

서울특별시 1인 창조기업 육성 및 지원에 관한 조례안 심 사 보 고 서

의안번호	2980
------	------

2025.09.08.

기획경제위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2025년 08월 11일, 박유진 의원 등 19명

2. 회부일자 : 2025년 08월 14일

3. 상정결과 :

【서울특별시의회 제332회 임시회】

- 제4차 기획경제위원회(2025.09.08.) 상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(수정가결)

II. 제안설명의 요지(박유진 의원)

1. 제안이유

- 2022년 기준 전국 1인 창조기업의 수는 1,007,769개로 매년 증가하고 있으며, 이 중 22.4%인 225,331개의 1인 창조기업이 서울에 소재함.
- 이와 같이 정보통신기술, 문화콘텐츠와 같은 분야에서 창의성과 전문성을 기반으로 한 1인 창업이 증가하고 있으며 산업 구조의 변화로 인해 향후에도 무형의 지식을 기반으로 한 1인 창조기업은 늘어날 것으로 예상됨.

- 변화하는 산업 환경에 따라 창의성과 전문성을 갖춘 1인 창조기업설립을 촉진 및 성장 기반을 조성하고 제도적 지원체계를 구축함으로써 일자리 창출 및 지역경제 활성화에 이바지하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 1인 창조기업의 육성을 위하여 필요한 시장의 책무를 규정함(안 제3조)
- 나. 1인 창조기업 육성을 위하여 계획을 수립할 수 있도록 규정함(안 제5조)
- 다. 1인 창조기업 육성계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 필요한 경우 실태조사를 실시할 수 있도록 규정함(안 제6조)
- 라. 1인 창조기업의 성장기반 조성 및 육성을 위한 지원사업을 규정함(안 제7조)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 이준석)

1. 조례안의 개요

- 동 조례안은 1인 창조기업의 창업·성장 기반 조성을 통한 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 도모하기 위하여 창의성과 전문성을 갖춘 1인 창조기업의 체계적인 육성과 지원에 관한 제도적 기반을 마련하고자 발의됨.

2. 1인 창조기업 현황과 조례안의 입법배경

- 1인 창조기업은 “창의성과 전문성¹⁾을 갖춘 1인 또는 5인 미만의 공동사업자로서 상시근로자 없이 사업을 영위하는 자(부동산업 등 대통령령으로 정하는 업종을 영위하는 자는 제외)”²⁾를 의미함. [참고자료]
- 2022년 기준 전국 1인 창조기업은 총 100만 7,769개로 최근 5년간 매년 증가하고 있으며, 연평균 증가율은 23.6%임.³⁾

< 전국 1인 창조기업 수(2018~2022년) >

2018	2019	2020년	2021년	2022년	연평균 증가율
427,367개	458,322개	917,365개	987,812개	1,007,769개	23.6%

출처: 창업진흥원, 연도별 「1인 창조기업 실태조사 결과보고서」

- 2024년 기준 1인 창조기업의 평균 고용종사자 규모는 0.9명, 자본금은 6천 7백만원, 평균 매출액은 2억 3천 6백만원이며, 기업형태는 법인기업(14.1%)보다는 개인사업체(85.9%)가 많은 것으로 나타남.⁴⁾

1) ▶ 창의성: 새로운 아이디어를 활용하여 독창적인 산물이나 서비스를 창출하는 것, ▶ 전문성: 해당 분야의 교육·연수를 이수하였거나 전문자격을 취득한 경우 또는 경력이나 프로젝트 수행능력 및 그 밖의 직무수행에 필요한 지식·기술·소양 등을 갖추었다고 인정되는 것(「1인 창조기업 지원 사업 운영 등에 관한 고시」)

2) 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」 제2조제1호

3) 창업진흥원(2025), 「2024년 1인 창조기업 실태조사 결과보고서」

- 1인 창조기업은 지식·기술·창의력을 기반으로 개인이 창업하는 형태로, 디지털화와 4차 산업혁명 속에서 혁신 아이디어 실현의 창구로 기능하고 있는 것으로 평가됨.
- 또한 창업 장벽이 낮고 유연성이 높아 신속한 시장 진출과 신사업 창출이 가능해 고용시장 다변화와 지역경제 활성화에 기여하고 있으며, 특히 IT, 디자인, 콘텐츠 온라인 플랫폼 등 다양한 분야에서 산업 확장과 혁신의 동력으로 작용하고 있음.
- 이에 정부는 1인 창조기업을 통한 일자리 창출 효과 극대화 및 창업활성화를 통한 국가 경쟁력 강화를 위하여 지난 2009년에 ‘1인 창조기업 활성화 전략’을 수립하고 2011년에는 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」(이하 “「1인창조기업법」”)을 제정하였으며, 동 법에 따라 3년마다 ‘1인 창조기업 육성계획’을 수립·시행하고 있음.
- 이를 토대로 중소벤처기업부는 1인 창조기업 지원센터⁵⁾의 운영을 통해 사무공간과 편의시설 제공, 법률·회계 등 전문가 자문, 판로 개척 및 투자유치 지원 등 1인 창조기업의 창업·안정화·성장을 위한 다양한 정책적 지원을 추진하고 있음.

< 1인 창조기업 지원센터 지원내용 >

구 분	주요내용
사무공간	• 개인데스크, 편의시설 (회의실, 빔프로젝트, 라운지, 사무용 집기 등)
경영지원	• 세무, 회계, 법률, 창업, 마케팅, 사업·유망산업, 파트너십 구축 등
교육·멘토링	• 사업모델(BM) 개발, 아이템 검증, 교육·투자 등
네트워킹	• 지역별·업종별, 입주·졸업 기업간, 1인 창조기업·우수 창업기업간 네트워킹

출처: 창업진흥원 홈페이지(<https://www.kised.or.kr>)

4) 창업진흥원(2025), 「2024년 1인 창조기업 실태조사 결과보고서」

5) 창업진흥원에서 운영하는 1인 창조기업 지원시설로 전국에 42개 센터가 있으며, 서울에는 6개 센터가 운영 중임.

- 다만 「1인창조기업법」 제정 당시에는 ‘창의성과 전문성을 갖춘’ 사업자만을 특정하여 지원하였으나, 이후 정부의 네거티브 규제 전환에 따라 ‘부동산업 등 특정 업종만 제외’ 하도록 개정(2015.2.3.)되어 사실상 대부분의 소상공인 업종과 중복되는 문제가 발생함.⁶⁾
- 이로 인해 정부 정책의 효과성 약화, 창업 및 소상공인 지원 등 다른 지원사업과의 차별성 부족 문제가 지적되었으며, 이를 개선하기 위하여 「1인창조기업법」을 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률», 「중소기업 창업지원법」 등 유관 법률과 통폐합하는 방안 등이 논의되고 있는 상황임.
- 한편 서울시에는 전국 1인 창조기업의 22.6%인 22만 7,370개가 소재하고 있으며⁷⁾, 이는 경기도 다음으로 많은 수치임에도 소상공인 및 창업기업 전반에 대한 지원 외에 1인 창조기업을 대상으로 하는 별도의 지원사업은 운영되고 있지 않은 것으로 파악됨.

< 지역별 1인 창조기업 비중 >

(단위: %)

수도권 (56.6)			비수도권 (43.4)														계
경기	서울	인천	부산	경남	대구	경북	충남	전북	전남	광주	대전	충북	강원	울산	제주	세종	
28.5	22.6	5.5	6.2	6.0	4.6	4.3	3.5	2.7	2.8	2.5	2.5	2.5	2.3	1.7	1.1	0.7	100

출처: 창업진흥원(2025), 「2024년 1인 창조기업 실태조사 결과보고서」

- 또한 기존 창업지원 정책은 스타트업, 벤처기업 등 법인 중심 지원에 집중되어 있어, 주로 개인사업체 형태인 1인 창조기업 지원에는 한계가 있는 상황임.
- 이에 동 조례안은 1인 창조기업의 창업활성화와 성장기반 마련을 통해

6) 한국법제연구원(2024), 「1인 창조기업 육성에 관한 법률 개정 검토 연구용역」.

7) 창업진흥원(2025), 「2024년 1인 창조기업 실태조사 결과보고서」.

일자리 창출과 지역경제 활성화를 도모하고, 나아가 서울시 차원의 맞춤형 지원체계를 구축하여 1인 창조기업의 안정적 성장과 산업 혁신을 촉진한다는 점에서 시의적절한 입법조치라고 판단됨.

- 참고로 1인 창조기업 육성·지원과 관련하여 다른 지방자치단체의 사례를 살펴보면, 강원특별자치도, 부산광역시, 경상남도 등 8개 광역자치단체와 성동구, 완주군 등 10개 기초자치단체에서 관련 조례를 제정·시행 중임.

< 1인 창조기업 육성·지원 관련 타 광역자치단체 조례 제정 현황 >

구분	조례	제정일
강원	강원특별자치도 1인 창조기업 육성에 관한 조례	2022.12.23.
부산	부산광역시 1인 창조기업 육성 및 지원에 관한 조례	2023.03.01.
경남	경상남도 1인 창조기업 육성에 관한 조례	2023.11.09.
세종	세종특별자치시 1인 창조기업 육성에 관한 조례	2024.04.12.
충남	충청남도 1인 창조기업 육성에 관한 조례	2024.04.30.
경기	경기도 1인 창조기업 육성 및 지원 조례	2024.10.11.
충북	충청북도 1인 창조기업 육성 및 지원 조례	2024.12.27.
울산	울산광역시 1인 창조기업 육성 및 지원 조례	2025.07.03.

3. 조례안의 세부 내용

가. 조문 구성 체계

- 동 조례안은 안 제1조부터 안 제4조까지 조례안의 목적, 정의, 책무, 다른 조례와의 관계에 관한 사항을 규정하고 있고, 안 제5조부터 안 제7조까지는 육성계획의 수립·시행, 실태조사, 1인 창조기업의 성장 기반 조성 및 육성을 위한 지원사업, 실태조사에 관한 사항을 규정하고 있으며, 안 제8조는 사무의 위탁에 관한 사항을 규정하는 등 총 10개 조문으로 구성되어 있음.

- 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계 면에서 「자치법규 입안 길라잡이」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」 등을 대체적으로 준수하고 있음.

나. 1인 창조기업의 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 정의 규정으로 1인 창조기업에 대한 정의를 동 조례안의 상위법에 해당하는 ‘「1인창조기업법」 제2조 및 같은 법 시행령 제2조에 따른다’고 규정하고 있는바, 별도의 문제는 없는 것으로 사료됨.

「1인창조기업법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “1인 창조기업”이란 창의성과 전문성을 갖춘 1인 또는 5인 미만의 공동사업자로서 상시근로자 없이 사업을 영위하는 자(부동산업 등 대통령령으로 정하는 업종을 영위하는 자는 제외한다)를 말한다.
2. “청년 1인 창조기업”이란 39세 이하인 청년이 소유하거나 경영하는 1인 창조기업으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업을 말한다.

「1인창조기업법 시행령」

제2조(1인 창조기업의 범위) ① 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다)

제2조제1호에서 “부동산업 등 대통령령으로 정하는 업종”이란 그 주된 사업이 별표 1에 해당하는 업종을 말한다.

② 그 주된 사업이 별표 1에 해당하는 업종이 아닌 업종을 영위하는 자에 대한 1인 창조기업 인정의 구체적인 내용은 그 업종 및 운영형태 등을 고려하여 중소벤처기업부장관이 정하여 고시한다.

③ 법 제2조제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업을 말한다.

1. 「상법」에 따른 회사로서 39세 이하인 청년(이하 이 조에서 “청년”이라 한다)이 그 회사의 대표권 있는 임원(이하 이 조에서 “회사대표”라 한다)으로 등기되어 있는 회사. 다만, 회사대표가 2인 이상인 경우에는 청년인 회사대표가 소유하는 의결권 있는 주식(출자지분을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 수가 청년이 아닌 회사대표가 소유하는 의결권 있는 주식의 수보다 많은 회사로 한정한다.
2. 청년이 「소득세법」 제168조 또는 「부가가치세법」 제8조에 따라 사업자등록을 한 개인사업자

- 다만 1인 창조기업 업종과 소상공인 업종이 대다수 중복되는바, 서울시는 1인 창조기업에 대한 정책 수립 시 일반적인 소상공인과 구분될 수 있도록 그 대상을 보다 구체화·명확화할 필요가 있음.

다. 육성계획 수립·시행(안 제5조)

- 안 제5조는 1인 창조기업의 육성을 위하여 육성계획을 수립·시행할 수 있도록 규정하고 있음.
- 그리고 육성계획에는 ▶1인 창조기업 육성 정책의 기본 방향, ▶창업지원 및 기반 조성, ▶관련 통계 조사·관리에 관한 내용을 포함하도록 하고 있어 1인 창조기업의 육성·지원에 필요한 사항을 중심으로 육성계획을 수립하도록 규정하고 있음.
- 다만 조례안에는 육성계획의 수립주기에 대한 내용이 누락되어 있는바, 「법령안 입안심사기준」에 따르면 입법목적 달성을 위하여 정책을 종합·조정하여 수립하는 중장기적 계획을 규정할 경우 수립권자, 수립 사항과 함께 수립주기를 명시하도록 하고 있다⁸⁾는 점에서 육성계획의 수립주기를 몇 년으로 할지에 대한 논의가 필요함.
- 또한 중장기 육성계획을 수립할 경우에는 이를 구체화하기 위한 시행 계획의 수립 여부에 대해서도 추가적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.
- 참고로 동 조례안의 상위법에 해당하는 「1인창조기업법」에서는 육성 계획의 수립주기를 3년으로 규정하고 있음.

8) 법제처(2024), 「법령안 입안심사기준」, 82~83.

라. 실태조사(안 제6조)

- 안 제6조는 안 제5조에 따른 육성계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 필요한 경우 1인 창조기업에 관한 실태조사를 실시할 수 있도록 규정하고 있음.
- 실태조사는 정책 수립 및 집행 과정에서 필요한 정보와 근거를 확보하고 정책의 효과성을 높이기 위한 것으로, 1인 창조기업의 현황과 문제점을 파악하고 정책개발 및 개선에 활용할 수 있다는 점에서 그 필요성은 인정됨.
- 다만 정부는 「1인창조기업법」 제6조에 근거하여 2012년부터 매년 1인 창조기업의 활동 현황 및 실태 등에 대한 조사를 실시하고 그 결과를 발표하고 있는바, 서울시는 실태조사를 실시할 경우 조사 내용 등이 정부 조사와 중복되지 않도록 유의해야 할 것임.

「1인창조기업법」

제6조(실태조사) ① 중소벤처기업부장관은 1인 창조기업을 체계적으로 육성하고 육성계획을 효율적으로 수립·추진하기 위하여 매년 1인 창조기업의 활동현황 및 실태 등에 대한 조사를 하고 그 결과를 공표하여야 한다.

② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 실태조사를 하기 위하여 필요한 경우에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 1인 창조기업 또는 관련 단체에 대하여 자료의 제출이나 의견의 진술 등을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 공공기관 등은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.

마. 지원사업(안 제7조)

- 안 제7조는 1인 창조기업의 성장 기반 조성 및 육성을 위한 ▶교육훈련, ▶기술개발, ▶아이디어 사업화, ▶마케팅 및 판로 확보, ▶성공 사례 발굴

및 홍보, ▶자금 지원 연계 등의 지원사업을 추진할 수 있도록 규정하고 있음.

- 이와 관련하여 2024년에 실시된 1인 창조기업 실태조사 결과⁹⁾를 살펴보면, 1인 창조기업은 창업 시 사업 타당성 분석, 사무실 확보, 자금조달, 업종 선정 등에서 어려움을 겪고 있으며, 경영 과정에서는 판로확보, 홍보 및 마케팅 등에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남.
- 따라서 안 제7조에 따른 지원사업은 우수한 아이디어를 가지고 있으나 자금조달, 투자처 및 판로 확보 등으로 어려움을 겪고 있는 유망 1인 창조기업들을 발굴하여 경영안정화를 지원하고 성장을 위한 교두보를 마련함으로써 1인 창조기업의 활성화에 기여할 수 있다는 점에서 의미가 있음.
- 다만 1인 창조기업과 소상공인의 업종이 상당 부분 중복된다는 점에서 서울시는 기존 소상공인 지원사업과는 구별되는 1인 창조기업만의 특성을 고려한 지원사업을 추진할 필요가 있음.

Ⅳ. 질의 및 답변요지 : 「생략」

Ⅴ. 수정안 요지

가. 수정이유

- 안 제5조는 1인 창조기업의 육성을 위하여 시장으로 하여금 육성계획을 수립할 수 있도록 규정하고 있으나, 육성계획의 수립주기와 시행계획의 수립·시행에 관한 규정이 누락되어 있어 이를 보완함.

9) 창업진흥원(2025), 「2024년 1인 창조기업 실태조사 결과보고서」.

나. 수정안의 주요 내용

- 육성계획을 3년마다 수립·시행할 수 있도록 하고 육성계획의 추진을 위하여 매년 시행계획을 수립·시행할 수 있도록 함(안 제5조제1항 및 제5조제3항).

Ⅵ. 심사결과 : 「수정가결」

(재석의원 전원찬성)

Ⅶ. 소수의견 요지 : 「없음」

Ⅷ. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 1인 창조기업 육성 및 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 2980
----------	---------

제안년월일 : 2025년 9월 8일
제안자 : 기획경제위원장

1. 수정이유

- 안 제5조는 1인 창조기업의 육성을 위하여 시장으로 하여금 육성계획을 수립할 수 있도록 규정하고 있으나, 육성계획의 수립주기와 시행계획의 수립·시행에 관한 규정이 누락되어 있어 이를 보완함.

2. 수정의 주요 내용

- 육성계획을 3년마다 수립·시행할 수 있도록 하고 육성계획의 추진을 위하여 매년 시행계획을 수립·시행할 수 있도록 함(안 제5조제1항 및 제5조제3항).

서울특별시 1인 창조기업 육성 및 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

서울특별시 1인 창조기업 육성 및 지원에 관한 조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

제5조제1항 중 “수립·시행”을 “3년마다 수립·시행”으로 하고, 같은 조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

- ③ 시장은 육성계획의 추진을 위하여 매년 시행계획을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 매년 시행계획에 따른 실적을 평가하고, 그 결과를 다음연도 시행계획에 반영하여야 한다.

수정안 조문 대비표

조 례 안	수 정 안
제5조(육성계획의 수립 등) ① 시장은 법 제5조와 연계하여 1인 창조기업을 육성하기 위한 서울특별시 1인 창조기업 육성계획(이하 “육성계획”이라 한다)을 <u>수립·시행</u> 할 수 있다.	제5조(육성계획의 수립 등) ① ---- ----- ----- ----- ---- <u>3년마다 수립·시행</u> --.
② (생략)	② (현행과 같음)
<u><신설></u>	③ <u>시장은 육성계획의 추진을 위하여 매년 시행계획을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 매년 시행계획에 따른 실적을 평가하고, 그 결과를 다음연도 시행계획에 반영하여야 한다.</u>

서울특별시 1인 창조기업 육성 및 지원에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 창의성과 전문성을 갖춘 1인 창조기업 설립을 촉진하고 그 성장기반을 조성하여 1인 창조기업을 육성함으로써 지역 경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 “1인 창조기업” 용어의 뜻은 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조 및 같은 법 시행령 제2조에 따른다.

제3조(시장의 책무) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 1인 창조기업의 육성을 위하여 필요한 시책을 수립 및 시행하고 그에 필요한 재원 확보를 위하여 노력하여야 한다.

제4조(다른 조례와의 관계) 1인 창조기업 육성 및 지원에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제5조(육성계획의 수립 등) ① 시장은 법 제5조와 연계하여 1인 창조기업을

육성하기 위한 서울특별시 1인 창조기업 육성계획(이하 “육성계획”이라 한다)을 3년마다 수립·시행할 수 있다.

② 육성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 1인 창조기업 육성 정책의 기본방향
2. 1인 창조기업의 창업지원에 관한 사항
3. 1인 창조기업 기반 조성에 관한 사항
4. 1인 창조기업 관련 통계 조사·관리에 관한 사항
5. 그 밖에 1인 창조기업의 육성을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 시장은 육성계획의 추진을 위하여 매년 시행계획을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 매년 시행계획에 따른 실적을 평가하고, 그 결과를 다음연도 시행계획에 반영하여야 한다.

제6조(실태조사) 시장은 제5조에 따른 육성계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 필요한 경우 1인 창조기업에 관한 실태조사를 실시할 수 있다.

제7조(지원사업) 시장은 1인 창조기업의 성장 기반 조성 및 육성을 위하여 다음 각호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 1인 창조기업의 전문성과 역량을 강화하기 위한 교육훈련
2. 1인 창조기업 기술개발 지원사업
3. 1인 창조기업 아이디어의 사업화 지원사업

4. 1인 창조기업 제품의 국내외 마케팅 및 판로 확보 지원
5. 1인 창조기업 성공 사례 발굴 등 홍보사업
6. 1인 창조기업 자금 지원 연계사업
7. 그 밖에 시장이 1인 창조기업 육성 및 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

제8조(사무의 위탁) ① 시장은 1인 창조기업 육성 및 지원을 위한 사무를 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우 해당 사무의 전부 또는 일부를 전문성 있는 기관, 단체, 법인 등에 위탁 또는 대행하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 사무를 위탁하는 경우 이 조례에서 정하지 아니한 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

제9조(협력체계 구축 등) 시장은 1인 창조기업의 육성 및 지원을 위하여 필요한 경우 행정기관, 관련 법인 또는 단체, 교육기관, 기업체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

제10조(표창) 시장은 1인 창조기업 육성 및 발전에 기여한 개인 및 단체에 대하여 「서울특별시 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.