



지역경제와 지역민을 위한 대형마트 정책 토론회

일시 2014년 12월 3일 (수) 10:00~12:00

장소 국회의원회관 제2소회의실



주최 : 새누리당 국회의원 이채익

주관 : 한국농업경영인증망연합회

컨슈머워치

지역경제와 지역민을 위한 대형마트 정책 토론회

◆ 일시 : 2014. 12. 3(수) 10:00~12:00

◆ 장소 : 국회의원회관 제2소회의실

주최 : 국회의원 이채익

주관 : 한국농업경영인중앙연합회, 컨슈머워치

▣ 프로그램 ▣

시 간		진 행 순 서
10:00 ~ 10:20	20′	인사말씀 - 이채익 의원
[주제 발표]		
10:20 ~ 10:35	15′	I. 농산물유통산업 활성화를 위한 대형마트 정책 방향 - 김병률 선임연구위원(한국농촌경제연구원)
10:35 ~ 10:50	15′	II. 소비자를 위한 대형마트 정책방향 - 김진국 대표(컨슈머워치)
10:50 ~ 11:05	15′	III. 대형마트의 지역경제기여도 제고 방안 - 안승호 교수(한국유통학회)
[패널 토론] 좌장 : 최영홍 교수(한국유통법학회장)		
11:05 ~ 11:12	7′	I. 대형마트 정책동향 - 신성필 유통물류과장(산업통상자원부)
11:12 ~ 11:19	7′	II. 대형마트와 마트협력업체 상생을 위한 정책제언 - 이대영 회장(한국유통생산자연협회)
11:19 ~ 11:26	7′	III. 대형마트 납품농민을 위한 대형마트 정책방향 - 강용 회장(한국농식품법인연합회)
11:26 ~ 11:33	7′	IV. 대형마트 정책방향과 소비자 - 정연승 교수 (단국대 경영학과)
11:33 ~ 11:40	7′	V. 대형마트 정책방향의 법리적 검토 - 이현 변호사(시민과 함께하는 변호사들)
11:40 ~ 11:47	7′	VI. 대형마트의 지역 상생협력 주요 현황 및 방향 - 이광림 팀장(한국체인스토어협회)
11:47 ~ 12:00	13′	질의응답
12:00		폐회

❑❑ 목 차 ❑❑

주 제 발 쏴

I. 농산물유통산업 활성화를 위한 대형마트 정책 방향	19
- 김병률 선임연구위원(한국농촌경제연구원)	
II. 소비자를 위한 대형마트 정책방향	39
- 김진국 대표(컨슈머워치)	
III. 대형마트의 지역경제기여도 제고 방안	63
- 안승호 교수(한국유통학회)	

괘 널 토 론

I. 대형마트 정책동향	75
- 신성필 유통물류과장(산업통상자원부)	
II. 대형마트와 마트협력업체 상생을 위한 정책제언	79
- 이대영 회장(한국유통생산자연협회)	
III. 대형마트 납품농민을 위한 대형마트 정책방향	85
- 강용 회장(한국농식품법인연합회)	
IV. 대형마트 정책방향과 소비자	89
- 정연승 교수(단국대 경영학과)	
V. 대형마트 정책방향의 법리적 검토	97
- 이헌 변호사(시민과 함께하는 변호사들)	
VI. 대형마트의 지역 상생협력 주요 현황 및 방향	103
- 이광림 팀장(한국체인스토어협회)	

인사말



안녕하십니까?

산업통상자원위원회 이채익 의원입니다.

우리사회의 통합과 지속가능한 발전을 위한 지역경제의 중요성이 부각되고 있습니다. 이 가운데 지역경제와 지역민을 위한 다양한 지혜를 공유할 수 있는 대형마트 정책 토론회를 개최하게 되어 기쁘게 생각합니다.

먼저 오늘 주제발표를 맡아주신 김병률 선임연구위원님, 김진국 대표님, 안승호 교수님 그리고 토론의 좌장을 맡아주신 최영홍 교수님, 패널토론에 참여하신 신성필 과장님, 이대영 회장님, 강용 회장님, 정연승 교수님, 이현 변호사님, 이광림 팀장님께 감사드립니다. 아울러 차가운 날씨에도 어려운 발걸음 해주신 내빈 여러분에 감사의 말씀을 드립니다.

지역의 생산성 향상과 고용기회 창출은 지역주민의 직접적인 체감 경기에 영향을 미친다는 점에서 전체 국가경제만큼이나 중요한 아젠다입니다. 지역주민들에게 취업기회와 소득원을 제공함으로써 주민들의 정주기반을 강화하는 것은 성공적인 지방자치의 근간이기도 합니다.

특히 대형마트는 지역경제와 밀접한 관련이 있습니다.

대형마트 3사에서 직접 고용하는 인원만 7만여명이 넘으며 대부분 해당지역에서 인력을 수급함으로써 가계소득 안정에 기여하고 있습니다. 하지만, 대형마트가 지역 농축산물 및 지역 중소기업 제품에 대한 매입비율이 생각보다 높지 않아, 대형마트와 납품 농어민·중소기업과의 상생협력 노력이 보다 강화될 필요가 있다고 봅니다.

이와 같이 대형마트는 지역 기업과 농민 그리고 주민들에게 중요한 역할을 하고 있습니다. 따라서 대형마트가 지역주민들의 편익을 제고하고 지역경제와 동반성장 할 수 있는 방안을 찾는 것은 매우 중요한 문제입니다.

그런 의미에서 오늘 토론회는 시의적절하고 뜻 깊은 자리라고 생각합니다. 이 자리에 모신 전문가분들의 지혜와 토론을 통해 유익한 정책대안이 모색되기를 바랍니다.

다시 한 번 참석해주신 여러분께 감사드립니다.

2014. 12. 3

국회의원 이채익

축 사

축 사 (국회의장 정의화)



여러분, 반갑습니다.

그동안 대형마트와 관련한 토론회는 수 없이 열렸습시다만, 오늘은 지역경제와 지역민을 위한 대형마트 정책을 논의하는 자리라는 점에서 더욱 뜻 깊다고 생각합니다.

귀한 자리를 마련하신 이채익 의원님과 발제, 토론에 나서주신 전문가 여러분께 깊이 감사드립니다.

이제 대형마트는 우리 생활의 일부가 되었습니다. 소비자만이 아니라 농민과 소상공인, 중소기업과 대기업에 이르기까지 수많은 생산자가 대형마트와 관계를 맺고 있습니다.

대형마트가 우리의 일상생활과 지역경제에 미치는 영향은 지대하기 때문에 그동안 다양한 내용의 대형마트 영업정책이 나왔습니다. 다른 모든 정책과 마찬가지로 대형마트 정책에 대해서도 다양한 견해가 있을 것입니다. 가령 의무휴업 제도만 하더라도 골목상권 보호를 위해 옳다는 견해도 있고, 오히려 납품 농민과 소규모 협력업체를 위해서 바람직하지 않다는 의견이 있는 줄로 알고 있습니다.

오늘 토론회는 그간의 여러 정책을 돌아보면서 지역민과 지역경제에 진정으로 도움이 되는 방향을 모색하기 위한 것으로 알고 있습니다. 우리는 모든 사람이 다 만족할 수 있는 정책을 만들기는 현실적으로 불가능하다는 것을 알고 있습니다. 그렇기 때문에 우리는 최대공약수를 찾아내는 노력을 계속해야 한다고 생각합니다.

오늘 토론회가 대형마트를 중심으로 한 갈등들을 해소할 수 있는 훌륭한 계기가 되기를 진심으로 기원합니다. 감사합니다.

국회의장 정의화

축 사 (국회부의장 정갑윤)



반갑습니다.
국회부의장 정갑윤 입니다.

먼저, 「지역경제와 지역민을 위한 대형마트 정책 토론회」의 개최를 축하드리며, 뜻 깊은 행사를 준비해주신 존경하는 이채익 의원님의 노고에 심심한 격려와 감사를 드립니다.

아울러 한국농업경영인중앙연합회 김준봉 회장님을 비롯한 관계자 여러분들과 바쁘신 가운데도 발제와 토론을 맡아주신 각계 전문가 분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

우리 헌법 제119조제2항은 ‘국가는 균형 있는 국민경제의 성장, 안정, 적정한 소득분배 유지, 시장지배와 경제력 남용방지, 경제주체 간 조화를 통한 경제민주화를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다’고 선언하고 있습니다.

즉, 대형 경제주체와 소규모 경제주체의 조화를 위해 장소, 방법, 범위 등 적절한 조정과 규제를 할 수 있는 것이죠. 이에 국회는 대형마트와 전통시장·골목시장 상권 간 조화를 이뤄내기 위해 무분별한 입점을 규제하는 등의 입법화를 해왔습니다.

저도 대형마트 규제 등을 담은 관련 법안을 입안했었던 한 사람으로써 당시 전통시장과 골목상권 보호에 따른 반대급부의 피해를 보는 것에 대해 상당한 고민을 했습니다. 대형마트 의무휴업, 시간제한 등으로 소비자의 편의성, 납품 농민과 협력업체들, 마트 근로자 등이 역으로 피해가 되는 문제가 지적되고 있습니다.

또한 대형마트는 전통시장과 골목상권 못지않게 지역경제에 미치는 영향이 크다 하겠습니다. 또한 대형마트 주말휴업 등 규제가 전통시장 등에 미치는 영향이 적다는 비판도 지속되고 있습니다.

이에 올해 들어 대형마트와 골목시장 등이 협의를 통해 5일장이 열리는 날이나 주중 특정한 날을 지정해 휴업을 하는 새로운 ‘원-원’모델이 주목을 받고 있습니다.

이처럼 우리 모두가 진정으로 상생할 수 있는 방안을 머리를 맞대고 도출하면 길은 얼마든지 보일 수 있을 것입니다.

오늘 토론회를 통해 대형마트와 전통시장과 골목상권 서로가 지역경제발전에 기여하고, 서로 간 올바른 상생 등에 대한 지혜가 모아질 수 있는 고민과 논의가 펼쳐지기를 기대합니다.

다시 한 번 의미 있는 토론회를 마련해주신 이채익 의원님을 비롯한 관계자 분들께 감사 را 드리며, 함께 하신 모든 분들의 건승과 행운을 기원합니다.

감사합니다.

양자가 지역 특성을 반영해 진정으로 상생할 수 있는 방안을 머리를 맞대고 도출하면 길은 얼마든지 보일 것이다.

국회부의장 정 갑 윤

축 사 (국회부의장 이석현)



안녕하십니까? 국회 부의장 이석현입니다.

먼저 ‘지역경제와 지역민을 위한 대형마트 정책토론회’의 개최를 진심으로 축하드립니다. 그리고 지역경제 회복을 위해 많은 노력을 하시는 이채익 국회의원님께 깊은 감사를 드립니다.

최근 한국은행의 ‘11월 소비자 동향조사 결과’에 따르면 소비자심리지수(CCSI)가 세월호 사고 직후 수준보다 더욱 악화되었다고 합니다. 소비 심리가 위축되면서 대형마트 등 유통업계까지 많은 영향력을 받고 있습니다.

그러면서 대형마트 영업시간 규제에 대한 실효성 논란 또한 도마 위에 오르고 있습니다. 영업규제 효과에 대한 입장차는 이해 집단마다 상이한 반응입니다. 하지만, 지역경제 활성화라는 공동의 목표 아래에 대형마트 여성 비정규직 문제, 전통시장의 편의성 제공, 대형마트에 납품하는 중소기업들의 불공정 거래 등을 위한 해결 모색이 불가피한 실정입니다. 폴란드 전통 시장을 보면, ‘페이스북 마케팅’과 같은 독창성으로 대형마트에 결코 뒤떨어지지 않는 경쟁력을 갖고 있습니다. 우리 나라 또한 ‘마트 영업규제’만이 아닌 지역경제 기여를 위한 실질적인 사회적 정책으로 정부 차원의 지원이 필요합니다.

즉, 재래시장의 자체적인 경쟁력 확보 및 골목상권과 대형마트가 상생할 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것입니다. 두 주체의 자율적 협의체를 통한 협력과 소통 및 ‘수정 보완된 대형마트 정책’에 대해 심도 있게 논의되어야 할 것입니다.

오늘 토론회를 통해 지역경제의 발전과 이해관계자에 대한 긍정적 영향을 미칠 수 있는 토론의 장이 되기를 기대합니다. 다시 한 번 정책토론회의 개최를 축하드리며, 이채익 의원님, 참여하신 각계 전문가 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

국회부의장 이석현

축 사 (국회 산업통상자원위원장 김동철)



「지역경제와 지역민을 위한 대형마트 정책토론회」 개최를 진심으로 축하합니다.

먼저 바쁘신 가운데서도 대형마트정책이 이해관계자들에게 미치는 영향을 파악하고, 합리적인 개선방안을 논의하는 소중한 자리를 마련하고 초청해주신 이채익 의원님께 감사드립니다.

그리고 소중한 지혜를 나누기 위해 참석해주신 전문가 여러분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

아시는 것처럼, 대형마트가 우리의 삶에 끼치는 영향은 매우 큼니다. 소비자와 소상공인 뿐만 아니라 대형마트에 납품하는 농민, 협력업체 등 이해관계자가 많은 유통산업의 특성 때문입니다. 그 까닭에, 올바른 대형마트 정책방향을 설정하는 일은 매우 중요합니다.

대형마트가 우리의 삶과 지역사회에 끼치는 영향이 큰 탓인지, 대형마트 영업정책에 있어 여·야는 물론 국민 사이에도 상당한 생각의 차이가 존재합니다. 대형마트 의무휴업이 그 대표적인 예라고 할 수 있겠습니다. 골목상권에 도움이 되어 지속해야 한다는 의견이 있는 반면 납품농민과 협력업체 그리고 소비자 피해 등 득보다 실이 커 제도를 폐지하자는 의견도 있습니다.

이에 저는 대형마트 정책에 대한 전반적인 평가와 대안을 모색하는 오늘 토론회가 매우 의미가 있다고 생각하며, 지역경제의 발전과 이해관계자에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 대화의 장이 되기를 기대합니다.

모쪼록 산업부 공무원에서부터 연구소, 시민단체 일선 업계까지 정책에
서 현장까지 아우르는 다양한 전문가들이 참여하는 오늘 토론회가 대형마
트 정책에 대한 바람직한 대안을 제시 해줄 것이라 생각하며, 오늘 토론
회에서 모아주신 의견들에 대해서는 더욱 귀담아 듣고, 국회 산업통상자
원위원회 운영에도 적극 반영될 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 감사합
니다.

국회 산업통상자원위원장 / 국회의원 김동철

축 사 (울산광역시장 김기현)



반갑습니다.

대형마트와 전통시장의 상생협력에 남다른 관심을 가지고 계신 이채익 국회의원님께서 대형마트와 관련한 정책토론회를 준비해주셔서 기쁘고 감사합니다.

진심으로 축하드리며, 발제와 토론을 맡아주신 관계 전문가 여러분에게도 감사드립니다.

잘 아시듯이 대형마트가 지역경제와 우리의 삶에 끼치는 영향은 매우 큽니다.

소비자와 소상공인은 물론, 대형마트에 납품하는 농민, 협력업체 등 이해관계자가 많은 유통산업의 특성과 대형마트가 가진 큰 시장지배력 때문입니다.

그래서 대형마트 정책은 방향과 내용 등 모든 면에서 더 섬세하고 치열한 고민이 불가피합니다.

우리시도 이러한 인식 위에서 대형마트가 지역경제 활성화와 유통산업 발전에 기여할 수 있는 구조를 만들기 위해 다각적인 노력을 기울여왔으며,

대형마트에 지역농산물 직거래 코너 개설, 농축수산물 지역소비 촉진 조례 제정 등 다양한 정책수단을 추진하고 있습니다.

그런 면에서 이번 토론회가 더 뜻 깊고, 활발한 토론을 통해 도출될 합리적인 대안들에 큰 기대를 가지고 있습니다.

다시 한 번 좋은 기회를 만들어주신 이재익 국회의원님, 발제와 토론 해주실 전문가 여러분에게 감사드리며,

이 토론회가 올바른 대형마트 정책 방향 설정을 위한 좋은 계기가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

울산광역시장 김 기 현

축사 (산업통상자원부 장관 윤상직)



오늘 “지역경제와 지역민을 위한 대형마트 정책 토론회” 개최를 진심으로 축하드리며, 토론회를 마련해 주신 이채익 의원님과 이 자리에 참석해 주신 관계자 여러분들께 감사의 인사를 드립니다.

그 동안 우리 유통산업은 양적, 질적인 측면에서 눈부시게 발전해 왔습니다.

제조업에 이은 대한민국 제2의 산업으로 성장했을 뿐만 아니라, 소비자에게는 편리하고 쾌적한 쇼핑환경을, 생산자에게는 다양한 판로의 기회를 제공하는 등 국민의 삶의 질 향상과 우리 경제의 선순환에 있어 그 역할을 충실히 해 왔습니다.

하지만, 앞으로 가야할 길도 많이 남아 있습니다. 대외적으로 세계 수준의 글로벌 경쟁력을 확보하는 것이 시급하며, 내부적으로도 대·중소 유통간 균형적 발전에 더 많은 노력이 필요한 시기입니다.

이러한 시점에서 우리 유통 소매업 매출의 13%를 차지하는 대형마트를 주제로 지역경제와 지역민을 위한 정책방향을 토론하는 오늘 이 자리가 큰 의미를 가진다고 생각합니다.

건전한 국가경제의 발전을 위해서는 유통업태의 고도화 및 지속적인 성장과 함께 다양한 유통주체간의 균형 있는 발전이 필요합니다.

이를 위해 정부는 유통에서의 상생협력 문화를 정착에 최선을 다하고자 합니다. 유통 내부의 자율적 상생협력 노력을 유도하는 한편, 우수 중소기업 제품 판매 등 제조업과의 동반성장도 촉진할 계획입니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 유통산업의 발전은 물론 지역경제의 발전, 이해관계자 모두의 발전을 가져올 수 있는 대화의 장이 되기를 희망합니다.

다시 한번 정책 토론회 개최를 축하드립니다.

산업통상자원부 장관 윤 상 직

1. 논의 배경

- 1990년대 중반 유통시장 개방으로 소매유통업체의 대형화가 진행되면서 소매 시장에 대형마트와 기업형 슈퍼마켓(SSM)이 급격히 늘어나는 반면 전통시장과 동네슈퍼 등 중소유통업체는 쇠퇴일로에 직면하게 되었음.
- 이로 인해 2000년대말부터 전통시장 등 골목상권 보호를 위해 상생법 신설과 유통산업발전법 개정 등을 통해 대형마트와 SSM의 지역 진입 장벽이 높아지고, 대형마트에 대한 영업일수를 매월 2회로 제한하고 영업시간도 0~10시 제한이라는 강력한 규제를 실시하였음. 이로 인해 영업규제에 관한 실효성과 파급영향 등에 대한 찬반양론이 지속되고 있음.
 - 심지어 2013년초에는 서울시에서 대형마트의 판매품목 중 51개를 제한하려는 시도까지 있었으나 격렬한 반발에 부딪혀 포기한 사례까지 발생하는 등 대형마트의 시장지배에 대한 반발과 골목상권 보호라는 정치적 목적에 의해 경제논리, 시장논리가 뒷자리로 물러선 국면임.
- 특히 대형마트에서 농수산물 판매가 상당한 비중을 차지하고 있는 상황에 영업규제로 인해 대표적인 판로 확보에 상당한 제약이 발생하고, 농산물 판매량이 줄어들어 심지어 농산물 소비 위축의 중요한 요인으로 지목받고 있어 골목상권 보호 정책의 대표적인 반사적 피해부문이 되고 있음.
- 따라서 대형마트의 영업규제와 전통시장 보호 정책이 향후 지속적으로 추진되어야 하는지, 다른 대안적인 정책으로 전환되어야 하는지 심도있는 연구와 논의가 필요함.

2. 대형마트 영업규제 정책

1) 한국의 대형마트 영업규제 정책

- 1996년 유통시장 개방 이후 대형할인점이 급증하여 대도시 뿐 아니라 대부분의 중소도시까지 Big3 할인점(이마트, 롯데마트, 홈플러스)이 들어서고, SSM

(슈퍼 수퍼마켓) 체인이 지역의 중소상권까지 파고들어 전통적인 소매상점들이 고전하며 폐업이 크게 늘고 있음.

○ 이에 2012년 전주시의회에서 처음으로 대형마트에 대한 영업시간 제한 및 강제 휴무 조례를 만들면서 대형마트 영업규제 문제가 사회문제화되어 2012.1.17일에 「유통산업발전법」 12조2 '대규모점포 등에 대한 영업시간의 제한 등' 신설

- 12조2 조항 주요내용: ① 시장, 군수, 구청장은 대규모점포 등과 중소유통업의 상생발전을 위해 필요하다고 인정하는 경우, **대규모점포와 준대규모점포(SSM)에 대해 매월 1일 이상 2일 이내에서 영업시간 제한 또는 의무휴업일 지정**해 의무휴업 명할 수 있음(연간 매출액 중 농안법에 따른 농수산물 매출액 비중이 51% 이상 대규모점포(대형하나로마트)는 제외). ② **영업시간 제한** (오전 0시부터 오전 8시까지). ③ **위반 시 3천만원 이하 과태료 부과.**

○ 2013.1.23.일 「유통산업발전법」 개정으로 매월 의무휴업일을 2일로 강제 지정하고(공휴일 중 선택, 이해당사자 합의 시 공휴일 이외 지정 가능), 영업시간 제한을 오전 0~8시에서 0~10시로 확대하고, 위반 시 최고 1억원까지 과태료를 부과할 수 있도록 영업제한 강화. 또한 농수산물 매출액 비중 제외 비율 대상을 55%로 조정.

○ 대형마트 의무휴업과 영업시간 제한 외에도 대형마트가 지역 시장에 진입하는 장벽도 강화하여, 대규모점포 개설 및 전통상업보존구역 내 준대규모점포 개설 시 지자체장에게 등록하도록 하여 시장진입을 제한하거나 조건을 붙일 수 있게 하였으며(2012.6.1.일, 유통산업발전법 제8조 신설), 2013.1.23.일 동법을 개정하여 개설 등록 시 상권영향평가서, 지역협력계획서를 첨부하도록 하여 시장진입 장벽을 강화하였음.

- 또한 대형마트 출점 범위 제한을 2011.11월에 전통상업보존구역 500m 범위로 정하고, 2013.1.23.일 개정 법률에서는 500m를 1km로 확대하여 시장진입 장벽을 강화

○ 한편, 정부는 2009년 「대·중소기업 상생협력 촉진법」(상생법)을 제정하여 대기업의 중소기업 업종 진출을 제한하는 취지에서 대기업의 기업형 슈퍼마켓(SSM) 진출을 제한하여 지역의 슈퍼마켓, 전통시장 등 골목상권을 보호하

고 상생협력하는 유통질서를 만들고자 하였음.

- 즉, 상생법에서 대형마트 및 기업형 슈퍼마켓 등에 대해 사업조정제를 도입하였음. 사업조정제란 상생법에 의해 사업조정을 신청하는 방식으로 대기업의 사회진출로 해당 업종의 상당수 중소기업이 수요 감소 등의 요인으로 경영안정에 현저히 영향을 미치거나 우려가 있는 경우 일정기간 사업의 인수, 개시, 확장을 연기하거나 사업 축소를 권고해 대형유통업체의 입점을 제한하는 제도임. 2010년 8월에 중소기업청은 상생법 시행령 제27조에 기업형 슈퍼마켓에 대한 사업조정 권한을 지자체가 갖도록 관련 고시에 '음식료품 위주 종합소매업'을 추가 개정하였음. 2010년 11월 통과된 상생법에서는 프랜차이즈 형태의 기업형 슈퍼마켓도 대기업의 지분이 51% 이상이면 사업조정대상으로 추가하였음.

○ 급기야 2013년 3월에는 서울시에서 대형마트에서 일부 품목의 판매를 못하도록 하는 판매품목 제한까지 조치를 하려는 움직임이 있어 전문가 등의 거센 반발 등 논쟁이 발생하여 사실상 철회하는 해프닝도 벌어졌음.

- 서울시는 서울시의 골목상권과 전통시장을 살린다는 명목으로 2013년 3월 대형마트·기업형슈퍼마켓(SSM) 판매조정 기능품목 51개를 선정하는 등 「대형마트·SSM 특정품목 판매제한 권고정책」을 발표하였는데, 51개 품목에는 담배, 소주, 맥주, 막걸리 등 골목상권에서 잘 팔리는 기호식품 4종을 포함해 야채(두부, 콩나물, 양파 등)와 신선조리식품 9종, 사산물 7종, 정육 5종, 건어물 8종 기타 1종이 포함되어 있음.
- 이에 대해 필자를 비롯한 유통전문가, 법조계, 사업자, 소비자 등에서 큰 논쟁이 발생하였으며, 결국 서울시는 발표한 정책이 우선 대형유통기업 신규출점 또는 영업확장에 해당되고 기존 상권과 분쟁이 발생했을 경우로 한하여 적용한다고 하였으며, 권고품목의 경우 51개 품목을 포함한 지역적 특수성이 고려된 품목 중 분쟁이 발생한 지역적 여건 등을 감안해 일부를 선택해 활용하여 51개 품목 전체를 일률 적용한다는 것이 아니라고 해명하였음.

2) 주요국의 대형마트 영업규제 정책과 시사점1)

- 미국, 유럽, 일본 등 주요 선진국들은 우리나라보다 먼저 소매업의 대형화가 이루어져 대형소매업체들이 소매업의 주류를 이루고 있어 지역의 중소상권을 보호하기 위한 점포 출점에 대해 규제를 하였으나, 휴일영업 금지 등 영업규제는 주로 대형마트 근로자의 건강권, 휴식권 보장 차원에서 주로 이루어졌음.
- 유럽의 경우, 프랑스는 대형소매점 급증으로 영세사업자 생존권 문제가 대두되면서 1973년에 대형점 출점을 규제하여(로와이에법) 2007년까지 출점 규제가 지속되었으나(1996년 라과랭법), 대형점의 출점 규제가 경제 효율성을 저하시킨다는 인식이 확산되면서 규제 완화가 시작되었음(2008년 경제현대화법). 이에 중소상인 보호라는 규제 성격이 완화되고 지역균형발전과 노동자의 휴식권, 건강권 보장 차원으로 인식이 전환되었으며, 근로자 휴식권 보호 차원에서 모든 상점이 원칙적으로 일요일 영업금지하도록 하고 있음.
- 독일도 프랑스와 유사한데, 대형점 출점 규제를 도시계획과 환경보전 차원에서 시행하여 800㎡ 이상 매장면적의 경우 주거지역과 촌락지역 출점이 규제되고 있으며, 대형점 근로자의 휴식권 보호, 종교생활 보장 등을 위해 모든 상점의 일요일 폐점을 원칙으로 하고, 영업시간 제한은 과거에 평일, 및 토요일 시장제한을 실시한 것을 점차 완화하여 현재는 평일에 대부분 24시간 영업을 허용하고 있음.
- 영국에서는 도시계획적 차원에서 지속가능한 개발과 자원 및 환경 영향을 고려한 소매시설 개발, 점포 개설 등이 규제되고 있으며, 소매점 간 경쟁 제한 정책이 아님.
- 미국의 경우도 도시계획정책인 용도지역제(zoning)에 의한 입지규제로 대형점 출점을 규제하고 있으며, 소매점의 영업활동을 규제하는 정책을 쓰지 않음.

1) 주요국의 대형마트 영업규제 정책 내용에 대해서는 신기동 외(2012)의 대형소매점 규제의 해외동향과 정책대응(경기개발연구원, 이슈&진단 제40호), 허민영(2013)의 '대형마트 영업규제와 소비자후생'(한국소비자원, 소비자정책동향 제46호)의 내용을 참고하여 재구성하여 필자의 시사점을 도출하였음.

- 일본의 경우 1973년부터 「대규모소매점포의 소매업 사업활동의 조정에 관한 법률」, 소위 대점법이라 하는 법률에 의해 대형점의 시장진입과 영업규제를 해 왔으나, 1997년 미국의 WTO 제소(비관세장벽 협의), 경쟁제한적 규제 철폐에 대한 사회적 요구로 2000년 폐지되었음. 그 대신 대규모소매점포입지법, 도시계획법 등으로 대형점의 출점을 규제하고 있으나, 영업활동에 대한 규제는 별도로 하고 있지 않음.
- 이와 같이 대부분 선진국의 경우 대규모소매점포에 대해서는 도시계획 차원, 환경 영향과 일부 지역 차원의 중소기업 보호라는 목적으로 출점을 규제하는 정책을 추진하고 있으나, 소매점의 영업활동을 규제하거나 경쟁을 제한하려는 목적으로 영업활동 자체를 규제하는 정책이 거의 없으며, 과거에는 중소기업 보호 차원에서 규제하더라도 경제적 비효율성과 경쟁 제한에 대한 사회적 인식으로 인해 영업규제를 없애는 추세임. 물론 대형점에 근무하는 근로자의 건강권과 휴식권 보호 차원에서 유럽 등에서는 모든 점포에 대해 일요일 폐점을 실시하고 있음.
- 선진국 사례를 볼 때, 우리나라의 대형점의 출점 규제는 도시계획적 차원으로나 지역의 중소기업 보호 차원에서 선진국들과 별반 차이가 없으나, 대형점의 영업활동에 대한 직접적인 규제, 즉 영업일과 영업시간 제한은 추구하는 목적이 다르다는 것을 알 수 있음. 유럽, 미국 등은 근로자를 위한 휴일 제공 차원에서 근로자 건강권, 휴식권 보호를 위해 대형점을 비롯해 모든 상점에 대해 일요일 휴무를 실시하고 있으며, 평일 영업시간에 대해서는 제한을 두지 않고 있는데 비해, 우리나라는 최근 들어 골목상권 보호 차원에서 대형점에 대해서만 주 2일 강제휴무제와 영업시간 제한(0~10시) 규제를 실시하고 있음.

3. 대형마트 영업규제의 사회경제 및 농산물 유통·소비 영향

- 대형마트 영업일 및 영업시간 규제는 직접적인 파급영향과 간접적인 파급영

향으로 나타남. 대형마트 영업규제에 따른 **직접적 영향**은 다음과 같이 정리할 수 있음.

- ① 직접적인 영업일수 및 시간 규제를 받는 대형마트의 매출 감소와 운영비 증가
- ② 대형마트 영업규제로 인해 소비자들의 대체 유통업체인 인근지역 전통시장, 동네슈퍼, 식당 등 판매 증가
- ③ 대형마트에 판매상품을 납품하는 농산물을 비롯한 식품, 기타 상품 납품업체의 납품물량 감소, 업체 탈락 등 피해
- ④ 대형마트를 이용해 구매하는 소비자들의 구매시간, 구매장소 등 구매 편의성 제한

○ 대형마트의 영업일 및 영업시간 제한조치로 인해 직접적인 영향은 아니나 간접적으로 영향을 미칠 수 있음. 특히 농식품과 관련하여 다음과 같은 **간접적 파급영향**이 있음.

- ⑤ 농식품 소비 감소: 대형마트 판매 감소가 전통시장, 슈퍼마켓 판매 증가로 고스란히 이전하지 않고 소비 감소로 이어짐.
- ⑥ 농산물 판로 제약: 대형마트로 판매되어야 할 농산물이 도매시장 등으로 판로가 전환되어 과거보다 판로 제약
- ⑦ 원산지표시 국산 농산물 판매 문제: 전통시장 등 판매가 증가할 수 있으나, 실제로 원산지표시가 불명확한 전통시장 등 골목시장 판매로 인해 원산지표시가 명확한 대형마트 국산품 판매가 전통시장 국산품 판매로 전환되었는가는 부정적임.

○ 이와 같이 대형마트의 영업일 및 영업시간 제한 규제는 사회경제적으로 직접적, 간접적인 파급영향을 줄 수 있으며, 7가지 영향 중에서 대형마트 자체의 피해를 제외하고 사회적으로 긍정적인 효과는 ②의 주변 전통시장과 동네슈퍼의 판매, 매출 증가이며, 나머지 ③~⑦의 영향은 사회적으로 부정적인 효과임.

1) 대형마트 영업규제의 골목상권 반사이익 및 소비자 후생 효과

- 특히 정부의 대형마트 영업규제 목적을 전통시장 등 골목상권 보호에 두고 있기 때문에, 대형마트의 영업규제가 실제로 전통시장, 동네슈퍼로 소비자 구매선이 전환되었는가, 골목상권의 반사이익이 실현되었는가, 그리고 소비자들이 영업규제에 대해 어떻게 반응하고 있는가, 인식하고 있는가는 정책 부서 뿐 아니라 연구자들의 주요 조사연구 과제임.
- 우선, 대부분의 조사연구에 따르면 대형마트의 영업규제로 전통시장, 동네슈퍼의 매출이 늘어 전통시장 활성화에 도움을 주고 있다는 연구결과가 있어 정책목적을 부분적으로 달성하고 있다고 볼 수 있음.
- 그러나 여러 연구결과에 따르면, 영업규제로 인해 구매자들은 일부 전통시장, 동네슈퍼 등 대체유통업체로 구매전환이 있고, 구매일자를 조절하여 동일한 대형마트에서 구매하기도 하고, 아예 소비 자체를 하지 않아 소비 감소 현상이 발생하는 것으로 나타났음.
- 최근 정민지(2014.4)의 논문에서 서울, 부산, 광주에서 대형마트와 SSM을 주로 이용하는 소비자 350명을 대상으로 조사한 바에 따르면,²⁾
 - 의무휴업일에 소비자들의 27.43%가 다른 유통업체를 이용하고, 무려 60.29%가 다른 요일에 대형유통업체를 이용한다고 응답하였으며 12.29%는 쇼핑을 포기한다고 응답하여 영업규제의 정책목적인 전통시장 등 골목상권 보호를 무색하게 만들고 있음.
 - 다른 유통업체 이용 시 개인슈퍼마켓, 전통시장, 하나로마트 등 규제대상 제외업체 이용 순으로 나타나 영업규제의 반사이익이 전통시장에 집중되지 않고 오히려 개인 슈퍼마켓과 하나로마트 등 농협 운영 대형마트로 분산되고 있음.
- 주하연(2013)의 조사연구에 의하면,³⁾ 대형마트 영업규제가 가장 활발했던

2) 정민지, '소비자의 대형유통업체 영업규제에 대한 인식과 전통시장으로의 전환의도에 관한 연구', 성균관대 학위논문, 2014.4.

3) 주하연, '대형마트 규제에 의한 소비자 구매행동 변화', 2013 농식품 소비트렌드 발표자료,

2012.5~6월 소비자가구 월평균 대형마트 구입액은 전년 동원 대비 18%가 감소했고, 이 감소분이 전통시장, SSM, 전문점 등으로 옮겨갔는데, 같은 기간 이들 대체구입처로부터 구입액 증가분에서 각각의 비율이 전통시장 36.6%, SSM 34.9%, 전문점 28.5%로 나타남.⁴⁾

- 2013.3월 소비자 설문조사 결과, 대체구입처로 전통시장이 16.1%, 중형마트(SSM) 28.3%, 동네슈퍼 21.9% 등으로 나타나,⁵⁾ 대형마트 영업규제가 전통시장과 동네슈퍼 등 골목상권으로의 소비자 이동이 40%에 미치지 못해 영업규제의 실효성이 떨어짐.
- 소비자의 구매패턴이 마트 등에 직접 방문 구매하는 오프라인 구매 뿐 아니라 인터넷과 모바일을 통한 온라인 쇼핑, TV홈쇼핑 등 온라인거래가 활성화되고 있어 구매패턴이 다양화되는 추세가 유통의 메가트렌드인 시대에, 대형마트 영업일과 영업시간을 규제하는 정책이 시대적 흐름에 부합하는 정책수단인가 하는 의문임.
- **풍선효과(Balloon Effect)**에 의해 대형마트에 대한 영업규제로 소비자 구매처가 일부 골목상권인 전통시장과 동네슈퍼로 이동하기도 하나, 구매자에 따라 온라인쇼핑, 백화점으로, 또한 구매시기나 빈도 조정으로 구매패턴을 바꾸기도 할 것임.
- 한편 소비자 측면에서 대형마트의 영업규제로 소비자 쇼핑시장, 장소선택이 제한되어 소비자 후생 감소가 초래되고, 소비자의 거래비용과 기회비용 증가함.
 - 정진욱.최윤정(2013)은 소비자 구매선택 제한으로 거래비용 및 기회비용 증가율이 5%로 늘어났을 경우를 가정하면, 소비자 측면 비용비 연간 2조 2,888억원으로 추정.

2) 대형마트 영업규제의 농업부문 파급영향

2013.

- 4) 허민영, 대형마트 영업규제와 소비자후생, 한국소비자원, 소비자정책동향 제46호, 2013.7.31.의 인용 내용을 일부 재정리.
- 5) 허민영, 대형마트 영업규제와 소비자후생, 한국소비자원, 소비자정책동향 제46호, 2013.7.31.

- 대형마트의 영업일 및 영업시간 규제가 농업부문에 미치는 영향은 첫째, 대형마트를 통해 판매하는 농산물 및 식품 판매 감소, 둘째, 대형마트에 농산물을 납품하는 산지 생산자조직, 산지유통인 및 도매시장 납품업체의 납품량 감소와 경영 어려움, 셋째 농산물 소비 위축에 의한 농산물 가격 영향임.
- 우선, 우리나라에서 1993년 이마트 개장 이후 Big3와 농협 하나로클럽, 지방의 대형마트가 400개 이상 개설되고 대형유통업체의 체인점인 기업형 슈퍼마켓(SSM)도 1,000개가 넘어서 농산물유통에서 대형유통업체의 비중은 40% 정도로 농산물 소매판매에서 가장 큰 업체이며,⁶⁾
 - 소매업체별로 농식품 취급 비중을 조사한 결과,⁷⁾ 농협유통 90.5%, 슈퍼마켓 82.9%, 대형마트 53.3%로 높으며, 그 중 신선식품은 농협유통이 62.1%, 슈퍼마켓 42.2%, 대형마트 20.6%, 백화점 2.7%임.
 - 대형마트의 농수산물 매출액 비중(2010년 기준)도 홈플러스 19.5%, 롯데마트 21.1%, 이랜드리테일 31.6%, 메가마트 25.5%, 하나로클럽 56.8%로 대형마트 판매에서도 농수산물 비중이 20~30%에 달하고 있어 중요한 판매상품 그룹임.⁸⁾
- 대형마트의 영업규제로 인한 농산물 판매 감소는 대형마트에 주로 납품하는 산지의 생산자조직(농협, 영농법인), 산지유통인과 도매시장 중도매인들의 납품 감소 수준을 보면 알 수 있음. 최근의 조사연구에 의하면, 설문조사 대상 산지유통조직의 48.1%가 영업규제 실시 이후 발주량이 9.1% 감소하고 9.1%는 납품단가 인하 요구를 받고 1.1%는 실제로 납품단가가 낮아진 것으로 조사되었음.⁹⁾
 - 이로 인해서 농협과 수협 계열 산지조직은 매출액이 7% 감소하고 영농조합법인과 농업회사법인은 매출액이 13% 감소한 것으로 추정되었음.

6) 한국농수산물식품공사(aT), 주요 농축수산물 소비패턴 조사 결과, 2011년 기준

7) 김동환 외, 대형유통업체의 농산물 구매행태 분석 및 정책 대응 방안, 농식품유통연구원, 2008.

8) 한국체인스토어협회, 유통업체연감, 2011

9) 김동환, 류상모, 대형유통업체 영업규제가 농수산업에 미치는 영향, 2013년 한국유통학회 동계학술발표대회 논문, 2013.

- 김동환 외(2013) 조사에 의하면, 대형마트의 발주량 감소로 인한 대체 판매처로 도매시장에 59.4%, 새로운 판로 개척(직거래, 가공공장 등)으로 9.4%, 폐기처분 9.4%, 지방시장 6.3%, 재고저장 등 기타 15.5%으로 분산되었으며, 이로 인해 가격하락폭이 21.9%나 되어 농산물 가격 하락에 영향을 준 것으로 나타났음.
- 상기 조사연구에 의하면 한편으로 대형마트의 영업규제로 인해 납품하던 산지유통조직이 납품물량을 줄이고 대체 시장으로 판로를 전환하는 등 피해를 입어 산지유통조직의 고용인력도 15.1%나 감소한 것으로 조사되었음.
- 대형마트의 영업규제로 납품하는 산지유통조직의 매출 감소, 고용 감소, 판매가격 인하 등 농산물 판매부문에 부정적인 직접과급영향이 있는 것도 문제이나, 최근의 심각한 농산물 가격하락 문제와 연계해 볼 때 대형마트의 영업규제에 의한 판매감소가 소비자들의 농산물 소비 축소에 상당한 영향을 주어 향후 심각한 농업문제가 될 것으로 예상됨.
- 앞의 최근 연구(정민지, 2014.4)에서도 대형마트의 영업규제가 대체유통업체로의 전환, 구매시간 변경 등 영향도 있지만, 응답자의 12.29%는 쇼핑을 아예 포기하여 소비 감소로 직접 이어지고 있는 것으로 나타났음.
- 김동환 외(2013)의 조사연구에서도 응답자의 69.6%는 농수산물 소비가 감소할 것으로 응답하였으며, 소비감소폭이 14.3%로 예상하여 유사한 소비감소 수준을 보여 대형마트 영업규제가 골목상권 보호라는 단순한 정책목적 설정하였으나 실제로 10여%에 달하는 국내산 농산물 소비 감소 영향, 농산물 가격하락 등 심각한 문제가 지속될 수 있음.
- 대형마트의 영업규제로 인한 농산물 판매 감소와 이에 따른 부분적 반사이익이 발생한 전통시장의 판매 증가를 살펴보면 쉽게 파악되지 않는 미묘한 문제도 있음. 원산지표시 농산물의 판매 문제로, 전통시장의 판매 농식품의 원산지표시 필요성을 제기할 수 밖에 없음.
 - 대형마트는 국내산과 수입산에 대해 원산지표시가 철저히 이행되고 있어 소비자들이 이를 신뢰하고 소비품을 선택하고 있는데, 전통시장에서는 판

매상품에 대한 원산지표시가 철저하지 않아 소비자들의 신뢰를 얻지 못하고 있음.

- 이를 달리 표현하면, 대형마트 영업규제로 대형마트에서 판매가 줄어든 국산품이 전통시장이나 동네슈퍼 등 골목상권에서 국산품 판매 증가로 얼마나 전환되었는지도 깊이있는 조사가 필요한 시점임.

4. 농산물 유통 활성화를 위한 대형마트 정책방향

- 농산물 유통은 산지의 농산물 생산자로부터 생산된 농산물이 다양한 유통경로와 가공과정을 거쳐 소비자들에게 전달되어 소비자들의 소비 만족도를 높이는 것이 궁극의 목적이며 유통활성화 정책의 과제임.
- 농산물을 생산하는 농민으로서는 수확한 농산물이 판매능력있는 협동조합이나 영농조합 또는 산지 민간전문유통업체의 산지유통센터를 통해 상품가치가 보존되거나 부가되는 전문적인 선별포장을 통해 도매시장에서 제값을 받거나 소비지 유통업체에 제값받고 안정적으로 판매되는 다양한 유통경로가 필요함.
- 농민이 생산하는 농산물 중 상품가치가 떨어져 일반시장에 출하하기 어려운 농산물과 친환경 농산물의 경우 가까운 직판장 등 지역시장을 통해 소비자에게 직접 판매되는 것이 바람직하나(로컬푸드), 일반시장에서 판매가치가 있는 상품성있는 농산물의 경우 협동조합이나 영농조합, 산지유통인 등 전문적인 산지유통주체가 구매하거나 위탁받아 소비지에 출하하여 판매하는데 다양한 판로가 있어야 거래교섭력을 발휘할 수 있음.
- 대형유통업체들의 벤더관리전략에 의한 시장지배력(구매력, buying power)에 대응할 수 있는 농업생산자, 생산자조직의 가장 중요한 전략은 판매 규모화, 전문화에 이은 판로 다양화로 거래교섭력을 강화하는 것임(판로관리전략).
- 산지유통주체가 대량으로 판매할 수 있는 소비지 유통기구가 도매시장과 대형유통업체, 대량수요처(가공업체, 급식업체)로서 이들 소비지 시장이 활성화

되는 것은 농산물 판로 확대에 절대적으로 중요하며, 농산물 소비촉진에도 매우 중요함.

- 따라서 농산물 대량 실수요처이자 유통기구인 도매시장과 대형유통업체, 대량수요처에 대한 거래규제나 영업규제는 농산물 판로에 제약요인으로 작용하여 거래교섭력의 약화로 이어지며, 소비자의 농산물 구매계약으로 결국 농산물 소비위축으로 이어져 농업 생산농민과 산지유통주체에 부정적인 영향을 주게 됨.¹⁰⁾
- 농산물 또는 가공품을 구매하는 소비자들은 소매점점에 있는 다양한 소매기구 중에서 소득수준, 생활수준에 맞는 편리한 소매점들을 필요로 함. 거주지가 가까운 곳에서 원하는 시간에 소량의 농식품을 구매할 수 있는 소매점도 필요하며, 주간단위로 대량의 농식품을 구매해 한 주 동안 소비할 수 있는 대형점도 필요하며, 소비자에 따라 유기농상품 등 고급 유기농전문점, 백화점에서 차별화된 소비를 할 권리가 있음. 이것이 바로 소비자주권이며, 특히 생활필수품인 먹거리 구매에 대해서는 선택의 자유를 제한할 수 없음.
 - 더욱이 국가경제가 발전한 선진국일수록 대형소매점은 소비자 구매처로서 대중을 이루고 있으며, 소비자들의 One-Stop 쇼핑공간이며 문화생활도 즐길 수 있는 복합쇼핑공간으로 자리잡고 있어 대형소매점의 영업을 제한하는 것은 소비자 지향적인 정책이 아님.
- 따라서 대형마트에 대한 정부의 유통정책 중에서 지역의 중소유통인, 골목상권 보호, 소매업 다양성과 소비자 선택권 보장 등을 목적으로 한 사전조정제도 등 일정 범위 진입규제정책은 지속적 활용이 필요함.
- 그러나 직접적인 영업규제 정책은 분명히 일부 골목상권 보호 효과가 있으나,

10) 2013년에 이어 금년에도 태풍 피해가 없고 기상조건이 양호해 농작물 전반에 걸쳐 작황이 좋아 2년 연속 농산물 가격이 낮은 것으로 나타나는데, 가격이 연속해서 낮게 유지되는 이유를 작황으로만 설명하기 힘든 것은 경기침체에 따른 소비침체가 전반적인 농산물 소비 감퇴와 가격 하락에 영향을 준 것으로 추정됨. 소비침체 국면에서 소비자들은 사치재 소비를 줄이고 생필품 위주의 소비를 하지만 다른 한편으로 생필품도 소비량을 줄이고 구매기회를 가급적 줄이려는 경향이 있음. 대형마트의 영업규제는 소비자의 구매기회를 줄이는 역할을 하며 이는 농산물 소비 자체를 더 줄이게 되는 효과가 있음. 결국 대형마트의 영업규제는 농산물 가격하락의 원인을 제공하는 하나의 요인인 것으로 추정됨.

소비자 쇼핑 편의 제한, 선택권 제한 등 직접적인 소비자주권 침해 뿐 아니라 농식품 판매 감소에 따른 농산물 소비 확대 제한, 납품 생산자조직, 산지 유통조직, 농가의 판로 제한 등 농산물 판매와 소비 위축 등 부정적 영향이 있기 때문에 심도있는 재고찰이 필요

- 소매점은 상품 다양성(variety), 구색 깊이(assortment), 마진, 회전율, 서비스 수준, 가격수준, 상품 품질, 시설투자, 입지, 구매자타겟 등의 전략믹스(Strategic Mix)에 따라 다양한 업태(Formats)가 있으며(백화점, 할인점, 전문점, 슈퍼마켓, 전통시장 식료품점, 편의점, 온라인점포 등), 소비자들은 소득과 생활수준, 상품 및 업태 선호도, 구매시간과 구매량, 구매빈도 등에 따라 구매처를 선택하게 됨.
- 따라서 소비자들은 다양한 소매업태에서 다양한 상품을 선호도에 따라 구매하고 있으며, 업태들 또한 나름대로 표적소비자(Target Customer)가 있고 소비자들을 구매자로 유인하는 전략을 세워 영업을 하고 있기 때문에, 업태를 동일한 소매점으로 보고 영세 업태를 보호하기 위해 대형 업태의 영업을 규제하는 것은 근본적으로 업태별 영업자율을 침해하여 공정성을 훼손하는 정책이라 볼 수 있으며, 소비자들의 선호 업태를 통한 구매선택권을 침해하는 정책이라 할 수 있음.
- 대형마트는 소비자들에게 주는 만족도가 크며, 농업부문만 보아도 다양한 국산 농산물 소비를 확대하고 촉진하는 역할을 하고 있음. 소매점을 통한 농산물 판매 목적이 소비자에게 다양한 상품을 판매하여 소비자 만족도를 높이는 것이 궁극적 목적이기 때문에 농산물을 판매하는 유통업체의 한 업태를 규제하여 다른 업태의 판매와 경영을 지원하는 부차적인 정책은 정책목적의 우선순위를 고려하지 않아 근본적 처방이 아닌 것으로 사료됨.
- 오히려 **소매업에 대한 정책**은 궁극적으로 업태별 장점을 살려 차별화시키는 정책으로 가야 함.
 - **전통시장과 지역슈퍼**는 소비자 접근성이 높은 주거지역 근처에 입지하고, 판매상품 구성도 좁고 품목 전문성이 높은 점포들이 밀집해 있으며, 가격이 저렴하고 쇼핑시간도 짧으며, 판구매자의 면대면 판매로 상호신뢰를 기반으로

한 판매임. 이러한 전략요소들로 구성된 전통시장과 지역슈퍼를 구매처로 선택하는 소비자 그룹이 있기 때문에 전통시장과 지역슈퍼들은 차별화된 판구매전략을 구사하여 영업을 해야 함.

- 반면 **대형마트**는 전통시장이나 동네슈퍼들, 편의점들과 전혀 다른 나름대로의 전략요소들이 있으며 고객을 유인하기 위한 영업전략을 추진하고 있음.

○ 따라서 **전통시장, 골목슈퍼 등 골목상권을 살리기 위한 정책**은 영세 소매점들의 경쟁력을 키워 차별화하고 틈새시장 역할을 충실히 하여 나름대로 생존할 수 있는 기반을 만들어야 함. **전통시장, 지역슈퍼 등 영세소매점들의 경쟁력을 강화하기 위한 과제**는 다음과 같음.

- (1) 전통시장의 점포 및 제품의 재구성과 집중화, 제품과 서비스 차별화를 통한 소비자 유인
- (2) 전통시장, 골목슈퍼 등의 시설을 청결하고 편리하게 하도록 시설현대화 지원
- (3) 판매상품을 개별적으로 도매시장을 방문해 구매하거나, 순회 납품중간상으로부터 구매하는 방법에서 벗어나 구매협동조합 결성을 통한 상품 구매 거래교섭력 제고(도매시장 구매, 산지직구매 등)
- (4) 공동물류센터, 공동 수배송차량 이용으로 저장, 포장 비용을 줄이고 운송비용 절감¹¹⁾
- (5) 점포 내 또는 공동이용 저온저장고 설치로 감모비용을 줄이고 신선도를 유지해 제값받고 소비자에게 판매
- (6) 그 밖에 전통시장 식료품점, 동네슈퍼 등 농식품은 대형마트, 백화점 등과 달리 국산과 수입산에 대한 정확한 원산지표기가 이루어지지 않아 소비자 신뢰를 잃는 경우가 많은데, 정확한 원산지표기로 신뢰도 회복

○ 전통시장, 동네슈퍼의 비용절감 노력으로 경쟁력을 높여야 한다는 점은 농산물 소매유통부문 유통비용 절감에 절대적으로 중요한 부분이며, 제품과 서비

11) 최근 소상공인 육성의 일환으로 중소기업청에서 각 지역의 슈퍼마켓연합회 단위로 공동물류센터를 건설하도록 지원하여 공동구매 공동수배송을 추진하는 것은 바람직한 정책임.

스 재구성 및 차별화는 대형마트 영업규제와 상관없이 전통시장의 쇠퇴를 막을 수 있는 가장 중요한 자생 노력임.

- 대형마트, SSM의 무차별적인 지역상권 진입으로 전통시장이 쇠퇴한 것은 부분적인 이유이며, 더 중요한 것은 소비자들의 소비환경 변화에 전통시장이 적응하는 자생적인 노력이 부족했기 때문임.
- 또한 지역 단위에서 대형마트와 전통시장, 동네슈퍼 등 중소유통업체들은 **상생을 위한 다양한 노력**이 필요함. 대형마트와 전통시장, 동네슈퍼는 판매상품이 중복되기도 하지만 차별화 요소가 있으며, 구매자도 차별화될 수 있기 때문에 대형마트에서 주도하여 판매상품 구매 시 공동구매 서비스, 떡거리 분야 특성화, 시설 등 지원 등 상생 지원방안을 모색할 수 있음.
- 농축산물 유통개선은 중간유통마진이 평균 44%, 채소 71%, 과일 50%, 축산물 46%로 높다는 인식에서 출발하고 있음. 특히 전체 유통마진의 62%, 축산물만 보면 81%가 소매단계에서 발생하고 있어 **소매단계 유통개선이 농산물 유통개선의 핵심**임.
 - 따라서 소매단계에서 소비자들이 구매하는 구매경로를 다양화해서 경쟁여건이 형성되어야 소매점포들이 유통마진을 줄이는 노력을 할 것임. 유통경로간 경쟁환경을 제약하여 유통효율을 떨어뜨리는 것은 대통령의 '건전한 경쟁환경 조성'이라는 유통개선 방향과도 정면 배치됨.
- 전통시장과 골목슈퍼 등 영세소매점들도 유통비용을 줄이는 공동의 유통전략과 판구매전략을 통해 차별화된 소매 경쟁력을 강화하는 것이 **궁극적인 생존 전략**임.
 - 영업규제 대상인 대형마트는 농산물을 소비자에게 가급적 저가로 판매하기 위해(EDLP) 산지 직거래를 확대하고 물류효율화를 통해 물류비용을 줄이는 노력을 하고 있음.
- 현대적이고 선진적이고 고효율의 여타 소매업체들의 **영업규제 정책**을 통해 반사이익 차원에서 골목상권의 생존권을 유지하는 것은 소비자와 생산농민을 위해서도 궁극적인 해결책이 아님.

- 유통업체 간 상생을 위한다는 명분의 정책수단이 생산자 농민과 소비자들에게 부담으로 작용하는 정책은 최선의 정책, 지속가능정책이 아니며 바람직한 정책도 아님. 유통주체 내부의 주체간 상생을 목적으로 한 수단 중 생산자와 소비자에게 혜택을 주는 수단을 선택하는 것이 최선의 정책임.
- 또한 상생한다는 명분으로 경쟁 업체의 영업을 제한하여 반사이익을 얻는 정책은 생존을 위한 단기적인 미봉책에 불과하며 근본적으로 자생력을 길러 차별화와 경쟁력을 갖추도록 정책수단이 동원될 필요가 있음.

참고문헌

- 권영훈, 박경보, 대형마트 영업규제에 따른 효율성 비교분석, 경영컨설팅연구, 13권 1호, 2013.3.
- 김동환 외, 대형유통업체의 농산물 구매행태 분석 및 정책 대응 방안, 농식품유통연구원, 2008.
- 김동환, 류상모, 대형유통업체 영업규제가 농수산업에 미치는 영향, 2013년 한국유통학회 동계학술발표대회 논문, 2013.
- 김범식, 대형마트 영업제한의 전통시장 매출증대화과와 정책방안, 서울연구원 SDI 정책리포트 제125호, 2012.10.1.
- 김중길, 대형마트, SSM 규제 정책형성과정과 정책갈등에 관한 연구, 고려대 석사논문, 2013.12.
- 신기동 외, 대형소매점 규제의 해외동향과 정책대응, 경기개발연구원, 이슈&진단 제40호, 2012.3.
- 이동수 외, 대형유통점 영업시간 규제에 대한 경제적 효과 분석, 지역정책연구 제20권 제1호, 2009.6.
- 장교석, 대형마트 영업규제조례에 관한 고찰, 법학연구 제48집, 2012.11.25.

정민지, '소비자의 대형유통업체 영업규제에 대한 인식과 전통시장으로의 전환의도에 관한 연구', 성균관대 학위논문, 2014.4.

주하연, '대형마트 규제에 의한 소비자 구매행동 변화', 2013 농식품 소비트렌드 발표자료, 2013.

최우용, '대형마트와 SSM 영업규제의 문제점과 제도적, 정책적 정비방안에 관한 고찰', 공법학연구 제13권 제3호, 2012.8.

한국체인스토어협회, 유통업체연감, 2011

허민영, '대형마트 영업규제와 소비자후생', 한국소비자원, 소비자정책동향 제46호, 2013.7.31.

소비자를 위한 대형마트 정책방향 : 우리는 소비자정책이 있기는 한가?

1. 들어가는 글: 소비자를 위한 대형마트 정책을 고려해보았을까?

60-90년대 초반까지는 우리나라 기업전체를 보호하기 위해 '국산품 애용'이라는 누구나 받아들일 수 있는, 받아들일 수밖에 없는, 그래서 조악해도 나라 발전위해 내가 희생해서 국산품을 애용하자는 공감대가 있었다. 우리 기업들의 성장에는 바로 이러한 국민들, 즉 소비자들의 뒷받침이 있었다.

그런데 이제 기업들이 크던 작던 간에 국제경쟁력을 갖춘 기업들이 늘다보니 성장이 충실히 된 기업과 덜 성장한 기업 간의 간격이 벌어진 것이 오늘의 현실이다. 특히 대기업이 상대적으로 중소기업에 비해 글로벌 경쟁력을 확보하다 보니 뭔가 중소기업에 일정부분 내어 놓아야 하지 않겠느냐는 시선이 강한 것도 사실이다. 소위 말해서 성장이 느린 기업들을 도와주라는 것이다. 그 도와주는 방법 중 가장 확실한 것이 중소기업이 살아남을 수 있게 대기업은 중소기업이 종사하는 부분은 들어가지 말라는 소위 중소기업적합업종 제도다.

그런데 이것 못지않은 것이 있으니 그것은 대형마트 때문에 중소상인들의 영업에 막대한 영향을 미치니 적어도 한 달에 두 번은 휴무하고 영업시간도 아침 8시부터 시작할 것이 아니라 오전 10시부터 시작하라는 것이다. 이렇게 되면 대형마트도 어려움이 있지만 대형마트에 납품하는 회사, 특히 농수산물 납품하는 농어민들 그리고 대형마트에서 일하는 사람들은 그 만큼 소득이 줄어들 것이 확실하다. 무엇보다 영업휴무일이나 영업시간 단축으로 인해 소비자들이 겪을 불편쯤은 알아서 참아내야 할 일이다. 대놓고 이런 불편을 얘기하면 소위 말해 '개념없는 소비자'가 되고 마는 세상이다. 묻고 싶다. 소비자는 봉인가?

소비자에게 구애하는 기업만이 살아남을 수 있다는 것은 시장의 진리

이다. 우리는 지금 어떻게 하고 있는가? 이 최종목표는 내버려둔 채 거래 당사자 간의 관계에 중점을 두고 있다. 문제는 이 관계가 최종목표가 아니라 그 다음 단계인 소비자의 선택이 최종인 것이다.

최종단계에 있는 소비자가 무엇을 누구로부터 구입할 것인가에 초점을 맞추어야 하는데 우리는 그 전단계인 최종소비자에게 재화 및 서비스를 제공하는 공급자 간의 거래관계에 중점을 두고 '동반성장'이라는 이름으로 각종 규제를 가하고 있어 그 피해는 최종적으로 소비자가 고스란히 지고 있는 형국이다.

왜 애꿎은 소비자만 이리 치이고 저리 치일까? 묻지 않을 수 없다. 단통법 실시로 우리 모두 휴대전화를 비싸게 사게 되었음을 직시할 필요가 있다. 소비자정책은 무엇을 위한 어떤 방향의 정책이어야 할까? 그 답은 매우 간단하다. 소비자가 장보러 가는 기쁨이 있게 해주는 것이 소비자정책이 아닐까 생각한다. 더 나은 물건 더 싸게 살 수 있다면 결국 물가안정과 더불어 산업경쟁력도 이룰 수 있을 텐데 우리 경제에는 산업논리만 있어 산업을 키운다는 얘기는 있어도 소비자를 위하는 길이 결국 산업을 키운다는 논리는 공유하지 못하고 있다고 생각된다.

최근 한중FTA에서 합의한 바에 따르면 한-중 양국 모두 예민해하는 자동차 분야는 양허 대상에서 제외됐다. 예를 들어 상용차 특히 소형트럭을 양허 대상에서 제외한 것만 보아도 FTA가 산업논리에 경도되어 있지 소비자들이 더 싸게 재화를 구입할 수 있는 경우는 오히려 배제되고 있는 상황이다. 만일 중국에서 값싼 소형트럭이 수입되지 않는다면 영세상인들은 어려운 상황에 놓이게 될 것이 뻔하다. 결국 값비싼 국내산 소형트럭을 사야하는 형편이 될 것이다. 중국에서 상용차가 들어온다면 훨씬 싼 값에 차량을 구입할 수 있을 것이나 역시 기업을 보호하는 것이 우리 경제를 키우는 길이라고 거의 이구동성으로 얘기하다 보니 소비자의 이익을 위한 정책은 실종되고 만다.

소비자는 기본적으로 원하는 시간에 편리한 장소에서 필요한 상품을

구매할 자유가 있다. 하지만 대한민국의 소비자들은 지난 약 3년간 전통 시장, 골목상권 보호라는 명분아래 그들의 소중한 자유를 잃어 버렸다. 그럼에도 불구하고 지금도 국회는 소비자의 선택권을 박탈하는 법안을 만들고 중소기업들은 더 큰 보호를 요구하고 있는 실정이다. 국회에서도, 정부에서도, 각 지자체에서도 소비자 권익 보호에 대한 목소리는 들리지 않고 있다.

본 발표문에서는 이러한 일들이 어떠한 문제를 야기시키는지 그리고 이를 해결할 수 있는 정책방향을 제시하려고 한다. 먼저 대형마트에 대한 영업시간 제한(한달에 두 번 휴무일제 및 개폐점 시간 제한)으로 인해 전통시장 및 중소기업들의 형편이 나아졌는지 살펴보자.

2. 대형마트 영업시간 제한으로 실제로 누가 피해를 보고 있는가?

전통시장 및 골목상권이 대형마트의 공격적 확장경영으로 인해 어려움을 겪고 있다고 하여 이들을 보호하기 위해 2012년 유통산업발전법의 개정으로 대형마트의 영업시간을 제한하는 규제가 발효되어 그 동안 많은 논란이 되어 왔다.

정진욱·최윤정의 논문 “대형소매점 영업제한의 경제적 효과”¹⁾에 의하면 대형마트에서의 소비액은 영업제한으로 인해 8.77% 감소(월평균 2,307억원)하여 연간 총 2조 7,678억원이 감소하는 것으로 추정된다. 반면, 재래시장·소형슈퍼마켓으로의 소비 전환액은 월평균 448억 원~515억 원에 그치는 것으로 추산되어 재래시장 및 소형슈퍼마켓이 얻은 매출 증대보다 대형마트에서의 소비액 감소가 훨씬 큰 것으로 나타났다.

무엇보다 대형마트의 영업시간 제한으로 소비자의 쇼핑시간·장소 선택에 제약을 가함으로 소비자 후생이 감소한 것이 매우 크게 나타났다. 이

1) 이 논문은 2013 경제학 공동학술대회 발표 논문 (2013년 2월 22일)으로, 대형소매점의 영업제한 규제가 재래시장과 중소 슈퍼마켓의 활성화의 목적을 달성하는지의 여부를 검토하고, 규제로부터 영향을 받는 관련 당사자(재래시장, 중소슈퍼마켓, 대형소매점 이용 소비자, 고용자, 그리고 납품업체등)의 비용·편익을 실증적으로 분석하여, 규제가 경제 전체의 사회후생에 어떠한 영향을 주는지 총체적으로 평가하였다.

들에 의하면 소비자의 불편함은 연간 2조 2,888억원 (월평균 1,907억원)으로 평가하였다. 또한 소비자 후생감소분 중 혼잡비용은 연간 약 1,983억원 (월평균 165억원)으로 추정된다고 하였다.

처음에 예상했던 것보다 더욱 큰 문제가 야기된 곳은 소비자들의 소비가 감소함에 따라 대형소매점에서의 납품을 하는 업체도 매출감소를 경험하는데 이는 월평균 1,872억원 정도이며 이중 960억원 정도가 농어민이나 중소기업체의 손해로 추정되었다고 분석하였다.

마지막으로 대형마트 영업규제는 소비감소로 인한 세수의 감소도 초래하였는데 재래시장과 소형슈퍼마켓의 매출증대로 인한 세수증가분 보다 훨씬 커서 순세수감소액은 법인세와 부가가치세를 합하여 연간 800억원 가까이 추산되었다.

이와 같이 재래시장 및 중소기업 등 골목상권을 보호하겠다는 규제처의 처음 목적은 실질적으로 달성되지도 못했고 오히려 소비자 및 납품업체에게 막대한 불편 및 피해를 초래한 대표적으로 실패한 정책이라 할 수 있다.

3 대형마트의 성장은 외국계 기업들과 치열하게 경쟁한 결과

1990년대부터 대형마트, 편의점, 온라인쇼핑 및 TV홈쇼핑 등 새로운 업체들이 등장하면서 유통업계 전반의 발전적 변화를 이끌어 왔다. 이러한 유통산업의 변화 이면에는 한국 소비자들의 소득증대에 따른 유통서비스의 질 변화 요구에 따른 자연스런 시장의 대응이라고 해석할 수 있다. 무엇보다 중소도시에 까지 대형마트가 입점하였고 전국적으로 체인화된 편의점이 일반화된 것은 서구식 유통형태와 크게 다르지 않음을 보여준다.

2000년대 이후에는 온라인쇼핑 및 TV홈쇼핑도 일반화되고 있어 특히 20-30대의 젊은 소비자에게는 매우 익숙한 소비형태를 이루고 있는 실정

이다. 따라서 현재 한국유통산업은 재래시장 및 골목상권에서 대형마트로의 변화를 거쳐 온라인쇼핑 및 TV홈쇼핑으로 변화되어 가는 중이다. 이것은 소비자가 편리함을 중심으로 쇼핑의 형태를 바꾸고 있어 소비자가 무엇을 원하는지를 극명하게 드러내는 한 단면이라고 할 수 있다.

여기서 짚고 넘어가야 할 것은 1990년대 외국계 대형마트(마크로, 까르푸, 월마트 등)가 등장할 때만 해도 우리 유통업계는 ‘이제 유통산업은 외국계 초국적자본의 대형마트에 완전히 넘어갈 것’이라고 우려를 표했던 것이 사실이다. 그러나 결과는 외국계 기업이 2000년대 중반까지 완전히 퇴출되면서(합작형태의 홈플러스 제외), 국내유통산업은 앞서 살펴본 바와 같이 대형마트를 중심으로 구조변화를 가져왔다.

대형마트의 매우 빠른 성장과 온라인쇼핑 및 TV홈쇼핑의 성장으로 이들을 한 데 묶는 신유통업태와 기존 골목상권 및 재래시장 중심의 구유통업태 간의 갈등이 첨예해진 구조를 갖게 되었다. 소비자가 필요로 하는 부분을 선제적으로 대응한 대형마트의 성장은 이러한 소비자 니즈를 적절히 대응하지 못한 중소상인들의 쇠퇴를 가져오게 되어 결국 생계보장을 요구하는 정치적 문제로 까지 등장하게 되면서 2000년대 중반 이후에 들어와 성장세를 이루고 있는 대형마트에 대한 규제가 일방적으로 강화되어 왔다.

지난 25년간 선진경영 기법과 자본력을 가진 초국적 유통기업인 까르푸, 월마트 등과 경쟁을 벌인 우리의 대형마트들이 시장을 장악하게 된 것에 우리 기업들의 경영능력을 높이 칭찬할 수 있다. 그러나 다른 한편에서 우리의 재래시장과 골목상권으로 일컫는 중소상인들이 경쟁력을 쌓지 못하면서 경쟁에서 밀려 대형마트에 그 모든 원인을 돌리는 문제를 안고 있다.

대형마트의 성장은 커다란 노력 없이 자본력만으로 오늘의 위치에 이르렀는지 질문할 필요가 있다. 그들을 변호할 생각은 추호도 없지만 중소상인들이 경쟁력 강화를 위해, 특히 소비자들에게 더 나은 가치의 제

품을 더 나은 서비스로 제공하기 위해 얼마나 치열한 노력을 해왔는가 묻고 싶다.

4. 유통산업발전법은 재래시장 및 골목상권 보호법에 불과:

경쟁력 배양을 위해 재래시장 및 골목상권은 얼마나 노력해 왔는가?

유통산업에서는 2007년 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률이 제정되어 사실상 대형마트를 규제하는데 적용해 왔으며, 2010년 유통산업발전법의 개정을 통해 기존의 '대규모점포' 개설등록제에 더하여 '준대규모점포'에 대한 개설 등록제도 도입되어 이들 대형 점포의 입점을 규제할 수 있는 법이 마련되었다. 계속되는 중소기업들의 요구에 정치권이 호응하여 2012년에는 대형마트와 준대규모점포의 영업시간 등을 제한할 수 있는 규정이 신설되어 매우 강력한 규제로 작용하고 있다. 유통산업발전법의 개정을 통하여 각 지방자치단체장인 시장·군수·구청장이 “건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포 등과 중소기업의 상생발전”을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 대형마트와 준대규모점포에 대해 지자체의 조례가 정하는 바에 따라 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위 내에서 영업시간을 제한할 수 있고 매월 2일 이내의 범위에서 의무휴업일을 지정할 수 있다(제12조의2)고 하여 대형마트는 매월 두 번 매출이 제일 많은 일요일에 영업을 하지 않고 있다. 현재는 평일에도 오후 11시 까지 영업하고 있는 상태이며 영업시간 시작도 오전10시로 변경하는 움직임이 매우 활발히 진행되고 있다.

이러한 대형마트 영업제한 규제의 목적은 재래시장과 골목상권의 활성화에 있다. 규제 도입 당시에는 이들 상권을 살리기 위해서는 필수불가결한 규제라 설명되었지만 시행 이후 골목상권도, 대형마트 내에 입주한 상인 및 계약 농가들도 모두 손실을 본 것으로 나타난 것은 이 규제의 문제점을 잘 드러내고 있다.

중소기업청에 따르면 재래시장 매출은 2011년 21조원에서 2012년 20조 1000억원, 2013년 19조 9000억원으로 감소한 것으로 나타났다. 재래시장

의 매출만 감소한 것이 아니라 대형마트도 마찬가지로 감소하였다. 대형마트 3개사의 연매출은 2012년 26조1300억원에서 지난해 25조5360억원으로 2.2% 감소했다.

경기 부진이 장기화되면서 소비가 좀처럼 살아나지 않아 유통업계 전반이 어려움을 겪고 있는 상황이다. 여기에 대형마트의 의무휴일 등으로 대형마트 계약농어민들이 새로운 판로를 뚫기 위해 재래시장 등에 저가로 농수산물을 공급하며 농어민들에게 2차 피해를 일으키고 있다는 지적이 잇따르고 있다.

특히 대형마트에 농산물을 납품하는 계약농가는 매출의 상당부분을 차지하는 대형마트의 일요일 의무휴일제 도입으로 대형마트의 발주 물량이 줄자, 재래시장에 판로를 뚫어 대형마트에서 처리하지 못한 물량을 납품하고 있다. 하지만, 상시적인 기존 거래처가 아니어서 정상가보다 절반 이상 낮게 넘길 수밖에 없는 실정이라고 한다. 이러한 상황은 재래시장에 납품하던 영세업자 에게도 매출 타격으로 이어지고 농산물 가격 전체의 하락 등을 유발하여 결국 농민들의 피해로 귀결되는 현상을 낳고 있다.

위의 사실을 놓고 볼 때 분명한 것은 대형마트 영업시간을 제한하는 규제는 많은 이해관계자의 이익을 전혀 고려하지 않고 단순히 골목상권의 이익만을 대변한 매우 편향적인 규제라고 할 수 있다. 즉, 대형마트와 기업형수퍼마켓(SSM)에는 이를 이용하는 소비자뿐만 아니라 이들 기업의 존재로 납품업자, 임차업자, 유통 종사자 및 다양한 업종의 주변 업체 등 매우 많은 이해관계자들이 존재함에도 단지 대형마트 및 SSM 주변의 재래시장 및 골목상권만을 의식한 편향적인 규제라는 것이다.

무엇보다 대형마트와 SSM에 대한 영업제한은 이곳에서 물품을 구매하고 있는 불편함을 초래하여 소비자 후생에 매우 부정적인 영향을 미치고 있음에 주의할 필요가 있으나 법 개정이 소비자 선택권에 대한 고려는 사실상 전혀 하지 않은 악법 중의 악법이라고 할 수 있다.

여기서 짚고 넘어가야 할 것은 재래시장 및 골목상권의 쇠퇴가 단순히 대형마트의 성장 때문이라고 할 수 있는가에 대한 의문이다. 만일 대형마트의 성장 때문에 중소기업의 어려움이 발생하고 있다면 외국계 대형마트의 퇴출은 어떻게 설명할 수 있을까? 외국에서 사용하던 마케팅전략을 우리 소비자에게 적용한 결과 눈높이를 못 맞추었고, 소비자의 눈높이에 맞춘 마케팅전략을 펼친 신생 국내대형마트들이 시장에서 외국계 대형마트를 몰아내고 시장을 장악하는 결과를 낸 것으로 해석할 수 있다.

그렇다면 국내 대형마트들이 경쟁력 강화와 소비자 눈높이를 맞추기 위해 노력할 즈음에 재래시장 및 골목상권은 어떤 노력을 해왔는가? 혹시 그 원인을 대자본을 가진 대형마트와 그들의 알뜰한 상흔이라고 폄하하는 그 상술에 마음을 빼앗긴 소비자에게 돌리고 있지는 않은가 묻고 싶다.

1997년 외환위기 이후 많은 직장인들이 각종 명목으로 직장을 떠나면서 각종 자영업에 뛰어들게 되었고 그 중에서도 식당업 및 골목상권을 형성하는 편의점을 비롯한 각종 소매업을 시작하여 사실상 지난 15년 이상 이들 업계가 과잉공급이 이루어진 것도 사실이다. 그러다 보니 이들 업계는 경쟁이 매우 치열한 상태가 되어 영업이익율은 매우 낮을 수밖에 없고 이에 따라 한계사업자들은 도태되고 있는 실정이다. 따라서 시장에서 경쟁력을 갖춘 기업이 살아남을 수 있게 경쟁력 강화를 위한 법과 제도를 운영해야 할 정부가 중소기업의 경쟁력 강화를 위해 가장 쉬운 방법으로 대형마트의 영업을 강제로 제한하는 제도는 매우 질 낮은 규제임에 틀림없다. 유통시장에서 도태되어야 할 기업의 수명을 연장시키는 식의 제도는 소위 말해 좀비 기업만 양성시켜 결국 유통산업 전체의 경쟁력을 약화시키는 것에 다름없다.

다음의 사례는 중소기업 보호를 위한 대형마트 영업규제가 또 다른 중소기업에게는 매우 부정적인 규제가 될 수 있음을 보여주고 있다.

사례 1: 대형마트 영업규제 '명과 암' - 대형마트 주변 상권에도 부정적 영향
(<http://www.incable.co.kr/news/articleView.html?idxno=13481>)

다음은 티브로드 뉴스에서 따온 글이다.

<앵커>

군포지역 대형마트와 기업형 슈퍼마켓이 다음달부터 영업을 규제 받습니다. 전통시장 상인들은 반기고 있는 반면, 대형마트가 위치한 산본중심상가 상인들은 불만의 목소리를 내고 있습니다. 김관식 기자의 보도입니다.

<리포트>

군포의 한 대형마트입니다. 출입문에는 매주 일요일 문을 열고 있다는 안내문이 내걸려 있습니다. 하지만 다음달부터는 영업을 규제 받게 됩니다. 매월 둘째·넷째 주 일요일마다 의무적으로 문을 닫아야 하는 것입니다. 규제 대상은 군포지역 대형마트와 기업형 슈퍼마켓 등 모두 17군데입니다.

-인터뷰(INT) : 김대현 / 군포시 지역경제과

“유통업계의 상생발전을 위해서 이번에 상위 법에 맞게 시 조례를 제정하고 시행하게 됐습니다.”

군포시의 결정에 전통시장과 일부 골목상권 상인들은 크게 반기는 분위기입니다.

-인터뷰(INT) : 박은숙 / 군포산본시장조합장

“저희 상인들이나 골목 상권은 대형마트와 SSM 등이 쉬는 거에 대해서 굉장히 지금 환영하는 입장입니다.”

군포지역의 2개 전통시장들은 ‘세일데이’ 등 고객을 잡기 위한 이벤트 준비에 분주해졌습니다.

-S/U : 김관식 기자/kwansiki12@tbroad.com

“그러나 대형마트가 들어서 있는 군포중심상가거리 상인들은 불만을 드러내고 있습니다.”

군포중심상가거리의 주말 유동인구만 평균 15만 명.

가족단위 쇼핑객이 많은 주말에 대형마트가 문을 닫게 될 경우, 중심상가 상권에 영향을 미칠 것은 불 보듯 뻔하다는 주장입니다.

-인터뷰(INT) : 이세균 / 군포산본중심상가상인회

“이동고객이 절대적으로…대형마트가 절대적으로 필요로 하고 있으며…대형마트 때문에 우리 상업지역은 같이 상생할 수 있었습니다. 그렇다 하면 우리 상업지역은 장사하지 말라는 소리 밖에 안 된다고 생각합니다.”

군포 산본중심상가상인회는 1천6백여 곳의 상점 상인들로부터 서명을 받아, 의무휴업을 철회해달라는 탄원서를 제출할 방침입니다.

티브로드 뉴스 김관식입니다.

[출처] 대형마트 영업규제 '명과 암' |작성자 TBROAD

이 사례에서 알 수 있는 것은 대형마트가 의무휴업일에 문을 닫을 경우 그 주변 상가도 크게 영향을 받을 상업지역이 있다는 것을 말하고 있습니다. 대형마트가 들어서 있는 군포중심상가거리 상인들은 군포중심상가거리의 주말 유동인구만 평균 15만 명이어서 가족단위 쇼핑객이 많은 주말에 대형마트가 문을 닫게 될 경우, 중심상가 상권에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다는 하소연입니다.

5. 외국의 경우: 처음에는 규제, 현재는 완화로 진행 중

프랑스를 비롯한 유럽의 경우 종교적 전통 등을 배경으로 일요일에는 영업을 하지 않는 전통이 있다. 특히 프랑스에서는 100여 년 전부터 일요일에 일을 하지 않는 데, 이는 근로자들의 휴식 권리와 종교적인 안식일을 보호하자는 것이 그 취지라고 한다. 1906년에는 '일요노동금지법'을 제정해 법적으로도 일요 근무를 금지했다. 이러한 이유로 시작된 일요일 휴무 규제가 대형마트의 발전으로 인해 중소상인이 위축되자 중소상인 보호를 위한 일요휴무제로 바뀌게 되었다.

그러나 일요휴무제에 매우 엄격했던 프랑스에도 변화가 시작되었다고

한다. 지난 2009년부터 빵집, 꽃집 등 소규모 자영업자와 관광·온천 지역 소매점, 인구 100만 명 이상 대도시 대형마트의 일요일 영업을 허용했다. 최근에는 대형 인테리어·가정용품 판매점의 일요일 영업도 허용되고 있다.

물론 대형 점포의 일요일 영업을 허용되기까지 법정소송 등이 진행되고 법원은 일요일 영업을 불법으로 판결했지만 이들 업체들은 일요일 매출이 전체의 20%를 차지한다며 법을 어기면서 영업을 계속했고 매장 직원들은 일요일에 일하면 수당을 더 받는데 일할 권리를 왜 뺐냐며 시위까지 벌였다. 마지막으로 일요일휴무제에 익숙했던 소비자들도 편하게 쇼핑할 권리를 갖고 싶다며 일요일 영업에 찬성했다. 이러한 일련의 사건들이 프랑스에서의 일요일 영업의 배경이 되었다.

여기서 우리가 주목해야 할 부문은 소비자의 쇼핑할 권리, 즉 소비자 선택권을 존중해주었다는 점이다. 결국 시장의 최종권자인 소비자가 원하는 바를 들어주었다는 데 주목할 필요가 있다.

일본은 소위 우리의 골목상권, 즉 중소유통업체를 보호하려고 대형마트 영업규제를 실시했다가 소기의 목적을 달성하지 못한 대표적인 사례로 손꼽힌다. 일본 정부는 1973년 '대규모소매점포법'을 제정해 대형마트의 신규출점, 영업시간, 휴업일 등을 강제로 규제했는데 긍정적 효과보다 많은 문제점을 낳는 결과를 초래했다. 특히 대형마트에 대한 신규출점 규제는 사업자의 우회출점으로 이어졌고 영업시간 규제 등은 소비자에게 불편을 초래한다는 민원에 계속 원성을 들어야 했다. 대형마트에 대한 규제는 결국 2000년에 폐지되었다. 결국 정책이 본래 의도했던 목적을 달성하지 못한 채 폐지되었고 현재는 교통 등 주변 인프라 구축 등에 대한 간접 규제만 존재할 뿐, 대형마트 관련 직접적인 영업규제는 없다.

미국은 연방정부 차원에서 유통산업에 대한 직접 규제는 없다. 시카고, 워싱턴 등 일부 도시의 시의회가 대형마트의 신규출점을 제한하려 시도한 적은 있지만 자치단체장이 소비자선택권 보장, 지역경제 활성화, 일자

리 창출 등을 이유로 거부권을 행사한 바 있다. 오히려 상권이 좋은 지역에서는 대형마트나 기업형슈퍼마켓(SSM)이 24시간 영업을 하고 있는 실정이다. 세계유통산업의 최대시장으로서 그 경쟁력을 유지하고 있는 배경을 엿볼 수 있는 대목이다.

6. 대형마트 영업시간 제한은 소비자 선택권 박탈 규제이며 결국 유통산업 발전 저해규제

사례 2: 골목상권은 공공자원으로 지켜야 할 것은 아니다

블로그 (blog.naver.com/zena99/220103604480) 에서 따온(2014.8.26.) 것으로 블로그 명은 제나(zena99)이다. 이 분은 시골에서 자랐고, 시골 5일장을 직접 경험하고, 재래시장의 영향 안에 살았던 사람으로서, 골목상권을 ‘전통시장’이라고 부르는 것도 반대한다. 서울의 경동시장, 약령시장, 가락시장부터 집 앞의 종암시장, 안암시장 옆동네 밤골시장, 수원의 정자시장 등등에서 참 많은 물건을 사서 써보고 먹어 봤다고 한다. 이 분의 글을 옮겨 보도록 하자.

한 때 우리도 대형마트를 이용하지 않고 동네시장을 많이 이용하곤 했었는데, 골목상권이란건, 이웃끼리 믿고 정겹게 이용할 수 있어야 하는 건데, 이 문을 남기기 위해 물건을 파는 거지만 상도라는데 있는데, 가끔 상품가치가 없는 것도 슬그머니 팔아먹기도 하는 걸 몇 번 당하고 나니, 골목상권을 지켜주고 싶은 마음이 싹 달아나버렸다. (이후 냉동 닭고기의 몇 번 해동한 것 백숙해먹었더니 이상한 냄새, 생삼겹이라고 하지만 해동한 것, 삼결살이라고 하지만 위에만 그렇고 밑에는 비계가 잔뜩인 것, 바람들은 무, 걸만 멀쩡하고 속이 썩은 감자 등의 경험으로)

자주는 아니라도 몇 번 이런경험을 반복하고 보니, 골목시장에 정이 푹 떨어졌달까. 이런 사기꾼들이 전통시장이라는 이름으로 보호되는 것은 진짜 ‘전통’을 모욕하는 일이다.

대형마트에서는 조금 더 비싼 경우도 있고 어떤 경우엔 시장보다 더 싸고 더 질이 좋은 경우도 있으니 최소한 사기당하는 일은 없다는 게, 내가 골목시장

에서 대형마트로 발을 돌리게 된 계기가 되었다.

대형마트 규제로 골목시장이 활성화 되었을까? 라는 질문을 던지면서 자신의 경우에는 대형마트를 열지 않는 주말에는 쇼핑을 하지 않는다고 했다. 그 이유로 ‘우리집은 대형마트에서 식재료들을 넉넉히 사다 채워놓고 먹기보다는 짧게는 2-3일치 길게는 일주일치만 꼬 사용할 재료만 사고 다 소비해야지만 쇼핑을 해서 한 번 쇼핑하면, 2-3만원을 넘지 않는다. 가끔 급할 때 골목시장을 둘러도 마트가격에서 골목시장가격을 비교해서 괜찮다 싶은 정도에서만 품질이 확실한 걸로 구매한다.

이 분이 말하고자 하는 것 중 매우 중요한 논점은

‘물론 농업이라던가, 인간문화재 같이 지원이 필요하고 자생이 힘들어 공공 자원으로 도와주어야 하는 부분도 분명히 있다고 생각하지만, 골목상권이라는 것은 공공자원으로 지켜야 할 것이 아니라고 생각한다’ 는 것이다. 즉, 우리 모두가 골목상권을 유지 보존할 가치가 있는 것은 아니다 ‘

라고 본 것이다.

이어지는 논점 중 주목할 것은

‘팔고 산다는 행위는 각자의 필요에 의해 서로 이익을 남기기 위해서 하는 행위라 이익을 얻기 위해서 각자 경쟁력을 키울 수 있는 전략이 있어야 하는데, 최소한 골목상권에서 우리가 기대하는 것은 가까운 이웃에 대형마트처럼 저렴하지 않아도 질 좋은 물건을 확보하기 위해 노력하거나, 질이 좋진 않아도 양이 넉넉하거나, 친절하거나, 물건에 인심을 더하는 뭔가가 있어야 된다고 생각한다. 질도 나쁘고, 저렴하지도 않으면서, 청결하지도 않고, 친절하지도 않은 상인과 상점은 도태되어야 마땅하다고 본다.’

는 것이다.

그러면서 이 분은

‘상점이 줄어들면, 골목에서 물건을 사고 싶고, 물건을 사도 안심이 될텐데, 아직까지 나는 격주 주말 대형마트 영업을 규제해서 골목상권이 더 나아졌는지에 대해 의구심이 생길 뿐이다. 내가 하고 싶은 말은... 대형마

트 갈 사람은 대형마트 가는 이유가 있고, 주말에 영업규제한다고 골목시장을 이용하지 않는다는 거다. 물건이 괜찮아야 물건을 사는 것이지, 다른 가게 문을 닫는 방법으로 사고 싶지 않은 가게의 물건을 사라고 할 수는 없는 것이다. 퇴근길에 쉽게 들릴 수 있는 골목시장의 특성을 살리는게 더 효율적이지 주말카티용을 규제하진 말아주길. 나와 같은 워킹맘에게 대형마트 영업규제는 참 껌껌한 제도다.'

라고 글을 맺었다.

이 글에서 많은 것을 얘기해주고 있다. 블러거 zena99는 안심할 수 있는 물건을 사게 하는 것이 가장 중요하고, 사고 싶은 곳에서 자신이 필요한 때에 살 수 있게 해달라는 것이다. 더불어 대형마트 의무휴일제 보다 골목시장의 특성을 살리는 게 더 중요하다는 의견도 제시했다. 시사하는 바가 매우 크다.

다른 한 편의 사례는 매우 절박하다. 들어보자.

사례 3. 저의 즐거운 아침식사 돌려주세요~ (서울시 영등포구 구로동 김현정)

저는 구로디지털단지로 출퇴근하는 직장인이에요. 집도 회사 근처라 마을버스로 두 정거장 만 가면 회사에 도착할 수 있어요. 룰루랄라~♪♪

그래서 매일 아침 8시쯤 집에서 나와 마을버스 정류장 바로 앞에 있는 홈플러스익스프레스 점에서 매일 아침 먹을 빵이랑 우유 그리고 그날 먹을 간식을 사가지고 출근했어요. 그리고 때때로 마트에서 저렴하게 파는 과일과 과자를 사서 직장 동료들한테 나눠주며 인심도 쓰고, 아침 인사도 건네면서 즐거운 시간을 보내곤 했죠. 마트에선 10송이 달린 바나나를 2,700원이면 살 수 있고, 과자도 1+1 행사상품 사면 적은 금액으로도 부서 직원이 모두 나누어 먹을 만큼 많이 살 수 있었거든요^^

근데 어느 날부터 출근시간에 마트 문이 닫혀 있는 거예요. 영업시간이 오전 8시에서 10시로 변경되었대요. '.....!!!!.....흑흑......ㅠㅠ.....:.'

골목상권과 재래시장을 살리기 위한 영업규제라는데, 어떻게 그 시간에 재래시장에 들어서 출근을 하나요??!

그리고 같은 물건도 마트에서 사야 저렴하답니다. 골목에서 장사하시는 분만 서민이 아니라 저도 한 푼이라도 아껴야 하는 붕급생활자 이거든요!!! 아무튼 마트 오전 영업시간이 10시로 늦춰진 이후로 저의 아침 값 부담률은 두 배로 뛰었고, 날마다 먹었던 과일 간식은 이제 못 먹은 지 오래 되었어요.

제발 오전 영업시간 규제를 철폐해서 저에게 즐거운 아침식사와 과일 간식시간을 돌려주세요!!!

위의 사례를 알고도 중소기업을 위해 영업시간을 무조건 10시부터 시작하게 해야 할까? 이 나라의 정책은 오직 거래관계자들만을 위한 정책인지 우리 모두에게 묻고 싶다. 마땅히 영업시간 제한은 폐지되어야 할 규제이다. 국민이 추구할 권리가 있는 행복생활권이다.

7. 중소기업들의 대형마트 영업시간 제한 요구는 소비자를 위해 노력하지 않겠다는 성숙하지 못한 요구이며 소비자 희생을 강요하는 규제이다.

대형마트가 그동안 빠른 속도로 확장하여 많은 재래시장 및 골목상권을 어려움을 겪었다는 얘기를 끊임없이 듣는다. 과연 그럴까? 중소기업들은 뼈까는 노력을 했건만 대자본을 가진 대형마트들 때문에 자신들이 한 없이 쇠퇴하고 있는 것일까? 누구를 탓하기 전에 먼저 자신의 경쟁력을 향상시켜 정정당당히 경쟁할 것을 주문하고 싶다. 왜냐하면 우리 소비자는 최고의 제품 및 서비스를 최고 가치로 제공받을 권리가 있으니까 하는 말이다.

백 번 양보해 중소기업들이 경쟁력을 가질 때까지 기다려줄 수 있다. 그러나 그것도 한시적으로 가능하다. 한 치의 미안함도 없이 일방적으로 자신들의 영업이 보호되어야 함을 요구하는 것은 소비자의 권리는 전혀 안중에도 없다는 것을 의미하는 매우 염치없는 행위로 볼 수밖에 없다.

기사를 이용하여 사례를 들어보자

사례4 : 대형마트 주말 의무휴업, 전통시장 매출증대에 효과 -> 그래서 소비자에게 계속 불편주어도 합당한 것인가?

(서울=연합뉴스 2014/07/27 meolakim@yna.co.kr) 유통팀 = 대형마트의 주말 의무휴업이 전통시장 매출에 상당한 영향을 미친다는 것이 카드사의 결제정보 분석을 통해 처음으로 확인됐다.

이에따라 대형마트의 주말 의무휴업이 전통시장 매출 증대 효과를 내지 못하고 소비자 불편만 초래한다는 의견을 수용해 지자체들이 속속 의무휴업일을 주말에서 주중으로 전환하는 상황에 대한 우려가 나오고 있다.

연합뉴스가 신한, KB, 현대 등 카드 3사의 협조를 받아 올해 상반기 신용카드 결제정보를 분석한 결과 대형마트가 의무휴업한 12주 가운데 9주에서 전통시장의 일요일 매출이 그 전주 일요일보다 늘어났다.

그 중에서도 5월 '황금연휴' 직후인 11일(-1.49%), 6월 징검다리 연휴 마지막날인 8일(-2.07%)을 제외하면, 일반적인 영업환경에서 대형마트 의무휴업일에 매출이 줄어든 것은 5월25일(-2.63%) 하루 뿐이다.

반면, 마트가 일요일에 영업한 13주 가운데 전통시장 매출이 줄어든 것은 10주, 오히려 매출이 늘어난 날은 3주였다.

마트가 영업했음에도 전통시장 매출이 늘어난 경우 중에는 징검다리 연휴를 앞둔 6월1일(4.47%) 등이 포함돼 있다.

이번 분석은 방대한 데이터 처리의 시간적 기술적 한계로 인해 계절성(1년 전과 비교)과 전통시장 결제의 상당부분을 차지하는 현금 거래를 반영하지 못한 한계를 안고 있다. 그러나 대형마트의 개점 여부에 따라 일요일 전통시장 매출이 영향을 받는다는 사실은 대체로 입증된 셈이다.

대형마트 휴무일에 전통시장 매출은 대체로 6~8%가량 늘었지만 최대 20% 이상 늘어난 경우도 있었다. 반대로 대형마트 개점일의 전통시장 매출 하락률은 4~6%선이었으며, 많게는 26%까지 줄어들기도 했다.

소상공인 단체는 대형마트의 주말 의무휴업이 전통시장 영업에 도움이 된다는 사실이 데이터 분석을 통해 입증된 만큼, 소비자불편을 이유로 규제를 풀려는 시도를 중단해야 한다고 목소리를 높였다. 최승재 소상공인연합회장은

"최근 대형마트 일요일 휴무제도에 대해 실효성이 없다는 주장이 있지만 이는 대기업의 입장일 뿐"이라며 "실제 데이터상으로 명백히 대형마트 일요일 휴무제에 따른 전통시장 매출 증가 효과가 입증되고 있다"고 말했다. 그는 이어 "대형마트가 일요일에 쉬면 미리 장을 보는 사람도 있지만 불가피하게 일요일에 장을 보는 소비자들은 시장이나 수퍼를 찾기 때문에 시장 매출이 상승하는 것"이라고 덧붙였다.

문제는 바로 이것이다. 소비자가 불편하더라도 전통시장 영업에 도움이 된다는 사실이 입증되었으니 현재의 규제를 지속하여야 한다는 논리는 성립하지 않는다. 소비자가 갈 수 밖에 없어 가는 것이 아니라 가고 싶어 가도록 만들어야 하는 책임이 중소상인들에게 있는 것이다. 불가피하게 가야 하는 사람은 하는 수 없이 가야한다면 이것은 강제로 동원하는 것이나 다름없고 이것을 공공연히 요구하는 것은 소비자의 불편은 생각하지 않고 자신들의 이익만은 챙겨야겠다는 매우 염치없는 일이 아닐 수 없다.

중소상인들의 대형마트 영업시간 제한 요구는 소비자를 위해 노력하지 않겠다는 성숙하지 못한 요구임과 동시에 자신들의 이익만 보호받겠다는 것으로, 철저히 소비자의 희생을 강요하는 제도이므로 폐지되어야 마땅한 규제이다.

8. 중소상인들은 먼저 소비자의 양해를 구했어야 했다.

재래시장 및 골목상권은 무슨 권리로 대형마트의 영업시간을 제한하여 소비자의 장보기 권리를 제한하려 하는가? 골목상권이 10시 이후에 영업을 하는 곳이 많지 않으며 편의점 형식을 제외하면 거의 없는 현실을 감안할 때 영업시간 제한은 늦은 시간에만 장보기가 가능한 소비자의 권리를 철저히 외면하는 규제가 될 것임은 확실하다.

중소상인들은 대형마트의 영업시간 제한을 요구하기 전에 먼저 소비자의 양해를 구했어야 했다. 모든 원인을 대형마트에게 돌리기에 소비자들은 이미 대형마트가 제공하는 상품구성 및 부대서비스에 익숙해졌다. 대

형마트 영업시간제한 규제는 소비자가 원하는 유통서비스를 법으로 중단시키고 중소기업의 이익만을 보호하고자 소비자가 원하지 않는 유통서비스를 강제하는 매우 질 낮은 규제다.

다음 사례는 중소기업들을 보호하겠다고 영업시간까지 규제한 결과가 중소기업들도 보호해주지 못하고 결국 다른 중소기업들도 어려움을 주는 양상으로 나타나고 있음을 보여주고 있다.

사례 5 : 대형마트 영업규제의 사회학

- > 정치인의 이미지 자극에 놀아나지 말아야

(<http://blog.chousn.com/noscum/7417796>)

미국계 대형할인점 코스트코는 항상 많은 이용객들로 혼잡하지만 요즘 양평점은 특히 더 하다. 4월부터 가해진 구청 규제로 영업시간이 아침 8시에서 10시로 단축되면서 개장과 동시에 손님이 물리는 병목 현상이 벌어진 탓이다.

양평점은 상대적으로 매장 크기가 협소하여 사람이 몰릴 경우 금방 난장판으로 변한다. 안전사고를 막기 위해 구역을 봉쇄하고 심지어 쇼핑 자제를 요청할 정도이다.

경쟁업체야 어이가 없겠지만 이용객 입장에서는 하여간 큰 불편을 겪고 있는 것이 사실이다.

코스트코 관계자도 아니면서 특정업소의 사정을 장황하게 설명하는 이유는 코스트코 양평점의 혼란이야말로 정치인의 포퓰리즘 시장개입이 야기하는 상황을 가장 단적으로 보여주기 때문이다.

구청 별로 영업시간 규제를 실시하는 것은 전통시장을 보호하기 위함이라 한다. 한달에 이틀씩 강제로 영업정지 시키다가 이제는 영업시간을 줄인 것이다.

위의 양평점을 예로 들면, 전적으로 차량에 의존하는 쇼핑패턴을 감안할 때, 이곳을 방문하는 이용자들 상당수가 영등포구 밖에서 그러니까 양평점 주변 상권 밖에서 오는 사람들이다. 근처에 전통시장이 있다 해도 매출에 영향을

주지 못한다는 의미다. (사실 취급하는 품목과 이용자구매기호가 완전히 다르기에 설령 바로 주변에서 온다 해도 주위 시장 상권에 교란을 미치지 못한다.)

결국 영등포구는 관내 전통시장에 도움도 주지 못하면서 엉뚱하게 외부 이용객들에게 괴로움만 가중시키고 있는 셈이다. 구청 관계자는, 비록 관외 지역에 사는 사람들이라도, 어쨌든 불편함이 증가되면 결과적으로 쇼핑을 중단시키는 효과가 있다고 판단할 수 있겠지만 양평점의 극심한 혼잡에도 불구하고 이용자 수는 전혀 감소하지 않고 있다.

연세대 연구팀의 조사에 따르면 대형마트 영업규제로 발생한 손실액의 약 20%만이 소상공인에게 돌아가고 있다. 나머지 80%는 대형마트 손실보다는 대부분 납품업자들 몫이다. 농민 어민 중소기업 등, 이들이 국가경제에서 차지하는 포션은 당연히 전통시장 상인들보다 훨씬 크다.

이 모두는 ‘서민’이라는 정체불명의 계급적 이미지를 자극해 표를 챙기려는 직업정치인들의 비열한 발상에서 비롯된 일이다.

조건상 ‘서민’에 해당하지만 ‘서민을 위한 정책’으로 언제나 가장 큰 피해를 보고 사실상 ‘적대세력’인 정치인들의 여론 조작에 흑해 오직 그들의 잇속 챙겨주기에 여념이 없는 이 불특정 다수의 성격은 심히 수수께끼다.

윗 글의 저자는 대형마트 영업규제가 결국 ‘서민’이라는 이미지를 자극해 자신의 이익을 챙기려는 정치인들의 비열한 발상에서 비롯된 것으로 통렬히 비판하고 있다. 과연 서민을 위한 정책이라고 하지만 제대로 대접을 받고 있는지 묻고 있다.

이제 재래시장 및 골목상권도 자신들만이 제공할 수 있는 특화된 상품과 서비스로 소비자에게 구매할 것을 주문한다. 소비자는 단순하다. 본인들에게 더 나은 상품에 가격을 포함하여 더 나은 서비스를 제공하는 곳으로 달려갈 준비가 되어 있는 집단이다. 이들은 누구편도 아니다. 아이들과 같아서 자신들이 원하는 바를 제공해주는 사업자에게 달려갈 뿐이다. 그들이 쉽게 달려가도록 모든 사업자여 노력하라. 그러면 우리는 그대들을 사랑해줄 것이다.

9. 어떻게 할 것인가?

(1) 대형마트 영업시간 제한규제를 폐지하고 진정한 경쟁정책을 펴라

유통산업의 혁신동기를 유발하지 못하여 그 발전을 저해하고 이해관계자 중 일부분인 재래시장 및 골목상권만 보호하는 현재의 대형마트 영업시간제한 규제는 소비자의 선택권을 철저히 박탈하고 납품업자 및 피고용인들의 생계를 위협하며 경제 전체의 효율성을 저해하는 것으로 폐지되어야 마땅하다.

대형마트 영업시간제한 규제를 폐지하여 모든 사업자간 정당한 경쟁을 펼칠 수 있도록 하라. 소비자의 장보기 선택권을 함부로 침해하지 말라

(2) 골목상권을 지원하는 정책을 실시하되 대형마트의 정상적인 영업활동을 막는 어떤 정책도 폐기하라

정부는 골목상권을 지원하되 경제 전체의 효율성은 떨어뜨리지 않는 방향으로 정책을 실시하여야 할 것이다. 즉, 골목상권이 경쟁력을 갖도록 지원정책의 방향을 잡아야 할 것이다. 골목상권을 지원하되 대형마트의 정상적인 영업활동을 막는 비효율적인 정책을 당장 폐지하여야 할 것이다. 이를 위해서는 골목상권이 대형마트의 효율성 중시 경영방향을 따라 잡는 지원정책이 아닌 골목상권 고유의 다양성, 즉 대형마트가 충족시킬 수 없는 다양성으로 획일화된 상품, 감성없는 인테리어 및 매장과는 다른 것으로 소비자를 끌어들이는 방향으로 지원정책을 펼쳐야 할 것이다.

정진욱·최윤정(2013)이 제시한 것처럼 대형마트가 취급하기 어려운 특화되고 전문화된 상품들을 판매하도록 지원하고, 교환이나 환불 등을 정부가 보증하는 방식으로 소비자의 신뢰를 구축하며, 공영주차장을 지원하는 등 소비자의 거래비용을 낮추는 정책을 폭넓게 시행한다면, 강제휴무제보다 훨씬 낮은 사회적 비용으로도 정책목표를 달성할 수 있을 것이다.

정부는 골목상권을 지원함과 동시에 대형마트의 영업시간을 제한하여 소비자로 하여금 장보기 자유를 박탈하여 소비자선택권을 철저히 무시하는 현재의 대형마트 영업시간 제한 규제를 하루빨리 폐지하라

(3) 중소상인 및 재래시장은 소비자에게 대형마트에서는 찾을 수 없는 다양함을제공하려 노력하라

재래시장 및 골목상권의 사업자들에게 부탁드립니다. 부디 대형마트에서는 도저히 제공할 수 없는 각종 다양하고 특화된 상품과 서비스로 경쟁력을 갖추어 소비자로 하여금 쇼핑의 즐거움을 맛볼 수 있도록 노력해주시기 바랍니다.

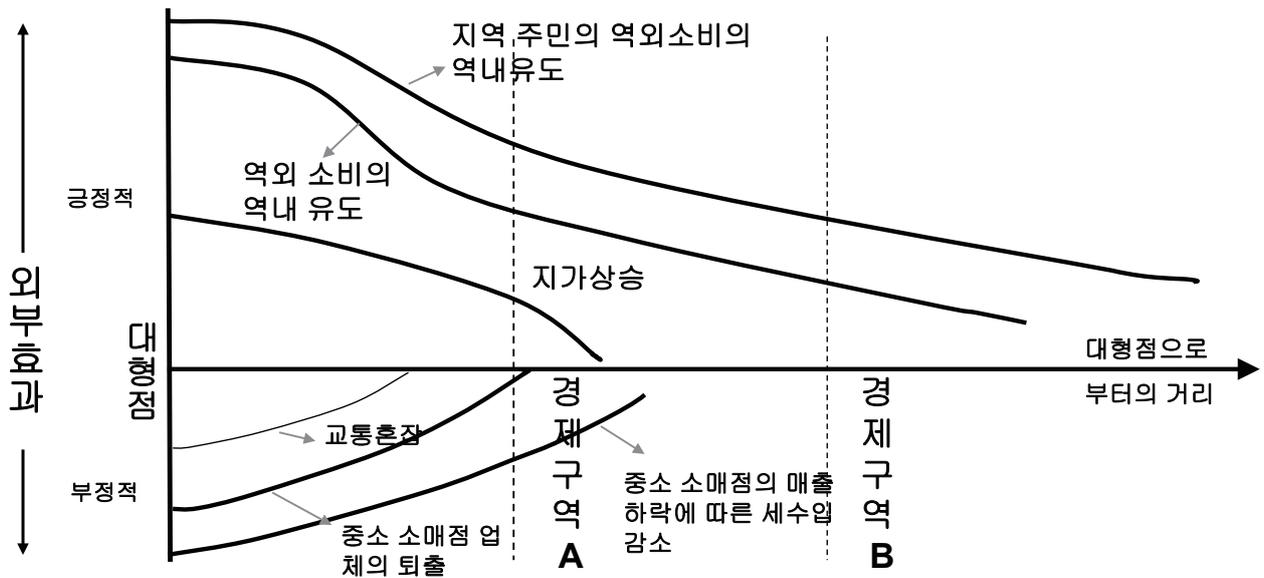
그렇게 노력하시면 소비자는 저절로 발길을 옮길 수 있음을 잊지 마시길 바랍니다. 우리는 항상 더 나은 가치를 제공하는 사업자에게 달려갈 준비가 되어 있습니다.

대형마트의 지역경제 기여도 제고 방안

2014.12.3.
승실대학교 안승호 교수
shahn@ssu.ac.kr

Table of Contents

- I. 지역경제에 대한 대형마트의 영향
- II. 지역경제 활성화의 과제
- III. 대형마트의 지역경제 기여도 제고 방안



시사점

- 부정적 외부효과보다 유동인구 증가 등으로 인한 긍정적 외부 효과가 지역 경제 발전의 큰 영향을 미침

산업발전 촉진

- ❖ 현대화된 유통체계(Supermarket Revolution)로 형성된 대량소비는 대량생산 단위를 가능케 하여 특정 산업의 개발을 견인하는 역할을 함.
- ❖ 유통과 물류분야에 고급기술의 활용을 진작시켜 기술수준을 심화시킴
- ❖ IT와 유통, 재무와 유통
- ❖ 선발 주자의 현대화의 성공사례가 후발 주자의 모방을 유도하고 점차 모든 분야에서 현대화됨.

공급자와의 Tensions와 갈등증가에 따른 긍정적 효과

- ❖ 유통산업이 Formal sector가 됨으로써 공식적인 납품절차, 계약체결, 공동운영 등을 통해 구매규모, 일관성, 품질, 비용, 촉진 행위에 대한 기준과 표준이 설정됨.
- ❖ 상품 공급자에게 일단은 큰 영향을 미치게 되고 공급체계의 consolidation을 통해 대규모 공급업자의 출현을 촉진시킴

조달체계의 현대화에 따른 효율성 향상과 가격하락 효과

- ❖ 조달체계(Procurement system)의 현대화의 정도 그리고 상품의 종류에 따라 가격 하락의 양상은 달라짐.
- ❖ 일시적이고 비 체계적인 조달체계에서 특화되고 전문화된 조달체계로 전환됨.
- ❖ 생산자와 직접 연계되어 효율성을 높이며 도매상의 마진을 줄이며 점포 대 점포간의 조달 체계로부터 중앙집중식 조달체계로 변화

소비활성화로 인한 소득유발효과

- ❖ 편의성 증가: 집에서부터 점포까지의 거리, 필요한 상품을 구매하기 위해 필요한 방문 횟수, 점포의 제품 다양성, 점포까지의 기회비용을 줄이기 위한 소비자의 역량과 점포의 운영시간, 제품의 확보 및 보관 능력 향상

4

제품에 대한 품질 및 안정성 증가

- ❖ Formal sector로서 법적 책임, 식품 유통기간 법규의 확실한 표적이 되며 이에 따라 제품에 대한 품질 및 안전성 개선하기 위해 노력함.
- ❖ Signaling을 통해 제품의 품질 및 안전성에 대한 소비자 확신을 증가시킴. 이러한 signaling이 대중소 간의 갈등을 유발하기도 함.

시장 안정화

- ❖ 소싱의 다각화와 체계화로 물가 안정화에 기여
- ❖ 무역확대에 따라 물가안정에 기여할 수 있음.
- ❖ 지속적이며 고품질의 안정적인 고용창출 효과가 있음.

5

1 과제

목 표

- 일정 규모 이하의 특정 중소점포나 전통시장을 보호하는 것이 아닌 지역경제 전체를 활성화하는 데에 기여해야 함.

주 제

- 도시경쟁력 제고와 혁신적 시각을 채택해야 할 것임.
- 현상을 고착화하는 규제의 관점에서 벗어나 새로운 환경변화에 적응하는 생태계 구성을 염두에 두어야 함.

방법론

- 대형마트의 긍정적 효과를 극대화
- 대형마트의 부정적 효과를 최소화
- 핵심 문제를 분명히 확인하고 이를 해결하는 데에 대규모 소매기업의 지원과 협조를 요청

2 혁신적 시각

분 류	규모의 이분법적 시각	기능 차별화적 시각
경쟁을 보는 관점	zero-sum game	고객 욕구에 보다 효율적으로 부합되기 위한 노력
머천다이징 성격	업종점	업태점
유통채널에서의 소매점의 역할	제조업체 → 도매상 → 소매점 → 생산체계 머천다이징	고객의 라이프 스타일 → 쇼핑 행태의 다양성에 소구 → 업태화 → 업태별 머천다이징
경쟁단위	점포간 경쟁	상권, 시스템간 경쟁
경영환경에 대한 태도	수동적 수용	능동적 적응
경쟁의 결과	매출과 이익률 하락	유기적 진화

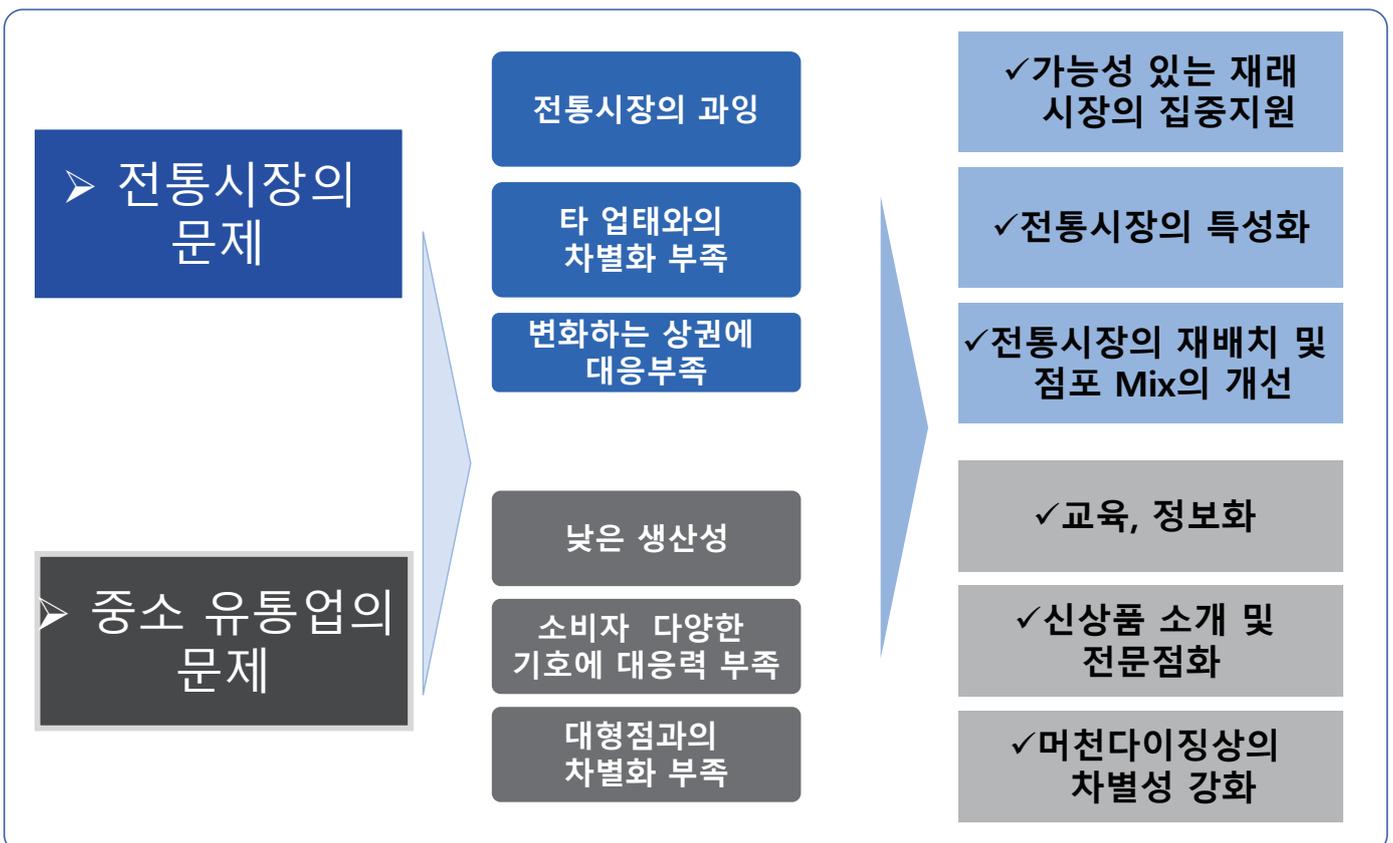
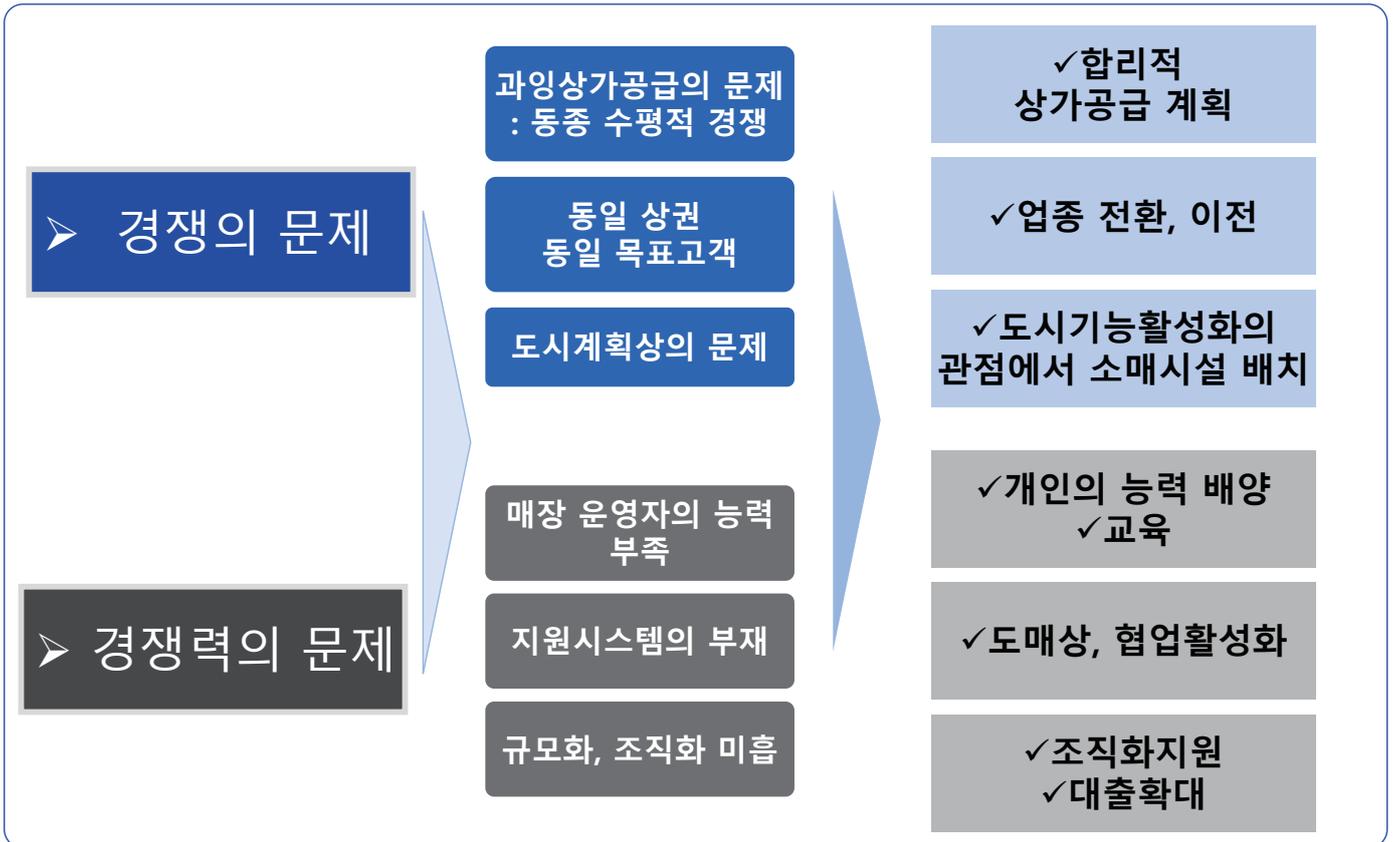
		소유형태	
		계획되지 못한 시설	계획된 시설
기능별, 목표 시장별 구분	근린 (Neighborhood)	전통적 재래시장, 구멍가게	쇼핑센터, 슈퍼마켓을 포함한 아파트 상가
	지역 (Community)	지역의 일반상가	대형 마트
	광역 (Regional)	공구점 전문상가, 대형농수산물 도매 중심 시장	동대문 의류전문점
	도시중심 (Metropolitan)	도시중심가 상가 (명동)	호텔이나 백화점이 운 영하는 쇼핑몰

❖ 경쟁의 문제 ? 혹은 경쟁력의 문제?

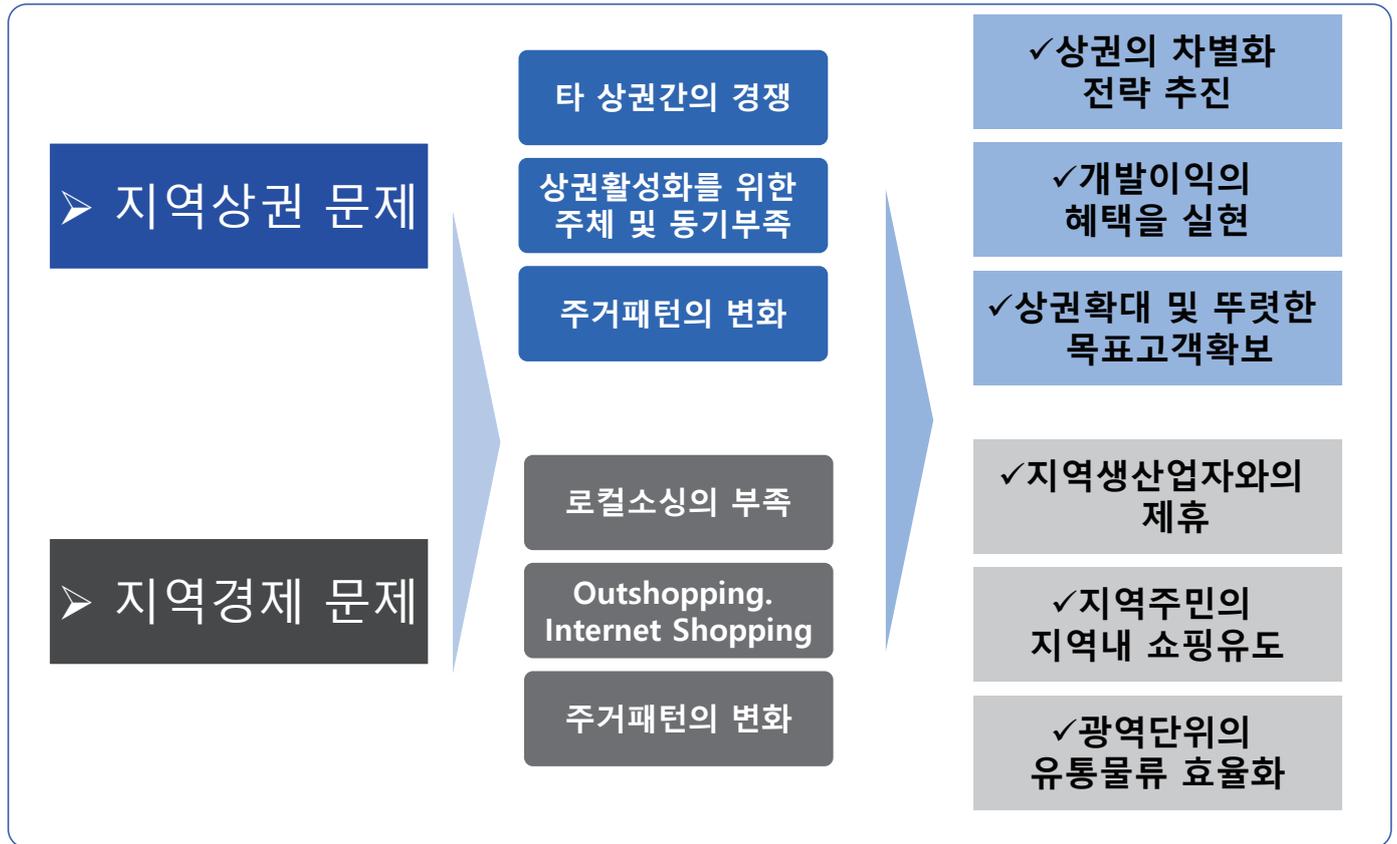
❖ 재래시장의 문제? 혹은 중소유통업문제?

❖ 중소유통업 문제? 혹은 지역상권 활성화 문제?

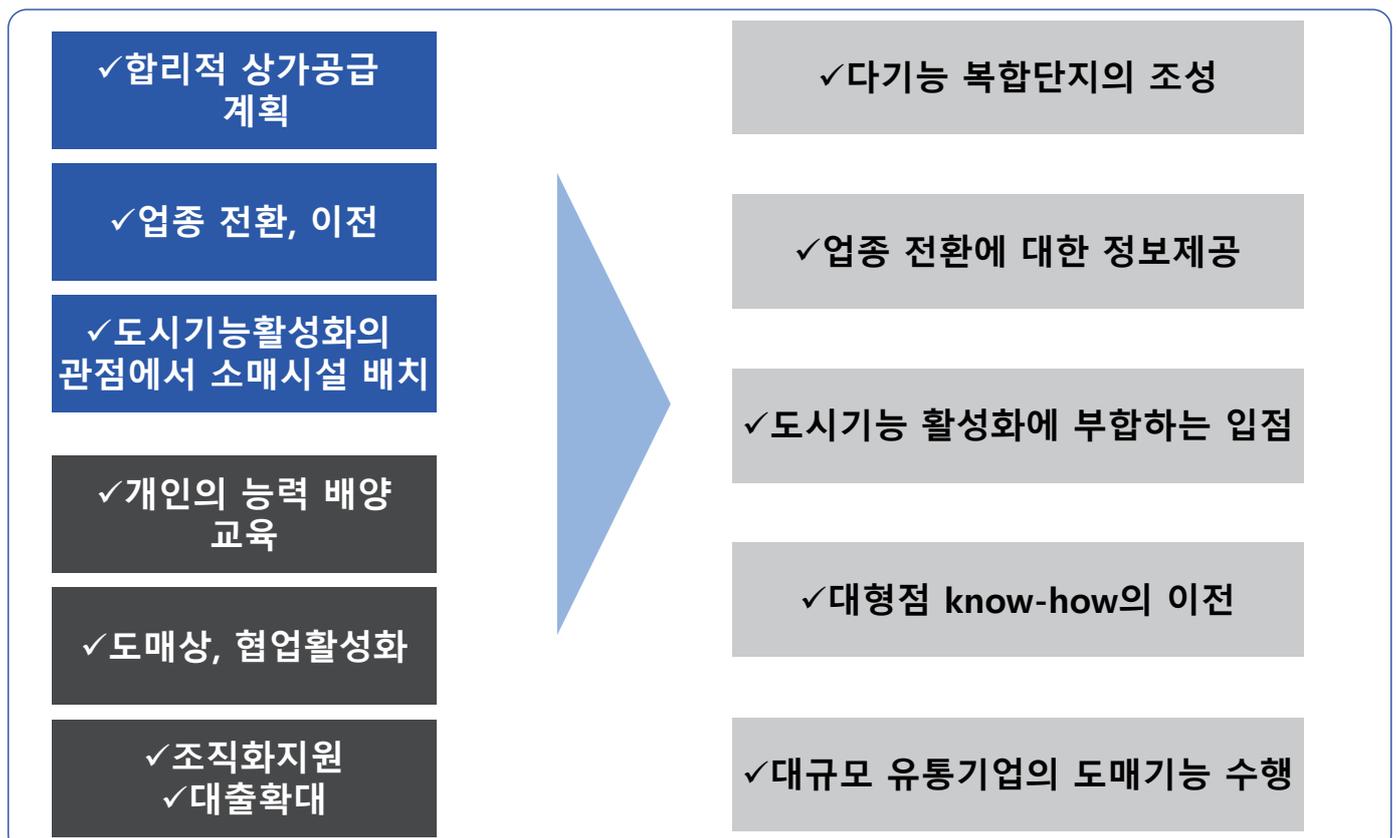
❖ 지역상권의 문제? 혹은 지역경제의 문제?

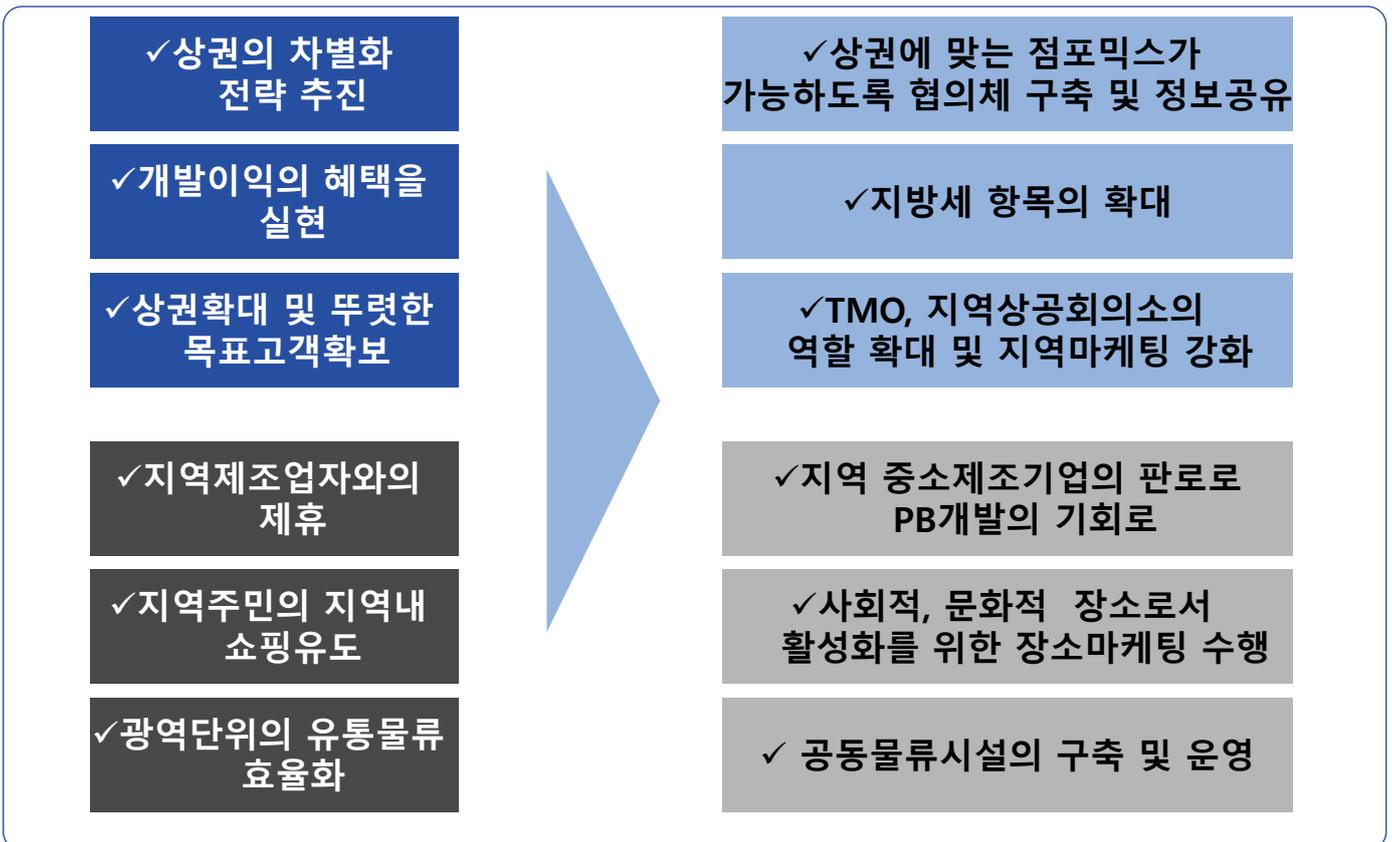
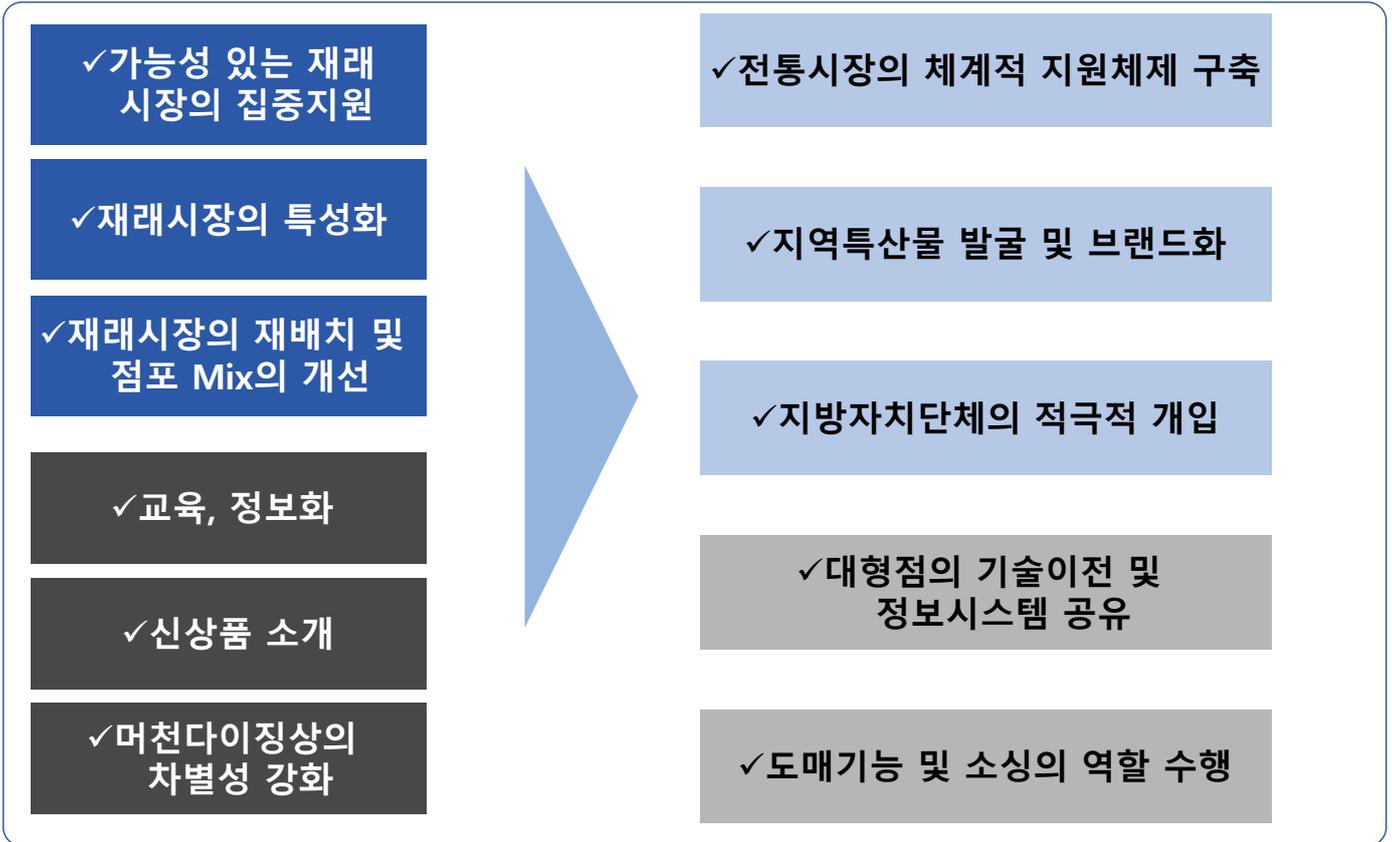


3 문제의 원인과 해결방안



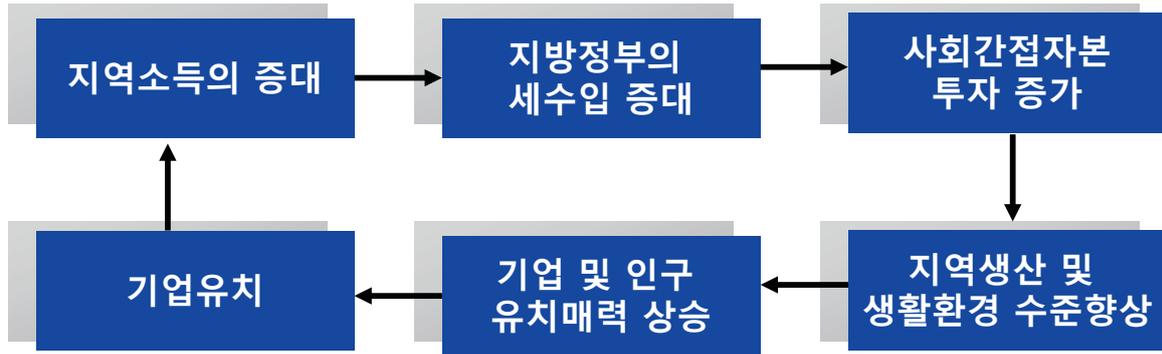
1 차별화와 경쟁력 제고를 지원





1 세수입기반확대

- 발전에 따른 세수입 기반의 연결고리 부재
- 소비 진작에 대한 지역의 동기 부재



1. 대형마트 현황

□ **출점현황** ('14.8월 기준, 출처 : 체인스토어협회)

- 전국 대형마트 점포수는 435개로 이마트 145개 → 홈플러스 139개 → 롯데마트 107개 → 농협 18개 → 코스트코 11개 → 기타 15개(메가마트, 탑마트 등)
- 지역별로는 경기도가 110개로 가장 많고 그 다음 서울, 부산 등 순서

< 대형마트 지역별 출점 현황 > (단위 : 개)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
'12	62	36	20	29	12	16	12	104	14	13	20	16	12	19	26	5	416
'13	64	36	20	29	12	15	12	107	16	12	22	16	12	23	28	5	429
'14.8	64	36	20	29	12	15	12	110	16	12	24	16	12	23	29	5	435

□ **대형마트 매출액 현황** (출처 : 통계청 소매업태별 판매액)

- 대형마트 '13년 매출액은 45.1조원으로 온라인 쇼핑에 이어 제2의 소매업 입지를 유지('13년 소매업 전체 매출액 353.5조원의 약 13%)

< 주요 대형마트별 매출 현황 > (단위 : 십억원)

업체	'11	'12	'13
이마트	10,657	10,939	10,780
홈플러스	8,887	8,622	9,051
롯데마트	6,239	6,351	6,126
코스트코	2,086	2,290	2,537

* 출처 : 전자공시시스템

□ **대형마트 매출 구성비**

- 농축수산물, 가공식품, 즉석조리식품 등 식품이 매출의 50% 이상을 차지

구분	농축수산물	가공식품	즉석조리식품	일상잡화	생활문화	의류/잡화	가전	계(%)
'11	20.3	21.4	13.6	15.6	12.0	9.3	8.0	100.0
'12	25.8	25.2	9.0	14.6	9.4	11.2	4.8	100.0

* 출처 : 유통업체연감

2. 정책방향 : 유통산업 자율적 상생·협력 문화 조성 및 확산

□ 유통산업 상생·협력 생태계 조성

- 지자체별로 구성·운영중인 “유통업상생발전협의회”의 내실 있는 운영을 통해 대형마트의 지역경제 기여 제고를 유도

< 유통산업상생발전협의회 >

- (소속) 특별자치시장, 시장, 군수, 구청장
- (구성) 회장(부시장·부군수·부구청장) 1명을 포함한 9명* 이내
* 대형유통기업 대표, 중소유통기업 대표, 소비자단체 대표 또는 주민단체 대표, 유통산업 분야 전문가, 협력업체·납품업체·농어업인 등 이해관계자, 과장급 공무원 등
- (개최주기) 분기별 1회 이상 개최를 원칙
- (역할) 대·중소유통기업간 상생협력 촉진, 공동조사 연구, 지역유통산업발전, 전통시장 또는 전통상점가 보존을 위한 협력 및 지원 등 대형유통기업과 지역 중소기업의 균형발전 협의

- 유통업계 이해당사자로 구성된 「유통산업연합회」를 활용하여 ‘지역특산물 매장 설치’ 등 대형마트의 상생·발전 모델 발굴 및 실행 독려

< 유통산업상생발전협의회 >

- (배경) 유통산업 내부 갈등현안을 이해당사자간 상시협의를 통해 해결하기 위하여 민간자율협의체 출범('13.3)
- (목적) 유통산업의 선진화, 이해당사자간 상생·협력 등 유통산업의 건전한 발전과 균형발전 기여
- (기능) 정책·제도 건의, 실태조사 및 연구, 대·중소 유통업계 및 유통·제조업체간 상생·협력 등
- (구성) 단체회원 7개 협회(대형유통 4개, 중소형유통 3개), 기업회원 8개 업체

□ 대·중소 유통 상생·협력 사업 홍보

- 대형마트 주차장·문화시설 등 시설물 개방, 중소유통 경영지도, 공동 관측행사 등 상생·협력 우수사례 발굴하고, 사례집 발간 등 홍보

대형마트와 협력업체 간 상생협력을 위한 정책방향 제언

1. 現 국내 유통시장 상황에 대한 개탄

대형마트와의 거래를 기반으로 우리 농산물을 직접 재배 유통하는 영농조합의 대표로서, 의무휴업을 강제하고 있는 작금의 현실이 개탄스럽습니다. 대기업의 무분별한 확장을 견제하고 우리 전통시장을 살리자는 그럴듯한 취지에서 강제화된 대형마트 영업규제가 소비자들의 권리 침해와 불편함은 물론 국가경제의 성장 발목을 잡고 있는 후퇴시키는 가장 직접적인 요인입니다.

실제로 의무휴업이 강제 시행된 지난 2년간 대형마트업계 매출 악화로 인해 우리 납품 중소기업, 농어민의 매출은 매년 약 2조원이라는 엄청난 금액이 감소하였습니다. 대형마트 강제휴무에 따른 안정적 판로의 축소! 값싼 수입 농산물의 무차별적 위협 등 2차, 3차 피해에 직면해 있으며 그 심각성은 향후 FTA등으로 더욱 가중될 것입니다. 다음의 자료에 나와있는 피해상황과 설문조사 결과를 참조하시기 바랍니다.

- 영업규제로 인한 대형마트업계 피해 현황

규제 내용	年매출 감소	고용 축소
월 2회 강제 휴무, 24시~10시 규제	3.2조원	10,894

- 대형마트 거래 농어민 매출 감소 현황

규제 내용	年매출 피해	감소율
월 2회 강제 휴무, 24시~10시 규제	6810억원	10.2%

- 대형마트 거래 중소협력업체 매출 감소

규제 내용	年매출 감소	감소율
월 2회 강제 휴무, 24시~10시 규제	1조3천억원	9.9%

- 대형마트 영업규제에 대한 소비자 설문조사 결과 현황

조사기관	규제 내용	찬성	반대
소비자 설문조사 (미디어리서치, 2.12)	매월 2일 강제휴무	33%	67%
경제전문가 설문조사 (문화일보, 7.2)	매월 2일 강제휴무	33%	63%
	매월 4회 강제휴무	11%	84%
소비자 설문조사 (TNS, 7.15)	매월 2일 강제휴무	19%	55%
	매월 4회 강제휴무	8%	81%

2. 대책 방안의 대전제

현 시점에서 우리 중소기업들이 안정적인 판로를 확보하고, 활발한 현장의 모습을 되찾기 위한 방안은 없는 것인지?

대중소기업 간 진정성을 가지고 자율적인 상생협력의 노력을 지속유지하는 것입니다.

그 간 정부 위주로 이루어지고 있던 상생협력의 정책들을 시장경제논리에 초점을 맞추어, 자율적으로 활성화 시켜 나가야 합니다.

대형마트 인프라, 하드웨어의 자본과 납품업체가 납품하는 소프트웨어의 상품이 유기적 결합의 하모니를 이루는것이 동반성장의 최선의 방안이자 상생이라 하겠습니다.

3. 대중소기업 간 한계점과 동반성장 사례

- 한계점

대형마트는 현재까지도 실적과 이익만을 추구하며 과거로부터의 관행에서 벗어나지 못하고 있습니다.

직원들의 사물함을 뒤진다거나 노조 와해 시도, 경품권 조작 등 보여주기 위한 식의 갑을관계 등.

위의 사례들은 단적으로 조직구성원의 가족관계의 인식결여, 소비자 우

롱, 말로만의 “을” 시늉등의 한계성을 내포하고 있는 단면인데 과연 납품업체들과의 동반성장, 상생 관계를 인지하고 있는지? 의지는 있는지? 한계점이라 하겠습니다.

- 상생방안 사례

대형마트들이 공히 자의반 타의반 상관없이 지속적으로 추진하고 있는 “로컬푸드”는 지역경제 활성화와 더불어 지역사회의 사회적 기여도에서 높은 점수를 줄수있는 방안이라 하겠습니다.

이외에도 롯데마트가 추진하고 있는 상생브랜드를 통한 공동상품개발등은 상생방안의 대표적인 사례로 평가됩니다.

4. 대중소기업 間 상생 정책 제언

첫째, 대형마트에서는 “상생”의 투자를 지속하고, 확대 해야 합니다. 성과공유과제 발굴, 공동상품개발, 상생 자금지원, 임직원 교육 훈련 등 그간의 상생협력 프로그램을 안정적으로 유지하고, 새로운 상생 프로그램을 지속 발굴하고자 하는 노력이 필요합니다. 그리고 이런 프로그램들이 더 많은 협력사들이 그 가치를 공유할 수 있도록 확대, 발전 시켜 나가야 합니다.

둘째, 납품 협력사들도 대형마트의 “상생”의지에 진정성 있는 “협력의지” 로 답해야 합니다.

대형마트 강제휴무라는 현재의 어려움을 극복하고자 상호간의 긴밀한 협력체계 구축이 절실합니다.

납품 협력사들은 지금까지의 타성적인 수동적 자세에서 벗어나서 적극적인 협조자의 지위에서 양측이 상호간 이득이 성과를 창출할 때 상생의 파트너쉽이 완성될 것입니다.

셋째, 위의 두가지 방안은 정상적인 공정한 틀안에서 가능한것입니다. 가장 중요한 범정부, 정치권의 규제완화가 필수적으로 전제되어야만 합니다.

5. 맺음말

현 정부는 규제를 암덩어리로 규정했습니다. 유통산업발전법은 유통산업을 망친법인데 암덩어리가 아니라는 것인지?

정치권은 어느 한쪽의 형용귀절이 자신들의 표플리즘 단어에 부합되면 다른쪽이 죽든지 말든지 상관하지 않고 법을 만들고 책임은 지지 않습니다.

정부는 집단의 이익만 챙기려는 성가심에 더 이상 끌려가서는 안됩니다. 사업조정 방식이 타당한 것인지 규제가 또다른 규제를 만들고 있는것은 아닌지? 지원자금이 확대 재생산을 위한것인지 집단의 이기에 끌려 퍼주고 낭비만 한것인지? 지금이라도 바로 잡아야 할것입니다.

어느 한쪽에 치명상을 입히고 한쪽의 손을 들어주고는 사회적 합의를 남발하지는 않았는지?

유통법이 폐지되거나 개정되지 않고서는 “국가 경제의 경쟁력”, “6차산업”이니, “미래의 먹거리”, “FTA의 또다른 기회”니 하는 주장들은 의미 없는 것이라 하겠습니다.

더 늦기전에 유통법을 폐지하는 것이 상생을 위한 길이며, 국가 경제를 위해 애국하는 길입니다.

대형마트 의무휴업 해안을 찾자

대형유통업체의 의무휴업 관련 최근 언론보도를 보면 설문조사 결과를 제시하며 '재래시장 매출이 상승했다'는 보도와 '오히려 전체소비가 침체됐다'는 상반된 보도들이 나오고 있어 어떤 것을 신뢰해야 할지 결정이 어렵습니다.

이번 토론회에서는 이러한 주장들을 서로 들어보고 어떻게 나아가야 할지 함께 길을 찾아보는 시간이 되길 바래보는 마음으로 우리회는 의무휴업에 따른 산지의 농업법인의 현황과 의견을 전하고자 합니다.

의무휴업 시행이후 품목간 차이는 있겠지만 납품업체인 산지 농업법인들의 경우 매출이 10%정도 감소한 것으로 나타났습니다.

□ 표1-대형유통업체 영업규제에 따른 산지 생산조직 매출액 변화

(단위 : %)

구분	과일	채소	과채	수산	곡물 및 기타	전체
매출액	-8.1	-11.2	-14.3	-18.1	-4.3	-10.1

□ 표2-대형유통업체 영업규제에 따른 산지 생산자 조직 유형별 매출 증감률

(단위 : %)

구분	발주량	납품단가	매출액
농·수협	-6.1%	-1.1%	-7.1%
농업법인	-12.2%	-1.1%	-13.2%
전체	-9.1%	-1.1%	-10.1%

※ 자료: 대형유통업체 영업규제가 농수산업미치는 영향(신유통리서치 2013.12월, 신유통연구원)

특히 의무휴업이 평소 매출보다 1.5배정도 더 높은 주말에 시행되다 보니 그 피해는 더 크게 나타난 것으로 보여집니다.

생산 농업인 측면에서도 휴무일 기점으로 도매시장 흥수출하와 장기보관에 따른

신선도 저하로 농산물 가격하락을 초래하며 농업인의 실질적인 소득도 하락하는 결과를 가져왔습니다.

이는 결국 납품업체인 산지 법인들의 매출감소로 이어졌으며, 이로 인해 인력감축과 고정비 부담비율 증가 등 경영에 악영향을 미치고 있습니다.

한편 대형마트 의무휴업으로 대형마트와 거래하는 납품업체의 매출이 감소한 비율만큼 재래시장 소비가 증가했다기 보다는 소비를 포기하는 비율이 더 높아 전체적인 소비시장의 침체를 가중시켰다는게 산지의 입장입니다.

이는 결국 유통산업발전법의 본래 취지인 상생차원을 넘어 농업·농촌과 농업인에게는 생각지 않은 피해가 발생하고 있다고 여겨집니다. 이에 상호 상생을 할 수 있도록 지역상권은 물론 산지 납품 농업인도 보호될 수 있도록 해안을 찾는 노력이 필요할 것입니다.

대형마트 정책방향과 소비자

1. 대형마트 규제의 부정적/긍정적 측면

대형마트에 대한 규제가 실효성이 있느냐 하는 것은 당연히 이로 인해 국내 중소유통(골목상권)이 실제적인 매출 향상으로 연결이 되었느냐로 판단하여야 한다. 하지만 이와 동시에 장기적인 매출 향방의 바로미터로 생각해 봐야 할 점이 바로 국내 소비자들의 쇼핑트렌드와 구매니즈의 향방이다. 이는 미래지향적인 유통정책의 수립과 개선을 위한 중요한 근거가 될 수 있다.

최근 국내 소비 트렌드 특징을 살펴보면, 1~2인 가구가 주도하는 소량구매 및 근린형 소비, 스마트폰이나 PC로 구매하는 온라인/모바일 쇼핑, 그리고 대형 복합쇼핑몰에서 가족이나 연인과 쇼핑하고 놀기도 하는 몰링(malling) 소비, 그리고 고가와 저가로 명확히 구분되는 소비양극화 등을 들 수 있다. 젊은 세대, 맞벌이, 도시형 생활 등의 새로운 라이프스타일과 소비패턴이 정착되면서 미래의 소비자들은 보다 혁신적이고 새로운 컨셉의 쇼핑공간과 유통업태를 요구하고 있다. 물론 이와 동시에 고령화 시대를 맞이하면서 실버세대들은 여전히 전통적인 쇼핑형태를 선호하기도 한다. 즉 대형마트 이든 전통시장이든 이러한 현재와 미래의 소비자들의 욕구와 필요를 충족시켜 줄 수 있느냐가 향후 진정한 생존경쟁의 분수령이 될 것은 자명하다.

최근 규제 덕에 전통시장이 성장하고 있다고 지적하는 분들도 있고 그 반대의 주장을 하는 전문가들도 있다. 하지만 실제 소매유통시장의 매출 추

이를 살펴보면 오프라인 유통업체들은 전반적으로 마이너스 성장을 하고 있는 반면, 온라인과 모바일 쇼핑은 대폭적인 증가세를 나타내고 있다(물론 오프라인 중에서도 편의점 같은 업태는 비교적 높은 성장율을 보이고는 있으며, 온라인에서도 전통적인 인터넷쇼핑 등은 성장율이 낮아지고는 있다). 이는 소비자들이 새로운 구매채널로 온라인과 모바일 같은 새로운 구매채널을 선택하고 있다는 것을 의미하며, 이는 오프라인 유통업태 전체(대형마트 + 전통시장)에 상당한 위협으로 다가오고 있다. 앞으로는 대형마트 vs 전통시장의 경쟁구도가 아니라 온라인/모바일 vs 오프라인의 경쟁구도로 보는 것이 더 현실적일 지도 모르겠다.

유통업태간 경쟁을 논쟁하는 사이에 소비자들은 온라인과 모바일로 이동하고 있는 것이다!

대형마트에 대한 규제는 사실 선택의 자유라는 '소비자주권 원칙'을 침해할 소지가 다분히 있다. 실제 대형마트에 대한 영업시간과 품목제한 등은 소비자의 선택을 전환시키는 게 골자이지만, 정작 소비자가 원하는 장소와 품목을 선택하게 하는 권리에 대한 배려는 빠져있기 때문이다. 개별 소비자의 만족 증대를 목표로 하는 소비자주권의 원칙에서 볼 때 '영업시간과 판매품목 제한' 등은 소비자의 선택권을 제한하는 것이 분명하다. 물론 경제적 약자인 중소유통과 골목상권의 경쟁력 강화를 위한 임시적 조치라고는 하지만 문제는 과연 그러한 효과들이 나타나고 있는지에 대한 측정과 평가가 제대로 되고 있지 못하는 사이에 소비자들의 불편과 희생이 커지고 있다는 측면을 간과할 수는 없다. 더욱 중요한 것은 중소유통과 골목상권의 실제적인 경쟁력이 현재 나아지고 있느냐 하는 문제일 것이다.

2. 전통시장 등 골목상권이 가지는 쇼핑적 가치

대형유통이 소비자에게 다양한 가치와 편의성을 제공하지만, 중소유통(골목상권)은 대형 유통매장과는 또다른 쇼핑의 즐거움과 경험과 유익을 제공하는 측면이 있다. 그 이유는 근접성, 편리성, 진귀성(차별성), 경제성 등으로 대변되는 골목상권만의 독특한 쇼핑적 가치가 존재하기 때문이다. 실제 소비자들은 대형 쇼핑 공간 내지 교외에 있는 쇼핑몰 등에서는 누릴 수 없는 독특하고 다양한 쇼핑적인 가치를 전통시장이나 골목상권에서 누리는 것을 원한다. 특히 최근에 근거리 쇼핑에 대한 선호가 증가하고 소량구매의 쇼핑문화가 확산되면서 중소유통이 가지는 쇼핑적 가치가 새롭게 부각되고 있기도 하다.

(중소유통은 산업화 과정을 거치면서 양호한 집적 위치에 발달해 높은 접근성을 가지고 있다. 재래시장은 지역의 특산물 등 대형유통에서 볼 수 없는 다양하고 차별화된 품목이 존재한다. 중소유통이나 재래시장은 백화점이나 대형마트에서 취급하지 않는 다양한 상품과 특산품을 취급함으로써 차별성을 가진다)

Morales et al.(1995)은 시카고의 유명한 전통 상점거리인 맥스웰스트리트(Maxwell street)의 독특함의 원인으로 저렴한 가격, 자유로운 출입, 탁월한 근접성, 그리고 전통을 간직하는 역사성 등을 지적하면서, 맥스웰스트리트의 거래 물품들은 엄청난 다양성을 지니고 있고, 또한 과거로부터 미래를 연결하는 하나의 통로, 즉 문화의 교류장소가 되고 있다고 설명하였다.

이러한 결과들에서 우리는 중소유통은 대형유통이 가지는 쇼핑적 가치와는

또다른 차별적인 가치를 가지고 있음을 알 수 있으며 이는 단순한 쇼핑적 가치를 넘어 문화관광적 가치와 사회공동체적 가치로까지 확장될 수 있음을 인식할 필요가 있다.

즉 다시말해 중소유통(골목상권)은 한국만의 독특한 유통공간으로서 단순한 쇼핑 공간의 개념을 넘어서 문화, 관광, 공동체, 역사, 전통의 다양한 의미와 전통을 이어가는 공간이다. 소비자들은 이 곳을 통해서 우리의 과거를 이해하고 독특성과 진귀성을 누리며, 또 외국인과 방문객들은 이 곳을 통해서 한국을 이해하고 경험할 수 있다.

3. 소결론

대형마트에 대한 규제 정책이 재래시장 활성화에 촉매 역할을 할 수는 있지만, 근본적인 해결책은 될 수 없다. 규제책을 강화하는 것에 정책의 초점을 맞추는 것보다는 재래시장의 근원적인 경쟁력을 강화하는 방향으로 정책을 추진해 가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 현재와 미래의 소비자들의 향방을 예의주시하고 이에 걸맞는 쇼핑공간과 유통기능을 가질 수 있도록 변화시키는 데 주력해야 한다.

이승창 한국항공대 경영학과 교수는 “규제책이 재래시장 활성화에 촉매 역할을 할 수는 있지만 근본적인 해결책은 될 수 없다”고 진단한다. 그는 이어 “이 같은 상황에서 더 많은 규제책은 무용지물이다”며 “재래시장이 대형마트와 다른 매력의 유통 매체로 자립할 수 있도록 지원책을 늘리는 것이 더 시급하다”고 밝혔다.

유통산업에 대한 정책은 반드시 소비자 후생을 고려해야 한다. 사실 업계 내 상생과 협력이 되더라도 소비자 후생과 관련이 없거나 역행해서는 곤란하다. 이를 위해 유통 관점에서의 소비자후생 지수의 개발이 필요하다. 대

형마트 규제 또는 신업태 도입시 찬반 양론 등이 존재할 경우 소비자후생에 대한 타당한 분석과 판단이 필요하다. 예를들어 최근 이케아라는 가구 카테고리킬러가 오픈 하였는데 언론이나 전문가들은 기존 유통업체와 제조업체에 미치는 영향은 많이 지적하지만, 소비자관점에서의 장기적인 득실 등은 제대로 분석을 안한다.

시장 독과점은 우리 모두가 경계해야 할 일이다. 슈퍼갑의 논리에 시장이 일방적으로 끌려가게 되기 때문이다. 이는 현상을 지나치게 과장되게 표현한 것이 아니다. 선진국들이 작은 가게를 보호하는 정책을 쓰는 이유를 곰곰이 새겨봐야 한다. 골목상권 보호가 곧 사회적 비용을 절감하는 방편이란 사실을 그들은 알고 있기 때문이다. 하지만 이러한 공급자 위주의 경제 논리에 집중하는 사이에 그보다 훨씬 빠른 속도로 소비자들이 변하고 있다는 점을 명심해야 한다(해외 직구족의 최근 증가세 참조). 국가간 경계가 허물어지고 있는 유통시장에서 결국 해답은 소비자에게 있다.

대형마트 정책방향의 법리적 검토



이 헌 변호사
시민과 함께하는 변호사들

대형마트 정책의 법리적 검토

대형마트의 영업규제를 명문화하고 있는 유통산업발전법의 입법목적은 “유통산업의 효율적인 진흥과 균형 있는 발전을 꾀하고, 건전한 상거래질서를 세움으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하고(제1조), 이 입법 목적을 달성하기 위한 정부의 유통산업시책 기본방향으로서 ‘유통산업에서의 소비자 편익의 증진’ 등의 시책을 마련해야 한다고 규정하고 있다(제3조).

2013. 1. 23. 개정된 대형마트의 영업규제에 관한 유통산업발전법 제 12조의2는 지방자치단체장은 ‘건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소기업의 상생발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우’ 대형마트 등에 대하여 영업시간 제한을 명하거나 의무휴업일을 지정하여 의무휴업을 명할 수 있도록 규정하고 있다. 그 개정 이유는 ‘대·중소유통업의 상생발전 및 지역상권의 활성화와 대규모점포 등 종사 근로자의 건강권 보호 등을 도모하려는 것’이라고 한다.

현행 유통산업발전법에서 정하는 대형마트의 규제에 관한 관계조항에서 소비자 보호나 소비자 편익의 증진에 관하여 전혀 언급이 없는 것은 같은 법의 입법목적이나 유통산업시책의 기본방향의 관계조항과 부합하지 아니한다고 할 것이다.

대형마트의 규제로 직접 침해를 받게 된 대형마트측이 제기한 헌법소원에서 헌법재판소는 “대형마트의 영업시간 제한 및 의무휴업에 관한 유통산업발전법은 해당 지자체에서 구체적인 처분을 하여야 그 기본권 침해가 발생하는 것이므로 이 법률 조항에 의한 기본권 침해의 직접성이 없다고 하여 부적법 각하한다”고 결정하였다(2012헌마162).

지자체의 조례 취소나 무효를 구하는 소송에서 법원은 “헌법상 원칙에 따라 대형마트의 영업 자유는 지역경제의 균형 발전이나 중소기업의 보호를 위해 제한될 수 있다. 새벽 0시부터 오전 8시까지 영업을

제한하고, 매월 2회 이내의 의무휴업일을 정한 것은 대형마트와 중소기업의 상생발전을 도모한 조치로 보이는 만큼 지자체의 처분이 법익의 균형성을 상실했다고 볼 수 없다.”는 판결을 선고하고 있다. 이러한 법원의 판결에는 소비자의 보호나 편익에 관한 검토가 나타나 있지 아니하였다.

대한민국의 경제질서에 관하여 헌법 제119조 제2항은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 관하여 헌법재판소는 “국가적 규제와 조정은 보충의 원칙에 입각하여 어디까지나 자본주의 내지 시장경제질서의 기초라고 할 수 있는 사유재산제도와 아울러 경제행위에 대한 사적 자치의 원칙이 존중되는 범위 내에서 허용될 뿐이다”고 판단하였다(88헌가13).

대형마트의 영업규제에 대하여 시장경제질서에 있어 경제행위에 대한 사적 자치의 원칙을 존중하여야 하는 헌법상 경제질서의 일반원칙에서 벗어나 예외적으로 허용되는 국가의 경제에 관한 규제를 일반화하였다는 비판이 제기될 수 있다. 대형마트의 영업규제를 실시한 이후 각종 조사결과에 의하면, 대형마트의 매출 감소는 재래시장과 동네상권의 매출 증대 효과로 전환되지 않은 것으로 나타났다고 한다. 오히려 대형마트의 매출 감소는 대형마트 내에 입주한 상인과 대형마트에 납품하는 농어민 및 중소기업에게 연쇄적인 피해를 야기하는 등 대형마트의 규제에 의한 실효성 보다는 도리어 부작용만 발생하고 있다고 한다.

대형마트의 영업규제는 그 규제에 따른 이해관계자를 오로지 대형마트와 전통시장 및 골목상권으로만 이분화함으로써 대형마트 입주상인과 납품 농어민, 중소기업 등 관련 피해자들의 입장을 고려하지 아니하였다는 비판도 받고 있다. 더욱이 대형마트의 규제 강화로 인하여 대형마트에서 물품을 구매하는 소비자의 권리가 중대하게 침해되는 것

이 불가피한데도, 그 개정 과정에서 소비자의 보호나 편익 등을 전혀 고려하지 아니하였음은 부인할 수 없는 일이다.

‘소비자기본권’은 헌법에 열거되지 않지만, 인간다운 생활을 영위하기 위하여 공정한 가격으로 양질의 상품과 용역을 적절한 유통구조를 통해 적절한 시기에 구입하거나 사용할 수 있는 헌법상 권리이고, 소비자기본법에서 ‘소비자의 기본적 권리’에 관하여 규정하고 있다(제4조). 헌법재판소는 “소비자는 물품 및 용역의 구입·사용에 있어서 거래의 상대방, 구입장소, 가격, 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리를 가진다. 소비자가 자신의 의사에 따라 자유롭게 상품을 선택하는 것을 제약되는 경우 소비자의 행복추구권에서 파생되는 자기결정권도 제한된다”고 판단하였고(96헌가18), 소비자의 피해를 헌법상 보장된 기본권의 직접 침해로 인정하고 있다(2008헌마419).

헌법 제124조는 “국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다”고 규정한다. 이에 관하여 헌법재판소는 “헌법이 보장하는 소비자보호운동이란 ‘공정한 가격으로 양질의 상품 또는 용역을 적절한 유통구조를 통해 적절한 시기에 안전하게 구입하거나 사용한 소비자의 제반 권익을 증진할 목적으로 이루어지는 구체적 활동’을 말한다”고 판단하였다(2010헌마54).

한국규제학회는 19대 국회의 규제 의원입법 중 대형마트의 영업규제를 실효성이 없고 소비자의 피해만 초래하는 최악의 규제로 선정한 바가 있고, 일본, 프랑스 등 과거에 대형마트의 영업을 제한하던 선진국가들도 소비자의 쇼핑할 권리, 근로자의 일할 권리 주장 등에 따라 최근 이를 폐지하거나 완화하는 추세에 있다고 한다.

경제민주화 구호에 사로잡힌 정치권이 일방적으로 추진하고 있는 대형마트의 영업규제로 대한민국의 소비자들은 원하는 시간에 편리한 장소에서 필요한 상품을 구매하는 자유를 본질적으로 침해당하였고, 특

정시간, 특정요일에는 대형마트에 가지말고 전통시장이나 골목상권에 가서 상품을 사라고 강요당하는 입장에 놓이게 되었다.

게다가 대한민국의 소비자들은 대형마트 규제 이외에도 정치적 논리에 따라 시행되는 단말기유통법, 도서정가제 등으로 헌법상 기본권인 소비자기본권이 외면당하고, 이른바 ‘호갱’을 면하지 못하는 지경에 이르렀다. 이제 소비자들은 헌법상 보장된 소비자기본권과 소비자보호운동으로서 소비자선택권을 스스로 지키기 위해 과거 외국의 실패사례를 답습하고 실효성도 없는 대형마트의 영업규제에 대하여 직접적인 개정 입법 청원 등의 입법참여나 헌법소원 제기, 조례의 폐지 청구 등으로 적극적인 소비자주권의 행사에 나서야 할 시기이다.

대형마트의 지역 상생협력 주요 현황 및 방향

1. 대형마트의 상생협력 활동 유형

대형마트는 크게 3가지 부문에서 상생협력 활동을 하고 있습니다.

수직적으로 협력업체 즉 납품업체와의 상생, 수평적으로는 중소 유통업체와의 상생 그리고 오늘 토론의 주제인 지역과의 상생협력입니다..

지역이라는 관점에서 대형마트는 지역사회, 지역경제 그리고 지역주민의 소비후생증진을 위한 역할 및 기능을 하고 있습니다.

가. 지역사회 공헌

먼저 지역사회 기여나 공헌을 위해 도서관 건립이나, 문화강좌 프로그램 운영 등을 통해 지역주민의 복지문화를 지원하고 있고, 불우이웃이나, 독거노인 돕기 등 지역사회의 소외계층을 위한 지원사업을 하고 있습니다. 지역사회를 위한 공헌 활동은 기업의 사회적 책임 측면에서 아주 다양하게 추진되고 있습니다.

가. 지역사회 공헌

먼저 지역사회 기여나 공헌을 위해 도서관 건립이나, 문화강좌 프로그램 운영 등을 통해 지역주민의 복지문화를 지원하고 있고, 불우이웃이나, 독거노인 돕기 등 지역사회의 소외계층을 위한 지원사업을 하고 있습니다. 지역사회를 위한 공헌 활동은 기업의 사회적 책임 측면에서 아주 다양하게 추진되고 있습니다.

나. 지역경제 협력

두번째로 지역경제라는 측면에서, 대형마트는 고용인원 중 90%이상을 현지 주민으로 충원하고 있고, 경우에 따라서는 지역 소상공인을 대형마트 임대매장에 우선적으로 입점시키고 있습니다.

다. 소비자후생 증진

세번째로 지역주민 즉 소비자 관점에서 볼 때, 지역의 소비자 물가인하, 쇼핑 편의, 안전한 상품제공 등을 통해 소비자 후생증진에 기여하고 있습니다.

2. 지역경제 상생협력을 위한 방향 및 주요 형태

중요한 것은 대형마트는 생산자의 상품을 소비자에게 효율적으로 연결시키는 가교역할이 중심 기능입니다.. 따라서 지역경제 발전을 위한 대형마트의 상생방향은 이러한 소매업의 중심기능과 연계되어 진행되는 것이 효과적일 것입니다. 간혹 일방적인 퍼주기식의 기여가 있는데, 이런 형태보다는 양방향으로 가치를 창출하는 상생방안이 현실적이고 미래지향적으로 발전될 수 있을 것입니다.

가. 지역내 생산품의 지역내 소비 촉진

지역에서 생산되는 농수축산물이 그 지역에서 소비될 수 있도록 하는 로컬푸드 판매를 예로 들 수 있습니다. 신선식품 등과 같은 먹거리의 이동거리를 최대한 줄여 신선도를 극대화함으로써 지역 생산자와 소비자에게 이익이 돌아가도록 하는 것으로, 이러한 장점 때문에 대형마트는 로컬푸드 판매를 최근 몇 년간 확대해왔고, 올해 말에는 대형마트 3사 기준으로 로컬푸드를 취급하는 점포가 약 200여개에 이를 것으로 예상하고 있습니다.

나. 지역 생산품의 지역외 판로 확대

대형마트는 전국에 걸쳐있는 판매망을 통해 지역의 우수중소기업제품이라든가 기타 지역 특산물의 판로를 확대하고 있습니다.

예를 들면 많은 지자체가 자기 지역 우수제품의 판로를 개척하기 위해 전시회 개최하는데, 대부분의 대형마트는 바이어를 파견하여 상담을 통해 판로개척을 지원하고 있습니다. 심지어 전통시장에서 특화된 제품을 상품화하여 대형마트에 입점시키기도 합니다.

특히 해외 네트워크를 가지고 있는 대형마트들은 국내 각 지역에서 생산된 우수상품이 해외에 진출할 수 있도록 교두보 역할도 하고 있습니다. 대형마트의 해외 점포 출점시에는 한국상품 판매코너를 설치하여 운영하고, 해외 현지에서 한국상품 박람회를 개최거나, 한국상품 판매기획전을 개최하기도 합니다.

물론 이러한 지역상품의 판로개척이나 판매확대를 위한 대형마트의 상생노력이 효과를 거두기 위해서, 제품 경쟁력이 있어야 하고, 지자체도

이러한 기업 육성을 위한 노력이 따라야 할 것입니다. 왜냐하면 대형마트의 노력이 있더라도 소비자로부터 외면 받으면 오래가지 못할 것이기 때문입니다.

안성시의 안성맞춤 브랜드 제품, 제주 은갈치, 횡성 한우 등 지역을 대표하는 상품이나 브랜드가 대표적인 사례라고 할 수 있습니다.

다. 지역 상생협력을 위한 제도적 장치

제도적으로는 유통산업발전법(제7조의5)에 따라 지자체가 유통업상생발전협의회를 구성할 수 있고, 이 협의회를 통해 지역유통산업 및 지역경제 발전을 논의할 수 있는데, 실제 지자체 관련 조례를 보면 대형마트의 고용, 지역상품 매입확대 등에 관한 사항을 논의할 수 있도록 명시하고 있습니다.

대형마트의 지역경제를 위한 상생은 그 지역의 특성에 맞게 협력방안이 모색되어야 하기 때문에 지자체와 대형마트간의 소통을 통한 상생프로그램 마련이 중요합니다.

3. 대형마트 업계의 주요 영업환경

대형마트 업계는 최근 어려운 경영환경에 처해 있습니다. 얼마전 우리 협회의 대형마트 주요 회원사 매출현황 조사결과를 보면, 기존점을 기준으로 규제가 없던 2011년 상반기에 비해 올 상반기 매출은 12.7%나 감소했고, 1차상품매출액은 같은 기간 대비 17.5%나 감소했습니다.

작년 대형마트 매출 약38조를 기준했을 대형마트의 1차상품 매출감소는 1조 3천 억으로 추산할 수 있습니다. 여기에 물가 상승률까지 감안하면 실제 매출감소폭은 더욱 커질 것으로 예상됩니다.

더욱 고민스러운 것은 근래에 온라인이나 모바일 쇼핑이 급성장 하고 있고, 아마존이나 알리바바와 같은 해외 거대 유통기업의 국내진출이 예상되고 있어 국내 유통산업의 지각변동까지 예고되고 있다는 것입니다.

4. 대형마트의 상생을 위한 노력 강화

대형마트 업계가 이렇게 어려운 상황이긴 하지만, 지역경제 활성화뿐만 아니라 중소유통과의 상생협력을 통해 보다 사랑 받는 기업이 되도록 하겠습니다.

지난해에는 유통산업연합회를 중심으로 상생MOU를 체결하여 추진하고 있고, 별도로 상생협약을 통해 전통시장내 어린이를 위한 희망장난감도서관 개관 지원이나 디자인 비닐봉투 지원 등 다양한 상생을 실천하고 있습니다.

마지막으로 지난 국감기간 중 이채익 의원님께서 “대형마트의 지역 사회 기여가 수도권에 편중되어 있어 개선이 필요하다”는 지적을 해주셨는데, 이에 대해서도 관심을 갖고 고민을 해서 지역 경제에 기여할 수 있도록 노력하겠습니다.

