



유통산업발전법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈상권영향평가서 작성 대행 및
지역협력계획서의 실효성 확보 등〉
■ 허영의원 대표발의(의안번호 제2208345호)

2025. 9.

산업통상자원중소벤처기업위원회

수석전문위원 박희석

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 상권영향평가서 작성 대행	2
2. 지역협력계획서의 이행 실효성 확보	10

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 허영의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 2. 21.
3. 회 부 일 : 2025. 2. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 대규모점포를 개설하거나 전통상업보존구역에 준 대규모점포를 개설하려는 자는 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 지방자치단체장에게 등록하여야 하며, 지방자치단체장은 지역협력계획서의 이행실적을 점검하고 이행실적이 미흡하다고 판단되는 경우 개선을 권고할 수 있음.

그런데 상권영향평가서 작성주체에 대한 제한 규정이 없어 대규모 점포 등을 개설하려는 자가 직접 작성함에 따라 상권영향평가서 공신력에 의문이 제기되고 있으며, 점포 개설 후 지역협력계획서 내용을 이행하지 않더라도 별다른 제재가 없어 실효성이 낮다는 지적이 있음.

이에 상권영향평가서 작성 대행기관 지정제도를 도입하고, 지역협력계획서 이행실적이 미흡한 경우 지방자치단체장이 개선 권고 외에도 권고 대상 및 내용 등 공표, 이행명령, 이행강제금을 부과할 수 있도록 하는 등 현행 제도 운영상 미비점을 보완하려는 것임(안 제8조의2, 제8조의3 및 제8조의4 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 상권영향평가서 작성 대행

개정안은 대규모점포 등을 개설하려는 자가 상권영향평가서를 제출하는 경우 산업통상자원부장관이 지정하는 대행기관을 통해 작성하도록 하려는 것임(안 제8조 및 제8조의4 등).

개정안조문대비표

현행	개정안
제8조(대규모점포등의 개설등록 및 변경등록) ① 대규모점포를 개설하거나 제13조의3에 따른 전통상업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 <u>산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다.</u> 등록한 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.	제8조(대규모점포등의 개설등록 및 변경등록) ① ----- ----- ----- -----제8조의4 제1항에 따른 대행기관에 상권영향평가서의 작성을 의뢰하고, <u>산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 지역협력계획서</u> ----- ----- -----.
② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항에 따라 제출받은 <u>상권영향평가서 및 지역협력계획서</u> 가 미진하다고 판단하는 경우에는 제출받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간 내에 그 사유를 명시하여 보완을 요청할 수 있다.	② ----- -----지역협력 계획서----- ----- -----.

③ ~ ⑦ (생략)

<신설>

③ ~ ⑦ (현행과 같음)

제8조의4(상권영향평가서 작성 대행기관 지정 등) ① 산업통상자원부장관은 상권영향평가서의 전문성과 객관성을 제고하기 위하여 상권영향평가서의 작성을 대행하는 기관(이하 “대행기관”이라 한다)을 지정할 수 있다.

② 대행기관으로 지정받으려는 자는 인력·시설 등 산업통상자원부령으로 정하는 기준을 갖추어 산업통상자원부장관에게 신청하여야 한다.

③ 제8조제1항에 따라 상권영향평가서 작성을 의뢰받은 대행기관은 의뢰받은 날부터 60일 이내에 상권영향평가서를 작성하여 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

④ 대행기관은 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 상권영향평가서와 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성하지 아니할 것
2. 상권영향평가서와 그 작성의 기초가 되는 자료를 5년간 보관할 것
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

⑤ 산업통상자원부장관은 대행기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당

제8조의3(대규모점포등의 개설계획 예고) (생략)

제44조(청문) 산업통상자원부장관, 중소벤처기업부장관 또는 특별자치시장·시장·군수·구청장은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하려면 청문을 하여야 한다.

<신설>

1. (생략)

하는 경우에는 그 지정을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 업무의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호 및 제2호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우

2. 업무정지명령을 위반하여 업무를 한 경우

3. 제2항에 따른 지정기준을 갖추지 못하게 된 경우

4. 제4항에 따른 준수사항을 위반한 경우

5. 그 밖에 업무를 적정하게 수행할 수 없다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

⑥ 대행기관의 지정 및 지정취소, 업무정지의 기준 및 방법·절차 등에 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.

제8조의5(대규모점포등의 개설계획 예고) (현행 제8조의3과 같음)

제44조(청문) -----

-----.

1. 제8조의4제5항에 따른 대행기관 지정의 취소

2. (현행 제1호와 같음)

3. ~ 7. (생략) 제52조(과태료) ① · ② (생략) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. (생략) <u><신설></u> 2. ~ 6. (생략) ④ (생략)	3. ~ 7. (현행과 같음) 제52조(과태료) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) <u>1의2. 제8조의4제4항에 따른 준수사항을 위반한 자</u> 2. ~ 6. (현행과 같음) ④ (현행과 같음) 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(지역협력계획서의 이행실적 보고·평가 등에 관한 적용례) ① 제8조의2제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 이행실적을 점검한 지역협력계획서부터 적용한다. ② 제8조의2제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 특별자치시장·시장·군수·구청장의 권고를 받은 경우부터 적용한다.
--	--

현행법 제8조1)에서는 대규모점포를 개설하거나 전통상업보존구역에

1) 「유통산업발전법」

제8조(대규모점포등의 개설등록 및 변경등록) ① 대규모점포를 개설하거나 제13조의3에 따른 전통상업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다. 등록한 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

준대규모점포를 개설하려는 자에게 상권영향평가서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 등록하도록 하고 있으며, 동법 시행규칙²⁾에서는 상권영향평가서에 포함되어야 할 사항으로 사업개요, 상권특성, 상권영향기술서 등을 명시하고 있음.

그런데 상권영향평가서의 작성 주체에 대해서는 명시적인 규정이 없어 대규모점포 등을 개설하려는 자가 상권영향평가서를 직접 작성하거나 임의의 기관에 작성을 의뢰하고 있음³⁾.

이로 인해 상권영향평가서의 신뢰성과 객관성이 낮다는 지적이 제기되고 있고, 상권영향평가서의 객관성 확보 측면에서 광역지자체 장이 상권영향평가서를 작성하도록 하여야 한다는 의견 등이 제기된 바 있음.

상권영향평가서 작성의 목적은 대규모점포등의 신규 출점이 인근 상

2) 「유통산업발전법 시행규칙」

제5조(대규모점포등의 개설등록 등) ① 법 제8조에 따라 대규모점포 및 준대규모점포(이하 "대규모점포등"이라 한다)의 개설등록을 하려는 자는 별지 제1호서식의 대규모점포등개설등록신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다.

2. 다음 각 목의 사항이 포함된 상권영향평가서

- 가. 요약문
- 나. 사업의 개요
- 다. 상권영향분석의 범위
- 라. 상권의 특성
- 마. 기존 사업자 현황 분석
- 바. 상권영향기술서

3) 산업통상자원부에 따르면, 대규모점포는 전문기관에 대행하여 작성하고, 준대규모점포는 대부분 직접 작성하는 것으로 파악됨.

권 및 지역경제에 미치는 영향을 객관적으로 진단하여 공정한 유통환경을 조성하고 지역상인을 보호하기 위한 것으로 볼 수 있으므로,

개정안과 같이 상권영향평가서의 작성을 대규모점포등의 개설자가 아닌 일정 기준을 충족하는 제3의 전문기관에 의뢰하도록 의무화하는 것은 상권영향평가서 작성의 전문성과 객관성을 제고할 수 있다는 점에서 타당해 보임.

아울러 개정안은 대행기관의 준수사항에 상권영향평가서와 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성하지 못하도록 명시하여 이를 위반할 경우 지정 취소나 업무 정지(6개월 이내) 및 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 하며, 지정 취소시에는 반드시 청문을 거쳐 처분하도록 규정하고 있는데,

이는 상권영향평가서 작성 대행 시 평가서가 용역 발주의 주체인 대규모점포등의 개설자에게 유리한 방향으로 치우치거나 부실하게 작성되는 것을 방지하여 상권영향평가의 공정성을 높이는 한편, 청문을 통해 대행기관 지정 취소의 절차적 정당성을 확보하기 위한 조치로 개정의 필요성이 있어 보임.

이와 관련하여 산업통상자원부는 상권영향평가서를 제3의 전문기관이

작성하도록 하는 개정안의 취지에 동의하나, 상권영향평가를 공정하고 객관적으로 수행할 수 있는 전문기관을 발굴·선정하기까지 충분한 유예기간⁴⁾을 둘 필요가 있고,

점주의 투자비율이 높아 소상공인에 해당하는 준대규모점포에까지 전문기관을 통한 상권영향평가를 작성 의무를 부과하는 것은 불합리한 측면이 있는바, 준대규모점포 중 점주 투자비율이 50% 이상인 점포⁵⁾에 대해서는 의무를 면제할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

한국체인스토어협회에서는 준대규모점포의 출점 규모⁶⁾를 고려할 때, 준대규모점포에까지 전문기관 이용 의무 부과시 상당한 비용 부담이 가중될 것으로 예상되므로 의무 대상에서 준대규모점포를 제외할 필요가 있다는 입장임.

4) 개정안은 부칙 제1조에서 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 하고 있으나, 산업통상자원부는 대행기관 지정 기준 등의 마련과 실제 대행기관의 자격 및 능력에 대한 평가, 전문인력 교육 등 체계 마련에 필요한 유예기간으로 최소 1년~2년이 필요하다는 의견임.

5) 준대규모점포의 점주 투자비율 관련 통계(주요 4개사* 기준)

구분	직영점	프랜차이즈형		총계
		점주 투자비율 50% 미만	점주 투자비율 50% 이상	
점포수(개)(비율)	768(53.5%)	387(27%)	279(19.5%)	1,434

* 주요 4개사 : 이마트에브리데이, 홈플러스익스프레스, GS더프레시, 롯데슈퍼

※ 자료: 산업통상자원부(2024. 12. 기준)

6) 전통상업보전구역 내 준대규모점포 매장면적별 점포수

매장면적(㎡)	100~200	200~300	300~400	400~500	500~1000	1000~2000	2000~3000	총계
점포수(개)(비율)	67(11%)	129(21%)	92(15%)	52(9%)	143(23%)	113(19%)	14(2%)	610

※ 자료: 산업통상자원부(2025. 5. 기준)

이와 더불어 동법 시행규칙 별표17)을 살펴보면, 상권영향분석의 공간적 범위를 매장면적에 따라 반경 3km, 500m, 300m로 차등하여 적용하고 있는데, 이는 매장면적이 클수록 유입 인구, 매출 집중도, 경쟁 점포에 대한 과급효과 등이 확대되어 주변 상권에 미치는 영향력이 커지는 시장의 특성을 반영한 취지로 이해됨.

따라서 관련 부처 및 업계 의견과 현행법 체계를 종합적으로 고려해 본다면, 제한된 고객 범위와 매출 규모로 주변 지역 상권에 미치는 영향력이 상대적으로 미미한 일정 규모 미만의 점포에 대해서는 상권영향평가서 작성 대행 의무를 면제하는 등 매장규모에 따라 선별적으로 대행 의무를 부과하는 방안을 검토해볼 필요가 있음.

7) 「유통산업발전법 시행규칙」

[별표1] 상권영향평가서의 작성 기준 및 방법

3. 상권영향분석의 공간적 범위

- 대규모점포(매장면적 3000㎡ 이상)의 경우 그 경계로부터 반경 3km
- 매장면적 330㎡ 이상인 준대규모점포의 경우 그 경계로부터 반경 500m
- 매장면적 330㎡ 미만인 준대규모점포의 경우 그 경계로부터 반경 300m

2. 지역협력계획서의 이행 실효성 확보

개정안은 산업통상자원부장관이 지역협력계획서의 이행실적을 보고 받아 평가할 수 있도록 하고, 이행실적이 미흡한 경우 지자체장이 권고사항 공표, 이행명령, 이행강제금 부과를 순차적으로 할 수 있도록 하려는 것임(안 제8조의2 및 제8조의3 등).

개정안조문대비표

현행	개정안
제8조의2(지역협력계획서의 내용 및 이행실적 평가·점검) ① (생략)	제8조의2(지역협력계획서의 내용 및 이행실적 평가·점검 등) ① (현행과 같음)
② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 지역협력계획서의 이행실적을 점검하고, <u>이행실적이 미흡하다고 판단되는 경우에는 개선을 권고할 수 있다.</u> <후단 신설>	② ----- -----그 결과를 산업통상자원부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 산업통상자원부장관은 보고받은 이행실적 결과에 대하여 평가할 수 있다.
<신설>	③ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제2항에 따른 이행실적이 미흡하다고 판단되는 경우에는 제8조에 따라 대규모점포등의 개설등록을 한 자(이하 “대규모점포등개설자”라 한다)에게 개선을 권고할 수 있다.
<신설>	④ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 대규모점포등개설자가 제3항에

<신 설>

따른 권고를 정당한 사유 없이 따르지 아니하는 경우에는 그 권고 대상이나 내용 등을 공표할 수 있다.

⑤ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제4항에 따른 공표 후에도 대규모점포등개설자가 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 아니하는 경우에는 해당 대규모점포등개설자에게 기간을 정하여 그 이행을 명령할 수 있다.

<신 설>

⑥ 제2항부터 제5항까지에 따른 지역협력계획서의 이행실적 보고 및 평가, 개선 권고, 공표, 이행명령의 절차·방법 등에 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.

<신 설>

제8조의3(이행강제금) ① 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제8조의2제5항에 따른 이행명령에도 불구하고 정해진 기간 내에 이행하지 아니한 대규모점포등개설자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매출액의 100분의 10을 초과하지 아니하는 범위에서 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.

② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 이행강제금을 부과하기 전에 미리 상당한 기간을 정하여 이를 부과·징수한다는 뜻을 대규모점포등개설자에게 문서로써 알려야 한다.

③ 특별자치시장·시장·군수·구청장 제1항에 따른 이행강제금을 부과하는 경우에는 이행강제금의 금액·부과사유·납부기한 및 수납기관, 이의제기 방법 및 기간 등을 자세히 밝힌 문서로 하여야 한다.

④ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제8조의2제4항에 따른 최초의 이행명령을 한 날을 기준으로 하여 매년 1회 해당 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.

⑤ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 이행명령을 받은 대규모점포등개설자가 그 명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금을 징수하여야 한다.

⑥ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 대규모점포등개설자가 납부기한까지 이행강제금을 납부하지 아니하면 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

제11조(등록의 취소 등) ① 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제8조에 따라 대규모점포등의 개설등록을 한 자(이하 “대규모점포등개설자”라 한다)가 다음 각 호의 어느 하나에 해

제11조(등록의 취소 등) ① -----
-----대규모점포
등개설자가-----

-----.

당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다. 이 경우 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련되는 행정기관의 장에게 등록의 취소에 관한 사항을 지체 없이 알려야 한다. 1. ~ 4. (생략) ② (생략)	----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) ② (현행과 같음) 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(지역협력계획서의 이행실적 보고·평가 등에 관한 적용례) ① 제8조의2제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 이행실적을 점검한 지역협력계획서부터 적용한다. ② 제8조의2제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 특별자치시장·시장·군수·구청장의 권고를 받은 경우부터 적용한다.
--	---

현행법 제8조⁸⁾에 따르면 대규모점포등을 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 지역협력계획서를 첨부하여 지방자치단체장에게 등록하여

8) 「유통산업발전법」

제8조(대규모점포등의 개설등록 및 변경등록) ① 대규모점포를 개설하거나 제13조의3에 따른 전통상업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다. 등록한 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다..

야 하고, 지방자치단체장은 제8조의2제2항9)에 따라 지역협력계획서의 이행실적을 점검하고 미흡하다고 판단되는 경우 개선을 권고할 수 있음.

그런데 현행법 체계에서는 지역협력계획서의 이행실적이 미흡하더라도 지방자치단체장이 개선을 권고할 수 있을 뿐, 대규모점포등의 개설자가 정당한 사유 없이 그 권고사항을 이행하지 않더라도 이행을 촉구하거나 강제할 방법이 없어 지역협력계획서의 유명무실화로 이어질 우려가 있음.

개정안은 이러한 문제점을 개선하기 위하여 지방자치단체장이 이행실적의 점검 결과를 산업통상자원부장관에게 보고하고 평가받도록 하여 이행실적의 점검 절차를 강화하는 한편,

대규모점포등의 개설자가 이행 권고사항을 정당한 사유 없이 따르지 아니하는 경우 단계적으로 권고 대상 및 내용에 대한 공표, 이행 명령, 이행강제금 부과가 가능하도록 하여 지역협력계획서의 성실한 이행을 도모하고, 지역협력계획서 이행의 실효성을 확보하려는 것으로 보임.

9) 「유통산업발전법」

제8조의2(지역협력계획서의 내용 및 이행실적 평가·점검) ② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 지역협력계획서의 이행실적을 점검하고, 이행실적이 미흡하다고 판단되는 경우에는 개선을 권고할 수 있다.

개정안에 대해 산업통상자원부는 현행법¹⁰⁾에서는 지역별 상권 현황 등을 구체적으로 파악하고 있는 기초 지방자치단체에 대규모점포 등의 등록·관리에 관한 사무를 위임하고 있으므로, 현행과 같이 해당 지방자치단체에서 지역협력계획서의 이행실적을 평가하는 것이 현행법 체계에 부합할 것이라는 입장임.

또한, 지역협력계획서 권고사항을 미이행할 경우 그 권고사항이나 내용을 공표하는 것에는 동의하나, 이행명령과 이행강제금과 같은 강제적인 수단을 적용하는 규정에 대해서는 대규모점포등의 개설자가 이행이 용이한 사항만을 계획서에 기재함으로써 자발적인 지역협력이 위축될 우려가 있고, 지역협력계획서는 대규모점포등의 개설자의 자율적 의사에 따른 선의의 협력계획이라는 점을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5457

10) 「유통산업발전법」

제8조(대규모점포등의 개설등록 및 변경등록) ① 대규모점포를 개설하거나 제13조의3에 따른 전통상업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다. 등록한 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다..