

박근혜 정부의 규제완화 정책에 편승한 대형마트 규제 완화 추진의 문제점과 대안

정상희(정책연구실 부연구위원)

박근혜 정부에서 경제활성화 명분으로 진행되고 있는 규제완화 정책에 편승, 대형마트를 중심으로 한 대형 유통업체들이 대형마트 규제완화를 위해 정부에 지속적인 압력을 가하고 있음. 이 결과 대형마트와 중소상인과 전통시장 종사자와의 마찰은 피할 수 없는 상황에 다다름

대형마트 규제는 대기업의 횡포에서 전통시장 및 골목상권 보호, 상생협력 및 공정한 거래질서 확립을 목적으로 함. 따라서 대형마트 규제완화는 이러한 사회적 합의의 결과물을 인정하지 않겠다는 것과 다름없음

대형 유통업체들은 대형마트 규제완화가 필요한 이유로 매출액 감소, 납품업체 피해, 소비자 피해 등을 제기하고 있음. 하지만 대형마트 규제 이후 대형마트와 전통시장 등의 매출액은 증가하고 있는 것으로 나타났고, 납품업체도 전통시장으로 판로 변경 및 확대 등으로 큰 피해를 입지 않았으며, 소비자도 대형마트 규제에 대해서 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타남

대형마트 규제완화에 대하여 1) 대형마트 규제에 대한 사회적 합의 존중 2) 중소기업 적합업종 특별법 제정 3) 대형마트의 입지 규제 4) 전통시장의 자생력 강화를 위한 적극적인 조치가 필요함

I. 검토배경

□ 박근혜 정부의 규제완화 정책에 편승하여 대형마트를 중심으로 한 대형 유통업체들이 대형마트 규제완화를 주장

○ 박근혜 정부는 각종 규제혁파를 위한 규제개혁 정책을 마련하기 위하여 3월 20일 제1차 규제개혁장관회의 겸 민관합동 규제개혁점검회의를 공개 토론회 형태로 진행함

- 규제개혁 점검회의는 정부의 규제개혁 의지를 밝히는 자리임과 동시에 각 계각층의 다양한 의견을 자유롭게 개진할 수 있도록 시간제약을 두지 않는 끝장토론 형태로 진행
 - 박근혜 대통령의 모두발언 핵심은 각종 규제로 인하여 관련된 투자가 발목 잡히고 경제활력의 의지가 꺾이고 있다는 것임
 - 따라서 규제개혁을 통한 투자활성화가 내수와 수출의 선결조건으로 이를 통하여 일자리 창출 및 경제가 활성화 될 수 있다는 것임
- 박근혜 정부의 규제완화 정책에 편승하여 대형마트를 중심으로 대형 유통업체들은 의무휴업과 영업시간 제한이 완화되어야 한다고 주장하고 있어 중소상인 및 전통시장 종사자와의 마찰은 피할 수 없는 상황임
- 대형 유통업체들은 대형마트의 의무휴업과 영업시간 제한이 실질적으로 전통시장과 골목상권의 매출에 영향을 미치고 있지 못한 것으로 파악하고 있음
 - 이와 함께 대형마트 규제는 대형마트의 매출액만 감소시키는 결과를 발생시켜 납품업체와 협력업체도 동반 피해를 보고 있다는 근거로 영업시간 제한 완화를 주장

II. 대형마트 규제정책 성과에 대한 논란

- 대형 유통업체들의 대형마트 규제완화를 위한 지속적인 압력은 전통시장 및 골목상권 보호를 위한 대형마트 규제의 사회적 합의를 인정하지 않겠다는 것과 다름없음
- 대형마트 의무휴업과 영업시간 제한에 대해서 헌법재판소가 합헌으로 결정한 만큼 그 결정배경에 대한 충분한 논의가 없는 상황에서 대형마트 규제완화 움직임은 사회적 합의를 인정하지 않겠다는 것임
- 헌법재판소는 2013년 12월 26일 대형마트 규제에 대해서 합헌으로 결정하였으며, 그 배경에는 대기업을 위한 전통시장과 골목상권 장악은 결과적으로 해당 소상공인 뿐만 아니라 소비자의 피해로까지 번질 가능성이 충분하다고 판단하여 이를 방지하고자 하는 것임
 - 헌법재판소의 판결이 나온 후 불과 몇 달만에 정부의 규제완화 정책에 편승한 대형마트 규제완화 움직임은 이러한 취지를 충분히 공감하지 못하고

있음을 의미함

- 규제는 순기능과 함께 역기능도 존재하지만 해당 규제가 마련된 근거를 제대로 파악하지 않은 채로 무조건적으로 역기능만 부각하여 규제를 개혁해야 한다는 것은 사회적 동의를 얻기 어려움
 - 대형 유통업체들은 대형마트 규제로 인해 전통시장과 골목상권에서 나타난 효과는 크지 않는 반면에 대형마트와 관련된 협력사들의 매출액은 감소하였다는 역효과에 대해서만 언급하고 있음
 - 하지만 대형마트 규제의 본래 목적은 전통시장과 골목상권 그리고 공정한 거래질서 확립 및 상생발전과 함께 소비자의 권익 보호라는 점은 무시하고 있음
 - 따라서 대형마트 규제에 대한 역효과와 순효과 모두를 고려하여 충분한 논의를 바탕으로 한 사회적인 협의를 이끌어 낼 수 있는 대안이 마련되어야 할 것임

□ 대형마트에 대한 의무휴업과 영업시간 제한이 전통시장과 골목상권에 미치는 영향은 미비하다는 주장은 잘못된 것이며 실제로 긍정적인 영향을 미침

- 대형마트 영업규제에 대해서 대형마트 주변에 위치한 전통시장과 중소상인의 매출액과 고객수 모두가 증가하고 있어 대형마트 영업규제의 효과가 실효성이 떨어진다는 주장은 잘못된 것임(표 1 참조)
 - 전통시장과 중소상인의 매출액은 해당 대형마트 영업규제가 실시된 2012년 4월 매출액과 고객수는 각각 13.9%, 12.0% 증가, 2013년 4월에는 각각 9.1%, 8.7% 증가 그리고 2014년 1월에는 각각 12.9%, 9.8%가 증가한 것으로 나타남
 - 즉, 대형마트에 대한 영업규제가 실시된 이후 전통시장과 중소상인은 평균 10% 정도의 매출액과 고객수 증가효과를 경험함
 - 이와 함께 대형마트·SSM 영업규제에 대해서 ‘골목상권 활성화에 도움이 되었다’는 의견이 53.5%로 나타나 도움이 안되었다는 비중(15.8%) 보다 크게 나타나 대형마트 주변의 소상공인들은 대형마트 규제에 따른 효과를 충분히 체감하고 있음을 알 수 있음

<표 1> 대형마트·SSM 의무휴업에 따른 효과

단위: %

구분	2012.4.19	2013.4.28	2014.1.26
매출액	13.9	9.1	12.9
고객수	12.0	8.7	9.8

자료: 소상공인진흥공단

- 대형마트 영업제한이 실시되었다가 해제된 서울 강동과 송파 지역의 전통 시장에서 대형마트 영업제한이 실시되었을 때 전통시장 매출액이 40% 이상 증가하였다는 점은 대형마트 영업제한에 따른 효과가 나타나고 있음을 보여줌(표 2 참조)
- 주목할 점은 대형마트의 영업제한이 해제된 이후 강동과 송파지역 전통시장의 매출액(10.9만원)과 고객수(9.5명)가 크게 감소한 것으로 나타나 대형마트 영업제한의 효과를 분명하게 보여주고 있다는 것임
- 뿐만 아니라 강동과 송파 이외 지역의 전통시장에서도 대형마트 영업규제에 따라 일평균 40% 정도의 매출액과 고객수 증가가 나타남
- 이와 함께 대형마트 인접지역 시장에서 매출액 증가는 42.9%로 인접하지 않은 시장에서의 매출액 증가 36.3%보다 높게 나타나 대형마트 영업규제에 따른 효과가 상대적으로 더 크게 나타남

<표 2> 강동·송파지역 전통시장의 대형마트 영업제한 전후 영업실적 비교

단위: 만원, 명, 원

구분	영업제한 이전	영업제한 이후	영업제한 해제 이후
일평균 매출액	59.9	68.2(▲8.3만원)	57.3(▼10.9만원)
일평균 구매 고객수	71.4	77.6(▲6.2명)	68.1(▼9.5명)
고객 1인당 구매액	9,424	9,512(▲88원)	9,405(▼107원)

자료: 김범식(2012), 대형마트 영업제한의 전통시장 매출증대 효과와 정책방안, 서울연구원

- 대형마트 의무휴업과 영업시간 제한이 실시된 기간 대형마트의 매출액은 증가한 것으로 나타나 해당 규제가 대형마트의 매출액을 감소시켰다는 주장은 타당하지 않음

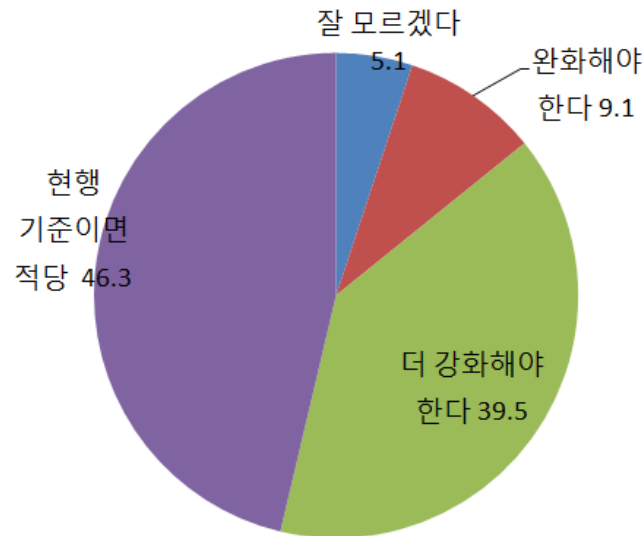
- 대형마트 영업규제가 시작된 2012년 대형마트 판매액은 44조 3천억원 정도에서 2013년에는 45조 1천억원 정도¹⁾로 8천억원 가량 증가한 것으로 나타나 대형마트 영업규제에 대한 매출액 감소 주장은 타당하지 않음
 - 2012~2013년 동안 대형마트의 판매액 증가율 1.9%는 백화점, 슈퍼마켓 등을 포함한 조사대상 전체 업체²⁾의 판매액 증가율인 1.2%보다도 높은 수준으로 나타남
 - 결과적으로 대형마트에 대한 영업규제가 실시되었어도 대형마트에서 주장한 매출액 감소효과는 나타나지 않았음을 알 수 있으며, 이는 대형마트가 온·오프라인 판매를 병행하고 있기 때문에 나타난 결과로도 생각할 수 있을 것임
- 대형마트는 해당 마트에 납품하는 농어민들이 피해를 입는다고 주장하고 있지만 실제로는 농어민들의 판로 확대에 피해가 상쇄
- 대형마트에 납품하는 농어민의 피해가 발생할 수 있다는 우려에 대해서 일부 피해가 발생하고 있지만 장기적으로는 전통시장 매출 증가로 인하여 농어민들의 매출이 증가
 - 대형마트의 영업규제로 발생한 농어민의 피해는 전통시장으로 판로를 확대함으로써 대형마트에서 발생한 매출 감소분을 상쇄함
 - 특히, 대형마트의 영업규제의 가장 큰 목적은 상생임을 상기한다면 대형마트의 영업제한 완화는 결과적으로 과점형태의 유통시장이 형성될 가능성이 크게 존재함
 - 과점형태의 유통시장에서 대형마트의 우월적 지위로 납품가 인하 등의 불공정 행위가 더욱 빈번하게 발생할 우려가 존재하며, 이는 결과적으로 납품업체의 소득감소로 귀결될 것임
- 대형마트의 영업규제는 소비자의 불편을 초래한다는 문제점이 제기되고 있지만 실제로 소비자들은 대형마트의 영업규제에 대해서 공감하고 있는 것으로 나타남

1) 통계청 소매업체별 판매액 조사

2) 업종과 함께 소매업 분류에 사용되는 의 대표적인 방법으로 업종은 상품의 종류, 즉 무엇을 파는가(예: 과일과채, 서점, 문구점 등)로 분류하는 방법이라면 업체는 상품의 판매방법의 차이, 즉 어떻게 파는가라는 관점에서 분류함. 예를 들어 편의점은 24시간 형태로 판매하며, 대형마트는 셀프서비스 방식으로 판매 그리고 백화점은 판매원이 고객들에게 서비스하는 방식으로 판매함

- 대형마트의 규제로 인해 소비자들의 불편을 초래한다는 대형마트의 주장에 대해서 대다수 소비자들은 대형마트 규제에 대해서 공감하는 것으로 나타남
- 대형마트 의무휴업에 대한 소비자 인식을 조사한 결과를 보면 응답자의 85.8%가 대형마트 영업규제에 대해서 찬성하고 있는 것으로 나타났으며, 응답자의 39.5%는 영업규제를 더 강화해야 한다고 응답함(그림 1 참조)

<그림 1> 대형마트 의무휴업에 대한 소비자 조사



자료: 원혜영·김용익·참여연대 공동조사, 한겨레 신문(2013.4.21.) 기사 재인용.

Ⅲ. 대형마트 규제완화 움직임에 대한 제언

□ 대형마트와 중소유통업의 상생발전을 위한 사회적 합의 존중

- 대형마트 규제는 건전한 유통질서 확립 및 대형마트와 중소유통업의 상생발전에 대한 공익적 측면을 강조하면서 합헌이라고 결정한 헌법재판소의 판결을 존중해야 함
- 대형마트 규제에 대한 대형유통사의 소송과 헌법소원 결과 사법부와 헌법재판소에서 합헌이라고 한 만큼 이에 대해서 더 이상의 분쟁을 유발하지 않는 것이 사회적 합의가 될 수 있을 것임
- 이와 함께 대형마트 영업제한 규제는 시행된지 이제 2년 정도 지난 상태로 지역적으로 확산되는 추세를 보이고 있음

- 따라서 대형마트 규제에 따른 전국적인 성과가 제대로 나타나기도 전에 해당 규제를 완화하려는 움직임은 성급한 면이 없지 않음

□ 중소기업 적합업종 특별법 제정³⁾

- 대형마트를 비롯한 대기업의 무분별한 골목상권 진입 저지를 위한 중소기업 적합업종 특별법 제정이 필요함
 - 중소기업 적합업종이 재지정 되는 시점에서 중소기업 적합업종에 대한 전반적인 재검토와 함께 관련 특별법 제정을 통해서 대기업의 무분별한 골목상권 진입을 지양시킬 필요가 있음
 - 이와 함께 중소기업 적합업종은 대기업에 대한 규제가 아니라 중소기업과 대기업이 서로 동반성장 할 수 있도록 하는 상생정책임이 강조되어야 함

□ 대형마트의 입지제한 규제

- 전통시장 대부분이 주택지역 등에 입지하고 있음에 따라 대형마트의 입지 제한을 규제하여 전통시장과 대형마트와의 갈등을 최소화 할 필요가 있음
 - 선진국에서는 지역발전과 도시계획 등을 목표로 대형마트에 대해서 허가제를 실시하고 있으며 대표적으로 독일의 경우 연면적 1,200m², 전용면적 800m² 이상의 소매시설이 허가를 받도록 규제하고 있음
 - 대형마트의 신규입점에 대해서 매출영향평가 등을 통해 입점여부를 결정하는 허가제로의 전환이 필요함

□ 전통시장의 자생력 강화를 위한 적극적인 조치가 취해져야 함

- 유통산업 환경과 빠르게 변화하는 소비자 패턴의 변화 등을 고려할 때 대형마트 규제와 함께 전통시장 및 중소상인의 경쟁력 강화를 위한 방안도 같이 고려되어야 할 것임
 - 전통시장의 주차공간 확보, 전통시장 및 상점가의 노후시설 및 고객편의 시설 등의 개선 및 접근성 확대 등 하드웨어적인 인프라 강화와 함께

3) 중소기업 적합업종 특별법은 현재 권고수준으로 시행되고 있는 중소기업 적합업종 제도에 법적 근거를 마련하여 관련 종사자들을 보호하기 위하여 2013년 4월 '중소기업·중소상인 적합업종 보호에 관한 특별 법안'(오영식 의원 발의)으로 발의된 상태로 현재 국회에 계류 중임. 해당 법안 발의의 주요 목적은 중소기업 및 중소상인이 영위하기에 적합한 업종을 지정하여 보호함으로써 중소기업과 중소상인의 경영안정을 도모하여 경제민주화 및 국민 경제의 균형 있는 발전에 기여하고자 하는 것임

ICT에 기반한 고객관리 및 판매관리 등 소프트웨어적인 지원방안이 강구되어야 할 것임

- 해당 전통시장의 특성에 맞춘 맞춤형 전통시장 개선 정책이 해당 지자체, 상인, 지역사회단체 등의 참여를 통하여 이루어질 수 있도록 하는 지원방안이 마련되어야 함
- 이와 함께 대형마트와 중소기업의 상생협력, 전통시장의 모범사례를 적극적으로 발굴하여 서로 공유할 수 있도록 소상공인진흥공단, 지자체 등 관련된 기관의 유기적인 협력 시스템 마련이 필요함
- 상생사례: 홈플러스 합정점은 지역상인들과 합의에 따라 15가지의 판매금지 품목(상생품목)을 판매하지 않기로 함
- * 15가지 품목은 떡볶이, 순대, 물오징어, 한우소고기국거리, 우족, 등뼈, 알타리, 건고추, 망고, 밤, 대추, 석류, 아귀, 이면수, 코다리 등임

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.