



제 432회 국회 (임시회)
제1차 재정경제기획위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 김영환의원 대표발의 (의안번호 제15274호)

2026. 2.

재정경제기획위원회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 창업중소기업 등에 대한 세액감면 제도 개요	3
2. 수도권 내 접경지역에서 창업한 중소기업에 대한 세액감면율 상 향(김영환의원안)	6

I. 개요

1. 김영환의원 대표발의안(의안번호 제15274호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 김영환의원 등 11인
- (2) 제 안 일 : 2025. 12. 16.
- (3) 회 부 일 : 2025. 12. 17.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 창업중소기업에 대하여 창업지역의 수도권 또는 수도권과 밀억제권역 여부 및 기업 유형에 따라 최초 사업소득 발생 후 5년간 25%부터 100%까지의 세액감면율을 차등적으로 적용하여 소득세 또는 법인세를 감면해주고 있음.

그러나 일부 접경지역의 경우 남북분단으로 인한 지역적 특수성으로 낙후되어 있음에도 불구하고 수도권과밀억제권역에 속한다는 이유로 다른 지역에 비해 축소된 혜택을 받고 있는 등 불합리한 측면이 있음.

이에 해당 접경지역의 경우에는 수도권과밀억제권역에 해당하는 혜택이 아닌 별도의 상향된 혜택을 받을 수 있도록 하려는 것임(안 제6조제1항 등).

II. 주요 내용별 검토

1. 창업중소기업 등에 대한 세액감면 제도 개요

□ ‘창업중소기업 등에 대한 세액감면’ 제도는 창업기업의 생존 및 창업기반 확충을 목적으로 창업기업에 세제혜택을 부여하는 제도로, 창업지역이 수도권 과밀억제권역에 속하는지 여부 및 기업 유형 등에 따라 최초 소득 발생 후 5년간 25~100%의 세액감면율을 차등적으로 적용하고 있음.

또한, 업종별 최소고용인원 이상을 고용하는 기업의 상시근로자가 전년대비 증가하는 경우 ‘상시근로자 증가율 × 100%’에 해당하는 감면율을 추가적으로 적용함.

동 제도는 1994년에 도입된 이후 기업의 형태(창업보육, 벤처) 및 업종 등이 지속적으로 확대됨과 동시에 혁신생태계 구축을 위한 에너지신기술 중소기업, 신성장서비스업과 고용유발에 대한 감면율을 높이는 방향으로 제도가 변경되어 왔음.

또한, 지방의 창업 활성화를 위해 수도권과밀억제권역 외의 중소기업의 창업에 초점을 맞추되, 벤처·에너지신기술·창업보육 등 경제적 파급효과를 고려하여 수도권과밀억제권역 내에도 지원이 필요한 경우에 한정하여 적용대상이 추가되었음.

[창업중소기업에 대한 세액감면 주요 개정연혁]

개정연도	개정내용
1994년	창업중소기업 세액감면 신설
1998년	벤처기업에 대한 지원 신설
1999년	일몰 신설(2003.12.31까지)
2004년	감면기간 축소(6년 → 4년), 일몰 연장(2006.12.31까지)
2007년	일몰 연장(2009.12.31까지)
2010년	에너지신기술 중소기업 추가, 일몰 연장(2012.12.31까지)
2013년	감면기간 연장(4년 → 5년), 업종 추가(사회복지 서비스업) 일몰 연장(2015.12.31까지)
2016년	일몰 연장(2018.12.31까지)
2017년	신성장서비스업 감면율 인상, 고용증가시 추가감면 적용 등
2018년	청년·생계형 감면율 인상, 일몰 연장(2021.12.31까지)
2019년	감면 대상 업종 변경
2021년	생계형 창업기업 매출액 기준 연 4,800만원 → 연 8,000만원 일몰 연장(2024.12.31.까지)
2024년	수도권 내 창업중소기업에 대해 감면율 축소, 추가감면율 상향 감면한도(5억원) 설정 일몰 연장(2027.12.31.까지), 신성장서비스업 감면율 우대 종료
2025년	생계형 창업기업 매출액 기준 연 8,000만원 → 연 1억 400만원

한편, 2017년 세법개정을 통하여 수도권과밀억제권역 외의 지역에서 창업한 창업중소기업, 창업벤처중소기업, 에너지신기술중소기업 중 신성장서비스업¹⁾을 영위하는 기업에 대해서는 기본감면율을 5년간 50%에서 3년간 75%, 이후 2년간 50%로 상향하는 신성장서비스업 우대감면 제도를 도입하였으나 2024년 말에 일몰기한이 도래하였음.

또한, 2018년부터 청년창업 및 연 매출액 4,800만원 이하(2022년부

1) 컴퓨터 프로그래밍, 창작 및 예술관련 서비스업, 관광숙박업 등

터는 8,000만원 이하, 2026년부터 1억 400만원 이하) 생계형 창업에 대해서 일반 창업중소기업에 비해 감면율을 우대하여 적용 중임.

이후 2024년 세법개정을 통해 ①과밀억제권역 밖인 수도권 내 창업중소기업에 대해 감면율을 25%p 축소하고, 고용증가에 따른 추가감면율을 상향하며(고용증가율의 50% → 100%), ②감면한도를 연간 5억원으로 신규 설정하고, ③신성장서비스업 우대감면을 제외하고 적용기한을 2024년 말에서 2027년 말까지 3년 연장하였음.

[창업중소기업 소득세·법인세 세액감면 내용]

구 분		일반 창업	청년·생계형 창업
수도권과밀억제권역		-	5년간 50% 감면
수도권과밀억제권역 밖	수도권 위치 * 수도권 내 인구감소지역 제외	5년간 25% 감면	5년간 75% 감면
	수도권 밖 또는 수도권 인구감소지역 위치	5년간 50% 감면	5년간 100% 감면

창업중소기업 등에 대한 조세지출 규모는 2021년 4,864억원에서 2024년 8,333억원으로 증가하였으며, 2025년 및 2026년에도 증가할 것으로 전망되고 있음.

[연도별 조세지출 현황]

(단위: 억원)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
소득세	2,290	3,519	4,841	5,702	6,544	6,746
법인세	2,574	2,561	2,788	2,631	2,612	2,454
소계	4,864	6,080	7,629	8,333	9,156	9,200

주) 2025, 2026년도는 전망치임

자료: 연도별 조세지출예산서

2. 수도권 내 접경지역에서 창업한 중소기업에 대한 세액감면을 상향(김영환의원안)

현행					개정안				
□ 창업중소기업 등에 대한 세액감면(제6조)					□ 수도권 내 접경지역에서 창업한 중소기업에 대한 세액감면을 상향				
○ 유형별 감면을					○ 유형별 감면을				
구분	기본 감면			추가 감면	구분	기본 감면			추가 감면
	수도권 과밀억제 권역	수도권 과밀억제권역 밖				수도권 과밀억제 권역	수도권 과밀억제권역 밖		
		수도권	수도권 밖 *				수도권	수도권 밖 *	
창업 중소기업	-	25%	50%	상시 근로자 증가율 × 100%	창업 중소기업	-	25%	50%	상시 근로자 증가율 × 100%
청년·생계형**	50%	75%	100%		청년·생계형**	50%	75%	100%	
벤처기업	50%				벤처기업	50%			
에너지신기술 중소기업	50%				에너지신기술 중소기업	50%			
창업보육 센터사업자	50%				창업보육 센터사업자	50%			
* 수도권 내 인구감소지역 포함					* 수도권 내 인구감소지역 및 접경지역 포함				
** 생계형 창업지원 대상매출액 기준: 연 1억 400만원 이하(발의 당시 8,000만원)					** 생계형 창업지원 대상매출액 기준: 연 1억 400만원 이하				
○ 감면기간: 5년					○ 감면기간: (현행과 같음)				
○ 감면 개시 기한: 사업 개시일, 벤처기업 확인일 등부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 해당 사업에서 소득이 발생하지 않는 경우 5년이 되는 날이 속하는 과세연도부터 개시					○ 감면 개시 기한: (현행과 같음)				
○ 감면한도: 연간 5억원					○ 감면한도: (현행과 같음)				
○ 적용기한: 2027. 12. 31.					○ 적용기한: (현행과 같음)				
					○ 시행일: 2026. 1. 1.				

* 김영환의원안 2025. 12. 16. 발의(의안번호 15274)

□ 개정안은 수도권의 접경지역에서 창업한 중소기업에 대하여 수도권 외의 지역 또는 수도권의 인구감소지역에서 창업한 중소기업과 동일한 감면율을 적용하도록 하려는 것임.

□ 「접경지역 지원 특별법」 제2조에 따른 접경지역²⁾은 비무장지대 또는 해상 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군 또는 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 정하는 시·군 등을 의미하며,

같은 법 시행령 제2조에 따르면 강화군, 옹진군, 파주시, 연천군, 김포시, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 가평군, 춘천시, 속초시 등 총 17개 시·군이 접경 지역에 해당함.

접경지역 중 강화군, 옹진군, 파주시, 연천군, 김포시, 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 가평군 등 총 10개 시·군은 수도권에 위치하고 있고, 수도권과밀억제권역 중 접경지역에 해당하는 지역은 고양시 1곳임.

2) 「접경지역 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “접경지역”이란 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선(이하 “민간인통제선”이라 한다) 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.

「접경지역 지원 특별법 시행령」

제2조(접경지역의 범위) ① 「접경지역 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호 본문의 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군은 다음 각 호의 구분에 따른 시·군으로 한다.

1. 인천광역시: 강화군, 옹진군
2. 경기도: 김포시, 파주시, 연천군
3. 강원특별자치도: 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군

② 법 제2조제1호 본문에서 “대통령령으로 정하는 시·군”이란 다음 각 호의 구분에 따른 시·군을 말한다.

1. 경기도: 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 가평군
2. 강원특별자치도: 춘천시, 속초시

③ 법 제2조제1호 단서의 비무장지대 내 집단취락지역은 비무장지대 중 경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역으로 한다.

현행 창업중소기업 등에 대한 세액감면 제도는 소재지역의 수도권 과밀억제권역 해당여부 등을 기준으로 감면율을 차등 적용하고 있으므로, 접경지역 내 창업중소기업에 적용되는 감면율을 정리하면 다음과 같음.

[접경지역 창업중소기업 소득세·법인세 세액감면 비교]

구 분		지 역	일반 창업	청년·생계형 창업
수도권과밀억제권역		고양시	-	5년간 50% 감면
수도권 과밀억제권역 밖	수도권 위치 * 수도권 내 인구감소지역 제외	파주시, 김포시, 양주시, 동두천시, 포천시	5년간 25% 감면	5년간 75% 감면
	수도권 밖 또는 수도권 인구감소지역 위치	철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 춘천시, 속초시, 강화군, 옹진군, 연천군, 가평군	5년간 50% 감면	5년간 100% 감면

□ 개정안은 수도권의 접경지역에서 창업한 중소기업에 대하여 수도권 외의 지역 및 수도권의 인구감소지역에서 창업한 중소기업과 동일한 감면율을 적용하도록 하려는 것으로,

개정안에 따르면 접경지역에 대해서는 해당 지역의 수도권 해당여부와 무관하게 접경지역 내 일반 창업중소기업의 경우 5년간 50%의 세액감면이 적용되고 청년창업중소기업의 경우 5년간 100%의 세액감면이 적용됨.

□ 개정안은 다음과 같은 긍정적인 측면이 있을 것으로 기대됨.

첫째, 접경지역은 안보적 특수성으로 인하여 지역발전이 더딘 상황

이므로 수도권이라 하더라도 접경지역에 해당하는 경우 해당 지역에서 창업한 중소기업에 대해 강화된 세제특례를 부여함으로써 상대적으로 낙후된 접경지역의 경제 활성화 및 주민생활 개선에 기여할 수 있는 측면이 있을 것으로 보임.

접경지역은 남북 간의 정치적, 군사적 대립과 긴장 등 정치 지리적 여건과 더불어 군사시설보호구역, 자연환경보전지역 등 토지 이용에 대한 엄격한 규제로 토지 활용에 상당한 제약이 발생하고 있음.

또한, 대부분 지역이 기초적인 산업기반이 열악한 상태이며, 생산가능인구의 지속적인 감소와 고령화 문제가 심각하여 지역경제의 소비 위축이 발생하고 있고 지방자치단체의 재정적 자립이 저해되고 있는 것으로 평가되고 있음³⁾.

[접경지역 재정자립도 추이]

(단위: %)

지 역	2022	2023	2024	최근 3년 평균
인천광역시	51.9	48.8	45.7	48.8
강화군	12.1	12.7	11.4	12.1
옹진군	9.3	11.1	11.1	10.5
경기도	61.6	60.5	55.1	59.1
김포시	32.8	37.2	33.8	34.6
파주시	28.9	30.0	29.7	29.5
연천군	14.5	15.0	15.3	14.9
고양시	32.8	32.7	33.7	33.1
양주시	24.6	26.7	26.2	25.8
동두천시	13.1	13.9	14.0	13.7
포천시	22.6	24.6	22.8	23.3

3) 행정안전부, '접경지역 발전종합계획 변경', 2019. 1. 참고

	가평군	16.8	20.5	18.3	18.5
강원특별자치도		24.7	25.4	25.2	25.1
	철원군	8.6	9.9	12.1	10.2
	화천군	6.8	7.0	7.6	7.1
	양구군	9.5	9.6	8.5	9.2
	인제군	8.0	8.1	8.8	8.3
	고성군	7.8	8.3	10.1	8.7
	춘천시	19.3	20.1	18.9	19.4
	속초시	20.1	17.5	18.4	18.7

주: 재정자립도란 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율을 말함
 자료: 행정안전부

[접경지역 인구수 추이]

(단위: 명)

지 역	2022	2023	2024	최근 3년 평균
인천광역시	2,967,314	2,997,410	3,021,010	2,995,245
강화군	69,803	69,005	69,402	69,403
옹진군	20,613	20,377	19,996	20,329
경기도	13,589,432	13,630,821	13,694,685	13,638,313
김포시	484,267	486,172	486,853	485,764
파주시	495,315	497,753	511,308	501,459
연천군	42,062	41,584	40,866	41,504
고양시	1,076,535	1,074,907	1,070,120	1,073,854
양주시	243,432	268,026	289,005	266,821
동두천시	91,546	88,626	86,838	89,003
포천시	146,701	143,323	141,463	143,829
가평군	62,150	62,302	62,527	62,326
강원특별자치도	1,536,498	1,527,807	1,571,766	1,545,357
철원군	42,256	41,448	40,497	41,400
화천군	23,388	23,007	22,922	23,105
양구군	21,383	21,056	20,621	21,020
인제군	32,206	32,020	31,535	31,920
고성군	27,274	27,305	26,999	27,193
춘천시	286,664	286,426	286,069	286,386
속초시	82,806	82,054	80,933	81,931

자료: 행정안전부

둘째, 동 제도의 경우 추가 감면세액이 상시근로자 증가율에 비례하므로 접경지역 입주기업의 고용유인이 증가하여 청년 등의 고용 증대 효과를 기대할 수 있을 것으로 보이고, 나아가 접경지역의 인구활력을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 보임.

현재 수도권 접경지역 10개 중 4개 지역(강화군, 옹진군, 연천군, 가평군)이 인구감소지역으로 지정되어 있고, 2개 지역(동두천시, 포천시)은 관심지역으로 지정되는 등⁴⁾ 지방소멸위기에 직면하고 있는 것으로 나타남.

□ 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 측면을 고려할 필요가 있음.

첫째, 접경지역과 같은 낙후지역에 대한 지원 필요성은 인정된다고 할 것이나 현행 제도의 체계를 고려할 필요가 있음.

현행 창업중소기업 등에 대한 세액감면 제도는 창업기업이 소재하는 지리적 위치에 따라 차등화된 혜택을 적용하도록 설계되어 있고 인구감소지역을 유일한 예외로 인정하고 있으므로 수도권 밖 또는

4) 「인구감소지역 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인구감소지역”이란 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호에 따라 지정된 지역을 말한다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년 인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.
- 12의2. “인구감소관심지역”이란 인구감소지역을 제외한 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구 중 장래 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 지역으로서 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 인구감소지역 수의 100분의 20 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

수도권 인구감소지역 내 접경지역에서 창업한 중소기업에 대해서는 가장 높은 수준의 감면율을 적용하고, 접경지역이라 하더라도 수도권과밀억제권역에 해당하는 경우 가장 낮은 수준의 혜택을 부여함.

이는 과밀억제권역이 인구와 산업이 지나치게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전하거나 정비할 필요가 있는 지역에 해당한다는 점을 고려한 것으로 보임⁵⁾.

따라서 수도권과밀억제권역에 해당하는 접경지역의 세제혜택을 확대하는 것에 대해서는 신중한 접근이 필요함.

둘째, 세제혜택의 적용대상을 명확하게 하기 위하여 시행일을 수정하고 적용례를 규정할 필요가 있어 보임.

문 의 처
02)6788-5154

5) 「수도권정비계획법」

제6조(권역의 구분과 지정) ① 수도권의 인구와 산업을 적정하게 배치하기 위하여 수도권을 다음과 같이 구분한다.

1. 과밀억제권역: 인구와 산업이 지나치게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전하거나 정비할 필요가 있는 지역