

지역경제 활성화를 위한 소상공인 정책 방향

정상희 (민주연구원 연구위원)

제7회 지방선거 및 국회의원 재보궐 선거에서 민주당의 압승은 정부·여당이 국민을 위한 정치·정책 실행에 전념하라는 국민들의 당부 및 경고라고 할 수 있다.

이번 선거결과는 지역경제의 중추인 소상공인의 경쟁력 강화를 위해 정부·여당이 노력하였음에도 불구하고 그동안 지지부진 하였던 관련 법안 및 정책 실행을 바탕으로 지역경제 활성화를 위한 동력을 부여하였다고 할 수 있다. 즉, 가계의 삶의 질 향상과 소비 활성화를 통한 지역경제 회복을 위해서는 지역경제의 뿌리인 소상공인이 안심하고 장사할 수 있는 영업환경 조성을 통해 안정적인 소득창출을 할 수 있도록 해야 하며 지금이 이러한 제도적 기반을 조성할 수 있는 적기라고 할 수 있다.

지역경제 활성화를 위한 소상공인 정책의 실효성 제고를 위해 더불어 민주당 중앙당이 중심이 되어 현안 법안 통과에 노력하는 동시에 소속 지자체장 및 지방의원들이 공감할 수 있는 공통의 가이드라인을 관련 법안과 연계하여 마련할 필요가 있다.

이와 관련하여 우선적으로 지역경제 활성화 및 지역경제 주체간 상생을 위한 공통의 조례 제정을 할 필요가 있다. 다음으로 복합쇼핑몰을 비롯한 대규모 점포 등이 지역경제의 주체들과 상생협력을 강화할 수 있도록 법률 개정과 함께 지자체의 관리·감독 강화가 필요하다. 이와 함께 상가임대인과 임차인의 법적 상생 및 자율적 상생의 실효성을 제고하기 위한 상가건물임대차 보호법 개정이 필요하다. 마지막으로 가맹점 및 대리점이 자율적으로 가맹점 및 대리점 본사 등과 상생협약을 체결할 수 있도록 제도적 기반을 조성할 필요가 있다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

I. 6.13 지방선거와 지역경제 활성화

- 6.13 지방선거에서 민주당의 압승은 지역경제 활성화를 위한 제도적 기반 조성에 유의미한 역할을 할 것임

- 제7회 지방선거는 민주당이 압승하는 결과를 가져왔으며, 이는 정부·여당이 국민을 위한 정치·정책 실행에 전념하라는 국민들의 당부 및 경고라고 할 수 있음
- 이번 지방선거에서 민주당은 51.4%의 정당득표율과 함께 17개의 광역 자치단체장 가운데 대구, 경북 그리고 제주를 제외한 14개 광역지자체장에 당선되었으며, 전국 226개 기초단체 가운데 151개(66.8%)에서 당선자를 배출함
 - 이와 함께 광역의원의 경우 비례대표 포함 총 824명 가운데 652(79.1%)명, 기초의원은 2,927명 가운데 1,638명(56%)이 민주당 소속으로 당선되었으며, 국회의원 10명이 출마하여 모두가 당선됨
 - 특히, 대구와 경북을 제외한 모든 광역 지자체 광역의원의 과반 이상이 민주당 소속으로 지방의회에서의 권한이 상대적으로 매우 커졌다고 할 수 있음
 - 이와 관련하여 문재인 대통령은 “부족한 점이 많지만 더 잘하라는 주마가편 같은 채찍질이라고 생각한다”고 언급한 것처럼 정부·여당이 국민을 위한 정치·정책 실행에 전념하라는 당부 및 경고라는 점을 되새길 필요가 있음

〈표 1〉 광역의원 당선자 수

단위: 명

시도명	당선자수	정당별 당선자수					
		더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	무소속
합계	824	652	137	5	3	11	16
서울	110	102	6	1	0	1	0
부산	47	41	6	0	0	0	0
대구	30	5	25	0	0	0	0
인천	37	34	2	0	0	1	0
광주	23	22	0	0	0	1	0
대전	22	21	1	0	0	0	0
울산	22	17	5	0	0	0	0
세종	18	17	1	0	0	0	0
경기	142	135	4	1	0	2	0
강원	46	35	11	0	0	0	0
충북	32	28	4	0	0	0	0
충남	42	33	8	0	0	1	0
전북	39	36	0	0	1	1	1
전남	58	54	0	0	2	2	0
경북	60	9	41	1	0	0	9
경남	58	34	21	0	0	1	2
제주	38	29	2	2	0	1	4

자료: 중앙선거관리위원회

- 이번 지방선거 결과로 민주당은 지역경제 활성화를 위한 제도적 기반을 조성할 수 있는 계기를 마련함
 - 지자체장 및 지방 의회에 대한 민주당의 압승에 대해서 지방 정부에 대한 견제 장치로 지방의회가 제대로 작동하지 않을 수 있다는 우려가 제기되고 있음
 - 이를 반대로 해석한다면 지방정부가 지방의회의 감시와 협조 속에서 지역경제 활성화를 위해 필요한 제도적 기반 조성을 상대적으로 원활하게 할 수 있는 계기를 마련하였다고 할 수 있음
 - 특히, 정부·여당은 소득주도성장을 통한 경제활성화의 목표를 달성하기 위해서 지역경제의 핵심인 소상공인 경쟁력 강화를 위해 제시한 공약 및 정책 등을 실행할 수 있는 최적시점이라고 할 수 있음
 - 즉, 국민들은 지역경제 활성화를 비롯한 경제활성화를 위해 정부·여당이 최선을 다할 수 있도록 충분한 정도로 힘을 실어준 만큼 중앙정부와 국회뿐만 아니라 지방정부와 지방의회도 좋은 결과를 맺을 수 있도록 해야 함

Ⅱ. 지역경제 활성화를 위한 소상공인 정책의 필요성

□ 소상공인은 지역경제의 가장 핵심으로 지역경제 활성화를 위해서는 소상공인의 경쟁력 강화를 위한 정책 마련이 필수적임

- 흔히들 말하는 골목상권은 지역경제의 뿌리에 해당하며 골목상권을 활성화시킴으로써 지역경제 활성화를 위한 계기를 마련할 수 있음
 - 뿌리가 튼튼한 나무가 잘 자랄 수 있듯이 지역경제의 핵심인 소상공인이 제대로 된 경쟁력을 갖추어야만 지역경제 또한 활성화 시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있음
 - 따라서 가게의 삶의 질 향상과 소비 활성화를 통한 지역경제 회복을 위해 지역의 소상공인이 안심하고 장사할 수 있는 영업환경을 바탕으로 안정적인 소득을 창출할 수 있도록 정책 마련이 필요함
 - 한걸음 더 나아가 소상공인들이 협업 및 경쟁이 활발하게 이루어질 수 있는 시장 생태계 조성이 필요함

- 소상공인의 경쟁력 강화방안을 바탕으로 대기업 등과 상생할 수 있는 제도적 기반이 조성되어야 함
 - 기존 재벌·대기업 등의 골목상권 침투는 지역발전과 지역의 경제주체와의 상생 대신 소상공인의 생존권을 위협하는 결과만 가져옴
 - 구체적으로 자유한국당 정유섭 의원(2015년)이 제시한 자료에 따르면 대형마트 3사(이마트, 홈플러스, 롯데마트)의 생산품 총 매입액 20조3760억원 가운데 계열사를 통해 매입한 금액은 1조760억원(5.3%)인 반면, 각 지역 업체 매입액 비중은 3% 이하로 나타남
 - 이와 함께 납품대금 및 임금 지급을 위한 금액 23조원 가운데 지역금융기관을 이용한 금액은 7,225억원(3.1%)으로 자금의 심각한 역외유출이 발생하였으며, 지역을 위해 기부한 금액은 316억원으로 매출액의 0.1% 미만으로 나타남
 - 반대로, 대형마트 1개 추가진입 시 평균 83.3개의 소매업체 감소(시군구 평균소매업체의 3.0%에 해당함), SSM 1개 추가증가 시 소규모 슈퍼마켓 6.84개 감소, 식료품 소매업체 8.09개가 감소(시군구 평균 사업체수의 1.64%, 1.82%에 해당)하는 것으로 나타남¹⁾
 - 결과적으로 지역경제 활성화를 위해서는 우선적으로 소상공인 보호 및 경쟁력 강화 방안 마련이 필요하며 이를 바탕으로 대기업 등과 상생할 수 있는 제도적 기반을 조성해야 함

□ 소상공인 정책의 실효성 제고를 위해 더불어 민주당 중앙당을 중심으로 지방정부가 공감할 수 있는 입법과 연계된 공통의 가이드라인 마련이 필요함

- 지역경제 활성화를 위한 소상공인 정책의 실효성 제고를 위해 더불어 민주당 중앙당이 중심이 되어 현안 법안 통과에 주력하는 동시에 소속 지자체장 및 지방의원들이 공감할 수 있도록 해당 법안 등과 연계된 공통의 가이드라인 마련이 필요함
 - 일차적으로 지난 대선 공약과 국정과제 그리고 이번 지방선거 공약을 중심으로 민주당 소속 지자체장과 지방의원들이 공감할 수 있도록 하는 소상공인 경쟁력 강화를 위한 가이드라인 마련이 필요함
 - 한 가지 사례로 지난 대선 당시 복합쇼핑몰 입점과 관련하여 민주당 소속 지자체장 간 서로 다른 입장표명이 존재하는 등 정책의 혼선이 발생하여 민주당 차

1) 대형마트, SSM 확산에 따른 지역상권 피해(권태구·성낙일, 2014)

원의 공통의 당론 및 대통령 후보의 입장이 필요하다는 의견이 제시되었음

- 이와 관련하여 우선적으로 소상공인의 생존권 보호를 위해 통과되어야 하는 법안은 많지만 시급히 통과되어야 하는 현안 법안으로는 상가임대차보호법, 유통산업발전법, 국토계획법, 가맹사업법 및 대리점법 개정 등을 들 수 있음
- 해당 법안과 관련한 내용 등은 중앙당 차원에서 현재 진행되고 있는 인수위원회 및 당선자 대회를 적극적으로 활용하여 공유할 수 있도록 하여 향후 지방정부간 공통의 가이드라인을 마련할 수 있도록 해야 함

Ⅲ. 지역경제 활성화를 위한 소상공인 정책

□ 지역경제 활성화 및 지역경제 주체간 상생을 위한 조례 제정

○ 지역경제의 주체들이 상생 협력할 수 있도록 하는 조례 제정

- 지역경제 각각의 주체들이 서로 상생협력 할 수 있는 제도적 기반 조성을 위한 조례 제정이 필요하며 관련된 우수 지자체 사례를 참고
- 서울시 성동구는 지역경제 활성화 및 지역의 경제주체간 상생을 위한 방안으로 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례를 제정하여 긍정적인 성과를 보이고 있음
- 조례를 제정할 때 지역의 구분 없이 공통으로 적용할 수 있는 내용의 조례와 해당 지역의 상황을 고려할 수 있는 내용 2가지로 구성하여, 공통 내용에 대해서 중앙당이 중심이 되어 지방정부 및 의회와의 협의를 통해 마련
- 예를 들어 지역경제 활성화 및 지역의 현안 논의 등을 위해 지역의 경제주체, 시민단체, 외부전문가 등이 활발하게 참여할 수 있는 협의체 마련을 공통으로 적용할 수 있지만, 운영방식, 구성원 등 세부적인 구성에는 지역의 사정을 고려할 수 있을 것임

□ 복합쇼핑몰 및 대규모 점포의 지역경제 대한 상생협력 강화

○ 복합쇼핑몰을 비롯한 대규모 점포 등이 지역경제의 주체들과 상생협력을 강화할 수 있도록 법률 개정과 함께 지자체의 관리·감독 강화 필요

- 복합쇼핑몰을 비롯한 대규모 점포가 지역경제의 주체들과 상생협력은 유통산업

발전법 개정을 통한 허가제 전환, 상권영향평가 및 지역협력계획서의 이행력 제고²⁾가 필요하며, 국토계획 및 이용에 관한 법률 개정을 통해서 도시계획 단계부터 지방정부의 대규모 점포 입점 사전규제³⁾ 등 법률 개정이 필요함

- 해당 법률 개정은 중앙당 차원에서 역량을 기울여야 하며, 지방정부의 경우 우선적으로 복합쇼핑몰을 비롯한 대규모 점포와의 상생협약을 통해서 지역상권과의 상생을 도모할 수 있도록 정책적 노력을 기울여야 함
- 상생협약의 대표적 사례로 충남 당진시의 당진 어시장을 들 수 있는데 해당 시장안에 대형마트가 입점하여 영업을 하고 있는데 해당 대형마트에서는 신선식품 판매를 하지 않고 있을 뿐만 아니라 시장에서 판매중인 공산품 또한 판매를 하지 않으면서 전통시장과의 상생을 위해 노력함
- 이와 함께 상권영향평가 및 지역협력계획서의 철저한 심사와 함께 해당 결과 등을 지역주민들도 충분히 알 수 있도록 관련된 정보 제공

□ 상가 임대인, 임차인, 지방정부 간 상생협력을 통한 임차인이 안심하고 장사할 수 있는 환경 조성

○ 상가 임대인과 임차인의 법적 상생 강화를 위해서는 법률 개정이 우선적으로 이루어져야 함

- 얼마전 상가 임차인이 임대인을 폭행한 ‘궁중족발’ 사건이 사회적으로 큰 파장을 낳고 있는데, 해당 사건의 발단은 상가 임대차 계약 연장 과정에서 임대인이 너무 높은 임대료 요구에 임차인이 거절하면서 발생함
- 지나치게 임대인 위주로 이루어진 상가임대차보호법에서 임차인의 권리를 어느 정도 보호하기 위해서는 계약갱신 10년 청구권, 환산보증금 폐지, 우선 임차권, 권리금 보호 대상 확대, 상가임대차분쟁위원회, 임대료율 등 상가 임차인에게 실질적으로 필요한 내용을 담은 법률 개정이 이루어져야 함⁴⁾

○ 지방정부는 상가 임대인과 임차인과의 상생을 유도하여 지역경제 활성화에 긍정적인 할 수 있도록 정책 방향을 설정해야 해야 하며 관련하여 서울시와 서울시 성동구 사례를 벤치마킹 할 수 있을 것임

- 서울시는 젠트리피케이션 문제 해결을 위해 상가 임대인과 임차인의 상생 협약

2) 해당 법안과 관련하여 유통산업발전법 개정안이 발의됨(홍익표 의원 대표발의, 2018.1.23)

3) 해당 법안과 관련하여 국토계획및이용에관한법률 개정안이 발의됨(노회찬 의원 대표발의, 2017.1.12.)

4) 해당 법안과 관련하여 상가건물 임대차보호법 개정안이 발의됨(박주민 의원 대표발의, 2016.7.21.)

을 유도하는 장기안심상가 정책을 시행하고 있으며, 해당 정책은 상가 임대인이 5년 동안 임대료 동결 및 3% 전후로 소폭 인상할 것으로 약속할 경우 서울시가 최대 3천만원까지 건물 리모델링 비용을 지원

- 서울시 성동구는 지역공동체 생태계 및 지역상권 보호를 위해 지속가능발전구역⁵⁾을 지정하여 해당 지역의 상가 임대인, 임차인과의 상생협약을 추진한 결과 62%의 임대인이 임대료 인상 자제에 동의한 결과 2016년 17.6%의 임대료 인상이 2017년에는 3.7%로 낮아졌으며, 상생협약 미체결 업체에도 영향을 미침
- 이와 함께 성동구는 급격한 임대료 인상으로 기존 상가에서 내몰린 임차인을 지원하기 위하여 시범적으로 단기 안심상가 조성 및 지원과 함께 장기적으로 맘놓고 장사할 수 있도록 장기 안심상가를 조성 중에 있으며, 공공기여 건물 등도 안심상가로 조성하여 활용

□ 가맹점 및 대리점이 자율적으로 가맹점 및 대리점 본사 등과 상생협약을 체결할 수 있도록 제도적 기반 조성

○ 가맹점 및 대리점이 가맹점 및 대리점 본사와 동등한 계약관계를 바탕으로 상생할 수 있도록 제도적 기반 조성

- 가맹점과 대리점은 가맹점 및 대리점 본사와 동등한 계약관계로 이루어져있지만 가맹점 및 대리점 본사의 계약해지의 위협이 가맹점과 대리점을 종속관계로 탈바꿈시킴
- 현행 가맹사업법에서는 가맹점의 경우 가맹점 단체를 설립하여 가맹점 본부와 협상을 할 수 있도록 되어 있지만 협상에 대한 강제력이 상대적으로 부족하고 가맹본부의 가맹점 단체 설립을 방해하는 하는 등 불공정 행위가 발생
- 가맹점과 유사한 성격의 대리점의 경우 대리점 단체를 구성하여 대리점 본사와 협상할 수 있는 규정이 대리점법에 존재하지 않음에 따라 계약조건 등을 비롯한 협상 내용 등에서 상대적으로 대리점 본사가 우월적 지위를 가질 수 있음
- 가맹점 및 대리점 본사의 가맹점 및 대리점에 대한 불공정 행위를 규제하기 위해서는 계속해서 문제가 되고 있는 부당한 필수물품 강요금지, 계약갱신요구권 보장, 가맹점 및 대리점 단체 신고 제도 도입 등을 위한 법률 개정이 필요함
- 장기적으로 가맹점 및 대리점 단체가 가맹점 및 대리점 본사와 동등한 협상력을 가질 수 있도록 노동조합법의 단체교섭 및 단체협약과 같은 강제력을 가지는 권

5) 서울특별시 성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례를 근거로 조성됨

리를 부여하여 자율적으로 상생할 수 있는 제도적 기반 조성

- 지방정부는 가맹점 및 대리점과 가맹점 및 대리점 본사와의 분쟁을 적극적으로 중재하는 역할과 함께 상생을 유도하는 역할을 해야 함
 - 개정된 가맹사업법 및 대리점법에서는 2019년부터 광역지방정부에 가맹점 및 대리점 분쟁조정협의회를 설치하도록 하여 관련된 분쟁을 조정하는 역할을 부여하여 기존 공정거래조정원에 집중된 분쟁 조정 업무에 대한 실효성을 강화하였다고 할 수 있음
 - 그럼에도 불구하고 광역지방정부는 가맹점 및 대리점 본사의 불공정 행위에 대한 조사권 및 처분권이 없기 때문에 공정위와의 충분한 협의를 통해서 관련된 권한의 일부라도 위임받아 실질적은 분쟁 조정역할을 할 수 있도록 해야 함
 - 이와 관련하여 대리점법 제28조, 가맹사업법 제39조에는 대통령령에서 정하는 바에 따라 공정위 업무의 일부를 광역지자체장에 위임 및 위탁할 수 있다고 규정할 수 있음