

대형마트 · SSM 입지규제에 대한 소고

임준홍(충남발전연구원 책임연구원)

1. 서론

- 정부는 유통시장개방 이후 침체·쇠퇴하는 전통시장을 활성화하기 위해 많은 노력을 하고 있지만 유통환경의 변화, 소비패턴의 변화, 대형마트(대규모점포)와 SSM(기업형슈퍼마켓)의 성장은 전통시장을 포함한 전통상권을 더욱 어렵게 하고 있음
 - 대형마트와 SSM은 자본력과 브랜드인지를 무기로 무분별하게 확산시키고, 국내 전통시장과 지역 골목상권이 붕괴되면서 심각한 경제·사회적 문제가 야기되고 있음
 - 뿐만 아니라 지역자본이 외부로 유출되어 지역경제에도 큰 도움이 되지 못하고 있음
- 이에, 최근 정부는 ‘유통산업발전법’ 개정을 통해 영업시간 단축, 의무휴일제를 도입하는 등 대형마트와 SSM의 영업규제가 가능한 법안으로 개정함
- 전통상권과 영세 자영업자를 보호하기 위한 대형마트 규제에는 영업규제 외에 선진국에서는 도시발전 차원에서 대형마트의 입지를 규제(조정)하고 있음
- 이에, 본 글에서는 도시계획 제도와 연계하여 대형마트의 입지규제가 이루어지고 있는 외국의 사례를 살펴봄으로써 우리 도시에서의 적용 가능성과 현재 법 체계(조례)에서 어떻게 대처할 수 있는가를 살펴보고자 함

2. 대형마트·SSM의 현황과 규제제도

1) 대형마트·SSM 현황

- 1996년 유통시장의 전면개방에 따라 프랑스의 까르푸를 시작으로 미국, 영국의 대형마트가 국내시장에 진출하였고, 1997년 대형마트에 대한 허가제를 등록제로 전환하는 ‘유통산업발전법’의 제정으로 국내외 대형업체들의 진출이 가속화한 결과 대도시 및 중소도시뿐만 아니라 그 배후지역 중소유통업의 상권이 위축되는 결정적 원인이 됨
- 더 나아가, 대형마트의 국내 상권이 포화상태라 판단한 대형유통업체들은 골목상권으로 파고드는 기업형 슈퍼마켓(SSM: Super-SuperMarket)을 경쟁적으로 진출시키기 시작하여 2006년을 기점으로 SSM이 급속히 확산되기에 이름

<표 1> 대형마트 및 SSM 연도별 출점추이

(단위: 개)

구분		'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'118
대형 마트	점포수	115	163	192	230	248	273	300	331	354	386	411	437	444
	증감	-	48	29	38	18	25	27	31	23	32	25	26	7
SSM	점포수	208	196	202	231	234	253	267	292	354	446	650	866	940
	증감	-	-12	6	29	3	19	14	25	62	92	204	216	74

* 자료: 한국체인스토어협회(대형마트), 중소기업청(SSM)

2) 대형마트·SSM 규제의 변화

- 대형마트와 SSM의 무차별적인 확산으로부터 지역상권을 보호하여야 한다는 요구가 증대됨에 따라 2005년부터 2009년까지 대형마트의 허가제, 영업품목제한 등의 규제 도입, 가맹점형 SSM을 포함하는 사업조정대상의 확대 등을 담은 의원입법안이 다수 국회에 제출되고, 관계부처, 소상공인단체 및 대형유통업체 등 힘겨운 의견조율 끝에 ‘유통산업발전법’과 ‘대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률’ 개정안이 위원회대안으로 채택되었고, 2010.11.10과 11.25 각각 국회 본회의에서 의결되어 최종 확정됨
- 주요 개정내용을 보면, 우선 유통산업발전법에서는 지역유통산업의 전통과 역사를 보존하기 위하여 전통시장이나 중소기업청장이 정하는 전통상점가의 경계로부터 500m 이내의 범위에서 조례로 전통상업보존구역을 지정할 수 있도록 근거를 마련하였고, 기존의 등록대상인 대형마트 외에도 전통상업보존구역 내에 개설하는 대기업 또는 그 계열회사의 직영점 또는 가맹점 형태의 SSM에 대하여도 등록제를 확대하는 한편, 전통상업보존구역 안에서는 대형마트 등의 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있도록 하였음.
- 상생법에서는 사업조정제도의 적용대상을 기존의 대형마트 외에 대기업 등의 직영점 및 가맹점 형태의 SSM 체인점포로 확대하도록 하여 전통상업보존구역 이외 지역의 대형마트 등은 상생법의 사업조정으로 규율하도록 하였음.
- 전통상업보존구역의 지정 등 시행이후 한·EU FTA 비준을 앞두고 유통시장의 추가개방에 따른 중소유통업의 피해에 대한 우려가 고조됨에 따라 국회는 2011.6.30 전통상업보존구역 지정범위를 ‘500m 이내’에서 ‘1km 이내’로 확대하고, 유효기간을 ‘3년’에서 ‘5년’으로 연장하는 유통법 개정안을 의결하였음

<표 2> 현행 대형마트 등 개설시 규제체계

적용지역	적용대상	등록제	개설관련 규제	근거법령
전통상업보존 구역	대형마트 및 준대형마트	○	등록제한 및 조건부가 가능 (시·군·구)	유통산업발전법 *유효기간: 5년
일반지역	대형마트	○	사업조정(시·도)	상생법
	준대형마트	×		

* 전통상업보존구역 : 시장·군수·구청장이 지역 유통산업의 전통과 역사를 보존하기 위하여 전통시장 및 전통상점가(39개 한정) 경계로부터 1km 이내에서 조례로 정하는 지역으로서 동 구역 내에서는 대형마트나 준대형마트(SSM)의 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있음.

* 사업조정은 중기청장 권한이나 사·도 위임

- 법개정에 따라 지방정부에서도 228개 시군구 중에서 81.5%가 전통상업보존구역을 지정하였고, 충남도는 전통시장이 없는 계룡시를 제외하고 15개 시군이 조례를 시행하고 있음

<표 3> 지자체 조례 제·개정 및 전통상업보존구역 지정현황

(2011.8월말 현재)

구 분	전체 시군구	해당 시군구	의결공포 (지정공고)	의회심의 (협의회의)	입법예고 (행정예고)	준비중	비 고
전통상보존 구역지정	228	222	181	1	10	30	81.5%

* 인천1(옹진), 경기4(의왕, 양주, 가평, 남양주), 충남1(계룡), 경북1(울릉)은 전통시장이 없어 전통상업보존구역 지정 안함.

* 자료: 지식경제부

- 최근에는 ‘유통산업발전법’ 개정을 통해 대형마트와 SSM를 허가제로 전환하고, 등록범위를 확대하고, 영업품목 제한, 영업시간제한의 무휴업일수 지정, 공청회, 설명회 등 의견수렴 제도화 등을 주요 내용으로 하는 다수의 법개정안이 국회에 제출됨

<표 4> 개정안 주요내용(요약)

구 분	허가제 전환	등록범위 확대	영업품목 제한	영업시간 제한·의무 휴업일수지정	공청회 설명회등 의견수렴	기 타
정갑윤의원안		○	○	○		-유통업상생발전협의회설치 -지역협력계획서제출 -영업행위규제와 벌칙부과
이춘석의원안			○	○	○	-유통업협력발전위원회 설치 -지역협력계획서제출 -대형마트등 개설지침 제정·공표
강창일의원안					○	-등록요건 강화
김재균의원안	○				○	-유통업지역발전위원회 설치

- 이러한 법안에 대해 정부(지식경제부)는 이들 법안의 내용을 검토하여 대체 개정 법안을 마련하여, 2012년 1월 17일 공포
- 주요내용은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 보호 및 지역경제의 상생발전에 기여하기 위하여 대규모점포 등에 대한 영업시간의 제한, 의무휴업일의 지정 등
 - 시장·군수·구청장은 **대규모점포 중 대통령령으로 정하는 것과 준대규모점포**에 대하여 영업시간 제한(오전 0시부터 오전 8시까지의 범위에서 영업시간을 제한)을 명하거나 의무휴업일(매월 1일 이상 2일 이내의 범위)을 지정할 하여 의무휴업을 명할 수 있도록 함
- 영업시간 제한과 의무휴업일 지정의 대상은 대규모점포 중 대형마트와 준대규모점포가 해당됨
 - 대형마트란 대규모점포(대형마트, 전문점, 백화점, 쇼핑센터, 복합쇼핑몰 등) 중 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 식품·가전 및 생활용품을 중심으로 점원의 도움 없이 소비자에게 소매하는 대규모점포
 - 준대규모점포란 대규모점포를 경영하는 회사 또는 그 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사를 말한다)가 직영(직영점형, 프랜차이즈형)하는 점포, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 상호출자제한기업집단의 계열회사가 직영하는 점포 중 한국표준산업분류상의 슈퍼마켓(47121)과 기타 음·식료품 위주 종합소매업(47129)을 영위하는 점포를 말함(시행령 제3조의2)
- 이처럼 입법과정에서는 대형마트·SSM 관련 규제들은 대부분 지역 전통시장 및 소상공인 보호라는 측면에서 영업활동 규제에 초점을 두고 있으며, 대형마트·SSM의 입지는 자치단체의 도시계획조례를 통해 용도지역에 의한 건축제한 정도로 이루어지고 있음

3. 대형마트·SSM 입지규제 관련 사례

1) 외국의 대형마트·SSM 입지규제 관련 제도

- 일본의 경우 대규모소매점포입지법과 도시계획법에 따라 국민생활환경에 영향(소음, 교통혼잡, 폐기물 등)을 미치는 점포의 출점을 제한하고, 일정규모 이상(1,000㎡ 이상)의 대형마트를 대상으로 용도지역에 따라 출점을 제한함
 - 주변 생활환경문제(교통 등 주민편리성, 주변 생활환경 보호 등)를 미연에 방지하기 위해 1,000㎡초과 대규모소매점포 신증설 시 도도부현 신고하도록 하고 있으며, 신고 후 설명회 개최, 시정촌·주민 등 의견 수렴, 조정 권고 등의 절차를 규정하고 있으며, 교통 등 주민편리성, 주변 생활환경 보호 등을 위해 출점자가 배려해야 할 사항의 기준을 지침으로 규정
 - 입지 규제를 위해 면적에 따라 입지 가능 용도지역 제한(3천~1만㎡ : 6개 지역, 1만㎡ 초과 : 3개 지역(도시계획법))
- 영국의 경우 지역발전과 도시계획을 목적으로 PPG6와 PPG18이라는 법안을 통해 대형소매점의 입점을 규제함
 - 도시계획과 발전 차원에서 대형점 신증설을 관리(PPS6)하고, 대형유통업체의 도심 외 출점 시 두 가지 Test(도심 우선정책, 필요성 테스트)를 거쳐 지자체 도시계획상의 사업계획허가 획득 필요
 - 2,500㎡ 이상 도심 외 개발안이 지역발전계획과 연계되지 못할 경우 소매영향평가(RIA : Retail Impact Assessment) 실시
- 프랑스는 대형점포와 중소소매점의 경쟁 환경조성을 목적으로 로와이에법을 제정하여 연면적 300㎡ 이상의 점포(호텔, 극장, 영화관 포함)를 규제
 - 프랑스는 출점 규제를 위해 1,000㎡ 이상 유통매점 신·증설시 지역상업시설위원회 허가하도록 하고 있음
 - 상권의 범위설정, 상주 인구변화, 교통접근성, 에너지사용, 오염발생, 조경과 생태계 등 심사(위원 : 6명, 심의기간 : 4개월)
 - 6,000㎡ 이상 점포 신설·확장 시 소매점 설립 영향에 대한 조사보고서 제출 및 공청회 의무화(라파랑법)
- 독일의 경우 지역개발 및 도시계획을 목표로 도시건설법을 제정하여 연면적 1,200㎡, 전용면적 800㎡ 이상의 소매 시설의 허가를 받도록 규제
 - 출점 규제를 위해 기존 상권의 심각한 피해 발생 시 입점 금지하고 있음(주요 판매종목 매출액 10% 감소, 비주요 품목 매출액 20% 감소(소매유통업직령))

- 입지 규제를 위해 1200㎡ 이상의 대형유통점의 입지 가능 용도지역 제한(주요지역과 기타특수지역으로 한정(건축물이용령 7조 및 11조))

<표 5> 각국의 대형유통점 규제 내용 비교

구분	규제범위	규제내용	중소유통 고려여부	비고
일본	1,000㎡ 이상	-10개월 의견수렴 의무화	○	-진입 후에는 소매업 조정제 도로 보완
영국	2,500㎡ 이상	-교외 입점시에만 규제 -소매영향평가제 실시	△	-대형점 독과점 대두
프랑스	1,000㎡ 이상	-허가제	○	-규제 완화 추세
독일	1,200㎡ 이상	-인프라 집적지역에서만 허용 -지방정부에서 규제	○	

- 그밖에 미국은 도시계획이나 토지이용과 관련된 입지규제와 종합계획(Comprehensive Plan), 구획화 법규(Zoning Ordinance), 개발유예 조치(Development Moratoria), 경제적 영향평가(Economic Impact Analysis) 등을 통해 간접적인 규제가 가능함
- 이탈리아는, 중소규모의 소매점은 해당 시, 대규모 소매점은 주정부의 허가를 받도록 하는 D.L법(Degree Legislative Law)을 제정하였으며, 인구규모에 따라서도 대형소매점의 입점에 제한을 둠

2) 일본의 상업 마을만들기 차원의 입지조정

- 상업 마을만들기에 대한 관심은 지역상권에 막대한 영향을 주고 있는 대형마트의 규제·조정 관점에서 시작되었으며, 최근에는 인구감소·고령화에 대응, 콤팩트시티로의 도시구조 개편의 차원에서 상업 마을만들기(商業まちづくり)가 추진되고 있음

(1) 카나자와시의 상업환경형성지침과 조례

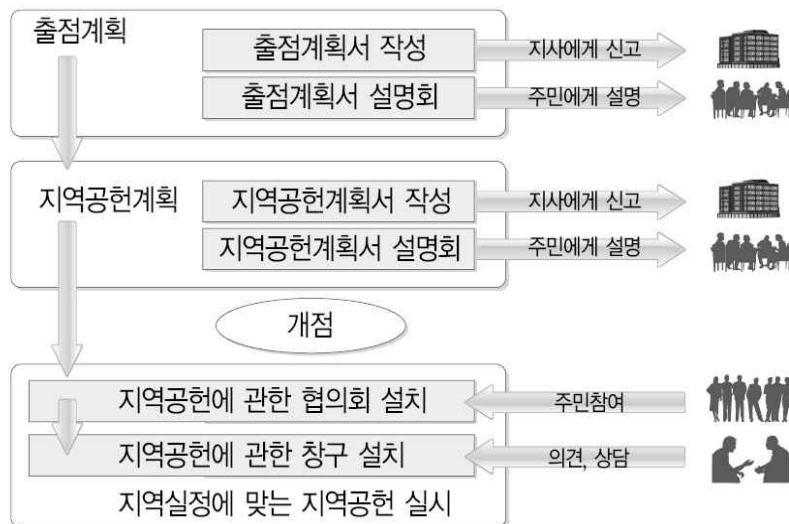
- 카나자와시(金沢市, 인구 46만명)는 중심시가지의 공동화와 상업집적 약화에 따라 2000년 「카나자와시 상업환경형성지침 검토위원회」를 설치하였고, 2001년에는 「카나자와시 상업환경형성지침」을 책정함
- 지침에서는 도시계획 용도지역(zonning)에 따라 중심시가지에는 상업 집적, 교외부에는 억제력을 유도하고, 지침의 실천력을 높이기 위해 「카나자와시 상업환경 형성 마을만들기 조례」도 제정·운영하고 있음

(2) 쿠마모토현의 대형점 입점에 관한 가이드라인

- 쿠마모토현(熊本県)은 대형점의 지역공헌 내용을 중심으로 한 「대형점 입점에 관한 가이드라인」을 책정함
- 기업의 사회적 책임과 지역사회 공헌, 현이 추진하는 안전·안심 마을만들기, 지산지소(地産地消)운동과 연계한 산업진흥, 고용확보 등을 강조하기 위함
- 가이드라인의 주요내용은 대형마트에 대해 쿠마모토현에서 추진하는 마을만들기에 대한 협력, 지역연대를 통한 지역경제 활성화 추진, 지역민 고용확보에 협력, 출점에 따른 교통대책, 경관만들기 등을 포함하고 있음
- 대형점 출점을 계획한 사업자는 가이드라인에 따라 지역공헌계획이 포함된 출점계획서를 현에 제출하고, 설명회를 개최하여 지역실정에 맞는 지역공헌 내용을 제시하도록 함

<표 6> 가이드라인의 주요 내용

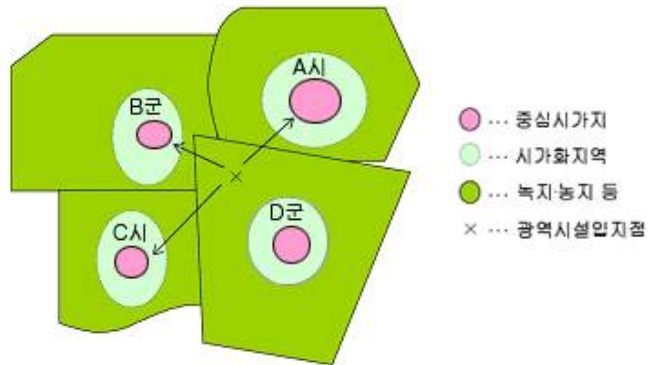
1. 마을 만들기에 협력	8. 환경대책 추진
2. 지역과 연계한 지역경제 활성화 추진	9. 에너지절약대책 추진
3. 지역특산물의 판매촉진·수요확대에 협력	10. 교통대책 실시
4. 지역고용 확대에 협력	11. 경관형성, 경관만들기 협력
5. 방법·청소년 비행 방지 대책 추진	12. 핵점포 철거에 대한 대책
6. 지역 방재에 협력	13. 정보공개 추진 대책
7. 유니버설디자인 보급에 협력	14. 기타



<그림 1> 대형점의 요구사항과 추진과정

(3) 후쿠시마현 상업 마을만들기 추진에 관한 조례

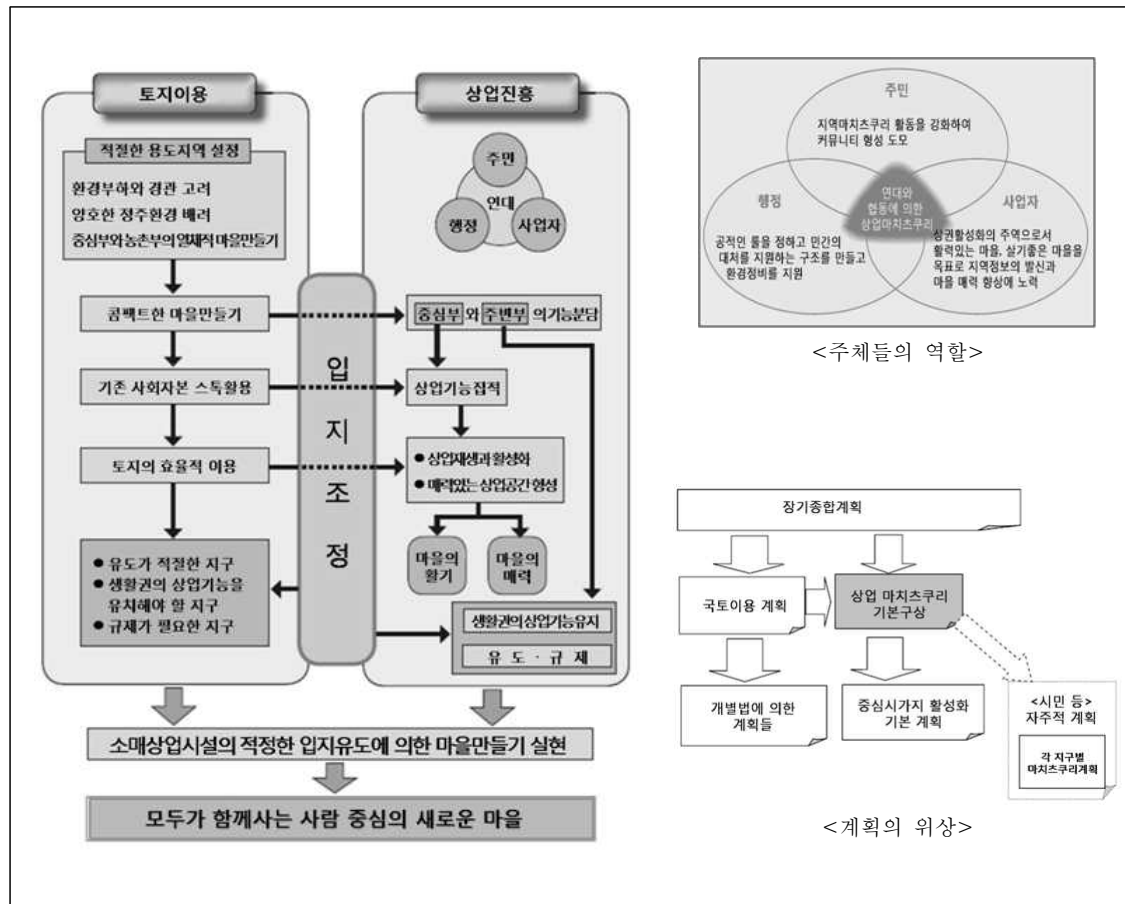
- 후쿠시마현(福島県)은 현의 미래발전과 주민이 함께하는 마을만들기를 위해 대형점의 적정입지와 상업 마을만들기에 관한 시책을 종합적으로 추진할 수 있도록 「후쿠시마현 상업 마을만들기 추진에 관한 조례」를 2006년부터 시행하고, 기본방침도 책정함
 - 대형마트(매장면적 6천㎡ 이상) 출점 시 수속절차에 앞서 계획단계에서 현에 신고하는 것을 의무화한 것임
 - 대형마트 입점이 현의 기본방침이나 토지이용계획과의 마찰 유무, 교통시설 등을 검토하고, 자치단체 등의 의견을 듣고, 지역 상권에 영향을 주는 경우 입지장소의 재검토 등을 권고할 수 있음
 - 출점 예정인 사업자는 신설신고서를 현에 제출하고, 설명회를 통해 당해 시정촌(市町村)은 물론 주변 자치단체에도 설명하도록 하고 있음
- 한편, 후쿠시마현의 「후쿠시마현 상업 마을만들기의 추진에 관한 조례」는 대형마트를 마을만들기(도시계획)의 일부로 인식하고, 현차원에서 대형 상업시설의 입지를 광역적인 측면에서 조정을 시도하고 있음
 - 대형마트의 입지조정에 관심을 갖게 된 것은 대형점의 도시외곽 입지가 도시 자연환경과 경관을 파괴하고, 중심시가지 공동화 현상을 심화시키는 하나의 중요한 요인으로 인식하였기 때문임
 - 예를 들어 인접해 A·B·C·D의 시군(시정촌)이 있어, D시군의 “×”지점에 대형점의 입지되었을 경우 A·B·C시군에 큰 영향을 주기 때문에 광역정부가 그 역할을 담당하여야 한다고 판단하였기 때문임. 그리고 이러한 도시계획, 토지이용계획 측면에서 광역조정 기능은 일본뿐만 아니라 미국, 영국, 독일 등의 국가에서도 이루지고 있음



<그림 2> 광역조정의 개념

(4) 후쿠시마현 아이즈반게마치의 상업 마을만들기 기본구상

- 후쿠시마현 아이즈반게마치시(会津坂下町 인구 1만7천명)는 도시계획(토지이용)과 연계한 상업만들기 구상을 책정하여 사회경제변화에 따른 도시구조개편(토지이용 입지 유도), 관련 주체의 역할 등을 강조하고 있음
- 시 종합계획 하에 상업만들기 기본구상을 수립하고, 이에 따라 각 가치구별 시민 등이 주도하는 ‘각 지구별 마을만들기 계획’과 연계하도록 하고 있음



<그림 3> 아이즈반게마치의 상업 마을만들기 기본구상 개요

4. 대형마트·SSM 입지규제 관련 국내사례

1) 입지 방법

- 대형마트의 출점 및 입지는 계획입지와 개별입지를 통해 가능함
- 대형마트는 도시계획시설인 시장에 해당되며, 이에 따라 도시계획시설사업 또는 도시계획시설사업외의 사업으로도 설치할 수 있음
 - 이 경우 도시계획시설결정, 도시계획시설사업 시행자지정 및 실시계획인가를 받아 건설할 수 있으며, ‘유통산업발전법’에 의한 대형마트등록을 하여야 하며, 사전환경성검토와 사전재해영향성검토를 실시하여야 하며, 도시계획시설결정 전에 환경영향평가, 교통영향분석·개선대책 등을 실시하여야 함
- 개별입지를 통해 도시지역에서 건축허가를 받아 건설하는 경우 지역사회와 많은 마찰을 유발하고 있음



<그림 4> 대형마트의 입지(출점) 방법

2) 입지 및 규모 특성¹⁾

- 홈플러스 익스프레스 185개소를 사례로 분석하면 일반주거지역에 입지하고 있는 경우가 61%이며, 상업 및 공업지역에 28% 위치하고 있음
- 조정신청 대상 SSM 221개소 중 91%가 연면적 1,000㎡미만

<표 7> SSM 입지 및 규모 현황

용도지역	점포수	백분율	규모	비율	비고
일반주거지역	113	61%	300㎡ 미만	40%	91%
준주거지역	20	11%	300~500㎡	28%	
상업지역	50	27%	500~1,000㎡	23%	
공업지역	2	1%	1,000㎡ 이상	9%	
계	185	100%			

1) 기업형 슈퍼마켓(SSM)입지 관리방안(www.mynewsletter.co.kr 참조)

3) 입지규제 현황

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등)에서는 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음
 - 법 제37조에 따라 지정된 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정할 수 있음<개정 2011.4.14>
- 2009년 현재 용도지역에 따라 다양한 형태로 대형마트의 입지를 제한하고 있지만 일부 자치단체를 제외하고 대부분의 도시에서는 도시계획조례를 통해 상업지역 뿐만 아니라 제2·3종일반주거지역, 준주거지역, 준공업지역에서도 대형마트, 준대형마트와 기업형 슈퍼마켓 개설이 가능하지만 점점 강화되고 있는 추세임

<표 8> 대형마트 입점 제한 지자체 현황

구 분	해 당 지 자 체	비 고
준주거·준공업	대전광역시, 계룡시, 성남시, 속초시, 논산시, 마산시, 군산시, 광명시, 거제시, 양산시, 전주시, 광양시, 제천시, 공주시, 구미시, 제주시	16개 지자체
준주거	대구광역시, 청주시, 진주시, 김해시, 하동군, 부안군, 통영시, 횡성군, 남원시, 강릉시, 양구군, 충주시, 남해군, 순천시, 서귀포시	15개 지자체
준공업	광주광역시, 수원시, 부천시, 양산시, 용인시, 시흥시, 이천시, 김포시, 하남시, 오산시, 과천시, 의정부시, 원주시, 천안시, 고령시, 서산시, 청양군, 경주시, 울릉군, 함안군, 산청군, 거창군, 익산시, 정읍시, 목포시, 여수시, 고흥군, 장흥군, 남제주군	29개 지자체
자연녹지	과천시, 양평군, 파주시, 청주시, 공주시, 논산시, 계룡시, 연기군, 포항시, 사천시, 거제시, 양산시, 서귀포시, 충주시, 남해군, 제천시	16개 지자체
근린상업	속초시, 공주시, 영주시, 문경시, 영양군, 성주군, 예천군, 울릉군, 진주시, 사천시, 거제시, 양산시, 거창시, 전주시, 군산시, 남원시, 부안군, 고흥군, 진도군	19개 지자체

자료: 한국수퍼마켓협동조합연합회(2009.5), 대형마트 제한 관련 주제발표 자료.

(1) 대전

- 대전시는 대형마트의 입지규제를 위해 다음과 같은 방향으로 이루어지고 있음

<표 9> 대전시의 대형마트 입점규제 변화

구 분	입점규제 내용
1차 (2003.7~2007.12)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2003.7월 : 대형마트 중 백화점, 대형마트 입점제한 ▪ 2007.4월 : 대형마트 전체 입점제한
2차 (2008.1~2012.12)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대형마트 전체 입점제한 ▪ 2008.3월 : 입점규제 일부 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 대형마트 중 백화점, 대형마트 입점제한 유지 - 전문점, 쇼핑센터, 그 밖의 대형마트 입점규제 해제

- 신규 대형마트 입점제한 방법으로는 ‘지구단위계획’ 수립 시 판매시설 배제, ‘도시계획조례’ 개정을 통한 준주거지역내 입점제한(2004.5.14), ‘교통영향평가’ 강화를 통한 입점제한을 하고 있음
- 「지구단위계획」 수립시 판매시설 배제 : 신규택지개발지역 및 재개발지역에 대한 지구단위계획(변경) 수립시 인근 재래시장 등 중소유통업체의 영향을 고려하여 대형마트, 백화점 입점제한 명시
 - 「도시계획조례」 개정을 통한 준주거지역내 입점제한(2004.5.14) : 재래시장 대부분이 일반주거지역 또는 준거지역에 분포되어 있어 재래시장 상권보호를 위해 준주거지역내 판매시설은 바닥면적 3,000㎡ 미만으로 규제
 - 「교통영향평가」 강화를 통한 입점제한 : 대형마트 입점시 많은 교통량을 유발하고 있는 실정이므로 3,000㎡ 이상 판매시설 교통영향평가 신청서 접수시 경제정책과 사전심의
- 기존 대형마트 확장 제한을 위해서는 신규입점 제한으로 반사이익을 얻고 있는 기존 업체들의 과잉투자 및 무분별한 매장확장(증설) 방지를 위해 점포별 유통시설 총량제 도입하고 기존점포 및 계획점포의 공간적 입지 배분
- 대형마트 밀집도가 높은 중구, 서구지역의 점포 중에서 상권 밀집도가 가장 낮고, 대형마트가 없는 대덕구지역으로의 이전은 허용

(2) 광주

- 대형마트, 준대형마트, 기업형 슈퍼마켓은 상업지역에만 입지토록하고, 주거지역, 준주거지역, 공업지역에는 입지불가토록 지자체가 도시계획조례를 개정토록 하여 지역상권과 대형유통점의 상생발전 지원

<표 10> 「광주광역시 도시계획조례」 개정 대안

용도지역		광주광역시 현행조례		조례개정 대안	
		대형마트	준대형마트, 기업형슈퍼마켓	대형마트	준대형마트, 기업형슈퍼마켓
주거 지역	제1종전용주거	×	×	×	×
	제2종전용주거	×	×		
	제1종일반주거	×	×		
	제2종일반주거	×	○		
	제3종일반주거	×	○		
	준주거	○	○	×	○*
상업 지역	중심상업지역	○	○	○	
	일반상업지역	○	○		
	근린상업지역	○	○		
	유통상업지역	○	○		
공업 지역	전용공업지역	×	×	×	
	일반공업지역	×	×		
	준공업지역	○	○		
녹지지역		×		×	

○ : 입지가능, × : 입지불가

* 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령을 개정할 경우 입지규제 가능

(3) 부산

- 제1종·제2종·제3종 일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물 중 판매시설에 대하여 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 게임제공업의 시설을 1천 제곱미터 미만으로 하여 건축할 수 있도록 하고, 기존의 도매시장 또는 소매시장을 재건축하는 경우로 한정하여 건축할 수 있도록 하되, 다른 판매시설은 건축을 할 수 없도록 제한함
- 준거주지역안에서 건축할 수 있는 건축물 중 판매시설에 대하여 「유통산업발전법」에 따른 대형마트의 건축을 제한하고, 기존의 도매시장 또는 소매시장을 재건축하는 경우로 한정하여 건축할 수 있도록 함
- 자연녹지지역안에서 건축할 수 있는 건축물 중 지식경제부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 대형할인점 등은 중소기업공동판매시설의 경우로 한정하여 건축할 수 있도록 함(안 별표 16)

(4) 전라북도2)

- 전라북도는 일반주거지역(1-3종)에 진출할 수 있는 이들 매장의 규모를 현행 1천-2천㎡에서 1천㎡로, 준주거지역은 1천-3천㎡에서 1천-1천500㎡ 내외로 줄이는 조례 개정을 일선 시군과 함께 추진하기로 함
- 도는 또 대기업의 사업진출을 시·도지사가 연기(최대 6년)할 수 있는 사업조정제도를 통해 SSM의 추가 진입을 사실상 차단기로 함
 - 익산시는 상업지역을 제외한 지역에서 대규모 판매시설 입점을 제한하는 내용을 골자로 한 조례 개정(일반주거지역은 1000㎡이상, 준주거지역은 2000㎡ 이상 제한)
 - 익산시는 근린 상업지역의 경우 모두 허용하기로 함. 도시개발로 현재 대형마트가 들어설 만한 근린시설에 시내 중심부에 남아있지 않아 실질적인 규제가 기대됨
 - 전주시는 근린상업지역 3000㎡, 일반주거지역 1000㎡, 준주거지역 2000㎡ 이상을 제한함

5. 정책제언

□ 입지규제가 아니라 도시발전을 위한 입지조정으로 이해하는 것이 필요

- 대형마트·SSM에 대한 규제는 전술한 바와 같이 출점과 입지 단계에서 규제하는 방법과 출점 후 영업규제를 가하는 방법으로 크게 구분 할 수 있음
- 우리나라의 경우 출점과 입지규제는 소극적인 반면, 법제도의 개정은 주로 출점 후 영업규제에 초점을 두고 있음. 이러한 방법은 대형마트·SSM과의 마찰문제를 근본적으로 해결하는데 한계가 있으며, 시장경제 체계를 제한한다는 비판을 받을 수 있음
- 이미, 대형마트와 SSM이 지방 중소도시까지 파고든 상황에서 늦은 감은 있지만 도시의 건강한 공간구조, 주생활환경의 보호, 도시의 미래발전 차원에서 출점과 입지규제에 보다 초점을 두어야 함
 - 대형마트 입지의 경우 시설규모, 이용자의 흡입 등을 고려할 때 출점으로 인해 도시 공간구조의 변화를 초래하고, 도시의 미래발전과도 밀접한 관련이 있으므로 단순한 지역상권과의 마찰, 전통시장상인과 영세상인과의 마찰보다 더 장기적이며, 큰 영향을 줄 수 있어 정부차원에서는 출점과 입점에 초점을 두어야 함
- 이런 측면에서 출점 단계에서 대형마트와 SSM의 입지를 규제하는 것은 단순한 ‘입지 규제’가 아니라 건전한 도시공간구조의 형성, 도시의 미래발전, 건강한 협력적 상권구조를 만들기 위한 ‘입지조정’으로 이해해야 함

2) 민주정책연구원, 서민과 중산층을 위한 민주당의 정책과제 P. 10인용

□ 관련 법제도 정비를 통한 입지조정 방안

- 관련 접제도 및 도시계획조례 정비를 통해 추진할 수 있는 입지조정 방안을 제시하면 다음과 같음

< 대형마트와 SSM의 입지조정 방안(예) >

(1) 대형마트에 대한 입지조정 방안

- 방안1 : 대형마트 출점을 용도지역으로 제한(예, 상업지역에만 입점 허용)
 - * 용도지역 출점의 허용범위 제한 1: 시군의 공감을 바탕으로 광역정부가 가이드라인 제시 - 광역정부의 정책방향성 제고를 위해
 - * 용도지역 출점의 허용범위 제한 2: 시군의 특색에 맞게 자율적으로 규정
- 방안2 : 대형마트는 출점을 용도지역으로 제한 + 지역유통영향평가 + 지역사회공헌계획 제출

(2) SSM에 대한 입지조정 방안

- 방안1 : SSM 출점을 용도지역으로 제한(예, 주거지역에는 입점 금지)
 - * 용도지역 출점의 허용범위 제한 2: 시군의 특색에 맞게 자율적으로 규정
- 방안2 : SSM을 규모별로 입지규제하는 방안
 - * 예, 300㎡ 이상은 상업지역에만 출점가능, 150㎡이하는 3종 일반주거지역이나 준주거지역, 준공업지역 출점 가능·1-2종 주거지역은 출점불가
- 방안3 : SSM을 용도지역으로 제한하지 않음 + 점포예정지로부터 일정범위(예시 반경 직선 거리 500 m)이내의 골목상권에 미치는 영향 분석(지역상권활성화 지원방안) 제출

□ 기 진출한 대형마트는 지역사회공헌 강화

- 이미 진출한 대형마트와 SSM의 경우 지역사회와 함께하고, 지역경제에 보탬을 주는 방향을 적극 유도하여야 함
- 실제, 대형마트와 SSM은 소비자에게 많은 도움을 주는 등 긍정적 요소 많으므로, 규제 못지않게 지역경제 파급효과 극대화, 지역사회에 기여 강화 등을 통해 지역경제의 한 구성요소로 역할을 담당하도록 유도함
 - 예를 들어 대형마트와 SSM이 지역경제 활성화에 보탬을 줄 수 있도록 지역법인화를 유도
 - 지역산품의 판매나 지역민 고용을 높이도록 제도화
 - 지역의 특색에 맞게 판매품목을 조정하여 지역상권을 대형마트SSM, 전통시장, 상점가가 공생하는 특색있는 지역상권 형성이 중요함
- 지역상권을 구성하는 다양한 주체들이 특색있게 공생·발전할 때 지역상권의 경쟁력은 강화되고, 도시발전의 지속성은 높아짐

참고자료

国土交通省. 2005.8, 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザリー 議報告書
篠原 徹. 2006. 7. まちづくり三法の見直しと地域の課題(まちづくり公開セミナー 資料), 日本商工議所市. 2002.
金沢市商業環境形成指針と金沢市商業環境形成まちづくり条例
福島県. 2006. 福島県商業まちづくりの推進にする条例(案)
熊本商工光部商工政策課. 2006. 大型店の立地にするガイドライン. 「大型店による主的な地域貢献の促進」
京都市. 2000. 京都市土地利用の調整に係るまちづくりにする条例
<http://www.city.kanazawa.ishikawa.jp>
<http://www.pref.fukushima.jp>
<http://www.pref.kumamoto.jp>
<http://www.handsman.co.jp>