



코로나19 대응 관련 소상공인 지원제도 현황과 향후 과제



✎ 박기선

☎ 서울신용보증재단 소상공인정책연구센터 연구위원

✉ kisun@seoulshinbo.co.kr



I. 들어가며

2020년 1월 20일 국내에서 코로나19 첫 확진자가 발생한 이후 대구·경북 등 종교시설과 요양시설을 중심으로 집단감염이 확산되고 정부의 위기경보가 심각으로 격상됨에 따라 국내 경제상황도 침체를 맞이하게 되었다. 코로나19로 인한 원격수업과 재택근무 확산은 언택트(Untact) 경제와 홈루덴스(Home ludens) 문화 확산 등 사회변화를 이끌기도 하였으나, 집합금지·제한조치와 함께 소비위축으로 이어져 소상공인의 영업활동에 상당한 위기로인으로 작용하였다.

코로나19의 장기화로 소상공인의 매출액이 감소하고 지역상권도 위축되면서 지역경제마저 어려움을 겪게 되자 정부와 지방자치단체는 각종 정책지원을 앞다투어 내놓으면서 민생경제의 회복에 총력을 다하는 모습을 보여왔다. 그러나 소상공인은 매출 부진 속에서 영업활동에 소요되는 고정비 등을 감당하지 못한 채 폐업 등 극단적인 상황까지 내몰리게 되었고, 이들이 고용하고 있던 근로자의 해고로 이어지기도 하였다. 지금까지 코로나19 대응과 관련된 소상공인 정책지원이 쏟아져 나왔지만, 재난 발생 시 소상공인이 적절하게 피해 구제를 받을 수 있는 법적 기반은 마련되어 있지 못했다. 이러한 점에서 코로나19 대응 관련 소상공인 지원제도의 현황, 그 한계와 법적 과제에 대해 논의하고자 한다.

II. 코로나19 대응 관련 소상공인 지원제도 현황

1. 정책적 차원

지난 1년간 정부는 코로나19의 극복과 피해 최소화를 위한 정책적 지원에 다각적인 노력을 기울여왔다. 2020년 3월 19일 대통령 주재 1차 비상경제회의에서 범국가적 금융 위기대응 프로그램으로서 50조원 규모의 민생·금융안정 패키지 프로그램을 발표한 것이 그 첫걸음이다. 정부의 정책적 지원은 크게 금융지원, 고용지원, 경영지원, 세제지원 및 내수촉진 분야로 유형화할 수 있다.



금융지원은 코로나19 확산에 따른 매출 감소로 경제적 어려움을 겪고 있는 소상공인에게 지급하는 현금성 지원금과 경영 안정화를 위한 긴급대출 지원 등이 포함된다. 고용지원은 고용보험의 사각지대에 있는 소상공인의 생계안정도모와 해당 사업장 내 상시 근로자의 고용을 보호하기 위한 지원금 지급에 초점이 맞춰져 있다. 경영지원은 소상공인의 경영상 부담을 완화하기 위한 각종 보험료 납부유예나 납부예외 허용 및 공공요금 납부기한 연장 등을 말한다. 세제지원은 납부세액 경감, 신고·납부기한 연장 및 체납처분 유예 등 각종 세금에 대한 부담 완화를 목적으로 하고 있다. 그밖에 지역사랑상품권의 발행지원 규모 확대와 선결제·선구매 캠페인을 통한 소비 촉진으로 내수 활성화를 도모하는 방식의 지원도 고려되었다.

지방자치단체도 정부의 정책지원과 별개로 코로나19 극복을 위한 민생경제대책을 자체적으로 마련하고 자금·고용·경영 등 소상공인을 대상으로 한 다각적인 종합지원을 펼쳐 왔다.¹⁾

1) 주요 지방자치단체의 코로나19 대응 지원정책에 관하여는 위평량 외, 「POST COVID-19 서울시 소상공인·자영업자 지원전략 및 정책과제」, 서울신용보증재단, 2020.7, 183면 이하 참조.
2) 국회는 이른바 코로나 3법이라 부르는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「검역법」 및 「의료법」 개정안을 2020년 2월 26일 의결하여 마스크 손소독제 등의 수출·국외반출 금지, 감염병 유행지역에서 온 외국인의 입금금지, 의료 관련 감염감시체계의 구축·운영 등에 관한 법적 근거를 마련하였다.



코로나19 대응 정부의 주요 지원정책

분야	주요 지원정책
금융지원	1차 긴급재난지원금(소상공인 포함 전국민 대상) 2차 소상공인지원금(소상공인 새희망자금) 3차 소상공인지원금(소상공인 버팀목자금) 1차~3차 소상공인 긴급대출 집합금지업종 소상공인 임차료 용자
고용지원	1차 긴급고용안정지원금 근로자 고용유지지원금(상시 근로자 고용 사업장 대상)
경영지원	고용·산재보험료 납부 유예 국민연금보험료 납부 예외 전기가스요금 납부기한 연장 및 분할납부
세제지원	특별재난지역 법인세 및 부가가치세 1개월 신고기한 연장 특별재난지역 소재 중소기업에 대한 법인세 감면 상가 임대료 인하 임대사업자 세액공제 소규모 개인사업자에 대한 부가가치세 한시 감면 코로나19 피해 납세자에 대한 법인세, 부가세, 종합소득세 등의 신고·납부기한 연장 및 체납처분 한시 유예
내수촉진	지역사랑상품권 발행지원 규모 확대 착한 선결제 대국민 캠페인(소득공제 연계)

2. 법적 차원

코로나19 확산은 정부나 지방자치단체의 정책적 지원에 그치지 않고 관련 법령의 개정을 이끌기도 하였다. 코로나19 확산 초기에는 이른바 코로나 3법을 국회에서 의결하여 국가 차원의 감염병 대응 역량 강화에 집중하였다.²⁾ 그러나 코로나19의 확산세가 지속되면서 소상공인의 피해가 가중되었고, 이를 지원하기 위한 관련 법령의 개정이 이루어졌다. 코로나19 대응과 관련한 법적 차원의 소상공인 지원은 크게 조세, 임대차 및 재정 확보 분야로 유형화할 수 있다.

「조세특례제한법」은 2020년 3월 23일과 5월 19일 두 차례의 일부개정을 통해 세액공제와 감면의 근거를 신설하여

조세 지원의 법적 토대를 마련하였다. 소상공인에게 자발적으로 임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제(제96조의3), 감염병 피해에 따른 특별재난지역에 사업장을 둔 중소기업에 대한 소득세·법인세 감면(제99조의11), 선결제 금액에 대한 세액공제(제99조의12), 소규모 개인사업자에 대한 부가가치세 감면(제108조의5) 등이 그 주요 내용이다.

임대차 분야는 공공과 민간부문에서 모두 법령 개정이 이루어졌다. 공공부문은 천재지변, 감염병 등 재난, 경기침체 등으로 인한 소상공인의 경영상 부담을 완화하기 위하여 기획재정부장관이 기간을 정하여 고시하는 경우 국유재산의 사용료율을 0.03% 이상에서 0.01% 이상으로 인하할 수 있도록 2020년 3월 31일 「국유재산법 시행령」 제29조제1항제6호단서를 신설하였다. 또한 재난으로 어려움을 겪고 있는 소상공인 등 지역주민의 경제적 부담을 완화하기 위하여 공유재산의 사용료 및 대부료 요율의 한시적 인하(제14조제1항단서), 수의의 방법에 의한 공유재산의 사용·수익허가 등 범위 확대(제29조제1항제27호 및 제28호), 사용료 및 대부료의 납부 연기 및 분할납부 횟수 확대(제14조제7항 및 제8항, 제32조제2항 및 제4항), 재난 피해자에 대한 연체료 인하(제80조제2항) 등을 신설하는 내용을 담은 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」도 2020년 3월 31일과 12월 22일 두 차례에 걸쳐 개정되었다.

민간부문은 코로나19의 여파로 매출액이 급감하고 있는 소상공인이 임차 사업장의 임대료 부담으로 인해 영업활동에 어려움을 겪고 있다는 점을 감안하여 상가임대차 제도를 보완하는 법제 개선이 이루어졌다. 기존 「상가건물 임대차보호법」에 따르면 차임연체액이 3기의 차임액에 달하는 경우 계약의 해지, 계약갱신의 거절 또는 권리금 회수 기회 제외 사유에 해당하는 등 임차 소상공인이 차임연체로 인해 영업기반을 상실할 위기에 놓이게 된다. 이러한 문제를 해소하기 위해 법 시행일부터 6개월까지의 차임연체에 대해서는 임대인의 계약 해지 등을 제한하는 임시 특례(제10조의9)를 마련하고, 차임 등의 증감청구권 사유에 ‘제1급 감염병 등의 의한 경제사정의 변동’을 명시(제11조제1항)하여 증감청구권의 활용을 촉진할 수 있도록 하였다.

코로나19 대응을 위한 소상공인의 지원은 재정 확보도 병행되어야 한다는 점에서 관련 법령도 개정되었다. 개별 법률은 법률에서 추구하고자 하는 목적 달성에 필요한 재원 확보를 위하여 기금을 설치하기도 한다. 다만, 기금은 법률에서 명시하고 있는 용도 이외에는 사용할 수 없는 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 코로나19로 인해 경제적 어려움을 겪고 있는 소상공인에 대한 지원을 위해 재난관리기금을 사용할 수 있도록 그 용도를 확대하고 재난관리기금의 의무예치금액 사용을 허용하는 특례를 2020년 4월 2일 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제75조의2에 신설하였다. 이후 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제21조제1항제22호를 신설하여 재난의 발생으로 피해를 입은 소상공인에 대한 원활한 재정 지원을 위하여 소상공인시장진흥기금을 사용할 수 있도록 그 용도를 확대하는 근거도 마련하였다.³⁾

III. 현행 소상공인 지원제도의 한계와 법적 과제

1. 일시적 금전 지원의 본질적 한계

정부의 코로나19 대응과 관련한 소상공인 정책지원의 대부분은 현금성 지원금의 형태로 일시적 지원의 성격을 가진다. 2020년 11월 소상공인연합회의 “코로나19 관련 소상공인 영향 실태조사”⁴⁾에 따르면 소상공인 코로나19 지원사업의 만족도에 있어 고용유지 및 고용안정자금 지원의 만족 비율이 57.6%로 가장 높게 나타나지만, 지원 수준에 있어서는 불충분하다는 의견이 53.5%로 가장 많았다. 이러한 불충분의 이유로 일시적 지원이라는 의견과 수요에 비해 적은 지원금이라는 의견이 각각 45.9%와 39.3%로, 이는 소상공인이 직접적인 금전 지원의 실효성이 높다고

3) 소상공인이 재난 발생으로 인하여 발생한 피해 복구 지원을 신속하게 받을 수 있도록 소상공인시장진흥공단의 신속 지원 노력에 관한 규정(제22조의5)도 2020년 12월 8일 함께 신설되었다.

4) 소상공인연합회, “코로나19 관련 소상공인 영향 실태조사 결과보고서”, 2020.11. 참조.

생각하는 반면 근본적인 해결책이 될 수 없음을 보여주는 결과이다. 또한 코로나19 지원금의 신청 여부에 있어서도 신청 사업체가 지원을 받은 경우가 43.8%, 받지 못한 경우가 10.2%, 처음부터 신청하지 않은 경우도 44.1%로 나타났다. 지원금을 신청했으나 수혜를 받지 못했거나 미신청한 이유는 각각 80% 이상이 지원 요건을 충족하지 못해서라는 응답이었다. 이러한 점을 고려하면 코로나19와 같은 감염병 등 재난 시 소상공인에 대한 일시적 금전 지원을 배제할 수는 없다. 다만, 지원대상의 요건을 결정할 때 해당 사업장의 업종, 매출액, 고정비, 행정조치의 정도 등 다양한 요소를 고려하여 맞춤형 지원이 이뤄질 수 있도록 해야 한다.

2. 소상공인의 재난 피해로 인한 손실보상 근거 부재

코로나19와 같은 감염병으로 인한 재난 피해가 소상공인의 막대한 영업손실로 이어질 수도 있다는 경험을 2015년 중동호흡기증후군(메르스)을 통해 이미 겪은 바 있다.⁵⁾ 그러나 사회환경변화에 따라 각종 재난 발생으로 인한 소상공인의 피해가 반복적으로 발생할 수 있는 상황에 대한 대비는 없었다. 그 사이 코로나19는 장기화되고 집합금지·제한 조치로 인한 소상공인의 피해가 가중되는 상황에서 적법한 행정명령에 따른 손실보상 근거는 여전히 부재한 상태이다.

「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」은 메르스 이후 재난 및 감염병의 발생으로 영업에 피해를 입은 소상공인이 최소한의 피해 회복을 위한 지원을 받을 수 있도록 제 12조의2를 신설하였다. 이후 「소상공인기본법」이 제정되면서 기존의 지원 근거 대신 소상공인의 재난 피해에 대한 정부와 지방자치단체의 예방·대비·대응·복구·지원 등 시책



마련에 관한 근거가 동법 제29조에 마련되었다. 이는 소상공인 재난 피해 지원의 정책방향을 제시하는 것으로, 개별법에서 소상공인 재난 피해 지원에 관해 적극적인 입법방향을 모색할 필요성이 있음을 보여주는 것이다.

「재난 및 안전관리기본법」 제64조는 재난 피해 관련 손실보상의 근거를 규정하고 있으나, 손실보상의 대상이 한정적으로 규정되어 있어 소상공인의 일반적인 피해에 대한 실질적 구제가 불가능한 한계가 존재한다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제70조도 의료기관 중심의 손실보상 체도를 구축하고 있어, 소상공인 사업장은 오염으로 직접적인 폐쇄명령 등을 받은 경우에 한하여 일부 손실보상을 받는 구조적인 한계를 보여주고 있다. 이러한 한계를 해소하기 위해 최근 국회에서는 감염병 등으로 인한 소상공인 피해의 손실보상과 관련한 다수의 법률 제개정안이 발의된 상태이다. 이미 발생한 피해에 대해 특별법 제정을 통해 손실보상을 할 것인지에 관한 논의와 별개로 향후 유사 재난 발생 시 소상공인의 피해가 확대되지 않도록 손실보상이나 피해 지원방안 마련에 대한 적극적인 입법을 하는 것이 「소상공인기본법」 제29조의 입법 취지를 이행하는 것이

5) 경기도는 메르스 사태로 폐쇄된 건물에 입주했던 임차 소상공인에게 영업피해액, 임차료, 종업원 인건비, 보험료 등의 지원을 위해 2015년 10월 13일 「경기도 공익을 위한 건물폐쇄로 손해를 입은 소상공인 임차인 지원에 관한 조례」를 제정·시행한 바 있다.



라는 점에서 소상공인의 재난 피해로 인해 손실보상에 관한 법적 근거가 마련되어야 한다.

재난 피해로 인한 소상공인 손실보상 관련 국회 법률안 발의 동향

구분	주요 내용
감염병예방법 개정안	손실보상 대상을 열거한 법 제70조제1항 각 호에 법 제49조제1항제2호(총행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합을 제한하거나 금지하는 것)에 따른 조치로 인하여 발생한 손실 추가
소상공인기본법 개정안	재난 발생 시 정부와 지자체의 긴급행정조치로 인해 피해를 입은 경우 영업손실 보상, 세제 감면, 공과금 감면 등 지원 근거를 명시하고 구체적인 사항은 대통령령으로 위임하는 근거 신설
특별법 제정안	코로나19 감염병 피해 소상공인등 구제에 관한 특별법 제정안 코로나바이러스 감염병 극복을 위한 손실보상 및 상생에 관한 특별법안 코로나바이러스 등 감염병 재난에 따른 손실 보상 및 피해 지원에 관한 특별법안

IV. 나가며

소상공인정책은 그간 상대적으로 정부나 지방자치단체의 관심을 받지 못한 정책영역이라 할 수 있다. 젠트리피케이션, 생계형 적합업종 등 특정 이슈가 발생할 때마다 다수의 관심을 이끌었으나, 정책의 체계성이나 지속성 등은 찾아보기 어려웠다. 하지만 이제 상황은 조금씩 달라지는 듯하다. 코로나19로 인해 소상공인이 국내 경제구조에서 중요한 경제주체임을 인식하게 되었고, 2020년 2월 4일 제정된 「소상공인기본법」이 2021년 2월 5일 시행되면서 소상공인정책이 독자적인 정책영역으로서 역할을 하게 될 것이다.

최근의 소상공인정책은 코로나19 대응과 관련된 정책 지원과 법제 개선에 중점을 두었으나, 오히려 지금부터는 소상공인이 자생력을 확보하여 지속적인 영업활동을 할 수 있도록 하는데 더욱 심혈을 기울일 필요가 있다. 기존 소상공인 지원 관련 법제도가 창업부터 폐업에 이르는 생애주기별로 구성되어 있었다면, 이제 비대면 시대를 맞이한 소상공인의 디지털 전환, 침체된 지역상권의 활성화 방안 등 코로나19로 변화된 유통환경과 소비 트렌드 변화 등의 고려가 필요하다.