

Print ISSN: 1738-3110 / Online ISSN 2093-7717
<http://dx.doi.org/10.15722/jds.12.11.201411.55>

[Field Research]

A Study on the Changes in Regulatory Policy against Large-scale Retail Stores in Japan

일본의 대규모 소매점포 규제 정책 변화에 관한 연구

Seung-Hee Kim(김승희)*, Young-Ki Kim(김영기)**

Received: October 27, 2014. Revised: October 19, 2014. Accepted: November 17, 2014.

Abstract

Purpose – This study aims to investigate the process of political changes in Japan, which has introduced regulatory policies for large-scale retail stores since the 1930s, as well as the examples, and suggests improvement schemes for our policies in Korea, which imposes restrictions on business hours and forced holidays in accordance with the current Distribution Industry Development Act.

Research design, data, and methodology – After examining the political change processes related to large-scale retail stores in Japan, this study analyzes individually regulated cases based on the ordinances enacted by each local government. Through case analysis in Japan, this study makes political suggestions that may be helpful for our country substantially.

Results – Since there is an obvious possibility that our economic restrictions on business hours and mandatory holidays do not coincide with WTO GATS, it is necessary for large-scale distributors to introduce new social and environmental regulations similar to Japan, rather than imposing controls to restrict free competition and also introduce a policy to induce cooperation with small businesses for the advancement of the distribution industry. Thus, it is desirable to take measures on noise, waste, traffic, and parking for the preservation of the living environment in the surroundings when building new large-scale retail stores. It is also important to establish measures to improve the welfare of neighborhood residents and consumers, create a pleasant urban environment, and make it mandatory to make presentations at public hearings among residents. Furthermore, it should be mandatory to establish re-

gional contribution plans when a retail store is established, and take measures to solve various civil complaints or problems that may occur after entering the market. Moreover, it is desirable for large-scale retail stores that entered the market to induce cooperation in performing various activities in the area with a strong sense that they are all members of the local economy.

Conclusions – If introducing social regulations like in Japan, there is probably an advantage that the conflicts seen when large-scale retail stores enter the market are absorbed by adjusting the persons concerned within the established institution in order to establish a field to solve such conflicts systematically. In contrast, there are still concerns regarding chaotic operation without any active attempts to have a conversation with large-scale retail stores and local small merchants due to a sharp conflict among the persons concerned, and if it is a briefing session without any decision of the restrictions on their opening itself, there may be doubts with regard to their effectiveness. Moreover, if the de facto opening is restricted by the introduction of such a briefing session procedure, the choice of whether to protect the existing rights of large-scale retail stores might become problematic. However, such problems could be minimized in a way by forming a separate consultative group for all persons concerned including residents, local governments, professionals, civic organizations, small merchants, and massive retail store-related persons.

Keywords: Large-Scale Retail Store, Economic Regulation, Social Regulation, Living Environment Considerations, Promotion Of Regional Contributions.

JEL Classifications: R58, R59, Z18.

* First Author. Professor, Kangwon National university, Korea. Tel: +82-33-250-6832. E-mail: kimseunghee@kangwon.ac.kr

** Corresponding Author. District Center Innovation Dept. General Manager, Small Enterprise and Market Service, Korea. Tel: +82-42-363-7660. E-mail: youngki-00@hanmail.net

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

최근 대형마트 및 기업형 슈퍼마켓(Super Super Markets : SSM)의 급속한 성장에 따른 전통시장을 비롯한 골목상권 침체 현상이 사회적인 문제가 되자 정부는 영업시간을 제한하고 휴무일을 강제하는 방법 등으로 이들에 대한 영업 규제를 대폭 강화하고 있다. 물론 대형마트와 SSM의 성장은 가격인하와 서비스 질의 제고를 통해 소비자 후생을 증가시키는 등의 일부 긍정적인 효과를 가져 오기도 했지만, 출점 지역에서 상권을 공유하고 있는 전통시장을 비롯한 소상공인들이 쇠퇴하는 부정적인 효과가 더욱 두드러졌다. 이러한 규제에 대해 대형 유통업체들은 2012년 2월 '유통산업발전법'의 영업시간 제한 조항에 대해서 기본권인 헌법상 영업의 자유와 소비자들의 유통매장 선택권을 제한한다고 헌법소원을 제기하였으나, 2013년 12월 헌법재판소는 법률에 의해 직접 침해가 발생한 것이라고 볼 수 없기 때문에 기본권 침해의 직접성이 인정되지 않는다고 전원일치 각하 결정을 내렸다.

대형마트 등의 규제에 대해 찬성하는 사람들은 상권이 제한적인 지역에 대규모 소매점포가 출점하게 되면 경쟁관계에 있는 전통시장 및 영세 소상공인들의 점포는 고사위기에 직면하게 되고, 지역경제의 근간이 되는 이들 중소기업들의 몰락은 지역상권 전체의 붕괴로 이어질 수 있다는 입장이다. 또한 이러한 규제는 국내 외 자본이나 국내의 기업에 차별이 없는 일률적인 규제이기 때문에 WTO 규정에 위반되지 않는다고 보고 있다.

한편으로는 내국민과 외국인 간에 차별대우를 하지 않는다고 하더라도 수량제한적인 조치로 거래 교역과 경쟁을 제한하는 효과가 있기 때문에 WTO GATS 제16조(시장접근)의 위반이 될 수 있으며(National Assembly Research Service, 2009), 시장경제의 자율과 경쟁을 강조하면서 중소기업이 침체한 대부분의 원인이 대형마트를 비롯한 대규모 소매점포에 있다는 전제하에 모든 해결책을 이들 유통업체에서 찾으려는 접근법 자체에 문제가 있다는 주장이 존재한다.

대형마트나 SSM 등과 같은 대형 유통업체가 운영하는 점포에 대해서 규제를 하는 것이 과연 WTO GATS 규정을 위배하는가에 대해서는 학자에 따라 이론의 여지가 많기 때문에, 본 연구에서는 이에 대한 검토보다는 1930년대부터 대규모 소매점포에 대한 규제정책을 도입한 일본의 정책 변화과정과 그 사례를 살펴보고, 현재 유통산업발전법을 통해 영업시간 제한 및 휴무일을 강제하고 있는 우리나라의 정책에 대한 개선안을 제언을 하고자 하는데, 본 연구 결과를 토대로 정부 및 각 지자체가 현장에서 바로 적용할 수 있는 규범적 연구방법론(Youn & Kim, 2007)을 견지하고자 한다.

다만, 본 연구에서는 대규모 소매점포의 규제 자체에 대해서 반대하는 것은 아니다. 경제적 규제이든 사회적 규제이든, 대규모 소매점포의 진출 속도를 조절함으로써 전통시장을 비롯한 중소기업의 자생력 제고와 정착을 유도하는 것은 바람직하다고 생각한다. 중소기업의 급속한 붕괴는 또 다른 사회적 문제를 야기하게 되며, 이를 해결하기 위해서는 현재 정부가 중소기업 활성화를 위해 지원하고 있는 예산보다 훨씬 많은 사회적 비용이 필요하게 될 것이라는 것은 자명한 사실이다. 또한 이미 기존의 전통적인 중소기업체가 존재함에도 불구하고 대규모 소매점포가 계속 증가한다면 소매업 전체적으로 볼 때 소매점포 과잉으로 인한 사회적 낭비를 초래할 수 있기 때문에 소매업의 균형을 도모하기 위해서라도 이들에 대한 규제는 반드시 필요하다는 것을 밝혀두고자 한다.

2. 일본의 대규모 소매점포 관련 규제 정책 변화

2.1. 백화점법

일본의 대규모 소매점포 출점 규제 관련 정책은 1937년 '백화점법'이 제정되면서 시작되었다고 할 수 있다. '백화점법(이하, 제1차 백화점법)'은 당시 유일한 대규모 소매점포이었던 백화점이 출점을 할 경우, 중소 영세소매업자와의 조정 및 백화점 간의 과다경쟁을 억제하기 위한 목적으로 만들어졌다. 점포면적 1,500㎡(도쿄·오사카·나고야·교토·고베·요코하마 등과 같은 대도시는 3,000㎡) 이상의 건물을 백화점으로 간주하고, 백화점이 개업하거나 지점 또는 출장소를 설치할 경우, 그리고 면적을 넓히거나 출장판매를 할 경우에는 정부의 허가를 받도록 하였다(Watanabe, 2007). 또한 폐점 시간(원칙적으로 4월부터 10월까지의 오후 7시, 11월부터 3월까지의 오후 6시 이전) 및 휴업일(6대 도시는 매월 3일, 기타 지역은 매월 1일 이상)에 대해서도 규제를 하였으며, 위반할 경우에는 업무정지, 허가취소, 벌금 등의 제재를 가하였다.

'제1차 백화점법'은 제2차 세계대전이 끝난 1947년, '독점금지법'의 제정 및 시행과 맞물려 폐지되었다. 그러나 전후 일본경제의 급속한 성장과 더불어 소비의욕 또한 높아짐에 따라 백화점이 다시 성장하게 되었는데, 이러한 백화점의 급속한 성장은 중소 소매업을 압박하는 결과를 초래하였다. 이에 백화점의 규제에 대한 논의가 다시 사회적·정치적으로 문제화되어 1956년 '백화점법(이하, 제2차 백화점법)'이 재 시행되었다. '제2차 백화점법'은 '제1차 백화점법'과 마찬가지로 점포 면적 1,500㎡ 이상의 점포를 1건이라도 소유하는 기업을 백화점으로 간주하는 기업주의를 채택하였으며, 이들 백화점이 전개하는 사업 활동에 대하여 '제1차 백화점법'과 마찬가지로 정부의 허가를 받도록 하였다.

그러나 1960년대 이후 '제2차 백화점법'은 시행 초기에 예상하지 못했던 종합 슈퍼마켓의 출현 문제에 직면하게 된다. 즉, 기업주의를 채택한 '제2차 백화점법'의 규제를 피하기 위하여 종합 슈퍼마켓을 운영하는 기업이 각 층별 또는 매장 단위로 별도의 회사를 설립하는 방법을 이용한 것이다(Minakata, 2005).

이러한 움직임에 대해 기존 백화점과 중소 영세소매업자들은, 종합 슈퍼마켓의 매장 면적이 백화점과 거의 동일하기 때문에 '유사 백화점'이라고 주장하며, 이들 종합 슈퍼마켓도 대규모 소매점포 출점규제의 대상에 포함할 것을 강력하게 요구하였다. 특히 종합 슈퍼마켓에 대한 중소 영세소매업자들의 반발은 백화점에 대한 반발보다 더욱 심하였다(Kato et al., 1996). 왜냐하면 백화점은 비교적 고가의 내구 소비재를 취급하였으나, 종합 슈퍼마켓은 일상생활용품 저렴한 가격으로 공급하여 주변 소매점포에 미치는 영향이 더욱 심각하였다. 이에 일본 정부는 1973년 '제2차 백화점법'을 폐지하고, 대신 '대규모 소매점포법'을 제정하여 대규모 소매점포의 출점규제를 유지하였다.

2.2. 대규모 소매점포법

1974년부터 시행된 '대규모 소매점포법(이하, 대점법)'은 ① 소비자의 이익 보호, ② 중소 소매업의 적정한 사업기회 확보, ③ 소매업 전체의 정상적인 발전을 목적으로 하고 있으며, 이러한 목적을 달성하기 위하여 경쟁 우위에 있는 대규모 소매점포의 소매 사업 활동을 조정하였다.

'대점법'의 특징은 '백화점법'의 기업주의 대신 건물주의를, 허가제 대신 신고제를 도입하였다는 점을 들 수 있다. 우선 건물주의

에 대해서 살펴보면, '제2차 백화점법'에서는 백화점업자로서의 기업 활동을 규제 대상으로 하였으나 '대점법'에서는 일정 규모 이상의 면적(1,500㎡, 정령 지정도시는 3,000㎡)을 보유하고 있는 건물을 규제 대상으로 하였으며, 이로 인해 '제2차 백화점법'에서 문제가 된 유사 백화점에 대한 규제도 가능하게 되었다. 그리고 조정 방법은 기존 허가제에서 사전 심사 신고제로 개정하였는데, 출점 조정 단계에서 점포면적과 개점일, 폐점시각, 휴업일수 4가지 항목에 대하여 "대규모 소매점포 심의회"의 심사를 받도록 하였다(Hayashi, 2010). 좀 더 구체적으로 살펴보면, 대규모 소매점포의 출점이 주변 소매업에 미치는 영향이 크다고 인정될 경우, 당시의 통상산업대신이 '대규모 소매점포 심의회'의 의견을 듣고 개점일을 취소하거나 점포면적을 축소하도록 권고할 수 있었다. 만약 권고를 따르지 않을 경우에는 명령을 내릴 수 있으며, 명령에 위반할 경우에는 벌금을 부과하고 영업정지를 할 수 있도록 규정하였다.

이러한 규제에도 불구하고 대규모 소매점포의 출점이 더욱 증가하게 되자 일본 정부는 1978년 규제를 강화하는 방향으로 '대점법'을 개정하고 1979년부터 시행하였다. 개정된 '대점법'에서는 규제대상이 되는 면적을 500㎡ 이상의 점포로 더욱 강화하였으며, 기존의 1,500㎡ 이상(정령 지정도시는 3,000㎡)의 점포는 제1종 대규모 소매점포로 규정하고 통상산업대신이 조정을 하도록 하였으며, 1,500㎡ 미만의 점포는 제2종 대규모 소매점포로 도도부현 지사가 조정을 하도록 규정하였다. 또한 개정 전에는, 필요한 경우 소매업자의 출점 신고 3개월 이내에서 변경 권고를 할 수 있었으나, 개정 '대점법'에서는 이 기간이 4개월 이내로 변경되었으며, 이후에 따라서는 4개월을 한도로 연장 가능하게 되었다(Hayashi, 2010). 즉, 대규모 소매점포를 출점하고자 하는 자는 최대 8개월간 기다릴 수밖에 없는 상황이 된 것이다.

'대점법' 개정 후에도 지방 소도시를 중심으로 대규모 소매점포의 출점은 더욱 늘어났으며, 이로 인해 피해를 입은 상점가 및 소매업자 단체들은 '대점법'의 규제를 강화하여 '백화점법' 시대와 같이 허가제로 복귀하자고 주장하였다. 이러한 움직임에 대해 일본 정부는 1982년 당시 산업정책국장 통달 「대규모소매점포의 신고와 관련된 당면의 조치에 대하여(大規模小売り店舗の届け出に係る当面に措置について)」를 통해 ① 대규모 소매점포 출점자가 출점 신고 전에 해당 지역에 사전 설명을 하도록 지도할 것, ② 대규모 소매점포가 이미 상당 수준 출점한 지역에는 대규모 소매점포의 출점을 자축하도록 지도할 것, ③ 인구 3만명 미만의 소규모 시·정·촌에 출점 신고는 신중하게 처리할 것, ④ 상업조정협의회가 공정한 심의를 할 수 있도록 개선할 것 등과 같이 대규모 소매점포에 대한 규제를 더욱 강화하였다(International Trade and Industry Committee, 1983).

이러한 일본 정부의 규제강화 움직임과 함께 각 지자체에서도 독자적인 대규모 소매점포의 출점규제를 실시하였다. 우선 대규모 소매점포가 출점할 때 '대점법'의 조정 대상 이하의 점포 면적일 지라도 규제를 할 수 있도록 지자체가 조례로 규정(横出し規制: 조례로 법률의 목적을 추가하거나 규제 대상 시설을 추가하는 등의 경우)하는 경우도 있었으며, 또한 '대점법'에 근거하여 대규모 소매점포의 출점 심사를 할 때, 심사 전에 출점 예정지 지자체의 소매업 관계자와 출점 동의서와 협정을 작성하도록 조례로 규정(上乗せ規制: 법률과 동일한 목적으로 동일 대상에 대하여 보다 엄격한 규제를 하는 경우)하는 경우도 있었다(Yasukura, 2013).

그러나, '대점법'에 의한 대규모 소매점포에 대한 출점 규제 강화 정책에 대하여, 1980년대 후반부터 일본 국내는 물론 미국으로부터 비판의 목소리가 일어났다. 우선 일본 국내에서는 '대점법' 실시로 인한 중소 영세소매업자 보호를 둘러싼 실효성에 대하여 의문이 발생하였다. <Table 1>과 같이 1982년 '대점법'의 운용이

강화되었음에도 불구하고 1999년 '대점법'이 폐지되기 전까지 종업원 4인 이하 및 매장 면적 50㎡ 미만의 영세 소매점포 수는 급격하게 감소하였으나, 종업원 50인 이상 및 대점법의 규제대상이 되는 500㎡ 이상의 대규모 소매점포는 지속적으로 증가하였다. 즉, 대규모 소매점포가 중소 소매점포에 영향을 미치는 경우 '대점법'으로 점포 면적을 줄이거나 개점일을 늦추는 등의 출점 조정을 하였지만, 결과적으로 중소 소매점포의 감소를 멈출 수는 없었다. 중소 소매점포의 감소 이유로서는 자동차사회 도래에 대한 대처 미흡, 소비자 라이프스타일 변화, 후계자 부족 등의 다양한 요인이 존재하지만, 중소 소매업의 사업 활동 기회를 적절하게 확보하는 것을 목적으로 한 '대점법'의 대규모 소매점포의 출점 억제에 한계가 존재하였다고 볼 수 있다(Mineo, 2008).

한편 국외로부터는 미국이 일본과의 무역불균형을 둘러싼 문제를 빌미삼아 '대점법' 운용에 관한 이의를 제기하였다. 미국은 상대적으로 수입품을 많이 판매하는 대규모 소매점포의 출점 규제가 비판세 장벽이라고 주장하고, 시장개방을 요구하는 수단의 하나로써 '대점법'의 운용 완화를 강력하게 요구하였다. 그 결과 '대점법'의 규제 완화를 둘러싼 문제는 1989년부터 1990년에 걸쳐 실시된 "미일구조협약"의 주요 안건이 되어, 미국은 일본에 대하여 '대점법' 개정을 포함한 규제 완화를 요구하였다.

이러한 국내외의 비판에 대해 일본 정부는 '대점법'의 완화 정책을 1990년 이후 3단계에 걸쳐 진행하였다. 1단계는 1990년 5월부터 실시된 대점법 운용 적정화 조치이다. 이 조치에서는 대규모 소매점포의 출점 조정기간에 '출점 표명'에서 '사전 설명' 기간을 포함하고 18개월로 단축하였으며, 출점 억제지역 폐지와 출점 조정에 관한 철자의 투명성 향상, 그리고 지자체가 독자적으로 규제한 조례(横出し規制와 上乗せ規制)의 시정 요청 등의 내용이 포함되었다. 2단계는 1991년 5월 개정되어 1992년부터 시행된 '개정 대점법'이다. 주된 내용은, 제1종 대규모 소매점포의 매장 면적을 1,500㎡에서 3,000㎡ 이상(정령 지정도시는 6,000㎡)으로 완화하였으며, 기존 대규모 소매점포의 출점 조정기관이었던 "상업조정협의회"를 폐지하고 출점 조정은 "대규모 소매점포 심의회"로 일원화하였다. 또한 출점 조정에 필요한 기간을 12개월로 단축하였다. 3단계는 1994년 4월 실시된 대점법 운용 재검토이다. 우선 제2종 대규모 소매점포 중에서도 점포 면적 1,000㎡ 미만의 점포에 대한 출점의 원칙적 자유화, 폐점 시각 및 휴업일수를 둘러싼 신고 기준의 완화(폐점 시각은 오후 7시 → 오후 8시, 휴업일수는 연간 44일 → 24일), 점포 면적 500㎡ 이하의 중소 점포는 조정이 불필요하다는 등의 내용이 포함되었다(Watanabe, 2007).

이처럼 앞에서 언급한 바와 같이 중소소매업을 보호하기 위한 상업조정 성격을 띤 '대점법'은 미국으로부터 "대점법은 해외자본의 대규모 소매점포의 출점을 막는 비판세 장벽의 일종이다"는 비판과 시장개방을 요구하는 압력이 강해져서, 1989년 이후에는 이러한 외압에 대응하는 형태로 규제완화가 이루어지게 되었다. 특히 중요한 분기점이 된 것이 1990년경부터 시작된 미일무역교섭에서 미국의 장난감 체인점인 토이자라스의 진출을 둘러싼 논의라고 할 수 있다. 또한 1990년대 중반 코닥의 제소로 시작된 "미일 필름 분쟁"은 최종적으로 세계무역기구(WTO)에서 미일 양 정부는 일본의 사진 필름·인화지 시장의 구조적 폐쇄성을 둘러싼 논의를 확대한다는 사태로까지 이르게 되었다. 결국 WTO는 미국의 주장을 기각하며 이 분쟁 자체는 일단 일본 측의 승리로 끝났다고 인정되었지만, 심의과정에서 일본의 '대점법'이 WTO를 위반할 의심이 든다는 분위기가 조성되었다(Hayashi, 2010). 그 결과 2000년 6월 마치즈쿠리 3법의 일부로 점포 면적 등과 같은 양적인 측면에서의 상업조정을 폐지한 '대규모 소매점포입지법(이하, 대점입지법)'이 입법화되었으며, 이에 따라 '대점법'은 폐지되었다.

<Table 1> Trends in No. of stores by No. of Individuals and Size Store in Japan

| Employees (No. of individuals) | 1982 | 1988 | 1994 | 1999 | Size of stores(m ²) | 1982 | 1988 | 1994 | 1999 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total | 1,721,465 | 1,619,752 | 1,499,948 | 1,406,884 | Total | 1,721,465 | 1,619,752 | 1,499,948 | 1,406,884 |
| 1~2 | 1,036,046 | 874,377 | 764,772 | 685,010 | 10 or less | 104,179 | 83,510 | 63,247 | 56,257 |
| 3~4 | 412,701 | 422,067 | 370,944 | 317,169 | 10 ~ 20 | 371,856 | 280,761 | 210,746 | 179,554 |
| 5~9 | 187,898 | 214,046 | 222,552 | 226,807 | 20 ~ 30 | 322,702 | 267,077 | 210,755 | 178,669 |
| 10~19 | 54,156 | 70,394 | 89,628 | 111,939 | 30 ~ 50 | 396,200 | 367,266 | 332,695 | 296,554 |
| 20~29 | 14,776 | 19,186 | 26,345 | 33,518 | 50 ~ 100 | 255,551 | 271,227 | 285,099 | 269,254 |
| 30~49 | 9,494 | 12,250 | 15,655 | 18,365 | 100 ~ 200 | 83,743 | 96,260 | 120,635 | 145,080 |
| 50~99 | 4,519 | 5,362 | 7,191 | 9,905 | 200 ~ 500 | 38,708 | 48,423 | 65,787 | 54,703 |
| 100 or more | 1,875 | 2,070 | 2,861 | 4,171 | 500 ~ 1,000 | 8,913 | 8,408 | 11,308 | 11,245 |
| - | | | | | 1,000 ~ 1,500 | 3,730 | 3,888 | 5,020 | 5,075 |
| - | | | | | 1,500 ~ 3,000 | 1,526 | 2,047 | 3,372 | 4,736 |
| 49 or less | 1,715,071 | 1,612,320 | 1,489,896 | 1,392,808 | 3,000 or more | 1,749 | 2,107 | 2,944 | 4,070 |
| 50 or more | 6,394 | 7,432 | 10,052 | 14,076 | Unspecified | 132,608 | 188,778 | 188,340 | 201,687 |

Source: Japanese Commercial Statistical Tables

2.3. 마치즈쿠리 3법 대두

이처럼 대규모 소매점포가 신규로 출점할 때 '대점법'으로 기존의 중소 소매점포를 보호하기 위하여 점포의 규모와 폐점 시간 등을 조정하였으나, 3단계에 걸친 규제 완화의 영향 등으로 대규모 소매점포의 교외 출점이 급증하였다. 이로 인해 중심시가지의 쇠퇴와 공동화 현상이 심각한 사회적 문제로 대두되어 범정부 차원에서 단순한 대규모 소매점포의 수요를 조정하는 차원이 아니라, 종합적인 관점에서 중심시가지 활성화를 위한 제도의 필요성이 제기되어 1998년 '중심시가지활성화법', '대점입지법', '도시계획법'의 소위 마치즈쿠리 3법을 제정하게 되었다.

마치즈쿠리 3법이 제정되게 된 배경으로는 우선 중소 소매점포의 급격한 감소를 들 수 있다. <Table 1>에서 확인할 수 있듯이 종업원 5인 미만의 중소 소매점포는 1982년부터 1999년 사이에 30.8%나 감소한데 비해, 50인 이상의 점포는 45.4%나 증가하였다. '대점법'을 통해 중소 소매점포에 영향을 미치는 대규모 소매점포의 면적을 줄이거나 영업시간을 늦추는 등의 조정을 했음에도 불구하고, 자동차 사회로의 변화에 대한 대응 부족, 소비자 라이프 스타일의 다양화, 후계자 부족 문제 등으로 인해 중소 소매점포는 급속하게 감소한 것이다. 이처럼 "중소 소매점포의 사업기회를 적정하게 확보"하는 것을 목적으로 한 '대점법'의 역할에 한계가 발생한 것이다.

둘째, 대규모 소매점포가 주변 생활환경에 미치는 부정적 영향의 대두이다. 대규모 소매점포의 증가는 다양한 제품을 저렴하게 제공하는 등 쇼핑 편익을 증가시켰지만, 한편으로는 중심시가지에 위치한 중소 소매점포의 몰락으로 소비자의 선택 기회를 제약시켜 소비자 후생을 악화시키고, 고령자나 자동차 미보유자 등과 같은 취약계층의 소비생활 악화, 만성적인 교통정체 및 소음 발생 등과 같은 지역 생활환경에 부정적인 영향을 미치게 되었다. 이러한 문제에 대하여 '대점법'의 조정항목인 개점일·점포면적·폐점시간·연간휴업일수 등의 조정으로는 단지 사태가 악화되는 것을 약간 늦추는 효과 밖에 없다는 자각이 발생하게 된 것이다.

셋째, 규제완화와 외압을 들 수 있다. 1995년 행정개혁으로 규제완화와 지방분권 개념이 상업정책에도 도입되었는데, "경제적 규제는 원칙 자유·예외 규제, 사회적 규제는 필요 최소한"이라는 방침에 따라서 경제적인 측면에서 중소 소매점포를 보호해왔던 '대점법' 또한 재검토 대상이 된 것이다. 또한 1995년 '지방분권추진법'이 제정되어 정부의 권한이 지자체로 이양되면서, 지방분권화의 사고방식이 상업정책에도 도입이 되었다. 이러한 규제완화에는 외압도 영향을 미쳤다. 많은 외국계 유통업체들이 일본에 진출하면서 소매업을 포함한 서비스 분야에서 경제적인 수요를 감안한 공급자 수를 제한하는 일본 고유의 제도 대신, 세계 기준에 따른 원활한 출점 제도가 필요하게 된 것이다.

이상과 같이 '대점법'으로는 더 이상 대응할 수 없는 많은 문제들이 대두하게 되자 일본정부는 '대점법'을 폐지하는 것을 필두로 한 마치즈쿠리의 관점에서 새로운 상업정책, 즉 마치즈쿠리 3법을 제정하게 된 것이다. 마치즈쿠리 3법 중에서 대규모 소매점포를 규제하는 '대점입지법'과 '도시계획법'은 절을 달리하여 설명하기로 하고, 본 절에서는 '중심시가지활성화법'에 대해서 간략하게 언급하고자 한다. '중심시가지활성화법'이 제정되기 이전에는 구도심을 활성화하기 위한 정책이 각 정부 부처별로 각각 시행되었으며, 또한 시설 정비에 편중되었다. 이에 1998년 중심시가지의 거주 인구 감소 및 빈 점포 증가 등과 같은 상업기능의 저하와 이로 인한 공동화 현상을 해결하기 위하여 경제산업성과 국토교통성, 총무성 등이 중심이 된 '중심시가지활성화법'을 제정하였다. 동 법은 도로 정비 등과 같은 시가지의 환경정비와 빈 점포 대책 등과 같은 상업 활성화 지원을 중앙정부와 지자체, 민간사업자 등이 유기적으로 사업을 실시하도록 체계를 구축하였으며, 시가지 정비는 지자체가, 상업 활성화는 민간 조직인 Town Management Organization이 중심이 되어 진행하도록 하였다.

2.4. 대규모 소매점포입지법

중소소매업의 보호를 목적으로 하였던 '대점법'과는 달리 '대점

입지법'은 대규모 소매점포의 입지에 따른 주변 생활환경을 보호하고 유지하는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, '대점입지법'에서는 대규모 소매점포를 일상적으로 이용하는 불특정 다수의 내방 고객 및 차량, 대규모 물류 등을 동반하는 시설이라고 규정하고, 대규모 소매점포를 설치하고자 하는 자는 교통정체, 소음, 폐기물 등과 같이 해당 시설의 배치 및 운영 방법에 대해서 적절하게 배려를 하고, 신고를 통해 심사를 받도록 하고 있다. 규제 대상이 되는 기준 면적은 1,000㎡ 이상으로 규정하고 있다. 이는 자동차를 이용한 방문객 수, 판매와 관련된 물류의 양 및 빈도, 폐기물 양 등을 고려하여 대규모 소매점포의 입지가 생활환경에 미치는 영향을 감안하면, 1,000㎡를 초과하는 소매 점포는 그 이하의 소매 점포와 비교하여 어느 정도 영향을 미친다고 판단하여 적용 대상이 되는 점포 면적을 1,000㎡ 이상으로 규정한 것이다.

대규모 소매점포를 설치하는 자가 제출해야 하는 사항은, 점포의 명칭 및 주소지, 설치자, 소매업자, 신설일, 점포면적의 합계, 시설 배치에 관한 사항(주차장 대수, 주류장 대수, 하역 시설의 면적, 폐기물 보관시설의 용량), 시설 운영에 관한 사항(개점시간 및 폐점시간, 주차장 이용 가능 시간대, 주차장 출입구 수 및 위치, 하역 시간대) 등이다.

대규모 소매점포를 출점하고자 하는 자는 도도부현 또는 정령 지정도시(이하, 도도부현 등)에 신설·증설 신고를 한 후 8개월 이내에 출점 예정지역에 설명회를 개최하고, 시·정·촌 및 주민으로부터 의견을 청취한 후에 도도부현 등으로부터도 의견을 청취하여야 한다. 이후 출점자가 이 의견 청취 결과를 고려하여 생활환경 개선에 관한 대응책을 제시하고, 2개월 이내에 도도부현 등으로부터 권고를 받는 것으로 대규모 소매점포의 출점에 관한 심사 절차가 마무리 된다. 또한 '대점입지법'에 근거한 대규모 소매점포의 출점 심사 절차 기간은 1년 이내로 규정되어 있다.

이하게 확보할 수 있고, 또한 점포와 주택과의 거리가 비교적 먼 교외지역이었다. 따라서 '대점입지법'의 시행은 소매활동의 교외화와 대형화를 촉진시키는 요인의 하나가 되었다(Watanabe, 2001).

2.5. 도시계획법 개정

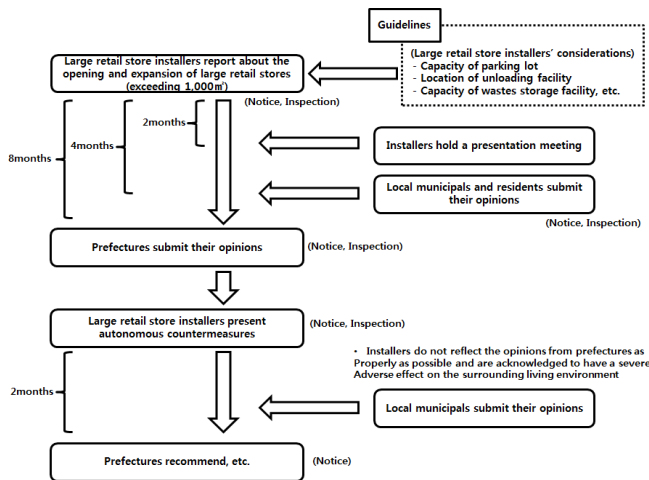
일본의 '도시계획법'은 각 지역마다 토지이용의 용도를 지정하여 도시부의 계획적인 개발 및 정비를 촉진하는 것을 취지로 제정된 법률이다. 구체적으로는 우선 도도부현이 도시계획의 대상이 되는 도시계획구역을 정하고 우선적으로 개발을 하는 "시가화구역"과 개발을 억제하는 "시가화조정구역"으로 구역 구분(선긋기)을 한다. 단, 대도시권 이외에서는 선긋기를 하지 않는 것도 가능한데, 이런 도시계획구역은 "비선긋기 도시계획구역"이라고 불린다.

모든 "시가화구역"과 일부(임의) "비선긋기 도시계획구역"에서는 시정촌이 용도지역을 설정하여, 주거·상업·공업 등 토지이용에 관한 규칙이 정해진다. 용도지역에서는 설치 가능한 건축물의 용도가 제한되지만 이를 보완하기 위해 시정촌은 특정한 목적을 위하여 독자적으로 용도제한을 하는 "특별용도지구"를 용도지역 내에 설정할 수 있다. 1998년 실시된 '도시계획법' 개정에서는 기존에 한정되어 있던 "특별용도지구"의 종류를 지역의 실정을 고려하여 유연하게 설정할 수 있도록 한 것이 특징인데, 이로 인해 지방의 사정에 따라 대규모 소매점포의 입지조정이 가능하였다.

2000년에는 교외부에 대규모 소매점포의 출점 등과 같은 개발을 억제하는 방향으로 '도시계획법'이 재개정되었다. 도시계획구역 외에서도 용도지역을 설정할 수 있는 "준도시계획구역"제도가 도입되었다. 또한 "비선긋기 도시계획구역" 중 용도지역이 설정되어 있지 않는 지역(비선긋기 백지지역)이나 준도시계획구역 내에서 용도지역의 설정이 없는 지역에도 "특별용도지구"와 마찬가지로 대규모 소매점포의 규제를 가능하게 하는 "특별용도제한지역"이 신설되었다(Yokouchi, 2006).

2006년 개정된 '도시계획법'은 교외 대규모 소매점포의 무질서한 출점을 막기 위하여 규제를 강화하였는데, 광역적으로 도시구조에 큰 영향을 미치는 교외에 입지한 대규모 소매점포 등과 같은 대규모 집객시설에 대하여, 도시계획상의 절차(지역의 판단)와 적절한 입지유도를 통해 중심시가지 및 상점가의 재활성화를 지원하여 건전한 도시·지역을 재생하는 것이 목적이었다. 기존 도시계획법은 대규모 집객시설이 도시계획구역 내의 약 90%, 그리고 일본 국토의 약 70%를 차지하는 도시계획구역 외에서는 입지가 가능한 등 대부분의 지역에서 입지가 가능하고, 필요한 경우 시정촌이 규제를 할 수 있도록 되어 있었으나, 실질적으로 규제가 이루어진 사례는 거의 없었다. 또한 대규모 집객시설 입지에 대한 광역적인 시점에서의 조정이 어려우며, 공공·공익시설의 입지에 대해서는 특별한 제한이 없었기 때문에 이들 시설의 교외 입지는 무제한적으로 허용되었다. 따라서 토지이용이 매우 혼란스러웠으며, 기업의 논리가 우선적으로 작용하여 도시계획 자체의 역할이 반감하는 등의 문제점이 지적되었다.

이에 기존에는 제2종 주거지역, 준주거지역, 공업지역, 근린상업지역, 상업지역, 준공업지역 등 6개 용도지역에서 대규모 집객시설의 입지가 가능하였으나, 2006년 개정에서는 상업지역과 근린상업지역 및 준공업지역 등 3개 이외의 용도지역 내에서는 연면적 10,000㎡를 초과하는 극장이나 점포, 음식점 등은 원칙적으로 건축할 수 없도록 하였으며, 비선긋기 도시계획구역 및 준도시계획구역 내의 용도지역 지정이 없는 "비선긋기 백지지역" 내에서도 상기와 같이 연면적 10,000㎡를 초과하는 극장, 점포, 음식점 등은 원칙적으로 건축할 수 없도록 하였다. 제2종 주거지역 및 준주



<Figure 1> Procedure of Large Retail Store Location Act

'대점입지법'은 '대점법'과 달리 대규모 소매점포의 출점 자체에 제동을 거는 것이 아니기 때문에, 미리 법에서 규정한 주변의 생활환경에 대한 조치를 미리 해두었다면, 출점 신고 후에 도도부현 등으로부터 의견이나 권고를 받을 필요가 없어 대규모 소매점포의 출점이 보다 쉬워졌다. 또한 심사단계에서 주차장 및 주류장의 수용 대수, 폐기물 처리시설의 보관 용량, 소음 평가기준 등과 같은 대규모 소매점포 주변 생활환경의 지표가 수치화되어 있기 때문에, 이들 조건을 쉽게 충족할 수 있는 지역은 해당 시설의 면적을 용

거지역은 주거의 환경 보호를 목적으로, 공업지역은 공업의 편익 증진을 목적으로 용도가 지정되어 있으며, 또한 백지지역은 시가지의 확대를 고려하지 않고 시설의 입지는 원칙적으로 예상하지 않은 지역이다. 그러나 이들 용도지역에 대규모 소매점포 등을 비롯한 대규모 집객시설의 입지가 증가함에 따라 소음 등과 같은 환경악화와 차량 증가로 인한 교통안전성의 저하, 무질서한 점포 입지 등으로 인해서 도시구조 차원에서 심각한 악영향을 미칠 우려가 발생하자 일본 정부는 이들 용도지역에 대한 대규모 집객시설의 입지를 제한하고자 '도시계획법'을 개정한 것이다.

또한 기존 '도시계획법'에서는 공익상 필요한 건축물과 관련된 개발행위나 공적 주체가 실시하는 개발행위는 허가를 받지 않아도

되었다. 그러나 공공 공익시설의 교외 입지로 인해서 도시의 기능이 무질서하게 확산됨에 따라 2006년 개정에서는 공익상 필요한 일정 건축물과 관련된 개발행위로 그 범위를 축소하여, "시가화구역" 및 "시가화조정구역"을 불문하고 공익상 반드시 필요한 시설이나 스프롤의 폐해가 발생할 우려가 없는 시설로 개정하였다. 그리고 학교(대학 제외), 사회복지시설, 병원, 진료소, 조산소, 다수의 사람들이 이용하는 관공서(현청, 시청 등) 등의 시설에 대해서는 개발허가를 받도록 하였다. 또한, "시가화조정구역" 내의 대규모 개발행위로 "시가화구역"의 시가화의 상황 등을 고려하여 계획적인 시가화를 도모하는 데 지장이 없다고 인정되는 경우에 개발허가를 할 수 있도록 하는 기준도 폐지되었다.

<Table 2> Large Scale Retail Store Law vs. Large Scale Retail Store Location Act

| Item | Large Scale Retail Store Act | Large Scale Retail Store Location Act |
|--|---|---|
| Background | Aims to enter into a department store or a large super market and secure an opportunity for small and medium enterprises to do business activities | massive deregulation as internalization progresses. preservation of living environment in the surroundings |
| Fundamental difference | Economic regulations Affairs delegated to agency Initiation of partial information | environmental (social) regulations autonomous affairs thorough disclosure of information, secure transparency in procedure |
| Purpose of this act | Adjustment of business affairs in retail business aims to secure an opportunity for small and medium enterprises to involve in their business activities by adjusting retail activities in large retail stores. develop retail business normally. | appropriate consideration of large retail store installers for conserving living environment, allow large retail store installers to be considerate of facility positioning and methods of operation as properly as possible. sound development of retail business |
| Reference area | large retail stores with their store area over 500m ² | large retail stores with their store area over 1,000m ² |
| Targeting type of business | Retail business | Retail business (including Saenghyup, Nonghyup) |
| Guidelines set | None | Present |
| Person to give notification | large retail store installers and retail traders | large retail store installers(building owner) |
| Things to report | days of opening a store, store area, time of closing a store, days of temporary closing | matters on name and address of store, installer, retail trader, date of opening, sum of store area, and positioning of facility (number of parking lot, number of bicycle parking lot, area of unloading facility, capacity of wastes storage facility), and matters on operation of facility(time of opening and time of closing, available hours for using parking lot, number of entrance and exit in parking lot and its location, time zone for unloading) |
| Restriction of business to opening a store | 7 months from disclosure day of the building | 8 months from the date of reporting |
| Operating subject | Type-1 : Ministry of International Trade and Industry Type-2 : Prefectures of Japan | Prefectures or Large cities with prefectural level dominions in Japan |
| Subjects whose opinions should be heard from | Municipals, Board of Commerce or Chamber of Commerce, consumers, educated experiencers, etc | Municipals |
| Consultative council | None | Installed |
| Screening entity | a deliberative council of large retail stores (install legislations) | a deliberative council for location of large retail stores(install ordinance) |
| Administrative guidance | recommendation → (alteration, business suspension order) → penalty | opinion → recommendation → declaration |

<Table 3> 2006 Revised Urban Planning Act

| Before Revision (Store) | | After revision | |
|---|---|---|---|
| Use district | If exceeding 50m ² , nonpermitted | Type 1 low-rise exclusive residential district | same as |
| | If exceeding 150m ² , nonpermitted | Type 2 low-rise exclusive residential district | |
| | If exceeding 500m ² , nonpermitted | Type 1 mid-to-high-rise exclusive residential district | |
| | If exceeding 1,500m ² , nonpermitted | Type 2 mid-to-high-rise exclusive residential district | |
| | If exceeding 3,000m ² , nonpermitted | Type 1 residential area | |
| | No limitation | Type 2 residential area | A large-scale facility for gathering can be positioned in accordance with use district alteration and use relaxation project planning determination |
| | | semi-residential area | |
| | | manufacturing area | |
| | | neighboring commercial area | |
| | | commercial zone | |
| Use district change or project planning(promoted district including redevelopment) decision is necessary. | semi-industrial district | No limitation | |
| | exclusive district for industrial use | same as | |
| Nonpermitted in principle. But, planned large development project is permitted (unnecessary for hospital, welfare facility, and school to receive development permission) | | urbanization control area | Nonpermitted in principle including large-scale development If district planning is determined, what's appropriate can be permitted. (necessary for hospital, welfare facility, and school to receive redevelopment permission) |
| No limitation | | non-linear city planning area, nullified area of semi-urban planning district | A large-scale facility for gathering can be positioned according to designation as use district and also in accordance with use relaxation project planning determination especially in non-linear city planning area |

3. 일본의 대규모 소매점포 관련 지자체 대응(Japan Small & Medium Business Administration, 2005)

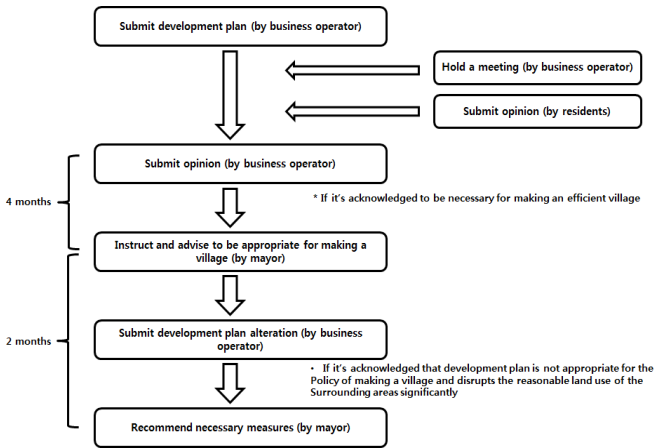
3.1. 대규모 소매점포의 입지 장소를 제한 또한 유도 : 입지 조정형

교토시는 효율적인 마을 만들기를 추진하기 위하여 2000년 「교토시 토지이용 조정과 관련된 마치즈쿠리 조례」를 제정하여 대규모 소매점포 등과 같은 대규모 집객시설의 입지를 제한하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 첫째, 1,000m² 이상의 토지에 소매점포·음식점이나 운동시설, 호텔, 여관, 극장, 영화관, 공중목욕탕 등과 같은 집객시설을 개발 하거나 10,000m² 이상의 토지에 개발 또는 건축을 할 경우에 사업자는 구체적인 설계 등을 하기 전에 개발 사업 구상을 시에 제출해야 하며, 이 구상을 3주간 공고 해야 한다. 둘째, 사업자는 사업 구상에 대하여 인근 주민을 대상으로 설명회를 개최해야 하며, 시민은 이에 대한 의견서를 시장에 제출할 수 있고, 사업자는 이에 응답을 해야 한다. 셋째, 시장은 사업자에게 필요한 경우 지도나 조언을 할 수 있으며, 마을 만들기 방침과 일치하지 않는다고 판단될 경우에는 권고나 토지이용 조정 심사회에 자문을 구할 수 있으며, 그 절차를 공표할 수 있다.

또한 조례에 근거하여 교토시는 상업 집적 가이드 플랜을 작성

하였다. 교토 시내를 7종류의 구역으로 나누고 각 구역마다 도시구조나 지역구조에 미치는 영향이 큰 상업시설에 대해서는 해당점포 규모의 상한선을 두고 있다. 예를 들면 광역형 상업 집적 구역과 지역형 상업 집적 구역에는 제한이 없으나, 근린형 상업 육성 구역과 특화형 상업 집적 구역, 직주 공존 구역, 생활환경 보전·공생 구역에는 1,000m², 산업기능 집적 구역 중에서 기성시기까지 내 공업 구역에는 8,000m², 교외지역에는 3,000m²이다.

카나자와시는 상업 환경을 형성하는 집객시설의 건축에 관한 절차 등을 규정하여 도시기능을 적정하게 배치하기 위한 목적으로 2001년 「카나자와시 상업 환경 형성 마치즈쿠리 조례」를 제정하였다. 사업자는 1,000m² 이상의 집객시설을 건축(신축, 증축, 용도 변경 등)할 경우 설계에 들어가기 전에 건축물의 용도와 규모 등에 대해서 시와 협의하여야 하며, 시는 '카나자와시 상업 환경 형성 지침'이나 '카나자와시 중심시기지활성화기본계획' 등과 같은 계획과의 조화를 고려하여 사업자에게 조언 또는 지도를 할 수 있다. 만약 사업자가 지도에 따르지 않을 경우 권고를 내릴 수 있으며, 권고에 따르지 않을 경우에는 '카나자와 상업 환경 형성 심의회'의 의견을 듣고 그 취지를 공표할 수 있다. 또한 교토시와 마찬가지로 카나자와시도 '상업 환경 형성 지침'을 제정하여, 시내를 7종류의 구역으로 나누고 대규모 집객시설의 점포 면적 상한을 설정하였다. 예를 들면 중심시기지활성화 구역의 도심 축에는 상한이 없으나 생활환경 정비 구역 등의 간선도로변에는 3,000m²를 상한으로 설정하였다.



<Figure 2> Kyoto Municipal Ordinance Procedure

교토시나 카나자와시 등과 같은 기초 지자체와 달리 후쿠시마 현은 광역 시도차원에서 상업 마을 만들기 관련 조례를 제정하여, 대규모 집객시설에 대한 입지 조정을 하고 있다. 후쿠시마현은 인구 감소 및 고령화, 자동차 시대의 급속한 진전 등으로 인해 중심 시가지가 쇠퇴하고, 소매 상업 시설의 교외 입지 및 대규모화가 진행되고 있다고 판단, 특히 대규모 소매점포는 복수의 기초 지자체의 마을 만들기에 지대한 영향을 미칠 우려가 존재하기 때문에, 그 입지에 관하여 광역적인 견지에서 조정이 필요하다고 보고 조례를 제정하였다.

조정 대상이 되는 소매 상업 시설의 면적은 6,000㎡ 이상으로, 사업자는 소매 상업 시설의 명칭, 주소, 토지 소유지 및 부지면적, 개발 착수 예정일, 점포면적 합계 및 연면적, 집객 예상 수집객 예정 구역 및 그 산출 근거, 예정지 선택 이유 등을 기재한 신설 계획서를 현에 제출하여야 한다. 신설 계획서 제출 후 사업자는 입지 예정 시정촌을 대상으로 설명회를 개최하여야 하며, 설명회에서 나온 의견의 개요와 해당 의견에 대한 견해를 보고 하여야 한다. 현은 소매 상업 시설 입지와 관해 관련 시정촌으로부터 기본방침이나 토지이용계획과의 적합성 등을 감안한 의견을 청취하여야 하며, 또한 "후쿠시마현 상업 마지즈쿠리 심의회"의 의견을 들은 후 이들 의견을 사업자에게 전달하여야 한다. 사업자는 현이 의견을 제시한 경우 해당 의견에 대한 대응책 및 그 이유를 반드시 현

에 보고하여야 한다. 만약, 사업자의 보고가 현의 제시한 의견을 적절하게 반영하지 않았거나, 양호한 소매상업 기능의 확보에 지장을 줄 우려가 있다고 인정될 경우에는, 심의회의 의견을 청취한 후 일정 기간을 정하여 필요한 조치를 취하도록 권고할 수 있다.

3.2. 대규모 소매점포의 영업시간을 제한 또한 유도 : 영업시간 조정형

사카이시는 2004년 양호한 생활환경 및 도시환경을 보전하기 위한 목적으로 「사카이시 특정 상업시설의 적정한 사업 활동 추진에 관한조례」를 제정하였다. 여기서 특정 상업시설이란 점포 면적 500㎡를 초과하는 소매점포를 말하는데, 시장은 사업자에게 지침에 근거하여 적정한 사업 활동을 하도록 협력을 의뢰할 수 있다고 규정하고 있다.

'특정 상업시설의 적정한 사업 활동에 관한 지침'은 사카이시가 2004년 7월 실시한 "대형점 등의 심야영업이 주변 환경에 미치는 조사"를 근거로 작성을 하였다. 본 조사에서 시민은 대규모 소매점포 영업의 경우 22시까지의 낮과 마찬가지로 쇼핑의 편리성을 기대하고 있었으나, 22시 이후에는 방범·청소·노년·육성·소음·주차장·쓰레기 등의 문제를 염려하고 있었다. 또한 입지에 대해서도 역 앞은 지하철 막차 시간인 오전 0시까지 영업하는 것을 기대하였으나, 주택지에서는 쇼핑의 편리성 보다 주거환경의 보전을 중시하는 결과가 나타났다. 이 조사 결과를 토대로 사카이시는 대규모 소매점포 등과 같은 상업시설은, 입지와 규모, 영업시간의 차이로 인해 주변 지역에 영향을 미친다고 판단하고, 이를 3가지에 대한 구체적인 기준치를 설정하였다. 즉, 입지는 용도지역을, 규모는 점포 면적을, 영업시간은 특정 상업시설의 기본적인 영업시간을 6시~22시까지로 하고 폐점시각을 기준으로 하였다.

우선, 입지 구분은 도시계획법의 용도지역을 준용하였는데, 주거계지구, 혼재형지구, 근린형상업지구, 상업집적지구로 구분하고 별도로 특정지구를 설정하였다. 특정 상업시설의 규모에 대해서는 소형 상업시설은 500㎡ 이상, 중형 상업시설은 1,000㎡ 이상, 대형 상업시설은 2,000㎡ 이상으로 설정하였다. 마지막으로 폐점시각은 ① 주거계지구에 있는 점포면적 500㎡ 초과 시설은 22시까지, ② 혼재형지구에 있는 점포면적 1,000㎡ 초과 시설은 23시까지, ③ 근린형상업지구에 있는 점포면적 2,000㎡ 초과 시설은 23시까지, ④ 상업집적지구에 있는 점포면적 2,000㎡ 초과 시설은 24시까지, ⑤ 특정지구에 있는 시설은 24시간 영업을 가능하도록 규정하였다.

<Table 4> Guidelines on Proper Commercial Activities in Particular Commercial Facility of Sakai

| Classi. of Location | Residential district | Mixed district | Neighborhood commercial district | Industrial cluster district | Particular district | |
|----------------------------|--|--|----------------------------------|-----------------------------|---|-------------|
| Use district | Type 1 mid-to-high-rise exclusive residential district Type 2 mid-rise exclusive residential district | Type 1 residential area Type 2 residential area quasi-residential area semi-industrial district industrial district urbanization control area | neighboring commercial area | commercial zone | Basic planning zone for central city revitalization Emergency maintenance area for urban restoration | |
| Store area-time of closing | 500㎡ | specifically unspecified | specifically unspecified | specifically unspecified | specifically unspecified | |
| | 1,000㎡ | until 22:00 | | | | |
| | 2,000㎡ | | | | | until 23:00 |
| | | | | | | until 23:00 |
| | | | until 23:00 | until 23:00 | | |

3.3. 대규모 소매점포의 교통, 소음 등 주변 생활환경 배려 유도 : 생활환경 배려형

3.3.1. 교통 배려형

효고현은 대규모 소매점포 등과 같은 대규모 집객시설이 새롭게 입지할 경우 교통정체를 유발하는 등 도시 기능에 미치는 영향이 매우 크며, 또한 일단 공사가 시작되면 시설의 배치 변경이 어렵기 때문에 관련 행정기관과의 조정이 불충분한 채 출점하는 경우가 많다고 판단하여 2005년 「대규모 집객시설의 입지와 관련된 도시기능의 조화에 관한 조례」를 제정하였다.

본 조례에는 대규모 집객시설의 입지 계획 초기 단계에서 사업자자와 지사가 협의를 하여, 지사가 관련 행정기관의 의견을 종합적으로 조정한 후 사업자에게 필요한 대책에 대하여 의견을 통지하도록 규정되어 있으며, 이를 통해 지역사회의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.

대규모 집객시설을 신·증축 할 예정인 사업자는, 주변 도로의 교통량 변화 및 기타 대규모 집객시설이 주변 지역의 도시기능에 미치는 영향에 대하여 조사를 한 후, 그 결과를 토대로 기본계획서를 작성하여야 한다. 이때 조사해야 하는 항목으로는 ① 대규모 집객시설과 관련된 계획과 현 및 시정촌의 마을 만들기에 관한 계획과의 조화에 관한 조사, ② 주차장에 관한 조사(필요 주차대수 산정, 특정 주차장을 이용하는 경우의 조사), ③ 도로 교통 영향에 관한 조사(현재 교통량 조사, 개점 후 교통 흐름 예측, 주차장 출입구의 입출차량 예측, 교통 원활성의 평가 및 대책, 기타 도로 교통에 관한 평가 및 대책, 교통 시뮬레이션 시스템에 의한 영향 예측 및 평가), ④ 도로 이외의 공공시설에 미치는 영향에 관한 조사, ⑤ 경관 형성에 관한 조사 등이다.

조례에 규정된 절차를 살펴보면, ① 사업자는 기본계획서를 작성하여 제출해야 한다. 사업자가 대규모 집객시설을 신·증축하고자 할 때, 주변 도로의 교통량 변화 및 기타 대규모 집객시설이 주변 지역의 도시 기능에 미치는 영향에 관하여 조사를 한 후, 그 결과를 고려하여 기본계획서를 작성하고 지사에게 제출하여야 한다. 또한 기본계획서의 제출은 건축기준법의 확인 신청 및 대점법의 신고 전에 이루어져야 한다. ② 지사는 의견서를 작성하여 통지하여야 한다. 지사는 사업자가 기본계획서를 제출한 경우 3개월 이내에 관련 행정기관 및 관련 공공시설 관리자의 의견을 청취하고, 사업자가 강구해야 하는 대책에 대하여 '대규모 소매점포 입지 심의회'의 의견을 청취한 후 지사의 의견서를 작성·통지하여야 한다. ③ 사업자는 대책서를 작성·제출하여야 한다. 사업자는 지사로부터 의견서를 통지받은 경우, 해당 의견서에 기재된 의견을 고려하여 필요한 조치를 기재한 대책서를 작성하여 지사에 제출하여야 한다. 이때 지사는 대책서에 의견이 있는 경우 2개월 이내에 재 의견서를 작성하여 사업자에게 제출하여야 한다. ④ 지사는 필요한 조치를 권고할 수 있다. 지사는 재 대책서가 도시기능과 조화를 이루지 못하며, 또한 해당 도시기능에 현저하게 지장이 발생할 수 있다고 인정한 경우에 사업자에게 필요한 조치를 강구하도록 권고할 수 있다. 또한 이 권고에 사업자가 따르지 않을 경우에는 사업자의 이름 등을 공표할 수 있다.

3.3.2. 소음 배려형

카나가와현은 생활환경을 보전하는데 있어 지장이 되는 요소를 방지하기 위해 필요한 사항을 규정함으로써 인해 주민들의 건강을 보호하고 생활환경을 보전하기 위한 「카나가와현 생활환경 보전 등에 관한 조례」를 1998년 제정하였다. 조례에는 공장을 중심으

로 대기오염 및 수질오염, 소음, 진동 등 광범위한 범위에 대하여 규정하고 있는데, 특히 음식점 및 대규모 소매점포(점포면적 합계가 500㎡를 초과하는 소매점포)에 대해서는 23시부터 6시까지인 야간의 외부소음을 방지하도록 규정하고 있다. 이는 소비자의 라이프스타일의 변화에 따라 야간에 영업을 하는 대규모 소매점포가 증가함에 따라 주차장에서 발생하는 소음 등으로 인해 주변 주민들의 휴식과 수면에 지장이 있다고 판단하여 본 조례를 제정한 것이다. 특히 '대점입지법'의 규제 대상이 되지 않는 점포면적 500㎡~1,000㎡의 소매점포가 야간 영업을 할 경우 본 조례에 근거하여 신고를 하여야 한다.

야간 영업을 하고자 하는 자는 야간 영업 개시일 30일 전에, 이름 및 주소, 대규모 소매점포의 명칭 및 주소지, 야간 영업을 개시하는 날짜, 점포면적, 개점 및 폐점 시각, 야간 영업에 발생할 우려가 있는 공해를 방지하기 위한 계획, 대규모 소매점포의 부지 내 점포 위치, 주차시설 및 주류시설의 위치와 수용대수·이용가능 시간대, 하역장소 및 시간대 등을 지사에게 신고하여야 한다. 지사는 공해가 발생하고 있다고 인정될 경우 영업시간의 변경 및 기타 필요한 조치를 강구하도록 권고할 수 있으며, 또한 지사는 사업자가 권고에 따르지 않고 야간 영업을 계속할 경우에는 영업시간 변경 및 기타 필요한 조치를 강구하도록 명령할 수 있다.

3.3.3. 생활환경 전체 배려형

미타카시는 마을 만들기를 종합적·계획적으로 추진하기 위하여 「미타카시 마치즈쿠리 조례」를 제정하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 개발사업자가 사업을 실시할 때 주변 환경과의 조화, 환경부담 절감 및 기타 필요한 조치를 수립하도록 하여 환경을 보전하기 위한 목적으로 1996년 조례를 제정하였다. 동 조례는 크게 개발사업과 해체 사업이 대상이 되는데, 개발 사업은 사업규모에 따라 다시 개발 사업과 특정 개발 사업으로 나뉜다. 이 중 특정 개발 사업에 대해서는 시장이 '환경배려지침' 등에 근거하여 사업자에게 지도 또는 조언을 할 수 있으며, 사업자는 사전상담과 환경배려계획서의 작성·제출 의무를 지닌다.

특정 개발 사업의 대상이 되는 것은 3,000㎡ 이상의 개발행위, 높이 31m를 초과하는 건축물, 23시부터 6시까지 영업을 하는 점포면적 500㎡ 이상의 상업시설, 점포면적 1,000㎡ 초과하는 상업시설 등이다. 이에 해당하는 개발행위를 하고자 하는 사업자는 해당 특정 개발 사업을 실시함으로써 인해 환경에 미치는 영향 및 이에 대한 배려 방안을 기재한 환경배려계획서를 시에 제출해야 되는데, 시장은 사전에 '환경배려지침' 등에 근거하여 조정 또는 조언을 할 수 있다. 환경배려계획서를 제출 후 사업자는 설명회를 개최하고 시장은 지도 또는 조언을 할 수 있으며, 이 지도에 따르지 않을 경우 시장은 필요한 조치를 권고할 수 있다. 환경배려지침은 대점입지법의 지침에서 규정한 배려사항 이외에도 대기오염, 악취, 진동, 수질, 토양오염, 전파장애, 녹화, 자연생태계 등 다양한 사항에 대해서 규정을 하고 있다.

3.4. 대규모 소매점포의 지역공헌 촉진 유도 : 지역공헌 촉진형

앞에서 언급한 바와 같이 후쿠시마현은 「상업 마치즈쿠리 추진 조례」를 제정하여 6,000㎡ 이상의 특정 소매상업시설의 입지 조정을 유도하고 있는데, 동 조례 제18조에서 제21조에 걸쳐 특정 소매상업시설의 사업자가 매년 현에 지역 공헌 활동 계획 및 실시 상황을 보고하도록 규정하고 있으며, 또한 필요할 경우 계획 실시에 관한 협정 체결을 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

이는 조례의 대상이 되는 점포면적 6,000㎡ 이상의 특정 소매상업시설의 경우, 규모면에서 볼 때 지역사회에 미치는 영향이나 해당 시설의 입지에 따라 마을 만들기에 미치는 영향이 매우 크기 때문에, 해당 시설과 지역과의 상생을 촉진하기 위함이 목적이다. 따라서 조례에 소매사업자 등의 책무에 대해 규정을 하고, 특정 소매상업시설에 대해서는 지역사회에 근간을 두고 지역에 필요한 점포로서의 역할을 수행하게 하기 위해서 자발적으로 마을 만들기에 기여하는 활동에 참가하도록 유도하고 있다.

지역공헌활동의 예로는 ① 차를 이용하지 않는 사람을 위한 배려, 대중교통에 대한 배려, 고령 운전자 배려 등과 같은 교통대책, ② 상공회의소 가입, 볼런티어·NPO 단체 활동이나 지역 문화 활동 참가 및 협력 등과 같은 지역 활동 협력, ③ 지역 특산품 판매 및 홍보, 지역 내 사업자와의 거래 추진, 지역 상인의 테넌트 입점 등과 같은 지산지소(地產地消) 추진, ④ 지역 내 주민 고용, 장애인·고령자 고용 등과 같은 지역고용 협력, ⑤ 결혼·출산·육아로 퇴직한 사람의 재고용, 종업원용 택시소 운영 등과 같은 저출산 고령화 대책, ⑥ 재난용 피난소 제공, 재난 발생 시 협력 등과 같은 재난 및 지역 방재활동 협력, ⑦ 우범지대 순찰, 주차장 안전 확보, 심야 영업시간 방법 등과 같은 방법·청소년 비행대책, ⑧ 지구 온난화 대책, 신에너지 도입, 폐기물 대책 등과 같은 환경대책, ⑨ 지역 경관 협정에 대한 협력, ⑩ 폐점 시 대책, ⑪ 인턴제도 도입, 체험학습장 제공 등 교육훈련 협력, ⑫ 지역공헌활동 전담부서 설치 등이다.

4. 결론

본 연구에서는 일본의 대규모 소매점포 관련 규제 정책의 변화와 실제 조례를 통해 지자체에서 실시하고 있는 규제를 유형별로 나누어 살펴보았다. 2000년 '대점입지법'이 시행되기 전까지 일본은 백화점이나 대형 슈퍼마켓 등의 급속한 확산으로 인한 중소 소매업의 사업기회를 적정하게 확보하기 위한 목적으로, 이들 대규모 소매점포의 점포면적이나 영업시간 등을 줄이는 규제를 하여 중소 소매업을 간접적으로 보호하는 상업 조정 성격의 경제적 규제 정책을 펼쳤다. 그러나 2000년대에 들어 국내외의 상황으로 인해 상업 조정 성격의 경제적 규제 정책을 폐지하고 대규모 소매점포 주변의 생활환경을 보전하기 위한 사회적·환경적 규제인 '대점입지법'을 실시하였다. 이러한 경제적 규제 정책을 포기하여 대규모 소매점포는 빈 공장터나 교외에 입주하는 경향이 더욱 증가하였으며, 병원 및 사회복지시설 등도 교외 입지가 증가하여 중심시가지에 유통인구 자체가 감소하여 공동화 현상이 급속하게 진행되었다. 이에 2006년 '도시계획법'을 개정하여 교외 대규모 소매점포의 무질서한 출점을 막기 위하여, 10,000㎡ 이상의 대규모 집객시설은 중심시가지에만 입점할 수 있도록 하였다. 즉, 국내외 상황으로 인하여 대규모 소매점포의 출점 조정 규제 정책은 폐지하였으나, '대점입지법'을 제정하여 대규모 소매점포가 주변의 생활환경을 배려하도록 유도하는 한편, 교외에 무분별하게 입점하는 대규모 소매점포를 규제하기 위하여 이들 시설은 중심시가지에만 입점할 수 있도록 도시계획법을 개정한 것이다. 한편, 각 지자체는 정부의 각 법률에 근거하여 독자적인 조례를 제정하여 대규모 소매점포의 입지 장소나 영업시간을 제한하거나, 교통이나 소음 등에 일정 기준을 두어 주변의 생활환경을 배려하도록 유도하거나, 대규모 소매점포의 지역공헌을 유도하고 있다.

현재 우리나라는 "전통상업보존구역"을 도입하여 소상공인 보호하고 있으며, 대형 유통업체에 대한 의무휴업 영업규제 및 출점규

제를 강화하고 있다. 우선 지역 유통산업의 전통과 역사를 보존하기 위하여 전통시장 및 상점가 인근 범위를 지자체 조례를 통해 "전통상업보존구역"으로 정하고, 반경 1km 이내에는 대규모점포 및 준대규모점포의 등록을 제한하고 있다. 또한 2012년 '유통산업발전법'을 개정하여 지자체 조례를 통해 매월 1일 이상 2일 이내로 대규모점포 및 준대규모점포의 의무휴업을 지정하였으며, 영업시간 또한 지정에서 오전 8시까지로 제한하였다. 이후 2013년 4월 유통산업발전법을 개정하여 영업규제 및 출점규제를 강화하였는데, 영업시간 제한을 지정에서 오전 10시까지로, 의무휴업일은 2일로 확대하였다.

물론 대형마트의 진출로 인하여 급속하게 쇠퇴하고 있는 전통시장을 비롯한 영세 소상공인을 보호하고, '유통산업발전법' 제12조의2에서 나타내고 있는 바와 같이 건전한 유통질서를 확립하기 위해서는 영업시간 제한이나 의무휴업일 지정 등은 필요한 조치일 수도 있다. 다만 이러한 규제가 WTO 서비스 협정에 위반되는지 여부는 각 학자나 연구자에 따라 상이하므로 본 연구에서는 차치하더라도, 일본의 사례에서 보듯이 one-stop 쇼핑이 가능한 대규모 소매점포의 교외입지와 신시가지 개발로 인한 도심공동화 현상으로 야기될 수 있는 전통시장을 비롯한 구도심 상권의 쇠퇴를 막기 위해서는, 전통상업보존구역과 같은 정책은 제고할 필요가 있다. 즉, 신도심 건설, 공공기관 교외 이전, 대규모 소매점포의 교외 입점 등으로 인해 구도심 공동화 현상이 발생하게 되면, 이는 주로 구도심에 위치하고 있는 전통시장을 비롯한 영세소상공인들의 자취기능을 상실케 하고, 지역 고유의 특성을 잃게 하여 지역 경제의 쇠퇴로 이어져 결국 도시의 활력을 상실하게 할 가능성이 높다.

또한 영업시간 규제 및 의무휴업 도입 등과 같은 경제적 규제는 주5일제 근무 등 생활패턴의 변화로 소비자의 시간 선택과 활동 범위가 넓어지고 있는 상황을 고려할 때 영업시간 제한은 소비자의 선택권에 대한 큰 제약일 수 있으며, 또한 24시간으로 운영되면서 시장 점유율이 급증하고 있는 편의점이나 온라인쇼핑 등과 같은 다른 업체와의 형평성 문제도 존재하기 때문에, 일본의 사례와 같이 사회적·환경적 규제를 새롭게 도입하고 대형 유통업체들이 유통산업의 선진화를 위해 영세 소상공인들과 상생할 수 있도록 유도하는 정책을 도입할 필요가 있다. 대규모 소매점포 신축 시 주변의 생활환경을 보전하기 위한 소음, 쓰레기, 교통 혼잡, 주차장 등과 같은 대책이나 인근주민과 소비자의 복지향상, 쾌적한 도시환경의 조성 등에 대한 대책을 수립하도록 하고, 이를 주민공청회를 통해 설명하는 것을 의무화하는 것이 바람직하다.

또한 출점 시 지역 공헌 계획 수립 및 출점 후에 주변에서 발생하는 다양한 민원이나 문제들을 지속적으로 해결할 수 있는 대책 수립을 의무화하도록 하고, 입점한 대규모 소매점포가 지역 경제의 일원이라는 의식을 가지고 지역의 다양한 활동에 협력하도록 유도하는 것이 필요하다. 예를 들면, 우수한 지역 생산물을 유통기업들이 발굴하고 전국단위의 유통망을 통하여 판로를 보장하거나, 청소·주차관리 등 외주 용역분야의 지역 업체 수주를 향상, 지역 내 자금 유통성 확대를 위한 판매대금의 일정기간 예치 유도 및 지역 내 종사자들의 인건비를 지역 은행을 통해 지급 유도, 지역 인재의 채용을 우선시하고 지역 인력의 비중을 확대하는 방법 등이 있을 수 있다.

이처럼 일본과 같은 사회적 규제를 도입하면 대규모 소매점포의 출점 시 표출되는 갈등을 제도권 내 이해관계자들의 조정절차로 흡수하여 갈등을 체계적으로 해결할 수 있는 장을 마련한다는 장점이 있을 수 있다. 그러나 한편으로는 이해관계의 첨예한 대립으로 대규모 소매점포와 지역 중소상인들과의 적극적인 대화 노력이 없는 경우에는 파행적으로 운용될 우려가 있으며, 개설 제한

자체에 대한 결정권이 없는 설명회가 될 경우 실효성에 대해 의문이 발생할 수 있다. 또한 설명회 절차 도입으로 개설이 사실상 제한되는 경우가 발생하면 기존 대규모 소매점포의 기득권을 보호하는 문제가 발생할 수 있다는 문제점도 존재할 수 있다. 그러나 이러한 문제점은 주민, 지자체와 전문가, 시민단체, 중소기업 및 대규모 소매점포 관련자 등 모든 이해관계자들이 별도의 협의체를 구성하는 방법으로 문제를 최소화할 수 있을 것으로 판단된다.

References

- Hayashi, Masaki (2010). Current status and evolution of Japan's large-scale stores policy. *Reference*, 716, 73-90.
- Japan Small & Medium Business Administration (2005). *For Town Planning Regulations Relation to Retail Stores*. from <http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g50427b30j.pdf>
- Kato, Yoshitada, Yasuyuki, Sasaki, & Kazayoshi, Manabe (1996). *Expansion of retail commercial policy*. Tokyo, Japan: Dobunkan.
- Minakata, Tatsuaki (2005). *Distribution policy and the Japanese retail industry*. Tokyo, Japan: Chuokeizai-Sha.
- Mineo, Miyako (2008). Government Regulations on the Large Scale Retail Stores and the Evaluative Frameworks. *Journal of Management*, 71, 107-124.
- National Assembly Research Service (2009). Restrictions on Large Retailers : Issues and Alternatives. *Issues Report*, 41, 45-52.
- Tamura, Masanori (1990). *The end of the large-scale retail stores Law ideology*. Tokyo, Japan: Nikkei, Inc.
- Watanabe, Tatsuro (2001). Efforts of the Town Planning and withdrawal problems of large stores and the like from the city center, *Senshu Journal Commerce*, 73, 263-301.
- Watanabe, Tatsuro (2007). *A Guide to a Public Policy for Distribution Systems – Reorganization of Distribution Systems and Policy Development*, Tokyo, Japan: Chuokeizai-sha.
- Yasukura, Ryoji (2013). A geographical study on the impact on the city center location and restructuring of large-scale retail stores by the conversion of commercial policy in Japan. Tokyo, Japan: Thesis for Doctorate in Waseda University.
- Yokouchi, Ritsuko (2006). Toward the activation of the central city : a review of three urban development laws. *Information and research*, 513, 1-10.
- Youn, Myoung-kil, & Kim, Yoo-oh (2007). A Study on the Methodology of Distribution Study in Korea. *Journal of Distribution Science*, 5(1), 75-88.