

# 일본의 중소기업보호정책과 사업조정제도

## SEM Policy and Business Mediation System in Japan

곽관훈\*  
Kwak, Kwan-Hoon

### 목 차

- I. 서론
- II. 분야조정법의 성립과정 및 주요 내용
- III. 소매상업조정특별조치법의 성립과정 및 주요내용
- IV. 결론

### 국문초록

사업조정제도에 대한 대기업 등의 사업진출로 당해업종 중소기업의 수요가 감소하는 등, 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우에 일정기간 사업인수·개시·확장을 연기하거나 사업축소를 권고하는 제도이다. 우리나라의 경우 1961년 ‘중소기업사업조정법’에 의해 도입되어 중소기업 보호하는 제도로서 중요한 역할을 하여왔다. 특히 2006년 중소기업 고유업종제도가 폐지되면서 대기업의 중소기업분야 진출이 증가하였고 이에 따라 사업조정제도의 역할이 더 커지고 있는 상황이다. 그러나 이러한 사업조정제도에 대해 근본적인 문제점들도 제기되고 있다. 특정 사업분야에 대한 대기업 등의 신규진입 및 사업확장을 인위적으로 제한하는 것은 경쟁을 기본으로 하는 시장경제원리에 반한다는 견해도 있다.

논문접수일 : 2013.09.30

심사완료일 : 2013.10.28

게재확정일 : 2013.10.30

\* 법학박사·선문대 경찰행정법학과 부교수

사업조정제도와 관련하여 유사한 입법례를 가지고 있는 국가는 일본이다. 일본의 경우 오래 전부터 중소기업 사업활동의 기회 적정화를 위하여 '중소기업의 사업활동 기회확보를 위한 대기업자의 사업활동 조정에 관한 법률'(이하 '분야조정법'으로 인용함)과 '소매사업조정특별조치법'(이하 '상조법'으로 인용함)을 제정하였다. 분야조정법은 대기업이 중소기업 사업분야에 진출함으로써 중소기업이 피해를 입을 가능성이 있는 경우, 그 진출을 제한하는 제도로서 우리나라의 사업조정제도와 유사하다. 또한 상조법은 생활협동조합이나 구매회 등과 중소소매업자와의 갈등을 해소하고, 중소소매업자를 보호를 위해 제정된 법률이다. 일본의 경우 이들 법률의 제정과정에서 많은 논의들이 이루어져왔으며, 이러한 논의들은 우리 법제의 정비를 위한 좋은 참고자료가 될 수 있을 것으로 판단된다.

**주제어** : 중소기업, 사업조정제도, 동반성장, 일본 중소기업의 사업활동 기회확보를 위한 대기업자의 사업활동 조정에 관한 법률, 일본 소매사업조정특별조치법

## I. 서론

사업조정제도란 대기업 등의 사업진출로 당해업종 중소기업의 수요가 감소하는 등, 경영안정에 현저하게 나쁜 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우에 일정기간 사업인수·개시·확장을 연기하거나 사업축소를 권고하는 제도이다.<sup>1)</sup> 우리나라의 경우 1961년 '중소기업사업조정법'에 의해 도입되어<sup>2)</sup> 중소기업업을 보호하는 제도로서 중요한 역할을 하여왔다. 특히 2006년 중소기업 고유업종제도가 폐지되면서<sup>3)</sup> 대기업의 중소기업분야 진출이 증가하였고 이에

1) 중소기업청·중소기업중앙회, 「사업조정제도 가이드북」(2010.12), 1면[이하 '가이드북'이라 함].  
2) 1961년 '중소기업사업조정법'의 제정으로 도입되었으며, 1995년에 동법이 폐지되면서 관련조항이 '중소기업사업영역 보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률'로 이관되었다. 이후 이후 2006년 '중소기업사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률'이 폐지되자 사업조정제도는 '대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률'에 포함되었다.

따라 사업조정제도의 역할이 더 커지고 있는 상황이다.<sup>4)</sup>

그러나 이러한 사업조정제도에 대해 근본적인 문제점들도 제기되고 있다. 특정 사업분야에 대한 대기업 등의 신규진입 및 사업확장을 인위적으로 제한하는 것은 경쟁을 기본으로 하는 시장경제원리에 반한다는 견해도 있다. 또한 헌법에서 보장하고 있는 직업선택의 자유 및 영업의 자유 등의 기본권을 침해하는 것으로 위헌의 소지가 있다는 견해들도 제시되고 있다. 중소기업 보호라는 현실적인 측면에서 사업조정제도가 필요한 측면도 있지만, 대기업에 대한 불평등한 규제로 법리적 측면에서 어느 정도 문제가 있는 것도 사실이다. 이미 제도가 도입된 상황에서 중요한 것은 이러한 문제점들을 어떻게 하면 최소화할 수 있는가를 고민해야 할 시점이라고 생각된다.

사업조정제도와 관련하여 유사한 입법례를 가지고 있는 국가는 일본이다. 일본의 경우 오래 전부터 중소기업 사업활동의 기회 적정화를 위하여 '중소기업의 사업활동 기회확보를 위한 대기업자의 사업활동 조정에 관한 법률'(이하 '분야조정법'으로 인용함)과 '소매상업조정특별조치법'(이하 '상조법'으로 인용함)을 제정하였다. 분야조정법은 대기업이 중소기업 사업분야에 진출함으로써 중소기업이 피해를 입을 가능성이 있는 경우, 그 진출을 제한하는 제도로써 우리나라의 사업조정제도와 유사하다. 또한 상조법은 생활협동조합이나 구매회 등과 중소소매업자와의 갈등을 해소하고, 중소소매업자를 보호를 위해 제정된 법률이다. 본 논문에서는 이들 법률의 제정 및 운영과정에 대한 고찰을 통해 향후 우리 법제의 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

3) 사업조정제도는 진입계획 또는 확장에 즈음하여 대기업의 진입계획을 조정하는 사후적 성격이 강한 반면, 고유업종제도는 미리 정해진 일부업종에 대해 대기업의 진입을 금지하는 측면에서 사전적 성격이 강한 제도였다. 고유업종제도의 폐지는 외국인 투자가 자유화되면서 고유업종제도의 실효성이 감소하였다는 점에서 원인을 찾을 수 있다. 1990년대 후반 외국인 투자제도가 변화하면서 외국인 투자자의 경우 국내 대기업과 실질적 지배관계에 있지 않는 한 신고만 하면 중소기업 적합업종에 진출하는 것이 허용되었다. 또한, 이미 참여하고 있는 기존 국내 대기업과 신규진입계획이 있는 대기업간의 차별문제, 국내 대기업과 외국기업 사이의 역차별 문제 등이 제기되면서 2006년에 모든 업종에 해제되었다. 현재는 중소기업적합업종제도가 시행되고 있다. 김세중, "중소기업 적합업종제도 도입 및 운영방안", 『ie매거진』 제18권 4호(대한산업공학회, 2011.12) 참조

4) 사업조정신청횟수는 2005년뵚 2008년까지 17건이었으나 2009년에는 146건, 2010년의 경우도 144건에 이르는 등 그 수가 급속히 증가하고 있다. 가이드북, 7면.

## II. 분야조정법의 성립과정 및 주요 내용

### 1. 성립배경

#### (1) 특수계약제도의 한계

분야조정법이 성립하게 된 배경에는 기존에 존재하였던 특수계약제도가 갖는 한계를 극복하기 위한 방안의 한계 및 경제환경의 변화가 주된 원인이었다. 특수계약제도란 상공조합이 전국 또는 지역 내에서 사업활동의 상당부분이 중소기업에 의해 행해지고 있는 사업분야에 대해서 대기업이 대규모사업의 개시나 확대를 행함에 따라 그 조합의 지역 내에서 사업을 영위하는 중소기업의 경영안정에 현저하게 악영향을 미칠 우려가 있는 경우에는 대기업의 진출규모의 축소, 정지 등을 내용으로 하는 계약을 대기업자와의 사이에서 체결하는 것을 말한다. 만일 분쟁당사자간에 합의가 성립하지 않는 경우에는 주무대신에 대하여 알선·조정을 구하는 것이 가능하였다.<sup>5)</sup>

일본의 경우 1963년 중소기업기본법을 제정할 당시 법률제정에 대해 논의하는 과정에서 중소기업의 사업분야로 적정하다고 인정되는 업종을 지정하고 지정업종에 대해서는 대기업의 진출을 규제하는 취지의 규정을 명문화할 필요가 있다는 지적이 제기되었다. 이에 따라 중소기업기본법 제19조를 수정하여 '국가가 중소기업자 이외의 자의 사업활동에 의해 중소기업자의 이익이 부당하게 침해되는 것을 방지하고 중소기업의 사업활동 기회의 적정한 확보를 위하여 분쟁처리를 위한 기구의 조정 등 필요한 시책을 강구하여야 할 것'을 규정하였다. 동 규정에 따라 '중소기업단체의 조직에 관한 법률의 일부개정법(1963년 9월 시행)'이 제정되었고<sup>6)</sup>, 동법을 통해 도입된 것이 특수계약제도가

5) 당시 '環境衛生關係營業の運營の適正化に關する法律'에도 이와 동일한 특수계약제도가 마련되어 있었다.

6) 한편, 소매업분야에 있어서 대규모 점포에 의한 출범문제는 '대규모소매점포조정법'이 있었으며, 대기업에 의한 그 외 형태의 진출에 대해서는 '소규모상업조정특별조치법'이 각각 분쟁조정제도를 규정하고 있었다.

다.7) 그러나 특수계약제도는 제도 도입 이후 한 차례도 이용된 사례가 없었다. 이에 따라 중소기업단체들에 의해 보다 실질적 의미를 갖는 사업조정제도의 도입 필요성이 제기되었으며, 그에 따라 분야조정법 제정의 필요성이 제기되었다.

## (2) 경제환경의 변화

본래 중소기업분야는 진입을 위한 자본량도 적고, 제품차별화등도 없기 때문에 신규진입이 용이한 분야이며, 따라서 과거부터 과당경쟁이 일어나는 분야이다. 따라서 통상적으로 대기업의 입장에서는 이러한 사업분야는 큰 매력을 갖지 못하였던 것이 사실이다. 그러나 신제품, 신기술, 신서비스 등의 개발과 보급으로 이에 대한 수요가 증가하고 성장이 예상되는 경우에는 대기업이 그 자금력이나 생산력, 판매력 등을 이용하여 중소기업분야에 진입하는 경우가 증가하였다. 통상 이러한 경우 고성장분야에서는 대기업의 점유율이 증가하고 저성장분야의 경우 중소기업의 점유율이 증가하는 것이 일반적이었다. 그러나 분야조정법의 도입이 논의되었던 1970년대의 경제상황의 악화로 이러한 공식이 깨졌으며 대기업의 중소기업분야에의 진입이 확대되었다.8)

## 2. 분야조정법의 성립과정

### (1) 분야조정법의 필요성 제기

상술한 바와 같은 경제환경의 변화에 따라 많은 중소기업단체들이 새로운

7) 宋本進, “中小企業分野法の成立・改正に関する立法過程について”, 『北法』第40号(1990), 216頁.

8) 1971년의 달러쇼크, 1973년의 제1차 석유파동과 계속되는 세계적 불황, 일본경제의 저성장으로의 전환 등 경제적 환경의 악화로 인해 대기업은 본래 사업영역에서 정체가 예상되자 자신이 갖고 있는 자금력, 기술력, 판매망 등을 이용한 사업다각화 모색하였다. 이러한 과정에서 평상시 관심을 두지 않았던 저성장업종인 중소기업분야에 대기업의 진출이 활발하게 이루어졌다. 구체적으로 두부, 세탁, 안경, 서점, 귀금속, 장례업 등 많은 분야에서 대기업의 진출이 이루어졌고, 이에 따라 중소기업과 대기업간의 갈등이 고조되기 시작하였다.

제도의 마련을 주장하였다.<sup>9)</sup> 아울러 정부를 비롯하여 여당과 야당 등 정치권에 대해서도 지속적으로 법률제정의 필요성을 제기하였고, 독자적인 법률안을 만들어 제시하기도 하였다. 중소기업단체들이 제시한 법률안의 경우 대기업의 확장이나 진출은 물론이고 그들의 자회사, 관련회사 자본 또는 인척관계에 의해 지배력이 미치고 있는 중소기업에 의한 진출도 제한할 것을 주장하였다.<sup>10)</sup> 이러한 주장에 대해 노조를 중심으로 하여 많은 논란이 있었으며<sup>11)</sup> 이에 대해 우리나라의 전경련에 해당하는 경단련은 1965년에 다음과 같은 '사업분야조정'에 관한 의견'을 공표하였다. 경단련의 경우 규모의 이익, 진보하는 기술, 혁신적인 경영 등에 의해 진출하는 업종에 있어서 제품, 서비스의 양질화, 저렴화 등을 가져오고, 소비자의 이익을 증진시키며 국민경제상의 메리트가 있는 경우를 제외하고 기존 중소기업의 존립을 위협하는 진출은 자제한다는 점을 선언하고 있다. 다시 말해 대기업의 진출을 일방적으로 막는 것이 아니라 대기업의 진출을 통해 발전가능성이 있다면 허용하는 것이 타당하다는 것이다.

한편, 주목할 점을 소비자단체가 분야조정법의 제정에 반대하였다는 점이다. 소비자단체는 분야조정법은 (i) 경쟁원리를 저해하고 중소기업의 활력을 잃게 하며, (ii) 분야를 고정하여 소비자의 선택권을 침해하며, (iii) 가격인상의 원인이 될 수 있다는 점에서 신중한 태도를 취하였다.

## (2) 법률안의 제정 과정

- 
- 9) 일본의 경우 전국세탁환경위생동업조합연합회를 비롯한 9개의 단체가 '중소기업사업분야확보촉진추진협의회'를 결정하고 분야조정법 제정운동을 전개하였다.
- 10) 동법률은 중소기업분야로 지정해야 할 업종의 요건으로, (1) 지역사회에 밀착되고 경제적으로 볼 때 중소기업 형태에 의해 사업경영을 하는 것이 적절한 것, (2) 대기업이 진출이 상당수의 중소기업자의 경영을 불안정하게 할 우려가 있는 것, (3) 당해 업종의 출하액에서 중소기업이 점하는 비율이 3분의 2이상인 것, (4) 당해업종의 사업자 수에서 중소기업이 점하는 비율이 5분의 4이상인 것을 정하였다.
- 11) 중소기업의 전국조직인 '전국중소기업단체중앙회'는 당초 협의회의 의견에 동의하였으나, 후에 업종지정에 대해서는 내부의 특별위원회의 연구를 통해 기술적으로 곤란하다는 결론을 내리고 명령이나 벌칙에 의한 분쟁조정조치의 마련이 필요하다는 결론을 내렸었다. 또한 노동조합의 경우도 기본적인 방침은 분야조정법의 제정이 필요하다는 입장을 밝혔으나, 대기업에 소속된 노동자의 경우 상대적으로 소극적인 태도를 보이기도 하였다. 宋本進, 前掲論文, 219頁.

경제단체의 움직임에 따라 각 정당은 분야조정법에 대한 법률안을 제시하였는데, 집권여당인 자민당의 법률안과 사회당<sup>12)</sup>, 공명당, 민사당, 공산당 등 야당에는 몇 가지 차이점이 존재하고 있다.

먼저 자민당안은 중소기업분야에 대한 업종지정에 대한 내용이 없지만 야당들의 제시한 법안은 업종지정에 대한 내용이 포함되어 있다. 예를 들어 사회당안에 의하면 중소기업 사업분야로서 확보해야 할 업종은 (i) 제조업, 건설업 또는 서비스에 속하는 업종 중 당해 업종에 속하는 사업자 중 5분의 4 이상이 중소기업자이고, (ii) 과거 1년간 생산실적 또는 취급량의 3분의 2 이상이 중소기업자에 의해 이루어졌으며, (iii) 경제적으로 중소기업 규모의 기업형태에 의한 사업경영에 적절하고, (iv) 또한 당해업종에 속하는 사업에 대기업자가 진출하는 것이 중소기업자의 사업활동을 현저하게 압박한다고 인정되는 경우로 시행령에서 지정하는 것으로 규정하고 있다.

두 번째로 규제의 강도에 있어서도 차이를 보이고 있다. 자민당안은 대기업자의 사업활동에 의해 중소기업자의 사업활동이 압박되는 때에는 주무대신이 대기업자에 대해 압박을 해소·완화하기 위해 적절한 조치를 취할 것을 권고하고, 대기업자가 이에 따르지 않는 경우에는 그 사실을 공표할 수 있도록 하고 있다. 이에 대해 사회당안은 지정업종에 대기업의 진입을 금지하고 위반시 벌칙을 부과하고 있으며, 공명당 및 민사당안은 지정업종에 진출한 대기업자에게 사업계획을 제출할 것을 명할 수 있으며 주무대신은 그 사업계획이 실시되는 경우 상당수의 중소기업자의 사업활동에 상당정도 영향을 미칠 것으로 인정되는 때에는 사업계획의 변경을 명할 수 있도록 하고 있다.<sup>13)</sup>

각 정당들이 제시한 법률안에 대해서 일본 의원법제국에서는 헌법과의 적합성을 우선적으로 검토하였으며, 헌법에 위배되지 않는다고 판단하였다. 의원법제국은 생존권과 유사한 중소기업자의 '생업권'의 옹호는 헌법에 의한 공공복지에 해당하며, 한정적이고 또한 명확하게 지정된 분야에 대기업자의 진출

12) 사회당의 경우 중소기업기본법이 존재하지 않았던 1958년부터 분야조정에 관한 법률안을 제시하였다. 다만, 최초에는 '산업분야'의 조정을 이야기 하였으나 후에 '사업분야'로 용어가 변경되었다는 점에서 차이가 있을 뿐이다.

13) 한편, 공산당안은 대기업자의 지정업종 진출은 대기업자 중 자본금 70억엔 이상 기업에 대해서는 금지하고 그 외 기업에 대해서는 허가제를 선택하고 있다.

을 규제하는 것도 위헌에 해당하지 않는다고 판단하였다. 또한 기업간 영업의 자유(실질적 의미의 영업의 자유)의 옹호는 헌법에 의한 공공복지에 해당하므로 이를 위해 국가가 영업의 자유(형식적 의미의 영업의 자유)를 제약하는 것은 가능하다고 보았다. 다시 말해서 한정적이고 명확하게 지정된 분야에 진출하고자 하는 대기업에 대해 야당에서 제시한 법률안 정도로 제한을 하는 것은 현행법상 문제가 없다고 판단한 것이다.

분야조정법안에 대해 학계의 견해는 대부분 긍정적이었다. 경제학자들은 대기업체제에 의한 경제의 경직화를 피하고 중소기업을 중시하는 시장경제체제를 육성한다는 관점에서 분야조정문제를 검토할 필요가 있다고 보았다.<sup>14)</sup>

법학자의 경우도 분야조정법 자체에 반대하는 견해들은 거의 보이지 않으며, 그 이유에는 다소 차이가 있지만 대부분 긍정적으로 판단하였다. 대기업이 자금력을 남용하여 중소기업 분야에 진입하여 과점화가 촉진될 가능성이 있는 경우 또는 대기업 진출에 의해 중소기업의 대규모 도산 등의 사회적 경제적 마찰, 혼란이 일어날 가능성이 있는 경우에 일시적으로 대기업의 진출을 멈추고 중소기업의 체질 강화 또는 원활한 전폐업을 행할 기간을 두는 것이기 때문에 독점금지정책의 입장에서 볼 때 정당화할 수 있다는 견해가 있었다.<sup>15)</sup> 이에 대해 각 당의 법률은 소매시장개설규제형태의 규제입법이므로 직접적으로 위헌이라고 볼 수는 없으나, 중소기업분야와 대기업분야를 나누는 것은 중소기업의 체질개선을 저해할 우려가 있으므로 분야조정의 방법으로서 권고, 알선, 조정 등을 중심으로 한 제도를 생각해야 한다는 견해도 있었다.<sup>16)</sup> 또한 분야조정은 경쟁질서를 유지하기 위한 조치로서 근거가 있기 때문에 중소기업분야에 있어서 공정한 경쟁질서를 유지한다는 관점에서 이루어

14) 많은 경제학자들은 규모의 경제성과 생산효율의 기준으로 볼 때 대기업화가 바람직한 분야가 있지만 대기업이 그 자금력이나 시장지배력을 가지고 기존 중소기업분야의 경쟁질서를 일거에 파괴하는 시장진입은 그 경제적, 사회적 영향력으로 볼 때 무조건적으로 허용되어서는 안된다고 보았다. 기존 중소기업분야를 무조건 보호하는 것은 정당하지 않고 불가능하지만, 대기업의 진출에 대해 적어도 일정한 조정기간이 필요하며 구체적인 조정을 위한 정책이나 제도가 필요하다고 본 것이다.

15) 槿岸哲 外, “座談會-中小企業分野調整の問題點”, 「ジュリスト」 第623号(1976), 21頁.

16) 松下滿雄, “中小企業分野調整の法律問題”, 「ジュリスト」 第623号(1976), 32-35頁.



져야 한다는 견해도 존재하였다.<sup>17)</sup>

### (3) 분야조정법의 주요내용

#### 가. 개요

현행 분야조정법은 2005년에 최종개정된 것이나, 1981년 제1차 개정 이후 7차례의 개정은 정부조직법의 개정 등에 따른 조정으로서 그 주된 내용에 있어서는 변화가 없었다. 동 법은 중소기업단체의 신청에 의해 중소기업자의 경영안정에 악영향을 미칠 우려가 있는 대기업자의 사업개시 또는 확장 계획에 관하여 주무대신(즉 대기업자의 진출사업을 소관하는 부서의 장)이 일반소비자 등의 이익을 고려하여 중소기업정책심의회의 의견을 청취하여 권고를 행하고 대기업자의 사업활동을 조정하여 중소기업자의 사업활동 기회를 적정하게 확보하는 것을 목적으로 하고 있다.

#### 나. 법률의 적용대상

본 법의 적용대상이 되는 중소기업자는 중소기업기본법에서 정의하고 있는 중소기업자와 동일하며,<sup>18)</sup> 대기업의 경우 중소기업에 해당하지 않는 대기업과

17) 구체적인 방법으로는 ①기술혁신을 수반하지 않고 자금력만을 배경으로 한 대기업 진출에 대해서는 진출을 일시정지시키고 또한 생산수량을 규제하는 방법, ②양질의 수공업제품에 유사하지만 저품질 제품의 대량생산이 가능하게 되는 기술혁신에 의해 대기업이 진출하는 경우에는 진출을 일시 정지시키고 수량을 제한하여 양질의 수공업제품과의 차이를 명백하게 표시하기 위한 행정지도를 하는 방법, ③수공업제품과 전적으로 동질의 제품을 대량생산하는 기술혁신을 수반하는 대기업 진출의 경우에는 급격한 진출에 의해 시장지배체제를 형성하는 것을 막기 위해 진출을 일시정지시키고 중소기업측의 생산체제와 전환을 촉진시키는 행정지도를 하는 방법 등이 제시되었다. 正田彬, “現代における中小企業と法(2)”, 「法律時報」第49卷 3号, 108-112頁.

18) 구체적으로 (i) 자본금액 또는 출자총액이 3억엔 이하인 회사나 상시 고용하는 종업원의 수가 3백인 이하인 회사 및 개인으로서 제조업, 건설업, 운수업 외의 업종에 속하는 사업을 주된 사업으로 하는 자, (ii) 자본금액 또는 출자총액이 1억엔 이하인 회사나 상시 고용하는 종업원의 수가 1백인 이하인 회사 및 개인으로서 도매업에 속하는 사업을 주된 사업으로 영위하는 자 및 (iii) 자본금액 또는 출자총액이 5천만엔 이하인 회사나 상시 고용하는 종업원의 수가 50인 이하인 회사 및 개인으로서 소매업에 속하는 사업을 주된 사업으로 영위하는 자를 말한다(제2조 1항).

함께 대기업의 분신(dummy)에<sup>19)</sup> 해당하는 중소기업을 포함하고 있다(제2조 2항). 후자의 경우 1981년 제1차 개정을 통해 도입된 제도이다. 아울러 실질적인 지배관계에 대해서는 시행규칙에서 정하고 있다.

#### 다. 대기업자의 의무

대기업자는 사업을 개시 또는 확대하고자 하는 경우 당해 사업과 동종 사업을 영위하고 있는 중소기업자의 이익을 부당하게 침해하지 않도록 노력해야 할 책무가 있다(제3조). 아울러 대기업자의 사업진출로 인해 동종업종을 영위하는 중소기업자와의 사이에 사업조정과 관련해 문제가 발생하는 경우에는 그 쌍방 당사자가 빠른 시기에 성의 있는 노력을 통해 지주적으로 해결할 수 있도록 노력해야 할 의무가 부과된다(제4조).

#### 라. 조사 및 조정의 신청

본 법은 상당수 중소기업자의 이익을 대표할 수 있는 중소기업단체<sup>20)</sup>에게 조사 및 조정신청을 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 중소기업단체는 당해 중소기업단체 구성원 상당수가 경영안정에 악영향을 받을 우려가 있는 대기업자의 사업개시 또는 확대 계획을 가지고 있다고 인정되는 때에는 주무성령에서 정하는 바에 따라 주무대신에 대해 당해 계획의 내용에 관하여 그 개시 또는 확대의 시기, 규모 등 주무성령에서 정하고 있는 사항에 대하여 조사를 신청할 수 있다(제5조 1항)<sup>21)</sup>. 주무대신은 중소기업단체의 신청이 있는 경우

19) 대기업의 분신에 해당하는 기업이란 위에서 정의하는 중소기업에 해당하지 않는 자(회사 및 개인에 한함)로서 사업을 영위하는 자 및 중소기업에 해당하는 회사로서 대기업자가 그 회사에 대해 그 총주주 또는 총사원 의결권의 3분의 2 이상에 상당하는 의결권을 단독으로 갖는 관계 등 사업활동을 실질적으로 지배하는 것이 가능한 경우로서 주무성령에서 정하는 관계에 해당하는 자를 말한다(제2조 2항)

20) 중소기업단체란 동업자단체나 단체구성원의 대부분이 중소기업자인 경우로서 정령에서 정하고 있는 단체를 말한다. 구체적으로 상공조합 또는 상공조합연합회, 생활위생동업조합 또는 생활위생동업조합연합회, 사업협동조합, 사업협동소조합 또는 협동조합연합회나 수산가공협동조합 또는 수산가공업협동조합연합회 등이 해당된다(정령 1조).

21) 다만, 이러한 신청이 있는 도도부현의 지역을 초과하지 않는 지역을 그 지구로 하는 중소기업단체가 신청을 하는 경우에는 당해 구역을 관할하는 도도부현지사를 경유하지 않으면 안된다(제5조 2항).

에는 당해 신청에 상당한 이유가 있다고 인정되면 당해 신청에 관한 사항에 대해서 필요한 조사를 행하고 그 결과를 당해 중소기업단체에 통지하여야 한다(제5조 3항).

중소기업단체는 대기업자가 당해 중소기업단체의 구성원이 될 수 있는 특정 영업과 동종 사업에 해당하는 사업을 개시 또는 확대하는 것이, 당해 중소기업단체 구성원인 상당수 중소기업자가 현실적으로 공급하고 있는 물품 또는 서비스에 대한 수요감소를 가져오는 원인이 되는 등 중소기업자의 경영안정에 현저하게 악영향을 미칠 우려가 있다고 인정되는 때에는 주무성령에서 정하는 바에 따라 주무대신에 대해 조정권고를 할 것을 신청할 수 있다(제6조 1항)

#### 마. 조정신청에 대한 조치

##### (가) 조정권고

주무대신은 중소기업단체의 조정신청이 있으면 당해 신청을 한 중소기업단체 및 당해 신청에 관계된 대기업자간에 사업분야에 진출에 따른 문제가 발생할 가능성이 있고 이를 막아 중소기업활동의 기회를 적정하게 확보하기 위해 필요하다고 인정되는 경우에는, 중소기업정책심의회의 의견을 고려하여 당해 대기업자에 대하여 당해사업의 개시 또는 확대의 시기를 조정하거나 당해 사업규모를 축소할 것을 권고할 수 있다.<sup>22)</sup>

##### (나) 일시정지권고

주무대신은 조정신청에 관련된 대기업자가 당해 신청에 관한 사업을 개시 또는 확대하는 계획을 실시하는 것에 의해 조정권고 조치를 집행하는 것이 현저하게 곤란한 사태가 발생한다고 인정되는 때에는, 중소기업정책심의회의 의견을 고려하여 대기업에 대해 권고조치가 행해질 때까지 긴급조치로서 6개

22) 권고의 내용은 동 법 제6조 1항의 조정신청 사유에 해당하는 내용을 회피하기 위한 한도를 초과하는 내용이어서는 안되며, 또한 일반소비자 및 관련사업자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없도록 해야 한다(제7조 2항). 또한 주무대신은 권고를 하거나 하지 않는 경우에는 사전에 산업경제대신의 의견을 청취해야 한다(제7조 3항). 아울러 권고를 하는 경우 그 취지나 내용을, 권고를 하지 않는 경우 그 취지 및 이유를 신청을 한 중소기업단체에 통지하여야 한다(제7조 4항).

월 이내의 기간을 정해 필요한 한도 내에서 해당 계획의 실시를 일시 정지할 것을 권고하는 것이 가능하다. 만일 그 기간 내에 권고조치를 하는 것이 가능하지 않은 특별한 사정이 있다고 인정되는 때에는 중소기업정책심의회 의견의 고려하여 6월을 초과하지 않는 범위에서 그 기간을 연장하는 것이 가능하다(제9조)

(다) 공표 및 명령

주무대신은 조정권고를 하였으나, 대기업자가 그 권고에 따르지 않는 경우에는 그 취지를 공표하는 것이 가능하다(제7조 3항). 또한 주무대신이 이를 공표한 후에도 정당한 이유없이 그 권고에 관한 조치를 집행하지 않는 경우에는 그로 인해 중소기업단체의 구성원인 중소기업자의 상당부분의 사업 계속에 현저하게 곤란하게 될 우려가 있다고 인정되면 중소기업정책심의회 의견을 고려하여 해당 대기업에 대해 권고에 관한 조치를 집행할 것을 명령하는 것이 가능하다(제11조 1항).

(라) 지도 및 보고의 징수

주무대신은 조정권고를 하는 경우에는 중소기업정책심의회 의견을 고려하여 당해권고를 신청한 중소기업단체에 대해 당해 권고에 관한 사업과 동종사업을 영위하는 중소기업의 경쟁력 강화 및 일반 소비자의 이익을 증진시키기 위해 당해 중소기업단체의 구성원인 중소기업자가 준비해야 할 설비의 근대화, 기술의 향상, 사업의 공동화 기타 그 사업활동의 개선을 위한 방법을 제시할 수 있도록 지도해야 한다(제10조). 또한 주무대신은 조정권고(제7조), 일시조정권고(제9조), 조정명령(제10조) 규정의 시행을 위해 필요한 한도에서 조정신청 대상인 대기업자에 대해 그 업무에 관한 보고를 받을 수 있다(제13조).

바. 벌칙

주무대신의 조정명령(제11조 1항)을 위반하는 자에 대해서는 3백만원 이하의 벌금에 처한다(제16조). 또한 보고징수에 관한 제13조 규정을 위반하여 보고를 하지 않거나 허위보고를 한 자는 10만원 이하의 벌금에 처한다(제17조).

동 벌칙은 양벌규정으로서 법인의 대표자 또는 법인이나 영업주의 대리인, 사용자 기타 종업원이 그 법인이나 영업주의 업무에 관하여 이러한 위반행위를 하는 경우에는 행위자를 처벌하는 외에 법인이나 영업주에 대해서도 동일하게 처벌한다(제18조).

### Ⅲ. 소매상업조정특별조치법의 성립과정 및 주요내용

#### 1. 성립배경

일본에 있어 소매상업의 통상적인 문제는 (i) 대규모소매업자와 중소소매업자의 대립과, (ii) 중소소매업자와 생활협동조합, 구매회 등의 소매업자 이외의 소매기관과의 대립문제를 들 수 있다. 당시 주로 문제가 되었던 것은 생활협동조합(生協)이나 구매회(購買會)<sup>23)</sup> 등의 문제였으며, 동 법도 이러한 대립조정을 위한 것이 주된 목적이었다.<sup>24)</sup> 회사의 내부구성원을 위한 구매회는 회사내부가 아닌 일반 시가지에 설치되는 경우가 많았으며, 이에 따라 회사구성원뿐만 아니라 일반인도 사용하는 것이 가능하였다. 구매회가 저렴한 가격과 소비자에게 유리한 결제조건 등을 가지고 있음에 따라 이들 점포가 진출한 시가지에 인접한 소매상은 상당한 압박을 받을 수 밖에 없었던 것이다.

한편, 생협은 소비자생활협동조합법에 의해 설립된 법인으로서 조합원 이외의 이용이 원칙적으로 금지되어 있었다. 그러나 생협의 경우도 구매회사업과 마찬가지로 저렴한 가격, 원외 이용, 점포 진출 등으로 각지의 소매상과 마찰

23) 구매회는 회사, 공장 등이 자기 종업원을 위한 복리후생사업으로서 물품공급사업을 행하는 시설로서, 부수적으로 수리가공 및 이발, 미용 등의 서비스를 행하였다. 1956년 통산성 조사에 따르면 구매회의 상당수가 회사직영이며, 그 외는 위탁경영이거나 노동조합과 공동으로 운영하는 경우도 있었다. 취급품목으로는 의약품, 화장품, 각종식료품, 일용잡화 등이 있었으며, 시장가격보다 15-20%정도 싼으며, 30% 가까이 저렴하였다. 또한 회사 내부 구성원간의 거래이다 보니 대금지급방법도 현금 외에 월말정산이나 할부 등 다양한 형태로 이루어지는 것이 가능하였다.

24) 鈴木幾多郎, “小賣商業調整特別措置法の制定過程”, 『桃山學院大學經濟經營論集』 第34卷 第3号(1992), 249頁

을 일으키는 경우가 많았다.<sup>25)</sup> 이러한 흐름 속에서 구매회나 생협 외에 농협 등의 협동조합, 각종 공제조합, 노동조합도 소매행위를 하기에 이르렀고, 중소기업자들은 이들의 사업활동을 규제해 줄 것을 요구하였으며, 이러한 문제들 중 핵심적인 문제는 역시 구매회와 생협이었다.<sup>26)</sup>

이러한 사회적 분위기 속에서 1950년대에 들어오면서 중소기업의 조직화 문제를 중심으로 중소기업정책의 재검토가 이루어졌다.<sup>27)</sup> 중소기업인들의 단체들이<sup>28)</sup> 만들어지기 시작하였으며, 이들 단체를 중심으로 적극적인 활동을 전개하기 시작하였다. 이에 대응하여 정치권에서도 적극적인 입법적 노력을 전개하였으며, 그 결과 1959년에 '소매상업조정특별조치법(상조법)'이 제정되었다.

## 2. 법률의 제정과정

중소소매업자들의 경우 처음에는 중소기업단체법을 통해 자신들의 문제를 해결하기를 기대하였었다. 당시 중소기업단체법안은 지금까지 있었던 '중소기업안정법'과 '중소기업등협동조합법'을 통합하여 상공조합에의 강제가입을 포함한 통제강화에 의한 과당경쟁 배제와 함께 대기업에 대한 단체교섭권에 의해 중소기업의 상대적 지위를 향상시키는 내용들이 포함되어 있었다.

이에 대해 전일본소매상단체연맹은 중소기업자들의 조직화에 대해서 ①단

25) 사실 생협의 공급물량은 특정한 지역의 경우에는 상당수준이었지만 전국적으로 볼 때 전 소매판매량에서 차지하는 비율이 2-3% 정도의 적은 수준이었다. 그럼에도 불구하고 중소기업자들이 생협이나 구매회의 문제를 중시하였던 이유는 일부 생협의 비약적 성장에 불안감을 느꼈기 때문이다. 일부 공급량이 증가하는 생협의 경우 1957년 한해 동안 전년 대비 29.9%가 증가하였으며, 그 증가율은 동년 소매상 매출증가율인 15.9%, 백화점 매출증가율인 19.7%를 훨씬 상회하는 것이었기 때문이다.

26) 중소기업자들이 구매회나 생협 등의 규제가 필요하다고 한 가장 큰 이유는 '상인배제경향'에 대한 비판이었다. 일본의 경우 2차대전 전에 협동조합을 중심으로 하여 상인을 배제하거나 상업자체를 부정하는 경향이 나타났으며, 이에 따라 소매상인들이 '산업조합'에 반대하는 '반산운동(反産運動)'을 전개한 적이 있었다. 중소기업자들은 '구매회나 생협의 문제도 이러한 맥락에서 파악하여 이에 대한 규제를 요구하는 운동을 전개하기 시작한 것이다.

27) 鈴木幾多郎, 前掲論文, 250頁.

28) 1955년 10월에 '전일본소매상단체연맹', 1956년 3월에 '전국중소기업등협동조합중앙회'가 발족하였으며, 1956년 4월에는 '일본중소기업단체연맹'이 재발족 하고 '일본중소기업정치연맹'이 발족하는 등 중소기업을 위한 압력단체들이 속속 등장하였다.

체교섭권 ②가격과 영업에 관한 협정 ③ 신규개업의 조정기능 등을 골자로 하는 '중소소매업조합법'을 제안하고 조정기능을 상업에도 미치도록 할 것을 요구하였다. 그러나 중소기업단체법이 결국 불황카르텔적 성격이 강한 상공조합에 관한 법률에 그치고 가격협정 및 생협 등 비영리사업이 조합교섭의 대상에서 제외되는 등 중소기업자의 의도하는 바와는 다르게 제정되었다.

이에 중소기업자는 소매상진흥법안의 제정에 이러한 내용들이 포함되기를 기대하기 시작하였다. 이러한 과정에서 중소기업진흥심의회<sup>29)</sup>의 답신에 의해 제시되었던 '소매상진흥법안요강(1957년 1월)'은 1957년 5월에 '소매상업특별조치법안'으로 작성되었고, 1958년 일부 수정된 뒤 1959년 4월에 별도의 법안이었던 '상업조정법안'<sup>30)</sup>과 통합 수정되어 '소매상업조정특별조치법'으로 성립되기에 이른다.

당시 먼저 제시되었던 '소매상업특별조치법안'에 대해서는 통산성을 중심으로 많은 반대 의견이 제시되었다. 구체적으로 (i) 소매상의 등록제는 소매상의 사업기회를 박탈할 우려가 있으며, (ii) 생산업자의 소매행위는 소매상을 압박할 정도는 아니며, (iii) 시장의 허가제는 기존업자를 옹호하는 결과를 가져올 수 있으며, (iv) 폐점시각의 규제는 영세상업자를 압박할 수 있다는 점 등이 지적되었다. 이에 정부는 영업시간 규제 등의 내용이 삭제된 대안으로서 '상조법'을 제정하였다.

29) 중소기업진흥심의회(이하 '심의회'라 한다)는 정부의 요청에 따라 중소기업에 필요한 종합적 대책을 검토하여 답신하였으며, 그 중 소매상업진흥에 관해 '소매상진흥법'의 제정이 필요하다는 견해를 제시하였다. 심의회는 소매상업기구는 국민경제 발전에 중요한 영향을 미쳤음에도 불구하고 국가적 차원의 대책마련에 소홀하였다는 점을 지적하면서 대부분의 중소기업자가 영세사업자인 점을 고려하여 제도적인 보호가 필요하다는 점을 지적하였다. 아울러 국가의 취업문제 해결과 함께 소매유통질서를 시정하고 소매상에 대한 정당한 사업기회의 확보를 위한 대책을 강구하는 것이 필요하며, 이에 따라 소매상인과 그 외의 소매행위를 조정하기 위해 새로운 '소매진흥법안'의 제정을 검토할 것을 권고하였다. 또한 소비자생산협동조합 등에 대한 관계법률을 개정하고 백화점법에 대해서도 적절한 운용을 도모하면서 상황에 따라 필요한 경우 법률의 개정도 필요하다는 점을 분명히 하였다. 동 심의회가 제시한 소매상진흥법 등의 주요 내용은 소매상의 등록, 생산업자 및 도매업자의 소매행위에 대한 허가제, 소매시장의 난립 규제, 폐점시각 및 정기휴일의 지정, 구매회와 생협등 일탈행위의 규제, 분쟁해결을 위한 권고의 규정을 주된 내용으로 하고 있었다.

30) 상업조정법안은 1957년 2월에 사회당안으로 제시되었으며, 1958년 12월에 일부 수정된 안이 제시되었다.

### 3. 법률의 주요내용

#### (1) 개요

상조법은 소매상의 적정한 사업활동 기회를 보장하고 소매상업의 정상적인 질서를 저해하는 요인을 제거하여 국민경제의 발전을 도모하는 것을 주된 목적으로 한다. 법률의 주요내용은 (i) 구매회 사업에 대한 규제, (ii) 소매시장에 대한 허가제도 도입, (iii) 중소소매상과 분쟁이 발생하는 경우 알선, 조정, 권고 시행, (iv) 중소소매상단체와 대기업자간의 분쟁에 대한 조사, 조정 권고, 조정명령제도 도입 등이다.

#### (2) 법률의 적용대상

동 법의 적용대상이 되는 소매상은 소매업(음식점업을 제외한다)에 속하는 사업을 주된 사업으로 영위하는 자를 말하며, 이중 중소소매상은 자본금액 또는 출자총액이 2천만엔 이하인 회사나 상시 고용하는 종업원 수가 50인 이하의 회사 및 개인인 소매상을 말한다. 아울러 대기업자는 일정규모 이상의 사업을 행하는 자로서<sup>31)</sup> 법인뿐만 아니라 개인도 대기업자가 될 수 있다.

31) 대기업자란 다음 중 어느 하나에 해당하는 자 이외의 자(회사 및 개인에 한함)로서 사업을 영위하는 자를 말한다.

- ① 자본금액 또는 출자총액이 3억엔 이하인 회사나 상시 고용하는 종업원 수가 300인 이하인 회사 및 개인으로서 제조업, 건설업, 운수업 등의 업종에 속하는 사업을 주된 영위로 영위하는 자
- ② 자본금액 또는 출자총액이 1억엔 이하인 회사 및 상시 고용하는 종업원 수가 100인 이하인 회사 및 개인으로서 도매업에 속하는 사업을 주된 사업으로 영위하는 자
- ③ 자본금액 또는 출자총액이 5000만엔 이하인 회사 및 상시 고용하는 종업원의 수가 100인 이하인 회사 및 개인으로서 서비스업에 속하는 사업을 주된 사업으로 영위하는 자
- ④ 자본금액 또는 출자총액이 5000만엔 이하인 회사 및 상시 고용하는 종업원의 수가 50인 이하인 회사 및 개인으로서 소매업에 속하는 사업을 주된 사업으로 영위하는 자
- ⑤ 위에 조건에 해당하여 대기업자에 포함되지는 않지만, 대기업자가 총주주 또는 총사원 의결권의 2분의 1 이상에 상당하는 의결권을 보유하는 등 실질적으로 지배하는 것이 가능한 것으로 주무성령에서 정하는 관계를 가지고 있는 자



### (3) 소매업자와 다른 사업자간의 사업활동 조정

#### 가. 구매회 사업자에 대한 규제

사업자가 그 종업원(종업원과 동일한 세대에 속하는 자를 포함)에게 생활필수품 등을 판매하는 구매회 사업을 영위하는 경우, 종업원 이외의 자에게 동일한 구매를 행하는 것에 의해 중소소매업자의 사업활동에 영향을 미치고 그 이익을 현저하게 저해할 우려가 있는 경우 그 행위를 금지한다.(제2조 1항) 도도부현지사는 구매사업자의 구성원의 판매행위를 금지하는 경우, 필요하다고 인정되는 때에는 주무성령이 정하는 바에 따라 구매사업자에 대해 일정한 조치를<sup>32)</sup> 명할 수 있다.

#### 나. 소매시장의 허가

정령으로 지정된 시의 구역내에 있는 건물에 대해서는 도도부현지사의 허가를 받지 않은 자가 소매시장<sup>33)</sup>을 하기 위해 그 건물의 전부 또는 일부를 소매상에 임대해주거나 양도해서는 안된다. 아울러 소매시장 상호간 또는 소매시장과 주변 소매상과의 사이에 과도한 경쟁을 방지하고 소매시장내의 세입자 보호를 위해 정령으로 지정한 지역에서는 소매시장을 허가제로 운용한다. 허가를 받고자 하는 자는 신청서를<sup>34)</sup> 그 건물이 소재하는 장소를 관할하는 도도부현지사에 그 건물이 소재하는 시의 시장을 경유하여 제출하여야 한다.

도도부현지사는 신청이 있는 경우 다음에 해당하는 경우는 허가하지 않을

- 32) 구체적으로 종업원 이외의 자는 구매회 사업을 이용할 수 없다는 취지를 구매회 사업을 행하는 장소에 명시할 것과 종업원인지 불분명한 자에 대해서는 종업원을 증명할 수 있는 증명서를 제시하지 않으면 구매회 사업을 이용하지 못하게 할 것을 요구할 수 있다.
- 33) 소매시장이란 (i) 단일 건물이고 (ii) 10이상의 소매상이 입주하고 (iii) 그 중 정령지정 물품(현재 야채와 생산어패류)을 판매하는 점포가 포함되어 있고 (iv) 건물내에 점포면적의 대부분이 50㎡미만인 것을 말한다.
- 34) 신청서에 기재되어야 할 사항은 ① 신청자의 성명 또는 명칭 및 주소와 함께 법인의 경우에는 그 업무를 집행하는 임원의 서명과 주소, ② 그 건물이 소재하는 장소 및 소매상에 임대 또는 양도하는 점포면적, ③ 그 건물내의 점포면적 협계 및 구분, ④ 그 건물을 그 점포로 사용하기 위해 임대 또는 양도한 소매상의 수 및 소매상이 주로 판매하는 물품의 종류, ⑤ 소매시장의 허가를 받은 후 소매상으로부터 징수할 임대료 등 임대조건 또는 양도를 하는 경우 소매상으로부터 징수할 양도대금 등 양도조건 등이다.

수 있다. 먼저 (i) 당해 소매시장이 개설되는 것에 의해 당해소매시장내의 소매상과 주변의 소매시장내에 있는 소매상과의 경쟁 또는 당해 소매시장내의 소매상과 주변 소매상과의 경쟁이 과도하게 행하여져 중소소매상의 경영이 현저하게 불안정하게 될 우려가 있는 경우에는 허가하지 않을 수 있다. 또한 (ii) 임대조건 및 양도조건이 주무성령에서 정하는 기준에 적합하지 않은 경우, (iii) 신청자가 이 법률규정에 위반하여 형을 받거나 그 집행이 종료 또는 그 집행을 받지 않기로 한 날로부터 5년을 경과하지 않은 자인 경우, (iv) 신청자가 법인인 경우에는 그 법인의 업무를 집행하는 임원의 전부 또는 일부가 위의 규정에 해당하는 경우 및 (v) 신청자가 허가의 취소를 받고, 그 취소일로부터 1년을 경과하지 않은 자인 경우에도 허가하지 않을 수 있다.

#### (4) 중소소매상에 관한 분쟁의 해결

##### 가. 알선 또는 조정·권고

도도부현지사는 법에서 정한 분쟁으로서<sup>35)</sup> 분쟁당사자 쌍방 또는 일방으로부터 신청이 있는 물품의 유통질서의 적정을 확보하기 위해 필요하다고 인정되는 경우 알선 또는 조정을 행할 수 있다. 조정은 공익을 대표하는 자 및 당해 분쟁사업의 학식경험자인 조정원이 행한다.

지사는 이러한 분쟁에 대해서 물품의 유통질서의 확보를 위해 필요하다고 인정되는 때에는 당사자에 대해 권고하는 것이 가능하며, 주무대신의 경우 이러한 분쟁에 대하여 도도부현지사로부터 신청이 있는 경우로서 물품의 유통질서 확보를 위해 특히 필요하다고 인정되는 때에는 당사자에 대하여 권고하는 것이 가능하다.

##### 나. 조사 및 조정의 신청

---

35) 구체적으로 일반소비자에 대한 판매사업에 관하여 동종 물품을 판매하는 소매점업의 제조업자, 도매업자와 중소소매상과의 분쟁, 일반소비자에 대한 판매사업에 관해 중소소매상 이외의 자와 중소소매상과의 분쟁 및 소매시장에 있어서 소매상 등과 그 주변지역내의 중소소매상과의 분쟁이 해당된다.

대기업자가 특정물품 판매사업(일반 소비자에 대해 특정물품의 판매사업)과 관련하여 새로운 사업을 개시하거나 또는 확장하려고 하는 경우, 일정의 중소소매상단체의 신청에 의해 대기업자의 사업에 대해 필요한 조사나 권고를 행할 수 있다.

대기업자의 진출계획에 의해 구성원인 상당수 중소소매상의 경영 안정에 악영향을 미칠 우려가 있는 때에는 일정한 중소소매상단체는 지사에게 그 계획의 내용을 조사할 것을 신청할 수 있다. 신청을 받은 지사는 신청에 상당한 이유가 있다고 인정되는 때에는 조사를 행하고, 결과를 신청단체에 통지하여야 한다.

또한 조정의 신청도 가능하다. 일정 중소소매상단체는 대기업자의 진출에 의해 구성원인 상당수 중소소매상이 현재 판매하고 있는 물품에 대한 수요가 감소하는 등 경영안정에 현저하게 악영향을 미칠 우려가 있다고 인정되는 때에는 지사에 조정권고할 것을 신청할 수 있다.

조사 및 조정을 신청할 수 있는 중소소매상단체는 (i) 중소소매상으로 조직된 업종별 조합 (ii) 상점가진흥조합 및 동 연합회, 사업협동조합 또는 협동조합연합회로서 정령으로 정하는 일정 요건(가입률, 지구 등)을 만족시키는 단체이다.

#### 다. 권고, 명령

지사는 일정한 중소소매상단체의 신청이 있는 때에는 당해 사태의 발행을 회피하기가 곤란하거나 또는 당해 사태의 발생을 회피하는 것에 의해 중소소매상의 사업활동의 적정성을 확보하기 위해 필요하다고 인정되는 때에는 사업의 개시 또는 확대의 시기를 조절하거나 사업규모의 축소를 권고하는 것이 가능하다. 권고를 위반하는 경우에는 이를 공표할 수 있다. 만일 조정권고에 따르지 않아 그 취지를 공표한 후에도 대기업자가 조치를 취하지 않음으로 인해 단체의 구성원인 중소소매상의 상당부분의 사업이 계속 현저하게 곤란하게 될 우려가 있는 경우에는 권고에 따를 것을 명령하는 것이 가능하다.

또한 지사는 사태가 신속성을 요구하는 경우에는 6개월이내의 기간을 정하여 실시계획의 일시정지를 권고하는 것이 가능하며, 해당 기간은 6개월까지 연장하는 것이 가능하다.

라. 소비자생활협동조합·농업협동조합등과 중소소매상과의 사업활동 조정  
소비자생활협동조합, 농업협동조합은 그 조합원의 생활에 필요한 물자의 공급  
을 제1의 목적으로 해야 한다. 본래 영리를 목적으로 하는 조직이 아니기 때문  
에 소매상업조정특별조치법에 의한 조정대상에는 원칙적으로 해당하지 않는다.

아울러 생협이나 농협이 행하는 생활물자공급사업에 대해서는, 후생노동성,  
농림수산성에게 각 협동조합법의 취지에 맞도록 적절히 관리하고 점포의 설  
치 및 운영의 적정화 지도, 법이 허용하는 범위를 초과한 구성원의 이용의 방  
지 등의 조치를 강구하도록 하고 있다.

#### (5) 벌칙

소매시장의 허가에 관한 규정을 위반한 자, 소매시장 허가에 관한 제8조의  
규정을 위반하여 임대계약 또는 양도계약을 체결하거나 변경한 자, 허위 또는  
부정한 사실에 기초하여 소매시장의 허가를 받거나 또는 변경의 허가를 받은  
자 및 지사의 조정명령이나 주무대신의 조정명령에 위반한 자에 대해서는 300  
만엔 이하의 벌금에 처한다.

또한 특정 건물에 대해 소매시장으로 허가를 받으려는 자가 제출해야 하는 신  
청(제6조 2항), 변경에 관한 신청(제7조 3항), 승계에 관한 신청(제9조 3항)을  
하지 않거나 또는 허위로 신고한 자, 도도부현지사의 요구에 따른 보고를 하지  
않거나(제19조 2항) 또는 허위 보고를 한 자 및 도도부현지사의 검사(제19조 1  
항)를 거절, 방해 또는 기피한 자에 대해서는 10만엔 이하의 벌금형에 처한다.

## IV. 결론

최근 몇 년간 우리나라의 경우도 중소기업 및 중소소매상 보호를 위한 다양  
한 법제도들이 마련되었으며, 여전히 논란이 많은 상태이다. 살펴본 바와 같이  
일본의 경우 오래 전부터 우리와 비슷한 고민을 해왔고 필요한 제도정비가  
이루어져 왔다. 어느 나라의 제도가 더 좋다고 단정적으로 이야기할 수는 없

지만, 일본의 이러한 노력들은 우리에게도 많은 시사점을 줄 수 있을 것이라 생각된다. 이에 본 논문은 일본 제도가 갖는 시사점을 도출하는 것으로서 결론에 갈음하고자 한다.

먼저 일본제도는 중소소매업과 제조업 등 기타 중소기업분야를 구분하여 규제하고 있다. 일본의 경우 소매업분야에 대한 사업조정문제를 제조업과 같은 일반적 중소기업의 문제와 구분하여 규율하고 있다. 살펴본 바와 같이 최초로 분야조정법과 상조법의 제정배경이 되었던 경제적 환경이 다르며, 이에 따라 별개의 제도로 운영되고 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 생각건대 중소소매업자에 대한 보호방안과 제조업자에 대한 보호방안이 다를 수밖에 없다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

두 번째로 사업조정제도의 실효성 확보를 위해 제도들을 두고 있다는 점이다. 분야조정법 및 상조법 공히 주무부처의 권고나 명령에 따르지 않는 경우 비교적 엄격한 벌칙규정을 두고 있다. 특히, 상조법의 도입당시 논의를 보면 정부측의 반대에도 불구하고 국회의 강력한 요구에 따라 벌칙규정을 도입한 사실을 알 수 있다. 제도의 실효성을 위해서는 벌칙규정이 필요하다는 점을 분명히 인식하고 있다는 점이 또 하나의 시사점이 될 수 있을 것이다.

분야조정법 및 상조법 모두 사전조사신청제도를 두고 있다는 점도 특징이다. 중소기업입장에서 대기업의 사업계획을 사전에 파악하는 것이 사실상 불가능한 점을 고려할 때, 사전조사에 관한 규정은 제도의 실효성을 제고할 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

아울러 지방자치단체를 적극 활용하고 있다. 분야조정법의 경우 1981년 제1차 개정을 통해 특정 지방자치단체를 관할로 하는 경우 지방자치단체장을 경유하여 조정을 신청하도록 하고 있으며, 상조법의 경우 해당지역을 가장 잘 아는 지방자치단체장이 제도의 운영주체이다.

마지막으로 상조법의 경우 소매상의 특성을 고려한 규제가 이루어지고 있다는 점도 주의깊게 볼 필요가 있다. 일본의 경우 대기업과의 관계뿐만 아니라 구매회와 생협 등의 협동조합과의 관계는 물론 소매상인간의 시장진입에 대한 규제도 함께 이루어지고 있다. 중소소매업의 경우 해당 상권에 경쟁업체가 진출함에 따라 매출이 감소하는 등의 문제가 발생하므로, 대기업진출의 경

우뿐만 아니라 경쟁업체가 진출하는 모든 경우가 문제가 된다는 점을 고려한 것이다. 이러한 문제의 해결을 위해 소매시장에 대한 허가제를 실시하여 중소기업소매상간의 과당경쟁을 규제하고 있는 것이다.

물론 일본의 상황과 우리의 상황이 일치하는 것은 아니지만, 이들 법률이 제정되고 운용되는 과정에서 이루어진 많은 논의들은 향후 우리 법제를 정비하는데 있어 좋은 참고자료가 될 수 있을 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 정민정, “대규모소매점규제 법률과 WTO GATS”, 「국제법학회논총」 제55권 제4호, 2010.
- 조병선의, 「동반성장 관련 주요쟁점 및 과제」(중소기업중앙회 용역보고서), 2011.10.
- 중소기업중앙회 조사통계팀, “중소제조업 CEO 경영의욕 및 경영승계 의견조사 결과”, 2006. 12.
- 중소기업청·중소기업중앙회, 「사업조정제도 가이드북」, 2010.12.
- 오동운 외, “삼성의 MRO 계열사 지분매각과 시나리오별 영향분석”, 「중소기업포커스」 제15호, 2011.
- 鈴木幾多郎, “小賣商業調整特別措置法の制定過程”, 「桃山學院大學經濟經營論集」第34卷 第3号, 1992.
- 正田彬, “現代における中小企業と法(2)”, 「法律時報」第49卷 3号, 1976.
- 松下滿雄, “中小企業分野調停法の法律問題”, 「ジュリスト」第623号, 1976.
- 權岸哲 外, “座談會-中小企業分野調整の問題點”, 「ジュリスト」第623号, 1976.
- 宋本進, “中小企業分野法の成立・改正に關する立法過程について:”, 「北法」第40号, 1990.
- 中小企業診斷協會編, 「中小企業施策の手引」, 1999.

[Abstract]

## SEM Policy and Business Mediation System in Japan

Kwak, Kwan-Hoon

*Associate Professor, Dept. of Police Administration Law,  
Sunmoon University*

The small and medium enterprise, fallen into the category of marginal company, should restructure including cost management strategies, concentration on core business and reduction of debt ration. But the small and medium enterprise still reluctant to restructure their company and business on account of wrong recognition of corporate restructuring and insufficient policy and legal systems. Therefore, it is very important to attract voluntary corporate restructuring from improperly-run small and medium enterprise.

Business Mediation System and related projects that have a similar legislations country is Japan. In Japan, The Act to secure opportunities for small business enterprises to adjust the law's business activities and The Act on Special Measures for Retail Trade Adjustment was enacted for the chances of long optimization for small business activities. In Japan, the enactment of these laws has been composed of many discussions. This will be a good reference to improve our laws for small and medium enterprise.

**Key words** : small and medium enterprise, business arbitration system, accompanied growth, The Act to secure opportunities for small business enterprises to adjust the law's business activities in Japan, The Act on Special Measures for Retail Trade Adjustment in Japan

