

서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례 일부개정조례안

# 검 토 보 고

## I . 회부경위

1. 의안번호 : 제3567호
2. 발 의 자 : 최민규 의원(찬성자 18명)
3. 발의일자 : 2026년 3월 30일
4. 회부일자 : 2026년 3월 31일

## II . 제안이유

- 현행 경영 중심의 창업 지원체계로는 계약서상 독소조항이나 권리관계 분석 등 창업 초기 재산권 보호를 위한 전문적 법률 지원을 수행하기에 근거가 미흡함.
- 특히 상가임대차 및 공정경제 관련 조례는 이미 계약이 체결된 ‘임차인’이나 ‘사업자’를 대상으로 하고 있어, 계약 체결 직전 단계인 사업자등록 전 창업예정자는 법적 보호의 사각지대에 놓여 있음.
- 이에 창업예정자가 계약 도장을 찍기 전 선제적으로 법률 상담을 받을 수 있는 근거를 명문화하여, 소상공인의 창업 자본을 보호하고 안정적인 시장 진입을 도모하고자 함.

## III . 주요내용

- 가. 창업예정자에 대한 법률 및 권리관계 상담 지원 근거 마련(안 제3조 단서).
- 나. 창업 시 계약 및 권리관계 보호를 위한 법률 상담 지원 조항 신설(안 제8조 제3호 신설).

#### **Ⅳ. 참고사항**

- 가. 관계법령 : 「소상공인기본법」, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」
- 다. 기타 : 신·구조문대비표

## V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

### 1. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 창업예정자에게 창업 시 법률 상담을 지원할 수 있도록 그 법적 근거를 마련하고자 발의됨.

### 2. 개정안의 입법 배경

- 현행 「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」(이하 “소상공인 지원 조례”)는 소상공인의 경영 및 창업지원을 위하여 ▶신용보증 지원, ▶창업상담, 컨설팅 등 창업 지원, ▶경영개선 지원, ▶마케팅 지원, ▶자금·인력 등의 개선에 필요한 컨설팅 지원 등의 사업을 실시할 수 있도록 근거 규정을 두고 있음(제8조).

「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」 제8조(경영 및 창업지원) 시장은 소상공인의 경영 및 창업지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 소상공인에 대한 신용보증 지원

**2. 창업상담, 컨설팅, 교육, 창업자금 융자지원 등 창업 지원**

3. 공동화 또는 협업사업, 밀집지역 활성화 등 경영개선 지원

4. 홍보, 디자인 또는 공동브랜드 개발, 판매촉진 등 마케팅 지원

5. 자금·인력·기술·판로·입지 등의 개선에 필요한 컨설팅 지원

6. 업종전환 또는 폐업을 하고자 하는 소상공인 지원(「식품위생법」상 원료로 인정되지 않는 식품을 조리·판매하는 소상공인 포함)

7. 소상공인에 대한 전자상거래, 스마트 기기를 이용한 결제 시스템의 도입 등 상거래 현대화 지원

7의2. 전자상거래에 따른 소상공인의 피해 예방 및 구제

7의3. 소상공인의 디지털 기술 역량강화 교육

8. 소상공인의 사회안전망 확충을 위한 보험료의 지원

9. 소상공인의 원활한 인력 확보를 위한 구인 활동 지원

10. 그 밖에 소상공인의 경쟁력 강화를 위해 필요하다고 시장이 인정하는 사업

- 이 중 ‘창업상담, 컨설팅 등 창업 지원’ (제8조제2호)은 사업자등록을 하고 영업 중인 소상공인뿐만 아니라 아직 사업자등록을 하지 않은 창업예정자에 대해서도 실시할 수 있도록 규정하고 있음(제3조 단서).

「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」 제3조(적용범위) 이 조례는 서울특별시 (이하 "시" 한다)에 사업장을 두고 「소득세법」 제168조 또는 「부가가치세법」 제8조에 따라 관할 세무서에 사업자등록을 하고 영업행위를 하는 소상공인에게 적용한다. 다만 사업자등록을 하지 아니한 창업예정자에 대하여는 제8조제2호를 적용할 수 있다.

- 이를 근거로 서울특별시(이하 “서울시”)는 ‘소상공인 종합지원’, ‘청년 골목창업 지원’, ‘소상공인 온라인 판로개척 지원’ 등의 사업을 통해 상담 및 컨설팅을 지원하고 있으며, 이 중 일부는 사업자등록을 하지 않은 창업예정자도 지원대상에 포함하고 있음.

< 서울시의 소상공인 및 창업예정자<sup>주1)</sup>를 대상으로 한 상담 및 컨설팅 지원 현황<sup>주2)</sup> >

소관부서 (대행·위탁기관)	사업명		지원대상		주요 상담·컨설팅 분야	
				창업예정자 포함여부		법률 상담·컨설팅 포함여부
민생노동국 소상공인정책과 (서울신용보증재단)	서울특별시 소상공인 종합지원	창업컨설팅	예비 창업자, 창업 후 3년 이내 소상공인	○	경영, 회계, 노무	X
		현장 멘토링	예비 창업자, 창업 후 3년 이내 소상공인	○	경영	X
		자영업클리닉	소상공인	X	경영, 노무, 마케팅, 유통·관리, 회계 등	X
		중장년 소상공인 디지털 전환지원	소상공인 (만 40세 이상)	X	온라인 진흥회 이미지 구축, 오픈마켓 입점 등, 온라인 마케팅(광고·마케팅·SNS) 등	X
		위기 소상공인 조기발굴 및 선제지원	경영위기 소상공인 (매출감소 등)	X	경영, 노무, 마케팅, 유통·관리, 회계 등	X
		새 길 여는 폐업지원	폐업 예정 소상공인	X	사업장 이전·업종 전환, 재취업상담, 사업성 분석 등	X
		서울형 다시서기 프로젝트	재도전 소상공인 (법적·재무·종교·업종 등 생활·파업, 성실상환업, 재창업업 등)	X	경영, 노무, 마케팅, 유통·관리, 회계 등	X
민생노동국 소상공인정책과	청년 골목창업 지원	프렙 아카데미 운영	<외식업>예비 창업자, 창업 후 3년 이내 소상공인	○	상권분석, 브랜딩, 인테리어	X
		골목창업 경진대회	예비 창업자, 창업 후 3년 이내 소상공인	○	경영, 회계, 노무, 마케팅 등	X
	소상공인 온라인 판로개척 지원	사업개선 컨설팅	서울시 소재 온라인 입점을 원하는 소상공인	X	경영	X
	외식업 경쟁력 강화 패키지	경영혁신 외식서비스 컨설팅 지원	일반·휴게음식점업	X	경영, 마케팅, 메뉴개발, 법률상담 등	○

소관부서 (대행·위탁기관)	사업명		지원대상	창업예정자 포함여부	주요 상담·컨설팅 분야	법률 상담·컨설팅 포함여부
민생노동국 소상공인정책과	임대차 피해구제 및 유통업 상생환경 조성을 통한 소상공인 보호	상가임대차 상담센터 운영	예비 창업자, 일반 사업자 등 상가임대차 계약 당사자 및 예정인	0	상가임대차 계약 관련 상담	0
민생노동국 공정경제과	민생경제안심센터 운영		중소기업 및 소상공인 ※예비 창업자 상담 기능	0	대부업, 가맹·유통, 소비자, 다단계 등	0
민생노동국 농수산유통과 [쥬오픈놀]	서울 먹거리창업센터 운영	성장지원 멘토링	예비 창업자, 창업 후 7년 이내 사업자 (창업센터 입주기업)	0	사업계획, R&D, 판로·마케팅 등	0

※ 주1) 「소득세법」 제168조 또는 「부가가치세법」 제8조에 따른 사업자등록을 아직 하지 않은 창업예정자.  
주2) 굵은 선으로 표시된 박스 안의 내용은 “소상공인 지원 조례” 제8조 등을 근거로 지원되고 있는 사항임.

○ 다만 해당 사업에서 지원하는 상담 및 컨설팅은 주로 경영·회계·노무·마케팅 등에 관한 것으로, 소상공인에 대한 법률 상담 및 컨설팅은 미흡한 실정이며 특히 창업예정자에 대한 법률 지원은 전무한 상황임.

○ 참고로 “소상공인 지원 조례”를 근거로 한 지원 외에도 서울시는 ▶ 「서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례」 제9조<sup>1)</sup>에 따른 상가임대차 상담센터, ▶ 「서울특별시 공정경제 지원에 관한 조례」 제6조<sup>2)</sup>에 따른 민생경제안심센터, ▶ 「서울특별시 창업지원 조례」 제17조 등<sup>3)</sup>에 따른

1) 「서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례」 제9조(상가임대차상담센터 운영 등)

- ① 시장은 상가건물임대차와 관련된 상담에 응하기 위하여 서울시 상가임대차상담센터(이하 "상담센터"라 한다)를 운영할 수 있다.
- ② 상담센터는 다음 각 호의 상담업무를 제공한다.
  1. 상가건물임대차에 대한 정보제공
  2. 상가건물임대차계약서 작성에 관한 사항
  3. 상가건물의 권리관계 등 법률자문에 관한 사항
  4. 계약종료시 보증금의 반환과 권리금에 관한 사항
  5. 그 밖에 상가건물의 임대차와 관련된 사항

2) 「서울특별시 공정경제 지원에 관한 조례」 제6조(공정거래지원센터 설치 및 기능)

- ① 시장은 중소기업 및 소상공인의 불공정거래 피해구제 및 예방을 위해 공정거래지원센터(이하 "센터"라 한다)를 설치할 수 있다.
- ② 센터는 다음 각 호의 사무를 수행한다.
  1. 불공정거래행위 관련 법률상담
  2. 중소기업·소상공인이 겪는 불공정 피해에 대한 법률구조 지원
  3. 불공정거래행위 개선 및 예방에 대한 홍보·교육
  4. 그 밖에 공정거래를 지원하기 위해 필요한 사무

3) 「서울특별시 창업지원 조례」 제18조(창업지원시설의 설치·운영 등)

- ① 시장은 창업을 촉진하기 위하여 창업지원시설을 설치할 수 있다.

서울 먹거리창업센터를 설치·운영하여 소상공인 및 창업예정자에게 상담 및 컨설팅을 지원하고 있음.

- 이와 같은 3개 센터를 통한 지원은 소상공인 및 창업예정자에 대한 법률 상담을 포함하고 있으나, ▶상가임대차상담센터와 민생경제안심센터는 상담내용이 각각 상가임대차 및 불공정거래행위에 관한 사항에 한정되어 있고 ▶서울 먹거리창업센터는 지원대상이 센터 입주기업으로 제한되어 있어, 창업예정자가 창업과정에서 서울시로부터 법률 상담을 지원받을 수 있는 일반적인 근거로 삼기에는 한계가 있음.
- 이에 동 개정조례안은 서울시가 사업자등록을 마치고 영업 중인 소상공인뿐만 아니라 사업자등록 전 창업예정자에 대해서도 전문가의 법률 상담을 지원할 수 있도록 그 법적 근거를 명확히 마련하려는 것으로, 소상공인의 창업 자본 보호 및 안정적인 시장 진입 기반 조성에 기여할 것으로 기대됨.

### 3. 개정안에 대한 검토

- 동 개정조례안은 ▶소상공인의 경영 및 창업지원을 위해 실시할 수 있는 사업으로 ‘창업 시 계약 및 권리관계 보호를 위한 법률 상담 지원’을 추가하고(안 제8조제3호), ▶해당 사업을 사업자등록을 완료한 ‘소상공인’ 뿐만 아니라 아직 사업자등록을 하지 않은 ‘창업예정자’에 대해서도 실시할 수 있도록 하려는 것임(안 제3조 단서).

---

「중소기업창업 지원법」 제33조(창업기업 육성 시설·지역의 지원 등)

- ① 정부와 지방자치단체는 창업기업의 입주공간을 마련하고 사업화를 지원하는 등 창업기업을 집중적으로 육성할 수 있는 시설을 설치·지원할 수 있으며, 대학·연구소 등 창업기업 육성과 관련한 기관·시설 등이 밀집한 지역을 지원할 수 있다.

현행	개정안
제3조(적용범위) 이 조례는 서울특별시(이하 "시" 한다)에 사업장을 두고 「소득세법」 제168조 또는 「부가가치세법」 제8조에 따라 관할 세무서에 사업자등록을 하고 영업행위를 하는 소상공인에게 적용한다. 다만 사업자등록을 하지 아니한 창업예정자에 대하여는 제8조제2호를 적용할 수 있다.	제3조(적용범위) ----- ----- ----- ----- -----제8조제2호 및 제3호----- -----.
제8조(경영 및 창업지원) 시장은 소상공인의 경영 및 창업지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.  1.·2. (생략)  <신설>  3. ~ 10. (생략)	제8조(경영 및 창업지원) ----- ----- -----  1.·2. (현행과 같음)  3. 창업 시 계약 및 권리관계 보호를 위한 법률 상담 지원  4. ~ 11. (현행 제3호부터 제10호까지와 같음)

- 이와 관련하여 현행 “소상공인 지원 조례” 제8조제2호4)는 소상공인의 경영 및 창업지원을 위해 실시할 수 있는 사업으로 ‘창업상담, 컨설팅 등 창업 지원’을 규정하고 있고, 제3조5) 단서는 해당 사업을 창업예정자에 대해서도 실시할 수 있도록 하고 있는바, 동 개정조례안이 추가하려는 사업 내용(소상공인·창업예정자에 대한 법률 상담 지원)은 ‘창업상담, 컨설팅 등 창업 지원’에 포함될 수 있어 현행 조례에 의해서도 추진이 가능한 사안임.
- 다만 “소상공인 지원 조례” 제8조제2호는 창업 지원 사업을 포괄적으로 규정하면서 상담 및 컨설팅 분야에 대해서는 구체적으로 명시하고 있지 않아, 실제 행정 현장에서는 법률에 관한 상담 및 컨설팅이 충분히 이루어지지 않고 있다는 지적이 있음.

4) 「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」 제8조(경영 및 창업지원) 시장은 소상공인의 경영 및 창업지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.  
2. 창업상담, 컨설팅, 교육, 창업자금 융자지원 등 창업 지원

5) 「서울특별시 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례」 제3조(적용범위) 이 조례는 서울특별시(이하 "시" 한다)에 사업장을 두고 「소득세법」 제168조 또는 「부가가치세법」 제8조에 따라 관할 세무서에 사업자등록을 하고 영업행위를 하는 소상공인에게 적용한다. 다만 사업자등록을 하지 아니한 창업예정자에 대하여는 제8조제2호를 적용할 수 있다.

- 따라서 동 개정조례안은 법률 상담의 지원근거를 별도로 명시함으로써 서울시로 하여금 법률 상담 지원에 대해 보다 적극적으로 검토·추진하도록 하는 한편, 소상공인 및 창업예정자에 대한 법적 보호를 강화한다는 측면에서 의의가 있음.
- 이와 관련하여 서울시(민생노동국 소상공인정책과)는 현행 조례를 통해서도 법률 상담 지원이 가능하나, ‘계약 및 권리관계 보호’를 명시함으로써 창업 초기 법적 분쟁을 예방하고 소상공인의 경영 안정성을 도모하려는 입법 취지에 공감하여 원안에 동의한다는 의견을 제출하였음.

입법조사관	연락처
강 민 수	02-2180-8062