입법정책 이슈보고서
이슈와자유
2022.12.21. | 제4호

대형마트 규제 10년의 그림자와 향후 개선과제

고광용

1 대형마트 규제완화 분위기 속 국회(산자위) 계류 중인 대형마트 규제완화 법안

대규모 점포와 SSM(기업형 슈퍼마켓)에 대한 규제를 담은 유통산업발전법(이하 유통법, 2012년 1월 공포)이 시행된 지 10년이 지났다. 대형마트의 의무휴업(월 2회 2·4주 일요일) 및 영업시간 제한(자정~오전 10시), 전통시장 반경 1km 이내 면적 3천m^2 이상 점포 출점 금지 등을 담고 있다. 규제대상은 주로 소비자들이 다양한 물건을 싼값에 구매할 수 있는 이마트·홈플러스·롯데마트·코스트코·익스프레스·노브랜드 등 대형마트다. 최근 산업통상자원부는 전국상인연합회와 한국체인gy스토어협회 등과 상생협의회를 열어 대형마트의 주말 의무휴업 및 온라인 영업 규제 완화를 담은 상생안을 논의 중에 있다. 국무총리실에 따르면 일괄 완화는 어렵고 기초지자체 단위로 쪼개 각 지역 상황에 맞는 규제 완화를 추진하기로 밝혀지면서 관심이 급격히 증대되고 있다. 대구광역시(홍준표 시장)의 경우, 8개 구군이 대구시상인연합회와 한국체인스토어협회, 슈퍼마켓협동조합과 내년부터 주말 의무휴업 폐지 등 상생발전 업무협약식을 19일(월)에 체결했다(아시아경제 2022년 12월 19일자).

국회 산업자원중소벤처기업위원회에서는 이러한 대형마트 규제완화를 담은 유통법 개정안이 2년 6개월 넘게 잠들고 있는 실정이다. 국민의힘 이종배 의원 대표발의(10인 공동) 유통법 개정안(의안번호 2201, 2020.7.20.)은 대형마트의 온라인쇼핑 영업(통신판매업) 시 의무휴업 완화를 담고 있다. 민주당 고용진 의원(대표발의 11인) 유통법 개정안(의안번호 10899, 2021.6.18.) 또한 대형마트의 통신판매 시 의무휴업/영업시간 제한 제외, 준대규모점포 적용기준 완화 등을 담고 있다.

〈표 1〉 국회 산업자원중소벤처기업위에 계류 중인 대형마트 규제완화 법안(유통법 개정안) 주요 내용

구분	현행		이종배 의원 대표발의 유통법 개정안(2020.7.20.)	고용진 의원 대표발의 유통법 개정안(2021.6.18.)
영업시간 제한	월 2회 주말 의무휴업일 지정 및 영업시간 제한	➡	온라인쇼핑 영업(전자상거래/통신판매) 시 의무휴업일 제한 제외	통신판매 시 의무휴업/영업시간 제한 제외

2 대형마트 규제 도입 후 전통시장의 현황 및 변화

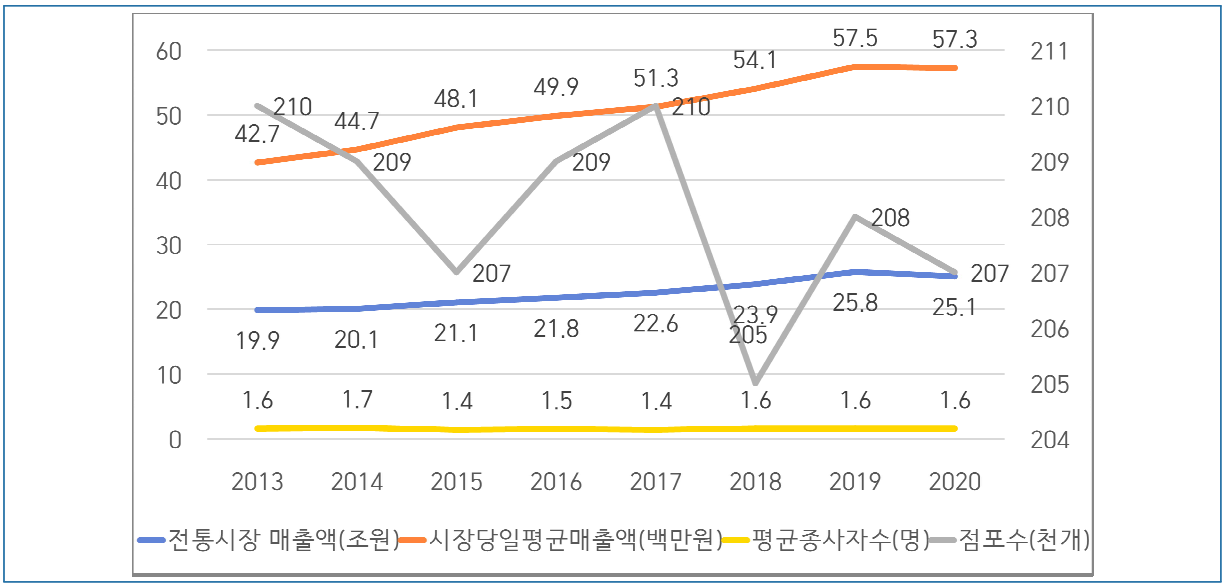
◩ 전통시장 매출액은 점진적 증가 후 정체, 점포수/평균고용인원은 점진적 감소 및 정체

대형마트 규제 도입 후 지난 10년 간의 전통시장의 매출액 변동을 살펴보면, 2013년 19.9조원에서 2020년

자유기업원
발 행 처 자유기업원 발 행 인 최승노 자유기업원 원장
발 간 일 2022년 12월 21일 집 필 자 고광용 자유기업원 입법정책실 실장
기획·문의 입법정책실 02-3774-5000, gygo@cfe.org

※ 이슈와자유(Issue & Free)는 자유시장경제적 관점에서 국회의 상시적 입법이슈에 대한 대응과 법·정책적 논의를 위해 정기적으로 발간하는 온라인 입법정책 이슈보고서입니다.

25.1조원으로 점차 증가하긴 했으나 정체 상태를 보이고 있으며, 유통시장 소매업태별 시장점유율로 보면 2013년 14.3%에서 2020년 9.5%까지 하락한 것으로 나타났다. 국내 전체 전통시장 점포수는 2013년 21만개에서 2020년 20.7만개로 줄었고, 평균고용인원(종사자수)는 1.6명대의 정체 상태를 보이고 있다. 전체 시장이 전반적으로 규제도입 이후 여러가지 전통시장 지원 정책 및 대규모 점포 등에 대한 규제에 따라 회복되는 거 같아도 자체경쟁력 부재로 시장 전체가 하락 혹은 정체 양상을 띄는 것으로 나타났다.

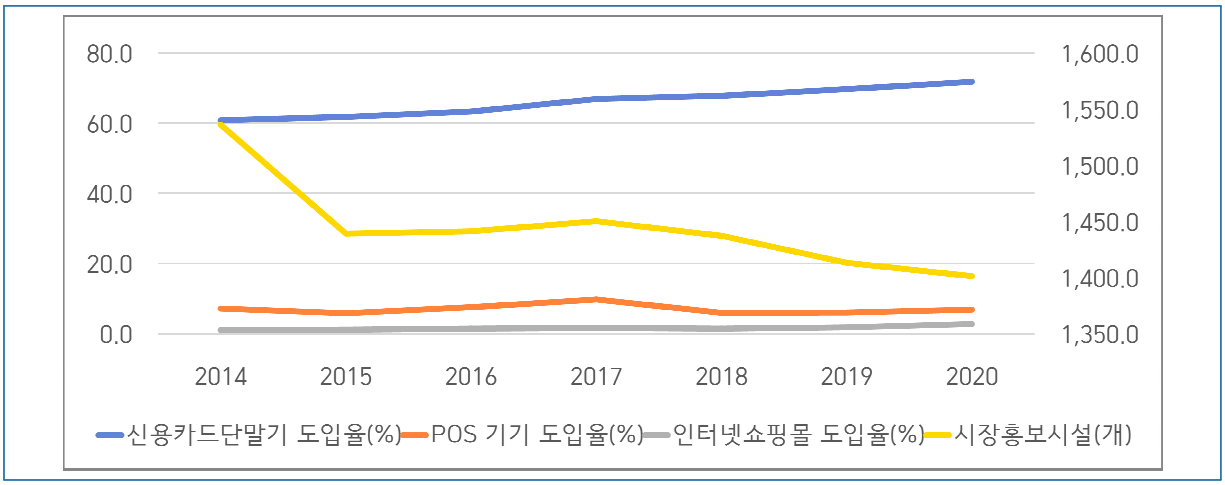


자료: 소상공인진흥공단(전통시장 실태조사 보고서) 자료를 가공하여 그래프로 제작.

[그림 1] 대형마트 규제 이후 전통시장의 매출액 및 고용, 점포수 추이(2013~2022)

◩ 다양한 전통시장 지원 불구 전통시장 현대화 및 홍보 등 경쟁력 강화 노력 부족

대형마트 규제 이후 지난 10년 간, 소비자 편의 제고를 위한 전통시장 현대화 수준 및 홍보 실적을 보면, 전체적으로 전통시장 내부의 자체경쟁력 강화를 위한 노력이 부족한 것으로 보인다.



자료: 통계청; 소상공인진흥공단(전통시장 실태조사 보고서) 자료를 가공하여 그래프로 제작.

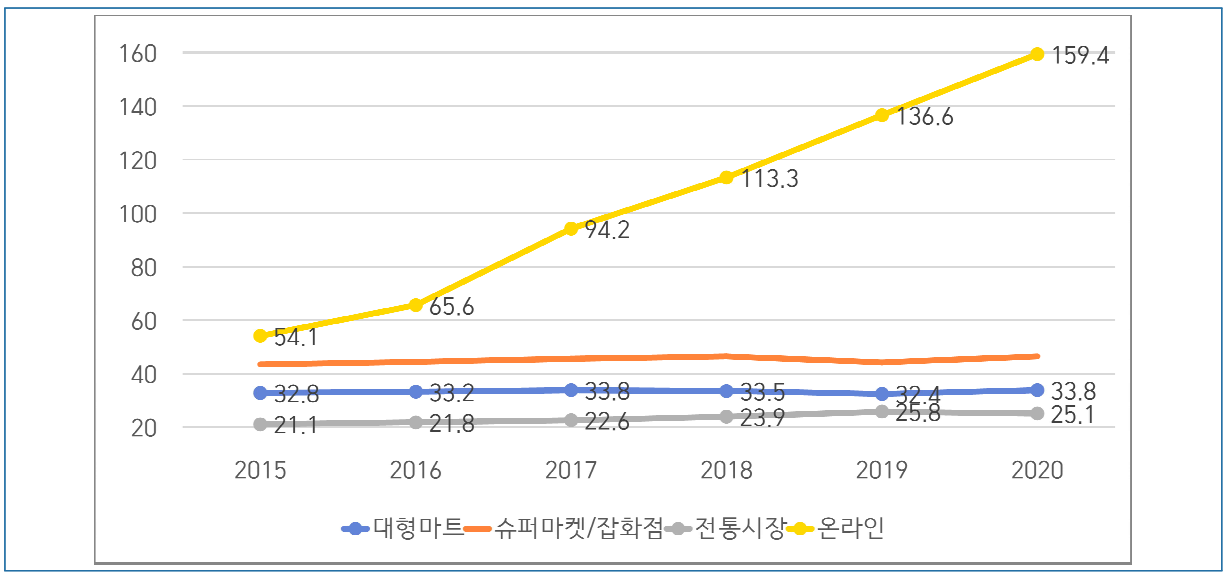
[그림 2] 대형마트 규제 이후 전통시장의 현대화 수준 및 시장홍보시설 추이(2014~2022)

신용카드단말기 도입율은 2014년 60.8%에서 2020년 71.8%로 소폭 개선에 그쳤으며 여전히 10곳 중 3곳이 신용카드 거래가 안된는 것으로 나타났다. POS기기 도입율을 보면, 2014년 7.1%에서 2020년 6.8%로 오히려 떨어졌고, 인터넷쇼핑몰 도입율을 보면 2014년 1.0%에서 2020년 2.7%로 미미한 변화를 보였다. 반면 이벤트광장, 테마거리, 아치/조형물, TV/LED광고판, 시장안내도 등 시장홍보시설은 오히려 2014년 1,536개에서 2020년 1,401개로 약 135개 가량 줄어든 것으로 나타났다.

3 대형마트 규제 10년의 그림자: 규제효과 전무 등 다각적인 문제점 분석

◩ 전통시장 보호/활성화 효과 전무, 오프라인 유통시장 위축/정체 효과만 나타나

대형마트의 휴일 의무휴업 및 영업시간 제한 등을 담은 유통산업발전법 개정의 취지는 대규모 점포로부터 전통시장을 살리고 보호하는 것이다. 대형마트 규제 10년 시행 이후 경쟁 소매업태별 매출액 추이(2015~2020)를 살펴보면, 대형마트는 2015년 32.8조원에서 2020년 33.8조원으로 비슷한 수준을 유지해 물가 수준을 고려하면 그다지 성장을 하지 못했다. 반면, 전통시장의 경우 2015년 21.1조원에서 2020년 25.1조원으로 소폭 상승했으나 역시 물가수준을 고려하면 4조원 상승에 그친 것으로 나타났다. 이는 오프라인 유통업체로 분류되는 슈퍼마켓/잡화점을 포함해 전반적으로 비슷하게 정체 혹은 위축의 양상을 나타냈다. 이러한 양상은 학자들의 연구결과에도 똑같이 드러났다. 서용구 외(2019)·김현아 외(2022) 모두 규제도입 이후 대형마트와 전통시장 및 주변상권의 매출액 및 소비 증가율이 동시에 감소해 규제정책의 효과 달성에 실패한 것으로 평가했다.



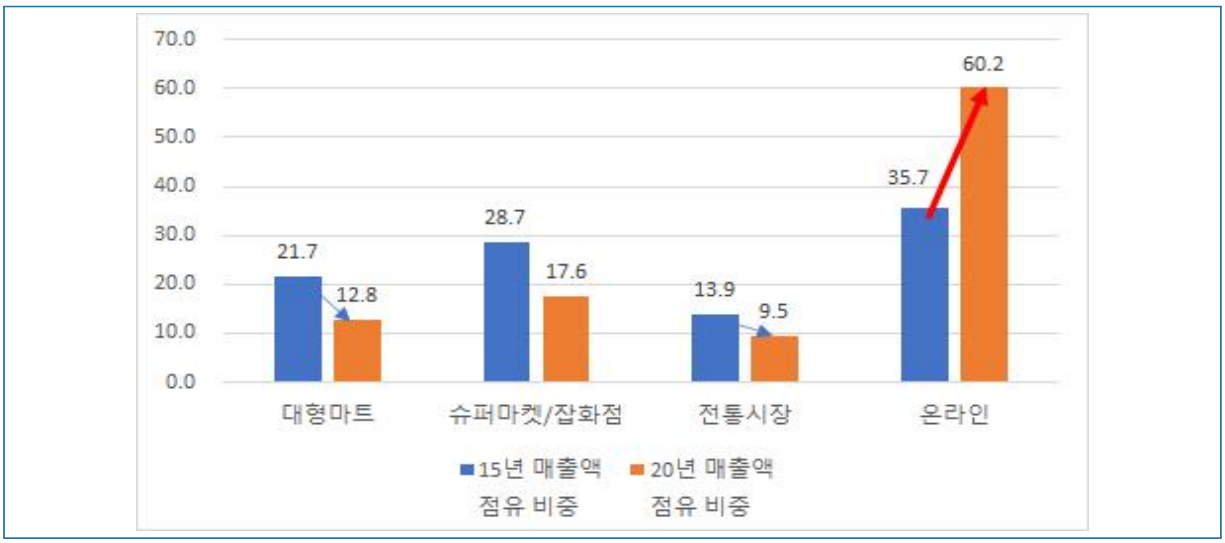
주: 단위(조원) / 자료: 통계청(서비스업동향조사); 소상공인진흥공단(전통시장 실태조사 보고서) 자료를 가공하여 그래프로 제작.

[그림 2] 경쟁 소매업태별 매출액 추이

온라인 유통시장의 급격한 성장 야기: 오프라인 대형 유통업체에 대한 과도한 규제

온라인 유통업체의 매출액은 2015년 54.1억원에서 2020년 159.4억원으로 약 3배 가까운 급격한 성장을 했다. 최근 3년 코로나 팬데믹 이후에 이러한 양상을 더 확대될 것으로 전망된다. 서진형 외(2022) 또한 경기지역 대형마트 중심으로 카드데이터와 소비자 설문조사 결과를 활용 대형마트 입점/출점에 따른 규제 효과 분석 결과, 출점이 오히려 낙수효과를 가져오면서 해당 상권을 활성화시키는 반면, 의무휴업일에 인근 슈퍼마켓 이용 경향은 있으나 그다지 증가하지 않았고, 오히려 온라인 쇼핑이 더욱 가속화 해 온·오프라인 유통업체 간 불균형을 가속화 한다고 분석했다.

오프라인 유통시장별 시장점유율(매출액 비중) 변화를 보면, 대형마트는 2015년에 21.7% 에서 2020년에 12.8%로 약 9%p 급격한 하락, 전통시장 또한 2015년 13.9%에서 2020년 9.5%로 약 4.4%p 하락한 것으로 나타났다. 반면 온라인 유통업체는 2015년 35.7%에서 2020년 60.2%로 시장점유율이 급격히 증가했다. 즉, 대형 유통업체에 대한 규제가 전통시장 이용률을 높이기 보다 오히려 소비가 용이한 온라인 시장으로 발을 돌리게 했음을 입증한다. 즉, 온라인 유통시장의 성장을 도운 반면, 대형마트에 대한 과도한 규제로 오프라인 유통시장의 위축과 정체를 가져왔음을 보여 준다.



주: 단위(%) / 자료: 통계청(서비스업동향조사); 소상공인진흥공단(전통시장 실태조사 보고서) 자료를 가공하여 그래프로 제작.

[그림 3] 경쟁 소매업태별 시장점유율(매출액 비중) 추이

유통시장 경쟁구도, 대형마트 VS 중소슈퍼마켓/전통시장 → 오프라인 VS 온라인으로 변모

소비자들의 소비행태 변화 및 코로믹 팬데믹 이후 온라인 시장의 성장에 따라 유통시장의 경쟁구도는 더이상 대형마트와 영세슈퍼마켓/전통시장 간 경쟁구도가 아니며, 오프라인 VS 온라인 유통업체 간 경쟁으로 바뀐 것이다(대한상공회의소, 2019). 정회상(2022)은 서울 소재 대형마트와 영세슈퍼마켓 간 경쟁관계에 있지 않으며, 같은 규모 유통업체 간에만 경쟁/대체제 관계에 있어 중소유통업체 보호를 위한 대형유통업체 영업 규제의 실효성은 매우 낮을 것이라고 분석한 바 있다.

◩ 수혜자 없이 '소비자선택권' 및 헌법상 '비례의 원칙'만 침해

대형마트 규제는 입법취지를 달성하고 있지 못할 뿐만 아니라 규제에 따른 수혜자도 없는 실정이다. 반면, 일요일인 주말과 야간/새벽 시간에 대형마트를 이용하지 못하는 소비자들의 선택권 및 편의성만 침해되고 있다. 더 나아가 지난 2018년 6월, 헌법재판소 대형마트 규제 헌법소원 과정에서 유일하게 반대 의견을 낸 조용호 재판관이 지적한 바와 같이, 법 제정으로 기대되는 공익과 침해되는 사익을 비교해 공익이 클 때만 그 수단을 사용해야 한다는 헌법상 공법 제정 원칙인 비례의 원칙 중 '상당성의 원칙'에도 위배된다고 볼 수 있다.

4 향후 개선과제: 국회 계류 대형마트 규제 완화 법안 통과 및 21대 국회 임기내 전면 폐지

대형마트 규제 후 10년, 전통시장의 보호 및 활성화 효과는 전무한 가운데 오히려 대형마트 등 오프라인 유통시장 전체가 위축 혹은 침체를 겪고 있다. 최근 유통시장 내 경쟁 소매업태별 시장점유율 추이를 보더라도 대형마트와 중소슈퍼마켓·전통시장의 경쟁이 아닌 온라인 VS 오프라인 유통시장의 경쟁 구도로 변모하고 있다. 아울러 전통시장의 현대화 및 홍보 등 자구적인 경쟁력 강화 노력도 부재한 것으로 나타났다. 이러한 상황에서 대형 유통업체에 대한 규제는 실효성 없이 소비자선택권만 침해한 채 실패한 것으로 평가된다.

대구광역시의 사례를 시작으로 산자부 및 광역지자체들의 중재 바탕 각 기초지자체별 주말 의무휴업 규제 완화 상생협약이 이어지길 바란다. 국회 계류 중인 대형마트의 온라인쇼핑 및 통신판매 시 주말 의무휴업 및 영업시간 제한 규제를 면제해주는 유통법 개정안을 예산 정국이 끝난 후 빠른 시일 내에 통과될 필요가 있다. 점진적으로 21대 국회 임기 내에 주말 의무휴업 및 영업시간 규제를 전면 폐지하는 방향으로 가야한다. 마지막으로, 전통시장의 생존은 시장상인들 스스로 소비자 편의를 높이고 선택을 받기 위한 현대화 수준 제고 및 홍보 강화에 대한 노력 및 투자 등 경쟁력 제고에 있음을 명심해야 한다.

◩ 참고자료

- 강혜정·김병률·김성우(2016), 대형마트 영업규제에 따른 소비자의 식품소비지출 변화 분석, 식품유통연구, 33(3).
- 김현아·서진형·조춘한(2022), 대형마트 폐점이 주변 상권 및 고용에 미치는 영향, 유통연구 27(1).
- 대한상공회의소(2019), 대규모점포 규제효과와 정책개선방안 보고서.
- 서용국·조춘한(2019), 대형마트, SSM 규제 정책의 효과분석, 유통연구 24(3).
- 서진형·조춘한·김현아(2022), 대형마트 출점 및 폐점에 따른 규제 효과 분석, 유통물류연구 9(2).
- 소상공인진흥공단(2015~2021), 2020년 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사 결과 보고서.
- 유통산업발전법 일부개정법률안, 이종배의원 대표발의(공동 10인), 의안번호 2201. 2020.7.20.
- 유통산업발전법 일부개정법률안, 고용진의원 대표발의(공동 11인), 의안번호 10899. 2021.6.18.

자유기업원
(07236) 서울특별시 영등포구 국회대로 62길 9 산림비전센터 7층
TEL. 02-3774-5000 F. 0502-797-5058 E. cfemaster@cfe.org
www.cfe.org

※「이슈와자유」는 자유기업원 홈페이지(정보-이슈와자유)에서도 보실 수 있습니다.