금의 반환절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 노동위원회는 최초의 구제명령을 한 날을 기준으로 매년 2회의 범위에서 구제명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다. 이 경우 이행강제금은 2년을 초과하여 부과·징수하지 못한다.

⑥ 노동위원회는 구제명령을 받은 자가 구제명령을 이행하면 새로운 이행강제금을 부과하지 아니하되, 구제명령을 이행하기 전에 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.

⑦ 노동위원회는 이행강제금 납부의무자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉을 하고 지정된 기간에 제1항에 따른 이행강제금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

⑧ 근로자는 구제명령을 받은 사용자가 이행기한까지 구제명령을 이행하지 아니하면 이행기한이 지난 때부터 15일 이내에 그 사실을 노동위원회에 알려줄 수 있다.

제111조(벌칙)

제31조 제3항에 따라 확정되거나 행정소송을 제기하여 확정된 구제명령 또는 구제명령을 내용으로 하는 재심판정을 이행하지 아니한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다. 끝.