

# 미국의 대·중소기업 상생협력 관련법제

- 미국의 중소기업법을 중심으로

박 기 령

(한국법제연구원 초청연구원)

## [ 특집 ]

2012년도 Global Legal Issue는 최근 사회적 의제의 중심이 되고 있는 '공생발전'에 관한 다양한 국가의 법제를 주제별로 다룰 계획입니다. '공생발전'은 '자본의 책임'과 '상생번영'이 중시되는 시장경제모델의 밑바탕이 될 것입니다.

### [ 연재순서 ]

- 고용관계에서의 평등확립을 위한 법제
- 노인복지 관련법제 - 독일, 프랑스, 중국
- 재창업, 재취업의 기회보장을 위한 법제
- 청년실업 해결을 위한 법제
- 소규모 사업자 보호를 위한 법제
- 기업의 사회적 책임에 관한 법제
- 대·중소기업 상생협력 관련법제
  - 미국, 일본
- 대기업의 중소기업 기술유출 방지를 위한 법제

## I. 머리말

## II. 대기업·중소기업의 상생과 협력의 필요성

## III. 미국의 중소기업 지원 및 대기업과의 상생·협력을 위한 법제

1. 미국의 중소기업에 대한 인식과 중소기업법
2. 중소기업법의 목적과 중소기업청의 설립
3. 중소기업청의 중소기업 지원정책의 구조와 특성

## IV. 오바마 행정부의 중소기업 고용확대를 위한 법제 개선 노력

## V. 시사점

## I. 머리말

삼성, 현대, LG, GS, 롯데 등 대기업 상호는 이미 너무나 익숙하여, 이들 대기업이 우리 기업체의 대부분을 구성한다고 생각할 정도이다. 그러나 2010년 기준으로 우리 기업의 99.9%인 312만 개의 사업체는, 대기업 계열사나 일정규모(자기자본 1천억 원, 종업원 1천 명 이상) 미만의 중소기업들이다. 물론 여기에는 10인 미만의 소상공인 사업체가 275만 개가 포함되므로, 진정한 의미의 중소기업이라 할 수 있는 10인 이상 300인 미만을 고용하는 사업체는 약 37만 개에 불과하다. 그리고 이들 중소기업이 소화하는 고용인구는 1,226만 명, 86.8%(2010년 기준)에 이른다. 사업체 수, 고용비율 등을 고려할 때 중소기업은 우리 기업사회의 대부분을 구성하고 있으며, 우리 경제생태계의 중요한 기반이 된다.

1998년 IMF 외환위기 당시 일부 대기업과 상당수 중소기업이 도산하였으나, 이후 정부의 지원으로 생존한 대기업은 중소기업과의 격차를 벌이며 꾸준히 성장하였다. 2003년에 30대 기업집단의 매출액이 명목상 국내총생산(GDP)의 절반 이상인 65.3%를 기록한 이후에도 꾸준히 상승하여, 2011년에는 30대 기업집단의 총매출액이 1,345조 원으로 명목 GDP인 1,237조 원보다 108조 원(약 8.7%) 가까이 초과하기에 이르렀다. 즉 30대 기업집단이 우리나라의 1년 국내 총생산의 합계 이상을 생산했다는 의미이다. 또한 실제로 기업에 돌아가는 이익의 수준을 가늠하는, 대기업 및 기타 중소기업들의 영업이익률 비중을 살펴보면, 대기업이나 대기업 계열사보다 중소기업의 영업이익률이 현저하게 낮다. 순이익률의 경우에도 대기업이 4.25%로 중소기업의 2.78% 순이익률보다 1.5배 정도 더 높은데, 이것은 대기업 계열사가 아닌 일반 중소기업의 수익성과 대기업 및 계열사 간의 수익성 격차가 크게 확대되고 있음을 보여 준다.

상장기업의 경우 대기업 및 계열회사의 경제력 집중현상을 더욱 뚜렷하게 확인할 수 있다. 경실련의 조사에 따르면 최근 3년간(2007 ~ 2010년) 자산기준으로 상위 30대 기업집단의 상장 계열사가 전체 상장기업 총 자산의 55%, 총 매출액의 67%를 차지했으며, 당기 순이익의 약 75%가 30대 기업집단 및 계열사에게 돌아갔다. 특히 중소기업 업종 중 가장 많은 비중을 차지하는 도·소매업의 경우, 현재 도·소매업종 상장회사 전체 총자산의 81%, 매출액의 86%, 당기 순이익의 111%를 30대 기업집단의 도·소매업종 계열사가 차지하고 있다. 30대 기업집단 및 그 계열사가 전체 상장기업의 총자산, 매출, 당기순이익 등에서 차지하는 비중 등에 관한 통계자료만 간단히 살펴보아도, 우리 기업환경이 매우 양극화되어 있음을 짐작할 수 있다.

규모의 경제에서 오는 효율성, 전문성 등을 고려할 때, 대기업과 중소기업의 경제

력 격차 그 자체는 일용 수급할 만하다. 이에 대한 고려 없이 매출액, 영업이익률 등만을 근거로 경제력 집중을 비판하는 것은 적절하지 않으며, 대기업의 성장·발전 에 따른 중소기업으로의 경제적 낙수효과(trickle down effect)가 있다는 견해도 종종 제기된다. 그러나 현재 우리나라의 대기업-중소기업 격차로 인한 문제의 핵심은 대기업의 우월적 지위를 남용한 담합, 하도급 관련 부정행위, 불공정거래관행, 납품 단가 강제인하 등 약탈적 거래행위로 인해 중소기업의 역량을 빠르게 소진한다는 것이다. 대기업-중소기업의 불공정거래관행 외에도, 비상장계열회사를 이용하여 대기업이 중소기업의 업종으로 진출하는 것 역시 중소기업에게는 사업영역에 대한 중대한 위협이 된다. 기업형 슈퍼마켓(SSM: Super Supermarket)을 통한 대기업의 도·소매업 진출과 재래시장의 소상공인 보호에 관한 논란이 그 대표적인 예이다.

최근 중소기업의 활성화를 통한 국민경제의 선순환 구조 구축에 대한 학계와 국민적 요구는 경제위기 이후 대기업 위주의 성장전략이 한계에 직면했다는 인식에 그 바탕을 두고 있다. 여기에 더욱 심각해지고 있는 사회적·경제적 양극화 현상도 대기업-중소기업의 양극화 해소와 상생에 대한 당위성을 더하는 근거가 된다. 양극화와 빈부격차가 심화되면 그만큼 사회불안이 가중될 수 있고, 이 자체가 사회적 자본으로서의 공동체에 대한 신뢰기반을 붕괴시키는 원인이 되기 때문이다. 경제력 집중 및 양극화 현상 완화를 목적으로, ‘경제민주화’, ‘동반성장’, ‘상생(相生)’이라는 슬로건하에 재벌기업에 대한 경제력 집중 억제와 중소기업 지원이 중요한 경제 정책과제로 논의되고 있다.

대기업과 중소기업의 상생과 협력에 관한 논의는 우리나라에서만 중요한 쟁점이 아니다. 이른바 히든 챔피언(hidden champion)으로 불리는 경쟁력 있는 중소기업을 지원·육성하고 대기업과의 공정한 경쟁을 할 수 있도록 지원하는 것은 독일 등 유럽뿐 아니라, 미국에서도 중요한 정책적 과제이다. 특히 미국의 경우 재선을 앞두고 있는 오바마 대통령이 경제위기 이후 중산층 재건과 중소기업 지원을 하나의 목표<sup>1)</sup>로 간주하고, 중소기업 지원을 위한 법제 정비작업을 진행 중이다. 이 글에서는 대기업과 중소기업의 상생과 협력의 필요성을 간략하게 살펴보고, 중소기업·대기업의 상생을 위한 법제 및 정책 검토를 통하여, 우리 대기업·중소기업 상생법제 개선을 위한 시사점을 도출할 수 있다.

1) OECD 외 다수 국가들은 주로 중소기업, Small and Medium Business(SMEs)라는 용어를 사용하지만 미국의 경우 중소기업을 주로 소기업, 즉 small business라는 용어로 사용한다. “The connection that I see between small businesses and the middle class really is that they’re one and the same.” (@BarackObama) 미국 오바마 대통령은 2012년 9월 민주당 전당대회에서 중소기업 지원정책과 중산층 재건을 위한 정책을 여러 차례 강조했다.

## II. 대기업·중소기업의 상생과 협력의 필요성

대기업·중소기업의 상생과 협력을 통한 동반성장에 관한 쟁점은 우리나라뿐만 아니라, 미국, EU 등의 선진국에서도 매우 중요한 법적 과제라는 것은 주지의 사실이다. 그러나 “동반성장 및 상생을 위해 정부정책과 법제도 필요하다”라는 주장에 대해, 기업 간의 자유경쟁, 자유시장질서 등을 근거로, 대기업·중소기업의 상생과 공존은 어디까지나 기업 간의 자유로운 협력과 균형을 통해서 이루어야 한다는 반론도 힘을 얻고 있다. 특히 대기업의 경우 경제민주화, 중소기업과의 상생 등의 정치경제적 의제를 근거로, 중소기업 지원에 대한 자금지원이나 대기업과의 하도급 거래 규제를 시도하는 것에 대해 부정적이다.<sup>2)</sup>

기업들의 자유나 협력에만 기대어 대기업·중소기업의 양극화와 경제력 집중문제의 해결을 모색하기에는 충분하지 않다. 인간은 본질적으로 자신의 이익을 극대화하기 위해 노력하며, 그 과정에서 언제든지 기회주의적 행동을 할 수 있는 경제적 동물이기 때문이다. 협력을 통한 동반성장과 사회적 자본으로서의 신뢰 제고를 위해서는 우선 인간의 기회주의적 행동 가능성을 배제하기 위한 메커니즘을 구축해야 한다. 즉 인간의 본성으로서의 이익추구행동은 인정하되, 지나친 이익추구를 위한 기회주의적 행동, 상대적 약자에 대한 약탈적 행동을 제어할 수 있어야 하는 것이다.

시장에서의 자유로운 거래를 최대한 보장하되, 거래의 규칙을 위반한 당사자를 제재하고, 당사자들 간의 분쟁발생시 조정할 수 있는 시스템이 갖추기 위해서는 강제력 있는 합의된 계약, 지속적인 관계, 강력한 조정자 또는 감시자의 존재 등이 반드시 필요하다.<sup>3)</sup> 강력한 조정자, 시장에 대한 공정한 감시자로서의 역할을 바로 정부와 법제도에 기대할 수 있는 것이다. 즉 균형 있는 기업환경의 구축과 대기업과 중소기업 모두의 동반성장을 위해서는 정부와 법적 시스템의 개입이 어느 정도 이루어질 수밖에 없다. 실제로 2011년 한국산업연구원의 설문조사결과에 따르면, 국민의 88%가 기업의 동반성장이 우리 경제 전체의 지속적인 발전을 위해 필수적이며, 이를 위해 국민의 92%는 정부가 소극적이든 적극적이든 어떠한 형태로 반드시

2) 실제로 동반성장위원회가 제시한 성과공유제 또는 이익공유제에 대하여 대기업의 반발이 특히 거셌다. <http://news.donga.com/3/all/20120409/45406125/1>.

3) 김세중, 대·중소기업의 동반성장을 위한 정책과제, 응용경제 제13권 제2호, 한국응용경제학회(2011), 76면.

개입하여 역할을 해야 한다고 응답하고 있다.<sup>4)</sup>

〈표 1. 경제의 지속발전을 위해 대·중소기업 동반성장이 중요한가?〉

구분	비율	전체 비중
매우 중요하다.	59.7%	88.1%
중요한 편이다.	28.4%	
보통이다.	9.6%	9.6%
중요하지 않은 편이다.	1.7%	2.4%
전혀 중요하지 않다.	0.7%	

〈표 2. 현재 대·중소기업이 동반성장하고 있는가?〉

구분	비율	전체 비중
그렇지 않은 편이다.	35.6%	61.0%
전혀 그렇지 않다.	25.4%	
보통이다.	24.4%	24.4%
그런 편이다.	11.6%	14.6%
매우 그렇다.	3.0%	

〈표 3. 대·중소기업 동반성장을 위해 정부는 어떠한 역할을 해야 하는가?〉

구분	비율	전체 비중
보다 적극적인 역할을 수행해야 한다.	52.8%	92.7%
동반성장의 방향과 비전을 제시해야 한다.	39.9%	92.7%
정부는 개입하지 말아야 한다.	7.3%	7.3%

이러한 관점에서 볼 때 우리 경제가 안고 있는 대기업과 중소기업의 양극화 해소의 문제는 양자의 경제력 격차로 인한 수직적 관계와 첨예한 이해관계 때문에, 쌍방 간 자율적 합의나 타협만으로는 해결되기 어렵고, 일정 부분 정부의 역할이 요구될 수밖에 없을 것이다.<sup>5)</sup> 실제로 우리 헌법 제119조 제2항은 “국가는...시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경

4) 송병준, 대기업·중소기업 동반성장 추진전략 및 실천과제, 한국산업연구원(2011), 5~6면. 이하의 표는 2011년 2월에 한국산업연구원이 실시한 “공정한 사회에 관한 설문조사 - 산업분야”의 조사결과를 인용한 것이다.

5) 대기업과 중소기업 모두 양극화 해소에는 긍정적이나, 대기업은 정부의 정책이나 법적 시스템 개선보다는 대기업과 시장의 자율에 의해 해결되기를 원하고, 중소기업은 불공정거래관행에 대한 정부의 규제와 적극적인 지원정책 등 법적 시스템이 뒷받침되어야 한다는 입장의 차이가 있을 뿐이다. 이러한 인식의 차이에 대해, 지금의 양극화 문제는 1960년대 산업화 이후 급속한 경제발전을 이룩하는 과정에서 대기업 위주의 정책이 지속되었고, 대기업 스스로 양극화 해소에 전혀 적극적이지 않았고 오히려 약탈적 거래관행을 유지해 왔기 때문에 발생한 것이라는 비판적 의견이 있다. 서완석, 중소기업 보호와 대기업과의 상생을 위한 법적 제도에 관한 연구, 상사법연구 제30권 제4호, 한국상사법학회(2012), 79면.

제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하는 한편, 제123조 제3항에서도 “국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 정부는 중소기업의 보호 및 육성을 해야 하는 한편, 경제력 남용과 시장지배 등 양극화로 인한 부정적인 문제를 해결하기 위한 규제와 조정 등의 역할을 해야 함을 헌법이 명시하고 있다. 현재 헌법, 중소기업기본법, 공정거래법 외에도 대기업·중소기업의 하도급 거래 공정화를 위한 하도급법과 공정한 유통거래를 위한 유통법, 대규모 유통업법이 있으며, 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(이하 상생법) 등을 통해 대기업과 중소기업의 상생 및 공존을 위한 법제 시스템이 모색되고 있다.

현재 중소기업 지원 및 육성, 대기업과의 상생에 있어 가장 문제되는 현상은, 대기업·중소기업의 불공정거래 관행이다. 대금지급 결제를 연기하거나 무리한 납품 단가 인하요구, 상품성이 검증된 중소기업의 기술력을 유출해 가는 행위와 같은 대기업의 불공정거래행위, 대기업 계열회사가 규모 및 자금력으로 중소기업의 고유 영업 진출 등 상대적으로 우월적인 지위를 이용한 대기업의 불공정거래행위야말로 대기업과 중소기업의 상생과 협력에 최대 장애물로 지적되고 있다.<sup>6)</sup> 정부의 정책과 법제도 역시 이러한 불공정거래 관행의 수정과 중소기업 성장을 지원하는 방향으로 이루어져야 한다.

이하에서는 미국의 중소기업기본법을 중심으로, 우리와 마찬가지로 기업의 99.8%가 중소기업인 미국의 중소기업지원정책과 대기업·중소기업의 상생을 위한 법제도 구축에 관하여 개괄적으로 살펴보도록 한다.

### Ⅲ. 미국의 중소기업 지원 및 대기업과의 상생·협력을 위한 법제

#### 1. 미국의 중소기업에 대한 인식과 중소기업법

“미국의 사업은 중소기업이다(The Business of America is small business)”라는 말은 20세기 이후 미국의 많은 경제전문가와 정치가들이 강조해 왔다. 미국의 독립 당시부터 중소기업인, 자영업자의 자유로운 활동은 미국인들의 이상이었으며, 미국 정치사회에서 중소기업에 대한 지원과 미국경제정책은 중요한 상관관계를 가지고

6) 중소기업중앙회, “대·중소기업 동반성장에 대한 중소기업 체감도 조사보고서”, 2011. 9. 17면; “대규모 소매점과 납품 중소기업 거래실태 결과보고서”, 2011. 2. 11면.

있다.<sup>7)</sup> 최근 오바마 대통령은 중소기업과 중산층(middle class)을 사실상 동일한 것으로 간주하고, 2012년 재선에서 경제위기로 위축된 중산층 활성화를 위해 중소기업 활성화 및 지원정책과 연결시키는 공약을 제시하고 있다.

독립적인 중소기업과 자영업 운영은 독립 당시부터 미국 근로자들의 이상이었으나, 19세기 후반 이후 대기업을 중심으로 한 독과점적인 경제구조가 자리 잡은 이후 대기업과의 경쟁에서 항상 밀렸으며, 경제정책에서도 후순위였다. 1873년의 경제공황, 1914년 제1차 세계대전과 1929년 세계대공황 및 1939년의 제2차 세계대전 등을 거치면서, 순수한 자본주의적 논리와 경쟁원리에 입각하여, 독점적 지위를 가진 대기업이 불공정거래 관행을 통해 중소기업을 지배·축출·도태시키거나, 강제적인 흡수나 합병하는 것이 산업사회 전면의 문제로 등장하였다. 특히 1930년대 대공황으로 인해 중소기업의 도산과 함께 독점 대기업에 의한 합병 등으로 인해 중소기업의 활력이 저하됨에 따라, 중소기업의 역할과 가치에 대한 재인식과 문제의식이 형성되었고, 자유기업제도의 유지와 중산층 소멸의 방지를 위한 대책으로 중소기업 지원정책의 필요성이 부각되었다. 이러한 문제의식은 1953년 중소기업법 제정으로써 그 성과를 보여 주었다.

## 2. 중소기업법의 목적과 중소기업청의 설립

### 1) 중소기업법의 제정과 그 목적

1953년 중소기업법(Small Business Act) 설립 이전에, 이미 1938년부터 1941년에 걸쳐 임시 국가경제위원회(Temporary National Economic Committee: TNEC)가 구성되어 대기업에 의한 경제력 집중을 구체적으로 조사하였고, 다음의 4가지 중소기업지원의 기본틀을 제시하였다. 첫째, 중소기업 창업을 위한 교육프로그램 구성, 둘째, 중소기업 경영자의 경영능력 향상을 위한 경영지도프로그램 구성, 셋째, 중소기업 창업에 필요한 자금 지원 및 창업 이후 중소기업 운영을 위한 자금조달 지

7) Mansel Blackford, 「History of Small Business in America」, University of North Carolina Press, 2003. 5. p.8. 이러한 시각은 미국의 중소기업에 대한 기본입장으로 꾸준히 유지되었고, 1973년 미국 중소기업청 창립 20주년 기념논문집 서문에서 미국 닉슨 대통령은 중소기업이야말로 “미국이 가진 활력의 근원”이라고 명시하였다. 미국법역사의 대가인 로렌스 프리드먼 교수는 「미국법역사(A History of American Law)」에서 19세기 중엽 미국을 방문한 토크빌(A. Tocqueville)의 저서를 인용하면서, 독립 당시부터 소규모 자영업자와 중소기업인이 미국의 핵심적인 구성원이었음을 지적하였다. 이후 대기업이 등장하면서 자본의 집중을 통해 독과점 중심의 경제구조가 형성되었으나, 중소기업의 필요성과 가치에 대한 미국인들의 인식은 현재까지도 꾸준히 유지되고 있다.

원 정책, 넷째, 대기업으로부터의 부당한 압력 및 불공정경쟁에 대한 규제 강화 등이 그것이다. 즉 중소기업의 창업 지원부터 중소기업의 운영을 위한 능력 향상과 자금 지원을 함께 하는 동시에, 대기업의 부당한 압력행사를 저지함으로써 중소기업이라도 공정한 경쟁을 할 수 있는 환경 조성이 필요함을 명시한 것이다.<sup>8)</sup> 즉 미국 중소기업정책의 기본 목표는 대기업이나 중소기업 모두에게 평등한 기회를 제공하고, 자유롭고 공정한 경쟁을 할 수 있는 시장을 확보하는 것으로, 이러한 목표의식이 중소기업법 제2조에서 그대로 반영되어 있다.

중소기업법 제2조(a)는 미국 정부와 의회는 시장으로의 자유로운 진입과 개개인의 자유로운 경쟁이 국가의 안보와 풍요의 핵심이라고 보고, 이러한 자유경쟁시스템의 구축과 유지를 위해서는 중소기업의 성장과 활동이 필수적이므로, ‘가능한 한도 내에서’ 정부가 ‘중소기업을 돕고, 자문을 제공하며, 지원하고 보호’해야 함을 명시하고 있다. 이를 위한 구체적인 정책으로, 정부조달시에도 일정비율을 반드시 중소기업에 할당하도록 하여, 중소기업의 성장을 위한 정책적 지원을 법에서 제시하였다.<sup>9)</sup>

## 2) 중소기업청의 설립과 그 역할

중소기업법 제2조(b)는 중소기업청(Small Business Administration) 설립을 통해, 미 연방정부와 주정부가 서로 협력을 통해, 중소기업 경쟁력 제고를 위해 필요한 정책을 수행할 수 있도록 정하고 있다. 원래 중소기업청은 1929년 대공황을 극복하기 위해 한시적으로 설립했던 재건금융공사(Reconstruction Finance Corporation: RFC)의 자금지원 기능과 전쟁물자 정부조달을 위해 역시 한시적으로 설립했던 중소기업방위청(Small Defense Plants Administration)의 정부조달기능을 합쳐 2년 유효의 한시적인 기구로 출발하였다. 미국의 중소기업청의 역할이 그 출발시부터

8) Earl Latham, “Giantism and Basing-points : A Political Analysis”, Yale Law Journal, Feb. Spring, 58 Yale L.J. 383, 385-387.

9) 미국 중소기업법 제2조(a)의 본문은 다음과 같다. “미국 민간기업 경제체제의 핵심은 자유 경쟁이다. 완전하고 자유로운 경쟁을 통해서만 자유로운 시장, 자유로운 시장진입 및 개개인의 창의성과 독자적인 견해를 표현하고 성장시킬 수 있는 기회를 보장할 수 있다. 이러한 자유경쟁의 보장 및 확대는 국가의 경제적 풍요뿐만 아니라, 국가안보의 기본이 된다. 따라서 국가의 안보 및 풍요가 이루어지기 위해서는 중소기업의 현재 및 잠재능력이 신장되고 개발되어야 한다. 정부는 자유경쟁 기업시스템을 유지하기 위해 가능한 한도 내에서 중소기업을 돕고, 자문을 제공하며, 지원하고, 보호하여야 한다. 또한 정부의 자산 및 용역의 구매 및 계약 또는 하도급 계약시(이에는 유지보수, 수리, 건축을 위한 계약 또는 하도급 계약이 포함되지만, 이에 국한되지는 않는다)에 적정 비율을 중소기업에게 할당해야 하며, 정부자산 매각시에도 적정 비율을 중소기업에게 할당하여야 한다. 그리하여 국가경제 전반을 강화하도록 한다.”



대공황 극복을 위한 자금지원과 중소기업에 대한 정부조달기능에서 시작되었다는 점은 주목할 만하다. 중소기업에 대한 연방정부차원의 특별지원에 대한 대기업들의 반대가 없었던 것은 아니지만, 공정한 자유경쟁의 확보를 위해서는 중소기업에 지원하는 별도의 기관이 필요하다는 공감대가 형성되어 있었기에, 중소기업청의 설립은 비교적 수월하게 진행되었다.<sup>10)</sup> 이후 2번의 연장 끝에 1958년에야 중소기업청이 상설기관으로 확립되었다.

미국의 본격적인 중소기업 정책은 중소기업청이 설립되어 구체적인 프로그램들을 구축, 시행하게 된 이후부터 시작되었다고 할 수 있다. 중소기업법은 중소기업청의 설립과 기능을 규정하고 있는데, 동법 제2조(b)는 현재 미국 중소기업 정책의 핵심인 중소기업청의 업무영역과 정책범위를 정하고 있다. 이 규정에 따라 중소기업청은 국제시장에서의 중소기업 제고를 위해, (i) 수출능력의 증대, (ii) 기술이전의 촉진, (iii) 수입품에 대해 효과적·효율적으로 경쟁할 수 있는 능력의 제고, (iv) 상품 및 용역 생산에 사용되는 시설 및 장비구입에 필요한 장기자본의 조달 확대, (v) 주 정부 및 연방정부 또는 민간분야의 프로그램과 독창적 사업에 대한 정보 제공, (vi) 양자 및 다자간 협상에서 중소기업의 이익 대변 등을 위해, 적극적인 정책을 마련하고 수행하는 역할을 한다.

### 3. 중소기업청의 중소기업 지원정책의 구조와 특성

#### 1) 중소기업의 정의

미 중소기업청(Small Business Administration: SBA)은 미국 중소기업지원정책을 주도하는 핵심 연방기구이다. 중소기업법 제2조(b)에 근거하여, 중소기업청은 중소기업 지원 및 보호를 위해, 중소기업을 위한 자금지원 프로그램 구축, 중소기업에 대한 기술이전 지원, 경영능력 제고를 위한 교육프로그램 구성, 중소기업의 경영을 위한 자금 지원, 대기업과의 거래시 중소기업 편에서의 협상 등에 관한 업무를 수행한다. 중소기업 지원정책의 대상이 되는 중소기업 판단 기준은 중소기업법 제3조(a)에서 정한다.

10) 2010년 현재 중소기업청은 4,000여 명의 연방공무원과 240억 달러의 예산을 가지고 중소기업 지원만을 지원하는 대통령 직속 연방기구이다. <http://www.sba.gov/about-sba-services/our-history> 참조. 특이하게도 집권당에 따라 중소기업청의 위상이 조금씩 차이를 보이고 있는바, 1996년 공화당 우위의 하원에서는 중소기업청 폐지를 시도한 적이 있고, 부시행정부 당시에는 중소기업청의 대출프로그램 자체를 폐지하려는 움직임이 있는데, 공화당 행정부에서의 중소기업청 활동이나 예산이 상당 부분 불이익을 받아 왔다는 점은 특이할 만하다.

동 규정에 따르면, 중소기업은 ‘독립적으로 소유 및 운영되며, 해당 사업분야에서 지배적인 위치에 있지 않은 기업’이라고 정의되며, 제2항은 규모에 따라 중소기업을 정하는 한편, 이러한 기준 외에도 중소기업청장이 종업원 수, 매출액, 순자산, 순이익 등을 적절히 고려하여 중소기업 기준을 정할 수 있다. 중소기업청이 지원하는 중소기업정책 및 자금지원 프로그램은 중소기업기준에 합치되는 기업에게만 적용된다.

〈표 4. 미국의 중소기업 기준<sup>11)</sup>〉

산업 유형	중소기업 조건
제조업	500명 이하
도매업	100명 이하
소매업	100명 이하
서비스업	연간 매출액 700만 달러 이하
일반건설 및 토건업	연간 매출액 3,300만 달러 이하
농·축수산업	연간 매출액 75만 달러 이하

## 2) 중소기업 지원정책 1: 자금지원 프로그램

미 중소기업청의 활동은 크게 중소기업을 위한 자금 지원, 정부조달계약 지원, 중소기업을 위한 경영자문에 관한 업무로 나누어 볼 수 있다.

우선 중소기업청은 중소기업이 자금난으로 인해 고금리의 사채를 빌려 유동성 위기에 처하지 않도록, 일반 은행에서 최대한 낮은 이자율로 대출받을 수 있도록 하기 위하여, 중소기업이 받는 대출의 90%까지 지급보증을 해 준다.<sup>12)</sup> 중소기업청의 지급보증을 받음으로써 중소기업들은 일반 시중은행으로부터 보다 수월하게 낮은 금리의 대출을 통해 자금을 조달할 수 있다. 중소기업청은 중소기업의 창업 이후 추가적인 자본투입이 필요한 경우, 중소기업이 소재한 지역의 은행들을 중심으로 중소기업 자금조달을 지원한다.

현재 미국 내에는 7,000여 개 이상의 지역은행(local bank)들이 존재하고 이들의 주요 수입원은 중소기업 대출을 통해 이루어진다. 따라서 중소기업청은 부실자산

11) 출처: Small Business Administration, <http://www.sba.gov/>.

12) 중소기업법 제7조(a)(2)(A)에 따르면, 대출금지급시점에서 지원금액 \$15만 달러를 기준으로, 초과시에는 잔액의 75%, 이하일 경우 잔액의 85%까지 중소기업청이 지급을 보증하도록 한다. 2008년 금융위기를 계기로 중소기업의 지원을 위해 90%까지 지급보증비율을 제고하고 있다.

구제계획(Troubled Asset Relief Program: TARP)을 통해 은행에 자본을 대거 투입하여, 지역은행들로 하여금 중소기업들에 대한 자금 지원을 촉진하고, 유동성위기의 중소기업이라도 TARP의 지원하에 운영자금을 지원하여 중소기업이 회생할 수 있도록 지원한다.

이와 별도로 정부가 중소기업법 규정에 근거하여 직접적으로 자금을 지원하는 프로그램을 구축하고 있다. 즉 중소기업청은 중소기업의 부동산 보유를 위한 자금을 직접 지원하거나, 중소기업법 제7조(a)에 따라 부동산 매입이 아닌 실제 운영자금 조달을 위한 비부동산 대출지원프로그램을 근거로 자금지원을 하기도 한다. 주로 중소기업청을 통해 이루어지는 대출은 비부동산 대출(7(a)프로그램)이 부동산 대출보다 월등히 많으며, 금융기관의 기업 대출이 1년 이하의 단기 대출인 경우가 많은 반면, 중소기업청의 운영자금 대출(특히 비부동산 대출)은 10년까지, 건축자금(주로 부동산 대출)은 최장 25년까지 보증 대출이 가능하므로, 정부지원을 받는 대출 규모가 계속 증가하고 있다.

〈표 5. 중소기업청의 중소기업 대출유형과 그 특징〉

비부동산 대출(제7조(a)프로그램)	부동산 대출(504 프로그램)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 기계나 장비, 가구구매나 대출상환을 위한 자금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 중소기업들이 사업확장을 위해 부동산을 매입하거나, 설비 개선을 계획할 경우, 총 금액의 50%까지 자금을 지원해 주는 프로그램</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 중소기업청은 중소기업인이 금융기관에서 대출한 자금의 최소 75% 보장</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 최근 금융위기로 인해, 중소기업청은 보증 비율을 75%에서 90%로 상향: 이 비율은 다시 75%로 환원될 예정이었으나 미 의회는 중소기업을 통한 경기 회복을 위해 90%로 유지하는 방향을 선호함.</li> <li>▶ 최근 금융위기로 인해, 중소기업청은 보증 비율을 75%에서 90%로 상향: 이 비율은 다시 75%로 환원될 예정이었으나 미 의회는 중소기업을 통한 경기 회복을 위해 90%로 유지하는 방향을 선호함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 2010년 중소기업고용법(Jobs Act of 2010)에 따라 부동산대출 상환액이 500만 달러로 증가하였으며, 제조업자의 경우 550만 달러까지 부동산 대출이 가능함.</li> </ul>

중소기업법에 따른 7(a)프로그램 외에 중소기업에 대한 자금지원을 위한 다양한 지원프로그램이 있다. 태풍과 같은 자연재해를 입은 피해기업을 대상으로 재해지원을 하는 직접 대출, 지역개발공사·지역은행을 통한 소액간접융자(micro loan), 민간의 벤처 캐피탈사를 통한 투·융자 프로그램인 SBIC(Small Business Investment

Companies) 프로그램<sup>13)</sup> 등이 있다.

### 3) 중소기업 지원정책 2: 정부 계약 등 지원 프로그램

#### (1) 중소기업 할당프로그램(Small business set-aside program)

중소기업법 제8조에 따라 일정한 정부조달계약의 경우 중소기업청이 정한 일정한 중소기업은 정부계약에 일정 비율로 참여할 수 있으며, 미 연방정부는 공공조달 시 일정 비율을 중소기업에 할당해야 한다.<sup>14)</sup>

〈표 6. 기업 종류에 따른 중소기업 할당비율〉

기업종류	주계약 중 할당비율
소규모기업(small business)	23%
소규모 약자기업(small disadvantaged business)	5%
소규모 여성기업(women-owned business)	5%
HUB zone(저소득지역, 군사보호구역 등) 내 소기업	3%
소규모 퇴역군인기업	3%

중소기업법 제8조(a)에 따른 중소기업 지원프로그램(Business Development Program)은 중소기업청이 다른 연방기관과 먼저 계약을 맺은 다음, 이 프로그램에 참여하는 중소기업과 하도급 계약을 맺고 해당 연방기관과의 조달계약을 이행하도록 하는 프로그램이다. 이때 정부계약을 담당하는 공무원은 중소기업 할당프로그램에 따라 8(a)프로그램의 적용을 우선적으로 고려해야 하며, 일단 이 프로그램의 적용을 결정하면, 중소기업청 관련규정에 의해 8(a)프로그램에 참여한 기업에 계약우선권이 부여된다.<sup>15)</sup> 8(a) 프로그램의 특징인 중소기업청이 다른 연방정부계약을 우선

13) SBIC 프로그램은 연방기구인 중소기업청과 민간 벤처캐피탈사의 협력을 통한 중소기업 자금 지원프로그램이다. 중소기업청의 인가를 받은 벤처캐피탈사가 합자회사나 유한회사의 형태로 설립한 SBIC를 통해 중소기업에 대한 출자나 회사채 지원 등의 방식으로 자금을 중소기업에 지원하고, SBIC가 중소기업 자금을 위해 발행한 회사채를 중소기업청이 직접 인수하는 방식으로, 간접적으로 중소기업 활성화를 위한 자금을 지원한다.

14) 미 중소기업청과 연방조달청은 중소기업지원을 위해, 중소기업의 정부조달계약 입찰을 지원하고 일정 비율을 중소기업에 할당하도록 하는 중소기업지원정책을 시행해 왔다. 이러한 정부조달계약의 원래 목적인 중소기업 지원에 대하여 비판적인 견해도 없지 않다. Alicia Cullen, "The Small Business set-aside program : Where achievement means consistently failing to meet small business contracting goals", Public Contract Law Journal, Spring 2012, 41 Pub. Cont. L. J. 703, pp.710~711.

15) Title 13 Business Credit and Assistance / Chapter 1 Small Business Administration / Part 126 Hubzone Program / Subpart f - Contractual Assistance 126. 607.

체결하고, 8(a)프로그램의 자격에 해당하는 중소기업들이 하도급업자가 되는 형태의 계약이며, 중소기업청을 매개로 중소기업들이 연방정부나 주정부기관과의 계약에 참여할 수 있는 길을 열어 두는 것이다.

8(a)프로그램에 참여하기 위해서는 사회적 또는 경제적 약자가 조건 없이 51% 이상의 지분을 소유하거나 정책결정뿐만 아니라, 일상적인 경영활동을 통제하고 있고 성공잠재력이 있는 중소기업임이 입증되어야 한다.<sup>16)</sup> 원칙적으로 이 프로그램은 중소기업 육성정책이므로 이 프로그램에 참여하는 기업에게는 9년의 사업기간이 부여되며, 이 기간 동안 8(a)프로그램의 혜택을 받기 위해서는, 해당 중소기업은 그 기간 동안 8(a)프로그램의 참여요건을 지속적으로 유지해야 한다. 그리고 8(a) 프로그램이 적용되는 동안, 해당 중소기업은 4년간의 발전단계(Development stage)와 5년의 전환단계(Transition stage)로 구분되는 기간 동안 중소기업청이 정한 프로그램에 따라 중소기업의 운영, 정부조달계약의 이행능력 제고 등을 위한 일정한 지원을 받을 수 있다.

8(a)프로그램의 경우, 후술하는 연방조달청(GSA)의 멘토링 프로그램과 달리, 장기간에 걸쳐 중소기업청이 8(a)프로그램에 참여할 수 있는 중소기업들을 대상으로, 정보계약의 일정비율을 할당하도록 하는 중소기업 지원프로그램이다. 중소기업청의 8(a)프로그램을 통해 중소기업도 대규모 정부계약에 장기간에 걸쳐 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있게 된다.

#### (2) 중소기업의 연방조달계약 참여: 연방조달청(GSA)의 멘토링 프로그램

중소기업법의 8(a)프로그램 외에, 미 연방정부는 정부조달 과정에서 중소기업에게 최대한의 수주기회를 보장하기 위한 중소기업 할당정책(small business set aside program)을 실시하고 있다. 이러한 중소기업 할당제도는 연방조달시장에서 이루어지는 물품이나 서비스, 건설구매 등 일정한 물량의 계약에 참여할 수 있는 대상기업을 대기업이 아닌 중소기업에 한정하는 제도이다. 이 제도는 중소기업이 대기업과 연합하여 정부계약을 입찰·계약체결을 하고, 실질적인 운영과 그에 대한 학습을 대기업과 함께 공유함으로써 서로 상생할 수 있도록 하는 프로그램이다.<sup>17)</sup> 일정 정도 대기업과 하도급 계약을 한 뒤 정부조달을 위한 중소기업 할당제도는 모든 중소

16) 성공잠재력의 입증은 위해서는 8(a)프로그램에 지원하기 전에, 산업분류에 따른 해당 업종에서 2년 이상 영업을 하거나, 중소기업청이 2년 이상 영업경력요건을 보유했 만큼 탁월한 자본, 기술, 경영능력, 이전계약 이행 실적 등의 계약이행능력을 갖춰야 한다.

17) Alicia Cullen, op.cit. p.708.

기업을 대상으로 하는 중소기업 할당 제도와 중소기업의 소유자 및 소재지에 따라 세부적으로 나누어 운영된다. 예를 들어 상이제대군인 소유의 중소기업이나, 낙후 지역의 중소기업 또는 여성·소수민족 등 사회적 또는 경제적 약자가 소유한 중소기업으로 분류되어 적용된다.

중소기업법은 대통령이 매년 연방정부의 조달물량 중 중소기업에게 할당할 목표치를 정해야 하며, 연방정부의 각 부처는 중소기업청과 협의하여 자체조달계획에서 일정한 한도를 초과하는 규모의 구매건 중에서 중소기업별 할당 목표치를 정한다. 그리고 중소기업 할당계약분에 대해서는 간이구매절차나 봉인입찰, 경쟁입찰 등의 방식으로 정한다. 실제로 정부조달을 위한 중소기업 할당계약제도를 가장 활발히 이용하는 것은 정부조달청(General Services Administration: GSA)과 국방부, NASA 등이다.

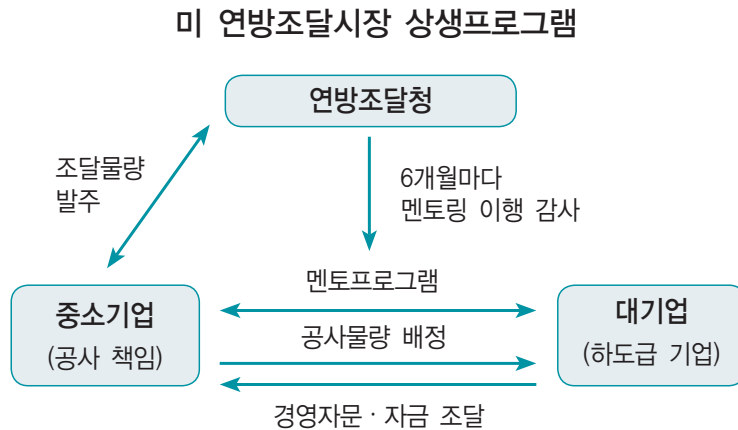
우선 대기업과 중소기업이 서로 짝을 이루어 멘토 프로그램(mentor-protege program)에서 서로 짝을 이루어 계약을 맺고, 연방조달청이 발주하는 대형 공사나 정부조달계약에 공동으로 참여할 수 있다.<sup>18)</sup> 전체 조달청 물량의 최소한 30% 이상이 중소기업에게 배정되고, 이 중에 특히 규모가 큰 프로그램은 멘토 프로그램에 참여한 중소기업에게 우선 배정된다. 연방조달청 멘토 프로그램의 가장 큰 특징인 연방정부와 계약하는 직접 당사자는 중소기업이며, 이 중소기업이 주계약자이며 책임자가 되고, 대기업은 파트너로 함께 참여한 중소기업의 하도급 기업이 된다는 것이다. 예를 들어 연방조달청이 발주한 건설계약의 경우, 중소기업이 원청업자, 즉 공사책임자로서 해당 물량에 대한 전체 책임을 지고, 대기업은 하도급 기업으로서 공사의 진행 외에 중소기업에 대한 경영자문, 교육, 자금조달, 기술지원 등을 담당한다. 그리고 이 공사가 진행되는 동안, 매 6개월마다 연방조달청은 대기업-중소기업 간의 멘토링 프로그램이 제대로 이행되었는지에 대한 정밀감사를 진행한다. 만일 정밀감사 결과 하도급 기업인 대기업의 횡포가 발견될 경우, 중소기업과의 멘토계약은 즉시 취소되고 해당 대기업은 향후 모든 정부입찰에서 사실상 배제되고, 다른 민간 공사에서도 불이익을 받게 된다.

연방조달청의 멘토 프로그램은 정부조달 계약에서 중소기업에게 더 우선적인 기회를 부여하고, 대기업이 중소기업에게서 더 많은 이익을 취하지 못하도록 하는 시스템을 구축하고 있다. 그리고 이 프로그램을 통해 중소기업의 경쟁력 향상을 지원

18) 미 연방조달청은 대기업-중소기업간의 멘토 프로그램을 자세히 소개하고 있다. <http://www.gsa.gov/portal/content/105301> 참조. 연방조달계약에 관한 중소기업의 참여에 관한 사항은 모든 연방행정기관들의 연방조달계약을 통일적으로 정하는 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation)에서도 찾아볼 수 있다.

하고 궁극적으로 또 다른 대기업으로 성장할 수 있는 동력을 제공하는 역할을 한다. 그리고 정부의 정책적 지원 외에도, 정부조달계약 수주라는 인센티브를 통해 대기업 스스로 중소기업과의 협력을 통한 상생과 동반성장을 도모한다는 점에서 주목할 만하다.

〈표 7. 미 연방조달시장의 대기업·중소기업 상생프로그램〉



#### 4) 중소기업 지원정책 3: 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 자문프로그램

중소기업에 대한 직접적인 자금지원이나 정부조달계약 수주를 통한 지원정책에 못지 않게 중요한 것은, 해당 중소기업이 실질적인 경쟁력을 가질 수 있도록 지원하는 것이다. 즉 중소기업의 창업이나 생존을 위한 직접적인 원천인 자금지원이나 계약 수주 지원을 하는 것과 동시에, 사회적·경제적 약자가 운영하는 중소기업이나 대기업에 비해 기술력이나 정보력 등이 상대적으로 취약한 중소기업을 보호하는 것 역시 중소기업청의 중요한 역할 중 하나이다.

중소기업에 대한 자문 및 교육훈련 프로그램 역시 중소기업청의 중요한 정책적 목표 중 하나이다. 특히 중소기업의 경영능력 제고 및 소수민족, 은퇴자, 상이군인 등 사회적 약자가 운영하는 중소기업의 경쟁력 제고를 통해 중소기업 간에도 공정한 경쟁이 가능할 수 있는 장을 마련하는 것이 중소기업청의 역할이다. 이를 위해, 중소기업과 대학 간의 산학협력 구축을 위한 중소기업개발센터(Small Business Development Centers: SBDCs), 은퇴한 기업인의 재창업 및 경영자문을 돕는 은퇴기업인 서비스(Service Corps of Retired Executives: SCORE), 여성기업센터(Women's Business Centers: WBCs), 퇴역군인기업지원센터(Veterans Business Outreach Centers: VBOP) 등 중소기업 경쟁력 제고를 위해 중소기업청은 다양한 자문 및 교육서비스를 별도로 구성하여 운영하고 있다.

중소기업 경쟁력 강화를 위해 중소기업청이 구성한 여러 프로그램 외에, 주목할 만한 것은, 중소기업청 스스로 중소기업들을 대변하기 위한 기관을 구성하고 있다는 점이다. 대기업에 비해 교섭력이 취약하고 단결된 목소리를 대변하기 어려운 중소기업의 권익을 보호하고 중소기업을 대표하여 정부를 상대로 규제완화를 주장할 수 있는 별도의 기관을 중소기업청 내에 두고 있다.

미 중소기업청 내에는 중소기업을 위한 권익보호실(Office of Advocacy)과 감사실(Office of Inspector General) 등 두 개의 특수부서가 있다. 이 중 권익보호실의 역할 및 기능이 주목할 만하다. 중소기업 권익보호실은 조직상 중소기업청의 내부에 있으나, 중소기업청 산하기관은 아니다. 의회는 1976년에 연방정부 내에서 중소기업을 위한 감시자(watchdog) 역할을 부여하기 위하여, 중소기업 권익보호실을 설립하고, 주로 중소기업에 대한 규제완화 업무를 담당하게 했다. 이에 따라 중소기업 권익보호실장은 의회와 백악관, 연방규제기관들 및 주정부를 상대로, 중소기업의 이익과 관심사항에 대하여 독립적인 의견을 표명할 수 있으며, 중소기업 권익보호실장은 중소기업청장과 함께 대통령이 지명하고 의회가 인준한다.

#### IV. 오바마 행정부의 중소기업 고용확대를 위한 법제 개선 노력

2012년 대통령선거를 앞두고 있는 미국 오바마 대통령은 첫 임기 때부터 경기회복을 위한 방안으로 중소기업의 역할을 특히 강조하였다. 그는 2008년 금융위기 이후 정부의 인위적인 경기부양책의 영향으로 고용감소폭은 완화되고 있으나 신규고용은 창출되지 못하고 있는 점에 주목하고, 이것은 중소기업의 활력이 둔화되고 있기 때문으로 판단하였다. 그리고 금융회사가 대출 확대 등을 통해 중소기업을 적극적으로 지원하도록 촉구하였다. 중소기업에 대한 자금지원의 일환으로 중소기업청이 보증하는 중소기업에 대한 대출한도를 300만 달러에서 500만 달러로 인상하도록 하여, 중소기업에의 자금조달을 통해 고용을 창출하려는 지원정책을 수립하였다.

중소기업청을 통한 지원정책과는 별도로, 중소기업의 고용창출과 경기회복을 기도하는 차원에서, 오바마 행정부는 2010년 9월 중소기업고용법(Small Business Jobs Act of 2010, 일명 Jobs Act)을 제정하였다. 동 법은 경비회복이 지연되는 중에 추가적인 부양책으로 중소기업지원을 위한 추가자금 300억 달러를 조달하여 중소기업의 일자리 창출에 기여하는 것을 내용으로 하는 법으로, 2010년 9월 미 의회를 통과하였다.



중소기업고용법, 즉 Jobs Act에 따라 중소기업에 대한 대출보장 프로그램이 마련되어, 중소기업은 은행권과 비은행권으로부터 대출이 가능하게 되었으며, 대출 상환 보증액도 300만 달러에서 500만 달러로 상향되었다. 또한 동법에 따라 중소기업청으로부터의 직접 소액대출, 즉 Microloan 프로그램의 한도도 제고하여, 중소기업청으로부터의 대출 상환액도 3만 5,000달러에서 5만 달러로 인상되었다. 이와 같이 직접적인 자금지원정책 외에도 고용창출의 일환으로, 중소기업의 설비투자, R&D 투자에 대하여 세금감면 혜택을 부여하였다. 적극적인 중소기업 지원정책을 제시하고 있는 이 법의 시행에 따라 중소기업에서 50만 개의 신규 일자리 창출을 기대하고 있다.

## V. 시사점

이상으로 미국의 중소기업법을 중심으로 살펴본 중소기업정책은 크게 금융정책(자금지원정책)과 공공조달정책으로 분류될 수 있다. 이것은 중소기업청의 원래 기능이 대공황 당시 중소기업에 대한 자금 지원기능과 국방부 등을 중심으로 한 정부조달기능에서 시작된 것과 무관하지 않을 것이다. 즉 중소기업에 대한 자금지원과 정부계약에의 참여기회 제공을 큰 축으로 하여, 이러한 자금지원을 받을 자격이 있고, 정부계약을 책임지고 이행할 수 있는 경쟁력 있는 중소기업을 육성하기 위해 중소기업청은 추가적으로 다양한 자문 및 교육프로그램을 제공하고 있다. 다만 미국의 중소기업정책은 중소기업청을 통해 간접적으로 이루어지고 있어, 법이나 정부위원회, 특별법 등을 통해 직접적으로 민간분야에 제한을 가하고 있지는 않다. 중소기업 보호하고 경쟁력 있는 중소기업을 육성해야 한다는 목표는 우리나라와 동일하나, 지역균형발전·중소기업을 통한 고용증대와 같은 추가적인 목적이 동시에 고려되고 있다는 점이 특색이다.

이를 위해 중소기업들을 세분화하고, 목표치를 지속적으로 부여함으로써, 단순히 중소기업의 유치산업 보호가 아닌 경쟁력 있는 중소기업 육성을 목적으로 하고 있다. 또한, 대규모 정부조달계약에의 참여기회를 보장하고, 대기업과의 멘토링 프로그램 참여를 유도함으로써 대기업과 중소기업의 협력과 동반성장을 기도할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. 중소기업청과 정부조달계약을 중심으로 대기업-중소기업의 상생협력 프로그램을 구축하는 한편, 포드 자동차, AT&T 등 대기업을 중심으로 협력업체와의 상생·협력 프로그램도 중소기업의 성장에 기여하고 있다.

미국의 중소기업정책에서 주목할 만한 것은 중소기업과 대기업의 관계를 계열회

사관계나 일정한 사업영역을 분리하여 보호하는 정책을 도입하는 것이 아니며, 정부가 직접적으로 중소기업을 보호하는 것을 목표로 하지 않는다는 점이다. 이것은 일본이나 우리나라와 달리 미국의 경우 중소기업이 대기업과 함께 협력관계나 계열회사형태로 구성되어 있지 않고, 대기업과 별도의 독립된 중소기업으로서 창립·운영되고 있다는 점이 큰 차이를 야기한다.

따라서 미국 중소기업청은 중소기업지원정책을 수립하는 과정에서 중소기업-대기업 간의 계열관계나 협력·하청관계를 통한 종속적인 관계와 그로 인한 불공정거래행위에 주목하기보다는, 개별 중소기업의 경쟁력 강화에 초점을 두고 있다. 미 중소기업청은 중소기업의 창업과 성장, 운영 등을 전반적으로 지원하는 한편, 자금조달이나 정부조달계약 참여 과정에서 해당 중소기업의 성장성을 철저히 검증하고, 이 과정에서 검증된 중소기업만 지원함으로써 경쟁력을 갖춘 중소기업에게 공정한 경쟁의 기회를 부여하고 대기업과의 경쟁에서 살아남을 수 있는 기회와 경험을 제공한다. 이러한 중소기업정책은 중소기업청의 지원을 통해 중소기업이 대기업의 횡포나 우월적 지위 남용에 시달리지 않고, 대규모 정부조달의 일정 비율을 중소기업에게 할당함으로써 중소기업이 대기업과의 경쟁을 통해 생존할 수 있는 영역을 확보해 준다는 점에서 우리 중소기업정책에서도 참조할 만하다.

특이한 것은 현재 우리 중소기업과 대기업 간의 문제점 중 가장 예민한 문제 중 하나인 대기업-중소기업 간의 불공정거래 관행, 예를 들어 하도급·납품거래시 결제대금 지급 지연, 납품 단가 강제인하, 과도한 위약금, 중소기업의 기술 탈취 등의 불공정거래행위 규제에 관한 문제들은 미국 중소기업청의 중요 관심사가 아니라는 점이다. 물론 미국이라고 해서 대기업의 부품을 조달하거나, 대기업 건설수주계약의 하청을 담당하는 중소기업들의 애로사항은 우리 중소기업과 크게 다르지는 않다. 다만 우리나라와 일본의 경우 중소기업이 대기업의 협력회사 또는 계열회사 등의 명목하에 대기업에 비해 종속적인 위치에 있으며, 대기업과 중소기업의 경제력 격차로 인해 대기업의 우월적 지위 남용이 상대적으로 심각하다는 점이 차이라고 볼 수 있다.

미국의 경우 이러한 대기업-중소기업의 불공정거래관행 및 계약의 문제는 법에서 다루고, 기업 간 협력을 포함한 양자 간의 거래에 관한 모든 사항은 명시된 계약에 따라서 이행하면 되는 것으로 간주한다.<sup>19)</sup> 이것은 계약위반에 따른 징벌적 손해배상을 인정하는 영미법의 법리와 가능한 한 당사자 간의 모든 합의사항을 명시적

19) 중소기업연구원, “대·중소기업, 상생협력: 해외사례를 중심으로”, 8면.

인 계약에 반영하는 거래관행이 있기 때문에 가능한 것이다. 그러나 대기업-중소기업 간의 불공정거래관행에 대한 징벌적 손해배상제도 도입에 관한 논의는 아직까지 찬·반 의견대립이 극심하므로, 향후 추가적인 논의가 필요하다.

불공정거래관행이나 경제력남용에 대한 문제는 법원에서의 소송과 당사자들 간의 합의에 맡기는 한편, 중소기업청은 중소기업의 지원 및 육성 정책 자체에 주력하며, 오히려 중소기업의 대변인으로서의 역할을 수행한다는 점은 주목할 필요가 있다. 여러 업종의 다수를 구성하는 중소기업들이 중소기업청을 통해 그들의 목소리를 내고, 중소기업청 스스로 중소기업의 대변인을 자처하며 정부나 대기업을 상대로 규제완화와 상생협력을 주도하는 점은 우리 중소기업청과 동반성장위원회에게 참조할 만한 모델이 될 수 있다.

## 참고문헌

- 고희재 외, 「미국의 중소기업 수출확대정책 및 시사점」, 대외경제정책연구원, 2011.12.
- 김종운, 「미국의 중소기업정책」, 한국중소기업연구원, 2009.
- 배경화, 한정미 외, 「법제도 정비를 위한 입법모델의 구축 - 경제발전과 중소기업 관련 법제의 변천」, 한국법제연구원, 2011. 6. 30.
- 안경환 역, 로렌스 프리드먼 저, 「미국법역사」, 청림출판, 2006. 12.
- 한국중소기업연구원, 「대·중소기업, 상생협력 : 해외사례를 중심으로」, 2006. 2.
- 경제정의실천시민연합, “30대 재벌 상장계열사의 총자산, 매출액, 순이익 분석 발표”, 보도자료, 2012. 3. 26.
- 김세중, “대·중소기업의 동반성장을 위한 정책과제”, 응용경제 제13권 제2호, 한국응용경제학회, 2011.
- 김원규, “21세기 금융위기와 중소기업 금융지원법제의 과제”, 한국법학회, 법학연구 제40집, 2010. 11.
- 김주훈, “대기업과 중소기업간 양극화에 관한 해석”, KDI Focus, 제16호, 2012. 4. 30.
- 남성준, “중소기업 진흥과 대기업과의 상생을 위한 법적 제도 지원 방안”, 한국경제포럼 제3집 제4호, 한국경제학회, 2011.
- 서완석, “중소기업 보호와 대기업과의 상생을 위한 법적 제도에 관한 연구”, 상사법연구 제30권 제4호, 한국상사법학회(2012).
- 송병준, “대기업·중소기업 동반성장 추진전략 및 실천과제”, 한국산업연구원(2011).
- 위평량, “대기업과 중소기업(하도급기업 및 일반중소기업)간의 경영격차 분석 및 시사점”, 경제개혁연구소, 2011. 12. 27.
- 정홍식, “한·미 FTA 하에서 미 연방 정부조달법규와 조달절차에 관한 연구”, 통상법률 2009 - 8.
- 최승재, “미국의 기업간거래규제의 특징 및 시사점”, 전경련중소기업협력센터, 2011. 9.
- 중소기업중앙회, “대·중소기업 동반성장에 대한 중소기업 체감도 조사보고서”, 2011. 9.
- 중소기업중앙회, “대규모 소매점과 납품 중소기업 거래실태 결과보고서”, 2011. 2.
- 중소기업중앙회, “한국경제성장과 중소기업 - 대국민 인식조사 결과”, 2012. 4.
- 중소기업청, 국회 지식경제위 업무보고 자료(2012. 7. 25).
- 최승재, “미국의 기업간 거래규제 특징 및 시사점”, 전경련 중소기업협력센터, 2011. 9.

- Mansel Blackford, 「History of Small Business in America」, University of North Carolina Press, 2003. 5.
- James Bradshaw, “SBA Preferential Contracting Program Eligibility : Emerging Controls and Enforcement”, Aspatore, January 2012.
- Alicia Cullen, “The Small Business set-aside program : Where achievement means consistently failing to meet small business contracting goals”, Public Contract Law Journal, Spring 2012, *41 Pub. Cont. L. J.* 703.
- Jeffrey Pan, “Preventing Small Business Fraud, Including small business contracting fraud prevention act”, Florida State University Business Review, Spring 2012, *11 Fla. St. U. Bus. Rev.* 13.
- Earl Latham, “Giantism and Basing-points : A Political Analysis”. Yale Law Journal, Feb. Spring, *58 Yale L.J.* 383
- National Economic Council, “Moving America’s small businesses and enterprenurs forward”, May 2012, the White House, U.S.
- Committee on Small Business and entrepreneurship, U.S. Senate, “The Role of small businesses in strengthening cybersecurity efforts in the U.S.”, 2011. 7. 25.
- Olga Khazan, “Report : Billions in federal small business contracts go to large firms”, Washington Post, 2012. 02. 23.