

[Field Research]

A Study on the Korea Distribution Promotion Policy and Adjustment Policy

국내 유통진흥정책과 유통조정정책에 대한 고찰

Dae-Yun Kim(김대윤), Sung-Ku Kwon(권승구)**

Abstract

Purpose – The purpose of this study is to systematically review the background of the Korean distribution promotion policy and distribution adjustment policies along with related regulations and policies.

Research design, data, and methodology – Domestic distribution policy and relevant laws were examined through a review of existing research literature. The results of the development process of the domestic distribution policy, promotion policies, and adjustment policies are summarized below.

Results - The results are summarized as follows. First, the purpose of the development of the domestic distribution promotion policy was to strengthen the competitiveness of the small and medium business industry through structural advancement of the small and medium industry. By expanding the managerial base for the small and medium industry, a new balance could be created in the national economy. There was a requirement for an early assistance policy for small and medium businesses as a base of these businesses in the distribution industry developed from their original model of catering to a traditional market of retail shops. Since 1996, there was a need for this early assistance policy due to the expansion and rapid growth of large scale stores causing a change in the consumption pattern for distribution markets and the decline of large enterprises.

Second, the government supports small and medium business distribution through distribution promotion policies by supporting an organization promoting small business and supporting innovation in the distribution system. Third, in 1961 a business mediation system was established to protect small and medium industries. The Small and Medium Business Administration advises conglomerates to postpone acquisitions, restrain expansion of the business, or to reduce business scale if small businesses undergo an adverse effect such as decreasing demand because large companies are expanding into their areas. Fourth, the Distribution Adjustment Policy managed large-scale store regulation as follows: ① limitation on construction by urban planning ordinance, ② limitation on location based on traffic impact assess-

ments, ③ regulation based on business guidelines by chiefs of autonomous bodies, ④ regulation on mandatory holidays and limitation of business hours. This large-scale store regulation is a policy introduced by authority to increase competitiveness of small and medium business distribution by the government.

Conclusions - As discussed in this study, the distribution promotion policy and distribution adjustment policy are government distribution policies focused on the protection of the small and medium distribution businesses. This study is timely, since it was planned when the strengthening of the revisions of the Distribution Industry Development Act, aimed to protect small and medium retailers and merchants, was under discussion. The significance of this study is that it offers insights for the development of new policies in the future and an opportunity to consider the background of the distribution policy by the government.

Keywords : Large retail stores, SSM, Distribution Promotion Policy, Adjustment Policy, Distribution Industry Development Act.

JEL Classifications : K23, L50, M20, M38, N40.

1. 서론

우리나라는 1960년대 이래 경제개발계획에 따라 제조업 등의 성장주도산업에 정책지원이 우선됨으로써 유통산업은 생산이나 소비부문에 비해 상대적으로 낙후되었다. 이에 따라 학계나 정부가 유통부문에 관심을 갖게 된 것은 유통시장개방에 따른 1990년대 이후의 일이다.

최근 국내 유통은 대기업의 유통시장진출과 롯데마트, 이마트 등 종합슈퍼와 대형 슈퍼마켓(Super Supermarket)¹⁾(이하“SSM”)으로 인해 중소유통점과 전통시장과 같은 영세상인의 경쟁력 상실과 생존기반을 허물고 있는 상황이다. 통상적으로 일본은 1,500~3,000m², 미국은 2500~3,000m²규모로 SSM이 개설되고 있으나, 우리나라의 경우 일반 동네 개인점포보다 규모가 작은, 매장면적 300이하의 미니 슈퍼마켓 수준의 SSM이 상당수 개설·입점되고 있다는 점이 큰 특징이다(Sim, 2011). 특히 전통시장의 매출액 감소가 대형마트²⁾의 시장침식으로 인한 것으로 인식되고 있다. 그러나 이러한

* First Author, Ph. D. course completion in Foods System Administration, Dongguk University, Korea. Tel : +82-10-4742-9752, E-mail : kdy6860@naver.com

** Corresponding Author, Professor, Foods System Administration, Dongguk University, Korea. Tel : +82-2-2260-3037. E-mail: dgukwon@hanmail.net

1) 영업면적 1,000~3,000m²미만 규모의 대형 슈퍼마켓으로 종합슈퍼와 동네 슈퍼마켓의 중간 크기 정도인 식품품 중심의 유통매장을 말한다 (Kwon et al, 2007; Youn & Kim, 2010).

2) (사)한국유통과학회 유통학정의위원회에서는 할인점이나 대형마트를 학문적으

대형마트와 SSM은 소비자의 후생을 증대시키고 유통산업의 생산성을 향상시킴으로써 개방화시대에 국내 유통산업의 경쟁력을 높이는 순기능을 가져온 것도 사실이다(Lee et al., 2009).

정부·지자체는 SSM 급증에 따른 대·중소유통업간 갈등이 격화되자 2009년 상생법에 근거한 사업조정제도를 적용하여 간접적으로 출점 규제를 시행하고 있으며, 「유통산업발전법」 개정과 지자체의 조례제정을 통하여 중소기업 보호하고자 노력하고 있다. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」³⁾에 근거한 사업조정제도로 대형마트를 비롯하여 대기업 및 대기업이 실질적으로 지배하는 중소기업의 사업개시·인수확장을 통해 해당 업종의 중소기업 상당수가 공급하는 물품이나 용역에 대한 수요를 감소시켜 중소기업의 경영 안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있다고 인정될 때, 일정한 절차를 거쳐 중소기업청장이 해당 사업의 개시·인수확장을 일정기한 연기하거나 생산품목·생산수량·생산시설 등을 축소할 것을 권고하거나 이행명령을 내릴 수 있도록 하는 제도이다.

관련법 개정을 통해 정부·지자체는 중소기업체와 영세상인들을 살리기 위한 노력들을 하고 있지만, 그 유통정책의 효과성에 대해 회의적인 의견도 적지 않다. 이러한 상황이 발생되고 있는 최근의 유통산업은 정부의 개입이 아니고서는 해결하기 어려운 문제들이 존재한다. 따라서 유통업계 전반의 발전과 각 주체들의 건전한 활동을 유도할 수 있는 유통정책이 절실하며, 중소기업체와 영세상인과의 건전한 성장과 이를 바탕으로 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 풍토를 조성하는 것은 매우 중요한 과제이다(Yu, 2010). 하지만 유통정책이 중요하게 대두되었는데 불구하고 국내 학계에서는 다양한 관점의 유통정책에 관한 연구가 많지 않으며, 기관마다 정책의 실효성에 대한 결과가 상이한 실정이다.

정책 체계의 분류 기준은 정책주체, 정책방향, 정책수단 등 다양하다. 본 연구에서는 정책 목적에 따른 분류에 의한 진흥정책과 조정정책을 중심으로 검토할 것이다. 진흥정책은 중소기업의 경쟁력 강화를 포함한 유통 전반의 발전을 위한 것이고, 조정정책은 유통주체들 사이의 갈등 조정을 목적으로 한다.

연구 목적 달성을 위해 1차 자료보다는 기존연구의 문헌적 검토 위주로 전개되었으며, 국내 유통정책이 최근까지 어떻게 변화되어 왔는지 그 전개과정과 유통진흥정책과 유통조정정책이 추진된 배경과 관련 법규 및 정책에 대해 체계적으로 검토·고찰하였다. 이를 통해 국내 유통산업 발전과 중소기업 진흥을 위한 정부의 노력과 대형마트와 SSM 같은 대규모점포 규제와 같은 유통조정정책을 이해할 수 있도록 하며 정부 및 지자체의 정책 입안에 중요한 기초자료와 시사점을 제공하고자 한다.

2. 유통정책에 대한 이론적 고찰

2.1. 유통정책의 정의와 목표

유통정책이란 경제정책의 일부분으로서 생산에서 소비에 이르는

유통의 기능이나 활동을 대상으로 실시되는 공공정책이며 유통정책의 목적은 유통의 “바람직한 상태”를 이루는 것에 있다(Ministry of Knowledge Economy & Yonsei, 2011). 유통정책은 유통을 국가사회에서 가장 바람직한 방향으로 이끌어가기 위해 수립·집행된다. 그런데 여기서 문제는 ‘바람직한 상태’가 어떠한 것을 의미하는가 하는 점인데, 여기에는 정책당국자의 정책기조나 국민 여론이라는 가치판단이 개재될 수밖에 없다(Lee & Prak, 2010). 예를 들면 어떤 사회가 효율성을 중시하느냐, 형평성을 중시하느냐에 따라 정책방향은 달라지게 된다.⁴⁾

Hermion(1989)등의 연구에 따르면 유통정책은 제품의 소비, 생산, 유통을 포함하는 제품의 활동 주기를 관리하는 일련의 법률, 규제, 명령, 지침, 사법적 해석이라고 언급하고 있다. No(2002)는 유통정책의 주요한 목적을 첫째, 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 요구된다고 하였다.

Watanabe(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.

Kim et al.(2005)는 목표유통정책의 목표를 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 국내경제 및 유통산업 전체의 효율성 제고에 초점을 맞추어야 한다. 둘째, 효율성 제고뿐만 아니라 배분의 평등성 차원에서 불공정 거래행위가 최소화 될 수 있도록 한다. 이를 통하여 대형점과 소형점의 원인이 되는 최선책을 찾도록 한다.

Ministry of Knowledge Economy & Yonsei(2011)는 유통정책의 목적은 생산과 소비사이의 간격을 이어주는 유통시스템의 경제적 기능을 보다 충분히 발휘하는 것, 즉 유통시스템이 근대화 되어 유통유효성이 향상되는 것에 있다고 하였다.

유통정책은 다양한 목적을 위해 추진된다. Watanabe(2003)는 유통과 관련된 다양한 정책수단을 목적과 분야별로 분류하고 있다. 하지만 크게 나누면 경제정책으로서의 유통정책과 사회정책으로서의 유통정책으로 구분할 수 있다. 경제정책적 성격을 띠는 유통정책으로서의 유통산업의 발전·진흥을 위한 정책, 경쟁을 촉진하기 위한 정책, 소비자 이익을 위한 정책 등이 포함되며, 사회정책적 성격을 갖는 것은 입지·교통에 관한 규제, 환경규제 등이 있다. 이외에 영세사업자를 위한 사업조정정책은 경제정책과 사회정책의 성격을 동시에 갖고 있다.

<표 1> 유통조정정책과 유통진흥정책

구분	정책목표	정책수단
진흥형 정책	유통활동의 진흥에 관한 정책	중소사업자 지원정책
	유통기반 정비에 관한 정책	물류시설, 유통정보화
	공공의 복지향상을 위한 정책	환경정책, 도시·교통 정책
조정형 정책	수급 조정을 위한 정책	진입규제, 사업활동 유인정책
	사업자 간 사업활동 조정에 대한 정책	대형점 등에 대한 규제

로 종합슈퍼(Kwon et al, 2007; Youn & Kim, 2010)로 칭하는데, 본 연구에서는 법적인 용어와 혼동이 생기므로 학문적인 용어인 종합슈퍼보다 대형마트로 통일하여 칭한다.

3) 이 법은 대기업과 중소기업 간 상생협력 관계를 공고히 하여 대기업과 중소기업의 경쟁력을 높이고 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속성장 기반을 마련함을 목적으로 한다.

4) Watanabe(2003)는 유통정책의 기준으로서 ‘효율성(efficiency)’과 ‘유효성(effectiveness)’이라는 개념을 도입하고 있다. 여기서 효율성이란 기업레벨에서의 [산출/비용]을 유효성이란 [사회적 가치/사회적 비용]을 의미한다.

유통정책의 목표와 수단중 조정정책과 진흥정책은 <표 1>과 같다. 유통정책 가운데서 가장 중심을 이루는 것이 진흥정책과 지원정책이다. 진흥정책은 개별 사업자에 대한 지원과, 상점가, 시장 등 다수의 사업자에 대한 공동지원으로 구분할 수 있는데, 지금까지는 물류효율화, 전통시장 현대화, 유통 관련 기술개발 등 공동지원을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 최근 영세유통사업자의 어려움이 가중됨에 따라 개별 사업자에 대한 지원도 크게 늘어나고 있다. 조정정책은 영세사업자의 어려움을 도와주기 위해서 대기업의 사업 활동을 제한하는 정책인데, 우리나라는 1990년대 이후 유통개방화 정책에 의해 사업 조정적 정책을 가능한 한 축소해왔으나, 최근 SSM의 확산으로 영세유통업자의 어려움이 가중됨에 따라 이에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다.

2.2. 유통정책의 전개과정

유통은 국민 경제적 차원에서 볼 때, 경제·사회·문화 시스템의 일부분이므로 이들의 발전과 변화에 따라 변화하는 동시에 그 역할이 점차로 증대되어 왔다. 우리나라가 유통정책을 시작하게 된 계기는 일제에 의해 제정된 중앙도매시장법이 폐지되고 우리정부에 의한 「중앙도매시장법(1951년 6월22일 법률 제207호)」이 제정, 공포된 시점이라고 할 수 있는데, 이에 대한 내용은 다음과 같다.

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 주식인 쌀이 되는 양곡에 대해서만은 정부가 특별히 따로 관리 통제하고자 하였다. 동법은 우리정부에 의해 시장법이 제정되었다는데 의의가 있으나 일제하의 중앙도매시장법의 테두리를 벗어나지 못한 모방의 단계에 불과하였다. 1960년대에 들어와서 농수산부는 생산자의 입장에 서서 농수산물도매시장에 대한 중요성을 인식하게 되었고, 농협은 생산자보호를 위한 유통개선의 일환으로 농산물도매기능에 참가하여 1961년에 처음으로 부산에 농협공판장을 개설하였고 1962년에는 서울, 대전, 대구, 광주에 추가로 공판장을 개설하여 법정도매시장, 유사도매시장과 경쟁체제로 접어들었다. 농수산부는 상공부 소관하에 있는 중앙도매시장을 농수산부 소관으로 이관하려는 노력을 추진한 결과 1963년 1월7일 경제장관회의에서 이관에 필요한 조치를 취하기로 의결 하였으며, 1973년2월 농수산물도매시장법이 제정되기 까지 수차례에 걸쳐 관계부처 협의, 국회 심의 등의 법개정 노력을 기울였다. 그리고 1973년 중앙도매시장법을 폐기하고 「농수산물도매시장법」이 법률 제2483호로 제정, 공포되었다. 이법의 제정 의의는 농수산물유통개선을 위해서는 농수산물도매시장을 농수산부가 관장해야 한다는 1960년대 부서의 주장과 노력을 실현시켰다는 점에 있다. 이법은 농수산물 도매시장법의 모순을 시정하고 농수산물유통의 원활화 및 적정 농수산물가격유지를 위하여 1976년 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」이 제정, 공포되었다

국내 유통정책은 1980년대에 들어서 그 체계가 정비되었다. 1980년에 「유통산업근대화촉진법」이 제정되었으며, 1986년 12월에 「도·소매업진흥법」 제정되었다. 1997년 4월10일 「유통산업발전법」이 제정되고 「유통산업근대화촉진법」은 폐지되었다. 이들 유통 관련법 외에도 1980년대에는 「시장법」 개정과 「소비자보호법」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「신용카드업법」, 「할부거래에 관한 법률」, 「방문판매등에 관한 법률」 등의 시행으로 유통 관

련 기본법규의 골격이 마련되었으며, 유통근대화 기본계획이 수립·시행되어 유통산업에 대한 체계적 지원체제가 구축되었다(Lee & Park, 2010).

1980년대 유통정책의 기본 틀은 「도·소매업진흥법」에 의해 규정되었다. 이 법은 1986년 12월에 제정되어 1987년 7월부터 시행되었다. 「도·소매업진흥법」은 “도·소매업을 효율적으로 진흥하고 건전한 상거래질서를 확립함으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함”을 목적으로 하고 있었는데, 「도·소매업진흥법」의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 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. 둘째, 유통사업자 및 유통업에 대한 지원, 육성 정책을 규정하고 있다. 구체적으로는 정부가 도·소매업진흥종합계획을 수립하도록 규정하고 있으며, 시범도매센터의 지정·육성을 하도록 하였다. 이와 함께 연쇄화 사업의 육성을 위해 정부지원을 할 수 있도록 하였으며, 상점가의 진흥을 가능하도록 하였다. 이와 아울러 도·소매업의 지원·육성을 위한 포괄적인 정책수단이 가능하도록 하였다. 또한 할부판매, 방문판매, 통신판매에 대한 규제도 규정하고 있었는데, 이러한 특수판매행위에 대한 규제는 이후 이를 규제하는 개별 법률 제정에 의해 「도·소매업진흥법」의 관할에서 제외되었다. 1991년 2차례의 개정과 1995년 최종 개정되었다.

국내 유통시장의 개방은 다국적 대형유통업체의 진출과 기업형 대형마트에 대한 국내 유통업체의 적극적인 투자로 이어져 급격한 유통산업구조의 변화로 가져왔다. 이에 따라 민간의 자유로운 투자와 경쟁을 촉진할 수 있도록 도·소매업진흥법을 폐지하고, 「유통산업발전법(법률 제5327호, 1997.4.10)」을 제정하여 시장을 대규모 점포에 포함하고 정기시장, 임시시장을 구분하였으며, 상점가는 별도의 조문으로 규정하였다(Lim et al., 2011).

1980년대 말 탈공업화가 진행되면서 1990년대 들어와 민간부문의 유통산업 변화가 구조면에서 급속히 진행되었다. 이에 따라 유통산업의 효율적인 진흥과 균형있는 발전을 꾀하고, 나아가 건전한 상거래질서를 세움으로써 소비자를 보호하여 한국경제의 발전에 보다 체계적으로 공헌할 수 있도록 하는 체계가 필요하게 되었다. 「유통산업발전법」은 우리나라 유통정책의 기본 틀로서의 역할을 수행하고 있는데, 그 동안 우리나라 유통정책에서 문제시되었던 과잉규제들을 대폭 완화하여, 대규모점포 개설 허가제에서 등록제로 전환하는 등 민간의 자율적인 경쟁기능을 강화하도록 하였으며, 유통산업 발전을 위한 다양한 지원정책의 근거를 마련해 두었다.

그리고 최근 SSM 규제에 대한 사회적 요구가 높아짐에 따라 정부는 2009년 9월 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 하위 법령인 「수위탁거래공정화 및 중소기업 사업영역 보호에 관한 운영세칙」의 개정을 통해 사업조정정책을 새로이 도입하였다. 하지만 중소기업의 보다 강력하고 체계적인 조려·제도의 도입을 요구하는 목소리가 커짐에 따라, 정부지자체·정기권이 중심이 되어 2010년 11월 「유통산업발전법」과 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」개정을 통해 강력한 사업조정제도를 도입하였다(Lee & Park, 2011).

3. 유통진흥정책에 대한 고찰

3.1. 유통진흥정책의 추진배경과 관점

1996년 유통시장 전면개방과 소비패턴 변화에 따른 대규모점포의 급성장으로 전통시장을 비롯한 중소유통업의 기반이 위축됨에 따라 중소기업과 및 영세상인들의 생계가 위협받고 이를 해소하기 위한 지원정책의 필요성이 대두되었다. 일본의 경우, 유통진흥정책은 시장메카니즘에 기초하여 공정한 경쟁규칙 아래 중소유통업자를 자립하게 하거나 환경 변화에 대한 적응력을 갖게 하여 이들을 건전한 경쟁주체로 육성하는 것을 목적으로 한다(Yu, 2010). 우리나라의 경우 「중소기업 진흥에 관한 법률」 제1조에 의하면 중소기업의 구조 고도화를 통하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 중소기업의 경영 기반을 확충하여 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다. 그리고 중소기업의 범위를 구체적으로 정의한 법률은 「중소기업기본법」이다. 「중소기업기본법」은 1966년 12월 6일 제정된 이후, 1976년, 1978년, 1982년, 1993년, 1995년(전문개정), 1997년, 1998년에 각각 개정되었다. 중소기업 범위는 「중소기업기본법(정부개정 2011. 7. 25)」에 규정되어 있으며, 이법은 중소기업이 나아가야 할 방향과 중소기업을 육성하기 위한 시책의 기본적인 사항을 규정하여 창의적이고 자주적인 중소기업의 성장을 지원하고 나아가 산업 구조를 고도화하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 하고 있으며, 전체 28조항으로 구성되어 있다.

농수산물과 전통식품 유통 관련 정책은 농림수산식품부에서, 물류 관련 정책은 국토해양부에서 담당하고 있지만, 유통진흥정책의 주된 담당부서는 중소기업청이다. 중소기업청은 체계적이고 효율적인 중소기업지원체계를 구축하고 중소기업의 경쟁력을 높이기 위해, 공업진흥청을 폐지하고 통상산업부의 중소기업국을 확대하여 1996년 2월 12일 개청하였다. 정부의 중소기업 지원 조직은 1960년 7월 1일 상공부 공업국 중소기업과로 출범하였으며, 그 후 중소기업국으로 확대(1968.7.24)된 이후 현재 중앙행정기관으로 발전하였다. 중소기업청의 주요 임무는 중소기업 정책 수립, 벤처기업 육성 및 창업 활성화, 자금인력수출 및 판로 등 중소기업의 성장지원, 중소기업의 기술혁신과 지방중소기업 육성에 관한 업무를 담당하는 대한민국의 중앙 행정 기관이다.

「중소기업진흥에 관한 법률」 제3조에 의해 정부는 경제 여건의 변화에 따라 중소기업의 경영의 어려움을 해소하고 중소기업의 경쟁력을 높이기 위하여 사업규모, 경영기법 또는 생산방법의 개선이 필요하다고 인정되면 개인사업의 법인 전환, 기업의 합병과 분할, 공동사업, 협업, 사업 전환, 사업장의 이전, 경영 합리화 등 중소기업의 구조 고도화를 지원하기 위하여 필요한 시책을 강구할 수 있다. 위의 「중소기업진흥에 관한 법률」 제3조 뿐만 아니라 최근 중소 및 영세유통업체에 대한 지원은 정부-지자체의 다양한 제도에 의해 다양한 수단과 접근방법에 의해 수행되고 있다. 각 정책수단은 상호 배타적이 아니라 보완효과를 가지며 중첩적으로 실시되고 있다. 그러므로 정책대상자의 입장에서는 하나의 사업자가 여러 지원정책의 수혜자가 될 수 있다(Lee & Park, 2010).

3.2. 유통진흥정책으로서 중소소매업 지원정책

3.2.1. 소상공인에 대한 조직화협업화 지원정책

소상공인란 소기업 중 주된 사업에 종사하는 상시 근로자의 수가 10명 미만인 사업자를 말한다. 소상공인의 조직화협업화의 지

원을 위한 법적 토대가 되는 주요 법률로는 「중소기업기본법」, 「중소기업협동조합법」, 「유통산업발전법」, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 등이 있다. 그리고 「민법」의 경우는 업종별 협회와 같은 사단법인에 관한 내용을 규정하고 있어서 소상공인의 조직화협업화에 대한 법적 토대를 이루고 있다(Jeon, 2007).

먼저 「중소기업기본법」에서는 정부는 중소기업자가 서로 도와 그 사업의 성장·발전과 경제적 지위의 향상을 기할 수 있도록 중소기업협동조합 등 단체의 조직 촉진과 그 운영의 합리화에 필요한 시책을 실시하도록 하고 있다(제13조). 이러한 규정은 중소기업자 중 가장 작은 규모를 갖는 소상공인의 조직화에 대해서도 정부가 필요한 시책을 실시하여야 함을 의미한다. 「중소기업협동조합법(제13조~제66조 명시)」에서는 협동조합 및 사업조합에 관한 자격·설립·사업 등에 대한 내용을 규정하고 있으며, 사업과 관련해서는 생산·가공·수주·판매·구매·보관 등의 공동사업과 이를 위한 공동시설의 조성·관리 및 운영 등에 대해 규정함으로써 협동조합을 통한 소상공인들의 조직화협업화를 추진할 수 있도록 하고 있다.

「유통산업발전법」에 의한 조직화협업화 관련 조항은 다음과 같다. 먼저 「동법 제17조」에 따라 중소기업청장이 ‘우수체인사업자’를 지정하도록 하고 있으며, 원재료·상품 또는 용역 등의 원활한 공급 등을 위해 자금을 지원하는 경우에 우선 지원된다(제16조 제2항). 그리고 “동법 제17조의2”에서 ‘중소유통공동도매물류센터에 대한 지원’ 규정을 마련하여, 상품의 보관·배송·포장 등 공동물류사업과 상품의 전시, 유통·물류정보시스템을 이용한 정보의 수집·가공·제공, 중소유통공동도매물류센터를 이용하는 중소유통기업의 서비스능력 향상을 위한 교육 및 연수 등을 지원할 수 있도록 하고 있다(Jeon, 2007). ‘상점가진흥조합의 결성과 지원’의 결성과 지원에 대해서도 규정하고 있는데, 상점가에서 도매업·소매업·용역업 그 밖의 영업을 영위하는 자는 당해 상점가의 진흥을 위하여 상점가진흥조합을 결성할 수 있다(제18조).

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에서는 대규모점포와 기업형 슈퍼마켓의 영향 등으로 침체하고 있는 전통시장 활성화를 위한 지원이 이루어지고 있다. 이는 유통산업 환경 변화에 따른 산업태의 출현과 소비자 중심의 유통구조로 바뀌어 상대적으로 경쟁력이 취약한 전통시장의 경영악화로 이어짐에 따라 서민경제 안정에 불요요소로서 작용되어 사회적인 문제로 대두되었기 때문이다. 이 법은 2004년 10월에 제정되었는데, 2006년 4월 이 법을 전부 개정하면서 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」으로 바꾸었으며, 2009년 12월 법 일부를 개정하면서 다시 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」으로 바뀌었다. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에서는 전통시장의 정의를 ‘상업기반시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화촉진이 필요한 장소’라고 정의하고 있다. 2009년에 일부개정안에 따라 재래시장의 명칭을 ‘전통시장’으로 하고, 현재 「시장활성화구역」지정을 통해 지원하고 있는 제도를 시장이나 상점가에 포함되지 않는 다수의 점포를 대상으로 「상권활성화구역」으로 지정하고, 효율적으로 사업을 추진하기 위한 상권관리기구를 설치하도록 개정하였다(Agency for Traditional Market Administration, 2010).

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에서는 ‘상업기반시설 현대화 사업’과 관련하여 공동창고나 교육시설·공동판매장, 공동배달센터 및 공동작업장 등과 같은 공동시설이나 주차장 등 고객 편의시설에 대해서 지원할 수 있도록 하고 있다(제20조). 또한 ‘상인의 공동사업 활성화’를 위해 상품, 상표, 포장용기의 개발 및 디자인의 개선 등에 관한 사업과 구매, 물류, 배송에 필요한 공동

시설 및 시스템의 설치에 관한 사업 그리고 공동상품권의 발행 및 공동판매장의 설치 등 판로 지원에 관한 사업 등을 지원하거나 보조할 수 있다(제26조). 또한 상인의 국내외 시장개척, 전시회·박람회 개최, 판매 촉진을 위한 행사 및 축제 등의 마케팅 활동에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원하거나 보조할 수 있다(제27조). 「민법」에서는 소상공인의 조직화의 한 유형인 법인의 설립에 관한 내용을 규정하고 있다(제31조~제97조). 따라서 업종별 협회나 시장·상점가 또는 시장활성화구역의 상인이 설립한 법인은 「민법」에 근거하여 조직화 된 것이다(Jeon, 2007).

3.2.2. 유통체계 혁신을 위한 지원정책

1990년대 유통개방 이후 유통환경의 변화와 대형유통업체의 소매점포 증가로 중소소매업체들은 지속적으로 위축되어 왔으며, 최근에는 SSM 점포수의 증가로 인해 더욱 위기를 맞게 되었다. 이에 정부의 국내유통정책은 중소소매업 지원정책에 초점을 맞추고 있다.

정부는 중소소매업의 경쟁력 취약점의 원인을 유통체계의 미비와 현대화 저조의 두 가지로 파악하고 있다. 대형마트에 비해 구매력(buying power) 부족과 다단계 유통구조로 인해 가격경쟁력을 확보할 수 없으며, 시설 현대화, 실시간 재고관리시스템(POS)⁵⁾ 등을 갖춘 현대식 점포가 부족하다고 파악하였다. 이러한 인식을 바탕으로 정부(중소기업청)는 중소소매업 지원방안을 유통 및 물류체계의 획기적인 개선, 소매점포의 자구노력 및 스마트샵화(나들가게)⁶⁾와 지원, 상인 교육의 강화 및 기획 상품 확대 등 의 세 가지로 압축하였다.⁷⁾

중소소매업 유통체계 혁신방안으로서 첫째, 유통·물류 체계를 혁신적으로 개선하고자 하였다. 생활용품은 전국 중소소매점포를 단일 유통체계로 묶어, 생활용품의 공동구매 및 공동배송 시스템을 구축함하고, 구매시스템의 경우에는 중소기업청 산하의 「(주)중소기업유통센터」에 「중소소매유통본부」를 설치하여 공동구매를 통한 구매력(buying power)을 확보하도록 한다. 이는 판매가격이 대형마트보다 높고 판매량이 많은 10개 품목을 중심으로 공동구매를 시범적으로 실시하여 점차 확대한다.

그리고 조합·체인본부가 가맹 슈퍼마켓의 정보화를 통해 온라인으로 지역별 상품수요를 자동 취합토록 하여 POS 등 정보화 시스템을 갖추고 조합·체인본부에 가입하여 조직화된 스마트샵을 대상으로 우선 추진토록 한다. 또한 공동구매를 통해 구입된 물품은 생산자가 지역의 「공동도매센터」로 직배송하고, 지역의 공동도매센터는 차량을 활용하여 매일 중소소매점에 상품을 배송하도록 한다. 중소소매업의 개별 점포의 재고관리 등을 위해 정부는 공동정보관리시스템과 연동되는 슈퍼마켓 POS 시스템 구축을 지원할 계획이다. 2009년 약 1만개 점포(전체의 9%)가 POS 시스템을 갖추고 있는 것으로 파악되고 있는데, 2012년까지 이를 2만개로 늘리려고 하고 있다. 농산물의 경우는 농수산물 종합유통센터를 통해 일반 슈퍼에 농산물을 공급할 계획이라고 한다. 지역 단위 조합·체인 본부와 농협중앙회가 운영하는 13개 농수산물 종합유통센터 간의 농산물 공급 협약을 체결하여 일반 슈퍼도 「하나로마트」와

동일 조건으로 농산물 구입이 가능토록 한다. 그리고 산지에서 농산물을 직접 구매·공급하는 농협의 유통채널을 슈퍼마켓이 공동 활용할 수 있도록 한다는 것이다.

둘째, 소매점포의 자구노력 및 스마트샵화 지원과 관련해서는 2012년까지 가격·서비스·위생·정보화 등에서 선도적 우수점포인 스마트샵 1만개를 육성할 계획이라고 한다. 스마트샵 육성사업의 목적은 혁신의지가 있는 영세 소매점주에 대해 소유 점포를 현대식 점포로 개량지원하고, 교육 등을 통해 경쟁력을 제고 하기 위한 것이다. 스마트샵화의 지원대상은 슈퍼마켓, 편의점, 동네슈퍼·가게⁸⁾ 등 점포주로서 현대식 점포로 점포개량, 편의점 등 업태 전환, 현 장소 또는 이전하여 규모 확대, 상권의 쇠퇴로 이전하여 개업 등을 하려는 사업주이다.

셋째, 상인 교육 강화 및 기획상품 공급과 관련해서는 소상공인 진흥원·시장경영지원센터·중진공 연수원을 활용하여 “스마트 상인대학” 과정을 개설·운영하고, 슈퍼마켓 점주를 대상으로 매장관리·고객서비스·정보화교육 및 성공점포 견학 등 경영전략교육을 실시하며, 슈퍼마켓 점주 및 종업원에 대한 법정교육을 통합 운영할 계획이라고 한다.

4. 유통조정정책에 대한 고찰

4.1. 유통조정정책의 추진배경과 관점

유통조정정책은 중소기업 중에는 자율적으로 경쟁 주체로 성장하지 못하는 측면이 있기 때문에 자유로운 경쟁 하에서 대기업에 의한 독과점폐해가 나타나 시장실패가 나타날 위험이 있다는 판단을 전제로 한다(Yu, 2010). 1996년의 유통시장 전면 개방과 함께 1997년 「유통산업발전법」의 제정에 따른 국내 유통업의 자유화로 국내 유통산업 정책적 측면에서의 유통업 진입규제가 완화되어 대형마트와 SSM을 중심으로 하는 대규모점포가 급격하게 늘어났다. 근래에는 대형마트가 출점하기 어려울 정도로 거의 포화상태에 이르게 되자, 대형유통업체들은 골목 상권을 대상으로 SSM 혹은 음식료품 위주의 종합소매업 출점을 지속적으로 확대하고 있다. 한국표준산업분류(KSIC)에 의한 “서비스업 및 도소매업 구분”에 따르면 SSM은 산업분류상 주로 ‘슈퍼마켓’에 해당된다고 할 수 있다.

<표 2> 통계청 한국표준산업분류에 의한 서비스업 및 도소매업 구분

대분류	중분류	소분류	세분류	세세분류	세세세분류
서비스업	도매·소매업	자동차 판매 및 차량연료 소매업			
		도매 및 상품 중개업			
		소매업 (자동차 제외)	종합소매업	대형종합 소매업	백화점
				음·식료품 위주 종합 소매업	기타 대형종합 소매업
					슈퍼마켓
					체인화 편의점
			기타 종합 소매업	기타 음·식료품 위주 종합 소매업	
		그외 기타 종합 소매업			
		음·식료품 및 담배 소매업			
		의약품, 의료용 기구 및 화장품 소매업			
		섬유, 의복, 신발 및 가죽제품 소매업			
		가전제품, 가구 및 가정용품 소매업			
기타 상품 전문 소매업					

5) POS(Point of Sales) : 판매시점정보관리시스템이라고 하며, 상품을 판매할 때 활용하는 시스템으로서 광학적 자동판독방식에 의하여 상품의 판매·매입 또는 배송 등에 관한 정보가 수록된 것을 말한다.

6) 스마트샵 : 쇼핑환경 가격, 서비스, 위생, 정보화 등에서 선도적 우수점포 나들가게의 뜻 : 정이 있어 내 집같이 드나드는 나들이하는 마음으로 가고 싶은 가게.

7) 이하의 정책내용은 중소기업청(2009)의 내용을 발췌·정리함.

8) 기타 “음식료품 위주의 종합소매업”을 편의상 “동네슈퍼가게”로 함.

			중고품 소매업
			무점포 소매업

SSM은 2003년 234개였으나, 2007년부터 크게 늘어 2007년에는 354개, 2011년 6월에는 919개로, 진입규제에도 불구하고 법망을 피해 우회적 진출을 시도하는 등 대기업 자본에 의한 소매유통시장을 장악하고 있다(Kim, 2011). SSM은 중소기업의 경영에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있지만, 조사주체에 따라 다소 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.

Korea Federation of Small and Medium Business(2009)에 의하면, 중소기업의 SSM 입점 기준으로 매출액에 대한 경영지표를 보면, SSM 입점 이전에는 1일 평균 매출액이 129.3만원에서 85.2만원으로 약 34.1%가 감소되었고, 1일 평균 고객수도 1일 평균 127.8명에서 80.8명으로 약 36.7%가 감소되었다고 하였다.

지식경제부는 대형마트 영업 규제가 전통시장과 협력 중소기업, 농어민들의 매출과 수익성에 끼친 영향을 분석하기 위해 에이시(AC)닐슨에 의뢰한 결과, 대형마트의 영업 규제가 시행된 날 전통시장 매출은 이전에 비해 그다지 늘어나지 않은 것으로 나타났고, 또 일부 전통 시장에서는 대형마트가营业을 하지 않은 날에 오히려 평소보다 매출이 줄어들기까지 한 것으로 밝혔다. 하지만 다른 기관의 조사 결과와는 많이 다르다. 서울시가 최근 발표한 ‘대형마트 의무휴업에 따른 전통시장 영향 분석’을 보면, 대형마트 영업 규제 이후 매출 변화를 묻는 질문에 전통시장 상인 36.5%가 매출이 증가했다고 답했다. 또 규제에 따른 이익은 점포 면적이 클수록, 대형마트와의 거리가 가까울수록 큰 것으로 나타났으며, 다른 기관에서도 대형마트 규제가 전통시장에 도움이 된다는 결과가 나온 바 있다. 중소기업청 산하 시장경쟁진흥원 조사에서도 의무휴업일의 시장 매출은 평소 일요일보다 평균 11.7% 높아 규제가 효과적인 것으로 나타난 바 있다(Hankyoreh Newspaper, 2012).

SSM의 확산에 따른 영세 및 중소기업자들의 반발이 커짐에 따라 정부는 ‘음식료품 위주 종합소매업’을 사업조정분야에 추가하였다. 정치권 및 다양한 사회단체 및 이익단체들도 소매업분야의 사업조정적 규제의 필요성을 제기하고 있다(Lee & Park, 2010).

특히 대기업의 유통시장진출로 인해 중소기업점과 전통시장의 경쟁력 상실로 이어지고 있으며, 영세상인들의 생존권 침해와 실업증가 같은 문제를 발생시키고 있다. 이에 따라 정부는 무분별한 SSM 확산 방지를 위하여 전통상업보존지역 반경 1km 내 SSM입점등록을 제한하고 있으며, 사업조정제도를 시행하게 된 배경이 되었다. 이에 대해 대형유통업체나 대기업관련 단체에서는 사업조정제도를 통해 중소기업체를 보호하는 것에 대해 반대하는 입장에 있다. 이와 관련해 Sin(2010)은 최근의 경제이론과 다수의 외국 실증연구를 검토해 보면 대형유통점 규제가 오히려 인위적 진입장벽을 만들어 유통부문에서의 경쟁을 사라지게 하고 궁극적으로 소비자 후생 감소, 고용 감소, 물가상승 등을 야기시키며 경제 전반에 부정적 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 특히 사회적 규제보다 경제적 규제 성격이 강한 우리나라의 SSM 규제는 더 큰 경제적 손실을 야기할 우려가 있다고 하였다.

4.2. 중소기업의 사업조정제도

우리나라의 사업조정제도는 대기업의 침투로부터 중소기업의 사업영역 보호를 위한 제도의 하나로 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 규정되어 있다. 이 법은 대기업과 중소기업 간 상생협력 관계를 공고히 하여 대기업과 중소기업의 경쟁력을 높이

고 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속성장 기반을 마련함을 목적으로 한다. 이 제도는 중소기업자사업조정심의회 심의를 거쳐 중소기업청장이 한 시적으로 사업의 연기나 축소를 대기업에게 권고하여 중소기업의 사업영역을 확보하는 제도이다.

중소기업의 사업영역 보호를 위한 중소기업 사업조정제도는 처음에 「중소기업사업조정법(1961)」에 근거를 두고 있었다. 동법에서는 사업조정대상자를 기준으로 하여 중소기업자 상호간의 과당 경쟁 조정과 중소기업자와 대기업자간의 사업영역을 둘러싼 조정이 포함되어 있었다. 「중소기업사업조정법」은 처음에는 중소기업자간 과도한 경쟁을 조정하여 이를 방지하기 위하여 제정되었는데 1978년 「중소기업사업조정법」 1차 개정에서 중소기업이 다수인 산업에 대기업이 진입하거나 확장하여 중소기업에게 피해를 주는 경우에 대한 대책으로 대기업의 중소기업 사업분야에 대한 침투 규제 조항이 신설되었다. 이후 1995년 7월 「중기사업영역보호 및 기업간협력증진에 관한 법률」이 시행되면서 중소기업자간의 과당 경쟁 조정과 중소기업 고유업종에 대한 사업조정은 사업조정제도에서 제외되었다. 고유업종제도는 미리 중소기업에 적합한 업종을 지정하여 대기업이 진입을 새로 할 수 없도록 한 제도이다. 그러나 중소기업 고유업종제도가 2006년 12월 31일에 폐지됨에 따라 사업조정제도는 모든 업종에서 중소기업과 대기업자간의 분쟁을 조정하는 제도가 되었다.

중소기업자단체 또는 동일 업종을 영위하는 중소기업 3분의 1 이상의 동의를 받은 중소기업은 중소기업중앙회를 거쳐 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있으며, 중소기업청장은 사업조정 신청을 받은 경우 해당 업종 중소기업의 사업활동 기회를 확보하는 데 필요하다고 인정하면 조정심의회 심의를 거쳐 해당 대기업등에 사업의 인수·개시 또는 확장의 시기를 3년 이내에서 기간을 정하여 연기하거나 생산품목·생산수량·생산시설 등을 축소할 것을 권고할 수 있다. 다만, 중소기업청장은 사업조정의 최초 신청이 있는 경우 조정심의회 심의를 거쳐 3년 이내에서 한 차례만 그 기간을 연장할 수 있으며, 연장의 범위는 업종별 특성을 고려하여 결정할 수 있다.

Small and Medium Business Administration(2010)에 따르면, 2006년 말 ‘중소기업 고유업종제도’가 전면 폐지됨에 따라 자금, 조직력 및 마케팅 능력 등을 갖춘 대기업이 무분별하게 중소기업업종으로 진출하는 사례가 급증했다. 특히 원자재 수입과 국내 완제품시장에 대한 독과점적인 지위를 행사하고 있는 대기업들은 원자재 가공 시장이나 유통시장 진출 후 무차별적인 마케팅 전략으로 해당업종을 장악했다. 대기업의 무차별적 중소기업 사업영역 진출로 인해 판로가 막히고 기업 존폐의 위기에 처하는 사례가 다수 발생하였기 때문에 다양한 업종의 중소기업들이 사업조정제도를 신청했으며, 특히 유통분야에서는 대형마트와 SSM에 대한 사업조정신청이 많은 것으로 나타났다. The Financial News(2013)에 의하면, 최근 중소기업청이 국회 지식경제위 소속 의원에게 제출한 ‘중소기업 사업조정 신청현황’ 자료에서 SSM 입점과 관련, 최근 4년 간 중소기업인들이 중기청에 신청한 사업조정신청 건수는 줄어드는 반면, 대형마트·할인점 등 기타업종 입점과 관련된 사업조정신청 건수는 늘고 있는 것으로 집계됐다.

사업조정신청은 대기업 등이 사업을 인수·개시하거나 확장함으로써 해당 업종의 중소기업 상당수의 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미칠 것으로 판단되는 지역으로서 동일업종을 영위하는 중소기업의 3분의 1이상의 동의를 받아야 한다. 하지만 현행 사업조정제도는 사업조정 신청 시 지방자치단체가 중재(대형마트는 중기

청)를 해 신청인(중소기업 등)과 피신청인(대기업 등)이 자율적으로 조정 절차를 거친다(The Financial News, 2013).

4.3. 유통조정정책으로서 대규모점포 규제

SSM 급증에 따라 대·중소유통업간 갈등이 격화되자 2009년 정부는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따라 근거한 사업조정제도를 적용하여 간접적 출점 규제를 시행하고 있다. 대규모점포 규제 관련 법률은 출점 관련 허가제(조건부 등록제 포함), 품목규제, 영업시간 및 의무휴무일수 지정, SSM규제, 법규위반에 대한 처벌규정 등의 내용 등을 담고 있으며, 최근 입점 제한 등 대규모 점포의 진입 및 영업 규제가 대폭 강화되었다. 특히 「유통산업발전법」개정을 통한 대형소매점 규제강화는 대부분 의원발의 형태로 이루어지고 있는데, SSM을 등록대상에 포함하기 위한 ‘준대규모점포’ 신설, ‘전통상업보존구역’ 지정 및 (준)대규모점포 입지제한 규정 신설과 (준)대규모점포 영업시간 제한(24시~익일 08시) 및 의무휴업일 지정(매월 1~2일) 조항 신설 등이 있다.

<표 3> 「유통산업발전법」의 최근 신설·개정 내용 일부

조항 및 내용
제2조(정의) 4. "준대규모점포"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 점포로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 가. 대규모점포를 경영하는 회사 또는 그 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사를 말한다)가 직영하는 점포 나. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한기업집단의 계열회사가 직영하는 점포 다. 가목 및 나목의 회사 또는 계열회사가 제6호가목에 따른 직영점 형태인 사업 및 같은 호 나목에 따른 프랜차이즈형 체인사업의 형태로 운영하는 점포 [전문개정 2013.1.23][시행일 : 2013.4.24] 제2조 제7조의5(유통업상생발전협의회) ① 대규모점포 및 준대규모점포(이하 "대규모점포등"이라 한다)와 지역중소유통기업의 균형발전을 협의하기 위하여 특별자치시장·시장·군수·구청장 소속으로 유통업상생발전협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다. ② 협의회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 지식경제부령으로 정한다. [본조신설 2013.1.23][시행일 : 2013.4.24] 제7조의5 제8조의2(대규모점포등의 개설계획 예고) 대규모점포등을 개설하려는 자는 영업을 시작하기 30일 전까지 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 개설 지역 및 시기 등을 포함한 개설계획을 예고하여야 한다. [본조신설 2013.1.23] [시행일 : 2013.7.24] 제8조의2 제12조의2(대규모점포등에 대한 영업시간의 제한 등) ① 특별자치시장·시장·군수·구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소기업의 상생발전(相生發展)을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대형마트(대규모점포에 개설된 점포로서 대형마트의 요건을 갖춘 점포를 포함한다)와 준대규모점포에 대하여 다음 각 호의 영업시간 제한을 명하거나 의무휴업일을 지정하여 의무휴업을 명할 수 있다. 다만, 연간 총매출액 중 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물의 매출액 비중이 55퍼센트 이상인 대규모점포등으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 대규모점포등에 대하여는 그러하지 아니하다. 1. 영업시간 제한 2. 의무휴업일 지정 ② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항제1호에 따라 오전 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있다. ③ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항제2호에 따라 매월 이들을 의무휴업일로 지정하여야 한다. 이 경우 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정할 수 있다. ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

[전문개정 2013.1.23][시행일 : 2013.4.24] 제12조의2

이로 인해 대형소매점은 유통법에 대해 헌법소원을 청구하고 지방자치단체들은 규제 강화를 공표하는 등 대형소매점과의 논란과 갈등이 확산되고 있다. 이러한 대규모점포와 SSM에 대한 규제 관련 조례를 분야별로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도시계획조례에 의한 건축제한이다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 일반주거지역, 준주거지역, 준공업지역 등에 한해서는 지자체의 도시계획조례로 1,000㎡ 이상 판매 및 영업시설의 건축제한이 가능하다.

둘째, 교통영향평가심의에 의한 입점 제한이다. 교통영향평가심의 제도는 사업의 시행으로 인하여 발생할 교통장애 등 교통상의 각종 문제점 또는 그 효과를 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하고자 하는 것이다. 또한 「도시교통정비 촉진법 시행령」 제16조에 지자체의 장은 조례가 정하는 바에 따라 교통유발부담금의 100분의 50 범위 내에서 조정이 가능하다고 규정되어 있으므로, 지자체는 대규모소매점의 교통유발계수를 상향조정하여 입점을 간접적으로 제한할 수 있다.

셋째, 자치단체장의 업무지침을 통한 규제이다. 대구광역시 남구청이 대규모소매점 제한을 위해 ‘영세상인 보호를 위한 업무지침’을 제정한 경우처럼 지방자치단체장의 업무지침에 의해 대규모소매점에 대한 규제를 도입할 수 있다. 하지만 자치단체장의 업무지침에 의한 제한은 법적 근거가 미약하여, 대기업들이 이에 대해 행정소송을 제기하게 되면 지자체의 재량권 남용으로 판결될 수 있어 영향력이 크지 않다고 할 수 있다.

넷째, 거리제한

<표 4> 도시계획조례에 의한 건축제한

제한 근거	제한 내용
도시계획조례에 의한 건축제한(합법)	■ 광주시, 준주거지역에서는 3,000㎡, 주거지역은 2,000㎡ 이상 규모의 유통점 신규진입 제한(06.10)
	■ 경기 부천시, 제2종 일반주거지역내 “판매 및 영업시설”을 축소(04.11, 2,000 → 1,000㎡)
	■ 경기 광명시, 준주거지역내에 대형 유통점 출점제한(06.10)
	■ 충북 청주시, 준주거지역내 “판매 및 영업시설” 중 대형점 건축 제한(05.6)
	■ 전북 전주시 준주거지역에는 3,000㎡, 주거지역은 1,000㎡ 이상 규모의 판매시설 제한(05.7)
	■ 경남 양산시, 준주거지역에는 3,000㎡, 주거지역에는 1,000~2,000㎡ 이상 규모의 유통점 신규진입 제한(06.11)

Source : Korea Federation of Small and Medium Business(2007)

마지막으로 ‘영업시간 제한 및 의무휴무일수 준수’를 통한 규제이다. 대형소매점의 경우 충분한 자금력을 통하여 24시간 영업 또는 1년 365일 영업을 할 수 있음에 따라, 재래시장 및 중소기업체가 대규모점포와 경쟁하는 것이 현실적으로 쉽지 않다는 점을 고려하여 대형소매점에 대한 휴업 및 영업종료시간 명령을 할 수 있는 법적근거를 마련하였다. 이에 국회는 2013년 1월1일 본회의에서 대형마트의 영업시간 제한을 ‘자정 12시에서 오전 10시’까지 하고, 의무휴무일을 ‘일요일을 포함한 공휴일에 월 2회’로 하는 유통법 개정안을 제출해 가결했다.

5. 결론

5.1. 연구의 요약 및 시사점

상기 연구에서 국내 유통진흥정책과 유통조정정책에 대한 추진 배경과 관점 그리고 관련 법규 및 정책들을 검토하였으며, 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국내 유통진흥정책은 중소기업의 구조 고도화를 통하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 중소기업의 경영 기반을 확충하여 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다. 이러한 배경은 1996년 유통시장 전면개방과 소비패턴 변화에 따른 대규모점포의 급성장과 대규모점포와 대규모점포를 경영하는 회사 또는 그 계열회사들의 소매점 출점 확대에 의해 전통시장을 비롯한 중소유통업의 기반이 위축됨에 따라 이를 해소하기 위한 지원정책의 필요성이 대두되었기 때문이다. 유통진흥정책이 대기업은 반드시 정책대상에서 제외되는 것은 아니지만, 자금력과 기술력으로 변화하는 경제여건에 적응하지 못하고 어려움에 처한 중소 및 영세 유통업에 초점이 맞추어져 있다.

둘째, 정부가 유통진흥정책으로서 중소유통업을 지원하는 방식은 ① 소상공인에 대한 조직화협업화 지원, ② 유통체계 혁신을 위한 지원으로 요약될 수 있다. 이는 소상공인들과 중소유통업이 대기업의 자본력과 규모화에 절대 열위에 있기 때문에 경쟁력을 강화하기 위해 소상공인을 위한 법적 토대를 마련하였으며, 유통체계 미비와 현대화되지 않은 시스템을 개선하기 위하여 중소유통업 유통체계 혁신방안을 수립하여 이들을 지원하였다. 이는 중소유통업이 속해 있는 산업 전반의 생산성 향상을 위한 지원제도라고 할 수 있다. 또한 중소유통업 부문의 개별 사업자의 경쟁력 향상을 위한 스마트숍(나들가게) 지원정책과 상인 교육 강화 및 기획상품 공급을 지원하였다.

셋째, 정부의 유통조정정책중에서 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 따른 사업조정제도는 중소기업 보호를 위해 1961년에 도입된 제도로서, 대기업 등의 사업진출로 당해업종의 상당수 중소기업이 수요의 감소 등으로 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 받거나 받을 우려가 있는 경우, 중소기업청이 일정기간 사업인수개시·확장의 연기 또는 사업축소 등을 권고할 수 있는 제도이다. 다만, 이런 사업조정제도는 현재 대기업의 진입이나 확장이 중소기업의 경영 안정에 현저하게 나쁜 영향을 미칠 때 대기업에게 사업조정을 권고 또는 명령할 수 있다고 되어 있다.

넷째, 유통조정정책으로서 대규모점포 규제 방식으로는 ① 도시계획조례에 의한 건축제한, ② 교통영향평가심의에 의한 입점 제한, ③ 자치단체장의 업무지침을 통한 규제, ④ 「유통산업발전법」을 통한 영업시간 제한 및 의무휴무일수 준수로 요약될 수 있다. 이는 정부가 대규모점포 규제가 중소유통업의 경쟁력을 향상시킬 수 있다는 전제하에 도입한 정책이다.

지금까지 본 연구에서 논의한 국내 유통진흥정책과 유통조정정책의 이론적 검토를 통해 나타난 시사점은 다음과 같다.

첫째, 유통진흥정책과 유통조정정책은 약자인 중소유통업과 영세상인의 보호에 초점을 맞춘 정부의 유통정책이다. 둘째, 유통조정정책으로서 대규모점포에 대한 규제 성과 결과가 조사 주체에 따라 상이하게 나타났기 때문에 대규모점포 규제시 다양한 측면에서 접근해야 할 것이다. 셋째, 사업조정제도의 경우 자율적으로 조정 절차를 거치기 때문에 중소기업들이 사업조정을 신청해 자율조정을 거쳐도 해결점을 찾지 못하거나 최종 권고를 한다고 하더라도 강제성이 없기 때문에 실효성을 거두기 위한 명확한 기준이 필요

하다. 넷째, 향후 정부·지자체는 한쪽으로 편향된 유통정책을 추진하기 보다는 대기업과 중소기업 그리고 소비자와 지역상권 등을 고려한 경쟁정책을 활용하는 것도 바람직 할 것이다.

5.2. 연구의 한계점과 향후 연구방향

본 연구는 중소유통업과 영세상인 보호를 목적으로 한 유통산업발전법과 관련 정책법안에 대한 개정이 강화되고 있는 시점에서 논의했다는 점은 적절하다고 생각한다. 또한 정부와 지자체에게 유통정책의 추진배경에 대해 고찰할 수 있는 기회 제공과 향후 정책적 반응을 위한 시사점을 제시하였다는 점은 본 연구의 의의라 할 수 있다.

하지만 연구의 특성상 연구방법론이 주로 기존연구의 문헌적 고찰을 통해 논의했다는 것은 한계점을 지닌다. 이러한 한계점을 보완하기 위하여 향후 연구에서는 전문가 집단의 심층면접이나 유관 기관 담당자들의 인터뷰 자료를 보완하여 더욱 깊이 있는 연구를 수행할 것이다. 그리고 유통정책의 문제점과 개선방안을 위한 유통정책의 수정 및 보완을 위한 심도 있는 논의는 다음 연구과제로 남기고자 한다.

Received: January 14, 2013.

Revised: March 18, 2013.

Accepted: April 15, 2013.

References

- Agency for Traditional Market Administration(2010), "A study on the redefine of traditional market concept", Occasional studies 10-02, 3-20.
- Hankyoreh Newspaper(2012), "To regulate the business hours of the large retailers is not helpful to activate the traditional markets?" Retrieved September 12, 2012, from http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/551345.html
- Hermon, P.(1989), "Discussion Forum : National Information Policy", *Government Information Quarterly*, 229-230.
- Ishihara, Takemasa & Katou, Tsukasa (2000), *The Policy of Distribution in the Japan*, Tokyuu, Japan:Chuo Keizaisha.
- Jo, Seong-Bong(2010), "Do Large retailer undermine the competition for retail business? - The analysis of regulation to Large scale retailer", Korea Economic Research Institute, *Publications-Study on system*, (10)5, 7-9.
- Jeon, In-Woo(2007), "To recommend models and policies about organization and collaboration for small business", Korea Small Business Institute, Publications Report 07-22, 25-30.
- Jeong, Yong-Woo & Kim, Pan-Jin(2010), "A Study on the Government's Support Policy of SMEs", *Journal of Distribution Science*, 8(2), 33-43
- Jeong, Yeon-Seung & Kwon, Seon-Ju(2007), "A study for Activation methods of Business adjustment policies in Small and medium enterprises", Korea Small Business Institute, Publications Report 07-05, 11-17.
- Kim, Ik-Sung(2011), "The status and measures of SSM ", Korea Small Business Institute, KOSBI Publication, Report No20,

1~5.

- Kim, Sung-Chul(1997), "A study on regulatory reforms to promote the competition of distribution industries" , *Distribution Research*, 2(2), 153-172.
- Kim, Yoo-Oh, Lee, Min-Kweon & Youn, Myoung-Kil (2005), "A Study on the Policy of Small and Medium Retail business in Advanced Country(I)", *Journal of Distribution Science*, 3(2), 77-100.
- Korea Federation of Small and Medium Business(2007), "A study for activation methods of Distribution for Small and medium enterprises and the status of large scale stores", 1-17.
- Korea Federation of Small and Medium Business(2009), "The Impact Survey Report for small and medium retail result from enterprise SSM opening", ISSUE POLL N0-06, 7~10.
- Kwon, Oh-Chul, Kim, Jin-Seong, Kim, Pan-Jun, Kim, Pan-Jin, Kim, Hong-Seop, Namkung, Suk, Park, Yeung-Kum, Park, Chul-Ju, Park, Hyoung-Jin, Youn, Myoung-Kil, Lee, Jang-Hwan, Hwang, Hwa-Chul & Kim, Yoo-Oh (2007), "A Note on the Unification on Retail Trade Terminology", *Journal of Distribution Science*, 5(2), 5-16
- Lee, Dong-Su, An, Seung-Ho, Kim, Geun-Bae, Yun, Gi-Chang & Jeon, Il-Myeong(2009), "A study of economic effects of regulation for Large scale stores' business hours", *Regional Policy Research*, 20(1), 101-126.
- Lee, Jae-hyeong & Park, Byeong-hyeong(2010), "Policy issues and characteristics of Distribution Industry in South Korea", Korea Development Institute, Publications, Report 2010-09, 137-179.
- Lim, Jin, Kim, Young-Ki, Lee, Min-Kweon, Kim, Yoo-Oh & Youn, Myoung-Kil (2011), "Consideration of the Traditional Market-Related Law Revision Plan: Focus on Moranjang in Seongnam", *Journal of Distribution Science*, 9(2), 37-47.
- Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries(2013), "Market changing history ", Retrieved from http://market.affis.net/situation/market_history.asp
- Ministry of Knowledge Economy & Yonsei-University (2011), "A study on price stability through the distribution industry restructuring measures : Macroeconomic analysis", 315-319.
- NEWS AND GEOJE(2012), "Analysis of the application status of SMEs' business adjustment submitted into Small and Medium Business Administration by Kim Han-pyo, a member of Congress", Retrieved august 22, 2012, from <http://www.newsgeoje.com/news/articleView.html?idxno=10548>
- No, Jeon-Pyo(2002), "World distribution law and system", The Korea Chamber of Commerce and industry, 42-93.
- No, Jeon-Pyo(2003), "A study on comparison of Distribution Regulation: Around the OECD countries", *Regulation Research*, 12(2), 107-130.
- Sim, Young-Gyoo(2011), "A Study on the Regulations on the SSM in the Context of International Trade Law-With Special Reference to the Recently Revised "SSM Regulation Acts" and the Relevant Provisions of the WTO GATS ", *Han Yang Law Review*, 22(1), 437-443.
- Sin, Gi-Dong, Lee, Su-Jin & Lee, Seong-Ryong(2012), "Worldwide trend and policy on regulation of large scale stores", Gyeonggi Research Institute, Publication 40, 1-20.
- Sin, Seok-Hun(2010), "The alternative and problems on the regulation of Super Supermarket(SSM), CFE Report No.111, 1-13.
- Small and Medium Business Administration(2010), "Business plans in 2010 to support Smart-Shops", 1-7.
- Small and Medium Business Administration(2009), "An alternatives to innovate distribution system of Small and medium business", Attachment at a briefing, 1-11.
- Small and Medium Business Administration(2010), "Guide book for business adjustment system", 1-16.
- The Financial News(2013), "A quantity of business adjustment is growing but Effectiveness is deteriorating", Retrieved January 1, 2013, from http://m.fnnews.com/view?ra=ArcView&arcid=201212310100282530016071&cdate=20130101 &cate_idx=4
- The Office of Legislation(2013), "National Ordinance Information Center".
- Watanabe, Tatsuro(2003), *The Policy of Distribution*, Tokyu, Japan: Chuo Keizaisha.
- Youn, Myoung-kil & Kim, Yoo-oh(2010), *Distribution Principles*, Seoul, Korea: Dunam Publisher.
- Yu, Gi-Jun(2010), "A study on the changing process of Japanese Distribution policy: With promotion policy and adjustment policies", *Journal of Eurasia Research*, 7(2), 91-108.