

# 유통산업발전법 개정에 관한 청원

청원인

성명: 중소기업살리기 전국네트워크(준) 집행위원장(참여연대 사무처장) 김민영



## I. 청원취지

대형마트에 이은 기업형슈퍼마켓의 무분별한 입점으로 주변지역 생활환경의 보호·유지가 위협당하고, 균형 있는 유통산업의 발전이 심각하게 훼손되고 있습니다. 이에 따라 이미 여러 국회의원들이 유통산업발전법 개정안을 발의하였고, 해당 상임위원인 지식경제위원회는 위원회 대체법안을 마련하고 있으며, 정부 또한 관련 방안을 발표하고 있습니다. 하지만 중소기업단체 및 시민사회단체로 구성된 중소기업살리기 전국네트워크(준)와 법률전문가 단체인 민주사회를위한변호사모임의 중소기업살리기 운동 법률지원단은, 이러한 법안과 방안들이 현 문제를 해소 할 수 있는 근본적인 처방으로는 한계가 있다고 판단되어, 유통산업발전법 개정 방향에 대한 청원안을 마련하였습니다. 이에 아래의 청원내용을 바탕으로 유통산업발전법이 개정될 것을 청원합니다.

## II. 청원내용

### 1. 이미 발의된 유통산업발전법 개정안 및 지식경제위원회 대안 검토

가. 기업형슈퍼마켓(이른바, SSM)이 골목 구석구석으로 파고들면서, 지역상권의 몰락이 가시화되자 이미 여러 의원들이 유통산업발전법 개정안을 발의하였는데<sup>1)</sup>, 주요 내용은, ① 현행 유통산업발전법(이하, '법'이라 한다)에서는 3천제곱미터 이상의 대규모점포에 관해서만 규율하고 있으나, 이보다 작은 규모의 점포(또는, 일부 의원은 대규모점포를 운영하는 법인 또는 그 계열회사가 운영하는 점포에 대해서는 규모를 불문하고 규율대상에 포함시키고 있음)도 규율대상에 포함하기 위해 '준대규모점포'라는 용어를 사용하고 있으며, ② 현재와 같이 점포 개설시 일정한 사항을 등록하도록 하는 것

1) 2009. 9. 24. 현재 14건의 개정 법률안과 2건의 제정 법률안이 국회 지식경제위원회에 계류 중임(재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부 개정 법률안 포함)

만으로는 무분별한 점포의 개설 등을 방지할 수 없으므로, 점포 개설시 시장, 군수, 구청장의 허가를 받도록 하고, ③ 시장, 군수, 구청장은 지역심의회 등의 심의를 거쳐 허가를 하도록 하고, 점포개설 영향평가를 비롯하여 다양한 의견 수렴절차를 거치도록 한 점 등을 들 수 있다.

무분별한 점포 개설을 방지하기 위해 현재의 등록제 대신 허가제를 도입하는 것은 찬성이나, 시장, 군수, 구청장은 허가 전에 막연히 의견을 수렴하여야 한다거나 지역심의회위원회의 심의를 거쳐야 한다고 할 뿐, 구체적인 허가 요건 등을 규정하지 않고 있어, 허가제가 유명무실하게 운영될 가능성도 있다. 또한, 점포개설영향평가라는 개념을 도입하여 점포 개설시 인근 점포의 매출에 미치는 영향이나 주변지역 생활환경 및 교통, 소음 등의 문제도 고려할 수 있게 한 점은 바람직하나, 이 역시 개설영향평가의 구체적인 기준이나 심의시 유의사항 등을 명백히 하여 실효성 있는 제도로 만들 필요가 있다.

나. 2009. 9. 24. 국회 지식경제위원회(이하, '지경위'라 한다) 법안심사소위원회에서는 위와 같이 여러 의원들이 발의한 개정안들을 본 회의에 부의하지 않고, 지경위 대안을 마련하였다. 지경위 대안은 '대규모점포의 개설 및 영업활동에 따른 소비자 및 인접 지역주민의 생활환경을 보호하고 유통산업의 지역별, 종류별 균형 있는 발전을 도모하기 위하여, 대규모 점포의 개설 및 영업활동에 관하여 규율함으로써 대규모 점포 근로자의 건강 및 소비자의 권익을 보호하고 나아가 지역경제의 건전한 발전과 유통산업의 균형발전에 기여하고자 하'는 것을 목적으로 하고 있다. 주요 내용은 '① 대규모 점포 이외에도 대규모 점포를 경영하는 법인 또는 그 계열회사가 직영하는 점포에 대하여도 등록제를 확대하면서, 전통상업보존구역 주위에서는 조례로 정하는 범위 내에서 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있도록 하고, 등록요건을 지방자치단체장이 지역 특성에 맞게 조례로 정할 수 있도록 하며, ② 대규모 점포 등에 대해 영업시간 제한 및 의무휴업일수의 지정 등 영업행위를 조정할 수 있도록 하고, ③ 일정한 재래시장 또는 시장활성화구역 및 상점가 등을 전통상업보존구역으로 지정할 수 있도록 하'는 것을 담고 있다.

그러나, 지경위의 대안은 종전에 발의된 대부분의 개정안들이 개설 허가제를 기본으로 하고 있었음에도 대규모 점포 운영자의 직영 점포를 규율 대상에 포함하는 이외에 개설 등록제를 원칙으로 하고 있어, 그 실효성에 있어 많은 논란을 야기하고 있다. 법률상 등록은, 일반적 허용을 의미하는 것으로 일정 사항만을 등록하도록 할 뿐 점포 개설을 억제하는 효과를 기대하기 어렵기 때문이다. 대규모 점포에 대해 등록제가 시행되었음에도 불과 수 년 동안 전국적으로 400여개가 개설되었다는 사실이 이를 잘 보여주고 있다. 또한, 대규모점포 등의 영업행위를 조정할 수 있도록 하면서도, 영업시간 및 영업일수를 일부 제한할 수 있도록 하였을 뿐 영업품목 등에 대해서는 아무런 언급이 없는 점 또한 문제로 지적되고 있다. 지경위 대안은 도대체 왜 이 시점에서 유통산업발전법 개정이 논란이 되고 있는지를 몰각하고 있는 것은 아닌지 하는 의문을 강하게 갖게 된다. 대규모 점포 운영자의

직영 점포만을 등록 대상에 포함시켰을 뿐 종전의 규정과 큰 차이를 보이지 않고 있기 때문이다.

다. 정부 역시 지역상권의 몰락이 심상치 않다는 판단에서 몇 가지 대책을 내 놓고 있는데, 주요 내용은 현재 신고만으로 개설이 가능한 기업형슈퍼마켓에 등록제를 도입하고, 등록제를 허가제에 준하는, 이른바 '강화된 등록제'로 운영한다는 것과, 중소기업들이 독자적 지분을 갖는 체인형태의 점포 운영 등이 그것이다. 그러나 허가제에 준하는 등록제는 결국, 등록제로 운영될 개연성이 높아서 현행 법률과 별반 차이가 없으며, 체인형태로 점포를 운영하게 한다는 것은 장기적인 정책적 대안이 될 수 있을지는 몰라도 '급격한 매출감소 및 폐점 속출'이라는 급박한 상황에 놓인 중소기업들에 대한 보호대책이 되기는 어려워 보인다. 지금 당장 급한 것은, 급속도로 진행되는 SSM의 개설을 억제하는 것이고, 그런 다음에야 비로서 중소기업들의 경쟁력 강화 방안이 모색되어야 할 것이기 때문이다. 중소기업들이 운영하는 점포가 모두 문을 닫은 다음 경쟁력 강화방안이 도입되면, 무슨 소용이 있겠는가?

## 2. 법 개정안에 포함되어야 할 내용

가. 무엇보다, 규모면에서 대규모점포에 미치지 않지만 지역 상권에 막대한 영향을 미치는 기업형 슈퍼마켓도 규율 대상에 포함시켜야 한다.

사실, 지역의 중소 유통업체들은 대형 유통업체들과의 경쟁보다는 골목 구석구석 개설되고 있는 기업형 슈퍼마켓(이른바, SSM)으로 인해 매출감소 등의 직격탄을 맞고 있으므로, 이러한 기업형 슈퍼마켓도 규율대상에 포함시켜야 한다. 그러나 기업형 슈퍼마켓이 중소 유통업체들에게 위협이 되는 것은, 그 규모 때문이 아니라 대형 유통업체와 동일한 유통망을 이용하고, 소비자들에게 익숙한 브랜드를 사용한다는 것이므로, 점포의 면적만을 기준으로 하기보다는, 기업형 슈퍼마켓의 운영 주체가 누구인지에 초점을 맞출 필요가 있다. 즉, 대규모점포를 경영하는 법인 또는 그 계열회사가 개설하고자 하는 점포(프랜차이즈 형식의 점포를 포함하여야 한다)는 규모와 상관없이, 대규모점포와 마찬가지로 개설을 제한하여야 하며, 이를 모두 포함하여 '대규모점포등'으로 통칭해야 한다.

나. 무분별한 대규모점포등의 개설을 막기 위해서는 개설허가제의 도입이 필수적이다.

현재와 같이, 등록만으로 점포의 개설이 가능하도록 하면, 점포의 개설자체를 제한하는 것은 사실상 불가능하다. 등록제는 사실상 '일정한 요건을 갖춘 신고제'에 불과하여 개설을 제한하는 효과를 기대하기 어려운 반면, 허가제를 채택할 경우에는 일반적으로 금지되면서 예외적으로 정해진 요건을 갖춘 경우 허용해 주는 것이므로, 등록제에 비해 점포 개설 제한의 효과를 기대할 수 있게 된다. 정부가 허가제에 준하는 등록제라는 말을 하면서까지 등록제를 고집하는 것은 허가제의 도입이 지나친 규제에 해당할 수 있다거나 위헌의 소지가 있다는 등의 우려에 근거한 것으로 보이나, 허가제를 도입한다하더라도 전국의 모든 지역에서 대규모점포등의 개설을 금지하는 것이 아니라, 주변지

역생활환경보호 등을 위해 일정 용도지역에서 개설을 금지한다면 이는 직업 수행의 자유에 대한 합리적 제한이므로, 위헌의 문제는 전혀 발생하지 않는다는 것이 전문가들의 일반적 견해이다. 정부는 허가제가 위헌의 소지가 있다거나 WTO에 제소될 우려가 있다며 허가제 도입에 반대하면서도, '사실상 허가제에 준할 정도의 강화된 등록제'를 주장하고 있다. 만약, 정부 주장대로 허가제가 문제의 소지가 있다면 이에 준하는 정도의 등록제 역시 형식적 명칭에 불구하고, 마찬가지로 문제가 발생할 수 있을 것이므로, 정부의 위 주장은 그 자체로 설득력이 떨어진다. 또한 지경위 대안에서는 전통상업보존구역 반경 500미터 이상 조례로 정하는 범위 내에서는 등록 제한이 가능하도록 하거나 조건을 붙일 수 있도록 하겠다고 하여, 이른바, 정부의 '강화된 등록제'와 같은 취지로 보이는 규정을 하고 있으나, 이는 사실상 허가제에 준하는 것으로 이러한 조치를 강구하는 이상 허가제를 도입하지 않을 이유가 없다. 현재, 허가제로 운영되고 있는 대표적인 것이 건축허가라 할 수 있는데, 건축허가의 경우에도 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시킴으로써 공공복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 하는 것으로, 위헌 논란 등은 야기되지 않고 있다.

프랑스에서도 대형점과 중소소매점의 경쟁관계를 조정하는 관점에서 도시계획, 토지이용규제와 연동하여 300제곱미터 이상에 대해서는 허가제를 채택하고 있으며, 독일 역시 지역개발 및 도시계획에 의거 연면적 1,200제곱미터, 전용면적 800제곱미터 이상의 소매시설은 허가를 받도록 하고 있을 뿐 아니라 영국에서도 지역발전과 도시계획상의 규제를 통해 출점을 규제하면서 지방수준에서 관리되는 토지 및 건축물의 종합적인 통제시스템에 의존하고 있으며 이를 위해 허가제를 도입하고 있다<sup>2)</sup>, 허가제의 도입이 WTO 규정에 반한다는 정부 등의 주장에도 선뜻 동조하기 어렵다.

따라서 개설허가제를 도입하는 이상, 원칙적으로 일정 용도지역에서는 대규모점포등의 개설이 금지된다는 것을 명문으로 규정하고, 예외적으로 일정한 요건을 갖춘 경우 개설허가가 가능하도록 하는 방식으로 법률이 개정되어야 할 것이다.

다. 다만, 허가제를 도입하더라도 국토의 균형 있는 발전, 주변지역생활환경에 미치는 영향 등을 고려하여 다양한 방식의 규율이 도입되어야 한다.

(1) 용도지역에 따라, 허가 요건을 달리 하여야 한다.

국토의 균형 있는 발전을 위해 제정·시행 중인 국토의계획및이용에관한법률 및 시행령에서는 도시지역을 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 나누고, 이를 다시 자세하게 분류하여 이를 용도지역이라 하면서 각 용도지역별로 건축할 수 있는 건축물의 종류 등을 제한하고 있다. 대규모점포등의 개설에 관한 규율에도 이러한 용도지역별 분류를 활용하여 각 지역 특성에 맞는 허가 요건을 충족하도록 하여야 할 것인데, 가령, 전용주거지역이나 준주거지역의 경우에는 그 특성상 안정적인 생활환경을 보호하여야 할 것이므로, 개설이 가능한 점포의 면적을 작게 하여야 할 것이고, 상업지역의 경우에는 보다 넓은 면적의 점포 개설을 허가하더라도 무방할 것이다. 다만, 전국적으로 동

2) 그 밖에 벨기에, 이탈리아 등에서도 일부 허가제를 시행하고 있다.

일한 용도지역이라 하더라도 각 지역의 특성에 따라 개설이 허용되는 점포의 면적을 달리 할 수도 있으므로 조례로 별도의 규정을 두도록 하는 것이 바람직하다. 이미 앞에서 살핀바와 같이, 프랑스, 독일, 영국 등에서도 도시계획, 토지이용 관점과 지역개발 및 도시계획에 의거 대규모 점포 등을 규제하고 있다. 특히, 독일에서는 연방건축 이용령에 의할 때 주거계 지구에서는 지구의 공급에 부응하는 점포함 허용되므로 대형점은 건축할 수 없도록 규정하고 있는바, 이러한 사정은 개정안 마련시 적극 검토되어야 할 것이다.

또한, 특정 용도지역에 대규모점포등의 개설 허가가 나지 않음에도, 그 경계와 인접한 지역에서 그 용도지역을 달리한다는 이유로 아무런 제한 없이 점포를 개설할 수 있다면, 허가제를 도입한 취지가 몰각될 수 있으므로, 특정 용도지역의 경계로부터 일정거리에 있는 지역은 동일한 규제가 적용되도록 하여야 한다.

(2) 근린상업지역은 소규모 유통시설이 밀집된 곳으로, 다른 용도지역에 비해 가중된 허가요건을 규정하여야 한다.

용도지역은 국토의 균형 있는 발전 등을 도모하고자 국토의계획및이용에관한법률에서 분류하고 있는 것인데, 근린상업지역의 경우 특히 소규모 유통시설이 밀집된 곳으로 다른 용도지역보다 가중된 허가 요건이 필요하다. 즉, 근린상업지역에서는 이미 많은 중소기업들이 영위하고 있는 종합소매업은 운영할 수 없도록 하는 규정이 필요하다.

(3) 재래시장이나 상점가, 전문상가단지는 보호해야 할 점포들이 밀집해 있는 곳으로, 위 지역으로부터 일정 거리 내에서는 대규모점포등의 개설이 금지되어야 한다.

재래시장및상점가육성을위한특별법에서는 여러 규정을 두어 재래시장을 보호하고 있는데, 이는 재래시장은 주로 지역의 중소기업들이 밀집하여 소규모의 점포를 운영하므로, 이러한 재래시장의 보호·육성은 지역상권활성화로 이어져 국민경제 전체의 균형 있는 발전이 가능하다는 고려에 기인하는 것이다. 따라서, 위와 같은 특별한 보호가 필요한 재래시장이나 상점가, 전문상가단지와 일정 거리 내에서는 대규모점포등의 개설이 금지되어야 한다.

라. 시장, 군수, 구청장은 개설허가 전에 개설영향평가심의위원회의 심의를 거치도록 한다.

통상, 심의위원회 심의는 시장 등의 허가를 사전에 통제하는 기능을 하게 되므로, 시장 등은 개설 허가를 하기 전에 반드시 심의위원회 심의를 거치도록 한다.

마. 대규모점포등을 개설하고자 하는 자는, 개설허가신청서를 비롯한 일정한 서류를 제출하도록 하고, 이를 심의위원회 심의의 근거 자료가 되도록 한다.

제출할 서류는, ① 점포개설허가 신청서 (당해 점포의 개설자, 입지, 면적, 영업품목이나 영업시

간을 제한하여 신청하는 경우에는 그 취지 및 점포 개설자가 이미 동일한 시, 군, 구 및 시, 도내에 점포를 개설한 사실이 있다면 이와 관련한 내용 등의 사항이 포함되어야 한다.) ② 개설영향평가서 (점포 개설시 같은 용도지역 및 해당 시, 군, 구내에 개설된 기존 점포의 매출과 고용에 미치는 영향), 그리고 대규모점포의 경우는 거주민들의 소음·교통 등 생활환경에 미치는 영향 등의 사항이 포함되어야 한다.) ③ 지역협력사업계획서 (주변지역생활환경보호·유지와 관련한 대책 및 지역경제의 균형 있는 발전을 도모하기 위한 방안 등의 사항이 포함되어야 한다.) 등으로 한다.

바. 시장, 군수,구청장이 입지의 변경, 매장면적의 변경, 영업시간, 영업품목을 제한하는 등의 조건을 붙여 허가를 할 수 있도록 한다.

시장 등이 개설 허가를 할 때 심의의 결과 등을 종합하여 위와 같은 내용을 제한하는 조건을 붙여 허가(조건부 허가)를 할 수 있도록 한다면, 점포 개설자의 이익과 점포 개설로 인해 영향을 받게 되는 지역 주민들의 이익의 균형을 도모할 수 있게 되어, 사회경제적인 측면에서도 유용할 것이다.

사. 개설영향평가심의위원회는 시, 도 소속에 두되, 관계 공무원 및 관련 학문 전공자와 전문가로 구성한다.

우리 지역 현실상 시, 군, 구 등의 기초단체에는 심의위원회를 구성할 수 있는 전문가들을 확보하기 어려워 심의위원회 구성이 어려울 수도 있다. 이러한 사정을 감안하여 심의위원회는 시, 도 소속으로 하는 것이 바람직하며, 구성원은 공무원, 관련 학문 전공자를 비롯한 회계사, 변호사 등의 전문가로 한다.

아. 심의위원회는 개설영향평가서 개설허가 신청자가 제출한 서류와 점포 개설로 주변에 미치는 매출액 및 고용에 미치는 영향, 주변생활환경에 미치는 영향 등 전반적인 사정을 심의하고, 이해관계자들의 의견을 참작하도록 한다.

개설허가제를 도입하면서, 허가의 사전적 통제장치로 기능하는 심의위원회의 역할이 중요한데, 심의위원회는 신청자가 제출한 서류와 같은 용도지역 및 해당 시, 군, 구내에 상존하는 점포의 수·면적의 합계, 매출총액, 그리고, 대규모점포등의 개설로 위 점포들에 미치는 매출액 및 고용의 변화 등 지역경제에 미치는 영향, 주변지역생활환경에 미치는 영향 등을 종합적으로 심의하여야 하며, 이해관계자들의 의견 등을 참작하여야 한다.

자. 이미 등록 또는 신고 된 대규모점포등에 대해서도 일정한 유예기간을 부여하여, 허가를 받도록

---

3) 독일에서는 대형마트가 들어서기 전에 기존 상권에 어떤 영향을 미치는지를 조사하여 인근 소규모 상가들이 기존 매출의 10%가 넘는 타격을 받을 경우 대형마트 진출이 백지화 되도록 '10% 가이드라인'을 명문화하여 기존 소규모 상가의 보호를 도모하고 있다.

하여야 한다.

이미 제출된 법률 개정안들은, 기존의 대규모점포등에 대해 별도의 허가절차 없이 허가받은 것으로 보는 경과규정을 두고 있는데, 만약, 이미 등록 또는 신고된 대규모점포등에 대해서는 시장 등의 허가 없이도 영업을 가능하도록 한다면, 대규모점포등의 무분별한 확산을 방지하여 지역의 주변생활환경을 보호, 유지하고, 지역상권활성화를 통해 유통산업의 균형 있는 발전을 도모하고자 하는 당초의 효과를 기대하기 어려울 것이다. 1년 또는 일정기간의 유예기간을 충분히 둔다면, 등록 대규모점포의 권리를 과도하게 침해하지 않으면서도 법률 개정의 효과를 살릴 수 있을 것이다. 헌법 재판소에도 일반게임제공업이 등록제로 운영되다 법률개정으로 허가제로 운영되자, 위 게임제공업자들이 관련 규정에 대해 제기한 헌법소원사건에서 '청구인들을 비롯한 기존 일반게임제공업자가 보호 받아야 할 신뢰이익은 법률개정의 이익에 절대적으로 우선하는 것은 아니고, 적당한 유예기간을 두는 경과규정에 의하여 보호될 수 있는 것'이라며, 관련 규정이 헌법에 위반되지 않는다고 판시한바 있다(헌재 2009.4.30. 선고 2007헌마103 결정).

### 3. 결론

대형마트에 이은 기업형 슈퍼마켓의 급증으로, 중소유통상인들의 매출이 40% 이상 급감하거나 폐업에 이르는 경우가 연일 언론을 통해 보도되고 있다. 현재는 사업조정제도라는 미봉책을 통해 사태가 급격히 악화되는 것을 막는 것에 그치고 있으므로, 하루빨리 위에서 언급한 내용이 포함된 법 개정안이 통과되어 상인들의 눈물을 멈추게 해야 할 것이다. 대규모 점포 등의 개설을 효과적으로 억제할 수 있는 방안이 마련되지 않은 채 개설 등록제가 골간이 된 개정안이라면 아무런 효과를 기대하기 어렵다는 점은 분명해 보인다. 다만, 중장기적으로는 법 개정에 그치는 것이 아니라 중소유통상인들이 자생력을 가지고 원하는 영업을 계속할 수 있도록 제도적, 정책적 지원이 뒤따라야 할 것이다. 끝.