‘SSM을 넘어 자주적인 상인조직으로’ 기획①

중소유통의 연쇄사슬을 끊는 정부의 혁신안

2009. 11. 27 | 김일영_새사연 정치사회연구센터장 | kiy@saesayon.org

목 차

1. 소매점에서 중간상인으로 확대되는 생존권 투쟁
2. 정부의 혁신안은 중간상인 구조조정안
3. 중간상인은 유통리스크 흡수하는 버퍼
4. 유통공기업의 역할 확대는 중간유통업체의 몰락을 초래
5. ‘공기업 주도의 혁신안’이 아닌 상인들과 함께 사는 정책 필요

새로운 사회를 여는 연구원

http://saesayon.org

편집자주 : 이 글은 중소상인들의 생존권 확보 대안을 모색하기 위한 연구과정에서 독자들과 나누고 싶은 내용들을 연재하는 첫 번째 글입니다. 현재의 연재계획은 정부가 내놓은 '스마트샵'에 대해 2회, 정부나 상인들이나 유통혁신의 방안으로 검토하고 있는 '중소유통물류센터'에 대해 3회 분량 정도입니다. 하지만 연재하면서 더 늘어날 것이며 추가될 내용들은 차차 소개하도록 하겠습니다.

1. 소매점에서 중간상인(도매점)으로 확대되는 투쟁

지난 11월 18일 대전의 소상공인진흥원 교육센터에서는 '사업조정지역 전국연석회의'라는 상인단체 대표들과 중소기업청 공무원들과의 간담회가 있었다. 사업조정 신청을 통해 대기업의 SSM 출점에 일단 제동을 거는 데 성공한 상인들이 유통체계 전반을 좌우할 정부의 발표에 다급한 마음으로 정부의 담당부서를 찾은 것이다.

서울과 인천의 상인대표들은 당일 사업조정이 있어서 참석을 하지 못했다. 현재 전국적으로 SSM 출점을 놓고 홈플러스와 같은 다국적 기업을 비롯한 대자본과 동네 슈퍼마켓을 운영하는 사장님들이 '자율적인 사업조정'이라는 이름 아래 치열한 줄다리기를 벌이고 있다. 이 때문에 상인들도 대자본도 지방정부나 중앙정부도 골머리를 썩고 있다. 대기업들은 상인들을 대상으로 손해배상 소송을 건다거나 사업조정 신청 대상을 면하고자 도둑입점도 서슴지 않고 있는 상황이라, 상인들은 사실 사업조정 과정에 대응하기도 버거운 실정이다.

간담회는 중소기업청이 내놓은 '중소소매업 유통 및 물류체계 혁신'안 때문이었다. 공기업인 (주)중소기업유통센터를 통해 공동구매사업을 추진하여 소매점인 슈퍼마켓들이 구매파워(Buying Power)를 갖게 하고 SSM과 유사한 서비스 수준을 갖춘 '스마트샵'을 육성하겠다는 것이 혁신안의 골자다.

상인들이 간담회를 긴급히 제기한 이유는 슈퍼마켓을 스마트샵으로 만들겠다는 선별적 지원안이 대다수의 소매상들을 소외시킨다는 점이 첫 번째다. 그러나 간담회에서는 이 문제보다 정부의 혁신안이 소매업만을 정책대상으로 하면서 중간유통을 담당하는 상인들을 고려하지 않아 사실상 '중간상인 구조조정(퇴출)안'이라는 의구심을 가진 중간상인들이 열변이 더 많았다.

기존의 SSM 저지투쟁은 소매상들인 슈퍼마켓 점주들을 중심으로 진행되어 왔다. 기존에는 2차적 피해대상이라 중간상인들은 다소 소극적이었지만 중소기업청의 '혁신안'으로 인해 직격탄을 맞게 되자 적극적으로 나서게 되었다.

우리나라의 중간상인들은 상당수가 제조회사의 대리점 형태로 존재한다. 대형마트의 출현은 제조회사의 직영대리점, 일반대리점의 매출도 감소시켰고, 폐업한 경우도 상당수 있는 것으로 알려져 있다. 폐업한 대리점의 영업 구역을 남은 대리점이 인수하거나 다른 품목을 다루는 대리점이 겸업을 하는 방식으로, 작아진 시장에서

생존을 유지해왔다. 규모가 커진 것이 아니라 한 회사의 대리점으로는 도저히 살아남을 수 없어서 2~3개 회사의 또는 2~3개 지역의 대리점 역할을 해야 하는 형편이다.

이런 마당에 정부가 소매점인 슈퍼마켓을 살리겠다고 중간유통을 공기업에게 몰아주겠다는 식의 정책을 내놓았으니 중간상인들이 쳐다만 보고 있을 수 없었던 것이다.

2. 정부의 혁신안은 중간상인 구조조정안

중소기업청이 추진하고자 하는 유통혁신안에서 중간유통과정에 대한 부분은 대략 4가지로 요약할 수 있다.

첫째, (주)중소기업유통센터에 '중소소매유통본부'를 설치하여 소매점들의 공동구매를 대행하고, 이를 통해 중소소매업이 구매파워(Buying Power)를 갖도록 한다.
둘째, 배송은 제조사가 직접 하게 하거나 (주)종소기업유통센터의 물류센터를 활용케 한다.
셋째, 농산물의 경우 농협의 유통체계인 농수산물종합유통센터를 활용한다.
넷째, POS 등 정보화 시스템의 도입을 통해 체계적인 물류관리를 한다.

중소소매점과 대형마트의 가격차가 소비자들의 선택을 대형마트로 쏠리게 하는 한 요인으로 보고 제조회사와의 협상력을 높여 구매단가를 떨어뜨리겠다는 말이다. 한마디로 중간유통단계를 줄이고 물류시스템을 현대화하겠다는 것으로 얼핏 합리적인 주장처럼 들린다.

그러나 유통의 현실은 단순하지 않다. 일부 소비자단체의 시장조사에서 대형마트의 저렴한 가격은 일부 품목에 한정된 '미끼'이거나 용량이나 재료가 다른 형태인 경우도 있다는 것이 밝혀졌다. 게다가 대형마트의 단가 후려치기로 상품을 납품하는 중소제조회사가 제값을 받지 못하는 경우도 허다하다. 이런 현실에서 물류현대화로 모든 문제를 해결할 수 있다는 사고는 몇 개의 독과점 기업만 살아남는 결과를 낳아 오히려 경쟁의 효과를 누릴 수 없게 된다.

유통단계를 줄이고 물류를 현대화하겠다는 논리적 주장에서 중간상인들의 존재가 갖는 긍정성이 깡그리 무시된다. 대형마트에 납품할 수 있느냐 없느냐가 중소기업의 생존을 좌우한다면 과연 합리적인가. 물류를 현대화하고 구매파워를 갖기 위

한 방법도 경제의 개미군단인 중소상인들의 존립이 보장되는 방향에서 마련되어야 한다. 오히려 이들의 자주적인 협력을 통한 문제해결이 국민경제에서 다양한 주체의 존립을 보장함으로써 경쟁유발효과와 물류현대화의 효과를 동시에 얻을 수 있는 것이다.

<중소소매 유통체계 개선방안, 2009.11.19, 중소소매유통개선단>

- "중소소매 유통본부"가 조합·체인본부로부터 슈퍼마켓의 상품수요를 취합하여 제조업체와 구매협상을 대행 ('09.11)

  * 중소기업유통센터 : 100% 정부출자회사(자본금 1,000억 원)로서 중소기업백화점 운영
  * 중소소매 유통본부는 유통전문가를 영입하여 민간중심체제로 운영

- 라면, 캔커피, 생수, 소주 등 슈퍼마켓 판매가격이 대형마트보다 높고 판매량이 많은 10개 품목을 중심으로 공동구매 시범실시

중소기업청은 소매점의 구매파워를 위해 공기업인 (주)중소기업유통센터가 이를 대행하도록 하겠다지만 이는 중간상인들의 역할을 공기업이 빼앗는 결과를 낳는다. 중소기업청은 간담회에서 10여종의 일부 품목만 대량구매하여 구매파워를 내겠다 것이므로 상인들이 너무 지나치게 우려한다고 해명했다. 하지만 상인들은 이를 현실을 몰라도 너무 모르는 소리라고 일축한다. "소매점에서 10여개의 품목이 매출의 절반을 넘는 데, 이를 어떻게 우려하지 않겠냐고". 상인들의 주장이 과장이 아니라면 정부의 혁신안은 분명히 중간상인들의 설자리를 빼앗는 퇴출용 구조조정 방안이 된다.

3. 중간상인은 유통리스크를 흡수하는 버퍼

우리가 흔히 유통의 혁신을 얘기하면 대량거래를 통해 단가를 낮추는 구매파워를 갖추거나, 물류와 배송의 효율성을 높이는 기술적 혁신, 그리고 소매점에서의 서비스 혁신 등을 말할 수 있다. 그러나 이러한 상식을 적용하는 것이 현실에서는 녹녹치 않다.

그 이유는 경제활동에는 여러 가지 위험(리스크)이 있으며, 이를 완화하거나 흡수하는 장치, 이를테면 신용거래에 따른 위험비용을 누가 떠안을 것인가와 같은 문제들이 있기 때문이다.

우리나라의 상인조직들은 대표적인 세가지 유형으로 구분할 수 있는데, 첫 번째는 일정한 지역 내에 상권을 형성하고 있는 상점가나 재래시장의 번영회나 상인회 등이다. 두 번째는 소매상들의 조직인 한국슈퍼마켓협동조합연합회와 같은 소매업체연합체이며, 마지막은 주류 도매업체들이 주축이 되어 햇빛촌이라는 브랜드로 전국의 슈퍼마켓에 상품을 공급하는 한국체인사업협동조합과 같은 형태다.

첫째가 특정지역상권조직, 둘째가 소매상조직, 셋째가 도매상조직이라 할 수 있다. 2008년 중소유통업 통계에 따르면 중소상인 중에서 100명 중 25.5명만이 상인조직에 가입되어 있고, 그 중의 2.5명만이 두 번째와 세 번째 유형 조직에 가입되어 있다.

100명 중 2.5명이 조직되어 있는 이들 조직들은 일찍이 정부의 제안에 따라 물류센터 운영 등 여러 가지 현대화 사업을 해온 경험이 있다. 그러나 이러한 물류센터가 단순한 창고이상의 기능을 하지 못한다는 평가를 받아 왔다. 여러 가지 문제점이 있겠지만 핵심적인 이유는 중소유통업의 한국적 특성 때문이다.

먼저, 우리나라 중소유통업에서 중간상인들은 소매상들의 판매리스크와 신용리스크를 분담하는 기능을 해왔다. 시장지배자인 대형마트는 판매되지 않은 물건을 반품할 때 그 비용을 모두 제조사에게 전가하는 행태를 보여 왔다. 그러나 중소유통에서는 이를 중간상인들이 상당부분 흡수해 준다. 이정식 부산상인대책위원장이 쉽게 예를 들어주었는데, “두부 10모를 진열해서 5개를 팔면 5개를 반품해야 하는데, 이것을 중간상인들이 감당합니다. 5개만 진열하면 되지 않느냐고 반박할 수 있는데, 소비자는 상품의 수가 작으면 더 구매하지 않습니다. 5개를 진열하면 2~3개가 반품”된다는 것이다.

또한 중간상인들은 기업어음과 같이 자금융통 방법을 활용하기 어려운 영세소매업자들에게 외상거래와 같은 신용공여를 제공하고 있다. 기존 상인조직들이 운영하는 물류센터 사업은 현금거래만을 하고 있기 때문에 거래리스크는 줄이고 있지만 그만큼 거래량 확대에는 근본적 한계가 있다.

마지막으로 중간상인들은 소매점의 상품진열과 같이 소비자의 선택을 유도하는 작업도 도맡아서 함으로써 소매점에서의 인력수요를 줄여주고 있다. 예를 들면 차(茶) 종류를 진열한 곳에서 겨울로 접어들면 차가운 차보다는 따뜻한 차 상품을 눈에 잘 보이는 높이로 교체해주는 등 상품의 특성과 계절, 소비자 기호에 따라 디스플레이를 해주는 것이다. 이러한 역할을 (주)중소기업유통센터라는 공기업이 다 대신할 수 있을까, 할 수 있다면 그 역할을 하던 상인들은 무엇을 하며 먹고 살아야 하나.

4. 유통공기업의 역할 확대는 중간유통업체의 몰락을 초래

중간상인들은 흔히 도매상, 대리점주, 유통업체 등으로 불린다. 이들이 유통단계에서 소매업체수에 대비해 어느 정도 업체수와 매출액을 가지고 있느냐를 지수화한 것이 '유통우회도'다. 유통우회도가 1이면 도매와 소매가 1대1의 비율이고 0.5라면 도매업이 1, 소매업이 2를 차지한다는 것이다. 수치가 높을수록 중간단계가 많아서 소비자 가격이 오르거나 소매점의 이익이 감소한다는 것이 일반적인 해석이다.

유통우회도(A) = 도매업체수/소매업체수
유통우회도(B) = 도매업체 매출액/소매업체 매출액

2002년도 우리나라의 유통우회도(A)는 0.28로 도매업체 1개당 약 4개의 소매업체가 있었다. 이는 일본의 0.30이나 미국의 0.39보다도 낮아서 유통단계가 그렇게 길다고 할 수 없다. 그런데 각국마다 유통체계의 특성 때문에 단순히 이 수치만으로 유통체계가 효율적이냐 비효율적이냐를 논하기는 어렵다는 데 문제가 있다.

정부는 우리나라의 중소유통업이 중간단계가 길고 소매업체들이 가격협상력이 낮아서 구매단가가 높다고 본다. 하지만 대형마트의 제조사와의 직거래가 공정하고

합리적인 방식으로 이뤄지는 건 아니다. 상인들이 유통체계를 현대화하지 못하는 데는 개인적인 책임 하에 업체를 운영하고자 하는 상인들의 특성으로 인해 영세성을 극복할 협력방식을 찾지 못한 것에도 이유는 있지만 원인을 그것으로 한정할 수는 없다.

우리나라의 유통우회도가 낮은 데서 알 수 있듯이 다양한 제조업체와 고객을 연결하는 유통의 전문화, 분화는 오히려 낮은 수준이며, 유통업이 전체 GDP에서 차지하는 비중도 6~7%수준으로 선진국의 절반에도 미치지 않는다.

오히려 문제는 힘 있는 제조사들이 중간상인들을 대리점체계로 묶어 중간손실을 대리점에게 전가하는 영업방식을 강요해 온 관행이다. 또한 영세한 슈퍼마켓들이 물품대금 등 필요한 운전자금을 금융권으로부터 저렴하게 대출받을 수 없는 열악한 금융환경이 중간상인들과 소매상인들의 외상거래와 같은 관행을 오래토록 유지하도록 만들고 있다.

중소유통업의 몰락은 중소제조업의 몰락으로 전체 내수시장의 붕괴로 이어질 것이다. 유통의 혁신은 다양한 제조회사와 고객과의 연결통로를 만들어 소비자가 천편일률적인 상품을 소비하는 것이 아니라 자신의 기호와 필요에 따라 다양한 선택이 가능하도록 만들어가야 한다. 중소유통업의 전망은 그런 점에서 경제의 약자, 소규모 구매자들을 실핏줄처럼 이어주는 경제관계망에서 자기 역할을 잘 할 수 있도록 하는 데서 찾아야 한다.

5. '공기업 주도의 혁신안'이 아닌 상인들과 함께 사는 정책 필요

공기업을 앞세운 현재의 유통혁신안은 소매상에 초점을 맞추느라 중간상인들의 처지를 살피지 않았다는 점에서 첫 번째 문제가 있다. 또한 공기업을 통해 쉽게 해결하려다가 복잡한 현장의 실정에 비추어 긍정적 기여보다는 부작용이 더 많이 양산할 수 있다는 편의적 접근이라는 점에서 두 번째 문제가 있다.

무엇보다도 짚고 넘어가야 할 점은 정부가 현재의 중소상인들의 문제가 왜 발생했는지에 대해 너무 안이하게 인식하고 있다는 것이다. 소비자의 소비패턴의 변화와 그에 따른 유통혁신이 필요하다는 점은 상인들도 인정하고 있다. 그러나 그런 입장만 고려한다면 대형마트나 SSM은 무조건 인정해야 하고, 이들이 독점적 지위를 차지하고 가격을 올리거나 몇몇 과점적 지위의 업체들이 담합을 하더라도 그건 그 때 그 때 적발해서 과징금만 물리면 된다는 결론이 나온다. 그야말로 일면적, 관료적 해석이 아닐 수 없다. 이런 식의 관료적 사고로는 영세한 자영업자, 소상공인

들이 애타게 외치는 소리가 들릴 리 없다.

중소상인들의 생존권은 그들의 가족을 포함하는 수많은 사람들의 삶의 존립 문제이다, 또한 건강한 경쟁질서는 강자만 살아남을 수 있도록 방치하는 것이 아니라 적절한 규제를 통해서 만들어 질 수 있다는 경제민주화의 문제이며, 지역경제와 고용에 있어서 중요한 한 축이라는 점에서 지역사회의 존립에 대한 문제이기도 하다.

사전조정신청을 통해서 한숨을 돌린 듯하지만 지역의 중소상인들은 매일 방범을 서듯 SSM의 도둑입점을 막아야 하고, '조정'이란 말 뜻 그대로 강제력이 없는 조정과정에서 억울한 심정에 속이 탄다. 대자본은 몇 푼의 돈으로 회유하기도 하고, 아예 조정 자체에 성실히 임하지도 않고 심지어는 고소고발로 윽박지르고 있는 현실이다. 다른 한편으로는 직영이 아니라 프랜차이즈와 같은 편법적 방식으로 대자본 vs 중소상인이 아니라 '중소상인 vs 중소상인'의 싸움으로 변질시키는 방안까지 검토하고 있다는 소문들이 떠돌고 있다.

몇몇 곳에서나마 영업시간이나 고용, 품목 제한 등 실질적인 조정을 하거나 입점을 철회시키는 성과도 있었다. 하지만 실질적인 법적, 행정적 강제력을 가진 조치가 국회나 정부로부터 제시되어야 한다. 후퇴(사회안전망)할 곳이 없는 영세상인들이 그동안 보여 온 치열한 싸움방식을 볼 때 또다시 안타까운 사태가 발생하진 않을까 우려스럽다.

그런 마당에 중소상공인을 위한다는 중소기업청이 중소상인들이 직면한 SSM 출점에 대해서는 실효성 있는 대책을 내놓지 않고서 가격경쟁력과 서비스 경쟁력을 갖추면 이길 수 있다는 교과서에나 나올 법한 정책을 내놓고 있다.

그것도 중간상인들의 유통단계에서의 역할을 고려하지 않고, '자구노력의 의지가 있는 소매상'이라는 명분으로 일부 소매상만을 타킷으로 하는 이번의 혁신안을 상인들은 전형적인 '물타기'라고 했다.

사전조정도 하고 있고, 정부도 유통혁신안을 내놓았으니 이제 문제없는 것 아니냐란 식의 여론이 확산될 것이다. 사전조정은 조정일 뿐이지 힘을 가진 대기업이 쉽사리 양보하지도 않을 것이며, 정부의 혁신안은 중소상인들의 퇴출을 가속화시키는 데 오히려 효과가 높을 것이다. 이런 상황이다 보니 '물 타기'에 '독'까지 섞었다고 해도 과언이 아니다.

중소기업청의 관계자들은 중간상인들의 요구를 잘 경청할 것이고, 현재의 혁신안은 개선해 나갈 수 있으니 차차 논의하자고 했고, 현재의 '중소유통공동도매물류센터'를 정부와 지자체가 지원하는 제도를 잘 활용하라는 조언을 했다. 그 제도에 대해서는 이 연재 글의 3회 차에서 자세히 살펴볼 것이나, 상인들의 자구노력은 일정한 보호기간 또는 준비기간이 필요하며, 정부의 혁신안은 그런 여건의 확보 후에

상인들과의 충분한 협의를 통해 새롭게 마련되어야 한다. 새사연 saesayon.org