
문서번호 : 19-09-민생-02
수 신 : 중소기업청장, 중소기업청 소상공인정책국 중소기업 사업조정팀 주상락 사무관
발 신 : 민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회 (담당 : 이소아 변호사)
제 목 : 합정역 홈플러스 입점 사업조정절차 진행 미진에 대한 의견서
전송일자 : 2012. 09. 26. (수)
전송매수 : 15 매(표지포함)

합정역 홈플러스 입점 사업조정절차 진행 미진에 대한 의견서

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 귀 기관의 합정역 홈플러스 입점 사업조정절차 진행에 대해 다음과 같이 의견을 드리니 조정절차 진행에 적극 반영하여 주시기를 요청드립니다.
3. 감사합니다.

붙임. 합정역 홈플러스 입점 사업조정절차 진행 미진에 대한 민변 의견서

2009년 9월 26일

민주사회를 위한 변호사 모임 민생경제위원회
위원장 강 신 하 (직인생략)

<붙임>

합정역 홈플러스 입점 사업조정절차 진행 미진에 대한 민변 의견서

1. 합정역 홈플러스 입점 현황

가. 영국 테스코사가 소유주인 홈플러스는 지하철 합정역과 연결된 주상복합 아파트 '메세나폴리스' 지하 2층에 4300여평 규모의 대형매장을 곧 개점 예정입니다. 관련 현황은 아래와 같습니다.

나. 주변 상권

(1) 개점 예정 합정동 홈플러스 주변 지역은 2.3KM 내 홈플러스월드컵점이 이미 영업을 하고 있으며, 또 인근 망원 역에는 기업형 슈퍼마켓(SSM)인 홈플러스 익스프레스도 영업을 진행하고 있는 등 주변골목 상권에도 홈플러스 익스프레스가 이미 상당수 개업하여 영업중임.

(2) 합정역은 인근에 망원시장, 월드컵시장, 영진시장 등 전통시장이 있고 인근의 중소상가 밀집 지역으로부터 670M 거리 밖에 되지 않음.

(3) 서울시에서 의뢰해 한누리창업연구소에서 조사한 상권영향분석자료에 의하면 반경 1km이내 소매업 545개 점포가 영향을 받음. 특히 반경 500m 이내 142개 소매업 중 슈퍼나 편의점등 140개 점포와 가공식품과 농수축산 식품을 판매하는 69개 점포등이 30%이상 매출 하락이 예상되고 평균 영업이익 감소율은 66.8%에 이를 것으로 추산함.

다. 합정동 홈플러스 입점 진행사항

- 2010년 11월 24일- 국회 유통산업발전법 개정 - 전통상업 보존 구역 내 500m이내 입점, 조례로 제한 가능

- 2010년 12월 14일- 홈플러스 등록신청

- 2011년 1월 6일-합정동 홈플러스 등록완료

- 2011년 4월21일 마포구 유통기업 상생발전 및 전통상업 보존구역 지정 등에 관한 조례 제정

- 합정동 홈플러스 입점 예정지와의 거리

망원시장, 망원월드컵시장-670m, 영진시장-150m, 합정시장-100m

- 2011년 6월 30일 - 국회 유통산업발전법 개정 - 전통상업 보존 구역 내 1km내 입점, 조례로 제한 가능
- 2012년 1월31일 마포구 유통기업 상생 발전협의회 홈플러스 합정점 입점 철회 권고 의결
- 2012년 3월 중기청에 중소기업, 홈플러스에 대한 영업조정신청
- 2012년 3월 6일 마포구의회 『홈플러스합정점입점철회요구결의안』 채택
- 2012년 4월 25일 중기청에서 홈플러스측에 사업개시 일시정지 권고
- 2012년 7월 9일 서울시의회 『홈플러스마포구합정점입점철회및월드컵점계 약해지축구를위한결의안』 채택
- 현재 상황은 홈플러스와 대책위간 자율 조정 4차 회의 진행.

라. 합정동 홈플러스 입점저지 마포구 주민대책위원회 활동사항

- (1) 합정동 상인 중심이 주민대책위에서는 입점을 반대하고 있음.
- (2) 2012. 2. 13. 부터 홈플러스 입점저지 17,000여명의 주민들 서명운동
- (3) 2012. 3. 8. 마포구청 앞 집회에서 홈플러스 불매운동 선포식

(4)지역 시민단체인 민중의집 사람과마을 등 지역을 기반으로 하고 있는 37개 시민단체가 매주 입점 저지 촛불문화제 개최.

(5) 2012. 8.10.부터 현재까지 지역 상인 중심으로 주민대책위원회 합정동 홈플러스 입점 저지를 위한 천막 농성 중.

2. 합정역 홈플러스의 일시정지권고 위반에 대하여

가. 사업개시 일시정지 권고

(1) 귀 기관은 2012년 4월 25일 홈플러스측에 사업개시 일시정지 권고를 하였습니다.

(2) 이 권고는 대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제34조 제1항에 따라 사업조정 신청이 접수된 경우 대기업에 조정심의회 심의결과를 통지할 때까지 해당 사업의 인수, 개시 또는 확장을 일시 정지하도록 하는 제도로서, 권고를 받은 대기업은 이를 준수하여 사업 개시를 일시 정지하여야만 합니다.

나. 홈플러스의 실질적 사업 개시 행위 진행

(1) 그러나 홈플러스는 일시정지 권고를 받은 2012. 4. 25. 이후에도 합정역 매장 내부 인테리어 공사를 진행하여, 현재는 제품진열을 위한 매대와 결제

를 할 수 있는 계산시설을 완비하여 인력을 배치하고 상품 진열만 하면 사업을 개시할 수 있는 단계에 이르렀습니다.

(2) 이러한 사업 준비 행위는 아래 ②와 ④의 사업 개시행위에 포함된다고 보아야 합니다. 귀 기관의 2011. 3. 자 SSM 사업조정제도 시행지침에 의하면 영업 개시 시기 판단 기준에 대해 아래와 같이 규정하고 있습니다.

실질적으로 영업을 개시한 시기를 판단하는 기준은?

(SSM 사업조정제도 시행지침 중)

A. 사업개시 시기는 설립등기일, 사업자등록일 등을 기준으로 형식적으로 판단할 것이 아니라 사업의 준비가 끝나고 본래의 사업목적 수행하거나 수행할 수 있는 상태가 된 때를 기준으로 종합적이고 실질적으로 판단

① 영업활동을 위한 인력확보 및 이들이 사업장에 근무하는지 여부

② 본래의 사업목적 수행(SSM의 경우 제품판매)에 필요한 사업장 시설을 갖추었는지 여부

예) 사업장 대부분 공사가 완료되어 제품판매 등이 가능한 상태 구비

③ 영업활동을 위한 품목 및 수량을 확보하고 있는지 여부

④ 자금결제를 위한 시스템, 제품전시를 위한 판매대 설치 등 영업활동을 위한 시설을 갖추었는지 여부

⑤ 점포 간판 등 제3자가 영업사실을 인지할 수 있는 시설을 갖추었는지 여부

※ 사업개시 관련 참고 판례(대법원 1995.12.8. 선고 94누15905 판결)

- 「구 상속세법시행령 제5조 제5항 제1호 (나)목 단서 소정의 사업개시일은 설립등기 일이라든가 사업자등록일 등을 기준으로 형식적으로 판단할 것이 아니라 사업의 준비가 끝나고 본래의 사업목적을 수행하거나 수행할 수 있는 상태로 된 때를 기준으로 실질적으로 판단함이 타당할 것」 이라고 판시

(3) 그렇다면 홈플러스는 사업 개시를 실질적으로 진행하고 있으므로 귀 기

관의 사업개시 정지 권고를 위반한 것입니다. 나아가 개시 행위를 일부만 한 것이라 하여도 이렇게 사업 개시 행위를 진행하는 경우, 후에 자율협회가 결정되어 사업조정심의회에 심의를 받게될 때 이미 홈플러스가 투자한 자금이 과다하다는 이유로 홈플러스에 유리한 심의가 이루어 질 수 있는 위험이 있어 부당합니다.

다. 소결

이러한 홈플러스의 위반에 대해 대중소기업상생 협력촉진에 관한 법률 제 34조 제2항에 의한 권고불이행에 따른 내용공표와 함께 사업개시 중단을 위한 행정지도를 하여 주시기 바랍니다.

3. 합정역 홈플러스 입점의 법적 문제점

- 현행 유통산업발전법과 마포구 조례 위반 상태 초래

가. 법 개정 직전 등록으로 인한 현실과 규제의 불일치 상태

(1) 합정동 홈플러스 입점 예정지는 전통시장인 망원시장과 망원월드컵시장과는 670m, 영진시장과는 150m, 합정시장과는 불과 100m 거리 밖에 되지 않습니다.

(2) 2010. 11. 24. 개정된 유통산업발전법 제8조와 제13조의 3에 따르면 홈플러스와 같은 대규모점포를 개설하고자 하는 자는 영업을 개시하기 전에 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 등록하도록 하고 있고, 시장·군수·구청장은 그 대규모점포의 위치가 전통상업보존구역에 있을 때에는 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있습니다.

전통상업보존구역이란 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법에 따른 전통시장이나 중소기업청장이 정하는 전통상점가의 경계로부터 1킬로미터 이내의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 지역을 말합니다.

또한 2011. 4. 21. 제정된 서울특별시 마포구 유통기업 상생발전 및 전통상업보존구역 지정 등에 관한 조례 제14조에 따르면 전통상업보존 구역 안에서 대형마트와 같은 대규모점포가 개설등록하여 마포구 전통시장 또는 전통상점가의 보존이 현저하게 어려운 것으로 판단되는 경우 구청장은 대규모점포의 등록을 제한할 수 있습니다.

(3) 그리고 이 사건 합정동 홈플러스는 다수의 전통시장과 1킬로미터 이내로 지나치게 인접하여 있고 서울시에서 의뢰해 한누리창업연구소에서 조사한 상권영향분석자료에 의하면 반경 1km이내 소매업 545개 점포가 영향을 받음. 특히 반경 500m 이내 142개 소매업 중 슈퍼나 편의점등 140개 점포와 가공식품과 농수축산 식품을 판매하는 69개 점포등이 30%이상 매출 하락이 예상되고 평균 영업이익 감소율은 66.8%에 이를 것으로 추산됩니다. 그러므

로 합정동 홈플러스 개점으로 인해 마포구 전통시장의 보존이 현저하게 어려운 것으로 판단될 가능성이 매우 높은 상황입니다.

(4) 종합하면 이 사건 합정동 홈플러스가 등록을 완료한 것은 비록 2011. 1. 6. 로서 위 마포구 조례가 제정되기 전이었지만 그 조례의 근거법률인 유통산업발전법은 2010. 11. 24. 에 개정되어 홈플러스 등록전에 개정되었고 이 사건 합정동 홈플러스가 개점한다면, 유통산업발전법을 형식적으로는 위반하는 것이 아니지만 실질 내용상으로는 법 위반 상태를 초래하게 됩니다.

나. 소결

법 개정 직전에 등록하였다는 이유로 다른 대형마트들과 달리 이 사건 합정동 홈플러스만 개점을 할 수 있게 된다면 형평과 상식에 맞지 않으며 유통산업발전법의 개정취지도 몰각될 것입니다. 이에 귀 기관에서는 실질적 법 위반 상태를 초래하지 않도록 합정동 홈플러스 개점 중단을 위한 행정지도를 하여 주시기 바랍니다.

4. 조정 제도의 적극적 운영 필요성

가. 사업조정절차는 아래와 같은 구조입니다.

① 조정신청(관련 협동조합 등) → ② 중앙회 검토·의견서(45일) → ③ 중기청으로 이첩 → (자율조정) → ④ 사업조정심의회 → ⑤ 이행권고 → ⑥ 공표(이행권고 불이행시) → ⑦ 이행명령(공표후 권고사항 불이행시) → ⑧ 이행명령 불이행시 1년 이하 징역, 5천만원이하 벌금 부과

나. 조정 제도의 실효적 운영 필요성

최근 자료에 따르면 입점과 관련, 최초 접수 이후 현재까지 신청건수 및 내용(년도별, 월별)에 따르면 아래와 같이 전체 사업조정신청 345건 중 절반에 가까운 160건이 신청자 철회로, 나머지 중에서도 116건이 자율합의로 마무리되고 조정권고 처리된 것은 3년 반동안 불과 5건입니다.

□ SSM(중소기업청 자료)

년도	신청	처리완료현황					진행중
		자율합의	철회	조정권고	반려	계	
2009	121	14	8	-	18	40	81
2010	117	45	71	5	17	138	60
2011	93	40	64	-	17	121	32
2012.7	51	17	17	-	12	46	37
계	382	116	160	5	64	345	37

이와 같이 조정 권고처리 비율이 현저히 낮다는 점 때문에 조정을 신청한 중소기업들은 장시간 기다려 권고까지 가더라도 결과가 불리할 것이라는 판

단하에 자율합의 압박을 받고 있고 그 과정에서 대기업인 대형마트 측에 유리한 자율조정이 이루어지는 경향이 있습니다.

다. 소결

이에 조정 권고 제도의 적극적 운영을 하여 주실 것을 요청드립니다.

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 제33조는 중소기업청장은 사업조정 신청을 받은 경우 해당 업종 중소기업의 사업활동 기회를 확보하기 위해 필요하다고 인정하면 조정심의회회의 심의를 거쳐 해당 대기업등에 사업의 인수·개시 또는 확장의 시기를 3년 이내에서 기간을 정하여 연기하거나 생산품목·생산수량·생산시설 등을 축소할 것을 권고할 수 있다고 규정하고 있습니다. 따라서 특히 이 사건에서 현재 합정동 인근에 홈플러스 월드컵점과 SSM 등이 입점해 있고, 홈플러스 합정동 점 까지 입점한다면 골목상권의 영업이익이 66% 가량 줄어들게 되는 점 등을 고려한다면 골목상권의 절박한 생존권을 보장하기 위한 최소한의 요구사항인 매장의 규모를 절반으로 축소하거나 1차 식품을 취급하지 않도록 하는 조정안이 성립하여 대형마트와 골목상권의 아름다운 상생이 이루어지도록 힘써주시기를 바랍니다.

5. 제도적 개선점에 대한 적극적 의견 표명 촉구

가. 귀 기관에 사업조정 제도의 주무 기관으로서 중소기업에 대한 제도적 보

호를 통한 공정한 경쟁의 토대마련을 위해 아래와 같은 법 제도 개선을 위한 적극적 의견 표명을 촉구드립니다.

나. 입법개선안

(1) 중소기업·중소기업 적합업종 보호에 관한 특별법 제정

-대기업들의 문어발식 사업확장이 유통업, 운송업, 서비스업 등 주로 유통서비스업 분야의 중소기업 침탈로 나타나고 있음.

-사회적 합의를 바탕으로 하는 실효성 없는 동반성장위 대신에 중기청장 소속의 적합업종심의위원회를 설치하고, 이에 대한 강제 수단으로 이행명령과 위반시 영업정지, 벌금 등 벌칙 규정을 신설.

(2) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정

-공정거래법 제7조에 사전적 규제의 기업결합규제가 있음.(시장점유율의 합계 추정)

-사후적 규제 방안으로 계열분리, 기업분할명령제 방식으로 강제퇴출을 할 수 있도록 함.

-전속고발권 폐지

-유통산업 지역 총량제 도입을 통한 지역별(권역별) 신규출점(인수, 합병 포함) 규제

(3) 유통산업발전법 개정

- 토지용도구역별 개설 허가제 도입(주거지역, 준주거지역, 근린상업지역, 준공업지역 등)
- 사전출점예고제, 입점지역 조정제도 도입
- 개설전 지역상권 매출 영향 조사 실시
- 영업시간 규제(오후9시~오전10시)및 의무휴무일 규제 확대(월4회로 확대)
- "대규모점포 중 대형마트만 적용한다" 삭제(시행령) 및 농산물 매출 비중 51% 조항 폐기
- 일몰규정 삭제(현재 5년2016년 까지 적용)
- 일반준대규모점포 조항 신설 및 규제 (개인사업자이면서 면적 150평 이상인 경우)

(4)대.중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 개정

- 일시정지 권고를 일시정지 명령으로 강화, 위반 시 범칙금 부과등 처벌조항 강화
- 다양한 형태의 편법 가맹점과 슈퍼형 편의점을 사업조정대상으로 규제 (부대 의견중 체인 점포 개설 총비용의 51%이상을 대기업이 출자하는 가맹점만 대상으로 한다는 규정 삭제)
- 중소기업 사업이양을 "할 수 있다"(35조)를 "해야 한다"로 강화
- 사업조정신청기간을 1년 이내로 확대 (현행 영업 개시 후 90일 이내)
- 사업조정신청을 보다 용이하게 (신청자 연서명수 1/10로 낮춤 등)
- 사업조정신청제도 전체를 시도지사에게 이관
- 재심제도 명시화 (중소상인, 기업이 사업조정 결과에 이의가 있을시)

- 중소기업청의 현장 조사권한 강화

6. 결론

합정동 홈플러스 입점저지 움직임이 벌써 50일을 바라보고 있고 중소기업청이 주재한 네차례에 걸친 자율조정회의에도 불구하고 지난 8월 10일부터 주변 시장 150개 점포 상인들과 25개의 관련 시민단체들로 구성된 비상대책위원회는 최후의 방법으로 천막농성에 돌입하였습니다.

헌법 제119조 2항에서는 ‘국가는 균형 있는 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.’고 규정하고 있으며 이에 기초하여 유통산업발전법에서는 “유통산업의 효율적인 진흥과 균형있는 발전을 꾀하고 건전한 상거래질서를 세우는”것을 그 목적으로 천명하고 있습니다. 위와 같은 경제민주화의 헌법적 요청을 구현하기 위해 유통산업발전법에서는 2011년 6월 종전 전통상점가의 경계로부터 500m 범위를 전통산업보존구역으로 하던 것을 반경 1Km로 확대하도록 개정하였습니다.

현재 합정동 홈플러스의 인근 640m에는 망원동 시장이 자리잡고 있으며 반경 2.3Km 내에는 망원동 홈플러스를 비롯한 관련 SSM이 이미 무려 세군데나 자리잡고 있는 상황입니다.

홈플러스 측의 입점 절차가 2011년 6월 전 개정전 기준에 부합되어 형식적

절차적 위법은 없다 할지라도, 함께 사는 지역 공동체의 실질적인 의견수렴 및 타협에 있어 실질적 민주적 과정을 거치지 않는다면 홈플러스 입점은 정당성을 가질 수 없을 것입니다.

귀 기관에서 본 의견서를 적극 수용하여 주시기 바랍니다.

2012. 9. 26.

중소기업청장 및 관련 담당자 귀 중