

# 대·중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구

김윤정

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



연구보고 2015-04

# 대·중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구

김 윤 정



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 대 · 중소기업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구

A Study on the Improvement of Legal System  
for cooperation between Large Retailers and  
Small Retailers

연구자 : 김윤정(부연구위원)  
Kim, Yun-Jeong

2015. 10. 31.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 요약문

## I. 배경 및 목적

### □ 연구의 배경

- 1990년대 초 유통시장이 개방됨에 따라, 1990년대 말 이후 유통 산업에서 대규모유통업점이 차지하는 비중은 점차 확산되었음
- 대규모유통업점의 지역상권 진출은 소비자들에게 새로운 쇼핑 문화를 제공함으로써 삶의 질을 향상시켰을 뿐만 아니라, 다양한 유통업점에 대한 소비자들의 선택권을 보장하였고, 유통서비스 향상 및 가격안정화에 기여하는 등, 유통산업 선진화에 많은 긍정적인 영향을 창출하였음
- 그러나, 이러한 긍정적인 영향 이면에는 지역경제력의 역외유출로 인한 지역경제력의 실질적 위축, 대규모유통업점 중심의 메가상권 형성으로 인한 주변 중소상권의 쇠퇴, 대규모유통업점의 고용창출로 인한 중소유통업의 실업 초래라는 어두운 그림자도 상존하고 있음

### □ 연구의 목적

- 본 연구에서는 대규모유통업점과 중소유통업점 사이의 갈등을 해결하고 상생협력을 할 수 있도록 하는 법제를 마련하려고 함
- 본 연구에서는 대규모유통업 규제 개선의 측면과 소상공인 지원 및 전통시장 활성화의 측면을 모두 고려하는 법제 개선방안을 제시하고자 함

## II. 주요 내용

### □ 대·중소유통업의 현황 및 갈등

- 대규모유통업점의 급격한 사업 확대와 무분별한 골목시장 침투에 의해 중소기업점이 큰 타격을 받고 이들의 위기의식이 증대하자 대·중소유통업간 갈등이 심화되기 시작하였음
  - 이에 대한 해결책으로 『유통산업발전법』과 『상생협력법』 및 『대규모유통업법』 등 유통산업 관련 법률의 제·개정을 통해 대규모유통업점에 대한 각종 규제가 도입되었음
- 이러한 규제에 대해 대규모유통업점은 반발하고 있으며, 중소기업점들은 대규모유통업점에 대한 각종 현행 규제들이 실효성이 크지 않다는 주장을 하면서 지금보다 더욱 강력한 규제를 요구하고 있음
- 대규모유통업점과 중소기업점 간 진정한 공생을 모색하기 위해서는, 한편으로 대규모유통업점의 골목상권 침해를 완화하기 위한 제도적 장치를 완비하고 우월적 지위를 남용한 불공정거래행위를 금지하기 위한 실효성 있는 개선방안을 마련하며, 다른 한편으로는 중소기업점들의 판로를 확대하고 전통시장과 골목상권에서 자생력과 경쟁력을 키우는 다양한 방안을 모색할 필요가 있음

### □ 대·중소유통업 상생협력 관련 현행 법제의 내용과 문제점

- 유통산업발전법의 내용과 문제점
  - 유통산업발전법 제12조의2는 대형마트 등에 대하여 영업시간 제한 및 의무휴업일을 지정하도록 규정하고 있는데, 이에 대해

대규모유통업점은 이러한 규정이 다른 유통업자들과 대형마트를 차별적으로 취급하여 헌법상 기본권인 평등권과 직업의 자유를 침해하고 소비자의 자기결정권을 침해한다고 주장하고 있음

- 한편, 유통산업발전법 제8조은 대규모유통업점이 출점하기 위해서는 상권영향평가서와 지역협력계획서를 제출해야 한다고 규정하고 있는데, 이에 대해 중소기업들은 사업자들이 제출한 상권영향평가서와 지역협력계획서의 타당성과 이행 여부를 검증해야 한다고 주장하고 있음

○ 상생협력법의 내용과 문제점

- 상생협력법 제32조는 적합업종 합의에 관하여 중소기업자단체가 불만이 있는 경우 사업조정을 직접 신청하지 못하고 반드시 동반성장위원회를 거쳐 신청하도록 하고 있는데, 이에 따른 절차적 지연으로 인해 적절한 시기에 적합업종으로 지정하지 못하는 문제가 발생하고 있음

○ 대규모유통업법의 내용과 문제점

- 대규모유통업법은 매장임차인만 보호할 뿐이고, 매장임차인과 전대차 관계에 있는 전차인의 경우에도 대규모유통업자의 매장에서 영업하고 있어 실질적으로 불공정행위의 피해자가 되는 경우가 많지만 법 적용대상에서 제외되어 있어 이들에 대한 보호가 필요한 실정임
- 현실에서는 대규모유통업자들이 중소 납품업체들과 거래를 할 때 직접 계약하는 방식보다는 중간 유통업자인 유통벤더사를 통하여 거래하는 경우가 많지만, 대규모유통업법은 벤더사에 제품을 공급하는 중소기업에 대한 보호장치를 마련하지 못하고 있음

○ 소상공인법과 전통시장법의 내용과 문제점

- 소상공인법은 영세한 소상공인에 대한 사회보험 지원장치를 마련하고 있지 않은데, 이로 인하여 영세한 소상공인의 경우 부도·파산으로 인한 실직의 위험이 상존함에도 불구하고 고용보험 가입률이 매우 낮은 문제가 있음
- 전통시장법은 전통시장이나 일정규모 이상으로 이미 형성되어 있는 기존의 상점가를 중심으로 지원책을 마련하고 있는데, 대규모유통업점의 출현으로 현재 어려움을 겪고 있는 지역상권의 주체는 소상공인이나 골목 또는 노변상점지구의 상인들이 대다수이지만, 전통시장법은 이들에 대한 대책은 마련하지 못하고 있다는 문제가 있음

□ 대·중소유통업 상생협력 관련 해외사례

○ 프랑스

- 프랑스는 상법전의 영업허가의 방식을 통해 일정한 규모 이상의 대규모유통업점에 대한 출점규제를 가장 먼저 시도한 나라 중의 하나이며, 현재도 비교적 강력한 출점규제를 유지하고 있음
- 프랑스는 대규모유통업점의 출점에 대한 영업허가 이외에도 도시계획법전상의 입지규제도 함께 시행하고 있는데, 이에 따라 도시 외곽을 중심으로 대규모유통업점이 자리 잡고 있음

○ 독일

- 독일은 대규모유통업점에 대해 건축법 및 건축이용령상 도시계획에 근거한 일반 대규모건축물에 대한 입지규제를 하고 있음

- 독일에서는 대규모유통업점의 출점이 기존의 소규모 소매영업점에 대해 부정적인 영향을 주는 경우 각 주별로 소매업조례에 근거해 출점규제를 하는 경우가 있음

○ 영국

- 영국에서는 대규모유통업점의 설립 등 사적인 개발계획은 도시계획의 일부로서 도시 및 농촌계획법에 의거하여 각 지방자치단체의 허가를 받도록 하고 있음
- 영국에서는 2012년 제정된 가이드라인 국가계획정책 프레임워크(NPPF)에서는 개발계획의 타당성을 판단함에 있어서 ‘지속가능한 개발’을 목표로 하고 있으며, 도심지 활성화를 위해 개발계획이 우선적으로 도심지에 배정되도록 하고 있음

○ 일본

- 일본에서는 대규모유통업점의 규제에 있어서 중소유통업점 보호에 중점을 두던 종래의 입장에서 전환하여 현재는 도시계획과 생활환경조성 및 환경정책에 기초한 입지규제에 초점을 맞추고 있음
- 일본에서는 이러한 입지규제에 따라 대규모점포가 도심외곽으로 이동하여 도심이 공동화되자, 중심시가지 활성화를 위해 노력하고 있음

□ 대·중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안

○ 유통산업발전법의 개선방안

- 우리나라에서는 해외와 달리 도심에 대규모유통업점의 출점이 허용되어 있고 이로 인해 지역상권에 피해를 주고 있음은 명백



한 사실이므로, 유통산업발전법상 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정은 지역상권과의 조화 및 상생협력의 차원에서 타당성이 높은 규제라고 생각함

- 다만, 각 지방자치단체별로 대규모유통업점의 입점에 대한 실질적인 상권영향평가 등을 실시할 수 있는 장치를 마련함으로써 각 지역의 실정을 고려한 의무휴업일 지정이 이루어지도록 할 필요가 있음
- 대규모점포가 출점 등록을 함에 있어서 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 자의적으로 작성할 개연성과 이에 대한 검토의 형식화·부실화 우려를 막기 위해, 특별자치시장·시장·군수·구청장이 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 검토하는 경우 ‘유통업상생발전협의회’의 의견을 청취하도록 하고, 필요한 때에는 ‘전문기관’에 이에 대한 조사를 의뢰할 수 있도록 할 필요가 있음

#### ○ 상생협력법의 개선방안

- 상생협력법에 동반성장위원회의 적합업종 합의도출 절차와 관련한 독립된 근거규정을 마련하고 절차진행 기간을 한정함으로써 이러한 기간 내에 합의도출이 이루어지지 않을 경우 중소기업자 단체가 동반성장위원회를 거치지 않고 직접 중소기업청장에게 사업조정 신청을 할 수 있도록 규정할 필요가 있음

#### ○ 대규모유통업법의 개선방안

- 매장전차인을 대규모유통업법의 적용대상으로 명확히 규정함으로써 대규모유통업자의 매장전차인에 대한 불공정거래행위를 금지할 필요가 있음

- 대규모유통업체에 납품을 목적으로 유통벤더사와 공급업체가 거래하는 경우에도 대규모유통업법을 적용함으로써 중간유통업자인 벤더사와의 거래를 통한 탈법행위를 방지할 필요가 있음
- 소상공인법과 전통시장법의 개선방안
  - 소득액이 일정 수준 미만인 소상공인에 대하여서도 고용보험료의 일부를 국가가 지원할 수 있도록 하는 근거규정을 소상공인법에 마련할 필요가 있음
  - 기존 상점가와 마찬가지로 골목상권·주변상권에 대해서도 상점가진흥조합을 설립할 수 있는 근거를 전통시장법에 신설하고 이에 대한 지원 규정을 마련할 필요가 있음

### Ⅲ. 기대 효과

- 본 연구는 『유통산업발전법』, 『상생협력법』, 『대규모유통업법』, 『소상공인법』, 『전통시장법』 등 유통산업 관련 정책 및 법령 개정의 참고자료로 활용될 수 있음

▶▶ 주제어 : 유통산업발전, 상생협력, 대규모유통업, 소상공인, 전통시장, 상권영향평가

---

---

# Abstract

---

---

## I . Background and Purpose

### Research background

- With the opening of the distribution market in the early 1990s, large retail stores have accounted for a greater portion of the distribution industry since the late 1990s.
- The entry of large retail stores into regional markets provides new shopping culture and thereby improves the quality of life and guarantees consumers' right to choose a variety of retail stores. In addition, it has a lot of positive impacts on the advancement of the distribution industry, contributing to distribution service improvement and price stabilization.
- The entry of large retail stores into regional markets provides new shopping culture and thereby improves the quality of life and guarantees consumers' right to choose a variety of retail stores. In addition, it has a lot of positive impacts on the advancement of the distribution industry, contributing to distribution service improvement and price stabilization.

### Research purpose

- The purpose of this study is to come up with legislation that resolves a conflict and has mutual cooperation.

- The purpose of this study is to suggest the ways to improve legislation that considers regulation improvement of the large-scale stores, support Small and Micro stores, and activate traditional markets.

## II. Major Content

- Status and Conflict between Large Retailers and Small Retailers
  - Small retail stores get a blow due to the rapid business expansion of large retail stores and the rash penetration into traditional markets, and their increased risk awareness has deepened conflicts between large and small distribution industries.
    - As a solution to this problem, a variety of rules such as 『Distribution Industry Development Act』, 『Act on the Promotion of Collaborative Cooperation』, 『Act on Fair Transactions in Large Franchise and Retail Business』 were introduced through enactment and revision of distribution industry rules.
  - Large retail stores oppose the regulation, and small retail stores require much stronger regulations while arguing that current rules are largely invalid.
  - With a view to seeking true coexistence of large and small retail stores, it needs to come up with institutional measures to reduce infringement of local businesses and effective improvement methods to prevent unfair transactions abusing superior position.

Besides, it needs to seek various ways to extend the market of small retail stores and raise independence and competitiveness of traditional markets and local businesses.

Content and Problem of Current Legislation on Mutual Cooperation between Large Retailers and Small Retailers

○ Content and Problem of Distribution Industry Development Act.

- According to Distribution Industry Development Act, Article 12-2, a limit on regular business hours and mandatory business holidays of super supermarkets(SSM) shall be designated, and large retail stores argue that the rule treats other distributors and super supermarkets(SSM) differently, thereby violating equal rights, constitutionally fundamental rights, and consumers' own right to decide.

- Meanwhile, Distribution Industry Development Law Article 8 stipulates that large retail stores shall submit commercial impact assessments and regional cooperation plans to start business, and small retail stores argue that business owners should witness validity and execution of their assessments and plans.

○ Content and Problem of Act on the Promotion of Collaborative Cooperation.

- According to Act on the Promotion of Collaborative Cooperation, Article 32, if the small entrepreneur organization opposes the agreement of suitable businesses, they shall not be able to propose

a settlement for the business and shall petition the Korea Commission for Corporate Partnership to do it. Therefore, the subsequent procedural delays prevent them from selecting suitable businesses in a timely manner.

○ Content and Problem of large Distribution Act.

- large Distribution Act protects store tenants only, so subtenants who rent or lease property from tenants operates a large retailer's store can often be a victim of unfair practices. However, they are excluded from the law application so the measures to protect them are needed.
- In reality, large distributors deal with small and middle-sized suppliers by converting the deal to management system through vendors rather than directly signing a contract, but large Distribution Act doesn't have the measures to protect small and middle-sized enterprises that provide vendors with products.

○ Content and Problem of Act on Small and Micro Enterprises and Traditional Market Place Act.

- Act on Small and Micro Enterprises doesn't have the measures to support social insurance system for small and micro enterprises, and therefore an unemployment insurance rate is very low even though small and micro enterprises have possible risks of insolvency and bankruptcy.
- Traditional Market Place Act comes up with supporting measures focusing on traditional markets or existing shopping districts

created over a certain size. Having a difficulty due to the advent of large retail stores, small retail stores or merchandises of street stores mostly dominate regional markets, but Traditional Market Place Act doesn't have the measures to protect them.

Overseas Cases of Mutual Cooperation between Large and small Distribution Industries

○ France

- France is one of the countries that first attempted location regulations of large retail stores over a certain size through business permission in accordance with Commercial Code(Code de commerce), and still maintains the relatively strict location regulations.
- France is executing location regulations in accordance with Urban Planning Code(Code du l'urbanisme) as well as business permission for the opening of large retail stores, and therefore large retail stores are being formed on the edge of town.

○ Germany

- Germany carry out location regulations of large buildings based on the city plan in accordance with Construction Law & Construction Utilization Ordinances about large retail stores.
- If the opening of large retail stores has a negative impact on existing small retail stores, Germany sometimes carries out location regulations based on Retail Business Ordinance depending on states.

○ UK

- In UK, private development plans such as the establishment of large retail stores shall get approval from each local government in accordance with the Town and Country Act, as part of city plans.
- In UK, NPPF(National Planning Policy Framework) enacted in 2012 aims at ‘Sustainable Development’ when judging validity of development plans, and place the development plans in the downtown area first for downtown revitalization.

○ Japan

- Japan has changed its focus on regulations of large retail stores from protection of small retail stores to location regulations based on city plans, life environment creation, and environment policies.
- Japan is making efforts to revitalize central areas as large retail stores are moving to the outskirts, thereby causing a donut phenomenon.

Improvement Methods of Legislation for Mutual Cooperation between Large Retailers and Small Retailers

○ Improvement method of Distribution Industry Development Act.

- Unlike other countries, Korea allows the opening of large retail stores in downtown areas, thereby significantly affecting regional businesses, so business hours limit and mandatory business holidays are highly reasonable regulations in terms of harmony with regional businesses and mutual cooperation.



- However, it needs to designate mandatory business holidays considering the condition of each region by taking measures to carry out impact assessment of business districts about the entry of large retail stores.
  - When large retail stores register for their opening, special municipal mayors, mayors, governors, and heads of districts should examine the impact assessment report of business districts and the regional cooperation plan by listening to opinions of ‘the Distribution Industry Mutual Development Council’ and ask ‘professional agencies’ to check it out if necessary, in order to prevent not only the probability of large retail stores from writing the report and the plan by themselves but also superficial and insufficient review on them.
- Improvement methods of Act on the Promotion of Collaborative Cooperation.
- Act on the Promotion of Collaborative Cooperation needs to stipulate independent foundation regulations about how ‘Korean Commission for Corporate Partnership’ reach an agreement on suitable businesses. By limiting the agreement period, if an agreement is not reached during the period, Small and Micro Enterprise Association should be allowed to directly ask the Small and Micro Enterprise Administrator for business adjustment through the relevant regulation.
- Improvement methods of Act on Fair Transactions in Large Franchise and Retail Business.

- By stipulating a store subtenant as the application target of Act on Fair Transactions in Large Franchise and Retail Business, it needs to prevent unfair transaction about store subtenants of large retail stores.
- Even when vendors trade with suppliers to supply products to large retail stores, it also needs to prevent law evasion resulting from trade with an intermediary trader, vendor in accordance with Act on Fair Transactions in Large Franchise and Retail Business.
- Improvement methods of Act on Small and Micro Enterprises and Traditional Market Place Act.
  - Act on Small and Micro Enterprises needs to include foundation regulations for the government to support part of some employment insurance premium of small and micro enterprises below a certain income.
  - It needs to set the foundation for the establishment of the Shopping District Promotion Association in Traditional Market Place Act for local and peripheral businesses like existing shopping districts, and therefore the supporting regulations are also needed.

### **III. Expected Benefit**

- This study can be used as reference data of distribution industry-related policies and revision of laws such as 『Distribution Industry Development Act』, 『Act on the Promotion of

Collaborative Cooperation』, 『Act on Fair Transactions in Large Franchise and Retail Business』, 『Act on Small and Micro Enterprises』, and 『Traditional Market Place Act』.

▶▶ Key Words : distribution industry development, mutual cooperation, large retail store, small and micro enterprises, traditional market, impact assessment of business districts

# 목 차

요 약 문 .....	5
Abstract .....	13
제 1 장 서 론 .....	27
제 1 절 연구의 목적 .....	27
제 2 절 연구의 범위 .....	29
제 2 장 대 · 중소기업의 현황 및 갈등 .....	31
제 1 절 대 · 중소기업의 현황 .....	31
1. 대규모유통업점의 급격한 성장 .....	31
2. 중소기업점 및 전통시장의 쇠퇴 .....	34
제 2 절 대 · 중소기업의 갈등 .....	37
1. 대규모유통업점에 대한 규제에 대한 개관 .....	37
2. 대규모유통업점의 반발 .....	39
3. 중소기업점들의 불만 .....	46
4. 대 · 중소기업 상생협력의 필요성과 방향 .....	47
제 3 장 대 · 중소기업 상생협력 관련 현행 법제의 내용과 문제점 .....	49
제 1 절 유통산업발전법의 내용과 문제점 .....	49
1. 유통산업발전법의 내용 .....	49
2. 유통산업발전법의 문제점 .....	52

제 2 절	상생협력법의 내용과 문제점	63
1.	상생협력법의 내용	63
2.	상생협력법의 문제점	69
제 3 절	대규모유통업법의 내용과 문제점	72
1.	대규모유통업법의 내용	72
2.	대규모유통업법의 문제점	77
제 4 절	소상공인법 및 전통시장법의 내용과 문제점	79
1.	소상공인법 및 전통시장법의 내용	79
2.	소상공인법 및 전통시장법의 문제점	89
제 4 장	대·중소유통업 상생협력 관련 해외사례	93
제 1 절	프랑스	93
1.	개 관	93
2.	출점규제	93
3.	입지규제	106
4.	영업시간규제	109
제 2 절	독 일	110
1.	개 관	110
2.	입지규제와 출점규제	111
3.	영업시간규제	117
4.	대규모유통업점의 불공정거래행위 규제	122
제 3 절	영 국	124
1.	개 관	124
2.	입지규제와 도심지 활성화 정책	125

3. 영업시간규제 .....	134
4. 대규모유통업점의 불공정거래행위 규제 .....	135
제 4 절 일 본 .....	140
1. 개 관 .....	140
2. 종래의 출점규제와 영업시간규제 폐지 .....	141
3. 입지규제 .....	145
4. 중심시가지 및 지역상점가 활성화 정책 .....	151
제 5 장 대 · 중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 .....	163
제 1 절 유통산업발전법의 개선방안 .....	163
1. 상권영향평가 및 지역협력계획의 실효성 확보 .....	163
2. 의무휴업일 지정의 실질화 및 적용대상의 확대 .....	167
3. 대형마트 개념정의의 구체화 .....	169
제 2 절 상생협력법의 개선방안 .....	170
1. 동반성장위원회의 적합업종 권고에 대한 법적 근거마련 .....	170
2. 중소기업자 단체에게 직접적 사업조정 신청권 부여 .....	170
제 3 절 대규모유통업법의 개선방안 .....	171
1. 매장전차인의 보호 .....	171
2. 중간유통업자인 벤더사를 통한 탈법행위의 방지 .....	172
3. 금지규정의 확대 .....	173
제 4 절 소상공인법과 전통시장법의 개선방안 .....	174
1. 소상공인법의 개선방안 .....	174
2. 전통시장법의 개선방안 .....	175

참 고 문 헌 .....	177
---------------	-----

**- 표 제 목 -**

<표 1> 대형마트 등 의무휴무 시행 현황(2014년 2말 기준) .....	38
<표 2> 기업별 사업조정 현황(2009년-2012년) .....	66
<표 3> 연도별 사업조정현황(2009년-2012년) .....	69
<표 4> 독일의 영업시간(Ladenöffnungszeiten in Deutschland) ..	119

**- 그림 제 목 -**

<그림 1> 소상공인의 주요 산업체별 비중 .....	35
<그림 2> 주요 산업별 소상공인 비중 변화(사업체 수) .....	36
<그림 3> 주요 산업별 소상공인 비중 변화(종사자 수) .....	36
<그림 4> 소매업 등 유통업 분야의 소상공인 사업체수 감소추이 .....	37
<그림 5> SSM에 대한 사업조정 절차 .....	68
<그림 6> 일본 지역상점가활성화법의 인정체계 .....	160
<그림 7> 상점가활성화 사업계획과 상점가활성화 지원사업계획의 인정체계 .....	161

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

1993년 신세계 이마트 제1호점인 이마트 창동점이 출점함에 따라 바야흐로 우리나라에서도 대형마트의 시대가 시작되었다. 1996년에는 국내 유통시장이 전면 개방되어 마크로(Makro), 까르푸(Carrefour), 코스트코(Costco Wholesale Club), 월마트(Wal-Mart), 테스코(Tesco), 비앤큐(B&Q) 등 해외 유수의 글로벌 대규모유통업점이 앞을 다투어 국내 시장에 진출하였지만, 이중 마크로, 까르푸, 월마트, 비앤큐 등은 까다로운 한국소비자들을 만족시키지 못하고 국내시장에서 철수하기에 이르렀다.

이와 같은 유통시장 개방에 따라, 1996년 이후 유통산업에서 대규모 유통업점이 차지하는 비중은 점차 확산되었다. 대규모유통업점의 지역상권 진출은 소비자들에게 새로운 쇼핑문화를 제공함으로써 삶의 질을 향상시켰을 뿐만 아니라, 다양한 유통업점에 대한 선택권을 보장하였고 유통서비스 향상에 기여하였다. 또한 대규모유통업점 간 상호경쟁은 가격인하 효과를 가져와 지역물가 안정에 기여하였으며, 경영 합리화 및 유통산업 선진화에 공헌한 바가 적지 않다. 그리고 대형마트<sup>1)</sup>와 기업형 슈퍼마켓(SSM)<sup>2)</sup>의 성장은 고용창출을 통한 지역경제에의 공헌과 국가경쟁력 향상 등 많은 긍정적인 요소를 창출하였다.

- 
- 1) 대형마트는 유통산업발전법상 대규모점포의 일종으로 분류되어 있으며, 유통산업발전법 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3호 관련)에 따르면, 대형마트, 전문점, 백화점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰 등이 대규모점포에 속한다. 유통산업발전법 [별표] 제1호에서는 ‘대형마트’란 용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 식품·가전 및 생활용품을 중심으로 점원의 도움 없이 소비자에게 소매하는 점포의 집단을 말한다고 규정하고 있다.
  - 2) SSM은 Super Supermarket의 약자로 기업형 슈퍼마켓을 일컫는 말이다. SSM은 유통산업발전법에서 ‘준대규모점포’로 정의되고 있으며, 대규모점포에 속하지 않는 3,000㎡(900평) 이하의 점포를 말한다.



그러나, 이러한 긍정적인 영향 이면에는 지역경제력의 역외유출로 인한 지역경제력의 실질적 위축, 대형마트 중심의 메가상권 형성으로 인한 주변 중소상권의 쇠퇴, 대형마트의 고용창출로 인한 중소유통업의 실업 초래라는 어두운 그림자도 상존하고 있다.

또한, 2013년 박근혜 정부의 국정과제로 “소상공인·자영업자 및 전통시장 활력회복”이 제시되고 있으나, 대규모유통업점의 변칙적 운용과 약탈적 시장진출로 인해 지속적으로 발생하고 있는 대규모유통업과 중소유통업, 그리고 대규모유통업과 전통시장의 상권 및 영업형태에 대한 분쟁은 1996년 유통시장 전면개방과 유통업의 대형화 이후 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 도심상권은 지역상권의 중심으로 대·중소유통업의 집적지라 할 수 있으므로, 이에 대한 실효성 있는 상권 관리체계가 절대적으로 필요함에도 불구하고 이것이 제대로 이루어지고 있지 못함에 따라, 대·중소유통업자간 분쟁이 지속적으로 발생하고 있는 것이다.

그 외에도 유통업 거래단계의 중요 부분을 차지하고 있는 대기업과 중소기업간 거래에서 중소기업이 대기업과의 관계에서 대등한 계약교섭력을 가지지 못하고 대기업의 우월한 지위 남용에 의한 불공정거래 관행이 유통업계에서 완전히 근절되지 못하고 있다는 점도 끊임없이 지적되고 있는 문제 중 하나라고 할 수 있다. 우리 사회에 만연하고 있는 경제양극화의 해소를 위해서는 이러한 불공정거래관행의 타파가 절대적 해결과제이지만, 2013년 이후 『대규모유통업에서의 거래공정화에 관한 법률』에 관한 개정안 10여건이 국회에 계류 중인 상황으로부터 미루어 볼 수 있듯이 사회적 합의를 도출하기는 상당히 어려운 것이 현실이다.

이와 같은 배경 하에, 대·중소유통업 간 분쟁을 해결하고 상생협력을 독려하기 위한 법제의 개선방안 도출은 우리 사회가 당면한 필수

적인 과제라 할 수 있으며, 정부의 국정과제인 “소상공인·자영업자 및 전통시장 활력회복”을 실현하기 위해서도 이러한 과제 해결은 시급하다 할 수 있다. 따라서, 본 연구에서는 대규모유통업 규제 개선의 측면과 소상공인 지원 및 전통시장 활성화의 측면을 모두 고려함으로써 대·중소유통업의 상생협력을 위한 법제 개선방안을 제시하려 한다.

## 제 2 절 연구의 범위

본 연구에서는 먼저 대·중소유통업의 현황과 갈등 그리고 상생협력의 필요성을 살펴본 후 대·중소유통업 관련 현행 법제의 내용과 문제점을 분석하고 해외 법제의 시사점을 검토함으로써 이를 참고하여 우리 법제의 개선방안을 제시하고자 한다. 특히 본 연구에서는 대규모유통업에 대한 규제 개선의 측면과 소상공인 지원 및 전통시장 활성화를 위한 정책방향 제시라는 두 가지 측면에서 대·중소유통업의 상생협력 방법을 모색하고 이를 위한 법제 개선방안을 제시할 것이다.

우선, 본 연구의 제2장에서는 대규모유통업점의 급격한 성장과 중소기업점 및 전통시장의 쇠퇴라는 관점에서 대·중소유통업의 현황을 살펴보고 그 갈등의 원인을 분석한 후 대·중소유통업 간 상생협력이 필요하다는 방향을 제시하고자 한다.

그리고 제3장에서는 대·중소유통업 관련 현행 법제의 내용과 문제점을 유통산업발전법, 상생협력법, 대규모유통업법과 소상공인법 및 전통시장법을 중심으로 검토하고자 한다. 이중 유통산업발전법과 상생협력법 및 대규모유통업법에서는 대규모유통업을 규제하는 현행 법제의 내용과 문제점을 살펴볼 것이고, 소상공인법과 전통시장법에서는 소상공인 지원과 전통시장 활성화를 위한 현행 법제의 내용과 문제점을 분석할 것이다.

## 제1장 서론

다음으로 제4장에서는 해외 선진국의 대규모유통업 규제 및 중소기업 활성화와 관련된 법제를 살펴봄으로써 대중소유통업 상생협력의 측면에서 우리 법제에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 해외의 많은 나라들 중에서 특히 유통업 규제가 발달되어 있는 프랑스와 독일, 영국 그리고 일본을 중심으로 검토할 것이다.

제4장 제1절에서는 유통업 규제의 선도주자로 평가받고 있는 프랑스를 다룰 것이며, 르와이에(loi Royer)법, 라파랭(Raffarin)법, 경제현대화(LME)법으로 이어지는 프랑스 대규모유통업 규제의 변천사를 살펴볼 것이다. 제4장 제2절에서는 중소기업 보호의 입장을 잘 반영하여 대규모유통업 출점시 기존 상권의 매출에 미치는 영향이 큰 경우 출점을 규제하고 있는 독일 법제의 내용을 다룰 것이다. 제4장 제3절에서는 급속하게 진전되고 있는 도심의 공동화를 막기 위하여 대규모유통업점을 도시에 우선적으로 위치하도록 함으로써 도심지 활성화에 초점을 맞추고 있는 영국 법제의 내용을 살펴볼 것이며, 특히 대규모유통업의 불공정거래행위를 규제하기 위해 특별히 마련된 영국 『슈퍼마켓 행동규정』의 내용을 다룰 것이다. 제4장 제4절에서는 중심시가지 활성화와 지역상점가의 활성화를 위해 노력하고 있는 일본 법제의 내용을 검토할 것이다.

마지막으로, 제5장에서는 지금까지 살펴본 해외 법제의 시사점을 바탕으로 우리 법제의 대규모유통업 규제 관련 개선방안을 제시하고, 이와 더불어 소상공인 지원과 전통시장 활성화를 위한 법제 개선방안을 제시함으로써 대·중소유통업 간 실질적인 상생협력이 이루어질 수 있는 방향을 모색할 것이다.

## 제 2 장 대 · 중소기업의 현황 및 갈등

### 제 1 절 대 · 중소기업의 현황

#### 1. 대규모유통업점의 급격한 성장

1989년부터 세븐일레븐(Seven Eleven), 로손(LAWSON), 훼미리마트(Family Mart), 그리고 미국의 서클케이(Circle K) 등과 같은 글로벌 편의점이 국내에 진입하고, 1993년 주식회사 신세계의 이마트(emart)가 서울 도봉구 창동에 제1호점을 개설하면서, 국내외 대규모유통업점의 국내시장 진입이 본격화되었다. 1996년에는 국내 유통시장을 전면적으로 개방함으로써 코스트코(Costco Wholesale Club), 홈플러스를 운영하는 테스코(Tesco), 다이소(DAISU) 등과 같은 해외 유통업점들이 대거 국내에 진출하여 성공적으로 국내시장에 안착한 후 세력을 점차 확장하였다.

대형마트와 기업형 슈퍼마켓(SSM: Super Supermarket) 등 대규모유통업점은 점포수 · 매출 등에서 급속하게 증가하고 있다. 대형마트는 유통시장 개방시점인 1996년 34개에서 2013년 11월말 474개로 1,294% 증가하였으며, SSM은 1996년 212개에서 2010년 924개로 폭발적으로 증가하면서 2013년 11월 말 1,285개로 1996년 대비 506% 증가하였다.<sup>3)</sup> 또한 2014년에는 대형마트 수가 489개로 증가하여 상승세를 계속 이어가고 있다.<sup>4)</sup>

최근에는 대규모유통업점의 중소슈퍼마켓 대상 도매사업 또한 확대되고 있는데, 대규모유통업점로부터 상품을 공급받는 상품취급점의 경

3) 남윤형, “대규모유통업점 규제과정과 정책적 시사점”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제1차 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.3.11., 22면.

4) 대한상공회의소, 『2015 유통산업백서』, 대한상공회의소 유통물류진흥원, 2015., 32면.

우 2011년 195개에서 2012년에는 427개로 증가하였으며 2013년 11월에는 703개로 2년 간 261% 증가하였다.<sup>5)</sup>

이와 같은 대규모유통업점 성장의 배경에는 유통산업 발전에 따라 정부가 마련한 ‘유통업태 다각화’ 정책이 존재하고 있다. 1961년 제정된 『시장법』이 1987년 폐지되기까지, ‘시장’과 ‘연쇄화(chain)사업’으로만 분류되던 유통업태가 1987년 『도·소매업진흥법』제정으로 시장과 연쇄화사업 이외에도 대규모소매점, 도매센터, 상점가, 방문판매, 통신판매 등의 업태를 신설한 이래, 1991년에는 대형점, 집배송단지의 업태를 추가하고, 1995년에는 집배송시설, 집배송센터 등의 업태를 추가하는 등 유통업태를 다양한 시각에서 분류하기 시작하였다.<sup>6)</sup> 이와 같이 1987년의 『도·소매업진흥법』제정 이후, 정부는 유통업태의 다각화와 함께 자금 및 세제 지원 등 근거를 마련함으로써 그간 백화점 중심이었던 대기업의 적극적 시장참여를 유도하였다.<sup>7)</sup>

또한, 1996년 유통시장 전면개방으로 글로벌 대규모유통업점이 국내 시장에 진입하게 되었는데, 그 배경에는 ‘WTO 출범과 유통시장 개방’이라는 대내외 환경이 있었다. 정부는 이전부터 유통산업의 지속적인 외국인 투자 범위를 확대하여 왔으며, 1996년에는 외국인 투자제한을 전면 폐지하기에 이르렀다.<sup>8)</sup>

유통시장 개방에 따라 풍부한 자금력, 다양한 상품구색, 첨단 유통시스템, 국제적인 구매력과 공급선 등을 보유한 해외 글로벌 대규모

---

5) 남윤형, 위의 글, 22면.

6) 위의 글, 19면.

7) 위의 글.

8) 1981년에는 소매업종 단일품목이면서 점포규모 330㎡ 이하인 경우에 외국인 투자를 허용하였으며, 1991년에는 매장면적 1,000㎡ 이하인 경우까지 외국인 투자요건을 완화하였다. 1993년에는 WTO체제가 출범하면서 점포수 20개 이하, 매장면적 3,000㎡ 미만인 점포에 외국인 투자를 허용하기에 이르렀으며, 1996년에는 유통시장 전면개방에 따라 종합소매업에 대한 외국인 투자제한을 아예 폐지해버렸다. 남윤형, 위의 글, 19-20면.

유통업점의 국내유입은 국내 대기업이 주도하는 대규모유통업점을 크게 자극하였다.<sup>9)</sup> 해외 유통업점에 대항하기 위해 국내 대기업은 대도시에서 지방 중소도시까지 대형마트 진출에 주력하였다. 현재 국내 대형마트는 1993년 이마트 창동점을 시작으로 1996년 34개, 2013년 11월말 기준으로 474개 정도가 출점되어 있는 상황이다.<sup>10)</sup>

이와 같은 국내 대형마트의 급속한 성장의 배경에는 1997년 제정된 『유통산업발전법』에서 채택하고 있는 대규모점포 등의 개설에 대한 ‘등록제’를 들 수 있다.

즉 유통산업발전법 제8조에서는 대규모점포 등의 개설 및 변경에 대하여 허가제가 아닌 등록제를 채택함에 따라 대규모유통업점이 시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 하고 있는데, 이는 1997년 폐지된 『도·소매업진흥법』이 대규모유통업점의 시장진입에 대해 ‘허가제’를 취하고 있는 것보다 규제가 완화된 것이다. 즉 과거의 도·소매업진흥법 제5조는 유통산업발전법과 달리 ‘개설허가’의 대상으로 시장·대형점·대규모소매점·도매센터 등을 규정하고 있었으며, 도·소매업진흥법 제6조 제2항은 인근지역 도·소매업에 미칠 영향을 고려하여 시·도지사가 매장면적에 대한 변경을 요구하거나 개설허가를 하지 않을 수 있도록 규정하고 있었다. 이에 반해 유통산업발전법 제8조에 따르면, 대규모점포 등을 개설하고자 하는 자는 시·도지사에게 등록만 하면 된다. 또한 종래의 도·소매업진흥법에서는 시·도지사의 개설허가 시 ‘공공의 이익’과 ‘주민생활의 편의’ 그리고 ‘인근지역 도·소매업의 균형적인 발전’을 허가요건으로 하였으나, 유통산업발전법에서는 등록제를 채택하고 있으므로 이러한 요건을 규정하고 있지 않다.

9) 남윤형, 위의 글, 20면.

10) 위의 글.

## 2. 중소기업점 및 전통시장의 쇠퇴

### (1) 매출액 및 점포수의 감소

대형기업 주도하는 대형마트 등 대규모유통업점의 시장진입이 확산됨에 따라 중소기업점들과 전통시장의 매출액 및 점포 수는 지속적으로 감소하고 있다. 대형마트의 매출액은 2005년 23.7조원에서 꾸준히 성장하여 2012년 37.2조원으로 7년 만에 57.0%가 증가한 반면, 전통시장의 매출액은 같은 기간 동안에 27.3조원에서 20.1조원으로 26.4%나 감소하였다.<sup>11)</sup>

또한 대기업이 주도하는 기업형 슈퍼마켓(SSM)이 본격적으로 확산되기 시작한 2009년 이후, 5인 미만의 소규모 슈퍼마켓 수는 2009년 4,388개에서 2010년 4,078개로 줄었으며, 다시 2011년에는 3,630개로, 2012년에는 3,861개로 급격히 감소하고 있는 추세이다.<sup>12)</sup>

### (2) 유통분야에서 소상공인 비중의 감소

전통적으로 유통업 분야에서 소상공인은 중요한 역할을 담당하여 왔다. 특히 도소매업 등 유통업과 음식업 등 서비스업 분야에서 소상공인이 높은 비중을 보이고 있으며, 제조업에서는 소상공인 비중이 낮게 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 2013년 전체 소상공인의 산업별 비중을 보면, 도소매업, 음식·숙박업, 기타 개인서비스업, 운수업, 제조업, 교육서비스업, 부동산임대업 순으로 나타나고 있으며, 전체 소상공인의 47%가 도소매업 및 음식·숙박업에 종사하고 있다.<sup>14)</sup>

---

11) 남윤형, 위의 글, 22-23면.

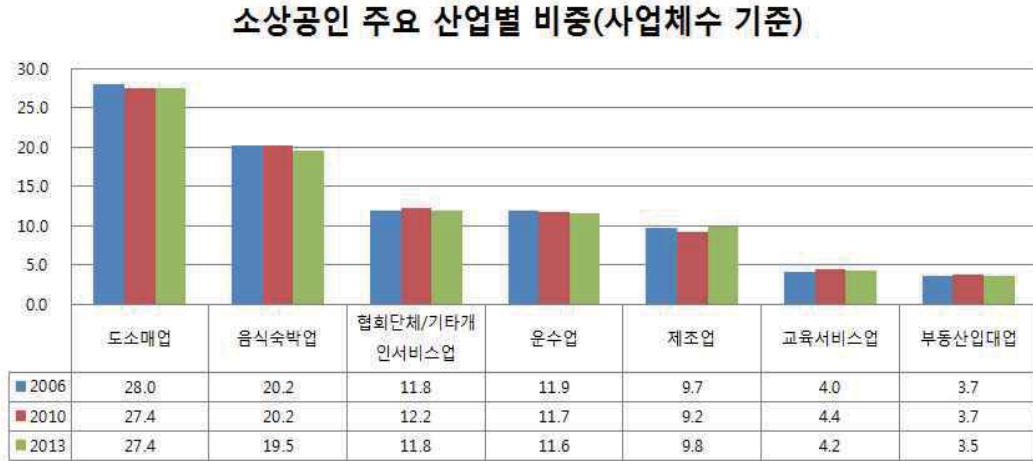
12) 위의 글, 23면.

13) 이정희, “한국 유통산업의 이해”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제1차 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.3.11., 8면.

14) 위의 글, 8면.



<그림 1> 소상공인의 주요 산업체별 비중



출 처: 통계청, 전국사업체 통계조사 가공 (이정희, “한국 유통산업의 이해”, 『대중소 유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제1차 워크숍 자료집』, 한국 법제연구원, 2015.3.11., 8면에서 재인용).

그러나, 전통적으로 소상공인이 중심이 되어왔던 한국 유통산업은 대규모유통업점이 진출하기 시작한 1990년대 이후부터 기업형으로 변화하고 있다.<sup>15)</sup> 특히 1996년 국내 유통시장의 전면개방 이후 중소기업은 차츰 쇠퇴하는 추세이며, 이에 반해 편의점, 대형마트, 온라인쇼핑몰 등이 급성장하고 있다.<sup>16)</sup>

이러한 영향으로 다음의 <그림 2>과 <그림 3>에서 알 수 있는 바와 같이 2013년 기준 소상공인 비중은 2006년 대비 사업체 수와 종사자 수 모두에서 감소하고 있다.

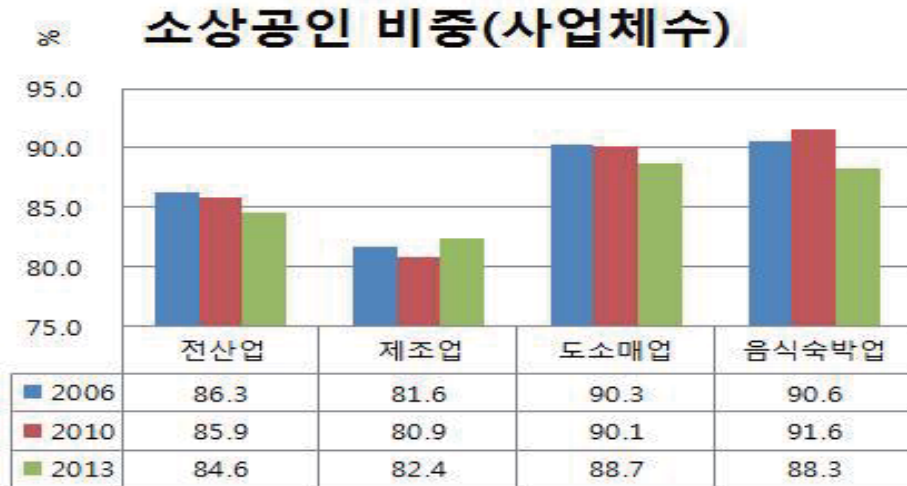
먼저, 도소매업 등 유통업 분야에서 소상공인의 비중은 사업체수 기준으로 2006년에 90.3%를 차지한 반면 2013년에는 88.7%로 하락하였다.

15) 위의 글.

16) 2000년 대비 2013년 소매업태별 판매액 지수 증감률을 살펴보면, 편의점(422.5%) > 무점포 소매(345.4%) > 대형마트(160.7%) > 백화점(35.6%) > 전문소매업(17.5%) > 슈퍼마켓 순으로 나타나고 있다. 이정희, 위의 글, 9면.



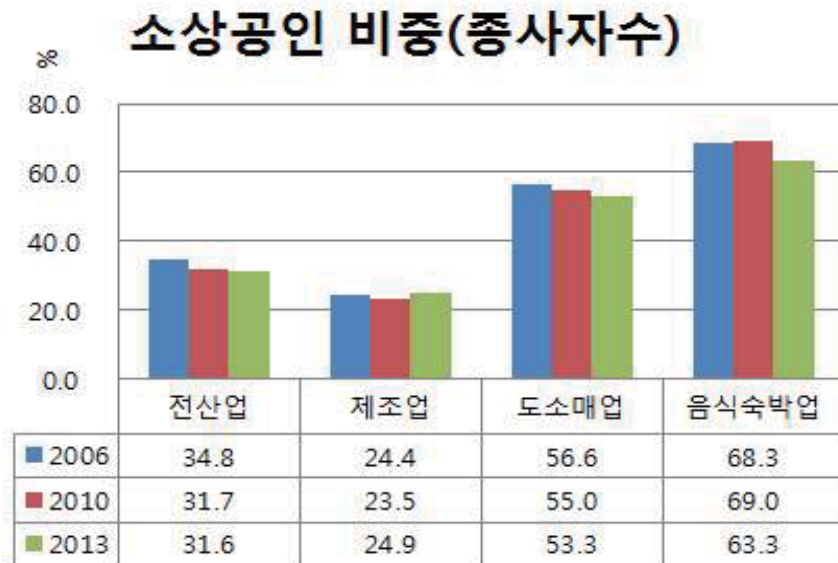
<그림 2> 주요 산업별 소상공인 비중 변화(사업체 수)



출 처: 이정희, 위의 글, 8면.

다음으로, 종사자수 기준으로 유통업 분야에서 소상공인 비중은 2006년에 56.6%를 차지하였음에 반하여 2013년에는 53.3%로 하락하였다.

<그림 3> 주요 산업별 소상공인 비중 변화(종사자 수)



출 처: 이정희, 위의 글, 8면.

1996년 유통시장 개방 이후 소매업 등 유통업 분야에서 소상공인의 사업체 수는 2013년까지 10만 여개 감소하였으며, 이는 중소유통점의 위기의식을 증대시키는 원인이 되었다.<sup>17)</sup> 또한, 4인 이하 영세 소매업체의 경우 약 12만개 폐점하였으며, 폐점 수 증가와 함께 1996년 71만개에서 2009년 57만개로 줄어들었으나, 최근 편의점, 통신기기판매, 무점포점 등 소매업 창업 증가추세와 함께 다시 점포수가 증가하고 있다.<sup>18)</sup>

<그림 4> 소매업 등 유통업 분야의 소상공인 사업체수 감소추이



출 처: 이정희, 위의 글, 11면.

## 제 2 절 대 · 중소유통업의 갈등

### 1. 대규모유통업점에 대한 규제의 개관

대규모유통업점의 급격한 사업 확대와 무분별한 골목시장 침투에 의해 중소유통업점 및 전통시장 상인들이 큰 타격을 받고 이들의 위기의식이 증대하자 대·중소유통업간 갈등이 심화되기 시작하였다.

17) 1996년 71만개 → 2009년 57만개(1996년 대비 19.2% 감소) → 2010년 58만개 → 2013년 60만개. 이정희, 위의 글, 11면.

18) 위의 글.

이에 대한 해결책으로 『유통산업발전법』과 『대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률』(약칭 ‘상생협력법’) 등 유통산업 관련 법률의 개정을 통해 대규모유통업점에 대한 각종 규제가 도입되었다.

먼저, 『유통산업발전법』에서는 2010년 개정을 통해 전통상업보존구역 지정제도 및 대규모점포 등의 등록제한제도를 도입하였으며, 2012년 개정을 통해 대형마트 등 대규모점포와 기업형 슈퍼마켓(SSM) 등 준 대규모점포의 영업시간 제한과 의무휴무일 지정제도를 도입하였다. 그리고 2013년 개정에서는 대규모점포 등을 개설할 때 지역협력계획서와 상권영향평가서를 첨부하도록 함으로써 등록요건을 강화하고 영업일 30일 전까지 개설계획을 예고하도록 하는 사전출점예고를 도입하였다.

한편, 『상생협력법』에서도 대규모유통업점에 대한 규제를 도입하였는데, 2012년 상생협력법의 개정을 통해 개업비용의 51% 이상을 대기업이 부담한 대기업의 직영점포 및 프랜차이즈형 체인점포까지 사업조정 대상으로 확대함에 따라 SSM을 사업조정 대상에 포함시켰다.

이와 같은 대규모유통업점에 대한 잇따른 규제강화 움직임에 따라, 2012년 2월 전주시를 시작으로 2004년 2월 현재 174개 지방자치단체(76%)에서 조례를 제정하여 대형마트 454개, SSM 1,239개 등에 대해 의무·자율휴무 등을 규정하고 있다.<sup>19)</sup>

<표 1> 대형마트 등 의무휴무 시행 현황(2014년 2말 기준)

의무휴무			자율휴무		
시행기초단체	대형마트	SSM	시행기초단체	대형마트	SSM
124	359	996	50	95	243

출 처: 남윤형, 위의 글, 24면.

19) 남윤형, 위의 글, 24면.

## 2. 대규모유통업점의 반발

이와 같은 대형마트 또는 SSM 등에 대한 강력한 영업규제에 대해 국민들의 공감대가 어느 정도 형성되었음에도 불구하고 대규모유통업점의 반발이 심화되고 있다.

우선, 대규모유통업점은 2012년 4월부터 39개 지방자치단체 관할법원에 의무휴무일을 강제하는 각 지방자치단체들의 조례가 위법하다<sup>20)</sup>는 전제 하에 이러한 조례에 근거한 해당 지방자치단체의 의무휴업일 지정처분에 대한 취소소송을 제기하고, 집행정지 가처분을 신청하였다. 이에 대해 법원은 “이 사건 처분이 대기업의 대규모점포와 준대규모점포(SSM)의 지역상권 진출로 피해를 입고 있는 기존 시장상인 등 소상공인의 보호를 위해 제정된 『유통산업발전법』에 근거하고 있어, 그 처분의 취지 등에 있어 정당성이 인정”되지만,<sup>21)</sup> 해당 지방자치단체의 조례가 “지방자치단체장의 판단 재량을 박탈하고 의무적으로 영업을 제한할 수밖에 없도록 규정”되어 있으며, “행정절차상 준수해야 할 사전통지 및 의견제출 절차를 거치지 않은 점” 등을 이유로 각 지방자치단체의 처분을 취소하였다.<sup>22)</sup>

이에 2012년 7월 관련 지방자치단체들은 절차상 하자를 보완하고 지방자치단체장에게 재량권을 부여하는 내용으로 해당 조례를 개정<sup>23)</sup>

20) 이 조례들의 내용은 대동소이하게 “지방자치단체장은 대규모점포 등에 대하여 오전 0시부터 오전 8시까지 영업시간을 제한하고, 매월 두 번째 일요일과 네 번째 일요일을 의무휴업일로 지정하여 이를 명하여야 한다”라고 규정함으로써, 유통산업발전법 제12조의2 규정이 지방자치단체장에게 대규모점포 등에 대한 영업시간 제한 등에 관하여 재량권을 부여하였음에도, 해당 지방자치단체장으로 하여금 의무적으로 영업시간 제한과 의무휴업의 최대치를 명하도록 강제하고 있었다.

21) 서울행정법원 2012.6.22. 선고 2012구합11676판결.

22) 서울행정법원 2012.6.22. 선고 2012구합11676판결; 서울행정법원 2012.6.22. 선고 2012구합11966판결; 창원지방법원 2012.11.8. 선고 2012구합2045판결; 춘천지방법원 2012.11.2. 선고 2012구합1165판결; 춘천지방법원 2012.11.2. 선고 2012구합1301판결; 대구지방법원 2012.10.5. 선고 2012구합2674판결; 부산지방법원 2012.11.8. 선고 2012구합3492판결; 부산지방법원 2013.4.4. 선고 2012구합5153판결 등.

23) 각 지방자치단체는 영업시간 제한이 강제적인 것이 아니라 관련 지방자치단체장

하였다. 그러나, 『서울특별시 송파구 전통사업보존구역 지정 및 대규모·준대규모점포 등의 등록제한 등에 관한 조례(2012.10.18. 일부개정, 조례 제1152호)』<sup>24)</sup>등을 비롯한 개정된 조례들의 내용을 살펴보면, 유통산업발전법 제12조의2 규정의 내용과 사실상 거의 동일함을 알 수 있다.<sup>25)</sup> 각 지방자치단체장들은 개정된 조례에 근거하여 행정절차법상 사전통지 및 의견청취 등 절차를 거쳐 다시 대형마트 등에 대하여 종래와 동일한 내용으로 영업시간을 제한하는 처분을 하였는데, 대체로 유통산업발전법 제12조의2 및 해당 조례에서 허용하고 있는 최대치인 오전 0시부터 오전 8시까지 영업시간을 제한하였고 매월 2일(주로 둘째주 일요일과 넷째주 일요일)을 의무휴업일로 지정하였다.<sup>26)</sup>

이에 대응하여, 다시 대규모유통업점은 2012년 7월부터 각 지방자치단체의 개정 조례 및 이에 근거한 처분에 대해 “당해 처분의 근거가 된 조례가 유통산업발전법 제12조의2의 위임입법의 취지나 명확성의

---

의 재량사항에 불과한 것임을 밝히는 취지로 “오전 0시 ~ 8시까지 범위에서 영업시간 제한을 명하거나 매월 1일 이상 2일 이내의 의무휴업일을 정할 수 있다”는 내용으로 조례를 개정하였다.

24) 서울특별시 송파구 전통사업보존구역 지정 및 대규모·준대규모점포의 등록제한 등에 관한 조례 (2012.10.18. 일부개정, 조례 제1152호)

제18조의2(대규모점포 등에 대한 영업시간의 제한 등)

① 구청장은 법 시행령 제7조의2에 따라 대형마트로 등록된 것과 준대규모점포에 대하여 다음 각 호와 같이 영업시간 제한과 의무휴업을 명할 수 있다. 다만, 연간 총매출액 중 『농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률』에 따른 농수산물의 매출액 비중이 51퍼센트 이상인 대규모점포 등은 제외한다.

1. 영업시간 제한은 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위 이내로 한다.
2. 의무휴업일은 매월 1일 이상 2일 범위 이내로 한다.

② 구청장은 제1항의 규정에 따른 영업시간 제한과 의무휴업을 명하는 경우 당사자 등에게 행정절차법상의 처분의 사전통지 및 의견제출 기회를 제공하고, 고지하여야 한다.

③ 구청장은 제1항 및 제2항과 관련하여 필요한 구체적 세부사항을 규칙으로 정할 수 있다.

25) 이승용, “대형마트 영업제한에 관한 최근 고등법원 판결 연구”, 『유통분야 최근 쟁점에 대한 법적 검토 - 한국유통법학회 2015년 춘계학술대회 자료집』, 한국유통법학회, 2015.3.27., 72면.

26) 위의 글.

원칙에 어긋나고, 영업시간 제한 및 월 2회 의무휴업일 지정 처분이 일률적인 제한으로서 재량권의 일탈·남용”이라는 이유로 취소소송을 제기하였다. 이에 대해 각 지방자치단체의 관할법원들은 2013년 9월부터 차례로 의무영업일을 지정한 해당 조례가 위법하지 않다는 전제 하에 당해 처분에 대한 취소소송을 기각하는 판결을 내리기 시작하였다.<sup>27)28)</sup>

이러한 판결들에 불복하여 또 다시 대규모유통업점은 항소를 제기하였는데, 이에 따라 최근 내려진 2014년 12월 서울고등법원 판결<sup>29)</sup>에서는 이전까지의 지방법원 판결과는 다르게 대규모유통업점의 손을

27) 서울행정법원 2013.9.24. 선고 2012구합43352 판결; 광주지방법원 2014.1.9. 선고 2012구합2900판결; 대구지방법원 2014.2.19. 선고 2012구합3868판결 등.

28) 특히 서울행정법원에서는 『해당 조례의 위법성 여부 판단』과 관련하여 “유통산업발전법 제12조의2의 규정이 이미 지방자치단체장의 재량권을 상당한 정도로 제한하고 있으므로 해당 조례가 법령에서 정한 그대로의 재량권을 지방자치단체장에게 주었다 할지라도 이를 법령의 취지에 반한다고 할 수 없고, 해당조례가 영업시간 제한과 관련하여 ‘건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포 등과 중소기업의 상생발전을 위하여 필요한 때’라는 다소 추상적이고 포괄적인 요건을 규정하고 있더라도 이것이 명확성의 원칙에 반한다고 할 수는 없다”고 판시함으로써 해당 조례의 위법성을 부인하였다.

그리고 해당 조례에 근거한 『당해 처분의 재량권 일탈·남용 여부 판단』과 관련하여 “유통산업발전법상 영업시간 제한 등 처분으로써 실현하고자 하는 공익은 중요할 뿐만 아니라 달성할 필요성도 크고, 영업시간 제한 및 월 2회 의무휴업일 지정 처분이 근로자의 건강권, 대규모점포 등과 중소기업의 상생발전이라는 공익달성에 있어서 적절한 방법이라 할 수 있으며, 영업제한 시간은 오전 0시부터 오전 8시까지로 비교적 소비자들의 구매가 뜸한 시간이므로 대형마트 등의 매출과 이익 감소분은 상대적으로 적을 것으로 보이는 반면, 대형마트 등 소속 근로자는 야간근무를 하지 않을 수 있고, 매월 둘째 주, 넷째 주 일요일이 의무휴업일로 지정됨으로써 대형마트 등의 매출과 이익 감소분이 작지 않을 것으로 보이지만 중소기업 등 매출이나 이익증대에는 큰 영향을 미쳐 공익달성에 매우 효과적일 것으로 보이므로 대형마트 등의 사익을 지나치게 침해하여 현저하게 재량을 벗어났다고 보기 어려우며, 일률적으로 오전 0시부터 오전 8시까지 영업을 제한하고 매월 둘째 주, 넷째 주 일요일을 의무휴업일로 지정한 것은 인접한 지방자치단체 간에 영업시간 제한 등이 다를 경우 소비자들이 승용차나 대중교통을 이용하여 다른 지방자치단체의 대형마트에 쉽게 접근할 수 있어 각 처분의 실효성이 반감되어 공익달성에 어려움이 예상되는 점 등을 고려하면 구체적인 사정에 관하여 이익형량을 하지 않았거나 재량의 범위를 벗어난 것이라고 보기 어렵다”고 판시하였다.

(서울행정법원 2013.9.24. 선고 2012구합43352 판결.)

29) 서울고등법원 2014.12.12. 선고 2013누29294 판결.



들어주었다. 즉, 이마트와 홈플러스 등이 서울시 동대문구청장과 성동구청장의 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 처분에 대해 제기한 취소소송 항소심에서, 서울고등법원은 i) 이 사건 대형마트 등은 점원의 도움을 제공하고 있으므로 유통산업발전법상 규제 대상인 대규모점포에 해당하지 아니하며, ii) 임대매장 운영자에게 사전통지나 의견제출의 기회를 부여하지 아니한 절차적 위법이 있다. 다만 iii) 처분의 근거가 된 조례조항은 영업시간 제한과 관련하여 지방자치단체장에게 재량권을 부여하고 있을 뿐이므로 그 자체로 위법하다고 할 수는 없다. 그리고 이 사건 처분은 iv) 처분의 근거가 된 ‘건전한 유통질서 확립’이나 ‘근로자의 건강권 보호’ 등과 관련하여, 건전한 유통질서의 의미에 대해 논란이 있을 수 있음에도 어떠한 면에서 건전하며 이번 처분을 통해 어떻게 개선이 가능한지 등을 고려하지 않았으며, 근로자의 건강권 보호에 관해서도 별다른 근거가 없으므로, 이익형량을 누락한 채 법령상 최고한도로 영업시간을 제한하고 획일적으로 두 번째·네 번째 일요일을 의무휴업일로 지정한 것으로 재량권의 불행사 또는 해태의 위법이 있으며, v) 근로자의 건강권 보호를 위한 조치라고 보기 어렵기 때문에 GATS 및 한-EU FTA에도 위배되고, vi) 영업시간 제한과 의무휴업일제로 인한 전통시장 보호효과는 뚜렷이 드러나지 않은 반면, 여성의 사회진출 등으로 야간이나 주말에 대형마트를 이용하는 소비자의 선택권이 침해되고 있으므로, 수단의 적합성과 상당성을 잃은 조치로 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 판시하였다.<sup>30)</sup>

---

30) 이 판결의 요지를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 (1) 『처분대상의 실체적 요건』과 관련하여, ① 이 사건 처분대상인 대규모점포 및 임대매장은 점원이 구매편의를 도모하기 위하여 소비자들에게 도움을 제공하는 행위를 하고 있으므로 유통산업발전법상 대규모점포 중 대형마트의 요건인 ‘점원의 도움 없이 소비자에게 소매하는 점포의 집단’이라는 요건을 충족하지 못한다.

또한, (2) 『처분의 절차적 위법성 판단』과 관련하여, 지방자치단체장은 이 사건 각

처분을 하면서 대규모점포의 대표자 등이 아닌 임대매장 운영자에게 사전통지나 의견제출의 기회를 부여하지 아니하였으므로, 이러한 절차적 하자는 대규모점포에 대한 처분 전체의 위법사유가 된다.

그리고, (3) 이 사건 『조례조항의 위법성』판단과 관련하여, 이 사건 조례조항이 근로자의 건강권 보호를 목적으로 하는 유통산업발전법 제12조의2의 위임을 받아 제정된 것으로서, 영업시간을 제한할 수 있는 가능성을 열어두고 있을 뿐 실제로 제한할지 여부에 대해서는 행정청이 구체적 현실에 맞게 관련 이익들을 형량한 뒤에 결정하도록 재량을 부여하고 있으므로, 이 사건 조례조항 자체가 GATS 및 한-EU FTA에 위배되어 위법하다고 단정할 수 없다.

그리고, (4) 『재량권의 불행사 또는 해태의 위법성』에 대한 판단과 관련하여, 유통산업발전법 제12조의2의 규정형식에 비추어, 각 지방자치단체장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포 등과 중소기업의 상생발전을 위하여 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정 처분을 할 필요가 있는지 재량권을 가지고 판단할 수 있으나, 특히, 영세상인의 보호와 여성의 사회진출 등에 관하여 충분한 검토와 이익형량을 누락한 채 법령상 최고한도로 영업시간을 제한하고 획일적으로 두 번째 · 네 번째 일요일을 의무휴업일로 지정한 것으로 보이므로, 이 사건 각 처분은 재량권을 불행사 또는 적어도 해태한 위법이 있다. 특히 ① ‘건전한 유통질서 확립’과 관련하여, 건전한 유통질서가 무엇을 의미하는지에 대하여 논란이 있을 수 있음에도, 피고는 관할 지역 소재 대규모점포와 전통시장 등의 유통질서가 어떠한 의미에서든 건전한지 여부, 건전한 것으로 볼 수 없다면 어떠한 면에서 그러한지, 이 사건 처분을 통해서 어떻게 개선이 가능한지 등에 관하여 고려하였다는 사실을 인정할 증거가 없으며, ② ‘근로자의 건강권 보호’와 관련하여 피고들이 이 사건 대규모점포 등에서 근무하는 근로자의 수, 연령, 성별, 근로조건, 건강상태에 대해서 구체적으로 조사하거나 검토한 사실을 인정할 증거가 없다. ③ 이 사건 처분으로 대형마트에 출점해 있는 임대매장 등을 운영하는 중소기업자들, 원고들에게 납품을 하는 중소기업자들의 상당한 피해가 예상되나, 각 지방자치단체의 행정계획서에는 이들의 피해가 우려된다고만 기재되어 있을 뿐, 구체적으로 어떠한 피해가 어느 정도 예상되는지에 대해서 고려한 바는 없는 것으로 보인다. ④ 이 사건 처분으로 인해 침해되는 소비자의 선택권에 관하여, 관할 지역 주민의 인구비율, 생활형태, 특히 직장여성의 비율 및 소비형태 등에 대한 분석을 기초로 지역 주민들의 생활상의 불이익이 어느 정도 될지에 대해서 고려하였다는 증거가 없다. ⑤ 원고들이 운영하는 점포들 사이에는 대규모점포인지 준대규모점포인지의 차이가 존재하고, 전통상업보존구역 안에 있는지 밖에 있는지 여부, 위치한 지역, 영업장의 면적 등이 제각기 다름에도 피고는 점포별로 그러한 구체적 사정이 어떠한지에 대한 충분한 검토 없이 이 사건 조례에서 정해준 대로 일률적으로 그 시행범위를 결정한 것으로 보인다.

이밖에도 (5) 『재량권의 행사의 GATS 및 한-EU FTA 위배 여부』에 대한 판단과 관련하여, 이 사건 처분이 근로자의 건강권 보호를 위한 조치라고 보기 어렵기 때문에 GATS를 위반한 것으로 위법하며, 이는 곧 GATS와 유사한 내용을 규정하고 있는 한-EU FTA에도 위배된다.

마지막으로, (6) 『비례원칙 위배 여부』에 대한 판단과 관련하여, ① 유통질서의 확



한편, 대규모유통업점은 2012년 초 유통산업발전법 제12조의2(대규모점포 등에 대한 영업시간의 제한 등) 규정<sup>31)</sup>에 대해 동 규정이 다른 유통업자들과 대형마트를 차별취급하여 헌법상 기본권인 평등권과 직업의 자유를 침해한다는 이유로 헌법소원을 제기하였다.<sup>32)</sup> 이에 대

---

립은 불공정한 거래 관행을 없애는 방법으로 해결할 문제이지 영업 자체를 금지함으로써 해결할 문제는 아니므로, 이 사건 처분이 건전한 유통질서 확립을 위한 합리적인 수단으로 보이지는 않는다는 점에서 ‘수단의 적합성’을 인정할 수 없다. 또한 ② 일요일이 아닌 평일을 휴업일로 지정하거나, 각 지방자치단체의 사정에 맞게 의무휴업일을 지정할 수 있었음에도 불구하고, 일률적으로 인접한 지방자치단체와 동일한 날을 의무휴업일로 지정한 것은 ‘상당성’을 잃은 조치로 판단된다. 특히 최근 여성의 사회진출이 확대되면서 야간이나 주말이 아니면 장을 보기 어려운 경우가 많으며, 특히 아이가 있는 가정의 경우 주차공간, 편의시설 등이 상대적으로 열악한 전통시장에서 장을 보기에는 여러모로 현실적 어려움이 있는 것이 사실이므로 이 사건 처분은 ‘소비자의 선택권’에 대한 과도한 제한인 반면, 이 사건 처분으로 인하여 달성되는 전통시장의 보호의 효과는 뚜렷하게 드러난다고 할 수 없으므로, 대규모점포에 대한 이 사건 처분은 관련 법익 사이의 이익형량을 함에 있어 잘못이 있고, 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 봄이 상당하다.

31) 유통산업발전법 제12조의2에 대한 헌법소원이 제기될 당시의 해당조문 내용은 다음과 같다.

**유통산업발전법 [시행 2012.1.17.] [법률 제11175호, 2012.1.17., 일부개정]**

제12조의2(대규모점포등에 대한 영업시간의 제한 등) ① 시장·군수·구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소기업의 상생발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대규모점포 중 대통령령으로 정하는 것과 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 51퍼센트 이상인 대규모점포 등으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 대규모점포등에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 영업시간 제한

2. 의무휴업일 지정

② 시장·군수·구청장은 제1항제1호에 따라 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있다.

③ 시장·군수·구청장은 제1항제2호에 따라 매월 1일 이상 2일 이내의 범위에서 의무휴업일을 지정할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

[본조신설 2012.1.17.]

32) 유통산업발전법 제12조의2는 이에 대한 헌법소원심판 판결이 나오기 전인 2013년 1월 23일에 다시 개정되어 종래의 규제보다 더욱 강화되었다. 즉, 지방자치단체장의 영업시간 제한범위를 종래 오전 0시부터 오전 8시까지의 범위로 정하던 것을

해 헌법재판소는 2013년 12월 “유통산업발전법이 의무휴업일을 지정하거나 영업시간 제한을 지방자치단체장이 명령할 수 있도록 규정했다고 해도 지방자치단체장이 구체적인 처분을 했을 때만 기본권 침해가 발생한다. 법률에 의해 직접 침해가 발생한 것이라 볼 수 없으므로 기본권 침해의 직접성이 인정되지 않아 부적법하다”라고 판시함으로써 전원일치로 각하 결정을 내렸다.<sup>33)</sup>

이에 반발한 대규모유통업점은 다시 2014년 4월 “유통산업발전법 제12조의2항에 따른 강제 휴무가 소비자의 자기결정권, 다른 사업자와의 평등권, 직업의 자유권 등을 침해해 헌법에 위배된다”는 이유로 청주지방법원과 서울행정법원 제12부, 제13부에 유통산업발전법의 위헌법률심판제청을 신청하였으며, 헌법재판소의 판단을 기다리고 있다.

---

오전 0시부터 오전 10시까지로 확대하고, 규제의 대상에서 제외되는 대규모점포 등의 범위를 종래 농수산물의 매출액 비중이 51퍼센트 이상인 경우로 정하던 것을 55퍼센트 이상인 경우로 축소하여 규제대상 제외 범위를 축소하였다.

**유통산업발전법 [시행 2013.4.24.] [법률 제11626호, 2013.1.23, 일부개정]**

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 대규모점포 등으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 대규모점포 등에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 영업시간 제한
2. 의무휴업일 지정

② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항 제1호에 따라 오전 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있다.

③ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항 제2호에 따라 매월 이틀을 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.]

33) 헌재 2013.12.26. 2012헌마162·252(병합); 헌재 2013.12.26. 2012헌마308.

### 3. 중소기업점들의 불만

지금까지 살펴본 바와 같이 유통산업발전법상 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 등과 관련하여 대규모유통업점이 잇따른 소송을 제기하며 반발하고 있는 가운데, 중소기업점들은 대규모유통업점에 대한 각종 현행 규제들이 실효성이 크지 않다는 주장을 하며 지금보다 더욱 강력한 규제를 요구하고 있다.

특히 현행 유통산업발전법 제8조에 따르면, 대규모점포를 개설하거나 전통상업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다. 그런데, 이때 상권영향평가서를 작성하는 주체는 지방자치단체가 아니라 대규모유통업점 그 자신이므로, 내용의 신뢰성에 의문을 품지 않을 수 없다는 것이 그들의 주장이다. 그리고 지역협력계획서의 경우에도 대규모유통업점은 이를 작성하여 제출하면 되는 것이고 그 이행에 대한 지방자치단체의 검증절차가 부재한 실정 이어서 지역협력이 실질적으로 이루어지지 못하고 있다는 문제가 지적되고 있다. 이에 중소기업점들은 대규모유통업점이 제출한 지역협력계획에 대해 그 이행을 검증할 수 있는 제도적 장치의 마련을 요구하고 있다.

또한, 대규모유통업점이 위법하다고 주장하고 있는 유통산업발전법 제12조의2항의 영업시간 제한 규정은 “건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소기업의 상생발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우”로서, 각 지방자치단체는 지역 상황을 고려하여 조례를 제정하고 당사자 간 의견 수렴과정을 거친 것인데, 이미 정착되고 있는 의무휴업에 대해 ‘소비자의 자기결정권 침해’ 등을 내세우

며 위헌을 주장하는 것이야말로 지역 중소상인과의 상생 의지가 없음을 보여주는 것이라고 주장하고 있다.<sup>34)</sup>

#### 4. 대·중소유통업 상생협력의 필요성과 방향

대·중소유통업의 갈등은 경제적으로나 사회적으로 많은 비용을 초래하게 되기에 시급히 풀어야 할 국가적 과제이다. 따라서 유통산업 집중화 심화에 대해 사회적 균형 발전의 측면과 공정경쟁 측면에서 정부의 적절한 공생발전 정책과 경쟁촉진 정책이 필요한 시기이다.<sup>35)</sup> 유통시장의 경쟁 증대에 따른 구조조정과 시장환경 변화에 대한 대응으로 중소유통업점들의 경쟁력은 점차 개선될 수 있을 것으로 보이지만, 중소유통업점들의 대응을 위한 시간적 여유가 필요하다는 측면에서 유통산업발전법 등을 통한 대규모유통업점에 대한 최근의 유통업 규제정책은 의미가 크다고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

또한 공정성과 다양성에 기반한 유통시장 생태계 보전 및 발전을 위해서는 대·중소유통업간 상생협력이 필요한데, 이를 위해서는 대규모유통업점과 중소유통업점 간 직접적인 경쟁을 피하고, 유통시장의 공정과 다양성에 기반한 시장생태계를 보전하고 발전시키는 데 상호협력하는 것이 필요하다고 할 수 있다.<sup>37)</sup> 이러한 측면에서, 대규모 유통업점은 시장에서의 경쟁력을 규모화와 현대화에만 의존하는 것을 지양하고, 골목상권의 중소유통업점이 제공할 수 없는 새롭게 차별적

34) 충북 청주 경실련, “대형마트의 위헌법률심판제청 신청에 관한 충북 청주 경실련의 입장, 보도자료”, 2014.6.13., 이 보도자료에 따르면, 2013년 시장경영진흥원 조사에서 소비자의 54%가 현행 의무휴업제도가 적당하다고 했으며 19%는 더욱 강화해야 한다는 의견을 나타냈다고 한다.

35) 이정희, “대·중소유통 현황진단과 대규모유통업점 영업규제 실효성 제고 방안”, 『대형마트 SSM 영업규제의 실효성 제고 방안 - 전국 경실련 공동주최 토론회』, 경제정의실천시민연합, 2012., 9면.

36) 위의 글.

37) 위의 글, 16면.

인 비즈니스를 통해 고객의 니즈에 부응하는 역할과 기여를 할 필요가 있으며, 대규모유통업점의 상생협력 노력이, 보여주기식, 거래를 통한 합의 도출용, 진정성 부족 등으로 비난받지 않도록 하는 경영자세의 전향적인 변화가 필요하다.<sup>38)</sup>

그러나, 대규모유통업점이 지금까지의 획일적인 영업시간 규제와 의무휴업일 지정에 대해 반발하여 제기한 일련의 소송과정에서 볼 수 있듯이, 관련 지방자치단체들이 각 지역시장에 미치는 구체적인 상권영향평가 또는 시장영향평가 없이 획일적으로 다른 지역과 동일하게 영업시간을 제한하고 동일한 날짜에 의무휴업일을 지정해 온 종래의 관행도 피규제자인 대규모유통업점을 납득시키기에는 한계가 있는 것이 사실이다.

이러한 점들을 고려하여 대규모유통업점과 중소기업점 간 진정한 공생을 모색하기 위해서는, 한편으로 대규모유통업점의 급진적인 골목상권 침해를 완화하기 위한 합리적이고도 선별적인 제도적 장치를 완비하고 우월적 지위를 남용한 불공정거래행위 및 경쟁배제행위를 금지하기 위한 실효성 있는 개선방안을 마련하며, 다른 한편으로는 중소기업점들의 판로를 확대하고 전통시장과 골목상권에서 자생력과 경쟁력을 키우는 다양한 방안을 모색함으로써, 대·중소유통업 간 상생협력을 통해 지역고용을 증대시키고 대·중소유통업 간 공정한 경쟁을 통해 더 싸고 품질 좋은 상품공급이 이루어질 수 있도록 하는 유통업 정책을 마련할 필요가 있다.

---

38) 위의 글.

## 제 3 장 대·중소유통업 상생협력 관련 현행 법제의 내용과 문제점

대·중소유통업 상생협력을 위해 기본이 되는 현행법은 다음과 같다. 먼저 대규모유통업 규제에 관한 것으로 『유통산업발전법』과 『대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률』(약칭 ‘상생협력법’) 그리고 『대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률』(약칭 ‘대규모유통업법’)을 들 수 있다. 다음으로 소상공인 지원과 전통시장 활성화에 관한 것으로 『소상공인 보호 및 지원에 관한 법률』(약칭 ‘소상공인법’)과 『전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법』(약칭 ‘전통시장법’)을 들 수 있다. 다음에서는 이들 법제의 내용을 살펴보고 대·중소유통업 상생협력을 위해 개선이 필요한 부분들을 검토하고자 한다.

### 제 1 절 유통산업발전법의 내용과 문제점

#### 1. 유통산업발전법의 내용

1980년 『유통산업근대화촉진법』<sup>39)</sup> 제정을 통해 정부는 유통산업 전체

39) 유통산업근대화촉진법[시행 1980.1.4.] [법률 제3244호, 1980.1.4. 제정]

<제·개정이유>

1980년 현재 유통에 관련되는 법은 10여개가 있으나 현행법만으로는 조성기능이 미약하고 상호종합조정할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않으므로 유통부문에 대한 투자확대 및 지원강화와 종합적이고 체계적인 사업추진을 통하여 유통구조의 개선과 유통산업의 근대화를 촉진시키기 위하여 필요한 사항을 정하려는 것임

<주요내용>

- ① 정부는 유통산업의 근대화를 촉진하기 위하여 농수산물 및 공산품의 도매·소매·수송·보관·포장등과 관련되는 사업을 지원·육성하도록 함.
- ② 경제기획원장관은 유통구조의 개선을 효율적으로 추진하기 위하여 유통산업근대화기본계획을 수립하도록 하고, 이에 따라 관계부처의 장은 연차별로 유통산업근대화시행계획을 수립·시행하도록 함.
- ③ 공공단체와 유통사업자는 유통산업의 근대화 및 유통구조의 개선시책을 추진하는데 필요한 조치를 우선적으로 강구·시행하도록 함.



에 대한 조성과 상호조정을 시도하였지만, 유통산업에 대한 지원을 더욱 확대함으로써 경영여건을 개선하고 중소기업의 자생적인 경쟁력 강화 노력을 지원함으로써 급속한 유통환경변화에 대처하기 위해 1997년에 유통산업근대화촉진법을 폐지하고 『유통산업발전법』<sup>40)</sup>을 제정하였다.

④ 시장·군수는 유통산업근대화기본계획 및 그 시행계획에 따라 유통단지의 지정에 관한 도시계획을 입안하여 건설부장관에게 결정신청을 하고, 건설부장관은 도시계획법에 따라 이를 결정하도록 하며, 이에 따라 국가·지방자치단체 기타 사업시행자가 유통단지를 조성하도록 함.

⑤ 국가·지방자치단체는 유통사업자 및 유통단지조성사업시행자들에게 유통산업근대화에 필요한 자금을 보조하거나 융자할 수 있도록 함.

(출처: 법제처 국가법령정보센터 웹사이트.)

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3003#0000> 2015년 6월 29일 최종접속)

#### 40) 유통산업발전법[시행 1997.7.1.] [법률 제5327호, 1997.4.10. 제정]

<제·개정이유>

유통산업에 대한 지원을 확대하여 경영여건을 개선하고, 유통산업에 대한 규제를 완화하여 경쟁력을 강화하며, 유통산업의 대다수를 차지하는 중소기업의 자생적인 경쟁력 강화 노력을 지원함으로써 급속한 유통환경변화에 대처하고 지속적으로 발전하는 기반을 구축하려는 것임

<주요내용>

① 유통산업을 육성하기 위하여 통상산업부장관은 5년마다 관계중앙행정기관의 소관업무와 관련된 유통산업의 발전계획을 종합하여 유통산업발전기본계획을 수립하고, 매년 동 기본계획을 추진하기 위한 시행계획을 수립·시행하도록 함.

② 종전에는 시장·대형점·대규모소매점·도매센터 등의 대규모점포를 개설하고자 하는 경우에 허가를 받도록 하던 것을 앞으로는 등록만 하면 되도록 하고, 대규모점포 개설등록을 한 때에는 제조담배소매인의 지정 등을 받은 것으로 의제함으로써 대규모점포 개설에 관련된 각종 규제를 완화함.

③ 통상산업부장관은 낙후된 도매기능을 활성화하기 위하여 일정한 종류의 상품을 전문적으로 도매하는 도매점을 시범도매센터로 지정할 수 있도록 하고, 시범도매센터로 지정된 경우에는 농지법에 의한 농지의 전용허가 등을 받은 것으로 의제하여 시범도매센터의 건립을 용이하게 함.

④ 통상산업부장관은 집배송시설을 이용하여 구매한 물품을 도매하거나 위탁을 받아 상품을 다른 점포에 공급하는 도매배송업을 육성하기 위하여 도매배송업자 중 일정한 요건을 갖춘 자를 지정하고, 그 지정된 자가 점포관리의 전산화 등을 추진하는 경우에는 자금을 지원할 수 있도록 함.

⑤ 유통사업자등이 유통표준전자문서를 사용하여 유통에 관한 업무를 수행하는 경우 그 유통표준전자문서의 효력, 유통표준전자문서의 내용에 관하여 분쟁이 있을 경우의 해석, 유통표준전자문서의 보안 및 보관 등에 관하여 정함.

⑥ 통상산업부장관은 유통교육의 확대 등을 위하여 유통사업자등이 유통전문대학원을 설립하는 경우에 필요한 지원을 할 수 있도록 하고, 판매사의 명칭을 판매관리사로 변경함.

유통산업발전법 제1조(목적)에 따르면, 이 법은 유통산업의 효율적인 진흥과 균형적인 발전을 도모하고, 건전한 상거래질서를 확립함으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

원래 1997년에 『유통산업발전법』이 처음 제정되던 당시에는 대규모 유통업점에 대한 규제를 완화하여 유통산업의 발전을 도모하는 데 초점을 두었으나, 그 후 대규모유통업점의 급격한 성장에 따라 골목상권이 위태로워지고 소상공인이 침체의 늪에 빠지기 시작하자 2010년부터 중소유통업 보호를 위해 대규모유통업점에 대한 각종 규제를 도입하였다.

먼저, 2010년 11월 24일 개정된 유통산업발전법에서는 전통상업보존구역 지정제도(제13조의3 신설) 및 대규모점포 등의 등록제한 제도(제8조 개정)를 도입하였다.

그리고, 유통산업발전법은 2012년 1월 17일 개정으로 지방자치단체의 조례를 통해 대형마트<sup>41)</sup> 등 대규모점포와 기업형 슈퍼마켓(SSM)<sup>42)</sup>

⑦ 유통사업자등이 상품의 주문처리·재고관리·수송 등에 사용하는 집배송시설을 갖춘 집배송단지를 공동으로 건립하는 경우에 일정한 요건을 갖추어 통상산업부장관의 지정을 받은 경우에는 농지법에 의한 농지의 전용허가 등을 받은 것으로 의제함으로써 공동집배송단지의 건립을 용이하게 함.

⑧ 중소기업청장은 중소기업인 동일업종의 도·소매업자가 조합을 결성하여 계획적으로 일정지역에 점포 및 부대시설 등을 집단으로 설치하는 전문상가단지를 건립하고자하는 경우에는 자금 등을 지원할 수 있도록 함.

⑨ 통상산업부장관은 유통산업의 국제화를 촉진하기 위하여 유통관련 기술 및 인력의 국제교류등 국제협력사업을 지원할 수 있도록 하고, 국내유통기업의 해외진출을 촉진하기 위하여 해외유통시장의 조사·분석 등의 사업을 추진하도록 함.

출처: 법제처 국가법령정보센터 웹사이트

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5146&ancYd=19970410&ancNo=05327&efYd=19970701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2015년 6월 28일 최종접속)

41) 대형마트는 유통산업발전법상 대규모점포의 일종으로 분류되어 있다. 유통산업발전법 제2조 제3호에 따르면, ‘대규모점포’란 하나 또는 대통령령으로 정하는 둘 이상의 연접되어 있는 건물 안에 하나 또는 여러 개로 나누어 설치되는 매장이면서(가목) 상시 운영되는 매장인 동시에(나목) 매장면적의 합계가 3,000㎡(900평) 이상(다목)인 점포의 집단으로서, 별표에 규정된 것을 말한다. 유통산업발전법 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3호 관련)에 따르면, 대형마트, 전문점, 백화점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰 등이 대규모점포에 속한다.

42) SSM은 Super Supermarket의 약자로 기업형 슈퍼마켓을 일컫는 말이다. SSM은 유



등 준대규모점포의 영업시간을 자정~오전 8시까지로 제한할 수 있도록 하고 의무휴무일을 지정(제12조의2 신설)할 수 있도록 하였다.

또한, 2013년 1월 23일 개정에서 유통산업발전법은 대규모점포 등에 대한 영업시간 제한을 자정~오전 10시로 확대하였을 뿐만 아니라 의무휴업일을 2일까지 가능하도록 그 범위를 더욱 확대하였고(제12조의2 개정), 영업시간 제한 등 의무위반에 대한 제재를 강화하고(제13조의4 신설, 제52조 개정), 대규모점포 등 개설 시 지역협력계획서와 상권영향평가서를 첨부하도록 함으로써 등록요건을 강화하면서 지방자치단체의 보완 요청이 가능하도록 하였으며(제8조 개정), 대규모점포 등의 개설 시 영업일 30일 전까지 개설계획을 예고하도록 하는 사전출점예고제를 도입하는 한편(제8조의2 신설), 시·군·구에 유통업상생발전 협의기구인 유통업상생발전협의회의 설치근거를 마련(제7조의5 신설)하였다.

## 2. 유통산업발전법의 문제점

유통산업발전법상 대규모유통업 규제와 관련하여서는 현행 규제가 너무 강력하여 영업활동에 지장이 되고 있다는 대규모유통업점의 주장과 현행 규제를 더욱 보강하여 실효성 있는 규제가 되도록 해야 한다는 중소기업점의 주장이 팽팽히 대립하고 있다.

---

통산업발전법에서 ‘준대규모점포’로 정의되고 있으며, 대규모점포에 속하지 않는 3,000㎡(900평) 이하의 점포를 말한다. 유통산업발전법 제2조 제4호에 따르면, ‘준대규모점포’란 대규모점포를 경영하는 회사 또는 그 계열회사(『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』에 따른 계열회사를 말한다)가 직영하는 점포(가목), 또는 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』에 따른 상호출자제한기업집단의 계열회사가 직영하는 점포(나목), 또는 가목 및 나목의 회사 또는 계열회사가 제6호 가목에 따른 직영점형 체인사업 및 같은 호 나목에 따른 프랜차이즈형 체인사업의 형태로 운영하는 점포(다목) 중 어느 하나에 해당하는 점포로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 준대규모점포의 범위를 정하고 있는 유통산업발전법 시행령 제3조의2는 『통계법』 제22조에 따라 통계청장이 2007년 12월 28일 고시한 한국표준산업분류상의 슈퍼마켓(47121)과 기타 음·식료품 위주 종합소매업(47129)을 영위하는 점포를 말한다고 규정하고 있다.

(1) 대규모유통업점이 주장하는 유통산업발전법의 문제점

대규모유통업점은 유통산업발전법 제8조의 출점규제와 제12조의2의 영업시간 규제 모두에 불만을 가지고 있지만, 특히 제12조의2의 영업시간 제한과 의무휴업일 지정에 대해서는 앞서 검토한 바와 같이 잇따른 소송제기를 통하여 강하게 반발하고 있다.

<유통산업발전법 제12조의2 영업시간 규제>

**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 이틀을 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.

즉, 대규모유통업점은 유통산업발전법 제12조의2 제4항에 근거하여 제정된 관련 지방자치단체들의 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정 조

례와 이에 근거한 지장자치단체장의 구체적인 처분에 대해서 취소소송을 제기하였을 뿐만 아니라, 유통산업발전법 제12조의2 자체에 대해서도 위헌소송을 제기하였다. 전자에 대해서는 관련 조례가 위임입법의 취지나 명확성의 원칙에 어긋난다고 주장하는 한편 관련 처분에 대해서는 재량권의 일탈·남용이 있다고 주장하고 있으며, 후자에 대해서는 유통산업발전법 제12조의2 규정이 다른 유통업자들과 대형마트를 차별취급하여 헌법상 기본권인 평등권과 직업의 자유를 침해하고 소비자의 자기결정권을 침해한다고 주장하고 있다.

특히 앞서 살펴본 2014년 12월 12일의 서울고등법원 판결<sup>43)</sup>은 이러한 대규모유통업점의 주장에 대해 손을 들어주면서, 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다.

먼저, 대상판결에 따르면, 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 조례에 대하여, 처분의 근거가 된 ‘조례조항’은 영업시간 제한과 관련하여 재량권을 부여하고 있을 뿐이므로 그 자체로 위법하다고 할 수는 없다.<sup>44)</sup> 그러나 대상판결은 관련 조례에 근거한 ‘구체적인 처분’과 관련하여서는 위법성을 인정하고 있는데, 그 주요논거로서 ① 유통산업발전법은 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3항 관련)<sup>45)</sup> 제1호에서 ‘대형마트’의 개념요건으로 “점원의 도움 없이 소비자에게 소매하는 점포의 집단”라고 규정하고 있는데, 처분의 대상이 된 대형마트 등은 소비자에게 점원의 도움을 제공하고 있으므로 유통산업발전법상 규제의 대상인 대규모점포에 해당하지 아니하며, ② 당해 처분은 처분의 근거가 된 조례조항의 ‘건전한 유통질서 확립’이나 ‘근로자의 건강권 보

43) 서울고등법원 2014.12.12. 선고 2013누29294 판결.

44) 위의 판결, 24면.

45) 유통산업발전법 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3호 관련)

1. 대형마트

대통령령으로 정하는 용역의 제공장소(이하 “용역의 제공장소”라 한다)를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 식품·가전 및 생활용품을 중심으로 점원의 도움 없이 소비자에게 소매하는 점포의 집단

호' 등에 관한 구체적인 논증 없이 이익형량을 누락한 채 법령상 최고한도로 영업시간을 제한하고 획일적으로 두 번째·네 번째 일요일을 의무휴업일로 지정하였으므로 재량권의 불행사 또는 해태의 위법이 있고, ③ 영업시간 제한과 의무휴업일제로 인한 전통시장 보호효과는 뚜렷이 드러나지 않은 반면, 여성의 사회진출 등으로 야간이나 주말에 대형마트를 이용하는 소비자의 선택권이 침해되고 있으므로, 당해 처분은 수단의 적합성과 상당성을 잃은 조치로 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다는 점을 들고 있다.<sup>46)</sup>

이와 같은 서울고등법원 판결은 종전 행정법원의 제1심 판결들과 결과가 상반된 것으로 더욱 주목할 필요가 있다. 최종 결론을 내리기 위해서는 대법원 판결이 나오기를 기다려야겠지만, 2014년 12월 12일 서울고등법원 판결에서 지적되었던 상기의 사항들은 충분히 예상될 수 있었던 문제들로 이러한 점들을 고려하여 유통산업발전법과 관련 조례 및 처분의 규제방식을 개선할 필요성이 제기되고 있다.

특히 이 판결에서는 각 지방자치단체의 조례 및 처분에서 부과하는 대규모점포 등의 영업시간 제한과 의무휴업일 지정이 관련 시장에 미치는 영향에 관하여 연구조사 결과들을 인용하고 있는데, 이러한 연구결과들은 서로 상반된 결과를 제시하고 있다는 점에서 흥미롭다.

대상판결에서 인용하는 『소상공인진흥원과 시장경영진흥원의 공동조사 결과』<sup>47)</sup>와 『2012년 서울연구원의 분석 결과』<sup>48)</sup>에 따르면, 대형

46) 위의 판결, 24-30면.

47) 『소상공인진흥원과 시장경영진흥원의 공동조사 결과』에 따르면 의무휴업이 시행된 이후 중소소매업체와 전통시장의 매출액과 평균 고객이 의무휴업일 전주에 비해 각각 10.3%와 10%씩 증가한 것으로 나타났다. (위의 판결, 15면.)

48) 『2012년 서울연구원의 분석 결과』에 따르면, 대규모점포 의무휴업일(두 번째, 네 번째 일요일)에 강동·송파지역 전통시장은 점포의 42%에서 일평균 매출액과 고객수가 증가하였고, 구체적으로 일평균 매출액 및 고객수가 5% 이내로 증가한 점포 비율은 각 17.9%이고, 5~10% 증가한 점포 비율은 각 13.8%, 특히 10% 이상 증가한 점포 비율도 각 10.3%이며, 입지, 거리 등의 이유로 일평균 매출액 및 고객수에 변화가 없었다는 점포는 약 55%이다. (위의 판결, 15면.)

마트 등의 의무휴업이 시행된 이후 중소소매업체와 전통시장의 매출액과 평균 고객은 증가하였으므로, 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정은 효과적인 규제라고 평가된다. 그러나, 대상판결은 이와 상반된 연구결과로서 연세대학교 경제학부 교수 정진욱, 최윤정의 연구결과인 『대형소매점 영업제한의 경제적 효과 분석』도 인용하고 있는데, 이 연구결과에 따르면 대형마트 등의 의무휴업일 지정은 오히려 득보다 실이 더 크다. 즉, 대상판결이 인용하는 위 연구결과에 의하면, 의무휴업일 지정으로 인해 대규모점포에서의 소비액은 영업제한으로 인해 8.77% 감소하였고, 특히 소비감소율이 높은 가전제품, 생활용품 등은 재래시장 또는 소형상점과의 경쟁관계가 성립하기 어려운 품목으로서, 의무휴업으로 인해 대규모점포에 대한 납품업체인 농어민, 중소협력업체 등의 매출까지도 함께 감소하였음에 반해, 영업규제로 인한 대규모점포의 소비감소분 중 재래시장 또는 소형슈퍼마켓으로의 전환율은 19.4~22.3% 정도에 불과하다.<sup>49)</sup> 또한, 영업규제로 인해 세수의 순감소가 크게 예상될 뿐만 아니라, 월 2회 휴무로 인하여 비정규직, 시간제 고용자들의 감원이 예상되고 대규모점포를 이용하는 소비자 후생의 상당한 감소가 예상된다.<sup>50)</sup>

49) 위의 판결, 15-16면.

50) 『대형소매점 영업제한의 경제적 효과 분석』에 따르면, 2012년 영업시간제한 등의 규제를 받은 점포에서의 2011.1.1.에서 2012.6.30. 사이의 일별 및 월별 소비액에 대한 ‘이중 임의효과 패널 회귀분석 (two-way random effects panel regression analysis)’ 결과, 대규모점포에서의 소비액은 영업제한으로 인해 8.77% 감소한 것으로 추정된다(액수로 환산 시 소비 감소분은 월 평균 2,307억원). 이중 대규모점포의 품목별 소비감소율은 가전제품 - 생활용품 - 신선식품 - 의류잡화 - 가공식품의 순으로, 소비감소율이 높은 가전제품, 생활용품 등은 재래시장 또는 소형상점과의 경쟁관계가 성립하기 어려운 품목이다. 2011년, 2012년 자료를 토대로 추정한 결과 대규모점포에 대한 납품업체 매출감소분은 월평균 1,872억원 정도이고 그 중 960억원 정도가 농어민이나 중소협력업체의 손해인 것으로 추산된다. 또한, TNS 설문조사와 소상공인 설문조사 결과를 이용하여 추정 시 영업규제로 인한 대규모점포의 소비감소분 중 재래시장 또는 소형슈퍼마켓으로의 전환율은 19.4~22.3% 정도이고, 영업규제로 인해 세수의 감소가 예상되는데, 재래시장과 소형슈퍼마켓의 매출증대로 인한 세수증가분을 차감한 순세수감소액은 법인세 연 294억원(월평균 24.5억원), 부가가치세



한편, 대상판결에서는 인용되지 않았지만, 2014년의 연구조사 결과에서는 대규모점포 등의 출점이 중소유통 및 지역상권에 미치는 부정적인 영향을 보여주고 있다. 즉 권태구와 성낙일이 2000년부터 2011년까지 대형마트와 기업형 슈퍼마켓이 동네슈퍼에 끼치는 영향을 분석한 『대규모유통업점의 시장진입과 소매업종별 사업체 수의 변화: 실증분석』<sup>51)</sup>에 따르면, 대형마트와 기업형 슈퍼마켓이 골목상권 잠식한다는 실증분석 결과를 보여 주고 있다.<sup>52)</sup> 그러나, 이 연구에 따르면, 모든 지역에서 동일한 결과가 나오는 것은 아니고 대형마트가 주는 부정적 영향의 지역별 차이를 보여주고 있는데, 특히 대형할인마트가 식료품 소매업체에 미친 부정적 효과는 7개 대도시를 제외한 나머지 지역에서 집중적으로 발생한 반면, 식료품 소매업체에 대한 SSM의 대체효과는 7개 대도시 지역에서 주로 발생하였을 가능성이 존재한다고 한다.<sup>53)54)</sup> 따라서 이 연구는 지역특성을 고려하지 않은 획일적인 진입 및 영업규제가 영세 소매업체 보호라는 정책목표를 효과적으로 달성하지 못할 가능성을 시사하여 주고 있다.<sup>55)56)</sup>

연 498억원(월평균 41.5억원)으로 추산된다. 그리고 월 2회 휴무로 인하여 비정규직, 시간제 고용자들의 감원이 예상되고, 대규모점포의 비정규직의 80%이상인 여성이 가장 타격을 많이 입을 것으로 예상되며, 대규모점포를 이용하는 소비자는 일주일 평균 약 1,580만명으로 이들의 일요일 쇼핑은 전체 매출의 약 20%를 차지하므로 수치화 하기는 어려우나 소비자 후생의 상당한 감소가 예상된다. (위의 판결, 15-16면.)

51) 권태구·성낙일, “대규모유통업점의 시장진입과 소매업종별 사업체 수의 변화: 실증분석,” 『경제분석』 제20권 제2호, 한국은행 경제연구원, 2014.6.

52) 이 연구결과에 따르면, 대형마트 1곳이 들어서면 해당 지역 내에 있던 소규모 동네 슈퍼마켓은 22개, 재래시장 내 식료품 소매점은 20개가 문을 닫게 된다는 분석이 나왔으며, 기업형 슈퍼마켓이 들어서면 슈퍼마켓은 7개, 식료품 소매점은 8개가량이 줄어들 것으로 추정되었다. 권태구·성낙일, 위의 글, 87면; 최병규, “유통산업 상생발전 관련 독일법제 개관”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제4차 전문가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.5.15., 29면에서 재인용.

53) 권태구·성낙일, 위의 글, 87-88면.

54) 최병규, 위의 글, 30면에서 재인용.

55) 최병규, 위의 글, 30면.

56) 그 밖의 연구로는 이동수·안승호·김근배·윤기창·전일명, “대형 유통업 영업시간 규제에 대한 경제적 효과 분석”, 『지역정책연구』(제20권 제1호), 2009 참조. 최지호·윤민석·문연희·최성호, “기업형 슈퍼마켓의 시장진입이 소매업체간 시장점

이러한 연구결과들을 종합적으로 고려하면, 각 지역의 경제여건과 시장상황을 무시한 획일적인 규제방식보다는 상권영향평가 또는 시장영향평가를 실질화하여 꼭 필요한 규제만을 적정한 수준으로 적용하는 합리적 규제방식을 취할 필요가 있다는 사실을 알 수 있다.

## (2) 중소기업유통업점들이 주장하는 유통산업발전법의 문제점

중소유통업점들은 현행 유통산업발전법상 대규모유통업점에 대한 규제가 아직도 미흡한 점이 많다고 지적하고 있다.

먼저, 대규모점포 등의 출점을 규제하고 있는 유통산업발전법 제8조의 규제를 더욱 강화하자는 주장들이 다양한 관점에서 제기되고 있다.

### <유통산업발전법 제8조 및 제13조의3에 따른 출점 규제>

**제 8 조(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. 등록된 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

**제 8 조의2(대규모점포등의 개설계획 예고)** 대규모점포 등을 개설하려는 자는 영업을 시작하기 30일 전까지 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 개설 지역 및 시기 등을 포함한 개설계획을 예고하여야 한다.

[본조신설 2013.1.23.]

**제13조의3(전통상업보존구역의 지정)** ① 특별자치시장·시장·군수·구청장은 지역 유통산업의 전통과 역사를 보존하기 위하여 『전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법』에 따른 전통시장이나 중소기업청장이 정하는 전통상점가(이하 “전통시장등”이라 한다)의 경계로부터 1킬로미터

유율 변화에 미친 영향,” 『유통연구』(제17권 제3호), 2012 참조; 최병규, 위의 글, 29면 각주 11번에서 재인용.

이내의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 지역을 전통산업 보존구역으로 지정할 수 있다.

유통산업발전법 제8조는 대규모유통업점이 출점하기 위해서는 상권영향평가서와 지역협력계획서를 제출해야 한다고 규정하고 있고, 이러한 상권영향평가서와 지역협력계획서의 작성주체는 사업자로 해석되고 있는데, 이와 같이 사업자가 직접 상권영향평가서를 작성하여 제출한 내용을 과연 신뢰할 수 있는지가 문제되고 있다.<sup>57)</sup>

또한, 대규모유통업점이 출점시 제출하고 있는 지역협력계획서에 대해서도 그 이행 여부를 검증할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 지역협력이 실질적으로 이루어 질 수 있도록 하자는 주장이 함께 제기되고 있다.<sup>58)59)</sup>

한편, 유통산업발전법 제8조가 대규모점포 등의 출점에 관해 등록제를 취하는 것 때문에 너무 쉽게 출점을 허용하고 있는 측면이 있다고 지적하면서, 현행 출점 등록제를 폐지하고 출점 허가제를 도입하여 주변상권에 10% 이상의 영향이 미치면 허가를 하지 않는 독일식 상권영향평가의 도입이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.<sup>60)</sup>

57) 양창영(민주사회를 위한 변호사 모임 소속 변호사) 의견, 『해외규제 사례로 본 유통산업 발전법 개정방향 토론회』, 국회의원회관 제2세미나실, 2015.2.2.

58) 유통산업발전법은 대규모점포 개설 등록시 시장·군수로 하여금 상권영향평가서와 지역협력계획서를 제출받도록 하고 미진시 보완 요청을 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 실제로는 ‘강제사항이 아니라 대형유통업체가 협조를 하지 않으면 어쩔 수 없다’며 소극적인 대응에 그치고 있다. 정성환, “전북 대형 유통업체들 지역환원 쥐꼬리”, 일요신문, 2015.10.28.

[http://ilyo.co.kr/?ac=article\\_view&entry\\_id=148662#](http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=148662#) (2015년 10월 30일 최종접속)

59) 대형 쇼핑몰 입점에 따른 지역상권의 피해를 막기 위해 수원에서 전국 최초로 실시된 상생 협력사업이 반쪽짜리로 전락했다는 지적이 제기된 가운데 현재 진행 중인 상생협력사업이 롯데몰 수원점과 애경그룹에서 관할 지자체에 제출한 상생안과 다르게 진행되고 있는 것으로 드러났다. 천의현·조철오, “롯데·애경, 협력사업은 외면...돈으로 때운 전통시장 상생안”, 중부일보, 2015.8.6.

<http://www.joongboo.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1007116> (2015년 10월 31일 최종접속)

60) 이동주(전국유통상인연합회 정책기획실장) 의견, 『해외규제 사례로 본 유통산업



다음으로, 유통산업발전법 제8조의 출점규제 이외에, 대규모점포 등에 대한 영업시간 제한과 의무휴업일 지정 등을 규정하고 있는 유통산업발전법 제12조의2의 규제를 더욱 강화하자는 주장도 제기되고 있다.

<유통산업발전법 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3호 관련)>

**1. 대형마트**

대통령령으로 정하는 용역의 제공장소(이하 “용역의 제공장소”라 한다)를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 식품·가전 및 생활용품을 중심으로 점원의 도움 없이 소비자에게 판매하는 점포의 집단

**2. 전문점**

용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 의류·가전 또는 가정용품 등 특정 품목에 특화된 점포의 집단

**3. 백화점**

용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 다양한 상품을 구매할 수 있도록 현대적 판매시설과 소비자 편의시설이 설치된 점포로서 직영의 비율이 30퍼센트 이상인 점포의 집단

**4. 쇼핑센터**

용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 다수의 대규모점포 또는 소매점포와 각종 편의시설이 일체적으로 설치된 점포로서 직영 또는 임대의 형태로 운영되는 점포의 집단

**5. 복합쇼핑몰**

용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 쇼핑, 오락 및 업무 기능 등이 한 곳에 집적되고, 문

발전법 개정방향 토론회』, 국회의원회관 제2세미나실, 2015.2.2.

화·관광 시설로서의 역할을 하며, 1개의 업체가 개발·관리 및 운영 하는 점포의 집단

**6. 그 밖의 대규모점포**

제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하지 아니하는 점포의 집단으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것

가. 용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단

나. 용역의 제공장소를 포함하여 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 전체 매장면적의 100분의 50 이상을 차지하는 점포의 집단. 다만, 시장·군수 또는 구청장이 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 매장면적의 100분의 10의 범위에서 용역의 제공장소를 제외한 매장의 면적 비율을 조정할 수 있다.

이와 관련하여 가장 대표적인 것은 올리브영(Olive Young)과 GS왓슨스(GS Watsons) 등과 같은 드럭스토어와 이케아(IKEA) 등과 같은 가구전문점에 대해서도 유통산업발전법상 영업규제를 할 수 있도록 법을 개정하자는 주장이다.<sup>61)</sup> 즉, 영업시간 제한과 의무휴업일 지정의 근거가 되고 있는 유통산업발전법 제12조의2에서는 규제대상을 ‘대형마트(대규모점포에 개설된 점포로서 대형마트의 요건을 갖춘 점포를 포함한다)’와 ‘준대규모점포’로 한정하고 있는데, 이러한 약품 전문점이나 가구전문점의 경우 약이나 가구뿐만 아니라 관련 잡화를 함께 판매하고 있음에도 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3항 관련)에서 규정하는 ‘전문점’으로 분류되고 있으므로, 영업시간의 제한 등의 규제를 받지 않는다는 문제가 규제대상 대형마트 등과의 형평성의 차원에서 지적되고 있다.<sup>62)</sup>

61) 손인춘 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.1.14.

62) 지난해 12월18일 경기 광명시에 처음 문을 연 이케아가 한국 소비자들로부터

한편, 앞서 언급한 2014년 12월 12일의 서울고등법원 판결에 따르면, 현재 영업 중인 이마트, 홈플러스 등 대규모점포는 점원이 구매편의를 도모하기 위하여 소비자들에게 도움을 제공하는 행위를 하고 있으므로 유통산업발전법상 대규모점포 중 대형마트의 요건인 ‘점원의 도움 없이 소비자에게 소매하는 점포의 집단’이라는 요건을 충족하지 못한다고 하면서, 유통산업발전법 제12조의2 및 관련 조례에 근거하여 이마트, 홈플러스 등에 내린 영업시간 제한과 의무휴업일 지정처분은 위법하다고 판시한 바 있다.<sup>63)</sup> 그런데, ‘대규모점포의 종류’를 규정하고 있는 유통산업발전법 제2조 제3호 관련 [별표] 제1호에서 대형마트에 관한 개념으로 “점원의 도움 없이”라는 문구를 사용한 취지는 대형마트를 이용하는 소비자의 일반적인 구매방식이 점원의 안내 없이 스스로 물품을 구매하는 방식에 착안한 것이므로, 이러한 입법취지를 고려하지 않고 고등법원 판결이 “점원의 도움 없이”라는 문구에 대해 축소해석을 하는 경우, 당초의 입법취지에 의하면 당연히 대형마트로 포섭될 수 있는 대규모점포를 유통산업발전법상 대형마트로 보기 어렵게 되는 문제가 발생한다.

---

“가구를 만드는 기업인지 인테리어 소품을 판매하는 유통업체인지 헷갈린다”는 평가를 받고 있다. 소비자들이 이케아 광명점에서 구입하는 품목은 조명, 화분, 시계, 러그, 이불커버 같은 소품류가 대부분이고 덩치가 큰 가구를 사는 사람은 잘 보이지 않기 때문이다. 불똥이 튄 곳은 광명시와 인근 상점들이다. 인테리어 소품과 잡화를 파는 가게들의 매출이 급격히 줄었다. 식당이나 식료품점이 상당한 타격을 받고 있다는 목소리도 나온다. 민지혜, “이케아, 가구보다 생활용품 잘 팔려...지역상권 타격에 규제 목소리 커져”, 한국경제, 2015.1.15.

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2015011531101> (2015년 7월 14일 최종접속)

63) 서울고등법원 2014.12.12. 선고 2013누29294 판결.

## 제 2 절 상생협력법의 내용과 문제점

### 1. 상생협력법의 내용

유통산업발전법 이외에 『대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률』(약칭 ‘상생협력법’)을 통해서도 대규모유통업점에 대한 규제가 가능하다. 상생협력법은 2006년 기존의 『중소기업의 사업영역보호 및 기업 간 협력증진에 관한 법률』을 폐지하고 이를 대폭 보완하면서 새로이 제정된 것으로, 대기업과 중소기업간 자율적인 상생협력을 제도적으로 지원할 수 있는 기반을 마련하기 위해 제정되었다.<sup>64)</sup> 상생협력법은 2006년 제정된 이래 지금까지 수차례 보완을 거듭하여 개정되었다.

먼저, 상생협력법 제20조의2 제2항 제2호에서는 동반성장위원회의 업무 중 하나로서 “적합업종에 대한 합의도출 및 공표에 관한 사항”을 규정하고 있으며, 이 규정은 현재 동반성장위원회가 주관하고 있는 ‘중소기업 적합업종 지정제도’의 근거가 되고 있다.

‘중소기업 적합업종 지정제도’는 대기업의 무분별한 진출로 중소기업의 경영악화 등이 초래된 경우 사회적 합의를 통해 중소기업과 대기업의 역할분담에 관한 기준을 제시하고 중소기업이 경쟁력 확보할 수 있는 기회를 제공하여 중견기업으로 성장할 수 있는 토대를 마련하기 위해 중소기업이 경쟁력을 발휘할 수 있는 분야를 민간중심으로 합의하는 제도이다.<sup>65)</sup> 물론 ‘중소기업 적합업종 지정제도’는 유통업 이외에 다양한 분야에도 적용될 수 있는 것이지만, 대규모유통업 규제에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다.

64) 법제처 국가법령정보센터 웹사이트.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=73259&ancYd=20060303&ancNo=07864&efYd=20060604&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2015년 9월 7일 최종접속)

65) 동반성장위원회 웹사이트. <http://www.winwingrowth.or.kr/> (2015년 10월 12일 최종접속)

2015년 2월 열린 제33차 동반성장위원회에서는 문구소매업, 떡국떡·떡볶이떡, 임의가맹형 체인사업(음식료품 및 담배 도매업), 보험사고 대차 서비스업(렌터카), 폐목재 재활용업(우드칩) 등 5개 분야를 새로 지정했으며, 두부, 어묵, 원두커피, 햄버거빵 등 37개 업종을 재지정한 바 있다.<sup>66)</sup>

만일 동반성장위원회의 중소기업 적합업종 지정절차에서 중소기업과 대기업 간 합의가 이루어지지 않거나 또는 합의내용이 이행되지 아니하는 경우에는, ‘사업조정제도’를 규정하고 있는 상생협력법 제32조에 따라 동반성장위원회는 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있으며, 그 외에 중소기업자단체도 동반성장위원회를 거쳐 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있다(상생협력법 제32조 제5항).

이와 같이 ‘사업조정제도’란, 중소기업자단체가 대기업 및 대기업이 실질적으로 지배하는 중소기업이 고유업종 외의 사업을 인수·개시 또는 확장함으로써 당해 업종의 중소기업 상당수가 공급하는 물품 또는 용역에 대한 수요의 감소를 초래하여 중소기업의 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있다고 인정할 때 중소기업중앙회를 거쳐 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있도록 하는 제도를 말한다.<sup>67)</sup>

대규모유통업점의 지역상권에의 진입이 활발해지자, 2009년 8월 5일 중소기업청은 『수·위탁거래공정화 및 중소기업 사업영역보호에 관한 운영세칙』을 개정함에 따라 레미콘 및 아스콘 제조업에 이어 음·식료품 위주 종합소매업을 하는 대형마트 등까지 사업조정의 대상으로 포함하고, 이에 대한 사업조정권한을 시·도지사에게 위임하였다.<sup>68)</sup> 그

66) 이시우, “중소기업 적합업종 제도 법제화 절실”, 경남도민일보, 2015.10.19.

<http://www.idomin.com/?mod=news&act=articleView&idxno=492193> (2015년 10월 20일 최종접속)

67) 상생협력법 제32조.

68) 남윤형, “대형유통업체 규제과정과 정책적 시사점”, 『대중소유통업 상생협력을 위한

동안 제조업에 국한되어 시행되어오던 사업조정제도에 ‘음·식료품 위주 종합소매업’을 포함시켜 대형마트와 기업형 슈퍼마켓(SSM) 등의 출점규제를 할 수 있는 근거를 마련한 것이다.<sup>69)</sup>

이에 2009년부터 지역 중·소상공인 단체들은 상생협력법상 사업조정제도를 이용하여 대규모점포 등의 출점을 견제하기 시작하였으며, 중소기업청장이나 대규모점포 출점지역의 지방자치단체장은 사업조정 신청이 있는 경우 대부분 상호협의를 의한 자율조정을 유도하였다.<sup>70)</sup> 그런데, 자율조정시 대규모유통업점의 중·소상공인 단체들에 대한 지원내용 및 규모 등에 있어서 합의도출이 쉽지 않은 경우가 많아 상생협력법상의 사업조정제도는 대규모점포 출점시 강력한 규제로 작용하였다.<sup>71)</sup>

그러나, 상생협력법은 2010년 1월 27일 개정을 통해 제32조 사업조정제도를 전면 개정하여 규제의 중복을 피하기 위해 제6항을 신설함으로써 “중소기업자단체 또는 중소기업은 다른 법령에 따라 허가·인가·등록 등의 대상이 되는 업종 또는 사업으로서 사업조정과 유사한 효과를 가진 절차 또는 제도가 규정되어 있는 등 대통령령으로 정하는 경우 제1항에 따른 사업조정을 신청할 수 없다”는 규정(현행법 제32조 제8항)을 추가하였다. 이에 따라 상생협력법 시행령은 2011년 1월 28일 개정으로 제23조 제7항을 신설하고, 사업조정을 신청할 수 없는 경우 중 하나로 “유통산업발전법 제8조 제3항에 따라 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있는 경우”를 규정하고 있다.

그런데 유통산업발전법 제8조에 따라 대규모점포 또는 준대규모점포를 개설하려는 자가 개설등록 또는 변경등록(10% 이상 변경에 한

법제 개선방안 연구 - 제1차 전문가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.3.11., 23면.

69) 위의 글.

70) 이승용, 위의 글, 67면.

71) 위의 글.



정)을 하려는 대규모점포 등의 위치가 전통상업보존구역에 있을 때에는 특별자치시장·시장·군수·구청장은 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있으므로, 상생협력법 제32조의 사업조정을 신청할 수 없게 되었다. 그러나, 전통상업보존구역 외의 지역에서 대규모점포 등을 개설하려는 경우에는 유통산업발전법 제8조의 등록제한이나 조건부과를 할 수 없으므로, 여전히 상생협력법상 사업조정의 신청대상이 된다.

2009년부터 2012년까지 기업별 사업조정 현황은 다음의 <표 2>에서 알 수 있다.

<표 2> 기업별 사업조정 현황(2009년-2012년)

구분	소계	홈플러스	롯데슈퍼	GS리테일	이마트	김스클럽	농협	NS마트	SM	CS	세븐일레븐
총계	101	40	27	15	10	3	1	1	1	2	1
조정 중	5	3	2								
종결	소계	96	37	25	15	10	3	1	1	2	1
	철회	56	26	9	12	7				2	
	조정 합의	40	11	16	3	3	3	1	1	1	1

출처: 강희은, “서울시 소상공인 지원정책과 유통산업발전법 등 관련법령 개선방향”, 『법제』(통권 제657호), 법제처, 2012, 15면.

특히, 상생협력법은 2010년 12월 7일 제32조 제1항을 개정하여 사업조정의 대상에 대기업의 직영점형 체인사업과 프랜차이즈형 체인사업을 포함시키고,<sup>72)</sup> 2011년 1월 28일 상생협력법 시행규칙<sup>73)</sup>을 개정하

72) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제32조(사업조정 신청 등) ① 중소기업 자단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업이 사업을 인수·개시 또는 확장함으로써 해당 업종의 중소기업 상당수가 공급하는 물품 또는 용역에 대한 수요를 감소시켜 중소기업의 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 『중소기업협동조합법』 제3

여 개업비용의 51% 이상을 대기업이 부담한 대기업의 직영점포 및 프랜차이즈형 체인점포까지 사업조정 대상으로 확대함에 따라 기업형 슈퍼마켓(SSM)을 규제대상에 포함시켰다.

현행 사업조정절차는 <그림 5>에서 보는 바와 같이 ① 사업조정 신청, ② 실태조사 및 의견서 작성, ③ 일시정지 권고, ④ 현장조사, ⑤ 사전조정 협의, ⑥ 중소기업청에 대한 심의 요청, ⑦ 사업조정 심의, ⑧ 심의결과 권고 및 명령으로 구성되어 있다.<sup>74)</sup>

조제1항제4호에 따른 중소기업중앙회를 거쳐 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있으며, 이 경우 사업조정 신청일은 중소기업중앙회에 사업조정 신청서를 접수한 날로 본다. 다만, 해당 업종의 중소기업자단체가 없는 경우에는 그 업종의 중소기업은 해당 지역에서 동일업종을 영위하는 중소기업 중 일정 비율 이상의 중소기업으로부터 동의를 받고 중소기업중앙회를 거쳐 사업조정을 신청할 수 있으며, 이 경우 해당 지역의 범위와 동의를 받아야 하는 중소기업의 비율은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.12.7., 2013.3.23.>

1. 대기업

2. 대기업이 같은 업종의 여러 소매점포를 직영(자기가 소유하거나 임차한 매장에서 자기의 책임과 계산 아래 직접 매장을 운영하는 것을 말한다. 이하 같다)하거나, 같은 업종의 여러 소매점포에 대하여 계속적으로 경영을 지도하고 상품·원재료 또는 용역을 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업을 운영하는 경우 이에 속한 체인점포로서 산업통상자원부령으로 정하는 점포

가. 직영점형 체인사업

체인본부가 주로 소매점포를 직영하되, 가맹계약을 체결한 일부 소매점포(이하 이 호에서 “가맹점”이라 한다)에 대하여 상품의 공급 및 경영지도를 계속하는 형태의 체인사업

나. 프랜차이즈형 체인사업

독자적인 상품 또는 판매·경영 기법을 개발한 체인본부가 상호·판매방법·매장운영 및 광고방법 등을 결정하고, 가맹점으로 하여금 그 결정과 지도에 따라 운영하도록 하는 형태의 체인사업

73) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행규칙(산업통상자원부령)

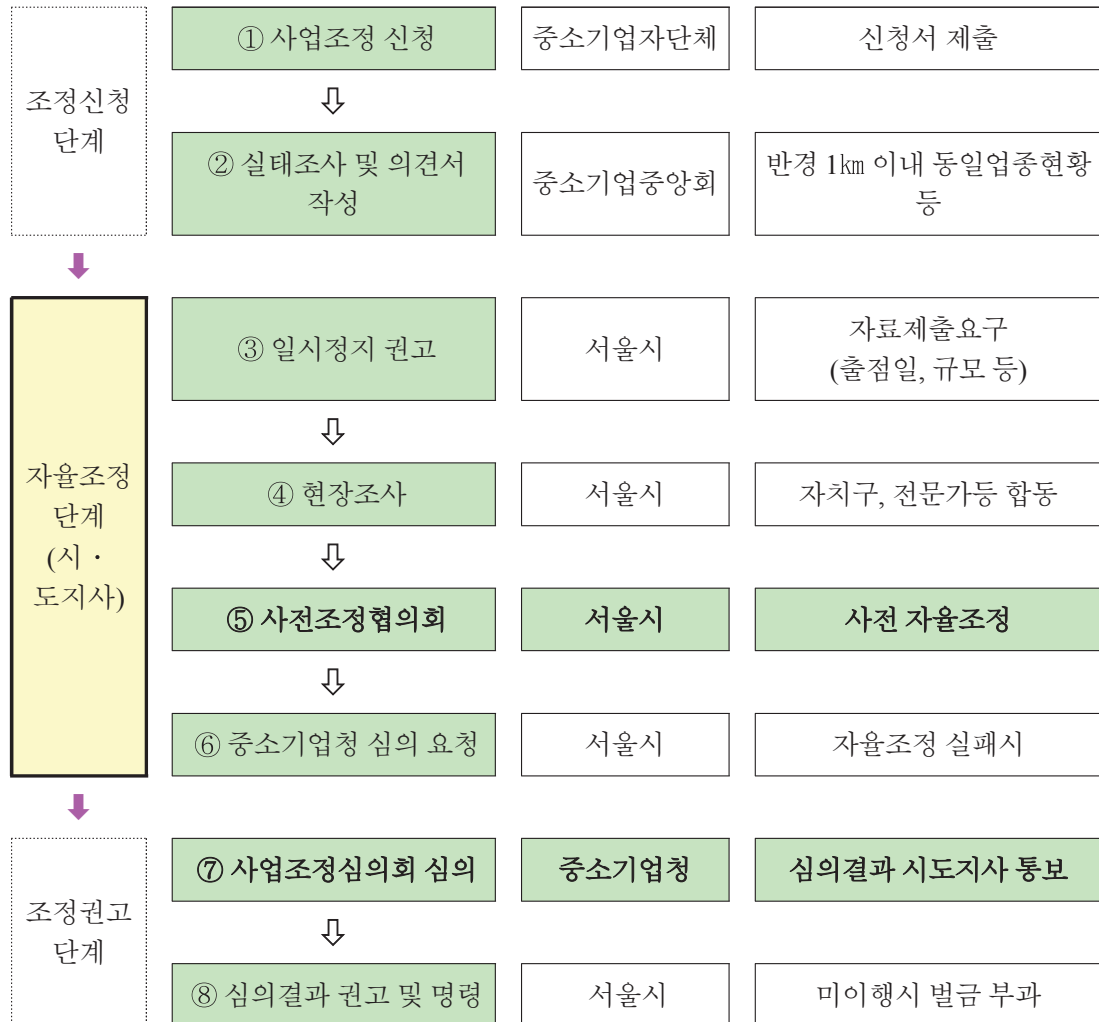
**제9조(사업조정 대상 체인점포)** 법 제32조제1항제2호 각 목 외의 부분에서 “산업통상자원부령으로 정하는 점포”란 『통계법』 제22조에 따라 통계청장이 2007년 12월 28일 고시한 한국표준산업분류상의 슈퍼마켓(47121)과 기타 음·식료품 위주 종합소매업(47129)을 영위하는 점포 중에서 해당 점포 개업에 드는 임차료, 공사비 및 설비비 등 총비용의 100분의 51 이상을 대기업이 부담하는 점포를 말한다.

[본조신설 2011.1.28]

74) 강희은, “서울시 소상공인 지원정책과 유통산업발전법 등 관련법령 개선방향”, 『법제』 (통권 제657호), 법제처, 2012., 14면.



<그림 5> SSM에 대한 사업조정 절차



출 처: 강희은, 위의 글, 14면.

서울시의 경우, 아래의 <표 3>에서 알 수 있는 바와 같이 2009년 8월 SSM에 대한 사업조정권한이 중소기업청에서 시·도지사에게 위임된 이후, 2012년까지 총 101건의 사업조정신청을 접수하여 96건을 처리한 바 있다.<sup>75)</sup>

75) 강희은, 위의 글, 14면.

&lt;표 3&gt; 연도별 사업조정 현황(2009년-2012년)

구분		연도별 사업조정 현황				
		소계	09년	10년	11년	12년
총계		101	31	33	26	11
조정 중		5			1	4
종결	소계	96	31	33	25	7
	철회	56	19	18	15	4
	조정합의	40	12	15	10	3

※ 철회 : 출점철회 32, 가맹점 전환 24

출처: 강희은, 위의 글, 15면.

## 2. 상생협력법의 문제점

현재 동반성장위원회가 생협력법 제20조의2 제2항 제2호에 근거하여 시행하고 있는 ‘중소기업 적합업종 제도’는 중소기업 적합업종에 대한 대기업의 신규진입 및 확장을 자제하도록 함으로써 대규모유통업 규제에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있지만, 민간부문의 자율적 합의에 기초하여 운영되고 있기 때문에 법적 구속력이 없다는 지적이 있다.<sup>76)</sup> 즉 상생협력법에 동반성장위원회의 적합업종 지정권고와 관련한 별도의 근거규정이 없다 보니 동반성장위원회의 권고에는 법적 강제력이 없다는 문제점이 있다.<sup>77)</sup>

76) 이시우, “중소기업 적합업종 제도 법제화 절실”, 경남도민일보, 2015.10.19. (위의 웹사이트 참조)

77) 참여연대와 전국유통상인연합회 등 시민단체들은 “현행 제도는 대기업 측이 합의를 거부할 경우 신청단체 측에서 어쩔 수 없이 양보를 전제로 하는 합의안을 조정할 수밖에 없다”며 “결국 적합업종 합의에 이른다 하더라도 그 실효성에 있어 상당 부분 후퇴할 수밖에 없는 것이 현실”이라고 지적했다. 팩트TV 보도국, “동반위, 문구소매업 中 小 企 적합업종 지정...반토막 동내 문구점 숨통 트일까?”, 팩트TV, 2015.9.22.

<상생협력법 제20조의2 동반성장위원회의 중소기업 적합업종 지정>

**제20조의2(동반성장위원회의 설치)** ① 대중소기업 간 동반성장과 관련한 민간부문의 합의를 도출하고 동반성장 문화를 조성 및 확산하기 위하여 재단에 동반성장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항에 관련 업무를 수행한다.

1. 동반성장지수의 산정 및 공표에 관한 사항
2. 적합업종의 합의 도출 및 공표에 관한 사항
3. 그 밖에 민간부문의 동반성장 추진과 관련하여 위원회가 필요하다고 인정하는 사항

③ 위원회는 제2항의 업무를 정부기관이나 재단 등으로부터 독립적이고 자율적으로 수행한다.

④ 위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결로 정한다.

[본조신설 2012.1.17.]

한편, 상생협력법 제32조에 따르면, 중소기업자단체는 대기업 등이 사업을 인수·개시 또는 확장함으로써 해당 업종의 중소기업 상당수가 공급하는 물품 또는 용역에 대한 수요를 감소시켜 중소기업의 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있다고 인정되는 때 중소기업중앙회를 거쳐 사업조정을 신청할 수 있도록 하고 있고(동법 제32조 제1항 본문), 적합업종과 관련하여서는 동반성장위원회에서 합의 도출이 되지 않는 경우 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제32조 제5항).

이와 같이 적합업종 합의와 관련하여 사업조정을 신청할 수 있는 자는 원칙적으로 동반성장위원회이고, 중소기업자단체가 사업조정을 신청하기 위해서는 반드시 동반성장위원회를 거치도록 하고 있어서 신청요건이 까다로우며, 동반성장위원회의 합의 도출과정이 장기간

---

<http://facttv.kr/facttvnews/detail.php?number=12049> (2015년 9월 27일 최종접속)

지연되는 경우가 많다보니 적절한 시기에 적합업종으로 지정하여 중소기업 보호하는 데에는 어려움이 있다.<sup>78)</sup>

<상생협력법 제32조의 사업조정제도>

**제32조(사업조정 신청 등)** ① 중소기업자단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업이 사업을 인수·개시 또는 확장함으로써 해당 업종의 중소기업 상당수가 공급하는 물품 또는 용역에 대한 수요를 감소시켜 중소기업의 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 『중소기업협동조합법』 제3조제1항제4호에 따른 중소기업중앙회를 거쳐 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있으며, 이 경우 사업조정 신청일은 중소기업중앙회에 사업조정 신청서를 접수한 날로 본다. 다만, 해당 업종의 중소기업자단체가 없는 경우에는 그 업종의 중소기업은 해당 지역에서 동일업종을 영위하는 중소기업 중 일정 비율 이상의 중소기업으로부터 동의를 받고 중소기업중앙회를 거쳐 사업조정을 신청할 수 있으며, 이 경우 해당 지역의 범위와 동의를 받아야 하는 중소기업의 비율은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.12.7., 2013.3.23.>

1. 대기업
2. 대기업이 같은 업종의 여러 소매점포를 직영(자기가 소유하거나 임차한 매장에서 자기의 책임과 계산 아래 직접 매장을 운영하는 것을 말한다. 이하 같다)하거나, 같은 업종의 여러 소매점포에 대하여 계속적으로 경영을 지도하고 상품·원재료 또는 용역을 공급하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업을 운영하는 경우 이에 속한 체인점포로서 산업통상자원부령으로 정하는 점포
  - 가. 직영점형 체인사업
 

체인본부가 주로 소매점포를 직영하되, 가맹계약을 체결한 일부 소매점포(이하 이 호에서 “가맹점”이라 한다)에 대하여 상품의 공급 및 경영지도를 계속하는 형태의 체인사업

78) 참여연대와 전국유통상인연합회 등 시민단체들은 성명을 내고 “지난 2013년 8월 적합업종을 신청해 오늘의 합의에 이르기까지 무려 2년이라는 시간이 소요됐다”고 밝혔다. 팩트TV 보도국, “동반위, 문구소매업 中 適 合 業 種 指 定…반토막 동내 문구점 숨통 트일까?”, 팩트TV, 2015.9.22. (위의 웹사이트 참조)

나. 프랜차이즈형 체인사업

독자적인 상품 또는 판매·경영 기법을 개발한 체인본부가 상호·판매방법·매장운영 및 광고방법 등을 결정하고, 가맹점으로 하여금 그 결정과 지도에 따라 운영하도록 하는 형태의 체인사업

3. 대기업이 실질적으로 지배하는 중소기업으로서 산업통상자원부령으로 정하는 중소기업

② ~ ④ (생략)

⑤ 위원회는 제20조의2 제2항 제2호에 따른 적합업종의 합의 도출이 되지 아니하거나 그 합의내용이 이행되지 아니하는 경우에는 제1항부터 제4항까지 및 제7항에도 불구하고 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있으며, 중소기업자단체도 위원회를 거쳐 중소기업청장에게 사업조정을 신청할 수 있다. 이 경우 중소기업청장은 제33조 및 제34조에 따른 권고, 공표 및 이행명령을 할 수 있되, 조정심의회 심의결과가 대기업등의 사업이양인 경우에는 사업이양 권고만을 할 수 있다. <신설 2012.1.17., 2013.8.6.>

⑥ ~ ⑧ (생략)

### 제 3 절 대규모유통업법의 내용과 문제점

#### 1. 대규모유통업법의 내용

##### (1) 대규모유통업법의 주요내용

대규모유통업자와 납품업자 등 사이의 계약관계에서 초래되는 계약상 우월적 지위남용행위를 규제하기 위해 『대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률』(약칭 ‘대규모유통업법’이라 함)이 2011년 11월 14일에 제정되어 2012년 1월 1일부터 시행되고 있다.

우리나라 유통시장은 백화점, 대형마트 등 대규모유통업자들을 중심으로 급성장하였는데, 이 과정에서 대규모유통업자들이 막대한 자본과 우월적 지위를 바탕으로 중소규모 유통업자들을 시장에서 도태시

키고, 자신들의 거래상대방인 납품업자나 매장임차인에 대한 불공정 행위를 관행화하여 오고 있으므로, 대규모유통업자에 의한 불공정거래행위를 유형별로 구체화하여 불공정거래행위를 금지하고, 납품업자나 매장임차인의 신고 및 권리구제가 용이하도록 함으로써 유통시장에서의 우월적 지위 남용을 방지하고 공정거래질서와 동반성장의 기틀을 마련하려고 위해, 대규모유통업법을 제정한 것이다.<sup>79)</sup>

2012년 제정 당시 대규모유통업법의 주요내용은 다음과 같다.

먼저, 대규모유통업법 제6조에서는 계약체결 시 계약사항이 명시된 서면의 교부하도록 하여, 대규모유통업자가 납품업자 등과 계약을 체결하였을 때에는 즉시 납품업자 등에게 거래형태 등 대통령령으로 정하는 계약사항이 명시된 서면을 주도록 하였다.<sup>80)</sup>

다음으로, 대규모유통업법 제7조, 제9조부터 제15조까지, 제17조 및 제18조에서는 대규모유통업자의 불공정거래행위를 금지하여, 대규모유통업자가 납품업자 등에 대하여 상품대금을 감액하거나, 계약체결 후 정당한 사유 없이 상품 수령을 거부·지체·반품하거나, 판매촉진 행사에 소요되는 비용을 부담시키거나, 납품업자 등의 종업원 등을 파견받아 근무하게 하거나, 배타적 거래를 강요하거나, 납품업자 등의 다른 거래상대방과의 거래정보 등을 제공하도록 요구하거나, 자기 또는 제3자를 위한 금전 등을 제공하도록 하거나, 상품권을 구입하게 하는 행위 등 대규모유통업자가 거래상 우월적 지위를 남용하여 납품업자 등에게 하는 불공정거래행위를 구체화하여 금지하였다.<sup>81)</sup>

또한, 대규모유통업법 제8조에서는 상품판매대금의 지급기한, 연체 이자율 및 지급방법을 제한(제8조)함으로써, 납품업자로부터 상품을

79) 법제처 국가법령정보센터 웹사이트.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=118676&ancYd=20111114&ancNo=11086&efYd=20120101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2015년 6월 29일 최종접속)

80) 위의 웹사이트.

81) 위의 웹사이트.

위탁받아 판매하고 그 판매대금을 관리하는 등의 경우에 대규모유통업자가 상품판매대금을 월 판매마감일부터 40일 이내에 납품업자 등에게 지급하도록 하고, 연체하는 경우에는 100분의 40 이내의 범위에서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 이율에 따라 이자를 지급하도록 하며, 상품판매대금이나 지연이자를 상품권이나 물품으로 지급할 수 없도록 하였다.<sup>82)</sup>

그리고, 대규모유통업법 제16조에서는 매장 설비비용을 보상하도록 함으로써, 계약기간 중 대규모유통업자가 납품업자 등의 매장 위치·면적·시설을 변경하는 등의 경우에는 납품업자 등이 지출한 매장 설비비용에 전체 계약기간 중 남은 계약기간이 차지하는 비율을 곱한 금액 이상을 납품업자 등에게 보상하도록 하였다.<sup>83)</sup>

그밖에, 대규모유통업법 제20조부터 제28조까지는 대규모유통업거래 분쟁조정협의회를 설치·운영함으로써, 대규모유통업자와 납품업자 등 사이의 분쟁을 조정하기 위하여 한국공정거래조정원에 대규모유통업거래 분쟁조정협의회를 설치하고, 분쟁당사자 또는 공정거래위원회가 분쟁조정협의회에 분쟁의 조정을 신청 또는 의뢰할 수 있도록 하였다.<sup>84)</sup>

마지막으로, 대규모유통업법 제29조, 제32조, 제33조 및 제35조의 위반행위 조사 및 처리 규정에서는 공정거래위원회가 신고 또는 직권으로 이 법의 위반행위를 조사할 수 있고, 위반행위에 대해서는 시정명령, 시정권고 또는 과징금을 부과할 수 있도록 하였다.<sup>85)</sup>

대규모유통업법은 이후 2014년에 단 한차례 개정된 바 있는데, 개정 이유는 다음과 같다.

---

82) 위의 웹사이트.

83) 위의 웹사이트.

84) 위의 웹사이트.

85) 위의 웹사이트.



대규모유통업법 제39조 제1항의 죄, 즉 i) 제13조(배타적 거래 강요 금지)를 위반하여 납품업자 등에게 배타적 거래를 하도록 하거나 납품업자등이 다른 사업자와 거래하는 것을 방해한 자, ii) 제14조(경영정보 제공 요구 금지) 제1항을 위반하여 납품업자 등에게 정보 제공을 요구한 자, iii) 제18조(불이익 등 금지)를 위반하여 납품업자 등에게 불리하게 계약조건을 변경하는 행위, 납품이나 매장 임차의 기회를 제한하는 행위 또는 계약의 이행과정에서 불이익을 주는 행위를 한 자, iv) 제32조(시정명령)에 따른 시정명령에 따르지 아니한 자에게 부과되는 벌칙은 제42조 제1항에서 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있도록 ‘전속고발권’을 규정하고 있어서 공정거래위원회가 고발하지 않을 경우 형벌이 전혀 부과될 수 없는 상황이었다.<sup>86)</sup> 그런데 공정거래위원회가 이러한 고발 권한을 소극적으로 행사함으로써 불공정거래행위에 미온적이라는 비판이 있어 왔으며, 검찰총장에게 고발요청권을 부여하고 있으나 실제 검찰총장의 고발 요청은 거의 이루어지지 않고 있는 실정은 심각한 문제로 지적되어 왔다.<sup>87)</sup>

이에 대규모유통업법은 이와 같은 문제를 보완하기 위해 제42조 제4항과 제5항을 신설함으로써, 공정거래위원회가 제38조 제1항의 범죄가 고발요건에 해당하지 아니한다고 결정하더라도 감사원장, 중소기업청장은 사회적 파급효과, 납품업자 등에게 미친 피해 정도 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있도록 ‘고발요청권’을 신설하고(제42조 제4항 신설), 제3항 또는 제4항에 따른 고발요청이 있는 때에는 공정거래위원회 위원장은 검찰총장에게 고발하여야 한다는 ‘고발의무 규정’을 두게 되었다(제42조 제5항 신설).<sup>88)</sup>

86) 법제처 국가법령정보센터 웹사이트.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=142060&lsId=&efYd=20140117&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR#0000> (2015년 6월 30일 최종접속)

87) 위의 법제처 웹사이트.

88) 위의 법제처 웹사이트.

## (2) 대규모유통업법상 규제의 특징

대규모유통업법은 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』(약칭 ‘공정거래법’) 제23조의 불공정거래행위 금지규정 중 ‘거래상 지위 남용’과 이에 따른 『대규모소매업에 있어서의 특정불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시』<sup>89)</sup>에 대한 특별법적 성격을 가지지만, 다음의 몇 가지 측면에서 공정거래법과 구별되는 특징을 갖는다.

우선, 대규모유통업법은 공정거래법과 비교할 때 입증책임이 공정거래위원회가 아니라 사업자인 대규모유통업자로 전환되어 있다는 점에서 특징이 있다. 예를 들어, 대규모유통업법 제7조(상품대금 감액의 금지) 제1항은 “대규모유통업자는 납품받은 상품의 대금을 감액하여서는 아니 된다. 다만, 납품받은 상품이 계약한 상품과 다르거나 납품업자의 책임 있는 사유로 인하여 오손·훼손되었거나 상품에 하자가 있는 등 정당한 사유가 있는 경우로서 해당 거래분야에서 합리적이라고 인정되는 기간 내에 상품대금을 감액하는 경우는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있으므로, 대규모유통업법상 규제를 받지 않으려는 사업자는 상품대금 감액에 ‘정당한 사유’가 있음을 입증할 책임이 있다. 이와 같이 입증책임이 전환되어 있는 규정은 제7조 이외에도, 제10조(상품의 반품금지), 제15조(경제적 이익 제공 요구 금지), 제17조(상품권 구입 요구 금지 등)이 있다. 대규모유통업법에서 입증책임을 대규모유통업자에게로 전환시킨 이유는 이들이 납품업자에 대해 거래상 우월적 지위에 있고 양자의 관계가 1회성에 끝나지 않으며 특히 유통단계에서 은밀히 일어나는 각종 불공정거래행위의 위법성을 공정거래위원회가 입증하기란 쉽지 않기 때문이다.

다음으로, 대규모유통업법은 공정거래법상 불공정거래행위와는 다른 방식으로 과징금을 산정하고 있다. 불공정거래행위에 관해서는 공정

---

89) 개정 2012.8.20. 공정거래위원회 고시 제2012-29호.

거래법 제24조의2 제1항에서 매출액의 2%를 과징금 수준으로 규정하고 있음에 반하여, 대규모유통업법 제35조에서는 각 위반행위별 납품대금 또는 연간 임대료의 범위 한도에서 과징금을 부과하도록 하고 있으며, 과징금은 위반행위를 규정한 조문별로 산정하되 그 합계가 납품대금이나 연간 임대료의 2배를 초과할 수 없다고 규정하고 있다.

## 2. 대규모유통업법의 문제점

공정거래위원회는 2012년 1월 1일부터 대규모유통업법이 시행된 이후 대규모유통업자들에 의한 각종 불공정거래행위에 대해 시정조치 및 과징금을 부과하는 등<sup>90)91)</sup> 활발한 규제를 하고 있지만, 아직도 대규모유통업법에는 보완되어야 하거나 불비된 조항이 많다.

먼저, 대규모유통업법은 대규모유통업에서의 공정한 거래질서를 확립하고 대규모유통업자와 매장임차인 등이 대등한 지위에서 거래할 수 있도록 하기 위하여 판매촉진비용 부담 전가 금지(제11조), 배타적 거래강요 금지(제13조), 경제적 이익 제공 요구 금지(제15조) 등을 규정하고 있지만, 매장임차인과 전차차 계약관계에 있는 전차인의 경우 대규모유통업자의 매장에서 영업하고 있어 실질적으로 불공정행위의 피해자가 되는 경우가 많음에도 현행법의 적용대상에서 제외되어 있어 이들에 대한 보호가 필요한 실정이다.<sup>92)</sup>

90) 롯데쇼핑(주)(마트부문)의 대규모유통업법 위반행위에 대한 건(공정거래위원회 의결 2014.3.6. 제2014-045호 사건번호 2013유통0804)에서, 공정거래위원회는 피심인 롯데쇼핑 주식회사는 골프대회 등 스포츠행사 개최와 관련하여 정당한 사유없이 납품업자로 하여금 피심인 또는 제3자를 위하여 협찬금 명목의 경제적 이익을 제공하도록 하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다고 시정조치를 내렸다.

91) 롯데쇼핑(주)(백화점부문)의 대규모유통업법 위반행위에 대한 건(공정거래위원회 의결 2014.3.6. 제2014-046호 사건번호 2013유통1501)에서, 공정거래위원회는 피심인 롯데쇼핑 주식회사는 납품업자 등과 거래하면서 부당하게 납품업자 등이 피심인의 경쟁백화점에 납품하거나 피심인의 경쟁백화점의 점포에서 판매하는 상품에 대한 매출액 정보 등 경영정보를 제공하도록 요구하는 행위를 다시 하여서는 아니 된다고 시정조치를 내렸다.

92) 이창호, “을에게 매장빌린 병, 전차인 보호받을까?”, 중기이코노미, 2014.11.25.

그리고, 현실에서는 대규모유통업자들이 중소 납품업체와 거래를 할 때 납품업체와 직접 계약하는 방식으로 거래하기보다는 중간 유통업자인 유통벤더(vendor)사를 통해 거래하는 경우가 많지만, 이 경우 유통벤더사가 직접 대규모유통업자에게 상품을 공급하는 납품업자에 해당하게 되므로, 유통벤더사에 제품을 공급하는 중소 납품업체의 지위와 이에 대한 보호 여부가 불분명해지는 문제가 발생하고 있다.<sup>93)</sup> 경우에 따라서는 대규모유통업자들이 유통벤더사를 경유함으로써 대규모유통업법상 규제를 회피할 수단으로 악용할 수 있는데, 예를 들어 대규모유통업자와 유통벤더사가 공모해, 유통벤더사는 대형마트에 할인된 금액으로 공급하거나 유통벤더사의 자발적인 의사를 가장하여 종업원 파견 또는 판촉행사를 실시하면서 그 부담은 중소 납품업체에게 전가할 수가 있다.<sup>94)</sup> 실제로 중소 납품업체가 홈쇼핑, 백화점, 마트 등에 납품시 유통벤더를 거쳐 납품하면서 발생하는 불합리한 수수료료가 증가하고 있다.<sup>95)</sup>

한편, 대규모유통업법은 제7조(상품대금 감액의 금지), 제8조(상품판매대금의 지급), 제9조(상품 수령 거부·지체 금지), 제10조(상품의 반품 금지), 제11조(판매촉진비용의 부담전가 금지), 제12조(납품업자등의 종업원 사용 금지 등), 제13조(배타적 거래 강요 금지), 제14조(경영정보 제공 요구 금지), 제15조(경제적 이익 제공 요구 금지), 제17조

---

<http://www.junggi.co.kr/article/articleView.html?no=5266> (2015년 10월 21일 최종접속)

93) 이효석, “대규모유통업법의 주요 법률상 쟁점과 향후 과제”, 『법학논고(제49집)』, 경북대학교 법학연구원, 2015., 718면.

94) 위의 글.

95) 중소기업은 유통벤더에게 15%에서 많게는 50%에 이르는 수수료를 부담하고 있는 것으로 나타났으며, 마트 입점을 추진했던 한 업체는 마트수수료 40%, 벤더수수료 15%, 물류비 부담비용 5%로 제품 단가의 60%를 수수료로 요구해 입점을 포기하는 사례도 있었다. 박수연, “중소업체, 유통벤더를 대규모유통업법 적용대상으로 해야”, 머니투데이방송, 2015.9.14.

[http://news.mtn.co.kr/newscenter/news\\_viewer.mtn?gidx=2015091410104483524](http://news.mtn.co.kr/newscenter/news_viewer.mtn?gidx=2015091410104483524) (2015년 9월 16일 최종접속)

(상품권 구입 요구 금지 등), 제18조(불이익 등 금지) 등의 금지행위를 규정하고 있지만, 이러한 금지규정으로 대규모유통업자들의 납품업자에 대한 불공정거래행위를 모두 포섭할 수 있는 것은 아니라는 문제가 있다.

## 제 4 절 소상공인법 및 전통시장법의 내용과 문제점

### 1. 소상공인법 및 전통시장법의 내용

#### (1) 소상공인법의 내용

제2장 제1절에서 살펴보았듯이 도소매업 등 유통업 분야에서 소상공인이 차지하는 비중은 매우 높다. 그러나, 우리나라의 유통산업은 대규모유통업점이 진출하기 시작한 1996년 이후 기업형으로 변화하여 유통업 분야에 종사하는 소상공인의 수가 점차 감소하고 있으며, 이는 지역경제에 심각한 타격을 주기 시작하였다. 이러한 문제를 해결하고 소상공인을 보호하기 위해 소상공인법에서는 다양한 소상공인 지원장치를 마련하고 있다.

소상공인법은 1997년 4월 10일에 제정된 『소기업 지원을 위한 특별조치법』(약칭 ‘소기업법’)으로 시작하였으며, 2015년 5월 28일 개정을 통해 법률의 제명을 『소상공인 보호 및 지원에 관한 법률』(약칭 ‘소상공인법’)으로 바꾸었다. 소기업법은 제정 당시 소기업의 활동을 제약하고 있는 규제를 철폐하고, 소기업의 자유로운 생산활동을 촉진하며, 중소기업의 연쇄도산방지를 위한 어음보험계정을 설치함으로써 우리나라 소기업의 경쟁력을 고양하기 위해 제정되었다.<sup>96)</sup>

96) 법제처 국가법령정보센터 웹사이트.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=965&ancYd=19970410&ancNo=05331&efYd=19970410&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2015년 10월 16일 최종접속)

소상공인법은 소상공인의 자유로운 기업 활동을 촉진하고 경영안정과 성장을 도모하여 소상공인의 사회적·경제적 지위 향상과 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조).

‘소상공인’이란, 중소기업기본법 제2조 제2항에 따른 소기업(小企業) 중 상시 근로자 수가 10명 미만이고, 업종별 상시 근로자 수 등이 광업·제조업·건설업 및 운수업의 경우 10명 미만이고 그 밖의 업종의 경우 5명 미만인 소기업을 말한다(법 제2조, 시행령 제2조 제1항).

소상공인법에서는 국가와 지방자치단체에게 소상공인을 위한 종합적인 지원시책을 수립·시행할 의무를 부과하고 있고(제3조), 중소기업청장에게 소상공인의 보호 및 경영안정과 성장을 지원하기 위하여 3년마다 ‘소상공인 지원 기본계획’<sup>97)</sup>을 수립할 의무를 부과하고 있다(제6조 제1항). 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사는 중소기업청장이 수립한 ‘소상공인 지원 기본계획’에 따라 해마다 관할 지역의 특성을 고려한 지역별 소상공인 지원 시행계획을 수립·시행하여야 하며(제6조 제4항), 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 ‘지역별 시행계획’의 추진실적을 중소기업청장에게 제출하여야 한다(제6조 제5항).

중소기업청장은 ‘소상공인 지원 기본계획’과 ‘지역별 시행계획’의 수립·시행을 위하여 해마다 ① 업종별 소상공인 실태, ② 소상공인

97) 소상공인법 제6조(소상공인 지원 기본계획 및 시행계획의 수립·시행) ① 중소기업청장은 소상공인의 보호 및 경영안정과 성장을 지원하기 위하여 3년마다 소상공인 지원 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 소상공인 현황 및 여건
2. 소상공인 지원정책의 기본방향
3. 소상공인의 경영안정과 성장 지원에 관한 사항
4. 소상공인의 기업환경 개선에 관한 사항
5. 소상공인의 조직화 및 협업화에 관한 사항
6. 소상공인으로서의 창업(이하 “소상공인 창업”이라 한다)을 하려는 자에 대한 지원에 관한 사항
7. 소상공인의 업종별 발전방안
8. 그 밖에 소상공인의 보호 및 경영안정과 성장을 지원하기 위하여 필요한 사항



창업의 현황, ③ 소상공인의 매출액, 영업시간, 고용 등 경영실태, ④ 소상공인의 사업전환 실태, ⑤ 그 밖에 기본계획과 시행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 사항에 관한 실태조사를 실시하고, 그 결과를 중소기업청 인터넷 홈페이지에 게재하여야 하며(제7조 제1항), 중소기업청장은 이러한 실태조사를 소상공인시장진흥공단, 소상공인 관련 단체 또는 소상공인 관련 기관에 위탁할 수 있다(제7조 제3항).

또한, 중소기업청장은 ‘소상공인 창업을 지원’하기 위하여 우수한 아이디어 등을 보유한 소상공인 창업 희망자의 발굴, 소상공인 창업을 위한 절차 등에 대한 상담·자문 및 교육, 자금조달, 인력, 판로 및 사업장 입지(立地) 등 창업에 필요한 정보의 제공, 그 밖에 소상공인 창업을 지원하기 위하여 필요한 사항에 관한 사업을 할 수 있다(제8조). 또한, 중소기업청장은 소상공인의 경영안정과 성장을 지원하기 위하여 소상공인에 대한 경영상담·자문 및 교육, 소상공인에 대한 자금·인력·판매·수출 등의 지원, 그 밖에 소상공인의 경영안정과 성장을 지원하기 위하여 필요한 사항에 관한 사업을 할 수 있다(제9조).

그리고, 중소기업청장은 ‘소상공인의 조직화 및 협업화’를 위하여 협동조합 기본법 제2조 제1호에 따른 협동조합의 설립, 제품 생산 및 서비스 제공 등에 필요한 시설 및 장비의 공동이용, 상표 및 디자인의 공동개발, 제품 홍보 및 판매장 설치 등 공동 판로 확보, 그 밖에 소상공인의 조직화 및 협업화를 지원하기 위하여 필요한 사항에 관한 지원 사업을 할 수 있으며(제11조 제1항), 대통령령으로 정하는 수 이상의 소상공인이 공동으로 소상공인공동물류센터를 건립하여 운영하는 경우 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다(제11조 제2항).

이 밖에 중소기업청장은 소상공인의 입지 및 업종 선정을 지원하기 위하여 상권(商圈) 관련 정보를 종합적으로 제공하는 정보시스템을 구축·운영할 수 있으며(제13조), 중소기업청장과 지방자치단체의 장은



불공정거래로 인하여 피해를 입은 소상공인의 보호 및 지원을 위하여 상담센터를 설치·운영할 수 있다(제15조).

다음으로, 정부는 ‘소상공인의 구조개선 및 경영합리화’ 등의 ‘구조고도화’를 지원하기 위하여 새로운 사업의 발굴, 사업전환의 지원, 사업장 이전을 위한 입지 정보의 제공, 소상공인 해외 창업의 지원, 그 밖에 소상공인의 구조고도화를 지원하기 위하여 필요한 사항에 관한 사업을 할 수 있다(제10조).

그리고, 정부는 폐업하였거나 폐업하려는 소상공인을 지원하기 위하여 ① 재창업 지원, ② 취업훈련의 실시 및 취업 알선, ③ 그 밖에 폐업 소상공인을 지원하기 위하여 필요한 사항에 관한 사업을 할 수 있다(제12조).

이 밖에, 국가나 지방자치단체는 소상공인의 경영안정과 성장을 지원하기 위하여 필요한 경우에는 소상공인에 대하여 조세특례제한법, 지방세특례제한법, 그 밖의 관계 법률에서 정하는 바에 따라 소득세, 법인세, 취득세, 재산세 및 등록면허세 등을 감면할 수 있다(제14조).

한편, 소상공인은 공동이익의 증진 및 사회적·경제적 지위의 향상을 위하여 단체를 설립할 수 있으며(제16조 제1항), 소상공인에게 영향을 주는 불합리한 제도의 개선, 공정거래에 관한 사항 등에 관하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 의견을 제시할 수 있다(제16조 제2항). 회원의 100분의 90 이상이 소상공인이고 대표자가 소상공인인 법인·조합 및 단체는 ‘소상공인연합회’를 법인으로 설립할 수 있으며(제24조), 중소기업청장은 필요한 경우 연합회의 사무에 관하여 지도·감독할 수 있다(제26조).

그리고, 소상공인의 경영안정과 성장 및 전통시장법 제2조에 따른 전통시장, 상점가 및 상권 활성화 구역의 활성화를 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 ‘소상공인시장진흥공단’이 설립되었는데(제17조 제1항), 이는 중소기업청장의 지도·감독을 받는다(제18조 제1항).

또한, 전통시장 등의 상인 등 소상공인의 경영안정과 성장 및 구조 고도화 등을 지원하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 ‘소상공인 시장진흥기금’이 설치되었으며(제19조), 그 기금은 중소기업청장이 관리·운용한다(제21조).

‘소상공인시장진흥기금’은 소상공인의 지속 성장을 위한 자금 지원, 소상공인 과밀 업종의 사업전환 지원, 소상공인의 구조고도화 및 정보화 지원, 소상공인의 조직화·협업화 및 가맹사업화 지원, 소상공인 공동물류센터 건립·운영 지원, 혁신형 소상공인 지원, 소상공인에 대한 교육 및 자문, 소상공인 창업(해외 창업 포함)의 지원, 새로운 사업의 발굴·보급 및 관련 정보 제공, 소상공인 지원을 위한 전문인력 양성, 소상공인의 경영안정과 성장을 위한 조사 및 연구, 소상공인의 기술 개발 및 업종 간 교류 지원, 전통시장 등에 대한 지원, 소상공인에 대한 인식 개선 등 소상공인 활력 제고에 관한 사항, 소상공인을 위한 방송 운영, 폐업 소상공인에 대한 취업 지원, 상생협력법에 따라 중소기업 적합업종·품목으로 공표되었거나 사업조정 중인 업종의 소상공인에 대한 지원 등을 위해 사용될 수 있다(제21조).

## (2) 전통시장법의 내용

전통시장법은 2005년 제정된 『재래시장 육성을 위한 특별법』으로부터 시작하였으며, 유통구조와 소비자 구매형태의 변화에 따라 상권이 급격히 위축되고 매출이 감소하고 있는 재래시장을 서민생활과 밀착된 자생력을 갖춘 지방 중소유통업이 핵심축으로 육성하기 위하여 시장의 시설과 환경을 개선하고, 경영기법과 상거래의 현대화 및 시장 혁신을 주도할 상인조직의 육성 등 소프트웨어에 대한 지원을 강화함으로써 재래시장을 종합적으로 육성·발전시켜 영세상인을 보호하는 한편, 소비자의 편익을 높여 유통산업 간 균형 있는 성장을 도모하고

지역경제의 활성화와 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 제정되었다.<sup>98)</sup> 그리고, 이 법은 2009년 12월 개정을 통해 『전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법』(약칭 ‘전통시장법’)으로 제명을 바꾸었다.

전통시장법은 전통시장과 상점가의 시설 및 경영의 현대화와 시장정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형 있는 성장에도 포함으로써 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조).

‘전통시장’이란 자연발생적으로 또는 사회적·경제적 필요에 의하여 조성되고, 상품이나 용역의 거래가 상호신뢰에 기초하여 주로 전통적 방식으로 이루어지는 장소로서, 해당 구역 및 건물에 대통령령으로 정하는 수 이상의 점포가 밀집한 곳(가목)이고, 유통산업발전법 시행령 제2조에 따른 용역제공 장소의 범위에 해당하는 점포수가 전체 점포수의 2분의 1 미만이며(나목), 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 맞는 곳(다목)이라고 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 인정하는 곳을 말한다(제2조 제1호).

‘상점가’란 유통산업발전법 제2조 제7호에 따른 상점가<sup>99)</sup>를 말하며(제2조 제2호), ‘상인조직’이란 전통시장 또는 상점가의 점포에서 상시적으로 직접 사업을 하는 상인들로 구성된 법인·단체 등으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다(제2조 제3호).

‘문화관광형시장’이란 지역의 역사·문화·관광자원 등을 연계하여 상품·용역의 거래뿐만 아니라 그 고유의 특성을 즐기고 관광할 수 있는 곳으로 육성하기 위하여 제13조 제1항에 따라 시장·군수·구청장이 지정한 시장 또는 상점가를 말한다(제2조 제3의2호).

98) 법제처 국가법령정보센터 웹사이트.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=60202&ancYd=20041022&ancNo=07235&efYd=20050301&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2015년 10월 17일 최종접속)

99) 유통산업발전법 제2조(정의)

7. ‘상점가’란 일정 범위의 가로(街路) 또는 지하도에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 있는 지구를 말한다.

‘상권활성화구역’이란 시장 또는 상점가가 하나 이상 포함된 곳(가목), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 상업지역이 100분의 50 이상 포함된 곳(나목), 해당 구역 안에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매 점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 하나의 상권을 형성하고 있는 곳(다목), 제9조에 따른 실태조사를 실시한 결과 매출액 감소 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 구역의 주요 상업활동이 위축되었거나 위축될 우려가 있다고 판단되는 곳(라목)으로서 시장·군수·구청장이 지정한 구역을 말한다(제2조 제4호).

전통시장법에서 전통시장 및 상점가 육성을 위해 마련하고 있는 주요 규정들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 전통시장법은 중소기업청장과 지방자치단체의 장에게 시장의 특성별 육성의무를 부과하고 있다(제3조).

『시장 및 상점가의 활성화 촉진』을 위해 중소기업청장에게 ‘시장 및 상점가 활성화 기본계획’을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 협의하여 3년마다 수립·시행하도록 하고 있으며(제5조), 시·도지사는 기본계획 및 제7조에 따른 지역추진계획을 반영한 ‘지원계획’을 수립·시행하여야 한다(제6조). 시장·군수·구청장은 기본계획을 원활하게 추진하기 위하여 시장과 상점가의 활성화를 위한 ‘지역추진계획’을 시·도지사와 협의하여 수립·시행하여야 한다(제7조).

중소기업청장과 지방자치단체의 장은 기본계획, 지원계획 및 지역추진계획의 수립 등을 위하여 필요하면 시장과 상점가의 ‘실태조사’를 할 수 있으며(제9조), 정부와 지방자치단체는 상인회 또는 유통산업발전법 제18조에 따른 상점가진흥조합이 ‘상점가 활성화사업’을 추진하는 경우에는 이를 지원할 수 있다(제11조).

또한, 정부와 지방자치단체는 5일마다 정기적으로 개설되는 시장의 상인이 주말에 개설하는 시장으로 전환하려는 경우에는 이에 필요한

지원을 할 수 있으며(제12조), 시장·군수·구청장은 직접 또는 상인조직을 대표하는 자가 신청하는 경우 시·도지사의 승인을 받아 ‘문화관광형시장’을 지정할 수 있다(제13조). 그리고, 지방자치단체는 지방자치단체에서 개설하여 관리하고 있는 ‘공설시장’의 빈 점포나 여유 공간에 농어민이 생산한 농산물, 임산물, 축산물 및 수산물(가공되거나 조리된 것 포함)을 직접 소매할 수 있는 ‘농어민직영매장’을 설치하는 것을 지원할 수 있다(제15조).

정부와 지방자치단체는 시장 등에 있는 ‘빈 점포’를 비영리법인, 단체 또는 개인 등이 상인과 지역주민의 교육, 행사 또는 민원상담 등을 위한 장소, 고객안내시설, 편의시설 또는 공동작업을 위한 장소, 고객 및 상인을 위한 수유·탁아 시설의 설치 장소, 장애인·노인·임산부 및 저소득층 등 고객을 위한 문화·교육 프로그램 운영장소, 지역특산품의 홍보 또는 전시판매를 위한 장소, 청년상인을 육성하기 위한 창업보육장소, 제25조에 따른 상거래현대화의 시범점포 육성을 위한 장소, 농어민직영매장의 설치장소로 활용할 수 있도록 지원할 수 있다(제17조).

정부와 지방자치단체는 공동시설을 관리청의 허가를 받아 설치한 경우 국·공유지 사용료, 대부료 또는 점용료를 감면할 수 있으며(제18조), 시장·군수·구청장은 시장 등의 상인 및 고객이 지방자치단체에서 개설하였거나 관리하고 있는 주차장을 주로 사용하는 경우 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 주차장 사용료를 감면할 수 있다(제19조).

다음으로, 『상권활성화 사업의 촉진』을 위해, 시장·군수·구청장은 직접 또는 상인조직을 대표하는 자가 신청하는 경우 시·도지사의 승인을 받아 ‘상권활성화구역을 지정 또는 변경’할 수 있으며, 이 경우 시·도지사는 중소기업청장과의 협의를 거쳐 승인 여부를 결정하여야

한다(제19조의2). 또한, 정부와 지방자치단체는 상권관리기구 등이 ‘상권활성화사업’을 추진하는 경우 예산의 범위에서 제20조, 제21조 및 제23조부터 제30조까지의 규정에 따른 ‘지원’을 할 수 있다(제19조의7).

그리고, 『상업기반시설의 현대화 지원』을 위해, 정부와 지방자치단체는 시장의 상인조직 또는 제67조에 따른 시장관리자가 추진하는 ‘상업기반시설 현대화사업’에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원하거나 보조할 수 있으며, 이 경우 주차장을 설치·개량하는 사업과 안전시설물을 설치·개량·보수하는 사업은 우선적으로 지원할 수 있다(제20조). ‘상업기반시설 현대화사업’의 구체적인 내용은 다음과 같다. 상업시설의 경우 영업에 직접 제공되는 건물과 시설물 등의 개량, 수리(동조 제1호), 공동시설의 경우 상인이나 고객이 공동으로 이용하는 비 가리개, 창고, 상인교육시설, 전기·가스·화재 등에 관한 안전시설물 등의 설치·개량·보수 및 관광(테마)거리 등의 조성(동조 제2호), 고객 편의시설의 경우 고객이 주로 이용하는 주차장, 진입로, 화장실, 고객 지원센터 등의 설치·확장 및 수리 등(동조 제3호), 장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률 제2조 제2호의 편의시설의 설치·확장 및 보수 등(동조 3의2호), 공설시장에 대한 제1호부터 제3호까지 및 제3호의2에 해당하는 시설의 신축 또는 개축 등(동조 제4호). 또한, 정부와 지방자치단체는 시설현대화사업을 지원할 때 국·공유지 등을 사용하게 할 수 있다(제21조).

또한, 정부와 지방자치단체는 점포 배치의 효율화(제23조), 임차상인 및 공설시장 입점상인의 보호(제24조)를 위해 지원할 수 있으며, 중소기업청장은 시장등의 판매 촉진을 위하여 온누리상품권을 발행할 수 있다(제26조의2).

이 밖에, 『경영현대화 촉진』을 위해 정부와 지방자치단체는 상인의 전자상거래와 신용카드결제, 판매시점정보관리시스템의 도입, 통신수



단을 이용한 주문, 시장 간의 정보화네트워크 구축, 스마트기기를 이용한 결제 등 ‘상거래현대화’를 촉진해야(제25조) 할 뿐만 아니라, 상인이 거래비용의 절감 및 매출 증대를 위하여 ① 상품, 상표, 포장용기의 개발 및 디자인의 개선 등에 관한 사업, ② 구매, 물류, 배송에 필요한 공동시설 및 시스템의 설치에 관한 사업, ③ 공동판매장의 설치 등 판로 지원에 관한 사업, ④ 그 밖에 중소기업청장이 필요하다고 인정하는 사업의 어느 하나에 해당하는 ‘공동사업’을 추진하는 경우 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원하거나 보조할 수 있다(제26조).

그 외에, 『시장정비사업의 촉진』과 관련하여, i) 상업기반시설이 매우 오래되고 낡아 시설물의 안전에 결함이 있거나 경쟁력이 없어진 시장, ii) 화재나 홍수, 태풍, 폭설 등 자연재해로 인하여 상업기반시설 등이 훼손되어 시장의 기능을 정상적으로 수행할 수 없거나 수리하는 것만으로는 그 기능을 회복할 수 없는 시장, iii) 그 밖에 시장·군수·구청장이 상권활성화와 도시개발을 위하여 필요하다고 인정하는 시장을 대상으로 시장정비사업을 할 수 있으며(제31조), 이를 위해 시장정비사업 추진위원회(제32조), 시장정비사업 심의위원회(제36조)를 둘 수 있다. 시장정비사업의 원활한 진행을 위하여, 사업시행자가 사업시행인가를 받았을 때에는 다른 법률의 허가 등을 의제한다(제40조). 사업시행자는 시장정비사업이 끝났을 때 유통산업발전법 제8조에 따라 대규모점포의 개설등록을 하여야 하며(제44조), 입점상인 보호대책을 수립·시행하여야 한다(제49조).

한편, 『분쟁의 조정』을 위해, 시·도에 ‘시장분쟁조정위원회’를 둘 수 있으며(제58조), 『상인조직』으로, 상인들은 상인회(제65조), 상인연합회(제66조)를 설립할 수 있고, 시장·군수·구청장은 해당 시장에 대규모점포 개설자의 업무를 수행하는 자가 없을 때에는 ‘시장관리자’를 지정할 수 있다(제67조).



## 2. 소상공인법 및 전통시장법의 문제점

### (1) 소상공인법의 문제점

최근 대규모점포 등의 무분별한 골목상권 진출로 많은 소상공인들의 사업장 경영 여건이 악화되고 있으며, 소상공인 중 일부는 부도·파산 등으로 일터를 잃고 생계에 어려움을 겪고 있으므로, 정부에서는 영세 사업장 근로자에 대하여 고용보험료의 일부를 지원하는 두루누리 사회보험 지원사업을 실시하고 있으나, 영세한 소상공인들은 지원의 대상에서 제외되어 고용보험 가입률이 매우 저조한 실정이다.<sup>100)</sup> 특히 영세한 소상공인의 경우 부도·파산으로 인한 실직의 위험이 상존함에도 불구하고 고용보험료 전액을 본인이 부담하도록 되어 있어 고용보험 가입률이 매우 낮아 사회 안전망의 사각지대에 놓여 있는 실정이라는 문제가 지적되고 있다.<sup>101)</sup>

소상공인법은 소상공인 창업 및 경영안정 등의 지원을 위하여 제8조(소상공인 창업 지원), 제9조(소상공인의 경영안정 등 지원), 제10조(소상공인의 구조고도화 지원), 제11조(소상공인의 조직화 및 협업화 지원 등), 제12조(폐업 소상공인에 대한 지원), 제13조(상권정보시스템의 구축 및 운영), 제14조(조세의 감면), 제15조(불공정거래 피해상담센터의 설치·운영), 제16조(소상공인의 협력 및 단체 결성) 등과 같이 많은 제도를 두고 있지만, 고용보험과 관련한 지원제도는 아직까지 마련되지 있지 못하다.

100) 김동완 의원 발의, 『소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안』, 2015.10.8.

101) “소상공인연합회, 고용보험료 지원강화 촉구”, 뉴시스, 2015.10.16.

[http://www.news1.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20151016\\_0010354052&cID=10401&pID=10400](http://www.news1.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20151016_0010354052&cID=10401&pID=10400) (2015년 10월 18일 최종접속)

## (2) 전통시장법의 문제점

전통시장법은 제1조에서 밝히고 있듯이, 전통시장에만 초점을 두고 있는 것이 아니라 상점가도 함께 지원대상으로 하여 전통시장 및 지역상권의 활성화를 목적으로 하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 전통시장법은 『시장 및 상점가의 활성화 촉진』을 위해 5조에서 중소기업청장에게 ‘시장 및 상점가 활성화 기본계획’을 수립·시행하도록 하고 있으며, 제11조에서는 상인회 또는 상점가진흥조합이 ‘상점가 활성화사업’을 추진하는 경우 이를 지원할 수 있는 규정을 마련하고 있다. 또한, 전통시장법은 『상권활성화 사업의 촉진』을 위해, 제19조의2에서 시장·군수·구청장으로 하여금 ‘상권활성화구역을 지정’할 수 있도록 하고 있으며, 제19조의7에서는 정부와 지방자치단체가 상권관리기구 등이 ‘상권활성화사업’을 추진하는 경우 따른 ‘지원’할 수 있다는 규정을 두고 있다.

그렇지만 전통시장법의 보호 또는 지원대상은 전통시장이나 일정규모 이상으로 이미 형성되어 있는 기존의 상점가를 중심으로 하고 있다는 문제가 있다. 대형유통업점의 출현으로 현재 어려움을 겪고 있는 지역상권의 주체는 소상공인이나 골목 또는 노변상점지구의 상인들이 대다수이며,<sup>102)</sup> 전통시장에서 영업을 하거나 일정 규모 이상으로 상권을 형성하고 있는 상인들은 일부에 불과한데, 전통시장법에 이들에 대한 대책은 마련하지 못하고 있다.

### <전통시장법 제2조의 상점가 범위>

#### 전통시장법 제2조

2. “상점가”란 『유통산업발전법』 제2조제7호에 따른 상점가를 말한다.

102) 통계청 자료에 따르면 2015년 4월말 기준으로, 소상공인 사업체 649천개 중 골목·노변상점은 587,000개로 90.4% 차지하고 있으며, 전통시장의 점포 수는 62,139개로 약 9.6%에 불과하다.

**유통산업발전법 제 2 조 제7호**

7. “상점가”란 일정 범위의 가로(街路) 또는 지하도에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 있는 지구를 말한다.

**유통산업발전법 시행령 제 5 조**

**제 5 조(상점가의 범위)** 법 제2조 제7호에서 “일정 범위의 가로(街路) 또는 지하도에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 있는 지구”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지구를 말한다.

1. 2천제곱미터 이내의 가로 또는 지하도에 50개(인구 30만 이하인 시·군·자치구의 경우에는 30개) 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 있는 지구
2. 상품 또는 영업활동의 특성상 전시·판매 등을 위하여 넓은 면적이 필요한 동일 업종의 도매점포 또는 소매점포(이하 이 조에서 “특성업종도소매점포”라 한다)를 포함한 점포가 밀집하여 있다고 특별자치시장·시장·군수·구청장이 인정하는 지구로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 지구가. 가로 또는 지하도의 면적이 특성업종도소매점포의 평균면적에 도매점포 또는 소매점포의 수를 합한 수를 곱한 면적과 용역점포의 면적을 합한 면적 이내일 것나. 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 50개(인구 30만 이하인 시·군·자치구의 경우에는 30개) 이상 밀집하여 있을 것다. 특성업종도소매점포의 수가 나목에 따른 점포 수의 100분의 50 이상일 것

[전문개정 2015.6.30]

한편, 전통시장법은 최근까지 개정을 거듭하여 총 74개의 조문을 마련하고 전통시장 및 상점가 활성화를 위한 많은 장치를 두고 있지만, 그럼에도 불구하고 아직도 미비한 규정이 많다.

대형마트, 대규모점포 등의 골목상권 진출로 전통시장은 경쟁력을 잃고 있으며, 시장의 소상공인들은 생업에 많은 어려움을 겪고 있으며, 전통시장의 경쟁력을 제고하기 위한 방안의 일환으로 정부에서는

시장의 상인조직이 추진하는 ‘시설현대화사업’에 필요한 비용을 지원하고 있으나, 일부 대지 소유자의 반대로 사업이 원활하게 추진되기 어려운 실정이다.<sup>103)</sup> 특히 비 가리개 설치 사업의 경우 비용 지원 신청시 토지나 건축물 소유자의 10분의 9 이상의 동의를 받고 있으나, 실제로 사업의 시행을 위해서는 『건축법』상 대지사용승낙서가 필요하므로 대지 소유자의 일부만 반대하여도 사업 추진이 불가능한 측면이 있는데, 전통시장법에는 이러한 문제를 해결하기 위한 규정이 아직 마련되지 있지 못하다.<sup>104)</sup>

---

103) 조원진, 『전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안』, 2015.9.4.

104) 위의 법안.

## 제 4 장 대·중소유통업 상생협력 관련 해외사례

### 제 1 절 프랑스

#### 1. 개 관

프랑스는 상법전의 영업허가의 방식을 통해 일정한 규모 이상의 대규모유통업점에 대한 출점규제를 가장 먼저 시도한 나라 중의 하나이며, 경기불황의 여파로 출점규제의 강도를 약화시키고 있기는 하지만, 여전히 허가제라는 강력한 규제방식을 유지하고 있다. 그리고, 대규모 유통업점의 출점에 대한 영업허가 이외에도 도시계획법전상의 입지규제도 함께 시행하고 있는데, 이에 따라 프랑스에서는 도시 외곽을 중심으로 대규모유통업점이 자리 잡고 있다.

한편, 프랑스에서는 우리 유통산업발전법상 영업시간규제와 같이 중소기업자를 보호하기 위한 취지의 규제는 별도로 두고 있지 않고, 노동법전에서 노동자 보호를 목적으로 영업시간 규제를 하고 있다.

#### 2. 출점규제

##### (1) 입법연혁

프랑스에서는 상법전(Code de commerce)의 규정을 통해 일정 규모 이상의 대규모유통업점의 경우 일정한 허가요건을 갖추어 출점허가를 받도록 하는 방식으로 출점규제를 하고 있다. 출점규제와 관련하여 아래에서 언급하는 르와이에법, 라파랭법, 경제현대화법 등은 코드(code) 형식으로 되어 있는 프랑스 상법전의 내용 중 유통업점 출점규제와 관련된 규정들을 일부 개정하는 법들이다. 따라서, 상법전의 일부 규정을 개정하기 위해 제정된 이와 같은 법률 규정들과 상충되지 않는 기존 규정에 대해서는 여전히 구법상 규정이 효력을 가지고 있다.

1) 1973년 르와이에법에 따른 상법 개정으로 출점규제의 도입

프랑스에서는 1973년에 상업적 도시계획이라는 특수규제의 방식으로<sup>105)</sup> 일정 면적 이상의 대규모유통업점의 출점에 일정한 제한을 두어 지역상권과 중소기업 보호하기 위해 르와이에(loi Royer)법을 제정하였다.<sup>106)</sup>

르와이에법에 따르면, 인구수 4만명 이하의 지역에서 1000m<sup>2</sup> 이상의 면적을 갖춘 매장의 영업계획에 대하여, 4만명 이상의 지역에서는 1500m<sup>2</sup> 이상의 면적을 갖춘 매장의 영업계획에 대하여 데파르트망 상업설비위원회(Commission départementale d'équipement commerciale)의 허가를 받도록 하였다.<sup>107)</sup>

2) 1996년 라파랭법에 따른 상법 개정으로 출점규제의 강화

르와이에법을 수차례 개정하여 법 집행상의 문제점들을 보완하였음에도 불구하고 대규모유통업점이 급증하자,<sup>108)</sup> 1996년에는 르와이에법

---

105) Jean-Philippe Meng, “Quefles réformes juridiques pour les centres commerciaux? - L'application du droit existant des autorisations d'exploitation commerciale depuis la loi Raffarin”, 『RDI 2007. 466』, 2007., p.1.

106) 프랑스에서는 1960년대부터 인구의 도시집중 등의 영향으로 대형유통소매점이 등장하자 1973년 『상업 및 수공업 정책에 관한 법률』을 제정하였으며 법안 제출자의 이름을 따서 ‘르와이에(loi Royer)법’이라고 명칭하였다. 이 법은 이전의 많은 규제들을 종합한 것으로 대형 유통소매점의 신설규제에 관한 규정 외에도 상업근대화에 대한 지원, 사회보장제도 및 경쟁유지 등 경제제도전반에 관해서도 다루고 있으며 전체 5편 65조로 구성되었다.

르와이에법 제1조는 “상업 및 수공업의 발전이 모든 기업형태의 성장을 가능하도록 하며, 유통의 새로운 형태의 발전이 소규모기업의 도산 및 상업설비의 과잉을 초래하지 않도록 공권력을 배려하지 않으면 안 된다”고 규정하여, 대규모유통업점의 급성장으로부터 소규모기업의 보호를 목적으로 하고 있음을 명백히 하였다. 소상공인진흥원, 『외국의 대형소매점 출점 규제』, 2009., 49면.

107) 김지영, “유통산업 상생발전 관련 프랑스법제 개관”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제4차 전문가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.5.15., 57면.  
또한, 동일건물이 아닌 상업지구나 상가지역이 상기 기준을 이미 초과한 경우에 200m<sup>2</sup> 이상의 점포의 영업계획도 데파르트망 상업설비위원회의 허가를 받도록 하였다. 김지영, 위의 글.

108) 르와이에법이 발효된 1974년에 2,985개이던 대형유통소매점은 1995년 8,838개로

을 개정하기 위해 대규모유통업점의 출점에 대한 허가요건을 강화한 라파랭(Raffarin)법을 제정하였다.<sup>109)</sup>

라파랭법은 르와이에법에 따른 인구규모에 의한 출점 허가대상 면적 기준의 차이를 철폐하고, 모든 지역에서 허가대상 면적기준을 300㎡ 이상으로 단일화하는 방식으로 허가요건을 강화하였다.<sup>110)</sup> 라파랭법에서 데파르트망 상업설비위원회는 300㎡ 이상의 소매점포 이외에도, 30개 이상의 객실을 갖춘 숙박업소, 1500좌석 이상의 영화상영기관의 출점에 대해 영업허가를 발급할 권한이 있었다.<sup>111)</sup>

또한, 라파랭법에서는 매장면적 6,000㎡이상의 소매점 신설 및 확장시 소매점 설립에 따른 영향에 대하여 구체적인 조사보고서를 제출하도록 하고 공청회 개최를 의무화하였다.<sup>112)</sup> 그리고, 데파르트망 상업설비위원회의 구성원으로는, 해당 지역의 자치단체장, 지역간 협력을 위해 설립된 공공기관의 대표, 해당 지역 이외 가장 인구가 많은 인접 지역의 자치단체장으로 구성된 3인과, 해당 지역 상공인협회의 대표 (*président de la chambre de commerce et d'industrie*), 해당 지역의 직능인협회의 대표, 소비자단체의 대표 등 총 6인으로 구성하여 반드시 해당 지역의 중소상인 대표가 참여하도록 구성하였다.

그러나, 라파랭법의 강력한 출점규제를 통해 대규모유통업점의 신규 개점은 억제되었지만 소규모 점포가 규모를 확장할 경우에도 허가를

증가하였다. 소상공인진흥원, 위의 글, 50면.

109) 라파랭법의 원래 목적은 외국에서 들어오는 대형 할인점의 부지설정에 제동을 거는 것이었지만, 결국 허가범위의 폭을 넓히면서 상업지역개발 허가가 되었다. 허가 대상은 매장 설립 또는 확대를 넘어 매장 영업활동 분야의 변경까지 포함하게 되었다. 르와이에법이 목적으로 한 소매상업과 수공업 분야 이외에도 라파랭법에서는 호텔산업과 영화관산업까지 허가대상에 포함시켰다. Jean-Philippe Meng, *op. cit.*, p.2.

110) 1996년에 르와이에법을 개정한 라파랭(Raffarin)법의 정식명칭은 『상업·수공업 발전 및 촉진에 관한 법률』이다. 라파랭법 제29조 제1항은 300㎡ 이상의 판매면적을 갖춘 상점의 출점계획에 대해 데파르트망 상업설비위원회의 허가를 받도록 하여 출점규제를 강화하였다. 김지영, 위의 글, 57면.

111) 김지영, 위의 글, 58면, 각주 68.

112) 소상공인진흥원, 위의 글, 51면.



받아야 하는 부작용도 함께 발생하였다.<sup>113)</sup>

이러한 문제점을 극복하고 프랑스 경제에 대한 강력한 구조적 규제를 완화하여 성장을 촉진하기 위해, 프랑스에서는 낡은 제도를 현대적으로 정비한다는 의미에서 다시 2008년의 경제현대화(loi de modernisation de l'économie de 2008 : LME) 법을 제정함으로써, 라파랭법에서 강화된 대규모유통업점에 관한 규제를 다소 완화하였다.

### 3) 2008년 경제현대화법에 따른 상법개정으로 출점규제의 완화

경제현대화(LME)법은 2008년 1월 발간된 『프랑스 성장촉진을 위한 위원회 보고서(Rapport de la commission pour la libération de la croissance française)』에 의거하여, 일정한 영역에서 고용의 창출을 제한하는 장애를 제거하고 경쟁력을 확보함으로써 성장촉진, 외자유치, 투자확대 등을 촉진시키기 위한 목적으로 제정되었다.<sup>114)</sup>

경제현대화법은 일정면적 이상의 대규모유통업점의 출점과 관련하여, 라파랭법에서 규정하던 허가요건 중 300㎡ 이상 1000㎡이하의 면적을 가진 대형점포의 허가절차를 삭제하여 대규모유통업점의 출점제한을 완화하였다.<sup>115)</sup> 따라서 경제현대화법에 의하면, 현재는 1000㎡이상의 면적을 가진 대형점포의 경우에만 출점허가를 받을 필요가 있다.

또한, 경제현대화법에서는 기존의 데파뜨망 상업설비위원회를 대신하는 데파뜨망 상업정비위원회(Comission départemental d'aménagement commercial:

---

113) 위의 글, 51면.

114) 2009년 1월부터 발효된 경제현대화법의 주요 골자는 주식회사 설립제도(SAS) 간소화, 신탁행위의 개설과 보급, 지불 연장 상한을 60일로 축소, 대규모유통업점의 출점규제 완화 등이다. 소상공인진흥원, 위의 글, 54면.

경제현대화법은 이와 더불어 중소기업의 진흥과 보호도 함께 고려하고 있다. 즉, 경제현대화법은 중소기업인의 기업설립을 장려하고, 중소기업의 공공조달시장 접근을 촉진하며, 시장에 있어서 경쟁을 활성화 하는 등 중소기업의 기업 활동 활성화 및 경쟁위원회의 설치를 주요 내용으로 한다. 김지영, 위의 글, 58면.

115) 김지영, 위의 글, 58면.

CDAC)를 조직하여 지방의원의 수를 증가시키고 위원회의 권한을 추가하였을 뿐만 아니라, 국가차원에서는 기존의 상업설비위원회<sup>116)</sup>를 대신하는 국가 상업정비위원회(Commission nationale d'aménagement commercial: CNA C)<sup>117)</sup>를 창설하였다.<sup>118)</sup>

따라서, 경제현대화법에 따르면, 1000m<sup>2</sup> 이상의 상업매장의 설치, 집합적 상업매장, 이미 1000m<sup>2</sup> 이상의 면적을 가진 매장의 확장, 확장계획에 의하여 1000m<sup>2</sup> 이상의 면적을 가지게 되는 상가지역, 집합적 상업매장이 확장계획에 의하여 1000m<sup>2</sup> 이상의 면적을 확보하게 되는 경우에는 데파르트망 상업정비위원회의 영업허가를 발급받아야 한다.<sup>119)</sup> 그 이외에도 데파르트망 상업정비위원회는, 라파랭법상 데파르트망 상업설비위원회의 기능과 유사하게, 300석 이상의 좌석을 갖춘 영화상영관의 설치, 기존 상영관에 1500석 이상의 좌석을 확장하는 경우에 대해서도 영업허가의 발급 여부를 결정한다.<sup>120)</sup>

그리고, 경제현대화법에서는 데파르트망 상업정비위원회를 구성하는 지방의원의 수를 늘리면서 주민수 2만명 이하의 꼬뮌 내에 300m<sup>2</sup> 이상 1000m<sup>2</sup> 이하의 면적의 대규모 점포의 출점계획에 대하여는 데파르트망 단위의 위원회에서 이를 심의할 수 있는 권한을 부여하였으며, 지

116) 종래의 국가 상업설비위원회(Commission nationale d'équipement commerciale)는 1969년 12월 31일 법률에 의해 창설된 국가 상업설비위원회는 르와이에법에 의해 지속되었다. 1993년까지 동위원회의 의견은 법적 구속력이 없는 권고의 형태였으나, 1993년 1월 29일 법률(Sapin법)에 의해 법적 구속력을 가지게 되었다. 김지영, 위의 글, 58면, 각주 69.

117) 국가 상업정비위원회(CNAC)는 데파르트망 상업정비위원회(CDAC)의 항소를 담당하는 심급기관이다. CDAC의 모든 결정은 CNAC의 판단 대상이 된다. 또한 CNAC의 제소는 행정소송에 앞서 의무적으로 거쳐야 하는 단계이므로 행정심판전치주의 사항에 해당한다. 프레페, 출점대상꼬뮌의 시장, 꼬뮌연합체의 장, 혼합조합의 의장과 소의 이익이 있는 모든 자는 CNAC에 대하여 CDAC 결정을 항소할 수 있고, 이 경우 제소기간은 CDAC의 결정이 있는 날로부터 1개월이다. 김지영, 위의 글, 62-63면.

118) 김지영, 위의 글, 58-59면.

119) 위의 글, 61면.

120) 위의 글, 61-62면.

방의원들에게 기업의 시장지배적 지위 남용이 발생할 경우에 경쟁위원회(Autorité de la concurrence)에 이를 제소할 수 있도록 하는 등 새로운 권한을 추가함으로써 지방의원의 역할을 증진시켰다.<sup>121)</sup>

한편, 현재 대규모유통업점의 출점시 영업허가를 담당하고 있는 데파뜨망 상업정비위원회의 구성은 경제현대화법에 의해 개정된 현행 프랑스 상법전 제L.751-1조<sup>122)</sup>에서 규정하고 있는데, 파리의 데파뜨망 상업정비위원회는 지방의원 및 지역의 각 분야별 대표 등으로 구성된 5인과 소비자보호 및 국토의 개발 및 정비를 위해 위촉된 3인을 합하여 총 8인으로 구성되며, 파리 이외 지역의 데파뜨망 상업정비위원회는 지방의원 및 지역의 각 분야별 대표 등으로 구성된 7인과 소비자 보호를 위해 위촉된 2인, 그리고 국토의 개발 및 정비를 위해 위촉된 2인을 합하여 총 11인으로 구성된다.

## (2) 현행 프랑스 상법전상 출점규제의 내용

현행 프랑스 상법전상 대규모유통업점에 대한 출점규제의 내용은 르와이에법과 라파랭법 및 경제현대화법상 신설되거나 강화 또는 완화되어 유지되고 있는 각종 규제들의 산물이다.

프랑스 상법전(Code de commerce) 제L.752-1조와 제L.752-2조에서는 영업허가의 대상과 영업허가를 면제받을 수 있는 업종을 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

---

121) 위의 글, 58면.

122) 프랑스 상법전 제L.751-1조의 자세한 내용은 김지영, 위의 글, 65-66면 참조.

<프랑스 상법전(Code de commerce) 제L.752-1조와 제L.752-2조 :  
영업허가의 대상과 허가면제 업종>123)

**제L.752-1조**

I. 다음 각 호에 해당하는 계획은 ‘영업허가(autorisation d'exploitation commerciale)’의 대상이 된다.

- 1° 신축 혹은 기존 건물의 리모델링을 통해 1000제곱미터 이상의 면적을 가진 매장의 개설
- 2° 기존의 1000제곱미터 이상의 면적을 가진 매장의 확장 혹은 확장계획을 통해 1000제곱미터 이상 면적을 확보하게 되는 경우. 동법전 제L.310-2조의 제한을 벗어나지 않는 범위 내에서 개방된 공간이든 폐쇄된 공간이든, 고정식이든 가건물 이든 여부를 불문하고 추가사용 공간의 확장은 모두 매장의 확장으로 간주.
- 3° 2000제곱미터 이상의 매장 면적을 가진 상업활동구역의 변경. 이 경우 새로운 영업점의 활동이 식품업을 주로 하는 경우에는 기준이 1000제곱미터가 됨.
- 4° 상가지역이 동법전 제L. 752-3조의 요건을 충족하고 동일 지역 내에 상가의 총면적이 1000제곱미터 이상인 경우 점포의 입점
- 5° 기존의 1000제곱미터 이상의 면적을 가진 상가지역의 확장 혹은 건축계획을 통해 1000제곱미터 이상으로 확장될 경우
- 6° 3년간 영업을 하지 않은 1000제곱미터 이상의 면적을 가진 소매매장의 재개업. 3년간의 기간 산정에 있어서 사업자의 회생절차 기간인 경우에는 소유자가 당해 토지의 처분권을 회복할 때까지만 산정함.

종묘업자와 원예업자의 경우에는 1°와 관련된 소매매장 면적 산정에 있어서 시행령으로 그 사항을 따로 정한다.

II. 도시계획법전(Code de l'urbanisme) 제1편 제2장 제2절에 규정된 계획(schéma)은 상업지구를 확정할 수 있다.

123) 프랑스 상법전 제L.752-1조와 제L.752-2조의 내용은 김지영, 위의 글, 48면에서 재인용.

이 경우 상업지구는 국토정비, 환경보호 혹은 지구 내 특정 토지의 도시계획상의 고려를 고려하여 확정한다. 상업지구의 경계확정은 기존의 상업수요의 분석을 통해서 이루어지는 것이지 신규 상업계획의 수요영향 평가를 토대로 정해지는 것은 아니다.

(이하 생략)

#### 제L.752-2조

- I. 새로운 매장면적을 추가함이 없이 인접 매장의 판매면적의 결합이 2500제곱미터를 초과하지 않거나, 식품업을 주로 하는 경우에는 1000제곱미터 이하인 경우에는 새로운 영업허가를 발급받지 않는다.
- II. 약국, 자동차 및 이륜차 판매업의 경우에는 동법전 제L.752-1조의 규정에 따라 영업허가를 발급받지 않아도 된다.
- III. 공용자산에 부속되어 있으며, 개설이 꼬뮈네 의회에서 결정된 경우의 시장, 공항 주변에 위치하고 여행자에게만 접근이 허용된 매장 및 면적이 최대 2500제곱미터를 초과하지 않는 경우에 도심 내의 철도 역사 건물에 부속된 공용시설의 경우에는 영업허가의 발급을 받지 않아도 된다.

특히, 1000m<sup>2</sup> 이상의 매장을 가진 대규모유통업점이 출점하기 위해 영업허가 신청을 하는 경우, 데파뜨망 상업정비위원회는 프랑스 상법전 제L.752-6조<sup>124)</sup>에 따라 국토정비, 지속가능한 발전, 소비자보호의 측면을 고려하여야 하며, 영업계획의 사회적 기여도를 고려할 수 있다.<sup>125)</sup>

구체적으로, 데파뜨망 상업정비위원회는 ① ‘국토정비’와 관련하여 a) 영업계획의 입지 선정과 지방여건 및 영업계획의 부합 여부, b) 주차 등과 관련한 공간의 합리적인 활용, c) 지방, 농어촌의 삶의 질 향상 효과, d) 교통량, 대중교통접근성, 이산화탄소배출을 고려하여 가장 경제적인 이동수단을 고려한 영업계획의 효과를 고려하여야 한다.<sup>126)</sup>

124) 프랑스 상법전 제L.752-6조의 자세한 내용은 김지영, 위의 글, 67-68면 참조.

125) 위의 글, 67면.

126) 프랑스 상법전 제L.752-6조 제1항 제1호.

또한, ② ‘지속가능한 발전’과 관련하여서는 a) 에너지 효율, 재생에너지 적극적 사용 및 환경을 고려한 소재 및 방법의 사용, 하천의 물 관리, 지표의 방수처리, 환경보존 등과 같은 환경상 고려를 영업계획이 준수했는지 여부, b) 영업계획의 경관 및 미관상 합치 여부, 특히 지역 생산품 관련사업의 개성적 소재 사용, c) 영업계획을 통해 인근 자연환경에 영향을 미칠 수 있는 모든 종류의 공해를 고려하여야 한다.<sup>127)</sup>

그리고, ③ ‘소비자보호’와 관련하여서는 a) 주거지로부터 생산물의 접근성, b) 기존 상업시설의 현대화 및 지방 중심지역의 보전을 고려한 상업조직의 활성화에 영업계획의 기여도, c) 혁신적인 개념의 발전 및 지역 생산품 관련 산업의 발전을 통해 영업계획이 공급의 다양성을 추구하고 있는지 여부, d) 영업계획부지가 노출될 수 있는 자연적, 광업적 기타 위험 및 소비자의 안전을 보장할 수 있는 조치 포함 여부를 고려하여야 한다.<sup>128)</sup>

이와 같은 프랑스 상법전 제L.752-6조의 규정을 구체화하고 있는 동법 R752-6 규정에 따르면, 영업허가를 받기를 원하는 대규모유통업점은 영업허가 신청서와 함께 다음의 항목이 기재된 관련서류를 제출하여야 한다.

<프랑스 상법전 시행령 R752-6 : 영업허가 신청서의 기재 항목>

**제R752-6조**

2015년2월12일 제2015-165-1조 법령에 의해 변경 됨

영업허가 신청시 다음과 같은 정보들이 속해 있는 관련서류를 함께 첨부해야 한다.

127) 프랑스 상법전 제L.752-6조 제1항 제2호.

128) 프랑스 상법전 제L.752-6조 제1항 제3호.

**1° 영업계획에 관한 정보**

- a) 소매상점 설립 영업계획인 경우: 상점 면적과 산업 분야
- b) 쇼핑센터 설립 영업계획인 경우:
  - 쇼핑센터 전체 면적
  - 면적 300 제곱미터 이상의 모든 매장들의 면적과 산업 분야
  - 300 제곱미터 이하의 모든 매장 수 추정과 총 면적
- c) 차에 탄 채로 이용할 수 있는 식당 혹은 편의 시설, 일명 드라이브 (drive) 또는 드라이브 스루(drive-through) 장기 지점 설립 또는 확장 영업계획인 경우
  - 드라이브 스루 지점 상세 설명
  - 전용 주차 용량과 보급 전용로 수
  - 화물 수거를 위한 건설된 또는 건설 되어 있지 않은 건폐 면적
- d) 하나 또는 여러 개의 소매상점 확대 영업계획인 경우:
  - 확대 계획인 매장(들)의 산업 분야와 프랑스 경제 활동 기준 분류법 (NAF)의 해당 계급
  - 매장 현재 면적
  - 신청한 확대 면적 규모
  - 확대 후 최종 매장 면적
- e) 산업 분야 변경 영업계획인 경우:
  - 변경 전 매장 면적과 산업 분야 명칭
  - 변경 후 예상 매장 면적과 산업 분야 명칭
- f) 대규모 변경 영업계획인 경우: 허가 받은 영업계획, 예상 변경과 변경 후 영업계획의 상세 설명
- g) 기타 정보:
  - 현존의 쇼핑센터 속 영업계획인 경우: 쇼핑센터 속 면적 300 제곱미터 이상 모든 매장들이 담긴 목록과 임의 매장 명칭 추가
  - 주차장이 속해있는 영업계획인 경우: 총 주차 용량, 장애인용 주차 용량, 존재 시 전기 차량 또는 충전식 하이브리드 차량 주차 용량, 친환경 주차 용량과 카셰어링 또는 카풀 주차 용량
  - 야외 인공 녹지
  - 법의 적용 영역의 속해 있지 않은 부속 활동



**2° 상가와 영업계획의 주변환경에 관한 정보**

a) 상가 경계선이 속해 있는 지도 또는 도면과 다음 정보와 함께 첨부되어야 한다:

- 상가 경계선을 증명하는 자료
- 경계 내 각 도시 또는 도시 일부의 인구수, 경계 내 총 인구수와 명령 공증된 가장 최근 인구 조사와 10년전 인구 조사 사이의 변화
- 현재와 추후의 교통 수단 상세 설명 (도로, 대중 교통, 자전거, 통로)와 상가 인구 밀집 지역, 주요 상업 지점과 상가 지점들과 영업계획 사이 차량 소요 시간
- 상가 내 관광객 방문시, 구매 내역 제출

b) 건축물 반경 1km 주변 지도 또는 도면과 다음과 같은 정보들이 속해 있는 상세 설명:

- 상업 활동지(상업 지점과 상점가, 도매시장과 시장)의 위치
- 그 외 활동지(농업, 산업, 제3차 산업)의 위치
- 공공 설비 위치
- 주거 지역 위치(집단, 개인 혹은 사회 보조 주택 표시)
- 현재와 추후의 교통수단에 관한 상세설명(도로, 대중교통, 자전거, 통로)

해당되는 경우, 다음과 같은 내용을 표시할 것: 도시계획 운영, 주택 프로그램, 도시정책의 우선순위 지역과 도시 비과세 지역, 알려진 활용 가능한 토지

c) 주요 상업 지점과 상가 지점들과 영업계획 사이 차량 소요 시간을 지도 작성의 문서로 간략한 상세 설명과 위치 설명

**3° 영업계획에 관한 지도들 또는 도면들**

a) 소매상점들의 면적, 쇼핑센터들 또는 드라이브 스루 시설들을 나타내는 조감도

b) 해당 토지 구획(들)에 관한 영업계획 구성을 나타내는 지도: 건물들의 위치와 면적, 주차, 배달 차량 전용 주차, 고객 차량 전용 주차, 제품 보관 전용 주차를 위한 구역, 그리고 녹지대 위치 표시

- c) 영업계획 건축물까지 교통 수단 (대중 교통, 통로, 자전거)을 지도 또는 도면을 통해 표시
- d) 영업계획 건축물까지 도로 개발 계획과 추후 개발 예정인 계획을 지도 또는 도면을 통해 표시
- e) 영업계획이 상업 지역 부근 또는 내인 경우: 해당 지역 지도 또는 도면

#### 4° 국토 개발에 관한 영업계획의 효과

관련서류는 국토개발에 관한 영업계획의 효과를 설명하여야 하며, 다음과 같은 정보들을 포함하여야 한다.

- a) 이미 존재 하는 주요 분야 향상에 도움
- b) 건물과 주차지역 밀도의 목적을 고려
- c) 영업계획 주요 교통 노선의 하루 평균 차량수 측정, 이미 존재 하는 교통 시설의 남은 용량
- d) 영업계획에 속해 있는 배달 차량의 하루 평균 차량수 측정, 상기 차량들의 영업계획 접근 방법 상세 설명
- e) 대중교통 전거장과 영업계획 사이 거리 표시, 상기 전거장들을 통과 하는 대중교통 운행시간과 빈도
- f) 모든 교통수단을 포함한, 고객 카테고리별 상가내 예상 이동 분석
- g) 영업계획 내 신규 교통 시설 건설 예정 인 경우: 자금 조달과 영업 계획 오픈 날짜에 실질적인 건설을 보장하는 서류

#### 5° 지속가능한 성장에 관한 영업계획의 효과

관련서류는 지속가능한 성장에 관한 영업계획 효과를 설명하여야 하며, 다음과 같은 정보들을 포함하여야 한다.

- a) 규칙에 대한 의무 외의 건축물 에너지 절약에 관한 계량
- b) 해당되는 경우, 영업계획에 속해 있는 재생가능 에너지에 관한 상세 설명과 건축물 에너지 성능에 도움되는 점에 관한 상세설명
- c) 해당되는 경우, 생활 되는 동안 환경적, 위생적인 면이 보증된 시설 장비와 제품들, 영업계획에 사용된 장식을 담긴 목록과 설명
- d) 바닥 불침투성을 제한하는 대책 상세설명

- e) 활력에 관한 오염을 방지하기 위한 대책 상세 설명 (특히 지표수와 쓰레기 처리에 관해서)
- f) 영업계획으로 의한 시각, 야광, 후각, 청각 공해와 관련한 상세설명과 제한대책에 대한 상세설명
- g) 해당되는 경우, 영업계획 효과에 대한 연구가 미비하다면, 영업계획 지역 내 동식물보호 지역에 관한 상세설명과 계획된 보상정책에 관한 설명

#### 6° 소비자 보호에 관한 영업계획의 효과

관련서류는 소비자보호에 관한 영업계획의 효과를 설명하여야 하며, 다음과 같은 정보들을 포함해야 한다.

- a) 상가내 주요 거주지역과 영업계획 사이 거리
- b) 해당되는 경우, 시간이 절약되고, 실용적인, 소비방식들의 발전에 따른 소비편리의 향상
- c) 해당되는 경우, 지역생산 향상에 도움되는 대책에 관한 상세설명
- d) 자연, 과학기술 혹은 광산재해의 측정, 그리고 해당되는 경우, 소비자 안전에 대한 대책의 상세설명

#### 7° 사회문제에 관한 영업계획의 효과

관련서류는 사회문제에 관해 영업계획이 기여하는 다음과 같은 모든 요소들을 포함시킬 수 있다.

- a) 시내상점 및 지역단체협회와의 파트너쉽
- b) 고용에 관한 지역 공공시설과의 합의

요약하자면, 1000m<sup>2</sup> 이상의 매장면적을 가진 대규모유통업점이 출점하기 위해 데파뜨망 상업정비위원회로부터 영업허가를 받기 위해서는, i) 영업계획에 관한 정보, ii) 상가와 영업계획의 주변환경에 관한 정보, iii) 영업계획에 관한 지도들 또는 도면들, iv) 국토 개발에 관한 영업계획의 효과, v) 지속가능한 성장에 관한 영업계획의 효과, vi) 소비자 보호에 관한 영업계획의 효과, vii) 사회문제에 관한 영업계획 효과와 관련된 내용이 담긴 서류들을 영업허가 신청시 함께 제출하여야 한다.

이중 영업계획이 미치는 효과와 관련한 ‘국토개발에 관한 영업계획의 효과’와 ‘지속가능한 성장에 관한 영업계획의 효과’ 및 ‘소비자 보호에 관한 영업계획의 효과’는 영업허가 신청시 반드시 제출해야 하는 의무사항이지만, 마지막 항목의 ‘사회문제에 관한 영업계획의 효과’는 a) 시내상점 및 지역단체협회와의 파트너십, b) 고용에 관한 지역 공공시설과의 합의에 관한 것으로, 반드시 제출해야 하는 의무사항은 아니고 이러한 효과가 있는 경우 관련서류에 포함시켜 제출할 수 있다.

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 라파랭법에서는 매장면적 6,000m<sup>2</sup>이상의 점포 신설 또는 확장시에 소매점 설립에 따른 상권영향에 관한 구체적인 조사보고서를 제출하도록 의무화하고 또한 공청회 개최의무도 부과한 바 있는데, 이러한 규정은 경제현대화법에 의해 개정된 현행 프랑스 상법전에는 남아 있지 않다.

### 3. 입지규제

프랑스에서는 일정 규모 이상의 대규모유통업점의 출점에 대하여 영업허가를 실시하는 이외에 도시계획법전(Code de l'urbanisme)에 따른 입지규제도 함께 실시하고 있다.

프랑스의 도시계획법제는 도시계획법전 제L.113-1조 이하에서 규정하고 있는 『국토의 정비 및 지속가능한 개발 지침(Directive territoriale d'aménagement et de développement durables)』이 기본계획으로서 작용하고 있으며, 광역도시계획(Schémas de cohérence territoriale: SCOT)과 지역도시계획(Plan local d'urbanisme: PLU)으로 구성되고, 이 중에서 구체적인 행위제한은 지역도시계획에 의해 규율된다. 또한 제L.123-1-3조에서는 『정비 및 지속가능한 개발 계획(projet d'aménagement et de développement durables)』을 규정하고 있는데, 동조의 규정에 따라 지역

의 정비, 시설, 도시계획, 경관, 자연환경·농업·산림 공간의 보호 또는 생태계의 지속성을 보전하기 위한 일반적인 정책방향을 정할 수 있게 된다.

특히 도시계획법전 제L.123-1-4조에서는 개발계획의 방향과 관련하여, 『정비 및 지속가능한 개발 계획』에 규정된 정책을 준수하는 범위 내에서, 정비, 주거, 대중교통, 이동수단에 관한 정책을 포함하도록 규정하고 있다.

<도시계획법전 제L.123-1-4조 : 정비 및 프로그램의 방향>

**제L.123-1-4조**

정비 및 지속가능한 개발 계획에 규정된 정책을 준수하는 범위 내에서, 정비 및 프로그램의 방향은 정비, 주거, 대중교통, 이동수단에 관한 규정을 포함한다.

1° (지역)정비와 관련하여, 정책은 환경을 이용하기 위하여 필요한 구체적인 행위 및 활동을 정하고, 특히, 도시의 재생 및 꼬민(코민)의 개발을 보장하며, 건강에 유해함을 방지하기 위하여 생태계의 지속성, 경관, 도심의 경계 및 유산에 관한 구체적인 활동을 규정한다. 동 계획은 도시정비, 건설 혹은 주거정비를 실행하는 경우에, 각 사업의 일정부분을 영업활동에 기여하도록 예정함으로써 기능적 혼합을 조성한다.

동 계획은 도시화예정지역의 개발 및 시설 설치의 개시에 대한 예정표를 포함할 수 있다.

동 계획은 구역 혹은 개발지역의 이용, 주거정비, 재건축 혹은 정비에 관한 사항을 포함할 수 있다.

동 계획은 정비사업에 관한 계획의 추진일정 및 공공도로 및 공공용지에 대한 원칙을 정할 수 있다.

동 계획은 동법전 제L.123-1-13조 상의 교통접근성에 근거하여 교통수단 접근 가능성의 질에 따라 계획의 경계를 확정할 수 있다.

2° 주거와 관련하여, 지역도시계획이 주거에 관한 지역프로그램을 대신하고 있는 경우에, 동계획의 정책은 건축 및 주거 법전(code de la construction et de l'habitation) 제L.302-1조에 열거된 목표를 추구하기 위하여 구체적인 조치 및 활동을 정한다.

3° 교통 및 이동수단과 관련하여, 정비 및 지속가능한 개발 계획이 도시 이동계획을 대신하고 있는 경우에, 동 계획은 교통법전 제L.1214-1조 및 제L.1214-2조에 규정된 원칙과 목적을 추구하기 위하여 정비의 구체적인 행위 및 활동을 규정한다.

광역도시계획이 수립되어 있지 않은 경우에, 꼬뮌연합 공공단체에 의해 수립된 지역도시계획상의 정비 및 계획의 방향은 동법전 제L.122-1-9조의 규정들을 포함한다.

프랑스 도시계획법전에 따른 입지규제에서 가장 중요한 요소는 지역 경제규모와 인구변화에 대한 예측을 바탕으로 대규모유통업점을 설립할 예정인 지역의 지속적인 개발과 지역의 특성과 조화를 이룰 수 있도록 점포설립에 대한 영업계획이 구성되어야 하는 것이다.<sup>129)</sup> 따라서, 영업을 시작하려는 대규모유통업점은 농업지역, 공간구성, 환경, 거주민의 사회적·상업적·교통적 시설 등에 대한 미치는 파급효과와 기타 사항을 제출해야 한다.<sup>130)</sup>

한편, 출점규제와 관련하여 위에서 살펴본 데파르트망 상업정비위원회 역시 상법전에 따른 대규모유통업점의 출점규제시 도시계획법전상 입지규제와 관련된 사항을 함께 고려하고 있다. 이러한 취지를 규정하고 있는 프랑스 상법전 제L.752-6조에 따르면, 데파르트망 상업정비위원회가 제L.752-6조상의 영업허가를 할 때 이러한 영업허가는 국토의 일관성에 관한 계획과 부합하여야 하며, 경우에 따라서는 도시계획법전 제L.123-1-4조 후문에 규정에 따라 꼬뮌간 도시계획의 방향 및 프로그램

129) 소상공인진흥원, 위의 글, 55면.

130) 위의 글.

램과 부합하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>131)</sup> 특히, 데파르트망 상업정비 위원회는 영업허가 발급시 이미 살펴본 바와 같이 ‘국토정비’와 관련하여 a) 영업계획의 입지 선정과 지방여건 및 영업계획의 부합 여부, b) 주차등과 관련한 공간의 합리적인 활용, c) 지방, 농어촌의 삶의 질 향상 효과, d) 교통량, 대중교통접근성, 이산화탄소배출을 고려하여 가장 경제적인 이동수단을 고려한 영업계획의 효과를 고려하고 있는데,<sup>132)</sup> 이는 도시계획법전상 입지규제의 고려요소에도 부합하는 것이다.

#### 4. 영업시간규제

프랑스에서 영업시간 규제는 노동법전(Code du travail)에 기초하여 이루어지는데, 이는 기본적으로 지역상권을 보호하기 위해서 대규모 유통업점의 영업시간을 규제하기 위한 것이 아니라 근로자의 권익을 보호하기 위한 취지에서 규정된 것이다.

프랑스에서는 노동법전 제L.213-7조에 따라 22시 이후에는 야간근무로 간주하기 때문에 기업주들이 영업연장을 현실적으로 실시하지 않고 있다.<sup>133)</sup> 또한, 프랑스 노동법전 제L.3132-3조에서는 “근로자의 이익을 위하여 일주일 단위의 휴일은 일요일이다”라고 규정하고 있으며, 일요일 휴무의 강제규정이 적용되지 않는 영역은 빵집과 목공 관련 영업점만 예외로 규정되어 있는데, 그밖에 다른 분야에서는 영업매장은 시장의 결정에 의해서 식료품 매장을 제외하고 공휴일과 세일기간 중에 일 년에 5번에 한해 일요일에 영업을 할 수 있다.<sup>134)</sup>

이와 같이 프랑스 노동법전에서는 일요일 영업을 예외적인 경우로 간주하고 있으므로 종래에 일요일 영업을 하고자 할 경우에는 노동검

131) 프랑스 상법전 제L.752-6조 제1항 본문.

132) 프랑스 상법전 제L.752-6조 제1항 제1호.

133) 소상공인진흥원, 위의 글, 55면.

134) 김지영, 위의 글, 71면.



사관의 허가를 받아야 했지만, 2009년 7월 15일 프랑스 하원은 1906년 이래 고수해온 일요일 영업금지전통을 깨고 『일요일 영업금지 완화법』, 일명 ‘마이에법(loi de Richard Mallié)’을 통과시켰다.<sup>135)</sup> 이러한 마이에법에 따르면, 지정된 관광지구 등에서는 예외적으로 일요일에 영업을 할 수 있지만, 반드시 대체휴일을 지정해야만 하며, 일요일에 근무하는 경우 근로자는 평일 임금의 2배를 급여로 받으며, 대체휴일을 보장 받을 수 있다.<sup>136)</sup>

그러나 이와 같은 마이에법의 내용은 일요일 영업시 근로자의 이익을 과도하게 보장하는 측면이 있고, 영업을 제한하는 측면이 있다고 보아, 2015년에는 경제부 장관인 Macron이 『경제기회의 성장, 활성화 및 평등에 관한 법률(안)』을 제안하였는데, 동법안의 입법취지는 일요일 근로 등과 관련한 규제를 더욱 완화하여 프랑스 경제를 활성화 하는 것에 있다.<sup>137)</sup> 이 법안에 따르면, 일요일 근무에 따른 보수의 지급을 일률적으로 2배로 지급할 것이 아니라 근로계약을 통해 자유롭게 정할 수 있도록 하며, 특정 지역 예를 들어, 기차역이나 관광객이 많이 다니는 샹젤리제 거리 등에서 일요일 영업을 허용하고, 야간에도 영업을 할 수 있도록 하고 있다.<sup>138)</sup>

## 제 2 절 독 일

### 1. 개 관

독일에서 대규모유통업점은 ‘대형 소매점(Großflächigen Einzelhandelsbetriebe)’으로 불리고 있으며, 이에 대해서는 건축법 및 건축이용령상

135) 소상공인진흥원, 위의 글, 56면.

136) 김지영, 위의 글, 71면.

137) 위의 글, 71-72면.

138) 위의 글, 72면.

도시계획에 근거한 일반 대규모건축물에 대한 입지규제가 중심이 되고 있다. 그리고, 대형 소매점의 출점이 기존의 소규모 소매영업점에 대해 부정적인 영향을 주는 경우 각 주별로 소매업조례에 근거해 출점규제를 하는 경우가 있다. 또한, 영업시간 규제에 경우 영업시간종료법에 의해 종교생활보장과 노동자 보호의 차원에서 이루어지고 있다.

한편, 대규모유통업점의 불공정거래행위에 대해서는 경쟁제한방지법(GWB)과 부정경쟁방지법(UWG)에 의해 규제하고 있다.

## 2. 입지규제와 출점규제

### (1) 건축법 및 건축이용령에 따른 입지규제

독일에서는 대형 소매점을 포함한 대형건축물 일반에 대해서 입지규제를 하고 있는데, 그 근거법은 건축법(Baugesetzbuch; BauGB)과 건축이용령(Baunutzungsverordnung; BauNVO)이다.

<독일 건축법 제9조a와 제34조 : 건축이용령 제11조의 근거규정>

#### §9a 시행령에 대한 위임

환경, 자연보호, 건설, 원자력과 관련된 연방청은 연방의회의 동의를 얻어 이하의 내용에 관해 시행령을 만들어 공지할 수 있다.

1. 이하의 내용에 관한 건설계획안의 공지와 확정
  - a) 건설 이용의 종류
  - b) 건설 이용의 규모와 타산성
  - c) 증축 가능한 부동산과 불가능한 부동산
2. 건설지구에서 허용된 건축물과 그 이외의 건축물
3. 각종 건설지구에 대한, 또는 건설지구내 건설이 허용된 각종 건축물과 기타 건축물에 대한 제9조 제3항에 따른 허가의 확정

**§34 건설지역과의 조화를 고려한 건축계획 허가**

- (1) 어떠한 계획은, 그 계획과 관련된 건설지구에서, 건설방법과 과다건설 지역이 건설 이용의 종류와 수단에 따라 인근지역의 특성을 고려하고 발전을 보장하는 경우에, 허용된다. 건전한 주거 관련 요청과 일자리 관련 요청을 보장해야 하며, 지역 환경에 해를 끼치지 않아야 한다.
- (2) 제9a조에 근거한 시행령에 의해 주변 지역의 특성에 맞게 조성된 건설 지구는 당해 시행령에 따라 허용되는지 여부에 의해 적법성이 판단되며, 시행령에 따라 예외적으로 허용된 계획에는 제31조 제1항이 적용되고, 기타의 경우에는 제31조 제2항이 적용된다.
- (3) 제1항과 제2항에 따른 계획들은 당해 지자체 또는 다른 지자체의 핵심 보호지구에 어떠한 해도 끼치지 않아야 한다.

구체적으로 대형 소매점의 입지에 관해서는 건축법(BauGB) 제34조 제2항 및 이에 따른 건축이용령(BauNVO) 제11조 3항에서 규정하고 있다. 건축이용령 제11조 제2항에 따르면, 그 외 특별지구(기타 특별지구)에서는 그 목적과 이용형태를 표시하고 확정해야만 한다. 요양지역 및 관광숙박지와 같은 관광업, 상점가, 대형 유통점 지구, 전시장을 위한 지역, 교육지구, 의료지구, 공항지구, 풍력과 태양열 등을 이용한 신재생에너지 생산과 연구를 위한 지역 등을 특별지구(Sonstige Sondergebiete)로 지정한다. 또한, 건축이용령 제11조 제3항에서는 매장 면적 1,200m<sup>2</sup> 이상의 대형 소매점의 경우 당연히 환경에 해로운 영향을 미치고 기반구조의 환경에 영향을 미친다고 보아 이러한 특별지구 내에서만 출점할 수 있도록 규제하고 있다.

<독일 건축이용령 제11조 : 특별지구의 지정대상>

**§11 특별지구**

- (1) 제2조부터 제10조까지의 규정에 따른 건설지구와 본질적으로 구별되는 지역들을 기타 특별지구로 정한다.

(2) 기타 특별지구에서는 그 목적과 이용형태를 표시하고 확정해야만 한다. 특히 요양지역 및 관광숙박지와 같은 관광업, 상점가, 대형 유통점 지구, 전시장을 위한 지역, 교육지구, 의료지구, 공항지구, 풍력과 태양열 등을 이용한 신재생에너지 생산과 연구를 위한 지역은 기타 특별지구로 고려된다.

(3) 1. 대형 상점센터

2. 소매점의 종류와 위치 또는 범위가 공간령(Raumordnung)과 주 계획(Landesplanung)의 목적달성에 본질적으로 영향을 미치는 대형 소매점

3. 최종소비자를 기준으로 위의 대형소매점과 유사한 영향을 끼치는 기타의 대형소매점

이와 같은 대형 소매점들은 중심지구 이외의 지역에 미리 정해 놓은 특별지구에서만 입점이 허용된다. 위의 제1호, 제2호, 제3호에서 말하는 영향이란, 연방 임깃시온법(Bundes-Immissionsschutzgesetzes) 제3조에서 의미하는 특히 환경에 대한 해로운 영향과 다음과 같은 기반구조의 환경에 대한 영향을 의미한다: 교통에 미치는 영향, 위 각호의 상권지역 내 주민공급에 미치는 영향, 해당 지자체 또는 다른 지자체의 중심지역의 발전에 미치는 영향, 지역경관과 자연경관에 미치는 영향. 이와 같은 영향은 제2호 및 제3호에 규정된 지역에서 매장면적이 1200㎡ 이상인 경우에 존재한다. 매장면적이 1200㎡보다 작지만 영향을 미치는 경우 또는 1200㎡보다 더 크지만 영향을 미치지 않는 경우에는 이러한 간주규정이 적용되지 않는다. 이와 같은 영향은 특히 해당 지자체 및 관련 지구의 범주와 규모, 주민에 대한 소비자 관련 공급의 보호, 그리고 거래하는 상품의 범위를 고려하여 판단한다.

그러나 건축이용령 제11조 제3항에서는, 매장면적이 1200㎡보다 작지만 영향을 미치는 경우 또는 1200㎡보다 더 크지만 영향을 미치지 않는 경우에는 별도의 판단을 하도록 규정하고 있다. 이에 따라, 2005년 11월 24일 연방행정법원의 판결<sup>139)</sup>에서는 800㎡ 이상의 매장면적을

139) BVerwG, Urteil vom 24. November 2005 - 4C 10/04.

보유한 경우에도 상황에 따라서는 이에 대한 입지규제가 가능할 수 있다고 판시한 바 있다.

다만, 다음과 같은 경우에는 예외적으로 대규모 소매점포의 상권영향력이 없는 것으로 판단한다.<sup>140)</sup> 음식 관련 판매장의 면적이 전체 매장의 90%를 차지하는 경우, 당해 유통업점의 출점을 통해 형성된 긍정적인 소비 확장의 효과가 인정되는 경우, 그외 전형적인 경우가 아닌 것으로 판단될 수 있는 특별한 사안으로 도시계획상 포함된 상황인 경우(예를 들어 정원 인테리어 용품 등과 같이 당해 지역사회에 당해 시점에 부족한 특정 품목만을 취급하는 경우), 수공업 서비스와 결합된 상품들을 취급하는 경우, 건축자재 영업과 같이 상업적인 사용과 결합된 상품을 취급하는 경우 등. 통상적인 상황에 해당하지 않는 경우 구체적인 검토가 선행되어야 하며, 비전형적인 사안들은 법령들에 의해서 명확하게 판단되어 질 수 없으므로 주변 이해관계, 교통 영향 그리고 환경 문제들에 관한 영향 평가를 근거로 다시 판단되어야 한다.

한편, 독일 건축법과 건축이용령 규정 및 관련 판례에 따라 형성된 위와 같은 기준들은 독일의 각 주의 규제에도 영향을 미치고 있다. 독일의 각 주는 국토발전계획의 범위에서 각각 독자적으로 규제범위를 정하고 있으므로 규제상한면적은 주(州)에 따라 다르지만, 소매업의 경우는 건설면적 1,200m<sup>2</sup>, 매장면적 800m<sup>2</sup>를 초과하면 일반적으로 대형 소매점으로 간주하며, 신설, 확장, 사업분야 변경은 지역계획에 의해 규제된다.<sup>141)</sup>

이에 더하여 각 주의 도시건설 발전계획(stadtbauliche Entwicklung)에는 주민들의 의견이 반영되어야 하므로, 이 역시 입지규제와 관련하

---

140) 이러한 기준들은 생필품에 관한 구조조정 프로젝트 그룹(Arbeitsgruppe Strukturwandel in Lebensmitteleinzelhandel)의 보고서와 2002년 4월 개정된 독일 건축이용령(Baunutzungsverordnung) 제11조 제3항에 근거하여 제시된 예시적 기준들임.

141) Bayern, 『Landesentwicklungsprogramm』, Deutschland, 2013., S. 58.

여 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 도시계획에서는 당해 대형 소매점과 이해관계를 가지는 주민들의 동의절차를 권유하고 있다.<sup>142)</sup>

특히 독일의 각 주는 『소매업점 대규모 프로젝트(Einzelhandels-großprojekte)』를 통해 대형 소매점의 출점을 주 개발 프로그램의 주요 테마로서 다루고 있으며 이를 허용하기 위한 구체적인 내용을 공지하고 있다. 이에 따라 1200m<sup>2</sup> 이상의 규모의 대형 소매점의 경우 시내 중심지와 같은 특정 지역에서의 출점을 위해서는 당해 지역민의 요구를 충족시켜줄 서비스와 상품을 전제로 특히 지역주민의 동의절차를 필요로 한다. 예를 들어, Bayern주의 『주 발전 프로그램(Landesentwicklungs-programm)』에서는 지역주민의 의견이 가장 중요한 요건이므로 지역민의 이해관계를 함께 증진시킬 수 있는 방식의 개발 방식이 권유되어진다고 명시적으로 규정하고 있다.<sup>143)</sup>

해당 지역에 여러 대형 소매점 계획이 마련된 경우에는 이에 관한 주 차원의 종합적인 평가가 필요하다.<sup>144)</sup> 이를 위해 주 계획(Landesplanung)에 따라 구체적인 평가기준이 제시되는데, 예를 들어 각 유통점의 판매 품목과 면적을 개별적으로 파악하여 검토한 뒤 종합하여 영향력을 평가하는 방식을 취하고 있다. 그 구체적인 평가는 각 주의 건설감독청(Bauaufsichtsbehörde)에서 담당하며 그에 대한 검증은 그 상급관청인 주 계획청(Höhere Landesplanungsbehörde)에서 담당한다.

## (2) 각 주의 소매업조례에 따른 출점규제

독일의 각 주에서는 대형 소매점의 출점이 기존 상권에 심각한 피해를 미칠 것으로 예상될 경우 이에 대한 제한조치로서 출점규제를

142) BVERWG-Urteil, BVerwG 4 C 5.01 vom 01.08.2002 ; VG-DARMSTADT - Urteil, 2 E 705/05 vom 08.11.2006.

143) Landesentwicklungsprogramm Bayern(LEP) vom 01.09.2013., S. 58.

144) Bayern, 『Handlungsanleitung zur landesplanerischen Überprüfung von Einzelhandels-großprojekten』, Deutschland, 2013., S. 23.

하고 있다. 각 주의 개별 지자체들은 관련 법령들을 모아 소매업점의 인가 및 영업과 관련하여 『소매업조례(Einzelhandelserlass)』<sup>145)</sup>를 만들어 정보를 제공하고 있다. 소매업조례의 대부분 내용은 건축이용령(BauNVO)의 내용과 유사하며 각 주의 특색에 맞게 내용에 약간씩의 차이가 있다.

이러한 소매업조례에 따라 기존 상권 매출액의 약 10% 이상의 감소가 예상될 경우 각 주 별로 출점조치에 대한 규제가 이루어진다. Nordschwarzwald와 Baden-Württemberg의 경우 주요물품류의 약 10%의 매출감소 그리고 비주요 물품류의 약 20%의 매출감소의 경우를 기준으로 하고 있으며, Berlin과 Hessen의 경우는 약 10%의 기존 상점들의 매출 감소를 기준으로 하고 있다.

그러나, 최근 Dresden, Berlin 및 Bayern 등에서 이러한 기준에도 불구하고 지역 상권의 활성화와 도시발전을 이유로 초대형 소매점들의 출점을 허용하고 있다. Bayern의 경우는 매출 감소 기준을 최대 25%까지로 정하고 있으면서<sup>146)</sup> 예외적으로 당해 지역의 필수적인 발전이 예상되는 경우와 당해 지역 주민의 동의를 얻은 경우에는 허용하는 태도를 보이고 있다.<sup>147)</sup> 그리고, Dresden과 Berlin의 경우에도 도시발전 목적을 위해 주민의 이해관계와 영향평가를 거칠 것을 전제로 초대형 소매점의 출점을 허용하는 태도를 보이고 있다.<sup>148)</sup>

---

145) Freistaat Sachsen, 『Handlungsanleitung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Zulässigkeit von Großflächigen Einzelhandelseinrichtungen』, Deutschland, 2008.

146) 바이에른주 웹사이트.

<http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/leistungen/landesplanung/recht/ehgp/ehgp.htm>  
(2015년 10월 10일 최종접속)

147) Bayern, 『Handlungsanleitung zur landesplanerischen Überprüfung von Einzelhandels-großprojekten』, Deutschland, 2013., S. 25.

148) Dresden, 『Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden Aktualisierung des Zentren-konzeptes』, Deutschland, 2006; Berlin, 『Einzelhandels- und Zentrenkonzept Berlin』, Deutschland, 2009.



### 3. 영업시간규제

독일의 경우 종교생활 보장, 근로자 보호 및 소형소매점 보호라는 목표를 가지고 모든 상점의 영업시간을 규제해 왔다. 1956년 종업원 보호를 목적으로 영업시간제한법을 시행한 이후 전 세계적인 경쟁력 강화 추세에도 불구하고 독일은 이에 관해 유럽에서 가장 보수적인 입장을 견지해오고 있다. 즉, 1956년 제정 당시 평일 07시부터 18시 30분, 토요일 07시부터 14시까지(일요일, 공휴일은 폐점)로 정해졌던 허용시간은 그동안 각 주별로 개별적으로 수차례 완화되어 왔다.

각 주별로 규제되고 있는 구체적인 영업시간을 살펴보면, 다음과 같다. Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 등 독일의 8개 주 및 특별시의 경우는 평일의 영업시간에 대한 제약을 자율에 맡기고 있다. Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern의 경우에는 토요일의 경우에만 제약을 두고 있다. 특히 Bayern und Saarland의 경우에는 20시부터 다음날 6시까지 그리고 Rheinland-Pfalz und Sachsen는 22시부터 다음날 6시까지만 평일 영업을 할 수 없도록 주 법을 통해 정해두고 있다.

독일에서는 원칙적으로 일요일 및 휴일의 경우 모든 영업점의 영업은 허용되지 않는다. Saarland의 경우는 목요일 저녁을 서비스의 밤으로 정해 예외적으로 22시 까지 영업을 할 수 있도록 정하고 있다. 일요일과 관련해서 가장 보편적인 예외 규정은 일 년에 4번까지 일요일 영업을 허용하는 것이며 이 또한 권한 있는 공동체에 미리 통지해야 하는 의무를 부담한다. 특히 일요일 및 휴일 영업에 관하여 특정 업종의 경우(약국, 주유소, 관광지구 혹은 공항과 역 내부의 영업점)와 특정 상품의 경우(꽃, 식물, 제과점과 농산품)에는 특별법을 통하여 영업을 허가한다.

영업시간 규제는 독일에서 현재에도 큰 이슈가 되는 사안이다. 특히 수요를 집중시키고 비용을 감소시키는 효과에 근거하여 자본력이 큰 대규모유통업점의 규제 완화 요구가 계속되고 있으며 전 세계적인 경제위기의 여파로 영업시간의 확대를 통한 경제력 강화라는 필요성이 계속하여 힘을 얻고 있는 상황이다.

<표 4> 독일의 영업시간(Ladenöffnungszeiten in Deutschland)<sup>149)</sup>

각 주 (Bundesland)	평 일	토요일	일요일	법 시행일 (Datum Gesetzeskraft)	특이 사항
바덴-부르템부르크 (Baden-Württemberg)	0 - 24	0 - 24	3번의 영업을 허용됨	2007년 3월 6일 부터	알코올 음료에 관해서는 월요일 부터 토요일 까지 22시부터 05시 까지만 영업 제한
바이에른 (Bayern)	6 - 20	6 - 20	연방법에 따라	-	주 법이 마련되어 있지 않음
베를린(Berlin)	0 - 24	0 - 24	8번의 영업을 허용됨	2006년 11월 15일 부터	
브란덴부르크 (Brandenburg)	0 - 24	0 - 24	일년에 6번 13 - 20시 까지 영업을 허용	2006년 11월 29일 부터	
브레멘(Bremen)	0 - 24	0 - 24	일년에 4번의 영업을 허용됨	2007년 4월 1일 부터	
함부르크 (Hamburg)	0 - 24	0 - 24	4번의 영업을 허용됨	2007년 1월 1일 부터	

149) <https://de.wikipedia.org/wiki/Laden%C3%B6ffnungszeit> (2015년 10월 5일 최종접속)

제 4 장 대 · 중소기업통업 상생협력 관련 해외사례

각 주 (Bundesland)	평 일	토요일	일요일	법 시행일 (Datum Gesetzeskraft)	특이 사항
헤센(Hessen)	0 - 24	0 - 24	연방법에 따라 일년에 4번의 영업이 허용됨	2006년 12월 1일 부터	
메클렌부르크-포르포메른 (Mecklenburg-Vorpommern)	0 - 24	0 - 22	일년에 4번의 영업이 허용됨	2007년 6월 1일 부터	
니더 작센 (Niedersachsen)	0 - 24	0 - 24	연방법에 따라 일년에 4번의 영업이 허용됨	2007년 4월 1일 부터	
노르트라인-베스트팔렌 (Nordrhein-Westfalen)	0 - 24	0 - 22	최대 11번 업계 단체에 따라 영업이 가능, 그 이외는 연방법에 따라	2013년 5월 1일 부터	
라인란트-팔츠 (Rheinland-Pfalz)	6 - 22	6 - 22	일년에 최대 4번의 영업이 허용됨	2006년 11월 29일 부터	
자를란트 (Saarland)	6 - 20	6 - 20	4번의 영업이 허용됨	2006년 11월 15일 부터	새해 첫날, 부활절 주일 그리고 오순절 주일과 고인 추도일의 경우 영업을 허가 하지 않음
작센(Sachsen)	6 - 22	6 - 22		2007년 4월 1일 부터	업종 공동체의 요구에 따라 특별한 경우 일년에 4번의 영업기회가 일요일에도 주어짐

제 2 절 독 일

각 주 (Bundesland)	평 일	토요일	일요일	법 시행일 (Datum Gesetzeskraft)	특이 사항
작센-안할트 (Sachsen-Anhalt)	0 - 24	0 - 20	연방법에 따라	2006년 11월 15일 부터	12월 15일부터 10월 31일까지 일 상적인 소비품을 일요일과 공휴 일에도 판매지에서는 판매가 가 능함(Karfreitag과 첫 번째 크리스 마스 휴일 그리고 오월 휴일의 첫날에는 제한됨) 2013년 이후 12 월 17일부터 1월 8일까지 그리고 3월 15일부터 10월 31일까지에는 영업시간의 단축이 이루어짐
튀링겐 (Thüringen)	0 - 24	0 - 20	연방법에 따라	2006년 11월 24일 부터	

#### 4. 대규모유통업점의 불공정거래행위 규제

독일의 경우 대규모유통업점의 불공정거래행위는 『경쟁제한방지법 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen; GWB)』에 의해 규제된다. 특히 독일 경쟁제한방지법상 시장지배적 지위남용에 관한 규제 방식은 여러 조항들의 복합적 내용으로 이루어져 있다.

독일 경쟁제한방지법(GWB) 제19조 제2항과 제3항의 경우 점유율을 기준으로 시장지배적 사업자를 특정하고 있으며 제19조 제1항에서는 원칙적인 내용을 규정하고 제4항은 시장지배적 사업자의 남용행위 즉 방해남용과 특히 착취남용을 열거하고 있다.

그리고, 독일 경쟁제한방지법 제20조는 실질적인 영향력을 보유한 유력한 지위에 있는 사업자에게도 시장지배적 사업자와 마찬가지로의 남용 규제를 부과하고 있는데, 종속성 여부를 기준으로 정해지는 유력사업자와 거래하는 중소기업은 객관적인 회피가능성과 수인 가능성의 부재를 구체적인 기준으로 하고 있다.<sup>150)</sup> 동법 제20조 제1항과 제4항은 방해남용을 그리고 제2항과 제3항은 착취남용을 규정하고 있어 유력한 지위에 있는 사업자에게도 적용된다.<sup>151)</sup>

독일 경쟁제한방지법(GWB)은 시장지배력을 보유한 대형유통업자들이 중소기업자들을 견제하기 위해서 원가 이하로 물건을 판매하거나 이와 유사한 방식으로 서비스를 제공하는 것을 금지하고 있다.<sup>152)</sup> 방해남용은 시장지배적 지위를 가진 사업자가 다른 사업자에 대해시장 접근의 자유를 방해하는 행위를 의미하며 또한 경쟁제한방지법 제20조

150) 황태희, “독일 경쟁제한방지법상 중소기업 보호규정과 시사점”, 『부산대학교 법학 연구』 (제52권 제1호), 2011., 9면.

151) 이봉의·조혜신, 『대규모유통업자의 착취남용 규제 개선방안』, 비교법제 연구 12-20, 한국법제연구원, 2012.

152) 독일 경쟁제한방지법 제20조 제2항(GWB § 20 Abs. 2).

제4항에 따라 약탈적인 할인이나 리베이트를 제공하여 경쟁사업자를 배제 시키는 행위를 의미한다. 경쟁제한방지법 제20조 제3항에 따른 착취남용은 시장지배적 또는 유력한 지위에 있는 사업자가 중소기업자를 대상으로 이익을 제공하는 식으로 부당하게 방해 또는 차별하는 행위를 의미한다.

한편, 2007년 12월부터 『에너지, 식료품 분야에서 가격남용의 방지에 관한 법률(Gesetz zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels)』이 시행되어 해당 업종에 대한 규제가 더욱 엄격해졌다. 동법에 따라 경쟁제한방지법에 제29조와 제20조 제4항이 새로이 도입되었는데, 제29조는 에너지사업자의 착취남용을 그리고 제20조 제4항은 식료품판매업자의 약탈가격을 규제하고 있으므로, 에너지, 식료품 분야에서 가격남용의 방지에 관한 법률과 당해 조항들의 중첩적 적용이 가능하다.

대규모유통업점의 중소기업자에 대한 경쟁배제행위, 제조업자 등에 대한 수요지배력과 같은 남용행위의 구체적 사례를 살펴보면 다음과 같다.

<유통체인점 Schlecker 사건><sup>153)</sup>에서 2005년 9월 연방카르텔청은 세계 및 화장품을 전문으로 하는 할인연쇄점인 Schlecker에 대해서 디지털 사진 현상 서비스를 구매가격 이하로 판매하였다는 결정을 내렸으며, 50만 유로의 과징금을 부과하였다.

<유통체인점 Rossmann 사건><sup>154)</sup>에서 2007년 연방카르텔청은 다양한 생필품 특히 화장품과 치약, 샴푸 등 화학제품을 전문으로 하는 독일

153) Schlecker 사건의 자세한 내용은 다음의 연방카르텔청 웹사이트 참조.

[http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2005/01\\_09\\_2005\\_Schlecker.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2005/01_09_2005_Schlecker.html) (2015년 10월 27일 최종접속)

154) Rossmann 사건의 자세한 내용은 다음의 연방카르텔청 웹사이트 참조.

[http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2007/08\\_02\\_2007\\_Rossmann.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2007/08_02_2007_Rossmann.html) (2015년 10월 28일 최종접속)



의 대표적인 체인점에 허용치 보다 낮은 가격으로 판매했다는 결정을 내리면서, 30만 유로의 과징금을 부과하였다.

<Netto 사건><sup>155)</sup>에서 2007년 연방카르텔청은 Netto Marken-Discount의 낮은 가격 판매 행위에 대해 과징금을 부과하였는데, 당해 사건은 우유, 요쿠르트 등 생필품에 대한 낮은 가격 판매 행위를 통해 중소기업자들에게 피해를 주었다는 것을 근거로 하였다.

<Lidl 요거트 사건>에서 2012년 4월 독일의 대표적인 유통업체인 Lidl 과 니더작센 주의 슈퍼마켓 체인 Combi는 원가 이하로 요거트를 판매했다는 의혹을 샀지만, 이 사건은 원가산출의 모호한 기준과 경쟁력 강화를 이유로 기각되었다.

<EDEKA의 2014년 착취남용 사건><sup>156)</sup>에서 2008년 2000여 지점을 보유한 대형 할인매장 Netto가 지분을 보유한 할인점 Plus를 EDEKA가 인수하고, 그 후 기존의 Plus 지점들과 거래하던 상품 공급자들에게 2009년 1월 새로운 파트너십을 이유로 각 지점들의 리모델링 비용 등을 부담토록 하였는데, 이에 대해 연방카르텔청은 당해 사안은 직접적인 상품 공급자들 뿐만 아니라 간접적으로 연결된 소규모 공급자들의 이익을 해치는 것으로 보아 장기적으로 상품의 질을 떨어뜨리는 결과를 가져오게 될 것이라는 경쟁제한방지법 제20조 제3항 위반으로 판단하였다.

## 제 3 절 영 국

### 1. 개 관

영국에서는 대규모점포의 설립 등 사적인 개발계획은 도시계획의 일부로서 도시 및 농촌계획법에 의거하여 각 지방자치단체의 허가를

---

155) Bundeskartellamt 9. BESCHLUSSABTEILUNG B 9 - 77/07.

156) Bundeskartellamt 9. BESCHLUSSABTEILUNG B 2 58/09.

받도록 하고 있으며, 계획허가 신청은 주민들의 의견을 반영한 지역 계획 및 근린계획 등과 같은 개발계획에 따라 결정되도록 하고 있다. 이와 관련하여 2012년 제정된 가이드라인 국가계획정책 프레임워크(NPPF)에서는 개발계획의 타당성을 판단함에 있어서 ‘지속가능한 개발’을 목표로 하고 있으며, 도심지 활성화를 위해 개발계획이 우선적으로 도심지에 배정되도록 하고 있다.

한편, 영국에서는 근로자보호의 차원에서 영업시간 규제를 하고 있으며, 대규모유통업자의 불공정거래행위를 규제하기 위한 기준으로서 『슈퍼마켓 행동규정』을 마련하고 있다.

## 2. 입지규제와 도심지 활성화 정책

### (1) 입지규제의 변천

영국에서는 소매점포의 입지 및 구조관련 정책을 총괄적으로 보통 소매계획(retail planning)이라고 부르는데, 이러한 소매계획은 도시계획의 일부분으로 다루어져 왔다.<sup>157)</sup> 사적인 개발계획은 1947년에 제정되고 1990년에 최종 개정된 『도시 및 농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990)』에 의거하여 허가를 받아야 하며, 공동체의 이익에 반하지 않아야 한다. 영국에서는 도시계획과 관련한 각종 가이드라인을 제정하여 왔으며, 개발계획은 이러한 도시계획의 취지에 부합하여야 한다.

#### 1) 도시계획 가이드라인의 변천

1980년대 대처 정부의 경제부흥책의 일환으로 정책적 규제완화가 진행되어 대형점, 리테일파크 등이 들어서고, 교외에는 광역형 쇼핑센터의 치열한 출점이 진행되면서, 1990년도에는 자원, 환경문제, 대형

157) 소상공인진흥원, 『외국의 대형소매점 출점 규제』, 2009, 79면.

점이 중소소매상에 미치는 영향, 교외의 쇼핑센터가 기존의 중심시가지에 미치는 영향 등이 문제시되어 정부는 1996년에 더 이상의 교외 개발을 억제하는 새로운 가이드라인, 『계획정책 지침노트(Planning Policy Guidance Note 6)』(PPG 6)을 지방기관에 전달하였다.<sup>158)</sup> PPG 6는 1980년대에 확산 기로에 있던 ‘도심 외 소매계획’을 지속적으로 발전시키기 위해 1988년에 제정되었다.<sup>159)</sup>

그런데 PPG 6에 따른 도심 외 소매계획안은 도심 외 쇼핑몰과 창고형 소매점(warehouse)의 개점 수 확대를 가져오게 되고, 이러한 현상은 교통 유발, 환경 파괴, 도심경제의 쇠퇴와 관련한 우려를 확산시켰으며, 이는 1993년 PPG 6의 개정을 유발하였다.<sup>160)</sup> 1993년 PPG 6에서는 도심 내와 도심 외 양방의 ‘균형적 발전’을 도모하기 위해 확대 일변도에 있던 도심 외 소매점으로부터 ‘도심 내 업체의 경쟁력 제고’를 통한 활성화를 모색하게 되었다.<sup>161)</sup>

PPG 6는 1996년에 다시 개정되는데, 지속가능한 발전을 위하여 자동차 이용자를 대상으로 하는 ‘교외형 대형점의 규제’와 ‘중심시가지의 활력유지’를 위한 정책방향을 정부의 도시계획정책에 포함시키고, 도심 외 소매점에 의해 유발되는 교통문제와 지금까지 논의가 되지 않았던 다양한 교통방식을 통한 매장으로의 접근성 문제를 포함하였으며, 또한 도심 발전, 도심 내 통일적 주차전략 채택, 도심 관리 및 양호한 도시 설계 등을 포함하였다.<sup>162)</sup>

2005년에는 종래의 PPG 6를 대체하는 『계획정책준칙 (Planning for Policy Statement 6 : Planning for Town Centre)』(PPS 6)을 마련하였는데, 이는 도심 외 쇼핑지역개발로 인해 고조된 도심지의 공동화에 대

---

158) 소상공인진흥원, 위의 글, 80면.

159) 위의 글, 81면.

160) 위의 글.

161) 위의 글, 82면.

162) 위의 글.

한 우려를 바탕으로, 용이한 접근성을 가지는 ‘기존 도심의 집중발전과 활성화’를 목표로 하였다.<sup>163)</sup>

이후 2009년 3월에는 PPS4(지속가능한 경제 개발), PPS6(도심지 계획), PPS7(농촌 경제 관련 부문), PPG5(단순 계획 지구, Simplified Planning Zones)에 수립되어 있는 경제 개발에 관한 실질적인 국가 계획 정책을 통합하고 간소화하는 계획으로, 『중심시가지 계획에 대한 실무지침 (Practice guidance on need, impact and the sequential approach - Planning for Town Centres)』을 마련하였다.

## 2) 2012년 국가계획정책 프레임워크(NPPF)에 따른 입지규제

『국가계획정책 프레임워크(The National Planning Policy Framework)』는 계획정책준칙(PPS)과 계획정책 가이드노트(PPG)로 불리는 과거에 발간된 24개의 문서를 통합하여, 2012년 3월 영국의 커뮤니티·지방정부 부(Department of Communities and Local Government)가 발간한 정책체계이다.<sup>164)</sup>

도시 및 농촌계획법 제70조 제2항에 따르면, 계획허가 신청은 지역계획(Local Plan) 및 근린계획(neighbourhood plan) 등과 같은 개발계획에 따라 결정되어야 한다.<sup>165)</sup> 그리고 지역계획 및 근린 계획의 준비 단계

163) 위의 글, 82-83면.

164) 2010년 12월 20일, 지방분권·계획 장관인 Greg Clark 의원은 모든 정책 지침, 회람 및 가이드 문서를 통합하여 단일의 단순화된 국가 계획 정책 프레임워크(National Planning Policy Framework)로 만든 계획 정책 보고서를 발표하였다. 그 뒤에 NPP의 의견 수렴 초안은 2011년 7월 25일에 발간되었는데, 내셔널트러스트(National Trust)와 같은 자국 내 기관으로부터 많은 반응과 우려를 불러 일으켰다. 최종안은 2012년 3월 27일 발간되었다. 50페이지로 국가정책을 수립하겠다고 공약하였지만, 그럼에도 불구하고 NPPF는 27페이지의 기술적 가이드 문서와 함께 65페이지 분량의 문서로 발표되었다. 그렇지만 이러한 분량은 이전의 가이드가 1300페이지였던 것에 비하면 대폭 축소된 것이다. 지역 계획 당국에게는 자신들의 계획을 새로 마련된 NPPF를 따르도록 하기 위하여 12개월의 이행 기간이 주어졌다.

[https://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Planning\\_Policy\\_Framework](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Planning_Policy_Framework) (2015년 6월 2일 최종접속)

165) Department for Communities and Local Government, 『National Planning Policy Framework』, UK, 2012, p.1, para.2.

에서는 반드시 국가계획정책 프레임워크(The National Planning Policy Framework; NPPF)가 검토되어야 한다.<sup>166)</sup> 즉, NPPF는 지역 계획당국과 의사결정자가 개발계획을 수립하는 데 있어서 지침을 제공하고 사적인 개발 허가 신청에 대한 결정을 함에 있어 중요한 고려사항으로 작용한다.<sup>167)</sup>

NPPF는 지역 주민들과 해당 지역을 책임지는 지역의회가, 그들 커뮤니티의 필요사항과 우선순위를 반영하는 자체적인 지역계획 및 근린 계획을 수립하는 데 있어서 기본틀을 제공하고 있다.<sup>168)</sup> 영국 정부는 2011년 지역주의 법(Localism Act of 2011)에 명시되어 있는 지역주의(localism) 의제를 존중하여 지역 공동체에게 개발계획을 통제할 수 있는 많은 권한을 부여한다.<sup>169)</sup> 따라서 NPPF에 따른 간소한 계획체계(planning system)를 통해 개발을 촉진할 가능성은 높이고 있으나, 지역주의 법에 의해 지역 공동체가 개발을 저지할 수 있는 권한을 보유하고 있는 만큼, 개발을 지연시킬 가능성도 높다.<sup>170)</sup>

NPPF는 개발계획의 타당성 판단에 있어서 ‘지속가능한 개발(sustainable development)의 달성’이라는 목표 하에 ① 강하고 경쟁력 있는 경제 건설, ② 도심지(town centre)의 활력 보장, ③ 번영하는 농촌경제 지원, ④ 지속가능한 교통체계 증진, ⑤ 고품질의 통신시설 지원, ⑥ 고품질 주택의 다양한 선택 제공, ⑦ 좋은 디자인의 필요성, ⑧ 건강한 공동체 증진, ⑨ 그린벨트(Green Belts) 토지 보호, ⑩ 기후변화, 홍수 및 해안 변화의 위협에 대한 대응화, ⑪ 자연환경의 보존 및 강화, ⑫ 역사 환경 보존 및 향상, ⑬ 광물의 지속가능한 사용 촉진이라는 13가지 항목을 고려하고 있다.

---

166) Ibid.

167) Ibid, p.4, para.13.

168) 『National Planning Policy Framework』, op. cit, p.1, para.1.

169) [https://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Planning\\_Policy\\_Framework](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Planning_Policy_Framework) (2015년 6월 2일 최종 접속)

170) 위의 웹사이트.

지속가능한 개발에는 경제적, 사회적, 환경적인 세 가지 분야가 있으며, 계획 시스템은 이러한 세 가지 각 분야별로 다음과 같은 역할을 수행하게 된다.

<2012년 국가계획정책 프레임워크(NPPF)의 ‘지속가능한 개발’>

- **경제적인 역할** - 성장과 혁신을 지원하기 위해, 정당한 형태의 충분한 토지를, 정당한 장소에서 정당한 시간에 사용토록 보장함으로써, 강하고, 책임 있고, 경쟁력 있는 경제를 형성하는데 기여한다. 또한 기반 시설의 공급을 포함한, 개발 요구조건들의 식별과 조정을 통해서도 경제에 기여한다.
- **사회적인 역할** - 현재와 미래세대의 요구를 충족시키는데 필요한 만큼의 주택을 공급함으로써, 강하고 활기차며 건강한 커뮤니티를 지원한다. 또한 커뮤니티의 요구, 그리고 보건, 사회 및 문화적 복지를 반영하는 지역 서비스와 함께, 양질의 건축 환경을 창조함으로써 커뮤니티를 지원한다.
- **환경적인 역할** - 우리의 자연, 건축 및 역사 환경을 보호하고 향상하는데 기여한다. 또한 이것의 한 부분으로, 생물의 다양성 개선, 신중한 자원 소비, 폐기물 및 오염 최소화, 저탄소 경제 체제를 포함하는 기후 변화 완화 및 조절 등에 기여한다.

출 처: Department for Communities and Local Government(DCLG), 『National Planning Policy Framework』, UK, 2012, p.2, para.7.

이러한 세 가지 분야별 역할은 상호 보완적이므로 개별적으로 수행되어서는 안 된다.<sup>171)</sup>

한편, 계획-수립(plan-making) 단계에서 지역계획당국은 해당 지역의 발전 요구를 충족시키는 기회를 긍정적으로 추구해야 하며, 지역 계획(Local Plan)은 빠르게 일어나는 변화를 수용할 수 있도록 유연성을

171) 『National Planning Policy Framework』, op. cit, p.3, para.8.

갖추고, 객관적으로 평가된 요구를 충족시켜야 한다.<sup>172)</sup> 다만, NPPF의 전체 정책에 비추어 평가하였을 때 어떠한 부정적인 영향이 이익보다 확실하고 명백하게 큰 경우, 또는 NPPF의 특정정책이 개발에 제한을 가하는 경우는 예외로 한다.<sup>173)</sup>

또한, 의사-결정(decision-taking)을 함에 있어서 개발 제안이 개발계획에 부합할 경우 지체 없이 승인하여야 하며, 개발계획이 없거나 부실한 경우 또는 관련 정책들이 시대에 뒤떨어진 경우, 당해 개발제안을 허가하여야 한다.<sup>174)</sup> 다만, NPPF의 전체 정책에 비추어 평가하였을 때, 어떠한 부정적인 영향이 이익보다 확실하고 명백하게 클 경우, 또는 NPPF에 포함된 특정 정책이 개발에 제한을 가하는 경우에는 그러하지 아니하다.<sup>175)</sup>

특히 지역 계획당국은 개발자가 계획신청을 제출하기 이전에 다른 당사자들과 협의하도록 강요할 수는 없지만, 당국은 유용하다고 생각되면, 법에 의해 요구하지는 못하더라도, 신청자들이 신청서를 제출하기 전 단계에 지역 공동체와 교감하도록 독려해야 한다.<sup>176)</sup> 그리고, 사전 논의 단계에서 다른 합의 기구를 참여시켜 특정한 개발의 원칙적인 허용 가능 여부, 그리고 이와 관련한 모든 기본적인 이슈를 초반에 고려하도록 해야 한다.<sup>177)</sup> 심지어 어떻게 개발이 완성되거나 작동하는지와 관련하여 후기 단계에서 필요한 다른 합의도 초반에 진행하며, 모든 가능한 곳에서 병렬적으로 협의를 진행시켜 이슈를 가능한 한 빨리 해결되게 해야 한다.<sup>178)</sup>

그리고, 공동체는 지역환경에 맞도록 개발계획을 조정하기 위해 계획 허가를 승인함에 있어서 근린개발명령(Neighbourhood Development

---

172) Ibid, p.4, para.14.

173) Ibid.

174) Ibid.

175) Ibid.

176) Ibid, p.45, para.189.

177) Ibid, p.45, para.191.

178) Ibid.



Orders)과 건설에 관한 공동체 권리명령(Community Right to Build Orders)를 활용할 수 있다.<sup>179)</sup> 이와 같은 명령을 사용하여 계획 허가가 승인된 경우, 그것의 범위에 포함되는 개발에 대해서는 추가적인 허가 요청이 더 이상 필요하지 않다.<sup>180)</sup> 이러한 근린개발명령과 건설에 관한 공동체 권리명령은 주민투표(referendum)라는 방식을 통해 지역 커뮤니티의 지지를 받아야 한다.<sup>181)</sup>

한편, 지역 계획당국은 해당 지역에 작동하는 경제시장 내에 기업체 요구사항들을 명백하게 이해하고 있어야 하므로, 기존 사업체의 요구와 시장의 변화 가능성을 이해하는데 필요한 굳건한 증거적 기반을 준비하고 유지하기 위해서, 자치주와 인근의 담당기관들 및 지방 기업 협의체(Local Enterprise Partnerships)와 협력해야 하며, 기업 공동체의 변화하는 요구사항을 이해하고, 주택보급, 기반시설, 생명력의 부족 등을 포함한 투자의 장벽을 인식하고 다루기 위해, 그들과 긴밀히 협력해야 한다.<sup>182)</sup>

## (2) 도심지 활성화 정책

NPPF는 지속가능한 개발을 위한 여러 고려사항 중에 ‘도심지의 활력 보장(Ensuring the vitality of town centres)’을 우선순위 정책목표로 설정하고 ‘도심지 우선(Town Centre first) 정책’을 추진하고 있다.

NPPF에 따르면 계획정책은 경쟁력 있는 도심지 환경을 증진해야 하고, 계획기간 동안 도심지를 관리하고 성장시킬 수 있는 정책이어야 하며, 지역 계획당국은 도심지를 해당 지역의 커뮤니티의 중심부로 인식하고 도심지의 활력과 생존력을 지지하도록 정책을 추구해야 한다.<sup>183)</sup>

179) Ibid, pp.46-47, para.201.

180) Ibid.

181) Ibid, p.47, para.202.

182) Ibid, p.39, para.160.

183) Ibid, p.7, para.23.

지역 계획당국은 도심지와 중심 쇼핑센터의 규모를 선정해야 하고, 이러한 지역에 어떤 용도를 허가해야 할지 명확히 정할 수 있도록 정책을 수립해야 한다.<sup>184)</sup> 그리고, 기존 시장을 유지 및 개선하며, 새로운 것들을 적절한 곳에 재도입하거나 창조하여, 그 시장들이 매력적이고 경쟁력을 보유하도록 보장하여야 한다.<sup>185)</sup>

또한, 지역 계획당국은 도심지에서 필요로 하는 소매점, 레저, 상업, 사무실, 여행, 문화, 커뮤니티 및 주거 개발의 규모나 종류를 충족시키는 적당한 크기의 부지를 할당해야 하며, 도심지 부지의 충분한 공급을 보장하기 위해, 도심지 확대요구에 대한 평가를 수행하여야 한다.<sup>186)</sup>

그리고, 지역 계획당국은 주거지 개발이 도심지의 역동성을 보장하는 중요한 역할을 수행함을 인식하고 적절한 부지에 주거지 개발을 촉진하는 정책을 수립해야 하며, 쇠퇴기에 있는 도심에 대해, 경제적인 활동을 증진할 수 있도록 미래를 위한 긍정적 계획을 수립해야 한다.<sup>187)</sup>

NPPF는 지역 계획당국이 기존 도심에 없고 최신 지역계획에 부합하지 않는 주요 도심지 용도의 개발계획 신청에 대해서는 『순차적 테스트(sequential test)』를 적용하도록 규정하고 있다.<sup>188)</sup> 당국은 주요 도심지 용도에 대해, 우선적으로 도심지(town centres)<sup>189)</sup> 내에 위치하도록 하고, 그 후에는 도심지 주변부(edge of centre locations)<sup>190)</sup>에 위치

---

184) Ibid.

185) Ibid.

186) Ibid.

187) Ibid, p.8, para.23.

188) Ibid, p.8, para.24.

189) 도심지(town centres)는 지역당국의 지도에서 확정되며, 일차적 쇼핑구역(primary shopping area), 그리고 일차적 쇼핑구역 내에 있거나 인접하고 있는, 주요 도심지 용도로 우선 지정된 영역을 포함한다. 예컨대, 시의 중심부(city centres), 도심부(town centres), 지역중심부(district centres), 지역중심부(local centres)가 포함되며, 순수하게 인근에 있는 상점이 몇 개는 포함되지 않는다. 지역계획에서 도심지를 정하고 있지 않다면, 주요 도심지 용도를 포함하는 기존의 도심지 외곽(out-of-centre)의 개발은 도심지를 구성하지 않는다. 『National Planning Policy Framework』, Annex 2 Glossary, p.57.

190) 도심지 주변부(edge of centre locations)는 소매활동 목적을 위해서 일차적 쇼핑구역과 300m<sup>2</sup>까지 연결된 곳을 말한다. 모든 기타의 도심지 용도의 경우, 도심지 경계로부터 300m<sup>2</sup> 내에 있는 지역을 의미한다. 사무실 개발의 경우, 도심지 밖에

하도록 하며, 그리고 적당한 부지가 없을 때에만 도심지 외곽(out of centre)<sup>191)</sup>에 위치하도록 요구해야 한다.<sup>192)</sup> 도심지와 도심지 주변부를 벗어난 개발 제안의 검토 시, 그 도심과 잘 연결된 접근이 용이한 부지가 선호되어야 하며, 신청자와 지역계획 당국은 형태와 규모 같은 이슈에 대해서 융통성을 발휘해야 한다.<sup>193)</sup> 다만, 이러한 순차적인 접근방법은 소규모 농촌 사무실이나 소규모 농촌 개발을 위한 신청 안에는 적용하지 않는다.<sup>194)</sup>

또한 NPPF는 도심지 우선정책을 추진함에 있어서 『영향평가(impact assessment)』 방법을 도입하고 있다. 지역 계획당국은 도심지 외 지역에 대한 소매, 레저, 업무시설 개발계획에 대한 허가 신청을 평가할 때, 이 신청이 최신의 지역계획에 부합되지 않는다면, 그 개발 안이 지역에서 정한 기준 바닥면적보다 클 경우 영향평가를 요구해야 하며, 만일 지역 자체의 기준 바닥면적이 없을 경우, 기본 기준 면적은 2,500m<sup>2</sup>로 한다.<sup>195)</sup>

영국의 각 지자체는 소매영향평가(Retail Impact Assessment)의 요건과 관련하여 별도의 바닥면적 기준을 마련하고 있는 경우가 많다. 예컨대 Brent의 경우 500m<sup>2</sup>를 기준으로 하고,<sup>196)</sup> Devon의 경우 250m<sup>2</sup>를 기준으로 하며,<sup>197)</sup> Tamworth의 경우 기준을 나누어 도심지는 1,000m<sup>2</sup> 기준으로 하고 기타 지역센터에서는 500m<sup>2</sup>를 기준으로 하고 있다.<sup>198)</sup>

---

있지만 공공 환승지역의 500m<sup>2</sup> 내에 있는 지역을 포함한다. 어떠한 지역이 도심지 주변부에 있는지 여부를 판단함에 있어서는 지역환경을 고려해야 한다. Ibid, p.52.

191) 도심지 외곽(out of centre)은 도심지 주변부의 안쪽이나 가장자리 상에 있지는 않지만, 그렇다고 해서 도시지역의 외곽에 있지도 않은 지역을 말한다. Ibid, p.54.

192) 『National Planning Policy Framework』, op. cit, p.8, para.24.

193) Ibid.

194) Ibid, p.8, para.25.

195) Ibid, p.8, para.26.

196) Brent Borough Council, 『Retail Impact Assessment Threshold』, UK, 2014.

197) West Devon Borough Council, 『Assessing the Impact of New Retail Development in West Devon Supplementary Planning Document』, UK, 2013.

198) Tamworth Town Centre and Retail Study, 『Addendum on NPPF Policy on Retail Development』, UK, 2012.

기준치보다 훨씬 낮은 기준을 적용하고 있는 지자체에서는, 도심외곽 부 위주의 개발이나 경제불황 등으로 인해 도심부가 공동화되어 상가의 공실률이 높은 경우가 많다.<sup>199)</sup>

한편, 이러한 영향 평가(impact assessment)는 i) 해당 신청이 제안서의 권역 내 위치한 도심지에서 기준에 존재하거나 진행 중이거나 또는 계획 중인 공공 및 민간 투자 제안에 미칠 영향, ii) 신청이 제출된 시점부터 5년에 대한, 도심지 및 광범위한 지역에서 고객의 선택 및 거래 등을 포함하는 도심지의 활력과 생존력에 미칠 영향(5년 내에 영향력이 완전히 실현되지 않을 만큼 커다란 주요 계획의 경우는 신청 시점부터 10년에 대한 영향 평가가 이루어져야 한다)을 포함하여야 한다.<sup>200)</sup>

신청이 순차적 테스트(sequential test)를 만족시키지 못하거나, 위에 열거한 요소 중 하나 이상에 대해 확실한 부정적 효과를 보일 가능성이 있다면, 해당 신청은 기각되어야 한다.<sup>201)</sup>

### 3. 영업시간규제

영국의 영업시간규제와 관련된 법은 1994년에 제정된 『일요일거래법(Sunday Trading Act)』이다. 일요일거래법 제1부(Schedule 1)는 『대형점포의 일요일 영업에 대한 제한(Restrictions on Sunday opening of large shops)』을 표제로 하고 있다. 일요일거래법 제1조에 따르면, 대형

---

199) 영국 Brent에서 발간한 소매영향평가 기준 보고서에 따르면, 오늘날 영국은 불황으로 인해 전체 소매 지출의 절반 미만이 시내 중심가에서 이루어지고 있다. 이러한 소비 패턴의 변화로 많은 유명 소매 체인점이 문을 닫았고, 이는 공실율 증가와 시내 중심가의 약화로 이어졌다. Brent의 도시 중심지 내 평균 공실율은 현재 5.4%로 영국 전체 평균인 14.1%, 런던 평균 9.4%에 비하면 상당히 낮은 수치이다. Brent에 위치한 대다수 도시 중심지에서 이 주요점포 비율은 2007년과 2009년 사이에 하락한 것으로 나타났고, 많은 경우 불경기 이전 수준으로 여전히 회복하지 못하였다. Brent Borough Council, op. cit.

200) 『National Planning Policy Framework』, op. cit, p.8, para.26.

201) Ibid, p.8, para.27.

점포(large shop)는 관련 매장면적이 280m<sup>2</sup> 이상인 점포를 의미하며, 제2조에 따라 이러한 대형점포는 지역 당국에 신고를 한 경우를 제외하고는 일요일에 영업할 수 없다. 예외적인 업종은 제3조에서 규정하고 있는데, 농장 내 점포, 주점, 자동차용품점, 자전거용품점, 약국, 의약품과 수술용품 판매점, 공항내 점포, 철도역 점포, 고속도로 휴게실 점포, 주유소, 항구나 공항의 편의점, 전시관의 진열대 등이 이에 해당한다.

일요일 영업시간은 총 6시간을 초과할 수 없으며, 오전 10시~오후 6시 사이에서 자율적으로 결정할 수 있는데, 위반시 5천 파운드(한화 900만원) 이하의 벌금을 부과한다.<sup>202)</sup>

한편, 2004년에 제정된 『크리스마스거래법(Christmas Day (Trading) Act)』 제1조에 의하면, 대형점포는 성탄절에 영업할 수 없으나, 일요일 영업제한 면제대상 업종은 성탄절에도 영업할 수 있으며, 위반시에는 5천 파운드 이하의 벌금을 부과한다.<sup>203)</sup>

#### 4. 대규모유통업점의 불공정거래행위 규제

역사적으로 영국의 식료잡화(Grocery) 시장은 4개의 대형 슈퍼마켓에 의해 지배되어 왔다. 2009년의 경우 전국에서 약 93,000곳의 식료잡화 매장이 1,430억 파운드 이상의 매출을 올렸는데, 전체의 2/3를 차지하는 대형 식료잡화 소매업체(Asda, Morrisons, Sainsbury's, Tesco)가 시장의 약 85%를 점유하고 있다.<sup>204)</sup>

영국 정부는 식료잡화 시장 점유율 8% 이상의 대형 슈퍼마켓을 대상으로 불공정거래행위를 규제하기 위해 2002년 『슈퍼마켓 행동규정(Supermarket Code of Practice; SCOP)』을 도입하였다.<sup>205)</sup> 이 지침에는

202) 소상공인진흥원, 위의 글, 86면.

203) 위의 글.

204) BIS, 『Groceries Code Adjudicator: Impact Assessment』, UK, 2011, pp.8-9.

205) 소상공인진흥원, 위의 글, 86면.

강제력이 없고, 정부와 해당 슈퍼마켓 간 협정을 통해 슈퍼마켓들이 자발적으로 참여하도록 하고 있다.<sup>206)</sup> 이 지침의 주요 규제대상 행위는 다음과 같다.

<2002년 슈퍼마켓 행동규정(SCOP)의 주요 금지행위><sup>207)</sup>

- 부당한 대금지급 지연
- 합리적인 사전 통지 없는 가격인하 요구
- 마케팅 비용의 납품업자 전가
- 사전합의 없이 이루어지는 폐기물 처리비용 전가
- 특정상품의 판매마진 축소에 따른 일부 대금의 환불 요구
- 상품의 출점 및 진열장소 이전을 이유로 한 대가 요구
- 판촉활동에 대한 부당한 지원 요구
- 합리적인 사전통지 혹은 보상 없이 이루어지는 공급선 혹은 납품절차, 상품명세 변경
- 반품시 납품업자에 대한 부당한 보상 요구 등

영국은 슈퍼마켓 불공정거래행위의 규제를 강화하기 위해 기존의 슈퍼마켓 행동규정(SCOP)을 개정하여 2009년 『식료잡화 공급(Groceries Supply Code of Practice; GSCOP)』을 제정하였다. 이 규정의 주요 금지행위는 다음과 같다.

<2009년 식료잡화 공급규정(GSCOP)의 주요 금지행위>

- 공급 합의서 및 공급 조건 변동의 금지
- 공급선 또는 공급절차 변경요구의 금지

206) 위의 글.

207) 소상공인진흥원, 위의 글, 86-87면에서 재인용.

- 대금지연의 금지
- 마케팅 비용부담의 금지
  - 구매자로서 신규 또는 예비 공급업체 방문
  - 도안 또는 포장 디자인
  - 소비자 조사 또는 시장 조사
  - 상점 개장 또는 재단장, 또는
  - 소매업자 직원 접대
- 축소 관련 비용지급 금지
- 폐기식료품에 대한 비용요구 금지
- 납품업자가 되는 조건으로 지급요구 금지
  - 다음의 경우가 아니라면, 소매업자는 해당 납품업자의 식료품을 재고화 하거나 판매 상품으로 등록해주는 조건으로 어떠한 비용 지불도 직접적 또는 간접적으로 납품업자에게 요구해서는 절대 안 된다.
    - ✓ 프로모션과 관련한 비용 지불 요구인 경우
    - ✓ 해당 매장에 이전 365일 중 25% 또는 그 이상의 기간 동안 해당 소매업자에 의해 재고화 되거나 진열되거나 판매 상품으로 등록되지 않았던 식료품으로써, 그러한 신규 식료품을 재고화, 진열, 판매 상품으로 등록하는 것에 대해 해당 소매업자가 부담해야 할 위험을 해당 소매업자가 합리적으로 추정한 수치에 근거한 지불 요구인 경우
- 예측 오류에 대한 보상의무
  - 소매업자의 귀책사유로 식료품과 관련한 예측 오류가 발생하였을 때 이 오류로 인한 결과로 해당 납품업자에게 어떠한 비용이 발생하였다면 해당 소매업자는 납품업자에게 이 비용을 전액 보상하여야 한다.
  - 소매업자는 어떠한 예측에 대해서도 이것의 근거가 되는 사항을 납품업자와 반드시 상호 소통하여야 한다.



- 지급에 관하여 제3자 제품 및 서비스와의 결부 금지
  - 소매업자는 납품업자가 어떠한 제삼자로부터 제품, 서비스, 재화를 얻도록 알선하고 이러한 알선 행위로부터 대가를 받을 경우, 납품업자에게 직접적 또는 간접적으로 이 제삼자로부터 제품, 서비스, 재화를 얻을 것을 요구해서는 절대 안 된다.
  
- 더 나은 제품 진열 위치 선점을 위한 지급요구 금지
  - 소매업자는 해당 납품업자가 공급하는 식료품에 대해 매장 내에 더 나은 진열 위치를 보장하거나, 진열대 공간을 더 많이 배정할 것을 보장하기 위하여 어떠한 금전적 요구도 해당 납품업자에 직접적 또는 간접적으로 요구해서는 절대 안 된다. 다만 그러한 금전적 지불 요구가 프로모션과 관련한 것이 아닐 경우 그러하다.
  
- 판매촉진비용 지급요구 금지
  
- 고객 불만에 대한 정당화되지 않은 비용지불 요구 금지
  - 제품을 소매가격으로 환불하거나, 관련된 식료품으로 교환하는 등 소매업자에 의해 매장 내에서 처리될 수 있는 경우라면, 해당 소매업자는 그러한 고객 불만을 처리하는데 따른 비용을 납품업자에게 직접적으로 또는 간접적으로 요구해서는 절대 안 되는데, 특히 다음의 경우에 그러하다.
    - ✓ 해당 소매업자가 부과하는 비용이 식료품 제품의 소매가격을 초과하는 경우
    - ✓ 고객의 불만이 정당하고, 이 불만의 귀책사유가 해당 납품업자와 관련한 태만 또는 불이행 또는 공급 합의서의 위반이라는 합당한 근거에 해당 소매업자가 동의한 경우

그러나, 식료잡화 공급규정(GSCOP)에 강제력이 없다보니 대형 슈퍼마켓의 불공정거래행위가 근절되기는커녕 시간이 지날수록 더욱 다양한 불공정행위가 등장하였다. 이에 대응하여 영국 정부는 2009년부터

옴부즈만을 도입하고 식료잡화 공급규정(GSCOP)을 위반하는 자에 대해 불이익을 주기 위한 법 제정방안을 모색하였다. 2010년 5월 영국 정부는 식료잡화 공급규정(GSCOP)의 적극적인 집행을 도모하고 권한 남용을 억제하기 위하여 옴부즈맨 제도를 도입하기로 하였는데, 이에 따라 제정된 법이 2013년의 『식료잡화규정 심판관법(Groceries Code Adjudicator Act)』이다. 이 법의 주요내용은 다음과 같다.

#### <2013년 식료잡화규정 심판관법의 주요내용>

- 심판관의 역할은 식료잡화 규정(Groceries Code)의 준수를 보장하는 것이다. 심판관은 소매업체와 공급업체 사이의 분쟁 중재, 익명의 불만 사항 조사 및 규정 위반 소매업체에 대한 제재조치를 취함으로써 이러한 업무를 수행한다.
- 심판관이 담당할 식료잡화 규정은 경쟁위원회(Competition Commission)가 제정한다. 이 규정은 대형 소매업체들(영국 내 매출 £10억 파운드 이상)에게 다음 의무를 부과한다.
  - 공급업체와 공정하고 합법적인 거래를 해야 한다.
  - (공급 계약서에 명시되어) 소매업체 통제 범위 밖의 경우를 제외하고는 공급계약을 소급하여 변경하지 않아야 한다.
  - 합리적인 기간 내에 공급업체에게 결제해야 한다.
- 식료잡화 규정(Groceries Code)은 다음과 관련하여 대형 소매업체의 권한을 제한한다.
  - 공급업체들에게 공급망 절차를 변경하게 하거나, 마케팅 비용과 손실량에 대한 보상을 요구하는 것
  - 공급업체에게 제3자의 제품/서비스를 구매하게 하고, 제3자로부터 (그러한 약정에 대하여) 결제를 받는 행위

- 공급업체에게 제품 재고관리 또는 관측 비용 결제를 요구하는 행위
- 공급업체에게 고객불만 해결 비용을 요구하는 행위
- 공급업체를 목록에서 삭제하는 행위. 즉, 공급업체와 거래 중지 또는 구매량의 상당한 축소 행위.

이 법에 따르면, 조사가 시작된 후 심판관(Adjudicator)<sup>208</sup>은 업종단체로부터 증거를 자유롭게 수집할 수 있다(동법 Schedule 2 - 제1조(정보권한)). 조사결과 대형 식료잡화 소매업체의 식료잡화 공급규정(GSCOP)에 대한 위반사실이 발견되면, 심판관은 범위반사실의 공표(제8조) 또는 벌금(제9조)을 부과할 수 있다.

## 제 4 절 일 본

### 1. 개 관

일본은 1930년대부터 1990년대 중반까지 백화점법, 소매상업조정특별조치법, 대규모소매점포법 등에 의거하여 대규모유통업점에 대한 출점규제와 영업시간규제를 유지하고 중소기업 보호 차원에서 소매업 사업활동을 조정하였다. 그러나, 경기불황 등 여러 요인으로 2000년 대규모소매점포법이 폐지됨으로써 종래의 출점규제와 영업시간규제는 없어지고, 1998년 제정된 대규모소매점포입지법을 중심으로 도시계획과 생활환경조성 및 환경정책에 기초하여 대규모유통업점에 대한 입지규제를 하고 있다.

한편, 일본은 1998년에 대규모소매점포입지법과 함께 제정된 중심시가지활성화법을 중심으로 중심시가지 활성화 정책을 추진하고 있으

---

208) 영국의 식료잡화 규정 심판관(Groceries Code Adjudicator)을 위해 마련된 웹사이트는 다음과 같다. <https://www.gov.uk/government/organisations/groceries-code-adjudicator> (2015년 10월 22일 최종접속)

며, 2009년 다시 지역상점가활성화법을 제정하여 중소 상점가 보호를 위해 노력하고 있다.

## 2. 종래의 출점규제와 영업시간규제 폐지

일본의 경제정책에는 경쟁정책과 유통정책이 있고 유통정책은 대체로 진흥정책(振興政策)과 조정정책(調整政策)으로 대별된다.<sup>209)</sup> 특히 중소기업의 역량강화를 목표로 대기업의 경쟁압력으로부터 중소기업을 보호하고 대기업의 사업활동을 규제하는 수단이 바로 조정정책이며, 유통분야에서 이러한 조정정책으로 대표적인 것이 1937년의 제1차 백화점법(百貨店法), 1956년의 제2차 백화점법(百貨店法), 1959년의 소매상업조정특별조치법(小賣商業調整特別措置法), 1973년의 대규모소매점포법(大規模小賣店鋪法) 등이라 할 수 있다<sup>210)</sup>. 그리고, 이전부터 존재 하던 상업조정정책을 제도화한 것이 1977년의 중소기업분야조정법(中小企業分野等調停法)이다.<sup>211)</sup>

### (1) 대규모소매점포법의 목적

1973년에 제정된 『대규모소매점포법(大規模小賣店鋪法)』 (약칭 ‘大店法’)은 제1조에서 “이 법률은 소비자의 이익에 배려하면서 대규모소매점포에 있어서 소매업의 사업활동을 조정함으로써 주변 중소소매업의 사업활동 기회를 적정하게 확보하고 소매업의 정상적인 발달을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다”고

209) 강영기, “일본의 대규모점포 관련 정책입법의 변천과정을 통해 본 문제점과 시사점”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제3차 워크숍 자료집』, 한국 법제연구원, 2015.5.8., 37면.

210) 石原武政, “地域商業政策の系譜”, 『商學論究』(58卷2号), 関西学院大学 (2011), 56면; 강영기, 위의 글, 38면에서 재인용.

211) 福田 敦, “中心市街地再活性化の課題とTMOの事業評価に関する考察 - まちづくり三法制定に至る政策形成過程を踏まえて”, 『經濟系』(第218集), 2004., 14면; 강영기, 위의 글, 38면에서 재인용.

규정함으로써, ① 소비자 이익의 보호, ② 중소소매업의 적정한 사업 기회 확보, ③ 소매업의 정상적인 발달 등을 입법목적으로 하였다.<sup>212)</sup> 그리고 대규모소매점포법은 이러한 목적달성을 위해 대규모소매점포의 사업활동을 조정하는 것을 주요내용으로 하고 있으므로, 중소소매업자의 보호가 이 법의 기본성격임을 알 수 있다.<sup>213)</sup>

## (2) 대규모소매점포법의 출점규제

대규모소매점포법은 출점 허가제를 채택한 백화점법과는 달리 ‘사전심사신고제’를 취하였는데, 이는 표면적으로는 허가제보다 완화된 것처럼 보이지만 사전심사라는 절차 때문에 사실상 허가제로 운영되었다.<sup>214)</sup>

또한, 대규모소매점포법은 대규모유통업점의 신규출점이나 기존점포의 증설이 주변 중소소매업에 부정적인 영향을 미칠 것을 전제로 사업활동조정협의회(事業活動調停協議會)와 대규모소매점포심의회(大規模小賣店鋪審議會)로 하여금 점포면적, 개점일, 폐점시각, 휴업일수라는 4가지 항목에 대하여 대규모소매점포의 사업활동을 조정하도록 하였다.<sup>215)</sup> 상업조정협의회는 상공회의소가 사무국이 되고 소매상 대표, 소비자 대표 및 학식 경험자에 의해 협의회가 구성되었으므로 이들의 의견을 수렴하여 조정이 이루어졌으며, 이외에도 지방자치단체의 자체규제가 있었다.<sup>216)</sup>

대규모소매점포법상 조정기준으로 가장 중요한 것은 ‘점포면적’ 기준이었다. 규제의 대상이 되는 대규모유통업점의 점포는 2가지 유형

212) 강영기, “일본의 대규모점포 관련 입법의 변천을 통해 본 유통정책의 방향성에 관하여”, 『기업법연구』(제29권 제2호), 기업법학회, 2015., 135면.

213) 小本恵照, “大型店出店規制の变化とその影響”, 『ニッセイ基礎研究所報』(第11卷), 1999., 41면; 강영기, 위의 글, 135면에서 재인용.

214) 소상공인진흥원, 『외국의 대형소매점 출점 규제』, 2009., 21면.

215) 槻本邦夫, “大規模小売店舗法廃止とその歴史的意義一棲み分けの論理と大店審査基準”, 『大阪明浄大学紀要 開学記念特別号』, 2000., 89-90면

216) 소상공인진흥원, 위의 글, 21면.

으로 구분되는데, 점포면적 500m<sup>2</sup>이상 1500m<sup>2</sup>까지는 『2종 대규모소매점포』로 분류되고, 점포면적 1500m<sup>2</sup>(1992년 개정 후에는 3000m<sup>2</sup>) 또는 3000m<sup>2</sup>(도(都)의 특별구 및 정령지정도시의 경우)(1992년 개정 후에는 6000m<sup>2</sup>) 이상이면 『1종 대규모소매점포』로 분류되었다.<sup>217)</sup> 처음에는 점포면적 1500m<sup>2</sup> 이상의 점포인 『1종 대규모소매점포』만이 규제대상이었으나, 1500m<sup>2</sup> 미만의 점포가 증가하여 많은 지역에서 기존 중소소매업자의 반발과 분쟁이 발생하여 1500m<sup>2</sup> 미만의 출점에 대해서도 조례나 지도요강을 통해 독자적 규제를 하는 지방공공단체가 증가하였으므로, 1979년 법 개정으로 『2종 대규모소매점포』가 규제대상으로 포함되었다.<sup>218)</sup>

### (3) 대규모소매점포법의 영업시간규제

또한, 대규모 소매점포법은 대규모소매점포의 개점일과 폐점시각 및 휴업일수를 조정하였는데, 중소상점 보호를 위한 조정정책의 목적과 더불어 근로자의 장시간 근로를 제한하기 위한 노동정책의 의미도 있었다.<sup>219)</sup> 법 제정시에는 제9조에서 폐점시각과 휴업일수의 신고를 강제하였으나 여성의 사회진출에 따른 구매시간 확대로 규제완화의 사회적 요구에 직면하여 법 개정 후에는 휴업일수에 관해 연간 24일, 폐점시각에 관해서는 오후8시까지 신고할 필요가 없도록 하였다.<sup>220)</sup>

### (4) 2000년 대규모소매점포법의 폐지

규제대상의 확대를 주요내용으로 하는 1979년의 대규모소매점포법 개정으로 대규모유통업점의 출점 억제에 기대되었지만, 오히려 어려운 출점요건을 통과하여 출점한 이후에는 장기적 이익이 보장되다 보

217) 강영기, 위의 글, 137면, 각주 23.

218) 위의 글, 139-140면.

219) 위의 글, 138면.

220) 위의 글.

니 규제대상의 확대는 오히려 대규모소매점포의 출점을 확대시키는 결과를 낳았고, 이에 대응하여 해당 지방자치단체 등은 사전심사신고제의 대규모소매점포법을 사실상의 허가제로 운용하는 등 보다 강력한 규제강화조치를 취하게 되었는데, 이러한 태도는 1980년대 후반까지 지속되었다<sup>221)</sup>.

또한 대규모유통업점은 이와 같은 강력한 출점규제를 회피하기 위해 상업조정의 필요성이 없는 주택가나 교외지역에 출점을 하기 시작하였고, 이에 따라 오히려 중심시가지에서는 구매고객이 감소하고 공동화(空洞化)되는 현상이 나타났다.

한편, 1980년대 말부터는 대규모소매점포법을 둘러싼 경제환경이 크게 변화하였는데, 당시 일본의 무역흑자확대가 미일간 정치문제화되었고 구조개혁협약이 개시되면서 대규모소매점포법으로 대표되는 규제와 상관행이 비관세장벽으로 수입확대를 방해한다고 하여 법의 폐지가 쟁점화 되었다.<sup>222)</sup>

이후 1990년대에는 일본의 상점수가 지속적으로 감소하며 상점가가 쇠퇴하여 중심시가지의 공동화 문제가 거론되면서 대규모점포정책에 대해서도 새로운 전환이 모색되었다.<sup>223)</sup> 또한, 정부규제 전반의 완화를 요구하는 사회적 분위기가 고조되고, 종래 대중소상점 사이의 경쟁에 따른 대립이 점차 생활환경에 관한 대립으로 변화하자, 대규모소매점포 출점의 도시계획과의 정합성 문제, 교통정체, 소음, 폐기물 문제 등 환경문제가 핵심적인 쟁점으로 부상하게 되었다.<sup>224)</sup> 이러한 배경 하에 1998년 대규모소매점포입지법이 제정되자, 대규모소매점포법은 2000년 5월 31일부로 폐지되었다.<sup>225)</sup>

---

221) 강영기, “일본의 대규모점포 관련 정책입법의 변천과정을 통해 본 문제점과 시사점”, 50면.

222) 위의 글, 50-51면.

223) 위의 글, 39면.

224) 소상공인진흥원, 위의 글, 22면.

225) 강영기, 위의 글, 51면.



### 3. 입지규제

#### (1) 입지규제의 도입

대규모소매점포법(大店法)이 엄격하게 운용된 1980년에도 전통적인 지역상권은 점점 피폐해져 갔으며 규제완화가 진행된 1990년대에 그러한 경향은 한층 가속화되어 동법에 의한 상업조정정책의 유효성에 의문이 제기되었다.<sup>226)</sup> 이에 따라 이제는 중소상점 보호의 차원에서 대규모소매점포에 대한 규제를 하기보다는 지역사회의 이익을 중시하는 지역활성화의 시각에서 대규모소매점포에 대해 입지규제를 해야 한다는 요구가 시작되었다.<sup>227)</sup>

또한 대규모소매점포법 하에서 상대적으로 출점허가를 받기 쉬운 교외지역에 대형점포들의 출점이 증가하면서 그 주변에서는 소음과 교통정체, 폐기물처리의 문제가 심각하였다. 또한 대형점포 및 관련 오락시설의 영업시간이 연장되면서 청소년의 건전한 육성에 대한 부작용을 우려하는 목소리가 높아지기도 하였다. 그러나 대규모소매점포법의 조정대상은 어디까지나 점포면적과 개점일, 폐점시각, 휴업일수 등 점포영업에 관한 것에 국한되어 있어서 대형점포 주변의 생활환경을 조정할 수가 없었다. 그리하여 일부 지방자치단체에서는 자체적으로 환경요강(環境要綱) 등의 제정을 통해 이 문제를 해결하려는 노력을 하였다.<sup>228)</sup>

226) 강영기, “일본의 대규모점포 관련 입법의 변천을 통해 본 유통정책의 방향성에 관하여”, 144면.

227) 三村優美子, “流通問題の変質と流通研究の課題”, 『青山経営論集』(第45卷 第2号), 2010., 214면; 강영기, 위의 글, 145면에서 재인용.

228) 대표적인 사례가 요코하마(横浜)시의 요코하마시 대형점포출점 지도요강(横浜市大型店舗出店指導要綱)이다. 동 요강은 대규모소매점포법(大店法)의 운용이 강화된 시기인 1977년 2월에 제정된 것으로서 처음에는 중소영세소매업자와의 경쟁조정을 목적으로 하고 있었다. 그러나 1990년대 이후 대규모소매점포법의 운용완화를 배경으로 국가의 지도도 있어서 점포주변의 환경대책에 중점을 둔 내용으로 개정되었

이러한 배경 하에 1996년 도시계획법(都市計画法)이 개정되면서 대규모소매점포에 대한 입지규제를 시작하였으며, 1998년에는 대규모소매점포입지법(大規模小賣店鋪立地法, 약칭 ‘大店立地法’)이 제정되었다.

그런데, 이와 같은 입지규제 조건을 충족하기 위해서는 넓은 면적을 확보할 수 있고 주택들과 거리가 비교적 먼 교외지역이 적합하였기 때문에 입지규제의 시작은 소매활동의 교외화 및 대형화를 촉진하는 원인 중 하나가 되었다. 또한, 대규모소매점포법 시대에 비하여 도시계획법 및 대규모소매점포입지법 하의 입지규제에서는 일정한 요건만 충족하면 쉽게 출점할 수 있었기 때문에 대규모소매점포 및 쇼핑센터의 개발과 개업이 용이해져서 결과적으로 일본 전역에서 대규모 주차장을 갖춘 교외(郊外)형 쇼핑센터의 출점이 증가하게 되었다. 그러나 이와 같이 대규모유통업점이 교외에서 대규모상업개발을 진행한 결과, 중심시가지의 상업지역에서는 양판점(量販店)의 철수 등 공동화(空洞化)가 진행되어 기존 상점가에게 치명적인 타격을 주었으며, 중심시가지의 쇠퇴는 더욱 심화되었다.<sup>229)</sup>

## (2) 도시계획법상 입지규제

도시계획법(都市計画法)은 토지이용을 포괄적으로 규제하는 법률인데, 그 규제내용은 i) 시가지화 구역과 시가지화 조정구역을 정하는 ‘개발규제’, ii) 제1종 주거전용지역, 상업지역, 공업전용지역 등을 지정하는 ‘용도규제’, iii) 용적률이나 건폐율(建蔽率) 등을 규제하는 ‘형

---

다. 1995년에 개정된 요강에서는 주거 용도지역에 점포를 출점시키는 경우에는 면적 1000㎡ 이상, 상업·공업 용도지역에 출점시키는 경우에는 1500㎡ 이상의 점포를 대상으로, 건축 확인 신청의 신청예정일의 6개월 전 혹은 개점예정일의 1년 전 중에서 빠른 시기에 시장에게 출점신청을 제출하도록 하였다. 동 요강은 대규모소매점포입지법(大店立地法)의 목적을 미리 실천한 대형점포출점에 대한 지역규범으로서 높이 평가받고 있다.

229) 安藤靖華, “商店街衰退のリスクからその再生を考える”, 『経済政策研究』(通巻 第3号), 香川大学, 2007., 110면.

태규제’, iv) 지구(地區)차원의 상세한 토지이용규제로서의 지구(地區)계획의 4가지로 구성된다.

도시계획법은 특정 업종을 규제하는 것은 아니지만 소매업에서의 점포건설에는 용도규제로서의 지역지구제가 영향을 미친다.<sup>230)</sup> 매장면적의 합계가 3,000㎡를 넘는 점포가 가능한 것은 용도지역에 있어서는 제2종 주거지역, 근린상업지역, 상업지역, 준(準)공업지역, 공업지역이고 더구나 특별용지구구를 지정함으로써 용도규제의 강화나 완화가 이루어지게 되었다.<sup>231)</sup>

1998년에 시행된 도시계획법에서는 대규모소매점포의 입지가 가능 지역이 축소되었는데, 이것에는 중심시가지에 출점한 대형점포와 기존 중소소매점포의 경합을 완화하려는 의도가 있었다.

또한 2000년에 시행된 대규모소매점포입지법에 따라 대규모소매점포의 교외입지가 가속되자 중심시가지의 상업기능은 더욱 쇠퇴하였다. 그리하여 지역 상업기능의 확산을 방지하기 위해 2006년의 개정 도시계획법에서는 10,000㎡를 초과하는 대규모집객시설(점포, 영화관, 오락시설, 전시장 등)의 입지가 가능 지역을 상업지역, 근린상업지역, 준(準)상업지역 3개로 한정하였으며, 이와 같은 도시계획법의 개정으로 일본 전 국토의 3%만이 대규모 집객시설의 입지가 가능하게 되었다.<sup>232)</sup>

특히 준공업지역에서는 지방도시에서 원칙적으로 특별용도지구를 지정하고 대규모집객시설의 입지를 억제하였으며, 시가지 조정구역내의 개발 허가제도를 개선하여 일정한 조건을 충족하는 대규모개발을 예외적으로 허가하는 기존 규정을 폐지하였고, 구획되지 않은 백지지역과 준(準)도시계획구역 내 용도지역이 정해지지 않은 지역에 있어서도 대규모집객시설이 들어설 수 없도록 규제하였다.

230) 根田克彦, “商業立地政策としてのゾーニング規制の有効性”, 荒井良雄・箸本健二 編, 『日本の流通と都市空間』, 古今書院, 2004.

231) 小本恵照, 『小売店舗戦略の経済分析』, NTT 出版, 2000., 49-52면.

232) 소상공인진흥원, 위의 글, 22-23면.

다만, 이와 같이 규제가 강화되는 지역에 있어서도 대규모집객시설의 입지를 인정할 수 있는 새로운 지구계획제도인 ‘개발정비촉진지구’를 별도로 창설하였다(도시계획법 제12조5의4). 즉, 대규모집객시설과 관련하여 용도지역의 변경 또는 용도를 완화하는 지구계획 결정으로 입지가 가능하고, 구획되지 않은 백지지역과 준(準)도시계획구역에서도 용도지역의 지정으로 입지가 가능하며, 구획되지 않은 도시계획구역에서는 용도를 완화하는 지구계획으로도 입지가 가능하다. 이와 같이 ‘개발정비촉진지구’로 지정되면 개정 도시계획법에서 원칙적으로 금지되는 10,000㎡를 초과하는 대형점포를 세울 수 있게 된다.

### (3) 대규모소매점포법에 의한 입지규제

#### 1) 대규모소매점포법의 법적 성격

대규모소매점포입지법(大規模小賣店鋪立地法)은 제1조(목적)에서 “이 법률은 대규모소매점포의 입지에 관해 그 주변지역의 생활환경을 보전 및 유지하기 위하여 대규모소매점포를 설치하는 것에 의해 그 시설의 배치 및 운영방법에 대해 적정한 배려가 이루어지는 것을 확보함으로써 소매업의 건전한 발달을 도모하고 따라서 국민경제 및 지역사회의 건전한 발전 및 국민생활의 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.<sup>233)</sup> 대규모소매점포법이 경쟁조정형의 경제적 규제였던 것과 달리, 대규모소매점포입지법은 지역사회와의 조화 및 환경문제에 대한 대응이라는 관점에서 대규모소매점포의 입지 및 출점을 계획적으로 규제하는 사회적 규제라는 점이 특징이다.<sup>234)</sup>

대규모소매점포법(大店法)이 사실상 허가제로 운용되는 사전심사신고제였던 것과 달리 대규모소매점포입지법(大店立地法)은 그보다 완화

233) 강영기, “일본의 대규모점포 관련 정책입법의 변천과정을 통해 본 문제점과 시사점”, 54면, 각주 42.

234) 峰尾美也子, “大規模小売店鋪に関する出店規制の変遷と評価枠組”, 『経営論集』(第71号), 東洋大学, 2008., 114면; 강영기, 위의 글, 54면.

된 ‘신고제’ 하에서 시정권고를 할 수 있다는 점에서 큰 차이가 있다. 동법의 목적은 점포면적 1,000㎡ 이상의 점포를 대상으로 점포주변의 생활환경을 보전하도록 하는 것이다.

## 2) 대규모소매점포 설치자의 배려항목

점포면적 1,000㎡ 이상의 대규모소매점포를 설치하려는 자가 배려해야 할 항목은 지역사회와의 조화 및 지역활성화에 관한 사항이다. 구체적으로는 ① 교통정체 대책(통행편의성의 확보), ② 주차장 및 주륜장(駐輪場)의 수용대수, ③ 방재(防災)대책, ④ 소음(騒音) 대책, ⑤ 폐기물 및 재활용 대책, ⑥ 거리환경정비 등을 배려해야 하며, 신고서에 이러한 사항을 기재해야 한다.

대규모소매점포 설치자는 출점 이후에도 지속적으로 생활환경에 대한 배려사항을 지속적으로 유지하고 준수하기 위해 노력할 의무가 있다(대규모소매점포입지법 제10조, 제16조, 부칙 등).

배려사항에 관한 자세한 내용은 『대규모소매점포를 설치하는 자가 배려해야 할 사항에 관한 지침(大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針)』(2007.2.1. 경제산업성 고시 제16호, 약칭 ‘배려지침(配慮指針)’)과 각 지방자치단체의 대규모소매점포입지법 운용요강 또는 운용기준 등에서 구체적으로 규정하고 있다.

이러한 배려요소를 고려하는 이외에, 대규모소매점포입지법(大店立地法) 하에서 대형점포의 출점은 원칙적으로 자유이다. 대표적인 변화가 연간휴업일수에 대한 규제인데, 동법에서는 연간휴업일수의 신고가 불필요하므로 대형점포는 연말연시에도 이용하는 고객에게 편리하다는 인상을 각인시켰다.

## 3) 신고에 대한 심사절차와 시정권고

대규모소매점포 설치자가 신고서를 제출하면, 신고를 받은 해당 지방자치단체는 대규모소매점포 설치자가 배려사항을 준수하고 있는지

에 대한 심사절차를 진행하며, 지역 주민들의 의견수렴절차를 거쳐 그 내용을 전달한 뒤, 대규모소매점포 설치자가 자율적 대응방안을 마련하지 않는 경우에는 시정권고를 할 수 있다.

다음은 대규모소매점포입지법의 주요 조문에 근거하여 대규모소매점포 설치자의 신고절차와 심사절차를 요약한 것이다.

<대규모소매점포입지법상 신고절차와 심사절차>

- ① 대규모점포를 신설하거나 점포면적을 증가시키려거나, 영업시간을 연장하려는 경우에는 도도부현(都道府県) 혹은 정령(政令) 지정도시에 신고서를 제출해야 한다(대규모소매점포입지법 제5조).
- ② 대규모점포 설치자는 신고일로부터 2개월 이내에 생활환경에 영향이 있다고 판단되는 지역에 사는 주민에 대해서 신고내용을 주지시키기 위한 설명회를 개최하며(동법 제7조 제1항), 신고를 받은 도도부현(都道府県) 등은 신속하게 공고를 하고 공고일로부터 4개월 간 신고서를 열람할 수 있도록 한다(동법 제8조). 또한 그 사이에 주변주민과 시정촌(市町村) 등의 의견을 수렴하고 그 후 심사회 등에서 전문가의 의견을 참고로 하여, 대규모소매점포를 설치하는 자가 배려해야 할 사항에 관한 지침(배려지침, 동법 제4조)을 감안하면서, 주변생활환경의 보전과 유지의 관점에서 의견이 있는 경우에는 설치자에게 신고일로부터 8개월 이내에 의견을 전달한다.
- ③ 생활환경을 배려하고 있어서 특별한 의견이 없다는 통지를 받은 경우에는 점포영업이 가능해지지만, 어떠한 의견을 받은 경우에는 설치자는 당해 의견을 고려하여 자율적인 대응방안을 제시해야 한다.
- ④ 대규모점포 설치자는 자율적 대응방안에서 신고사항을 변경하는 경우에는 변경신고를, 변경하지 않는 경우에는 변경하지 않는다는 뜻의 통지를 한다(동법 제8조 제4항).
- ⑤ 도도부현(都道府県) 등은 대규모점포 설치자의 변경 또는 통지가 해당 지방자치단체의 의견을 반영하고 있지 않다고 판단한 경우에는 2개월 이내에 시정촌(市町村)의 의견을 들어보고 설치자에 대해 필요한 대



책을 취하도록 권고한다. 대규모점포 설치자가 이 권고에 따르지 않는 경우에는 그 뜻을 공표할 수 있다(동법 제9조 제1항 및 제7항).

이와 같이 대규모점포 출점과 관련한 심사절차에 소요되는 시간은 대략 1년 이내이다.

실질적인 운용에 있어서는 각 지방자치단체의 장이 최종적으로 결정하지만, 지방자치단체의 조례를 근거로 지방자치단체장의 자문에 따라 대규모소매점포의 입지에 관한 주변지역의 생활환경의 보전 및 유지에 관한 중요사항을 조사·심의하고 의견을 제시하는 대규모소매점포입지심의회(大規模小売店舗立地審議會)가 구체적인 배려사항을 심사하고 의견을 제시하므로, 사실상 심의회가 심사절차에서 가장 핵심적인 역할을 수행한다.

한편, 대규모소매점포입지법은 대규모점포의 출점 자체를 제한하는 것이 아니므로 미리 점포주변의 생활환경에 대한 배려가 이루어졌다고 판단되면 출점 또는 증설 신고서의 제출 후에 도도부현(都道府県) 등으로부터 의견이나 권고를 받는 일 없이, 대형점포의 출점이 용이하게 이루어지는 경우가 많았다.<sup>235)</sup>

#### 4. 중심시가지 및 지역상점가 활성화 정책

##### (1) 지역활성화 3법 및 지역상점가활성화법의 제정 배경

앞에서 살펴본 바와 같이, 1990년대 후반부터 일본에서는 대규모소매점포에 근거한 종래의 강력한 규제에도 불구하고 점차 전통적인 지

235) 실제로 대규모소매점포입지법이 시행된 2000년 6월 1일부터 2005년 9월 30일까지 제출된 대형점포 신설신고(3156건)과 변경신고(9525건) 중에서 도도부현(都道府県) 등으로부터 의견을 받은 경우는 신설신고에서 281건(9%), 변경신고에서 181건(1.9%)으로서 매우 적고, 의견의 내용은 교통 및 소음관계가 많았다고 한다. 더욱이 도도부현(都道府県) 등의 권고를 받은 경우는 센다이시(仙台市) 태백구(太白区)의 대형점포 신설에 대한 1건에 불과하였다고 한다.



역상권이 피폐해지는 현상이 나타나자 대규모소매점포의 출점 및 사업활동 규제에만 집중할 것이 아니라 오히려 중심시가지와 지역상권을 활성화하는 차원에서 정책을 추진하고 관련 입법을 할 필요가 있다는 목소리가 높아졌다. 또한, 중심시가지의 황폐화와 도시기능의 교외(郊外) 이동으로 지역에 다양한 폐해가 발생하는 상황이 염려되었는데, 구체적으로는 도로 등 사회적 인프라의 유지·관리비용이 증가하고 사람의 왕래가 줄어들어 치안이 악화되며 자동차를 이용할 수 없는 어린이와 고령자로서는 생활하기가 불편해지는 등 지역공동체의 붕괴를 초래할 수 있었다.

그 결과 새로운 대응책으로서 도입된 것이 앞에서 살펴본 도시계획법(都市計画法)의 개정(1998년 5월)과 대규모소매점포입지법(大規模小賣店鋪立地法)의 제정(1998년 6월), 그리고 중심시가지활성화법(中心市街地活性化法)의 제정(1998년 6월)이었다.<sup>236)</sup> 이 3가지 법을 ‘지역활성화 3법(まちづくり三法)’이라고 부르는데, 이러한 법체계는 도시계획법에 의해 상업시설의 입지를 유도하고, 대규모소매점포입지법에 의해 1000m<sup>2</sup> 이상의 대형점에 의한 주변주민의 생활환경에 대한 영향을 체크하며, 중심시가지 활성화법에 의해 피폐한 중심부를 종합적으로 진흥 및 재생하려는 것이라고 할 수 있다.<sup>237)</sup>

그러나, 대규모소매점포입지법에 따른 대규모점포에 대한 출점규제의 완화는 특히 지방도시에서 중심시가지의 공동화를 촉진하였고, 관계부처가 중심시가지의 활성화를 위해 시가지의 정비개선과 상업 등 활성화의 일체적 추진에 관한 조치로서 매년 총액 수천억에서 1조엔 정도의 지원을 한다고 의욕적인 태도를 보였음에도 불구하고 지역활성화 3법의 주축인 중심시가지활성화법의 정책효과는 크지 못하였다.

---

236) 강영기, “일본의 대규모점포 관련 입법의 변천을 통해 본 유통정책의 방향성에 관하여”, 144-145면.

237) 위의 글, 145면.

이러한 배경 하에, 2009년 1월 중소기업정책심의회 상업부회가 상점가의 새로운 역할과 지원방향에 대해 공표한 제안내용<sup>238)</sup>을 토대로 2009년 7월 지역상점가활성화법(地域商店街活性化法)이 성립하여 8월에 시행되었다.<sup>239)</sup>

## (2) 중심시가지활성화법에 의한 중심시가지 활성화 정책

1998년에 제정된 중심시가지활성화법의 원래 명칭은 ‘중심시가지에 있어서 시가지의 정비 및 상업 등의 활성화의 일체적 추진에 관한 법률(中心市街地における市街地の整備及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律)이며, 이를 약칭하여 중심시가지활성화법(中心市街地活性化法)이라 부른다.

중심시가지활성화법 제1조에서는 이 법의 목적을 “중심시가지가 지역경제 및 사회발전에서 차지하는 역할의 중요성에 비추어 근래의 급속한 저출산 고령화의 진행, 소비생활의 변화 등 사회경제정세의 변화에 대응하여 중심시가지의 활성화에 관하여 기본이념, 정부에 의한 기본방침의 책정, 시정촌(市町村)에 의한 기본계획의 작성 및 그에 대한 내각총리대신(内閣總理大臣)에 의한 인정, 당해 인정을 받은 기본계획에 기초한 사업에 대한 특별조치, 중심시가지활성화본부의 설치 등에 대해 규정함으로써 지역의 진흥 및 질서 있는 정비를 도모하고 국민생활의 향상 및 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

중심시가지활성화법 제2조에 따르면, 동법의 적용대상인 시가지는 다음 세 가지 요건을 갖춘 중심시가지(中心市街地)이다. 즉, ① 해당 시가지에 상당수의 소매상업들이 집적하고 도시기능도 상당 정도 집

238) 中小企業政策審議會中小企業經營支援分科会商業部会, 『地域コミュニティの担い手としての商店街を目指して』, 2009.1.

239) 강영기, 위의 글, 145면.

적하고 있으며 그것이 존재하는 시정촌의 중심역할을 담당하는 시가지(제1호), ② 당해 시가지의 토지이용 및 상업활동 상황 등으로 보아, 기능적인 도시활동의 확보 또는 경제활력의 유지에 지장을 주거나 지장을 줄 우려가 있다고 인정되는 시가지(제2호), ③ 해당 시가지에서 도시기능의 증진과 경제활력의 제고를 종합적이고 일체적으로 추진하는 것이 해당 시가지가 존재하는 도시와 그 주변 지역의 발전에 유효하고 적절하다고 인정되는 것(제3호)을 말한다.

1998년 중심시가지활성화법에서는 ‘시가지의 정비개선’과 ‘상업 등의 활성화’가 추진되었다. 2006년에 개정된 중심시가지활성화법에서는 상업자의 보호라는 형태를 넘어 ‘지역의 실정에 맞는 지역활성화’가 중심이 되었다.

2006년 중심시가지활성화법의 주요 개정내용은 크게 i) 중심시가지의 진흥방안을 강화하기 위해 국가의 체크기능과 의욕적인 주체에 대한 중점적인 지원체제의 도입 및 연계적 추진태세의 정비 등, ii) 시가지에서 양질의 생활을 확보하기 위해 다양한 도시기능을 중심지에 집약(콤팩트 시티), iii) 광역자치단체(都道府県 등)는 비어있는 점포에 대한 신속한 대응이 필요한 구역을 특별구역으로 지정하고 대점입지법의 절차를 간소화하는 것 등으로 집약할 수 있다. 특히 주목할 만한 내용을 자세히 살펴보면, 다음과 같다.

먼저 내각총리대신을 본부장으로 하는 중심시가지활성화본부(中心市街地活性化本部)<sup>240</sup>를 창설하여 기본방침안의 작성, 시책의 종합조정, 사업실시상황의 체크·리뷰 등을 담당하도록 하였다.

또한, 중심시가지 활성화를 위한 기본계획에 대해 ‘내각총리대신의 인정제도’를 두어 법률, 세제(税制)의 특례, 보조사업 등을 중점적으로 실시하도록 하였다. 특히 2006.9.8.각의결정(閣議決定)에 따른 『중심

240) 일본의 중심시가지활성화본부 웹사이트 주소는 다음과 같다.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/index.html> (2015년 9월 30일 최종접속)

시가지의 활성화 도모를 위한 기본적인 방침(中心市街地の活性化を図るための基本的な方針)』에 따르면, 지방도시에서는 준(準)공업지역에서의 대규모집객시설(大規模集客施設, 매장면적 10000㎡ 이상)의 입지규제를 기본계획에 명시하고 특별용도지구(特別用途地区)를 도시계획으로 결정하는 것이 대신인정(大臣認定)의 조건이 된다.

그리고, 다양한 민간관계자가 중심시가지 활성화 기본계획에 참여할 수 있도록 하기 위해 지역활성화 추진주체로서 중심시가지활성화협의회(中心市街地活性化協議會)를 법제화하였다(법 제15조). 중심시가지활성화협의회에서는 시가지의 재생(도시기능의 증진)과 상업의 활성화(경제적 활력의 향상)를 추진하는 주체를 분리하고 있는 점이 특징이다. 즉, 국토교통성 계통의 사업과 경제산업성 계통의 사업의 추진주체를 분리하여 이해관계의 대립을 피하고 있다. 경제적 활력향상의 추진주체는 상공회의소 및 상공회(법 제15조 제2항)이고, 도시기능의 추진주체는 중심시가지정비추진기구(구법 제10조, 개정법 제15조 제1항) 및 지역활성화를 추진하는데 적합한 회사(제15조 제1항 제口호)와 제3섹터 방식(市町村의 출자비율3%)의 회사이다.

또한, 2006년 중심시가지활성화법은 대규모소매점포의 신속한 입지촉진이 필요한 중심시가지 구역에서 대규모소매점포의 신설 등의 절차를 완화하는 ‘특례조치’를 신설하였다(법 제36조). 이 특례조치는 중심시가지의 피폐요인 중 하나가 상업기능의 쇠퇴라는 판단 하에, 상업 등의 활성화를 촉진하기 위해 대형소매점포의 신속한 입지가 필요한 중심시가지 내의 구역에서 대형점포 신설 등의 절차를 완화하여 신속하고 원만한 입지를 가능하게 하려는 것이다. 특례조치는 광역자치단체(都道府県)가 기초자치단체(市町村)의 요청을 토대로 기초자치단체(市町村)와의 협의, 공청회(설명회) 등의 개최, 주민 등으로부터의 의견청취 등의 절차를 거쳐 결정하는 특례구역에서 적용된다.<sup>241)</sup>

241) 특례구역의 범위인 ‘중심시가지의 전부 또는 일부’에는 중심시가지 내의 지구

먼저, ① 제1종 대규모소매점포입지법 특례구역(제1종 특례구역)으로서, 인정(認定) 중심시가지(중심시가지활성화법 제9조)에서 대점입지법의 규제를 최대한 완화하고 당해 지역에 대한 대규모소매점포 유치의 실현가능성을 높이도록 하였다. 광역자치단체(都道府県 등)가 대형점포의 신속한 출점과 빈 점포에 대한 대책을 촉진하는 것이 특히 필요하다고 판단되는 경우에 인정 중심시가지의 구역 전부 또는 일부 구역을 지정할 수 있다. 본 구역 내의 대규모소매점포에 대해서는 대점입지법상 신설 또는 변경의 신고, 설명회의 개최, 주민 등의 의견청취, 광역자치단체(都道府県)의 의견표명절차 등, 승계의 신고, 보고의 징구(徵求) 등의 절차는 적용되지 않는다. 그리고 이러한 특례적용의 대상이 되는 것은 국가의 인정을 받은 중심시가지활성화기본계획에 정해진 중심시가지의 전부 또는 일부이다. 당해 구역에서는 구역 내에서 대규모소매점포를 신설 또는 변경하는 경우를 포함하여 대규모소매점포의 신고가 원칙적으로 불필요하게 되어 실질적으로 법절차의 적용제외가 된다. 이와 같이 절차가 완화되지만 대규모소매점포설치자에 대해 점포주변지역의 생활환경에 대한 배려가 요구되는 것은 변함이 없다.

다음으로, ② 2종 대규모소매점포입지법 특례구역(제2종 특례구역)으로서, 대형점포의 신속한 출점과 빈 점포에 대한 대책을 촉진하는 것이 필요한 전국의 중심시가지(중심시가지활성화법 제2조)에서 대점입지법의 절차의 간소화 등 특례조치를 강구할 수 있도록 한다. 광역자치단체(都道府県) 등이 중심시가지의 활성화를 위해 필요하다고 인정되는 경우에는 중심시가지 구역의 전부 또는 그 일부 구역을 지정할 수 있도록 한다. 본 구역 내에서 대규모소매점포에 관한 신고에는

---

(地區), 구획(區劃)등이 있으나 그 일부인 ‘○○백화점이 있던 장소’와 같이 세밀한 범위를 정하는 것도 가능하다.

대점입지법상 신설 또는 변경의 실시의 제한, 주민 등의 의견청취, 광역자치단체(都道府県) 등의 의견표명절차 등, 교통, 소음 등의 배려사항에 관한 첨부서류의 제출 등과 같은 절차는 적용되지 않는다. 그리고 이러한 특례적용의 대상이 되는 것은 중심시가지의 활성화에 관한 법률 제2조에 규정하는 중심시가지의 전부 또는 일부이다(국가의 인정(認定) 유무를 불문하고 대상이 된다). 당해 구역에서는 대점입지법의 신고는 필요하지만, 법에 정해진 절차기간에 관한 출점(개점)의 제한이 없어서 신속한 출점이 가능해지고, 신고절차의 완화와 신고절차의 간소화가 가능해진다. 그리고 국가의 인정(認定)을 받은 중심시가지에 제1종 특례구역과 제2종 특례구역을 모두 설정하는 것도 가능하다.

### (3) 지역상점가활성화법에 의한 지역상점가 활성화 정책

2009년 제정된 지역상점가활성화법의 원래 명칭은 『상점가의 활성화를 위한 지역주민의 수요에 따른 사업활동의 촉진에 관한 법률(商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律)』이며, 이를 약칭하여 『지역상점가활성화법(地域商店街活性化法)』이라 부른다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 중심시가지활성화법을 포함한 지역활성화 3법이 큰 효과를 보지 못하자, 상점가가 지역공동체의 일원으로 지역주민의 생활편의를 높이는 점에 착안하여 상점가를 활성화시키고 각 지역의 활력을 도모하기 위해 지역상점가활성화법이 2009년 7월 15일 공포, 동 8월 1일에 시행되었다.

앞에서 살펴본 중심시가지활성화법(中心市街地活性化法)이 ‘도시계획적인 차원’에서 각 지방자치단체별로 중심시가지 활성화 기본계획에 대해 세제(税制) 특례, 보조사업 지원 등을 제공하고 대규모소매점포 특례구역의 운영 등을 그 내용으로 하고 있음에 반하여, 지역상점가활성화법(地域商店街活性化法)에서는 ‘지역경제 활성화 차원’에서



상점가진흥조합별로 상점가에 대한 보조제도를 정비하고 중소기업자에 대한 신용보험법상 특례 등 개별적인 지원제도를 마련하고 있다.

지역상점가활성화법 제1조에 따르면, 이 법의 목적은 “상점가가 국가경제활력의 유지 및 강화 그리고 국민생활의 향상에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있다는 점에 비추어 중소소매상업 및 중소서비스업의 진흥 그리고 지역주민의 생활향상 및 교류의 촉진에 기여해온 상점가의 활력이 저하되고 있는 점을 고려하고 상점가를 방문하는 자의 증가를 통한 중소소매상업자 또는 중소서비스업자의 사업기회의 증대를 도모하기 위해 상점가진흥조합 등이 실시하는 지역주민의 수요에 대응한 사업활동에 대하여 경제산업대신(經濟産業大臣)에 의한 계획의 인정, 당해 인정을 받은 계획에 기초한 사업에 대한 특별조치 등에 대해 규정함으로써 상점가의 활성화를 도모하는 것”이다.

이를 위해 지역상점가활성화법은 i) 상점가 활동에의 지원을 강화, ii) 지역의 수요에 맞게 빈 점포 이용을 지원, iii) 상점가의 의욕 있는 인재를 육성·확보, iv) 관계 부처 및 지방 공공 단체와 제휴한 지원 등을 주요 골자로 하고 있다.<sup>242)</sup>

지역상점가활성화법에 근거한 상점가활성화 사업계획의 인정체계를 살펴보면 다음과 같다.<sup>243)</sup>

#### <지역상점가활성화 사업계획 인정체계의 개요>

- 먼저, 경제산업대신이 상점가 활성화 사업 촉진의 의의 및 기본적인 방향 등을 나타낸 방침을 책정한다.

242) 일본 지역상점가 지원센터 웹사이트.

<http://www.syoutengai-shien.com/kasseika/index.html> (2015년 10월 15일 최종접속)

243) 이하의 내용은 위 일본 지역상점가 지원센터 웹사이트의 ‘지역상점가활성화법 개요(地域商店街活性化法の概要)’를 번역한 것이다.

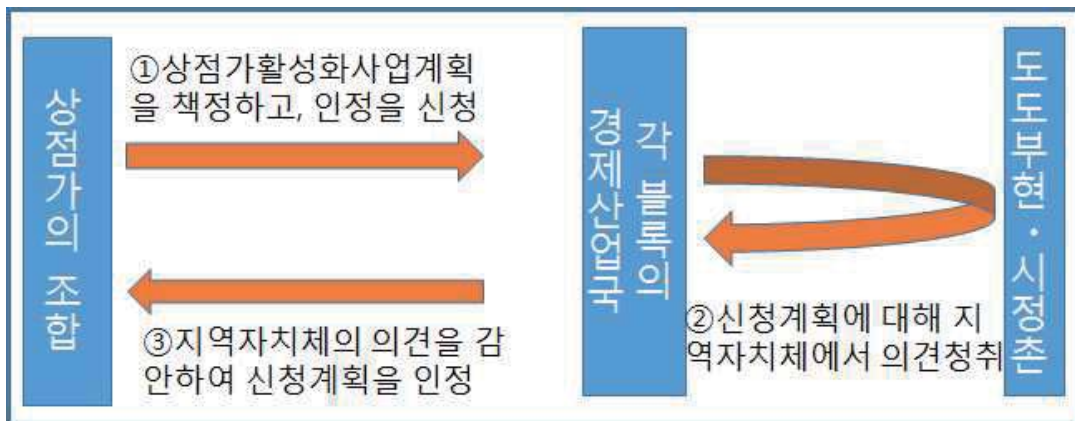


- 다음으로, 경제산업대신이 도도부현(都道府県) 및 시정촌(市町村)에 의견을 청취한 후에 상점가 활성화 사업에 관한 계획을 인정한다. 인정을 받은 상점가 진흥 조합 등이나 그 구성원인 상점주 등이 행하는 상점가 활성화 사업에 대해 다음의 지원조치를 강구한다. 인정사업에 대한 보조금의 보조율(중소 상업 활력 향상 보조금)을 최대 1/2에서 2/3로 인상하며, 인정 사업을 하는 상점가 등에 토지를 양도한 자에게 15,000천 엔을 상한으로 양도 소득의 특별 공제를 실시한다. 소규모 기업 등 설비 도입 자금 등 조성법의 특례에 의하여, 인정 사업을 하는 소규모 기업자(상업·서비스업 : 종업원 5명 이하)에 대해서 설비 자금 대출(무이자)의 대출 비율을 인상(1/2 이내 → 2/3 이내)한다.
- 상점가 활성화 사업계획이란 상점가에 방문하는 사람들을 증가시켜 중소 상업·서비스 업자의 고객 증가 및 사업 확대를 도모하기 위하여 상점가 진흥 조합 등이 지역 주민을 위해서 행하는 사업을 말한다. 이 상점가 활성화 사업에 관한 계획을 각 경제산업국에 신청하면, 도도부현 및 시정촌에서 의견 수렴 후 인정이라는 과정을 거치게 된다. 인정을 받은 경우 지역상점가활성화법에 근거하여 상점가에 다양한 지원조치가 강구된다.
- 상점가 활성화 사업의 작성 주체는 상점가진흥조합, 상점가진흥조합연합회, 사업협동조합, 사업협동소조합, 협동조합연합회, 중소기업 단체 조직에 관한 법률 제9조 단서에 규정하는 상점가 조합 혹은 이를 회원으로 하는 상공 조합 연합회가 된다.
- 상점가 활성화 사업의 내용은 지역 주민의 수요에 따른 상점가 활성화를 위한 사업으로, 주민의 수요 지역 주민을 대상으로 한 설문 조사나 지역 주민 등으로부터의 요망서 등으로 파악한 지역 주민의 상점가에 대한 요구를 충분히 감안한 사업일 것이 요구된다.
- 상점가 활성화의 효과로서 상점가 방문자의 증가, 빈 점포 수의 감소 등, 상점가 활성화 효과가 구체적인 지표에 의하여 정량적으로 예상될 것이 요구된다. 사업 내용의 신규성과 실시체제나 실시방법에 창의성이 인정될 것 등 다른 상점가가 상점가 활성화 사업에 대처하는 데 있어서 참고가 될 수 있는 사업일 것이 요구된다.

- 계획 실시 기간은 3년 정도가 표준이 되며, 관계 지방자치단체와의 사전조율이 필요하다. 즉, 지방 공공단체에서는 독자적으로 상점가에 대한 지원 조치를 강구하고 있는 경우가 있으므로 상점가 활성화 사업 계획 작성에 있어서는 관계 지방 공공 단체의 지원·협력을 얻는 것이 요구된다.
- 지역상점가활성화법에 따라, 인정이 얻어진 조합에 대해서는 『상점가 활성화 사업 계획』에 근거한 사업에 대한 보조(보조율 2/3)와 토지 양도 소득의 특별 공제 등 우대 조치가 적용된다.

다음의 <그림 6>과 <그림 7>은 각각 ‘일본 지역상점가활성화법의 인정체계’ 및 이를 구체화한 ‘상점가활성화 사업계획과 상점가활성화 지원 사업계획의 인정체계’를 도식화한 것이다.

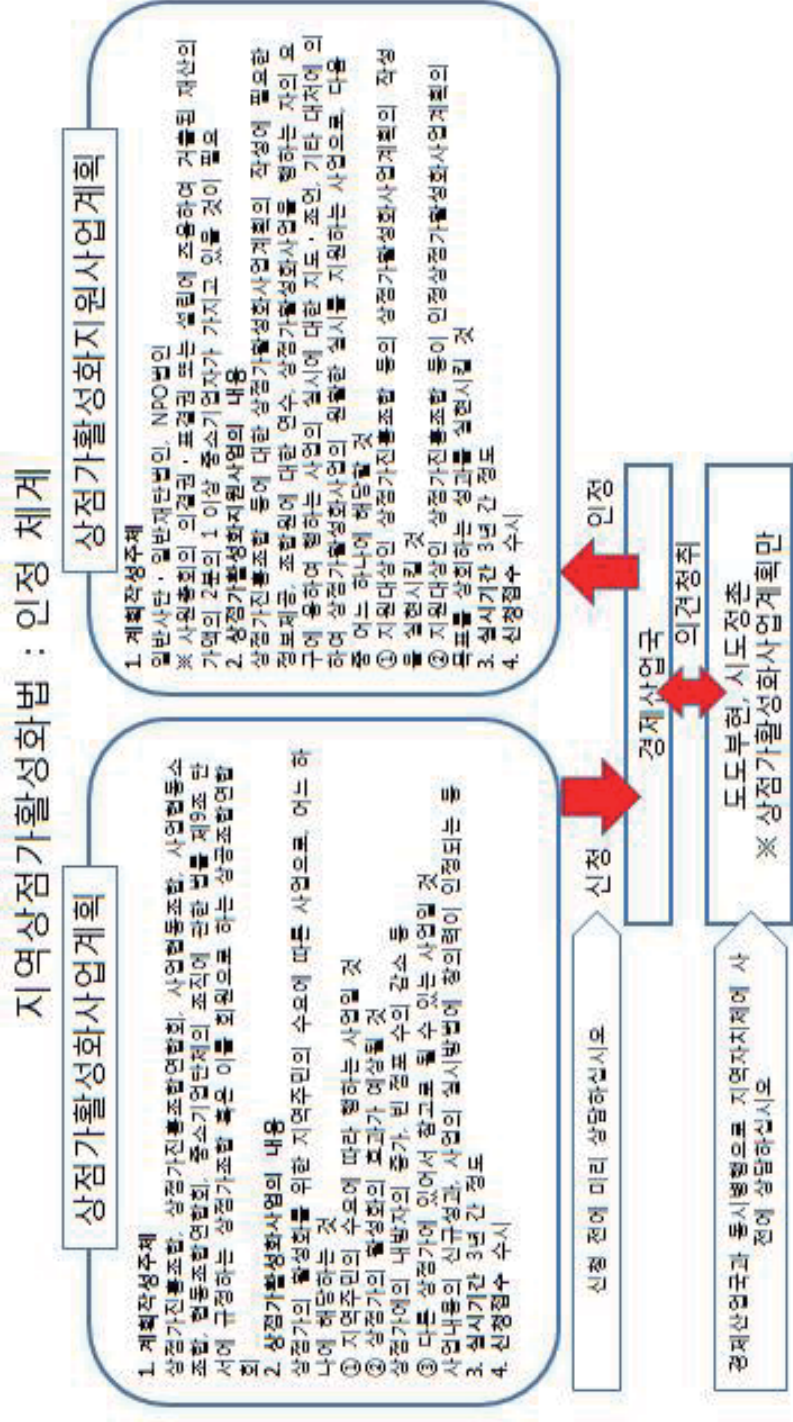
<그림 6> 일본 지역상점가활성화법의 인정체계



출 처: 일본 지역상점가 지원센터 웹사이트.

<http://www.syoutengai-shien.com/kasseika/index.html> (2015년 10월 15일 최종접속)

<그림 7> 상점가활성화 사업계획과 상점가활성화지원 사업계획의 인정체계



출처: 위의 일본 지역상점가 지원센터 웹사이트.

## 제 5 장 대·중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안

### 제 1 절 유통산업발전법의 개선방안

#### 1. 상권영향평가 및 지역협력계획의 실효성 확보

유통산업발전법 제8조는 대규모점포가 출점하기 위해서는 상권영향평가서와 지역협력계획서를 제출해야 한다고 규정하고 있고, 이러한 상권영향평가서와 지역협력계획서의 작성주체는 사업자로 해석되고 있다. 그런데, 제3장에서 검토한 바와 같이, 이처럼 사업자가 직접 상권영향평가서를 작성하여 제출한 내용을 과연 신뢰할 수 있는지가 문제되고 있다. 이와 아울러, 대규모점포 출점시 제출하고 있는 지역협력계획서에 대해서도 그 이행 여부를 검증할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다는 주장도 함께 제기되고 있다.

제4장에서 살펴보았듯이 대규모점포의 출점에 대해 상권영향평가를 하는 대표적인 나라로는 프랑스, 독일, 영국, 일본 등을 들 수 있다. 그런데 해외에서는 이러한 상권영향평가를 중소점포 보호 차원에서 한다기보다는 주변환경과 소음 및 교통에 미치는 영향 등 도시계획 측면의 ‘입지규제’ 차원에서 하고 있다는 점이 우리와 다르다.

다만, 독일의 경우에는 이러한 입지규제 이외에도 각 주마다 약간씩 기준이 다르지만, 대형소매점 출점에 따라 기존 상점가의 매출에 대해 미치는 영향이 일정수준을 넘는 경우에는 출점을 규제하고 있다. 일반적으로는 10% 기준을 사용하고 있지만, Bayern과 같은 특정한 주에서는 이보다 더 높은 25% 기준을 사용하고 있기도 하다.

그런데, 해외에서는 상권영향평가서 우리와 달리 사업주체인 대형유통업체 자신이 이를 수행하는 것이 아니라, 해당 지방자치단체가 직

점 상권영향평가를 하면서 ‘독립된 제3의 기관’의 검증을 거치고 있다는 점에서 참고할 만하다.

예를 들어, 프랑스는 1000m<sup>2</sup> 이상의 대형소매점을 설치하는 경우 각 지역의 데파르트망 상업정비위원회(CDAC)의 영업허가를 발급받아야 하는데, 데파르트망 상업정비위원회는 영업허가를 발급하기 전에 국토정비, 지속가능한 발전, 소비자보호 등의 관점에서 대형소매점 출점의 영향을 검증하고 있다. 데파르트망 상업정비위원회는 지방의원 및 지역의 각 분야별 대표 등으로 구성된 7인과 소비자 보호를 위해 위촉된 2인, 그리고 국토의 개발과 정비를 위해 위촉된 2인을 합하여 총 11인으로 구성된다.

독일의 경우, 매장면적이 1,200m<sup>2</sup> 이상인 점포에 관해서는 특별지구(Sonstige Sondergebiete) 이외 지역에서의 건축은 원칙적으로 인정되지 않는다. 독일의 각 주에서는 대형소매점의 출점과 관련하여 구체적인 내용을 공지하고 있으며, 이에 따라 1200m<sup>2</sup> 이상의 규모의 대형소매점이 시내 중심지와 같은 특정 지역에 출점하기 위해서는 당해 지역민의 요구를 충족시켜줄 서비스와 상품을 공급한다는 전제 하에 지역주민의 동의절차를 필요로 한다. 그리고 해당 지역에 대형소매점 계획이 마련된 경우에는 이에 관한 주 차원의 종합적인 평가를 하는데, 예를 들어 각 유통점의 판매 품목과 면적을 개별적으로 파악하여 검토한 뒤 종합하여 영향력을 평가하는 방식을 취하고 있다. 그 구체적인 평가는 각 주의 ‘건설감독청’이 담당하고 있으며, 이에 대한 검증은 그 상급관청인 ‘주 계획청’에서 담당한다.

영국에서는 소매점포의 입지 및 구조관련 정책을 총괄적으로 보통 소매계획(retail planning)이라고 부르는데, 이러한 소매계획은 도시계획의 일부분으로 다루어져 왔다. 대규모점포의 설립 등 사적인 개발계획은 도시 및 농촌계획법에 의거하여 각 지방자치단체의 허가를 받아



야 하며, 계획허가 신청은 지역계획 및 근린계획 등과 같은 개발계획에 따라 결정되어야 한다. 이와 같은 허가를 함에 있어서 각 지방자치단체는 강요할 수는 없지만 대규모점포 등이 개발신청서를 제출하기 전 단계에 지역 공동체와 교감하도록 독려해야 하며, 사전 논의 단계에서 다른 합의 기구를 참여시켜 특정한 개발의 원칙적인 허용 가능 여부, 그리고 이와 관련한 모든 기본적인 이슈를 초반에 고려하도록 해야 한다.

또한, 일본에서는 2006년 개정 도시계획법에서 10,000㎡를 초과하는 대규모집객시설(점포, 영화관, 위락시설, 전시장 등)의 입지가능 지역을 상업지역, 근린상업지역, 준상업지역로 한정하였다. 그리고, 대규모소매점포입지법상 배려지침(配慮指針)에 따라 점포면적 1000㎡ 이상의 대규모소매점포를 설치하려는 자로 하여금 지역사회와의 조화 및 지역활성화에 관한 사항, 구체적으로는 ① 교통정체 대책, ② 주차장 및 자전거 정차장의 수용대수, ③ 방재대책, ④ 소음 대책, ⑤ 폐기물 및 재활용 대책, ⑥ 거리환경정비 등을 배려하기 위한 사항을 신고서에 기재하도록 하고 있다. 대규모소매점포 설치자가 신고서를 제출하면, 신고를 받은 해당 지방자치단체는 대규모소매점포 설치자가 배려사항을 준수하고 있는지에 대한 심사절차를 진행하며, 지역 주민들의 의견수렴절차를 거쳐 그 내용을 전달한 뒤, 대규모소매점포 설치자가 자율적 대응방안을 마련하지 않는 경우에는 시정권고를 할 수 있다.

한편, 우리나라에서도 이와 같은 해외사례를 참고하여 대규모점포가 출점 등록을 함에 있어서 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 자의적으로 작성할 개연성을 막고 이에 대한 검증이 제대로 이루어지도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는, 해당 지방자치단체장이 직접 상권영향평가서를 작성하도록 하거나, 아니면 사업자가 제출한 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 전문기관과 협의하여 검증하도록 할 필요

가 있다.<sup>244)</sup> 예를 들어, 해당 지방자치단체장으로 하여금 사업자가 제출한 상권영향평가서를 평가할 때 유통산업발전법 제7조의5에 근거한 ‘유통업상생발전협의회’의 의견을 청취하도록 하고, 필요한 때에는 ‘전문기관’에 이에 대한 검증을 의뢰할 수 있도록 하는 방법도 생각해볼 수 있다. 또한, 영국 및 일본과 마찬가지로 사업자가 제출한 계획에 대해 ‘주민’의 평가를 받도록 하는 방법도 생각해볼 수 있다. 그리고 독일과 같이 해당 지방자치단체의 상급기관 또는 해당 지방자치단체와는 이해관계가 무관한 중소기업청 등에서 해당 지방자치단체의 상권영향평가서 검증에 대해 재검증을 하도록 하는 방법도 생각해볼 수 있다.

또한, 사업자가 출점등록시 제출한 지역협력계획서의 이행실적을 주기적으로 점검하도록 하고 제대로 이행이 이루어지지 않는 경우 그 이행을 독려하거나 개선을 권고한 후 그럼에도 불구하고 이행이 이루어지지 않는다면 그에 대해 제재할 수 있는 수단을 마련할 필요가 있다.<sup>245)</sup>

다만, 해당 지방자치단체가 사업자가 제출한 상권영향평가서를 검증함에 있어서 해외와 같이 도시계획적 차원의 입지규제 관점에서 이를 평가를 함으로써 대규모점포 등을 교외에 위치하도록 할 필요가 있는가는 좀 더 생각해보아야 할 문제이다.

프랑스, 독일, 영국, 일본의 경우 교통과 소음 등 환경문제와 주민생활의 불편 등을 고려하여 대규모점포를 교외에 위치하도록 한 바 있지만, 이로 인해 도심이 공동화되면서 최근에는 다시 중심시가지에 대규모점포 등이 출점할 수 있도록 일정한 요건 하에 허용하고 있음은 이미 앞에서 검토한 바와 같다. 어차피 우리나라에서는 도시를 중심으로 이미 많은 수의 대규모점포 등이 입점해있으며, 해외와 같은

244) 박지원 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.1.28.

245) 홍익표 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.2.17.



입지규제를 도입함으로써 더 이상 도심 중앙부에 새로운 대규모점포 등이 입점하지 못하도록 막는 것은 오히려 기존 대규모점포들의 독과점화를 심화시키는 문제를 발생시킨다고 생각된다. 입지규제 차원에서 대규모점포를 교외에 위치하도록 하였던 여러 나라들에서 이미 경험 바와 같이, 도시의 공동화를 막기 위해서라도 대규모점포 등을 반드시 교외에 위치하도록 할 필요는 없으며, 실질적인 상권영향평가를 함으로써 각 지자체의 상황에 맞게 출점 여부를 결정하면 충분하다고 생각된다.

## 2. 의무휴업일 지정의 실질화 및 적용대상의 확대

현재 대규모유통업과 중소유통업 사이의 갈등으로 가장 심화되어 있는 쟁점이 바로 유통산업발전법 제12조의2에 근거한 각 지방자치단체들의 의무휴업일의 지정이다. 이러한 제한에 대해 대규모점포 등은 크게 반발하고 있으며, 유통산업발전법 규정과 이에 근거한 지자체의 조례에 대해 잇따른 소송이 제기되어 현재 대법원의 판단을 기다리고 있음은 제2장에서 살펴본 바와 같다.

그런데 위에서도 언급하였지만 우리나라에서는 해외와 달리 도심에 대규모점포 등의 출점이 허용되어 있고 이처럼 이미 입점해 있는 점포들의 영업을 중단시킬 수는 없으며, 이로 인해 대규모점포 등이 지역상권에 피해를 주고 있음은 명백한 사실이다. 어차피 우리나라에서는 해외와는 달리 대규모점포 등을 교외에 위치하도록 하는 입지규제를 도입하지 않을 것이라면, 현행 유통산업발전법상 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정은 지역상권과의 조화 및 상생협력의 차원에서 타당성이 높은 규제라고 생각한다.

다만, 현재 계류되어 있는 대법원 소송에서도 문제되고 있듯이 모든 지자체가 획일적으로 동일한 날짜에 의무휴업일을 지정하고 있는 관

행은 각 지역의 특색을 고려한 상권영향평가 등이 제대로 진행되지 않고 있는 사실에 기인하는 듯하다. 그러므로, 각 지자체별로 대규모 유통업점의 입점에 대한 실질적인 상권영향평가 등을 실시하고 이러한 상권영향평가의 결과에 기초하여 각 지역의 실정을 고려한 실질적인 의무휴업일 지정이 이루어지도록 할 필요가 있다. 이를 위해 각 지방자치단체의 장으로 하여금 의무휴업일을 지정할 때 어떠한 근거로 그와 같이 날짜를 지정한 것인지에 관해 ‘구체적이고 상세한 이유’를 부기하도록 의무를 부과하고 그 이유의 근거로 상권영향평가의 검증결과를 제시하도록 하는 규정을 유통산업발전법 제12조의2에 마련할 필요가 있다.

한편, 유통산업발전법 제12조의2는 의무휴업일 지정 관련 규제대상을 ‘대형마트(대규모점포에 개설된 점포로서 대형마트의 요건을 갖춘 점포를 포함한다)’와 ‘준대규모점포’로 한정하고 있는데, 최근 대형화되고 있는 약품 전문점이나 가구전문점의 경우 약이나 가구뿐만 아니라 관련 잡화를 함께 판매하고 있음에도 불구하고 유통산업발전법 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3항 관련)에서 규정하는 ‘전문점’으로 분류되고 있으므로 영업시간의 제한 등의 규제를 받지 않는다는 문제는 제3장에서 살펴본 바와 같다.

전문점이라도 특정품목에 특화된 정도가 낮고 생활물품이나 잡화 등을 함께 취급하는 경우 주위 상권에 미치는 영향이 대형마트와 별반 차이가 없는 만큼, 대형마트와의 형평성 차원에서 볼 때 이에 대해 규제를 달리 해야 할 이유가 없다.<sup>246)</sup> 또한, 추후 이러한 전문점들의 변칙영업이 확산되는 것을 방지하기 위해서라도, 유통산업발전법 제12조의2 제1항을 개정함으로써 ‘전문점’에 대해서도 대형마트와 같이 영업시간의 제한이나 의무휴업을 명할 수 있도록 하고, 다만 특정

---

246) 손인춘 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.1.14.

품목에 특화된 정도가 상당히 높아서 실질적인 전문점으로 기능한다고 판단되는 경우에는 이러한 규제에서 면제시키도록 하는 방식을 취할 필요가 있다.<sup>247)</sup>

### 3. 대형마트 개념정의의 구체화

제2장에서 언급한 2014년 12월 12일의 서울고등법원 판결 요지에 따르면, 현재 영업 중인 이마트, 홈플러스 등 대형마트는 점원이 구매편의를 도모하기 위하여 소비자들에게 도움을 제공하는 행위를 하고 있으므로 유통산업발전법 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3호 관련) 제1호에서 규정하고 있는 대형마트의 요건인 “점원의 도움 없이 소비자에게 소매하는 점포의 집단”이라는 요건을 충족하지 못한다.

대형마트에 관한 유통산업발전법 [별표] 제1호의 현행 요건은 대형마트를 이용하는 소비자의 일반적인 구매 방식이 점원의 안내에 크게 의존하지 않고 직접 물품을 구매하는 방식이므로, 이러한 점에 착안하여 대형마트와 여타 대규모점포를 구분하고자 하였던 것이지만, 판례는 이와 같은 입법 취지를 무시한 채 “점원의 도움 없이”라는 문구에 대하여 과도한 축소해석을 하고 있으므로, 당초의 입법 취지에 의한다면 당연히 대형마트로 포섭되어야 할 대규모점포를 법상 대형마트로 보기 어려울 수도 있는 문제가 있다.<sup>248)</sup> 이러한 문제를 해결하기 위해서는 유통산업발전법 [별표] 대규모점포의 종류(제2조 제3호 관련) 제1호의 대형마트 정의와 관련하여 “점원의 도움 없이”라는 요건을 “주로 점원의 도움 없이”라는 요건으로 개정하여 대형마트 규제의 취지를 살릴 필요가 있다.<sup>249)</sup>

247) 위의 법안.

248) 백재현 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.2.5.

249) 위의 법안.

## 제 2 절 상생협력법의 개선방안

### 1. 동반성장위원회의 적합업종 권고에 대한 법적 근거마련

제3장에서 살펴본 바와 같이, 동반성장위원회는 적합업종 권고를 통하여 지정된 중소기업 적합업종에 대해 대기업의 신규진입 및 확장을 자제하도록 권고하고 있지만, 상생협력법 제20조의2에서는 동반성장위원회의 설치근거만을 규정하고 있을 뿐이고 적합업종 권고에 대한 법적 근거가 명시적으로 마련되어 있지 못하여 법적 강제력이 없다는 문제점이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는, 상생협력법에 동반성장위원회가 적합업종과 관련하여 대기업의 진입자제, 확장자제, 사업축소 등의 권고를 할 수 있도록 하는 별도의 근거규정을 마련하고, 대기업에게는 동반성장위원회의 적합업종 권고에 대해 성실하게 협의하도록 의무를 부과할 필요가 있다.<sup>250)</sup> 그리고 동반성장위원회로 하여금 적합업종 권고의 이행실태와 문제점 등을 매년 점검하도록 하여, 개선할 사항이 있는 경우에는 권고 내용을 변경하는 등 신속히 필요한 조치를 취하도록 함으로써 중소기업이나 영세 자영업자에게 회복하기 어려운 피해가 발생하지 않도록 할 필요가 있다.<sup>251)</sup>

### 2. 중소기업자 단체에게 직접적 사업조정 신청권 부여

상생협력법 제32조 제5항에 따르면, 적합업종의 합의 도출이 되지 아니하거나 그 합의내용이 이행되지 아니하는 경우 동반성장위원회로

---

250) 박지원 의원 발의, 『대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안』, 2015.7.24.

251) 위의 법안.

하여금 중소기업청장에게 사업조정 신청을 할 수 있도록 하고 있고, 중소기업자단체는 위원회를 통해서만 이러한 신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데, 동반성장위원회의 합의 도출과정이 장기간 지연되는 경우가 많다보니 적절한 시기에 적합업종으로 지정하여 중소기업을 효과적으로 보호하기에 어려움이 있음은 제3장에서 살펴본 바 있다.

이러한 문제를 해결하고 신속하게 적합업종 합의절차를 진행하도록 하기 위해서는, 상생협력법에 동반성장위원회의 적합업종 합의도출 절차와 관련한 독립된 근거규정을 마련하고, 절차진행 기간을 일정 기한 내로 한정함으로써 이러한 기한 내에 합의도출이 이루어지지 않을 경우 중소기업자 단체가 동반성장위원회를 거치지 않고 직접 중소기업청장에게 사업조정 신청을 할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.<sup>252)</sup>

### 제 3 절 대규모유통업법의 개선방안

#### 1. 매장전차인의 보호

대규모유통업법은 대규모유통업자와 매장임차인 등이 대등한 지위에서 거래할 수 있도록 하기 위하여 판매촉진비용 부담 전가 금지(제11조), 배타적 거래강요 금지(제13조), 경제적 이익 제공 요구 금지(제15조) 등을 규정하고 있지만, 매장임차인과 전대차 계약관계에 있는 전차인의 경우 대규모유통업자의 매장에서 영업하고 있어 실질적으로 불공정행위의 피해자가 되는 경우가 많음에도 현행법의 적용대상에서 제외되어 있어 이들에 대한 보호가 필요한 실정임<sup>253)</sup>은 제3장에서 살펴본 바와 같다.

252) 백재현 의원 발의, 『대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안』, 2015.6.18.

253) 이학영 의원 발의, 『대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안』, 2014.10.13.

대규모유통업에서의 공정한 거래질서를 확립하기 위한 대규모유통업법의 입법취지를 고려할 때, 매장임차인보다 더 영세한 매장전차인에 대해서도 대규모유통업법상 보호가 이루어져야 함은 당연하다. 이를 위해, 대규모유통업법 제1조의 목적규정과 제2조의 정의규정에 매장전차인을 포함시킴으로써 매장전차인도 법의 보호대상임을 명백히 규정하고, 각 금지행위 조문에서 매장임차인이 대규모유통업자의 행위대상인 경우에는 매장전차인도 함께 규정함으로써 매장전차인의 보호에 만전을 기할 필요가 있다.<sup>254)</sup>

## 2. 중간유통업자인 벤더사를 통한 탈법행위의 방지

현실의 거래행태를 보면 대규모유통업자들이 중소 납품업체와 직접 거래를 하기보다는 중간 유통업자인 유통벤더사를 통해 거래하는 경우가 많으므로, 유통벤더사가 직접 대규모유통업자에게 상품을 공급하는 납품업체에 해당하게 되므로, 유통벤더사에 제품을 공급하는 중소 납품업체의 지위와 이에 대한 보호 여부가 불분명해지는 문제가 발생하고 있으며, 경우에 따라서는 대규모유통업자들이 유통벤더사를 경유함으로써 대규모유통업법상 규제를 회피할 수 있는 문제가 발생함<sup>255)</sup>은 제3장에서 살펴본 바와 같다.

이를 해결하기 위하여, 대규모유통업체에 대한 납품을 목적으로 유통벤더사와 공급업체가 거래하는 경우에는 벤더사를 대규모유통업자로, 공급업체를 납품업체로 간주하는 규정을 대규모유통업법에 마련함으로써, 대형유통업체들이 중간유통업자인 유통벤더사와의 거래를 통한 탈법행위를 방지할 필요가 있다.<sup>256)</sup>

---

254) 위의 법안.

255) 이효석, “대규모유통업법의 주요 법률상 쟁점과 향후 과제”, 『법학논고(제49집)』, 경북대학교 법학연구원, 2015., 718면.

256) 김영환 의원 발의, 『대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안』, 2015.8.31.



### 3. 금지규정의 확대

대규모유통업법은 대규모유통업자의 불공정거래행위 유형으로, 제7조(상품대금 감액의 금지), 제8조(상품판매대금의 지급), 제9조(상품 수령 거부·지체 금지), 제10조(상품의 반품 금지), 제11조(판매촉진비용의 부담전가 금지), 제12조(납품업자등의 종업원 사용 금지 등), 제13조(배타적 거래강요 금지), 제14조(경영정보 제공요구 금지), 제15조(경제적 이익제공 요구 금지), 제17조(상품권 구입요구 금지 등), 제18조(불이익 등 금지)와 같은 금지행위들을 규정하고 있지만, 이러한 금지규정만으로 대규모유통업자들의 납품업자에 대한 불공정거래행위를 모두 규제할 수 있는 것은 아니다.

제4장 제3절에서 살펴본 바와 같이, 영국 정부는 2002년 3월 대형 슈퍼마켓을 적용대상으로 한 『슈퍼마켓 행동규정(Supermarket Code of Practice)』을 도입하였으며 2009년에는 이를 개정하여 『식료잡화 공급규정(Groceries Supply Code of Practice)』을 제정한 바 있는데, 우리 대규모유통업법보다 더욱 다양한 유형의 금지행위들을 포섭하고 있다. 그중 ① 사전합의 없이 이루어지는 식료품 폐기물 처리비용 전가, ② 상품의 출점 및 진열장소 이전을 이유로 한 대가 요구, ③ 합리적인 사전통지 혹은 보상 없이 이루어지는 공급선 혹은 납품절차나 상품명세 변경, ④ 예측 오류에 대한 보상의무, ⑤ 고객 불만에 대한 정당화되지 않은 비용지불 요구 금지 등은 우리 대규모유통업법에서도 참고하여 금지행위로 반영할 필요가 있다.

특히 식료잡화 공급규정(GSCP)에서 규정하고 있는 ‘예측 오류에 대한 보상의무’는 소매업자의 귀책사유로 식료품과 관련한 예측 오류가 발생하였을 때 이 오류로 인한 결과로 해당 납품업자에게 어떠한 비용이 발생하였다면 해당 소매업자로 하여금 납품업자에게 이 비용을 전액 보상하도록 하는 것이다.



또한, 식료잡화 공급규정(GSCP)의 ‘고객 불만에 대한 정당화되지 않은 비용지불 요구 금지’는 고객의 불만사항이 제품을 소매가격으로 환불하거나, 관련된 식료품으로 교환하는 등 소매업자에 의해 매장 내에서 처리될 수 있는 경우라면, 해당 소매업자는 그러한 고객 불만을 처리하는데 따른 비용을 납품업자에게 직접적으로 또는 간접적으로 요구해서는 절대 안 된다는 것이다.

## 제 4 절 소상공인법과 전통시장법의 개선방안

### 1. 소상공인법의 개선방안

제3장에서 살펴보았듯이, 영세한 소상공인의 경우 대규모유통업자의 시장진입으로 인해 언제든지 폐업할 수 있는 위험이 상존함에도 불구하고 사회보험의 지원대상이 아니어서 고용보험 가입률이 매우 낮은 문제를 해결하기 위해서는, 소득액이 일정 수준 미만인 소상공인에 대하여서도 고용보험료의 일부를 국가가 지원할 수 있도록 하는 근거 규정을 소상공인법에 마련할 필요가 있다.

따라서 소상공인법에 ‘소상공인 창업 및 경영안정 등의 지원’을 위한 제3장에 고용보험료 지원과 관련한 규정을 두고, 이러한 재원을 시장진흥기금에서 마련하도록 하며, 시장진흥기금의 용도를 규정하고 있는 제21조에 기금의 용도 중 하나로서 ‘소상공인에 대한 고용보험의 지원’ 항목을 명시할 필요가 있다.<sup>257)</sup>

---

257) 김동완 의원 발의, 『소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안』, 2015.10.8.

## 2. 전통시장법의 개선방안

### (1) 골목상점 및 노변상점지구의 보호·육성 근거 마련

골목상점이나 노변상점지구의 경우 지역단위 지원정책의 사각지대에 있다 보니 상권이 활성화되어 있는 전통시장이나 상점가에 비해 활성화되지 않아 매우 열악하고 폐업률 또한 높으므로, 이러한 골목·노변상점지구에 대한 지원정책을 마련하고 전통시장법에 이에 관한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 도시미관을 고려한 거리환경개선과 연계하여 독자적인 상점가를 조성하도록 하고, 전문상점, 먹자거리 등 거리를 특화하여 명소화 할 수 있도록 추진하며, 유통산업발전법 및 전통시장법에서 보호받고 있는 일정한 규모 이상의 기존 상점가와 마찬가지로 상점가진흥조합을 설립할 수 있는 근거를 마련함으로써 이에 대한 지원책을 세우기 위해서는 전통시장법의 적용범주 안에 골목·노변상점을 포섭할 필요가 있다.

### (2) 전통시장의 시설현대화사업 관련 제도 정비

전통시장의 경쟁력을 제고하기 위한 방안의 일환으로 정부에서는 시장의 상인조직이 추진하는 시설현대화사업에 필요한 비용을 지원하고 있으나, 일부 대지 소유자의 반대로 사업이 원활하게 추진되기 어려운 실정이며, 특히 비 가리개 설치 사업의 경우 비용 지원 신청 시 토지나 건축물 소유자의 10분의 9 이상의 동의를 받고 있으나 실제로 사업의 시행을 위해서는 건축법상 대지사용승낙서가 필요하므로 대지 소유자의 일부만 반대하여도 사업 추진이 불가능 측면이 지적되고 있음<sup>258)</sup>은 제3장에서 살펴본 바와 같다. 따라서, 비 가리개 설치를 위한 비용의 지원·보조를 받기 위하여 해당 시장 상인의 5분의 4 이상의

258) 조원진, 『전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안』, 2015.9.4.

동 의와 비 가리개 설치 지역의 토지나 건축물의 소유자 및 지상권자 10분의 9 이상의 동의를 받은 경우에는 건축법상 필요한 대지사용승낙서를 받은 것으로 갈음하는 규정을 상업기반시설 현대화사업의 지원을 규정하고 있는 전통시장법 제20조에 추가함으로써 전통시장의 시설현대화사업이 원활히 추진될 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>259)</sup>

한편, 이와 관련하여 전통시장 상업기반시설 현대화사업을 위해 대지를 양도하거나 대지사용승낙을 하는 등 협력하는 토지소유주에 대해서는 양도소득세 감면이나 재산세 감면 등 세금감면 혜택을 주는 방안도 생각해볼 수 있다.

특히 앞의 제4장 제4절에서 살펴본 일본의 『지역상점가활성화법(地域商店街活性化法)』 제4조에서는 경제산업 대신(경제산업성 장관)의 ‘상점가활성화사업계획의 인정(商店街活性化事業計画の認定) 제도’를 규정하고 이에 근거하여 현재 지역활성화 사업을 하는 상점가 등에 토지를 양도한 자에게 15,000천 엔을 상한으로 양도소득세의 특별 공제를 실시하고 있는데,<sup>260)</sup> 이는 우리 법제에서도 참고할 만다.

---

259) 위의 법안.

260) 일본 지역상점가활성화법(地域商店街活性化法) 제4조에 따른 세제지원의 근거조항은 일본 조세특별조치법(租税特別措置法) 제34조의2(특정주택지조성사업 등을 위해 토지 등을 양도한 경우의 양도소득의 특별공제) 제2항 13호 1목이다.

## 참고 문헌

### [국내 문헌]

강영기, “일본의 대규모점포 관련 정책입법의 변천과정을 통해 본 문제점과 시사점”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선 방안 연구 - 제3차 전문가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.5.8.

강영기, “일본의 대규모점포 관련 입법의 변천을 통해 본 유통정책의 방향성에 관하여”, 『기업법연구』(제29권 제2호), 기업법학회, 2015.

강희은, “서울시 소상공인 지원정책과 유통산업발전법 등 관련법령 개선방향”, 『법제』(통권 제657호), 법제처, 2012.

권태구·성낙일, “대형유통업체의 시장진입과 소매업종별 사업체 수의 변화: 실증분석”, 『경제분석』(제20권 제2호), 한국은행 경제연구원, 2014.6.

김지영, “유통산업 상생발전 관련 프랑스법제 개관”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제4차 전문가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.5.15.

남윤형, “대형유통업체 규제과정과 정책적 시사점”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제1차 전문가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.3.11.

대한상공회의소, 『2015 유통산업백서』, 대한상공회의소 유통물류진흥원, 2015.

소상공인진흥원, 『외국의 대형소매점 출점 규제』, 2009.

참 고 문 헌

- 양창영(민주사회를 위한 변호사 모임 소속 변호사) 의견, 『해외규제 사례로 본 유통산업 발전법 개정방향 토론회』, 국회의원회관 제2세미나실, 2015.2.2
- 이동주(전국유통상인연합회 정책기획실장) 의견, 『해외규제 사례로 본 유통산업 발전법 개정방향 토론회』, 국회의원회관 제2세미나실, 2015.2.2.
- 이동수·안승호·김근배·윤기창·전일명, “대형 유통업 영업시간 규제에 대한 경제적 효과 분석,” 『지역정책연구』(제20권 제1호), 2009.
- 이봉의·조혜신, 『대규모유통업자의 착취남용 규제 개선방안』, 비교법제 연구 12-20, 한국법제연구원, 2012.
- 이승용, “대형마트 영업제한에 관한 최근 고등법원 판결 연구”, 『유통분야 최근 쟁점에 대한 법적 검토 - 한국유통법학회 2015년 춘계학술대회 자료집』, 한국유통법학회, 2015.3.27.
- 이정희, “대·중소유통 현황진단과 대형유통업체 영업규제 실효성 제고 방안”, 『대형마트 SSM 영업규제의 실효성 제고 방안 - 전국 경실련 공동주최 토론회』, 경제정의실천시민연합, 2012.
- 이정희, “한국 유통산업의 이해”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제1차 전문가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.3.11.
- 이효석, “대규모유통업법의 주요 법률상 쟁점과 향후 과제”, 『법학논고(제49집)』, 경북대학교 법학연구원, 2015.
- 최병규, “유통산업 상생발전 관련 독일법제 개관”, 『대중소유통업 상생협력을 위한 법제 개선방안 연구 - 제4차 전문가 워크숍 자료집』, 한국법제연구원, 2015.5.15.

최지호·윤민석·문연희·최성호, “기업형 슈퍼마켓의 시장진입이 소매업태간 시장점유율 변화에 미친 영향,” 『유통연구』(제17권 제3호), 2012.

충북 청주 경실련, “대형마트의 위헌법률심판제청 신청에 관한 충북 청주 경실련의 입장”, 보도자료, 2014.6.13.

황태희, “독일 경쟁제한방지법상 중소기업 보호규정과 시사점”, 『부산대학교 법학연구』(제52권 제1호), 2011.

## [해 외 문 헌]

### <일본문헌>

石原武政, “地域商業政策の系譜”, 『商学論究』(58卷2号), 関西学院大学, 2011.

福田 敦, “中心市街地再活性化の課題とTMOの事業評価に関する考察 - まちづくり三法制定に至る政策形成過程を踏まえて”, 『経済系』(第218集), 2004.

三村優美子, “流通問題の変質と流通研究の課題”, 『青山経営論集』(第45巻第2号), 2010.

峰尾美也子, “大規模小売店舗に関する出店規制の変遷と評価枠組”, 『経営論集』(第71号), 東洋大学, 2008.

安藤靖華, “商店街衰退のリスクからその再生を考える”, 『経済政策研究』(通巻 第3号), 香川大学, 2007.

中小企業政策審議会中小企業経営支援分科会商業部会, 『地域コミュニティの担い手としての商店街を目指して』, 2009.1.

참 고 문 헌

根田克彦, “商業立地政策としてのゾーニング規制の有効性”, 荒井良雄・  
箸本健二 編, 『日本の流通と都市空間』, 古今書院, 2004.

小本恵照, 『小売店舗戦略の経済分析』, NTT 出版, 2000.

小本恵照, “大型店出店規制の変化とその影響”, 『ニッセイ基礎研究所  
報』(第11巻), 1999.

槻本邦夫, “大規模小売店舗法廃止とその歴史的意義—棲み分けの論理と大  
店審査基準”, 『大阪明浄大学紀要 開学記念特別号』, 2000.

<영국문헌>

BIS, 『Groceries Code Adjudicator: Impact Assessment』, UK, 2011.

Brent Borough Council, 『Retail Impact Assessment Threshold』, UK,  
2014.

Department for Communities and Local Government(DCLG), 『National  
Planning Policy Framework』, UK, 2012.

Tamworth Town Centre and Retail Study, 『Addendum on NPPF Policy  
on Retail Development』, UK, 2012.

West Devon Borough Council, 『Assessing the Impact of New Retail  
Development in West Devon Supplementary Planning Document』,  
UK, 2013.

<프랑스 문헌>

Jean-Philippe Meng, “Queflés réformes juridiques pour les centres  
commerciaux? - L’application du droit existant des autorisations  
d’exploitation commerciale depuis la loi Raffarin”, 『RDI 2007. 466』,  
2007.



<독일문헌>

Bayern, 『Handlungsanleitung zur landesplanerischen Überprüfung von Einzelhandelsgroßprojekten』, Deutschland, 2013.

Bayern, 『Landesentwicklungsprogramm』, Deutschland, 2013.

Berlin, 『Einzelhandels- und Zentrenkonzept Berlin』, Deutschland, 2009.

Dresden, 『Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden Aktualisierung des Zentrenkonzeptes』, Deutschland, 2006.

Freistaat Sachsen, 『Handlungsanleitung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Zulässigkeit von Großflächigen Einzelhandelseinrichtungen』, Deutschland, 2008.

[웹사이트]

동반성장위원회 웹사이트.

<http://www.winwingrowth.or.kr/> (2015년 10월 12일 최종접속)

법제처 국가법령정보센터 웹사이트.

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=5146&ancYd=19970410&ancNo=05327&efYd=19970701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>  
(2015년 6월 28일 최종접속)

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=3003#0000> (2015년 6월 29일 최종접속)

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=118676&ancYd=20111114&ancNo=11086&efYd=20120101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>  
(2015년 6월 29일 최종접속)

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=142060&lsId=&efYd=20140117&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR#0000> (2015년 6월 30일 최종접속)

참 고 문 헌

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=73259&ancYd=20060303&ancNo=07864&efYd=20060604&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>  
(2015년 9월 7일 최종접속)

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=965&ancYd=19970410&ancNo=05331&efYd=19970410&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2015년 10월 16일 최종접속)

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=60202&ancYd=20041022&ancNo=07235&efYd=20050301&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2015년 10월 17일 최종접속)

바이에른주 웹사이트.

<http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/leistungen/landesplanung/recht/ehgp/ehgp.htm>  
(2015년 10월 10일 최종접속)

연방카르텔청 웹사이트.

[http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2005/01\\_09\\_2005\\_Schlecker.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2005/01_09_2005_Schlecker.html) (2015년 10월 27일 최종접속)

[http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2007/08\\_02\\_2007\\_Rossmann.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2007/08_02_2007_Rossmann.html) (2015년 10월 28일 최종접속)

영국의 식료잡화 규정 심판관(Groceries Code Adjudicator) 웹사이트.

<https://www.gov.uk/government/organisations/groceries-code-adjudicator>  
(2015년 10월 22일 최종접속)

일본의 중심시가지활성화본부 웹사이트.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/index.html> (2015년 9월 30일 최종접속)

일본 지역상점가 지원센터 웹사이트.

<http://www.syoutengai-shien.com/kasseika/index.html> (2015년 10월 15일 최종 접속)

위키피디아 웹사이트.

[https://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Planning\\_Policy\\_Framework](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Planning_Policy_Framework) (2015년 6월 2일 최종접속)

[https://en.wikipedia.org/wiki/National\\_Planning\\_Policy\\_Framework](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Planning_Policy_Framework) (2015년 8월 17일 최종접속)

<https://de.wikipedia.org/wiki/Laden%C3%B6ffnungszeit> (2015년 10월 5일 최종접속)

신문기사 관련 웹사이트.

민지혜, “이케아, 가구보다 생활용품 잘 팔려…지역상권 타격에 규제 목소리 커져”, 한국경제, 2015.1.15.

<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2015011531101>  
(2015년 7월 14일 최종접속)

박수연, “중소업체, 유통벤더를 대규모유통업법 적용대상으로 해야”, 머니투데이방송, 2015.9.14.

[http://news.mtn.co.kr/newscenter/news\\_viewer.mtn?gidx=2015091410104483524](http://news.mtn.co.kr/newscenter/news_viewer.mtn?gidx=2015091410104483524) (2015년 9월 16일 최종접속)

“소상공인연합회, 고용보험료 지원강화 촉구”, 뉴시스, 2015.10.16.

[http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20151016\\_0010354052&cID=10401&pID=10400](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20151016_0010354052&cID=10401&pID=10400) (2015년 10월 18일 최종접속)

이시우, “중소기업 적합업종 제도 법제화 절실”, 경남도민일보, 2015.10.19.

<http://www.idomin.com/?mod=news&act=articleView&idxno=492193>  
(2015년 10월 20일 최종접속)

## 참 고 문 헌

- 이창호, “을에게 매장빌린 병, 전차인 보호받을까?”, 중기이코노미, 2014.11.25.  
<http://www.junggi.co.kr/article/articleView.html?no=5266> (2015년 10월 21일 최종접속)
- 정성환, “전북 대형 유통업체들 지역환원 쥐꼬리”, 일요신문, 2015.10.28.  
[http://ilyo.co.kr/?ac=article\\_view&entry\\_id=148662#](http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=148662#) (2015년 10월 30일 최종접속)
- 천의현·조철오, “롯데·애경, 협력사업은 외면...돈으로 때운 전통시장 상생안”, 중부일보, 2015.8.6.  
<http://www.joongboo.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1007116>  
(2015년 10월 31일 최종접속)
- 팩트TV 보도국, “동반위, 문구소매업 中企 적합업종 지정...반토막 동내 문구점 숨통 트일까?”, 팩트TV, 2015.9.22.  
<http://facttv.kr/facttvnews/detail.php?number=12049> (2015년 9월 27일 최종접속)

## [법안]

- 김동완 의원 발의, 『소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정 법률안』, 2015.10.8.
- 김영환 의원 발의, 『대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안』, 2015.8.31.
- 박지원 의원 발의, 『대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정법률안』, 2015.7.24.
- 박지원 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.1.28.
- 백재현 의원 발의, 『대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정법률안』, 2015.6.18.

- 백재현 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.2.5.
- 손인춘 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.1.14.
- 이학영 의원 발의, 『대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안』, 2014.10.13.
- 조원진, 『전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안』, 2015.9.4.
- 홍익표 의원 발의, 『유통산업발전법 일부개정법률안』, 2015.2.17.