

서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인 지원과
유통분쟁에 관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1518호
나. 발 의 자 : 김지향 의원(찬성자 18명)
다. 발의일자 : 2024년 01월 23일
라. 회부일자 : 2024년 02월 07일

2. 제안이유

- 전통시장 활성화를 위해 대형마트에 대한 각종 규제가 도입되었으나 최근 소비 트렌드의 급변과 정보통신기술의 발전으로 온라인 플랫폼 기업의 비중이 확대되면서 대형마트의 매출이 감소하는 등 경영상의 위기가 가중되고 있음.
- 특히, 대형마트는 그 동안 주민들의 생활 편의성 제고와 지역의 고용 창출에 크게 기여했으나, 영업 부진으로 폐업이 이어지면서 지역상권 침체와 일자리 감소 등의 문제가 야기되고 있음.
- 이에 따라 최근 개최된 ‘국민과 함께하는 민생토론회’ (2024.1.22.)에서

대형마트 의무휴업일의 ‘공휴일 중 지정 원칙’ 철폐와 영업시간 외의 온라인 배송 허용을 발표함에 따라 서울시 조례에 이를 선제적으로 반영하고자 함.

3. 주요내용

가. 시장은 대형유통기업 등에 대한 영업시간 제한에서 온라인 배송을 제외하고, 이해당사자와의 합의를 거친 월 2회의 의무휴업일이 필요한 경우 서울시 전체에서 동일하게 지정될 수 있도록 구청장에게 권고할 수 있음(제12조제1항).

4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

가. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 시장으로 하여금 대형유통기업 등에 대해 온라인 배송을 제외한 영업시간 제한과 이해당사자와의 합의를 거쳐 월 2회의 의무휴업일을 지정하도록 하고 필요시 이를 서울시 전체에서 동일하게 적용될 수 있도록 구청장에게 권고하고자 발의됨.

나. 개정안의 입법 배경

- 유통시장 개방(1996년) 이후 우리나라의 유통산업은 세계 거대 유통기업의 국내 진출과 함께 국내 대기업을 중심으로 대형마트와 같은

대규모 점포로 급속히 재편되었음.

- 그러나 대규모 점포로 인한 자본의 골목상권 침투로 중소 유통업체의 경영 위기와 경쟁력 상실, 소비자 선택권 저해 등의 문제점이 발생하여 중소상인과 시민단체를 중심으로 대형마트에 대한 규제 강화의 필요성이 제기됨.
- 이후 ▶대·중소 유통업 상생발전, ▶지역상권 활성화, ▶대규모점포 등에 종사하는 근로자들의 건강권 보호를 위해 「유통산업발전법」에서 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 등에 관한 규제가 도입됨.
- 특히 「유통산업발전법」 개정(2012년 1월 시행)으로 대형마트 의무휴업 조항(제12조의2)이 신설됨에 따라 기초자치단체에서는 ‘0시~오전 10시까지 영업시간을 제한하고 매월 이틀을 의무휴업일(2·4주 일요일)로 지정해야 한다’는 내용의 조례를 제정하여 대형마트의 영업을 규제함.

〈 「유통산업발전법」의 영업시간 제한 주요 내용 〉

연도	주요 개정 내용
2012년	1차 유통산업발전법 개정 공포 ◦ 요건 : 특별자치시장, 시장 군수, 구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모 점포등과 중소유통업의 상생발전을 위해 필요하다고 인정하는 경우 ◦ 주요 내용 : 대규모점포 등의 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 - 영업시간 오후 11시부터 오전 8시까지 제한 - 의무휴업일 매월 1일 이상 2일 이내로 지정 ◦ 실효성 확보 방안 : 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정명령 위반 시 과태료(3천만원 이하) 부과

연도	주요 개정 내용
2013년	2차 유통산업발전법 개정 공포 ◦ 요건 : 특별자치시장, 시장 군수, 구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모 점포등과 중소기업의 상생발전을 위해 필요하다고 인정하는 경우 ◦ 주요 내용 : 대규모점포 등의 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 강화 - 영업시간 제한을 오전 0시부터 오전 10시까지로 확대 - 의무휴업일은 공휴일을 포함해 매월 2일로 지정 (이해당사자 합의에 의해 의무휴업일을 공휴일 아닌 날로 조정 가능) ◦ 실효성 확보 방안 : 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정명령을 연간 3회 이상 위반하면 1개월 이내 영업정지, 과태료 1억으로 상향 조정

- 이에 서울수도 「서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인 지원과 유통분쟁에 관한 조례」를 통해 영업시간 제한 및 공휴일 중 월 2회의 의무휴업일 이행을 대형유통기업 등의 운영자와 구청장에게 권고할 수 있는 내용을 담은 영업시간 등의 제한(제12조)을 규정(2012년 3월 시행)함.
- 그러나 최근 유통산업 구조의 급격한 변화로 인해 소매시장 및 소비자 트렌드가 오프라인 시장에서 온라인 시장으로 이동하였고, 온라인쇼핑이 보편화된 쇼핑채널이 자리 잡은 상황에서 대형마트 등의 의무휴업일에 온라인 영업까지 제한하는 것은 과도하다는 지적이 지속적으로 제기됨.
- 이에 따라 정부는 최근 개최된 ‘국민과 함께하는 민생토론회’ (2024.1.22.)에서 대형마트 의무휴업일의 ‘공휴일 중 지정 원칙’ 철폐와 영업시간 외의 온라인 배송 허용을 발표한 바 있음.

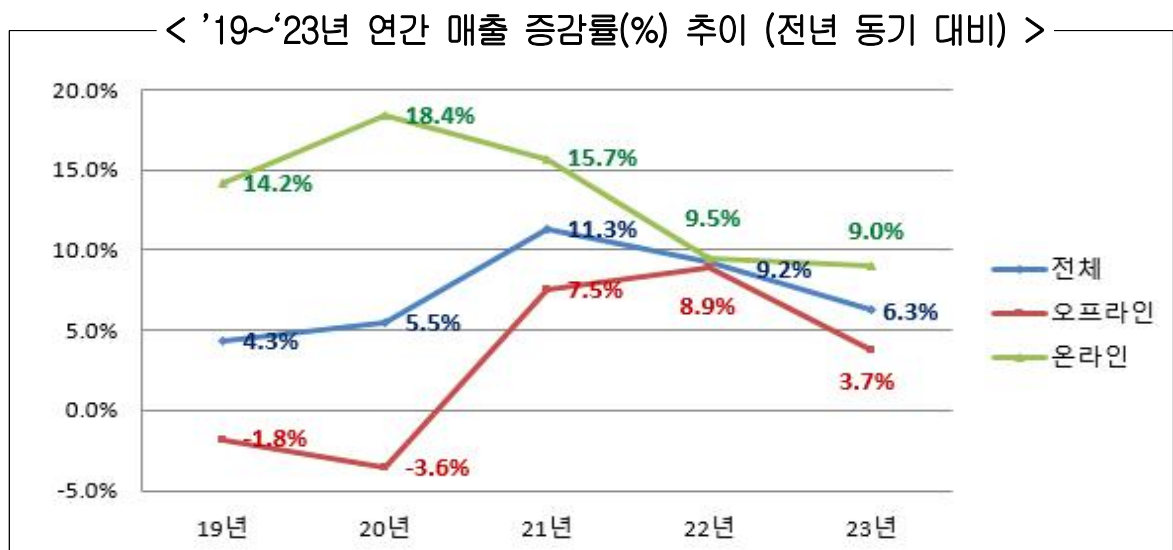
다. 의무휴업일 합의 지정 및 영업시간 제한 온라인 배송 허용 (안 제12조)

- 동 개정조례안은 대형유통기업 등에 대해 온라인 배송을 제외한 영업시간 제한과 이해당사자와의 합의를 거쳐 월 2회의 의무휴업일 이행에 대해 필요한 경우 서울시 전체가 동일하게 적용될 수 있게 구청장에게 권고할 수 있도록 규정하고 있음.

현행	개정안
제12조(영업시간 등의 제한) ① 시장은 법에서 정하는 대형유통기업 등에 대하여 구청장이 법 제12조의2에 따라 다음 각 호의 사항을 명할 때 <u>시 전체가 동일하도록</u> 구청장에게 권고할 수 있다.	제12조(영업시간 등의 제한) ① 시장은 법에서 정하는 대형유통기업 등에 대하여 구청장이 법 제12조의2에 따라 다음 각 호의 사항을 명할 때 <u>필요한 경우 서울특별시 전체가 동일하게 적용될 수 있도록</u> 구청장에게 권고할 수 있다.
1. 오전 0시부터 오전 10시까지의 영업시간 제한	1. 오전 0시부터 오전 10시까지의 영업시간 제한 (<u>온라인 배송 제외</u>)
2. 월 2회의 의무휴업일. <u>이 경우 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정할 수 있다.</u>	2. 월 2회의 의무휴업일(<u>이해당사자와 합의를 거쳐 지정함</u>)
② (생략)	② (현행과 같음)

- 현재 골목상권 보호를 위해 도입된 대형마트 영업규제가 유통시장의 경쟁구조로 변모되면서 오히려 국민의 기본권 제약 등과 같은 불편을 초래했다는 지적이 지속되어 왔다는 점에서 동 개정조례안은 영업규제 해소를 통해 시민 편의 증진과 지역상권 활성화에 기여할 것으로 기대됨.

- 이와 관련하여 산업통상자원부에 따르면 대형마트와 준대규모점포의 점포 수는 해마다 감소세를 보이고 있으며, 대형마트는 2019년 424개소에서 2023년 396개소로, 준대규모점포는 2019년 1,215개에서 2022년 1,096개로 감소함.
- 참고로 대형마트와 준대규모점포의 점포 수 감소는 매출액에도 악영향을 미쳤고, 2023년 주요 유통업체 매출은 온라인(9.0%)과 오프라인(3.7%) 부문 모두 전년 동기 대비 하락세를 보였음.



- 또한 코로나19가 디지털 전환을 가속화 하면서 재택근무, 온라인 화상회의 등으로 야외 활동을 자제하는 시간이 줄어들었고, 이에 따라 온라인 쇼핑을 통한 비대면 주문 등이 늘어나면서 대형마트 및 준대규모점포와 같은 오프라인에서의 대면 소비 비중은 지속적으로 줄어들고 있는 추세임.

- 한편 현행 조례는 구청장이 대형마트와 준대규모점포에 대해 오전 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있도록 하고, 매월 이틀을 의무휴업일로 지정하되 공휴일 지정을 원칙으로 하고 있음.
- 현재 대형마트 및 준대규모점포는 「유통산업발전법」 제12조의2에 따라 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 대상이고, 이와 관련하여 법제처는 영업 제한 시간 또는 의무휴업일 지정 날짜에는 오프라인 점포를 물류·배송기지로 활용한 온라인 영업행위도 제한되는 것으로 해석하고 있음.

< 법제처 법령해석 주요내용 (12-0517) >

▶ 질의제목: 대규모점포가 운영하는 인터넷쇼핑몰이 의무휴업일에 대규모점포에 있는 물건을 배송하는 것이 금지되는지?

- 「유통산업발전법」 제12조의2에 따른 의무휴업일 제도는 대기업이 운영하는 대규모점포·준대규모점포의 지역상권 진출로 피해를 입고 있는 기존 시장상인 등 소상공인을 보호하고 건전한 유통질서 확립 및 지역경제의 상생발전에 기여하는 동시에, 대규모점포에서 일하는 근로자의 적정한 휴식을 보장하고 최소한 의무휴업일만큼은 대규모점포의 문을 닫게 하여 대규모점포가 아닌 기존 상인 등 소상공인을 통하여 소비와 유통이 이루어지도록 하려는 것 인바, 만일 인터넷쇼핑몰을 통하여 의무휴업일에 그 대규모점포의 매장에 있는 물건을 배송할 수 있다면 의무휴업일에 대규모점포의 문을 열어 영업하는 것과 사실상 동일한 효과를 낳게 되어 의무휴업일 제도를 둔 취지에 반하는 결과가 될 것입니다.

따라서, 대규모점포를 등록한 자가 동시에 통신판매 사업자로서 인터넷쇼핑몰을 운영하는 경우, 인터넷쇼핑몰을 통하여 주문된 상품을 의무휴업일에 배송하기 위하여, 의무휴업일의 적용을 받아 영업을 하지 아니하는 그 대규모점포매장의 물건을 반출하여 배송하는 것은 「유통산업발전법」 제12조의2에 따른 의무휴업 명령을 위반한 것으로 볼 수 있다고 할 것입니다.

- 따라서 동 개정조례안과 같이 자치구청장이 영업시간 제한을 폐지하거나 오프라인 영업시간 제한은 유지하면서 온라인 영업시간은 제한없이 허용할 수 있는지 여부에 대해서는 논란의 여지가 있음.
- 이와 같이 대형마트 영업시간 제한과 의무휴업일 지정에 관해서는 상위법인 「유통산업발전법」에서 규정하고 있는바, 법률과 다른 내용이 개정될 경우 법 체계상의 문제가 발생할 소지가 있으므로 상위법 개정사항을 반영한 조례 개정이 필요할 것으로 사료됨.

담당 조사관	연락처
김용우	02-2180-8062