



제429회 국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 최은석의원 대표발의(의안번호 제12666호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 기회발전특구 관련	3
가. 기회발전특구 세제지원 개요	3
나. 기회발전특구 창업기업 법인세 감면 특례 대상에 사업장 증설 기업 포함	7

I. 개요

1. 최은석의원 대표발의안(의안번호 제12666호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 최은석의원 등 13인

(2) 제 안 일 : 2025. 9. 3.

(3) 회 부 일 : 2025. 9. 4.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 기회발전특구 세액감면제도는 특구 내 창업 또는 사업장 신설 기업에 대해서만 소득세 및 법인세 감면에 대한 세제혜택을 부여하고 있음.

그러나 기업이 사업장 증설을 통해 신설에 준하는 증설 투자를 통해 대규모 지방투자와 고용창출이 발생하는 경우가 많음에도 불구하고, 증설 기업은 현행 감면 대상에서 제외되어 제도적 형평성에 문제가 발생하고 있음.

실제 2020년 「조세특례제한법」 제104조의24(해외진출기업의 국내 복귀에 대한 세액감면)를 개정하여 사업장 신설에 한정되어 있던 세액 감면 대상을 증설로 확대하여 해외진출기업의 국내복귀를 촉진하고 국내 투자확대 및 일자리 창출에 크게 기여한 바 있음.

또한 2024년에도 「지방세특례제한법」 제80조의2(기회발전특구로의 이전 등에 대한 감면)를 신설하여 공장을 신설뿐만 아니라 증설하는

기업에 대해서도 동일하게 지방세를 감면하는 제도를 마련하였음.

이렇듯 기회발전특구 내에서의 사업장 증설 등을 통해 사업장을 확충하는 것 역시 창업·신설과 동일한 지방투자 효과를 창출하며, 투자하는 기업들이 실질적인 세제지원을 체감함으로써 지역경제 활성화 및 고용 증대 효과가 더욱 크게 나타날 것으로 기대됨.

이에 사업장 증설 기업 또한 세액감면 대상에 포함시켜, 기회발전특구 내 투자 확대를 유도하고, 수도권 집중을 완화하여 지방에 대한 투자를 촉진함과 동시에 지역경제 활성화 및 일자리 창출에 기여하기 위해 제도를 합리적으로 개선하고자 함(안 제121조의33제1항).

II. 주요 내용별 검토

1. 기회발전특구 관련

가. 기회발전특구 세제지원 개요

□ 2023년 6월 지역 간 불균형 해소, 지역 특성에 맞는 자립적 발전 및 지방자치분권을 통하여 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진하겠다는 것을 목적으로 종전의 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」의 내용을 통합한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 “「지방분권균형발전법」”)이 본회의에서 의결되어 2023년 7월 10일부터 시행 중임.

「지방분권균형발전법」의 대부분의 내용은 종전의 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」의 내용을 차용하고 있으나, 수도권 외 지역에 대한 개인·법인의 대규모 투자를 유치할 수 있도록 기회발전특구 구성에 관한 근거 규정이 새롭게 마련되었음¹⁾.

1) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. “기회발전특구”란 개인 또는 법인의 대규모 투자를 유치하기 위하여 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 지원이 필요한 곳으로 제23조에 따라 지정·고시되는 지역을 말한다.

제23조(기회발전특구의 지정 및 지원) ① 수도권이 아닌 지역의 시·도지사는 관할 행정구역의 일부를 기회발전특구로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 기회발전특구의 지정을 신청하여야 한다. 다만, 수도권 내 인구감소지역 또는 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역으로서 지방시대위원회가 정하는 지역의 시·도지사는 기회발전특구의 지정을 신청할 수 있다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 지정 신청을 받은 경우 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 기회발전특구를 지정한다. 이 경우 지방시대위원회는 기업의 투자계획, 집적 가능성 등 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여야 한다.

「지방분권균형발전법」에 따르면 기회발전특구란 개인 또는 법인의 대규모 투자를 유치하기 위하여 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 지원이 필요한 곳으로서 시·도지사의 신청 및 지방시대위원회 심의·의결을 거쳐 산업통상자원부장관이 지정하도록 하고 있고, 기회발전특구에 투자하는 개인 또는 법인에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있으며 관련 법률에서 정하는 바에 따라 국세 또는 지방세를 감면할 수 있도록 하고 있음²⁾.

□ 이러한 「지방분권균형발전법」의 취지에 따라 동법 제정 이후 기회발전특구에 관한 각종 세제지원을 도입하는 내용의 다수의 세법 개정안이 발의되었고, 2023년 「조세특례제한법」 등의 개정을 통하여 기회발전특구 내 창업기업 등에 대한 법인세 감면, 기회발전특구 이전기업에 대한 양도소득세 과세이연, 기회발전특구집합투자기구 투자자에 대한 이자소득 및 배당소득 분리과세 등 기회발전특구를 대상으로 하는 다양한 세제지원 제도가 도입되었음.

2) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제23조(기회발전특구의 지정 및 지원) ④ 국가와 지방자치단체는 기회발전특구에 투자하는 개인 또는 법인에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

⑤ 국가와 지방자치단체는 기회발전특구에 투자하는 개인 또는 법인에 대하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 조세 관계 법률에서 정하는 바에 따라 국세 또는 지방세를 감면할 수 있다.

[기회발전특구 세제지원 제도]

세 목	주 요 내 용
소득·법인세	● 수도권 기업이 사업용 부동산 처분 후 특구 이전 시 양도차익 소득·법인세를 특구내 취득부동산 처분 시까지 과세이연 ● 창업기업 및 신설 사업장 소득·법인세 감면 (5년 100% + 2년 50% 감면)
취득·재산세	○ 수도권에서 특구(비수도권)로 기업 이전 시 - 취득세 100%(조례 50% 포함) 감면 - 재산세 5년 100% + 5년 50%(조례) 감면 ○ 특구 내 창업 시 - (비수도권) 취득세 100%(조례 50% 포함), 재산세 5년 100% + 5년 50%(조례) 감면 - (수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 3년 100% + 2년 50% 감면 ○ 공장 신·증설 시 - (비수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 75% 감면 - (수도권) 취득세 75%(조례 25% 포함), 재산세 5년 35% 감면
상속세	○ 특구 이전기업의 가업상속공제 사후관리 요건 완화 - ‘업종변경 제한’ 및 ‘상속인의 대표이사 종사 의무’ 폐지
이자·배당소득세	● 민간자본을 재원으로 조성된 기회발전특구 펀드에 일정 기간(10년) 이상 투자 시 9% 분리과세
양도소득세	○ 특구 내 주택 취득시 농어촌주택 양도세 특례 적용

주: 「조세특례제한법」상 세제 인센티브는 “●”로 표시

자료: 산업통상자원부 보도자료, 2024. 11.

□ 한편, 산업통상자원부는 2024년 6월 8개 시·도(대구·부산·전남·경북·전북·경남·대전·제주) 기회발전특구를 최초로 지정한 이후, 울산·세종·광주·충남·충북·강원 6개 시·도 기회발전특구도 같은 해 11월 지정·고시하였으며, 현재 수도권을 제외한 14개의 모든 시·도에 기회발전특구가 지정되어 있음.

[기회발전특구 지정현황]



4차 경남(밀양, 하동, 창녕) / 전북(남원)

*자료: 산업통상자원부 보도자료, 2025. 7.

나. 기회발전특구 창업기업 법인세 감면 특례 대상에 사업장 증설 기업 포함

현 행	개정안
☐ 기회발전특구의 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면(안 제121조의 33) ☐ 감면대상 - 기회발전특구에 2026. 12. 31.까지 제조업 등 대통령령으로 정하는 업종(감면대상사업)으로 창업하거나 사업장을 <u>신설하는 기업</u> ☐ 감면율 - 5년 100% + 2년 50% ☐ 감면한도 - 투자누계액의 50% + 상시근로자수×1천5백만원(청년 상시근로자와 서비스업 2천만원)	☐ 감면대상에 사업장 증설기업 추가 ☐ 감면대상 - 기회발전특구에 2026. 12. 31.까지 제조업 등 대통령령으로 정하는 업종(감면대상사업)으로 창업하거나 사업장을 <u>신설 또는 증설하는 기업</u> ☐ 감면율: (현행과 같음) ☐ 감면한도: (현행과 같음) ☐ 시행일: 2026. 1. 1. ☐ 적용례: 이 법 시행 이후 최초로 신고하는 분부터 적용

* 최은석의원안 2025. 9. 3. 발의(의안번호 12666)

☐ 개정안은 기회발전특구의 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면대상에 기회발전특구에 창업하거나 사업장을 신설한 기업 외에 사업장을 증설한 기존 기업을 추가하려는 것임.

☐ 개정안은 다음과 같은 점에서 필요성이 인정되는 측면이 있음.

첫째, 기업이 기회발전특구 내 사업장 증설을 통하여 대규모 투자 및 일자리를 창출한 경우 창업기업 및 사업장 신설 기업과 동일한 세액감면 혜택을 부여함으로써 수도권 집중 현상을 완화하고 지역

균형 발전에 기여하는 효과를 기대할 수 있어 보임.

[수도권 인구 및 인구밀도 현황]

(단위: 천명, 명/km²)

구분	2020		2021		2022		2023		2024	
	인구	인구 밀도	인구	인구 밀도	인구	인구 밀도	인구	인구 밀도	인구	인구 밀도
전국	51,836	516	51,745	515	51,628	514	51,713	515	51,751	515
수도권	26,021	2,193	26,054	2,195	26,053	2,195	26,190	2,206	26,304	2,215

자료: 통계청

[수도권 명목 지역내 총생산 현황]

(단위: 조원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	1,936	2,008	2,043	2,062	2,224	2,328	2,404
수도권	993	1,046	1,066	1,091	1,175	1,229	1,258
수도권 비중	51.3%	52.1%	52.2%	52.9%	52.8%	52.8%	52.3%

자료: 통계청, 2023년 지역소득(잠정), 2024. 12.

2024년 기준 수도권 인구는 2,630만명으로 전국 인구의 50% 이상을 차지하고 있고, 수도권의 인구밀도는 전국 인구밀도 대비 4배 이상 높은 것으로 나타나고 있고, 수도권의 지역 내 총생산은 2023년 기준 52.3%로 전국에서 수도권에 차지하는 비중 역시 매년 절반 이상으로 나타나 국토균형발전을 위한 적극적인 제도 도입이 필요한 시점임.

[수도권 소재 사업체 비중 추이]

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
전체	47.38%	47.36%	47.29%	47.21%	47.16%	47.03%	49.28%	48.98%	49.06%	49.01%
제조업	49.84%	50.06%	49.99%	49.97%	49.65%	48.97%	51.12%	50.92%	50.63%	50.10%

자료: 통계청, 전국사업체조사

또한, 최근 10년간 수도권 소재 사업체 비중은 전반적인 증가추세에 있는 등 기업 본사 및 공장의 수도권 집중 현상도 계속되고 있는 상황임을 고려할 때, 지방 경제를 활성화하고 고용을 창출할 수 있는 다각적인 정책을 마련할 필요가 있음.

둘째, 「지방세특례제한법」 제80조의2³⁾는 기회발전특구에서 공장을 증설하는 기업에 대해서 공장을 신설하는 기업과 마찬가지로 취득세의 최대 75%와 재산세의 75%(수도권 지역의 경우 35%)를 경감하도록 규정하고 있음.

□ 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 사업장 증설 기업을 세액감면 대상에 포함시키고자 한다면 증설된 사업장에서 발생하는 소득에 한하여 세액감면을 적용하도록 자구를 수정할 필요가 있음.

개정안은 증설한 사업장에서 발생하는 소득을 구분경리하도록 규정하고 있지만, 감면대상사업에서 발생한 소득에 대한 세액 전체에

3) 「지방세특례제한법」

제80조의2(기회발전특구로의 이전 등에 대한 감면) ③ 기회발전특구에서 공장을 신설·증설하는 기업에 대해서는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 지방세를 감면한다. 이 경우 공장의 범위, 업종, 요건 등은 행정안전부령으로 정한다.

1. 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 사업용 부동산에 대해서는 2026년 12월 31일까지 취득세의 100분의 50을 경감하고, 과세기준일 현재 해당 용도로 직접 사용하는 그 사업용 부동산에 대해서는 재산세 납세의무가 최초로 성립한 날부터 5년간 재산세의 100분의 75(수도권 지역에 있는 기회발전특구의 경우에는 100분의 35)를 경감한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 감면한 취득세 및 재산세를 추징한다.
 - 가. 공장을 신설·증설하여 취득한 날부터 5년 이내에 해당 사업을 폐업한 경우
 - 나. 정당한 사유 없이 부동산 취득일부터 3년이 경과할 때까지 해당 사업에 직접 사용하지 아니하거나 다른 용도로 사용하는 경우
 - 다. 해당 사업에 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우
2. 지방자치단체의 장은 해당 지역의 재정 여건 등을 고려하여 제1호에 따라 취득세를 경감하는 경우 100분의 25의 범위에서 조례로 정하는 율을 추가로 경감할 수 있다.

대해 감면혜택이 적용된다고 해석될 우려가 있음.

증설한 사업장을 통하여 창출한 소득에 한하여 소득세 또는 법인세 감면혜택을 부여하는 것이 타당하므로 유사 입법례인 ‘해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면(법 제104조의24)⁴⁾’를 참고하여

4) 「조세특례제한법」

제104조의24(해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면) ① 대한민국 국민 등 대통령령으로 정하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 2027년 12월 31일까지 국내(수도권과 밀억제권역은 제외한다. 이하 이 조 및 제118조의2에서 같다)에서 창업하거나 사업장을 신설 또는 증설(증설한 부분에서 발생하는 소득을 구분경리하는 경우로 한정한다)하는 경우에는 제2항 또는 제3항에 따라 소득세 또는 법인세를 감면한다.

1. 국외에서 2년 이상 계속하여 경영하던 사업장을 대통령령으로 정하는 바에 따라 국내로 이전하는 경우
2. 국외에서 2년 이상 계속하여 경영하던 사업장을 부분 축소 또는 유지하면서 대통령령으로 정하는 바에 따라 국내로 복귀하는 경우

② 제1항제1호의 경우에는 이전 후의 사업장에서 발생하는 소득(기존 사업장을 증설하는 경우에는 증설한 부분에서 발생하는 소득을 말한다)으로서 대통령령으로 정하는 소득에 대하여 이전일 이후 해당 사업장(기존 사업장을 증설하는 경우에는 증설한 부분을 말한다)에서 최초로 소득이 발생한 과세연도(이전일부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 소득이 발생하지 아니한 경우에는 이전일부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)와 그 다음 과세연도 개시일부터 6년 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면하고, 그 다음 3년 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다.

③ 제1항제2호의 경우에는 복귀 후의 사업장에서 발생하는 소득(기존 사업장을 증설하는 경우에는 증설한 부분에서 발생하는 소득을 말한다)으로서 대통령령으로 정하는 소득에 대하여 복귀일 이후 해당 사업장(기존 사업장을 증설하는 경우에는 증설한 부분을 말한다)에서 최초로 소득이 발생한 과세연도(복귀일부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 소득이 발생하지 아니한 경우에는 복귀일부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도)와 그 다음 과세연도 개시일부터 6년(수도권 내의 지역에서 창업하거나 사업장을 신설 또는 증설하는 경우에는 2년) 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 100에 상당하는 세액을 감면하고, 그 다음 3년(수도권 내의 지역에서 창업하거나 사업장을 신설 또는 증설하는 경우에는 2년) 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다.

④ 제1항에 따라 소득세 또는 법인세를 감면받은 내국인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사유가 발생한 과세연도의 과세표준신고를 할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 세액을 소득세 또는 법인세로 납부하여야 한다.

1. 사업장을 이전 또는 복귀하여 사업을 개시(기존 사업장의 증설을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)한 날부터 3년 이내에 그 사업을 폐업 또는 증설한 부분을 폐쇄하거나 법인이 해산한 경우. 다만, 합병·분할 또는 분할합병으로 인한 경우는 제외한다.
2. 대통령령으로 정하는 바에 따라 국외에서 경영하던 사업장을 양도하거나 폐쇄하지 아니한 경우
3. 국외에서 경영하던 사업장을 축소하여 제3항에 따라 감면을 받은 후 다시 확대하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

⑤ 제1항에 따라 감면받은 소득세액 또는 법인세액을 제4항에 따라 납부하는 경우 이자상당가산액에 관하여는 제63조제3항을 준용한다.

⑥ 제1항을 적용받으려는 내국인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.

1. 한국표준산업분류에 따른 세분류를 기준으로 이전 또는 복귀 전의 사업장에서 영위하던 업종과 이전 또는 복귀 후의 사업장에서 영위하는 업종이 동일한 경우
2. 「해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률」에 따른 국내복귀기업지원위원회에서 대통령

기존 사업장을 증설하는 경우에는 증설한 부분에서 발생하는 소득에 한하여 세액감면이 적용되도록 표현을 명확하게 할 필요가 있어 보이고, 이와 더불어 감면 개시연도, 감면한도 등 기타 추가적인 자구 수정이 필요해 보임.

둘째, 수도권과밀억제권역이 아닌 경우 증설투자액에 대하여 통합투자세액공제를 적용받아 투자액의 최대 30%까지 공제받을 수 있고,⁵⁾ 현행 제도 하에서도 기회발전특구 내 창업 또는 이전에 따른 감면기간 중 증설분에서 발생하는 소득에 대해서는 100% 또는 50%의 세액감면이 가능함.

셋째, 현행 「조세특례제한법」상 해외진출기업의 국내복귀를 지원하기 위한 소득세 또는 법인세 감면(법 제104조의24) 및 관세 감면(법 제118조의2) 제도 외에 사업장 증설에 대하여 세액감면 혜택을 부여하는 제도는 존재하지 않음.

2020년 3월 세법개정을 통해 해외진출기업 국내복귀 시 세액감면

령으로 정하는 바에 따라 업종 유사성을 확인받은 경우

⑦ 제1항부터 제6항까지를 적용할 때 세액감면 신청, 증설의 범위, 구분경리, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5) 「조세특례제한법」

제130조(수도권과밀억제권역의 투자에 대한 조세감면 배제) ① 1989년 12월 31일 이전부터 수도권과밀억제권역에서 계속하여 사업을 경영하고 있는 내국인과 1990년 1월 1일 이후 수도권과밀억제권역에서 새로 사업장을 설치하여 사업을 개시하거나 종전의 사업장(1989년 12월 31일 이전에 설치한 사업장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 이전하여 설치하는 중소기업(이하 이 항에서 “1990년이후중소기업등”이라 한다)이 수도권과밀억제권역에 있는 해당 사업장에서 사용하기 위하여 취득하는 사업용 고정자산으로서 대통령령으로 정하는 증설투자에 해당하는 것에 대해서는 제24조를 적용하지 아니한다. 다만, 대통령령으로 정하는 산업단지 또는 공업지역에서 증설투자를 하는 경우 및 대통령령으로 정하는 사업용 고정자산을 취득하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 중소기업이 아닌 자가 1990년 1월 1일 이후 수도권과밀억제권역에서 새로 사업장을 설치하여 사업을 개시하거나 종전의 사업장을 이전하여 설치하는 경우 수도권과밀억제권역에 있는 해당 사업장에서 사용하기 위하여 취득하는 사업용 고정자산에 대해서는 제24조를 적용하지 아니한다. 다만, 대통령령으로 정하는 사업용 고정자산을 취득하는 경우에는 그러하지 아니하다.

대상에 사업장 증설 기업을 포함한 것은 코로나19 및 이로 인한
글로벌 공급망 충격에 대응하고자 특별히 세제지원을 강화한 조치
였다는 점을 감안할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5154
