

소상공업(small business)을 위한 미국의 코로나19 팬데믹 지원 정책에 관하여

U.S. Covid-19 Pandemic Relief Policy for Small Business Sector

김태근(아델파이대학교 사회복지대학원 교수)
Kim, Tae Kuen(Adelphi University)

코로나19 팬데믹으로 인해 미국의 많은 소상공업(small business)자들이 경제적 손실을 입었다. 이들을 지원하기 위하여 미 연방정부는 일련의 소상공업 지원 정책들을 도입한다. 이 글에서는 대표적인 연방 지원 정책 4가지를 간략하게 소개하고 미국의 경험이 지니는 함의를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 먼저, 미국에서 소상공업의 법적 개념이 어떻게 되는지 짚어 보고 각 정책의 핵심 목표와 정책의 주요 골자를 파악한다. 아울러 미국 소상공업 지원 정책의 특징과 한계를 알아본다.

1. 들어가며

2020년 3월부터 2년여간 이어져 오고 있는 코로나19 팬데믹은 미국 정치경제 체 분야에 걸쳐 큰 변화를 초래하였다. 공중보건 시스템의 급속한 붕괴는 시장과 가계, 더 나아가 주정부 및 지방정부의 기능을 일거에 마비시켰고, 역설적이게도 이러한 총체적 위기 속에서 미국 사회는 연방정부의 역할이 획기적으로 확대되는 ‘국가의 귀환’을 경험한다(김태근, 2021a). 주지하는 바와 같이 미 연방정부는 지난 2년간 총 세 차례에 걸친 대규모 정책 입법을 통하여 가계와 시장 그리고 주정부 및 지방정부에 천문학적 예산을 지원하였다. 이처럼 전례없는 연방정부의 대규모 개입 정책은 코로나19 팬데믹으로 인한 사회경제적 불안정성을 빠르게 진화하며 미국에서 연방정부의 순기능에 대한 새로운 가능성을 보여 주었다(김태근, 2021b).

이 글에서는 소상공업(small business)을 위한 코로나19 팬데믹 위기 완화의 일환으로 미국에서 도입한 일련의 지원 정책들을 소개하고자 한다. 지금까지 많은 연구들이 미국의 가계별

현금 지원(stimulus check)과 실업급여 확대 등 개인 및 가구에 대한 지원 정책을 집중적으로 다룬 반면 시장 영역(market sector), 특히 소상공업에 대한 지원 정책 소개는 상대적으로 부족하였다. 여기에는 여러 이유가 있겠지만 무엇보다 소상공업 지원 정책의 복잡성에 기인한다. 개인 및 가구에 대한 지원이 비교적 단순하고 일원화된 형태의 정책으로 구현된 것에 반해 소상공업 지원은 다양한 정책 형태와 경로를 통하여 제공되었다는 데 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 소상공업이라는 큰 테두리 안에 여러 세부 분야들(제조업, 요식업, 관광·레저업, 농업 등)이 존재하며, 분야별 특성에 따라 지원 정책에 대한 상이한 접근이 필요하기 때문이다. 이에 더하여 지역마다 주요 산업구조의 구성이 현저히 다르기 때문에 주정부 또는 지방정부 차원의 지원 정책에는 더 큰 차이가 있다.

이런 점을 고려하여 이 글에서는 코로나19 팬데믹 위기 상황에서 미 연방정부가 국가적 단위로 도입한 4개의 대표적인 소상공업 지원 정책을 살펴본다.¹⁾ 이를 위하여 먼저 소상공업 지원을 담당하는 개별 정책들의 정책 목표와 정책 수단을 개괄적으로 설명하고, 아울러 이들이 내포하고 있는 거시적 정책 함의를 도출하여 소상공업을 위한 미국 코로나19 팬데믹 지원 정책의 주요 내용과 특징을 동시에 파악하고자 한다.

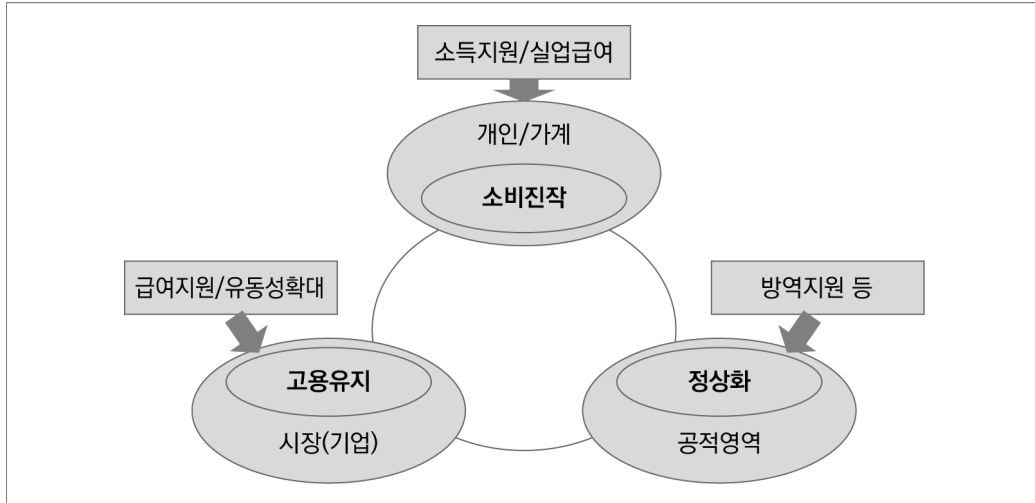
2. 미국의 코로나19 대응 정책과 소상공업(small business)의 개념 및 현황

서두에서 언급한 바와 같이 코로나19 팬데믹은 미국 사회에 전방위적 위기를 초래하였다. 이를 타개하기 위해 미 연방정부는 크게 세 기둥으로 이루어진 지원 정책을 개진한다. 첫째는 개인 및 가계의 가처분소득을 유지하고 이에 따른 소비 진작을 꾀하는 정책이고, 둘째는 시장 영역에서 고용 유지와 사업 안정화를 지원하는 것이며, 마지막은 공적 영역(public sector)²⁾에 대한 지원을 통하여 코로나19 대응의 효과성을 높이고 정상화를 촉진하는 것이다.

1) 연방정부 차원의 정책으로 급여 보호 프로그램(Paycheck Protection Program [PPP]), 코로나19 경제재난 대출(COVID-19 Economic Injury Disaster Loan [COVID-19 EIDL]), 폐쇄 영업장 지원금(Shuttered Venues Operators Grant [SVOG]), 음식점 부양 지원금(Restaurant Revitalization Fund [RRF])을 다룬다.

2) 여기서 공적 영역(public sector)은 사적 영역(private sector, 시장과 가계)을 제외한 영역으로 주정부와 지방정부 그리고 공공사업 부문을 포함한다.

그림 1. 미국 코로나19 지원 정책의 구성



[그림 1]과 같이 미국의 코로나19 지원 정책은 ‘소비-고용-정상화’라는 세 개의 정책 목표를 달성하기 위하여 ‘개인·가계-시장-공적 영역’이라는 세 개의 정책 대상에 다양한 정책 수단을 동원한 것이라 요약할 수 있다(김태근, 2020). 이 중에서 시장 부문에 대한 지원은 다시 ‘대기업 집단(larger corporations) 지원 정책’과 이 글에서 다룰 ‘소상공업(small business) 지원 정책’으로 나눌 수 있는데, 이를 명확하게 이해하기 위하여 먼저 소상공업(small business)의 정확한 의미를 짚어 볼 필요가 있다.³⁾

미국에서 소상공업(small business)이라는 용어는 산업별로 또는 지역별로 다르게 개념화된다. 하지만 연방정부 차원에서 모든 정책과 제도의 법적 대상(legal subject)으로 소상공업(small business)을 지정할 때 미 중소기업청(Small Business Administration [SBA])의 정의를 일괄적으로 사용한다(U.S. Department of Commerce, 2011). 미 중소기업청은 두 개의 기준을 - ‘피고용인 규모’와 ‘연간 총수입(average annual growth receipt) 규모’ - 직군별로 다르게 적용하여 ‘규모 기준 목록(size standards table)’을 작성하고 이를 근거로 직군별로 소상공업을 정의하는 방식을 취하고 있다. 이

3) 일부 언론에서 소상공업(small business)을 피고용인 500인 이하의 사업장이라고 소개하고 있는데 이는 ‘엄밀한’ 의미에서 잘못된 정보이다. 다음에서 자세히 살펴볼겠지만 경우에 따라 500인이 넘는 사업장도 소상공업으로 지정되고, 또 피고용인이 500인 이하라 하더라도 연 재정 수입(annual revenue)이 기준을 초과할 경우 소상공업으로 인정되지 않는다. 다만 뒤에서 소개할 일부 정책들은 여기서 소개한 ‘소상공업 중에서’ 다시 500인 이하의 사업장으로 적용 범위를 한정하고 있다.

때 북미산업분류시스템 코드(North American Industry Classification System Codes [NAICS Codes])를 사용하기 때문에 1천여 개가 넘는 세부 직업별로 각기 다른 기준이 적용된다(U.S. SBA, 2016). 아래 <표 1>은 미 중소기업청의 규모 기준 목록 중 일부를 발췌하여 작성한 것이다.

표 1. 미 중소기업청의 규모 기준 목록(size standards table)의 예

북미산업분류 시스템 코드 (NAICS Codes)	산업 부문(Industry Description)	재정규모기준 (Size Standards in millions of dollars)	고용규모 기준 (Size Standards in number of employees)
Sector 11 -농어업 부문(Agriculture, Forestry, Fishing and Hunting)			
111140	밀 농사(Wheat Farming)	\$0.75	
112310	계란 생산(Chicken Egg Production)	\$15.0	
Sector 31-33 -제조업 부문(Manufacturing)			
311513	치즈 가공(Cheese Manufacturing)		1,250
311811	제빵(Retail Bakeries)		500
Sector 72 -숙박/요식업 부문(Accommodation and Food Services)			
721110	호텔/모텔(Hotels and Motels)	\$32.5	
722511	일반음식점(Full-Service Restaurants)	\$7.5	
Sector 81 -기타 서비스 부문(Other Services)			
813110	종교기관(Religious Organizations)	\$7.5	
813312	환경단체(Environment/Conservation Organizations)	\$15.0	

자료: U.S. SBA(2016)

<표 1>에서 보는 바와 같이 농어업 부문이나 숙박/요식업 부문은 수입을 기준으로 소상공업을 지정하는 반면, 제조업 부문은 피고용인 수를 기준으로 적용한다. 또한 같은 산업 부문에서도 세부 직업에 따라 다른 기준이 적용되는 것을 볼 수 있는데, 예를 들어 치즈 가공업은 피고용인이 1,250명인 경우까지 소상공업으로 지정되는 데 반해 제빵업은 500명까지만 인정된다. 특히 세부 직종 간 소상공업으로 지정되는 규모에 큰 편차가 있다. 밀농사는 인정되는 연 수입이 75만 달러(약 9억 원)까지이지만 호텔/모텔업은 연간 수입이 3,250만 달러(약 390억 원) 이하까지 소상공업으로 인정된다. 이에 더하여 자격 조건이 충족되는 경우 종교기관, 시민단체 또는 학교 등 비영리조직도 소상공업에 포함되는 것을 볼 수 있다. 예컨대 종교기관(교회, 사원 등)은 연 수입(revenue)이 750만 달러(약 90억 원) 이하인 경우 소상공업으로 인정한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국에서 법적으로 정의하는 소상공업의 범위는 대단히 넓다. 여기에는 별도의 피고용인 없이 사업주 단독으로 운영하는 소규모 자영업부터 1천여 명의 직원들이 근무하는 연방정부 계약 업체까지 규모와 내용 면에서 다양한 사업장^(business)이 포함된다. 한편 최근 자료에 따르면 3천만 개 이상의 사업장이 소상공업의 범주에 포함되는데, 이는 미국 전체 사업장 수의 99.9%에 해당하는 수치이다. 또한 미국 전체 고용의 절반 이상을 소상공업이 담당하고 있는 것으로 파악되었다(Office of Advocacy, 2020). 즉 미국의 소상공업은 단지 영세한 규모의 사업장만을 의미하는 것이 아니라 경제 규모 상위 0.1%에 속하는 대기업 집단을 제외한 대부분의 영리/비영리 사업장을 포괄하는 방대한 개념이다. 이런 점에서 소상공업을 위한 미국의 코로나19 지원 정책은 일부 영세 사업장만을 대상으로 하는 것이 아니라 시장 영역^(market)에 대한 연방정부의 포괄적 지원 정책^(comprehensive relief policy)이라 할 수 있다.⁴⁾

3. 연방정부 차원의 중소기업 지원 정책

2020년 3월 중순 코로나19 팬데믹으로 인한 전면적 봉쇄령^(lock-down)이 미 전역에 발효되면서 모든 경제 주체가 심각한 위기에 봉착했다. 특히 대기업 집단과 달리 재정적·기술적 측면에서 가용한 위기 대응 수단에 한계가 많았던 소상공업은 즉각적인 타격을 입게 되었다(Fairlie, 2020). 팬데믹 선포 이후 한 달 만에 전체 소상공업자의 60%가 최소 1명 이상의 인력 감원^(lay-off)을 단행하였고(Humphries, Neilson, & Ulyssea, 2020), 2020년 2분기에만 10만여 곳의 소상공업자가 영구적 폐업^(permanent closed)을 선택하였다(Yelp, 2020). 봉쇄령의 여파는 지속되었는데 2020년 9월과 10월에 걸쳐 실시된 미 연방준비은행^(FED)의 조사에 따르면, 2019년과 비교했을 때 소상공업에서 50% 정도의 고용^(workforce) 감축이 발생하였다(Federal Reserve Bank, 2021).

미국 경제의 허리와도 같은 소상공업의 기반이 크게 약화된 것이다. 소상공업 중심의 대규모 실업은 가계의 구매력을 현저히 저하시켰고, 이는 다시 '겨우 생존하고' 있던 소상공업 분

4) 이 글에서 다루지는 않지만 재정 규모 면에서 소상공업 지원에 준하는 재원은 「코로나바이러스 지원, 구호 및 경제안정법」(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security [CARES Act])을 통해 대기업 집단에 투여되었다. 이런 점에서 미 연방정부의 코로나 지원 정책은 영세 사업자부터 수십조 원의 자산을 보유한 거대 기업(항공, 에너지 기업 등)을 모두 아우르는 사실상 완전한 시장 개입 정책이라 할 수 있다.

야의 매출 하락을 촉발하는 악순환에 접어들게 된다. 이 악순환의 고리를 끊기 위해 미 정치권은 두 갈래의 정책 수단을 동원하는데, 하나는 가계의 구매력 회복을 위하여 현금을 지원하고 실업급여를 대폭 확대하는 것이고 또 다른 하나는 소상공업에 대한 직접적인 지원이다. 이러한 배경에서 미 연방정부는 다음 4개의 구체적인 지원 정책을 도입한다.

가. 급여 보호 프로그램(Paycheck Protection Program [PPP])⁵⁾

연방정부 차원의 소상공업 지원 정책의 핵심은 급여 보호 프로그램(이하, PPP)이다. PPP는 기본적으로 현금 지원(stimulus check)이나 실업급여와 같이 정부가 직접 현금을 지급하는 제도가 아니라 대출(loan) 프로그램이라는 데 주목할 필요가 있다. 따라서 각 사업장에서는 연방정부가 아닌 개별 대여자(lender)에게 대출 신청을 하고 대출금을 받게 된다. 그런데 일정 기간이 지난 후 (개별 사안에 따라 다르나 보통 8~24주 후) 대출받은 사업장이 PPP에서 명시한 모든 조건을 충족하면 연방정부가 대신 대여자에게 대출금을 상환해 주기 때문에 사업장 입장에서는 대출 상환 면제(loan forgiveness)가 발생하여 실질적으로 지원금을 지급받는 셈이 된다.

정책의 명칭(Paycheck Protection)에서 알 수 있듯이 PPP는 소상공업자들이 고용을 유지하도록 인센티브를 제공하는 것이 프로그램의 주요 목표이다. 따라서 PPP 대출금은 고용 유지와 관련된 용도로만 사용할 수 있다. 여기에는 피고용인(자영업자의 경우 본인 포함)에게 제공하는 급여 비용(payroll cost)과 상여금(benefit)을 포함하여 사업을 기본적으로 운영·유지하는 데 필요한 제반 비용(임대료, 모기지 이자, 전기·수도료를 포함한 기본 유틸리티 비용, 피고용인 안전 보호 비용, 기타 직종별로 인정되는 필수 비용)이 포함된다. 완전 대출 상환 면제(full loan forgiveness)를 받기 위해서는 (1) 피고용인 수와 급여 수준이 일정 기간 감소 없이 유지되어야 하고, (2) 대출금이 PPP에 명시된 용도에만 사용되어야 하며, (3) 총대출금의 60% 이상은 반드시 급여 비용(payroll cost)에 사용되어야 한다.⁶⁾

PPP는 대출금의 산정 방식과 대출 상한액을 적시하고 있는데, 신청 이전 해 월평균 급여 비용(average monthly payroll costs)의 2.5배까지 대출금을 신청할 수 있으며, 직군에 상관없이 사업장

5) U.S. SBA(2021a)에서 주요 내용을 발췌하였다.

6) 만약 이 조건을 충족시키지 못하면 연방정부는 대출 상환을 거부하고 사업장에서 대출을 상환해야 한다. 이때 1%의 연이율이 적용된다.

당 2백만 달러(약 24억 원)까지 대출을 받을 수 있다. 특히 코로나19 팬데믹으로 손실이 가장 컸던 숙박/요식업 부문에 한하여 월평균 급여 비용의 3.5배까지 대출금을 신청할 수 있도록 예외를 인정하였다.⁷⁾ 한편 대여자(lender)는 미 연방정부와 계약을 맺은 금융기관으로 대부분의 시중은행(private bank)들이 이 범주에 속한다. PPP 도입 초기 Bank of America 등 미국의 대표적인 은행들이 기존의 거래 고객만을 대상으로 PPP 대출을 허락하였지만 이내 모든 소상공업자로 대출 대상을 확대하였다. PPP는 2020년에 총 2회(first/second draw)에 걸쳐 실시되었으며 조건에 부합할 경우 각 사업장은 2회 모두 신청할 수 있었다.⁸⁾ PPP에 투입된 총연방 예산은 6,600억 달러(약 790조 원)이다.

나. 코로나19 경제재난 대출(Covid-19 Economic Injury Disaster Loan [Covid-19 EIDL])⁹⁾

앞서 설명한 PPP가 대출상환 면제를 전제로 한 프로그램인 반면 코로나19 경제재난 대출(Covid-19 EIDL)은 소상공업을 위한 저금리의 장기 상환 대출(repaid loan) 프로그램이다. 또한 PPP의 경우 연방정부와 계약을 체결한 시중 금융권(private bank)에서 대출을 받지만 코로나19 경제재난 대출(Covid-19 EIDL)은 미 중소기업청에 직접 신청하여 중소기업청으로부터 대출을 받는 형식을 취한다. PPP와 마찬가지로 대출의 사용 용도가 한정되어 있기 때문에 각 사업장에서는 인건비와 기본 사업 유지 비용 등으로만 대출금을 사용할 수 있다. 다만 PPP와 달리 과거의 빚(past debt)을 청산하는 데에도 대출금을 사용하도록 허락하고 있다. Covid-19 EIDL은 상환 전제 대출이기 때문에 대출 신청 사업자가 대출액을 임의로 결정할 수 있으며, PPP와 같이 대출 상한액은 사업장당 2백만 달러(약 24억 원)로 제한된다.

대출 기간은 최고 30년까지이며 일반 영리 사업장(businesses)은 연이율 3.75%, 비영리 기관(nonprofit-organizations)은 2.75%의 고정금리(fixed-rate)를 적용받는다. 그리고 조기 상환에 대해 아

7) 예를 들어 어떤 사업장의 2019년도 월평균 총급여 비용이 2천만 원이었다면 최대 5천만 원(2천만 원×2.5)까지 대출을 받을 수 있으며, 대출 상환 면제를 받기 위해서는 이 금액 중 3천만 원(5천만 원×0.6) 이상은 반드시 급여 관련 비용으로 사용하여야 한다.

8) 1차(first draw)와 2차(second draw) 신청 조건에 몇 가지 차이가 있었다. 1차의 경우 소상공업자 중 피고용인 500인 이하 사업장이 8주 분(8-week window)의 급여·운영비를 신청할 수 있었고 총대출액 대비 급여 비율도 75%였다. 하지만 2차 신청에서는 더 영세한 300인 미만 사업장이 24주 분(24-week window)의 급여·운영비를 신청할 수 있었고 총대출액 대비 급여 비율도 60%로 하향시켜 자금 사용의 융통성을 확대하였다(Frankel, 2021).

9) U.S. SBA(2021b)에서 주요 내용을 발췌하였다.

무런 제약이나 페널티가 없다. Covid-19 EIDL은 코로나19 팬데믹으로 영향을 받은 소상공업의 재정적 부담(financial stress)을 해소하기 위하여 도입된 제도이기 때문에 최초 대출 개시부터 2년간(코로나19 팬데믹의 영향이 상존하는 기간)은 원금과 이자 상환에 대해 전액 지급 연기(payments deferral)를 받을 수 있다. 즉 대출 사업장 입장에서는 2년간 재정적 압박을 완화할 수 있는 시간을 버는 셈이다.

한편 Covid-19 EIDL은 일부 사업장에 한해 2개의 ‘예외적인’ 비상환 대출(non-repaid loan)¹⁰⁾ 제도를 포함하고 있다. 이 두 예외적 대출(일명 advances)을 받기 위해서는 미 중소기업청이 지정한 저임금 지역(SBA-specified low-income community)에 사업장이 위치하여야 한다. 먼저 선별적 경제재난 대출(Targeted EIDL Advance)의 대상은 300인 이하의 피고용인을 두고 수입이 팬데믹 전년도 대비(보통 2019년) 30% 이상 감소한 사업장이다. 이 경우 1만 달러(약 1,200만 원)의 비상환 대출을 받을 수 있다. 다음으로 부가적 경제재난 대출(Supplemental Targeted Advance)의 경우 10인 이하의 피고용인을 두고 수입이 팬데믹 전년도 대비 50% 이상 감소한 사업장이 신청할 수 있으며, 1만 5천 달러(약 1,800만 원)의 비상환 대출을 받을 수 있다. 그리고 예외적 대출(advances)을 받은 사업장도 일반 Covid-19 EIDL을 신청할 수 있다. Covid-19 EIDL에 투입된 총연방 예산은 2천억 달러(약 240조 원)이다.

다. 음식점 부양 지원금(Restaurant Revitalization Fund [RRF])¹¹⁾

앞서 소개한 두 개의 정책이 업종에 상관없이 소상공업 전반을 포괄하는 전략적 지원이었던다면 이후 소개하는 두 개의 정책은 코로나19 팬데믹으로 인해 특히 큰 피해를 입은 특정 산업 부문에 대한 전술적 지원이라 할 수 있다.¹²⁾ 다른 국가와 마찬가지로 미국에서도 강력한 봉쇄와 사회적 거리 두기로 인하여 요식업의 경제적 피해가 컸다. 음식점 부양 지원금(RRF)은 코로나19 팬데믹과 관련하여 수입이 급격히 감소한 음식점들을 지원하기 위하여 연방 예산에서 290억 달러(약 35조 원)를 투입하여 시행한 정책이다. RRF의 적용 대상은 일반 음식점

10) 비상환 대출(non-repaid loan)은 사실상 보조금(relief fund)과 같은 것이다. 굳이 ‘대출’이라는 표현을 사용한 것은 신청 절차가 대출 신청 과정에 포함되기 때문이다.

11) Office of Capital Access(2021)에서 주요 내용을 발췌하였다.

12) 이 두 정책의 수혜 대상이 되기 위해서는 특정 업종 중에서 앞 절에서 소개한 소상공업(small business) 기준에 부합하여야 한다.

부터 주점(bar), 푸드트럭(food truck)에 이르기까지 모든 요식 관련 업종을 포함한다.

RRF는 코로나19 팬데믹 이전 해인 2019년과 비교하여 2020년에 감소된 수입액만큼 보전해 주는 것이 기본적인 원칙이며, 사업장당 최대 5백만 달러(약 60억 원)의 지원액 상한이 적용된다. 따라서 지원액은 개별 사업장마다 상이하며, 2020년에 개업한 경우나 2019년 중 후반에 개업하여 1년 치의 온전한 수입 자료가 없는 경우 별도의 계산 규정을 두고 있다. 여기서 주목할 점은 2020년 총수입을 계산할 때 앞에서 설명한 PPP나 Covid-19 EIDL을 받은 경우 이 금액을 총수입에 포함하지 않는다는 것이다. 그러므로 기본적 지원액 산정 공식은 '2019년도 총수입 - 2020년 총수입 - PPP 지원금 or Covid-19 EIDL 대출금'이 된다.

한편 RRF는 지원금의 사용 용도를 제한하고 있다. 즉 PPP나 코로나19 경제재난 대출(Covid-19 EIDL)과 마찬가지로 고용 비용과 기본적인 사업 유지 비용에 한하여 지원금을 사용해야 하며 기존 사업 이외의 사업 확장이나 투자에는 사용할 수 없도록 하고 있다. 다만 코로나19 팬데믹이라는 특수 상황을 고려하여 야외 좌석 건설(construction of outdoor seating)이나 사업장의 일시적 구조 변경(remodeling)에는 지원금을 사용할 수 있도록 규정하고 있다.

라. 폐쇄 영업장 지원금(Shuttered Venue Operators Grant [SVOG])¹³⁾

코로나19 팬데믹으로 인한 경제적 피해의 가장 직접적인 원인은 봉쇄와 사회적 거리 두기였다. 따라서 비대면에 얼마만큼 적응할 수 있는지가 산업 부문별 피해의 규모를 가름하였다. 단적인 예로 봉쇄가 시작된 2020년 3월과 4월 산업별 재정수입(revenue)의 변화를 보면 소매업 및 운송업 분야에서는 40% 정도의 수입 감소가 발생한 반면, 여가나 문화활동 분야에서는 75%에 육박하는 수입 감소가 발생하였다(Womply, 2020). 극장이나 예술 공연 등과 같은 사업은 비대면으로 대체하는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 폐쇄 영업장 지원금(SVOG)은 이처럼 코로나19 팬데믹 규제로 인하여 영업을 전면 폐쇄된 사업장을 대상으로 연방 예산 160억 달러(약 19조 원)를 투입하여 시행한 정책이다.

먼저, 정책 적용 대상은 주로 문화·예술 분야의 사업장 및 종사자로 영화 극장, 공연장, 전시장, 거리 예술가(live performing art operator) 등을 포함한다. 여기서 중요한 점은 폐쇄(shuttered)의

13) Office of Disaster Assistance(2021)에서 주요 내용을 발췌하였다.

개념인데, 이는 사업 정리 또는 파산과는 구별되는 개념이다. 즉 SVOG를 받기 위해서는 신청 시점 현재 사업을 유지하고 있는 상태(on-going business)에서 영업만 폐쇄되어야 한다. 예를 들어 1인 공연자가 CARES Act를 통하여 확대된 실업급여를 수급할 경우 이는 사업 정리가 발생한 것이기 때문에 SVOG를 이중으로 수급할 수 없다. 한편 개별 사업장당 수급받을 수 있는 최대 지원금은 1천만 달러(약 120억 원)이고, 비교적 영세한 규모의 사업장(피고용인 50인 이하)만 신청할 수 있도록 총예산 160억 달러 중 20억 달러(2조 4천억 원)를 따로 할당하였다. 지원액으로는 2019년도 총수입의 45%를 지원하며 RRF와 마찬가지로 2019년 일년치 자료가 없는 경우 별도의 계산 방식을 사용한다. 또한 RRF와 달리 지원금 사용 용도에 제약이 없는 대신 PPP를 받은 경우 그 액수만큼을 지원액에서 삭감한다.

4. 나오며: 미국 소상공업 지원 정책의 함의

이상으로 코로나19 팬데믹과 관련하여 미국 소상공업 지원 정책의 핵심 내용을 간략히 살펴해보았다. 이를 정리하면 <표 2>와 같다.

표 2. 미 연방정부 소상공업 지원 정책 요약

	급여 보호 프로그램 (PPP)	코로나19 경제재난 대출 (COVID-19 EIDL)	음식점 부양 지원금 (RRF)	폐쇄 영업장 지원금 (SVOG)
주요 정책 목표	고용 유지 비용 지원	사업 운영 자금 지원	감소된 수입 보전	감소된 수입 보전
정책 형태	조건부 비상환 대출	장기 상환 대출 / 비상환 대출	현금 지원	현금 지원
적용 대상	소상공업자 중 500인 이하(1차) 300인 이하(2차)	소상공업자 / 300인 이하(1만 달러) 10인 이하 (1.5만 달러)	소상공업자 중 요식업 관련 사업장	소상공업자 중 공연/예술 업종
지원금 사용 용도	고용 관련 및 기본 사업 운영 비용	고용 관련 및 기본 사업 운영 비용 + 빚(debt) 상환	고용 관련 및 기본 사업 운영 비용 + 사업장 구조 변경	제한 없음
지원액 (최고 지원액)	2019년도 월평균 급여 총액의 2.5배 (200만 달러)	개별 사업장 재량 (200만 달러)	2019년~ 2020년도 총수입 차액 (500만 달러)	2019년도 총수입의 45% (1,000만 달러)
총투여 예산	6,600억 달러	2,000억 달러	290억 달러	160억 달러

지면 관계상 각 정책의 큰 개요에 초점을 맞추어 자세한 내용을 다루지는 못하였지만 정책의 세밀한 부분들을 들여다보면 여러 가지 쟁점을 발견할 수 있다. 이런 미시적인 내용들은 차치하고 4개의 대표 정책을 통하여 드러난 미국 소상공업 지원 정책의 거시적 특징과 문제점을 짚어 보면 다음과 같다.

먼저, 연방정부 개입의 ‘과감성’을 여지 없이 보여 주었다는 것이다. 이는 이미 현금 지원이나 실업급여 확대 등 다른 코로나19 지원 정책에서도 확인된 특징이다. 정책의 규모와 속도면에서 이번 소상공업 지원 정책은 전례를 찾아볼 수 없다. 4개의 정책에 투입된 연방 예산은 총 9천억 달러(약 1,000조 원)에 이르며 이 중 대표적인 정책이라 할 수 있는 PPP는 팬데믹 발생 6주 만에 3,500억 달러(약 420조 원)를 소상공업자에게 제공하는 신속성을 보였다.

또 다른 특징은 소상공업 지원 정책의 방점을 ‘고용 유지’에 두고 있다는 것이다. PPP, Covid-19 EIDL, RRF 모두 지원금의 사용 용도를 구체적인 항목으로 제한하고 있다. 특히 직접적인 급여 비용(급여와 상여금)과 고용을 유지하는 데 필수적인 사업 비용에만 지원금을 사용하도록 함으로써 사업주(business owner)가 지원금을 임의로 사용하는 것을 방지하고 있다. 실제로 PPP의 경우 일단 대출을 받았다 하더라도 이후 지원금의 사용 내용을 제대로 증명하지 못하면 완전한 대출 상환 면제를 못 받는 경우가 있으며, 거짓으로 내용을 위조하여 형사 처벌을 받는 사례도 발생하였다.¹⁴⁾

마지막으로, 조세 정보를 적극적으로 활용하였다는 것이다. 앞에서 설명한 바와 같이 지원액을 결정할 때나 사업장의 손실액을 추정할 때 모두 팬데믹 이전 해인 2019년도 조세 자료와 비교했다는 것이다. 이런 점에서 소상공업 지원 정책의 최대 패배자(big loser)는 “2019년에 소득을 가장 많이 축소 보고한 사람”이라는 말이 회자될 정도였다. 이번 연방정부의 코로나19 팬데믹 정책에서 소상공업 지원뿐만 아니라 개인 현금 지원에서도 조세 정보가 매우 유용한 역할을 하였기 때문에 정확한 조세 파악의 중요성이 다시 한번 부각되었다.

이와 더불어 미 연방정부의 소상공업 지원 정책은 몇 가지 한계를 노출하였는데, 무엇보다 지원금 분배의 적절성에서 문제를 야기하였다. 특히 PPP의 경우 시중은행을 통한 대출을 매개로 지원금을 제공(rollout)하다 보니 은행 대출의 노하우와 경험이 많은 사업장에 유리하게 작

14) 미국에서 정부 문서 위조 및 세금을 포함한 정부 예산 남용은 중범죄에 해당하므로 3년 이상의 징역형을 받기도 하였다(Guzman, 2022).

용하였다. 통상 이런 사업장들은 소상공업자 중에서도 비교적 안정된 규모와 자금력을 보유하고 있기 때문에 지원금이 더 절실한 영세 사업장이 지원에서 소외되는 역진적 상황이 발생한 것이다. 최근 조사에 따르면 피고용인 100인 이상 사업장은 전체 신청 자격 사업장 중 75%가 PPP를 받았지만 4인 이하 영세 사업장은 고작 20% 정도만 PPP를 받은 것으로 나타났다. 즉 가장 적은 피해를 입은 ‘대규모’ 소상공업장이 가장 많은 혜택을 받은 것이다 (Bartik, Bertrand, Cullen, Glaeser, Stanton, & Sunderam, 2020).

비슷한 맥락에서 정보의 불균형도 지원금 신청의 문제를 야기하였다. 주목할 점은 이상에서 다룬 4개의 모든 정책이 ‘선착순 원리(first come first served basis)’로 신청을 받았다는 것이다. 그리고 정책 총예산이 소진됨과 동시에 더 이상의 신청을 받지 않았다. 일례로 PPP 1차(first draw)는 3,500억 달러(약 420조 원)의 예산이 단 2주 만에 고갈되어 종료되었는데, 이러한 상황에서는 당연히 정책 정보에 민첩하게 반응할 수 있는 사업장이 더 많은 혜택을 가져가게 되었다. 지금이야 일목요연하게 정책들을 정리하지만 시행 초기 부족한 정보로 인한 많은 혼선이 있었고, 법률 전문가나 회계 전문가의 도움을 받는 데 제약이 많았던 영세 사업장은 신청 기간을 놓치는 경우가 많았다. 미국 최대 은행인 JP 모건 체이스(Morgan Chase)조차 PPP 시행 초기 재무성의 설명 불충분을 이유로 대출 신청을 받지 않을 정도였다. 또한 일명 하버드 스캔들도 이러한 정보의 혼선에서 비롯된 것이다.¹⁵⁾

이러한 문제점을 바탕으로 브루킹스 연구소의 해밀턴 프로젝트 보고서는 이후 이와 같은 문제의 재발을 방지하기 위하여 미 국세청(IRS)의 역할을 강화해야 한다고 지적하고 있다. 개인 현금 지급(stimulus check)의 경우 IRS가 지원액 산정과 분배를 도맡아 매우 효율적으로 지원금을 제공할 수 있었다는 평가를 받는다. 이처럼 향후 소상공업 지원에서도 시중은행의 대출이 아닌 세액 공제(tax credit)¹⁶⁾의 확대를 통해 연방정부가 직접 지원하게 되면 더 효율적인 정책 집행이 가능하다고 진단하고 있다(Hamilton, 2020). 이상에서 살펴본 소상공업 지원을

15) 도널드 트럼프 대통령과 몇몇 상원의원들은 수십조 원의 자산을 보유한 하버드대학교가 수백만 달러의 PPP를 수령했다고 비난하였는데, 이는 잘못된 지적이었다. 하버드대학교가 받은 PPP는 소상공업 지원 목적의 PPP가 아니라 대학들을 지원하기 위하여 제정된 고등교육긴급구조기금(Higher Education Emergency Relief Fund)라는 별도의 법률에 근거한 지원이었다(Fritze & Quintana, 2020). 다양한 정책이 동시에 시행되다 보니 법률을 제정한 입법자들 사이에서조차 혼선이 있었다는 것을 단적으로 보여 주는 예이다.

16) 미 국세청(IRS)을 통하여 현금을 지원하는 것이 미 복지국가의 특징 중 하나이다. 이때 세액공제 형식으로 연방정부가 현금을 수급 대상에게 지원하는데, 대표적인 정책으로 근로장려세제(Earned Income Tax Credit [EITC])와 아동세액공제(Child Tax Credit [CTC])가 있다. 이에 대한 자세한 내용은 김태근(2021c)에 기술되어 있다.

위한 미국의 정책 경험과 함의는 향후 다시 발생할지 모르는 또 다른 팬데믹에 대비하며 보건의료 및 사회정책적 대응을 모색하는 지금 시점에서 시사하는 바가 크다 하겠다.

참고문헌

- 김태근. (2020). 미 연방정부의 코로나19 팬데믹 정책에 대한 고찰: 현금 지원 정책(Economic Impact Payment)을 중심으로. *국제사회보장리뷰*, 13, 21-35.
- 김태근. (2021a). 미국 사회지출 법안의 하원 통과 의미와 전망. *국제사회보장리뷰*, 19, 61-73.
- 김태근. (2021b). 바이든 행정부 코로나19 대응정책(American Rescue Plan Act)의 성립 과정과 배경. *국제사회보장리뷰*, 16, 57-66.
- 김태근. (2021c). 미국 정부의 확장적 사회정책: 아동수당 확대를 중심으로. *국제사회보장리뷰*, 17, 59-66.
- Bartik, A. W., Bertrand, M., Cullen, Z., Glaeser, E., Luca, M., Stanton, C., & Sunderam, A. (2020). *The Targeting and Impact of Paycheck Protection Program Loans to Small Business*. NBER Working Paper Series No. 27623. Harvard Business School, Cambridge, MA.
- Fairlie, R. (2020). The impact of COVID-19 on small business owners: Evidence from the first three months after widespread social-distancing restrictions. *Journal of Economics & Management Strategy*, 29(4), 1-14.
- Federal Reserve Banks. (2021). *Small business credit survey: 2021 report on employer firms*. Retrieved from <https://www.fedsmallbusiness.org/medialibrary/FedSmallBusiness/files/2021/2021-sbcs-employer-firms-report>
- Frankel, R. A. (2021). Second Draw PPP Loans: Here's What You Need To Know. *Forbes*. Retrieved from <https://www.forbes.com/advisor/business-loans/ppp-loans-what-you-need-to-know/>
- Fritze, J. & Quintana, C. (2020). Fact check: Trump incorrectly claims Harvard 'took' coronavirus money intended for small businesses. *USA Today*. Retrieved from <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2020/04/22/coronavirus-fact-check-trump-misstates-stimulus-money-harvard/3005313001/>
- Guzman, J. (2022). Georgia woman who fraudulently collected \$6M in PPP loans sentenced to three years. *The Hill*. Retrieved from <https://thehill.com/changing-america/respect/588456-georgia-woman-who-fraudulently-collected-6-million-in-ppp-loans>
- Hamilton, S. (2020). *From survival to revival: How to help small businesses through the COVID-19 crisis (Policy Proposal 2020-14)*. The Hamilton Project, Brookings Institute.
- Humphries, J. E., Neilson, C., & Ulyseas, G. (2020). *The evolving impacts of COVID-19 on small businesses since the CARES Act*. Cowles Foundation Discussion Paper No. 2230. Social Science Research Network (SSRN). Retrieved from <https://doi.org/10.2139/ssrn.3584745>
- Office of Advocacy. (2020). *2020 small business profile. U.S. Small Business Administration*. Retrieved from <https://cdn.advocacy.sba.gov/wp-content/uploads/2020/06/04144224/2020-Small-Business-Economic-ProfileUS.pdf>
- Office of Capital Access. (2021). *Restaurant Revitalization Funding Program-Program Guide as of April 28, 2021. U.S. Small Business Administration*. Retrieved from https://www.sba.gov/sites/default/files/2021-04/Restaurant%20Revitalization%20Fund%20Program%20Guide%20as%20of%202021-04-28-21-508_0.pdf
- Office of Disaster Assistance. (2021). *FAQ Regarding Shuttered Venue Operators Grant (SVOG). U.S. Small Business Administration*. Retrieved from https://www.sba.gov/sites/default/files/2021-10/10-20-21%20SVOG%20FAQ%20FINAL_508_final.pdf
- U.S. Department of Commerce. (2011). Small Business. COMMERCE.GOV. Retrieved from https://osec.doc.gov/osdbu/small_business.html
- U.S. Small Business Administration [SBA]. (2016). *Table of Small Business Size Standards Matched to North American Industry Classification System Codes*. Retrieved from https://www.sba.gov/sites/default/files/files/Size_Standards_Table.pdf
- U.S. Small Business Administration [SBA]. (2021a). Fact sheet: Changes to Paycheck Protection Program by Biden-Harris Administration increase equitable access to relief [Press released]. Retrieved from <https://www.sba.gov/article/2021/mar/09/fact-sheet-changes-paycheck-protection-program-biden-harris-administration-increase-equitable-access>
- U.S. Small Business Administration [SBA]. (2021b). COVID EIDL Loans Information as of September 8, 2021. Retrieved from <https://www.sba.gov/sites/default/files/2021-09/COVID-EIDL-FAQs-090821-508.pdf>
- Womply. (2020). Percent Change in Number of Small Businesses Open. Opportunity Insights. Retrieved from <https://tracktherecovery.org>
- Yelp. (2020). Increased consumer interest in May correlates with COVID-19 hot spots in June. *Yelp Economic Average*. Retrieved from <https://www.yelpeconomicaverage.com/yea-q2-2020>