

대형마트 · 기업형슈퍼마켓(SSM) 규제의 오해와 진실

소상공인시장진흥공단 조사연구부 선임연구원 I 홍충표

<요 약>

직장생활을 하는 김○○씨(여, 34세)는 3년차 맞벌이 부부이다. 평일에는 장보기가 어려워 주로 주말에 장보기를 하는 편이다. 그런데, 매월 2·4주째 일요일은 대형마트나 SSM이 쉬는 곳이 많아 불편함이 이만저만이 아니다. 김씨는 정부가 이렇게 대형마트·SSM을 규제하는 이유에 대해 잘 알지 못해 답답하기만 하다.

충남지역 천안, 아산 등 7곳 대형마트·SSM, 매월 2·4주째 의무휴업 및 영업시간 제한 오전 0시~오전 10시까지 실시

당진, 서산, 천안, 공주, 아산, 보령, 계룡 7개 지자체는 현재 의무휴업(매월 2·4주째 일요일)을, 논산, 홍성, 예산, 태안 4개 지자체는 자율휴업(2·4주째 수요일)을 실시하고 있다.

이와 함께 대형마트의 영업제한 시간이 2시간 늘어난다. 충남지역은 오는 4월 둘째 주부터 14개 대형마트와 39개 기업형 슈퍼마켓(SSM)의 영업제한 시간을 확대 시행할 계획이다. 골목상권 활성화와 전통시장 보호 등을 위한 조치이다. 이에 따라 영업제한 시간은 ‘오전 0시부터 오전 8시’에서 ‘오전 10시’까지로 늘어난다. 도는 현재 관련 행정절차를 진행 중에 있다. 앞서 충남지역은 관련 조례 개정을 완료하고, 20일 간의 행정예고 기간을 통해 이해당사자와 지역 주민들의 의견을 수렴할 예정이다.

대형마트·SSM 규제 어떻게 볼 것인가?

대형마트·SSM 규제에 찬성하는 전문가들은 대형 유통업체의 독과점이 가져올 피해를 막기 위한 선택이라고 주장한다. 대기업 집중 현상이 벌어지면 영세

상인들의 생계가 위협받게 될 것이라는 설명이다. 또한, 이들 전문가들은 ‘유통업체들의 구매력이 커지면서 협력업체들은 납품가격 인하의 압박에 시달리게 되고 소비자들의 선택권은 오히려 제한될 것’이라는 설득력 있는 주장을 한다.

한편, 대형마트의 의무휴업과 영업시간 제한에 반대하는 측의 주장은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째는 소비자의 선택권을 인위적으로 제한해 쇼핑에 불편을 끼친다는 것이다. 둘째는 대형마트 파견직 근로자들의 고용을 감소시킨다는 것이다. 셋째는 대형마트에 납품하는 협력업체들에 피해를 준다는 것이다. 전통시장과 골목상권을 활성화하는 효과는 적고, 소비자와 대형마트 관련 종사자들의 피해가 크다는 지적이다.

규제에 대한 올바른 판단은 결국 독자의 몫

우리나라는 기업 활동과 관련하여 많은 규제들이 있다. 정부의 정책대상은 모두가 해당된다. 대기업뿐만 아니라 중소기업, 소상공인도 규제의 대상이다. 이러한 규제들로 인해 기업활동을 저해한다는 지적도 있지만, 대부분 기업활동에 반(反)하거나 사회경제적으로 부정적 영향을 미치며, 계층 간의 갈등을 조장할 수 있는 것들이다. 대형마트·SSM 규제도 마찬가지다. 대형유통업체와 소상공인 간 갈등을 유발하는 요소가 많기 때문에 정부의 개입을 통해 갈등을 최소화하고자 하는 것이다.

서울에 위치한 중소기업체에서 직장생활을 하는 김○○씨(여, 34세)는 3년차 맞벌이 부부이다. 평일에는 장보기가 어려워 주로 주말에 장보기를 하는 편이다. 그런데, 매월 2·4주째 일요일은 대형마트나 SSM이 쉬는 곳이 많아 불편함이 이만저만이 아니다. 김씨는 정부가 이렇게 대형마트·SSM을 규제하는 이유에 대해 잘 알지 못해 답답하기만 하다.

충남지역 천안, 아산 등 7곳 대형마트·SSM, 매월 2·4주째 의무휴업 및 영업시간 제한 오전 0시~오전 10시까지 실시

소상공인시장진흥공단(‘14.2.28 기준, 내부자료)의 자료에 따르면, 전국의 229개 시·군·구 지방자치단체 가운데 173개 지방자치단체에서 의무휴업을 시행하고 있거

나, 자율휴업을 실시하고 있다. 연천, 청도, 영암, 곡성, 태안 등 5개 지역을 제외하면 사실상 모든 지역에서 실시되고 있다. 당진, 서산, 천안, 공주, 아산, 보령, 계룡 7개 지자체는 현재 의무휴업(매월 2·4주째 일요일)을, 논산, 홍성, 예산, 태안 4개 지자체는 자율휴업(2·4주째 수요일)을 실시하고 있다.

이와 함께 대형마트의 영업제한 시간이 2시간 늘어난다. 충남지역은 오는 4월 둘째 주부터 14개 대형마트와 39개 기업형 슈퍼마켓(SSM)의 영업제한 시간을 확대 시행할 계획이다. 골목상권 활성화와 전통시장 보호 등을 위한 조치이다. 이에 따라 영업제한 시간은 ‘오전 0시부터 오전 8시’에서 ‘오전 10시’까지로 늘어난다. 도는 현재 관련 행정절차를 진행 중에 있다. 앞서 충남지역은 관련 조례 개정을 완료하고, 20일 간의 행정예고 기간을 통해 이해당사자와 지역 주민들의 의견을 수렴할 예정이다.

최근 컨슈머워치(김진국 대표, 배재대 교수)는 대형마트 영업규제는 소비자의 회생을 강요하는 정책이라고 지적하고, 소비자의 선택권을 제한하는 정책에 대해 소비자운동을 벌일 것을 주장하고 있다. 또한, 대형 유통업체측은 대형마트의 규제가 전통시장과 골목상권을 활성화하는데 오히려 부정적 효과가 작용하고 있다고 주장하고 있는 반면, 전통시장 상인들은 매출 등이 증가한다는 상반된 견해를 주장한다. 대형유통업체·소상공인·소비자간 이해관계자들의 갈등이 더욱 심화되고 있다.

대형 유통업체 속속 입점에 상인들 ‘망연자실’

최근 이케아(IKEA)와 롯데 등 다국적 기업과 국내 대형 유통업체들이 잇따라 수도권 시장 공략에 나서면서 지역 소상공인들이 반발하고 있다. 이들은 거대 공룡의 물량 공세에 골목상권이 막다른 절벽으로 내몰렸다고 정부의 대책을 강력하게 호소하고 나섰다. 지난해 43조원의 매출을 올리고 전세계 42개국에 340여개 매장을 보유한 중저가 조립식 가구의 대명사인 이케아가 경기 광명시와 고양시에 직영점을 잇따라 준비하고 있다. 이케아의 광명·고양시 진출은 전국 47%의 가구 관련 종사자가 밀집돼 있는 경기도 가구산업에 직격탄이 될 것으로 예상하고 있다. 특히, 고양시에는 영세한 가구제조 및 유통업체 350여곳이 가구단지를 형성해 몰려 있어 이들에게 이케아 입점은 사실상 사형선고나 마찬가지라는 것이 업체들의 설명이다. 또 광명역 역세권에 롯데쇼핑이 패션아울렛을 포함한 복합쇼핑몰을

짓고 있는데, 이케아와 외국계 유통매장인 코스트코의 광명역 입점으로 이미 상당한 타격을 입은 지역 영세 상인들은 롯데쇼핑이 복합쇼핑몰을 짓는다는 소식에 생계를 걱정해야 하는 상황에 놓이게 됐다.

한편, 대형 유통업체측은 이들 지역에 진출함으로써 지역경제 활성화와 일자리 창출 등 긍정적인 요소들이 더 많다고 주장한다. 또한 보다 다양한 상품을 소비자들이 편안하고 쾌적한 쇼핑환경 속에서 선택할 수 있는 권리를 누릴 수 있고, 보다 많은 혜택을 볼 수 있다고 주장한다.

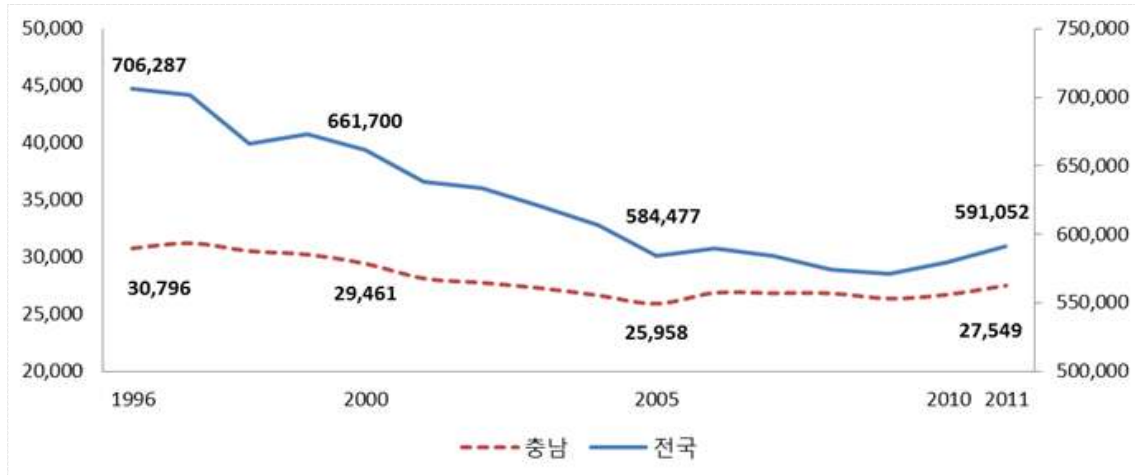
대형마트·SSM 규제 어떻게 볼 것인가?

대형마트·SSM 규제에 찬성하는 전문가들은 대형 유통업체의 독과점이 가져올 폐해를 막기 위한 선택이라고 주장한다. 대기업 집중 현상이 빚어지면 영세 상인들의 생계가 위협받게 될 것이라는 설명이다. 또한, 이들 전문가들은 ‘유통업체들의 구매력이 커지면서 협력업체들은 납품가격 인하의 압박에 시달리게 되고 소비자들의 선택권은 오히려 제한될 것’이라는 설득력 있는 주장을 한다.

대형마트와 SSM에 대해 의무휴업이 본격화되면서 그 효과에 대해 의문이 제기되고, 다시 한 번 포퓰리즘 정책이란 비난이 일고 있다. 그러나, 소비자의 혼란과 진입규제에 따른 기업활동 침해라는 이유로 정책 폐기를 주장하기 보다는 냉철히 그 본질이 무엇인지를 짚어볼 필요가 있다. 최근 종합소매업에서 백화점, 대형마트, 슈퍼마켓 등의 대형 소매업체의 집중화 현상은 더욱 심화되고 있다. 종합소매업 매출에서 대형 유통소매업체의 비중이 2005년 23.7조원에서 2013년 39.9조원으로 커졌다. 대형 소매업체의 종합소매업 유통시장 지배력이 크게 증가했음을 알 수 있다. 반대로, 전통시장은 점포수의 경우 36천개(15.1%)가 감소하였고, 시장당 일평균 매출액은 37.9%나 감소했다.

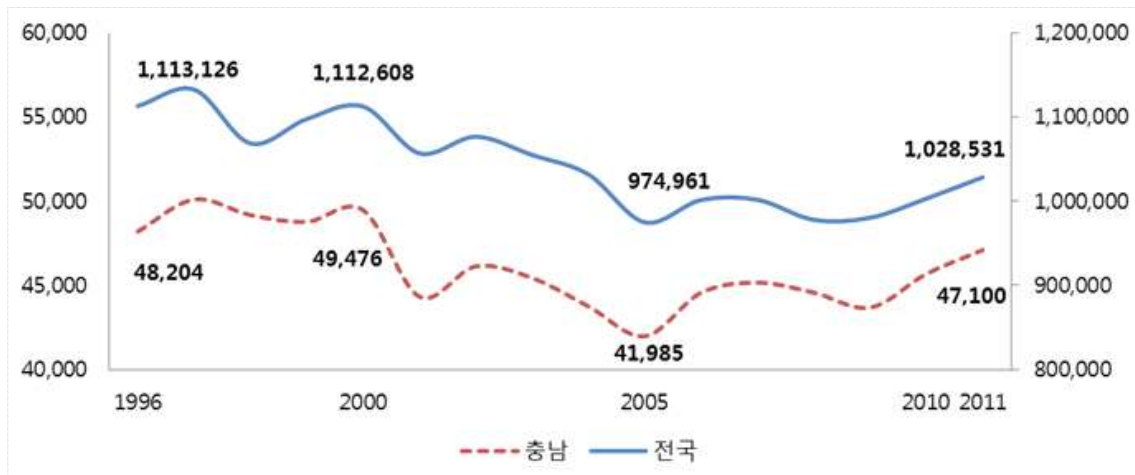
또한, 통계청 자료에 의하면 ‘96년 유통시장 개방 당시 5인 미만의 영세 소매업체가 706천개였으나, ’11년에는 591천개로 115천개(16.3%)의 소매업체가 사라졌고, 종사자 수 역시 82천명(7.4%)이 일자리를 잃은 것으로 나타났다.

<그림 1> 5인 미만 소매업 사업체수(개)



* 자료 : 통계청, 전국사업체조사(1996~2011)

<그림 2> 5인 미만 소매업 종사자수(명)



* 자료 : 통계청, 전국사업체조사(1996~2011)

결국, 대형 소매업체가 규모의 경제, 바잉파워 증대를 통해 시장지배력이 커질수록 대·중소유통업체간의 양극화를 가져와 다수 중소 소매업체들의 폐업이라는 결과로 이어질 가능성이 매우 높다. 이 결과 소매유통 시장은 독과점 구조가 될 것이며, 소수 대형 유통업체들의 과당경쟁으로 인한 과소비·충동구매 등 소비자 불이익이 초래될 가능성이 커진다. 궁극적으로 재벌중심의 유통산업 집중화는 제조업자와 농민, 소비자에게 부정적 영향을 초래할 것이다.

영업시간 제한과 의무 휴업일 규제는 영세 소매업체를 보호하는 목적만은 아니다. 소매업계 근로자들에 대한 휴식과 건강 등 근로복지와도 관련이 있다. 24시간, 1년 365일 영업에 대한 규제는 유통업체에 근무하는 근로자들의 과도한 노동시간

을 줄여주는 노동복지 차원에서도 반드시 필요하다.

우리는 글로벌 금융위기를 겪으면서 지나친 성장주의가 초래한 사회갈등과 경제적 불평등을 비난해 왔다. 양극화 해소와 사회공헌, 기득권의 포기를 요구하는 목소리가 커지면서 자본주의 4.0으로 대변되는 새로운 패러다임을 모색하고 있다. 오늘날 우리 사회가 요구하는 시대정신 중 하나가 경제민주화이다. 경제민주화는 재벌 대기업의 독과점 규제와 공정거래 확립과 함께 소상공인의 보호·육성으로 달성될 수 있다. 따라서 유통산업의 집중화 문제는 사회경제적으로 중요성이 크며, 사회적 균형발전 측면과 공정경쟁 측면에서 정부의 감시와 적절한 시장개입이 매우 중요하다고 할 수 있다. 프랑스를 비롯한 선진국들의 경우도 대형마트에 대한 영업제한 등 다양한 형태의 규제를 시행해 왔다. 일본의 경우 농공상 협력을 통한 비즈니스 모델 창출을 통해 소매점의 경쟁력을 강화하기 위한 적극적 정책도 펼치고 있다.

현재 시행되고 있는 대형마트 의무휴무제 재검토를 주장하는 것은 오히려 시장 실패를 조장하는 것이며, 소상공인의 문제는 생존권의 문제로 이의 해결 없이 경제민주화의 달성과 자본주의 시대로의 전환은 어렵다. 이에 자본 중시의 경쟁논리를 넘어 상생과 공존이라는 관점에서 휴무제를 이해할 필요가 있다.

한편, 대형마트의 의무휴업과 영업시간 제한에 반대하는 측의 주장은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째는 소비자의 선택권을 인위적으로 제한해 쇼핑에 불편을 끼친다는 것이다. 둘째는 대형마트 파견직 근로자들의 고용을 감소시킨다는 것이다. 셋째는 대형마트에 납품하는 협력업체들에 피해를 준다는 것이다. 전통시장과 골목상권을 활성화하는 효과는 적고, 소비자와 대형마트 관련 종사자들의 피해가 크다는 지적이다.

반대론자는 소비자들의 달라진 쇼핑행태를 전혀 고려하지 않은 정책임을 강조한다. 과거 주부들이 매일매일 그날 찬거리를 사가지고 왔다면, 요즘은 맞벌이 부부가 늘고 근무시간이 길어지면서 매일 쇼핑하기가 힘들어졌다는 것이다. 그 대신 주말에 대형마트에 들러 모든 것을 한꺼번에 구매하는 방식으로 바뀌었다는 것이다. 즉 소비자들의 니즈(Needs-필요)가 있어서 대형유통업체가 생겼는데 한번 바뀐 쇼핑행태를 규제로 바꾸겠다는 것은 불가능하다는 주장이다.

휴일에 대형마트가 쉰다고 해서 당장 전통시장을 찾는 소비자들은 많지 않다는 주장도 있다. 주말에 대형마트가 문을 닫으면 소비자들이 전통시장과 동네슈퍼를

이용하기보다 구매를 미루거나 쇼핑 횟수를 줄일 수 있다는 것이다. 결국 자유로운 쇼핑활동의 제약이 소비 위축을 초래해 내수경기에 타격을 가져올 수 있다는 주장이다. 또한, 이들은 이러한 규제가 중소기업의 판매 증가로 이어질지 의문을 제기하고 있다. 법적으로 쇼핑몰로 등록돼 의무휴업을 할 필요가 없는 주변 마트나 백화점에 고객이 몰려든다는 것이다. 또 최근에는 인터넷을 통한 구매가 늘어나 온라인 물이 반사이익을 보고 있다고 주장한다. 이에 대해 오픈마켓과 백화점, 홈쇼핑은 규제하지 않으면서 대형마트만 규제하는 것은 형평성에 어긋난다고 반발하고 있다.

대형마트에 납품하는 중소기업체의 고충이 커진다는 지적도 나온다. 특히, 반대론자들은 당일 매입과 판매, 폐기를 원칙으로 하는 농수축산물 같은 신선식품을 취급하는 협력업체의 피해가 클 것이라는 것이다. 즉, 선도(鮮度) 및 재고관리가 중요한 농수축산물은 거래량이 감소할 수밖에 없다는 주장이다.

또한 이들은 영업시간 축소와 의무휴업에 따라 잉여 근로자가 생기는 것도 또 다른 부작용이라고 보고 있다. 대형마트와 SSM 고용인력의 대다수는 판촉사원을 비롯해 단기아르바이트생, 주말 파트타임머, 주부 사원, 고령자층 인력인 것으로 알려졌다. 결국 의무휴업으로 근무시간이 단축되면, 대형마트는 이들의 수를 먼저 줄인다고 이들의 주장이다. 즉, 고용인력 감소를 부추길 수 있다는 이야기다. 반면, 대형마트와 SSM에 입점해 있는 식당, 옷가게, 안경점, 미용실, 식당, 약국 등 중소 자영업자들도 규제로 인해 피해를 보게 된다고 주장한다. 즉, 휴무에 맞춰 기존 인력을 재배치하고 점포운영에 필요한 인력을 최소화하는 과정에서 대형마트와 SSM이 창출해온 신규 고용이 위축될 가능성이 크다고 주장한다.

규제에 대한 올바른 판단은 결국 독자의 몫

우리나라는 기업 활동과 관련하여 많은 규제들이 있다. 정부의 정책대상은 모두가 해당된다. 대기업뿐만 아니라 중소기업, 소상공인도 규제의 대상이다. 이러한 규제들로 인해 기업활동을 저해한다는 지적도 있지만, 대부분 기업활동에 반(反)하거나 사회경제적으로 부정적 영향을 미치며, 계층 간의 갈등을 조장할 수 있는 것들이다. 대형마트·SSM 규제도 마찬가지다. 대형유통업체와 소상공인 갈등을 유발하는 요소가 많기 때문에 정부의 개입을 통해 갈등을 최소화하고자 하는 것이다.

우리나라 소상공인 사업체수는 283만개로 전체 사업체수 대비 87.9%를 차지하고 있으며, 종사자 수는 555만명(38.2%)에 이르는 우리경제의 실패줄과 같은 역할을 담당하고 있는 중요한 경제주체이다. 그 만큼 정부의 입장에선 소상공인들이 중요한 경제주체이고, 또한 이들 대다수가 서민경제를 이끄는 중심에 있기 때문에 배제할 수 없는 이유이기도 하다.

사실 규제에 대해 많은 대다수 국민, 소비자들이 올바른 판단을 하지 못한 채 오해를 하고 있거나 불편을 느끼고 있는 게 사실이다. 예컨대, 대형마트와 SSM 규제에 대한 찬성론자나 반대론자 모두 나름의 이유를 가지고 있고, 이들 모두 분명한 이유에서 서로 입장이 다를 뿐 전통시장과 골목상권, 대형마트 모두 성장과 발전을 기대하고 있을 것으로 여겨진다.

다만, 정부는 소상공인이 규제에 따른 보호에만 의존해 허약한 체질이 되지 않도록 중소유통업 보호를 위한 대형 유통업체 규제와 중소 유통업의 경쟁력 증대를 병행하는 정책을 수립하고 실천하는 것이 중요하며, 또한 시장의 공정성과 다양성을 추구하는 균형발전을 위해서는 유통시장의 경쟁을 합리적으로 제한하는 지침이 마련돼야 할 것으로 판단된다. 공정경쟁과 사회적 균형발전 측면에서 정부의 감시와 적절한 시장개입도 필요하다.

이에 대한 판단 역시 독자의 몫이다.