

청년 1인 창조기업 지원을 위한
지방계약법 시행령 개정 촉구 건의안

심사보고서

의안 번호	3628
----------	------

2026년 4월 28일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 제안자 : 이숙자 의원(찬성자 11명)
나. 제안일 : 2026년 4월 6일
다. 회부일 : 2026년 4월 7일
라. 상정일 : 제335회 서울특별시의회 임시회 제1차 행정자치위원회
2026년 4월 23일 상정·의결(원안 가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 이숙자 의원)

가. 주문

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」을 개정하여, 지방자치단체가 수의계약을 체결할 수 있는 계약의 범위에 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 청년 1인 창조기업을 포함하도록 할 것을 건의함.

- 이를 통해 공공조달을 활용한 청년기업 지원 정책의 실효성을 제고하고, 청년 1인 창조기업의 공공조달시장 진입 기반을 마련하고자 함.

나. 제안이유

- 청년 1인 창조기업은 상시근로자 없이 창의성과 전문성을 기반으로 사업을 영위하는 기업으로, 인력·자본·영업실적 측면의 제약으로 공공조달시장 진입에 어려움을 겪고 있음.
- 특히 초기 실적 부족과 인력 규모의 한계로 인해 경쟁입찰 참여가 제한되는 경우가 많아, 공공조달을 통한 판로 확보에 구조적인 제약이 존재함.
- 최근 디지털·콘텐츠·지식기반 산업 확대에 따라 1인 창조기업의 정책적 중요성이 증가하고 있으나, 공공조달과 연계한 지원은 상대적으로 미흡한 실정임.
- 이에 지방자치단체의 수의계약 대상에 청년 1인 창조기업을 포함하도록 제도를 개선하여, 공공조달시장 참여 기회를 확대하고 정책적 지원의 실효성을 제고할 필요가 있음.

3. 참고사항

- 관계법령 : 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

4. 이송처

- 대한민국 국회, 행정안전부

5. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 김태한)

- 본 건의안은 상시근로자 없이 지식서비스업 등 창의적 분야에서 사업을 영위하는 ‘청년 1인 창조기업’의 공공조달 시장 진입을 지원하기 위해, 해당 기업군을 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 「지방계약법 시행령」)상 수의계약 가능 대상에 명시하게 함으로써, 이들의 공공조달 시장 진입 장벽을 실질적으로 해소하고 자립 기반을 강화하려는 취지로 사료됨.

「1인 창조기업 육성에 관한 법률」

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.

- 최근 디지털·콘텐츠·지식기반 산업 확대에 따라 1인 창조기업의 비중과 경제적 역할은 증대되고 있으나, 창업진흥원(중소벤처기업부 산하 공공기관)의 1인 창조기업 실태조사(2025. 12.)에 따르면 공공부문의 판로 비중은 매우 미미(2.4%)하며, 경영상 어려움 또한 거시적 요인인 경기불황을 제외하면 판로 확보(25.2%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

〈2025년 1인 창조기업 주요 매출원〉

(단위: 개, %)

구분	1인 창조기업수	소비자 (B2C)	기업체 (B2B)	정부 및 공공기관 (B2G)	기타	계
전체	1,162,529	78.0	19.1	2.4	0.5	100.0

※ 출처: 2025년 1인 창조기업 실태조사(2025. 12. 창업진흥원)

〈2025년 1인 창조기업 경영 애로사항〉

(단위: 개, %)

구분	1인 창조기업수	경기 불황	판로 확보 (거래처)	홍보 및 마케팅	시장 정보력 부족	경쟁 심화	기타	계
전체	1,162,529	31.8	25.2	14.4	7.3	7.2	14.1	100.0

※ 출처: 2025년 1인 창조기업 실태조사(2025. 12. 창업진흥원)

- 또한 청년 1인 창조기업은 청년의 일자리 창출 및 지역경제 활성화에 기여하는 등 경제 전반에 긍정적인 효과가 있으나, 창업진흥원의 실태조사에 따르면 최근 30대 이하 청년 1인 창조기업의 비율이 2023년 11.4%(20대 0.7%, 30대 10.7%)에서 2025년에는 5.7%(20대 0.3%, 30대 5.4%)로 감소하는 등 청년 대표자의 비율이 급격히 위축되고 있어, 공공관로를 통한 정책적 보호의 필요성이 높은 시점으로 생각됨.

〈최근 3년간 청년 1인 창조기업 대표자 연령 비율〉

구분	2023	2024	2025
전체 1인 창조기업 수	987,812개	1,007,769개	1,162,529개
20대 비율	0.7%	0.5%	0.3%
30대 비율	10.7%	5.7%	5.4%

※ 출처: 2023~2025년 1인 창조기업 실태조사(창업진흥원)

- 정부(행정안전부)는 청년창업기업의 안정적인 성장을 지원하기 위하여 「지방계약법 시행령」을 개정(2025. 7. 8. 시행)하여 ‘청년창업기업’을 수의계약 대상에 포함하였으나, 이 경우에도 「중소기업창업 지원법」에 따라 ‘창업 7년 이내’ 기업으로 한정되어 있음.

「중소기업창업 지원법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1~2. 생략

3. “창업기업”이란 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 기업(법인과 개인사업자를 포함한다)을 말한다. 이 경우 사업 개시에 관한 사항 등 창업기업의 범위에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

4~10. 생략

11. “청년창업기업”이란 창업기업 대표자의 연령이 39세 이하인 창업기업을 말한다.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제25조(수익계약에 의할 수 있는 경우) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제9조제1항 단서에 따라 수익계약을 할 수 있다

1~4. 생략

5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계약

가~나. 생략

다. 추정가격이 2천만원 초과 5천만원 이하인 계약으로서 「중소기업창업 지원법」 제2조제11호에 따른 청년창업기업과 체결하는 물품의 제조·구매계약 또는 용역계약

제30조(수익계약대상자의 선정절차 등) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 수익계약을 체결하려는 경우에는 2인 이상으로부터 견적서를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 1인으로부터 받은 견적서에 의할 수 있다.

1. 생략

2. 추정가격이 2천만원 이하인 공사, 물품의 제조·구매 및 용역의 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기업 또는 조합과 계약을 체결하는 경우에는 추정가격이 5천만원 이하인 경우로 한다.

가. 「중소기업창업 지원법」 제2조제11호에 따른 청년창업기업, 「여성기업지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 여성기업 또는 「장애인기업활동 촉진법」 제2조제2호에 따른 장애인기업

나. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조 제3호에 따른 사회적협동조합, 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업 또는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호에 따른 마을 기업으로서 행정안전부장관이 정하는 기준에 적합한 기업. 이 경우에는 행정안전부장관이 정하여 고시하는 취약계층 고용비율을 충족하여야 한다.

- 따라서 창업 후 7년이 경과했음에도 불구하고 여전히 1인 형태로 운영되는 청년 1인 창조기업의 경우, 사회적 약자 기업(여성, 장애인 등)과 유사한 영세성을 지니고 있음에도 불구하고 수의계약 혜택에서 소외되는 사각지대에 놓이고 있음.
- 청년 1인 창조기업은 인력·자본·영업실적 측면의 구조적 제약으로 경쟁 입찰 참여가 제한되는 경우가 많고, 참여 가능한 경우에도 현행 공공조달의 적격심사는 당해 용역수행능력(이행실적, 신용평가등급, 재무비율 등)을 주요 평가 척도로 삼고 있어, 규모가 작고 영세한 청년 1인 창조기업의 일반 입찰을 통한 공공판로 확보는 어려울 것으로 사료됨.
- 지방자치단체 계약제도는 공정성과 경쟁성을 기본 원칙으로 하되, 정책적 장려가 필요한 특정 대상이나 금액, 사유에 해당하는 경우 예외적으로 수의계약을 허용하는 구조임.
- 현재 여성기업, 사회적기업, 장애인기업, 자활기업, 마을기업, 사회적협동조합 등에 대해 추정가격 5천만 원 이하인 계약을 체결하는 경우 수의계약 특례를 부여하고 있는데 이는 이들의 구조적 영세성과 사회적 약자 기업이라는 태생적인 경쟁력의 한계를 보완하기 위한 장치임.
- 따라서 본 건의안은 창의적 아이디어와 전문성을 보유했음에도 거래처 발굴에 어려움을 겪고 있는 청년 1인 창조기업에 대해, 여성·장애인·사회적 기업 수준의 수의계약 특례를 부여함으로써, 안정적인 판로 확보와 사업 지속 가능성을 제고하려는 것으로 보임.

- 다만, 청년 1인 창조기업 역시 고용 창출의 잠재력과 사회적 보호 필요성이 타 약자 기업군에 비해 결코 뒤쳐지지 않음을 고려할 때, 이들과 동일한 수준의 법적 지위를 부여하는 것은 필요한 과정으로 볼 수 있으나,
 - 기존에 수의계약 또는 공공조달 우대가 인정되는 사회적기업·여성기업·장애인기업·중소기업 지원체계 등과의 형평성 및 중복지원 가능성 등에 대해 다각적인 검토가 필요하다고 하겠으며, 청년 1인 창조기업의 지원수단으로 수의계약 범위 확대가 가장 적절한 방식인지, 또는 별도의 입찰가점·실적 요건 완화·시범사업 등 다른 정책수단이 가능한지 함께 살펴볼 필요가 있음.
- 또한 수의계약 대상 확대는 정책적 실효성과는 별개로 경쟁 원칙의 예외를 넓히는 조치인바, 수의계약 남용이나 공정 경쟁 저해 우려 등 형평성 논란이 발생할 수 있으므로, 향후 시행령 개정 및 제도 운용 시 편법으로 활용되지 않도록 다각적인 사전·사후 통제 장치 마련이 필요할 것으로 사료됨.
- 그리고 기존 수의계약 대상인 「중소기업창업 지원법」상 ‘청년창업기업’과 본 건의안의 「1인창조기업법」상 ‘청년 1인 창조기업’은 수혜 대상 면에서 상당 부분 중첩될 가능성이 있음.
 - 따라서 입법기술상 단순한 병렬식 추가가 적절한지, 아니면 창업 7년 경과자 등 입법적 공백 보완에 집중할 수 있도록 지원대상에 기존의 명확성이 필요할 것으로 보이는바, 제도설계 시 청년 범위, 창조기업 확인 방식 등 구체적 대상 확정과 함께 보완장치(사각지대 및 입법적 공백 해소) 마련에 대해 고려할 필요가 있다고 하겠음.
- 서울시(재무국 재무과)에서도 창업 후 7년이 지난 청년 1인 창조기업의 경우, 청년창업기업에서 제외되어 수의계약 대상에 포함되지 않는 사각지대가 발생함에 따라, 사회적 약자인 청년 기업을 보호하고 성장을 지원하며 수의계약 정책의 실효성 제고를 위해, 관련 법령 개정 필요성에 공감한다는 의견을 제시하고 있음.

- 결론적으로, 단순한 지원 대상(청년 1인 창조기업 등) 추가 여부를 넘어, 공정한 계약질서 유지와 정책적 배려 필요성 간의 균형을 어떻게 설정할 것인지에 대한 종합적 검토가 필요할 것으로 사료됨.

6. 질의 및 답변요지 : 생 략

7. 토 론 요 지 : 없 음.

8. 심 사 결 과 : 원안 가결(재석위원 7명, 전원찬성)

9. 소수의견의 요지 : 없 음.

10. 기타 필요한 사항 : 없 음.

청년 1인 창조기업 지원을 위한 지방계약법 시행령 개정 촉구 건의안 (이숙자 의원 발의)

의안 번호	3628
----------	------

발 의 년 월 일: 2026년 04월 06일
발 의 자: 이숙자 의원(1명)
찬 성 자: 강석주, 김영옥, 김영철,
김춘곤, 김태수, 남창진,
문성호, 박중화, 유만희,
이성배, 임규호 의원(11명)

1. 주문

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」을 개정하여, 지방자치단체가 수의계약을 체결할 수 있는 계약의 범위에 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 청년 1인 창조기업을 포함하도록 할 것을 건의함.
- 이를 통해 공공조달을 활용한 청년기업 지원 정책의 실효성을 제고하고, 청년 1인 창조기업의 공공조달시장 진입 기반을 마련하고자 함.

2. 제안이유

- 청년 1인 창조기업은 상시근로자 없이 창의성과 전문성을 기반으로 사업을 영위하는 기업으로, 인력·자본·영업실적 측면의 제약으로 공공조달시장 진입에 어려움을 겪고 있음.
- 특히 초기 실적 부족과 인력 규모의 한계로 인해 경쟁입찰 참여가 제한되는 경우가 많아, 공공조달을 통한 판로 확보에 구조적인 제약이 존재함.
- 최근 디지털·콘텐츠·지식기반 산업 확대에 따라 1인 창조기업의 정책적 중요성이 증가하고 있으나, 공공조달과 연계한 지원은 상대적으로 미흡한 실정임.

- 이에 지방자치단체의 수의계약 대상에 청년 1인 창조기업을 포함하도록 제도를 개선하여, 공공조달시장 참여 기회를 확대하고 정책적 지원의 실효성을 제고할 필요가 있음.

3. 이송처

- 국회, 행정안전부

청년 1인 창조기업 지원을 위한 지방계약법 시행령 개정

촉구 건의안

지방자치단체의 계약제도는 공공재정 집행의 핵심 수단으로서 공정성과 경쟁성을 기본 원칙으로 운영된다. 동시에 공공조달은 중소기업 및 청년기업의 시장 진입을 지원하는 정책수단으로 활용되고 있다.

한편 청년 1인 창조기업은 상시근로자 없이 창의성과 전문성을 기반으로 사업을 영위하는 기업으로, 인력과 자본이 제한된 구조에서 공공조달시장 진입에 상당한 제약을 받고 있다. 특히 초기 실적 부족으로 경쟁입찰 참여가 어려워 공공시장 진입 자체가 제한되는 경우가 많다.

최근 디지털·콘텐츠·지식기반 산업의 성장으로 1인 창조기업의 중요성이 확대되고 있음에도 불구하고, 공공조달과 연계한 지원은 충분하지 않은 실정이다. 공공조달은 초기 기업의 시장 진입을 촉진하고 안정적인 수요기반을 제공하는 정책수단으로서, 청년 1인 창조기업에 대해서도 제도적 접근성을 개선할 필요가 있다. 이와 같은 제도 개선은 청년 1인 창조기업의 공공조달시장 참여 확대와 안정적인 판로 확보를 통해 청년 일자리 창출과 지역경제 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

따라서 서울특별시의회는 지방자치단체가 수의계약을 체결할 수 있는 계약의 범위에 청년 1인 창조기업을 포함하도록 하는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조제1항제5호다목 및 제30조제1항제2호가목을 조속히 개정할 것을 건의한다.

2026년 4월

서울특별시의회 의원 일동