

서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인 지원과  
유통분쟁에 관한 조례 일부개정조례안  
심사보고서

의안번호	1518
------	------

2024. 04. 24.  
기획경제위원회

## I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2024년 01월 23일, 김지향 의원(찬성자 18명)

나. 회부일자 : 2024년 02월 07일

다. 상정결과 :

### 【서울특별시의회 제322회 임시회】

- 제4차 기획경제위원회(2024.03.05.)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변

### 【서울특별시의회 제323회 임시회】

- 제1차 기획경제위원회(2024.04.24.)상정, 질의 및 답변, 의결(수정안 가결)

## II. 제안설명의 요지(김지향 의원)

### 1. 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.

## 2. 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).

### Ⅲ. 검토보고 요지(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	<p>1차 유통산업발전법 개정 공포</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 요건 : 특별자치시장, 시장 군수, 구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모 점포등과 중소기업의 상생발전을 위해 필요하다고 인정하는 경우</li> <li>○ 주요 내용 : 대규모점포 등의 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영업시간 오후 11시부터 오전 8시까지 제한</li> <li>- 의무휴업일 매월 1일 이상 2일 이내로 지정</li> </ul> </li> <li>○ 실효성 확보 방안 : 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정명령 위반 시 과태료(3천만원 이하) 부과</li> </ul>
2013년	<p>2차 유통산업발전법 개정 공포</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 요건 : 특별자치시장, 시장 군수, 구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모 점포등과 중소기업의 상생발전을 위해 필요하다고 인정하는 경우</li> <li>○ 주요 내용 : 대규모점포 등의 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영업시간 제한을 오전 0시부터 오전 10시까지로 확대</li> <li>- 의무휴업일은 공휴일을 포함해 매월 2일로 지정 (이해당사자 합의에 의해 의무휴업일을 공휴일 아닌 날로 조정 가능)</li> </ul> </li> <li>○ 실효성 확보 방안 : 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정명령을 연간 3회 이상 위반하면 1개월 이내 영업정지, 과태료 1억으로 상향 조정</li> </ul>

- 이에 서울시도 「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)

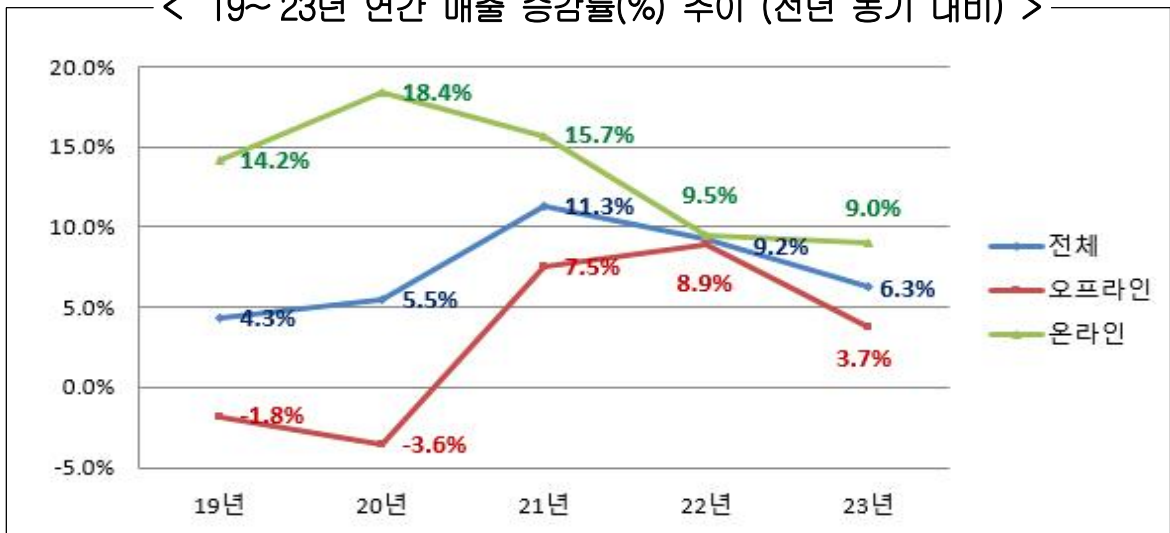
- 동 개정조례안은 대형유통기업 등에 대해 온라인 배송을 제외한 영업시간 제한과 이해당사자와의 합의를 거쳐 월 2회의 의무휴업일 이행에 대해 필요한 경우 서울시 전체가 동일하게 적용될 수 있게 구청장에게 권고할 수 있도록 규정하고 있음.

현 행	개 정 안
제12조(영업시간 등의 제한) ① 시장은 법에서 정하는 대형유통기업 등에 대하여 구청장이 법 제12조의2에 따라 다음 각 호의 사항을 명할 때 시 전체가 동일하도록 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 필요한 경우 서울특별시 전체가 동일하게 적용될 수 있도록 구청장에게 권고할 수 있다.
1. 오전 0시부터 오전 10시까지의 영업시간 제한	1. 오전 0시부터 오전 10시까지의 영업시간 제한 ( <u>온라인 배송 제외</u> )

현 행	개 정 안
<p>2. 월 2회의 의무휴업일. 이 경우 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정할 수 있다.</p> <p>② (생략)</p>	<p>2. 월 2회의 의무휴업일(이해당사자와 합의를 거쳐 지정함)</p> <p>② (현행과 같음)</p>

- 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.

< '19~'23년 연간 매출 증감률(%) 추이 (전년 동기 대비) >



- 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 이들을 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 개정 사항을 반영한 조례 개정이 필요할 것으로 사료됨.



IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 수정안요지

가. 수정이유

- 영업시간 제한에서 온라인을 전면 제외하는 것은 「유통산업발전법」에 위반될 소지가 있어 온라인 배송 영업을 오프라인 영업제한시간과 중복되지 않는 범위 내에서 가능하도록 규정함.

나. 수정안의 주요 내용

- 오프라인 영업제한시간과 겹치지 않는 범위 내에서 온라인 배송이 가능하도록 수정함(안 제12조제1항제1호).

VI. 심사결과 : 수정안가결 (재석위원 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

# 서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인 지원과 유통분쟁에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 1518
----------	---------

제안년월일 : 2024년 04월 24일

제안자 : 기획경제위원장

## 1. 수정이유

- 영업시간 제한에서 온라인을 전면 제외하는 것은 「유통산업발전법」에 위반될 소지가 있어 온라인 배송 영업을 오프라인 영업제한시간과 중복되지 않는 범위 내에서 가능하도록 규정함.

## 2. 수정의 주요 내용

- 오프라인 영업제한시간과 겹치지 않는 범위 내에서 온라인 배송이 가능하도록 수정함(안 제12조제1항제1호).

# 서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인 지원과 유통분쟁에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인 지원과 유통분쟁에 관한 조례  
일부개정조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제12조제1항제1호를 다음과 같이 한다.

1. 오전 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 영업시간 제한(「전자상거래  
등에서의 소비자보호에 관한 법률」상 통신판매업을 신고한 대형  
마트와 준대규모점포의 경우 오프라인 영업제한시간과 겹치지 않는  
범위 내에서 온라인배송 가능)

## 수정안 조문 대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
<p>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.</p> <p>1. 오전 0시부터 오전 10시까지의 <u>영업시간 제한</u></p> <p>2. 월 2회의 의무휴업일. 이 경우 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정할 수 있다.</p> <p>② (생략)</p>	<p>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.</p> <p>1. ----- <u>영업시간 제한(온라인 배송 제외)</u></p> <p>2. 월 2회의 의무휴업일(<u>이해당사자와 합의를 거쳐 지정함</u>)</p> <p>② (현행과 같음)</p>	<p>제12조(영업시간 등의 제한) ① (개정안과 같음)</p> <p>1. ----- <u>범위에서 영업시간 제한(「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」상 통신판매업을 신고한 대형마트와 준대규모점포의 경우 오프라인 영업 제한시간과 겹치지 않는 범위 내에서 온라인배송 가능)</u></p> <p>2. (개정안과 같음)</p> <p>② (개정안과 같음)</p>

## 서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인 지원과 유통분쟁에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 유통업 상생협력 및 소상공인 지원과 유통분쟁에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제12조제1항 각 호 외의 부분 중 “시 전체가 동일하도록”을 “필요한 경우 서울특별시 전체가 동일하게 적용될 수 있도록”으로 하고, 같은 항 제1호 및 제2호를 각각 다음과 같이 한다.

1. 오전 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 영업시간 제한(「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」상 통신판매업을 신고한 대형마트와 준대규모점포의 경우 오프라인 영업제한시간과 겹치지 않는 범위 내에서 온라인배송 가능)
2. 월 2회의 의무휴업일(이해당사자와 합의를 거쳐 지정함)

### 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 신 · 구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p>제12조(영업시간 등의 제한) ① 시장은 법에서 정하는 대형유통기업 등에 대하여 구청장이 법 제 12조의2에 따라 다음 각 호의 사항을 명할 때 <u>시 전체가 동일하도록</u> 구청장에게 권고할 수 있다.</p> <p>1. 오전 0시부터 오전 10시까지의 <u>영업시간 제한</u></p> <p>2. 월 2회의 의무휴업일. 이 경우 의무휴업일은 <u>공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정할 수 있다.</u></p> <p>② (생략)</p>	<p>제12조(영업시간 등의 제한) ① 시장은 법에서 정하는 대형유통기업 등에 대하여 구청장이 법 제 12조의2에 따라 다음 각 호의 사항을 명할 때 <u>필요한 경우 서울특별시 전체가 동일하게 적용될 수 있도록</u> 구청장에게 권고할 수 있다.</p> <p>1. ----- <u>범위에서 영업시간 제한(「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」상 통신판매업을 신고한 대형마트와 준대규모점포의 경우 오프라인 영업제한시간과 겹치지 않는 범위 내에서 온라인배송 가능)</u></p> <p>2. 월 2회의 의무휴업일(<u>이해당사자와 합의를 거쳐 지정함</u>)</p> <p>② (현행과 같음)</p>