



제429회국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 이연희의원 대표발의(의안번호 제13466호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 개인화물자동차 운송사업 양수 시 창업중소기업 등 세액감면 적용 허용	3

I. 개요

1. 이연회의원 대표발의안(의안번호 제13466호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 이연회의원 등 17인
- (2) 제 안 일 : 2025. 10. 2.
- (3) 회 부 일 : 2025. 10. 10.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 창업중소기업 등에 대하여 소득세 또는 법인세를 감면하여 주는 세액공제제도를 두면서 합병·분할·현물출자 또는 사업의 양수를 통하여 종전의 사업을 승계하거나 종전의 사업에 사용되던 자산을 인수 또는 매입하여 같은 종류의 사업을 하는 경우는 창업으로 보지 아니하고 있음.

그러나 개인화물자동차 운송사업의 경우 사업을 하기 위하여 국토교통부의 허가를 받아야 하나 공급과잉으로 인하여 사실상 신규 허가가 거의 불가능하여 기존 사업자가 보유한 허가를 양도·양수하는 방식으로 시장에 진입하는 경우가 대부분인데 이 경우 창업으로 인정받지 못하는 문제점이 있고, 「중소기업창업 지원법 시행령」 제2조는 개인화물자동차 운송사업을 양수한 경우 창업기업으로 인정하고 있음.

이에 개인화물자동차 운송사업의 경우 해당 사업의 특수성을 고려

하여 기존 사업을 양수하는 경우에도 창업으로 인정받을 수 있도록
하고자 함(안 제6조제10항제1호다목 신설).

II. 주요 내용별 검토

1. 개인화물자동차 운송사업 양수 시 창업중소기업 등 세액감면 적용 허용(이연회의원안)

현행				개정안	
□ 창업중소기업 등에 대한 세액감면(제6조)				□ 개인화물자동차 운송사업을 양수하여 종전의 사업을 승계하는 경우 창업으로 간주	
○ 유형별 감면을				○ 유형별 감면율: (현행과 같음)	
구분	기본 감면			추가 감면	
	수도권 과밀억제 권역	수도권 과밀억제권역 밖			
		수도권	수도권 밖 *		
창업 중소기업	-	5년 25%	5년 50%	상시 근로자 증가율 × 100%	
청년·생계형 벤처기업	5년 50%	5년 75%	5년 100%		
에너지신기술 중소기업	5년 50%				
창업보육 센터사업자	5년 50%				
* 수도권 인구감소지역 포함					
** 생계형 창업지원 대상매출액 기준: 연 8,000만원 이하					
○ 감면한도: 연간 5억원				○ 감면한도: (현행과 같음)	
○ 적용기한: 2027. 12. 31.				○ 적용기한: (현행과 같음)	
○ 배제사유				○ 배제사유	
- 합병·분할·현물출자 또는 사업의 양수를 통하여 종전의 사업을 승계하거나 종전의 사업에 사용되던 자산을 인수 또는 매입하여 같은 종류의 사업을 하는 경우. 단, 다음의 경우는 제외(창업으로 간주)				- 합병·분할·현물출자 또는 사업의 양수를 통하여 종전의 사업을 승계하거나 종전의 사업에 사용되던 자산을 인수 또는 매입하여 같은 종류의 사업을 하는 경우. 단, 다음의 경우는 제외(창업으로 간주)	
① 종전의 사업에 사용되던 자산을 인수하거나 매입하여 같은 종류의 사업을 하는 경우 그 자산가액의 합계가 사업 개시 당시 토지·건물 및				① (현행과 같음)	

현 행	개정안
기계장치 등 대통령령으로 정하는 사업용자산의 총가액에서 차지하는 비율이 100분의 50 미만으로서 대통령령으로 정하는 비율 이하인 경우 ② 사업의 일부를 분리하여 해당 기업의 임직원이 사업을 개시하는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우 <신 설> - 거주자가 하던 사업을 법인으로 전환하여 새로운 법인을 설립하는 경우 - 사업을 확장하거나 다른 업종을 추가하는 경우 등 새로운 사업의 최초 개시로 보기 곤란한 경우 - 폐업 후 사업을 다시 개시하여 폐업 전의 사업과 같은 종류의 사업을 하는 경우	② (현행과 같음) ③ 「화물자동차 운수사업법」 제3조 제1항제2호의 개인화물자동차 운송사업을 양수(상속 또는 증여는 제외한다)하여 종전의 사업을 승계하는 경우 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) ○ 시행일: 2026. 1. 1. ○ 적용례: 이 법 시행 이후 사업을 승계하는 경우부터 적용

* 이연회의원안 2025. 10. 2. 발의(의안번호 13466)

□ 개정안은 「화물자동차 운수사업법」 제3조제1항제2호의 개인화물자동차 운송사업을 양수(상속 또는 증여는 제외한다)하여 종전의 사업을 승계하는 경우를 창업중소기업 세액감면 제도 배제사유의 예외로 규정하려는 것임.¹⁾

1) 「화물자동차 운수사업법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "화물자동차"란 「자동차관리법」 제3조에 따른 화물자동차 및 특수자동차로서 국토교통부령으로 정하는 자동차를 말한다.

□ 화물자동차 운송사업은 20대 이상의 화물자동차를 사용하여 화물을 운송하는 일반화물자동차 운송사업과 화물자동차 1대를 사용하여 화물을 운송하는 개인화물자동차 운송사업으로 분류할 수 있고, 2023년 말 기준 개인화물자동차는 약 230,000대임.

[화물자동차 현황(2023년 기준)]

(단위 : 대)

일반화물차	개인화물자동차		계
	중대형화물차	소형화물차	
146,684	84,420	150,364 (택배차 제외)	381,468

자료: 전국개인중대형화물자동차운송사업연합회

□ 한편, 「조세특례제한법」 제6조제10항²⁾에 따르면 사업의 양수를 통

2. "화물자동차 운수사업"이란 화물자동차 운송사업, 화물자동차 운송주선사업 및 화물자동차 운송가맹사업을 말한다.
3. "화물자동차 운송사업"이란 다른 사람의 요구에 응하여 화물자동차를 사용하여 화물을 유상으로 운송하는 사업을 말한다. 이 경우 화주(화주)가 화물자동차에 함께 탈 때의 화물은 중량, 용적, 형상 등이 여객자동차 운송사업용 자동차에 싣기 부적합한 것으로서 그 기준과 대상차량 등은 국토교통부령으로 정한다.

제3조(화물자동차 운송사업의 허가 등) ① 화물자동차 운송사업을 경영하려는 자는 각 호의 구분에 따라 국토교통부장관의 허가를 받아야 한다.

1. 일반화물자동차 운송사업: 20대 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 대수 이상의 화물자동차를 사용하여 화물을 운송하는 사업
2. 개인화물자동차 운송사업: 화물자동차 1대를 사용하여 화물을 운송하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

⑦ 제1항 및 제3항 본문에 따른 화물자동차 운송사업의 허가 또는 증차(증차)를 수반하는 변경허가의 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 국토교통부장관이 화물의 운송 수요를 고려하여 제6항에 따라 업종별로 고시하는 공급기준에 맞을 것. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다.

가. 제12항에 따라 6개월 이내로 기간을 한정하여 허가를 하는 경우

나. 제13항에 따라 허가를 신청하는 경우

다. 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조에 따른 전기자동차 또는 수소전기자동차로서 국토교통부령으로 정하는 최대 적재량 이하인 화물자동차에 대하여 해당 차량과 그 경영을 다른 사람에게 위탁하지 아니하는 것을 조건으로 변경허가를 신청하는 경우

2. 화물자동차의 대수, 차고지 등 운송시설(이하 "운송시설"이라 한다), 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 기준에 맞을 것

2) 「조세특례제한법」

제6조(창업중소기업 등에 대한 세액감면) ⑩ 제1항부터 제9항까지의 규정을 적용할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 창업으로 보지 아니한다.

하여 종전의 사업을 승계하거나 종전의 사업에 사용되던 자산을 인수 또는 매입하여 같은 종류의 사업을 하는 경우에는 창업으로 보지 않으므로 사업의 양수를 통하여 종전의 사업을 승계하는 경우 창업중소기업 등에 대한 세액감면을 적용받을 수 없음.

이에 개정안은 개인화물자동차 운송사업을 양수(상속 또는 증여는 제외)하여 종전의 사업을 승계하는 경우에는 예외적으로 창업으로 간주하여 창업중소기업 등 세액감면 제도를 적용받을 수 있도록 하려는 것임.

□ 개정안은 다음과 같은 취지로 발의된 것으로 보임.

첫째, 화물자동차 운송사업의 신규허가는 원칙적으로 금지³⁾되어 있

-
1. 합병·분할·현물출자 또는 사업의 양수를 통하여 종전의 사업을 승계하거나 종전의 사업에 사용되던 자산을 인수 또는 매입하여 같은 종류의 사업을 하는 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다.
 - 가. 종전의 사업에 사용되던 자산을 인수하거나 매입하여 같은 종류의 사업을 하는 경우 그 자산가액의 합계가 사업 개시 당시 토지·건물 및 기계장치 등 대통령령으로 정하는 사업용자산의 총가액에서 차지하는 비율이 100분의 50 미만으로서 대통령령으로 정하는 비율 이하인 경우
 - 나. 사업의 일부를 분리하여 해당 기업의 임직원이 사업을 개시하는 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우
 2. 거주자가 하던 사업을 법인으로 전환하여 새로운 법인을 설립하는 경우
 3. 폐업 후 사업을 다시 개시하여 폐업 전의 사업과 같은 종류의 사업을 하는 경우
 4. 사업을 확장하거나 다른 업종을 추가하는 경우 등 새로운 사업을 최초로 개시하는 것으로 보기 곤란한 경우

3) 「화물자동차 운수사업 공급기준」

제3조(화물자동차 운송사업 공급기준) ① 화물자동차 운송사업의 신규 허가를 원칙적으로 금지한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 화물의 운송수요 및 차량의 공급상황 등을 종합적으로 고려하여 허가할 수 있다.

1. 「자동차관리법 시행규칙」 별표 1 제2호에 따른 화물자동차 중 「생활물류서비스발전법」 제2조제3호가목에 따른 택배서비스사업에 사용되는 화물자동차로서 다음 각 목에서 정하는 차량. 이 경우 구체적인 허가기준 등은 국토교통부장관이 따로 정한다.
 - 가. · 나. (생략)
2. 「자동차관리법 시행규칙」 별표 1 제2호에 따른 특수용도형 화물자동차 중 다른 차량에 의해 견인되는 피견인차량(덤프형 트레일러 제외)
3. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사가 당해지역 해당 특정화물의 수송을 위하여 공급이 필요하다고 판단하는 경우로서 「자동차관리법 시행규칙」 별표 1 제2호에 따른 특수용도형 화물자동차 중 다음 각 목에서 정하는 차량
 - 가. ~ 다. (생략)

어 새롭게 개인화물자동차 운송사업을 하고자 하는 개인은 대부분 기존허가를 양수받아야 하는 상황인바, 업종의 특수성을 고려하여 예외규정을 둘 필요가 있다는 의견이 제시되고 있음.⁴⁾

둘째, 「중소기업창업 지원법 시행령」의 개정취지를 「조세특례제한법」에 반영할 필요가 있다는 지적이 있음.

현행 「중소기업창업 지원법」 및 같은 법 시행령⁵⁾에 따르면, 타인으로부터 사업을 상속 또는 증여받은 개인이 기존 사업과 같은 종류의 사업을 개인인 중소기업자로서 개시하는 것은 창업의 범위에

4. 「자동차관리법 시행규칙」 별표 1 제2호에 따른 특수용도형 특수자동차

4) 전국개인중대형화물자동차운송사업연합회의 의견임.

5) 「중소기업창업 지원법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “중소기업”이란 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업을 말한다.
2. “창업”이란 대통령령으로 정하는 바에 따라 중소기업을 새로 설립하는 것을 말한다.

「중소기업창업 지원법 시행령」

제2조(창업의 범위) ① 「중소기업창업 지원법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호의 창업은 중소기업을 새로 설립하여 사업을 개시하는 것으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 것으로 한다.

1. 타인으로부터 사업을 상속 또는 증여받은 개인이 기존 사업과 같은 종류의 사업을 개인인 중소기업자로서 개시하는 것
2. 개인인 중소기업자가 기존 사업을 계속 영위하면서 중소기업을 새로 설립하는 것으로서 다음 각 목에 해당하는 것
가. 개인인 중소기업자로 사업을 개시하는 것
나. 개인인 중소기업자가 단독으로 또는 「중소기업기본법 시행령」에 따른 친족과 합하여 의결권 있는 발행주식(출자지분을 포함한다. 이하 같다) 총수의 100분의 50을 초과하여 소유하거나 의결권 있는 발행주식 총수를 기준으로 가장 많은 주식의 지분을 소유하는 법인인 중소기업을 설립하여 기존 사업과 같은 종류의 사업을 개시하는 것
3. 개인인 중소기업자가 기존 사업을 폐업한 후 중소기업을 새로 설립하여 기존 사업과 같은 종류의 사업을 개시하는 것. 다만, 사업을 폐업한 날부터 3년(부도 또는 파산으로 폐업한 경우에는 2년을 말한다) 이상 지난 후에 기존 사업과 같은 종류의 사업을 개시하는 경우는 제외한다.
4. 법인인 기업이 의결권 있는 발행주식 총수의 100분의 50을 초과하여 소유하는 다른 법인인 중소기업을 새로 설립하여 사업을 개시하는 것. 이 경우 소유비율은 법인인 기업과 그 소속 임원이 소유하고 있는 주식을 합산하여 계산한다.
5. 법인의 과점주주(「국세기본법」 제39조제2호에 따른 과점주주를 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 새로 설립되는 법인인 중소기업자의 과점주주가 되어 사업을 개시하는 것
6. 「상법」에 따른 법인인 중소기업자가 회사의 형태를 변경하여 변경 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 것

해당하지 않지만, 상속 및 증여에 해당하지 않는 승계의 경우에는 창업의 범위에 포함됨.

구(舊) 「중소기업창업 지원법 시행령」 제2조제1항제1호6)는 “타인으로부터 사업을 승계하여 승계 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우”를 창업의 범위에서 배제하였으나, 2020년 10월 창업의 범위를 확대하기 위하여 창업에서 제외되는 경우를 “타인으로부터 사업을 상속 또는 증여 받아 해당 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 것”으로 개정하였음.⁷⁾

□ 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 측면을 고려할 필요가 있음

첫째, 개인화물자동차 운송사업의 경우 최근 3년 평균 4,670건의 양도·양수가 이루어지고 있어, 창업중소기업 세액감면 제도 배제사유 예외 확대에 따라 조세지출이 크게 증가할 수 있음.

또한, 화물운전자의 월평균 운송수입은 616만원으로 생계형 창업중소기업에 대한 추가지원 적용비율이 높을 것으로 추정되고,⁸⁾ 5년간 100%의 감면율이 적용되며 최저한세 적용이 배제되는 수도권 외 지역 양수비율이 70% 가까이 된다는 점을 감안할 필요가 있어 보

6) 「舊 중소기업창업 지원법 시행령(대통령령 제30934호)」

제2조(창업의 범위) ① 「중소기업창업 지원법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호의 창업은 중소기업을 새로 설립하여 사업을 개시하는 것으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 것으로 한다.

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 중소기업부령으로 정하는 요건에 해당하는 경우는 제외한다.

7) 이후 2022년 6월 전부개정을 통해 현행과 같은 규정으로 개정되었음.

8) 참고로 정부는 생계형 창업기업의 매출액 기준을 연 8,000만원 이하에서 간이과세자 수준인 연 1억 400만원 이하로 완화하는 내용이 포함된 「조세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 12653)」을 제출하였음.

임.

[개인화물자동차 운송사업 양도·양수 현황]

(단위 : 건)

구분	2022년		2023년		2024년	
	관 내	관 외	관 내	관 외	관 내	관 외
서 울	137	467	128	552	127	463
경 기	137	467	128	552	127	463
인 천	178	153	92	90	103	111
부 산	140	273	136	243	136	283
대 구	120	258	156	234	102	178
광 주	63	112	79	97	110	133
대 전	83	132	57	133	68	112
울 산	32	12	42	13	43	129
강 원	177	101	157	99	96	124
충 북	28	24	35	21	115	260
충 남	106	228	125	282	119	255
전 북	101	138	92	109	125	131
전 남	72	112	55	163	70	107
경 북	122	219	116	172	82	168
경 남	165	203	144	178	185	190
제 주	72	2	48	2	62	67
계	1,733	2,901	1,590	2,940	1,670	3,174

주: 경기도는 자료수집 불가로 서울과 동일하게 추정

자료: 전국개인중대형화물자동차운송사업연합회

참고로 본 조세특례의 세액감면 규모는 2021년 4,864억원에서 2024년 8,333억원까지 지난 3년간 약 2배 가까이 증가하였는데, 「2024년 조세특례 심층평가(1): 창업중소기업 등에 대한 세액감면」은 생

계형 창업기준의 확대를 전체 조세지출의 확대의 주요 원인 중 하나로 지목하고 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

둘째, 개정안은 「중소기업창업 지원법」에 따른 창업기업에 대해 세액감면 혜택을 부여하려는 취지로 보이는데, 조세특례 적용 기준으로서의 ‘창업’은 정책의 효과성, 남용 가능성 등을 고려하여 입법 정책적으로 규정할 사항으로 보이고, 다른 업종의 감면요건 완화요구가 증가할 수 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

셋째, 5년마다 폐업 후 재차 운송사업을 양수하는 방식으로 영구적으로 조세를 회피하는 악용 사례가 발생할 우려가 있어 보임.

현행법 제6조제10항⁹⁾은 폐업 후 사업을 다시 개시하여 폐업 전의 사업과 같은 종류의 사업을 하는 경우를 감면대상에서 배제하고 있으나, 폐업 후 다시 운송사업의 양수를 통하여 같은 종류의 사업을 하는 경우에는 적용 배제 여부가 모호한 측면이 있음.

9) 「조세특례제한법」

제6조(창업중소기업 등에 대한 세액감면) ⑩ 제1항부터 제9항까지의 규정을 적용할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 창업으로 보지 아니한다.

3. 폐업 후 사업을 다시 개시하여 폐업 전의 사업과 같은 종류의 사업을 하는 경우

문 의 처
02)6788-5154