

서울특별시 창업지원 기본조례안

# 검 토 보 고

## 1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제832호
- 나. 발 의 자 : 유용 의원 외 12명
- 다. 발의일자 : 2019년 8월 7일
- 라. 회부일자 : 2019년 8월 13일

## 2. 제안이유

- 우리나라는 경제성장률의 둔화, 내수경기 침체 등의 영향으로 중소기업의 경영 환경이 악화되고 있으며 높은 실업률이 사회적으로 큰 문제가 되고 있음. 이처럼 고용없는 성장의 시대에서 창업은 일자리를 창출하고 제4차 산업혁명 시대에 새로운 성장 동력을 확보할 수 있다는 장점이 있음.
- 서울시는 창업의 촉진과 활성화를 위하여 다양한 정책과 사업을 추진 하고 있으나 이에 대한 구체적인 법적 근거가 부재함.
- 이에 따라 서울시의 창업정책과 창업지원 사업에 대한 종합적인 지원 체계를 마련하여 창업활동을 촉진하고 지속적으로 성장할 수 있는 창업 환경을 조성하려는 것임.

### 3. 주요내용

- 가. 창업과 창업자의 정의에 대하여 규정함(안 제2조)
- 나. 체계적이고 종합적인 시책 수립과 추진에 필요한 행·재정적 지원방안 마련을 시장의 책무로 규정함(안 제4조)
- 다. 창업촉진을 위하여 5년마다 종합계획을 수립하고 매년 시행계획을 수립·시행함(안 제5조)
- 라. 창업지원과 관련된 주요정책과 계획, 그 이행에 관한 주요사항의 심의·자문을 위하여 창업정책위원회를 설치함(안 제6조)
- 마. 시장은 창업을 촉진하고 창업자의 성장·발전을 위하여 지원사업을 추진할 수 있고 창업지원시설을 설치·운영할 수 있음(안 제14조, 제15조)

## 4. 검토의견(수석전문위원 강상원)

### 가. 조례안의 개요

- 조례안은 창업지원종합계획의 수립, 창업정책위원회와 창업지원시설의 설치·운영, 창업지원 사업 및 교육 등 창업지원 체계에 대한 법적 근거를 마련하여 창업을 촉진하고 창업친화적 환경을 조성하고자 발의되었음.

### 나. 서울시의 창업정책과 지원사업 현황

- 한국사회는 글로벌 금융위기 이후 고용없는 저성장 기조가 이어지면서 그 대안으로 창업이 주목받고 있으나, 창업 5년 후 생존기업이 28.5%(2016년 기준)<sup>1)</sup>에 불과하고 이마저도 포화상태인 도·소매업, 음식점 등 생계형 창업이 주류를 이루고 있는 실정임.
- 그 동안 서울시의 창업정책은 서울창업허브를 포함해 모두 44개의 지원시설<sup>2)</sup>을 운영하는 등 인프라 확충 위주의 양적인 성장에 초점을 두어 왔으나, 2017년부터 서울창업허브가 컨트롤타워가 되고 개별 보육센터는 분야별·대상별 특화된 지원으로 분화되어 질적 향상을 이루고 있음.

1) 통계청 기업생멸행정통계

2) 지원시설은 창업보육시설 27개소, 창업정보 교류공간(창업카페·꿈터) 10개소, 시제품제작소 7개소임.

- 이후 ‘글로벌 TOP5 창업도시 서울 추진계획’ 7대 프로젝트를 발표(2019.4) 하면서 2022년까지 1조 9천억원을 투입해 매출액 100억원 이상의 벤처기업 100개를 배출하고, 혁신기술인재 1만명을 육성하겠다는 목표를 밝혔다.

**<창업도시 서울 프로젝트 주요내용>**

글로벌 인재 파이프라인	기술인재 1만 명 육성
테크 스페이스 1000	양재(AI) ,홍릉(바이오·의료) 등 기술창업공간 1천개 확충
전략 성장 투자	창업기업 3천 개 성장단계별 자금지원
성장 촉진 플랫폼	글로벌엑셀레이터 책임보육, 민간주도-공공지원 프로그램 강화
제품화 180	180일 이내 제품화가 가능한 토털 서비스
테스트베드 도시 서울	혁신기술제품의 실증 및 판로개척
글로벌 마켓	유망 창업기업 160개 해외진출

**다. 조례안의 주요내용**

**(1) 정의(안 제2조)**

- 「중소기업창업 지원법」과 같은 법 시행령에 따르면 ‘창업’은 중소기업을 새로 설립하는 것으로, 사업의 승계, 법인으로의 전환, 폐업 후 동일한 사업을 계속하는 경우를 제외하고 있음<sup>3)</sup>.

3) 「중소기업창업 지원법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.  
 1. "창업"이란 중소기업을 새로 설립하는 것을 말한다. 이 경우 창업의 범위는 대통령령으로 정한다.  
 「중소기업창업 지원법 시행령」 제2조(창업의 범위) ① 「중소기업창업 지원법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호에 따른 창업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 것으로서 중소기업을 새로 설립하여 사업을 개시하는 것을 말한다.

- 또한, ‘창업자’는 중소기업을 창업하려는 자와 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날로부터 7년이 지나지 아니한 자로 규정하고 있음.
- 이는 중소기업 설립 후 7년까지의 폐업률이 높은 현실을 고려해 창업자가 중소기업을 안정적으로 운영할 수 있을 때까지 중점적인 지원을 하려는 취지임.
- 안 제2조는 「중소기업창업 지원법」과 같은 법 시행령에 따라 ‘창업’과 ‘창업자’를 규정하고 있어 관계법령의 입법체계에 부합하고 있음.
  - 특히, ‘창업자’에 “창업하려는 자”를 포함해 예비 창업자도 포함하고 있어 우수한 아이디어의 발굴부터 창업 이후의 사후관리까지 창업 전(全) 단계에 걸친 효율적인 지원체계를 구축할 수 있도록 근거를 마련하고 있음.

## (2) 창업지원종합계획(안 제4조)

- 안 제4조는 창업 촉진을 위해 5년마다 창업지원 종합계획(이하 ‘종합 계획’)을 수립하고, 종합계획의 추진을 위해 매년 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있음.

- 
1. 타인으로부터 사업을 승계하여 승계 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우. 다만, 사업의 일부를 분리하여 해당 기업의 임직원이나 그 외의 자가 사업을 개시하는 경우로서 중소벤처기업부령으로 정하는 요건에 해당하는 경우는 제외한다.
  2. 개인사업자인 중소기업자가 법인으로 전환하거나 법인의 조직변경 등 기업형태를 변경하여 변경 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우
  3. 폐업 후 사업을 개시하여 폐업 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우

- 또한, 거시적이고 체계적인 계획이 수립될 수 있도록 창업 관련 현황과 전망, 창업 촉진을 위한 정책 목표와 방향, 창업지원 사업, 창업 활성화를 위한 법·제도 및 정책 개선 등을 종합계획에 포함시키고 있음.
- 창업지원 마스터플랜을 기반으로 하여 연도별 실행방안을 체계적으로 연계시키는 것은 창업 관련 지원 사업들의 계획성, 일관성, 지속성을 확보할 수 있다는 점에서 바람직한 입법방향으로 판단됨.
- 다만, 시행계획의 추진실적 평가를 통해 그 결과를 다음연도 시행 계획과 종합계획에 환류시킴으로써 창업정책의 실효성과 연계성을 높일 수 있도록 조문의 보완이 요구됨.

### (3) 창업정책위원회(안 제6조~제13조)

- 안 제6조는 종합계획과 연도별 시행계획의 수립 및 변경, 연도별 시행 계획의 추진실적 점검 및 평가, 유망한 창업자의 지원 및 육성, 창업 친화적 환경 조성에 필요한 사항 등에 대한 심의·자문을 위해 창업정책 위원회(이하 '위원회')를 둘 수 있도록 규정하고 있음.
- 위원회는 행정1부시장과 위원 중 호선된 위원을 공동위원장으로 하고 경제정책실장을 부위원장으로 하면서, 서울시의원, 서울산업진흥원 대표이사, 서울신용보증재단 이사장, 창업 분야의 전문가 등을 포함해 20명 내외로 위원으로 구성됨(안 제7조).

- 이 밖에 위원장의 직무(안 제9조), 위원회의 회의와 의결(안 제10조), 간사와 서기(안 11조), 위원수당과 여비(안 제12조) 등의 위원회 운영 관련 규정을 담고 있음.
- 이상의 규정은 위원회가 실질적인 심의·자문기구로서 효율적으로 운영 될 수 있도록 지원하기 위한 법적 토대를 마련하기 위함임.

#### (4) 창업지원(안 제14조~제18조)

- 안 제14조는 유망 창업자의 발굴 및 육성, 창업공간과 시제품 제작 지원, 제품 홍보 및 마케팅 지원, 창업자금과 판로 지원 등 창업지원 사업의 분야를 광범위하게 규정해 다양한 창업지원 사업들을 추진할 수 있도록 하고 있음.
- 안 제15조는 창업지원 시설의 설치와 민간위탁 및 창업지원시설 입주 자에 대한 비용부담에 대한 근거를 마련하고 있으며, 안 제16조는 청소년, 대학생에 대한 창업교육을 규정해 창업역량 강화와 혁신 인재 양성에 대한 기반을 조성하고 있음.
- 안 제17조는 실태조사를 규정해 종합계획과 창업지원 사업의 현장성을 강화하고, 안 제18조는 창업 지원에 기여한 자와 모범적인 창업자에 대해 표창할 수 있도록 규정하고 있음.

- 이상의 창업지원 정책들에 대한 규정은 지속가능한 창업 생태계를 구현하고 우수 창업자를 육성할 수 있는 성장 사다리 역할과 창업 친화적인 문화 조성을 지원하기 위한 입법적 기반을 제공하기 위함임.

## 라. 종합의견

- 현재 서울시의 창업정책과 사업들은 그 중요성에도 불구하고 「서울특별시 일자리 정책 기본 조례」에서 일자리 창출 사업의 한 분야로 규정되고 있으며, 창업만을 대상으로 한 독자적인 자치법규는 「서울특별시 청년 창업 지원 조례」에 불과한 실정임.
- 따라서, 본 조례안은 청년을 비롯해 전체 창업자를 지원대상으로 하고 서울시의 창업정책과 사업들을 모두 아우를 수 있는 총괄적인 입법이라는 점에서 의미가 있음.
- 다만, 본 조례안 외에도 현재 발의된 ‘서울특별시 기술창업 지원조례안’ (홍성룡 의원 대표발의), ‘서울특별시 제대군인 군 기술활용 창업지원에 관한 조례안’(김기덕 의원 대표발의)과 입법 영역이 중복되는 측면이 있어 통합적인 심사가 요구됨.
  - 8월 20일에 개최된 3개의 창업 지원 조례안에 대한 토론회에서 ‘서울특별시 창업지원 기본조례안’을 토대로 나머지 2개 조례안의 취지를 반영하는 입법 방향이 제안되었음.

담당 조사관	연락처
김성만	02-2180-8055