

서울특별시 소상공인 정책협의회 설치 및 운영에 관한 조례안

검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제3694호
2. 발 의 자 : 소영철 의원(찬성자 9명)
3. 발의일자 : 2026년 5월 26일
4. 회부일자 : 2026년 5월 27일

II . 제안이유

- 서울특별시 소상공인 정책은 다양한 업종별·직능별 단체를 중심으로 추진되고 있으나, 정책 수요와 의견수렴 창구가 분산되어 있어 정책의 효율적 추진과 현안 대응에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있음.
- 최근 배달플랫폼 수수료 부담, 인건비 상승, 디지털 전환, 지역상권 활성화 등 소상공인 관련 현안이 복합적으로 증가함에 따라 서울특별시와 소상공인 관련 단체 간 상시적인 정책협력 체계 구축의 필요성이 증대되고 있음.
- 이에 서울특별시 소상공인 정책협의회를 설치하여 소상공인 정책에 관한 주요 사항을 협의·조정하고, 소상공인 관련 단체 간 협력 증진과 공동사업 추진을 지원함으로써 소상공인의 경쟁력 강화 및 지역경제 활성화에 기여하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

- 가. 소상공인 정책의 효율적 추진과 관련 단체 간 협력 증진을 위하여 서울특별시 소상공인 정책협의회를 설치하고 그 기능을 규정함(안 제1조 및 제2조).
- 나. 협의회 구성, 위원의 임기 및 위원장 등의 직무에 관한 사항을 규정함(안 제3조 및 제4조).
- 다. 협의회 간사, 회의 개최, 의안 제출 및 안건 배부 등 운영에 관한 사항을 규정함(안 제5조부터 제8조).
- 라. 전문적인 검토와 효율적인 운영을 위하여 분야별 분과위원회를 설치·운영할 수 있도록 규정함(안 제9조).
- 마. 협의회 상정 안건의 사전협의 및 실무 검토를 위한 실무위원회 설치근거를 마련함(안 제10조부터 제12조).
- 바. 소상공인 정책협의회와 기능이 중복되는 소상공인정책자문위원회 관련 규정을 삭제함(부칙 안 제2조).

Ⅳ. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「소상공인기본법」

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 조례안의 개요

- 동 조례안은 ‘서울특별시 소상공인 정책협의회’의 설치 및 운영에 관한 규정을 마련하여 소상공인 정책 수립 과정에서 민관 협력을 강화하고 실효성 있는 소상공인 정책을 수립·집행하고자 발의됨.

2. 조례안의 입법 배경

- 최근 소상공인을 둘러싼 정책 환경은 온라인 플랫폼 중심의 유통구조 변화, 고물가·고금리 등 경영여건 악화, 인공지능(AI) 및 디지털 기술 확산에 따른 산업구조 변화 등으로 빠르게 변화하고 있으며, 이에 따라 현장의 의견과 정책 수요를 적시에 반영할 수 있는 소통체계의 필요성이 커지고 있음.
- 또한 소상공인 지원정책은 금융지원, 경영안정, 창업·성장지원, 상권 활성화 등 다양한 분야에 걸쳐 추진되고 있어 정책의 연계성과 일관성을 확보할 수 있는 종합적 논의·조정체계 마련이 요구되고 있음.
- 이러한 정책환경 변화에 대응하여 정부는 2026년 3월에 소상공인 및 중소기업 관련 단체, 전문가 등이 참여하는 ‘중소·벤처·소상공인 민관 정책협의회’를 출범시키는 등 정책 수립 과정에서 현장의견을 반영하기 위한 협력체계를 강화하고 있음.
- 한편 서울시는 법정단체인 소상공인연합회 외에도 소상공인상권진흥협회, 소기업·소상공인회 등 다양한 소상공인 단체가 활동하고 있는 만큼, 특정 단체 중심의 의견수렴만으로는 현장의 정책 수요를 충분히 반영하기 어려워 민·관이 함께 참여하는 정책협의체의 필요성이 제기됨.

- 이에 동 조례안은 서울시 소상공인 정책과 관련된 주요 현안을 논의하고 현장의 의견을 보다 체계적으로 수렴하기 위한 ‘서울특별시 소상공인 정책협의회’를 설치하여 정책 수립 과정에서 민관 협력을 강화하고 소상공인 정책의 실효성을 제고하고자 발의하는 것임.

3. 조례안의 세부 내용

가. 조문 구성 체계

- 동 조례안은 ▶안 제1조에서 제2조까지는 조례의 목적과 협의회 기능에 관한 사항을, ▶안 제3조부터 제5조까지는 협의회 구성 및 위원장 등의 직무, 간사에 관한 사항을, ▶안 제6조부터 안 제8조는 협의회 정기·임시회의 운영, 안건의 제출·배부에 관한 사항을, ▶안 제9조부터 제12조까지는 분과위원회, 의견청취 및 수당 지급, 실무위원회에 관한 사항을 규정하고 있음.

나. 서울특별시 소상공인 정책협의회 설치(안 제1조)

- 안 제1조는 목적조항으로 동 조례안은 ‘서울특별시 소상공인 정책협의회’(이하 “협의회”)를 설치하고 그 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있음.
- 다만 동 조례안은 협의회 설치의 의무규정으로 두고 있어, 의원발의 조례를 통해 협의회를 설치하는 것이 시장의 고유권한인 조직편성권을 침해하는지 여부가 쟁점이 될 수 있음.
- 현재 서울시의 ‘서울시 위원회 설치·운영 지침’에서는 자문기관의 설치

시장의 권한으로 보고 있으며, 이를 조례로 의무화하는 경우 시장의 조직편성권 침해로 판단하며 견제와 균형의 범위 내에서 신설하도록 정하고 있음.

< 서울시 위원회 설치·운영 지침 관련 내용 >

○ 위원회 신설 : 견제와 균형의 범위 내에서 신설	
- 자치단체장은 집행기관에 속하는 행정기관 전반에 대하여 조직편성권을 가지고 있어 (대법원 2009추53 판결) 자문기관 설치의 권한임	
- 다만, 의회는 조례 제정권을 가지고 있고, 자문기관의 결정은 행정청을 기속하지 않는 점 등을 고려할 때, 견제와 균형의 범위 내에서 신설될 수 있도록 하는 것이 타당함	
조직편성권 침해	견제와 균형의 범위 내
- 시장은 자문기관을 설치한다	- 시장은 자문기관을 설치할 수 있다

- 그러나 이와 관련된 법제처 의견제시(안건번호 의견14-0200)에서는 서울시에서 조직편성권 침해의 근거로 인용하고 있는 대법원 판례(2009추53)는 「지방자치법」상 합의제 행정기관의 설치에 관한 사안으로 판단하고 있음.
- 또한 조례상 설치되는 기관이 합의제 행정기관인지 자문기관인지에 따라 달리 판단하며, 자문기관에 해당하는 경우에는 지방의회의원의 조례안 발의가 제한된다고 볼 수 없다는 의견을 제시함.

< 법제처 의견제시(안건번호 의견14-0200) 관련 내용 발췌 >

판례에서는 지방자치법령은 지방자치단체의 장으로 하여금 지방자치단체의 대표자로서 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 관리·집행하는 데 필요한 행정기구를 설치할 고유한 권한과 이를 위한 조례안의 제안권을 가진다(대법원 2005. 8. 19, 선고, 2005추48 판결)고 판시하고 있으며, 또한 지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유의 권한을 가지며 이러한 고유권한에는 그 설치를 위한 조례안의 제안권이 포함된다고 봄이 상당하므로, 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 법령에 위반되어 허용되지 않는다(대법원 2009. 9. 24. 선고, 2009추53 판결)고 하고 있습니다.
--

그런데, 경기도교육조례안 제12조에 따르면, 인사위원회가 교육실무직원의 정원, 채용, 전보, 복무기준과 관리계획 등을 심의·의결하도록 하는 내용과 인사위원회의 구성에 관해서는 규정하고 있어, 「지방자치법」 제116조에 따른 합의제 행정기관에 해당하는지, 같은 법 제116조의2에 따른 자문기관에 해당하는지 불분명하여 일의적으로 인사위원회의 성격을 판단하기 곤란하나, 「지방자치법」 제116조 및 같은 법 시행령 제79조에 따라 지방자치단체의 소관 사무의 일부를 독립하여 수행하기 위하여 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우, 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우 및 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우의 어느 하나에 해당하여 설치되는 합의제 행정기관으로 보기는 어려운 것으로 보이고, 같은 법 시행령 제80조에 따른 자문기관의 설치요건에 부합하는 것으로 보이므로, 지방의회의원의 조례안 발의 자체가 제한되는 것으로 볼 수는 없을 것으로 보입니다.

- 동 협의회는 소상공인 정책의 효율적 추진과 소상공인 관련 단체 간 협력 증진에 관한 사항을 심의·자문하는 기능을 수행하며, 동 조례안의 의결에 관한 규정은 협의회 내부 의사결정 절차를 규정한 것으로 볼 수 있다는 점에서 합의제 행정기관보다는 자문기관에 해당한다고 판단되는바, 동 조례안이 시장의 조직편성권을 침해한다고 보기 어렵다고 판단됨.
- 한편 「지방자치법 시행령」 제80조¹⁾에서는 자문기관을 설치하는 경우 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 한 5년의 범위에서 존속기한을 조례에 명시하도록 규정하고 있음에도 동 조례안에는 협의회 존속기한에 관한 내용이 없으므로, 시행령 취지에 부합하도록 이를 수정할 필요가 있음.

다. 서울특별시 소상공인 정책협의회의 기능(안 제2조)

- 안 제2조는 협의회 기능으로 ▶소상공인 보호 및 육성을 위한 주요 정책 및 시행계획, ▶소상공인 지원사업의 연계·조정 및 협력, ▶소상공인

1) 「지방자치법 시행령」 제80조(자문기관의 존속기한) ① 지방자치단체는 법 제130조제1항에 따른 자문기관을 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 자문기관의 존속기한을 조례에 분명히 밝혀야 한다.

② 제1항에 따른 존속기한은 5년의 범위에서 자문기관의 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 기간으로 한다.

관련 단체 간 협력체계 구축 및 공동사업 추진, ▶디지털 전환, 온라인 판로 확대 및 경영혁신 지원, ▶소상공인 관련 법령 및 제도 개선 등에 관한 사항을 심의·자문하도록 규정함.

- 이에 따르면 협의회는 소상공인 정책에 대한 자문 기능과 함께 지원사업 간 연계·조정, 관련 단체 간 협력을 도모함으로써 소상공인 정책의 수립·추진 과정에서 민관 협력체계를 구축하려는 취지로 이해됨.
- 다만 안제2조제1호에서는 협의회가 소상공인 지원 시행계획에 대해 심의·자문하도록 규정되어 「서울특별시 소상공인 기본 조례」에 따른 ‘소상공인정책자문위원회’²⁾(이하 “자문위원회”)와 일부 기능이 유사한 측면이 있음.
- 이와 관련하여 「지방자치법」 제130조제4항³⁾에서는 성격과 기능이 유사한 자문기관의 중복 설치를 금지하고 있어 동 협의회와 기존 ‘자문위원회’ 간 역할 및 기능의 차별성에 대한 검토가 필요함.
- 그러나 동 조례안은 부칙 제2조(다른 조례의 개정)를 통해 ‘자문위원회’ 관련 규정을 삭제하고 소상공인 지원 시행계획에 대한 자문을 동 협의회로 일원화하고 있으므로 유사·중복 자문기관의 설치 문제는 발생하지 않을 것으로 판단됨.
- 이에 대해 서울시는 기존 ‘자문위원회’의 기능을 확대·보완하는 방식

2) 「서울특별시 소상공인 기본 조례」 제6조(소상공인 지원 시행계획의 수립·시행) ③ 시장은 시행계획의 수립·시행에 대해 제6조의2에 따른 서울특별시 소상공인정책자문위원회의 자문을 받거나 소상공인 관련 기관 및 단체로부터 의견을 청취할 수 있다.

3) 「지방자치법」 제130조(자문기관의 설치 등) ④ 지방자치단체는 자문기관 운영의 효율성 향상을 위하여 해당 지방자치단체에 설치된 다른 자문기관과 성격·기능이 중복되는 자문기관을 설치·운영해서는 아니 되며, 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다.

으로도 동 조례안의 입법 목적을 달성할 수 있다는 의견을 제시하고 있음.

- 그러나 ‘자문위원회’는 2023년에 설치 근거가 마련된 이후 현재까지 회의 개최 실적이 없고, 설치 방식, 위원의 구성 및 규모 등에서 동 협의회와는 구조적인 차이를 가지는 바, 기존 ‘자문위원회’의 기능을 확대·보완하는 방식만으로는 제도 운영의 실효성을 담보하기 어렵다고 판단됨.

< 소상공인정책자문위원회와 소상공인 정책협의회 비교 >

구분	소상공인정책자문위원회	소상공인 정책협의회
설치 방식	비상설	상설
위원수	10명	20명
위원장의 구성	위원 중에서 호선하는 1인	공동위원장(서울특별시장, 위촉직 위원 중에서 호선하는 1인)
당연직위원의 범위	소상공인정책과장	서울특별시장 소상공인 정책 관련 실·국장급 공무원 소상공인 정책 관련 출자·출연기관의 장

라. 소상공인 정책협의회 구성 및 회의의 운영(안 제3조 ~ 안 제8조)

- 안 제3조부터 제8조까지는 협의회의 구성과 회의의 운영에 관한 사항을 규정하고 있음
- 먼저 동 협의회는 공동위원장 2명, 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 서울특별시장과 위촉직위원 중 호선하는 1명을 공동 위원장으로 두도록 규정함.
- 이와 같이 공동위원장을 두도록 한 점은 소상공인 정책 추진 과정에서 행정과 민간이 공동으로 참여하는 거버넌스 체계를 구축하고, 현장의 의견을 협의회 운영에 균형있게 반영하려는 취지로 이해됨.

- 또한 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되 한차례만 연임할 수 있도록 하고 협의회 회의는 정기회의(연 2회 이상)와 임시회의로 구분하여 상설 운영하도록 규정함.
- 다만 협의회 상설 운영 방식에 대하여 서울시는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제6조제3항4)의 비상설 운영 원칙과 상충될 우려가 있다는 의견을 제시함.
- 그러나 동 협의회는 소상공인 관련 기관·단체 및 전문가 등이 참여하는 민관 협력기구로서 지속적인 의견수렴과 정책 조정 기능을 수행하는바, 개별 안전 발생 시 한시적으로 자문하는 위원회와는 기능 및 운영 목적에 차이가 있음.
- 또한 기존의 ‘자문위원회’가 비상설로 설치되어 있음에도 현재까지 회의 개최 실적이 없다는 점을 고려할 때, 상설 운영체계를 마련해 보는 것도 고려해볼 필요가 있을 것으로 사료됨.

마. 협의회 산하 조직의 운영(안 제9조, 안 제12조)

- 안 제9조와 제12조는 협의회 전문적 검토 및 효율적인 운영을 위하여 분과위원회와 실무위원회를 둘 수 있는 근거를 마련하고 있음.
- 분과위원회는 전통시장·외식산업·디지털 전환 등 분야별 전문 검토를 담당

4) 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제6조 (위원회의 설치요건) ③ 제1항에 따라 위원회를 설치할 경우에는 비상설(안전이 발생하면 구성하고, 해당 안전이 심의·의결된 후 자동 해산하는 형태)로 운영하는 것을 원칙으로 한다. 다만 다음 각 호의 경우에는 예외로 한다.

1. 법령에 위원회 설치 및 구성 방법 등이 다르게 명시된 경우
2. 위원회의 회의가 분기별 1회 또는 연간 4회 이상 개최할 것이 예상되어 회의 개최 시마다 위원을 위촉하는 것이 적절하지 않은 경우
3. 안전 발생 후 위원 구성 시 심의의 공정성을 현저히 훼손할 우려가 있는 경우

하고, 실무위원회는 협의회 상정 안건에 대한 사전협의 및 실무검토 역할을 수행하도록 규정됨.

- 다만 협의회가 20명 이내의 위원으로 구성되는 점을 고려할 때, 분과위원회와 실무위원회의 구성 과정에서 동일 위원이 중복 참여하게 될 가능성이 있으며, 운영 방식에 따라 각 기구 간 기능이 중첩될 우려도 있음.
- 따라서 향후 분과위원회와 실무위원회를 구성하는 경우에는 각 기구의 역할과 기능을 명확히 구분하여 효율적으로 운영할 필요가 있을 것으로 판단됨.

입법조사관	연락처
김 혜 진	02-2180-8057