

서울시의 대형마트 · SSM의 영업제한제도 시행현황 및 상생협력



강희은*
서울시 소상공인과
heeeun.kang@seoul.go.kr

I. 우리나라 유통업계의 핫 이슈(Hot Issue), 영업제한!

최근 우리나라의 유통업계에서 거의 하루도 끊이지 않고 매일 언론에 보도¹⁾되는 가장 뜨거운 이슈(Hot Issue)가 있다. 그것은 금년 12월의 대통령선거에서 가장 중요한 화두 중의 하나인 ‘경제 민주화’ 와 관련된 것으로 「유통산업발전법」에 규정되어 있는 대형마트와 기업형 슈퍼마켓(Super Super Market, "SSM")에 대한 의무휴업 등 영업제한이다.

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구

- 고려대학교 및 동 대학원 법학과 졸업, 제38회 행정고시 합격, 공정거래위원회·국민권익위원회 등 근무
 - 「옴부즈만, 국민의 친구입니다」(2012) 저술 등
- 1) 대형마트, 자발적 출점 제한(연합뉴스, 2012.10.22), 일본계 SSM<기업형 슈퍼마켓> ‘트라이얼’ ‘바로’ 잇단 상륙 규제 안 받아 전통시장 상인 거센 반발(중앙일보, 2012.10.22), 대형마트들의 ‘두 얼굴’ (한겨레신문, 2012.10.25)

지방자치단체의 대형마트와 SSM에 대한 영업제한, 대형유통기업들의 반발과 취소소송 제기, 법원의 취소판결 및 집행정지결정, 지방자치단체의 조례 재(再)개정 등으로 인해 영업제한처분의 직접적인 이해당사자라 할 수 있는 대형유통기업과 골목상권 및 전통시장 등 소상공인뿐만 아니라 지방자치단체 공무원, 지역주민 등 모든 국민이 매우 혼란스러운 상황에 처해있다.

<표 1> 유통산업발전법 제 12조의 2

제12조의2 (대규모점포등에 대한 영업시간의 제한 등)

- ① 시장·군수·구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소기업의 상생발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대규모점포 중 대통령령으로 정하는 것(대형마트)과 준대규모점포(SSM)에 대하여 다음 각 호의 영업시간 제한을 명하거나 의무휴업일을 지정하여 의무휴업을 명할 수 있다. 다만, 연간 총매출액 중 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물의 매출액 비중이 51퍼센트 이상인 대규모점포등으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 대규모점포등에 대하여는 그러하지 아니하다.
 - 1. 영업시간 제한
 - 2. 의무휴업일 지정
- ② 시장·군수·구청장은 제1항 제1호에 따라 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있다.
- ③ 시장·군수·구청장은 제1항 제2호에 따라 매월 1일 이상 2일 이내의 범위에서 의무휴업일을 지정할 수 있다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정에 필요한 사항은 해당 지방자치단체(시·군·구)의 조례로 정한다.

이러한 상황에서 대형마트·SSM에 대한 의무휴업 등 영업제한이 전통시장과 골목상권 등 소상공인의 매출액 증가에 얼마나 기여하는지에 대한 서울시 실태조사결과와 서울시(25개 자치구)의 영업제한 관련소송 및 조례 개정현황, 영업제한제도의 문제점과 개선방안 등에 대한 필자의 소견을 제시해 보고자 한다.

II. 영업제한에 관한 서울시 실태조사결과

대형마트와 SSM에 대한 의무휴업 등 영업제한이 대형마트 등의 매출액만 감소시키고 소비자의 불편만 초래할 뿐 중소슈퍼나 전통시장 등 중소상인들의 매출 증대에는 전혀 도움이 되지 않는다는 주장²⁾도 있다.

이러한 주장에 대해서는 찬반 양론(兩論(양론))이 있을 수 있지만, 가장 중요한 것은 영업제한의 실제효과에 대한 객관적이고 정확한 실태조사결과라고 생각된다. 이와 관련하여 본인이 근무하고 있는 서울시에서 지난 6월에 실시한 ‘중소유통업체 실태조사결과’를 소개해 보고자 한다.

먼저, 의무휴업제가 경영에 도움이 되는지 여부에 대해서는 전체 응답자 중 50.7%가 ‘도움이 된다’고 응답한 반면, 22.2%는 ‘도움이 안 된다’고 응답하였다.

<표 2> 의무휴업제의 도움 여부

구분	매우 도움	도움	보통	도움 안됨	전혀 안됨
도움 정도(%)	17.0	33.7	27.1	17.3	4.9

다음으로, 매출액 증감정도에 대해서는 의무휴업제 실시 이후 47.2%가 매출액이 ‘증가했다’고 응답한 반면, 0.8%는 ‘감소했다’고 응답하였다.

<표 3> 매출액 증가 여부

구분	증가	변화 없음	감소
매출액(%)	47.2	52.0	0.8

특히, 슈퍼마켓은 49.2%가 ‘증가했다’고 응답하고, 생선·야채·정육 등 기타 점포는 37.8%가 ‘증가했다’고 응답함으로써 의무휴업제에 따른 반사적 이익은 슈퍼마켓에서 크게 나타났다. 그리고 점포면적이 100㎡ 미만인 경우 39.9%가 ‘증가했다’고 응답한 반면, 점포면적이 200㎡ 이상인 경우 86.1%가 ‘증가했다’고 응답함으로써 점포면적이 넓

2) 지방자치단체들이 대형마트를 상대로 월 2회 휴일영업을 규제했지만 전통시장 활성화에 그다지 도움이 되지 않았다는 정부용역 조사결과가 나왔다(연합뉴스, '12.9.12).

을 경우 의무휴업제에 따른 이익이 더 큰 것으로 나타났다. 아울러 대형마트:SSM과의 거리가 500m 미만인 경우 52.9%가 ‘증가했다’ 고 응답하고, 거리가 1km 이상인 경우 41.5%가 ‘증가했다’ 고 응답함으로써 대형마트 등과의 거리가 가까운 경우 의무휴업제의 이익이 더 큰 것을 보여주고 있다.

다음으로, 구체적인 매출액 증가정도에 대해서는 43.6%가 ‘10% 미만’ 증가했다고 응답하였고, 40.7%는 ‘10~20%’ 가 증가했다고 응답하였다.

<표 4> 매출액 증가정도

구분	10% 미만	10~20% 미만	20~30% 미만	30~40% 미만
증가 정도(%)	43.6	40.7	10.6	2.6

고객 수 변화와 관련해서는 13.4%가 ‘전반적으로 증가’ 했다고 응답하였고, 36.4%는 ‘의무휴업일에만 증가했다’ 고 응답하였으며, 49.8%는 ‘변화가 없다’ 고 응답하였다.

<표 5> 고객 수 변화 여부

구분	전반적 증가	의무휴업일만 증가	변화 없음	감소
변화 정도(%)	13.4	36.4	49.8	0.5

의무휴업제의 지속적 시행 여부에 대해서는 87.3%가 ‘확대 실시 및 지속적으로 시행’ 해야 한다고 응답하였다.

<표 6> 지속적 시행 여부

구분	확대 실시	지속 시행	상관 없음	폐지
비율(%)	50.3	37.0	12.5	0.2

III. 영업제한 조례 개정현황

서울행정법원은 지난 6월 22일 이러한 실제적 매출증대효과가 있는 강동·송파구의 대형마트·SSM에 대한 영업제한처분 취소소송에 대해 조례가 위법³⁾하고 절차상 하자⁴⁾가 있다는 이유로 원고(대형유통기업) 승소판결⁵⁾을 하면서 원고의 집행정지 가처분신청을 인용하였다.

그러나 법원에서도 ‘이 사건 처분이 대기업의 대규모점포와 준대규모점포의 지역상권 진출로 피해를 입고 있는 기존 시장상인 등 소상공인의 보호를 위해 제정된 「유통산업발전법」에 근거하고 있어, 그 처분의 취지 등에 있어 정당성이 인정된다’고 판시함으로써 중소기업 보호 필요성 등 영업제한제도의 취지에 대해서는 공감하였다.

서울시 각 자치구에서는 위와 같은 서울행정법원의 판시취지를 반영하여 영업제한조례를 개정하고 새로운 영업제한처분절차를 진행 중이다. 즉 2012년 11월 10일 현재 아래에서 보는 바와 같이 강동·강서구 등 19개구에서 조례를 개정·공포하였고, 광진·성북 등 5개구에서 조례가 의회에 상정되어 있고, 서초구는 입법예고 중이다. 특히 강서구는 지난 10월 8일부터 영업제한을 재개하였다. 이와 같이 전 자치구에서 법원이 판시한 조례와 영업제한처분상의 하자를 치유하기 위해 조례를 개정하였거나 개정하고 있기 때문에 대부분의 자치구에서 늦어도 12월까지 조례 개정 후 영업제한이 재개될 예정이다.

<표 7> 조례 개정현황(2012. 11. 10. 현재)

합계	처분	공포	의회 상정	입법예고
25개구	1개구 강서	18개구 강동, 강북, 관악, 구로, 금천, 도봉, 동대문, 동작, 마포, 서대문, 성동, 양천, 영등포, 용산, 은평, 종로, 중구, 중랑	5개구 강남, 광진, 노원, 성북, 송파	1개구 서초

3) 지자체장이 의무적으로 영업을 제한하도록 규정하여 지자체장의 재량권을 인정한 유통산업발전법에 위배

4) 대형마트 등에게 10일 이상의 충분한 의견 제출기간을 부여하지 않음

5) 서울행정법원 판결(2012. 6. 22. 선고 2012구합11676 사건)

IV. 영업제한 관련 유통산업발전법 개정 건의

서울시에서는 영업제한제도의 문제점을 해소하고 보다 합리적으로 개선하기 위해 영업제한제도 운영결과 나타난 문제점 등에 대한 면밀한 검토분석을 통해 지난 7월 17일에 지식경제부와 중소기업청, 국회에 「유통산업발전법」 개정을 건의한 바 있다.⁶⁾ 그 주요 내용은 크게 4가지로 구분할 수 있는데, 이를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 영업제한대상이 되는 대형마트의 범위 확대

먼저, 영업제한대상이 대규모점포 중 일반 대형마트⁷⁾로 한정되어 대형유통기업의 편법 등록운영과 대형마트간 형평성 문제가 발생하고 있다. 즉, 대규모점포 등록은 점포의 소유 및 운영형태와는 무관하게 하나의 건물은 하나의 대규모점포로 등록할 수 있다는 지식경제부의 유권해석⁸⁾에 따라 아래 <표 8>에 있는 대형마트는 백화점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰에 입점하고 있다는 이유로 영업제한대상에서 제외되고 있다.

<표 8> 영업제한에서 제외되는 대형마트

구 분	대규모점포 명	소재지	입점 대형마트
백화점	NC 백화점	강서구 등촌동	김스클럽마트
쇼핑센터·복합쇼핑몰	I'PARK 복합쇼핑센터	용산구 한강로 3가	이 마 트
	김포 Sky Park	강서구 방화동	롯데마트
	타임스퀘어	영등포구 영등포동 4가	이 마 트
	가든 파이프틀	송파구 문정동	이 마 트
	홈플러스테스코(주) 목동점	양천구 목1동	홈플러스

둘째, 대규모점포 등록제로 인해 대형유통기업의 대형마트 편법등록 및 편법변경등록 신청시에도 행정관청은 이를 거부할 수 없다. 따라서 대규모점포 개설시 “실질”은 “대

6) 의무휴업일을 현행 월 2회에서 3~4일로 확대하는 등 영업제한제도를 강화하는 내용의 유통산업발전법 개정안이 이용섭, 이종걸, 이춘섭 의원 등에 의해 2012년 10월 현재 약 19건이 발의되어 있다.

7) 이는 쇼핑센터 등에 입점해 있는 대형마트와 달리, 독립된 건물에 단독으로 존재하는 일반적인 대형마트를 의미한다.

8) 대규모점포 등록은 점포의 소유 및 운영형태와는 무관하게 하나의 건물은 하나의 대규모점포로 등록할 수 있다(홈플러스 질의, 지식경제부 회신, '09.9.25)

형마트” 인데도 “쇼핑센터, 복합쇼핑몰, 그 밖의 대규모점포” 로 등록할 수 있다. 또한, 현재 업태가 “대형마트” 임에도 이를 “쇼핑센터” 또는 “그 밖의 대규모점포” 로 업태를 변경등록하려는 경우도 발생하고 있다.

서울시에서는 이러한 문제점을 해소하기 위해 첫째, ‘백화점, 전문점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰, 그 밖의 대규모점포에 입점한 대형마트’ 를 영업제한대상에 추가하도록 소관부처인 지식경제부와 중소기업청 및 국회에 건의하였다.

(2) SSM에 대한 영업제한범위 개선

‘대형유통기업’ 이 운영하고 있는 체인화 편의점이 SSM에 포함되지 않아 영업제한대상에서 제외됨으로써 영업규제의 형평성 및 효율성이 저하되고 있다. 즉, 일부 대형유통기업이 SSM에 대한 영업제한을 회피하기 위해 ‘체인화 편의점’ 을 개설하여 “슈퍼마켓식” 으로 편법운영하는 사례가 발생하고 있다.

서울시에서는 이러한 문제점을 해소하기 위해 165㎡ 이상의 체인화 편의점도 SSM에 포함하도록 건의하였다.

(3) 농수산물 매출액이 51% 이상인 경우 영업제한 자동 면제조항 개선

「유통산업발전법」에서는 대형마트나 SSM의 농수산물 매출액이 총 매출액의 51% 이상인 경우 자동적으로 영업제한대상에서 제외하고 있다. 그러나 지방자치단체는 농수산물 판매실적을 유통기업이 제출한 자료로 판단할 수밖에 없다는 점을 고려할 때 기업의 도덕적 해이(Moral Hazard)와 행정 신뢰성 저하라는 문제가 발생할 가능성이 크다.

또한, 대형마트 등에 대한 영업제한으로 대형마트뿐만 아니라 중소유통업자의 매출까지도 하락한다는 이유로 대형마트 등에 대한 영업제한을 풀어달라는 중소유통업체의 민원이 제기되기도 한다.

서울시에서는 이러한 문제점을 해소하기 위해 농수산물 매출액 비중이 51% 이상인 경우라 하더라도 자동으로 영업제한대상에서 제외되는 것이 아니라, 대형유통업자와 중소유통업자의 상생협력이 필요한 경우 중소상인과의 협의 및 지방자치단체의 승인을 얻어 영업제한에서 제외되도록 건의하였다.

(4) 과태료 부과규정의 명확성 및 합리성 제고

현행 「유통산업발전법」은 과태료 부과규정이 포괄적으로 불명확하게 규정되어 있고, 처벌이 필요한 행위에 대한 과태료 부과규정이 없어 영업제한제도의 실효성이 저하되고 있다. 즉, 대형마트의 길거리 등 영업장 외 영업행위나 비상구에 물건을 적치하는 행위 등에 대한 처벌근거가 불명확하여 건전한 유통질서가 훼손되고 소비자의 안전이 저해될 우려가 있다. 또한, 위에서 살펴본 바와 같이, 대형마트 형태의 영업을 하고 있음에도 불구하고 용도에 맞지 않게 쇼핑센터 등으로 등록된 대형마트에 대한 과태료 부과규정이 없어 대형마트를 쇼핑센터로 등록하거나 변경등록하는 탈법행위가 발생할 우려가 있다.

서울시에서는 이러한 문제점을 해소하기 위해 공개공지 등 영업장의 영업행위나 내외 부동로 및 계단비상구소방시설 등에 물건을 적치하는 행위에 대한 과태료 부과규정을 신설하고, 대형마트를 쇼핑센터로 등록하는 등 대규모점포의 종류에 맞지 않게 허위등록하는 경우 등에 대한 과태료 부과규정을 신설해 주도록 건의하였다.

V. 기업의 사회적 책임(CSR)과 상생협력

위에서 살펴본 바와 같이 대형마트·SSM에 대한 의무휴업 등 영업제한제도는 전통시장 및 골목상권 등 중소기업의 매출액 증대에 상당히 기여하고 있다. 또한, 영업제한조례의 위법성과 영업제한처분의 절차상 하자를 이유로 강동송파구의 영업제한처분 취소소송을 인용한 법원 역시 영업제한을 통한 중소기업 보호 필요성 등 영업제한제도의 취지에 대해서는 공감하였다. 뿐만 아니라 현재의 영업제한제도를 강화하는 내용의 「유통산업발전법」 개정안이 국회에 다수 발의되어 있다. 즉, 영업제한제도는 실효성과 정당성이 인정되는 우리 사회에 반드시 필요한 중소기업 보호제도라는 사회적 합의가 형성되어 있다.

서울시는 이와 같은 사회적 합의가 공감 차원을 넘어 실제 경제생활에 실현될 수 있도록 영업제한제도 운영개선건의 이외에도 중소기업물류센터 건립운영, 생계형 자영업자 보호·육성 등 다양한 시책을 마련·추진하고 있다. 뿐만 아니라 서울시에서는 대형마트와 SSM이 입점하기 전에 입점계획서를 의무적으로 제출하도록 하고, 중기청의 사업조정권한을 사도로 이양해 사도지사의 조정권고안에 이의가 있으면 중소기업청에서 다시 심의하는 ‘2심제’ 도입방안 등도 국회에 지속적으로 건의하고 있다.



[그림 1] 중소기업 물류센터 사진(서초구 양재동 양곡도매시장 내)

위에서 말한 영업제한제도 등 다양한 이슈들은 개인·사회·국가의 가치관과 직결되는 것들이라고 말할 수 있다. 즉, 소비자의 단기적 편익이나 기업의 단기적 이윤 등 경제적 효율성을 중시하느냐 아니면 대형유통기업과 중소기업 또는 사회적 강자와 사회적 약자의 상생과 사회통합을 중시하느냐에 따라 서로 다른 입장과 관점을 가질 수 있다고 생각한다.

그러나 ‘혼자 가면 빨리 갈 수 있지만, 여럿이 갈 때 멀리, 오래 갈 수 있다’ 는 말이 의미하는 바와 같이, 서울시의 다양한 소상공인 지원정책과 대형유통기업 등 대기업의 자발적·적극적인 상생협력 및 동반성장 의지와 행동을 통해 모든 서울 시민, 나아가 전 국민이 ‘더불어 다 같이 행복하게 잘 사는 사회’ 가 조속히 실현되기를 고대해 본다.

참고자료

- 「유통산업발전법」
- 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」
- 강동송파구청의 영업제한처분에 대한 서울행정법원 판결(2012. 6. 22. 선고 2012구합1676 사건)
- 연합뉴스, 중앙일보, 한겨레신문 등 주요 언론

참고 : 대형마트 · SSM · 중소슈퍼 · 전통시장 현황

서울시에는 2012년 10월 현재 이마트 23개, 홈플러스 17개, 롯데마트 11개 등 총 57개의 대형마트와 롯데슈퍼 104개, 홈플러스 익스프레스 96개, GS리테일 45개 등 총 295개의 SSM이 있다. 그리고 중소슈퍼는 8,468개, 전통시장¹⁾은 등록시장²⁾ 153개, 인정시장³⁾ 92개, 무등록시장⁴⁾ 50개 등 총 330개가 있다.

1. 대형마트 현황 (2012.10.15. 현재)

구 분	계	업체명						
		이마트	홈플러스	롯데마트	코스트코	김스클럽	하나로	아울렛
계	57	23	17	11	3	1	1	1
중 구	2	1		1				
용산구	1						1	
성동구	2	2						
광진구	2	1		1				
동대문구	2		1	1				
중랑구	6	2	3		1			
성북구	3	2	1					
강북구	1			1				
도봉구	3	1	1	1				
노원구	3	1	1	1				
은평구	2	2						
마포구	3	1	2					
양천구	1	1						
강서구	4	2	2					
구로구	4	2	1	1				
금천구	3		2	1				
영등포구	4	1	1	1	1			
서초구	3	1			1	1		
강남구	1	1						
송파구	3		1	2				
강동구	4	2	1					1

- 1) 대규모점포로 등록된 시장 또는 시장·군수·구청장이 인정하는 시장으로서 상업기반시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화 촉진이 필요한 장소(「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조 제1호)
- 2) 매장면적의 합계가 3,000㎡ 이상, 하나 또는 둘 이상의 연접되어 있는 건물 안에 하나 또는 여러 개로 나누어 설치되는 상시 운영되는 매장으로 '06년 6월 이전 「유통산업발전법」 제8조에 의거 대규모점포로 등록된 시장(주로 건물형 시장)
- 3) 등록시장과 같은 기능을 수행하고 있으나 대규모점포의 요건을 갖추지 못한 곳으로서 토지 또는 건축 총면적의 합계가 1,000㎡ 이상, 50개 점포 이상인 곳으로서 10년 이상 시장기능을 해왔고, 도시계획에 따라 향후 10년 이상 시장기능을 수행할 것이라고 구청장이 인정한 시장(대부분 골목형 시장)
- 4) 등록시장 또는 인정시장은 아니지만 자치구에서 전통시장의 기능을 행하고 있다고 임의로 분류한 시장

2. SSM 현황

자치구	계	롯데	홈플러스	이마트	GS	김스클럽	농협	굿모닝	에스엠
계	295	104	96	20	45	13	9	7	1
종로구	6	1	4		1				
중구	2	1	1						
용산구	6	5	1						
성동구	11	3	6		1		1		
광진구	9	3	4	1	1				
동대문구	7	4	1	1		1			
중랑구	6	2	3			1			
성북구	13	5	3	1	4				
강북구	9	3	1	1	2	1	1		
도봉구	8	4	1	1		1			1
노원구	17	8	4	1	4				
은평구	15	5	6	1	1		1	1	
서대문구	10	6	1		1			2	
마포구	5	3	2						
양천구	19	5	6		6	2			
강서구	19	8	6	3	1			1	
구로구	7	1	4	1		1			
금천구	5	2	3						
영등포구	8	1	5					2	
동작구	14	2	5	3	1	2	1		
관악구	7	2	2	1	2				
서초구	19	9	5	1	2	2			
강남구	29	10	10	2	4		2	1	
송파구	29	8	9	1	9	1	1		
강동구	15	3	3	1	5	1	2		