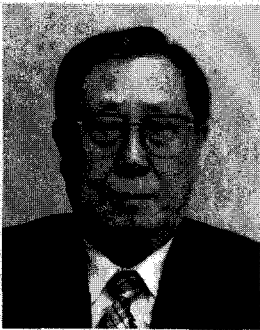


# 유통산업과 관련된 규제 현황 및 문제점과 개선 방안



박재권

한국유통연구소 고문

## 무풍지대의 유통업

결과야 어찌되었던 누구나 손쉽게 시작할 수 있고 자유롭게 영업할 수 있다고 생각하는 것이 유통업이다. 그래서 수많은 사람이 도·소매업을 하고 있으며, 도시나 농촌을 가릴것없이 가는 곳마다 크고 작은 점포가 즐비하다.

전국의 도·소매업 총수는 자그마치 931,244개소(자동차 관련 소매업 포함, '94 통계청)로 인구 47명당 1개 꼴이다. 이렇게 많은 점포가 영업을 하고 있으므로 사뭇 경쟁이 치열할 것 같은데 반드시 그렇지 못한 것이 현실이다.

대도시 일부 대규모 소매점에서 요란한 판촉 경쟁을 벌이는 것이 고작이고 그의 대부분의 소매업은 거의 무풍지대와 다름없다. 어느 점포나 비슷한 상품, 비슷한 가격에 비슷한 서비스 수준, 경쟁다운 경쟁이 없는 것이다.

왜 그런가에 대해서는 무엇보다도 유통업에 종사하는 영업 주체들의 인식이 근대화되지 못했다는데 가장 큰 원인이 있겠으나, 그밖에도 많은 사회 경제적 요인에 의해 본격적인 경쟁이 촉발되지 않고 있다고 보아야 한다.

그중의 하나가 각종 법령이나 제도에 의한 규제라고 할 수 있다. 이른바 행정 규제에 의해 경쟁이 제한되는 경우가 적지 않은 바, 이를 편의상 대별하면 첫째 진입 규제, 둘째 영업의 인허가, 세제 영업 활동제한 등으로 나누어 볼 수 있다.

## 신규 진입에 여러 장벽들

우선 도·소매업의 신규 진입(증설포함)을 규제하는 법률에 도·소매업진흥법이 있다. 이 법은 도·소매업을 총괄하는 것으로 그 명칭과 같이 도·소매업을 진흥 발전시키려는데 목적이 있다. 그래서 낙후된 유통 시설을 일정수준

으로 끌어올리기 위해 시장 등의 개설 허가 요건을 규정하고 있는데, 그것이 결과적으로 진입 규제 요인으로 작용하고 있음도 사실이다.

도·소매업진흥법은 94년말에 개정되어 95년 7월부터 허가 요건을 종전의 매장 면적 1,000㎡에서 2,000㎡로 상향 조정하고, 도·소매업진흥심의위원회의 심의를 거쳐야 하는 대규모 소매점도 종전의 매장 면적 3,000㎡에서 4,000㎡로 개정하였는 바, 이것은 규제완화의 시대적 조류를 반영한 것으로 당연한 조치이다.

이러한 규제는 앞으로 더욱 완화될 것으로 예상되지만 그와 함께 허가 기준이나 도·소매업진흥심의위원회의 운영이 지나치게 진입 제한으로 기울지 않도록 운영 기준이 마련되어야 할 것이다. 예컨대 허가 기준을 더욱 명확히 하거나 불허 요건을 엄격히 규정하는 등의 조치이다.

그러나 대규모 판매 시설의 진입을 규제하는 제도는 서울, 인천, 경기도 일원의 경우 이른 바 수도권정비계획법이 한층 엄격하다. 이 법은 매장 면적 15,000㎡ 이상의 판매 시설을 인구 집중 유발 시설로 규정하여 건립할 수 없게 하고, 그것을 넘는 경우는 무거운 과밀 부담금을 물리고 있다.

이 규제는 엄격하고 까다로워 처음부터 매장 면적을 그 이하로 축소 건축하는 사례가 많았다. 이것은 기존 대형점에서는 크게 유리하지만 새로이 진출하거나 증축하려는 의욕있는 기업인에게 골대를 씌우는 것이며, 결과적으로 소비자에게 불이익을 주는 조치이다.

어째서 대형 판매 시설을 인구 집중 유발 시설로 규정한 것인가부터 문제이다. 큰 백화점이 많이 있으므로 그것에 매료되어 서울로 이사오는 사람이 많다는 것은 아닐 것이다. 그보다는 서울에 가면 행상이나 노점상이라도 할 수 있다고 하여 오는 경우가 많다고 생각된다.

단위 면적당 종사자의 수를 보더라도 근대화 된 대형 유통 시설보다는 조그마한 점포가 밀집되어 있는 곳이 더욱 많다. 따라서 판매시설을 인구 집중 유발 시설로 규정하자면 대형점이 아니라 소형점을 이 범주에 넣고 그것을 규제해야 한다는 논리가 성립한다.

그러나 이것은 실제로 불가능한 일이다. 그렇다면 행상이나 노점상이 없어도 소비자가 불편을 느끼지 않을만큼 근대화된 유통 시설이 충분히 있도록 하는 것이 올바른 선택이라고 할 수 있다.

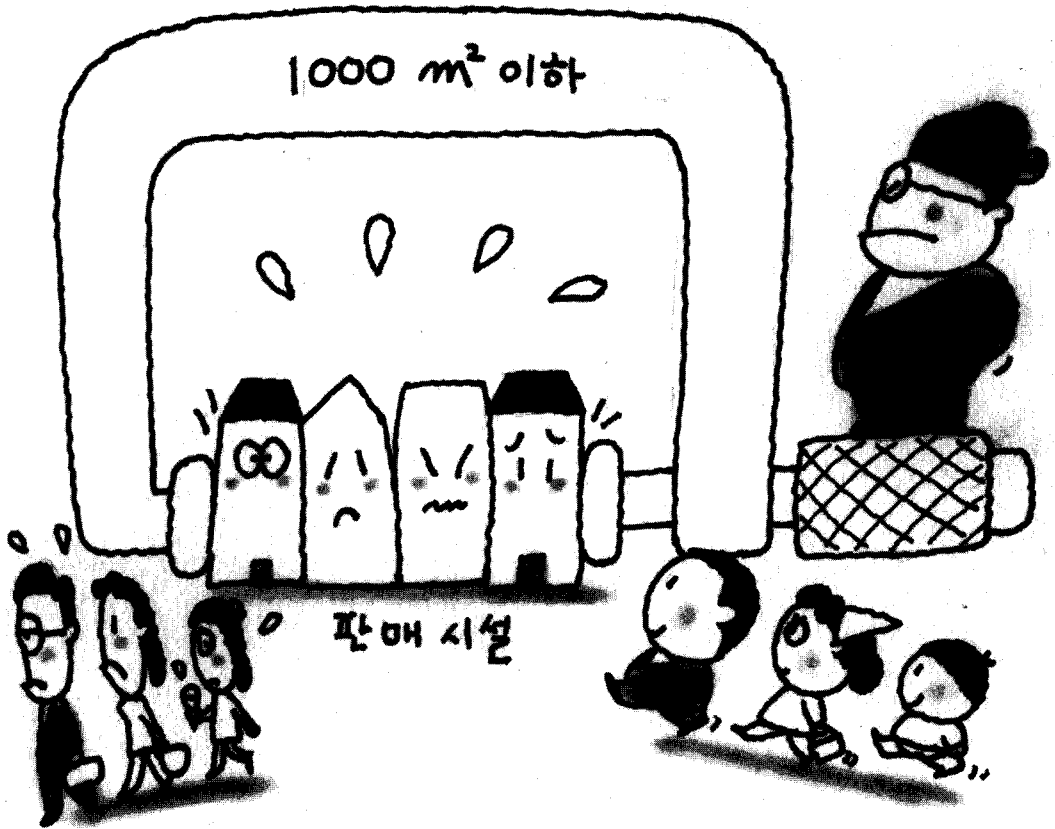
그런 의미에서 수도권 정비계획법은 합리적으로 개정되어야 한다. 수도권에 전체 인구의 45%가 살고 있는 것이 엄연한 사실인데 그들의 편의 시설을 억제한다는 것이 과연 옳은 일인가 숙고할 일이다.

판매시설을 원천적으로 규제하는 건축법의 내용도 현실적으로 재검토되어야 한다. 도시계획법에 의한 용도 지역에 대해 건축법을 건축물을 제한하고 있는데, 우리의 관심을 끄는 것은 일반 주거 지역이나 준공업 지역에 판매 시설을 제한하는 내용이다.

일반 주거 지역에는 1,000㎡ 이하의 판매 시설(근린생활 시설)만이 허용되고 준공업 지역에는 근린생활 시설과 특정판매 시설만이 허용되고 있다. 그 취지는 충분히 이해할 만하다. 주거 환경을 쾌적하게 유지하기 위해서라던가 준공업 지역에 인구 집중을 유발하지 않도록 해야겠다는 것이 그 명분이다.

그러나 이 지역의 판매 시설을 모두 1,000㎡ 이하의 소형 건물로 다닥다닥 짓게 하는 것이 과연 주거 환경을 쾌적하게 유지하는 것이며, 소비자의 구매 편의를 증진하는 것인지, 더 나아가 도시 공간을 효율적으로 이용하는 것인지 고려해 볼 일이다.

생활 수준의 향상에 따라 소비자 욕구는 다



양화하고 폭넓은 상품의 구색 갖춤을 요구하고 있다. 이에 따라 슈퍼마켓만 하더라도 점차 대형화하여 매장 면적이 적어도 300~400평은 되어야 경쟁력을 갖출 수 있게 되었다. 그런데도 상한선을 1,000m<sup>2</sup>로 묶는다는 것은 아무래도 비현실적이며 그것은 앞에서 말한 바와 같이 오히려 인구 집중을 유발한다고 볼 수 있는 소형점을 난립케 하는 결과를 초래한다.

따라서 이 규정은 용도 지역의 특성을 살리면서도 현실에 부합되도록 조정되어야 할 것이다. 예컨대 근린생활 시설의 규모 자체를 3,000m<sup>2</sup> 정도로 확대하던가, 아니면 지역사정에

따라 적절히 정하도록 건축조례에 상한선을 위임하는 방안등이 있을 것이다.

### 인·허가와 규제의 논리

다음으로 개별 영업을 위한 인·허가 제도가 있다. 아무리 자유경제 체제라 해도 국민의 생명·재산의 안전과 공공의 안녕 질서를 위해 정부가 관여해야 할 분야가 있게 마련이다.

유통산업 분야도 예외는 아니다. 누구나 자유롭게 영업을 할 수 있을 것 같아도 사실은 어떤 형태로든지 행정 당국의 인·허가를 받아야

하는 경우가 상당히 많다. 그 형식은 신고·등록·지정·면허·인가·허가 등 다양하지만 일 정요건을 갖추어야 하는 것은 대동소이하다.

이중 일반 대중이 항상 이용하고 있는 물품 판매업을 예시한다면 양곡의 판매·식품의 판매(식육 식용 어류, 슈퍼마켓의 식품 판매 등)·석유 가스류 판매·독극물 및 의약품 판매·총포류 판매·고물상·농산물의 씨앗 판매·담배·우포의 판매 등……매우 다양하다.

또 서비스업의 경우를 보면 식품접대업(음식점), 다방, 목욕, 이·미용업, 세탁업, 카센타, 각종 학원 등 이것도 만만치 않게 많다.

이렇듯 영업을 규제하는 데에는 모두가 소비자를 보호한다는 충분한 명분을 갖고 있다. 그러나 행정규제는 비능률과 특혜를 조장하고 경쟁을 제한하며 부패를 잉태한다. 그러면서도 규제의 목적을 충분히 달성할 수 없어서 보다 강력한 규제를 요구하는 경우가 많다.

따라서 이러한 접근 방법 보다는 오히려 정부개입을 최소한으로 줄이고 자유 경쟁에 맡기자는 것이 최근 강력히 제기되고 있는 규제완화이며, 이것은 우리나라뿐 아니라 세계적으로 일고 있는 시대적 조류가 되고 있다.

이런 관점에서 본다면 우리의 인·허가 제도도 그것 아니면 전혀 대안이 없는 경우에 한하도록 발상의 전환이 필요하다. 총포류의 판매나 독극물 의약품의 판매, 장물과 구별하기 어려운 고물의 판매, 고압가스와 같은 위험물 판매, 또는 1년 농사가 달려 있으면서도 진가(眞價)를 구별하기 어려운 농산물 중요 종자의 판매에 일정한 시설 요건이나 자격을 규제하는 것은 누구나 공감할 수 있다.

그러나 양곡이나 식육 슈퍼마켓에서 취급하는 식품 등은 일반 소비대중이 거의 매일같이 구매하고 소비하는 것으로서 얼마든지 우열을 판단할 수 있다. 어느 시장 어느 점포에서 보다

품질 좋고 값이 싸며 서비스가 좋은가 소비자 자신이 잘 알고 있다. 이러한 영업은 당국의 인허가보다도 소비자의 선택에 맡겨 상호경쟁을 촉진하는 것이 더욱 효과적이라고 할 수 있다.

마찬가지로 의사의 처방이나 약사의 조제가 필요없는 소화제, 바티민류, 첨부제와 같은 단순의약품(OTC)을 반드시 약국에서만 판매하게 하는 제한도 당연히 시정되어야 할 것이다.

담배 자체는 건강상 이유로 소비를 권장할 수는 없지만 그러한 이유가 아니라 관행적으로 판매를 제한한다든가(지정 제도) 우표 판매 같은 것을 제한하는 것은(허가 제도) 아무래도 소비자 편의를 고려한 것이라고 할 수 없다.

그밖에 서비스업에 있어서도 소비 대중이 항상 이용하는 대중음식점이나 이·미용실 등에 대해서는 소비자가 충분히 선별할 수 있는 능력을 가졌으므로 품질가격, 분위기 서비스 등에서 활발한 경쟁이 이루어질 수 있도록 정책방향의 전환이 바람직 하다고 본다. 사전에 규제를 엄격히 하는 것보다 사후에 철저히 책임을 추궁하도록 해야 한다는 것이다.

이렇게 본다면 영업의 인허가 제도중 철폐하거나 완화해야 할 부문이 상당히 많다고 본다. 그렇다고 이러한 제도의 개선은 일시에 단행하는 것보다는 단계적으로 실시하는 것이 현실적이다. 오랜 관행때문에 기득권층에 미칠 영향이나 과도기적 질서의 혼란 등을 최소화하기 위해서이다.

그런 뜻에서 예컨대 홍삼 제품 판매 지정 제도를 95년부터 슬며시 폐지한 것이나, 양곡 판매를 종전의 허가제에서 신고제로 바꾸고 그것도 5kg 이하의 포장 곡물은 자유화한 것은 현실을 감안한 좋은 선택이라고 할 수 있다.

## 경쟁 촉진 역행하는 규제 제도

끝으로 판매 활동 자체에 대한 여러 가지 규제를 들 수 있다. 주로 불공정한 거래 행위를 방지하기 위해 마련된 각종 고시가 대부분이며 최소한의 규제라고 할 수 있다. 그러나 그중에는 불가피하게 자유로운 경쟁을 촉진해야 한다는 또하나의 명제와 상반되는 내용이 없지 않으므로 몇 가지 사례만을 살펴보기로 한다.

먼저 대규모 소매점에 대한 휴일과 영업 시간등에 관한 행정 당국의 규제이다. 도·소매업진흥법에는 대규모 소매점에 한해 “인근 지역 소매업자의 이익을 현저히 해할 우려가 있을” 경우에 영업 시간이나 휴일 등에 관해 조정할 수 있게 하는 근거를 마련하고 있다.

이에 따라 대규모 소매점은 실제로 개점 시간과 폐점 시간의 제한을 받고 있으며, 주휴(週休) 제도를 취하고 있다.

그러나 이러한 규정은 백화점 주변의 중점포들이 백화점의 영업과 어떤 관계가 있는지 실증되어야 하며, 더구나 그 영향이 법에서 말하는바와 같이 현저한가를 평가해야 한다.

대규모 소매점은 그 인근 점포에 대해 하나의 핵점포 구실을 하는 경우도 있다. 혹시 백화점을 찾아왔다가 마침 노는 날이어서 인근 점포를 이용하는 경우도 있겠으나 이것이야말로 백화점이 그 지역에 고객을 흡인하는 것을 실증하는 것이다.

개점 시간을 늦추고 야간 영업을 못하게 하는 것도 인근 점포에 얼마나 영향을 주는지 검증되어야 할 것이다. 그러나 더 중요한 것은 소비자 편의를 저해한다는 점을 중시해야 한다. 근무 시간 끝난 다음의 쇼핑을 생각할 수 없고 아무 요일이나 시간 날 때 갈 수도 없다.

중소 소매업의 육성은 매우 중요한 과제임에는 틀림없으나 그것은 소비자의 편의를 저해하

지 않는 방향에서 실시되어야 한다. “보호”가 아니라 스스로 경쟁력을 갖도록 해야 할 것이다.

소비자 편의 측면에서 보면 어느 점포이건 연중무휴에 24시간 영업이 가장 바람직하다. 실제로 미국과 같은 유통 선진국에서는 그러한 점포가 상당히 많음을 볼 수 있다.

영업 시간은 각 업체가 비용과 효율을 따져 자기 책임 아래 결정하는 것이 합리적이며, 만일 이에 대한 규제가 풀린다면 대규모 소매점에 새로운 경쟁이 촉발될 것이다.

대규모 소매점의 영업 시간과 휴일 규제를 우리보다 먼저 법제화한 일본에서도 최근 이에 대한 완화와 함께 재검토가 논의되고 그것을 규정한 모범 자체의 폐지 움직임마저 보이고 있는 것도 참고할 만하다.

그와 같은 맥락으로 취해지고 있는 것이 이른바 무료 쇼핑버스의 운행 금지이다. 주택지 인근 점포를 이용할 소비자가 무료 버스 때문에 빠져나가는 것은 사실이고 대규모 소매점으로는 고객을 확실하게 자기 점포에 유지할 수 있다.

그래서 쇼핑버스 대신, 문화교실 스포츠 시설 등을 갖추고 그것을 별미로 무료버스를 운영하며 쇼핑객 탑승을 묵인하고 있는 대규모 쇼핑 시설이 적지 않다.

이 문제는 소비자 편의 측면 보다는 도시 교통완화라는 관점에서 재검토되어야 할 것이다. 백화점 바겐세일 기간이면 전도시가 심한 교통체증 현상을 보이고 있음을 고려할 때 쇼핑객들의 자가용 대신 버스 이용을 권장할 만한 일이다. 때마침 서울시에서는 백화점 바겐세일 기간중 자가용 승용차 억제 대책을 진지하게 검토하고 있는 바, 어떤 방식으로든지 쇼핑버스의 운행 허용 시기는 왔다고 보여진다.

다음으로 자주 마스크에 등장하는 바겐세일

에 관한 고시이다. 이 고시의 핵심은 기간의 제한과 특매 기간중에 해서는 안되는 금지사항의 두 가지이다.

이 중 할인특매 기간중의 금지사항은 “부당한 할인특매”와 “부당한 표시 광고”인데, 그 내용을 보면 거의가 소비자를 속여서는 안된다는 것이다. 우리나라 유통업의 현주소를 말하는 것 같아 서글프지만 그렇게 해서라도 시정되어야 할 것이므로 불가피한 일이다.

그러나 바겐세일 기간을 규제하는 것은 재고 할 만하다. 바겐세일에 대한 불신감을 주지 않기 위한 명분인듯하나 지금처럼 동시에 일제히 실시하는 것은 결코 소비자를 위한 일이 아니다. 각 백화점이 분산해서 실시하거나 자유롭게 세일 기간을 설정하는 것이 소비자에게 선택의 폭을 넓힐 수 있어 더욱 편리할 것이다.

백화점의 연중 무휴 바겐세일을 반대하는 측은 어쩌면 중소 유통업체보다 그것으로 말미암아 경쟁 격화를 염려하는 백화점 자신일지도 모른다.

다음으로 경품부 판매에 관한 고시가 너무 엄격하다는 점을 지적해야 할 것 같다. 경품부 판매는 동서고금을 막론하고 가장 효과적인 판촉 수단으로 되어 있다. 그러나 지나치면 소비자의 합리적인 선택 기준을 흐리게 할 우려가 있음은 물론이다.

현행 경품류 가액 한도는 최고 10~15만원으로서 매우 낮은 편이다(공개 현상 경품 제외). 그것도 몇 차례의 개정을 통해 상향 조정된 것인데, 과연 어느 정도가 적당한가는 단정하기 어렵다.

그러나 앞으로 쿠폰제, 포인트제를 비롯 갖가지 개발한 판촉 수단이 등장할 것이라는 점, 또 세계화 진전에 따라 국제적 기준을 참고해야 한다는 점을 부언하고 싶다.

우리나라에서는 품질과 가격만을 경쟁의 기

준으로 삼고 그의 판촉 활동에 대해서는 엄격한 경향이 있으나, 사람은 반드시 이성적으로만 행동하지 않는다는 사실을 간과해서도 안될 것이다.

또 전면 금지하던 다단계 판매를 국제적인 규범에 맞게 방문판매법을 개정하여 95년부터 허용하고 있는 현실도 감안해야 할 것이다.

이상에서 유통에 관련된 법규 제도중 경쟁제한적인 내용을 살펴보았는 바, 모두에서 말한 바와 같이 우리 유통업의 경쟁이 충분하지 못한 것은 법제 규제에 앞서 다른 사회 경제적 요인이 더 크기 때문이라고 할 수 있다. 유통업 자체가 매우 영세하고 종사자의 의식이 각성되지 않았으며 제조업의 세력이 막강하다는 것이 가장 큰 요인이라고 할 수 있다.

국민 경제적 입장에서 보더라도 유통업이 제조업과 대등한 Countervailing Power(대항 세력)로 성장하고 더 나아가 동맹 관계로까지 발전하는 것이 바람직하다고 하겠으나 우리 유통업은 너무나 취약하다.

이런 현실에서 유능한 기업인의 유통업 신규 진출을 권장하고 독창적인 영업 활동을 적극 조장하는 등의 환경 조성은 매우 긴요한 과제가 아닐 수 없다. 행정 규제 완화는 그 걸림돌의 하나를 제거하는데 지나지 않는다.

따라서 앞에서 지적한 모든 규제를 철폐 또는 완화한다고 해서 유통업이 크게 발전한다고 할 수는 없겠지만 적어도 경쟁을 촉진하는 효과는 크다고 본다. 그리고 그것은 경우에 따라서는 비약적인 발전의 기폭제가 될 수도 있을 것이다. ■