

정책연구 2009-10

기업형 슈퍼마켓(SSM) 규제 입법논리의 문제점

신 석 훈

한국경제연구원 선임연구원

기업형 슈퍼마켓(SSM) 규제 입법논리의 문제점

1 판1쇄 인쇄 / 2009년 11월 3일
1 판1쇄 발행 / 2009년 11월 5일

발행처 한국경제연구원
발행인 김영용
편집인 김영용

등록번호 제318-1982-000003호
(150-705) 서울특별시 영등포구 여의도동 27-3
하나대투증권빌딩 8층
전화(대표) 3771-0001 (직통) 3771-0057 팩스 785-0270~1
<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2009

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 02-3771-0057

ISBN 978-89-8031-555-0

값 7,000원

목 차

요 약.....	5
I. 들어가며	21
1. 최근 SSM 규제 논쟁은 정치적 접근	21
2. 연구 목적과 방법	22
II. SSM 규제 도입의 주요 논점	24
1. SSM 규제 논의의 쟁점	24
2. 개정 법률안에 대한 비판적 검토	27
III. 외국의 유통점 규제 현황과 시사점	35
1. 개관	35
2. 미국	37
3. 일본	43
4. 유럽	52
5. 정책적 시사점	60
IV. SSM 규제의 법리적 쟁점	70
1. 대형유통점 규제 관련 법원 판결	71
2. 헌법재판소 판례를 통해 본 SSM 규제의 한계	74
V. 결 론	83
1. SSM 규제 논의의 쟁점	83
2. 정치적 대응과 정책적 대응	85
참고문헌	89

표 목차

<표 1> SSM 규제 논의의 쟁점	23
<표 2> 월마트 진출로 인한 2004년 소득계층별 비용절감 효과	41
<표 3> Dallas-Fort Worth와 Denver에서의 월마트가 소비자물가에 미친 영향	43
<표 4> 대형유통점 규제에 대한 각국의 실증연구 결과	59
<표 5> 미국·영국 및 일본의 중심시가지 상권 활성화 정책 비교	68
<표 6> 헌법재판소 판례 정리	82

<요 약>

최근 1,000㎡(300평) 이상 3,000㎡(900평) 이하의 규모로, 슈퍼마켓보다는 크고 대형마트보다는 작은 기업형 슈퍼마켓(Super SuperMarket, SSM)이 대도시에서 지방 중소도시로 확대되면서 중소유통점과의 갈등이 확산되고 있다. 이에 중소유통점은 정부와 지자체에 지원 강화와 SSM에 대한 규제강화를 요구하고 있고 SSM은 오히려 자신에 대한 차별적 규제를 완화해 줄 것을 요구하고 있다.

이러한 최근의 SSM 규제 논쟁을 선진국 규제와의 ‘비교정책적 접근’과 우리나라 판례에 대한 ‘법적 접근’을 통해 검토해 볼 수 있다. ‘비교정책적 접근’을 통해 볼 때, 대형유통점 규제는 선진국에서도 하고 있으므로 우리나라의 SSM 규제 역시 문제될 것이 없다는 논거는 옳지 않다. 선진국에서의 규제는 우리나라 SSM 규제처럼 중소유통업 보호를 위한 경제적 목적의 규제가 아니라 도시계획 차원의 사회적 목적을 띤 규제 성격이 강하다는 점을 구분할 필요가 있다. 따라서 경제적 규제 성격이 강한 SSM 규제는 WTO 서비스 협정에 위반될 소지가 있다. 또한 선진국의 대형유통점 규제가 고용 감소, 물가상승 등을 야기하며 경제 전반에 부정적 영향을 미친다는 다수의 외국 실증연구를 검토해보면 경제적 목적에 근거한 우리나라의 SSM 규제는 더 큰 경제적 손실을 야기할 우려가 있다는 사실을 알 수 있다.

‘법적 접근’을 통해 볼 때, 국가는 중소기업을 보호할 헌법상의 의무를 부담하므로 SSM을 규제해야 한다는 논거는 옳지 않다. ‘SSM의 영업활동의 자유(헌법 제15조) 및 소비자의 선택의 자유(헌법 제10조)’와 ‘국가의 중소유통점 보호 의무(헌법 제125조)’ 간의 규범적 충돌과 유사한 사례를 다룬 우리나라 법원과 헌법재판소 판례를 검토해 보면 국가의 헌법상 의무는 대형유통점 규제가 아닌 중소유통점이 자생적 경쟁력을 갖출 수 있는 환경을 만들어 주는 데 있고, 이러한 범위를 넘을 경우에는 헌법상 SSM의 직업선택의 자유와 소비자 선택권을 침해할 소지가 있다.

중소유통점 보호를 위해 SSM을 직접적으로 규제할 경우 위헌 소지는 물론 WTO 서비스 협정 위반 소지가 있다는 정부의 기본입장은 타당하지만 이러한 소지를 회피하기 위한 대안으로 최근 정부가 제시한 ‘전통상업 보전지역 설정’을 통한 SSM 진입제한은 바람직하지 않다. 정부의 실질적 정책목표가 중소기업 보호라는 경제적 목적이면서도 이를 ‘전통상업 보전’이라는 문화적 관점에서 접근하려는 것은 정책 목적과 수단의 불일치로 실효성이 담보될 수 없기 때문이다.

현재 우리 사회에서의 SSM 논쟁이 이렇게 복잡해진 이유는 중소기업 보호라는 정책목표를 SSM 규제를 통해서만 풀려는 데 있다. 이럴 경우 논쟁의 가장 중요한 이해당사자인 소비자의 이익 침해가 항상 문제될 수밖에 없어 이해당사자들 간의 상생은 애초부터 불가능하므로 근본적인 정책적 변화가 필요하다.

모든 이해당사자들이 상생하며 중소기업들을 궁극적으로 보호하기 위한 정책목표는 SSM 규제가 아닌 중소기업의 경쟁력 강화와 이를 체계적으로 관리하기 위한 집행조직, 전문인력, 자원마련 등을 내용으로 하는 ‘지역상권 활성화제도’의 도입으로 달성될 수 있을 것이다.

그러므로 우리 사회가 지금 관심을 가져야 할 것은 SSM 규제를 위한 ‘유통산업발전법’ 개정이 아니라 지역상권 활성화제도 도입을 위한 ‘재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법’ 개정이다.

1. SSM 규제 도입의 주요 논점

□ 주요 현황

- 1996년 유통시장 개방 이후 대형유통점의 급성장으로 중소기업의 생존이 위협받고 있음.

- 최근 1,000㎡(300평) 이상 3,000㎡(900평) 이하의 규모로, 슈퍼마켓보다는 크고 대형마트보다는 작은 기업형 슈퍼마켓(Super SuperMarket; SSM)이 대도시에 이어 지방 중소도시로 확대되면서 중소유통점과의 갈등이 확산되고 있음.

- 현재 정치권은 SSM을 강자로, 영세상인을 약자로 규정하며 SSM을 규제
○ SSM 규제 관련 법안들을 서로 경쟁하듯 봇물처럼 쏟아내며 SSM의 시장 진출을 억제함으로써 영세상인이 보호되고 서민경제가 활성화되는 듯한 태도를 보이고 있음.

□ 개정 법률안

- 유통산업발전법 개정안

- 이시종 의원안 등 14건
- 주요 내용: 영업시간, 영업품목 등 SSM 영업활동 직접 규제

- 대중소기업상생협력촉진법 개정안

- 박상돈 의원안, 조승수 의원안
- 주요 내용: 사업조정제도 강화를 통한 SSM 영업활동 규제

- 공정거래법 개정안

- 김영선 의원안
- 주요 내용: 시장지배적 사업자 추정제도를 통한 SSM 영업활동 규제

□ SSM 규제 논의의 쟁점

구 분	SSM 규제 찬성 논거	SSM 규제 반대 논거
비교정책적 쟁점	대형유통점 규제는 선진국에서도 하고 있으므로 WTO 위반은 문제 되지 않음	시장접근 제한적 조치를 금지하는 'WTO 서비스 협정' 위반
경제적 쟁점	SSM은 골목상권을 붕괴시킨 후 독점력을 행사하여 궁극적으로 유통발전 저해	유통업의 경쟁력을 약화시켜 국가 경쟁력 하락
법리적 쟁점	국가의 경제 규제와 조정(제119조 제2항)·중소기업보호(제123조)를 천명한 헌법에 근거해 합헌	자유시장 원칙(제119조 제1항)·직업선택의 자유(제15조)·소비자의 선택권(제10조)을 천명한 헌법에 위반

2. 외국의 유통업 규제 현황과 시사점

1) 규제 현황

□ 미국

- 자회정책적 차원에서 간접적으로 규제

- 토지의 이용과 개발에 따른 교통 혼잡·소음 등으로부터 생활환경을 보존하기 위한 토지이용 규제(zoning) 제도에 근거한 지방정부 조례를 통해 간접 규제

- 최근에는 이러한 zoning 제도를 이용해 관료들이나 환경보호주의자들이 환경을 파괴하지 않으면서도 지속적으로 성장할 수 있다는 의미에서의 현명한 성장(smart growth) 정책을 추구

□ 일본

- 자민당은 정치적 기반을 형성해 온 소규모 소매상 보호에 주력하여 대규

모소매점포법(이하 대점법) 제정

- 입법 목적: 대규모 소매점의 영업활동을 조정하여 소규모 소매점 보호
 - 신고제로 규정되어 있으나 실질적으로는 허가제로 운용됨.
 - 신규 입점은 사실상 지역 유통업자들의 결정에 좌우됨.
- WTO 서비스 협정 위반으로 미국과 무역마찰 발생
- 도시계획정책의 개선과 침체된 도심 상가지구 활성화를 조건으로 1998년 대점법 폐지
- 재로 국회를 통과한 대점입지법, 개정도시계획법, 중심시가지 활성화법 등의 3개 법안은 소규모 유통업 보호 목적이 아닌 환경·교통 등의 보호를 목적으로 하는 ‘사회적 목적의 규제’임.
 - 지자체가 대규모 소매점의 입점여부를 판단함에 있어 ‘경제적 수요심사(economic needs test)’를 고려하는 것을 금지시켰고 판단의 기준은 주변 환경보호에 국한
 - 지자체는 입점계획의 조정을 권유할 수는 있지만 법적으로 강요할 수는 없음.

□ 프랑스

- 로와이에법(Royer law, 1973)과 이를 강화한 라파랑법(Raffarin law)
 - 새로 입점을 하거나 규모를 확장하고자 하는 점포는 그 지역의 소매점주와 소비자 대표, 그리고 정치인들로 구성된 지역구역위원회의 허가를 받아야만 함.
- 사르코지(Sarkozy) 대통령은 프랑스 유통부문의 진입장벽이 국가경쟁력에

부정적 영향을 미친다는 사실을 인식하고 이를 개혁하겠다는 강한 의지를 표명

□ 영국

- 도시계획의 일부분으로 소매점 입지 및 구조 관련 정책인 ‘소매계획(retail planning)’ 시행

- 목적은 도심지의 활력을 불어넣기 위한 것이고 대형유통점의 진입규제가 주요 목적이 아님.
- 다양한 교통수단의 활용 가능성, 교통유발에 미치는 영향 등을 평가

□ 이탈리아

- Law n. 426(11 June 1971)에 의해 신규 유통업자를 등록대상으로 하고 지자체에 허가권 부여

- 시의회가 상업계획(commercial plans)을 통해 상업행위를 규제
- 유통 관련 단체들이 허가 과정에 관여하며 신규 입점을 제한

- 1993년 이탈리아 경쟁당국은 유통부문 규제를 폐지할 것을 정부에 강력히 요구

- 경제적 평가에 기초한 ‘상업계획 시스템’을 폐지할 것을 권고
- 신규 유통점의 진입여부는 경제적 관점에 아닌 도시계획(town planning)과 조화될 수 있는 최소한의 범위 내에서 결정되어야 한다고 봄.

- 1998년 유통부문의 경쟁촉진과 현대화를 목적으로 한 시장지향적 법안이 각료회의 통과

- 지자체의 상업계획 권한을 폐지하는 내용 포함

- 1999년 경쟁당국은 지자체의 신규 개점 신청 거절은 개점이 구체적인 공익과 상반되는 경우로 국한되어야 한다고 봄.

□ 스페인

- 1985년부터 1993년까지 유통부문 자유화를 시행

- 자유화에 위협을 느낀 소형유통점들의 압력으로 1993년 지자체가 상점 개점시간과 경쟁조건 등을 제한할 수 있게 되었고, 1996년에는 이를 강화
 - 구체적 규제는 지방정부에 따라 많은 차이를 보임.
 - 일부 지자체에서 전통상업(traditional commerce)을 보호하기 위하여 대형유통점의 진입을 제한

2) 시사점

□ 우리나라 SSM 규제의 외국과의 차이점

- 외국에서는 중소유통점 보호를 위한 경제적 규제가 아닌 지역발전을 위한 사회적 규제
 - 효율적 토지이용(zoning)과 지역계획(planning regulation), 그리고 도심환경을 보존하며 지속적인 발전을 꾀하는 현명한 성장(smart growth) 정책의 일환으로 대형유통점 규제
 - 대형유통점 규제가 경쟁을 제한하지 않는 범위 내에서 이루어지도록 경쟁정책을 병행
 - 경제적 수요심사(economic needs test)를 금지하는 WTO 서비스 협정과 마찰을 일으킬 소지가 적음.

□ 다수의 외국 실증연구 결과와 그 시사점

-다수의 외국 실증연구

- 미국: 대형마트의 시장 진입으로 모든 소비자들이 물가하락의 혜택을 보고 있고, 특히 저소득층이 고소득층보다 더 많은 혜택을 누리고 있음.
- 일본: 유통 규제완화는 중장기적으로 중소유통점의 경쟁력을 강화하고 전체 유통업 고용과 소비자 효용을 증대시킴.
- 프랑스: 대형유통점 규제가 유통부문의 고용 침체 주요 원인이 됨.
- 영국: 대형유통점 진입 규제로 인해 유통부문의 고용과 생산성 감소
- 이탈리아: 대형유통점 진입 규제로 물가상승, 생산성·고용·투자 감소
- 스페인: 전통상업을 보호하기 위한 대형유통점 진입 규제는 전통상업을 보호하지도 못하면서 소비자 후생만 감소시킴.

-지사점

- ‘사회적 목적’에 근거해 대형유통점을 간접적으로 규제하는 경우에도 경제에 부정적 영향을 미침.
- ‘경제적 목적’에 근거한 우리나라에서의 SSM 규제는 더 큰 손실을 초래할 수 있음.
- 대형유통점 규제는 인위적 진입장벽을 통하여 이미 진입해 있는 대형유통점과 중소유통점들의 독점적 지위 강화할 가능성 있음.

3. SSM 규제의 법리적 쟁점

1) 대형유통점 진입 규제 관련 법원 판결

□ 건축불허가 처분 사례(전주지방법원 2009. 4. 21.)

-대형할인점 신축 허가 신청에 대하여 행정청이 재래시장 및 영세상권 보호를 이유로 불허한 것을 위법으로 판시

-판결 요지

- 영세상권 보호를 이유로 한 불허가 처분은 건축법 입법 취지에 어긋나며, 재래시장 및 영세상권 보호라는 공익은 대형할인점의 진입 차단을 통해 이루어져서는 안 됨.

□ 건축불허가 처분 사례(창원지방법원 2009. 7. 2.)

-중소유통업자의 보호가 건축물의 건축을 불허할 만한 중대한 공익상의 이유가 아니라고 판시

-판결 요지

- 대형유통점이 들어설 경우 일부 재래시장·중소상인들의 영업에 지장을 초래할 수는 있으나 일반소비자는 상품 선택의 폭이 넓어지고, 서비스 경쟁을 통한 구매이익을 볼 수 있음.
- 재래시장 등 소규모 영세상인의 보호는 재래시장의 현대화 및 유통구조 개선 등을 통해 이루어져야 함.

□ 행정지침에 근거한 불허가 사례(청주지방법원 2009. 6. 11.)

-재래시장 등 기존 상권과 지역에 미치는 파급효과를 고려하여 대형 입점업체의 수를 제한할 수 있도록 한 행정지침에 근거해 신규 입점을 불허하는 것은 위법이라고 판시

-판결 요지

- 대형유통점의 입점이 지역 생산자의 판로를 위축시키고, 지역물가 상승을 유발하며, 과도한 경쟁으로 불공정거래를 야기할 것이라는 등의 주장은 구체적, 합리적 근거 없음.
- 대형유통점의 신규 진출을 재래상권의 보호라는 이유로 봉쇄하는 방식은 시대 변화에 따른 유통구조 개선의 자연적인 흐름에 역행하는 것임.

2) 헌법재판소 판례를 통해 본 SSM 규제 입법의 한계

□ SSM 규제 논쟁은 헌법상 ‘SSM의 직업선택의 자유(제15조)·소비자의 선택권(제10조)’과 ‘국가의 중소기업 보호의무(제123조)’ 간의 갈등으로, 유사한 갈등을 다룬 헌법 판례를 살펴봄.

□ 자도소주 구입명령제도는 위헌(1996. 12. 26. 96헌가18)

- 조주 도매업자로 하여금 그 영업장소 소재지에서 생산되는 자도소주를 의무적으로 일정금액 이상 구입하도록 하는 주세법상의 자도소주 구입명령제도는 경쟁을 제한하며 소주 판매업자의 ‘직업선택의 자유’와 ‘소비자의 선택권’을 침해한다는 헌법 재판관 6인의 의견에 따라 헌법에 위배됨.

○ 중소기업 보호라는 경제적 목적은 경쟁을 제한하지 않는 다른 방법을 통해 달성해야 한다고 판시

□ 탁주의 공급구역 제한은 합헌(1999. 7. 22. 98헌가5)

- 탁주의 공급구역을 주류제조장 소재지의 시·군의 행정구역으로 제한하는 주세법 조항은 합헌

○ 탁주의 장거리 이동 시 발생할 수 있는 부패의 위험으로부터 국민의 건강을 보호하겠다는 취지의 ‘사회적 목적’이 강함.

- 한편, 이 사건은 5인의 위헌 의견과 4인의 합헌 의견이 있었지만 위헌을 선언하기 위한 6인 이상을 충족시키지 못해 합헌으로 선고된 것임.

□ 백화점 셔틀버스 운행 금지는 합헌(2001. 6. 28. 2001헌마132)

- 여객자동차운수사업법에서는 백화점 등의 셔틀버스 운영을 금지하고 있어

백화점과 대형할인점 경영자들은 직업선택의 자유를 근거로, 소비자들은 소비자의 선택권을 근거로 위헌 소송을 제기했으나 합헌 판결이 선고됨.

-4인의 합헌 의견은 여객운송사업의 공공성이라는 ‘사회적 공익’을 위해 직업선택의 자유 및 소비자의 선택권을 일부 제한할 수 있다고 판시하고 있으나 구체적으로 SSM 규제의 쟁점인 중소유통점 보호라는 경제적 이익 보호를 위한 기본권 제한에 대해서는 언급하고 있지 않음.

- SSM 규제의 핵심은 진입 규제, 영업시간 규제, 영업품목 규제 등 직접적인 영업활동 규제인데 반해 이 사건에서의 규제는 셔틀버스 운행이라는 간접적 영업활동에 대한 규제임.

-4인의 위헌 의견은 중소유통업자의 경영난은 본질적으로 백화점의 셔틀버스의 운행에서 비롯되는 것이 아니라, 유통환경의 변화에서 기인한 것이라고 봄.

- 따라서 중소유통업자에게 유리하도록 하기 위하여 그와 경쟁관계에 있는 백화점이나 대형유통업체의 영업수단(셔틀버스 운용) 하나를 의도적으로 박탈하는 경쟁제한적 특혜조치는 중소기업 보호의 헌법적 의미에 부합하지 않는다고 봄.

4. 결 론

□ SSM 규제를 통해 중소유통점을 보호하고자 하는 현행 개정 법률안들은 위헌소지, WTO 협정 위반소지, 경제적 손실 야기 우려 등이 있음.

- 법원과 헌법재판소의 유사판례를 분석해 보면 국가는 대형유통점을 규제함으로써 중소유통점을 경쟁으로부터 제외시키는 방법으로 보호해서는 안 되고 중소유통점의 경쟁력 제고를 통해 소비자의 선택을 받을 수 있도록 해야 함.

- 사회적 목적이 아닌 중소기업 보호를 위한 경제적 목적의 SSM 규제는 WTO 서비스 협정에서 금지하고 있는 ‘경제적 수요심사’에 해당할 소지가 있음.
 - SSM 규제로 인한 유통시장의 진입장벽은 경제성장의 둔화, 실업률 증가, 물가상승, 소비자 후생감소 등을 야기할 수 있음.
- SSM과 영세상인 간의 갈등 문제는 ‘정치논리에 기초한 따뜻한 가슴(강자 규제를 통한 약자보호)’보다 ‘정책논리에 기초한 냉철한 머리(경쟁 활성화 정책+지역 활성화 정책)’에서 해법을 찾아야 함.
- 경쟁 활성화 정책
- 영세상인들이 자신들만의 장점을 살려 SSM과 차별화된 경쟁을 하며 소비자들에게 다양한 선택의 기회를 제공해 줄 수 있도록 하는 ‘경쟁력 강화 정책’ 확립
 - 지역 중소기업 간 조직화·협업화 등에 기반을 둔 공동구매, 상품개발, 판매촉진 등을 통한 가격경쟁력 확보 노력이 필요함.
 - 중소기업들이 필요로 하는 물품을 종합적으로 공급하고 수하·배송·보관·유통가공 등을 종합적으로 수행하는 종합도매업체의 육성을 통한 경쟁력 확보 노력 필요함.
- 지역상권 활성화제도 도입
- 중소기업의 경쟁력강화를 체계적으로 관리하기 위한 집행조직, 전문인력, 재원마련 등을 내용으로 하는 지역상권 활성화제도 도입 필요
 - 특정 장소를 하나의 상품처럼 경쟁이 이루어지는 기본단위로 인식하며 다

시 찾고 싶은 지역으로 만들기 위한 지역 마케팅(Place Marketing) 정책에 기초한 지역상권 활성화제도 도입

- 행정적, 관리주의적, 공급자 중심의 지역정책이 아닌 기업가주의적·소비자 중심 논리에 기초한 지역 마케팅 정책 필요
- 미국(BID: Business Improvement District), 영국(TCM: Town Center Management), 일본(TMO: Town Management Organization)의 지역상권 활성화제도를 참고하여 혁신적 한국형 모델을 모색해야 함.
- 지역상권 활성화를 위한 상권활성화구역을 지정하고, 상권활성화사업을 효율적으로 추진하기 위하여 상권관리기구를 설립하는 등 상업지역을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 장치마련을 골자로 한 ‘재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안’이 국회에 상정(원희룡 의원 대표발의 2008. 12. 1.)

기업형 슈퍼마켓(SSM) 규제 입법논리의 문제점

- I. 들어가며
- II. SSM 규제 도입의 주요 논점
- III. 외국의 유통점 규제 현황과 시사점
- IV. SSM 규제의 법리적 쟁점
- V. 결 론

I. 들어가며

1. 최근 SSM 규제 논쟁은 정치적 접근

1996년 유통시장 개방 이후 국내외 유통업체 간의 치열한 경쟁으로 인해 소비자들은 싸고 품질 좋은 상품과 서비스를 제공받을 수 있게 되었으나 대형유통점의 급성장으로 중소유통점의 생존이 계속 위협받고 있다는 우려가 제기되고 있다. 특히 최근 1,000㎡(300평) 이상 3,000㎡(900평) 이하의 규모로, 슈퍼마켓보다는 크고 대형마트보다는 작은 소매점을 뜻하는 기업형 슈퍼마켓(Super SuperMarket, SSM)이 대도시에서 이어 지방 중소도시로 확대되면서 중소유통점과의 갈등이 확산되고 있다. 이에 중소유통점은 정부와 지자체에 지원 강화와 SSM에 대한 규제강화를 요구하고 있고 SSM은 오히려 자신에 대한 차별적 규제를 완화해 줄 것을 요구하고 있다.

그러나 국내 유통산업의 생산성이 저극히 낮고 이것의 원인이 유통산업의 비효율성과 생계의존형 유통업자의 과다 등으로 지적되고 있는 상황에서 과연 중소·영세유통점자의 보호를 위해 SSM을 규제하는 것이 과연 최선의 정책인지에 대해서는 의문이 들 수밖에 없다. 즉 국내 유통산업 종사자들은 연평균(2007년) 1만9,500달러의 부가가치를 생산하고 있고, 이것은 미국(7만6,800달러)의 25.4%, 일본(5만3,300달러)의 36.6%에 해당하는 것이다. 그리고 국내 유통산업의 저생산성은 고비용 저효율 구조 → 소비수요 침체 → 유통·제조업 매출 감소 → 일자리 감소 → 가계소비 위축 등으로 이어져 소비활성화의 걸림돌이 되고 있다.¹⁾ 따라서 다양한 업태의 개발을 통해서 소비자 선택의 폭을 넓혀 소비자 후생을 증대하기 위해 획기적인 규제완화 조치들이 필요한 시점에서 ‘서민경제 활성화’라는 논리 아래 오히려 SSM 규제를 강화하고자 한다. 현재 정치권은 SSM을 강자로, 영세상인을 약자로 규정하고 있는 듯하다. 그리고 선거를 의식하며 SSM 규제와 관련된 법안들을 서로 경쟁하듯 봇물처럼 쏟아내고 있

1) 대한상공회의소, 『소비활성화 방향과 유통기업의 역할』, 2009. 3.

다. SSM의 시장 진출을 서민경제를 도외시하고 이윤만을 추구하는 행동으로 보며 강자를 규제해야 영세상인이 보호되고 서민경제가 활성화되는 듯한 태도를 보이고 있다. 그러나 SSM 규제가 어떠한 경로를 통해 서민 ‘전체’의 이익으로 귀결되는지가 불분명하다. 오히려 최근 미국의 한 연구에 의하면 대형 마트의 입점으로 저소득층의 소비자들이 가장 많은 혜택을 보는 것으로 나타났다.²⁾

결국 현재의 SSM 규제 논쟁은 정책적 관점이 아닌 정치적 관점에서 접근하고 있는 것이다. 앞으로 살펴보는 것처럼 영세유통점을 보호하기 위해 대형유통업을 규제했었던 대부분 선진국의 경우도 정치적 동기에서 규제를 했다는 사실을 보면 현재 SSM 논쟁과 관련된 우리 정치권의 대응은 어찌 보면 당연한 것일 수도 있다. 그러나 이 문제를 정치적으로 대응한 나라들은 결국 많은 경제적 비용만 지불하고 유통산업의 침체만 야기한 후 지금은 정책적 관점에서 문제를 해결하고자 한다.

2. 연구 목적과 방법

SSM 규제와 관련된 현재의 정치적 접근을 유통 선진국들처럼 정책적 접근으로 돌려놓으려는 것이 바로 본 연구의 목적이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해서는 우선 SSM 규제 논쟁과 관련된 다음과 같은 쟁점을 분명히 인식할 필요가 있다.

SSM 규제와 같이 이해관계가 첨예하게 대립되는 어려운 문제의 해결을 위한 실마리를 찾는 데 가장 좋은 방법은 과연 동일한 문제를 경험했던 선진국들은 이 문제를 어떻게 해결하고 있는지를 살펴보는 것이다. 그리고 이 과정에서 SSM 규제와 관련된 경제적 쟁점과 관련된 논의에 대해서는 이들 나라에서 어떻게 다루고 있는지도 자연스럽게 접할 수 있게 될 것이다. 물론 문화와 역사가 다르므로 외국의 경험이 우리에게 항상 최적의 해결책을 제시해 줄 수는 없을 것이다. 그러나 이들 나라들의 경험으로부터 공통분모를 찾아낼 수 있다

2) Barry W. Poulson(2007) 참조.

면 문제 해결의 실마리를 보다 쉽게 찾을 수 있을 것이다. 그리고 마지막으로 이들의 경험을 우리나라 현실에서 받아들여 참고할 수 있을 것인지를 가늠해 보기 위해서는 과연 우리나라 경제 질서의 기본 틀을 형성하고 있는 헌법적 관점에서는 SSM 규제의 문제를 어떻게 바라볼 수 있을 것인가를 함께 생각해 볼 필요가 있다. 외국의 경험이 주는 정책적 시사점이 아무리 좋아도 우리나라의 헌법적 틀과 충돌을 일으킬 여지가 있다면 헌법 개정은 별론으로 하더라도 쉽게 받아들이기 어려울 것이다.

<표 1> SSM 규제 논의의 쟁점

구분	SSM 규제 찬성 논거	SSM 규제 반대 논거
비교정책적 쟁점	대형유통점 규제는 선진국에서도 하고 있으므로 WTO 위반은 문제 되지 않음.	시장접근 제한적 조치를 금지하는 'WTO 서비스 협정' 위반
경제적 쟁점	SSM은 골목상권을 붕괴시킨 후 독점력을 행사하여 궁극적으로 유통발전을 저해	유통업의 경쟁력을 약화시켜 국가경쟁력 하락
법리적 쟁점	국가의 경제 규제와 조정(제119조 제2항)·중소기업 보호(제123조)를 천명한 헌법에 근거해 합헌	자유시장 원칙(제119조 제1항)·직업선택의 자유(제15조)·소비자의 선택권(제10조)을 천명한 헌법에 위배

이와 같이 SSM 규제와 관련된 쟁점의 정확한 이해와 갈등의 해법을 찾기 위해서는 비교정책적·경제학적·법리적 접근이 필요하다. 본 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다.

제II장에서는 SSM 규제와 관련된 찬반 논의의 쟁점을 정치권과 정부의 기본입장을 통해 살펴본다. 그리고 현재 국회에 제출된 SSM 규제와 관련된 다양한 개정 법률안을 살펴봄에 비판적으로 검토해 보기로 한다. 제III장에서는 주요 선진국의 대형유통업 규제 역사 및 현황을 살펴보고 다양한 시각에서 정책적 시사점을 모색해 보기로 한다. 제IV장에서는 SSM 규제와 관련된 법리적 쟁점들을 하급심 판례와 헌법 판례를 통해 살펴보기로 한다. 제V장에서는 지금까지의 내용을 간단히 정리하며 결론을 맺고자 한다.

II. SSM 규제 도입의 주요 논점

1. SSM 규제 논의의 쟁점

(1) 정치권과 정부의 입장

1) 정치권의 입장

현행법은 백화점·대형마트·쇼핑센터 등 매장면적 3,000㎡ 이상 대규모 점포는 유통산업발전법 제8조에 따라 시·군·구청장에 등록하도록 되어 있다. 등록을 위해서는 건축허가, 교통영향평가 등이 필요한데 이를 통해 대형점포 개설에 대한 규제가 가능하다.³⁾ 그러나 후술하는 바와 같이 하급심 법원들은 재래시장 상인이나 중소기업자를 보호하기 위해 대형유통업의 진입을 규제하는 것은 위법이라고 판시하고 있다. 그래서 중소기업 보호 목적을 포함한 개정 법률안들이 제안되고 있는 것이다.

여야 의원들은 SSM 규제를 위해 유통산업발전법 개정안, 대·중소기업 상생협력 촉진법 개정안, 공정거래법 개정안 등을 제시하며 영세상인을 위한 법적 보호가 필요하다는 한 목소리를 내고 있다.

2) 정부의 입장

반면 정부는 최근 규제를 하는 쪽으로 돌아서는 듯한 인상을 주고 있지만 원칙적으로는 이러한 규제가 우리나라 유통업의 경쟁력을 약화시켜 국가경쟁력을 하락시킬 수 있고, 시장경제 및 자유무역 원칙에 어긋나 국제적 분쟁을 불러올 소지가 있다며 신중한 입장을 취해 왔다. 대기업에 대한 무리한 차별적 조항을 집어넣을 경우 헌법에 보장된 영업의 자유를 침해할 우려가 있으며 외

3) i) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제76조에 의해 일반주거지역·준주거지역·준공업지역 세 곳에 한하여 조례로 판매시설의 입지 규제가 가능하다. ii) 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제4조에 근거한 교통영향평가 단계에서 부담금 부과 및 교통정책 마련 등을 통해 간접적으로 규제가 가능하다. iii) 지방자치단체 업무지침에 의해 규제가 가능하다.

국 기업에 의해 세계무역기구(WTO)에 제소될 우려도 있다는 것이다. WTO는 전 세계 자유무역의 확산을 위해 ‘시장접근 제한’을 철폐하는 것을 주요 원칙으로 삼고 있는데 상당수 의원들이 발의한 규제안은 SSM의 지역상권 진출을 해당 지자체가 직접 규제하는 내용을 담고 있어 이 원칙에 어긋날 수 있고 수출 의존도가 높은 우리나라에는 상당한 타격이 될 수 있다는 것이다.

이러한 문제의식에 기초해 정부는 대안으로 전통상업 보전지역과 그 인근 500m 이상에 대형마트와 SSM 출점을 규제하는 것을 골자로 하는 법안을 마련하였다. 현재 논쟁의 핵심인 중소유통점 보호를 위한 SSM 규제가 아닌 ‘전통상업 보전지역’이라는 개념을 도입하여 SSM을 규제하려고 하는 것은 경제적 목적의 규제가 아닌 사회적 목적의 규제 성격으로 접근하고자 한 것으로 보인다.

앞으로 계속 논의되겠지만 SSM을 규제하는 경우 과연 어떠한 목적에 근거해 규제를 하는가를 구분하는 것은 중요하다. 물론 양자를 정확히 구분하는 것은 쉽지 않지만 중소유통점을 보호하기 위해 이것의 경쟁자인 대형유통점이나 SSM을 규제하는 것은 경제적 목적에 근거한 규제인 반면, 토지의 효율적 이용이나 환경보호, 문화보전, 근로자의 건강 등의 목적에서 대형유통점을 규제하는 것은 사회적 목적에 근거한 규제로 구분해 볼 수 있다.

그런데 경제적 목적에 근거해 규제할 경우에는 후술하는 바와 같이 WTO 서비스 협정상의 ‘경제적 수요심사’규정에 위반될 소지가 있을 뿐 아니라 헌법상 SSM의 직업선택의 자유와 소비자의 선택권을 침해할 소지가 있어 이러한 규범적 분쟁을 피하기 위해 ‘전통’상업 보존목적의 사회적 규제 성격으로 접근하고자 한 것으로 보인다.

(2) 정치권의 재반론

SSM 규제와 관련된 정부의 우려, 즉 ‘유통업의 경쟁력 약화’ ‘위헌소지’와 ‘WTO 제소 위험’에 대해 정치권은 다음과 같이 반론을 제기하고 있다.

1) 유통업의 경쟁력 약화 문제

유통업이 경쟁력을 가지기 위해서는 자유경쟁과 시장경제질서가 제대로 작동해야 하고 이것을 위해서는 구성원 사이에 공정한 경쟁이 이루어져야 하며, 공정한 경쟁이 있으려면 그 전제로 경쟁자가 대등한 위치에 있어야만 한다. 그런데 대형유통점과 영세유통점은 서로 대등할 수 없으므로 이를 방치하게 되면 당연히 대형유통점이 중소유통점을 몰아내고 독점력을 취득하여 자유경쟁 시장 질서를 위태롭게 하며 결국에는 경쟁의 부재를 낳아 소비자의 이익에 피해를 줄 것이다. 따라서 대형유통점이나 SSM을 규제하여 영세유통점자들을 보호하는 것은 단지 약자 보호 차원을 넘어 시장의 독과점 폐해를 시정하고 공존과 완전경쟁의 이점을 살리기 위함이다.

2) 위헌 문제

SSM 규제와 관련된 위헌 논거는 제15조 직업선택의 자유와 제119조 제1항의 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가지고 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”는 것에 근거하고 있다. 그러나 헌법 제119조 제2항 “국가는 적절한 소득분배와 시장의 지배와 경제력 남용을 방지하며 경제 주체 간 조화를 통한 경제의 민주화를 위해 경제 규제와 조정을 할 수 있다”에 근거할 경우 헌법 위반이 아니라는 것이다. 그 예로 백화점 등 대형유통업체들이 ‘백화점 셔틀버스 금지조항’은 영업의 자유를 침해한다는 이유로 헌법 소원을 제기했으나 헌법재판소가 헌법상 정당한 범위 내의 제한이라고 판결한 바 있는 2001헌마132 사건을 제시하고 있다.⁴⁾

3) WTO 서비스 협정 위반 문제

WTO 협정은 공공복리 등을 위해 각 나라의 형편에 맞는 예외규정을 두는 것을 허용하고 있는데, 정부가 WTO 원칙만을 운운하며 SSM 규제에 소극적인 것은 대기업 비호로 밖에 보이지 않는다고 비판한다. WTO에서도 노예, 아동 노동 생산품은 거래하지 않는다는 국제 보편인 비경제적 가치를 인정하고 있

4) 이 판결을 SSM 규제 논거로 제시하는 것에 대한 한계는 뒤에서 논의하기로 한다.

다며 전통상업구역 설정을 통한 전통문화 보전, 휴업일수 의무화를 통한 노동자 건강 보장 등 ‘비경제적 가치’로 접근하면 WTO 규정을 위반하지 않는다는 것이다. 또한 ‘도시계획상의 규제’, ‘공청회 개최’, ‘교통·지역경제 영향평가’ 등 사전심의 절차는 WTO 서비스 협정(GATS) 규정에 부합할 뿐만 아니라, WTO 회원국에서도 실시하고 있는 정책들이라는 것이다. 영업의 자유 제한, 사업자 간의 차별이라는 ‘경제적’ 접근이 아니라, 전통 상권의 보존, 노동권 보호 등 ‘비경제적 가치’로 접근하면 WTO 규정 위반 문제는 얼마든지 풀 수 있다는 것이다.

SSM 규제와 관련된 이와 같은 쟁점들에 대한 정치권의 재반론에 대해서는 앞으로 논의과정에서 다시 반론을 펼치는 형식으로 논의를 진행하기로 한다.

2. 개정 법률안에 대한 비판적 검토

현재 SSM 규제와 관련해 i) 유통산업발전법 일부 개정 법률안 ii) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정 법률안 iii) 독점 규제 및 공정거래에 관한 법률 일부 개정 법률안 등이 발의되어 있다. 이러한 법률안들의 제안 취지는 조금씩 차이가 있지만 공통적으로 대규모 점포나 SSM의 입점으로 근처의 재래시장, 자영업자, 중소유통업체 등의 매출이 줄어들어 지역 경제가 황폐화될 수 있으므로 대규모 점포의 범위 확대, 영업품목 및 영업시간의 제한, 사전영향평가 또는 공청회 등을 통해 대규모 점포의 진입이나 영업활동을 제한하여 재래시장 및 주변의 중소유통업체를 보호하기 위한 목적이다. 다만 ii)는 ‘사업조정제도’를 통해 iii)은 ‘시장지배적 사업자 추정제도’를 통해 이러한 목적을 추구한다는 점에서 i)과 다소 차이가 있을 뿐이다.

이하에서는 이러한 규제 법안들의 공통된 문제점을 i)에 대한 지식경제위원회의 검토보고서를 중심으로 개략적으로 살펴보기로 한다. 그리고 ii)의 핵심내용인 ‘사업조정제도’와 iii)의 핵심내용인 ‘시장지배적 사업자 추정제도’의 문제점에 대해서는 별도로 살펴보기로 한다.

(1) 유통산업발전법 일부 개정 법률안

1) 주요 내용

이시종 의원안 2008. 6. 19.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포에 대한 영업품목 제한 ○ 대규모 점포에 대한 영업시간 제한
강창일 의원안 2008. 6. 25.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포에 대한 영업시간 제한 ○ 대규모 점포 개설 영향평가 ○ 준대규모 점포(1천~3천㎡)에 대한 대규모 점포에 관한 규정 준용
김희철 의원안 2008. 8. 4.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포 개설 영향평가에 따른 개설 등록 제한 ○ 대규모 점포와 동일 상호 사용 시 영향평가 대상을 1천㎡ 이상으로 확대
최구식 의원안 2008. 9. 24.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포 개설 영향평가 ○ 대규모 점포 개설 영향평가에 따른 개설 제한
이정희 의원안 2008. 11. 10.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포 개설 허가제 및 영업품목 제한 ○ 의무휴업일수 및 영업종료 시각 조정명령 ○ 지역상권 활성화 기금 설치 및 부담금 징수 ○ 지역유통조합 지원 및 대규모 점포에 대한 검사 ○ 준대규모 점포(1천~3천㎡)에 준용
주성영 의원안 2008. 12. 17.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포 매장면적 1천㎡ 이상으로 확대 ○ 대규모 점포 개설 시 설명회 및 공청회 개최 ○ 대규모 점포 관련 인·허가 의제 삭제 ○ 국·공유 재산 매각 시 수익계약 배제 ○ 등록취소 시 청문절차 삭제
이용섭 의원안 2009. 6. 3.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체에 유통업상생발전위원회 설치 의무화 ○ 정부와 지방자치단체는 유통업상생발전위원회의 운용에 소요되는 비용을 지원
노영민 의원안 2009. 6. 16.	<ul style="list-style-type: none"> ○ SSM의 개념을 준대규모 점포로 정의 ○ 대규모 및 준대규모 점포의 개설을 등록제에서 허가제로 전환
인상수 의원안 2009. 6. 29.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대도시와 중소 시·군·구를 구분하여 대규모 점포 매장면적 기준을 달리함 ○ 시장이 협소한 중소 도시의 경우 대규모 점포의 개설 등록을 허가로 전환
이종걸 의원안 2009. 8. 12.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포의 개설 등록 시 그 개설로 인하여 직접적인 영향을 받는 지역상권과의 상생을 위한 구체적 방법 등을 제시하는 지역협력계획서를 첨부
주승용 의원안 2009. 9. 3.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포와 대기업이 운영하는 대형 슈퍼마켓 등에 대하여 개설 및 변경을 등록제에서 허가제로 변경 ○ 중소규모 점포 보호구역을 지정하여 해당 구역 등에서는 대규모 점포 등의 개설 및 변경 허가를 제한할 수 있도록 함.
김재균 의원안 2009. 9. 23.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준대규모 점포 개념 정의 ○ 대규모 점포 및 준대규모 점포 개설 심의를 위하여 사전심의위원회를 설치 ○ 대규모 점포 및 준대규모 점포를 개설하고자 하는 자는 지역상권과 교통·환경에 대한 사전영향평가를 받도록 함
조승수 의원안 2009. 10. 20.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준대규모 점포 개념 정의 ○ 대규모 및 준대규모 점포의 개설을 등록제에서 허가제로 전환 ○ 일정한 지역 등에 대규모 점포 개설금지 및 허가
배은희 의원안 2009. 11. 2.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포 개설 등록을 하려는 자는 개설로 인하여 직접적인 영향을 받는 지역상권과의 상생을 위한 구체적인 방법을 제시하는 지역협력사업계획서를 제출하도록 하고 이를 이행하지 않거나 불성실하게 이행할 경우 등록 취소

2) 비판적 검토⁵⁾

대형점포의 진입이나 영업활동에 대한 규제의 문제점에 대해서는 뒤에서 비교정책적·경제적·법리적 관점에서 자세히 살펴보기로 하고 여기서는 국회에 상정되어 있는 법률안에 대한 정부의 검토의견을 정리해 보기로 한다. 이미 언급한 바와 같이 정부의 기본입장은 현행 법률안에 대해 반대하고 있다.

<p>대규모 점포의 범위 확대</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대규모 점포의 범위를 현행 3000㎡ 이상에서 1000㎡ 이상으로 확대하려는 것은 보호대상인 중규모의 시장이나 상가가 오히려 규제 대상이 되는 모순 초래 ○ 대규모 점포를 경영하는 법인 등이 운영하는 경우 특별한 규제를 하는 것은 그렇지 않은 점포와 불공정하게 차별하는 것 ○ 미국·일본과 달리 중견유통업이 취약한 상황에서 규제 대상을 1000㎡ 이상으로 확대하는 것은 중견유통업 발전 저해
<p>영업품목 제한</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법상 영업의 자유 제한 ○ 헌법상 다양한 품목을 선택할 수 있는 소비자 권리 제한 ○ 특정 업체만을 대상으로 규제하는 것은 평등권 침해 ○ WTO 서비스 협정 제16조 제2항 위반 ○ 법무부·공정위·외교부 등도 부정적 입장
<p>영업일수·시간 제한</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ WTO 서비스 협정 제17조 제1항 위반 ○ 영업시간을 제한하더라도 소비자의 구매패턴으로 재래시장 등으로의 구매 유인효과는 작을 것 ○ 소비자의 불편 가중 ○ 편의점·온라인 쇼핑몰 등과의 형평성 문제
<p>개설 영향평가 실시 의무화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영향평가 결과가 대규모 점포 개설 여부에 영향을 주어 사실상 ‘경제적 수요심사’ ○ 경제적 수요심사를 금지하는 WTO 서비스 협정 제16조 제2항 위반 ○ 환경영향평가법 제14조에서 설명회 등 절차규정 이미 마련 ○ 지방자치단체들도 반대
<p>대규모 점포 개설 허가제</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ WTO 서비스 협정 제16조 제2항에서 금지하고 있는 ‘경제적 수요심사’를 통한 공급자 수 제한에 해당 ○ 이미 폐지된 허가제를 다시 도입하는 것은 규제 철폐를 통해 산업경쟁력을 제고하고자 하는 기존 정책에 역행 ○ 유통산업 발전 저해 ○ 소비자 선택권과 편익 침해

5) 권대수, 『유통산업발전법 일부 개정 법률안 검토 보고서』, 지식경제위원회, 2009. 4 내용을 도표로 정리함.

(2) 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부 개정 법률안

1) 주요 내용

박상돈 의원안(2009. 8. 3.)	조승수 의원안(2009. 8. 27.)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업청장은 사업조정 신청을 받은 경우 그 대기업 등에게 해당 사업의 일시정지를 권고하도록 현행 임의규정을 강행규정으로 변경 ○ 권고 후에도 정당한 사유 없이 권고사항을 이행하지 아니하는 경우에는 해당 대기업 등에게 그 이행을 명할 수 있도록 함 ○ 명령을 이행하지 아니한 자에게 1년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업조정제도에 관하여 중소기업청장은 대기업 등이 권고에 따르지 아니할 경우 의무적으로 그 취지의 공표·권고사항 이행명령을 하고, 조정심의회 심의를 거칠 때까지 의무적으로 일시정지 권고를 하도록 하는 등 사업조정제도의 실효성을 강화 ○ 사전조사제도의 실효성을 제고하기 위하여 사전조사제도에 관하여 고시에서 정하고 있는 내용을 법률로써 규정

2) 사업조정제도를 통한 규제의 문제점

① 개념

SSM 규제 관련 입법을 둘러싼 정부와 정치권의 논란이 해결되지 않은 상태에서 SSM 규제를 위해 현행법상 사용할 수 있는 제도로 지금까지 잊혔던 사업조정제도가 부각되고 있다.

사업조정제도란 대기업의 사업 진출로 당해 업종의 상당수 중소기업이 수요의 감소 등으로 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우 일정기간 사업인수·개시·확장을 연기하거나 사업축소를 권고하는 제도이다. 사업조정제도는 법령에 의한 획일적 처리보다 대·중소기업 간 현저한 경쟁력의 불균형에 따라 중소기업에게 미치는 심각한 경영상 피해를 사전에 방지하기 위해 상호조정하는 과정을 통해 상생방안을 찾기 위한 제도이다.⁶⁾

6) 중소기업형 업종에 대한 대기업의 사업진출로 인한 중소기업의 피해를 예방하기 위해 ‘중소기업사업조정법’에 최초 도입(1961)하였고 현재에는 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제31조 내지 제34조, 제38조, 제40조, 제41조에서 규정하고 있다. 구체적인 내용 및 절차에 대해서는 『SSM 사업조정제도 시행지침』, 중소기업청, 2009. 8. 25. 참조.

이 제도는 대기업으로부터 중소기업을 보호하려는 제도라는 점에서 중소기업 고유업종제도와 그 본질이 같다. 중소기업 고유업종제도는 대기업의 중소기업 사업영역 진입을 막기 위한 제도였으나, 이 제도로 인해 오히려 중소기업의 비효율이 커지는 역기능을 초래하였다는 비판을 받으면서 2006년 폐지되고 지금은 사업조정제도만이 남아 있는 상태이다. 사업조정제도는 사실상 그 존재가 거의 잊혀 있다가 최근 SSM의 시장 진입과 함께 이 문제의 해결책으로 기대를 모으면서 다시 부각되고 있다. 특히 정치권은 이 제도를 더욱 강화하는 법률안을 제출해 놓고 있다.

② 한계

사업조정제도는 그 취지는 좋을지 모르나 일정기간 특정사업 분야에 대한 대기업의 신규 진입과 사업 확장을 제한할 수 있도록 하고 있어 경쟁을 본질로 하는 시장경제의 원리에 반하며, 기업의 영업 자유와 정면으로 배치된다는 문제점을 가지고 있다.⁷⁾

사업조정제도의 법적 본질은 ‘조정’인데 조정이란 민사적 분쟁에서 서로 양보와 타협을 통하여 합의에 이르게 함으로써 분쟁을 평화적이고, 간이·신속하게 해결하는 제도이다. 이러한 조정이 적합한 사건은 분쟁과 관련된 이해관계가 당사자들에게만 미치는 민사적 분쟁인데 과연 ‘기업 간 경쟁보호를 통한 소비자 보호’라는 공익과 관련된 사안을 당사자들 사이의 조정을 통해 해결하는 것이 바람직한지에 대한 근본적인 의문이 제기될 수 있다. 따라서 공법인 공정거래법 분야에서 사적 당사자 간의 조정을 통한 분쟁해결이 적합한 영역은 민사적 분쟁성격이 강한 불공정거래행위 분야이고 경쟁과 관련된 그 이외의 공정거래법 영역의 분쟁을 조정으로 해결하는 것에 대해서는 논란이 있다.⁸⁾

또한 사업조정제도의 가장 큰 문제점은 이 제도에 의한 진입 규제가 어디까지나 생산자 위주의 사고방식에서 비롯된 것이라는 점이다. 다시 말하면 중소기업이 수행해야 하는 고유의 영역이 있다는 것을 전제로 이 영역에 대기업이 진입하

7) 이병기(2009) 참조.

8) 조정을 통한 공정거래 사건 분쟁해결의 타당성에 대한 개관적 설명은 신영수(2009), 최승재(2009) 참조.

는 것을 규제하는 것은 생산자 보호(producer protection)를 기본목적으로 하는 규제이다. 그러나 소비자의 입장에서는 값싸고 질 좋은 제품을 소비하는 것이 문제이지 그것이 대기업이 생산한 것인지 중소기업이 생산한 것인지는 무관하다⁹⁾

이러한 문제는 궁극적으로 경쟁법과 유통관련법 정책의 기본방향을 결정하는 관점, 즉 생산자주의(producerism)와 소비자주의(consumerism) 중 어느 입장을 취하는가에 따라 다르게 접근될 수 있다. 전자는 공급 측의 이익을 중요시 하며 생산자나 소규모 유통업자, 경쟁자 등의 보호에 중점을 두는 전통적 유럽식 접근이고 후자는 수요 측의 이익을 중요시 하며 소비자나 경쟁가격 보호에 중점을 두는 미국식 접근이다. 이러한 전통적인 두 개의 입법관은 개별 국가의 특징을 고려한 일정한 한도 내에서 점차 소비자주의로 수렴해 가고 있다.¹⁰⁾

그리고 영세유통점을 보호하기 위해 대형유통점의 진입 및 영업활동을 조정하는 사업조정제도를 사용해 온 대표적인 나라인 프랑스와 일본은 뒤에서 살펴보는 바와 같이 오히려 유통시장에 인위적 진입장벽만 만들어 많은 경제손실과 유통발전의 저해만 야기한 채 이러한 조정을 포기하고 있다.

(3) 독점 규제 및 공정거래에 관한 법률 일부 개정 법률안

1) 주요 내용

김영선 의원안(2009. 8. 4.)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 영세상인과 중소유통업체를 시장독과점에서 보호하기 위해 유통시장이 독점적 시장구조에 이르기 전에 현행 공정거래법상의 시장지배적 사업자의 추정과는 다른, 사전적이고 선제적인 평가와 감독이 필요 ○ 유통산업에 있어 80만 명 이상의 인구지역에서 시장점유율이 100분의 30을 넘는 기업이 진출할 경우와 80만 명 미만의 인구지역에서 시장점유율이 100분의 7 이상의 기업이 진출할 경우, 독과점적 시장구조 여부를 평가하여 시장점유율에 대한 공정한 정책을 시행하도록 함.

(계속)

9) 최병선(2007), p.290 참조.

10) 자세한 내용은 James Q. Whitman(2007) 참조.

○ 유통산업상 대규모 점포의 시장지배적 사업자의 추정에 있어, 1사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상이거나 3 이하 사업자의 시장점유율 합계가 100분의 60 이상일 때부터는 추정 사업자의 신규 점포 개설 시 의무적으로 주변지역의 재래시장과 중소유통기업에 미치는 영향평가 및 보고서 작성을 의무화하고, 이해관계자의 의견을 반영하여 신규 점포 개설을 제한할 수 있도록 함. 다만, 3 이하 사업자의 경우에 시장점유율이 100분의 7 미만인 자를 제외함.

2) 시장지배적 사업자 추정제도를 통한 규제 의 문제점

획일적인 규모에 해당하는 경우 규제를 하는 다른 법률안과 달리 이 법률안은 진입하고자 하는 시장에서 일정한 점유율을 가지고 있어 시장지배적 사업자로 추정을 받는 대형유통업자에 대해서만 중소유통업에 미치는 영향평가 등을 통해 진입 여부를 제한할 수 있다는 특징이 있다. 그러나 이 법안도 중소유통업을 보호하기 위해 대형유통업을 규제한다는 것이 입법취지이므로 이미 살펴본 유통산업발전법 개정안과 대중소 상생법 개정안에서 지적한 동일한 비판이 가능하다.

또한 현행 공정거래법상 이미 마련되어 있는 시장지배적 사업자 추정제도 자체에 대해 문제점이 지적되고 있는 상황에서¹¹⁾ 이 법안은 현행법상의 추정요건을 완화시키고 있을 뿐 아니라 시장지배적 사업자에 해당하는 경우 현행 공정거래법보다 강한 규제요소를 가지고 있다. 즉 현행 공정거래법 제2장은 ‘시장지배적 지위의 남용금지’를 규정하고 있고, 1사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상, 그리고 3 이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 100분의 75 이

11) 경쟁법이 보호해야 하는 경쟁은 각자 자신의 이익을 추구하는 행동이 생산력 개발 경쟁으로 진화하는 경쟁이다. 경제력 집중을 방지하기 위하여 우월적 지위 취득과정의 정당성을 고려하지 않고 일률적으로 시장지배적 사업자들을 규제하는 우리나라 공정거래법 제2장은 생산력 개발경쟁의 승리자를 견제하고 패배자를 보호하는 결과를 빚어 경쟁창달의 목표에 배치된다. 독과점적 시장구조가 부당한 진입장벽이나 제도적 문제로 야기된 것이라면 당연히 문제되는 시장구조를 개선하여 경쟁을 창달해야 한다. 그러나 어느 한 기업이 다른 모든 기업들보다 기술력이 탁월하여 다른 경쟁사업자들의 시장 진입이 저해되지 않는 상태에서도 장기적으로 유지되는 독점마저도 시장구조개선 대상으로 삼는 것은 문제이다. 이러한 독점은 국가가 나서서 시정해야 할 독점이 아니다. 공정한 경쟁의 결과로 형성된 독점과 다른 편법으로 취득한 지배적 지위는 반드시 구분해야 할 것이다. 자세한 내용은 이승훈(2006) 참조.

상인 사업자를 시장지배적 사업자로 추정하도록 하고 있다. 그러나 이렇게 시장지배적 사업자로 추정된 것만으로 아무런 규제를 받지 않고, 다만 이러한 시장지배적 사업자가 가격을 부당하게 결정하거나 다른 사업자의 활동을 부당하게 방해하는 등 법에서 규정한 일정한 행위를 하는 경우에만 규제를 받게 된다. 즉 사업자가 자신의 의지로 특정한 불공정 행위를 해야만 비로소 규제를 받게 되는 것이다. 그런데 이 개정 법률안에서는 유통업자가 시장지배적 사업자에 해당하기만 하면 영향평가를 받도록 되어 있다. 또한 이러한 영향평가 결과 다른 중소기업자에게 불이익을 줄 수 있다고 판단될 경우에는 자신의 의지와는 상관없이, 즉 불공정한 행위를 전혀 하지 않았음에도 불구하고 시장 진입 자체가 제한될 수 있다.

Ⅲ. 외국의 유통점 규제 현황과 시사점

1. 개관

현재 우리 사회가 직면한 대형유통업 또는 SSM과 중소유통점 사이의 갈등은 대부분의 나라에서 겪었고 지금도 겪고 있다. 따라서 이러한 갈등을 우리보다 먼저 겪었던 선진국들은 이 문제를 어떻게 해결해 왔는지를 살펴보는 것은 중요하다.

미국은 대형유통소매점으로부터 중소소매점을 보호하기 위한 특별한 보호정책을 가지고 있지 않다. 반면 유럽의 경우는 20세기 초반 소규모 유통업을 보호하기 위해 대형유통소매점을 규제하는 법들이 있었으나 이러한 법들은 대부분 사라졌다.¹²⁾

다만 일본과 프랑스가 최근까지 중소유통점을 보호하기 위해 대형유통점을 강력히 규제하는 법을 가지고 있었으나 일본의 경우는 1998년을 기점으로 이러한 접근을 포기했고, 프랑스는 2007년 사르코지 대통령이 취임한 후 유통업 규제개혁이 시작되고 있다.

이하에서는 미국, 일본, 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인 등에서의 대형유통점 규제 변천과정과 현황을 살펴보며 시사점을 모색해 보기로 한다.

본격적으로 외국의 정책을 살펴보기에 앞서 분명히 해두어야 할 것은 미국 등을 포함한 대부분의 선진국에서도 현재 대형유통점을 규제하고 있지만 이러한 규제의 목적은 중소유통점 보호라는 경제적 목적이 아니라 주민의 안전과 건강, 환경, 교통, 토지의 효율적 이용 등을 위한 사회적 목적의 규제라는 것이다. 그리고 이러한 규제의 수단도 지역 공간 정비를 통해 주민생활의 향상을 도모하고자 하는 지역계획(regional planning) 차원에서 접근하고 있다.¹³⁾ 영업시

12) James Q. Whitman(2007), p.387. 물론 프랑스와 같이 중소유통업을 보호하기 위해 대형유통소매점을 규제하는 아주 예외적인 법(Royer Raffarin law)도 있지만 경쟁제한적 성격으로 인해 많은 비판을 받고 있고 OECD로부터 폐지 권고를 받고 있다. OECD(2009) 참조.

13) OECD(1997), p.30.

간에 대해서도 기존의 몇몇 나라에서 중소기업 보호가 아닌 종교적 또는 노동자의 휴식권 등을 이유로 제한을 하였으나 이것도 소비자들의 요구로 점점 자유화되어 가고 있다.¹⁴⁾

반면 현재 우리나라에서 벌어지고 있는 SSM 규제 갈등은 SSM 입점으로 인한 교통·환경 등의 문제에서 비롯된 것이 아니라 처음부터 ‘중소유통소매점 보호’를 위한 규제 논쟁이라는 사실을 분명히 인식할 필요가 있다. 왜냐하면 경제적 목적을 위한 규제는 공익이 아닌 특정 이해관계 집단의 사익을 위해 설계되는 경우가 많기 때문이다.¹⁵⁾ 따라서 일부 선진국에서도 대형유통점을 규제하고 있으므로 SSM을 규제하는 것은 전혀 문제가 없다거나, 외국에서도 규제를 하므로 WTO 서비스 협정에 전혀 위반되지 않는다는 등의 주장은 규제의 목적과 규제의 수단, 그리고 목적과 수단의 정합성 등에 관한 논의를 고려하지 않은 것으로 타당하지 않다. 이하에서 논의되는 외국의 대형유통점 규제 현황을 살펴볼 때 이러한 점에 주의를 기울일 필요가 있다.

14) OECD(1997), EC(2000)

15) 영세유통점을 보호하기 위해 대형유통업을 규제하는 것과 같은 경제적 목적의 규제는 공익이 아닌 특정한 이해관계 집단의 사익을 위해 설계되는 경우가 일반적이다. 서로 공동의 이해관계를 가지고 조직화되기 쉬우며 구성원의 범위를 명확히 확정할 수 있는 이해당사자 그룹은 표면적으로는 일반 후생입법처럼 보이지만 실질적으로는 자신들에게 이득이 되고 다른 이해당사자 그룹(공동의 이해관계를 확정하기 어려워 조직화가 어려운 그룹)에게는 피해를 주는 법을 제정하도록 입법자들에게 압력을 가할 수 있다. Farber, Daniel A(1991), pp.23-24. 따라서 경제적 목적의 규제는 시장의 실패를 교정하는 수단으로 발효되는 것이 아니라 이해관계가 강한 소규모 집단이 자원배분의 강제력을 가진 정부를 포획하여 자원을 재분배하는 메커니즘에 의해 발효되는 경우가 일반적이다. 즉 경제적 목적의 규제는 정부 또는 정당에 의해 가장 높은 가격을 지불하는 집단에 판매되고, 보통 공공의 후생 증대를 위한다는 명목으로 발효된다. 정부의 경제 규제는 하나의 상품이 되어 정치시장(political market)에서 매매가 이루어지는 것이고 그 규제를 어떤 이유로 사고자 하는 주체(수요)와 규제를 파는 주체인 정부(공급)가 있기 때문에 생기는 것이다. 김영용(1997), pp.45-92 참조.

2. 미국

(1) 미국에서의 대형유통점 저지 운동(anti-chain movement)

1920년과 1940년 사이, 자영업자·지역상인·반독점주의자(antimonopolists)·토지균분론자(agrarians)·대중주의자(populists)·진보주의자(progressives)들은 대형유통업체의 확산을 저지하였다. 1929년 무렵에는 400개 이상의 도시에서 대형유통업 확산 저지를 위한 단체가 구성되기도 하였다. 1929년과 1930년 사이 대형유통점의 등장을 막기 위한 입법 목적을 가진 140개 이상의 법안이 제출되었다. 1931년과 1937년 사이에는 26개 주에서 대형유통점 규제를 위한 세법을 제정하였다. 그리고 전국 차원에서 대형유통업 저지를 위한 목적의 로빈슨 팩트만법(Robinson-Patman Act)이 제정됨으로써 소규모 유통업자들의 분노는 어느 정도 진정되었다.¹⁶⁾

미국의 대형유통점 저지 운동(anti-chain movement)은 20세기 초 경제공황으로 야기된 기업 권력에 대한 일반인들의 분노가 표출되는 과정에서 기회주의적으로 발산된 포퓰리즘(populism)에 기초하고 있다. 당시 대형유통점 저지 운동은 중소유통업자들의 사적 이익에 기초한 것이었다. 그러나 당시 기업권력 비대화에 대한 우려, 즉 큰 것(bigness)에 대한 우려가 팽배해 있던 상황에서 이것은 미국인들에게 호소력 있게 다가갈 수 있었다.¹⁷⁾

그러나 1930년대 이후 새로운 경제질서가 확립되기 시작하였다. 대형유통점을 원하는 소비자가 중요한 이해관계자로 등장하였고 그 후 생산자가 아닌 소비자 중심의 시대로 접어들면서 상황은 바뀌기 시작하였다.¹⁸⁾

(2) 최근 대형유통점 규제 논의

1) 용도지역제 조례(Zoning Ordinance)와 현명한 성장(Smart Growth)

현재 미국은 대형유통점을 규제하기 위한 연방법 차원에서의 특별법은 없

16) Richard C. Schragger(2005), pp.1013-1014.

17) Richard C. Schragger(2005), p.1024, p.1094.

18) Richard C. Schragger(2005), p.1070 이하 참조.

다. 그렇다고 규제를 전혀 할 수 없거나 규제가 전혀 이루어지지 않는 것은 아니다. 미국에서도 대형유통점, 특히 월마트(Wall-Mart)에 대한 규제 여부 타당성 논쟁이 있다. 다만 논쟁의 성격이 우리와는 다르다. 우리나라처럼 중소유통점을 보호하기 위해 대형유통점을 직접적으로 규제해야 한다는 차원의 접근이 아니다. 토지의 이용과 개발로 발생할 수 있는 교통 혼잡·소음 등으로부터 생활환경을 보존하기 위한 토지이용 규제제도인 ‘용도지역제(Zoning)’에 근거한 지방정부의 조례를 통해 간접적으로 이루어지고 있다. 따라서 이러한 Zoning 제도를 구체적으로 어떻게 활용하는가는 개별 지방정부에 따라 다양할 수밖에 없고 또한 간접적으로 대형유통점 입점에 미치는 영향도 다양할 수밖에 없다. 이러한 Zoning 제도는 원래 토지이용과 관련된 주민들의 선호를 반영하기 위한 취지로 만들어진 것인데, 최근에는 이러한 Zoning 제도를 이용해 관료들이나 환경보호주의자들이 현명한 성장(Smart Growth) 정책을 추구하고 있다. Smart Growth란 도시 개발이 근접 미개발 지역으로 확산되는 현상(urban sprawl)을 막고 밀집(dense) 개발을 통해 자동차가 아닌 자전거나 도보를 이용한 거리이동이 가능하도록 하면서 동시에 주변 환경을 보존하는 등 매력적인 도심환경을 만들기 위한 종합적인 토지이용 성장전략이다. 환경을 파괴하지 않으면서도 지속적으로 성장할 수 있다는 의미에서 ‘현명한 성장(Smart Growth)’이라고 부르게 된 것이다. 기존 도시지역의 인구와 산업이 점점 교외화되는 반면 교외지역에는 대형 쇼핑센터 등의 등장으로 급격히 성장하며 도시가 외곽으로 계속 성장해 나가는 도시 스프롤 현상(urban sprawl)을 방지하기 위한 정책이다.¹⁹⁾ 이러한 Smart Growth는 일반적으로 ‘도시성장 경계선(urban growth boundaries)’ 전략을 통해 시행되는데 성장 경계선 내에서는 개발이 장려되는 반면 고속도로나 철도 건설 등이 금지되고 대형유통점의 진입이 제한된다.²⁰⁾

2) 현명한 성장(Smart Growth) 전략의 타당성 논쟁

미국에서의 대형유통점 규제 논쟁은 Zoning 제도와 이것을 이용한 Smart

19) 자세한 내용은 Jose A. Gavinha(2002) 참조.

20) Wendell Cox(2000), p.1.

Growth 정책의 시행이라는 토지이용 정책과 관련된 지역정책의 일부로 논의되고 있는 것이지 우리나라처럼 중소기업 보호를 위해 대형유통점 규제가 가능하도록 법을 개정하자는 차원의 논쟁이 아니다.

미국에서의 Zoning 제도와 Smart Growth 정책의 양상은 지방정부마다 차이를 보이고 있다. 예를 들어, Texas와 Dallas Fort Worth는 토지이용과 관련해 지역주민들의 선호를 반영하기 위함이라는 Zoning 제도의 근본취지 정도만 유지하고 이것을 활용한 적극적인 토지이용 정책, 즉 Smart Growth 정책을 시행하지 않고 있다. 따라서 대형할인점의 입점에 대한 규제가 거의 없다.

반면 Denver와 Boulder는 강력한 Smart Growth 정책을 시행하고 있고 이것에 기초해 대형유통점의 진입이 제한되는 경우가 있다.

이와 같이 Texas와 Dallas Fort Worth는 대형유통업의 진입장벽이 낮은 반면 Denver와 Boulder는 높은 인위적인 진입장벽을 가지고 있고 이러한 진입장벽은 지역발전에 역효과를 보이고 있다. 예를 들어 진입장벽이 거의 없는 Dallas는 가계 소득이 다른 지역보다 평균 10%가 높지만 주택가격은 평균보다 낮다. 지난 7년 동안 Dallas에서의 주택가격은 매년 2.4% 상승했는데 이것은 다른 지역의 평균보다 낮은 수치이다.

따라서 교통, 주택, 토지이용 등을 포함한 소위 Smart Growth 정책이 비록 특정 지역의 자연환경을 보호하고 교통 혼잡 등을 피하면서 성장을 도모하고자 하는 좋은 의도를 가지고 있지만 실질적으로 그러한 기능을 하지도 못하면서 대형유통점의 영업활동만 제한한다는 비판이 제기되고 있다.²¹⁾ 그리고 이러한 비판은 대형유통점(월마트)이 미국 경제에 긍정적 효과를 미쳤다는 사실을 보이고 있는 최근 연구결과에 기초해 더욱 설득력을 얻고 있다. 월마트가 인플레이션, 소비자 후생, 실질임금, 그리고 구매력, 소비, 생산, 개인소득 등에 미친 영향을 연구한 결과 모든 소득구간의 사람들의 후생이 증대됐고 특히 저소득층의 소비자들이 상대적으로 많은 혜택을 본 것으로 나타나고 있다.²²⁾

21) Wendell Cox(2000)

22) 자세한 내용은 Barry W. Poulson(2007) 참조.

이와 같이 최근 미국에서의 대형마트 규제 논란의 핵심은 소규모 유통업자 보호 여부에 있는 것이 아니라 토지이용과 관련된 지역성장 정책과 관련된 것이다. 만일 이러한 지역성장 정책을 중소기업 보호를 위한 대형유통업 규제 수단으로 사용할 경우 연방 반트러스트법에 위반될 소지가 크며²³⁾ 경우에 따라서는 헌법에 위반될 수도 있다.²⁴⁾

(3) 인위적 진입장벽으로 인한 비용

미국에서는 중소기업 보호를 위해 대형유통점을 규제하는 것은 아니지만 앞에서 살펴본 바와 같이 Smart Growth 정책의 강화를 통해 간접적으로 대형유통점의 시장 진입을 억제할 수 있다. 따라서 미국에서도 이러한 진입제한의 타당성에 대해 많은 논란이 있다. 그러나 이것은 중소기업 보호를 위해 SSM의 진입을 규제해야 한다는 우리의 논쟁과는 방향이 다른 것이다.

이하에서는 월마트의 시장 진입으로 모든 소비자들이 물가하락의 혜택을 보고 있고 특히 저소득층이 고소득층보다 더 많은 혜택을 누린다는 사실을 보기로 한다. 그리고 월마트의 진입을 제한하는 경우 발생하는 사회적 손실, 즉 소비자 후생 감소와 고용창출의 기회 상실 등에 대해 보기로 한다.

1) 물가하락의 효과²⁵⁾

<표 2>에서 보는 바와 같이, 2004년 미국 모든 가구의 세금 납부 전 연평균 소득은 5만4,453달러이다. 연평균 소비는 4만3,395달러이다. Global Insight 연구²⁶⁾에 의하면 월마트의 시장진출로 소비자물가지수(CPI)가 3.1% 하락한 것으로

23) Murray S. Levin(1983)

24) Pure Oil Division of Union Oil Co. of Cal. v. City of Brook Park, 26 Ohio App. 2d 153, 55 Ohio Op. 2d 292, 269 N.E.2d 853 (8th Dist. Cuyahoga County 1971). Caudill v. Village of Milford, 10 Ohio Misc. 1, 39 Ohio Op. 2d 34, 225 N.E.2d 302 (C.P. 1967). Sun Oil Co. v. Board of Zoning Appeals, 9 Ohio Misc. 101, 38 Ohio Op. 2d 152, 223 N.E.2d 384 (C.P. 1966).

25) Barry W. Poulson(2007), pp.1345-1347.

26) Global Insight, *The Economic Impact of Wall-Mart* 1-2, 2005.

로 나타나고 있다. 모든 소비자들은 이러한 물가하락으로 연평균 1,354달러를 절약할 수 있고 이것은 연평균 소득의 2.5%에 해당하는 금액이다.

가장 낮은 소득계층에서는 CPI 하락으로 가구당 553달러를 절감할 수 있다. 이것은 그들의 연평균 소득의 6.0%에 해당하는 금액이다. 반면 고소득 계층에서는 물가하락으로 2,595달러의 비용을 절약할 수 있고 이것은 그들 소득의 2.0%에 해당하는 금액이다. 이와 같이 모든 소득 계층에서 월마트의 시장 진입으로 발생하는 물가하락의 혜택을 누리게 된다. 그리고 이 중 연평균 소득이 가장 낮은 가정이 가장 많은 혜택을 누린다. 만일 저소득 가정의 가장이 고소득 가정의 가장보다 더 자주 월마트를 이용한다면 이러한 혜택은 더 클 것이다.

<표 2> 월마트 진출로 인한 2004년 소득계층별 비용절감 효과

	All Consumer Units	Lowest 20%	Second 20%	Third 20%	Fourth 20%	Highest 20%
Income Before Taxes	\$54,453	\$9,168	\$24,102	\$41,613	\$65,100	\$132,158
Consumption Expenditure	\$43,395	\$17,837	\$27,410	\$36,980	\$50,974	\$83,710
Wal-Mart Savings	\$1,345	\$553	\$850	\$1,146	\$1,580	\$2,595
Wal-Mart Savings relative to Income	2.5%	6.0%	3.5%	2.8%	2.4%	2.0%

2) 진입장벽으로 인한 비용²⁷⁾

① 소비자가 부담하는 비용

이하에서는 강력한 Smart Growth 정책을 시행하며 월마트 진입을 제한하고 있는 도시(Denver)와 그렇지 않은 도시(Dallas-Fort Worth) 사이에서의 소비자 후생

27) Barry W. Poulson(2007), pp.1356-1358.

과 고용 창출의 차이를 살펴보기로 한다.

가장 빠르게 월마트가 성장하는 도시는 Dallas-Fort Worth다. 그 결과 이 지역의 소비자물가지수가 4.0% 하락하였고 평균 하락률인 3.1%보다 높다. Dallas-Fort Worth의 가정은 이러한 소비가격의 하락으로 인해 2,012달러의 비용을 절약할 수 있었다. 이것은 그들 소득의 3.2%에 해당하는 금액이다.

반면 Denver는 월마트의 시장 진입 비율이 가장 낮았다. 그 결과 소비자물가지수는 단지 2.8%만 하락했고 전체 평균 하락률인 3.1%보다 낮았다. 이 지역의 가구들은 이러한 가격하락으로 1,364달러의 비용을 절약할 수 있었다. 이것은 미국 전체 가구들의 평균 비용절감액보다 많은 것이다. 왜냐하면 Denver는 다른 도시들보다 고소득 계층이 많이 살고 있는 도시이므로 평균 소득과 평균 소비지출이 상대적으로 높기 때문이다. Denver에서 물가하락으로 절감한 1,364달러는 그들 가계소득의 2.2%에 해당하는 금액이다.

만일 Denver에서도 Dallas-Fort Worth처럼 월마트의 진입이 자유로웠으면 물가하락률은 더욱 컸을 것이고 소비자들이 이로 인해 절감할 수 있는 비용도 컸을 것이다. <표 3>의 하단 부분은 만일 월마트에 대한 진입장벽이 없었더라면 그 지역의 소비자들이 누렸을 추가적인 비용절감을 나타내고 있다. 이러한 인위적 진입장벽으로 인한 비용은 가구당 약 585달러로 추산된다. 이것은 동일한 기간 동안에 환급을 받는 세금에 버금가는 금액이다. 그리고 Denver에서의 인위적 진입장벽의 비용은 모든 소비자들에게 동일하게 부담되는 것이 아니다. 이미 언급한 바와 같이 월마트의 진입으로 낮아지는 물가로 혜택을 보는 계층은 실질적으로 고소득층이 아니라 가장 소득이 낮은 저소득층의 가정이다.

결국 인위적인 진입장벽으로 발생하는 부담은 대부분 저소득층이 떠안게 되는 것이다. 서민경제 활성화를 위해 SSM을 규제해야 한다는 논리에 의문이 들게 하는 대목이다.

<표 3> Dallas-Fort Worth와 Denver에서의 월마트가 소비자물가에 미친 영향

	All Consumer Units	Dallas-Fort Worth	Denver-Boulder
Reduction in CPI	3.1%	4.0%	2.8%
Income Before Taxes	\$54,453	\$63,098	\$62,990
Consumption Expenditures	\$43,395	\$50,304	\$48,719
Wal-Mart Savings	\$1,345	\$2,012	\$1,364
Wall-Mart Savings relative to Income	2.5%	3.2%	2.2%
Wal-Mart Savings at Dallas Penetration Rate	\$1,736	-	\$1,949
Difference from Actual Wal-Mart Savings	\$391	-	\$585

② 근로자가 부담하는 비용

인위적 진입장벽은 저소득층에게만 부담을 지우는 것이 아니라 근로자들에 게도 역시 일자리 창출의 기회를 빼앗아감으로써 부담을 준다. 비록 월마트의 진입으로 기존 경쟁 유통점에서의 일자리가 없어지지만 월마트가 창출하는 일 자리를 감안한 전체 일자리 수는 증가하게 된다.

1991년 Denver에서 월마트는 1,530명을 고용했다. 2004년 그 수는 6,337명으로 증가하였다. Denver에서 고용된 월마트 고용자 수는 1991년 전체 월마트 고용자 수의 1.67%였는데 2004년 5.23%로 증가하였다. 그러나 만일 Denver에서 월마트에 대한 진입장벽을 낮춰 Dallas-Forth Worth 수준으로 유지했다라면 이 수치는 8%로 증가하여 3,356명이 더 고용되었을 것이다.

3. 일본

선진국 중 일본처럼 공공정책이 소규모 소매상의 이익을 위해 봉사해 온 나라도 드물다. 유통부문은 전통적으로 소규모 기업을 향한 일본의 가장 극단적

인 편애를 보여주는 영역이라고 할 수 있다.²⁸⁾

1937년 이후로 일본 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry; METI)은 정치인들의 요구에 부응하며 지속적으로 대형유통점을 규제해 왔다. 특히 자유민주당(자민당)은 전통적으로 자신들의 정치적 기반을 형성해 온 소규모 소매상, 특히 골목가게(mom and pop)를 보호에 주력하며 이들의 요구에 부응해 왔다. METI는 대형소매점을 규제해 달라는 자민당의 요구가 있을 때마다 개점 시간 혹은 운영에 대한 규제해 왔다.²⁹⁾

1937년 이후 일본의 소매점 영역에 대한 규제과정을 살펴보면 백화점과 대형소매점으로부터 소형소매점을 보호해 달라는 ‘정치적 수요’에 METI가 어떠한 방식으로 ‘규제를 공급해 왔는지’를 알 수 있고 이것이 일본 유통산업 발전에 어떠한 악영향을 미쳤는지를 알 수 있다.

일본도 현재 우리나라처럼 중소기업 보호를 대형유통업 규제를 통해 풀려고 했으므로 최근 기업형 슈퍼마켓 규제와 관련된 우리 사회의 갈등 해법을 이미 60년 동안 비슷한 경험을 한 일본에서의 대규모 유통소매업 규제입법 변천과정을 통해 모색해 볼 필요가 있다.

규제의 수요·공급구조로 탄생한 일본 대점법이 야기한 문제점, 그리고 이러한 수요·공급구조를 변화시켜 궁극적으로 대점법 폐지를 가능하게 했던 요소들을 살펴봄으로써 우리나라에서 대점법과 같은 규제입법을 처음부터 제정하지 않으면서도 SSM 규제와 관련된 사회적 갈등을 해결하기 위한 계기를 마련할 필요가 있다.

28) Kent Calder(1991), pp.312-348.

29) Jean Heilman Grier(2001), p.1.

(1) 대규모 소매점포법(대점법)³⁰⁾

1) 대점법의 특징

대점법의 목적은 대규모 소매점의 영업활동을 조정(adjustment)함으로써 소규모 소매점들이 사업기회를 보호하고자 하는 것이다. 대점법은 1,500㎡ 이상의 소매점을 운영하려는 자는 METI에 자세한 계획안을 제출해야 한다. 입점 계획, 영업시간, 면적, 개점일수 등을 포함한 계획안이 METI에 제출되면 MITI는 지역 대규모소매점위원회(Regional Large Scale Retail Stores Deliberative)에 신고내용을 회신한다. 이 위원회는 상인들과 소비자, 그리고 공익 대표자로 구성되어 있다. 위원회에서는 신청된 입점계획이 지역 상인들에게 미치는 영향 등에 대한 의견을 METI에 개진하게 되고 METI는 위원회의 의견에 기초하여 대형소매점의 입점이 중소소매점에 중대한 영향을 줄 수 있다고 판단되어 조정이 필요할 경우 규모나 개점 시간, 개점 일시 등을 조정하는 방식으로 소규모 소매점에 미치는 영향을 완화하고자 했다. 조정을 위해 법적 구속력이 없는 권고를 하게 되는데, 만일 새로 입점하고자 하는 사업자가 이러한 권고를 따르지 않을 경우 METI는 법적 강제력이 있는 명령으로 전환할 수 있다. 대점법에서는 이러한 모든 절차가 8개월을 넘지 말 것을 규정하고 있다.³¹⁾

그러나 실제 대점법이 운용되었던 것을 보면 형식적인 법의 내용과 다소 차이를 보이고 있었다. 법에서는 신고제로 되어 있음에도 불구하고 실질적으로

30) 일본에서 중소기업업을 보호하기 위한 대형유통업 규제의 역사는 본격적으로 대점법에서부터 시작되지만 이미 대형할인점이 등장하기 전부터 규제의 역사는 시작되었다. 1937년 백화점과의 경쟁으로부터 보호해 달라는 소규모 유통업자들의 요구를 받아들여 백화점법을 제정하였고 잠시 폐지되었다가 1950년대 재제정되었다. 백화점법에서는 백화점의 영업을 규제함으로써 소규모 소매상의 사업기회를 보장할 목적을 가지고 있었고 MITI의 허가가 없으면 1,500㎡ 이상 매장 규모의 백화점을 개점할 수 없었다. 만일 백화점이 소규모 소매업의 영업에 영향을 주며 이익을 감소시킬 수 있다고 판단되면 개점 허가를 해주지 않거나 폐점시간 및 휴점 횟수 등에 제한을 두었다. 그런데 1960년대 들어 백화점과 유사한 기능을 하면서도 백화점 형식을 갖추지 않은 대형 슈퍼마켓 체인점(superstore)들이 백화점법의 규제를 비껴가며 백화점과 영세상점들의 틈새시장을 공략하기 시작하였다. 백화점과 소형소매점들의 로비가 지속되었고 그 결과 백화점 형태만이 아닌 모든 형태의 대형소매점에 적용될 수 있는 ‘대규모소매점포법(Large Scale Retail Stores Law)’이 1973년 제정되었다. Jean Heilman Grier(2001) p.6.

31) Jean Heilman Grier(2006) pp.10-11. Frank K. Upham(1996) pp.405-406.

는 허가제로 운용되어 왔다. METI와 자민당이 자신들의 정치적 기반세력인 소규모 유통업자들을 보호하기 위한 기본 정책을 계속 유지했기 때문이다.

2) 대점법의 실질적 운용

대점법에서는 대규모소매점위원회(Regional Large Scale Retail Stores Deliberative)의 의견에 기초해 대형유통점의 입점을 조정하도록 되어 있으나 실질적으로는 지방상공회의소에 지방 유통업자와 소비자 그리고 학자들로 구성된 상업조정위원회(Local Commercial Activity Adjustment Boards)³²⁾를 설립하도록 하여 여기서 대형소매점의 입점이 지역 소매상에 미치는 영향을 조사하고 이것을 기초로 입점계획의 변경에 대해 신규 입점자와 협상하도록 하였다. 지역 소매업자들은 상업조정위원회를 통해 신규 대형점포의 입점사항에 관한 조정과정에서 주도적인 역할을 하게 된다.³³⁾

그러나 이러한 노력에도 불구하고 대형유통점이 계속 증가하였고 중소유통점의 불만이 계속 표출되자 METI는 행정지침 등을 통해 중소유통점의 요구에 부응하기 시작하였다. 즉 METI는 새로 개점을 하고자 하는 대형 소매업자가 지역 상인들의 개점 동의조건을 첨부하지 않으면 법정 신고를 처음부터 거절하기 시작하였다. 개점절차와 관련하여 법이 정식으로 요구하는 법적 단계 전에 입점하고자 하는 대형소매점과 주변 상인들이 협상을 하여 주변 상인들이 개점에 동의할 수 있는 조건을 도출해 내도록 한 것이다. METI는 대점법이 정한 절차를 피해가기 위해 법에도 명시되어 있지 않은 ‘신고 전 설명절차’와 ‘신고 전 조정절차’를 마련한 것이다. 전자는 지역 소매점들에게 신규 입점자

32) 여기서 ‘지방(local)위원회’와 ‘지역(regional)위원회’를 구분할 필요가 있다. 후술하는 바와 같이 ‘지방(local)’ 상업조정위원회는 폐지되었는데, 이것은 개점을 위한 준비기간을 줄일 수 있고 입점절차 과정에서의 투명성을 강화시켜 줄 수 있다는 견해가 있다. 상업조정위원회가 폐지되더라도 ‘지역(regional)’ 대규모소매점위원회는 대형소매점의 신규 입점이 주변 소매점에 미치는 영향을 처음으로 심의하고 신규 입점 매장의 규모와 영업시간 등을 조절을 고려하게 된다. 심의위원회는 local보다는 regional 차원의 성격을 가지는 것이 바람직하고 위원회의 구성원들은 준공무원의 신분을 가지도록 하여 뇌물죄 등의 적용을 받도록 하는 것이 위원회의 부패를 방지한다는 차원에서 바람직하다는 견해이다. Frank K. Upham(1996) 참조.

33) Jean Heilman Grier(2001), p.11.

가 자신들의 입점 계획을 신고 후 설명하도록 되어 있는 대점법의 원래 의도와 달리 입점 신고 전에 설명하도록 한 것이다. 후자 역시 대점법에서 4개월을 넘지 못하도록 하고 있는 조정절차를 회피하기 위하여 신고 전에 조정절차를 착수하도록 한 것이다.³⁴⁾

이러한 협상은 상업조정위원회(Commercial Activities Adjustment Board) 구성원들에 의해 이루어지기도 했지만 일반적으로는 주변 상인들로만 구성된 단체에서 이루어졌다.

이와 같은 대점법의 왜곡된 시행은 많은 문제점을 야기하게 된다. 초기의 신고와 개점 사이에 7~8개월이 소요되는 법적 절차를 7~8년이 소요되도록 만들어 버렸다. 경우에 따라서는 10년이 소요되는 경우도 있었다. 그리고 형식상으로는 이해당사자들 간의 조정 또는 협상이었지만 최종결정은 지역 상인들에 의해 일방적으로 결정되는 경우가 대부분이었다. 따라서 대형유통사업자들은 지역 중소 상인들로부터 신규 입점에 대한 동의를 얻기 위해 입점하고자 하는 건물의 일부 공간을 주변 상인들에게 저렴하게 할당해 준 경우도 있고, 신속하고 원활한 조정이 이루어지도록 하기 위해 신규 입점자와 상업조정위원회 위원들 사이에 뇌물이 오가는 경우도 있었다. 그러나 상업조정위원회 구성원들의 신분이 공무원이 아니므로 항상 위법하다고 볼 수도 없었다. 대점법에 기초한 입점절차의 규제는 실질적으로 지역 중소유통소매상들이 그들의 경쟁자인 대형유통 소매업자들과 카르텔과 유사한 관계를 유지하며 독점금지법상 위반되는 행위들도 이루어졌다.³⁵⁾³⁶⁾ 이와 같은 관점에서 보면 대점법에 기초해 대형유통점을 강력히 규제하는 것은 소비자 등의 공익을 위해서라기보다는 중소유통업들의 보호를 통한 자민당의 정치적 기반을 더욱 굳건하게 하기 위함이었다.³⁷⁾

34) Jean Heilman Grier(2001), p.13.

35) G.D.Allinson(1993), pp.273-274.

36) Frank K. Upham(1996), pp.407-409.

37) Jean Heilman Grier(2001), p.14.

(3) 대점법의 폐지

중소유통업을 보호하기 위해 대형유통점을 규제하는 대점법에 대해 1980년 중반 이후 미국 등이 본격적으로 불만을 제기하기 시작하였고, 이때부터 미국과 일본 사이의 오랜 논쟁이 시작되었다.³⁸⁾³⁹⁾ 미국에는 대점법에 기초한 일본의 유통 규제 시스템이 다양한 방법으로 시도되는 숨겨진 무역장벽⁴⁰⁾으로 인식되었고 미·일구조협의회(U.S.-Japan Structural Impediments Initiative)에서 대점법의 폐지를 강력하게 요구하였다.⁴¹⁾⁴²⁾

그러나 일본은 대점법의 폐지에 반대하며 다만 지역 중소소매점들의 일방적 주도로 운용되어 온 상업조정위원회(Local Commercial Activities Adjustment Boards)를 폐지하기로 하였다.⁴³⁾

그러나 미국은 만족하지 않았다. 미국은 일본이 자유무역협정하에서 GATT와 GAST 규정에 위반하고 있다고 주장하였다. 대점법과 관련 행정지침이 GAST 조항, 즉 Articles III(transparency in service measures), VI(domestic regulation), XVI(market access), and XVII(national treatment) 등에 부합하지 않는다는 것이다. 대점법이 소규모 유통업자들을 보호하기 위한 조정과정을 통해 대형소매점의 개점을 제한하며 시장접근성을 막고 있어 “수량, 독점, 공급자 배제, 혹은 경제적 심사기준의 요구 등을 금지”하고 있는 GATS Article XVI에 위반될 소지가 크다는 것이다.⁴⁴⁾

대점법 개혁에 대한 압력은 외부에서만 발생한 것은 아니었다. 당시 일본 내에서도 대점법에 대한 소비자들과 대형 소매업자들의 불만이 지속되어 왔다. 결국 이러한 국내에서의 불만과 유통업자의 수를 제한하는 조치를 금지하는

38) Jean Heilman Grier(2001), pp.14-15.

39) John C. Reitz(2002), p.145

40) 대점법하에서는 대형소매점들이 개점을 하는 것이 어려워 외국 유통업자들의 진입을 억제할 뿐 아니라 상대적으로 수입을 많이 하는 대형유통점을 규제함으로써 무역 분쟁이 촉발된 것이다.

41) Jean Heilman Grier(2001), p.17.

42) John C. Reitz(2002), pp.146-147.

43) Jean Heilman Grier(2001), p.18.

44) Jean Heilman Grier(2001), pp.26-27.

GATS 규정위반을 염려한 METI은 현실적으로 더 이상 대점법을 유지하는 것이 어렵다는 것을 인식해 1998년 폐지를 결정하게 된다. 대점법을 폐지하고 대안정책을 모색하는 과정에서 일본은 미국과 EU에 의견을 구하였다. 미국은 대형유통점에 대한 지나친 규제를 완화하는 것은 소비자의 이익을 증진시킴으로써 효율성을 증진시키고 경제활동에 활력을 불어넣어 일본 경제를 발전시킬 것이라고 하였고 EU 역시 일본의 경직된 유통 규제를 완화해야 한다는 의견을 제시하였다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾

자민당 역시 규제완화의 세계적인 흐름과 국제환경의 변화 속에서 일본의 위상 등을 고려하여 더 이상 대점법을 유지하는 것이 바람직하지 않다고 판단해 폐지에 동의하게 된다. 다만 중소유통점들의 반발을 최소화하면서 이들의 손실을 보상해 주는 차원에서 도시계획정책의 개선과 침체된 도심 상가지구를 활성화시킬 수 있는 정책(revitalization programs)을 시행할 것을 조건으로 대점법 폐지에 동의하게 된다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾ 일본의 폐쇄성을 상징적으로 보여주었던 대점법은 일본 경제에 많은 경제적 손실만 야기한 채 1998년 결국 폐지된다.⁴⁹⁾

(4) 중소유통점 보호 목적 포기

1998년 일본 국회는 대점법을 폐지하고 이것을 대체할 세 개의 입법을 패키지로 통과시켰다. 대점입지법(Large-Scale Retail Location Law), 개정도시계획법(revisions to the City Planning Law), 중심시가지 활성화법(Town Revitalization Law)이 그것이다.

여기서 분명히 해야 할 것은 기존의 대점법과 새로 통과된 3개의 법안은 그 성격이 다르다는 것이다. 대점법은 소규모 소매점을 보호하기 위해 대규모 소

45) John C. Reitz(2002), pp.146-147.

46) Pamela Fuller, Paul Jones, Stefanie Monge, Ezekiel Solomon, Andrew Wiseman(2008), pp.455-456.

47) Jean Heilman Grier(2001), p.36.

48) Jean Heilman Grier(2001), p.36.

49) 최근의 대점법에 대한 실증연구 결과에 의하면 이 법은 많은 경제적 손실을 야기했다. 자세한 내용은 Nezh Guner, Gustavo Ventura, Xu Yi(2006)

매점을 규제한다는 ‘경제적 목적의 규제’였지만 새로 국회를 통과한 3개의 법안은 소규모 유통업 보호 목적이 아닌 환경·교통 등의 보호를 목적으로 하는 ‘사회적 목적의 규제’라는 것이다. 당시 일본은 대점법을 폐지하면서 자신들이 추구해야 하는 유통 관련법의 글로벌 스탠다드가 무엇인지 고민하며 유럽과 미국의 발전된 유통 관련법을 연구하였고 그 결과 대부분의 선진국이 경제적 목적이 아닌 환경 등을 위한 사회적 목적을 위해서만 대형유통점을 규제할 수 있도록 하고 있어 이러한 흐름을 따르게 된 것이다.⁵⁰⁾⁵¹⁾

대형유통업 규제에 대한 이러한 관점의 변화는 실질적으로 기존의 대점법을 대체하는 대점입지법(Large-Scale Retail Location Law)의 목적에서 분명히 나타나고 있다. 지방자치단체가 대규모 소매점의 입점 여부를 판단함에 있어 ‘경제적 수요심사(the economic needs test)’⁵²⁾를 고려하는 것을 금지시키며 입점에 따른 주변 환경보호만을 고려하도록 하고 있다. 또한 지방자치단체는 새로 입점하고자 하는 대형소매점에게 지역의 환경적 요소를 고려해 입점계획의 일부를 조정해 줄 것을 권유할 수는 있지만 법적으로 강요할 수는 없도록 했다. METI와 지방자치단체가 중소유통점을 대형유통점과의 경쟁에서 보호하기 위해 대형유통점의 입점 계획을 조정하여 그 사항을 강요할 수 있도록 한 대점법과는 분명한 차이를 보이고 있다.⁵³⁾ 또한 대점입지법에서는 신규 입점의 타당성 여부를 평가할 수 있는 구체적 기준을 확정해 놓지 않고 METI에게 구체적인 내용을 확정할 수 있는 재량을 부여하고 있다. 1999년 METI는 이러한 재량에 기초하여 주차, 교통, 소음, 오물처리 등 네 영역에 대한 구체적인 내용을 제시해 주고 있다.⁵⁴⁾

이와 같이 일본의 대형유통점 규제의 방향에 많은 변화가 있지만 아직도 해결해야 할 문제들이 남아 있다. 첫째, 지역 중소유통업자들의 요구에 민감한 지방자치단체가 권한을 남용하여 환경을 보호한다는 명목으로 중소소매점을

50) Sara Dillon, Fuji-Kodak(1999), p.135.

51) Sara Dillon, Fuji-Kodak(1999), p.244.

52) 외국 기업과 국내 기업이 시장에 진입하는 것이 경제적 기반에 비추어볼 때 상당한지 여부를 결정을 정부·업계·전문직 협회가 통제하는 것을 의미한다.

53) 구체적 절차와 내용에 대해서는 Jean Heilman Grier(2001), pp.43-44 참조.

54) Jean Heilman Grier(2001), pp.41-42. John C. Reitz(2002), p.147.

보호할 경우 이것을 어떻게 막을 것인가의 문제이다. 둘째, 구체적 집행 권한이 개별 지방자치단체에 있다 보니 개별 자치단체마다 다양한 방식으로 권한을 행사하여 일관성이 결여될 수 있을 뿐 아니라 METI가 제시한 가이드라인보다 엄격한 규제를 통해 신규 입점자에게 지나친 부담을 주는 것을 어떻게 막을 것인가 하는 것이다.

(5) 규제완화가 경제에 미친 영향⁵⁵⁾

일본 경제산업성에 따르면 대점법 폐지 이후 1999~2007년 중 중소형소매점 수는 급격히 줄었지만 규모 확장, 서비스 개선 등으로 중소소매점들의 경쟁력은 높아져 대점법 폐지 직전인 1999년 중소소매점의 점포당 매출액은 7,750만 엔이었으나 2007년에는 9,399만 엔으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 또한 전체 소매업 고용도 23만 명 증가한 것으로 나타났다.

일본 공정거래위원회 경쟁정책연구센터에 의하면 대형소매점 규제 강도가 낮을수록 전체적인 평균 소매가격(식료품)이 낮아져 경쟁을 통한 소비자의 후생이 증대되는 것으로 나타났다.

결국 대형유통점 규제와 규제완화의 과정을 겪은 일본의 경험을 볼 때 대형소매점에 대한 규제완화가 단기적으로 중소소매점의 상권을 위협하는 것으로 여겨질 수 있지만 중장기적으로는 중소소매점의 다양한 생존전략으로 경쟁력이 강화되는 한편, 전체 유통업 고용이 증가하고 소비자효용도 증대되는 효과를 기대할 수 있다.

최근 일본 중소상인들의 주된 관심심사도 대형소매점으로부터의 위협이라기보다는 상권의 매력 감소나 상점 간의 협력 강화 등에 맞추어지는 추세이다.

(6) 소결

일본의 대형유통점 규제를 정치경제학적 접근에서 보면 일본이 60년 동안

55) 한국은행, 『일본의 대형소매점(SSM) 관련 정책 변화 및 평가』, 2009, p.22 참조.

소규모 유통업을 보호하기 위해 대규모 유통업을 규제해 온 것은 공익을 위해 그랬던 것이 아니다. 중소기업자와 이에 정치적 기반을 가지고 있던 자민당과 정부의 이해관계가 맞물려 만들어낸 공익을 가장한 사익을 위함이었다. 사정이 이렇다 보니 대점법하의 형식적 신고제가 중소기업자들을 보호하기 위한 정부의 의지에 따라 엄격한 허가제로 운용된 것이다. 따라서 중요한 것은 법의 형태가 아니라 법을 운영하는 정부의 실질적 의지이다. 규제개혁을 위해서는 정치권과 정부 모두 변해야만 한다. 그리고 이러한 변화는 유통산업의 경쟁력 확보를 위해 세계화의 물결을 정면으로 돌파하고자 할 때만 가능하다.

비록 소규모 소매점 보호를 위한 일본의 규제 역사가 개인의 이익보다 사회의 이익을 우선하는 정치경제학에 의해 정당화될 수 있었지만 이것은 궁극적으로 공익이 아닌 특정 이해관계인의 보호로 귀결된다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다.⁵⁶⁾ 그리고 이러한 특별 이해관계인을 위한 규제입법은 항상 비판의 대상이 되며 많은 비용을 치른 후에 궁극적으로 사라지게 된다.⁵⁷⁾ 현재 우리나라의 SSM 관련 분쟁에서 주목해야 할 대목이다.

4. 유럽

유럽은 유럽연합(EU)을 통해 하나의 유럽시장을 지향하지만 개별 국가의 문

56) 소매업 상인들은 현대화된 중·대형 상점만 쫓아내면 재래상가가 계속 성장하리라 믿었지만, 대형유통업체들은 제도적인 규제를 피해 교외에 상점을 설립하면서 쇼핑인구 자체가 교외로 발길을 옮겨가기 시작하였다. 대점법이 오히려 도심 재래상가의 쇠락을 재촉한 것이다. 결국 일본 대점법은 중소기업 보호정책의 일환으로 대형유통점의 진입 규제를 과도하게 활용함으로써 오히려 도심 상권의 침체를 초래하였다. 최근 만들어진 대점입지법은 대형 상점의 도심 진출을 확대시키는 결과를 가져오고 있고 이로 인해 해당지역의 사업 활성화, 즉 중소기업의 매출을 증대시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 이것은 대형 상점의 도심 진입이 오히려 해당지역의 집객 상승효과를 가져온다는 시사점을 던져주고 있다. 실제 SSM의 진출은 소비자들의 집객력을 높여 오히려 상권이 활성화되는 것으로 나타났다. 2004년부터 올해까지 SSM 3개사가 신규 개점한 198개 점포의 반경 500m 내 상권 변화를 분석한 결과, 해당 상권에 중소기업도 53개가 신규 개점했고, 폐점한 중소기업은 22개로 조사되었다. 그뿐만 아니라 기업형 슈퍼마켓의 집객효과로 인해 미장원·세탁소·꽃집·음식점 등이 신규로 이러한 상권에 진출했다. 이병기(2009) 참조.

57) John C. Reitz(2002), pp.157-158.

화, 법제와 세제, 특히 도시계획(planning regulation)에 대한 다양성으로 인해 대형 소매점 규제에 대해서도 차이를 보이고 있다. 유럽 대부분의 나라들은 토지이용이나 도시계획, 교통, 환경과 같은 사회적 목적의 정책적 접근과정에서 대형 소매점 규제가 이루어지고 있다. 다만 프랑스 등은 대형소매점으로부터 지역 소형소매점들을 보호하기 위한 목적을 가지고 있다.⁵⁸⁾ 이하에서는 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인 등의 대형유통점 정책과 이러한 정책에 대한 각국의 실증연구들을 살펴보기로 한다.

(1) 프랑스

프랑스는 대형유통점 규제를 통해 중소유통점을 보호할 목적으로 1973년 로와이에법(Royer law)을 제정하였다. 로와이에법이 도입되기 전 대형유통점의 입점을 위해 필요한 것은 건축허가를 받는 것뿐이었고 허가기준도 미국과 마찬가지로 환경이나 도시계획과 관련된 것이었다. 그러나 1974년 이 법의 시행 이후 새로 입점을 하거나 확장하기 위해서는 그 지역의 소매점주와 소비자 대표, 그리고 정치인들로 구성된 지역구역위원회(regional zoning board)의 허가를 받아야만 했다.⁵⁹⁾ 1974년과 1998년 사이에, 위원회는 매년 신청건수의 40%만을 승인하였다. 이러한 규제에도 불구하고 대형점포의 수가 계속 증가하여 중소유통업자들이 피해를 보자 소매점포 외에 호텔, 대형 영화관 등을 규제의 대상으로 추가하였고 입점에 따른 영향조사의 강화와 위반에 대한 벌칙 강화 등을 위해 1996년 로와이에법을 대폭 수정한 라파랑법(Raffarin law)을 제정하였다. 소매점포 신축 또는 기존 건축물의 개조는 로와이에법보다 훨씬 엄격하며, 300 m² 이상의 판매 면적을 갖는 소매점포의 개점, 확장 시에는 지역구역위원회의 허가를 받아야 한다.⁶⁰⁾

58) Herman J. Kok(2008) 참조.

59) 대형유통점의 진입 여부를 평가하는 위원회에 직접적인 이해관계를 가진 중소유통업자들이 대표로 참석하는 나라는 프랑스와 일본이 유일하였다. Nezh Guner, Gustavo Ventura, Xu Yi(2008), p.724.

60) 프랑스의 대형유통점 규제법에 대한 자세한 내용은 Roger W. Wilkinson(1998) 참조.

최근 프랑스에서의 대형유통업 규제 관련법에 대한 실증연구에 따르면, 이 법의 시행으로 야기된 진입장벽은 소매가격을 증가시켰고 고용에 악영향을 미쳤으며 소매시장의 집중을 증가시켰다.⁶¹⁾ 특히 지난 20~30년 동안 소매부문에서 프랑스가 경험한 고용의 침체는 노동시장의 경직성에만 원인이 있었던 것이 아니라 대형유통점의 진입제한과 이러한 진입장벽으로 정체된 기존 유통업체들의 심각한 집중화가 중요한 원인이었다. 이 연구에 의하면 만일 1975~1998년 기간 동안 프랑스에서 대형유통점에 대한 규제가 없었다면 고용은 20% 이상 증가했을 것이라고 한다.

비록 이 연구의 결과가 프랑스의 유통부문에 국한된 것이기는 하지만 여기서의 시사점은 보다 일반화시킬 수 있다. 즉 일자리 창출의 부족으로 고민하고 있는 나라들에서 그들의 고용문제가 자신들의 고용시장을 개혁하면 완전히 해결될 것이라고 생각하는 것은 착오이다. 고용증가율을 높이기 위해서는 유통장벽을 제거하는 것이 중요하다.

또한 프랑스에서 물가상승의 요인은 화폐 때문이 아닌 규제 때문이다. 즉 규제로 인해 경쟁이 활성화되지 못하고 있기 때문이다. 프랑스에서 대형슈퍼마켓(hypermarkets)은 각 지역에서 거의 독점적 지위에 있고 이것의 원인은 바로 중소유통점을 보호하기 위해 대형유통점의 출점을 억제하고 있는 라파랑법 때문이다.⁶²⁾

강력한 사전적 허가절차를 통해 대형유통점의 출점을 규제하고자 한 프랑스도 유통분야에서의 다양한 업체의 등장이라는 세계적 흐름을 막을 수는 없었다. 이러한 규제는 의도한 소규모 유통점을 실질적으로 보호해 주지도 못하면서 엄격한 허가절차로 인해 생긴 진입장벽이라는 온실 속에서 기존 유통업체들을 안주하도록 할 뿐이다.⁶³⁾

최근 취임한 사르코지(Sarkozy) 대통령은 프랑스 유통부문의 진입장벽이 국가 경쟁력에 부정적 영향을 미친다는 사실을 인식하고 이것을 개혁하겠다는 강한 의지를 보여 왔다. 그는 당선 직후 미국이나 영국과 같은 자유시장 정책을 채

61) Marianne Bertrand & Francis Kramarz(2002)

62) Eurointelligence(2008)

63) Economic Market Monitor(2007), p.25.

택하여 프랑스 경제를 강화할 것을 약속했고 대형유통점에 대한 규제 철폐를 통해 유통부문을 활성화할 것을 약속했다. 라파랑법의 개혁이 시작되고 있는 것이다.⁶⁴⁾

(2) 영국

영국에서는 소매입지 및 구조 관련 정책을 소매계획(retail planning)이라고 부르며 도시계획의 일부분으로 다루어져 왔다. 즉 소매계획은 경제계획이라기보다는 도시계획상의 정책이다. 도시계획의 일부에서 소매계획을 통제하는 Planning Policy Guidance(1986)가 제정되었다. 규제 내용을 보면 대형매장은 지방자치단체의 도시계획상 사업계획 허가가 필요하나 엄밀한 의미에서는 구속력은 없다. 목적은 도심지의 활력을 불어넣기 위한 것이고 대형유통점의 진입 규제가 주요 목적은 아니다. 평가요소로는 다양한 교통수단의 활용 가능성, 교통유발에 미치는 영향 등이다.⁶⁵⁾

그러나 만일 도시계획에 기초해 간접적으로 중소소매점을 보호하기 위해 대형소매점의 진입을 규제할 경우 중소소매점을 보호하지도 못하면서 중소소매업 부문에서의 실업률만 증가시키게 될 것이다. 왜냐하면 대형소매점의 진입을 규제할 경우 소규모의 소매점으로 분할하여 진입하게 되므로 오히려 기존의 소규모 소매점과 직접적으로 경쟁을 하기 때문이다. Raffaella Sadun(2008) 연구결과에 의하면 영국에서 지역경제 활성화 명목으로 도시계획에 기초한 대형소매점 진입 규제로 인해 1998년과 2004년 사이 소규모 소매점 부문에서의 고용이 15% 정도 감소하였다. 이러한 연구결과는 도시계획상의 진입 규제로 인해 비록 경쟁이 제한될 수 있고, 유통시장의 효율성이 감소할 수 있지만 이것은 소규모 유통업자들의 혜택과 상쇄되어 괜찮다는 일반적인 생각이 잘못되었음을 보여주는 것이다. 결국 중소소매점을 보호하기 위해 대형소매점에 대한 진입을 규제하는 것은 역설적으로 중소소매점에게 피해를 준다.⁶⁶⁾

64) Nicky Godding(2008)

65) 서용구(2007), pp.9-12, Roger W. Wilkinson(1998), Raffaella Sadun(2008), p.6.

66) 구체적 내용은 Raffaella Sadun(2008) 참조.

또한 Haskel & Sadun(2009)에 의하면, 영국에서의 도시계획에 기초한 대형소매점에 대한 진입 규제는 생산성에도 부정적 영향을 미쳤다.

(3) 이탈리아⁶⁷⁾

1998년 개혁 전 유통부문에 대한 규제는 Law n. 426 11 June 1971에 기초하고 있었다. 이 법에서는 유통업을 하고자 하는 자는 등록을 하도록 되어 있고, 신규 개점에 대해 지방자치단체가 허가 여부를 결정하도록 되어 있다. 이 법에서는 시의회가 상업계획(commercial plans)을 통해 상업적 행위를 규제할 수 있도록 하고 있다. 이러한 상업계획은 새로 진입하고자 하는 유통업자들에게 피해를 주며 기존 유통업자들을 보호하는 효과를 야기했다. 유통 관련 단체들이 이러한 상업계획 과정에 관여하였고 이것은 기존의 유통업자들이 새로운 유통업자들의 시장 진입을 막는 장벽을 만드는 것을 가능하게 하였다. 이러한 규정이 이탈리아 유통업의 발전과 현대화를 가로막고 있었다.

1993년 이탈리아 경쟁당국은 유통부문에서의 이러한 규제적 조치들을 폐지할 것을 정부에 강력히 요구하였다. 특히 경쟁당국은 진입을 제한하는 것은 경쟁을 훼손한다는 점을 강조하였고 경제적 평가에 기초한 ‘상업계획 시스템’을 폐지해야 한다고 권고하였다. 신규 유통점의 시장 진입 여부는 경제적 관점에서 아닌 도시계획(town planning)과 조화될 수 있는 범위 내에서 결정되어야 한다고 강조하였다. 또한 심사절차를 간소화할 것을 요구하였다. 경쟁당국의 이러한 요구들은 그 후 유통부문 개혁과정에서 받아들여졌다.

1998년 3월 31일, 유통부문에서의 경쟁촉진과 현대화를 목적으로 하는 시장지향적 개혁 조치를 담은 내용의 법안이 각료회의를 통과하였다. 이 법안은 지방자치단체에 부여된 유통부문에서의 상업계획(commercial planning) 권한을 폐지하는 내용을 담고 있다.

1998년 2월, 경쟁당국은 입법안 초안과 관련된 의견을 국회와 정부에 개진하였다. 여기서 경쟁당국은 경쟁을 촉진시킬 수 있는 규정들에 대한 개정을 강

67) 이탈리아 대형유통점 규제에 대해서는 OECD(2008), pp.131-138와 Fabiano Schivardi (2009) 참조.

조하였다. 특히 시장 지향적인 유통개혁에 거스를 수 있는 지방정부에 의한 지나친 재량적 개입을 막기 위해 지방정부의 입법권과 도시계획 권한이 분명히 규정되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이러한 주장은 최종 입법안에 반영되었다.

입법안은 유통부문에서 보다 시장친화적인 규제(market-oriented regulation)를 향한 개혁이었고 이것은 시장 진입을 보다 쉽게 하도록 하고 있다.

이 법에서는 실질적인 규제 권한을 지방정부에 위임하고 있다. 따라서 지방정부마다 다양한 정책을 시행하고 있다. 이 법 시행 전에는 소형소매점이나 대형소매점 모두 개점을 위해서는 시의회의 허가를 받아야만 했다. 그러나 개혁 법안에서는 150m² 이하 규모의 소매점을 소규모(small) 소매점으로, 150~1,500 m² 규모의 소매점을 중규모(medium sized) 소매점, 그리고 1,500m² 이상을 대규모 소매점(large establishments)으로 구분하였다. 이때 소규모 소매점은 개점을 하기 위해 신고만 하면 되고, 중규모 소매점은 신청을 해야 하며, 대규모 소매점의 경우는 지방정부 차원에서 일정한 규제를 하게 된다. 지방정부는 유통부문의 발전을 위해 환경과 도시계획을 고려한 토지계획(zoning plan)을 세워야 한다. 지방정부는 1999년까지 이러한 계획을 세워야 하며, 이러한 계획을 수립하지 않는 경우에는 대형소매점 입점을 유보할 수 없다.

1999년 경쟁당국은 지방정부가 이러한 계획을 세우는 데 있어서 행사할 수 있는 권한의 일반적 기준에 대한 의견을 개진하였다. 즉 지방정부가 개점 신청을 거절할 수 있는 경우는 신규 개점이 구체적인 공익 목적(specific general interest objectives)을 달성하는 데 방해가 되는 경우로 국한되어야 한다는 것이다. 또한 단순히 기존의 유통업자들의 이익을 보호하기 위한 목적으로 개점을 거절해서는 안 되고, 법안의 기본취지를 벗어나는 재량을 행사해서는 안 된다는 점을 강조하였다. 그리고 유통산업의 ‘균형발전’이 의미하는 바는 새로운 유통업의 입점을 제한하는 것을 의미하는 것이 아니라 소규모 유통점들이 소비자의 수요에 적응할 수 있고 대형유통점과 차별화된 자신들만의 장점을 살려 경쟁에서 우위를 점할 수 있는 환경을 제공해 주는 것이라고 보고 있다.

이와 같이 이탈리아의 경우 토지계획 등을 통해 대형소매점의 입점을 규제

할 수 있지만 규제의 정도는 개별 정부마다 다양하다. Fabiano Schivardi(2009)는 이탈리아 개별 지방정부의 다양한 규제 현황을 기초로 진입 규제가 유통부문에 미치는 경제적 효과를 분석하였다. 진입장벽은 가격을 상승시키고 생산성과 고용, 정보기술에 대한 투자 등을 낮추며 고용비용을 증가시킨다. 연구결과에 의하면 이러한 진입 규제에 의한 효율성 감소와 소비자가격 상승으로 야기되는 사회적 비용은 심각한 것으로 나타나고 있다. 반면 진입장벽으로 새로운 경쟁자가 진입하지 않으므로 기존 소매점들은 많은 이익을 창출하지만 생산성은 낮았다. 따라서 기존 유통점들은 자신들의 이익을 위해 새로운 유통점의 진입을 강하게 막고자 하는 것이다.

(4) 스페인

스페인에서의 유통부문 관련법의 자유화는 1985년부터 1993년까지 진행되었다. 이러한 자유화의 시작은 스페인이 유럽경제공동체(EEC)에 가입하기 전에 통과된 Real Decreto-Ley 2/1985부터이다. 이 법은 상점 개점시간을 자유화하기 위한 법이다. 이러한 자유화 기간 동안 새로운 형태의 유통점들이 발전하였고 대형소매점들의 시장점유율이 증가하였다. 그러나 이러한 자유화에 위협을 느낀 소형유통점들은 지속적으로 대형유통점을 규제해 줄 것을 요구하였다. 결국 1993년 지방정부가 상점 개점시간과 경쟁조건 등을 제한할 수 있게 되었고, 1996년에는 이것이 강화되었다. 구체적으로 어떻게 규제를 할 것인가에 대해서는 지방정부에 따라 많은 차이를 보였다. 일부 지방정부에서는 대형유통점의 진입을 강력히 제한하는 경우도 있었는데, 그 목적은 대형유통점으로부터 전통상업(traditional commerce)을 보호하기 위함이었다.

그러나 이러한 대형유통점 진입 규제는 전통상업에 특별한 영향을 주지도 못하고 오히려 기존의 유통점들을 ‘경쟁’으로부터 보호해 주어 소비자들의 선택권만 침해하는 경우가 대부분이다. 따라서 대형유통점의 진입을 규제하는 대신 전통상업이 새로운 소비자들의 선호를 충족시켜 줄 수 있도록 지원해 주는 것이 최선의 방법이다.⁶⁸⁾

또한 1996년 스페인에서의 대형유통점 규제강화가 고용에 미친 영향을 분석한 Aitor Ciarreta, Maria Paz Espinosa & Maite Martínez-Granado(2009)에 의하면 이러한 규제는 유통부문에서의 고용에 부정적인 영향을 미친다. 대형소매점의 진입으로 경쟁력 없는 기존의 소형소매점들이 퇴출되지만 경쟁력을 갖춘 또 다른 소형소매점들이 꾸준히 진입하여 소형소매점의 수는 줄지 않았다. 전통소매점을 보호하기 위한 목적을 가진 규제는 결국 그 목적을 달성할 수 없으므로 다른 방법을 모색해야 한다고 경고한다. 보다 효율성을 지닌 유통업이 시장에 진입하는 것을 막는 것은 소비자들의 후생을 감소시킬 뿐 아니라 규제의 목적도 달성할 수 없다는 것이다.

<표 4> 대형유통점 규제에 대한 각국의 실증연구 결과

미국	<ul style="list-style-type: none"> ○월마트의 진출로 물가 3.1% 하락 ○물가하락의 혜택은 저소득층에게 가장 큼 ○월마트 진출은 고용 창출
일본	<ul style="list-style-type: none"> ○대점법은 일본경제 전반에 부정적 영향을 미침 ○대점법 폐지로 중소 소매점 매출액과 고용증가 ○대형유통점 규제가 완화될수록 소비자 후생 증가
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ○라파랑법은 물가상승과 고용 감소의 원인 ○라파랑법이 없었다면 고용은 20% 이상 증가
영국	<ul style="list-style-type: none"> ○대형유통점 규제로 1998년과 2004년 사이 고용 15% 감소 ○생산성 하락
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> ○물가상승 ○생산성·고용·정보기술에 대한 투자 등 감소 ○고용비용 증가
스페인	<ul style="list-style-type: none"> ○전통 상업을 보호하고자 하는 목적을 달성할 수 없음 ○기존 유통점을 경쟁으로부터 보호해 소비자 권리 침해 ○고용악화

68) Aitor Ciarreta, Maria Paz Espinosa & Maite Martínez-Granado(2009)

5. 정책적 시사점

(1) 대형유통점 규제의 폐해

1) 인위적 진입장벽

미국·일본·유럽 각국에서의 대형유통점 규제 논쟁을 살펴보면 이러한 규제는 필연적으로 인위적인 진입장벽을 만들어 유통부문에서의 경쟁을 사라지게 하고 이것으로 인해 소비자의 후생을 감소시켰다. 특히 현재 우리나라에서의 SSM 규제 논쟁에서 눈여겨보아야 할 대목이다. 현재 우리나라에서 SSM의 시장 진입을 규제해야 한다는 가장 중요한 논리는 SSM이 기존 상권에 진입할 경우 일시적으로는 소비자들의 후생이 증가할지 모르지만 장기적으로는 이들이 기존 중소유통업을 몰아내고 시장을 독점하여 독점력을 행사하며 소비자를 착취하여 궁극적으로는 소비자의 후생이 감소하게 될 것이라는 것이다. 그러나 규제를 통한 인위적인 진입장벽이 없는 한 이러한 독점력의 장기적인 행사는 불가능하다. 오히려 중소유통점을 보호한다는 명분으로 대형유통업의 진입을 규제할 경우 이미 진입해 있는 SSM이나 중소유통점들이 경쟁의 압력으로부터 벗어나 장기적으로 독점력을 행사할 수 있는 기반만 마련해 주어 소비자 후생을 감소시키게 된다.

예를 들어, 대형유통업자가 기존 시장에 진입하기 위해 정부에서 요구한 사항을 충족시키고 지역 상인들을 설득시키는 데 약 300만 달러의 진입비용이 소요된다고 가정해 보자. 만일 이 시장에 하나의 대규모 소매점이 존재할 경우 5만 달러를 벌 수 있고, 만일 두 개가 존재한다면 각각 2만 달러를, 세 개가 존재한다면 각각 1만 달러를 벌 수 있다고 해보자. 가장 먼저 입점하는 대형소매점은 진입비용을 지불하고도 2만 달러를 벌 수 있다. 그리고 더 이상 진입비용을 지출하고 새롭게 입점하려고 하는 사업자는 없을 것이다. 그러나 만일 현행 절차가 폐지된다면, 세 개의 신규 입점자가 진입할 것이고 각자 1만 달러를 벌게 될 것이다. 결국 이러한 대형유통점의 진입을 제한하는 규정은 이미 입점해 있는 그 지역의 소규모 소매상과 대규모 소매상, 그리고 진입비용보다 많은 이

윤을 얻을 수 있는 한계적 신규 진입자들에게는 유리하다. 그러나 더 이상의 새로운 유통업자의 진입이 발생하지 않아 시장은 경쟁의 압력으로부터 벗어나 점점 침체의 길을 걸을 것이고 오직 침묵하고 있는 수많은 소비자들만 피해를 볼 뿐이다.⁶⁹⁾

2) 경합적 시장이론과 대형유통점 규제

최근의 경합적 시장이론(contestable markets theory)에 의할 경우 SSM 규제의 모순은 분명해진다. 경합적 시장이론이란 기업의 의사결정은 이미 시장에 존재하는 다른 기업들로부터의 경쟁압력뿐 아니라 새롭게 진입하고자 하는 기업들에 의한 잠재적 경쟁압력에 의해서도 영향을 받는다는 것이다. 따라서 인위적인 진입장벽이 없는 경우 기존 기업이 자신의 독점력에 기초해 쌓아 놓은 경제적 진입장벽은 새로운 기업이 시장에 진입하여 경쟁이 발생하고 따라서 기존 기업이 누리던 초과이윤이 사라짐에 따라 무너지게 된다. 예를 들어 월마트가 소매시장에 진입하고 또 다른 유통점들이 소매시장에서 월마트가 도입한 유통혁신들을 터득하며 자신들의 새로운 유통기법을 도입함에 따라 유통시장은 경합적 시장이 되고 이러한 시장에서 월마트는 치열한 경쟁을 벌이고 있는 많은 유통점들 중 하나에 불과하다. 비록 월마트의 진입이 종종 다른 소매점들의 점유율을 줄이지만 월마트가 다른 신규 소매점의 진입을 지속적으로 막으며 자신의 시장지배력을 계속적으로 사용할 수 있다는 증거는 없다.

그러나 만일 경쟁 유통업자가 월마트의 소매시장 진입에 대해 법적 진입장벽을 세울 수 있다면 이러한 진입장벽은 장기적으로 유지되며 많은 피해를 야기하게 된다. 즉 경제성장의 둔화와 실업률의 상승, 물가상승, 낮은 실질임금과 낮은 삶의 질을 누리도록 할 것이다. 이러한 비용은 우리 모두가 부담하게 되는 것이다.⁷⁰⁾⁷¹⁾

69) Masahiro Okuno-Fujiwara(1993), pp.293-294, OECD(1997), p.30.

70) 경합적 시장이론을 기초로 월마트의 진입 규제가 소매 유통시장과 미국 경제 전반에 부정적 영향을 미친다는 사실을 보이고 있는 최근의 문헌으로 Barry W. Poulson(2007) 참조.

71) Burda, M.C.(2000)

(2) 대형유통점 규제의 세계적 흐름

1) 우리나라 SSM 규제 논쟁과의 차이

대부분의 나라들도 대형유통점과 중소유통점 사이의 갈등을 경험했고 초기에는 중소유통점을 보호하기 위해 대형유통점을 규제해 왔다. 물론 아직까지도 대형유통점을 규제하여 중소유통점을 보호해야 한다는 견해가 있다. 그러나 대부분 선진국들의 유통부문 규제의 기본방향은 중소유통점을 보호하기 위해 대형유통점을 규제하는 것이 아니다. 대형유통점에 대한 규제는 토지의 효율적 이용을 위한 Zoning 제도와 도시계획(planing regulation), 그리고 이러한 정책들에 기초하여 도시개발이 근접 미개발 지역으로 확산되는 현상을 막고 도심환경 보존과 교통문제 해결 등을 도모하며 지속적인 발전을 추구하기 위한 Smart Growth 정책과 이러한 정책의 타당성 논쟁이라는 큰 틀 속에서 한 부분을 차지하며 논의되고 있을 뿐이다.

그리고 이러한 논쟁에서 항상 제기되는 문제는 Zoning 제도와 도시계획 그리고 Smart Growth 정책 등이 추구하는 목적을 달성하기 위해 대형유통업을 직접적으로 규제한 것 이외의 다른 방법은 없겠는가 하는 것이다. 즉 대형유통점에 대한 규제 없이 지역공간을 정비하여 주민생활을 향상시키고자 하는 지역계획(regional planning) 등을 통해서도 목적을 달성할 수 있다면 굳이 대형유통점을 간접적인 방법일지라도 규제하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 만일 대규모 점포를 규제하기 위해 이러한 일반적 지역계획과 구별되는 특별한 (전국적) 입법이 존재하게 되면, 이러한 법은 종종 유통분야에서의 경쟁을 명시적으로 제한하는 목적으로 사용될 가능성이 많다. 역사적으로 보면 이러한 법은 이미 시장에 진입해 있는 유통업자들의 요구에 의해 만들어져 궁극적으로 경쟁을 제한하는 방향으로 사용되는 경우가 많았다.⁷²⁾

선진국에서도 대형유통점 규제 논쟁은 있지만 그 성격이 현재 우리나라에서의 SSM 규제 논쟁과는 상당히 다르다는 것을 분명히 인식해야 할 것이다.

72) OECD(1997), p.38.

2) 대형유통점 규제 논쟁의 기본방향

현재 선진국들의 대형유통점 규제 논쟁의 기본방향은 ‘대형유통점 vs 중소유통점’ 논쟁에서 ‘도심(in-town) vs 교외(out-of-town)’ 논쟁으로, 그리고 ‘경제적 목적의 규제’에서 ‘사회적 목적의 규제’ 논쟁으로 변해 왔다. 그리고 이러한 논쟁 과정에서 대형유통점 규제가 유통부문의 경쟁을 훼손하는 방향으로 흐르지 않도록 하기 위한 경쟁법적 통제의 중요성이 부각되고 있다. 왜냐하면, 경제적 목적을 위한 경우는 물론 비경제적 목적을 위해 대형유통점을 규제할 경우에도 대부분 진입 규제의 형태를 띠게 되고 이것이 인위적 진입장벽으로 기능하여 이미 시장에 진입해 있는 기존 유통업자들의 시장집중을 고착시킬 우려가 있기 때문이다.

최근 선진국에서의 대형유통점 규제 논쟁은 자신들의 지역을 다른 지역보다 더욱 매력 있고 살기 좋은 장소로 만들기 위한 정책적 수단을 시행하는 과정에서 발생하고 있는 것이지 우리나라에서의 SSM 규제 논쟁처럼 영세유통점을 대형유통점과의 경쟁으로부터 보호하기 위함이 아니다.

영세유통점을 포함한 지역경제 전체의 활성화는 ‘거시적 관점’에서 대형유통점 규제가 아닌 다른 지역과의 경쟁에서 우위를 점하기 위한 장소 마케팅(place marketing) 전략 등을 통해 접근해야 할 것이다. 즉 세계화·지방화의 역학관계 속에서 강화되어 가는 지역 간 경쟁에서 살아남기 위해서는 장소의 가치를 단순히 인간의 사회적, 경제적 활동이 영위되는 영역적 실체를 넘어 상품처럼 경쟁이 이루어지는 기본단위로 인식할 필요가 있다. 장소가 상품화, 소비화, 그리고 마케팅이 가능한 대상으로 간주되면서 지방정부가 중심이 되어 장소자산(place asset)의 효율적 개발을 통한 장소마케팅(place marketing) 전략이 지역경제 발전을 위한 중요한 수단으로 부각되고 있다.⁷³⁾

그리고 ‘미시적 관점’에서는 대형유통점들과는 차별화된 비즈니스 모델을 통해 경쟁력을 확보할 수 있는 방법을 모색해야만 할 것이다. 이를 위해 지역 중소유통업체 간 조직화·협업화 등에 기반을 둔 공동구매, 상품개발, 판매촉진 등을 통한 가격경쟁력 확보 노력이 필요하다. 또한 중소소매점들이 필요로 하는

73) 자세한 내용은 김생수(2007) 참조.

물품을 종합적으로 공급하고 수하·배송·보관·유통가공 등을 종합적으로 수행하는 종합 도매업체를 육성해 중소기업 간의 자발적 체인형성의 효과를 유도할 필요가 있다. 미국에서는 소매업이 할인점, 슈퍼센터 등으로 대형화·체인화되면서 중소기업의 슈퍼마켓의 영업기반이 위축됨에 따라 대규모 물량 구입으로 가격경쟁력이 높은 종합 도매업체에서 상품을 조달하게 되었다.⁷⁴⁾

이하에서는 지역상권 활성화제도에 대해 살펴보기로 한다.

(3) 지역상권 활성화제도

1) 우리나라

지금까지 우리나라에서도 지역상권 활성화를 위한 정책적 노력이 없었던 것은 아니지만 지역상권 전체를 경쟁단위로 보며 다른 지역보다 매력적으로 보이도록 하기 위한 종합적이고 체계적인 정책은 미흡한 상황이다.

지역상권 활성화와 관련하여 우리나라는 2002년에 “중소기업의 구조개선과 재래시장 활성화를 위한 특별조치법”을 제정하여 재래시장이 지역경제 활성화의 주된 역할을 하도록 하였으나 법의 시행이 시장의 재개발·재건축을 중심으로 구성되었기 때문에 그 효과가 크지 않았다.

이러한 문제점을 고려하여 2004년 “재래시장 육성을 위한 특별법”을 제정하여 재래시장에 대한 종합적인 제도적 지원근거가 마련되었다. 또한 전문지문기관 설치, 시장 상인회 육성 등의 조치를 통하여 자발적인 시장 살리기 노력을 뒷받침할 수 있도록 하였다. 2006년에는 “재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법”을 통해 지원대상을 재래시장에서 상점가로 확대하였다.⁷⁵⁾

이 법은 지역상권의 활성화를 도모하기 위하여 2개 이상의 시장 또는 시장과 상점가가 인접하여 하나의 상권을 형성하고 있는 곳을 시장활성화구역으로 지정하고, 시장활성화구역에 대한 상업기반시설의 현대화사업 지원 및 공동사업의 활성화 등 정부 지원의 법적 근거를 마련하였으나 다음과 같은 문제점이

74) 이병기(2009), 김동환(2007) 참조.

75) 김영기 외(2009a), p.48 이하 참조.

지적되고 있다.

즉 재래시장과 상점가를 중심으로 지원하고 있는 현 제도는 개별단위의 기초상권에 국한되어 있어 시장이나 상점가에 포함되지 않는 다수의 점포가 밀집한 지역의 상권을 반영하지 못하였으며, 지원의 상승효과도 비교적 높지 않은 편이다.

따라서 정부지원의 효과를 배가시키고 지역경제의 발전을 촉진하기 위하여 해당 구역 안에 일정 수 이상의 도·소매 점포가 존재하는 상업지역으로서 주요 상업활동이 위축되거나 위축될 우려가 있는 곳을 상권활성화구역으로 지정하고, 상권활성화사업을 효율적으로 추진하기 위하여 상권관리기구를 설립하는 등 지역상권이라는 포괄적인 접근방법을 통하여 상업지역을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다는 것이다. 이러한 이유에서 최근 동법과 관련하여 지역상권 활성화제도 도입을 골자로 하는 동법 개정안이 국회에 상정되어 있다.⁷⁶⁾

이하에서는 모범적인 지역상권 활성화 정책을 펼치고 있는 미국·영국·일본 등의 사례를 살펴보며 정책적 시사점을 모색해 보기로 한다.⁷⁷⁾

2) 미국

미국은 지역상권의 쇠퇴를 막기 위해 연방정부, 지방정부, 시민단체, 중심시가지 상점소유주 등의 지속적인 노력이 있었고 BID(Business Improvement District) 제도가 상업지구 활성화를 위해 성공적인 역할을 했다고 평가받고 있다. BID는 중심시가지의 특정지구 내에 소재한 부동산 소유자 및 사업자가 특별세 또는 특별요금을 부담하는 대신, 해당 지역에서 필요로 하는 수요에 맞는 시설, 설비, 서비스 등을 제공하는 조직이다. 상권 활성화를 위해 지방정부의 허가에 의해 설립된 상권 활성화 및 관리를 위한 자발적인 비영리 민간협의체 조직이다. 이 제도는 정부나 지자체의 세금에 의존하는 재원조달방식이 아닌 해당 지

76) 원희룡 의원 대표발의(2008. 12. 1.)

77) 이하에서는 미국·영국·일본의 지역 활성화 정책에 대해 살펴보지만 이들 나라들을 포함한 그 밖의 다양한 나라들의 지역 활성화 정책 전반을 심도 있게 다룬 최근 단행본으로 김영기 외(2009b) 참조.

역의 관계자가 부담하는 방식으로 사업을 수행한다. 이 제도는 수익자 부담원칙에 의해 사업이 실시되므로 재원조달이 용이하고 신속한 사업 실시가 가능한 측면도 있으나, 지역에 따라 부담능력이 없는 지역은 사업 실시가 어렵다는 비판도 있다.⁷⁸⁾

미국 BID 제도의 특징은 상권 활성화를 위해 정부가 직접적으로 개입하기보다 지역 상인과 부동산 소유자들로 구성된 자치조직을 허가하고 이들 스스로의 노력을 통해 경쟁력을 향상시키고자 하는 데 있다. 이것은 현재 우리 정부가 재래시장과 지역상권 활성화를 위해 정부 지원과 혜택 등을 통해 직간접적으로 개입하고 하고 있는 것과 다르다. BID 제도가 우리나라의 재래시장 활성화 정책에 주는 시사점은 수혜자 부담원칙에 기초한 제도개혁이 필요하고 상권 활성화보다 부동산 가치의 증대를 통해 이득을 보고자 하는 무임승차가 이루어지지 않도록 세심한 정책적 배려가 필요하다는 것이다.⁷⁹⁾

3) 일본

일본의 경우는 이미 앞에서 설명한 바와 같이 1998년 대점법을 폐지하고 대점업지법을 제정하면서 동시에 중심시가지 활성화법을 제정하였다. 중심시가지 활성화법은 중소기업업을 보호하기 위해 대형유통업을 규제하는 접근이 아니라 미국이나 영국과 같이 지역상권을 총체적으로 지원함으로써 상업집적의 경쟁력을 제고시키는 방식으로 도입되었다. 이 법에 의하면 정부는 지방자체단체가 주체적으로 사업을 추진하도록 지도하며, 각종 지원 메뉴를 선택할 수 있도록 지원시책을 정비하도록 되어 있다. 현재 국토교통성, 경제산업성, 중소기업청 등의 관련 부처가 다양한 보조금과 융자 및 세제 혜택을 제공하고 있다. 지방자체단체는 중심시가지를 정비 개선하고 상업 활성화를 위해 기본계획을 작성하여 정부에 제출하도록 되어 있다. 지방자체단체는 중심시가지의 규모를 각 지방자치단체의 여건에 따라 다양하게 결정할 수 있으나, 토지이용이나 제반기능의 집적 실태, 사업의 실시 범위에 따라 효과적인 사업추진이

78) 이정희(2005), 백인수(2004) 참조.

79) 이정희(2005), pp.460-461.

이루어지도록 설정해야 한다. 이 사업을 추진하는 사업자 조직이 TMO(Town Management Organization)이다.⁸⁰⁾ TMO의 역할은 중심시가지 전체의 상업 활성화에 대한 구상·계획을 작성하여 상권의 업종 구성, 점포 배치, 기반 정비, 상업 활성화 사업을 운영·관리하며, 대상 지역의 상권에 대해 규모별, 업종별, 업태별로 점포를 구성하고 배치하는 역할을 담당한다.⁸¹⁾

4) 영국

영국은 1980년대 말부터 중심시가지를 쇼핑센터와 같이 안전하고 청결하며 즐겁게 쇼핑할 수 있도록 종합적으로 관리·운용하는 TCM(Town Center Management) 시책을 도입하였다. 지역사회가 그 지역의 전략적인 개발과 효과적인 보존을 통하여 도출해 낸 독자적인 경쟁력을 바탕으로 지역사회의 지속적인 발전과 이해관계자들의 안녕을 추구하는 것이다. 초기의 TCM은 행정적인 관점에서 비롯되었지만 최근에는 마케팅적인 관점에서 접근하는 지역 마케팅(place marketing) 또는 지역 브랜딩(place branding) 정책이다.⁸²⁾

5) 소결

지금까지 살펴본 바와 같이 외국의 지역상권 활성화를 주도적으로 수행하는 조직의 구성과 이러한 조직에 대한 정부나 지방자치단체의 지원은 다양한 모습을 갖고 있다. 그러나 마케팅적 마인드를 가진 조직체가 중심이 되어 매력적인 지역을 만들어 다른 지역보다 경쟁력을 갖추으로써 지역상권을 활성화하고자 전략적으로 접근하고 있다는 점에서는 동일하다.

이것은 우리나라에서도 재래시장 및 상점가를 포함하여 영세상인 보호와 지역경제 활성화를 위해 비체계적으로 진행된 상권 관련 제도를 지자체, 상권관리기구, 중앙정부의 적극적 활동을 바탕으로 더욱 체계적으로 개선할 필요가 있다는 것을 의미하는 것이다. 특히 상권관리기구는 영세상인의 경쟁력을 강화시키는 데 매우 중요한 요소라는 점 등을 고려할 때 체계적인 현장조직체계

80) 백인수(2004), p.374.

81) 김영기 외(2009a), p.52.

82) 서용구(2005)

구축을 위한 여건 조성에 정책의 초점이 맞추어질 필요가 있다.⁸³⁾

<표 5> 미국·영국 및 일본의 중심시가지 상권 활성화 정책 비교⁸⁴⁾

구분	미국 BID	영국 TCM	일본 TMO
목적	<ul style="list-style-type: none"> ○도시 중심시가지의 침체된 상권의 활성화를 도모하기 위해 환경정비 ○경제성장의 엔진으로서 지역사회 구심점 역할 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ○활기찬 도심을 만들기 위한 지역경제 활성화 도모 ○문화 및 관광 전략과 연계한 지속가능한 발전 전략 추구 	<ul style="list-style-type: none"> ○시가지 정비개선 및 상업 활동 활성화의 일체적 추진 ○국민생활 향상 및 국민경제의 건전한 발전에 기여
조직구성주체	<ul style="list-style-type: none"> ○BID 법에 명시된 비영리 조직인 지구운영협회 	<ul style="list-style-type: none"> ○종합적인 상권 개발을 목적으로 하는 비영리 파트너십 단체 또는 제3섹터 주식회사 형태 	<ul style="list-style-type: none"> ○상공회, 상공회의소, 제3섹터 특정회사 및 재단법인, NPO
역할	<ul style="list-style-type: none"> ○정부 제공 서비스의 보완, 안전요원 고용, 공원 및 공공시설의 청소·유지관리 ○정부가 제공하기 어려운 서비스 제공; 보도청소, 마케팅, 판촉, 광고, 상가 유치, 고용 창출 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○타운센터 접근성 향상 사업 ○주민편의시설 개선 ○중심시가지 상권 매력을 증대하기 위해 소매점포 및 레저·오락시설 개발, 환경개선사업 및 이벤트 	<ul style="list-style-type: none"> ○중심시가지 전체의 상업 활성화에 대한 구상 및 계획 작성, 상업기반시설 정비, 공동 소프트사업 실시
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> ○수익자 부담원칙; 지구 내 모든 부동산 소유자 및 사업자 부담 	<ul style="list-style-type: none"> ○정부 보조금 및 민간부담금 	<ul style="list-style-type: none"> ○정부 보조금 및 상인부담금
시사점	<ul style="list-style-type: none"> ○안정된 재정기반 확립 ○준정부기관으로 사업집행 가능 ○무임승차 문제 해결 	<ul style="list-style-type: none"> ○예산의 불규칙적 운영으로 장기적 계획 실행 곤란 ○안정된 예산 확보가 가능한 BID로 전환하는 지역이 많음 	<ul style="list-style-type: none"> ○상업기반시설 및 상업 활성화에 국한된 사업만으로 중심시가지 활성화 곤란 ○도심 내 주거 촉진 및 도시복리시설 정비 필요
성공사례	<ul style="list-style-type: none"> ○뉴욕의 Fashion Center BID는 적극적 마케팅을 실시하여 은행으로부터 연간 5천 달러의 스폰서 유치 ○2004년의 범죄율이 1994년보다 70% 감소 ○2003년 지역 패션분야에서 6만8,000명 고용 창출 	<ul style="list-style-type: none"> ○Kingston First BID는 대상 지구의 활성화를 위해 다양한 마케팅 촉진사업을 실시하여 관광객 수 급증 ○지역 내 폭력사건 25% 감소 	<ul style="list-style-type: none"> ○나가하마시는 TMO를 통해 경영 현대화사업을 추진 ○2006년에는 1998년보다 300% 이상의 관광객 증가 ○소매상업 매출액 또한 1979년 363억 엔에서 2005년 727억 엔으로 증가

83) 김영기 외(2009a), pp.58-59.

84) 김영기 외(2009), p.53 표 수정보완

이와 같이 지역경제 활성화를 위해서는 중소기업업을 영위하는 사업자들을 조직화하는 것이 중요함에도 불구하고 우리나라에서는 그렇지 못하다. 따라서 대형유통점의 진출로 인해 중소기업이 경쟁력을 갖추기 위해서는 우선적으로 지역상권의 효율적 조직화가 무엇보다 중요하다. 이때 우리나라는 아직 미국의 BID처럼 해당 상권조직이 이해관계자들에게 징수권한을 발휘하여 재원을 조달하는 것은 어려우므로 영국의 TCM 방식이나 일본의 TMO 방식을 참고하는 것이 더욱 바람직하다.⁸⁵⁾

다만 궁극적으로 상권 활성화 사업의 소요재원을 충당함에 있어 수익자(시행사) 부담원칙을 유지하는 것은 구성원의 도덕적 해이를 방지하는 동시에 사업을 비용효과적인 방법으로 추진하도록 하는 역할을 한다는 사실은 염두에 두어야 할 것이다. 따라서 정부와 지자체가 사업에 대한 보조금을 지원하는 경우에는 민간의 자조적인 노력에 비례하여 매칭 펀드 형식으로 지원하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 민간의 창의성을 최대한 살릴 수 있도록 상권 활성화 사업의 내용이나 추진방법에 대해서 정부와 지자체가 관여하는 것을 가급적 배제하는 것이 바람직하다. 또한 지역별·도시별로 특수한 여건에 있는 지역상권이 활성화되도록 하기 위해 각 지역 실정에 부합하는 다양한 조직체계와 사업내용이 가능하도록 탄력성 있는 제도를 마련하여야 할 것이다.⁸⁶⁾

85) 백인수(2004), p.376.

86) 박연숙(2006), p.73.

IV. SSM 규제의 법리적 쟁점

SSM 규제에 의한 현실의 갈등 원인을 규범적 관점, 즉 법적인 관점에서 보면 헌법상 i) SSM의 직업선택의 자유(제15조), ii) 국가의 중소기업 보호의무(제123조), iii) 소비자의 선택권(제10조) 간의 갈등으로 나타난다. 따라서 우리나라 경제질서의 틀을 만들어내는 헌법은 이러한 갈등을 어떻게 보고 있고 또 보아야만 하는지를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 이를 통해 현재 논의되고 있는 SSM 규제 입법의 규범적 한계를 가늠해 볼 필요가 있다.

이러한 규범적 한계를 인식하는 것이 중요한 이유는 일본의 경우에서 살펴본 바와 같이 소형소매점 보호를 위한 대형소매점 규제는 대부분 공익이 아닌 사익에 기초하여, 즉 공익을 위한 정책적 관점이 아닌 사익을 위한 정치적 관점에서 이루어졌고 이러한 정치적 관점을 정책적 관점으로 되돌릴 수 있는 최후적 보루가 바로 헌법이기 때문이다.

그렇다면 우리나라 헌법과 헌법재판소는 각각의 권리 충돌 및 관계를 어떻게 보고 있는지를 SSM 논쟁과 유사한 쟁점을 담고 있는 헌법재판소 판례를 통해 살펴보기로 한다. 이러한 판례를 통해 보면 중소기업유동업자를 보호하기 위해 SSM이나 대형유동업자를 직접적으로 규제하려는 경제적 목적의 규제는 위헌적 소지가 있음을 알 수 있다.

SSM 규제와 관련된 헌법적 쟁점을 구체적으로 살펴보기에 앞서 과연 법원은 현행 헌법적 틀 내에서 재래시장이나 중소기업유동업자를 보호하기 위해 대형유동점을 규제하는 것을 어떻게 보고 있는지 살펴보기로 한다. 이하에서 살펴본 판례들이 비록 하급심 판결이지만 현재 벌어지고 있는 SSM 규제 논쟁을 규범적 관점에서 인식해 볼 수 있는 계기를 마련해 주고 있다.

1. 대형유통점 규제와 관련된 법원 판결

(1) 전주지방법원 2009. 4. 21. 선고 2008구합3187 판결(건축불허가처분취소)

대형할인점의 신축을 위한 건축허가 신청에 대하여 행정청이 재래시장 및 영세상권의 보호를 이유로 불허한 사안으로, 그 불허가처분의 사유가 건축물의 안전·기능 및 미관 향상, 주거환경·교육환경 향상이라는 건축법의 입법 취치와는 거리가 멀고, 재래시장 및 영세상권의 보호라는 공익이 대형할인점의 진입을 차단하는 등 경쟁을 배제하는 조치를 통하여 이루어져야 할 성질이 아닌 점 등에 비추어, 그 신청을 불허할 중대한 공익상 필요가 있다고 볼 수 없어 위법하다고 판시한 사건이다.

특히 법원은 이 사건 불허가 처분의 사유로 건축허가권자인 정읍시장이 들고 있는 재래시장 및 영세상권의 보호라는 공익은 원칙적으로 관련 상인들로 하여금 변화하는 유통구조와 소비자의 구매행태에 발맞추어 자생적 경쟁력을 갖출 수 있게 하는 방법, 즉 재래시장의 현대화 및 복잡한 유통단계 단축을 위한 행정 및 세제지원 등을 통하여 이룩되어야 할 것이고, 이 사건과 같이 대형마트의 진입을 차단하는 등 경쟁을 배제하는 조치를 통하여 이룩되어야 할 성질의 것은 아님을 분명히 하였다. 또한 그 지역에 거주하는 1,000명을 상대로 조사한 결과 약 70%의 응답자가 ‘원스톱 쇼핑에 대한 편의’, ‘다양하고 질 좋은 제품을 값싸게 구매할 수 있다는 점’, ‘문화적 혜택을 볼 수 있다는 점’, ‘지역경제 발전’, ‘경쟁업체의 필요성’ 등을 이유로 대형마트의 입점을 찬성하고 있으므로 이러한 소비자들의 선택권을 중요한 공익의 하나로 보고 있다.

(2) 창원지방법원 2009. 7. 2. 선고 2008구합3065 판결(건축불허가처분 취소)

이 사건 역시 위에서 살펴본 사건과 마찬가지로 중소유통업자의 보호가 건축물의 건축을 불허할 만한 중대한 공익상의 이유가 아니라고 판시하고 있다. 즉 i) 이 사건 건축허가가 이루어짐으로써 대형할인판매점이 들어설 경우 비

록 창원시의 일부 재래시장·중소상인들의 영업에 지장을 초래할 수도 있으나, 일반 창원시민의 입장에서의 상품 선택의 폭이 넓어지고, 인근 대형할인점 사이의 서비스 경쟁을 통한 구매이익을 볼 수 있는 등 삶이 질이 향상되므로, 단지 재래시장 및 영세상인 보호라는 명분만으로는 이 사건 건축허가를 제한할 중대한 공익상의 필요가 있는 것으로 보기 부족한 점, ii) 한편, 재래시장 등 소규모 영세상인의 보호는 시민 전체 및 장기적 관점에서 보면 재래시장의 현대화 및 유통구조 개선 등을 아울러 도모해야 이루어질 수 있는 것이지, 대형할인판매점 용도 건축물의 신축 제한만으로는 달성할 수도 없고, 바람직하지도 않은 점, iii) 시민 다수의 의견, 시의회의 이 사건 건축물 건립 반대 결의안 등의 사유는 이 사건 건축물의 건축으로 어떤 구체적인 공익의 침해나 그 우려가 없는 한 이 자체만으로는 그 건축허가를 제한할 수 있는 공익상의 필요에 해당한다고 볼 수 없는 점, iv) 이 사건 건축물이 대형할인판매점으로서 기본적으로 주민들의 어떤 환경적 이익을 침해하거나 생활상의 불편을 주는 시설이 아니므로, 그 건축에 반대하는 여론이 일부 형성되어 있다는 사정만으로는 이 사건 건축을 제한할 수는 없는 점 등을 이유로 불허가 처분이 위법하다고 판시하고 있다.

(3) 청주지방법원 2009. 6. 11. 선고 2008구합1318 판결(도시계획시설사업시행자지정처분에 대한 취소)

1) 규제 이유와 법원의 입장

이 사건의 원고인 대형유통업자는 토지에 도시계획시설 사업자로 지정해 줄 것을 신청했는데 피고인 청주시장은 ‘재래시장 등 기존 상권과 지역에 미치는 파급효과를 고려하여 대형점 입점업체 수를 인구 15만 명당 1개소로 제한하되, 청주시의 경우 7개 업체가 이미 입점하였기 때문에 추가 입점은 전면 제한한다’는 행정지도 성격을 가지는 지방자치단체의 지침의 취지를 이유로 대형유통점의 입점을 불허하였다. 피고인 시장은 불허사유로 ‘재래시장의 영세상인과 중소유통·판매업자들의 매출 감소, 그로 인한 실업률 증가, 지역 생산자

의 판로 위축, 비효율적인 유통구조로 지역물가 상승 유발, 과도한 경쟁으로 인한 불공정한 거래 야기, 매출액의 역외 유출 가능성 등을 들고 있다.

피고인 시장이 들고 있는 사유에 대해 법원은 원고의 대규모 점포가 입점할 경우 재래시장의 영세상인과 중소유통·판매업자들의 매출이 감소하고, 거기에 종사하는 사람들의 실업률이 증가할 것이라는 주장은 경험칙에 비추어 충분히 이해된다고 판시하였다. 그러나 지역 생산자의 판로를 위축시키고, 비효율적인 유통구조로 지역물가 상승을 유발하며, 과도한 경쟁으로 불공정한 거래를 야기할 것이라는 등의 나머지 예측은 구체적, 합리적 근거가 없어 도무지 수궁이 가지 않는다고 보고 있다. 아울러 청주 시내에 이미 7개의 대규모 점포가 영업을 하고 있기는 하나, 피고가 제출한 증거만으로는 그것이 청주시의 도시 규모 및 인구에 비추어 이미 적정 수준 또는 포화상태에 달하였고, 거기에 더하여 원고의 점포가 추가로 들어올 경우 지역경제에 도움이 되지 않고 오히려 악영향을 미치리라는 점을 인정하기에 부족하다고 판시하였다.

2) 영세상권 보호의 기본방향

이 사건에서 피고가 가장 우려하는 점은 대규모 점포의 추가 입점으로 인하여 재래시장을 비롯한 기존의 지역 영세상권이 매출 감소 등으로 큰 피해를 입을 가능성이다. 그러나 비록 청주시에서 재래시장 등 기존의 소규모 영세상권의 보호를 위해서 노력한다고 하더라도, 그러한 노력의 기본방향은 유통환경 및 소비자 구매형태의 변화에 맞추어 재래시장의 현대화 및 복잡한 유통단계의 단축 등 자생적 경쟁력을 높이려는 적극적, 긍정적인 방향으로 추진되어야 한다. 이와 달리 상대적으로 발전된 형태의 경쟁력 있는 대규모 유통·판매업체의 신규 진출을 재래 상권의 보호라는 이유를 들어 봉쇄하는 방식으로 소극적인 현상유지를 도모하는 것은 시대 변화에 따른 유통구조 개선의 자연적인 흐름에 역행하는 것이다. 뿐만 아니라 원고와 같이 발전된 형태의 새로운 유통·판매업체가 시장에 진입하는 경우 조사결과에서도 나타난 바와 같이 상품의 가격 및 품질에서 기존 업체와의 비교, 경쟁을 통해 소비자들의 입장에서 선택의 다양성이라는 커다란 이익을 누릴 수 있고, 이는 지역주민의 삶의

질을 크게 향상시킨다는 점에서 무시할 수 없는 또 다른 공익적 요소의 하나라고 보아야 한다. 이런 모든 사정을 종합할 때 피고가 내세운 사유만으로는 이 사건 불허가로 인해 원고가 입게 될 재산상의 불이익을 정당화할 정도로 큰 공익상 필요가 있다고 인정하기 어렵다고 판시하고 있다.

따라서 원고 점포의 입점을 원천적으로 배제하는 이 사건 처분은 근거가 부족하거나 또는 지역사회 전체의 모든 이해관계를 고려하지 아니한 채 어느 일면에만 치우친 예측 및 막연한 불안에 기초한 것으로서 타당하지 않고, 비록 재래시장 활성화 및 영세상인과 중소기업·판매업자 보호 등 공익상의 요청이 인정된다고 하더라도, 원고가 이 사건 처분으로 인하여 입는 재산상의 불이익을 정당화할 정도에 이른다고 보이지 않는다고 판시하고 있다.

(4) 소결

앞서 살펴 본 하급심 판례들의 공통점은 ‘재래시장 및 중소기업업자의 보호’가 국가가 추구해야 할 공익이라는 점은 인정하고 있으나 이러한 공익은 이들의 경쟁자인 대형유통점의 규제를 통해 달성하는 것이 아니고 또한 달성할 수도 없다고 본다는 것이다. 이러한 공익은 재래시장 및 중소기업업자의 경쟁력 제고를 통해 달성될 수 있다는 것이다. 또한 판례는 모두 소비자의 선택권을 중요한 공익의 하나로 보고 있다.

2. 헌법재판소 판례를 통해 본 SSM 규제의 한계

(1) 우리나라 헌법상 경제질서

우리나라 헌법은 제9장 ‘경제’라는 표제하에 제119조부터 제127조에 이르기까지 경제와 관련된 규정을 두고 있고 이 중 경제질서의 틀을 형성하는 핵심적 규정은 제119조 제1항(대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다)과 제119조 제2항(국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안

정과 적절한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다)이다. SSM 규제를 반대하는 입장에서는 제119조 제1항을, 찬성하는 입장에서는 제 119조 제2항을 강조하고 있는 것이다. 그렇다면 제119조 제1항과 제2항의 상관관계를 어떻게 이해하느냐가 중요한 관건일 것이다.

헌법재판소는 우리나라 경제질서를 자유와 평등, 시장과 책임의 조화를 강조하는 ‘사회적 시장경제질서’로 보고 있다. 사회적 시장경제질서의 진정한 의미는 시장경제질서가 가지고 있는 사회적 모순을 해결하여 사회복지와 사회정의를 실현하는 것에 있다는 것이 헌법재판소의 논리이다.⁸⁷⁾ 그러나 헌법재판소가 제119조 제1항보다는 제2항에 보다 비중을 두고 있어 ‘국가의 규제만능주의’를 정당화시킬 우려가 제기되는 상황에서⁸⁸⁾ 과연 우리나라 경제질서를 사회적 시장경제질서로 볼 수 있을 것인지에 대한 의문이 제기되고 있다. 즉, 우리나라 헌법상 국가가 사경제질서에 개입하는 것을 가능하게 하는 다양한 조항들을 포함하고 있어 과연 우리나라의 경제질서가 일반적으로 알려진 바와 같이 ‘사회적 시장경제질서’라고 볼 수 있을 것인가라는 것이다.⁸⁹⁾ 특히 사회적 시장경제질서는 자유를 최우선적 가치로 보고 경제를 ‘경제질서’와 ‘경제과정’으로 구분하여 경제질서에 대한 간접만을 인정하는 질서를 의미하며 경제 과정에 대한 직접, 간접적인 조정방식은 배제된다는 점에서 우리 헌법상 경제질서를 사회적 시장경제질서라고 하기에는 곤란하다는 견해가 있다.⁹⁰⁾

또한 사회적 약자 및 사회적 정의, 사회복지 등과 같은 사회정책적 목적의 실현과 생산과 소비라는 가치중립적인 경제활동을 같은 카테고리 속에서 조화시키는 것이 가능한지도 의문이다. 사회복지나 사회정의는 경제이론에 입각한 헌법상 경제질서가 아니라 개인에게 인간다운 생활을 보장하는 헌법상의 또 다른 카테고리인 사회적 기본권을 통해 실현해야 할 정책목표이기 때문이다. 따라서 현재 우리나라 경제질서를 규정하고 있는 헌법 제119조 제1항과 제119

87) 헌재결 1996. 4. 27, 92헌바47, 헌재결 2000. 6. 1, 99헌마553.

88) 김성수(2002), p.191.

89) 김문현(2001), pp.89-108.

90) 정순훈(1988), p.173.

조 제2항 사이의 관계에 대해 많은 혼란이 야기되고 있어 헌법상 경제조항에 대한 개헌논의가 지속적으로 제기되어 왔다.⁹¹⁾

이와 같이 우리나라 헌법과 헌법재판소는 제119조 제1항보다 오히려 제119조 제2항에 무게를 두며 우리나라 경제질서를 이해하고 있어 많은 문제가 있고 따라서 항상 개헌논의가 제기되고 있지만 여기서는 이러한 개헌 논의는 잠시 접어두고 현행 헌법과 현행 헌법재판소의 입장을 전제로 SSM 규제 논쟁을 헌법적 시각에서 살펴보기로 한다.

이하에서 보는 것처럼 현행 헌법과 헌법재판소의 견해를 전제로 할 경우에도 SSM 규제는 많은 법리적 문제를 가지고 있고 이러한 문제는 헌법 개정론까지 염두에 둔다면 더욱 심각하다고 할 수 있다.

(2) 자도소주 구입명령 사건(1996. 12. 26. 96헌가18)⁹²⁾

주세법⁹³⁾에서는 소주도매업자로 하여금 그 영업장소 소재지에서 생산되는 자도소주를 의무적으로 총 구입액의 100분의 50 이상을 구입하도록 하는 자도소주 구입강제명령 제도를 두고 있다. 이 제도가 소주판매업자의 직업선택의 자유와 소비자의 선택권을 침해한다는 이유로 재판관 9인 중 6인이 위헌 의견을 개진하여 위헌으로 선고된 사건이다.

이 판결을 통해 ‘중소유통점 보호’와 ‘지역경제 활성화’를 위해 SSM의 ‘직업선택의 자유’와 ‘소비자의 선택권’이라는 기본권을 제한할 수 있을지를 간접적으로 살펴보기로 한다.

91) 한국경제연구원, 헌법포럼, 2007. 11.

92) 이 판결의 경제학적 분석은 김영용(2003), p.121 이하 참조.

93) 제38조의7(희석식소주의 자도소주 100분의 50 이상 구입명령) ①국세청장은 주류판매업자(주류중개업자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다.)에 대하여 매월 제3조의3 제2호에 규정하는 희석식 소주의 총 구입액의 100분의 50 이상을 당해 주류판매업자의 판매장이 소재하는 지역(서울특별시·인천광역시 및 경기도, 대구광역시 및 경상북도, 광주광역시 및 전라남도, 대전광역시 및 충청남도)는 이를 각각 1개 지역으로 보며, 부산광역시와 그 밖의 도는 이를 각각 별개의 지역으로 본다. 이하 이 조에서 같다)과 같은 지역에 소재하는 제조장(제5조 제5항의 규정에 불구하고 용기주입제조장을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)으로부터 구입하도록 명하여야 한다.

1) 헌법상 ‘직업선택의 자유’와 ‘소비자의 자기결정권의 의미

이 사건 법률조항이 규정한 구입명령 제도는 소주판매업자에게 자도소주의 구입의무를 부과함으로써 어떤 소주제조업자로부터 얼마만큼의 소주를 구입하는가를 결정하는 직업활동의 방법에 관한 자유를 제한하는 것이므로 소주판매업자의 ‘직업행사의 자유’를 제한하는 규정이다. 또한 구입명령 제도는 비록 직접적으로는 소주판매업자에게만 구입의무를 부과하고 있으나 실질적으로는 구입명령제도가 ‘능력경쟁을 통한 시장의 점유’를 억제함으로써 소주제조업자의 ‘기업의 자유’ 및 ‘경쟁의 자유’를 제한하고, 소비자가 자신의 의사에 따라 자유롭게 상품을 선택하는 것을 제약함으로써 소비자의 행복추구권에서 파생되는 ‘자기결정권’도 제한하고 있다.

직업의 자유는 영업의 자유와 기업의 자유를 포함하고, 이러한 영업 및 기업의 자유를 근거로 원칙적으로 누구나 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있다. 경쟁의 자유는 기본권의 주체가 직업의 자유를 실제로 행사하는 데에서 나오는 결과이므로 당연히 직업의 자유에 의하여 보장되고, 다른 기업과의 경쟁에서 국가의 간섭이나 방해가 받지 않고 기업활동을 할 수 있는 자유를 의미한다. 소비자는 물품 및 용역의 구입·사용에 있어서 거래의 상대방, 구입 장소, 가격, 거래조건 등을 자유로이 선택할 권리를 가진다. 소비자가 시장기능을 통하여 생산의 종류, 양과 방향을 결정하는 소비자주권의 사고가 바탕을 이루는 자유시장경제에서는 경쟁이 강화되면 될수록 소비자는 그의 욕구를 보다 유리하게 시장에서 충족시킬 수 있고, 자신의 구매결정을 통하여 경쟁과정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 경쟁은 또한 소비자 보호의 포기할 수 없는 중요 구성부분이다.

2) 헌법상 ‘중소기업의 보호’의 의미

중소기업의 보호는 넓은 의미의 경쟁정책의 한 측면을 의미하므로 중소기업의 보호는 원칙적으로 경쟁질서의 범주 내에서 경쟁질서의 확립을 통하여 이루어져야 한다. 중소기업 육성이란 공익을 경쟁질서의 테두리 안에서 실현해야 한다는 것은 독점규제법도 간접적으로 표현하고 있다. 즉 능력에 의한 경쟁을 원칙으로 하는 독점규제법에서는 단지, 제19조 제1항 단서 및 제26조 제2항

에서 중소기업의 경쟁력 향상을 위한 경우에 한하여 공동행위와 사업자단체의 경쟁제한행위를 예외적으로 허용할 뿐, 중소기업을 경쟁으로부터 직접 보호하는 지원조치는 이를 찾아볼 수 없다.

중소기업 또한 대기업과 마찬가지로 경쟁에서 능력을 인정받고 시장에서의 자신의 위치를 관철해야 한다. 단지 대기업 및 재벌기업과의 경쟁에서 중소기업이 불리하다면, 불리한 경쟁조건을 완화하고 되도록이면 균등한 경쟁조건을 형성하는 수단을 통하여 조정함이 마땅하다. 현 상태의 유지를 법률의 형태로 보장함으로써 중소기업을 대기업과의 경쟁에서 제외하는 방법은 결코 바람직한 것이 못된다. 중소기업의 육성은 세법상의 혜택이나 중소기업기본법 등 중소기업 지원을 위한 특별법에 규정된 특수한 중소기업 육성책을 통하여 이루어져야 한다. 중소기업의 보호란 공익이 자유경쟁 질서 안에서 발생하는 중소기업의 불리함을 국가의 지원으로 보완하여 경쟁을 유지하고 촉진시키려는 데 그 목적이 있다.

3) 헌법상 ‘지역경제 육성’의 의미

입법자가 개인의 기본권 침해를 정당화하는 입법 목적으로서의 ‘지역경제’를 주장하기 위해서는 문제되는 지역의 현존하는 경제적 낙후성이라든지 아니면 특정 입법조치를 취하지 않을 경우 발생할 지역 간의 심한 경제적 불균형과 같은 납득할 수 있는 구체적이고 합리적인 이유가 있어야 한다.

(3) 탁주 공급구역 제한 사건(1999. 7. 22. 98헌가5)⁹⁴⁾

앞에서 살펴본 자도소주 구입명령 사건과 유사한 사안임에도 불구하고 탁주의 공급구역을 주류제조장 소재지의 시·군의 행정구역으로 제한하는 주세법 조항⁹⁵⁾은 합헌 판결을 받았다. 다만 자도소주 판결과 비교해 볼 때 탁주공급

94) 이 판결에 대한 경제학적 관점에서의 비판적 검토는 김영용 외(2003) p.93 참조.

95) 주세법 제5조(주류제조의 면허) ③탁주(대통령령이 정하는 장기보존이 가능한 탁주를 제외한다)의 공급구역은 주류제조장 소재지의 시(서울특별시와 광역시를 포함한다)·군의 행정구역으로 한다. 다만, 주류 공급사정과 주세 보전상 그 공급구역을 변경할 필요가 있다고 인정될 경우에는 동일 지방국세청 관내에 한하여 당해 지방국세청장이 이

구역제한 사안에서는 제한의 주요 목적이 중소기업자 보호라는 경제적 목적이 아니라 택주를 장거리 이동시킬 경우 부패로 인해 발생할 수 있는 위험으로부터 국민의 건강을 보호한다는 사회적 목적이다. 또한 이 사건이 비록 합헌이기는 하지만 실질적으로는 위헌 의견이 더 많았다는 사실도 고려해야 한다. 재판관 5인 위헌 의견과 4인 합헌 의견이 있었지만 위헌을 선언하기 위한 6인을 충족시키지 못해 위헌이 선고되지 않았던 것이다.

(4) 백화점 셔틀버스 판례(2001. 6. 28. 2001헌마132)⁹⁶⁾

여객자동차운수사업법에서는 백화점 등의 셔틀버스 운영을 금지하고 있어 백화점과 대형할인매장 경영자들은 직업선택의 자유를 근거로 소비자들은 소비자의 선택권을 근거로 위헌 소송을 제기했다. 재판관 4인의 합헌 의견과 4인의 위헌 의견이 있었고 위헌 의견이 6인을 충족시키지 못해 합헌으로 판결되었다.⁹⁷⁾ 이 판결이 백화점과 대형유통업을 규제하는 것을 합헌이라고 판시하고 있어 SSM 규제 논쟁의 합헌성의 근거로 이 판결이 제시되는 경우가 많은데 실질적으로 분석해 보면 그렇지 않다.

1) SSM 규제 합헌 논거로서의 한계

합헌 의견은 여객운송업은 자동차 등을 사용하여 유상으로 여객을 운송하는 사업으로 물건을 판매하는 백화점과 성질상 경쟁관계에 있지 않다는 것을 전제로 여객운송사업의 공공성이라는 사회적 공익을 위해 직업선택의 자유 및 소비자의 선택권을 일부 제한할 수 있다고 판시하고 있고 구체적으로 중소기업 보호라는 경제적 이익보호를 위한 기본권 제한에 대해서는 특별한 언급이 없다. 따라서 현재 중소기업 보호를 위한 SSM 규제의 헌법적 타당성 근거로 이 판결을 드는 것은 그리 설득력이 없다. 특히 현재 SSM 규제의 핵심은 진입 규제, 영업시간 규제, 영업품목 규제 등 직접적인 영업활동과 관련된 규

를 변경할 수 있다.

96) 이 판결에 대한 경제학적 관점에서의 비판적 검토는 김영용 외(2003), p.73 이하 참조.

97) 재판관 1인은 자신의 처남이 변호인단에 포함돼 있다며 스스로 회피를 신청했다.

제들인데, 이 판결에서의 규제는 이러한 직접적인 영업활동의 규제가 아니라 셔틀버스 운행이라는 간접적 영업활동에 대한 규제이므로 이러한 규제의 합헌성을 SSM의 진입 및 영업활동에 대한 규제의 합헌성 근거로 제시하는 것은 무리이다.

오히려 중소기업 보호와 백화점 등 대형유통업의 영업활동의 자유와의 관계는 4인의 위헌 의견에서 자세히 다루고 있다.

2) 4인의 위헌 의견

중소유통업자의 경영난은 본질적으로 셔틀버스의 운행에서 비롯되는 것이 아니라, 유통환경의 변화에서 기인한 것이다. 소비자의 욕구가 대형백화점과 대형할인점으로 집중되고, 교통수단 및 인터넷의 발달로 대형유통업체 및 전자상거래 중심으로 유통업계의 구조개편이 진행됨으로써 재래시장 등 중소기업자의 경쟁력이 지속적으로 약화되고 있는 것이다. 이러한 형편에 처하여 있는 중소기업자를 보호하고자 하는 것이 비록 헌법 제123조 제3항에 근거를 두고 있다 하더라도, 그 점만으로 중소기업자의 보호라는 명제가 절대적일 수는 없다. 헌법은 제119조 제1항⁹⁸⁾에서 경제에 관한 기본질서로서 자유와 창의를 존중하여야 함을 천명하고 있으므로 헌법 제119조 제2항⁹⁹⁾, 제123조 제3항¹⁰⁰⁾ 등의 경제에 관한 규제와 조정은 자유경제질서를 보완하는 원리로서(헌재 1996. 12. 26. 96헌가18, 판례집 8-2, 680, 706; 헌재 1998. 5. 25. 96헌가4 등, 판례집 10-1, 522, 533-534) 그것과 조화를 이루어야 한다는 한계를 지니고 있기 때문이며, 또한 경제에 관한 규제와 조정을 명분으로 국민의 기본권을 함부로 침해하여서도 아니 되기 때문이다.

이러한 견지에서 헌법재판소는 중소기업의 보호·육성의 적절한 방법에 관하여 “중소유통업체의 보호는 원칙적으로 경쟁질서의 범주 내에서 경쟁질서의

98) 제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

99) ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적절한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

100) ③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

확립을 통하여 이룩되어야 하고, 단지 경쟁조건에서 불리한 점이 있다면 이를 완화하고 되도록 균등한 경쟁조건을 형성하는 수단을 통하여 조정함이 마땅하다. 중소기업의 지원·육성은 세법상의 혜택이나 중소기업기본법 등 중소기업 지원을 위한 특별법에 규정된 특수한 육성책에 따라 이루어져야 하며, 경쟁을 배제하거나 제한하는 특혜조치를 부여하는 것은 바람직하지 않다”(헌재 1996. 12. 26. 96헌가18, 판례집 8-2, 680, 699-700)고 한 바 있다. 따라서 문제의 근원적이고 적정한 해결은 중소기업의 경영현대화를 통한 경쟁력 강화, 세액공제·감면 등의 정책적 지원과 같은 방법을 통하여 이루어져야 한다.

그런데 이 사건 법률조항은 중소기업자에게 유리하도록 하기 위하여 그와 경쟁관계에 있는 백화점이나 대형유통업체의 영업수단의 하나를 의도적으로 박탈하는 경쟁제한적 특혜조치를 취하는 것이라 할 것이어서 이와 같은 중소기업 보호의 헌법적 의미에 부합하지 않는다.¹⁰¹⁾

(5) 소결

지금까지 SSM 규제 논쟁과 관련하여 제기될 수 있는 직업선택의 자유, 중소기업보호, 소비자의 선택권 간의 충돌을 다룬 기존의 헌법 판례들을 살펴보았다. 헌법재판소는 헌법이 예정하고 있는 국가의 중소기업 보호의무를 경쟁으로부터의 제외 또는 경쟁제한 등의 수단을 통해 수행해서는 안 되고 필요하다면 중소기업 지원정책을 통해 수행해야 한다고 보고 있다. 만일 이러한 범위를 넘어 경쟁을 제한하는 방법으로 중소기업을 보호할 경우에는 경쟁 상대방의 직업선택의 자유와 소비자의 선택의 자유를 제한한다고 보고 있다. 이것이 i) ‘자도소주 구입명령 사건’에서 9인의 재판관 중 6인, ii) ‘탁주 공급구역 제한

101) 중소기업의 보호를 위해 백화점 및 대형유통점 셔틀버스 운행이 금지되었지만, 그 효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 대외경제정책연구원의 조사에 의하면 대구지역의 경우 백화점 및 대형유통점 셔틀버스 운행 중단 후 중소기업의 매출에는 변화가 없었던 것으로 나타났고, 서울지역(금천구)은 43.3%는 변화가 없었으며, 54.7%는 약간 매출이 증가된 것으로 나타났다. 이는 지역의 차이는 있지만 전반적으로 중소기업체를 보호하기 위한 셔틀버스 운행 규제의 효과는 그리 크지 않다는 것으로 규제의 유효성에 문제가 있는 한 가지 좋은 예시라 할 수 있다. 규제개혁 종합연구(2007) p.308 참조.

사건'에서 9인의 재판관 중 5인, iii) '백화점 셔틀버스 사건'에서 8인의 재판관 중 4인의 의견이다. 9인의 재판관 중 6인의 위헌 의견이 있어야 위헌을 선고할 수 있으므로 ii) iii)의 경우는 위헌 의견이 더 많았거나 합헌 의견과 동일했음에도 불구하고 합헌이 선언된 것이다.

또한 i)의 경우는 헌법상 중소기업 보호라는 공익을 위해 상대방의 직업선택의 자유를 얼마나 제한할 수 있는가가 핵심인 반면 ii)의 경우 택주 공급구역 제한 제도의 주된 목적은 국민의 건강보호이고 중소기업 보호는 부수적인 목적이다. 따라서 이 사건에서 직업선택의 제한을 정당화시키는 국민의 건강보호라는 공익을 제외한 상태에서 중소기업 보호만을 위해 직업선택의 자유를 제한하는 경우에도 정당성을 보장받을 수 있을 것인지는 의문이다. 그리고 iii)의 경우는 여객운송사업의 공공성이라는 공익과 직업선택의 자유와의 관계를 주로 다룬 판결이지 중소유통업 보호와 백화점의 직업선택의 자유 간의 충돌을 다룬 판결이 아닐 뿐 아니라 백화점의 직접적인 영업활동이 아닌 셔틀버스 운행이라는 간접적 영업활동을 규제한 경우이다.

이러한 사실을 고려해 본다면 ii) iii)에서 직업선택의 자유를 제한하는 법들이 합헌 판결을 받았다는 것을 이유로 SSM 규제 논쟁에서 규제의 합법성을 주장하는 것은 설득력이 없다.

<표 6> 헌법재판소 판례 정리

기업활동 규제 수단	자도소주 구입명령	택주 공급구역 제한	백화점 셔틀버스 운행 금지
규제 목적	중소기업 보호, 지역경제 육성	국민의 건강 보호(主), 중소기업 보호(從)	여객운송사업의 공공성(主), 중소기업 보호(從)
위헌 의견 (규제 부당)	6인	4인	5인
합헌 의견 (규제 정당)	3인	4인	4인

V. 결 론

1. SSM 규제 논의의 쟁점

문제제기 단계에서 SSM 규제 찬반 논쟁과 관련된 비교정책적 쟁점·경제적 쟁점·비교법적 쟁점 등 3개의 쟁점을 제기했었다. 이에 반론을 제기하면서 지금까지의 논의를 정리해 보기로 한다.

○ 대형유통점 규제는 선진국에서도 하고 있으므로 SSM 규제는 문제될 것이 없다는 주장은 옳지 않음.

대형유통점에 대한 규제는 물론 선진국에도 있다. 그러나 선진국들이 왜 대형유통점을 규제하고 있고 우리는 왜 현재 SSM을 규제하려고 하는지를 분명히 구분할 필요가 있다.

현재 우리 사회에서 SSM 규제 논쟁이 촉발된 이유는 SSM의 진입으로 이들과 경쟁해야 하는 영세상인들의 이익이 침해되는 것을 보호하기 위한 경제적 목적에서 시작되었다. SSM의 진입으로 교통과 환경 훼손, 오물 등의 문제를 해결하기 위한 사회적 목적에서 시작된 것이 아니다. 선진국들도 초기에는 중소기업 보호를 위한 경제적 목적을 가지고 대형유통점 규제를 시도했었으나 대부분의 나라에서 실질적으로 중소기업자를 보호하지도 못하면서 인위적 진입장벽으로 인한 실업률의 증가, 소비자 후생의 감소, 물가상승 비용만 치렀다. 현재 이들 나라에서 대형유통점을 규제하는 경우가 있지만 이것은 중소기업 보호를 위한 목적이 아니다. 이들의 대형유통점에 대한 규제는 토지의 효율적 이용을 위한 Zoning 제도, 그리고 도심 환경보전과 교통문제 해결 등을 도모하며 지속적으로 발전을 추구하고자 하는 Smart Growth 정책과 이러한 정책의 타당성 논쟁이라는 큰 틀 속에서 한 부분을 차지하며 논의되고 있을 뿐이다.

따라서 규제 목적에 대한 이러한 차이를 무시한 채 선진국들도 규제를 하고

있으니 WTO 서비스 협정에 위반되지 않는다는 논리는 부적합하다. 또한 WTO 규정을 피해가기 위해 실질적으로는 중소기업 보호를 염두에 두면서도 형식적으로는 교통·환경 등의 사회적 목적을 가진 입법을 하자는 견해도 경계해야 한다. 이러한 우회는 실질적으로 WTO 규정에 위반될 수 있을 뿐 아니라 목적에 부합하지 않는 정책수단의 사용은 필연적으로 국가 권력의 남용을 통한 개인의 기본권 침해로 귀결될 수밖에 없으므로 차후 위헌적 소지를 야기할 뿐이다.

○ SSM은 골목상권을 붕괴시킨 후 독점력을 행사하여 궁극적으로 유통 발전을 저해하고 소비자 후생을 감소시킨다는 주장은 옳지 않음.

SSM이 골목상권을 부당한 방법으로 붕괴시키는 경우에는 당연히 규제해야 한다. 예를 들어 중소기업의 사업 활동·신규 진입을 방해하거나 가격을 남용하거나 부당하게 고객을 유인하거나, 자신의 거래상 지위를 남용하거나 하는 등의 행위를 한다면 현행 공정거래법상의 시장지배적 지위의 남용금지나 불공정거래행위 금지규정에 위반되어 제재를 받게 된다. 그러나 이러한 규제만으로는 미흡하므로 아예 처음부터 진입을 규제하거나 영업활동을 제한해야 한다는 것이 SSM 규제의 논거이다.

그렇다면 과연 SSM이 시장에 진입하여 독점력을 행사할 수 있을까? 이러한 독점력 행사가 가능하려면 외부에서 경쟁사의 새로운 SSM이 진입하지 않는다는 것이 전제되어야 한다. 이것은 인위적인 진입장벽이 있는 경우이나 가능하다. 인위적인 진입장벽이 없는 경우, 기존 기업이 자신의 독점력에 기초해 쌓아 놓은 경제적 진입장벽은 새로운 기업이 시장에 진입하여 경쟁이 발생하고 따라서 기존 기업이 누리던 초과이윤이 사라짐에 따라 무너지게 된다.

그러나 중소기업 보호한다는 명분으로 SSM의 진입을 어렵게 한다면 이러한 인위적인 진입장벽을 세우는 것이다. 그렇다면 이러한 장벽 속에서 중소기업자들은 보호를 받게 될까? 오히려 이미 진입해 있는 또는 많은 비용을 지불하며 어려운 진입요건을 통과하여 초기에 진입한 SSM이 이러한 장벽 속에서 경쟁의 압력 없이 독점력을 행사할 수 있을 것이다. 최근 경합적 시장

이론(contestable markets theory)에 기초한 대형유통업 규제연구와 외국의 경험을 보면 이러한 사실은 분명해진다.

○ SSM 규제는 국가의 경제규제와 조정(제119조 제2항)·중소기업 보호(제123조)를 천명한 헌법에 근거해 합헌이라는 주장은 옳지 않음.

현재 헌법상 경제조항 논의와 관련하여 항상 제기되는 문제는 과연 자유시장 원리를 천명한 ‘헌법 제119조 제1항’과 ‘경제규제와 조정을 규정한 헌법 제119조 제2항·중소기업 보호를 규정한 헌법 제123조’가 조화를 이룰 수 있겠는가 하는 것이고 개헌 논의에서도 항상 제기되는 문제이다. 그러나 이러한 논의를 접어두더라도 현행 헌법 틀과 헌법재판소 판례, 그리고 이러한 울타리 속에 있는 하급심 판례들이 판시하고 있는 중소기업 보호의 방법은 대형유통점 규제를 통한 것이 아니다. 즉 재래시장 등 기존의 소규모 영세상권의 보호를 위한 정책의 기본방향은 유통환경 및 소비자 구매형태의 변화에 맞춘 재래시장의 현대화 및 복잡한 유통단계의 단축 등 자생적 경쟁력을 높이는 것이다. 이와 달리 상대적으로 발전된 형태의 경쟁력 있는 대규모 유통업체의 규제라는 소극적 방법으로 중소기업 보호하고자 하는 것은 시대 변화에 따른 유통구조 개선의 자연적인 흐름에 역행하는 것이다. 그리고 경쟁과정을 통해 소비자들의 선택의 폭은 훨씬 다양해지고 주민들의 삶의 질은 크게 향상 될 것이므로 이러한 경쟁의 보호 역시 중요한 공익적 요소이다.

2. 정치적 대응과 정책적 대응

○ 정치적 접근이 아닌 정책적 접근이 필요함.

SSM이나 대형유통점의 진입이 부작용이 전혀 없다고 말할 수는 없지만 이것이 우리 사회에 가져다주는 혜택은 분명 이러한 부작용을 훨씬 능가할 것이다. SSM 규제 논쟁과 관련하여 최근 우리 사회가 겪는 갈등은 유통소매 부분에서 슈퍼마켓이 언급한 ‘창조적 파괴(creative destruction)’ 과정에서 발생하고 있는 것이다. 이에 대한 대응은 두 가지가 있을 수 있다. ‘정치적 대응’과 ‘정

책적 대응'이다. 역사적으로 대부분의 선진국들은 대형유통점의 출현 초기에는 정치적으로 대응을 해왔다. 공통의 이해관계를 가지고 조직화하기 쉬운 이해당사자 그룹(지역 중소유통업)은 상대적으로 그렇지 못한 그룹(소비자)에게는 피해를 주고 자신들에게는 이익이 되는 법을 제정하도록 정치권에 요구(규제의 수요)하였고 정치권은 선거에서 이들의 표를 의식해 이에 응하는(규제의 공급) 양상을 취해 왔던 것이다. 그리고 이러한 규제의 수요와 공급의 일치점에서 대형유통업으로부터 중소유통점을 보호하기 위한 입법 목적을 가진 법이 제정되는 것이다. 그러나 이러한 규제의 수요-공급이라는 정치논리에 기초한 대응은 실질적으로 중소유통업자를 보호하지도 못하고 많은 비용만 지불하게 하였다.

그리고 이미 살펴 본 바와 같이 대형유통점에 대한 진입 규제 등을 완화하면 대부분의 소비자, 특히 저소득층의 소비자들이 상대적으로 더 많은 혜택을 볼 수 있음에도 불구하고 이러한 저소득층을 대변하는 정당들을 포함한 대부분의 정당들은 이러한 규제완화를 반대하는 경우가 있다. 규제완화가 정치영역에서 어떻게 진행되어야 하는지를 이해하기 위해서는 규제의 정치경제학(political economy)적 측면을 고려해야 함을 의미하는 대목이다. 따라서 앞으로 대형유통점 규제에 대한 정치경제학적 연구가 필요할 것이다.¹⁰²⁾

그러나 현재 대부분의 선진국들은 정치논리보다는 정책논리에 기초해 대응해 가고 있다. 즉 '대형유통점 vs 중소유통점' 논쟁에서 '도심(in-town) vs 교외(out-of-town)' 논쟁으로, 그리고 '경제적 목적의 규제'에서 '사회적 목적의 규제' 논쟁으로 변해가고 있다. 그리고 이러한 논쟁 과정에서 대형유통점 규제가 유통부문의 경쟁을 훼손하는 방향으로 흐르지 않도록 하기 위한 경쟁법적 통제의 중요성이 부각되고 있다. 왜냐하면, 경제적 목적을 위한 경우에는 물론 사회적 목적을 위해 불가피하게 대형유통점을 규제할 경우에도 대부분 진입 규제의 형태를 띠게 되고 이것이 인위적 진입장벽으로 기능하여 이미 시장에 진입해 있는 기존 유통업자들의 시장집중을 고착화할 우려가 있기 때문이다.

102) Fabiano Schivardi(2009), p.24 참조.

○ SSM과 영세상인 간의 갈등해소 해법

현재 우리 사회에서 발생하고 있는 SSM과 영세상인 간의 갈등 해법은 ‘경쟁자(영세상인)’를 보호하기 위해 SSM을 규제하는 것이 아니다. 영세상인들이 자신만의 장점을 살려 SSM과 차별화된 경쟁을 하며 소비자들에게 다양한 선택의 기회를 제공해 줄 수 있도록 하는 ‘경쟁 활성화 정책’을 확립하는 것이다. 이를 위해 지역 중소유통업체 간 공동구매·상품개발·판매촉진 등을 통해 가격경쟁력을 확보할 필요가 있고 지역 중소유통업체에 경쟁력 있는 가격으로 상품을 공급할 수 있는 종합 도매업체를 육성할 필요가 있다.

그리고 지역상권 활성화를 위해 토지의 효율적 이용을 위한 Zoning 제도와 Smart Growth 정책, 지역공간을 정비하여 주민생활을 향상시키고자 하는 지역 도시계획(regional planning), 특정장소를 하나의 상품으로 인식하도록 하는 플레이스 마케팅(Place Marketing) 정책 등을 두루 검토해 가며 최적의 ‘지역 활성화 정책’ 조합을 찾아가야 할 것이다. 특히 Zoning 제도와 Smart Growth 정책, 그리고 도시계획 등은 주로 토지이용과 관련된 정책들로 환경보호, 오염방지, 교통 혼잡 해소 등과 같은 사회적 목적을 달성하기 위한 정책수단들이지만 이러한 수단들이 대형유통점의 출점을 제한할 수도 있으므로 보다 세심한 접근이 요구된다. 특히 선진국의 사례에서 보는 것처럼 이러한 사회적 목적의 토지 관련 정책들이 간접적으로 중소유통점을 보호하기 위해 대형유통점을 규제하는 수단으로 사용될 경우 상당한 경제적 후생 감소를 야기하고 특히 저소득층이 가장 많은 손실을 부담한다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다.

따라서 이러한 정책수단들보다는 지역 마케팅 정책을 중심으로 한 ‘지역상권 활성화 정책’을 통해 중소유통점들이 경쟁력을 확보할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 즉 지역상권 전체를 경쟁단위로 보며 다른 지역보다 매력적으로 보이도록 하기 위한 종합적이고 체계적인 정책이 필요하다. 그리고 이러한 지역 마케팅 정책을 시행하기 위한 집행조직, 전문 인력, 재원 마련 등의 제도적 기반을 조성해야 한다. 다만 이러한 지역 마케팅의 시행은 지역 상인들의 자발적 조직체에 의해 주도적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 정부와 지방자치단체는 직접적으로 개입하기보다는 민간의 창의성이 최대한 발휘

될 수 있도록 제도적 기반을 조성하는 데 주력해야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 보면 중소기업 보호를 위해 SSM을 규제하고자 하는 국회 법률안들도 문제지만 최근 정부가 제시한 ‘전통상업 보전지역 설정’을 통한 SSM 진입제한 법안도 바람직하지 않다. 중소기업 보호라는 경제적 목적에 근거해 SSM을 규제할 경우 우려되는 WTO 협정위반과 위헌소지를 피하기 위해 ‘전통상업보존’이라는 문화적 관점에 근거하여 우회할 수밖에 없는 정부의 어려움은 이해하지만 목적과 수단이 불일치하는 정책은 부작용만 야기할 뿐 실효성을 발휘할 수 없다.

현재 SSM 논쟁의 핵심은 ‘전통 상업보존’이 아닌 ‘중소 영세 유통점 보호’이므로 현재의 정부안은 우회적인 접근일 수밖에 없다. 중소기업 유통점 보호는 SSM 규제나 전통 상업보존이라는 소극적 접근을 통해 달성될 수 없고 중소기업 유통점의 경쟁력 강화와 이를 뒷받침해 줄 수 있는 지역상권 활성화제도의 도입을 통해서만 달성될 수 있다.

지금과 같은 어려운 시기에 서민경제를 중요시하는 것은 당연하다. 그러나 현 시점에서 무엇이 진정한 서민경제이고 여기서의 서민은 누구인지 그리고 어떻게 하는 것이 모든 서민들을 위한 방법인지 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있다. 최근 우리 사회의 SSM 규제 논쟁을 지켜보면서 20세기 초 경제침체기 때 포퓰리즘(populism)에 기초한 미국에서의 대형유통점 저지 운동(anti-chain movement)을 떠올리는 것은 기우일까? SSM 규제 논쟁의 해법은 정치논리에 기초한 따뜻한 가슴보다는 정책적 논리에 기초한 냉철한 머리에서부터 찾아야 할 것이다.

참고문헌

- 경기개발연구원·한국경제연구원, 『헌법을 바꿔야 미래가 열린다』, 헌법포럼, 2007. 11.
- 권대수, 「유통산업발전법 일부 개정 법률안 검토보고서」, 지식경제위원회, 2009. 4.
- 김동환, 「OECD 국가 간 유통업 노동생산성 비교와 시사점」, 2007년 한국유통학회 추계 학술대회 발표 논문집, 2007.
- 김영기 외, 「지역 구도심 상권 활성화를 위한 제도 도입에 관한 연구」, 『주택환경』, 한국주택환경학회지 제7권 1호, 2009a.
- _____, 『도시재생과 중심시가지 활성화』, 한울, 2009b.
- 김성수, 「헌법상 경제조항에 대한 개정론」, 『공법연구』 제24집 제4호 제2권, 2002.
- 김생수, 「지역 활성화를 위한 지방정부의 장소마케팅 전략」, 『지방행정연구』 제21권 제1호, 2007.
- 김문현, 『사회·경제질서와 재산권』, 법원사, 2001.
- 김영태·강기욱, 『도소매업의 구조변화가 우리 경제에 미치는 영향과 시사점』, 한국은행, 2007. 8.
- 김성철, 「유통산업의 경쟁촉진을 위한 규제개혁 방안」, 유통연구 제2권 제2호, 1999.
- 김영용, 「경제규제」, 『시카고학파의 경제학』, 민음사, 1991.
- 김영용 외, 『헌법재판소 판례연구』, 자유기업원, 2003.
- 대한상공회의소, 『소비활성화 방향과 유통기업의 역할』, 2009, 3.
- 박연숙, 『중소유통업 발전을 위한 지역상권 활성화 방안』, 중소기업연구원, 2006.
- 백인수, 「지역상권 활성화를 위한 유통정책」, 『한국유통학회 추계 학술대회 발표 논문집』, 2004. 10.
- 신영수, 「경쟁법 측면에서 조망한 공정거래조정제도의 쟁점과 과제」, 경북

대 · 한국공정거래조정원 공동학술대회 발표자료, 2009. 7.

서용구, 「영국 지역상권 활성화 정책; 영국 TCM과 BID-, 한국유통학회 추계학술대회, 2005.

_____, 「대규모 점포 규제 정책-, 『유통연구』 제12권5호, 2007.

이병기, 「사업조정제도의 부활과 슈퍼 슈퍼마켓 논란-, 한국경제연구원, KERI 칼럼, 2009.

이정희, 「미국 지역상권 활성화 정책 및 사례 연구-, 『한국유통학회 추계학술대회 발표논문집』, 2005. 11.

중소기업청, 『SSM 사업조정제도 시행지침』, 2009. 8.

최병선, 『정부규제』, 법문사, 2007.

최승재, 「조정을 통한 공정거래 사건처리에 대한 법경제학적 분석과 전망-, 경북대 · 한국공정거래조정원 공동학술대회 발표자료, 2009. 7.

한국경제연구원, 『규제개혁 종합연구』 제44권, 2007.

한종길, 「미국의 지역유통정책에 대한 연구-, 『물류학회지』 제10호 제2권, 2003.

Aitor Ciarreta, Maria Paz Espinosa & Maite Martínez-Granado, “Entry Regulation in the Spanish Retail Sector; Effects on Employment,” 2009.

Burda, M.C., “Product market regulation and labor market outcomes; how can deregulation create jobs?,” *CES ifo Working Paper*, No.230, January, 2000.

Barry W. Poulson, “Wall-Mart And Contestable Markets In Retailing,” 39 *Connecticut Law Review* 1337, 2007.

Eurointelligence, 2008. 11. 3.

EC, *Economic Reform; Report on the Functioning of Community Product and Capital Markets*, Commission of the European Communities, Brussels, 2000.

Farber, Daniel A, *Law and public choice: a critical introduction*, University of Chicago Press, 1991.

Frank K. Upham, “Privatized Regulation: Japanese Regulatory Style In

- Comparative And International Perspective,” 20 *Fordham International Law Journal* 396, December, 1996.
- Fabiano Schivardi, “Entry Barriers in Retail Trade,” *Center for Economic Policy Research*, June 25, 2009.
- Herman J. Kok, “Europe's Mosaic of Retail Development Planning Systems,” *ICSC's Research Review* Vol.15, No.1.
- James Q. Whitman, “CONSUMERISM VERSUS PRODUCERISM: A STUDY IN COMPARATIVE LAW,” 117 *Yale Law Journal* December 340, 2007.
- Jean Heilman Grier, “Japan's Regulation of Large Retail Stores: Political Demands Versus Economic Interests,” 22 *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 1, Spring 2001.
- John C. Reitz, “Doubts About Convergence: Political Economy As An Impediment To Globalization,” 12 *Transnational Law And Contemporary Problems* 139, Spring, 2002.
- Jose A. Gavinha, “What Is Smart Growth? A Short History of A Trendy Concept,” *Final Paper*, Geog 610, Fall 2002.
- Kent Calder, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan*, Princeton University Press, 1991.
- Masahiro Okuno-Fujiwara, “Industrial Policy in Japan; A Political Economy View” G.D.Allinson, “Citizenship, Fragmentation and the Negotiated Polity” in G.Allinson & Yasunori Stone (eds.), *Political Dynamics in Contemporary Japan*, Cornell, 1993.
- Marianne Bertrand & Francis Kramarz, “Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry,” *IZA Discussion Paper* No.415 January 2002.
- Murray S. Levin, “The Antitrust Challenge To Local Government Protection of The Central Business District,” 55 *University Of Colorado Law Review* 21, 1983.
- Nicky Godding, “Vive La Retail Revolution,” *Shopping Centers Today*, February

- 2008.
- Nezih Guner, Gustavo Ventura, Xu Yi, "How costly are restrictions on size?," *Japan and the World Economy* 18, 2006.
- _____, "Macroeconomic implications of size-depend policies," *Review of Economic Dynamics* 11, 2008.
- OECD, "Regulation and Performance in the Distribution Sector," 1997.
- _____, "Land Use Restrictions as Barriers to Entry," 2008.
- _____, *The Economic Survey of France*, ch.4, 2009.
- Pamela Fuller, Paul Jones, Stefanie Monge, Ezekiel Solomon, Andrew Wiseman, "INTERNATIONAL COMMERCIAL TRANSACTIONS," 42 *International Legal Developments in Review* 453, 2008.
- Raffaella Sadun "Does Planning Regulation Protect Independent Retailers?," CEP *Discussion Paper* No.888, August 2008.
- Richard C. Schragger, "The Anti-Chain Store Movement, Localist Ideology, And The Remnants of The Progressive Constitution," 1920-1940, 90 *Iowa Law Review* 1011, March 2005.
- Roger W. Wilkinson, "1998 And The Law Royer Turns Twenty-Five: Combatting The Commercial Suburbanization of France," Since 1973, *Suffolk Transnational Law Review*, Summer 1998.
- Sara Dillon, Fuji-Kodak, "The WTO, And The Death of Domestic Political Constituencies," 8 *Minnesota Journal Of Global Trade* 197, Summer 1999.
- Wendell Cox, "So-Called Smart Growth Elitist Assault on the American Dream," *Independence Inst. Issue Paper* 4-2000; September 2000.