

## 선진국 중소소매업 정책에 관한 연구(I)

# A Study on the Policy of Small and Medium Retail business in Advanced Country(I)

김 유 오(Kim, Yoo-oh)<sup>1)</sup>

이 민 권(Lee, Min-kweon)<sup>2)</sup>

윤 명 길(Youn, Myoung-kil)<sup>3)</sup>

### <차 례>

- I. 서 론
- II. 유통정책에 대한 일반적 고찰
- III. 대형점 규제와 주요국의 규제연구
- IV. 결 론

## Abstract

In the business environment which enclosed the domestic small and d medium distribution industry, and a business sign of recovery, reduction of income, job insecurity, and a national pension an aging society – positive exhibition of the large-sized store in comparison with the low personal consumption depended uneasy and deregulation, and consumer needs progress of individualization diversification it is ultimately faced with a difficult situation.

Therefore the seen research examine the various range of a circulation policy through precedence research. It is going to consider and see the influence which the circulation regulation means of the purpose of large-sized store regulation and a major power is compared, and regulation.

Key Word : small and medium business distribution policy, regulation, region revitalization

- 1) 김유오(경영학 박사, 중소기업청 시장경영지원센터 선임연구원)
- 2) 이민권(경영학 박사, 시장경영지원센터 연구실장)
- 3) 윤명길(경제학 박사, 서울보건대학 유통경영과 교수)

## I. 서론

국내 소규모 소매업을 둘러싼 경영환경은, 경기회복기조에 있어서도 수입의 감소, 고용 불안, 국민연금·노령화 시대 불안에 따른 낮은 개인소비 뿐만 아니라, 정부의 규제완화에 따른 대형점의 적극적인 출점 러시, 소비자 니즈의 개성화·다양화의 진전, 후계자난 등이 여러 가지로 어려운 상황에 직면해 있다. 특히, 현재 국면이 규제완화에 기인하여 전개되고 있는 소매업간 업태경쟁의 격화, 글로벌 유통자본의 본격적 진출 등으로 소규모 소매업자는 존재의 기로에 서 있다고 할 수 있다. 지역 중심지에 입지하는 상점가는 공동화와 쇠퇴가 진행되고 있고, 치열한 지각변동에 따라 그 움직임의 속도는 가속화될 것으로 예견된다.

한편 국내 인구 구조는 급격한 저출산·고령화 사회로 접어들고 있다. 그러나 많은 고령자가 생업으로 종사하는 소규모 소매업 분야의 특성을 감안할 때 이 부분이 사회적으로 중요한 부분이라 아니할 수 없다. 그러한 의미에서 그들에게 새로운 소매업의 인큐베이터를 통하여 회생할 수 있는 기회를 제공하는 등 지역경제 활성화 차원에서 접근할 필요성이 제기되기 시작했다.

본 연구에서는 중소소매업을 위한 정책 방향을 위하여 유통정책의 제반 범위를 검토하고, 무조건적인 대형점 규제와 소형점 부양정책이 아니라 점포 출점에 대한 효율적이고도 적절한 정책적 운영이 가능하도록 하는데 초점을 맞추고자 한다. 특히, 주요국의 규제 및 완화 수단을 검토하고, 이에 따른 고려해야 할 사항 등을 제시하고자 한다.

## II. 유통정책에 대한 일반적 고찰

### 1. 유통정책의 이론적 고찰

#### 1) 유통정책의 정의와 목표

Hermon(1989)등의 연구에 따르면 유통정책은 제품의 소비, 생산, 유통을 포함하는 제품의 활동 주기를 관리하는 일련의 법률, 규제, 명령, 지침, 사법적 해석이라고 언급하고 있다. 노전표(2002)는 유통산업의 특성을 고려하면 유통산업정책은 정부가 행동의 주체로서 유통산업의 경쟁력과 생산력을 향상시키기 위하여 산업의 패러다임에 적합한 모든 촉진적인 활동과 조정 및 규제적인 활동이라고 할 수 있다.

이러한 일련의 활동과 관련하여 정부의 산업정책은 산업경쟁력의 강화라는 기본적인 목표와 정책수단으로 구성되고 정책의 성공과 실패는 정책수단의 실효성에 의해 좌우되

기 때문에 유효하고 이용 가능한 정책적 수단이 필요한 것으로 볼 수 있다.

또한 유통정책은 다른 부문의 정책과 마찬가지로 기본적으로 정부가 경제과정에서 책정, 실시되는 공공정책 내의 경제정책에 속한다. 따라서 유통정책은 유통부문에서 현실적으로 야기되는 문제를 해결하기 위한 경제영역을 갖게 되며 궁극적으로 그 경제구조에 맞도록 유통 구조의 방향을 결정하려는 정책이라고 할 수 있다.

노전표(2002)는 유통정책의 주요한 목적은 다음과 같다.

먼저, 상품유통의 적정화 및 효율화를 통해 시장실패를 최소화하면서 동시에 소비자 복지를 향상시키는 목적과 유통업자의 사업기회를 확보하고자 함이다.

둘째, 양자는 상충관계가 있기 때문에 이를 어떻게 조화시키느냐 하는 것이 유통정책의 과제이며 상충되는 정책 목적간의 조화와 효율화가 중요하므로, 정책간의 우선순위 결정 및 정책간의 타협과 통합이 요구되어진다고 하였다.

渡辺達朗(2003)는 유통정책의 목표를 첫째, 효율성의 향상을 통한 유통생산성의 향상을 추구하며 둘째, 경쟁 공평성의 확보 셋째, 매매 편의성의 향상 넷째, 배분 평등성의 확보를 통한 유효성의 향상이라고 하였다. 또한 외부 효과에 대응하는 사회 환경의 보전, 도시 기능에 공헌하는 것을 유통 정책의 목표라고 정의하고 있다.

渡辺達朗(2003)는 유통의 평가 기준을 유통의 효율성과 유효성으로 구분하고 있다. 효율성(efficiency)이라는 것은 최종적으로 시장에 있어서 경쟁과 이노베이션을 통하여 소비자가 원하는 상품의 상품구성을 적절한 가격·품질·조건에 제공하는 데 있다.

첫째 평가기준은 이런 목표에 유통기구의 구성의 활동이 어느 정도 효율적으로 수행되는가에 있다. 측정수단은 산출의 비(산출/투입)를 측정하는 것으로 유통기구의 구성원이 유통활동의 수행을 위하여 인적 물적 자원을 투입한 것에 대한 성과(산출)물로 측정할 수 있다. 이러한 활동의 중요 요소는 유통 코스트이며 이는 생산자로부터 소비자에게 상품을 이전하는 과정으로 인해 발생하는 코스트이며 이것을 줄이는 것이다.

산출에 있어서는 부가가치액과 판매액으로 나타나게 이러한 거시적인 평가는 해석함에 있어서 신중을 기하여야 한다. 이러한 작업들이 양적인 측면을 부각시키는 것이며, 단순한 수치화가 아닌 질적인 측면의 평가가 필요하다.

둘째는 유통의 유효성(effectiveness) 개념으로 유통 구성원간의 경쟁의 공정성과 배분 및 평등성이 확보된 경우로서, 소비자가 편리하고 쾌적하게 물건을 살수 있는 환경을 조성하는 것을 궁극적인 목표로 하고 있다.<sup>1)</sup>

따라서 본 연구에 있어서 유통정책의 목표는 다음과 같이 설명하고자 한다. 첫째, 국내 경제 및 유통산업 전체의 효율성 제고에 초점을 맞추어야 한다.

둘째, 효율성 제고뿐만 아니라 배분의 평등성 차원에서 불공정 거래행위가 최소화 될

1) 이러한 내용을 다루고 있는 저서로는 久保村隆祐(1982) 「商業政策の 目的体系研究」 久保村隆祐田島義博森宏 『流通政策』 石原武政(2000) 「商業政策の構造」 石原武政、池尾恭一、佐藤善信 『商業学』

수 있도록 한다. 이를 통하여 대형점과 소형점의 위원이 되는 최선책을 찾도록 한다.

결국 유통정책의 어느 한 분야의 이익을 대변해서는 아니 될 것이며, 우리나라 국민정서와 전통 유지차원뿐만 아니라 국내 유통산업의 균형적이고도 효율적인 시스템 구축을 위한 유통정책의 수립이 우선시되어야 할 것이다.

## 2) 유통정책의 체계

유통정책을 체계적으로 정리하는 방법에는 여러 가지가 있다. 정책 대상의 상위에 주목하거나, 구매와 수송에 있어 유통 기능을 대상으로 하는 정책, 도매업과 소매업에 있어 유통기관을 대상으로 하는 정책, 마케팅과 매입·조달 등의 기업 행동을 대상으로 하는 정책 등 다양하게 분류해 볼 수 있을 것이다.

여기에 정책의 주체에 기초하여 국가, 시·도의 지방공공단체에 따른 정책으로도 구분이 가능하며 일반적으로 정책방법에 기초한 체계화<sup>2)</sup>에 따라 분류해 보면 다음과 같다.

石原武政 외(2000)는 경쟁의 유지·촉진, 유통활동의 진흥, 유통활동의 조정정책으로, 그리고 渡辺達朗(2003)는 여기에 유통기반의 정비에 관한 정책, 수요공급위한 진입규제·영업규제, 공공의 복지 시점에서 규제·제한 부분까지 포함하고 있다. 하지만 이들 내용들이 서로 상호간에 관련을 맺고 있고 국가의 유통정책의 기초에 따라서 강온 정책의 변화 양상을 띠고 있고 변화를 겪고 오고 있다. 특히, 소비자이익이 감소하지 않으면서 유통업의 고용기회 제공이 가능한 선에서 조정되어야 적절하다고 주장했다.

국내 연구를 보면 다음과 같다. 먼저, 김성철(1997)은 유통정책은 효율 지향형과 가치 실현 지향형으로 구분하였다. 전자는 시장 실패를 줄이고 경제적 효율성을 높이는데 목적을 두고 있고, 후자는 국민의 생명과 건강은 물론 환경을 보호하는 등의 사회적 가치를 실현으로 보았다. 한편, 송호달 외(2000)는 유통정책을 공공정책이론에 기초하여 살펴본다면 과당 경쟁론적 관점<sup>3)</sup>과 유통 경쟁론적 관점<sup>4)</sup>에서 접근하고 있다.

2) 유통정책을 정책방법의 관점에 따라 정리하는 경우 다음 3가지분류가 가능하다 ① 일정의 물을 정하고 이로부터 이탈을 금지하는 방법(금지형정책), ② 특정의 유통기능과 유통활동의 진흥을 추구하는 방법(진흥형정책), ③ 복수의 주체의 이해관계의 조정과 수급관계의 조정의 조정을 추구하는 방법(조정형정책)

3) 과당경쟁론적 관점은 경쟁을 효율성과 연관시켜 볼 때, 다수의 영세 유통업자가 존재하고 있는 상황 아래에서는 자유경쟁이 오히려 불리하다는 입장을 견지하는 것으로 과당경쟁은 가격을 저하시키지 못하고 시간이 지남에 따라 오히려 가격을 상승시키게 된다는 것으로 영세점포가 과다한 상태에 있다면 자유경쟁이 존재하더라도 어느 정도 시간이 지나면서 각 점포는 과당경쟁으로 정상이윤을 확보하지 못하게 된다는 것이다. 이러 상황을 방지하게 되면 기업의 존립이 위기를 맞이하여 기업 도산이 발생하게 되며 그 결과 소비자도 본래 향유할 수 있는 이익마저 획득할 수 없게 된다는 것으로 일본의 대점법과 프랑스 르와이에법이 이에 해당되며 인허가나 면허와 같은 규제가 필요하거나 신규참여를 규제하는 정책의 근거로 이용되어 있다.

4) 유통경쟁론적 입장은 유통부문에서의 자유경쟁에 의해 시장 메커니즘 작동하고 이에 따라 자

이밖에 중소기업과 관련된 정책이 유통조정정책으로 대기업과 중소기업 간에 인위적으로 경쟁조건을 보완하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 대기업의 경쟁력을 규모의 경제를 규제하므로 유통조정정책은 바로 가격에 반영되어 소비자 후생에 영향을 미치는 것이며 이는 중소기업의 보호와 소비자 후생의 감소라는 이율배반적 상황이 발생할 가능성이 있다.

### 3) 유통규제의 방법론 논의

유통규제방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 진입규제로서 대기업의 참여를 규제(분야규제·지역규제) 둘째, 규모규제로서, 대규모 점포가 가지고 있는 소비자 흡수력을 감안하여 대규모 점포의 건설을 규제하는 것 셋째, 영업방법의 규제로서, 대기업에 대하여 특정 영업방법을 금지하여 중소기업과의 경쟁조건을 보완하는 것 넷째, 영업시간의 규제로서, 대규모소매점포의 영업시간을 단축하여 폐점 후 구매수요를 중소기업이 확보하도록 조정하는 것 다섯째, 점포시설규제로서, 주차장 설치시 공공공간의 확보를 의무화하여 대기업의 점포 시설을 규제하는 것, 이 밖에 유통규제방법의 측면에서뿐만 아니라, 교통정책 및 환경정책의 측면에서 찾을 수 있다.

유통규제정책의 제 수단들은 크게 효율성을 지향하기 위한 경제적 규제<sup>5)</sup>와 가치실현을 지향하기 위한 사회적 규제로 양분되며, 전자는 진입규제와 가격규제가 대표적인 수단이며, 후자는 소비자 보호, 환경보호, 상품의 품질 확보 등이 대표적인 수단이다.

한편, 유통규제에 대한 주요 논의를 보면, 김성철(1997)은 경제적 규제는 행정비용이나 규제의 비효율성이 많기 때문에 축소내지는 철폐되어야 한다는 것이고, 반면에 사회적 규제의 필요성이 대두되고 있고 강제성 정도에 따라서 유통산업정책에서 선택할 수 있는 여러 수단은 크게 두 가지가 있다. 즉, 법 제도 조세 등은 명령, 지시, 규제, 직접적 성격의 경성(硬性)수단이 있다. 그리고 정보제공 기술지원 규제완화 등의 유인, 촉진, 간접적 성격을 지니는 연성(軟性)수단이 있다.

정책 수단의 성격에 따라 정책의 특성과 내용이 결정되며 최근 각국 정부의 역할은 직접적인 경성수단에서 시장기능을 유인, 촉진하는 간접적인 연성수단으로 전환되고 있다고 하였다. 경성수단의 경우 정부개입이 강하게 작용하며 정책에 대한 사회적 비용이 비

---

원이 효율적으로 배분되어 공정가격이 결정되어 유효경쟁이 가능하도록 하는 제반 기반이 충족되도록 정부는 정책을 추진하는 것으로 유효경쟁이 충족되는 제반 기준에는 신규 진입의 용이성, 낮은 시장집중도, 기업간의 담합금지, 기술과 제품의 개선에 대한압력의 존재, 효율적인 생산규모 등이 있음 유통시장개방으로 신규진입이 보다 용이해짐으로써 시장에서 유효경쟁의 정도가 높아지고 있어 시장이 보다 경쟁적인 상태가 되어 유통정책은 시장 메커니즘이 제대로 작용할 수 있도록 해주는 정책 접근으로 볼 수 있다.

5) 경제적 규제는 진입규제, 가격과 생산량의 규제, 설비투자의 규제, 시장에 있어 경쟁을 제한하는 제도이며, 사회적 규제에는 국민의 안전·위생·건강의 확보·환경의 보전, 재해의 방지등 공공의 복지를 목적으로 한 규제

싸게 나타나고 연성수단의 경우 반대로 정책 수단의 선택에 있어서 가장 중요한 것은 사회적 비용보다는 산업 패러다임의 적합성(Fit)여부라고 주장하고 있다.

渡辺達朗(2003)는 「경제적 규제에 있어 원칙적 자유·예외 규제를 사회적 규제에 있어서는 자기책임원칙에 기초한 필요최소한」이라고 밝히고 있고 경제적 규제와 사회적 규제가 서로 관련을 맺고 있고 이념적으로 구분이 가능하나 실질적으로는 구분이 명확하지 않은 부분도 있다<sup>6)</sup>.

## 2. 우리나라 유통정책

우리나라 유통산업정책은 시장경제 및 유통 근대화를 위한 시장법 패러다임으로부터 유통산업합리화 및 시장개방에 대한 요소기술의 혁신과 응용 확산 그리고 정책 수요의 변화에 의해 양적 확대와 질적 심화를 보이며 시대에 따라 진화되며 확장되었다.

### 1) 상적 유통

#### (1) 상적 유통의 법리

유통산업 중에서도 도·소매업을 중심으로 한 상적유통에 대한 법적 규율은 기본적으로 현재 고도로 발전한 자본주의 경제사회의 법적 구조와 밀접한 관계가 있다. 자본주의 경제구조에 대응하는 법 원칙들은 대체로 상적유통에 대한 법적 규율에 대해서도 원칙적으로 동일하게 적용되며 상적유통은 생산자로부터 수요자에게로 소유권의 이전이 수반되는 유통이란 점에서, 상적유통에 대한 법적 규율에 있어서는 상대적으로 ‘거래’라는 측면이 ‘산업’이라는 측면보다 비중을 더 두고 있다

자본주의사회에 있어서 상품의 자유로운 유통과 그것에 수반되는 경쟁의 조화가 경제사회를 유지함과 동시에 시장과 관계를 갖는 자의 권리를 보호하는 형태로 전개되고 우선적으로 거래당사자 또는 소비자에게 거래의 자유를 보장함으로써 유통시장의 자유를 확보하는 것이 자본주의 경제사회에 있어서의 유통의 기본적인 원칙이다.

#### (2) 상적유통 관계법규의 체계

상적유통을 규율하는 법규로는 유통산업을 직접 규율하는 유통산업발전법과 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률로 ① 공정경쟁을 촉진하는 법규<sup>7)</sup>, ② 소비자보호법규<sup>8)</sup>,

6) 의약품의 제조·판매에 관한 규제하는 약사법이 전형적으로 소비자의 안전성의 확보 차원에서 사회적 규제에 해당하지만 현실적으로 경제적 규제의 측면도 가지고 있다.

7) 유통은 생산과 소비, 수요와 공급, 가격형성이 이루어지기 때문에 시장에서는 공정한 경쟁이 유지되고 사업자가 활발하고 자유롭게 활동할 수 있는 여건이 확립되어야 하며 이를 위하여 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 물가안정에 관한 법률, 상표법, 부정경쟁방지법 등

8) 거래상 약자의 위치에 놓일 수밖에 없는 소비자의 적절한 상품의 선택·안전 및 단결 등에 관

③상품의 특성을 고려한 법규<sup>9)</sup>, ④ 소규모 유통업자의 보호 및 유통산업의 균형발전에 관한 법규<sup>10)</sup> 등으로 분류할 수 있다. 이들은 소비자의 권리확보를 중심으로 한 소비자의 이익보호로 귀결된다는 점에서 통일적·기본적 성격을 공유하고 있다.

## 2) 물적유통

### (1) 물적유통의 법리

물적유통에 관한 법규는 물류업자간 또는 물류업자와 이용자간의 이해관계의 조정도 중요한 역할의 하나이지만, 상품을 수요자에게로 인도하는 과정중의 재활동이라는 물류의 특성상 경제적 이해관계의 조정보다는 “물자의 원활한 흐름”을 조성한다는 측면이 무엇보다도 중요한 의미를 가지고 있다.

물류에 있어서는 수직적 단계별로 무리 없이 연결되는 것이 물류합리화 내지는 효율화의 관건으로 관계법규에 있어서도 물자의 흐름이 원활하게 이루어질 수 있는 여건을 조성하는 데 중점이 두고 있다.

### (2) 물적유통 관계법규의 체계

첫째, 현행법상 물자의 원활한 흐름의 조성과 관련법규, 물류 일반에 관한 법규와 물류 거점에 관한 법규, 운송·하역·물류정보 등의 개별물류에 관한 법규가 있다. 둘째, 물류 일반에 관한 현행법규로는 유통산업발전법, 화물유통촉진법과 농수산물가격안정에 관한 법률이 있다.

한 법으로 소비자 보호법을 비롯하여 약관규제에 관한 법률, 할부거래에 관한 법률, 방문판매 등에 관한 법률

- 9) 상품의 특성을 고려한 현행 유통관계법으로 식품위생법, 약사법을 비롯하여 양곡관리법, 농림수산물유통및가격안정에관한법률, 농수산물유통공사법, 담배사업법, 인삼산업법, 한국담배인삼공사법, 액화석유가스의안전및사업관리법, 각종물자규제 및 가격규제에 관한 법규
- 10) 일반적으로 대규모 유통업자에 대한 규제와 소규모 유통업자의 현대화·공동화(협업화)를 두 축으로 하여 형성되며 도·소매업의 진흥 및 조정에 관한 현행법으로는 유통산업발전법, 농수산물유통및가격안정에관한법률 기타 중소기업관련법규 등이 있으며, 유통산업발전법은 급속한 유통환경변화에 대처하고 유통산업의 지속적인 발전을 도모할 목적으로, 종래의 도·소매진흥법과 유통산업합리화촉진법을 통합·보완과 아울러 유통산업에 대한 지원을 제조업과 동등하게 함으로써, 유통산업의 경쟁력과 중소기업의 자생력을 강화하기 위하여 제정된 법률이다. 농수산물유통및가격안정에관한법률은 농수산물의 원활한 유통을 기하고 적절한 가격을 유지하게 함으로써 생산자 및 소비자의 이익을 보호하기 위하여 제정된 법률로서, 특히 농수산물도매시장 기타 공판장의 설치운영의 근거법률로서, 중요한 의의 가지고 있다. 소규모 유통업자와 관련한 중소기업지원 차원의 법규로서 중소기업기본법을 비롯하여 중소기업창업지원법, 중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법,(중소기업의구조개선및재래시장활성화를위한특별조치법, 재래시장육성을위한특별법), 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률, 중소기업의의사영역보호및기업간협력증진에관한법률, 중소기업협동조합법이 있음.

셋째, 유통단지 기타 복합물류시설 등 물류거점에 관하여는 유통산업발전법, 화물유통 촉진법, 농수산물유통및가격안정에관한법률, 유통단지개발촉진법 및 사회간접자본에대한민간자본유치촉진법에서 관련규정을 두고 있다. 넷째, 개별물류에 관한 현행법규로서 물류관계에 기초하여 운송에 관한 법규, 보관에 관한 법규, 포장에 관한 법규, 하역에 관한 법규 및 물류정보 등에 관한 법규로 분류할 수 있다.

### 3. 유통산업발전법의 프로세스

#### 1) 유통법규의 변천

##### (1) 해방전

조병찬(2004)의 연구에서 조선시대에는 물상객주가 모든 상품의 도매기능을 전담하였고, 일제 식민지시대에 와서는 쌀은 미곡상이라는 거상들이 중계기능을 하다가 일제의 식량 통제 정책 지배를 받았다. 기타 농·수·축산물의 도매거래는 시장규칙에 의하여 제3호 시장<sup>11)</sup>의 기능으로 분리하였고, 생활필수품의 도매거래는 일본인을 위한 일용품의 유통경로와 한국인의 생활용품의 유통경로가 구분되어 차별을 받았다. 조선시대 종로 일대에서 관수품 조달과 사대부들의 생활용품을 공급했던 육의전은 일제의 한국 강점과 더불어 소멸되었고, 이들 상당수는 한국인의 생활용품의 중계기능을 하는 물상객주로 전략하여 일제 말기까지 한국인들의 생활용품 중간공급상으로서의 역할을 담당하고, 상활동 방법도 조선시대 물상객주의 상관습에 의존했으며 거래도 거간을 통하여 형성되었다.

##### (2) 해방 후

##### ① 중앙도매시장법

산업자원부 외(2005)는 해방 후 우리나라에서 시장에 관한 제도적 장치로써 법률을 만든 것은 1951년 6월 22일 중앙도매시장법을 법률 제207호로 제정·공포한 것이 최초의 일이며, 중앙도매시장법은 소비자를 대상으로 하는 생활필수품 시장이 아니라 양곡을 제외한 모든 농수축산물의 도매거래만을 전문으로 하는 도매시장법으로 중앙도매시장법에서 농수축산물 가운데 가장 중요한 쌀과 보리 등 곡류가 제외된 까닭은 심각한 식량부족시대 하에서 국민의 주된 양식, 즉 주식이 되는 양곡에 대해서만은 정부가 특별히 따로 관리 통제하고자 하였다. 이 법은 1952년 12월 16일 개정하여 유사업무를 하는 시장 또는 도매행위를 할 수 없도록 하고 있다.

11) 1914년 시장 규칙을 제정 발표하여, 1920년, 1930년, 1931년에 각각 보완 개정하였으며, 그 실상에 따라 제 1호(재래시장), 제 2호(공설시장), 제 3호(어채시장, 중앙도매시장) 세가지로 분류하였고, 1920년 제 4호 시장을 신설 추가하였고, 1930년에는 제 4호(곡물, 유가증권 및 현물거래소) 시장의 운영 개선 위하여 보완 개정하더니 1931년에 가서는 다시 시장 규칙을 개정하여 제 4호시장에 관한 사항을 삭제하였다.

## ② 시장법

1961년 8월 31일 시장을 적절히 운영하게 함으로써 상업의 정상적인 발달을 도모하여 국민경제의 건전한 진전에 기여함을 목적으로 공익상 필요하다고 인정하는 법인에 한하여 시도지사의 허가를 받아 시장을 개설하고, 위치, 구조 설비 또는 시장 업무 규정을 변경을 명하거나 기타 감독상 필요한 처분을 할 수 있고, 명령 또는 허가 조건을 위반하였을 때는 시장의 개설허가를 취소하거나 업무 정지 또는 제한 담고 있으며, 1981년 시장법 개정을 통하여 시장의 효율적인 발전과 건전한 상업 활동을 보장함으로써 국민경제의 균형적인 발전과 국민 생활 향상에 기하도록 시장법을 전문 개정하였다.

## ③ 유통산업근대화촉진법

유통산업의 건전한 발전을 촉진하여 유통구조를 개선하고, 소비자와 생산자를 보호하여 물가안정 및 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 제정 공포(1980년 1월 4일 법률 제 3244호)하였다. 이 법을 제정할 당시 유통에 관련된 법은 이미 10여 가지가 있었으나 법률 상호간의 중합 및 조정기능을 새로이 마련하고 유통구조의 개선과 유통산업근대화를 촉진하기 위하여 제정하였다.

1995년 12월 29일 유통산업근대화촉진법의 운영업무를 재정경제원에서 통산산업부로 이관하고 법의 제명을 유통산업합리화촉진법으로 한편 유통단지개발 촉진에 관한 사항은 유통단지개발촉진법으로 별도 입법하였다.

## ④ 도·소매진흥법

1986년 12월 31일 종전의 시장법을 폐지하고 도·소매업을 효율적으로 진흥하고 건전한 상거래질서를 확립함으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 균형적인 발전에 이바지하려는 것으로 일정한 규모이상의 시장, 백화점등 대규모소매점이나 도매센터를 개설하고자 하는 자는 일정한 요건을 갖추어 시도지사의 허가를 받도록 하고, 시장관리자, 시범도매센터, 지정연쇄화사업자 및 상점가진흥조합 등에 대하여 자금 및 세제상의 지원 등을 할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

1991년 2차례의 개정과 1995년 무자료 거래 근절, 집배송시설의 확보, 지원 및 유통정보화에 관한 사항이 포함되도록 계획의 범위를 확대하고 유통정보화 촉진을 위하여 제조업자 또는 판매업자에게 정보화의 전제조건인 공통상품의 코드표기, POS 시스템 도입을 권고 또는 명령과 판매업자 및 제조업자가 집배송단지를 조성하는 경우 부지의 확보를 위한 지원과 자금지원을 할 수 있도록 하는 한편, 집배송 단지의 부지 확보를 용이하게 하기 위하여 공업단지의 지원 시설 구역안의 일정 부지를 집배송 단지 조성에도 활용 등을 담고 있다. 1997년 4월 10일 유통산업발전법이 제정되고 도·소매업진흥법과 유통산업합리화촉진법은 폐지되었다.

## ⑤ 유통산업발전법

정부의 조직을 개편하여 정부의 기능과 조직의 최적화를 도모하고자 「상공부」에서 「상공자원부」, 「통상산업부」 그리고 「산업자원부」 변경되고 정부에서는 1997년 4월 10일 「유통산업발전법」을 법률 제5327호로 제정 공포하였다.

첫째, 1996년 1월부터 국내 유통시장이 전면 개방되면서, 중소기업들의 실정은 자본력과 전문인력의 부족으로 인해 경영기술이 낙후된 데다 유통정보와 물류기반마저 미흡하여 경쟁력이 매우 취약하여 정책적 지원이 절실히 요구되었다.

둘째, 그 동안 우리 경제가 지속적으로 성장함으로써 생산과 소비가 크게 늘어나고, 소비욕구도 다양해지는 등 국민의 생활 패턴도 급격하게 변화되어 이러한 변화에 부응하여 규모의 경제를 갖춘 대규모 점포의 성장기반을 마련함과 동시에 쾌적성, 편리성을 추구하는 소비자의 구매패턴에 맞추어 유통시설의 현대화를 촉진할 필요하였다.

셋째, 물류기반시설의 부족과 물류효율성 저하로 인한 물류비 부담의 가중으로 말미암아 국제 경쟁력의 저하와 물류비 절감을 위한 공동집배송단지 조성사업을 확대하여 효율화를 기하며 아울러 물류표준화, 자동화·공동화가 필요하게 되었다.

넷째, 우리나라의 유통산업은 국제협력이나 해외진출이 지극히 미진한 상태를 면치 못하고 있고, 유통산업의 선진화의 국제화가 절실히 요구되는 시점이기 때문에 국내외의 유통환경 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 동 법을 제정하게 되었다.

기본 방향으로는 종전의 유통산업합리화 촉진법과 도·소매진흥법을 통합하고 양 법의 미비점을 대폭 보완하여 실질적인 유통산업의 기본법으로서의 유통산업발전법이 지향하는 기본방향으로 ① 유통산업의 장기전망, 비전 및 발전전략을 제시할 수 있는 유통산업발전계획을 수립, 시행 ② 우리나라 유통산업의 대다수를 차지하는 중소기업의 구조 개선을 위한 조직화와 협업화사업을 추진, ③ 유통산업의 저비용구조 실현 및 물가안정에 기여하는 각종 규제 완화, ④ 정보통신의 발달 등 새로운 유통환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는 유통정보화를 촉진, ⑤ 유통산업을 21세기 성장유망산업으로 육성하여 경제발전의 중요한 참여주체가 될 수 있도록 실질적인 지원을 강화 ⑥ 유통 물류 시설의 효율적인 확충과 물류의 효율화를 도모하고자 함이다.

한편 1999년에는 백화점 등 대규모 점포 경영자에게 과도한 부담이 되고 있는 직영비율·분양제한·시설설치 의무를 폐지 등의 조항을 담은 1차 개정을 하였다.

2003년에는 ① 무점포 판매업에 대한 업태의 정의를 신설하고 그 경쟁력 강화를 위한 발전시책을 수립·시행과 물류설비인증 제도를 도입, ② 인증을 받은 설비의 이용 및 보급의 촉진을 위하여 유통사업자·제조업자·물류사업자 등이 수행하는 인증물류설비와 관련한 연구개발 투자 사업 등을 지원, ③ 공동 집·배송 센터 개발 촉진 지구를 지정과 당해 지구에 설치하거나 이전하는 집·배송 시설에 대하여 자금지원, ④ 대규모점포와 인근지역의 도소매업자 또는 주민 사이의 분쟁을 조정하기 위하여 시도 및 시군구에 각각 유통분쟁조정위원회를 설치하도록 하고, 유통분쟁조정위원회는 분쟁당사자의 조정 신청

에 의하여 조정을 작성하여 이를 각 당사자에게 제시하도록 하며, 당사자가 조정안을 수락한 때에는 당사자간에 조정서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 보도록 하는 것으로 2차 개정을 하였다. 한편 2005년 현재 3차 개정을 준비하고 있다.

### Ⅲ. 대형점 규제와 주요국의 규제연구

국내 현실을 감안할 때 대형점에 대한 규제가 정당한지 아닌지를 판단한다는 것이 매우 어려운 문제이다. 그렇기 때문에 선진 유통정책을 면밀히 살펴보고, 국내 현실에 적합한 유통 규제 또는 완화정책의 방향을 모색해본다.

#### 1. 대형점 규제의 목적

서유럽의 대부분의 국가는 하이퍼마켓의 급속한 발전에 의해 소매업, 소매시장, 지역사회가 갑작스런 혼란에 빠지는 것을 방지하기 위해, 이것을 규제하기 위한 정책을 실시하고 있다. 이는 하이퍼마켓 규제의 목적을 関根孝横森豊雄(2000)는 소규모소매업자의 보호, 도시환경의 보전 유지, 소비자의 보호, 접근성의 확보 등 4가지로 집약시키고 있다.

##### 1) 소규모소매업자의 보호

하이퍼마켓의 발전과 소규모독립상의 쇠퇴가 동시에 일어났기 때문에 그 원인관계가 논의 되면서 소규모독립상은 자신들의 쇠퇴원인이 하이퍼마켓에 있다고 주장하였으나, 1960년대와 1970년대 초의 영향조사에 의하면, 매출의 영향은 대부분이 독립상의 소규모점이 아닌 체인스토어와 생협이 중소슈퍼마켓에 나타났다. 주택지의 독립식품점, 전문점, 소규모슈퍼마켓보다 중심시가지에 있는 체인스토어와 생협슈퍼마켓의 매출에 더욱 큰 영향을 주고 있다는 것이 영국 환경부의 조사결과에 나타났다.

소규모소매상의 쇠퇴는 하이퍼마켓의 성장이라는 하나의 큰 원인에 의한 것이 아니며 상호 관련된 것이다. 즉, 점포 임대료의 급상승, 전문적 훈련의 부족, 소비자변화에 대응하려는 의지와 능력의 결여 등이다. 한편 프랑스에서는 특히 하이퍼마켓과의 경쟁에서 독립소매업자를 보호하는 것을 르와이에법을 제정하여 정부가 개입을 하고 있다.

##### 2) 도시환경의 보전 유지

하이퍼마켓이 도시구조에 미치는 영향을 둘러싸고 규제의 논의가 있었으며 지금도 영향을 미치고 있다. 막대한 개발규모, 교외입지를 선호하는 경향, 그리고 중심시가지에 필

적하는 판매액을 등을 문제로 도시계획담당자와 중심시가지의 소매상은 규제를 요구하였고 대부분이 입지의 여하에 관계없이 전면금지를 요구하였다. 이것이 받아들여지지 않을 경우에는 교외입지를 엄하게 제한하는 입지의 규제와 중심시가지의 점포와의 경쟁이 발생하지 않는 규모와 영업의 규제를 요구하였다.

환경문제의 행정담당자는 하이퍼마켓 규제의 논거로서 하이퍼마켓이 도시지역에 거점을 두게 됨으로서 발생하는 다양한 문제를 제출하고 토지이용의 변화, 교통량의 대폭적인 증가, 도시경관을 시각적으로 악화시킬 위험성 등 하이퍼마켓의 출점으로 발생하는 교통 문제는 해당지역에 도로 등의 사회자본과 교통 혼잡 등의 환경비용이 하이퍼마켓 출점으로 부터 발생하는 편익보다 크기 때문에 출점의 규제를 제창하고 있다.

### 3) 소비자의 보호

하이퍼마켓의 목표 고객은 자동차고객으로 하이퍼마켓이 다수 출점하여 이를 중심으로 소매의 네트워크가 완성된다면 사회에서 가동성이 적은 즉, 자가용으로 자유롭게 이동할 수 없는 노인가정이나 장애자가정 등은 큰 불이익을 당하게 된다. 저소득층은 저가격의 식료품과 일용품이 필요하지만 이런 사람들에게는 자가용의 보유율이 낮고 따라서 교외에 위치하는 하이퍼마켓에 가서 구매할 수 없게 되므로 결국은 일종의 소득재분배효과가 작용하여 빈부의 격차는 확대되는 결과가 된다고 본다.

### 4) 접근성의 확보

하이퍼마켓의 성장과 그것을 원인으로 하는 소매상점수의 감소나 식료품점의 감소는 소매점포의 집중화와 소매네트워크를 약화 시킨다는 인식은 도시의 중심시가지의 소비자 와 중소지역 소비자에게 있어 살아가기 위한 최소한의 식료품 확보조차 곤란한 상황을 말할 수 있으며, 이것이 접근성에 있어 중요한 침해에 해당되어 생활의 질을 현저히 저하시키는 것이다.

접근성의 개념은 생활의 질을 나타내는 지표의 하나로 서유럽의 국가들은 매우 중요시 하고 있어 독일에서는 국민의 누구라도 도보(徒步)10분 이내에 식료품과 생활필수품을 구할 수 있도록 환경을 정비하는 것이 정부와 지자체의 중요 과제로 되어 있다.

## 2. 규제 방법의 검토

### 1) 토지이용계획

토지이용목표의 종류는 도시개발과 도시구조의 재편·정비에 의한 효율적인 경제운용 실현이다. 경제우선의 목표로 도시주민의 주거·생활 조건 개선 등의 복지 사회적 목표가 있다. 또한, 과도한 개발과 토지이용의 억제, 자연과 환경의 보호, 사회적 공정성의 추구하

고자 함이다. 이러한 정책 수행의 주체는 일본과 우리나라는 정부이고, 유럽과 미국은 지자체이다.

소매업과 토지 이용 계획을 살펴보면 다음과 같다. 미국의 경우 조닝(Zoning)제도에 의해 특정지구의 토지이용과 건축물의 형태가 엄격히 정해져 있다. 독일은 토지이용구분의 지정이 전 국토에 걸쳐 상세한 용법지정이 되어 있어 난(sprawl)개발, 이중이용의 혼재로부터 발생하는 다양한 문제가 미연에 방지되고 있으며, 대형상업시설에 관해서는 출점이 허용되는 지구는 다양한 시설이 인정되는 중심시가지와 특정 목적을 위해 사용되는 지구인 기타 특별지구 뿐이다.

영국은 각도와 시군에서 계획을 세우고 있지만, 실제의 운용에서는 유연한 결정을 하고 있다 할 수 있어 개발계획에 대한 중요한 고려사항을 추가하여 이 사항에 적합하기만 하면 계획제도에 관계없이 극히 탄력적인 운용을 하고 있다. 일본의 경우는 도시계획이 토지의 절대적소유권을 크게 인정하여 규제를 가능한 한 완화하는 정책을 쓰고 있고 도시계획의 지역이 매우 협소한 실정이다

## 2) 중심시가지의 진흥

상업 집적의 계획적 정비를 위해서 유럽의 지자체는 전체의 도시정책에 대해 계층적 상업 집적의 배치를 시행하므로 주민의 구매수요에 대응하는 대소의 상업 집적의 진흥책을 펴고 있다. 독일은 상업에 관한 중심지의 계층체계에는 인구 15만 이상을 상위중심지, 상권인구 5만을 중위중심지, 기타 하위중심지, 소중심지로 분류하고 있다. 지역주민에 상품을 공급하는데 있어 식료품과 일용필수품은 소중심지와 하위중심지의 상점이 공급하고, 전문품 등은 상위중심지가 공급한다. 따라서 매장면적 1,200m<sup>2</sup> 이상의 슈퍼마켓은 소중심지에 출점이 불가능하고, 쇼핑센터는 상위중심지에만 출점이 가능하다.

영국의 계층질서는 최상위가 중심시가지이며 이하 근린센터, 지역센터, 지구센터로 구분되어 중심시가지는 대규모 상업 집적으로 간주되며 지역 센터는 전문품, 주변용품 등의 중규모 상업 집적으로 인구 2만~5만의 도시내부와 교외가 상권이며, 근린센터는 생활필수품등 소규모 상업 집적으로 인구 1만명 정도의 주변주거지역 상권이고, 지구센터는 인구 5천정도의 필수품중심의 상권을 대상으로 하고 있다. 따라서 광역으로부터 고객유인에 의존하는 쇼핑센터와 대형점의 교외출점은 이러한 계층구조에 적합하지 않다고 간주되어 출점이 어려운 실정이다.

## 3) 지역상권 경영과 보행자 구역화

서유럽국가의 중심시가지에 대한 지자체의 진흥정책은 단지 토지이용계획에 의한 중심지의 정비와 교외 출점의 제한에 그치지 않고 보다 적극적인 진흥정책이 실시되고 있는데 그중에 주목되는 것이 지자체에 의한 토지의 취득과 보행자 구역화 및 TCM<sup>12)</sup>이다.

영국에 있어 쇼핑센터의 토지소유자가 대부분 지자체인 사실은 지자체가 적극적으로 토지를 취득함으로써 지역상권의 소매업 진흥을 위해 노력하고 있다는 반증이며, 독일의 뮌헨시는 중심지의 6%를 시가 소유하여 1층 부분을 소규모소매점으로 함으로써 상업의 진흥은 물론 중소 소매업의 진흥을 기대하고 있다.

보행자구역화는 서유럽국가들의 중심시까지 활성화에 극히 유효한 정책으로 인정받고 있고 지역상권 경영은 중심시까지 전체를 한 개의 상업 집적으로 간주하여 전체의 매력을 향상시키는 시책을 실시한다는 것이다.

### 3. 규제완화와 도시정책

#### 1) 선진국의 도시 정책

일본의 경우, 90년대에 들어 경제 분야에 있어 규제완화뿐만 아니라 소매업에 관해서도 점포 출점을 규제하던 대규모점포법의 완화가 진행되었다. 일미 구조협의를 계기로 대점법 규제가 완전히 폐지되면서 전국적으로 약 1,200개의 쇼핑센터가 신청을 마치고 구체화되기도 하였다. 영국에서도 80년대 대처 정부의 경제부흥책의 일환으로 정책적 규제완화가 진행되어 대형점, 리테일파크 등이 들어서고 교외에는 광역형 쇼핑센터가 다투어 출점되었다. 1990년도에는 자원, 환경문제, 대형점이 중소 소매상에 미치는 영향, 교외의 쇼핑센터가 기존의 중심시가지에 미치는 영향 등이 문제시되어 정부는 96년에 더 이상의 교외개발을 억제하는 새로운 가이드라인(PPG 6)을 지방기관에 전달하였다.

프랑스는 1990년 중반 소매업 출점에 관한 탈법행위의 속출로 규제강화(Laffarin lae 1996년 7월)를 추진하였다. 한편 독일은 이전부터 실시하고 있는 규제를 지역에 따라서 경제 상황에 따라 변화하고 있다.

규제완화가 가져온 문제점으로 대형점의 환경문제에 미치는 영향이 문제가 되어 그 대응을 지자체가 해결할 수 있도록 요구하고 있는 실정이다. 한편 일본상공회의소는 더 이상의 완화는 불필요하며, 출점신고시 지역 환경에 악영향을 미치지 않는다는 증명 의무화, 지자체에 재량권 확대, 도시정책에의 배려 등이 제안되었다.

#### 2) 상점가정책의 마케팅 포지셔닝

도시정책마케팅이 의도하는 것은 영국, 미국, 독일과 같이 도시정책의 충분한 계획성과 소매시장의 활발한 경쟁성이 보장되는 것이다. 그것이 기업 효율성제고와 소비자 권익보

---

12) 보행자의 안전한 거리 보행권 확보와 지역상권 활성화 차원에서 시행하는 TCM(Town Centre Management)는 미국의 BID(Business Improvement District)를 벤치마킹하여 지역 활성화를 도모하기 위하여 국가와 지자체 차원의 지원 제도로서 행정과 지역민, 구성조직이 삼위일체가 되어 시행하는 개발 프로그램의 일환으로 일본의 경우에는 TMO(Town Management Organization)가 시행되고 있다.

호 및 유통산업에 일조할 것이다. 그러나 도심정책의 무분별한 규제완화는 도심정책마케팅의 부재를 가져다 줄 수도 있다.

따라서 도시정책은 종합적인 시각·사고·가치기준·룰의 적용이 필요하며, 도시정책은 각각의 도시의 개성을 고려하여야 하고 중심시가지, 외곽, 교외에서 적용되는 룰을 적용하여 이와 같은 사정을 가장 정확하게 인지하고 있는 것은 그 지방이기 때문에 지방분권이 추진되어야 한다.

阿部成治(2001)는, 독일은 국민전체에 균등한 경제·사회·문화적 서비스를 제공한다는 정책 목적아래 중심지의 계층성을 전제로 한 지자체 레벨의 주민 구매 편의성을 고려한 상업기본방침이 책정되어 있다. 일본의 경우는 전국적 규모의 장기 종합계획이 책정됨과 별도로 상업비전과 활성화책 등이 책정되어 있기는 하나 전술한 바와 같이 규제가 느슨한 결과 구체적인 도시계획에는 미치지 못하고 있는 실정이라고 주장한다.

石原武政(2003)는 상점가 등 상업 집적은 지역주민과 근린사람들의 구매의 장(場)인 것과 동시에 거리의 얼굴이며 지역생활의 중심이기 때문에 주민이란 도시정책마케팅의 주역이면서 주체적이어야 한다고 주장한다.

그러나 소매시장에 있어 도시간, 집적간, 개점간의 공정하고 자유로운 경쟁이 이루어져야 함은 기본 원칙이다. 시장경제는 창의를 바탕으로 한 기업간의 자유로운 경쟁이 기본이며 이와 함께 공정성이 필요로 한다. 그렇지만 거래상의 우월적 지위를 남용한다거나, 거래상대에 불리한 조건을 강제한다거나, 경쟁기업을 불리한 조건으로 몰아넣어서는 더 더욱 안 된다.

소매단계의 경쟁은 생산단계의 경쟁과는 달리, 이업태간 활발하고, 과점적 메이커와 대도매상의 수직적 영향에 의해서 발생하며, 입지의 영향이 크다는 특징이 있다. 특히, 입지는 소매업에 있어 가장 중요한 재산이며 도시정책에 밀접한 관계가 있음에도 불구하고 경쟁구조와의 관계는 현재까지 이론적으로 해명하기는 어렵다. 그 이유는 경제이론만으로 해결할 수 있는 문제가 아니고 도시정책이론의 분야에 속하는 부분이 크기 때문이다.

중심지의 계층성과 조닝이 부여된 조건이 정비된 상태에서 이업태간경쟁을 포함한 활발하고 공정하며 자유로운 경쟁이 이루어지는 것이 이상적인 것으로 볼 수 있다.

구미에서도 대형점의 출점 규제는 있지만 프랑스를 제외하고는 일본과 같은 경제적 규제보다는 도시계획의 일환으로 이루어지고 있으며 어디까지나 시장경제, 경쟁경제의 원칙을 일관하고 있음을 직시할 필요가 있다. 이러한 사실은 우리나라의 유통정책과도 일맥상통한다고 볼 수 있다.

정책의 실행가능성에 대해서는 도시정책 수준의 기반이 약한 국가가 단 한번에 레벨을 높이는 정책을 실현할 수 있을까하는 문제이며, 그렇다고 해서 완화 일변도를 추구하기에는 도시정책이 회복할 수 없는 지경에 빠질 수도 있다.

<그림 3-1> 상점가 마케팅의 매트릭스

|                                      |                          | 시장 경쟁 구도       |                                    |   |
|--------------------------------------|--------------------------|----------------|------------------------------------|---|
|                                      |                          | 저              | 중                                  | 고 |
| 마<br>을<br>정<br>비<br>계<br>획<br>분<br>야 | 1.<br>일본('80)            | 2.<br>일본('90)  | 3.<br>(경쟁사회)<br>일본('00)<br>한국('00) |   |
|                                      | 4.                       | 5.<br>한국('90)  | 6.<br>영국('80)                      |   |
|                                      | 7.<br>(통제사회)<br>프랑스('90) | 8.<br>프랑스('80) | 9.<br>영국('90)<br>미국<br>독일          |   |

關根 孝(2005) 韓国 [在來の市場] 活性化シナリオ, p.164.

#### 4. 선진국의 사례 연구

##### 1) 미국

미국에서 유통정책이나 유통정책이라고 부를 수 있을 정도의 제도화된 공공 정책은 존재하지 않는다. 따라서 유통에 관한 특별한 공공 정책이 없고 유통업자에 대한 지원정책도 없다. 유통업도 반트러스트법<sup>13)</sup>이 적용될 뿐이다. 그렇지만 유통산업에 영향을 미치는

13) 미국의 경쟁유지정책의 기준이 되는 법은 「서먼법」을 중심한 반트러스트法이다. 1890년에 제정된 「서먼법」은 그 보완법인 1914년에 제정된 「크레이튼법」과 「聯邦去來委員會(FTC)法」 등 세 가지 법이 기본법으로 존재하고 있다. ① 「서먼法」: 1890년에 제정된 이 법은 전 7조로 구성되어 있으며, 주요한 실체규정은 제2조(거래제한의 금지)와 제2조(독점행위금지법)이다. 제1조는 수 개 州 또는 외국과의 사이에 거래 및 통상을 제한함으로써 야기되는 계약결합·공모행위를 위법으로 규정하고 있으며, 제2조는 수 개 州 또는 외국과의 사이에 거래를 독점하거나 독점을 기도 또는 독점을 공모하는 행위를 위법으로 규정하고 있다. ② 「클레이튼法」: 1914년에 제정된 이 법은 「서먼법」에서 위반된 행위를 그 발생 자체에서부터 처벌하는 것을 목적으로 특정행위를 규제한 법률이다. 동 법의 실체 규정 중 중요한 내용은 제2조(가격차별의 금지), 제3조(배타적인 거래계약의 금지), 제7조(합병의 금지), 제8조(임원의 겸임제한) 등이다. 이 중 제2조는 '30년대의 반체인 스토어 운동을 배경으로 하여 '36년에 제정된 「로빈슨-패트만법」을 수정·보완한 조항으로서 그 후 차별가격 규제에 있어 중심적인 역할을 수행해 왔다. ③ 「聯邦去來委員會法」: 이 법은 연방거래위원회를 설치하고 여기서 행정상·사법상 권한의 일부를 위임하는 것을 목적으로 한 법률이지만 동시에 반트러스트法 상 실체규정을 포함하고 있다. 그 중 중요한 조항은 제5조(공정한 거래방법과 불공정 및 기만적인 행위·관행의 금지)로서 (a)항 제1조에서 '통상에 있어서 또는 통상에 영향을 주는 불공정한 경쟁방법 및 불공정한 혹은 기타 기만적인 행위·관행은 위법으로 한다'라고 규정하고 있다. 이 조항에 해당하는 행위·관행의 범위는 대단히 넓고 유통에 대한 여러 종류의

다양한 형태의 규제는 존재하고 있다.

법령체계로는 미국은 주별로 법령체계가 다를 수 있으나, 여러 주를 살펴본 결과 공통적으로 분산적인 형태의 체계를 지니고 있다. 즉, 용도에 따른 지역을 종류별로 구분하여 지역에 따라 건축이 가능한 형태의 업종을 규정하고 있다. 소매업 및 구조관련 정책으로는 연방정부 수준에서 이를 규제하는 입법은 없고 각 주가 토지이용 및 지역제(Zoning)<sup>14)</sup>에 관한 조례나 주법을 실시하고 있다.

지역제 외 소매업의 구조에 영향을 주는 주 수준의 정책은 면허제와 세제를 통한 규제가 있으며, 국내 시사점은 시장 개방으로 각종 규제가 완화되고 있지만 미국의 Zoning 제도를 검토하여 공공이익의 관점에서 도시 계획과 토지이용계획을 엄격히 적용할 필요가 있을 것이다.

## 2) 일본

1970년 대점법은 중소기업 보호를 위한 대점법은 대형점 출점을 규제하는 강력한 수단으로 대점법의 전신인 제1차 백화점법(1937년)은 인가제로 시작하여 전쟁중에는 별다른 운용을 보이질 않았지만, 전쟁후 다시 백화점의 출점의 시작되고 그 영향이 크다고 판단되어 제2차 백화점법(1956년)이 제정되어 이 법이 시행되고 규제를 피하기 위해 신형 세력의 대형점들 건물의 각층을 개별회사로 하는 수법을 사용하기 시작하게 하면서 이러한 수법을 규제하기 위해 대점법이 제정(1973)되었다.

대점법은 상업활동조정협의회(지역상인, 소비자대표, 학식경험자로 구성)에 의해 큰 영향을 받게 되고 실제로 조정권한은 통산대신에게 있었지만 협의회의 심의결과는 대규모 소매점협의회에 보고 되어 운용되는 결과를 낳게 되고, 이로 인한 폐해가 발생하면서 대규모입지법(1998년제정)은 지역의 교통, 소음, 폐기물, 경관, 방법등의 문제를 구체적으로

---

규제근거를 마련하고 있다는 점이다. 이들 反트러스트法을 관할하는 관청은 法務省 反트러스트局과 연방거래위원회 등 두 조직이 있고 법무성은 「서면法」과 「크레이튼法」을 관장하며, 연방거래위원회는 연방거래위원회법과 「크레이튼法」을 관장하고 있다. 양자의 주된 차이점은 법무부가 刑事訴追가 가능한데 비해 연방거래위원회는 일본의 공정거래위원회와 같이 심판수속을 함으로써 準司法機能을 갖는 독립행정위원회로서 위반행위의 예방에 주력하고 있다는 점이다.

- 14) Zoning 규제 건축규제와 지역제(Zoning)규제로 지역사회의 건전한 발전을 위한 시점이 중시하며, 다양한 BIDs는 지방자치단체를 단위로 행하여져 이를 조합한 주정부 정책과는 차이가 있다. 자치 단체가 독자적으로 조례를 제정하여 시행하기 때문에 규제제도나 내용이 자치단체에 따라 차이가 크며, 미연방법상 Zoning은 사회질서의 유지, 고용의 안전, 건강, 도덕, 사회복지 등을 옹호하려는 주정부의 입장을 표명한 것이다. 법체계는 State Enabling Act(주 권한위임법)→ Comprehensive Plan(종합계획) → Zoning Ordinance(조례)이며, 주 권한위임법은 각 지방자치단체의 입법기관에 일정한 수속을 거쳐 조례를 제정하는 권한을 위임하는 것이며, 조례의 목적 및 지역사회에 계획적 발전에 관한 기본지침으로서 종합계획의 책정 및 수행을 각 자치단체에 촉구하는 것이며 이는 기업간 경쟁 규제 기능을 내포하고 있다. zoning 규제에 완전히 합치하는 경우 기본적으로 자유로운 출점이 가능하다.

그 운용방침을 정하고 있다. 酒卷貞夫(2004)는 일본은 대점법 폐지 후 대형점 규제에 관한 법정비로 대형점의 출점이 완전 자유화 된 것은 아니며 대신하여 3개의 법이 제정 개정되어 재 규제되었다고 규정하였다.

#### (1) 대점입지법

대점법과 같이 중소기업인을 보호하는 것과는 달리, 지역사회 환경보전을 그 목적으로 개업일시, 폐점시간, 휴업일수, 매장면적, 등 4가지의 영업규제에서 대형점 출점에 의한 지역 사회의 환경 규제 차원으로 교통안전, 소음, 폐기물, 방범등 생활자의 보호를 목적으로 하고 있다.

#### (2) 중심시가지활성화법

대점법폐지에 따른 중소기업인의 반발을 다소 완화시키고자하는 의도로 상점가를 포함한 중심시가지의 활성화에 목적을 두고 있다. 시정촌이 기본계획을 작성하여 정부의 승인을 받아 자금과 조연을 지원받고 정부 11개성청이 종합적 집중지원을 행함을 기본으로 하고 있다.

#### (3) 개정도시계획법

용도지역과 특별용도지역을 지정함으로써 대형점이 출점 가능한 지역을 규제하고 있으며, 단 이 지정은 전국적 규모가 아닌 일부지역에 한하고 있다.

### 3) 프랑스

급속한 사회 및 소비유통 환경 변화를 겪은 프랑스는 셀프서비스 방식의 (슈퍼마켓과 하이퍼마켓) 대규모 소매상이 대두되어 구조 변화가 시작되었다. 대규모 매장면적과 저가격을 핵심으로 도시 근교 위치하면서 도심부에 입지한 전통적 소매상에 커다란 영향으로 도시의 공동화 현상을 일으키게 되었다.

프랑스의 소매상업이 정책화된 것은 「우선도시화계획(ZUP)」(1959년)으로 지역개발 계획에 있어서 상업시설의 역할 중시하고 규모의 경제를 추구함과 유통의 근대화 추진하고자 하였으나, 규모의 경제 추구의 유통근대화는 중소기업의 반대 운동으로 일정 정도 후퇴하지 않을 수 없었다.

대규모 소매점(하이퍼마켓)으로 인해 발생한 문제에 대응하기 위해 제정된 르와이에법(1973년 12월 법 제정)은 조세정책이나 사회보장 규정 등을 포함하고 있음은 물론 독점금지법적 내용까지도 포함한 종합적인 법체계로 볼 수 있다.

주요 내용으로는 대형점 규제, 구매력 규제, 젊은 층 육성 또는 사회보장제도 등 타 관련 제도를 법체계 안에 포괄하고 있다. 각 제도 상호간에 다소 모순이 있으나, 전체적으

로는 중소 소매상 등 경제적 약자를 보호, 규제하는 동시에 원활한 유통 근대화를 촉진하도록 배려하고 있다. 그러나 르와이에법은 1987년 이후 급속히 완화되고 있으며, 90년대 초반까지 급속하게 완화되어 운용되어 왔다. 그 배경으로는, 경기회복, 대규모 도시재개발 계획이 번성하여 대형점이 필요, 지자체가 고용기회를 창출을 위해 대형점 유치 추진 등의 도시계획과 경제적 배경을 갖고 있었다.

하지만 1993년 한해 일시적 출점 동결 조치하고, 1996년 대상 점포의 규모를 일률적으로 300㎡로 인하하고 호텔이 추가하면서 개정 전 인구 4만인까지의 도시 1,000㎡, 이상 1,500㎡ 등으로 하는 르와이에법을 대폭 수정한 Laffarin lae<sup>15)</sup>(1996년 7월)로 국토개발의 수단으로서 법이 적용되어 주민 생활이 쾌적하게 영위되도록 인프라 정비의 균형을 유지할 목적으로 활용되었다. 이는 르와이에법에 의해 규제 대상 면적이 너무 커졌고, 질서 있는 국토 정비를 실시할 수 없게 되어 한층 더 작은 중규모의 점포에도 행정이 개입할 필요가 생긴 것으로 볼 수 있으며, 교외에 르와이에법의 규제 대상 면적에 이르지 않는 디스카운트 스토어가 많이 개점한 것도 법개정의 한 요인 이었다.

새롭게 개점한 교외형 점포는 시중심부의 기존 상업을 압박해, 소규모 점포 쇠퇴의 원인이 되어, 균형 있는 국토 정비의 측면에서는 바람직하지 못하다고 판단하고 이러한 상황을 개선하고, 상업을 활성화 할 수 있도록 소규모 상점만이 아니고, 소비자인 지역주민, 상공회의소, 수공업 조합 등에서도 법 개정의 강한 요구가 발생하였고, 도시계획측면의 의사도 반영되어 법이 개정되는 배경이 되었다.

여기에 프랑스에서는 국민들의 노동관과 노동법제상의 제약과 국민들의 지역상업에 대한 애착이 반영되었음은 말할 나위도 없다. 小村智宏(2002a)상업을 둘러싼 프랑스와 일본은 비슷한 시점에 법 개정 실시하면서 양국 모두 도시계획을 반영하였지만, 일본은 규제 완화 쪽으로 프랑스는 강화 방향으로 법개정이 되었다.

현행법상의 문제점으로는 대규모 소매상점에 대한 규제는 이루지고 있지만, 반대로 소규모 소매상점이 점포를 확장하는 경우에 많은 절차와 문제가 있고, 대규모 소매업자들이 사전 지방 위원회와 조율하여 조정 실시하면서 폐해가 나오고 있다. 또한, 대규모 소매업자들이 소규모 점포를 M&A하는 사례가 늘고, 해외 진출로 내수 경기 악화되는 문제점

15) 동법의 개정 포인트는 소매상점의 신축·개조 외, 호텔, 대규모 영화관, 점포, 첨부 주유소를 추가하였고 현 상업 설비 위원회의 현지 의회 의원 대표수를 삭감하고 출점에 수반하는 영향 조사 강화했으며, 위반에 대한 벌칙 강화 등 내용을 담고 있으며, 300㎡이상의 신축, 개축·확장시에도 허가신청 필요로 하고 있다. 상업설비 위원회 구성은 6인(지방정치가 3인, 지방상공회의소장, 담당수공업 조합장, 소비자단체 대표자), 위원 5인 이상 출석과 4인 이상 찬성 시 신청 허가되며, 판매면적이 6,000㎡이상이 되는 점포의 경우는, 그 계획과 경제 및 사회, 국토정비에 주는 영향에 대해 공청회를 개최해, 결과를 제출해야 한다. 위원회 심사사항은 관련지역의 각 분야에 있어서의 전체적인 수요와 공급, 상업 설비의 평균치 및 대형 수퍼 밀도, 계획이 지역의 상업 및 수공업에게 주는 잠재적 영향력, 계획이 고용측면에 미치는 영향 등이며 표결에 있어서 국토정비, 도시계획, 고용, 부정 경쟁 등 단속 등 많은 관련 행정 기관으로부터 의견 청취하게 되어 있다.(관계 기관은 의견을 말할 뿐 표결에는 참가 안됨)

이 노출되기도 하였다.

결론적으로 유통 규제는 나라마다의 유통산업 구조를 결정짓는 중요한 요소이지만, 그것과 동시에, 사람들의 산업 경쟁력 등, 경제의 다양한 측면으로 영향을 미치고 있다. 따라서 유통규제와 완화를 효과적으로 조정하는 정책이 필요하다.

미국의 경우에는 '90년대 후반 최고조의 경제상황에서, 월마트를 시작으로 대규모체인점이 저가격을 무기로 급성장을 이루어 유통업 생산성 상승률이 큰 폭으로 높아졌다. 이 시기에는 노동생산성과 동시에 고용자수도 확대했으며, 전술한 프로세스로 생기는 추가적인 고용이 원래의 고용감소를 웃돈 사례로 시사하는 바가 크다.

일본의 경우에는 90년대 유통업의 생산성 향상과 경쟁격화의 결과, 물가 상승률이 저하했다. 「가격과괴」라고 불린 신업태가 선두에 섰지만, 버블 붕괴 후의 경제 정체기에 해당했기 때문에, 물가 상승률의 저하가 소비의 확대에는 결합되지 않고, 유통업의 고용은 성장세를 멈추고 말았다. 이렇듯 상업규제의 영향은 경제 환경에 의해서, 완전히 다른 결과를 볼 수 있다.

한편 일본에서의 대형점 출점과 관련된 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 상업시설을 포함하여 어떤 지역 사회를 만들 것인가는 지역주민의 의사에 따라야 할 것이나, 그것이 대형점이라는 하나의 사기업의 의사에 의해 좌우되는 문제이다. 도시성격에 따라 다양한 선택이 가능하나 그것은 충분한 정보가 제공된 후에 지역주민의 의사에 따라 계획되어야 할 것이다. 여기에는 소매기업 또한 유통윤리와 지역윤리와의 교착속에서 이해하여야 하고, 경쟁·중립적으로 대형점이 아무 곳이나 멋대로 진출할 수 있는 자유가 있는 것이 아니라 우선 지역사회가 좋은 것을 고를 수 있는 선택의 자유가 있어야 한다.

둘째, 인구 감소가 급격히 진행되는 곳에서의 대형점의 교외출점이 지역 점포를 폐쇄를 대신하는 Scrap & Build의 형태로 나타나고 있어 지역 경제의 악순환이 되고 있고 활용되지 못하는 토지나 건축물이 발생하게 되어 지역사회 쇠퇴의 원인이 된다. 세계적으로 유래 없는 19년 만에 고령화 사회로 접어든 국내 실정상 일본의 대형점 폐쇄<sup>16)</sup>가 가져온 지역사회(커뮤니티)의 붕괴는 사회적 비용으로 국가가 대형점 폐쇄지역에 대한 대책을 강구하고 있는 실정이다.

셋째, 상업기능 면에서도 다양한 소비자 요구에 대응한다는 관점에서 대형점이 제공하는 상업기능으로는 충분하지 못하기 때문에 그것을 보완할 수 있는 소매업의 역할은 큰 것이다. 따라서 바람직한 지역상업의 모습은 대형점과 소규모소매업이 기능을 분담하면서 소비자에게 다양한 선택을 제공하는 형태이다.

이 밖에도 소비자의 선택에 전면적으로 위임하는 문제<sup>17)</sup>, 대형점 유치의 경제 효과, 대

16) 平成14年度創業.起アップチョックジンヒョング人材育成システム開発 等 事業 : 大型閉鎖店舗対策の総合プロジェクト人材育成事業 으로 8개 대형점(GMS)의 폐쇄로 인한 문제점 해결 방안으로 각국의 인재 육성 방안을 강구하기 대책위원회를 구성하였다.(2004. 3.31 보고서)

17) 소비자가 충분한 정보를 가지고 있고, 시장이 거의완전하게 기능하고 있는가에 대하여 소비자에게 위임하여야 할 것인가에 대한 논의로서 장래 가격, 세대간 분담, 에너지 소비와 대기

형점의 출점 및 영업시간 규제 등을 장단기적 관점에서 검토하여야 할 것이다.

이상과 같이 유통정책은 생활문화로서 그 메리트와 디메리트의 밸런스를 어떻게 취하는가 하는 국민적인 의견 일치 위에 성립하고 있다. 프랑스는 경제논리와 계획논리의 조화를 통하여 독일은 자국민의 생활 문화를 지키려는 의견 일치가 상업 규제로 나타나고 있다. 즉, 그들 국가에서도 자국민의 삶의 질을 향상을 위하여 독일의 경우 폐점법의 시간이 완화되고 있는 추세이고 서유럽 국가들에게로 확대 되고 있지만 이들은 순차적 접근을 취하고 있고, 역기능을 최소화는 방안으로 정책이 시행되고 있다.

## IV. 결 론

상기와 같이 선진국의 유통정책은 그 나라의 경제사회문화적 배경을 포함하고 있는 것으로 경제상황에 따라 강온정책을 추구하면서 자유경쟁 체제로 전환되고 있음을 볼 수 있다. 단계별로 보면 하향식 규제가 아닌 상향식 규제로서 선두 주자를 묶은 정책이 아닌 따라오는 후순위 주자에게 폭 넓은 배려를 통한 체질강화를 지원하는 정책방향이 장기적으로 바람직하지 않은가 생각하는 바이다.

정부의 유통정책은 시장의 실패에 대하여 정부가 어떤 대응으로 대처하는가가 중요하다. 시장이 완전하지 않고, 정부도 만능이 아니기 때문에 정책의 내용이나 수단이 부적절할 수도 있다. 아무리 타당성 있는 정책이라 하더라도 환경 변화에 따라서는 부적절한 경우가 될 수도 있다. 즉, 상이한 목표를 갖는 정책이 동시에 실시된다면 정책 효과가 상쇄되고 말 것이다. 이러한 상황을 정부의 실패라고 할 수 있다.

원론적이지만 정부의 정책 실패를 최소화하기 위해서는 정책결정 변경에 있어서 학계경험자와 관련하는 업계 대표자, 소비자대표 등을 심의회와 연구회에 참여 시켜 전문적 조언을 받아야 하며, 이해관계자의 조정을 통하여 상승적인 정책 집행을 통하여 이를 최소화하여야 한다. 대형 또는 소형 유통업자 만의 문제가 아니기 때문이다.

유통규제 정책이 고도 성장기에는 상대적으로 타당성이 있었을 것이지만, 저성장 시기에 접어들면서 보다 효율적인 정책운영이 요구되고 글로벌 메커니즘에 적응할 수 있도록 유통산업구조가 개편되어야 한다.

결론적으로 소규모 소매업자를 위한 뜨거운 마음이 필요하지만, 장래를 위한 차가운 머리가 작금에 시대엔 필요하다. 하지만 국내의 유통 산업의 현황을 보자면 괄목할만한 성장을 이루고 있지만, 체질 개선이라는 측면에서는 많은 문제점과 업태간의 경합이 아닌

---

오염, 기존 시설의 폐기에 따른 자원의 유효 활용이며 현재 가격과 장래가격과의 비교 혹은 사회적 코스트의 세대간 분담에 기인하고 있다. 장래 가격에 대해서 시장은 완전하게 기능을 발휘하지 못한다. 장래가격과 세대간 분담의문제가 되면 공적 규제가 불가피해 질 것이다.

경쟁으로 반목이 있는 실정임을 간과할 수는 없을 것이다.

마지막으로 본 연구가 2005년 유통규제에 대한 영세상을 중심으로 거세게 요구하는 시점에서 논의했다는 점에서 시의 적절한 연구가 되었다고 자부한다. 다만, 본 연구의 특성상 어쩔 수 없는 한계점을 극복하지 못한 아쉬움이 있다. 즉, 본연구의 특성상 부득이하게 각국의 현황을 분석하여 나열한 수준에 불과하다는 점이다. 따라서 차기 연구의 과제에서도 이러한 한계점을 완전히 극복할 수 없음을 인정한다. 다만, 이러한 어려운 점을 극복하기 위하여 보다 더 부단한 노력이 필요할 것이다. 즉, 각국의 유통산업 정책의 직접적 규제 부분에 대한 연구와 현지 조사를 통한 보다 면밀한 내용을 담고자 노력한다. 이를 통하여 본 연구의 미비점을 지속적으로 보완하고자 한다.

## 참고문헌

- 김동환(2003), 『유통업 생산성 제고를 위한 규제 개선 방안 연구』, 대한상공회의소.
- 김성철(1997), “유통산업의 경쟁축진을 위한 규제개혁 방안,” 유통연구, 제2권 제2호, pp.153~172.
- 노전표(2002) 『주요국 유통법규 및 제도 현황』, 대한상공회의소, pp.42~93.
- 산업자원부-유통물류진흥원-한국체인스토어협회(2005), 『한국유통산업발전사』, pp.132~143.
- 신기동(2002), 『대형판매시설의 입지 및 경쟁실태와 규제정책 연구』, 경기개발연구원.
- 송호달 외(2000), 『유통경영론』, 도서출판 두남.
- 안승호(2003), 『대형점 진출과 지역 경제 파급 효과』, 충북대학교, pp. 44~52.
- 윤명길 외(2004), 『할인점 경영과 실무』, 도서출판 두남, pp.76~77.
- 옥선중(1995), 『유통경제』, 창현출판사.
- 조병찬(2004), 『한국시장사』, 동국대학교부.
- 阿部成治(2001), 『大型店とドイツのまちづくり』, 学芸出版社, pp.12~32.
- 渡辺達朗(2003), 『流通政策入門—流通システムの再編と政策展開』, 中央経済史, pp. 21~39.
- 関根 孝(2005), “韓国 [在来の市場] 活性化シナリオ”, 専修大学大学院社会知性開発研究センター pp.138~165.
- 小村智宏(2002b), “流通産業 欧州からの考察 : 商業規制—マクロの視点と生活者の視点 — vol.2, The World Compass, 9月号.
- (2002a), “流通産業 欧州からの考察 : 流通産業構造—国ごとの独自性の背景— vol.1, The World Compass, 7-8月号.
- 関根孝·横森豊雄(2000), 「街づくりマ"[ケティングの国際比較」, 同文館, pp. 51~151.
- 酒巻貞夫(2004), 「商店街の経営革新」, 創成社, pp.11~53.
- 保田芳紹 外5(1995), 『現代流通論 : 日本と欧米の流通政策』, 大月書店, pp.2~89.
- 石原武政(2003), 「まちづくりの中の小売業」, 有斐閣, pp.75~102.
- 石原武政·池尾恭一·佐藤善信(2001), 『商業学』有斐閣, pp.245~285.
- 石原武政·加藤司(2005) 「商業·まちづくりネットワーク」, ミネルヴァ書房
- (財) 民間都市開発推進機構都市研究センタ(2004) 『欧米のまちづくり·都市計画制度』, pp.28~168
- 中小企業総合研究機構編(2000), 「米國の市街地再活性化と小賣商業」同友館.
- Clifford Guy(1994), 『The Retail Development Process: Location, Property and Planing』, Routledge, pp.127~158.
- Hermon, P.(1989), “Discussion Forum : National Information Policy”, Government Information Quarterly. pp.229~230.
- Houstoun, Lawrence O.(2002) “BIDs at Home and Abroad.” Urban Land. pp.42~47.