

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2023-14호 | 2023년 4월 28일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 정태호 | idp.theminjoo.kr

## 대형마트 규제폐지 시도, 소상공인보다 대기업이 우선인 정부

정 상 희 연구위원 (경제학 박사)

### 《 요 약 》

#### ■ (현황) 윤석열 정부의 대형마트 규제폐지 움직임

- 대형마트 의무휴업 폐지, 우수 국민제안에 선정되었지만 정책반영 무산
- 제1차 규제심판회의 첫 번째 안건으로 대형마트 규제 폐지 관련 논의
- 의무휴업일 온라인 배송 허용 관련 상생협약 체결

#### ■ 대형마트 규제폐지 움직임의 문제점

- 대법원과 헌법재판소가 적법하고 합헌으로 판결한 사항에 대한 불복
- 졸속적으로 진행된 정부의 규제폐지 움직임으로 불필요한 사회적 비용 발생
- 기초자치단체가 진행 중인 대형마트 상생협약에 대한 자율성 침해 우려
- 현 정부의 정책 우선순위는 소상공인 보다 대기업이라는 점을 다시 한번 상기

#### ■ (제언1) 대형마트 규제는 '적법'하고 '합헌'으로 유지되어야 함

#### ■ (제언2) 정부는 기초지자체의 원활한 상생협약 체결 지원

- 지자체 유통업상생발전협의회를 통한 상생협약 실효성 제고
- 지자체와 대규모점포가 상생협력이 가능하도록 유통산업발전법 개정
- 대규모점포와 지역상권이 동반성장할 수 있는 중장기적인 계획 수립

#### ■ (제언3) 고객 친화형 상권개발을 통한 지역상권의 경쟁력 강화 지원

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## I. 윤석열 정부의 대형마트 규제폐지 움직임

### ○ ('22.7) 우수 국민제안에 선정된 대형마트 의무휴업 폐지, 투표 신뢰성 문제로 정책반영 무산

- 윤석열 정부는 '국민제안'을 신설하여, 국민제안에 선정된 안건을 온라인 투표를 통해 정부정책에 반영하는 계획 수립
- 투표 결과 대형마트 의무휴업 폐지 득표수가 가장 많았지만 부실한 정보, 어뷰징 문제 등 투표의 신뢰성 문제가 부각되면서 정부는 투표결과를 별도로 발표하지 않음

### ○ ('22.8) 제1차 규제심판회의에서 대형마트 규제폐지 및 완화 관련 논의 시작

- 제1차 규제심판회의 첫 번째 안건으로 대형마트 영업시간과 의무휴업일 규제 폐지 또는 완화하는 내용의 대형마트 규제 관련 논의 시작
- 회의에는 경제인 단체, 상인단체와 함께 정부관련 부처 국장이 참석하였지만 중요 이해관계자인 마트 노동자 및 소비자 대표 등은 회의 참석 대상에서 제외됨
  - 전국경제인연합회, 한국체인스토어협회, 전국상인연합회, 소상공인연합회, 한국슈퍼마켓협동조합, 산업통상자원부와 중소벤처기업부, 공정거래위원회 담당 국장 참석
  - 대형마트 의무휴업 소송 근거 중 하나가 소비자 선택권 침해인 점과 대법원 적법판결 근거 중 하나가 근로자의 건강권 보호임을 감안하면 중요 이해관계자라고 할 수 있음

### ○ ('22.12) 대구시, 대형마트 의무휴업일 평일 변경 협약식 체결

- 대구시, 8개 구·군청, 전국상인연합회, 한국슈퍼마켓협동조합연합회, 한국체인스토어협회가 대형마트 의무휴업일 평일 전환 추진을 위한 협약식 체결
  - 해당 협약식은 규제폐지 보다는 기초지자체가 해야 하는 협약식을 광역지자체가 수행하여 규제완화를 위한 일종의 월권으로 비춰질 수 있는 내용임
  - 협약식에는 중요 이해관계자인 근로자 등은 참석대상에서 배제됨
- 대구시 행정예고(2023. 1. 13): 2023. 2. 10부터 의무휴업일 월요일로 변경

### ○ ('22.12) 정부, 대형마트 의무휴업일 온라인 배송 허용 등 상생협약 체결

- 규제심판회의에 참석한 주요 단체 등을 중심으로 대형마트 등의 영업시간 제한, 의무휴업일 온라인 배송 허용 등과 관련해 공동으로 노력하는 상생협약 체결
  - 대형마트 규제유지 입장을 표명한 소상공인연합회는 협약식 참석대상에서 배제
- 비록 상생협약을 체결하였다고 하더라도 실제 시행을 위해서는 법률 개정 필요

## II. 정부의 대형마트 규제폐지 움직임에 대한 문제점

### ○ 법원 판결 불복과 입법권 침해 가능성

- 경제환경 변화 등을 이유로 한 정부의 대형마트 규제 관련 움직임은 규제폐지에 무게를 둔 것으로 보이며, 이는 대형마트 규제가 적법하고 합헌이라는 대법원과 헌법재판소의 판결을 불복한 것으로 비춰질 수 있음
  - 2015년 대법원은 대형마트 규제가 적법하고, 2018년 헌법재판소는 합헌으로 판결
- 이와 함께 법원의 판결에서 근로자의 건강권 보호를 위해 대형마트 규제 필요성을 인정하고 있는 점을 감안하면, 정부의 대형마트 규제 관련 논의에서 근로자를 배제하였다는 점도 법원판결 불복으로 비춰질 수 있음
- 또한, 대형마트 의무휴업 폐지 우수 국민제안, 규제심판회의 안건 상정, 의무휴업일 온라인 배송 허용 관련 상생협약은 대형마트 규제 폐지와 관련한 법률개정 사항으로 국회의와의 충분한 논의 없이 진행되어 입법권 침해 우려가 있음
  - 「유통산업발전법」 제12조의2에 따라, 영업제한시간·의무휴업일 온라인이 배송이 불가함에 따라 법률이 개정될 경우 규제폐지라고 할 수 있음

### ○ 졸속적으로 진행된 정부의 규제폐지 움직임으로 불필요한 사회적 비용 발생

- 정부는 대형마트 규제관련 논의의 주요 이해관계자로 근로자는 불인정. 이에 따라 논의 과정에서 근로자의 참석은 배제하고 있어 근로자측의 극심한 반발 발생
- 아울러 대형마트 규제관련 논의에 참여한 상인단체의 대표성 문제로 상인들간 극심한 대립 발생
  - 전국상인연합회와 슈퍼마켓협동조합연합회가 해당 지역 상인들의 이해관계를 전체를 대변하지 않고 있을 뿐만 아니라 제대로 된 의견수렴 없이 규제 관련 논의에 참여
  - 예: 대구시에서 가장 큰 서문시장에는 8개의 상인회가 있는데, 이 가운데 3개의 상인회만 대형마트 의무휴업 평일 변경에 찬성하는 등 의견수렴이 제대로 되지 못함
- 특히, 대형마트 규제폐지·완화로 인해 지역 상인들에게 미치는 효과 및 대안마련 등과 관련한 제대로 된 논의가 이루어지지 않아 졸속 추진 논란을 야기하고 있음

### ○ 기초자치단체와 대형마트의 상생협약 자율성 침해 가능성

- 현재는 기초지자체가 지자체 상황에 따라 사회적 합의를 통해 대형마트 의무휴업일 등을 조례로 결정하고 자율적으로 시행하고 있는 상황임
  - 2023.2월말 기준 177개의 지자체에 대형마트가 진출하고 있으며, 이 가운데 118곳만 의무휴업일 이틀 모두 일요일로 운영중

- 최근 정부의 대형마트 규제관련 활동은 대형마트가 들어섰거나 들어설 수 있는 기초지자체가 상생협약을 체결할 때 일종의 가이드라인\*으로 작용할 가능성이 큼

\* 최근 청주시가 대형마트 의무휴업일 평일 전환 시행

### ○ 소상공인 지원보다 대기업 우선의 정책지원

- 정부가 코로나 19 등으로 막대한 손실을 입은 소상공인·자영업자의 온전한 손실보상 대신 오히려 대형마트 규제완화를 추진하려고 하는 것은, 소상공인·자영업자의 보호와 생존보다는 대기업을 우선순위에 둔 정책이 더 중요하다는 것을 보여주는 것임
- 이미 대부분의 대형마트들이 온라인 시장에 진출하여 온라인 소비 확대에 따른 변화 흐름에 적응중일 뿐만 아니라 오프라인 대형마트를 물류 및 유통거점으로도 활용 중임
- 따라서 정부는 유통환경 변화에 잘 적응하고 있는 대형마트 규제완화에 관심을 기울이는 것보다 소상공인·자영업자가 빨리 적응할 수 있도록 지원방안 마련

## Ⅲ. 정책 제언

### ○ 대형마트 규제는 ‘적법’하고 ‘합헌’으로 계속해서 유지되어야 함

- 박근혜 정부 시기 영업시간 제한과 의무휴업제도 등 대형마트 규제가 영업의 자유와 소비자 선택권을 침해한다는 이유로 소송이 제기되었지만 대법원은 적법하다고 판결
  - 박근혜 정부는 일자리 창출과 경제활성화를 위해 대형마트 규제완화 주장
  - 2015년 대법원은 ▲ 건전한 유통질서 확립, ▲ 근로자의 건강권 보호, ▲ 중·소유통업과 상생발전 등 대형마트 규제에 따른 공익이 이로 인한 피해보다 더 크다고 판단
- 대법원 판결에도 불구하고 대형 유통업체 등은 대형마트 의무휴업 관련 조항이 위헌이라고 헌법소원\*을 제기하였지만 2018년 헌법재판소는 합헌이라고 결정
  - \* 유통산업발전법 12조의 2(대형마트 의무휴업과 관련된 조항)에 대해 헌법소원 제기
  - 헌법재판소는 대형마트 등과 전통시장, 중소유통업자들의 경쟁을 형식적 자유시장 논리에 따라 방임할 경우 대형마트가 유통시장을 독과점할 개연성이 매우 높고, 우리 헌법이 지향하는 사회적 시장경제질서에 부합하지 않는다고 판단함
- 아울러 골목상권에서 대형마트 규제 효과가 나타남에 따라 계속 유지할 필요가 있음
  - 대한상공회의소(2022.6.14.) 대형마트 규제 관련 소비자 인식조사  
 대형마트 의무휴업 시 이용형태: 골목상권 52.2%, 대형마트 문 여는 날 방문 33.5%  
 대형마트 의무휴업으로 인한 불편함: 37.4% 불편하지 않다. 36.2% 불편하다

○ 중앙정부는 대형마트 규제폐지가 아닌 기초지자체의 원활한 상생협약 체결 지원

① 기초지자체 유통업상생발전협의회를 중심으로 한 상생협약 실효성 제고

- 대형마트 규제는 기본적으로 유지해야 하며, 의무휴업일 변경 등이 필요할 경우 기초지자체가 지역 상황을 반영해 이해관계자의 참여를 통한 사회적 합의로 결정하여야 함
  - 유통산업발전법 제12조의2 1항에서는 지자체장이 오전 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있고, 의무휴업일(매월 이틀)은 공휴일 중에 지정하되 이해당사자간 합의를 거쳐 다른 날로 지정할 수 있도록 하고 있음
  - 예: 경기도 파주, 고양, 김포, 하남 등은 공휴일이 아닌 평일에 의무휴업일 시행중
- 따라서 기초지자체 유통업상생발전협의회를 중심으로 실질적인 상생협약이 체결될 수 있도록 협의회에 근로자 대표가 참석할 수 있도록 유통산업발전법 시행규칙 개정
  - 유통산업발전법 시행규칙 제4조의2(유통업상생발전협의회 구성)에 근로자 대표가 포함되도록 개정
- 유통업상생발전협의회에 참여하는 주요 이해관계자인 소상공인·근로자 대표 등이 대표성을 인정받도록 구체적인 사항을 시행규칙 또는 조례에 명시
- 정부는 지나친 개입을 자제하는 대신, 다양한 상생사례 발굴 및 정보 제공 등을 통해 지자체가 원활한 사회적 합의를 할 수 있도록 지원
  - 예: 의무휴업 전환에 따른 인근 상권 영향 및 대안, 온라인 소비 증가에 따른 대형마트와 소상공인·자영업자 상생방안 등

② 복합쇼핑몰 등 대규모점포가 지자체의 상생협력 대상이 되도록 유통산업발전법 개정

- 유통산업발전법에 상생발전의 대상은 대규모점포로 되어 있지만, 실제 의무휴업 등의 적용대상에는 대규모점포의 일부에 해당하는 대형마트와 준대규모점포만 해당
  - 유통산업발전법 제12조의2 ① 특별자치시장·시장·군수·구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포 등과 중소유통업의 상생발전(相生發展)을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대형마트(대규모점포에 개설된 점포로서 대형마트의 요건을 갖춘 점포를 포함한다)와 준대규모점포에 대하여 다음 각 호의 영업시간 제한을 명하거나 의무휴업일을 지정하여 의무휴업을 명할 수 있다.
  - 대규모점포의 종류로는 대형마트, 전문점, 백화점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰 등이 있음
- 따라서 유통산업발전법 본래 조항 취지에 맞도록 복합쇼핑몰을 포함한 대규모점포에 대하여 영업시간 제한, 의무휴업 등을 하도록 개정하고, 구체적인 방식에 대해서는 각 지자체별로 사회적 합의 등을 통해서 결정
  - 유통산업발전법 제12조2의 1항의 영업시간 제한과 의무휴업의 대상을 대형마트와 준대규모점포 대신 대규모점포로 수정하는 형태로 개정할 수 있을 것임

→ (수정) 유통산업발전법 제12조의2 ① \_\_\_\_대형마트와 준대규모점포 대규모점포 \_\_\_\_.

### ③ 대규모점포와 지역상권이 동반성장할 수 있는 중장기적인 계획 수립

- 대규모점포와 지역상권 간 동반성장이 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 중장기적인 계획 수립과 필요한 조치가 이루어질 수 있도록 해야 함
- 즉, 대규모점포 입점으로 발생하는 집객효과는 극대화하고, 경쟁효과는 최소화 하는 정책수립이 필요하며 다양한 상생사례 발굴 및 벤치마킹 필요
  - 집객효과: 대형마트 방문 소비자가 주변의 상가도 찾아 일종의 낙수효과가 발생
  - 경쟁효과: 대형마트와 비슷한 품목을 판매하는 지역의 슈퍼마켓 등에 피해 발생
- 집객효과 극대화의 대표적인 유형은 판매품목을 달리하는 것으로, 대표적인 사례가 당진 어시장과 이마트로 이마트는 상생 차원에서 상품 구성 시 지역 특산물인 김과 축산 등 신선식품을 제외하고 가공식품과 생활용품 중심으로 판매
- 경쟁효과로 인한 피해 최소화 방안은 지역상인들에게 대규모점포 입점으로 인한 직·간접적인 피해 보상 및 지역사회 공헌 등
- 대규모점포 및 지역상권 등과의 상생협력 성과가 일정수준에 도달했다고 판단될 경우 유통업상생발전협의회를 통해서 규제완화 등과 관련하여 재논의를 할 수 있을 것임
- 논의 시점에서는 규제완화 관련 효과에 대한 충분한 조사 등이 이루어지도록 하여 논의 과정에서 참고자료로 활용할 수 있도록 할 필요가 있음

### ○ 고객 친화형 상권개발을 통한 지역상권의 경쟁력 강화 지원

- 지역상권법을 바탕으로 다양한 이해관계자가 참여하는 지역상생협의체, 자율상권조합 등을 구성하여 해당 상권 맞춤형 개발계획 수립 지원
  - 지역상생협의체 및 자율상권조합은 지역상권법에 따라 지역상권 상생 및 활성화를 위한 조직
- 관련하여 대형마트 등을 이용하는 주된 이유가 가격 경쟁력, 제품에 대한 신뢰성, 편의성 등임을 감안할 경우 지역상권 또한 해당 조건을 갖출 수 있도록 체계적 지원
  - 지역상권의 현대화 및 디지털화 등을 통한 편의성 제고, 지역 특성 등을 감안한 차별화 전략, 각 상권별 브랜드 개발을 통한 제품에 대한 신뢰성 제고, 상인 교육 등을 통한 고객 서비스의 질 제고, 유희부지 등을 활용한 주차장 등 편의시설 개발 등
- 특히, 기존 상인 중심에서 소비자 중심의 고객 친화형 상권개발을 목표로 하고, 소비자 선호 등을 파악한 후 이를 반영한 정책 개발 및 서비스가 제공될 수 있도록 해야 함
  - 간단한 예로, 해당 상권을 주로 방문하는 소비자가 노년층이라고 할 경우 이에 필요한 서비스 대신 청년층을 위한 서비스 등을 제공한다면 역효과가 발생할 수 있음