

헌법재판소

결정

사건 2020헌바471 구 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 제

14조 제2항 위헌소원

청구인 응○○(외국인)

대리인 변호사 윤지영, 박영아

당해사건 서울중앙지방법원 2020가소1225676 퇴직공제금 청구의 소

선고일 2023. 3. 23.

주문

구 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2011. 7. 25. 법률 제10965호로 개정되고, 2019. 11. 26. 법률 제16620호로 개정되기 전의 것) 제14조 제2항 중 구 산업재해보상보험법(2018. 6. 12. 법률 제15665호로 개정되고, 2020. 5. 26. 법률 제17326호로 개정되기 전의 것) 제63조 제1항 가운데 ‘그 근로자가 사망할 당시 대한민국 국민이 아닌 자로서 외국에서 거주하고 있던 유족은 제외한다’를 준용하는 부분은 헌법에 위반된다.

이유

1. 사건개요

청구인은 베트남에 거주하는 베트남 국적의 여성으로 대한민국에서 건설근로자

로 일하다 사망한 청구외 망 응□□(이하 ‘망인’이라 한다)의 아내이다. 청구인은 망인과의 사이에 두 명의 자녀를 두고 있으며, 청구인과 자녀들은 망인이 2011. 4월 경 취업을 목적으로 대한민국에 입국한 뒤 건설근로자로 일하며 정기적으로 보내주는 돈으로 생계를 유지하여 왔다. 망인은 2019. 9. 25. 터널 건설공사 현장에서 근로 중 무개화차 사이에 머리가 끼는 사고로 사망하였다.

청구인은 건설근로자공제회를 상대로 퇴직공제금 지급을 구하였는데, 건설근로자공제회는 청구인이 구 ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률’ 제14조 제2항에 따른 ‘외국국적의 외국거주 유족’에 해당한다는 이유로 지급을 거절하였다. 이에 청구인은 건설근로자공제회를 상대로 퇴직공제금을 청구하는 소를 제기하고 소송계속 중 위 법률조항에 대한 위헌법률심판제청 신청을 하였으나 법원은 2020. 8. 13. 퇴직공제금 청구의 소를 기각하고(서울중앙지방법원 2020가소1225676), 같은 날 위헌법률심판제청신청도 기각하였다(서울중앙지방법원 2020카기50215).

이에 청구인은 2020. 9. 8. 구 ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률’ 제14조 제2항에 대한 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2. 심판대상

이 사건 심판대상은 구 ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률’(2011. 7. 25. 법률 제10965호로 개정되고, 2019. 11. 26. 법률 제16620호로 개정되기 전의 것) 제14조 제2항 중 구 산업재해보상보험법(2018. 6. 12. 법률 제15665호로 개정되고, 2020. 5. 26. 법률 제17326호로 개정되기 전의 것) 제63조 제1항 가운데 ‘그 근로자가 사망할 당시 대한민국 국민이 아닌 자로서 외국에서 거주하고 있던 유족은 제외한다’를 준용하는 부분(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다. 심판대상조항

및 관련조항은 다음과 같다.

[심판대상조항]

구 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2011. 7. 25. 법률 제10965호로 개정되고, 2019. 11. 26. 법률 제16620호로 개정되기 전의 것)

제14조(퇴직공제금의 지급) ② 제1항에 따라 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위와 그 순위에 대하여는 ‘산업재해보상보험법’ 제63조 및 제65조를 준용한다.

[관련조항]

구 산업재해보상보험법(2018. 6. 12. 법률 제15665호로 개정되고, 2020. 5. 26. 법률 제17326호로 개정되기 전의 것)

제63조(유족보상연금 수급자격자의 범위) ① 유족보상연금을 받을 수 있는 자격이 있는 자(이하 “유족보상연금 수급자격자”라 한다)는 근로자가 사망할 당시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족(그 근로자가 사망할 당시 대한민국 국민이 아닌 자로서 외국에서 거주하고 있던 유족은 제외한다) 중 배우자와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. 이 경우 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족의 판단 기준은 대통령령으로 정한다.

1. 부모 또는 조부모로서 각각 60세 이상인 자
2. 자녀로서 25세 미만인 자
- 2의2. 손자녀로서 19세 미만인 자
3. 형제자매로서 19세 미만이거나 60세 이상인 자
4. 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하지 아니하는 자녀·부모·손자녀·조부모 또는 형제자매로서 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 고용노동부

령으로 정한 장애 정도에 해당하는 자

구 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2011. 7. 25. 법률 제10965호로 개정되고, 2019. 11. 26. 법률 제16620호로 개정되기 전의 것)

제14조(퇴직공제금의 지급) ① 공제회는 공제부금의 납부 월수(月數)가 12개월 이상인 피공제자가 건설업에서 퇴직·사망한 경우나 60세에 이른 경우에는 공제부금의 납부 월수를 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 피공제자나 그 유족에게 퇴직공제금을 지급하여야 한다.

건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2019. 11. 26. 법률 제16620호로 개정된 것)

제14조(퇴직공제금의 지급) ① 공제회는 다음 각 호의 사유가 발생한 경우에는 공제부금의 납부 월수(月數)를 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 피공제자나 그 유족에게 퇴직공제금을 지급하여야 한다.

1. 공제부금의 납부 월수가 12개월 이상인 피공제자가 건설업에서 퇴직하거나 60세에 이른 경우

2. 공제부금의 납부 월수가 12개월 미만인 피공제자가 65세에 이른 경우

3. 피공제자가 사망한 경우

② 제1항에 따라 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위는 근로자가 사망할 당시의 다음 각 호의 자로 하되, 각 호의 순서에 따라 최우선 순위자에게 지급한다. 이 경우 같은 순위의 유족이 2명 이상이면 그 유족에게 똑같이 나누어 지급한다.

1. 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다)

2. 자녀

3. 부모

4. 손자녀

5. 조부모

6. 형제자매

③ 제2항에서 규정한 사항 이외에 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위와 그 순위에 대하여는 「산업재해보상보험법」 제63조 제2항, 제65조 제2항 및 제4항을 준용한다.

3. 청구인의 주장

심판대상조항은 피공제자의 유족이 외국에 거주하는 외국인인 경우 퇴직공제금을 지급받지 못하도록 함으로써 외국에 거주하는 외국인 유족의 재산권을 침해한다. 한편 퇴직공제금은 사용자가 납부 책임을 지고 건설근로자공제회를 통하여 건설근로자에게 근로의 대가로 지급하는 금품이므로, 퇴직공제금을 지급받을 권리 있는 근로의 권리 특히 일할 환경에 관한 권리이자 인간의 권리로서 외국인에게도 인정되는 것임에도, 심판대상조항은 대한민국 국민인 유족 또는 국내에 거주하는 외국인 유족과 달리 외국에 거주하는 외국인 유족의 퇴직공제금을 지급받을 권리를 인정하지 아니함으로써 외국 거주 외국인 유족의 평등권과 외국인근로자의 근로의 권리를 침해한다.

4. 퇴직공제제도 개관

가. ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률’상의 ‘퇴직공제제도’

(1) 퇴직공제제도의 도입 배경

불안정한 고용환경과 열악한 근무조건 속에서 근무하는 건설근로자의 고용안정과 직업능력의 개발·향상을 위하여 필요한 지원을 하고 건설근로자에게 퇴직공제금을

지급하는 건설근로자퇴직공제사업을 실시함으로써, 건설근로자의 고용개선과 복지증진을 촉진하고 건설산업의 발전을 도모하려는 취지에서 1996. 12. 31. 법률 제5249호로 ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률’(이하 연혁을 불문하고 ‘건설근로자법’, 이라 한다)이 제정되었다.

건설근로자의 경우 건설업에 다년간 종사했더라도 여러 건설 현장을 전전하게 되고 주로 일용직으로 고용된다는 특성으로 인해 1년 이상 동일 사업장에서 근무하는 정규직 근로자들에게 적용되는 퇴직금의 혜택을 받기 어렵다. 즉 퇴직공제제도가 도입되었던 1998년 당시 퇴직금 규정을 두었던 근로기준법 제34조와 2005. 1. 27. 법률 제7379호로 제정되어 퇴직급여제도 규정을 두게 된 ‘근로자퇴직급여 보장법’ 제8조 모두 퇴직하는 근로자에게 ‘계속근로연수 1년’에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로서 지급하도록 했기 때문에, 그 요건을 충족하지 못하는 대부분의 건설근로자가 위 각 법률상의 퇴직금 제도의 혜택을 받기는 어려웠다.

건설근로자법상의 ‘퇴직공제’라 함은 사업주가 고용기간이 1년 미만인 건설근로자를 피공제자로 하여 건설근로자공제회(이하 ‘공제회’라고 한다)에 공제부금을 납부하고 그 피공제자가 건설업에서 퇴직하는 등의 경우에 공제회가 피공제자(건설근로자)나 그 유족에게 퇴직공제금을 지급하는 것을 말한다(건설근로자법 제2조 제5호). 이것은 타 업종의 일용근로자와 달리 건설업에 종사하는 일용근로자는 퇴직공제제도를 통해 동일 사업장에서 1년간 근속하지 않고 여러 사업장을 이동하더라도 퇴직시 일정 수준의 퇴직공제금을 받을 수 있게 되었음을 의미한다.

(2) 퇴직공제제도의 내용

건설근로자법령상의 퇴직공제제도의 주요 내용은 다음과 같다(이하 현행 법령 기

준으로 설명하고, 건설근로자법 조문 인용시 법률명은 생략한다).

건설산업기본법 제87조 제1항에 따른 건설공사와 대통령령으로 정하는 건설공사를 하는 사업주는 그 건설공사의 사업시작일부터 당연히 퇴직공제의 가입자가 되고 (제10조 제1항 제1문), 위와 같이 당연가입된 사업주 외의 사업주로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사업주는 공제회의 승인을 받아 퇴직공제에 가입할 수 있다(제10조 제2항).

퇴직공제에 가입된 사업 또는 사업장에 근무하는 건설근로자는, 근로시간이 고용노동부령으로 정하는 기준 미만인 자(1일 소정근로시간이 4시간 미만이고 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자)와, 고용형태, 고용기간 및 직종 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 자(기간을 정하지 아니하고 고용된 상용근로자와 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자)에 해당하는 자를 제외하고는, 그 퇴직공제의 피공제자가 된다(제11조).

퇴직공제에 가입한 사업주는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 피공제자의 근로일수를 매월 공제회에 신고하고, 이에 상응하는 공제부금을 공제회에 내야 한다 (제13조 제1항). 공제부금의 금액은 1일 5천 원 이상 1만 원 이하의 범위에서 공제회가 고용노동부장관의 승인을 받아 정한다(법 시행령 제12조 제2항). 공제부금은 피공제자에게 지급할 퇴직공제금과 공제회의 사업 및 운영 등에 필요한 비용인 부가금으로 한다(제13조 제2항).

건설근로자법 제14조 제1항은 공제회가 피공제자나 그 유족에게 퇴직공제금을 지급하여야 할 경우로서, 1. 공제부금의 납부 월수가 12개월 이상인 피공제자가 건설업에서 퇴직하거나 60세에 이른 경우, 2. 공제부금의 납부 월수가 12개월 미만인 피공제

자가 65세에 이른 경우, 3. 피공제자가 사망한 경우를 규정하고 있다. 이 때 공제회는 건설근로자법 제12조에 따라 사업주가 납부한 공제부금에 그 이자를 더하여 산정한 금액을 퇴직공제금으로 지급하여야 하고, 일시금으로 지급하여야 한다(건설근로자법 시행령 제13조 제1항, 제3항).

퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위는 근로자가 사망할 당시의 건설근로자법 제14조 제2항 각 호의 자, 즉 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함한다)(제1호), 자녀(제2호), 부모(제3호), 손자녀(제4호), 조부모(제5호), 형제자매(제6호)로 하되, 각 호의 순서에 따라 최우선 순위자에게 지급한다.

나. 건설근로자법 제14조 제2항의 입법 연혁

구 건설근로자법(2011. 7. 25. 법률 제10965호로 개정되고, 2019. 11. 26. 법률 제16620호로 개정되기 전의 것) 제14조 제2항은 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위를 산업재해보상보험법(이하 연혁을 불문하고 ‘산재보험법’이라 한다)상의 유족보상연금 수급자격자 범위 규정을 준용하도록 하고 있다.

이와 같은 입법 형식은 건설근로자법의 제정(1996. 12. 31. 법률 제5249호) 당시부터 2019. 11. 26. 법률 제16620호로 건설근로자법이 개정되기 전까지 계속 이어져온 것으로, 산재보험법상의 유족보상연금 수급자격자 범위 규정이 ‘제49조 제2항’에서 ‘제43조의2’로, 그리고 다시 ‘제44조’를 거쳐 ‘제63조’로 위치가 변경됨에 따라 그 때 그 때 조문 위치 변경 내용이 반영된 것 외에는 기본적인 구조가 동일하게 유지되었다. 산재보험법상 유족보상연금 수급자격자 범위 규정 중 ‘근로자 사망 당시 대한민국 국민이 아닌 자로서 외국에서 거주하고 있던 유족을 제외하는 규정’(이하 편의상 ‘근로자 사망 당시 대한민국 국민이 아닌 자로서 외국에서 거주하고 있던 유족’을

‘외국거주 외국인유족’이라 하고, 그 유족을 제외하는 규정을 ‘외국거주 외국인유족 제외 규정’이라 한다)은 2007. 12. 14. 법률 제8694호로 전부개정된 구 산재보험법 제63조 제1항에서 처음 규정되게 된 것으로, 이때부터 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위는 산재보험법상의 ‘외국거주 외국인유족 제외 규정’이 준용되게 되었다.

건설근로자법의 제정 당시부터 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위를 정함에 있어 산재보험법상의 유족보상연금 수급자격자 범위 규정을 준용하도록 한 입법취지나, 2007. 12. 14. 법률 제8694호로 전부개정된 구 산재보험법 제63조 제1항에 따라 이무렵부터 ‘외국거주 외국인유족 제외 규정’을 퇴직공제금 지급에 있어 준용하도록 한 입법취지는 확인되지 않는다.

2019. 11. 26. 법률 제16620호로 개정된 건설근로자법 제14조 제2항은 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위를 자체적으로 규정하면서, ‘외국거주 외국인유족 제외 규정’을 따로 두지 않아, ‘외국거주 외국인유족’도 퇴직공제금을 지급받을 유족에 포함되게 되었다.

5. 판단

가. 쟁점의 정리

(1) 근로자가 사망할 당시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족 중 ‘대한민국 국민인 유족’ 및 ‘국내거주 외국인유족’은 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위에 포함하면서 청구인과 같은 ‘외국거주 외국인유족’을 그 범위에서 제외하는 심판대상조항이 ‘외국거주 외국인유족’에 대하여 불합리한 차별을 하여 헌법상의 평등원칙을 위반하는지 여부를 살펴보기로 한다.

(2) 청구인은 심판대상조항이 ‘외국거주 외국인유족’의 재산권 및 건설근로자의

근로의 권리를 침해한다는 주장을 하고 있으나 이는 결국 ‘대한민국 국민인 유족’ 및 ‘국내거주 외국인유족’에 대해서는 퇴직공제금을 지급하면서 ‘외국거주 외국인유족’에 대해서는 이를 지급하지 않는 것의 불합리성을 다른 측면에서 주장하는 것에 불과하므로 평등원칙 위반 여부를 판단하는 이상 이에 관하여는 따로 판단하지 아니한다.

나. 평등원칙 위반 여부

(1) 일반적으로 평등원칙은 본질적으로 같은 것은 같고, 본질적으로 다른 것은 다르게 취급할 것을 요구하는 것으로서 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 배제하는 상대적 평등을 뜻한다 할 것이므로 합리적 근거가 있는 차별은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니다(현재 2001. 6. 28. 99헌마516; 현재 2003. 12. 18. 2001헌바91; 현재 2016. 3. 31. 2014헌마367 참조).

심판대상조항은 외국인인 건설근로자가 사망한 경우 그 유족이 ‘외국거주 외국인유족’이면 ‘대한민국 국민인 유족’ 혹은 ‘국내거주 외국인유족’과 달리 퇴직공제금 지급 대상에서 제외하고 있다.

(2) 심판대상조항이 위와 같이 ‘외국거주 외국인유족’을 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위에서 제외하는 것이 합리적인 근거가 있는 차별인지 여부를 살펴보기로 한다.

(가) 건설근로자 퇴직공제금 지급에 있어 심판대상조항이 산재보험법상의 유족보상연금 수급자격자 규정을 준용하는 정당한 이유를 찾기 어렵다.

건설근로자 퇴직공제금 제도는 통상의 사회보장제도와 달리 사업주가 납부한 공

제부금만을 재원으로 하여 마련된 퇴직공제금을 공제회가 건설근로자 혹은 그 유족에게 지급하는 것으로서 국가의 재정에 영향을 미칠 일이 없고, 퇴직공제금을 지급할 사유가 발생하기 전에 사업주가 이미 납부한 공제부금이 재원이 되는 것이므로 퇴직공제금을 지급할 사유가 발생하였을 때 사업주의 추가적 재정 부담이나 공제회의 재원 확보가 문제될 것도 없다. 더욱이 퇴직공제금의 지급은 일회적인 것이므로 공제회가 퇴직공제금을 지급하는 업무에 있어 특별히 어려움이 초래될 일도 없다.

그럼에도 불구하고 심판대상조항은 특별한 이유 없이 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위에서 ‘외국거주 외국인유족’을 제외하도록 하고 있다.

(나) 심판대상조항이 ‘일시금’ 방식으로 지급되는 퇴직공제금에 ‘연금’ 방식으로 지급되는 산재보험법상의 유족보상연금 수급자격자 규정을 준용하는 것도 불합리하다.

산재보험법은 유족보상연금 수급자격자인 유족이 사망한 경우, 재혼한 때, 국적을 상실하고 외국에서 거주하고 있거나 외국 거주를 위하여 출국하는 경우, 대한민국 국민이 아닌 유족보상연금 수급자격자가 외국에서 거주하기 위하여 출국하는 경우 등의 사유에 해당하게 되면 유족보상연금 수급자격자의 자격을 잃는다고 규정하고 유족보상연금의 지급을 정지하도록 하고 있다(제64조). 이는 연금을 지급받던 수급자가 ‘사망’, ‘재혼’ 등으로 수급자격을 상실하지 않고 계속해서 유지하고 있는지 여부를 매달 지속적으로 파악하기 어렵다는 점과 수급자격이 상실된 후에도 연금이 계속 지급되는 등 보험급여가 부당 지급될 우려가 있다는 점 등이 고려되어 마련된 규정인데, 산재보험법 제63조 제1항이 유족보상연금과 관련하여 ‘외국거주 외국인유족 제외 규정’을 두고 있는 것은 근로자의 사망 당시부터 이미 외국에 거주하고 있던 외국

인유족에게 유족보상연금을 지급하는 경우에도 위 제64조의 입법취지와 같은 우려가 존재한다는 점이 반영된 것이라 할 수 있다.

그러나 퇴직공제금의 경우 ‘일시금’으로 지급되므로 외국에 거주하는 외국인유족이라고 하더라도 ‘피공제자(건설근로자)의 사망 당시 유족인지 여부’만 확인하면 되고 그 이후에 유족의 지위를 유지하고 있는지 여부는 더 이상 확인할 필요가 없다는 점에서 산재보험법상의 ‘유족보상연금’과 사정이 다르다. 피공제자(건설근로자)가 사망한 경우 ‘외국거주 외국인유족’은 자신이 거주하는 국가에서 발행하는 공신력 있는 문서로서 ‘일시금인 퇴직공제금을 지급받을 유족의 자격’을 충분히 입증할 수 있으며, 수급 자격 확인이나 퇴직공제금 지급에 특별한 어려움이 있다고 보기 어렵다.

산재보험법에서도 보험급여가 연금 지급 형식이 아닌 일시금 형식으로 지급되는 경우 외국거주 외국인유족 또는 외국거주 근로자를 그 지급대상에서 제외하고 있지 않다. 즉 산재보험법 제63조 제1항에 따른 유족보상연금을 받을 수 있는 자격이 있는 사람이 없는 경우 지급하는 유족보상일시금(제62조 제2항)이나 장해급여 청구사유 발생 당시 대한민국 국민이 아닌 사람으로서 외국에서 거주하고 있는 근로자에게 지급하는 장해보상일시금(제57조 제3항)과 같은 경우가 그러하다.

따라서 심판대상조항이 ‘일시금’의 형식으로 지급되는 퇴직공제금과는 지급 방식이 다른 산재보험법의 유족보상연금에 관한 규정을 준용하도록 하여 ‘외국거주 외국인유족’을 퇴직공제금을 지급받을 유족의 범위에서 제외한 것은 현저히 자의적인 것이라 할 것이다.

(다) 한편, 퇴직공제금은 ‘일시금’으로 지급되므로 ‘피공제자(건설근로자)의 사망

당시 유족인지 여부'만 확인하면 된다는 점은 앞서 본 바와 같으므로, 퇴직공제금 수급 자격에 있어 '외국거주 외국인유족'이 '외국인'이라는 사정 또는 '외국에 거주'한다는 사정이 '대한민국 국민인 유족' 혹은 '국내거주 외국인유족'과 달리 취급받을 합리적인 이유가 될 수 없다.

(3) 따라서 심판대상조항은 합리적 이유 없이 '외국거주 외국인유족'을 '대한민국 국민인 유족' 및 '국내거주 외국인유족'과 차별하는 것이므로 평등원칙에 위반된다.

6. 결론

심판대상조항은 헌법에 위반되므로 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

재판장	재판관	유남석	<u>유남석</u>	
재판관	이선애		<u>이선애</u>	
재판관	이석태		<u>이석태</u>	
재판관	이은애		<u>이은애</u>	
재판관	이종석		<u>이종석</u>	

이영진



재판관

이영진

김기영



재판관

김기영

문형배



재판관

문형배

이미선



재판관

이미선