

국 가 인 권 위 원 회

결 정

제 목 대규모 점포 등에 근무하는 유통업 종사자의 건강권 증진을 위한 제도개선 권고

주 문

국가인권위원회는 대규모 점포 등에 근무하는 유통업 종사자의 건강권 증진과 유통산업의 발전을 위해 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 산업통상자원부장관과 고용노동부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 산업통상자원부장관에게,

가. 유통업 종사자의 건강권 증진과 유통산업의 발전을 위하여 「유통산업발전법」 제12조의2 제1항 및 제3항 등에 따른 영업시간 제한 및 의무휴업일 적용대상이나 범위 등의 확대를 검토할 것

나. 「유통산업발전법 시행령」 제6조의4 제1항 개정 등을 통해 「유통산업발전법」 제7조의4에 따른 실태조사의 범위에 휴게시설 등 노동자의 작업환경에 관한 사항을 포함하고, 「유통산업발전법」 제5조에 따른 “유통산업 발전 기본계획” 수립 시에도 이를 반영하여 시행할 것

2. 고용노동부장관에게,

가. 「산업안전보건법 시행령」 제3조의6 제1항에 ‘근로자 휴게시설 설치

의무휴업 청원 등이 제기되었다.

이에 국가인권위원회(이하 '위원회'라고 한다)는 유통산업의 지속적 발전을 위해 유통업 종사자의 열악한 노동환경을 개선하고, 이들의 기본적 노동조건과 건강권 등을 증진하기 위해 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 제도개선을 검토하였다.

II. 판단 및 참고 기준

「헌법」, 「근로기준법」, 「유통산업발전법」 및 같은 법 시행령, 「산업안전보건법」 및 같은 법 시행령, 「산업안전보건기준에 관한 규칙」을 판단기준으로 하였고, 국가인권위원회 「유통업 서비스·판매 노동자의 건강권 실태조사(2015)」, 국가인권위원회의 2016. 12. 5. 결정 “여성감정노동자 인권개선을 위한 정책 권고,” 대법원 2015. 11. 19. 선고 2015두295 전원합의체 판결 및 2006. 11. 23. 선고 2006다41990 판결, 헌법재판소 2018. 6. 28.자 2016헌바77, 78, 79 결정, ‘공동휴식권,’ ‘명절휴업’ 권고 관련 국제노동기구(ILO) 「제106호 상업 및 사무직의 주휴에 관한 협약(1957)」 등을 참고하였다.

III. 유통업 종사자 건강실태와 노동환경 요인

1. 유통업 종사자 건강실태

2018년 고려대학교 보건과학대학 김승섭 교수 연구팀이 백화점·면세점 화장품 판매 노동자 2,806명의 건강실태를 조사(이하 ‘고려대학교 김승섭 교수 연구팀 조사’라고 한다)한 결과, 유통업 종사자가 하지정맥류, 방광염 등

각종 신체질환이나 우울증 등을 겪는 비율이 일반인의 2배에서 최대 67배로 조사되었다. 특히, 지난 3개월 동안 팔 등이 아픈 상지통을 경험한 비율은 77.1%, 다리 등이 아픈 하지통을 경험한 비율은 82%, 허리가 아픈 요통을 경험한 비율은 76.6%로 나타났는데, 이는 일반 여성노동자에 비해 각각 2.3배, 3.7배, 5.3배 높았으며, 유산경험도 11%로 조사되었다.

2. 유통업 종사자 건강에 미치는 노동 환경 요인

과거 평일 19시 30분까지 운영되던 주요 백화점의 영업시간은 20시로 30분 늘어났으며, 백화점은 「유통산업발전법」상 의무휴업 대상은 아니나 자체적으로 월 1회(월요일) 휴점한다. 대형마트·준대규모점포는 24시간 연중무휴 또는 24시까지 영업을 보편적이었으나, 2012년 「유통산업발전법」 개정 등으로 인해 24시간 영업을 하지 않으며, 지방자치단체 조례 등에 따라 월 2회 휴점한다. 주요 면세점의 경우 21시까지 또는 다음날 새벽까지 운영되는 곳도 있으며 대부분 연중무휴이다.

이와 관련하여, 위원회가 2015년에 3,470명을 대상으로 실시한 「유통업 서비스·판매직 노동자의 건강권 실태조사」에 따르면, 조사대상의 70% 이상이 가정 및 사회생활 고려 시 근무 시간이 적당하지 않다고 응답하였는데, 특히 여성노동자의 경우 '적당하지 않은 편' 56.1%, '전혀 적당하지 않음'이 21.8%로, 전체 부정적 응답은 77.9%로 높게 나타났고, 남성의 경우에도 약 59.5%가 부정적으로 응답하였다.

한편, 휴게시설은 노동자들이 재충전하여 작업효율을 향상시키고, 피로회복 및 업무에 대한 압박감 해소에 긍정적인 영향을 줄 수 있는데, 위의 실

태조사에 따르면, 국내 주요 유통업 종사자가 이용 가능한 직원 휴게시설을 갖춘 비율은 면세점 100%, 백화점 97.2%, 대형할인점 96.8% 등으로 높게 나타났으나, 근무지 층에 휴게실이 있는 비율은 면세점 55.6%, 백화점 67.6%, 대형할인점 56.7%로 비교적 낮게 나타나, 휴게시설의 실질적 보장에는 한계가 있는 것으로 조사되었다. 특히, 여성노동자가 많은 공항면세점 등에서는 남성노동자를 위한 별도의 휴게실이 없어, 남성노동자가 휴게실을 이용하기 어려운 사례도 있는 것으로 나타났다.

또한, 고려대학교 김승섭 교수 연구팀 조사에 따르면, 서서 일하는 노동자의 건강보호를 위해 대형유통매장에 의자를 비치하도록 한 정책이 추진된지 10년 이상 지났음에도 불구하고, 여전히 '매장 내 의자가 없다'는 응답이 27.5%, '의자가 있어도 앉을 수 없다'는 응답이 37%에 달하는 것으로 나타났다. 휴게실 의자 부족, 휴게실 면적 부족, 휴게실이 멀어서 등의 이유로 카페, 직원식당, 비상계단 등 휴게실 이외의 장소에서 휴식을 취하고, 임신을 한 경우 담요를 깔고 계단에서 쉬었다는 사례도 조사되었다.

특히, 화장실 이용 제한과 관련하여, 백화점·면세점 판매노동자들은 위 조사 내용을 토대로, 2019. 4. 22. 백화점·면세점 내 고객화장실을 사용하지 못하게 하는 것은 판매노동자의 건강을 심각하게 침해하므로 해결을 바란다는 내용의 진정(19진정0329500)을 위원회에 제기한 바 있다.

IV. 유통업 종사자 건강권 증진을 위한 제도개선 방안

1. 제도개선 필요성

건강권은 건강을 유지하기 위한 최적의 환경을 누릴 수 있는 권리로 「세계인권선언」 제25조 제1항과 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘사회권규약’이라고 한다) 제12조 제1항(신체적·정신적 건강을 향유할 권리) 등에 규정되어 있다. 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약위원회 「일반논평 제14호」에 의하면 「사회권규약」 제12조 제1항은 보건의료에 대한 권리에만 국한되는 것이 아니라, 사람들이 건강한 삶을 영위할 수 있는 환경을 조성하는 광범위한 사회·경제적 요소를 포괄한다는 입장이다.

「헌법」에는 건강권에 관한 명시규정은 없으나, 제10조, 제34조, 제36조 제3항 등을 통해 도출될 수 있으며, 국가는 「근로기준법」 등을 통해 모든 노동자를 보호함은 물론, 이들의 쉼 권리와 건강권을 보장하기 위한 정책을 마련하여 노동자의 정신적 스트레스와 육체 피로를 풀고, 일·생활 균형 등이 가능한 노동환경을 조성할 의무가 있다.

유통업 종사자도 노동자로서 휴일과 휴게시간 등과 관련하여 「근로기준법」이 적용된다. 그러나 유통업 종사자 개인 입장에서는 휴무일이라도 매장은 영업일인 경우, 특히 주말 및 휴일인 경우 매장 내 재고 확인, 주문 요청, 유선 상 고객 상담 등으로 인해 매장에서부터 지속적인 연락을 받고, 동료직원 대신 근무 등 휴무일정 조정 등으로 인해 유통업 종사자는 휴일에도 온전한 휴식이 보장되지 않고 있다. 또한, 주말에 근무하는 경우 각종 경조사나 모임 참여가 어렵고 자녀 돌봄에 공백이 생기는 등 인간관계, 육아

등의 어려움을 호소하고 있다.

실제로 2019년 1월 전국서비스산업노동조합연맹이 주관한 「마트여성노동자의 노동실태와 쉼 권리 찾기 토론회」에 따르면, 현재 일을 하면서 인간관계에 변화가 있었다는 응답은 72.9%로 나타났으며, 일과 생활의 균형을 지키지 못하고 있다는 응답은 53.3%로서, 잘 지켜지고 있다(10.5%)에 비해 5배 이상 높은 것으로 조사되었다. 또한, 2018년 9월 한국노동사회연구소 등이 주관한 「퇴근 후 SNS 업무지시와 노동인권 침해 실태조사 결과발표 토론회」에서는, 유통업 종사자의 43.3%가 퇴근 후 또는 휴일에 사회관계망서비스(SNS)를 통한 업무지시를 받은 경험이 있는 것으로 나타났다.

이에 따라, 유통업 종사자들과 노동계는 「유통산업발전법」 개정을 통해 기존 대형마트에 대한 영업시간 제한 및 의무휴업일 적용을 백화점, 복합쇼핑몰 등으로 적용범위와 대상을 확대하고, 화장실 이용 등 근무 중 휴식 보장, 의자비치, 휴게시설 설치 등 노동환경을 개선하여 유통업 종사자의 건강권이 증진될 수 있도록 제도개선 필요성을 제기하고 있다.

2. 제도개선 방안

가. 의무휴업일 확대 등

2012년 「유통산업발전법」 개정에 따라 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 중소기업의 상생발전 등을 위하여 특별자치시장·시장·군수·구청장이 대규모점포 등을 대상으로 의무휴업일(월2회)을 지정할 수 있다.

그런데, 「유통산업발전법」에 따른 의무휴업 대상은 대형마트·준대규모 점포로 규정되어 있어, 유통업 종사자 등 노동계와 시민사회단체는 건강 및 휴식 부족을 지속적으로 호소하면서, 이 법에 따른 의무휴업 적용범위를 백화점·면세점·복합쇼핑몰 등으로 확대할 필요가 있다고 주장한다.

이와 관련하여, 위원회는 2019. 5. 28.부터 같은 해 6. 14.까지 의무휴업제 적용범위 확대 등에 대해 이해당사자를 중심으로 의견을 조회하였다. 그 결과, 중소기업 중앙회, 한국중소상인자영업자총연합회, (사)한국마트협회, (사)전국중소유통상인협회, 전국서비스산업노동조합연맹 등은, 영업시간 제한 및 의무휴업일제는 전통시장 활성화에 기여하고 있으며, 건전한 유통질서 확립을 위해 확대가 필요하고, 야간 및 휴일 연장 근로시간을 제한함으로써 노동자들의 건강권 등 노동권 보장에 직접적으로 기여하도록, 백화점, 면세점, 복합쇼핑몰 등에도 동일하게 적용해야 한다는 의견이었다. 반면, 한국경영자총협회, 한국체인스토어협회, 한국백화점협회, 한국면세점협회 등의 경우는 유통업 매출감소, 영업의 자유 침해 등을 이유로 의무휴업일 확대에 대해 우려하는 입장을 나타냈다. 또한, 산업통상자원부도 '노동자의 휴식권'을 위해 백화점, 면세점 등으로 의무휴업일 도입 대상을 확대하는 것은 유통산업의 효율적인 진흥, 균형 있는 발전, 소비자 보호라는 「유통산업발전법」 제정 목적에 부합하기 어렵다는 입장이다.

국회에도 의무휴업 대상 확대 및 영업시간 제한 등과 관련하여, 2018. 1. 23. 홍익표의원 대표발의 「유통산업발전법 일부개정법률안」을 비롯하여 다수의 개정안이 발의되어 있으나, 복합쇼핑몰 영업제한 규제 실효성 부족, 소비자 불편 초래, 복합쇼핑몰 내 입점상인 피해 등을 이유로 일부 반대의견이 있고, 현재 계류 중이다.

이와 관련하여, 헌법재판소는 「유통산업발전법」 제12조의2 위헌소송에 대한 합헌 결정(헌법재판소 2018. 6. 28 자 2016헌바77, 78, 79 결정)에서, 근로자의 권익은 기본적으로 「근로기준법」 등 근로 관련 법령의 준수를 통하여 보호되는 것이기는 하나, 대형마트 등의 운영자는 자본력과 시장지배력을 가진 대기업인 반면, 그에 고용된 대다수의 근로자들은 계약직, 비정규직인 저소득 서민층으로서 근로조건 협상에서 상대적으로 열악한 지위에 있을 수밖에 없어 비합리적인 심야근무나 휴일 계속근무를 사실상 강요당할 가능성을 부정할 수 없고, 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정보다 영업의 자유를 덜 제한하는 다른 수단이 존재할 수도 있겠지만, 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정과 동일한 정도로 대형마트 등에 근무하는 근로자에게 최소한의 휴식을 구체적, 현실적으로 보장함으로써 근로자의 건강권을 보장할 수 있는 다른 방법은 찾기 어렵다는 입장이다. 또한, 대상조항의 입법 목적에 대형마트 등에 근무하는 근로자의 건강권 보호도 포함되며, 이로 인해 대형마트 등이 경제적 손실을 입고, 소비자가 불편을 겪게 될 수도 있으나, 이는 입법목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위에 그치고 있는 반면, 건전한 유통질서, 근로자의 건강권 보호 등 입법목적도 매우 중요하므로 법익의 균형성을 충족하고, 직업수행의 자유도 침해하지 않는다고 판단한 바 있다.

대법원도 「유통산업발전법」에 따른 영업시간 제한 등 규제에 의하여 침해되는 영업의 자유는 직업의 자유 중 상대적으로 폭넓은 제한이 가능한 직업수행의 자유에 해당하고, 소비자들의 선택권은 「헌법」 제37조 제2항에 따라 공공복리를 위하여 필요한 경우 법률로 제한할 수 있는 기본권에 속한다고 보면서, 새벽 시간대의 영업시간 제한이나 2일의 의무휴업일 지정처분은 영업의 자유나 소비자의 선택권의 본질적 내용이 침해되었다고 보기

어려우며, 근로자의 건강권 보호, 중소기업과의 상생발전 등 대형마트 영업시간 제한 처분으로 달성하려는 공익은 중대할 뿐 아니라 보호하여야 할 필요성도 크다는 입장이다(대법원 2015. 11. 19 선고 2015두295 전원합의체 판결).

이처럼 「유통산업발전법」에 따른 의무휴업 등의 규제는 영업의 자유를 일부 제한하고 있으나, 유통업 종사자의 건강권 보호, 중소기업 보호 등의 입법 목적이 충분히 인정되고 있다.

뿐만 아니라 국제노동기구(ILO)는 1957년 「제106호 상업 및 사무직의 주휴에 관한 협약」을 채택하여, 이 협약 제6조에서 이 협약의 적용을 받는 모든 자는 7일의 각 기간 중에서 24시간 이상의 중단 없는 주휴를 받을 권리를 가지며, 주휴기간은 각 사업장의 모든 관계자에 대하여 가능한 한 동시에 부여되어야 하고, 국가 또는 지역적 전통이나 관습에 의하여 휴일로 정해진 날과 가능한 한 일치시켜야 할 것을 규정하고 있다. 이른바, 명절휴업, 공동휴식권의 보장을 명시한 것이다. 프랑스, 독일, 이탈리아, 영국, 벨기에 등 유럽을 중심으로 한 OECD국가에서는 크리스마스나 부활절 등을 포함한 공휴일 영업행위를 제한하여 유통업 종사자가 휴일을 가족과 함께 보낼 수 있는 권리를 보장해 주고 있다.

또한, 2017년 산업통상자원부에서 소비자를 대상으로 대형마트 의무휴업 규제에 대한 설문조사 실시 결과에 따르면, 조사대상자의 73%가 의무휴업 규제에 찬성하는 것으로 나타났으며, 정부도 2017년 복합쇼핑몰 등 대규모 점포 입지 제한, 대형마트 수준의 복합쇼핑몰에 대한 영업 제한 등을 내용으로 하는 '더불어 잘사는 대·중소기업 상생협력'을 국정과제로 선정하여

추진하고 있어 사회적 공감대도 일정 부분 형성된 측면이 있다.

아울러 헌법재판소가 위 2016헌바77 등 결정에서 밝힌 바와 같이, 「유통산업발전법」 의무휴업조항은 건전한 유통질서를 확립하고, 대형마트 등과 중소유통업의 상생발전에도 기여한다는 입장인데, 현재 대형마트를 중심으로 적용되는 의무휴업 대상 등을 확대함으로써, 유통업에 종사하는 모든 노동자의 건강권 및 휴식권을 증진시킬 수 있다. 또한, 매월 이들의 의무휴업일 범위를 확대함으로써, ILO 협약에서 제시한 사업장의 모든 관계자들이 동시에 쉬는 ‘공동휴식권’을 실질적으로 보장하여 노동자의 건강 증진과 일과 생활의 균형을 맞추는데 기여하게 된다.

결국 유통업 종사자들이 인간다운 삶을 영위함으로써 우리 사회 전체의 인권 수준이 신장되고, 노동의 재생산성과 서비스 질 향상에도 기여해, 궁극적으로 유통산업의 지속가능한 성장과 발전에 긍정적 영향을 미칠 것으로 판단된다.

나. 근무 중 휴식 보장을 위한 제도개선

장시간 서서 일하면서 고객을 응대하는 유통업 업무 특성 상, 근무 중 휴식은 업무상 압박감을 해소하여 직무스트레스를 감소시킬 뿐만 아니라, 산업재해 및 업무상 질병을 예방할 수 있는 긍정적 효과가 있다. 그러나, 앞서 살펴본 바와 같이, 유통업 종사자를 위한 휴게시설이 제대로 갖추어져 있지 않거나 있더라도 실질적으로 기능을 하지 못할 뿐만 아니라 생리현상 해결 등을 위한 화장실 이용도 보장되지 못하고, 장시간 서서 일함으로써 건강이 악화되는 문제가 지속되고 있다.

이와 관련하여, 2018년 고용노동부는 「사업장 휴게시설 설치·운영 가이

드], 「서서 일하는 근로자 건강가이드」 등을 마련하여 유통업체에 권고한 바 있다. 그럼에도 불구하고, 실제로 일부 유통업 매장에서는 근무매뉴얼 등을 통해 유통업 종사자를 대상으로 고객화장실 사용 금지 등의 교육·안내를 실시하는 사례도 발견되는 등, 고용노동부가 권고한 가이드들을 강제할 수가 없어 실효성이 부족하다는 지적이 있다.

따라서, 이러한 우려를 해소하고 유통업 종사자의 실질적 인권 증진을 위해 「산업안전보건법 시행령」 제3조의6 제1항에 ‘근로자 휴게시설 설치 및 그 세부기준 이행 현황 점검’ 조항을 신설하고, 근로감독관이 대규모 점포 등 유통업 시설의 휴게시설 설치 및 세부기준 이행 실태 등을 점검할 필요가 있다.

또한, 「유통산업발전법」 제7조의4에 따라 산업통상자원부는 유통산업 발전 기본계획 및 시행계획을 수립하기 위해 유통산업 실태조사를 실시할 수 있는데, 이를 구체화한 같은 법 시행령 제6조의4에 따른 ‘영업환경’에 노동자의 근무환경 등이 포함되는지 명확하지 않아 동 조사 시 이에 대한 사항은 포함되지 않을 가능성이 높다.

따라서, 「유통산업발전법 시행령」 제6조의4 제1항 제1호 개정 등을 통해 ‘영업환경’에 관한 사항을 구체화하여, 휴게시설 설치 현황, 근로환경 등도 포함할 필요가 있으며, 이를 토대로 「유통산업발전법」 제5조에 따른 기본계획 수립 시 유통업 종사자의 노동환경 실태를 분석하고 이를 개선할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편, 「산업안전보건법」 제5조 제2항은 근로자의 신체적 피로와 정신적

스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하도록 규정하고 있는데, 휴게시설 설치에 관한 구체적인 내용이나 해당조항 위반 시 과태료 등에 대해 규정하지 않았고, 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제80조는 사업주가 휴게시설을 갖추도록 규정하고 있으나, 휴게시설에 대한 구체적 기준에 관하여는 정하지 않고 있다.

이로 인해 실제 노동 현장에서는 형식적으로만 휴게시설이 설치되거나 휴게시설을 창고 등과 병행 사용하여 한계가 있는 사례도 발견되고 있으며, 국회에도 유통업 종사자를 위한 휴게시설 확보 및 건강권 증진 등을 목적으로 「산업안전보건법」 개정안이 발의되어 있으나 더 이상 논의가 진행되고 있지 못한 상황이다.

따라서, 「산업안전보건법」 개정을 통해 노동자의 특성을 고려해 필요한 예방적 조치(장시간 서서 일하는 노동자를 위한 의자 비치 등)나 근무 중 일시적 휴식이나 「근로기준법」상 부여된 휴게시간에 노동자가 휴게시설을 이용할 수 있는 시설을 갖추도록 사업주의 의무를 법률로 규정할 필요가 있다. 이 때 휴게시설이 형식적으로만 설치되지 않도록 그 구체적인 기준에 관한 사항과 이 규정을 위반할 경우 과태료 등의 신설도 검토할 필요가 있다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

VI. 인권위원 최혜리, 한수웅의 반대의견

이에 대하여 다수의견은 '주말이나 휴일에도 유통업 매장의 영업을 진행 되는 경우, 유통업 종사자에게는 휴무일이지만 사업장이 운영되기 때문에 매장 내 재고 확인, 주문 요청 등으로 인하여 지속적으로 연락을 받는 등 종사자 개인으로서는 휴무일임에도 불구하고 온전하게 휴식권이 보장되지 않으므로, 대형유통업 종사자의 휴식권을 온전하게 보장하기 위해서는 의무 휴업일을 확대해야 한다.'고 주장한다.

그러나 대형유통업 종사자는 쉬지만 사업장의 영업을 진행되기 때문에 업무연락 등으로 인하여 온전한 휴식을 취할 수 없다면, 이를 이유로 굳이 사업장을 의무적으로 쉬게 할 필요는 없고, 유통업 종사자의 휴무일에 업무 연락을 취하지 않도록 그에 필요한 대책을 각 사업장 내부적으로 마련하도록 하고, 개인 휴무일에 원칙적으로 업무연락을 금지하는 방법을 통해서도 충분히 대형유통업 종사자의 휴식권을 보장할 수 있다고 판단된다.

뿐만 아니라, 유통업 종사자의 온전한 휴식권을 보장하기 위하여 사업장의 의무휴업일이 확대되어야 한다면, 어느 정도로 사업장의 의무휴업일을 확대해야 종사자의 온전한 휴식권이 보장되는지도 의문이다. 다수의견은 오히려 의무휴업일의 확대만을 주장할 뿐, 이에 관하여 아무런 기준도 제시하지 못하고 있다.

다수의견의 주장대로 사업장이 쉬어야만 그 종사자가 개인적으로 온전한 휴식권을 보장받을 수 있다면, 유통업 종사자의 개인적 휴무는 주말뿐만 아니라 평일에도 이루어진다는 점에서 사업장은 종사자의 온전한 휴식권 보장을 위하여 종사자의 모든 개인적 휴무일, 즉 365일 거의 매일 의무적으로 휴업을 해야 할 것이다. 설사 종사자의 개인적 휴무를 주말에 한정한다 하더라도 의무휴업일은 현재의 월 2일에서 최소한 월 8일 이상으로 확대되어야 할 것인데, 다수의견이 이와 같이 의무휴업일의 급진적인 확대를 의도하

는 것인지도 불명확하다.

만일 다수의견이 유통업 종사자의 온전한 휴식권 보장을 위하여 현재 월 2회의 의무휴업일이 월 3, 4회의 의무휴업일로 확대되어야 한다고 주장한다면, 단지 월 3, 4회의 의무휴업일로는 소위 '종사자의 온전한 휴식권'이 보장될 수 없다는 점에서 그 주장의 근거는 매우 박약하다.

이러한 관점에서 보건대, 대형마트의 의무휴업일 제도와 대형유통업 종사자의 휴식권 사이에는 밀접한 연관관계나 인과관계가 존재하지 않는다는 것을 확인할 수 있다. 종래 쉬지 못하던 유통업 종사자가 유통산업발전법의 의무휴업일 제도에 의하여 비로소 쉬게 된 것은 아니며, 의무휴업일 제도의 존부와 관계없이 대형유통업 종사자는 이미 법적으로 규정된 휴일을 그 자체로서 완전하게 보장받는다라는 점에서, 의무휴업일 적용대상이나 범위의 확대가 곧 유통업 종사자의 휴식권 확대로 이어지는 것은 아니다.

2. 유통산업발전법에서 대형마트의 의무휴업을 규정한 것은, 종래 쉬지 못하던 유통업 종사자를 쉬게 하기 위한 것이 아니라, 대형마트를 의무적으로 쉬게 함으로써 대형마트와의 경쟁에서 열세에 있는 중소유통업을 대형마트와의 경쟁으로부터 보호하고 이러한 방법으로 대형마트와 중소유통업의 상생발전을 꾀하고자 한 것이다.

유통산업발전법은 대규모점포에 대한 영업규제의 입법목적으로 '건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포 등과 중소유통업의 상생발전'을 언급하고 있으나(제12조의2 제1항), 여기서 '근로자의 건강권'은 대규모점포에 대한 영업규제의 입법목적이라고 하기 보다는 대규모점포에 대한 영업시간제한 및 의무휴업일제도가 시행됨으로써 필연적으로 수반되는 간

접적이고 부수적인 효과이다.

헌법재판소가 「유통산업발전법」 제12조의2 규정에 대하여 합헌으로 판단한 결정(헌재 2018. 6. 28. 2016헌바77)에서, “영업시간 제한 및 의무휴업일 지정과 동일한 정도로 대형마트 등에 근무하는 근로자에게 최소한의 휴식을 구체적, 현실적으로 보장함으로써 근로자의 건강권을 보장할 수 있는 다른 방법은 찾기 어렵다.”고 판시하고 있다면, 이는 바로 의무휴업일제도가 당연히 수반하는 부수적이고 사실적인 효과(‘사업장이 쉰다면, 근로자도 확실히 쉰다’)를 언급한 것에 지나지 않는다.

대형마트 의무휴업일 제도의 주된 입법취지는 대형마트가 들어서는 지역 상권과의 상생발전에 있는 것이고, 유통업 종사자의 건강권 보호는 단지 부수적인 목적이라는 것은 부인될 수 없다.

헌법재판소가 위 결정에서 밝히고 있는 바와 같이, 유통산업발전법이 의무휴업일의 적용대상으로부터 면세점이나 백화점을 제외한 것도, 입법자가 면세점이나 백화점의 경우 대형마트와 비교할 때 지역 상권에 미치는 영향이 비교적 적다고 판단한 것에 기인한 것이다. ‘근로자의 건강권 보호’가 의무휴업일의 입법목적으로서 중요한 비중을 차지한다면, 대형마트와 마찬가지로 유통업 종사자의 건강권 보호의 필요성이 인정되는 면세점이나 백화점을 의무휴업일의 적용대상에서 배제할 이유가 없었을 것이다. 따라서 의무휴업일의 적용대상을 대형마트로 한정하는 것도 유통산업발전법상의 의무휴업일의 입법목적 중에서 ‘근로자의 건강권 보호’는 실질적으로 큰 비중을 차지하지 않는 ‘명목상의 입법목적’이라는 것을 말해주고 있다.

3. 위에서 확인한 바와 같이, 유통산업발전법상 의무휴업일의 주된 의도는 ‘근로자의 건강권 보호’가 아니라 ‘지역 상권과의 상생발전’에 있다. 따라

서 의무휴업일의 적용대상을 확대할 것인지 또는 그 범위를 확대할 것인지를 판단함에 있어서 고려해야 하는 중요한 관점은 사용자와 근로자의 관계에서 '근로자의 건강권이나 휴식권의 보호'가 아니라, 대형마트와 지역 상권(중소유통업)의 관계, 즉 국가가 의무휴업일의 확대를 통하여 대형유통업과 중소기업 간의 자유경쟁에 개입하여 인위적으로 기존의 수준보다 강하게 중소기업을 대형마트로부터 보호하고자 하는 것이 헌법적으로 허용되는지의 문제, 나아가 유통업과 소비자의 관계, 즉 동네 상권의 보호를 위하여 대형마트의 의무휴업일을 확대함으로써 소비자의 자기결정권과 선택권을 보다 강하게 제한하는 것이 헌법적으로 허용되는지의 문제이다.

그렇다면 대규모점포에 대한 영업 규제를 강화할 것인지의 문제는, 강화된 영업규제가 대규모점포의 영업의 자유에 미치는 제한 효과, 대규모점포에 납품하는 중소기업체와 개인 입점상인에 미치는 영향, 지역 상권에 미치는 영향, 소비자의 자기결정권이 제한되는 정도 등의 다양한 관점들을 종합적으로 고려하여 판단해야 하는 문제인데, 다수의견은 위와 같은 핵심적인 관점들은 모두 간과한 채, 오로지 부차적이고 비본질적인 관점인 '근로자의 휴식권 보호'를 이유로 하여 의무휴업일의 확대를 권고하고 있다.

4. 의무휴업일의 확대를 통하여 대형유통업 종사자의 휴식권을 보호해야 한다는 다수의견에 대하여 제기되는 또 다른 중대한 의문은, 왜 대규모점포에 종사하는 근로자의 휴식권만 특별히 보장되어야 하는지의 문제이다.

휴식권의 보장에 있어서 대규모점포 종사자와 중소기업 종사자를 차별해야 할 어떠한 합리적 이유도 발견할 수 없다는 점에서, 대규모점포 종사자뿐만 아니라 중소기업 종사자의 휴식권도 마찬가지로 동등하게 보장되어야 한다. 모든 유통업 종사자의 휴식권이 동등하게 보장되어야 한다면, 모든 유통업에 대하여 영업시간과 의무휴업일을 규정하는 독일의 상점폐점

법과 같이, 입법자는 대규모점포 종사자뿐만 아니라 중소기업의 종사자에 대해서도 통일적으로 근로자의 휴식권이 보장되도록 규율해야 할 것이다.

통계청 지역별고용조사 결과(2014년 10월)에 따르면, 전체 유통업 종사자는 약 201만 명이고, 이 중 임금노동자는 약 90만 7천명인데, 이 중에 대형 유통업체의 고용규모는 약 15만 명에 불과하다. 전체 유통업 종사자 중에서 대형유통업에 종사하는 근로자가 단지 일부에 불과하다는 점에서도, 대규모 점포의 영업만을 규제하는 유통산업발전법의 개정을 통하여 근로자의 휴식권을 보장하고자 하는 것은 유통업 종사자 간에 휴식권 보장에 있어서 형평의 문제를 야기하고, 근로자의 휴식권 보장의 측면에서도 그 효과가 매우 제한적이다.

따라서, 본질적으로 대형마트와 지역 상권의 상생을 도모하기 위하여 대규모점포의 의무휴업일을 도입한 유통산업발전법의 개정을 통하여 근로자의 휴식권을 보장하고자 하는 것은, 유통산업의 진흥과 균형 있는 발전 및 소비자의 보호를 그 목적으로 하는 유통산업발전법의 입법목적(제1조)에 부합하지 않으며, 무엇보다도 대형점포와 중소기업의 상생발전을 꾀하고자 하는 의무휴업일의 입법취지에 전혀 부합하지 않는다.

유통업 종사자의 휴식권 보장은 유통산업발전법이 아니라 근로기준법, 산업안전보건법 등 근로관련 법률이나 근로자의 건강권과 휴식권을 위하여 유통업 전체에 대하여 영업시간과 공휴일 영업을 규제하는 법률 등을 통하여 모든 유통업 종사자에 대하여 통일적으로 실현되어야 한다.

2019. 6. 24.

위원장	최영애	최영애
위원	정상환	정상환
위원	최혜리	최혜리
위원	정문자	정문자
위원	김기중	김기중
위원	한수웅	한수웅
위원	조현욱	조현욱
위원	배복주	배복주
위원	임성택	임성택

