

# KERI Brief

## 프랑스·일본 유통산업 규제 변화 추세와 시사점

이기환

한국경제연구원 부연구위원  
(jihwan.yi@keri.org)

**대**형 소매상점의 영업을 규제하려는 유통산업 발전법 개정법안 발의가 활발하다. 새롭게 발의되는 법안들은 규제 대상이 되는 점포의 영업 시간 제한과 휴일휴업일 지정을 늘리고, 점포 신설 절차를 보다 까다롭게 하려 한다. 이를 통해 전통·영세 소매점의 이익을 보호하는 것이 실질적 정책 목표다. 하지만 분배 형평성만을 위한 규제는 시장 효율성을 증진시키는 산업 발전 정책과는 거리가 있다. 본 보고서에서 검토해 본 결과 우리나라 유통산업의 노동생산성은 다른 아시아 국가에 비해 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 나타났다. 유통산업에서 낮은 노동생산성은 선행연구들에서도 오래 전부터 제기되어 왔던 문제임에도 이를 해결을 위한 정책적 시도는 요원하다. 소매점이 대형화·기업화되는 것은 다른 선진국에서 이미 경험하였던 보편적 현상이다. 유통산업구조 변화를 이미 경험한 국가에서도 업체간 형평성 문제가 대두되었으며 사업 조정을 정책목표로 한 시기가 있었다. 하지만, 업체 형평성을 위한 사업조정 정책은 대내외적 비판과 유통산업 변화라는 시장 흐름을 막을 수 없었다. 결국 이들 국가는 도시개발계획으로 대표되는 사회적 발전 정책으로 유통산업정책 방향을 전환했

다. 프랑스는 경제현대화법을 통해 유통산업의 진입 규제를 완화했다. 게다가 최근 신설된 마크로법을 통해 소매점에 일괄적으로 적용되던 일요일휴업제한을 완화하여 경제성장과 고용확대를 꾀하고 있다. 일본의 경우 엄격한 사업조정을 시행하였던 대점법을 2000년도에 폐기하고 도심지 발전과 도시환경 개선을 중점으로 한 대점입지법과 개정도시계획법으로 유통산업을 관리한다. 사업조정 규제는 일부 소매점의 이윤 보호라는 목적을 달성할 수 있을지 모르나 이로 인해 불편을 겪는 소비자와 타격을 입는 협력업체, 대규모상점 주변 상권을 간과한다. 과거 해외 사례를 보면 경쟁을 제한하는 규제 강화는 규제 우회를 통해 무력화되기 쉽고, 인터넷 거래와 배달 서비스가 활성화될 미래 유통환경을 생각해 보면 물리적 상점에 대한 영업규제는 불필요한 부작용만 낳을 것으로 예상된다. 때문에 앞으로의 유통산업 정책방향은 형평성만을 강조하는 사업조정 규제를 강화하기보다 그 동안 놓치고 있었던 효율성 증진을 위한 정책 모색에 주안점을 두어야 할 것이다.

**I. 문제제기**

**□ 우리나라는 소매유통업 사업체별 사업조정에 중점을 두는 규제를 강화하는 추세**

- 2010년 이후 6차례 이상 유통산업발전법을 개정하여 대형마트의 입점·입지·영업시간 규제를 강화
- 국회에서 새로이 발의되는 유통산업발전법 개정안은 대규모 점포의 영업시간, 입점, 입지 규제를 더욱 강화하려고 함

**□ 현 규제는 사업체간 매출 형평성을 위해 불가피한 사중손실(deadweight loss)을 낳고 있으며, 규제를 강화할수록 사중손실의 크기는 더욱 더 증대될 것으로 예상됨**

- 정진욱·최윤정 (2013)<sup>1)</sup>은 규제에 따른 유통업자의 매출액·소비자의 거래비용 증가·협력업체 매출액·세수 등을 고려하였을 때 영업시간 규제로 인한 손실이 규제로 인한 이득을 월등히 상회하는 것으로 분석함

- 규제로 이전되는 영세 상인의 매출액 증가분이 대형·기업형 유통업체의 감소하는 매출액에도 미치지 못함

- 현재 규제를 강화하려는 시도는 소비자의 거래비용을 더 크게 증가시킬 것이고, 보호받는 소매점을 제외한 나머지 사업자들에게 더 큰 경제적 부담을 지우게 될 것임

**□ 본 보고서는 프랑스·일본이 형평성에 초점을 맞춘 정책에서 유통산업 효율성을 위해 규제를 완화하는 추세에 있음을 주목하고, 이들 나라의 소매유통규제 변화를 살펴봄으로써 우리나라 규제 조율에 대한 중요한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 기대**

- II·III장에서 우리나라 유통산업 이슈·규제를 개관하고, IV장에서 정리한 프랑스와 일본의 규제 변화 특징을 바탕으로 V장에서 현 우리나라 유통산업 규제에 대한 시사점을 짚어봄

1) 정진욱·최윤정, 『대형마트 영업제한에 대한 분석』, 세미나자료 13-13, 261~342, 한국경제연구원

**〈표 1〉 주요 대형점 규제 관련 유통산업발전법 개정 추이**

시행일시	개정내용
2010.11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준대규모점포(SSM) 정의 신설</li> <li>• 전통상업보존구역 지정 제도 신설(전통시장 등의 경계로부터 500미터 이내)</li> <li>• 전통시장보존구역의 대규모점포 및 준대규모점포 출점제한 근거조항 신설</li> <li>• 준대규모점포 및 전통상업보존구역 관련 조항 유효기간 3년 명시(~2013.11)</li> </ul>
2011.06.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전통상업보존구역 지정범위 확대(전통시장 등의 경계로부터 1킬로미터 이내)</li> <li>• 준대규모점포 및 전통상업보존구역 관련 조항 유효기간 5년으로 연장(~2015.11)</li> </ul>
2012.01.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대형마트 및 준대규모점포 영업시간 제한(00시~08시) 규정 신설</li> <li>• 대형마트 및 준대규모점포 의무휴업일(매월 1일 이상 2일 이내) 규정 신설</li> </ul>
2013.04.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개설등록 시 상권영향평가서 및 지역협력계획서 첨부 의무 신설</li> <li>• 대규모점포 및 준대규모점포 영업시작 30일 전까지 개설계획 예고의무 신설</li> <li>• 대형마트 및 준대규모점포 영업시간 제한 연장(00시~10시), 의무휴업일자 명시(매월 이틀)</li> <li>• 기초지자체에 유통업상생발전위원회 설치 근거 규정 신설</li> </ul>
2016.05.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준대규모점포 및 전통상업보존구역 관련 조항의 유효기간 10년으로 연장(~2020.11)</li> </ul>
2016.07.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모점포 및 준대규모점포 개설예고 기한 영업시작 60일 전까지로 강화</li> <li>• 대규모점포 등록 시 인접 지자체장의 의견제출 요청 허용</li> <li>• 상권영향평가서 및 지역협력계획서 검토 시 유통업상생발전협의회 의견 청취 의무 신설</li> </ul>

자료: 신기동·조영진, 『대형점 규제입법의 동향과 발전대안』, 경기연구원, 2016

〈표 2〉 국회에 발의된 대형점 규제관련 유통산업발전법 개정안

주제	발의일	주요내용
영업시간 제한	2016-10-18	- 대형마트 의무휴업일 확대(2일→4일)
	2016-11-23	- 농수산물 매출이 55% 이상인 대규모점포에 대해 대형마트 영업규제 적용
		- 영업시간 제한 확대·신설: 대형마트(22시~익일 10시), 백화점(20시~익일 9시), 시내면세점(20~익일 9시), 공한면세점(21.5시~익일 7시)
		- 의무휴업일 확대·신설: 대형마트(매주 일요일), 백화점(매주 일요일), 시내 면세점(일요일 중 1일)
	2016-12-20	- 추석과 설날은 의무휴업
2017-03-17	- 영업시간 제한과 주2회 의무휴업을 기존 대형마트에서 복합쇼핑몰로 확대	
등록제에서 허가제로 변경	2016-05-31	- 등록제→허가제로 변경
	2016-05-31	- 전통상업보존구역 내에 면적 660~3,000m <sup>2</sup> 규모의 점포개설 시 지자체장에게 허가
	2016-10-18	- 등록제→허가제로 변경
	2017-05-24	- 허가시 관할 기관 변경(기초지자체장→광역단체장)
입점 제한구역 확대	2016-08-31	- 도농복합형태의 시의 경우 전통상업보존구역 외에서도 (준)대규모점포 개설 제한
	2017-01-12	- 대규모점포의 개설이 포함된 도시·군 계획 입안시 소상공인에게 주는 영향고려 의무화
		- 대규모점포가 소상공인에게 피해 우려시, 해당시설의 용도 및 면적을 제한해 도시 계획
		- 지자체장은 소상공인 보호를 위해 중소유통상업보호지역을 지정 가능
	2017-02-15	- 중소유통상업보호지역 내 면적 1m <sup>2</sup> 를 초과하는 대규모점포 개설 금지
2017-05-24	- 1만m <sup>2</sup> 이상 '초대규모점포'의 상업지역내 개설 금지	
입점 법적절차 강화	2017-05-24	- 대규모점포 개설을 도시·군 관리계획 단계에서부터 사전 제한
	2016-07-11	- 상권영향평가서 및 지역협력계획서에 입점 지자체(2km) 관련 내용 포함
		- 개설전 입점 지자체와 협의
	2016-08-09	- 점포 개설등록 및 변경등록 시 입점 지자체장과 합의 의무화
	2016-09-02	- 입점지역 지자체장이 개설업체에게 상권영향평가, 지역협력계획서 제출 요구 가능
		- 점포 소재지 지자체장은 입점지역 지자체장과 점포 개설 관련 협의
	2016-09-22	- 대규모점포 등록에 관련된 대부분의 사안에 대해 유통업상생발전협의회의 의견 청취 의무
	2016-09-23	- 상권영향평가서, 지역협력계획서 검토시점 변경(영업시작 전→건축허가 신청 전)
		- 입점차지구 협의회 의견청취 의무화
	2016-09-23	- 광역지자체장 소속 상권영향평가위원회를 구성하고 상권영향평가서 작성을 의무화
		- 상권영향평가서, 지역협력계획서 검토시점 변경(영업시작 전→건축허가 신청 전)
	2017-02-08	- 상권영향평가의 범위를 반경 3km에서 최대 10km로 확대
		- 상권영향평가서, 지역협력계획서 검토시점 변경(영업시작 전→건축허가 신청 전)
2017-03-17	- 상권영향평가서를 제3전문기관에서 작성하도록 의무화	
	- 상권영향평가 대상에 음료·식품 소매업, 이·미용업, 음식점업을 포함	
2017-06-16	- 상권영향평가서, 지역협력계획서 검토시점 변경(영업시작 전→건축허가 신청 전)	
	- 상권영향평가서를 제3전문기관에서 작성하도록 의무화	
2017-06-16	- 유통업상생발전위원회 구성(중소기업 대표 2명→4명)	
입점 규제대상 확대	2016-06-09	- 상품공급점 준대규모점포로 간주해 영업시간 제한 등 규제 적용
	2016-09-01	- 대기입점단 공정위 기준을 10조 원으로 상향하여 준대규모점포 규제 이탈 방지(5조 원 유지)
	2016-10-18	- 대형 유통기업이 상품을 독점적으로 공급하는 지배적 상품취급점 점포 등은 준대규모점포로 포함
기타	2016-12-26	- 지역협력계획서 미이행시 공표
		- 지역협력계획서 미이행시 매출액의 10%이내 이행강제금 부과
	2017-03-20	- 등록된 점포 소재지 이외의 장소에서 영업(출장세일) 금지
	2017-04-05	- 대규모점포 등을 개설하려는 자와 이해관계자간 금품 제공 요구·약속 및 수수 금지
2017-06-16	- 지역협력계획서 미이행시 지자체장이 이행명령 부과	
	- 이행명령 불응시 1개월 이내 영업정지	

자료: 의안정보시스템

## II. 우리나라 유통산업 특성

- 전체 유통산업 매출액 중 대형마트와 기업형슈퍼마켓(SSM: Super Supermarket)이 66.1%를 차지하며, 무점포소매업의 성장세가 뚜렷함
- 대형마트와 기업형 슈퍼마켓의 매출액은 꾸준히 증가하나 성장 속도가 무점포소매업에 미치지 못함
- 전통시장은 경영성과 악화로 매출액이 감소해 왔

으나, 2012년 이후 21조원 대 매출액을 달성하고 있는 것으로 보임

- 인터넷과 배달서비스 발달로 온라인 유통시장의 규모가 점점 증가하는 추세
  - 대형유통업체도 일반 장바구니 상품에 대한 온라인 배달 주문을 받고 있으며, 이러한 구매 활동이 앞으로 더욱 활발히 이루어질 것으로 전망됨
  - 무점포소매·인터넷 거래 성장이 유통산업 성장을 주도해 가는 추세

〈표 3〉 경쟁형태별 매출액 추이

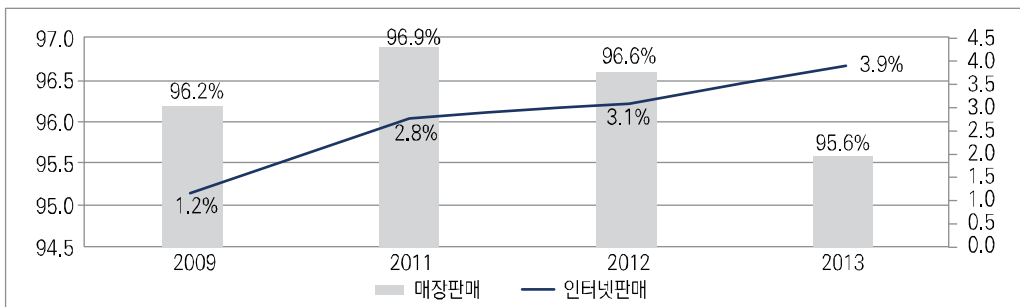
(단위: 조 원, 괄호는 업종별 비중 %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
대형마트	38.1 (31.4)	42.2 (32.7)	44.8 (33.0)	45.9 (32.8)	47.5 (32.6)	48.6 (32.0)
기업형슈퍼마켓	29.9 (24.7)	32.5 (25.2)	34 (25.0)	35.1 (25.1)	35.9 (24.6)	36.7 (24.1)
전통시장	24 (19.8)	22.1 (17.1)	21.1 (15.5)	20.7 (14.8)	20.9 (14.3)	21.1 (13.9)
무점포소매	29.2 (24.1)	32.3 (25.0)	35.9 (26.4)	38.4 (27.4)	41.5 (28.5)	45.6 (30.0)
계	121.2	129.1	135.8	140.1	145.8	152

재인용: 보험연구원, 『전통시장 화재위험 관리방안』 정책토론회 자료, 2017

- 주: 1) 2010~2014년 전통시장 매출액은 등록시장, 인정시장, 무등록시장 매출액 합이며, 2015년은 무등록시장 매출액이 제외된 값  
 2) 대형마트는 3,000m<sup>2</sup> 이상 종합소매점, 기업형슈퍼마켓은 단일경영체제 아래에 있는 매장면적 3,000m<sup>2</sup> 이하 종합소매점  
 3) 무점포소매는 통신판매(인터넷쇼핑몰, TV홈쇼핑, 카탈로그판매)와 방문판매(직접판매, 다단계판매)를 의미함

〈그림 1〉 대형유통마트 매장 판매 및 인터넷 판매 비율



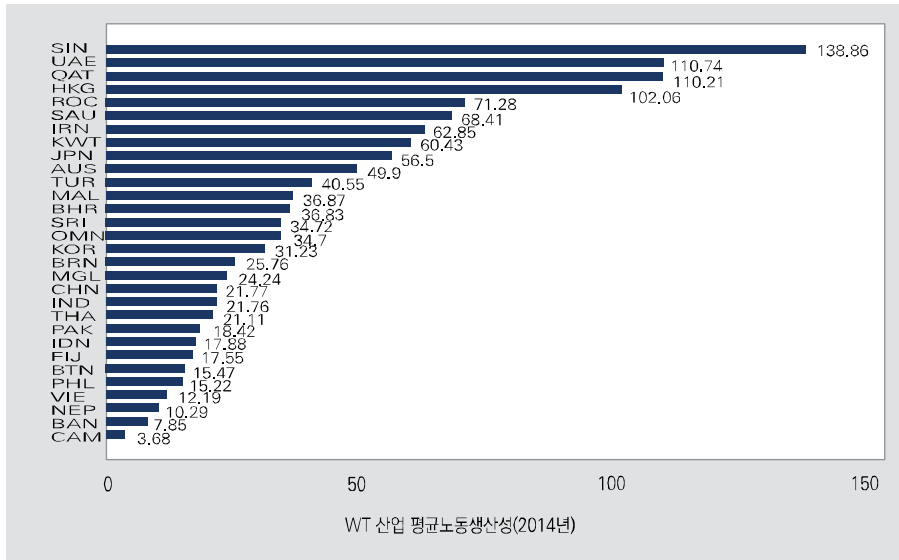
주: 2010년은 경제총조사로 인하여 조사를 실시하지 않음

재인용: 김병률·김성우·변승연·강혜정·안동환, 『대형마트 휴무제에 따른 농업분야 파급영향과 대응방안』, 한국농촌경제연구원, 2015

<p>▣ 아시아 국가<sup>2)</sup>간 노동생산성 데이터를 비교해 본 결과 우리나라의 노동생산성이 아시아 국가들 중 중위권에 속한 것으로 나타났고, 장기 시계열 데이터를 관찰한 결과 오랜 기간 동안 노동생산성 성장이 정체되어 있음을 발견할 수 있음</p> <p>○ APO(Asian Productivity Organization<sup>3)</sup>)에서 제공하는 아시아 국가 생산성 관련 데이터를 이용하여 우리나라의 도소매업 분야의 노동생산을 계산하여 국제 비교</p> <p>- APO 데이터는 국제산업표준분류(ISIC)에 따라 산업<sup>4)</sup>을 구분하여 산업별 고용량, GDP를 제공함</p> <p>- 산업별 국가별 데이터를 이용하여 WT(Wholesale and retail trade, repair of vehicles and household goods, hotels and restaurants) 산업의 생산성 및 국가 소득 내 WT의 비중 국제 비교</p> <p>* 'Wholesale and retail trade, repair of vehicles and household goods, hotels and restaurants'은 도매업, 자동차수리업, 가계 상품, 호텔, 및 음식점업이 취합되는 대분류 기준 데이터라는 한계를 가짐</p> <p>* 그러나, APO 데이터는 국제 비교를 위해 사용할 수 있는 데이터이며 최근 동향과 장기 시계분석을 위해 적합함</p>	<p>- WT 산업 노동생산성은 1970년에는 제조업보다 높았지만 노동생산성 증진이 정체되어 1990년대 이후 1차산업(AGG)을 제외하고 가장 낮은 수준의 생산성에 머무름<sup>7)</sup></p>
<p>○ 우리나라의 WT 평균노동생산성<sup>5)</sup>은 2014년 기준으로 일본 평균노동생산성 \$56,500의 55% 수준으로 총 30개 아시아 국가 중 16위에 해당</p> <p>- GDP 규모면에서 중국, 인도, 일본, 인도네시아에 이어 다섯 번째로 큰 경제규모를 보이지만 WT 산업의 생산성은 경제규모를 따라가지 못함<sup>6)</sup></p> <p>○ 우리나라 내에서 9개 산업군별 평균노동생산성을 비교해 보아도 WT 산업의 평균노동생산성이 낮은 수준에 머무는 것으로 나타남</p>	<p>2) Australia(AUS), Bahrain(BHR), Bangladesh(BAN), Bhutan(BTN), Brunei(BRN), Cambodia(CAM), China(CHN), Republic of China(ROC), Fiji(FJI), Hong Kong(HKG), India(IND), Indonesia(IDN), Iran(IRN), Japan(JPN), Korea(KOR), Kuwait(KWT), Lao(LAO), Malaysia(MAL), Mongolia(MGL), Myanmar(MYA), Nepal(NEP), Oman(OMN), Pakistan(PAK), Philippines(PHL), Qatar(QAT), Saudi Arabia(SAU), Singapore(SIN), Sri Lanka(SRI), Thailand(THA), Turkey(TUR), Arab Emirates(UAE), Vietnam(VIE)</p> <p>3) APO는 1961년에 설립되어 생산성 발전을 통해 아시아 태평양 국가들의 사회경제적 발전을 도모하기 위해 연구 · 자문 사업을 수행하는 기구</p> <p>4) Agriculture , hunting , forestry and fishing(AGG), Mining and quarrying(MQ), Manufacturing(MAN), Electricity, gas and water supply(EGW), Construction(CON), Wholesale and retail trade, repair of vehicles and household goods, hotels and restaurants(WT), Transport, storage and communications(TSC), Financial intermediation, real estate, renting and business activities(FRRB), Community, social and personal services(CSP)</p> <p>5) WT 산업 GDP를 산업별 고용량으로 나눈 값</p> <p>6) 2014년도 데이터 상 PPP 조정에 의한 실질 GDP는 인도네시아가 26,874.9억 불이고 한국은 17,845억 불로 인도네시아의 GDP가 더 크게 나타나는데 평균 환율로 제공된 명목 GDP 데이터에는 한국이 14,110억 불이고 인도네시아가 8,910억 불로 두 국가의 GDP 수치가 역전됨. 따라서 데이터 해석에 있어서 PPP에 의한 국가별 물가 조정과 연도별 물가 상승이 조정되어 있음을 염두하고 해석해야 함</p> <p>7) 데이터 특성상 국가간 물가 조정은 되었으나 한 국가내 산업간 물가조정은 이루어지지 않음</p>

〈그림 2〉 2014년 평균노동생산성: 노동자 일인 당 도소매업 GDP

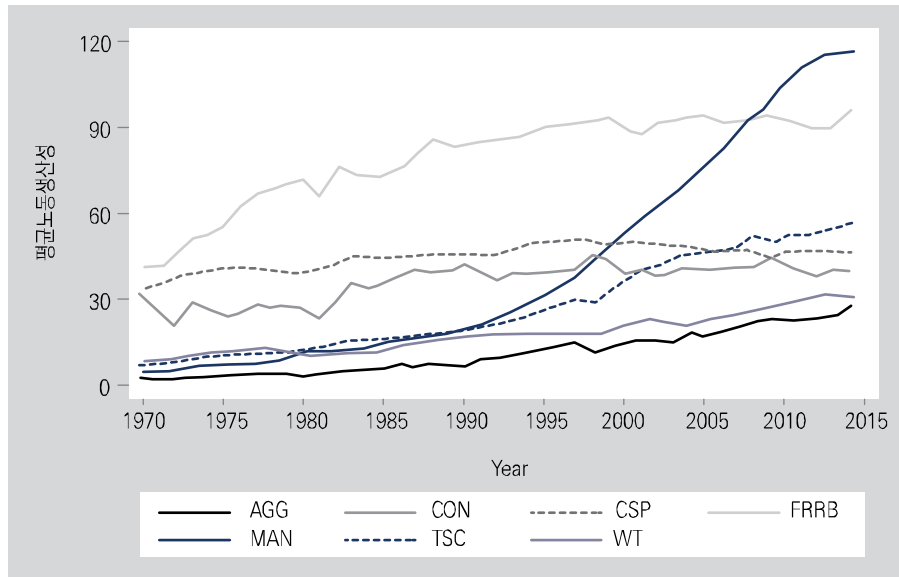
(단위: \$1,000(2011 PPP, 2014년 실질))



자료: Asian Productivity Organization(APO)

〈그림 3〉 한국 연도별 산업별 평균노동생산성

(단위: \$1,000(2011 PPP, 2014년 실질))



자료: Asian Productivity Organization(APO)

### III. 우리나라 유통산업 규제

- 유통산업에서 대규모점포와 준대규모점포<sup>8)</sup>를 규제하는 법률은 「유통산업발전법」, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(상생법)」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 임<sup>9)</sup>
- 「유통산업발전법」은 대규모점포와 준대규모점포의 영업시간·진입·입지를 제한하는 조항을 규정하고 있으며, 2013년 1월을 기점으로 규제가 강화됨

○ 8조(대규모점포 등의 개설등록 및 변경등록)에 의해 점포 개설에 관한 절차 명시

- 8) '대규모점포'는 매장면적이 3,000m<sup>2</sup> 이상이며, 상시운영되는 둘 이상의 연접된 건물 안에 하나 이상의 매장으로 운영되는 소매점포이며, '준대규모점포'는 대규모점포를 경영하는 회사 또는 계열회사가 운영하는 점포, 공정거래법상 상호출자제한기업집단의 계열회사가 운영하는 점포, 이상의 회사/계열회사가 운영하는 직영점형 체인사업 및 프랜차이즈형 체인사업업체
- 9) 이외에 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」(대규모유통업법)이 있으며, 본 보고서에서는 공정거래와 관련된 이슈는 논외로 함

〈표 4〉 유통산업발전법 규제 강화 요약

조항	구분	2012년 12월 이전	현재
대형마트 출점 범위 (8조)	입지 제한 거리 규정	전통상업보존구역 500m 내 대규모점포	전통상업 보존구역 1km 내 대규모점포
	신청서 제출	시장/군수/구청장	시장/군수/구청장
점포개설 (8조)	신청기한	대규모점포: 영업개시 30일 전까지	대규모점포: 영업개시 60일 전까지 준대규모점포: 영업개시 30일 전까지
	대상	대규모 점포 개설 및 변경 전통상업보존구역 내 준대규모 점포 개설 및 변경	대규모 점포 개설 및 변경 전통상업보존구역 내 준대규모 점포 개설 및 변경
	변경 등록 정의	점포 소재지 변경 등	매장면적 1/10 이상 증가
	의무 사항		상권영향평가서, 지역협력계획서 인근 지자체 등록/변경 사실 통보 및 20일 이내 의견 수렴
	기타		상권영향평가서, 지역협력계획서 협의회 의견 청취 및 전문기관 조사 의뢰가능
영업시간 (12조의 2)	대상	대형마트/준대규모점포	대형마트/준대규모점포
	규제	오전 0시~오전 8시	오전 0시~오전 10시
의무휴업일 (12조의 2)	권한	시장/군수/구청장	특별자치시장/시장/군수/구청장
	대상	대형마트/준대규모점포	대형마트/준대규모점포
	규제	매월 1일 이상 2일 이내	매월 공휴일 중 2일 이해당사자 합의 하 공휴일 아닌 날을 의무휴일로 지정 가능
대규모점포 의무휴업 제외 대상(12조의 2)	권한	시장/군수/구청장	특별자치시장/시장/군수/구청장
	대상	농산물 매출비중 51% 이상	농산물 매출비중 55% 이상
영업제한/의무휴업 명령 위반 과태료(52조)	벌금 상한	위반 시 3천만 원 이하	위반 시 1억 원 이하

자료: 국가법령정보센터

- 특히, 대규모점포 신설·전통상업보전구역 내 준대규모점포 개설 시 상권영향평가서, 지역협력계획서를 제출하고 인접 지자체<sup>10)</sup>에 사실 통보 및 의견 수렴 절차를 거침
- 신설 점포에 의해 제출된 상권영향평가서와 지역협력계획서의 내용이 미흡한 경우 전문기관(대한상공회의소, 산업연구원)에 추가 조사 요청 가능함
- 지역협력계획서에는 지역 중소기업 상생협력과 지역 고용 활성화 방안을 포함하고, 지자체 장이 이행 실적을 관리 감독 및 개선 권고할 수 있음

**□ 12조의 2(대규모점포 등에 대한 영업시간 제한 등)는 영업 규제를 통해 전통상권/소규모 점포와 대규모점포(준대규모점포) 간의 사업조정 에 관한 실질적 효과를 기대**

- 現 영업시간은 오전 10시부터 자정까지로 하며, 이는 2013년 이전 영업규제보다 오전 2시간 영업시간이 감소한 것
- 또한, 의무휴업일 지정은 반드시 공휴일 중에서 한 달에 2일을 지정해야 함

**□ 상생법은 '적합업종제도'와 '사업조정제'를 통해 대·중소기업간 사업조정을 가능하게 하는 근거 법률**

- 상생법 2조 11항에 따른 중소기업 적합업종 품목에 서비스업이 포함되어 대형마트를 소유한 대기업도 상생법 적용 대상<sup>11)</sup>
- 중소기업청장은 사업조정제(상생법 32조)에 의해 최대 3년 동안 대기업의 사업 인수, 개시, 확장을 연기하거나 축소할 할 수 있는 권한 보유
  - 조정 대상(32조 1항) 중 유통업에 관련된 것으로, 대기업이 같은 업종의 여러 소매점포를 직영하거나, 대기업의 직영점형 체인사업, 프랜차이즈형 체인사업을 운용할 경우 상생법 적용 대상

**□ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 지역 용도별 입지 기준을 통해 소매점의 입지를 제한**

- 규모에 따라 입지 가능한 지역적 차이가 존재<sup>12)</sup>하며 구체적인 계획은 각 지자체 조례와 산자부 고시에 따름<sup>13)</sup>
- 매장규모 1,000m<sup>2</sup>와 3,000m<sup>2</sup>를 기준으로 설립가능한 용도지역을 구분

10) 대규모점포의 경우 점포 경계로부터 3km, 매장면적 330m<sup>2</sup> 이상인 준대규모점포는 점포 경계로부터 반경 500m, 매장면적 330m<sup>2</sup> 이상인 준대규모점포는 점포 경계로부터 반경 300m에 속한 지자체를 인접지자체로 봄

11) 조수진, 『유통상생발전, 방향을 모색하다-대형마트 관련법 현황』, 한국소비자단체협의회 발간자료, 2013

12) 소상공인진흥원 『외국의 대형소매점 출점 규제』, 2009

13) 소상공인진흥원(2009)



#### IV. 프랑스 · 일본 유통산업 규제 완화

##### □ 과거 프랑스와 일본의 유통산업 규제는 사업조정 정책 중심이었지만 대내적 · 대외적 비판으로 인해 규제 완화 기조로 돌아섬

○ 대내적으로 지나친 유통규제로 인해 영업활동의 자유와 경쟁이 제한된다는 문제점이 제기되어, 일본은 2000년, 프랑스는 2008년을 기점으로 사업 조정 중심의 규제를 철폐

- 프랑스에서는 로와이에법(Loi Royer, 1973년 제정), 라파랭법(Raffarin, 1996년 제정)에서 중점을 두었던 소형 유통 사업체를 보호하기 위한 대규모 점포 출점규제가 유통산업을 심각하게 왜곡한다는 자크 아탈리(Jacque Attali)의 비판에 따라 2008년 경제현대화법(LME, Loi de modernisation de l'économie)을 도입
- 일본의 경우 '대규모 소매점포에 있어서 소매업의 사업활동의 조정에 관한 법률'(1973년, 이하 대점법)을 통해 점포면적 · 개점일 · 폐점시간 · 휴업일 수에 대해 엄격한 규제를 적용하다가, 2000년에 대점법을 폐지하고 '대규모 소매점포 입지법'(이하 대점입지법)을 제정하여 사업조정 보다는 소매점 주변 도시 환경 개선을 초점으로 한 정책으로 변경

○ 유통산업 규제가 프랑스와 일본에 진입하려는 대규모 유통업체를 차별하는 제도로 활용될 수 있다는 대외적 압박으로 인해 규제 완화로 기조 전환

- 유럽위원회(EC)는 프랑스에 대해 매장면적 상한을 하향조정(1,000m<sup>2</sup> → 300m<sup>2</sup>)한 라파랭법의 문제점을 지적하여 프랑스 내 규제 완화를 요구
  - \* 2005년 7월 5일 유럽공동체조약 제43조 및 49조에 의해 존중받아야 할 사업소 설립의 자유 및 서비스 제공의 자유원칙에 위배된다고 지적
  - \* 2006년 12월 12일, 2006년 12월 13일에 유럽위원회는 유럽위원회의 공동합의 사항을 따르지 않는 프랑스의 규제를 비판<sup>14)</sup>
- 1980년대 일본 유통업체의 동남아 진출 등으로 글로벌화가 진행되었으나, 일본 내부에서는 대점법에 의해 해외 소매점 입점이 저지된다는 된다는 점 때문에 미국이 대점법을 비판세장벽으로 WTO에 제소

##### □ 출점규제를 완화하고 유통업체의 사회적 영향을 고려한 입지규제 중심으로 규제 방향을 전환

○ 프랑스는 라파랭법에서 강화되었던 출점 규제 대상 규모(1,000m<sup>2</sup> → 300m<sup>2</sup>)를 경제현대화법에서 다시 1,000m<sup>2</sup>로 완화하여 EC의 규제 완화 요구를 수용

14) 유럽위원회지침(2006/123/CE) 14조 5절, 14조 6절 위반을 지적하고, 예측불가능한 절차에 의한 규제라는 점과 허가 결정권자의 결정 유인이 일반의 이익 목적에 부합하지 않음을 비판

〈표 5〉 프랑스 대규모점포에 대한 점포 면적 규제 대상 기준 변화

로와이에법 (79년 12월 27일)	라파랭법 (96년 7월 5일)	경제현대화법 (08년 8월 4일)
인구 4만명 이상: 1,000m <sup>2</sup> 인구 4만명 미만: 1,500m <sup>2</sup>	인구 기준 폐지하고 일률적으로 300m <sup>2</sup> 이상	인구 2만명 이상: 1,000m <sup>2</sup> 이상 인구 2만명 미만: 300~1,000m <sup>2</sup> 이하라도 대상이 될 수 있음

자료: 한종길, 『프랑스 유통업규제 변화와 정책적 시사점』, KERI 정책연구, 한국경제연구원, 2015

〈표 6〉 일본 대점법과 대점입지법 비교

구분	대점법		대점입지법
목적	중소소매업 보호		주변지역 생활환경 보호 및 유지
규제 대상	74년	1,500m <sup>2</sup> 이상(정령도시는 3,000m <sup>2</sup> ) 이상	1000m <sup>2</sup> 이상
	79년 개정	500m <sup>2</sup> 이상	
	92년 개정	500m <sup>2</sup> 이상	
규제 항목	소매점 면적, 개점일자, 폐점시간, 영업일수		교통정체, 교통안전, 주차, 소음, 폐기물
규제 방법	사전심사, 강제성		공청회 후 지자체 권고, 권고의 법적 구속력 없음

자료: 노진영·이윤숙, 『일본의 대형소매점(SSM) 관련 정책 변화 및 평가』, 해외경제정보 2009-01, 한국은행, 2009

주: 1) 정령도시는 지방자치법 정령에서 정한 인구 50만 이상 도시

2) 대점법 규제 대상은 제1·2층 소매점의 점포 기준 하한임/ 92년 개정은 이재형·박병형(2010) 참조하여 수정

○ 일본의 경우 대점법에서 대점입지법으로 전환하면서 출점 규제 대상 점포 크기 기준을 일원화하여 규제를 단순화하고, 출점시 사전 심사를 통한 강제성 보다 공청회 후 지자체 권고로 규제의 법적 구속력을 제거

- 또한, 이전에는 사업조정 중심의 경제적 규제에 주안점을 두었다면, 대점입지법에서는 교통, 주차, 소음, 폐기물과 같은 유통업체의 사회적 영향을 관리 대상으로 하는 사회적 목적 규제로 규제 성격을 전환함

▣ 유통산업 경제 성장을 위해 영업시간제한·의무휴업일 규제를 완화

○ 프랑스는 노동자 보호와 가톨릭 국가 전통에 따라 야간·일요 영업을 엄격히 제한해 왔으나 영업시간 규제를 완화해 가는 추세에 더불어 최근 경제활성화를 위해 일요영업을 허용함<sup>15)</sup>

- 야간·일요 영업 규제는 사업체간 사업조정의 목적 보다 노동자 보호라는 명분으로 모든 유통업체에 대한 보편적으로 적용되고 있음

- 에마뉘엘 마크롱 대통령이 2015년 경제산업부 장관일 때 채택한 법안으로 “성장, 활동 및 경제기회 균등을 위한 법”(Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques) 일명 ‘마크롱 법안’을 통해 일요일 영업을 확대되고 있음

- 마크롱법안은 2016년 1월 1일 시행 예정이었으나 소매점/노조간 의견불일치로 부분적으로 시행되다 2017년 1월 1일부로 전면적으로 시행<sup>16)</sup>되었으며 이로 인해 지자체가 허용할 수 있는 일요영업 영업일수가 최대 12일로 연장

\* 특히 파리의 샹젤리제거리와 생제르맹 지구 등 12개 국제관광지구로 지정된 지역의 백화점과 상점은 1년 내내 일요일 휴무 없이 영업을 가능하고, 칸·니스 등 지중해 주변 관광도시는 국제관광지구로 지정하여 주7일 자정까지 영업을 허용

○ 일본은 1990년대 이후 영업시간 제한이 소비자 편익을 해친다는 여론과 규제에 대한 대외적 반발로 인하여 완화되다가 현재 대점입지법에서는 영업시간과 연간 휴일 일수를 규제하지 않음

- 영업시간을 규제하던 대점법 하에서도 영업시간 규제를 완화하는 방향으로 정책을 변경

\* 영업 마감시간은 1990년 19시에서 1994년도 20시로 늘어났으며, 연간 휴일 일수도 1992년 44일에서 1994년 24일로 줄어 들<sup>17)</sup>

15) 법제처, 세계법제정보센터, 『프랑스 마크롱법의 주요 내용 및 파급효과』, 2016  
<http://world.moleg.go.kr/World/WesternEurope/FR/report/38857>

16) NewDaily 2017/04/26, 신성아 기자, “프랑스 파리, 일요일에도 쇼핑 즐겨요...상점가 문 활짝”

17) 노진영·이윤숙, 『일본의 대형소매점(SSM) 관련 정책 변화 및 평가』, 해외경제정보 2009-01, 한국은행, 2009

## V. 시사점

### □ 유통업체간 사업조정 중심에서 現규제로 피해를 입을 수 있는 유통산업 참여자 중심으로 시각을 전환할 필요가 있음

- 일본의 경우 20세기에는 사업자 중심 정책에 중점을 두었지만, 21세기에는 소비자 후생, 도시 기능 활성화, 문화적 환경 조성 등 종합적 측면에서 유통정책 방향을 설정하고 있음
  - 이러한 시각에서 많은 국가들이 소비자 후생과 도시 환경 개선에 주안점을 두고 있으며 영세 소매점에 대한 배려는 이상의 목표를 달성하기 위한 수단으로 고려함<sup>18)</sup>
- 유통산업은 상품을 생산자에게서 소비자에게로 중개하는 역할을 하므로 유통산업 규제는 유통 각 단계에 관여하는 소비자, 생산자, 납품업체, 대형마트 매장 직원에게 악영향을 줌
  - 일례로 의무휴업일을 확대하게 되면 대형마트의 일부 소비자들이 대체 소매점으로 이전하나 규제로 인한 부작용이 불가피함
    - \* 소비자들의 경우 선택권을 제한 받아 상품 거래에 발생하는 거래비용이 증가하고 이로 인해 소매점 방문 횟수 자체를 줄일 수 있음
    - \* 대형마트에 상품을 공급하는 농민, 어민, 납품업체, 주변 상권은 수요 감소에 따른 피해를 받음
- 사업조정 규제로 소비자 선택을 제한하고, 특정 소매점의 영업을 제한하는 것은 이득보다 손실이 더 크다는 사실을 인지해야 함
  - 소비자의 거래비용은 비가시적인 비용으로 측정이 어려우나 전통 상권의 매출액 증가는 금액 산정이 비교적 용이하여 규제의 혜택이 크게 보일 수 있음

- 규제의 편익 분석 시 침묵하는 다수의 소비자를 간과하는 것을 지양해야 함

○ 규제를 통한 보호보다 경쟁을 통한 가격 하락이 소비자에게 더 큰 이득으로 다가옴

- 일본 공정거래위원회 조사에 따르면 행정규제 정도가 강할수록 평균 소매가격이 높아지는 것으로 나타남
- 우리나라의 경우에도 서울시 구별 대형마트 숫자와 평균 생필품 가격의 상관관계를 조사한 연구에 따르면 대형마트의 수가 증가할수록 생필품의 가격이 낮아지는 것으로 나타남<sup>19)</sup>
- 점포 신설을 제한하는 것은 경쟁을 제한하여 소비자가 높은 가격으로 상품을 구매하게 함

### □ 부작용을 낳을 수 있는 규제보다 산업 생산성을 증진시키기 위한 유통시장 자유화 정책을 모색해야 함

- 출점 규제를 통해 소규모 전통 상점을 보호하려는 정책은 기존 상점의 퇴출을 지연할 뿐 유통산업 구조 전환의 큰 흐름 막지 못함
  - 프랑스도 출점규제를 통해 중소 소매점을 보호하려 하였지만, 규제 강화에도 불구하고 실질적 규제효과가 크지 않았고 대형 소매점 증가를 막을 수 없었음
    - \* 프랑스 경우 라파랭법을 통해 규제를 강화해 왔던 1996~2000년, 그리고 2001년~2005년에 허가비율과 연평균 허가 면적이 오히려 증가(표 7) 참조
- 유통산업 구조가 변해가는 것은 막기 어려우며 이를 규제를 통해 막는 것은 기업의 규제 우회(by-pass)를 야기하여 결국 부작용만 초래함
  - 과도한 규제 정책은 규제를 우회하기 위해 대규모 점포 · 새로운 형태의 점포를 성장시킴

18) 이재형·박병형, 『우리나라 유통산업의 특성과 정책과제』, 한국개발연구원, 2010

19) 정희상(2015), “대형마트와 생필품 소비자가격간 상관관계: 서울시 경우” Keri Insight. 한국경제연구원

- 1974년 프랑스의 경우 하이퍼마켓형 쇼핑센터 입점을 강력히 규제하자 신규 점포를 선점하려는 동기를 자극하여 대규모점포가 오히려 늘어났고, 1990년 규제 면적 규정을 피하기 위해 규제 면적 미만의 소형 점포를 동일 부지 내에 다수 개설하는 방식으로 규제 우회
  - 영국에서도 대형마트 진입을 엄격히 규제하자 대형마트가 소형 슈퍼마켓 형태로 신규 출점을 늘려 소규모 점포간 경쟁이 오히려 더 커지게 되었음<sup>20)</sup>
- 유통업체간 형평성에만 주안을 둔 규제는 유통산업의 발전에 역행할 수 있으며, 활발한 진입과 퇴출을 통해 생산성이 높은 기업이 시장에서 영입하게 되는 시장메카니즘을 활성화 시키는 것이 노동

생산성 향상에 기여하는 길임<sup>21)</sup>

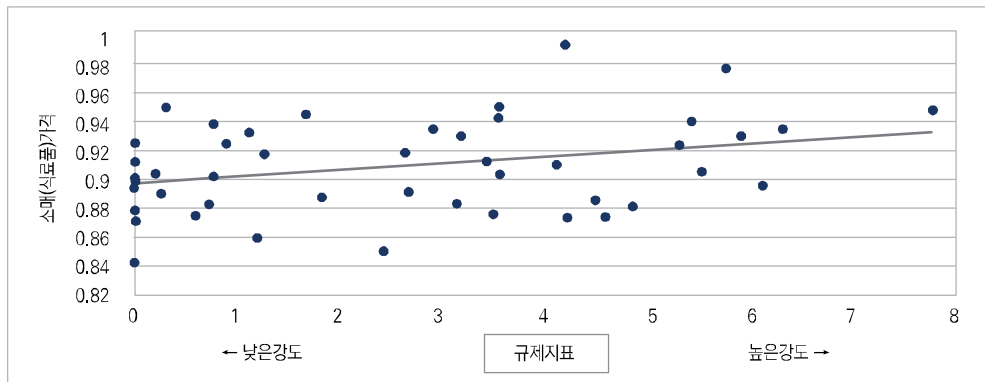
- 일본 경제산업성이 1999년과 2007년 소매산업 데이터를 비교한 결과 대형소매점의 경우 점포수가 8,166개에서 10,189개로 24.8% 증가하였지만, 중소형 소매점은 1,398,718개에서 1,127,670개로 19.4% 감소함<sup>22)</sup>

20) Sadun, R(2015), "Does Planning Regulation Protect Independent Retailers?", Review of Economics and Statistics

21) 참조: Ciarreta, A., M. P. Espinosa, and M. Martinez-Granado(2009), "Entry Regulation in the Spanish Retail Sector: Effects on Employment", Jornadas de Economia Industrial, Vigo(Spain)

22) 노진영·이윤숙(2009)

〈그림 4〉 대형 소매점 행정규제<sup>주)</sup>와 평균 소매가격



주: 대점법과 각 지자체 대형점포 규제항목을 이용하여 규제강도를 지표화

재인용: 노진영·이윤숙, 『일본의 대형소매점(SSM) 관련 정책 변화 및 평가』, 해외경제정보 2009-01, 한국은행, 2009

〈표 7〉 프랑스 대규모점포 개설신청 대비 허가동향

(단위: 1,000m<sup>2</sup>)

	1974~1984	1985~1995	1996~2000	2001~2005	기간총합
신청면적	16,294	26,966	13,158	19,350	75,768
허가면적	6,347	12,541	9,221	14,626	42,735
거부면적	9,947	14,425	3,937	4,724	33,033
허가율	38.9	46.5	70.1	75.6	56.4
연평균 허가면적	577	1,140	1,844	2,925	1,335

자료: 한종길, 『프랑스 유통업규제 변화와 정책적 시사점』, KERI 정책연구, 한국경제연구원, 2015

〈표 8〉 소매 업종형태별 점포당 연간 매출액 추이

(단위: 만 엔, 괄호는 %)

	1999(A)	2002	2007(B)	증감 <sup>1)</sup> (B-A)
<b>소매업전체</b>	<b>10,223</b>	<b>10,393</b>	<b>11,839</b>	<b>1,616 (15.8)</b>
백화점	2,463,315	2,327,870	2,844,564	381,249 (15.5)
대형마트	529,920	510,499	469,826	-60,094 (-11.3)
전문(대형)슈퍼 <sup>2)</sup>	176,265	164,230	162,680	-13,585 (-7.7)
<b>대형계</b>	<b>358,937</b>	<b>310,444</b>	<b>281,791</b>	<b>-77,146 (-21.5)</b>
전문(중형)슈퍼 <sup>2)</sup>	44,085	39,248	37,676	-6,409 (-14.5)
편의점 <sup>3)</sup>	15,481	16,318	17,770	2,289 (14.8)
채널소매점 <sup>4)</sup>	7,176	7,084	8,211	1,035 (14.4)
<b>중소형계</b>	<b>7,750</b>	<b>8,229</b>	<b>9,399</b>	<b>1,649 (21.3)</b>

주: 1) 1999년대비 2007년의 증감, ( )안은 동기간 중 증가율

2) 전문슈퍼를 총업원 50인 기준으로 대형과 소형으로 구분

3) 약국 포함, 4) 영세슈퍼, 전문점, 중심점, 그 외 소매점

원자료: 일본경제산업성

표출처: 노진영, 이윤숙, 『일본의 대형소매점(SSM) 관련 정책 변화 및 평가』, 해외경제정보 2009-01, 한국은행, 2009

- 그러나, 점포당 매출액의 경우 대형 소매점 매출액은 21.5% 줄어든 반면, 중소형점은 21.3% 증가
- 이는 규제 완화로 활발한 진입이 이루어진 결과 생산성이 높은 기업이 진입하고, 경쟁에 의해 높은 생산성이 시장에 파급되어 이루어진 결과로 해석됨
  - \* 대형 소매점의 경우 활발한 진입으로 인한 경쟁은 수익성에 악영향을 미칠 수 있으나 가격 경쟁으로 인한 수익은 소비자에게 돌아갈 것
  - \* 중소형 소매점이 시장 상황에 반응하여 규모를 확장하고 서비스를 개선하여 이루어진 것으로 평가됨<sup>23)</sup>
- 앞으로의 유통시장은 무점포 소매점, 인터넷 쇼핑, 배달 서비스 보편화로 인해 이전과는 다른 형태로 발전할 것임
  - 배달과 온라인 주문 예약이 더욱 보편화되면 상점의 영업시간과 거리적 접근성이 이전만큼 소비자에게 중요하지 않을 것으로 보임
  - 변화하는 시장구조에서 유통업체의 하드웨어를 규제하는 것은 규제의 실효성이 더 낮아질 것으로 예상되며, 규제를 통해 변화하는 유통산업의 발전일로를 가로막는 것은 유통 거래비용 절감을 통한 산업발전 기회를 잃어버리게 되는 것임

▣ 사업조정보다 유통업체 진입을 통한 도시개발과 도시환경 개선으로 정책 접근 방법을 전환해야 함

- 프랑스와 일본은 유통업체별 사업 조정을 통한 규제를 완화하고 도시 계획과 연계하여 도시 환경 개선을 주축으로 하는 정책을 활성화 함
  - 프랑스는 로와이에법·파랭법에서 주안을 두었던 규모별 진입 제한 규정을 완화하고, 지역 균형 발전 및 경제성장에 중점을 둔 경제현대화법·마크롱법을 시행
  - 일본 역시 현재 도심상권활성화와 도시개발이라는 사회적 발전 계획 아래에서 유통산업 정책을 정립

23) 노진영·이윤숙(2009)

- 現 유통산업발전법에서 규정된 입지 관련 규제와 입점영향평가를 사업조정의 수단으로 남용하는 것을 경계
  - 유통산업발전법은 도시 개발과 상권활성화를 위한 목적을 달성하기 위한 수단을 보유한 것으로 평가
    - \* 우리나라 유통산업발전법에서도 상권영향평가서, 지역협력계획서를 통해 유통업체 입지의 사회적 영향을 점검
    - \* 대규모점포 신설 시 입점에 따른 영향을 분석하고 점포의 입점을 각 지방자치단체 조례로 제한
  - 다만, 대규모점포를 바라보는 시각이 지나치게 업체별 매출액·고용에 기준을 둔 사업조정에 경도된다면 유통규제를 완화하는 국제적 흐름과 배치
  - 유통업체 설립에 요구되는 규정들이 입지를 지연시키기 위해 사용되는 것을 지양
    - \* 상권영향평가서, 지역협력계획서의 경우 지자체 장 판단 아래 미흡할 시 추가적인 조사를 전문기관에 수탁 가능하나 적정 평가서와 계획서에 대한 기준이 불확실
    - \* 자칫 조사 기간을 연장하는 명분으로 악용될 여지를 남겨 심사 단계의 불확실성을 키워서는 안 될 것임
  - 유통산업 정책 방향에 있어서 사업조정에 기울어져 있는 저울추를 사회적 발전 목표를 달성할 수 있는 방향으로 옮겨가야 함



**keri** 한국경제연구원

발행일 2017년 11월 3일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의대로 24 FKI타워 46층