

대형점 규제입법의 동향과 발전대안

- 작성 신기동 / 상생경제연구실 연구위원
(skd@gri.kr, 031-250-3246)
조영진 / 상생경제연구실 연구원

목 차

쟁점과 대안

- I. 대형점 규제입법의 추이와 동향
- II. 대형점 규제입법의 주요 쟁점
- III. 대형점 규제정책의 발전대안
- IV. 시사점

- 「이슈 & 진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 「이슈 & 진단」에 게재된 내용은 경기연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

“백 년 넘게 우리가 봐 온 상점은 이미 멸종 위기에 처해 있다. 소매업자들이 오프라인 매장에 대한 패러다임을 새롭게 정비하지 않는 한 말이다..... 상점을 어떻게 극장으로 변모시킬 수 있을까? 북카페처럼 카페를 겸한 서점이 좋은 예다. 상점 주인이 스스로 감독이 돼도 좋다. 자기만의 극본을 쓰고 점원을 스태프로 삼는다. 그리고는 찾아오는 고객에게 멋진 역할을 제안한다.”

- Rolf Jensen & Mika Aaltonen(2013) -

The Renaissance Society

- 박종윤 번역, 김부종 감수(2014) -

『르네상스 소사이어티』

쟁점과 대안

대형점 규제를 위한 유통산업발전법(유통법) 개정은 SSM(기업형 슈퍼마켓)의 급증에 따른 대·중소유통업 갈등 심화를 배경으로 2010년부터 본격화되었으며, 현재 전통상업보존구역 제도와 의무휴업일 제도가 대형점 출점규제와 영업규제 장치로서 가장 강력한 수단으로 작동하고 있다. 20대 국회에 접어들어 지난 5개월간 12건의 대형점 규제를 위한 유통법 개정법률안이 발의된 상태이다. 19대 국회에서 임기만료로 자동폐기된 대형점 규제관련 유통법 개정안이 최소 19건으로 파악되는데, 이들 폐기법안의 상당수가 20대 국회에서 재발의되고 있다.

대형점 규제법안은 규제내용 측면에서 진입규제와 영업규제로 구분되며, 규제강화 방식 측면에서는 규제강도 증가 및 규제대상 확대로 유형화가 가능하다. 유형별 주요 쟁점으로는 진입규제의 경우 대형점의 상권광역화로 지역간 상권갈등이 증가함에 따라 인접 지자체간 협의, 조정 절차를 강화하는 법안이 증가하는 추세이며 국토계획법, 물류시설법 등 공간계획 관계법규를 통한 대형점 입지규제 시도가 증가하고 있다. 영업규제 관련법안의 경우 영업시간 및 영업일수 제한을 확대하려는 법안들이 발의되고 있으나 현행 규제의 효과와 규제강화의 정책명분 측면에서 사회적 합의가 미흡한 상태이며, 취급품목 규제에 대해서는 소비자 편익감소에 따른 반발이 커서 입법논의가 약화되는 추세이다.

대형점 규제정책의 발전적 대안으로는, 진입규제의 경우 구도심 상권재생과 같은 거시적, 계획적 관점에서 전통상업보존구역 출점규제를 완화하는 혁신적 접근이 고려될 수 있다. 영업규제의 경우는 현행 규제의 소상공인 보호효과가 미약하나마 확인되고 있으나, 온라인 쇼핑과 같은 유통환경 변화로 인해 영업규제 강화의 실효성은 불확실하므로 규제효과 검증이 선행될 필요가 있다. 또한, 소매점 규제 대상을 현행 업태기준에서 면적기준으로 단순화함으로써 대형마트 및 준대규모점포에 규제가 편중됨에 따른 사각지대 문제를 완화할 필요도 있다.

경기도와 같은 광역지방자치단체에서 일정규모 이상 초대형 대규모점포에 대한 인허가를 담당함으로써 광역쇼핑시설 증가에 따른 지역간 상권갈등 해소와 유통산업의 균형발전을 유도할 수 있도록 유통법 개정을 검토할 필요가 있다.

I. 대형점 규제입법의 추이와 동향

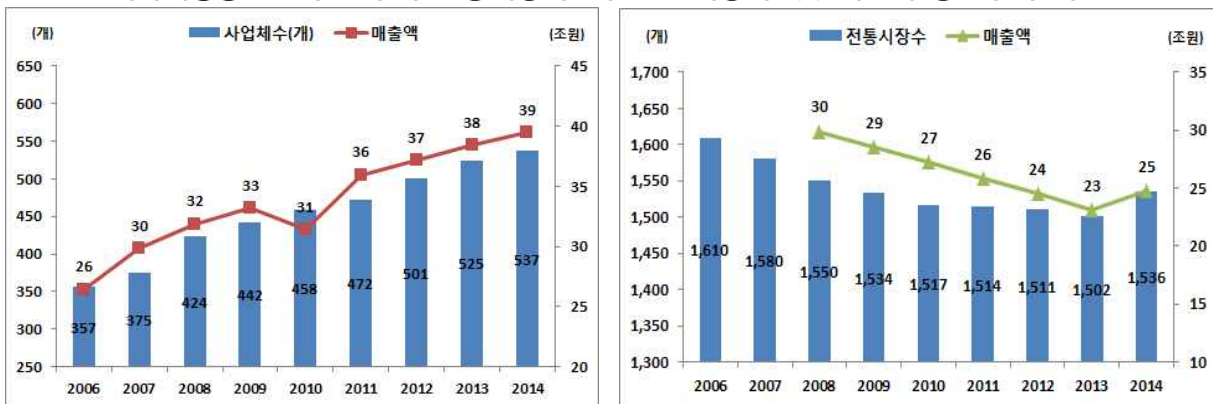
대형점 규제 관련 유통산업발전법 개정 추이

□ 유통시장 개방 이후 진입규제의 대폭 완화로 대형마트가 급성장하였으나, SSM 확산으로 대·중소유통 갈등이 심화되자 규제강화로 회귀

○ 유통시장 개방에 따른 후속조치로 1997년 「유통산업발전법(유통법)」을 제정하고 ‘대규모점포’¹⁾에 대한 허가제를 등록제로 전환하는 등 진입규제 완화

- 이후 자연녹지지역 입지규제 완화와 같은 대형점 출점에 대한 우호적 정책기조가 2000년대까지 지속되면서 대형마트의 전성기가 도래
- 대형점 확산에 대응하여 전통시장과 골목상권 등의 중소상인 지원정책이 시행되었으나 효과는 미미하고 대형유통업 중심으로 상권구조 변화

<기타대형종합소매업(좌)과 전통시장(우)의 점포(시장)수 및 매출액 증감추이 비교>

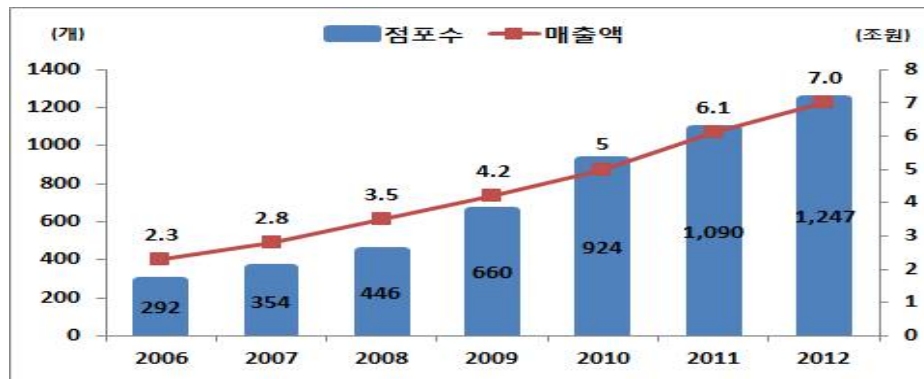


주: 대형마트가 절대 비중을 차지하는 기타대형종합소매업의 통계치를 대형마트 간접지표로 사용함.
 자료: 통계청, 『도소매업조사』, 소상공인시장진흥공단, 『전통시장·상점가및점포경영실태조사』

1) ‘대규모점포’는 유통산업발전법 상의 법률용어로 매장면적, 취급품목, 운영형태 등의 세부 조건을 기준으로 대형마트, 전문점, 백화점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰, 그 밖의 대규모점포 등 6개 유형으로 구분하고 있으며, 대규모점포 개설 시에는 이들 6개 유형 가운데 해당 유형을 명시하여 등록하게 됨. 유통산업 발전에 따라 대규모점포의 세부유형도 몇 차례 변화가 있었음. 이 글에서 ‘대형점’ 용어는 유통산업발전법 상의 ‘대규모점포’와 ‘준대규모점포’를 통칭하면서 ‘소상공인과의 갈등 소지가 있는 대규모 판매시설’을 포괄하는 개념으로도 사용함.

- 2005년 이후 기업형 슈퍼마켓(SSM) 급증에 따라 대·중소유통업 간의 갈등이 심화되면서 대형점 규제강화를 위한 입법활동을 촉발
 - 대형유통업체들이 대형마트 성장둔화에 따른 시장확장 전략으로 소위 SSM(Super Supermarket) 또는 ‘기업형 슈퍼마켓’을 대거 출점하면서 중소상인들과 대형점 간의 극단적 갈등상황이 전개
 - 자본주의 시스템에 대한 불신감 증폭으로까지 인식되던 당시 상황은 정치인들로 하여금 강력한 대형점 규제입법을 추진토록 압박

<전국 SSM(기업형 슈퍼마켓) 성장 추이>



자료: 국회 산업통상자원위원회(2013.12), “유통산업발전법 일부개정법률안 검토보고서”.

- ‘상생법’의 사업조정제도를 적용한 출점억제책이 시행되었으나 강제력을 수반한 대형점 규제는 2010년 ‘유통법’ 개정으로 본격화
 - SSM 관련 갈등이 격화되자 2009년 정부는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(상생법)」에 근거한 사업조정제도를 적용하여 간접적 출점규제를 시행
 - 시·도에 설치된 사전조정협의회를 통한 이해당사자간 합의 유도 방식으로 운영된 이 제도의 시행 이후 SSM 출점 증가세가 다소 약화됨
 - 2010년 유통산업발전법 개정을 통해 직접적 출점규제 장치에 해당하는 전통상업보존구역 제도가 도입되면서 대형점 규제 본격화
 - 2010년 11월에 준대규모점포(SSM의 법률 용어)와 전통상업보존구역

제도가 신설되고 전통상업보존구역 500미터 이내에 대규모점포와 준대규모점포의 출점을 제한할 수 있는 법적 근거가 마련됨

- 전통상업보존구역 지정 제도는 당초 유효기간이 3년이었으나 두 번의 법 개정을 통해 10년으로 연장된 상태이며 현재까지 대형점 '출점규제' 장치로 가장 큰 효력을 발휘하고 있음

○ 2012년 1월에는 또 다른 강력한 대형점 규제법안이 시행되었는데 바로 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정을 포함하는 '영업규제' 장치의 신설임

- 2013년 4월에는 영업시간 제한이 당초보다 2시간 늘어나고 의무휴업일도 매월 이틀로 명시함으로써 영업규제가 더 공고해짐
- 아울러 대규모점포 개설등록 시 상권영향평가서와 지역협력계획서 첨부 의무화되고, 대규모점포 및 준대규모점포 영업시작 30일 전까지 개설계획을 예고토록 하는 등의 출점규제가 새로이 추가됨

<주요 대형점 규제 관련 유통산업발전법 개정 추이>

시행일시	개정내용
2010.11.	<ul style="list-style-type: none"> • 준대규모점포(SSM) 정의 신설 • 전통상업보존구역 지정 제도 신설(전통시장등의 경계로부터 500미터 이내) • 전통시장보존구역의 대규모점포 및 준대규모점포 출점제한 근거조항 신설 • 준대규모점포 및 전통상업보존구역 관련 조항 유효기간 3년 명시(~2013.11)
2011.06.	<ul style="list-style-type: none"> • 전통상업보존구역 지정범위 확대(전통시장등의 경계로부터 1킬로미터 이내) • 준대규모점포 및 전통상업보존구역 관련 조항 유효기간 5년으로 연장(~2015.11)
2012.01.	<ul style="list-style-type: none"> • 대형마트 및 준대규모점포 영업시간 제한(00시~08시) 규정 신설 • 대형마트 및 준대규모점포 의무휴업일(매월 1일 이상 2일 이내) 규정 신설
2013.04	<ul style="list-style-type: none"> • 개설등록 시 상권영향평가서 및 지역협력계획서 첨부 의무 신설 • 대규모점포 및 준대규모점포 영업시작 30일 전까지 개설계획 예고의무 신설 • 대형마트 및 준대규모점포 영업시간 제한 연장(00시~10시), 의무휴업일자 명시(매월 이틀) • 기초지자체에 유통업상생발전위원회 설치 근거 규정 신설
2016.05	<ul style="list-style-type: none"> • 준대규모점포 및 전통상업보존구역 관련 조항의 유효기간 10년으로 연장(~2020.11)
2016.07	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모점포 및 준대규모점포 개설예고 기한 영업시작 60일 전까지로 강화 • 대규모점포 등록 시 인접 지자체장의 의견제출 요청 허용 • 상권영향평가서 및 지역협력계획서 검토 시 유통업상생발전협의회 의견 청취 의무 신설

- 요약하면, 전통상업보존구역 제도와 의무휴업일 제도가 사실상 대형점 출점규제와 영업규제 장치로서 가장 강력한 수단으로 작동하고 있음

<대규모점포·준대규모점포에 대한 현행 등록·규제 체계>

구분	적용지역	적용대상	등록제	규제도입 내용	비고
입점규제	전통상업보존구역	대규모점포 및 준대규모점포	○	등록제한 및 조건부가능 (시·군·구)	기초자치단체 조례로 규정
	일반지역	대규모점포	○	사업조정(시·도)	
준대규모점포		×	사업조정(시·도)		
영업행위규제	-	대형마트(대규모점포 내 대형마트 요건 갖춘 점포 포함), 준대규모점포		-영업시간제한 : 오전 0시부터 다음날 오전 10시까지 -의무휴업일: 매월 공휴일 2일	기초자치단체 조례로 규정

자료: 국회 산업통상자원위원회(2016,11), “유통산업발전법 일부개정법률안 검토보고서”.

대형점 규제 관련 임기만료폐기법안 및 계류법안의 현황

- 2010년 이후 상당수의 강도높은 대형점 규제수단이 법제화되었음에도 불구하고, 입법발의 후 폐기된 ‘미실현 규제안’ 또한 적지 않음
- 대다수의 유통법 개정안들은 유사, 중복 발의됨에 따라 ‘원안통과’보다는 ‘위원장 대안’에 반영하는 형태로 중재안을 작성하여 통과시켜 왔는데, 이와 같은 입법화로 반영되는 법안의 비율이 갈수록 낮아지는 추세를 보임
- 특히, 박근혜 정부 출범 이후인 19대 국회 산업통상자원위원회 시기에 입법반영 비율이 현격히 낮아진 것으로 파악됨

<시기별 대형점 규제 관련 유통산업발전법 개정발의안 처리 결과>

시기 구분	발의안 건수	대안반영폐기	임기만료폐기
18대 국회 지식경제위원회 (~2011년 5월)	30	23	7
19대 국회 지식경제위원회 (~2012년 12월)	20	20	0
19대 국회 산업통상자원위원회 (~2016년 5월)	24	5	19

주: 대안반영폐기의 경우에도 세부 법안내용 가운데 반영되지 않은 내용이 있을 수 있음.

- 2013년 이후 발의안의 입법반영 비율이 급락한 것은, 대형점 규제법안이 2010년에서 2012년 사이에 집중적으로 도입, 시행중인 상황에서 추가적인 규제의 도입에 대한 사회여론의 지지가 약화된 데 따른 영향으로 추정
- 미반영 폐기된 법안 내용으로는 취급품목 규제와 상품공급점(임의가맹점형 SSM) 규제, 중형 슈퍼마켓 규제, 등록제의 허가제로의 전환 등에 관한 것이 대표적
- 이 밖에 전통상업보존구역의 범위, 영업시간 제한, 의무휴업일 등 기존 출점규제 또는 영업규제의 강도를 높이는 내용의 법안들도 상당수 발의되었으나 반영되지 못한 것으로 파악됨

<임기만료 폐기된 유통산업발전법 개정발의안의 주요 내용과 발의연도 및 발의건수>

규제법안 내용	발의연도(발의안건수)
대규모점포등의 등록제를 허가제로 변경	2012년(2건), 2013년(1건), 2015년(1건)
'가맹점형 SSM'(상품공급점), 중형 슈퍼마켓 규제 신설	2012년(1건), 2013년(3건), 2015년(1건)
전문점을 영업규제 대상에 포함	2015년(2건)
대규모점포의 취급품목(영업품목 또는 상생품목) 제한	2012년(2건), 2013년(1건)
대형마트/준대규모점포 영업시간 제한 및 의무휴업일 확대	2012년(1건), 2013년(1건), 2014년(1건)
상권영향평가서 및 지역협력계획서의 요건 강화	2013년(1건), 2015년(3건)
전통상업보존구역의 범위 확대	2014년(1건)

20대 국회 개원 이후 최근까지 12건의 대규모점포 규제와 관련된 유통산업발전법 개정법률안이 발의되어 계류된 상태

- 2016년 10월말 현재 20대 국회에서 새로이 발의된 유통산업발전법 개정안은 12건이며, 이 중 최소 5건이 19대 국회에서 임기만료폐기 처리된 것과 동일하거나 유사한 내용인 것으로 파악됨
- 임기만료폐기된 법안에서 재발의한 내용으로는, '대형점 등록제를 허가제로 변경', '중형 슈퍼마켓 입지규제 도입', '상품공급점 영업규제 도입', '2'km 이내 인접 지자체 관련 내용을 상권영향평가서와 지역협력계획서에 포함할 의무',

‘도농복합시의 전통상업보존구역 이외 입지 대형점 등록제한’, ‘대형점 의무휴업일을 4일로 확대’ 등이 해당되는 것으로 파악됨

<20대 국회에서 발의된 대형점 규제 관련 유통산업발전법 개정안(2016.10월말 현재)>

연번	법안 내용	비고
1	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모점포등의 등록제를 허가제로 변경 • 중형 슈퍼마켓(660제곱미터~3천제곱미터)을 전통상업보존구역 입지제한 대상에 포함 	재발의
2	<ul style="list-style-type: none"> • 상품공급점을 준대규모점포의 범위에 포함 	재발의
3	<ul style="list-style-type: none"> • 지역협력계획서 이행실적 개선 권고 미이행 시 공표 허용 	
4	<ul style="list-style-type: none"> • 상권영향평가서와 지역협력계획서에 2km 이내 인접 지자체 관련 내용 포함 의무화 • 인접 지자체 유통업상생발전협의회 간 연석회의를 통한 대형점 개설협의 규정 추가 	재발의
5	<ul style="list-style-type: none"> • 대형점 등록 시 일정 범위 인접 지자체장과의 등록 합의를 의무화 	
6	<ul style="list-style-type: none"> • 도농복합시의 경우 전통상업보존구역 이외 입지의 대형점 등록제한 허용 	재발의
7	<ul style="list-style-type: none"> • 준대규모점포의 기준에서 상호출자제한기업집단을 공시대상기업집단으로 변경 	
8	<ul style="list-style-type: none"> • 상권영향 인접 지자체에 상권영향평가서와 지역협력계획서 제출 및 지자체간 협의를 통한 개설 제한 근거 마련 	
9	<ul style="list-style-type: none"> • 유통업상생발전협의회 기능과 역할 명시를 통한 실효성 확보 	
10	<ul style="list-style-type: none"> • 상권영향평가서 및 지역협력계획서 검토를 건축허가 이전에 실시 	
11	<ul style="list-style-type: none"> • 광역지자체장 소속으로 상권영향평가위원회 설치, 대규모점포등의 상권영향평가 실시 	
12	<ul style="list-style-type: none"> • 상품공급점을 준대규모점포의 범위에 포함 • 대규모점포등의 등록제를 허가제로 변경 • 대형마트와 준대규모점포의 의무휴업일을 4일로 확대 	재발의

주: 입법발의 일자 순으로 연번을 부여하였음.

○ 재발의된 규제안들은 그만큼 법제화의 필요성이 크다고 여겨지기도 하지만 반론도 적지 않다는 점에서 신중한 검토가 필요

- 19대 국회에서 임기만료로 자동폐기된 대형점 규제법안이 최소 19건으로 파악되는 바, 이들 폐기법안 내용의 상당 부분이 20대 국회의 유통산업발전법 개정법률안에 포함되어 발의될 것으로 예상

Ⅱ. 대형점 규제입법의 주요 쟁점

미실현 대형점 규제법안의 유형 분류 및 특징

- 대형점 규제법안의 유형은 규제내용 측면에서 진입규제와 영업규제로, 규제 강화방식 측면에서는 규제강도 증가와 규제대상 확대로 구분 가능
- 대형점 규제법안들을 규제내용 측면에서 진입규제와 영업규제로 구분할 수 있으며, 규제내용별로 규제강화를 위한 방식(수단 또는 방법) 측면에서는 규제강도 증가 및 규제대상 확대로 구분할 수 있음
- 임기만료폐기 법안과 20대 국회 계류법안, 즉 미실현 대형점 규제법안들을 이와 같은 2차원 규제유형에 따라 유형별로 분류하여 요약 정리해 보았음<표 참조>

<미실현 대형점 규제법안의 2차원 규제유형에 따른 분류>

규제내용 강화방식	진입규제	영업규제
규제강도 증가	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모점포등의 등록제를 허가제로 변경 · 상권영향평가서 및 지역협력계획서의 내용·절차요건 강화(인접 지자체와 협의·합의, 주민의견 수렴, 이행실적 관리 등) · 건축허가 이전에 상권영향평가서등 제출 · 광역지자체장이 상권영향평가서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모점포의 취급품목(영업품목 또는 상생 품목) 제한 도입 · 대형마트·준대규모점포의 영업제한 시간 및 의무휴업일 확대
규제대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 전통상업보존구역의 지정범위 확대(2km) · 대규모점포등 개·증설 총량제 도입 · 도농복합시의 경우 전통시장보존구역 이외 지역 대형점 입지제한 · 상업지역 대규모점포 건축규제 신설(1만㎡) · 물류단지 대규모점포 입주금지 	<ul style="list-style-type: none"> · 영업규제 대상 대규모점포 유형 확대(대형마트 외에 전문점 추가) · 농수산물 매출 55% 초과 대형마트 영업규제 적용제외 규정의 삭제 · 상품공급점(가맹형 SSM) 영업규제 신설
	· 중형 슈퍼마켓에 대한 진입규제 및 영업규제 신설	

주: 18대~19대 국회의 대형점 규제강화를 위하여 입법 발의된 유통산업발전법 개정안 중 미반영 폐기된 법안과 20대 국회에서 발의되어 계류중인 법안의 내용들을 규제의 유형과 규제강화의 방식을 구분하여 분류하였음. 유사 법안을 통폐합하거나 중요도가 낮은 법안은 일부 생략하였음. 19대 국회에서 임기만료 폐기된 신기남의원의 국토계획법 개정안과 20대 국회에 계류중인 박용진의원외의 물류시설법 개정안의 내용도 포함되어 있음.

○ 이상과 같이 유형화하여 정리한 미실현 대형점 규제법안들은 향후 대형점 규제를 둘러싼 주요 입법 쟁점으로 지속될 가능성이 높은 것들임

- 다만, 이는 현재까지 발의된 바 있는 법안에 관련된 쟁점에 국한된 것이며, 향후 새로운 쟁점들이 입법발의를 통해 제기될 가능성도 열려 있음

□ 현행 규제의 강도를 증가하거나 규제 사각지대를 해소하기 위한 목적으로 대형점 규제법안이 지속적으로 발의되는 추세

○ 진입규제의 경우, 대형점 등록제의 허가제로의 전환, 상권영향평가서 및 지역협력계획서 내용 및 절차 요건 강화 등이 '진입규제 강도 증가' 측면의 핵심 쟁점이라 할 수 있음

- '진입규제 대상 확대' 측면에서는 전통상업보존구역의 범위 확대(예로, 현행 1킬로미터에서 2킬로미터로 확대)가 핵심 쟁점에 해당함

○ 영업규제의 경우, 영업시간이나 영업일수 관련 현행규제의 강도 증가를 위한 법안과 함께 규제의 내용적 대상 확대(추가)에 해당하는 영업품목 제한에 관한 규제안이 첨예한 쟁점이 되고 있음

- 아울러 대규모점포 가운데 영업규제의 사각지대에 있는 농수산물 매출 과다 점포(주로 농협마트)와, 대형마트로 분류되지 않는 전문점 등을 영업규제 대상에 포함시키는 법안이 주요 쟁점임

- 전문점을 영업규제 대상에 포함토록 유통법을 개정코자 하는 논의는 초대형 가구전문점인 IKEA 광명점 출점을 계기로 촉발되었음

○ 진입규제와 영업규제에 동시에 관련된 규제대상 확대 측면의 입법안도 있는데 중형 슈퍼마켓에 대한 규제신설 법안이 대표적인 사례임

- 중형 슈퍼마켓 등을 포함하도록 준대규모점포의 정의를 수정하는 내용의 입법안이 상당수 발의된 바 있음

진입규제: 광역쇼핑시설 증가에 따른 진입규제 강화법안이 증가 추세

- 20대 국회에서 발의된 대형점 진입규제 관련법안 가운데 전혀 새로운 규제안들도 다수 포함되어 있어 상당한 검토와 논의가 있을 것으로 예상
 - 유동수 의원은 상권영향평가서와 지역협력계획서 제출 및 검토 절차를 현행 ‘영업시작 전’이 아닌 ‘건축허가 신청 또는 건축신고’ 이전에 하도록 하는 법안을 발의하였는데, 이는 대형점 출점의 기존 상권 충격을 최소화하기 위한 실질적인 대비 시간을 확보할 수 있다는 데 의의가 있음
 - 하지만, 건축허가 시점에 대형점 입점계획이 불확실한 경우 상권영향평가 결과가 실제 대형점 입주시의 상황과 괴리가 발생하여 이 제도의 취지를 살리기 어려울 수도 있다는 지적이 있으므로 보완책 검토가 필요
 - 김경수 의원의 발의안은 상권영향평가서 작성을 광역지자체장 소속의 상권영향평가위원회에서 주관하도록 함으로써 현행 대형점 개설자가 상권영향평가서를 작성함에 따른 부실화의 문제점을 해소하기 위한 것임
 - 이 법안은 상권범위가 광역적인 ‘초대형’ 대형점이 증가함에 따라 기초지자체 간의 상권갈등이 증가하는 문제에 대한 해소책으로도 기대됨
- 20대 국회에서는 상권영향평가서등과 관련하여 인접 지자체 간의 협의, 조정 절차를 강화하는 법안이 상당수 발의된 점이 특징
 - 상권의 범위가 인접 지자체에 걸치는 대규모점포의 경우 개설 등록을 위한 상권영향평가서와 지역협력계획서 작성 등의 절차에 있어 인접 지자체장(또는 협의회)에 자료 제출, 지자체 간의 협의 또는 합의의 과정을 거치도록 하는 법안이 상당수 발의되어 있음

<인접 지자체 관련 유통산업발전법 개정안 주요 내용(2016.10 현재)>

구 분	개정조문	주요내용
유동수 의원안1	제8조제5항·제6항	인접 지자체의 장과 개설(변경) 등록 합의
정유섭 의원안	제8조제6항	1. 인접 지자체가 개설(변경) 등록 신청 사실을 통보받은 경우, 사업자에게 상권영향평가서·지역협력계획서의 제출 요구 가능 2. 개설(변경)에 관하여 인접 지자체와 협의
유동수 의원안2	제8조제7항	상권영향평가서·지역협력계획서 검토시, 인접 지자체 협의회 의견 청취
박지원 의원안	제8조제8항 신설	1. 상권영향평가서 및 지역협력계획서에 인접 지자체(점포 소재지로부터 2km 범위 일부가 속하게 되는 경우) 관련 내용 포함 2. 개설(변경) 등록 전 관련 지자체 협의회 간 연석회의를 통한 협의

자료: 국회 산업통상자원위원회(2016.11), “유통산업발전법 일부개정법률안 검토보고서”.

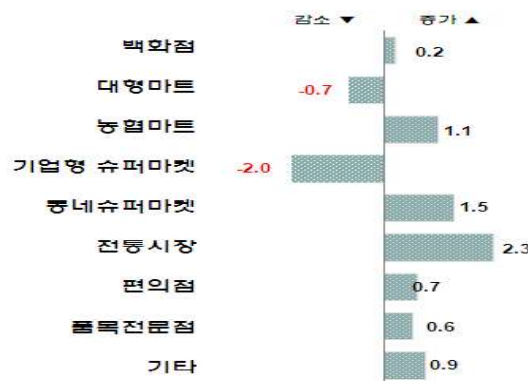
- 이와 같은 법안들은 대형점의 ‘대형화’로 상권범위가 넓어짐에 따라 인접 지자체의 소상공인들에게도 영향을 미친다는 인식에서 등록절차 강화를 도모하는 것으로 보임
- 특히, 유동수 의원의 발의안은 대형점 등록 시 일정 범위 인접 지자체장과의 등록 합의를 의무화하는 것으로 매우 강도 높은 규제안임
- 대형점 등록제를 허가제로 변경하는 개정안 또한 지속적으로 입법발의안에 포함되고 있으나, 허가제는 WTO 서비스협정에서 금지하는 ‘경제적 수요심사를 통한 양적 제한’으로 간주되어 입법화에 제약이 많은 사안임
- 유통산업발전법 이외의 법률을 대상으로 한 대형점 규제법안이 발의되는 경우도 있는데 대부분 입지규제에 관련된 것들임
- 19대 국회에서 신기남 의원이 대표 발의하였으나 임기만료 폐기된 바 있는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 개정안은 상업지역에서 바닥면적 1만㎡ 초과 대규모점포의 건축을 불허하는 내용임
- 대다수의 선진국들이 공간계획 관련법제를 기반으로 대형점 입지규제를 하고 있다는 점에서 국토계획법을 통한 대형점 입지규제 강화 입법안은 발전적 시도라 평가됨

- 20대 국회에서는 박용진 의원이 ‘물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률’ 개정안을 대표 발의하여 계류된 상태로서, 이 법안은 일반물류시설단지 입주 가능 시설 유형에서 대규모점포를 제외하는 내용을 담고 있음
- 박용진 의원의 발의안은 여주(신세계), 이천(롯데) 등의 물류단지에 유통 대기업의 프리미엄 아울렛과 같은 대형쇼핑시설이 들어서서 주변 상권에 악영향을 미친다는 문제 제기를 반영한 법안임

영업규제: 규제강도 증가 및 유사 SSM에 대한 규제 신설이 핵심 쟁점

- 시행 5년차인 영업시간 제한 및 의무휴업일 제도는 그 성과를 둘러싼 견해 차이가 여전하며 규제를 더 강화하기 위한 법안발의도 계속됨
- 그동안 시행된 영업규제가 중소기업 보호라는 소기의 목적을 어느 정도 달성하였는지에 대해 조사기관에 따라 상이한 결론을 제시
- 경기연구원(2013) 조사 결과, 대형마트 및 기업형 슈퍼마켓 의무휴업제의 시행으로 인하여 대형마트는 0.7%, SSM은 2.0%의 매출액이 감소했으며, 전통시장은 2.3%, 동네 슈퍼마켓은 1.5%의 매출액이 증가하여 중소기업 보호에 다소의 긍정적 효과를 미치는 것으로 나타난 바 있음

<의무휴업제로 인한 유통업체별 소비지출액 증감률(2012.12)>
(n302, 단위: %)



자료: 신기동 외(2013), 『대형소매점 영업규제의 효과 실태조사』, 경기도.

- 영업시간 및 영업일수 제한은 이미 변수가 아닌 상수로 자리잡은 제도이기에 현행 규제의 효과보다는 규제의 확대 여부가 쟁점이 될 것임
 - 규제확대 여부는 규제확대의 효과 측면과 정책적 명분 측면에서 많은 연구와 사회적 합의 형성의 과정을 거쳐서 결정되는 것이 바람직함
- 대형점 취급품목 규제는 서울시에서 시도했다가 업계의 강력한 반발로 백지화된 적이 있을 정도로 실현가능성이 높지 않은 입법 쟁점임
 - 대규모점포의 취급품목 제한 법안은 2012년과 2013년에 모두 3건이 발의되었다가 임기만료 폐기된 바 있음
 - 영업품목 또는 상생품목 등 법안에 따라 상이한 용어를 사용하고 있는 취급품목 규제는 시장경제의 자율성을 침해하는 과도한 공적 개입이라는 반발이 만만치 않은 이슈임
 - 소비자들은 대형소매점 영업규제 가운데 의무휴업제나 영업시간 제한에 비해 특정품목 판매금지에 대해서 가장 부정적 인식을 지님
 - 대형점 업계는 물론 소비자들의 반발도 크다는 점에서 취급품목 규제의 입법화는 정책적 명분을 확보하기가 쉽지 않을 것으로 판단됨

<대형소매점 영업규제 수단별 소비자 평가 및 선호도 비교>

(단위: 5점 척도)

	대형마트, SSM 월 2회 의무휴업제 실시	대형마트, SSM 10:00~22:00 영업시간 단축	대형마트, SSM 특정품목 판매금지	대형마트, SSM 특정품목 날개(소량) 판매금지
골목상권 및 전통시장 상인의 상업권 보호에 효과가 있다	3.19점	3.11점	3.19점	3.11점
영업규제의 실시에 대해 찬성한다	3.13점	3.01점	2.59점	2.70점
소비자의 자유스러운 쇼핑 권리를 침해하지 않는다	2.59점	2.61점	2.09점	2.30점

자료: 신기동 외(2013), 『대형소매점 영업규제의 효과 실태조사』, 경기도.

□ **상품공급점과 중형 슈퍼마켓을 규제대상에 추가하는 것은 규제의 정당성과 효과성 측면에서 양면성이 있어 사회적 합의가 쉽지 않은 사안임**

○ SSM의 우회적 시장점유율 확대 수단으로 비판받는 상품공급점 또는 임의가맹형 SSM의 경우 사업주체가 영세 자영업주라는 점에서 규제의 적정성을 둘러싼 딜레마를 안고 있음

- 규제의 사각지대에서 영세 소매점에 타격을 주는 중형 슈퍼마켓에 대한 규제 신설 법안 또한 규제 대상의 과도한 확대에 따른 정책의 정당성 논란으로 입법화가 순조롭지 않은 사안임

<기업형슈퍼마켓(SSM)·임의가맹점·상품공급점의 비교 현황>

구 분	SSM 직영점	SSM 가맹점	임의가맹점	상품공급점
운영주체	본사	본사+개인슈퍼	개인슈퍼	개인슈퍼
가맹비	해당없음	있음	있음	없음
상품발주금액 상품구성	본사결정	본사와의 계약에 따름	일부상품공급 의무화 (예시: 주류)	개인슈퍼점주 결정
대형유통 상품공급비중	100%	30-100%	30-80%	10-20% (주로 공산품)
간판	본사통제	본사통제	개별점포 자율 (예시: 하모니마트 또는 개인슈퍼 상호 중 선택)	개별점포 자율 (주로 대형유통상호 + 개인슈퍼 명칭 병기)
판매가격	본사결정	본사통제	개인슈퍼점주 결정	개인슈퍼점주 결정
경영지도	본사경영	본사통제	점주 요청시 제공	없음
수익배분	본부	출자비율 배분 로열티 수취	개인슈퍼 100%	개인슈퍼 100%
공정위 가맹사업 해당여부	해당	해당	해당 (유통법상 임의가맹형)	해당하지 않음

자료: 국회 산업통상자원위원회(2013.12), “유통산업발전법 일부개정법률안 검토보고서”.

Ⅲ. 대형점 규제정책의 발전대안

규제효과 평가 및 사회적 합의를 토대로 대형점 규제정책 재정립

- 기존 정책의 효과에 대한 체계적 진단과 평가가 대안 모색의 선행조건
 - 대형점 규제를 더 강화하고자 하는 입법활동은 20대 국회에서도 활발히 전개되고 있으나, 현재 시행 중인 규제의 성과에 대한 평가는 미흡한 편임
 - 2010년 이후 도입된 대형점 규제의 도입 효과에 대한 연구가 다수 있었지만 일치된 결론에 이르지 못하고 있음
 - 기존 규제를 강화하거나 새로운 규제를 도입하고자 하면 현행 규제의 도입을 통해 추구하던 목적을 제대로 달성하고 있는지, 그 효과를 먼저 검증하는 것이 순서일 것임
 - 효과가 충분하였다면 규제강화가 왜 필요한지 설득할 수 있어야 하며, 효과가 미흡하였다면 그 원인 진단에 따른 적절한 처방을 제시함이 타당
- 대안의 최종 선택은 정책논리와 사회적 합의과정의 문제로 귀결
 - 대형소매점 규제를 많이 강하게 할수록 골목상권의 반사이익이 커지는 것은 분명하지만 사회 전체적인 편익과 이해당사자들의 이익을 골고루 반영하는 최적의 균형점을 찾는 일이 중요함
 - 그러한 균형점은 학술적 연구를 통해 도출될 수도 있겠으나, 정책적 실행력을 확보하기 위해서는 사회적 합의의 과정이 필요함
 - 사회적 합의에는 대형유통업체와 중소상인연합체는 물론 소비자 이익을 대변하는 소비자단체 대표의 참여 또한 필요함

대형점 진입규제는 지역상권 활성화 전략 차원의 접근 필요

□ 구도심 상권재생 차원에서 전통상업보존구역 출점규제의 제한적 완화

- 구도심 상권 공동화 대응 차원에서 전통상업보존구역에 대한 대형점 출점규제를 완화하고 상권단위 육성시책을 강화하는 방향으로 정책기조 전환
 - 구도심 상권의 경우 대형점과 중소상인들이 공동운명체로서 교외상권 대비 경쟁력을 제고하기 위한 상생협력의 필요성이 크고 상권내부 대·중소유통업간에 경합보다는 상호보완적 측면을 살려나갈 여지가 충분
- 다만, 교외 대형점 출점을 억제하기 위한 도시계획 등의 제도적 장치가 강화된다는 전제하에 구도심 상권 출점규제 완화가 병행될 필요
 - 또한, 구도심 전통상업보존구역 출점규제의 예외적 완화 조치를 법률로 규정하기보다 지자체 유통업상생발전협의회에서 정책적 판단에 따라 결정하여 시행하는 방안이 고려될 수 있음

<시장 내 SSM 출점으로 상권 집객력이 강화된 중곡제일시장>

중곡제일시장은 SSM이 전통시장 내에 입점하여 전통시장과 SSM이 같이 활성화하는 공생 모델을 제시하고 있다. 기존 슈퍼마켓이 있던 점포에 소비자 선호도가 높은 이마트 계열의 SSM인 이마트에브리데이가 출점한 이후 전통시장의 취약부문인 공산품·가공식품을 SSM에서 제공함으로써 시장 전체적으로 윈스톱 쇼핑 효과를 제고하여 고객이 시장 안으로 더 많이 유입되는 것으로 나타났다. 특히 SSM의 판촉 프로모션으로 유입된 슈퍼마켓 이용객들이 시장까지 둘러보게 되는 효과로 시장 고객이 증가하는 부수효과가 큰 것으로 인지되고 있다. 1차식품 등 일부 중복되는 취급품목이 있지만 SSM 대비 시장점포의 가격, 품질 경쟁력이 높기 때문에 SSM 출점으로 매출이 감소하는 효과는 거의 없는 것으로 파악된다. 결국 동일상권 내 대형유통점과 중소상인의 상생공존은 중소상인의 상품 경쟁력이 뒷받침되어야 가능하다.

자료 : “중곡제일시장 상인협동조합”, 블로터닷넷(2012.12.13). 상인회 관계자 인터뷰(2013.12.13.)

□ 상권영향평가 제도의 실효성 확보 방안

- 대규모점포 사업자가 스스로 평가서를 작성, 제출하는 방식은 평가의 객관성을 인정받을 수 없으므로, 공정성과 객관성을 담보할 수 있는 제3의 평가기관을 선정하여 과학적인 표준모델에 따라 상권영향평가를 시행토록 제도 정비

- 김경수 의원이 제안한 '광역지자체장이 상권영향평가를 주관하는 방식'도 평가주체의 객관성 제고 측면에서 좋은 대안이라 여겨짐
- 아울러, 유통업상생발전협의회 의견 청취나, 공청회를 의무화하는 등 상권영향평가 결과에 대한 심의 절차를 강화함으로써 현행의 법적 강제수단 취약점을 보완할 것으로 기대
- 상권영향평가 평가 결과에 따라 진입규제의 수위를 결정할 수 있는 객관적인 판단기준의 확립도 필요
 - 현 제도에서는 상권영향평가 결과를 반영한 개선대책으로 대형점 출점일정과 점포규모, 취급품목 등 사업계획 자체는 고정변수로 둔 상태에서 여타의 지역협력 차원의 보완조치를 제시하는 수준에 그침
 - 공정거래위원회에서 대형점 업체간의 M&A 시 지역단위 상권에서의 독과점 여부를 판단하여 일부 점포의 매각을 강제하는 사례가 있으므로, 상권영향평가 결과의 해석에 대해서도 그러한 판단기준의 수립이 필요함

영업규제 강화는 정책의 실효성 검증과 사회적 합의가 선결과제

- 영업규제 강화를 위해서는 현행 규제의 효과 및 규제강화의 예상효과에 대한 충분한 검증이 선행될 필요
 - 1쪽의 그래프에서 전통시장의 매출액이 하락세를 멈추고 2014년에 반등한 것을 확인할 수 있는 바, 대형점 영업규제가 전통시장 등 소상공인 보호라는 소기의 목적을 어느정도 달성한 것으로 추정됨
 - 하지만, 영업규제를 현 수준보다 더 강화하는 것은 소상공인 과잉보호라는 비판을 받아 정책적 정당성을 얻기가 쉽지 않을 것임
 - 품목규제를 새로이 시행한다면 중소유통업 보호에 보다 강력한 효과가 나올 것이나 소비자 권리침해를 최소화하는 범위가 되어야 할 것임

- 따라서 주류 등 일부 품목의 날개(소량)판매 금지와 같은 소비자가 수용가능한 범위에서의 제한적 품목규제가 고려될 필요가 있음

□ 현행 영업규제를 축소하면 소상공인 위축세가 재현될 수 있고 규제강화의 실효성은 불확실하므로 현상유지가 바람직

- 규제의 실효성 측면에서, 영업시간 및 영업일자 규제의 강화가 소상공인 보호에 기여할 가능성이 높지 않은 것으로 판단됨
 - 대형점들이 옴니채널 전략으로 온라인 쇼핑채널을 연계 운영하면서 영업규제의 충격을 흡수하고 있는데다 전통시장 등의 소상공인들은 일요일 및 심야 영업점이 감소하는 추세임
 - 예로, 대형점 폐점시간을 24시에서 22시로 단축할 경우 그 혜택은 전통시장이나 골목상권의 독립자영업자보다는 편의점 프랜차이즈에 편중되어 유통 대기업의 시장점유율을 높여주는 결과가 예상됨
- 다만, 영업규제 강화가 근로자의 삶의 질 개선과 에너지 절약 등 보편적 가치에 부합한다면 소비자 편익침해를 최소화하는 범위에서 시도 가능
 - 대형마트의 심야영업 금지의 경우 유통산업 성장위축 효과는 미약한 반면 종사자들의 근로여건 개선효과는 높았던 것으로 평가됨

소매점 규제대상 설정기준의 단순화, 합리화

□ 업태기준에서 시설(면적)기준으로 소매점 규제대상의 단순화

- 대형마트와 준대규모점포라는 특정 소매업태에 규제를 집중하는 사이에 여타 소매업태가 시장점유율을 높여 중소유통업 보호효과를 상쇄하는 문제 발생

- 중소기업 위축에 영향을 미치는 대규모 기업형 유통업체가 대형마트 외에도 백화점, 전문점, 복합쇼핑몰 등의 '대규모점포'와 홈쇼핑, 인터넷쇼핑몰 등의 '무점포판매' 등 다양한데도 대형마트에 대해서만 과도한 규제를 가하는 데 따른 정책의 형평성 결여도 문제
- 대규모소매점 가운데 대형마트에 편중된 영업규제를 모든 대규모점포 유형으로 확대 추진(유통산업발전법 제12조의 2 수정)
 - 이러한 법 개정시 카테고리킬러(스웨덴 가구유통점 IKEA가 대표적), 대형 패션아웃렛몰(여주, 파주, 이천 등 소재), 복합쇼핑몰(롯데, 신세계 경쟁) 등 전통상권에 충격을 주는 신종 유통업체에 대해서도 영업규제 적용 가능
 - 실제 규제적용에 있어 업태별 속성을 감안하여 규제의 강도와 방식을 유연하게 적용하는 게 필요함. 예로, 구도심상권의 핵점포 역할을 하는 백화점은 의무휴업일을 평일로 지정 가능(시군별 유통업상생발전협의회 결정 사항)

□ 유사 SSM과 중형 슈퍼마켓에 대한 규제도입 방안

- 준대규모점포의 경우 '대형 슈퍼마켓' 및 '대기업 계열 슈퍼마켓'으로 구분하여 차등화된 규제 적용 검토(유통산업발전법 제2조에서 '준대규모점포' 정의 삭제, '대형 슈퍼마켓' 및 '대기업 계열 슈퍼마켓' 정의 신설)
 - 현행 SSM 규제의 허점으로 인해 외국계 SSM과 중소기업형 SSM은 지속적으로 증가하고 있어 SSM 규제의 당초 목표였던 영세 자영점 위주의 전통시장과 골목상권 보호에 역행적 효과를 미치고 있음²⁾

2) 현행 법규상 SSM은 '준대규모점포'라는 법적 명칭 하에 대규모점포 운영회사의 직영점 또는 프랜차이즈 점포, 대기업 직영점 또는 프랜차이즈 점포로서 프랜차이즈 점포의 경우 자기자본비율 51%이상에 한정하는 것으로 복잡하게 정의 내리고 있음. 이는 규제의 허점을 보완하는 땀질식 대응의 결과로서, 법규가 복잡하고 구체적일수록 규제회피 사례는 오히려 증가하는 모순적 현상이 발생하고 있음.

- 대규모점포 규제대상 합리화 방안을 제시하면, 1단계로, 일정규모 이상(예를 들어 500㎡ 이상)의 매장면적을 지닌 슈퍼마켓을 ‘대형 슈퍼마켓’으로 정의하고 이에 대해서는 영업규제만 적용

<중소규모 소매점 출점규제 기준 외국사례와 시사점>

선진국들에서 대형판매시설 허가제 등의 출점규제는 ‘Hypermarket’, ‘Supermarket’ 등의 유통업체 기준이 아닌 점포 면적을 기준으로 시행하고 있다. 출점규제 대상면적이 가장 작았던 시기를 기준으로 보면, 프랑스는 300㎡, 독일은 800㎡, 일본은 500㎡ 이상의 매장면적을 가진 소매점 또는 판매시설에 대해 허가제나 허가제 성격의 신고제를 시행한 바 있다. 이러한 외국 기준을 우리나라에 적용할 경우 매우 많은 SSM이 허가대상으로 포함될 것으로 예상된다. 예로, ‘롯데슈퍼’와 ‘GS슈퍼’의 경우 평균 매장면적이 모두 500㎡를 초과하는 것으로 조사된 바 있으며, 후발주자인 ‘홈플러스 익스프레스’는 평균 매장면적이 약 250㎡로 소규모 점포가 많은 편이다.

- 2단계로, 대기업 계열 유통망의 모든 슈퍼마켓은 매장면적에 관계없이 ‘대기업 계열 슈퍼마켓’으로 정의하고 진입규제와 영업규제를 동시에 적용함. 이와 관련하여 상생법 제32조(사업조정 신청 등) 제2호 가목, 나목(체인사업 종류 한정)을 삭제하고 시행규칙 제9조(사업조정 대상 체인점포)의 자기자본비율 관련 내용도 삭제³⁾
 - 대기업 계열 슈퍼마켓에 대한 진입규제는 상생법에 따른 사업조정과 유통법에 따른 전통상업보존구역(2020.1.23.까지 한시 적용) 출점규제 및 등록의무를 동시에 적용

계획시스템적 접근을 통한 대형점 규제로의 전환

유통산업발전 기본계획 및 시행계획을 대형점 규제장치로 활용

- 유통산업발전법에 의무사항으로 규정하고 있는 5년 단위 유통산업발전 기본계획(제5조) 및 1년 단위 시행계획(제6조, 제7조)의 수립을 철저히

3) 대형유통기업의 독과점 방지라는 상위의 정책목표 차원에서 모든 대기업 계열 체인점을 규제 대상으로 포함함이 타당하며 이러한 규제를 감수하고도 대기업 SSM 가맹점에 참여하는 것은 개인적 선택과 책임의 영역에 해당할 것임.

이행하고 이를 대형유통점 입지규제의 가이드라인으로 적극 활용

- 상기 계획에 포함되어야 할 사항들 가운데 ‘유통산업의 지역별, 종류별 발전방안’, ‘유통전문인력·부지 및 시설 등의 수급 변화에 대한 전망 및 (수급 시행) 방안’ 등은 국가 또는 지역 전체의 유통산업 발전 비전에 입각한 판매시설 입지규제의 합리적 근거로서 활용될 여지가 충분

○ 시·도 및 시·군 단위에서도 5년 단위의 기본계획을 체계적 연구를 통하여 수립하고 이를 대형점 규제의 지침서로 공식화하는 방안이 고려될 필요가 있음

- 이상과 같은 기본계획 및 시행계획의 실행력을 확보하기 위해서는 유통법의 대규모점포의 등록절차, 영업시간 제한 등의 규제관련 조항에 상기 계획과의 부합 여부가 중요한 의사결정 기준이 된다는 단서를 추가

□ 상업시설계획 제도의 도입을 통한 대형점 입지규제의 체계화

○ 신흥상권 성장을 수반하는 외연적 도시개발을 억제하고 기성시가지의 압축적 개발을 통한 전통상권 수요기반 강화를 유도하기 위하여 지역, 도시 단위의 상업중심지 육성 전략계획을 수립 및 실행⁴⁾

- 전통상업지구에 도서관, 우체국, 주민센터 등 생활밀착형 공공시설의 집적 유도를 통하여 지역사회 중심성 강화⁵⁾

○ 주요 선진국은 도시계획적 수단을 통하여 대형소매점의 비도심 지역 입지를 억제하고 도심 입지를 유도하는 정책을 실행

4) 영국, 독일, 일본, 이태리, 프랑스 등 서구 선진국들은 공통적으로 중심시가지의 보호 및 도심상권 활성화를 중요한 정책의 목표로 설정하고 있음. 우리나라는 급속한 도시화의 시기에 교외 신시가지 개발이 불가피하였으나, 중산층 유출로 기성 시가지의 구매력이 약화되어 전통상업지구의 쇠퇴를 촉진한 바 있음. 하지만 최근 인구 저성장, 고령화 진전, 지속가능성장 정책 등의 환경 변화로 일본 등 선진국에서 이미 정책화된 바 있는 압축도시 전략을 추구할 필요가 있음.

5) 공동체(community), 사회자본(social capital) 등 사회문화적 가치 추구 증대에 따른 지역사회 중심지로서 전통상업지구의 가치가 재조명되고 있으며, 특히 도보상권 중심지인 전통시장과 상점가 등은 기초생활권 중심지로서 역할을 수행할 잠재력을 보유함. 최근 영국은 중심상업지구(High Street) 재생정책의 핵심 목표를 Community 거점화로 설정한 바 있음. 신기동(2011), 『영국의 지역상권 재생정책 연구』, 경기연구원.

- 도시계획을 통한 대규모소매점 입지구제가 보편화된 영국, 독일 등의 국가에서는 도심의 상업지역에는 전통적으로 백화점 등 대규모 소매점 입지를 허용하되, 도심 이외의 근린상업지역이나 주거지역, 교외(비도시)지역 등은 출점을 억제함
 - 도심 이외 지역에 입지를 허용하더라도 독일의 경우처럼 대형점이 입지할 수 있는 특별구역을 지정하는 방식으로 도시 전체적인 대형점 출점 규모를 억제하기 위한 장치를 마련함
- 일본의 경우도 대형소매점의 교외출점을 억제하고 도심입지 유도를 위하여 용도지역별 판매시설 허용면적 기준을 강화한 바 있음
- 일본은 2007년 도시계획법 개정을 통하여 시가화구역내 대형소매점의 입지허용 지역을 상업지역, 근린상업지역 등으로 대폭 축소하였으며, 기존에는 입지가 허용되던 교외지역(비시가화구역)에서의 대형점 출점을 금지함으로써 중심시가지 활성화 정책과의 일관성 및 연계성을 강화

<2007년 일본의 개정 도시계획법에 따른 대규모점포 입지구제 내역>

	용도지역	개정전	개정후
시가화구역	상업지역/근린상업지역	허가	허가
	준공업지역	허가	일부허가
	제2종주거지역/준주거지역/공업지역	허가	금지
비시가화구역	시가화조정구역	일부허가	금지
	구역구분미정지역	허가	금지
	농지	허가	금지

자료: 한국은행 해외조사실(2009), 『일본의 대형 소매점(SSM) 관련 정책의 변화 및 평가』.

IV. 시사점

□ 소상공인 지원정책 및 소비자 중심주의 관점에서 규제효과 평가

- 규제 효과의 평가와 대안 도출에 있어 소상공인 지원정책이라는 큰 틀에서의 종합적 접근이 필요
 - 소상공인 지원정책은 직접적 지원(자금지원 예산사업)과 간접적 지원(행정규제 비 예산사업)이라는 두 축으로 구성되어 있으며 양자의 적절한 조합과 시너지를 도모해야 함
- 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 정책을 지향한다는 차원에서 소상공인보다 소비자 관점에서 정책의 실효성을 평가하는 것이 중요
 - 지금까지 대형점 규제정책에 있어 소비자 편익 측면의 고려가 미흡했으나, 소상공인의 생존역량 제고는 곧 소비자 만족도 제고에 달려 있음

□ 광역자치단체로 대규모점포 인허가권 일부 이관 검토

- 대형점의 배후상권 광역화에 따른 지역간 상권갈등 문제의 해소를 위하여 일정 규모 이상(예를 들어 매장면적 1만㎡ 이상)의 대규모점포에 대해서는 광역자치단체에 개설등록을 하도록 법률을 개정하는 방안을 검토
 - 등록제에서 허가제로 회귀하는 것은 어렵지만 등록업무 관할 지방자치단체의 위계를 조정하는 것은 검토할 여지가 충분
- 나아가서, 광역자치단체에 '초대형' 대형점에 대한 인허가권을 부여할 경우 시·도 단위의 광역상업시설기본계획 수립도 법제화할 필요
 - 이러한 법정계획을 적정한 규모의 대형점이 적정하게 분포할 수 있도록 유도하기 위한 인허가 지침으로 활용

[전국 시·도별 소매업 사업체수 및 종사자수 현황]

(단위 : 개, 명)

구분	2011		2012		2013		2014	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
전국	631,626	1,560,948	648,304	1,616,313	651,327	1,643,072	658,577	1,675,950
서울	121,785	337,765	125,362	349,177	124,032	353,433	126,092	368,827
부산	51,543	121,402	52,036	122,543	51,648	123,272	51,917	125,213
대구	34,612	81,394	35,367	83,797	35,392	84,126	35,500	84,562
인천	30,140	74,904	30,662	77,732	30,453	78,878	30,758	79,911
광주	19,977	49,473	20,633	52,174	20,841	52,134	20,855	53,372
대전	19,095	47,348	19,618	49,160	19,835	49,532	20,455	50,956
울산	13,769	33,443	13,960	33,689	14,310	35,488	14,144	35,377
세종	-	-	1,213	2,797	1,273	2,926	1,488	3,556
경기	117,930	319,872	121,879	334,966	123,702	346,434	125,533	353,626
강원	24,285	55,155	24,929	56,982	25,105	58,322	25,038	57,937
충북	21,166	47,777	22,086	51,292	22,117	51,343	22,077	51,008
충남	28,895	63,877	28,597	64,573	29,009	65,755	29,914	67,253
전북	28,546	63,348	29,276	65,157	29,428	64,672	29,849	65,766
전남	28,838	60,011	29,511	61,532	29,807	62,940	29,990	63,047
경북	37,935	81,386	38,464	82,480	38,699	82,961	39,230	84,479
경남	42,881	98,600	44,082	102,004	44,778	103,553	44,972	104,327
제주	10,229	25,193	10,629	26,258	10,898	27,303	10,765	26,733

자료 : 통계청(각년도), 『도·소매업조사』.

[전국 대형마트 및 기업형 슈퍼마켓(SSM) 현황]

(단위 : 개, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
기타대형종합소매업	357	375	424	442	458	472	501	525	537
- 대형마트	331 (92.7)	354 (94.4)	386 (91.0)	411 (93.0)	438 (95.6)	441 (93.4)	463 (92.4)	474 (90.3)	-
슈퍼마켓	7,122	7,138	8,060	8,598	8,341	8,277	9,047	8,865	9,649
- SSM	292 (4.1)	354 (5.0)	446 (5.5)	660 (7.7)	924 (11.1)	1,090 (13.2)	1,247 (13.8)	1,299 (14.7)	-

주 : ()안은 해당 업종에서 출점 현황 비중

자료 : 통계청, 『도·소매업조사』, 체인스토어협회, 중소기업청.