

2019 조세특례 임의심층평가(Ⅲ)
 의약품 품질관리 개선시설투자에
 대한 세액공제

의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제

2019.9

기획재정부
 한국조세재정연구원



2019 조세특례 임의심층평가(Ⅲ)
의약품 품질관리 개선시설투자에
대한 세액공제

2019. 9

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제』 연구
용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구책임자: 김우현 한국조세재정연구원 부연구위원

공동연구자: 윤성주 한국조세재정연구원 연구위원

홍우형 한성대학교 교수

김인유 한국조세재정연구원 연구원

이은아 한국조세재정연구원 연구원

2019년 9월

한국조세재정연구원

원 장 김 유 찬

요 약

1. 연구개요

- 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제제도는 대외 경쟁력이 있는 의약품 품질관리를 위한 시설투자를 통해 국내 제약사 제조 의약품의 품질을 제고하고 수출을 증대하기 위해 2008년 1월 도입된 지원제도
 - 현재 내국인이 의약품 품질관리 개선시설에 투자(중고품 및 금융리스에 의한 투자는 제외)하는 경우, 해당 금액의 1%(중견기업 3%, 중소기업 6%)에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제
 - 2017년 기준 조세지출 규모는 219억원 수준이며, 2019년에는 199억원 규모로 전망되고 있음
 - 2019년 말 일몰 도래 예정임

- 본 심층평가에서는 도입된 지 10여년이 지난 해당 세액공제제도의 도입 당시 배경과 현황, 제도의 실효성을 검토하고, 개선 방안을 제시하고자 함

2. 분석 내용 및 결과

가. 타당성 분석

- 본 특례제도의 타당성 분석은 정부 역할의 적정성과 수행방법의 적정성, 유사·중복 지원에 대한 검토로 나누어 점검하고자 함
 - 정부 역할의 적정 여부는 정부 개입의 이론적인 배경과 제도 도입 당시의 현황에 대한 이해를 바탕으로 정책 목적과 정부 개입 정당성을 평가함
 - 수행방법의 적정 여부는 정책의 대상, 수혜의 구체적인 내용, 수혜방식을 검토하여 종합적으로 판단하고자 함

- 유사·중복성의 검토는 해당 제도와 성격이 유사한 조세지출 및 비조세지출 사업을 검토하고, 그중 대표적으로 유사한 정책 대상 및 목적을 가지고 있는 생산성향상시설투자자에 대한 세액공제제도와 유사성을 점검함
- (정부 역할의 적정성) 제도 도입 당시 제약산업에 대한 지원은 불완전경쟁, 불확실성, 유치산업보호 등을 염두에 둘 때, 시장에 대한 정부의 개입에 정당성이 있었다고 볼 수 있음
 - 당시 한미 FTA와 같은 예상치 못한 충격에 대해 정부가 일정 기간 다양한 제도를 통해 특정 산업의 충격 완화를 지원하는 것은 타당하다고 볼 수 있음
- 하지만 이와 같은 정부의 개입 및 보호는 단기적으로 이루어져야 할 사항이며, 한미 FTA 이후 오랜 시간이 지난 시점에서 제약회사들은 이미 제도 도입 당시 목표로 했던 품질관리 수준을 만족했다고 평가할 만함
 - 2014년 의약품실사상호협력기구(Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme: PIC/S) 가입, 2016년 국제의약품규제조화위원회(International Council on Harmonization: ICH) 가입 등 국내 의약품 품질관리 수준의 대외 신인도가 높아졌음
- 따라서, 본래의 정책 목표인 의약품 품질 개선이 현재 상황에서도 여전히 필요하며, 그동안 본 특례제도가 이러한 정책의 본래 목표에 효과적이었는지에 대한 평가가 필요함
- (수행방법의 적정성) 수행방법을 적정 여부를 판단함에 있어 다음과 같은 이슈들을 지적할 수 있음
 - 세액공제 신고기업의 수와 신고금액 규모 등을 기준으로 검토하면 실질적으로 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도의 수혜는 투자여력이 상대적으로 부족한 중소기업보다는 일반 기업에 편중되는 모습을 확인할 수 있음(조세지출의 수직적 형평성 부적절)
 - 특정 산업에 대한 세제혜택은 김학수·박노욱(2013) 등에서 언급하는 바와 같이 과세형평성을 악화시키고 시장의 가격구조 변화를 초래하여 효율적 자원배분을 저해할 우려가 있음

- 본 특례제도는 현재 GMP 관련 시설에 대한 투자에 대해서만 세액공제를 허용하고 있으나, 현 시점에서 GMP와 관련하여 더욱 중요한 것은 인력 양성임
 - 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도에서 공제품목에 대한 적격성이 명확하지 않은 측면이 존재
 - 공제 대상이 되는 시설은 「의약품 등의 안전에 관한 규칙」의 별표 1(의약품 제조 및 품질관리기준) 및 별표 3(생물학적제제등 제조 및 품질관리기준)에 따라 적용 대상이 되는 시설(토지 제외)을 의미
 - 즉 특정 시설이 언급되어 있기보다는 기준과 규칙이 언급되어 있으므로, 결과적으로 의약품 품질관리 개선시설과 직접적 관련이 높지 않은 시설도 공제 대상이 포함될 소지가 존재
- (유사·중복 지원에 대한 검토) 다음과 같은 조세지출 및 비조세지출 제도와의 유사·중복 지원을 지적할 수 있음
- 조세지출로서 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제, 신성장기술 사업화시설투자세액공제, 중소·중견 기업에 대한 투자세액공제, 고용증대세액공제 등은 의약품 시설투자와 관련해서도 세액공제가 가능한 것으로 판단됨
 - 비조세지출로서 「제2차 제약산업 육성·지원 5개년 종합계획」 등에서 제시된 다양한 형태의 재정지원과 투융자복합금융 등이 검토 및 시행되고 있음
 - 대표적으로 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도와의 중복성을 검토해 보면 투자 건수 대비 약 36.4%, 투자금액 대비 약 22.7% 규모의 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 내역이 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제와 중복됨을 확인할 수 있음

나. 효과성 분석

- 지난 10여년 간 운영된 제도의 효과에 대한 검증은 제도의 실효성과 경제적인 효과성, 형평성을 기준으로 함
- 제도의 실효성은 제도의 활용도와 더불어, 다양한 조세특례제도 간 기업의 전략적인 활용 행태를 점검함
 - 경제적 효과는 응용 계량모형인 이중차분법을 활용하여, 해당 제도의 세액공제를 받은 기업의 투자와 수익, 고용 등에 변화가 있었는지 추정함

- 형평성의 검증은 세액공제 수혜자의 분포를 검토하고, 수혜율을 분석함
- (제도의 실효성) 국세통계연보에 따르면, 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 신청한 법인은 전체 75개이며, 공제액은 219억원으로 본 특례제도의 절대적 활용도는 매우 미미한 것으로 판단
 - 반면 상대적으로 감면액의 비중은 높아, 소수의 기업에 수혜가 집중되는 경향이 있다고 보여짐
 - 본 특례제도의 세액공제 변화는 크게 2012년까지 감면액의 감소, 이후 2014년까지 감면액의 증가, 최근 2017년의 감면액의 증가 등 세 가지 특징으로 설명할 수 있으며, 이 특징은 모두 세액공제제도 간 역학관계에서 나타난 대체효과로 설명 가능
 - 이러한 결과는 본 특례제도를 평가함에 있어 세액공제 간의 역학관계에 입각한 검토가 필요하며, 정책입안자는 제도변화를 검토함에 있어 세액공제 간의 대체성을 신중히 고려할 필요가 있음을 시사
- (경제적 효과성) 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제가 기업의 투자, 수익성, 고용에 미치는 효과를 분석하기 위해 2014년 특례제도의 공제율 변화를 외생적인 충격으로 간주하여 특례제도를 적용받은 기업과 그렇지 않은 기업 간에 비교 분석 실시
 - 이중차분법(Difference-in-difference) 모형의 추정
 - 추정결과, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 공제율 감소가 기업의 시설투자 결정에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타나, 본 특례제도의 투자유인효과는 미미한 것으로 판단
 - 또한 본 특례제도의 공제율 변화가 의약품 품질관리 개선시설에 투자한 기업들의 수익성에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타남
 - 일반 기업에 한해서 다소간의 노동구축효과가 추정되지만 이 효과가 본 특례제도에 의한 영향인지에 대해서는 해석에 주의가 필요
- (형평성 분석) 본 특례제도의 수혜를 받은 기업들을 대상으로 수혜기업 특성 분석 및 수혜기업 간 세액공제제도의 활용 정도를 비교

- 수혜기업 수와 수혜규모 모두 중견기업에 집중되어 있는 편이라는 것이 본 특례제도 수혜분포의 특징인 것으로 판단
 - 또한, 제조업에 종사하고 있는 기업들이 본 특례제도의 주수혜자라는 것을 알 수 있으며, 제조업 내에서도 완제 의약품 제조업, 의료용품 및 기타 의약 관련 제품 제조업 등 의약품 관련 소수의 업종에 수혜가 매우 집중되어 있음
 - 이처럼 본 특례제도의 수혜가 제조업, 그중 특정 업종에 쏠려 있는 현상은 형평성을 크게 위해하고 있는 것으로 판단
- 한편, 중견기업에 해당하는 매출액 1천억원 초과 3천억원 이하 기업이 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 주수혜자인 것으로 분석됨
- 최근 2015년부터 5천억원 초과에 해당하는 기업의 수혜규모가 크게 증가한 것이 특징적임
 - 본 특례제도의 주수혜자가 제조업, 그중 의약품 제조업 등에 집중되어 있다는 것을 감안하면, 본 특례제도의 대상인 의약품 제조업 사업이 이제는 어느 정도 성장하였다고 판단
- 본 특례제도를 활용하고 있는 기업들은 본 특례제도 외에도 다른 시설투자 관련 세액공제를 상당히 활용하고 있어 본 특례제도에 대한 의존도가 상대적으로 낮음

3. 결론 및 정책적 시사점

- (결론) 제도 도입 당시 본 제도는 정부 개입의 정당성, 수혜 대상·내용·방법 측면 등에서 의미가 있었다고 평가하지만, 이후 제약산업을 둘러싼 대내외 환경이 변화된 현 시점에서 제도의 도입 당시 취지 및 정책 목적은 이미 달성되었다고 평가
- PIC/S, ICH 가입 등 한국 제약 개발 및 생산의 대외적 신인도가 제고되었음
 - GMP 달성을 위한 물적 투자는 주요 선진국에 비교할 만한 양적 성장을 이뤘음
 - 현 시점에서 수출 기업이 직면하는 의약품 품질관리 기준에 부합하기 위해서는 갖춰진 투자 시설 및 설비를 목적에 맞게 포괄적·효율적으로 운영할 수 있는 운영지침 마련과 관련 인력 확보가 필요함

- 제약산업의 미래 성장을 위한 생산 자동화 및 첨단설비 등 시설투자를 통해 의약품 품질관리 개선을 위한 세액공제를 받는 비중은 약 22% 규모에 불과함
 - 현재 시점에서 상당한 규모의 세액공제가 일반 의약품 생산활동 및 기업활동에 소요되는 일반적인 시설 및 장비 투자 지출에 적용되고 있음을 의미

- (제도 개선 방향 1) 「생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제」 제도와외 통합 운영 제안
 - 「생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제」 제도에서 적용 대상 자산(「조세특례제한법」 시행규칙 별표 2)으로 정의하고 있는 첨단설비, 생산 자동화 설비, 품질 향상 설비 등 투자 자산으로의 투자 확대가 본 제도의 정책 목적 및 향후 제약산업 지원 방향과 유사할 것으로 보여 조세특례제도의 효율적 운영을 위한 통합 운영을 제안

- (제도 개선 방향 2) 의약품 품질관리 기준 관련 운용 인력 양성 및 운용 표준 지침 운영 지원
 - 제약산업의 시설투자 확충을 넘어서 의약품 개발, 생산 및 유통에 이르는 일련의 과정에서 고품질의 의약품을 생산해낼 수 있는 품질관리의 과정을 기획, 관리할 수 있는 표준 지침 마련 및 인력 양성에 지원 필요

목 차

I. 서 론	15
II. 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제제도 현황	19
1. 제도 개요	21
2. 운영 현황	25
가. 조세지출 규모	25
나. 본 특례제도의 위상	26
다. 제도의 변화	29
3. 유사 특례제도의 최근 동향	33
4. GMP 제도의 개념 및 한국에서의 변천과정	34
5. 해외 사례	37
가. 기업의 시설투자에 대한 조세지원정책	37
나. 제약산업 지원정책 관련 주요 해외 사례	43
6. 선행연구 정리	46
가. 기업 시설투자 조세지원제도	46
나. 제약산업 지원정책	49
III. 타당성 분석	53
1. 정부 역할의 적정성	55
가. 정부 개입의 이론적 배경 및 제도 도입 당시 현황	55
나. 정부 개입의 정당성 평가	62
다. 정책 목적의 평가	64
2. 수행방법의 적정성	67
가. 수혜 대상의 적절성	67
나. 수혜 내용의 적절성	71
다. 지원방법의 적절성	73

3. 유사·중복 지원에 대한 검토	75
가. 조세지출사업	75
나. 비조세지출사업	78
다. 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제제도와의 유사·중복 검토	88
4. 소결	96
IV. 효과성 분석	99
1. 제도의 실효성	101
가. 절대적 및 상대적 활용도	101
나. 특례제도의 현황 및 특례제도 간 전략적 활용 검토	107
2. 경제적 효과성 분석	118
가. 분석자료	118
나. 분석모형의 설정: Difference-in-difference 모형	120
다. 실증분석 결과	124
3. 형평성 분석	132
가. 수혜자 분포 분석	132
나. 수혜율 분석	147
4. 소결	150
V. 결론 및 제도 개선방안	155
1. 요약 및 결론	157
가. 타당성 분석	157
나. 효과성 분석	158
2. 제도 개선방안	158
가. 기본방향	158
나. 제도 개선방향	159
참고문헌	161
<부록 1> 의약품 품질개선 투자지원 관련 중소벤처기업부 주요 사업	167

표 목 차

<표 II-1> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제율	24
<표 II-2> 조세지출예산서상 조세지출 규모	25
<표 II-3> 기업규모별 세액공제 규모	26
<표 II-4> 총조세지출, 법인세조세지출, 의약품 품질관리 개선시설 조세지출 추이 ...	26
<표 II-5> 보건 분야 조세지출 대비	27
<표 II-6> 투자 관련 조세특례의 조세지출 규모 비교	28
<표 II-7> 제도 변화의 주요 연혁	32
<표 II-8> 투자 관련 「조세특례제한법」 조세지원	33
<표 II-9> 주요 GMP 연표	35
<표 II-10> GMP 적용 대상의 확대	36
<표 II-11> 특정목적 시설투자를 위한 조세지원제도의 세액공제율	46
<표 II-12> 연구개발 단계별 조세지원제도	50
<표 III-1> 전년 대비 산업별 고용 증감율	56
<표 III-2> 산업별 청년고용 증감 기업 분포(2009~2014년)	57
<표 III-3> 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제(법§25의4) 개정내용 ..	61
<표 III-4> 투자 관련 「조세특례제한법」 조세지원	70
<표 III-5> 재정지출과 조세지출의 정책수단으로서의 적정성 판단 기준	74
<표 III-6> 임시투자세액공제, 고용창출투자세액공제, 고용증대세액공제 비교	76
<표 III-7> 투자 관련 「조세특례제한법」 조세지원	77
<표 III-8> 의약품 관련 시설투자 비조세지출 사업	79
<표 III-9> 국내에서 운용 중인 글로벌 제약펀드 현황	83
<표 III-10> 글로벌 제약펀드 1호	83
<표 III-11> 글로벌 제약펀드 2호	84
<표 III-12> 글로벌 제약펀드 3호	85
<표 III-13> 국가 보조금에 대한 조세지원 배제	86

<표 III-14> 공정개선·자동화·정보화시설 및 첨단기술설비	89
<표 III-15> 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 투자자산금액 분포	92
<표 III-16> 투자자산 특성 분류 결과(1)	93
<표 III-17> 투자자산 특성 분류 결과(2)	94
<표 III-18> “물리적 또는 화학적 방법을 이용하여 고품질의 의약품을 제조하는 설비”의 예시	95
<표 III-19> “물리적 또는 화학적 방법을 이용하여 고품질의 의약품을 제조하는 설비”로 분류된 설비투자 규모(2017년 기준)	95
<표 IV-1> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜 현황(2017년 신고년도) ..	102
<표 IV-2> 세액공제별 감면 적용 기업 수와 감면금액 비중: 법인세	103
<표 IV-3> 시설투자 지원 관련 세액공제의 상대적 활용도 비교	106
<표 IV-4> 중복적용 배제 조항(「조특법」 제127조 제4항)	107
<표 IV-5> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 연도별 수혜 현황	109
<표 IV-6> 시설투자 세액공제 중 상대적 활용도 비교: 법인수 및 공제액 비중	112
<표 IV-7> 시설투자 관련 세액공제 공제율 변화	116
<표 IV-8> 개별 기업 및 과세정보에 대한 주요 변수	119
<표 IV-9> 주요 변수 기초통계량	123
<표 IV-10> 실증분석 결과: 투자유인효과	126
<표 IV-11> 실증분석 결과: 수익성증대효과	127
<표 IV-12> 실증분석 결과: 고용구축효과	131
<표 IV-13> 기업규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황	133
<표 IV-14> 업종별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황	134
<표 IV-15> 제조업 내 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황	136
<표 IV-16> 매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황	138
<표 IV-17> 업종별·매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황 ..	139
<표 IV-18> 업종별 시설투자 관련 세액공제의 수혜법인 수 및 비중	142
<표 IV-19> 업종별 시설투자 관련 세액공제의 수혜규모 및 비중	143
<표 IV-20> 매출액 규모별 시설투자 관련 세액공제의 수혜법인 수 및 비중	145
<표 IV-21> 매출액 규모별 시설투자 관련 세액공제의 수혜규모 및 비중	146

<표 IV-22> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 기업규모별 수혜분포 148
<표 IV-23> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 매출액 규모별 수혜분포 .. 148
<표 IV-24> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 업종별 수혜분포 149

그림 목 차

[그림 II-1] 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제와 기타 투자세액공제의 조세지출 규모 비교	29
[그림 III-1] 의약품 시장규모 성장	58
[그림 III-2] 국내 의약품 생산관리제도	62
[그림 III-3] 연도별 의약품 수입·수출 추이 변화	64
[그림 III-4] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 신고금액	68
[그림 III-5] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 신고법인 수	68
[그림 III-6] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 기업당 평균 신고금액	69
[그림 III-7] 바이오기업 인력수급 현황	72
[그림 III-8] 제약산업 육성·지원 시행계획(안)	81
[그림 IV-1] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜기업 수 변화	109
[그림 IV-2] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 공제액 변화	110
[그림 IV-3] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 법인당 수혜규모	110
[그림 IV-4] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제와 임시 및 고용창출투자 세액공제의 상대적 활용도 비교	113
[그림 IV-5] 소규모 시설투자 세액공제의 상대적 활용도	114
[그림 IV-6] 중규모 시설투자 세액공제의 상대적 활용도 비교	114
[그림 IV-7] 기업규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜기업 수 변화 ..	133
[그림 IV-8] 기업규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 공제액 변화	134
[그림 IV-9] 업종별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜기업 수	135
[그림 IV-10] 업종별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 공제액	135
[그림 IV-11] 매출액 규모별 수혜기업 수 변화	138
[그림 IV-12] 매출액 규모별 공제액 변화	139
[그림 IV-13] 업종별·매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜기업 수	140

[그림 IV-14] 업종별·매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 공제액	140
[그림 IV-15] 업종별 시설투자 관련 세액공제 수혜법인 수 및 비중	143
[그림 IV-16] 업종별 시설투자 관련 세액공제의 수혜규모 및 비중	144
[그림 IV-17] 매출액 규모별 시설투자 세액공제의 수혜법인 수 및 비중	146
[그림 IV-18] 매출액 규모별 시설투자 세액공제의 수혜규모 및 비중	147

I. 서론



I. 서론

- 본 연구에서는 「조세특례제한법」(「조특법」) 제25조 4항 「의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제」 제도의 배경과 현황, 실효성을 심층 평가하고자 함
 - 2019년 12월 31일 일몰 도래 예정이고, 2017년 219억원의 조세지출 규모를 나타냄
- 2007년 말 한미 FTA 타결 등 대외 환경 변화에 따라 국내 제약산업 지원을 위해 도입되었으며, 구체적으로 해외 수출을 위해 해외 시장에서 요구하는 의약품 품질 기준을 충족하기 위한 시설투자에 대한 지원을 목적으로 함
 - 2009~2017년 누적 1,243억원의 조세지출이 집행되었음
 - 2014년 의약품실사상호협력기구(Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme: PIC/S) 가입, 2016년 국제의약품규제조화위원회(International Council on Harmonization: ICH) 가입 등 국내 의약품 품질관리 수준의 대외 신인도가 높아졌음
- 일몰 도래를 맞아 제도의 합목적성이 유지되고 있으며 주요 경쟁 산업으로 분류된 제약·바이오 산업의 경쟁력 강화를 위해 효과적으로 활용되고 있는지 검토할 필요성 대두
- 본 연구에서는 조세지출 형태로 의약품의 품질개선 및 산업 경쟁력 강화를 위한 정부 개입의 타당성 및 조세지출의 실효성을 중점적으로 검토하고 정책 대안을 제시하고자 함
 - 제도 도입 이후 10여 년이 지난 현 시점에서 제약·바이오 산업이 직면한 대내외적 환경은 많은 변화가 있었으며, 이에 맞춰 제도의 목적 및 지원구조, 설계 등을 검토할 필요
- 타당성 분석에서는 한국 제약산업 현황 및 대내외 환경들을 검토하여 산업 지원을 위한 정부 개입의 정당성 및 방법의 적절성, 정책 목적의 변화 과정, 여타 시설투자 세액공제제도 및 정부 재정지출과의 수혜 중복 여부를 중점적으로 검토

- 효과성 분석에서는 제도의 활용도를 절대적·상대적으로 점검하고, 기업규모 및 산업 간 형평성을 검토한 후, 실증분석을 통해 제도 시행의 투자유인효과, 수익성 증대효과, 노동구축효과를 분석

- 이와 같은 타당성, 효과성 분석을 통해 도출된 제도 운영의 문제점을 정리하고, 이를 해소하기 위한 개선방안을 논의하여 2019년 일몰 예정인 본 제도의 향후 나아갈 방향을 제안

Ⅱ. 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제제도 현황



II. 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제제도 현황

1. 제도 개요

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도는 글로벌 수준의 의약품 품질관리 개선시설투자를 통해 국내 제약사의 의약품 품질을 확보하고 수출을 증대하기 위한 제도
- 2007년 말 도입 당시 한미 FTA 타결 등 무역 개방에 발맞춰 국내 의약품 품질관리체계를 선진국 수준으로 강화할 필요성이 증가
 - 구체적으로 의약품 생산 및 유통 과정에서 국제 기준(GMP)*을 충족시켜야 하는 산업 내 압력이 증대되고 있던 시기
 - * GMP(Good Manufacturing Practice): 우수한 의약품 제조를 위해 의약품 생산 및 유통 등 모든 과정의 관리 기준에 대한 규정이며, 미국 FDA, 유럽의약품청(European Medicines Agency: EMA), WHO 등 다양한 기관의 기준이 존재. 기준 미충족 시, 해당 지역의 의약품 등록에 불이익이 있음
- 동 제도와 관련된 주요 법령은 「조세특례제한법」 제25조의4, 「조세특례제한법 시행령」 제22조의8, 「조세특례제한법 시행규칙」 제13조의7

「조세특례제한법」 제25조의4(의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제) ① 내국인이 대통령령으로 정하는 의약품 품질관리 개선시설에 2019년 12월 31일까지 투자(중고품 및 대통령령으로 정하는 리스에 의한 투자는 제외한다)하는 경우에는 그 투자금액의 100분의 1(대통령령으로 정하는 중견기업의 경우에는 100분의 3, 중소기업의 경우에는 100분의 6)에 상당하는 금액을 소득세(사업소득에 대한 소득세만 해당한다) 또는 법인세에서 공제한다. 이 경우 세액공제의 방법은 제25조 제1항, 제3항 및 제4항의 규정을 준용한다.

② 제1항을 적용받으려는 내국인은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세액공제신청을 하여야 한다.

「조세특례제한법 시행령」 제22조의8(의약품 품질관리 개선시설의 범위 등) ① 법 제25조의4 제1항 전단에서 “대통령령으로 정하는 의약품 품질관리 개선시설”이란 품질이 우수한 의약품을 제조하거나 공급하기 위한 시설로서 기획재정부령으로 정하는 것을 말한다.

② 법 제25조의4 제1항 전단에서 “대통령령으로 정하는 중견기업”이란 제4조 제1항에 따른 중견기업을 말한다.

③ 법 제25조의4 제1항을 적용받으려는 자는 투자완료일이 속하는 과세연도에 과세표준신고와 함께 기획재정부령으로 정하는 세액공제신청서를 납세지 관할 세무서장에게 제출하여야 한다.

[조세특례제한법 시행규칙] 제13조의7(의약품 등 품질관리 개선시설의 범위) 영 제22조의8 제1항에서 “기획재정부령으로 정하는 것”이란 「의약품 등의 안전에 관한 규칙」 별표 1 및 별표 3에 따른 의약품 및 생물학적제제 등 제조 및 품질관리기준의 적용대상이 되는 시설(토지는 제외한다)을 말한다.

□ 제도의 대상은 의약품 품질관리 개선시설에 투자하는 내국인이며, 일몰기간은 2019년 12월 31일까지로 설정되어 있음

○ 2008년 1월 제도 도입 이후 3차례 일몰 연장

○ 대상이 내국인이므로 거주자인 개인 및 내국법인이 모두 해당되지만, 「조특법」 제72조 제2항의 규정에 따른 조합법인은 제외

* 「조특법」 제72조 제2항: 신용협동조합, 새마을금고, 농업협동조합, 수산업협동조합 등, 소비자생활협동조합 등

「조세특례제한법」 제72조(조합법인 등에 대한 법인세 과세특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인의 각 사업연도의 소득에 대한 법인세는 2020년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제13조 및 같은 법 제55조에도 불구하고 해당 법인의 결산 재무제표상 당기순이익[법인세 등을 공제하지 아니한 당기순이익(當期純利益)을 말한다]에 「법인세법」 제24조에 따른 기부금(해당 법인의 수익사업과 관련된 것만 해당한다)의 손금불산입액과 같은 법 제25조에 따른 접대비(해당 법인의 수익사업과 관련된 것만 해당한다)의 손금불산입액 등 대통령령으로 정하는 손금의 계산에 관한 규정을 적용하여 계산한 금액을 합한 금액에 100분의 9[해당금액이 20억원(2016년 12월 31일 이전에 조합법인가간 합병하는 경우로서 합병에 따라 설립되거나 합병 후 존속하는 조합법인의 합병등기일이 속하는 사업연도와 그 다음 사업연도에 대하여는 40억원을 말한다)을 초과하는 경우 그 초과

분에 대해서는 100분의 12]의 세율을 적용하여 과세(이하 이 조에서 “당기순이익과세”라 한다)한다. 다만, 해당 법인이 대통령령으로 정하는 바에 따라 당기순이익과세를 포기한 경우에는 그 이후의 사업연도에 대하여 당기순이익과세를 하지 아니한다.

1. 「신용협동조합법」에 따라 설립된 신용협동조합 및 「새마을금고법」에 따라 설립된 새마을금고
2. 「농업협동조합법」에 따라 설립된 조합 및 조합공동사업법인
3. 삭제 <1999. 12. 28.>
4. 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 조합(어촌계를 포함한다) 및 조합공동사업법인
5. 「중소기업협동조합법」에 따라 설립된 협동조합·사업협동조합 및 협동조합연합회
6. 「산림조합법」에 따라 설립된 산림조합(산림계를 포함한다) 및 조합공동사업법인
7. 「엽연초생산협동조합법」에 따라 설립된 엽연초생산협동조합
8. 「소비자생활협동조합법」에 따라 설립된 소비자생활협동조합

② 제1항 각 호의 법인(제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 당기순이익과세를 포기한 법인은 제외한다)에는 제5조, 제5조의2, 제6조, 제7조, 제7조의2, 제7조의4, 제8조, 제8조의2, 제8조의3, 제9조, 제10조, 제10조의2, 제12조, 제12조의2부터 제12조의4까지, 제13조, 제14조, 제19조, 제22조, 제25조, 제25조의4부터 제25조의6까지, 제26조, 제28조, 제28조의3, 제29조의2부터 제29조의4까지, 제30조의2, 제30조의4, 제31조제4항부터 제6항까지, 제32조제4항, 제33조, 제33조의2, 제63조, 제63조의2, 제63조의3, 제64조, 제66조부터 제68조까지, 제99조의9, 제102조, 제104조의14 및 제104조의15를 적용하지 아니한다.

- 의약품 품질관리 개선시설의 정의는 품질이 우수한 의약품을 제조하거나 공급하기 위한 시설을 의미하여, 「의약품 등의 안전에 관한 규칙」 [별표 1] 및 [별표 3]에 따른 의약품 및 생물학적제제 등 제조 및 품질관리기준의 적용 대상이 되는 시설(토지 제외)을 의미함(조특칙 제13조의7)

□ 세액공제율과 적용 요건은 다음과 같음

- 현재 내국인이 의약품 품질관리 개선시설에 투자(중고품 및 금융리스에 의한 투자는 제외)하는 경우, 해당 금액의 1%(중견기업 3%, 중소기업 6%)*에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제함

* 2007년 12월 제도신설 시에는 공제율이 일괄적으로 7%였으나, 이후 축소·확대·차등적용 등의 제도변경이 이루어짐

〈표 II -1〉 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제율

(단위: %)

중소기업	중견기업	일반기업(대기업)
6	3	1

주: 해당 공제율 적용기간: 2018. 1. 1~2019. 12. 31

- 소득세는 사업소득에 대한 소득세만 해당

- ‘중견기업’은 「조특법」 시행령 제4조에 따라 ① 중소기업이 아니며 ② 소비성 서비스업, 금융업, 보험 및 연금업, 금융 및 보험 관련 서비스업 중 어느 하나에 해당하는 업종을 주된 사업으로 영위하지 않고 ③ 소유와 경영의 실질적인 독립성이 「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법 시행령」 제2조 제2항 제1호에 적합하며 ④ 직전 3개 과세연도의 매출액의 평균금액이 3천억 원 미만인 기업을 의미함

「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법 시행령」 제2조(중견기업 및 중견기업 후보기업의 범위) ② 법 제2조 제1호 다목에서 “지분 소유나 출자관계 등이 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 기업”이란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 기업을 말한다.

1. 소유와 경영의 실질적인 독립성이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하지 아니하는 기업일 것
 - 가. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조 제1항에 따른 상호출자제한기업집단에 속하는 기업
 - 나. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」 제21조 제2항에 따른 상호출자제한기업집단 지정기준인 자산총액 이상인 기업 또는 법인(외국법인을 포함한다. 이하 같다)이 해당 기업의 주식(「상법」 제344조의3에 따른 의결권 없는 주식은 제외한다) 또는 출자지분(이하 “주식등”이라 한다)의 100분의 30 이상을 직접적 또는 간접적으로 소유하면서 최대출자자인 기업. 이 경우 최대출자자는 해당 기업의 주식등을 소유한 법인 또는 개인으로서 단독으로 또는 다음의 어느 하나에 해당하는 자와 합산하여 해당 기업의 주식등을 가장 많이 소유한 자로 하며, 주식등의 간접소유비율에 관하여는 「국제조세조정에 관한 법률 시행령」 제2조 제2항을 준용한다.
 - 1) 주식등을 소유한 자가 법인인 경우: 그 법인의 임원
 - 2) 주식등을 소유한 자가 개인인 경우: 그 개인의 친족

- 본 조의 규정에 따라 소득세 또는 법인세를 공제받은 자가 투자완료일부터 2년이 경과되기 전에 당해 자산을 처분한 경우(임대 포함)에는 처분한 날이 속하는 과세연도의 과세표준 신고 시 당해 자산에 대한 세액공제액 상당액에 이자 상당 가산액을 가산하여 소득세 또는 법인세로 납부하여야 함

2. 운영 현황

가. 조세지출 규모

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제에 따른 조세지출 규모는 연 100억~200억원 정도인 것으로 집계됨
 - 2017년 기준 219억원 수준이며, 2019년에는 199억원 규모로 전망되고 있음
 - 제도 도입 초기인 2011년과 2012년에는 각각 96억원, 62억원 수준이었으나, 2013년 이후에는 매년 100억~200억원대 지출이 나타나고 있음
- 소득세 또는 법인세 공제의 형태로 제도가 설계되어 있으나, 대부분의 공제는 법인세액 공제를 통하여 이루어지고 있음

〈표 II -2〉 조세지출예산서상 조세지출 규모

(단위: 억원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년 (전망)	2019년 (전망)
소득세	-	-	0.01	0.01	-	-	-	0.44	0.47
법인세	96	62	136	184	136	160	219	173	198
계	96	62	136	184	136	160	219	173	199

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

- 세액공제를 신고한 법인의 수는 2009년 27개에서 2017년 75개로 증가
 - 동 기간 중소기업은 12개에서 26개로 증가하였으며, 일반법인은 15개에서 49개로 증가
 - 또한 동 기간 신고금액은 중소기업이 28.2억원에서 38.1억원으로 증가하였으며, 일반법인은 71.2억원에서 180.8억원으로 증가

〈표 II -3〉 기업규모별 세액공제 규모

(단위: 개소, 백만원)

구분		2009	2010	2011	2012	2013
중소기업	신고법인수	12	15	14	18	13
	금액	2,819	4,336	2,514	1,985	3,581
일반법인	신고법인수	15	20	23	21	29
	금액	7,120	10,623	7,128	4,243	10,044
구분		2014	2015	2016	2017	
중소기업	신고법인수	19	20	26	26	
	금액	3,355	2,810	1,698	3,810	
일반법인	신고법인수	40	37	41	49	
	금액	15,001	10,744	14,254	18,082	

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

나. 본 특례제도의 위상

- 2017년 기준, 「조세특례제한법」상 총조세지출은 39조 6,769억원, 의약품 품질관리 개선시설투자 조세지출 규모는 219억원으로 해당 조세지출의 비율은 0.06% 수준
- 동년, 법인세 총조세지출은 7조 2,918억원, 의약품 품질관리 개선시설투자의 법인세 조세지출 규모는 219억원으로 해당 조세지출의 비율은 0.30% 수준

〈표 II -4〉 총조세지출, 법인세조세지출, 의약품 품질관리 개선시설 조세지출 추이

(단위: 억원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
의약품(A)	99	150	96	62	136	184
조세지출(B)	310,621	299,997	296,021	333,809	338,350	343,383
법인세(C)	71,767	70,491	82,156	84,862	82,237	70,902
비중1(A/B)	0.03	0.05	0.03	0.02	0.04	0.05
비중2(A/C)	0.14	0.21	0.12	0.07	0.17	0.26
구분	2015	2016	2017	2018(전망)	2019(전망)	
의약품(A)	136	160	219	173	199	
조세지출(B)	359,017	374,436	396,769	418,598	474,125	
법인세(C)	63,790	66,264	72,918	73,830	70,265	
비중1(A/B)	0.04	0.04	0.06	0.04	0.04	
비중2(A/C)	0.21	0.24	0.30	0.23	0.28	

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

- 2019년 전망 기준, 총조세지출은 47조 4,125억원, 총 법인세 조세지출은 7조 265억원, 의약품 품질관리 개선시설투자의 법인세 조세지출은 199억원이므로, 해당 조세지출의 비율은 총조세지출 대비 0.04%, 총 법인세 조세지출 대비 0.28%
- 2017년 기준, 전체 보건 분야의 조세지출 규모는 5조 1,519억원이고 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 조세지출 규모는 219억원이므로, 보건 분야 조세지출 중에서 해당 조세지출이 차지하는 비중은 0.43%
- 2019년에 전망 기준, 보건 분야의 조세지출 5조 9,034억원, 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 조세지출 규모 199억원이며, 보건 분야 조세지출 중에서 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 조세지출이 차지하는 비중은 0.34%로 전망

〈표 II -5〉 보건 분야 조세지출 대비

(단위: 억원, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
의약품(A)	99	150	96	62	136	184
보건(B)	33,957	33,322	30,581	32,722	36,954	39,930
비중(A/B)	0.29	0.45	0.31	0.19	0.37	0.46
구분	2015	2016	2017	2018(전망)	2019(전망)	
의약품(A)	136	160	219	173	199	
보건(B)	41,304	47,220	51,519	55,440	59,034	
비중(A/B)	0.33	0.34	0.43	0.31	0.34	

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

- 의약품 품질관리 개선시설투자의 상대적인 조세지출 규모 비교를 통해 이 제도의 위상을 평가
 - 조세지출 규모의 외형으로 볼 때, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도는 다른 투자지원 세액감면 중에서 작은 규모의 특례제도에 해당

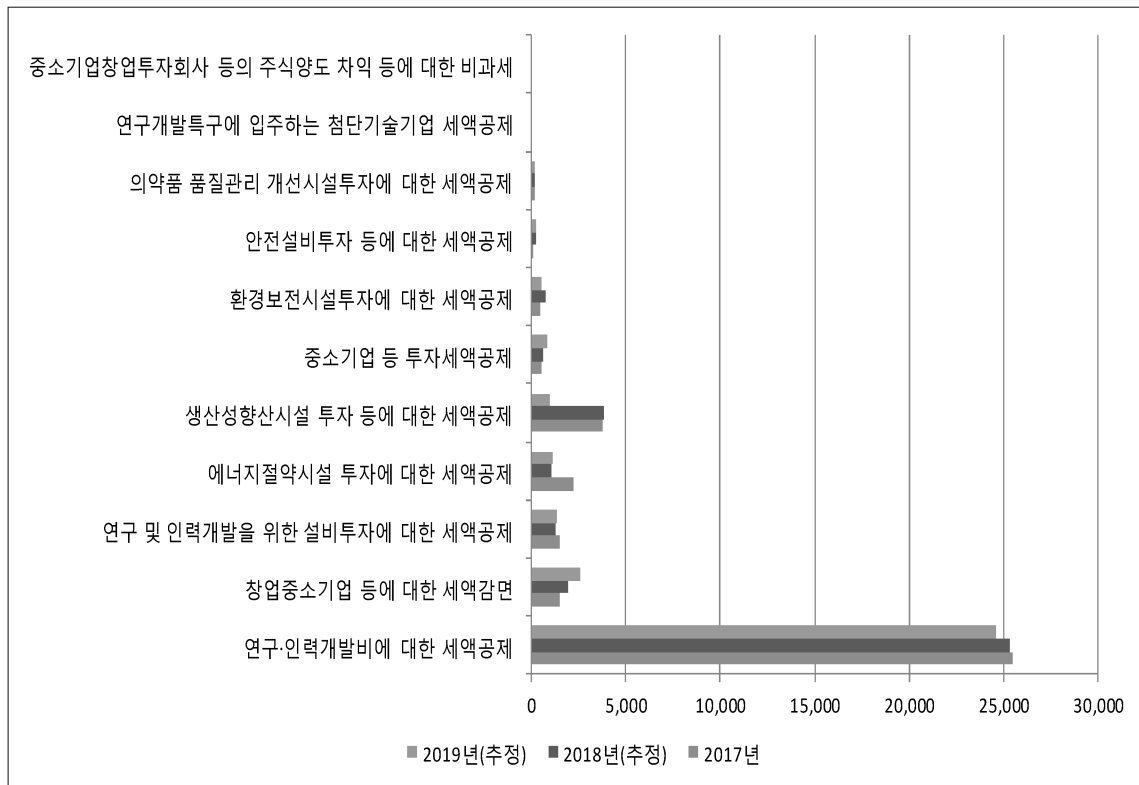
〈표 II -6〉 투자 관련 조세특례의 조세지출 규모 비교

(단위: 억원)

조세지출항목		구분	2017년	2018년 (추정)	2019년 (추정)	
중 소 기 업	중소기업 등 투자 세액공제	계	583	660	862	
		소득세	87	117	163	
		법인세	496	543	699	
	창업중소기업 등에 대한 세액감면	계	1,493	1,977	2,618	
		소득세	684	945	1,288	
		법인세	809	1,032	1,330	
연 구 개 발	연구·인력개발비에 대한 세액공제	계	25,468	25,326	24,608	
		소득세	727	793	1,028	
		법인세	24,741	24,533	23,580	
	연구개발 관련 출연금 등의 과세특례	계	9	6	5	
		소득세	0	0	0	
		법인세	9	6	5	
	연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제	계	1,530	1,282	1,344	
		소득세	5	17	18	
		법인세	1,525	1,265	1,326	
	연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면	계	40	53	55	
		소득세	1	0	0	
		법인세	39	53	55	
	투 자 촉 진	생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제	계	3,796	3,869	974
			소득세	14	15	15
			법인세	3,782	3,854	959
안전설비투자 등에 대한 세액공제		계	139	284	238	
		소득세	0.05	2	2	
		법인세	139	282	236	
에너지절약시설 투자에 대한 세액공제		계	2,230	1,053	1,104	
		소득세	7	9	10	
		법인세	2,223	1,044	1,094	
환경보전시설투자에 대한 세액공제		계	486	751	556	
		소득세	3	1	1	
		법인세	483	750	555	
의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제		계	219	173	199	
		소득세	0	0.44	0.47	
		법인세	219	173	198	

자료: 대한민국정부, 『2019년도 조세지출예산서』, 2018

[그림 II -1] 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제와 기타 투자세액공제의 조세지출 규모 비교



자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

다. 제도의 변화

- 동 제도는 2007년 12월 신설되었으며, 이후 공제율 변경 및 차등적용 등의 조정을 거치면서 현재에 이르고 있음
 - 2007년 12월 한미 FTA 타결로 인해 국내 의약품 품질관리체계를 선진국 수준으로 강화할 필요가 증대하여 제도 신설
 - 2014년 12월 법적 설치가 의무화된 시설에 대한 세제지원은 추가적인 투자활성화 효과가 미약하고 단순보조금으로 운영되는 측면이 있어 공제율을 조정
 - 2013년 11월 「조세특례제한법」 일부개정법률안 검토보고서에서는 다음을 근거로 공제율 축소가 바람직하다고 판단하였음
 - ① 세액공제 축소에 따른 부정적인 경제효과 경감
 - ② 중견 및 대기업 공제율 축소로 인한 추가적인 세수효과 기대
 - ③ 조세 형평성 제고

- 2016년 12월 제도 운영이 오래된 측면을 고려하여 세액공제율을 다시 하향 조정하였으며, 공제율 축소 규모는 에너지절약시설투자세액공제를 참고한 바 있음)

□ 2008년 도입 당시 취지 및 내용은 다음과 같음

- 취지: 한미 FTA 타결에 따른 개방효과를 극대화하기 위해 국내 의약품 품질 관리체계를 선진국 수준으로 강화할 필요
 - 선진국 수준의 GMP 운영이 조기 정착될 수 있도록 GMP 시설 개선투자에 대한 세액공제 허용
 - * GMP 기준을 충족하기 위한 시설 중 기계장치 등 「법인세법 시행규칙」 [별표 6]에 열거된 자산은 현재도 임시투자세액공제(7%)를 적용받을 수 있으나, 그 외 시설에 대해서도 세액공제 허용
- 내용은 다음과 같음

종전	개정
<p style="text-align: center;"><신 설></p> <p>* GMP(Good Manufacturing Practice) 기준 품질이 보증된 우수한 의약품을 제조·공급하기 위하여 제조장의 구조·설비(Hardware)와 원료·자재 등의 구입, 제조·포장·출하 등 제조 및 품질관리(Software) 전 과정을 관리하는 기준(「약사법 시행규칙」 [별표 4])</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제 <ul style="list-style-type: none"> ○ 공제 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 의약품 품질관리를 위한 시설(GMP 기준 충족을 위한 시설) ○ 공제율: 투자금액의 7% ○ 일몰기한: 2010. 12. 31. □ 의약품 품질관리(GMP) 개선시설의 범위 ([별표 8의6]) <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원설비 <ul style="list-style-type: none"> - 공기조절설비, 수처리설비, 전력설비, 자동화관리 시스템 ○ 의약품제조설비, 기계, 기구 <ul style="list-style-type: none"> - 의약품 제조 및 포장설비 및 기계기구 ○ 의약품 품질관리 장비 및 기구 <ul style="list-style-type: none"> - Validation 및 calibration 측정장비 및 센서 ○ 건축물 <ul style="list-style-type: none"> - GMP 규정에 부합되는 신축 및 증·개축

자료: 국세청, 『개정세법해설』, 2008, 22. 조세특례제한법 법인세 분야, 20. 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제

1) 국회사무처, 「제346회-기획재정소위제10차(2016년 11월 30일) 기획재정위원회회의록」, pp. 46~47

□ 2011년 “의약품 품질의 제고를 지원”한다는 취지로 일몰 연장이 이뤄짐

종전	개정
<p>□ 의약품 품질관리 개선시설*투자 세액공제 제도</p> <p>* 품질이 우수한 의약품을 제조하거나 공급하기 위한 시설로서 「약사법 시행규칙」 [별표 2], [별표 3]에 따른 의약품 및 생물학적제제 등 제조 및 품질관리 기준의 적용 대상 시설</p> <p>○ 공제율: 투자금액의 7%</p> <p>○ 일몰기한: 2010. 12. 31.</p>	<p>□ 일몰 연장</p> <p>○ 일몰기한: 2013. 12. 31.</p>

자료: 국세청, 『개정세법해설』, 2011, p. 295

□ 2014년 일몰연장 시 “의약품 품질제고 및 제약기업의 경쟁력 제고”를 위해 일몰 연장되었으며, 기업규모별로 공제율을 차등화하여 지원한 것이 특징임

종전	개정
<p>○ 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제</p> <p>○ (공제 대상 시설)</p> <p>- 품질이 우수한 의약품을 제조·공급하기 위한 시설*</p> <p>* 의약품 등의 안전에 관한 규칙에 따른 의약품 및 생물학적 제제 등 제조 및 품질관리 기준의 적용 대상이 되는 시설</p> <p>○ (세액공제율) 7%</p> <p>○ (적용기한) 2013. 12. 31.</p>	<p>○ 세액공제율 차등 적용</p> <p>○ (좌 동)</p> <p>○ 세액공제율 축소 및 차등 (대 기업) 7% → 3% (중견기업) 7% → 5% (중소기업) 7%(변동 없음)</p> <p>○ (적용기한) 2016. 12. 31.(3년 연장)</p>

자료: 국세청, 『개정세법해설』, 2014, p. 381

- 2017년 일몰연장 당시에는 “유망 신산업인 제약 분야에 지속적인 지원”을 한다는 목적으로 제도를 유지시켰으며, 공제율이 하향 조정됨

종전	개정
<input type="checkbox"/> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 <input type="checkbox"/> (공제율) - 대/중견/중소 : 3/5/7% <input type="checkbox"/> 적용기한 : 2016. 12. 31.	<input type="checkbox"/> 공제율 조정 및 적용기한 3년 연장 <input type="checkbox"/> (공제율) - 대/중견/중소 : 1/3/6% <input type="checkbox"/> 적용기한 : 2019. 12. 31.

자료: 국세청, 『개정세법해설』, 2017, p. 231

<표 II -7> 제도 변화의 주요 연혁

연도	주요 변경사항
2007. 12	○ 제도 신설(「조세특례제한법」 제25조의4): 내국인이 대통령령으로 정하는 의약품 품질관리 개선시설에 2010년 12월 31일까지 투자(중고품에 의한 투자는 제외한다)하는 경우에는 해당 투자금액의 100분의 7에 상당하는 금액을 소득세(사업소득에 대한 소득세에 한한다) 또는 법인세에서 공제
2008. 12	○ 공제율 변경: 100분의 7 → 100분의 5(2009년 12월 31일 이전에 납세의무가 성립하는 과세기간 분까지는 100분의 7)
2010. 1	○ 공제율 변경: 100분의 5 → 100분의 7
2010. 12	○ 제외 대상 투자에 대통령령으로 정하는 리스(금융리스를 제외한 것)도 포함 ○ 일몰연장: 2013년 12월 31일까지
2014. 1	○ 세액공제율 축소 및 차등 적용 (대 기업) 100분의 7 → 100분의 3 (중견기업) 100분의 7 → 100분의 5 (중소기업) 100분의 7 (변동없음) ○ 일몰연장: 2016년 12월 31일까지
2015. 3	○ (시행규칙 개정) 적용 대상 시설에 대한 규정을 「약사법 시행규칙」 [별표 2] 및 [별표 3]에서 「의약품 등의 안전에 관한 규칙」 [별표 1] 및 [별표 3]으로 변경
2016. 12	○ 세액공제율 축소 (대 기업) 100분의 3 → 100분의 1 (중견기업) 100분의 5 → 100분의 3 (중소기업) 100분의 7 → 100분의 6 ○ 일몰연장: 2019년 12월 31일까지

자료: 국세법령정보시스템, <http://txsi.hometax.go.kr/docs/main.jsp>

3. 유사 특례제도의 최근 동향

□ 투자 자산의 목적 및 적용 대상에 따라 다양한 조세특례가 적용될 수 있으며, 주요 투자 관련 조세지원 제도는 <표 II-8>과 같음

<표 II-8> 투자 관련 「조세특례제한법」 조세지원

구분	관련법	적용 대상	세액공제
의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제	「조특법」 제25조의 4	의약품 품질관리시설에 투자한 금액	투자금액 × 1% (중견: 3%, 중소: 6%)
생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제	「조특법」 제25조	- 공정 개선 및 자동화 시설 - 첨단기술설비 - SCM - CRM - 물류관리정보시스템 설비 - 지식관리시스템	투자금액 × 1% (중견: 3%, 중소: 7%)
안전설비투자 등에 대한 세액공제	「조특법」 제25조	- 유통사업시설 - 위탁기업체가 수탁 기업체에 설치하는 시설 - 산업재해예방시설 - 비상대비업무 보강, 확장시설 - 위해요소 방지시설 - 기술유출 방지설비 - 해외자원 개발설비	투자금액 × 1% (중견: 3%, 중소: 7%)
에너지절약시설투자 세액공제	「조특법」 제25조	에너지절약시설에 투자한 금액	투자금액 × 1% (중견: 3%, 중소: 6%)
환경보전시설투자에 대한 세액공제	「조특법」 제25조	환경보전시설에 투자한 금액	투자금액 × 1% (중견: 3%, 중소: 10%)
중소기업 등 투자 세액공제	「조특법」 제5조	- 사업용 자산 - POS시스템 설비 - 정보보호시스템	투자금액 × 3%
연구 및 인력개발설비투자 세액공제	「조특법」 제11조	연구 및 인력개발을 위한 시설 또는 신기술의 기업화를 위한 시설투자	투자금액 × 1% (중견: 3%, 중소: 6%)

자료: 이상엽 외(2017), pp. 103~104

4. GMP 제도의 개념 및 한국에서의 변천과정²⁾

- (GMP의 정의) GMP(Good Manufacturing Practice; 의약품 제조 및 품질관리 기준)란 제조소의 구조·설비를 비롯하여 원자재 구입부터 제조·포장·보관 및 출하에 이르기까지의 전 공정에 걸쳐 철저한 제조관리와 품질관리를 시행함으로써 우수 품질 의약품을 생산·공급하도록 하는 기준
 - GMP 인증을 받지 못한 제약 기업의 공장은 존재할 수 없을 만큼 의무적으로 준수해야 하는 규정

- (GMP 변천) GMP는 의약품 개발 및 생산·유통의 안전을 위해 1950년대부터 도입 발전되어온 품질 기준이며, 한국에서는 1977년 처음으로 GMP 기준을 제정·고시 하였음(<표 II-9> 참조)
 - 1957년 말 독일에서 개발·발매된 약품 부작용 발생이 계기가 되어 의약품의 안전성 및 품질의 중요성이 강조되기 시작
 - 1963년 FDA가 세계 최초로 GMP 기준을 제정·공포
 - 1969년 WHO가 GMP를 발표하여 회원국에게 GMP 제도 도입 및 의약품 국제 거래 시 ‘GMP 증명제도’를 실시할 것을 권고
 - 1972년 미국이 자국 수입 의약품에 대한 GMP 요구
 - 1977년 WHO의 권고와 세계 흐름에 따라 우리나라 GMP 기준을 제정·고시
 - 1978년 7월 보건사회부에서 KGMP 시행지침을 발표하여 자율적 GMP 실시 권장
 - 1988년 9월 완제의약품에만 적용되던 GMP를 전 의약품에 확대하기 위해 분야별 GMP 기준서 작성
 - 원료의약품 GMP 분과위원회(10명), 생물학적제제 GMP 분과위원회(10명), 생약제제 GMP 분과위원회(11명), 위생용품 GMP 분과위원회(9명) 등
 - 1994년 7월 18일 KGMP 자율·권장 사항이 의무화됨
 - 2008년 4월 18일 KGMP 기준을 업그레이드한 새 GMP 공포

2) 백우현(2015) 연구를 기반으로 작성

<표 II -9> 주요 GMP 연표

연월일	법적 근거	주요 변경사항
1963	-	미국 FDA-CGMP 제정
1969	-	WHO-GMP 제정
1972	-	미국, 수입의약품에 GMP 요구
1974	-	일본 GMP 제정
1975	-	WHO, 국제거래에서 GMP 증명제도 권고
1977. 3. 15	보사부 예규 제373호	‘우수의약품제조관리기준’ 제정, ‘자율화’
1978. 7	-	KGMP 시행지침 발표
1981. 12. 31	-	GMP 자율화 시한
1982. 5. 12	-	점검기준·운영지침·교육 등 3 소위원회 구성
1982	-	‘의약품 제조업소 KGMP 실시상황평가표’ 작성
1984. 7. 1	보사부 예규 제482호	KGMP 개정-적격업소 평가절차 등 추가
1985. 1	-	KGMP 해설서 작성(’92, ’98, ’02, ’08, ’11 개정)
1985. 4	-	KGMP 실시적격업소 평가 개시(1차 지정)
1989. 12. 31	-	KGMP 실시적격업소 지정 완료기한
1990. 11. 24	보사부 예규 제589호	KGMP 개정-KGMP 실시업소 우대조치(4개항) 추가
1991. 12. 31	-	KGMP 실시적격업소 지정 완료기한(연장)
1992. 5. 6	대통령령 제13637호	시설기준령 개정-KGMP의 하드웨어 부분 흡수
1992. 5. 20	복지부 고시 제1992-44호	KGMP 개정-KGMP의 소프트웨어 부분만 존속 ‘우수의약품 제조 및 품질관리기준’으로 명칭 변경
1994. 7. 18	약사법 시행규칙 제22조	KGMP-약사법 시행규칙[별표 4], 의무화 ‘의약품 제조 및 품질관리기준’으로 명칭 변경
2000. 6. 16	약사법 시행규칙 제40조	시행규칙 개정하여 [별표 4]
2008. 4. 18	약사법 시행규칙 제24조	전면개정 GMP-약사법 시행규칙 [별표 2]
2013. 3. 23	의약품 등의 안전에 관한 규칙 제4조	GMP가 [별표 1]로 규정

자료: 백우현(2015), p. 44

- 1994년 자율적으로 기준 준수를 권고하던 국내 GMP 기준이 약사법 시행규칙 제 22조의 [별표 4]에 의해 제조업 허가 및 생산 품목 허가의 의무 요건으로 변화한 것이 주요한 변화
 - 또한, 화학물질 의약품에만 적용되던 품질 기준은 <표 II-10>과 같이 원료의약품, 화장품, 의료기기, 생물학적 제제 등으로 법적 근거를 갖추어 적용이 확대되어 옴

<표 II -10> GMP 적용 대상의 확대

GMP 종류	제정 연도/법적 근거	현재의 법적 근거
우수의약품(인삼류) 제조관리 기준	1986. 12. ? 보사부 예규 제513호	1998 폐기
원료의약품 제조 및 품질관리 기준	1990. 4. 11, 보사부예규 제574호	2000 KGMP에 통합·운영
우수화장품 제조 및 품질관리 기준	1990. 4. 11, 보사부 예규 제575호	2013. 4. 5, 식약청 고시 제2013-31호
우수위생용품 제조 및 품질관리 기준	1990. 4. 11, 보사부 예규 제576호	-
한약제제의 KGMP 실시지침	1991. 7. 1, 약정 31260-9165	-
의료용구 제조 및 품질관리 기준	1997. 5. 21, 약사법 시행규칙 [별표 4의2]	-
생물학적제제 제조 및 품질관리 기준	2000. 6. 16, 약사법 시행규칙 [별표 4의 4]	2013. 2. 23, 의약품 등의 안전에 관한 규칙 [별표 3]
의료기기 제조 및 품질관리 기준	2004. 7. 28, 의료기기법 시행규칙 [별표 3]	2013. 3. 23, 의료기기법 시행규칙 [별표 3]
한약재 제조 및 품질관리 기준	2012. 6. 15, 약사법 시행규칙 [별표 2의2]	2013. 2. 23, 의약품 등의 안전에 관한 규칙 [별표 2]

자료: 백우현(2015), p. 43

5. 해외 사례

가. 기업의 시설투자에 대한 조세지원정책

1) 미국

- 미국은 고용 등 기업의 여러 경제활동에 대한 세제지원을 위해 일반사업 세액공제(general business credit)를 운영하고 있으며, 이 중 특정시설 투자에 대한 투자세액공제(investment credit)는 주로 에너지 및 환경 분야에서 이루어짐(김빛마로 외, 2018)
 - 투자세액공제 대상의 유형은 건물재건비용 세액공제, 에너지 세액공제, 청정석탄사업 세액공제, 가스화사업 세액공제, 차세대 에너지사업 세액공제, 검진 및 치료시설 세액공제 등임
 - 개별 투자세액공제의 공제율은 제도별로 10~50% 범위이며 대부분의 세액공제에서 동일 제도 내에서도 적용 대상 설비에 따라 공제율을 차등화하고 있음
 - 또한 특정목적 시설투자 외의 특정 유형자산, 일반 사업용 자산에 대하여는 특별비용공제(Expensing of certain small investment) 규정을 두고 해당 자산에 대하여 감가상각방식이 아닌 비용으로 처리할 수 있도록 함
 - R&D 자본적 지출 비용공제, 재난구조자산 특별비용공제 적용 우대 제도 등이 있음

- 법률에 따라 감가상각비를 산정하여 과세소득에서 공제하는 감가상각제도를 운영하고 있음(김지영 외, 2012)
 - 토지를 제외한 대부분의 유형자산인 건물, 기계, 차량(vehicles), 가구, 장비(equipment) 등이 감가상각 대상 자산이며, 특허권(patents), 저작권(copyrights), 컴퓨터소프트웨어와 같은 특정 무형자산도 감가상각이 가능함
 - 감가상각제도에는 일반상각법(General Depreciation System: GDS)과 대체상각법(Alternative Depreciation System: ADS)이 있으며 일반적으로는 GDS가 적용됨
 - GDS를 적용하는 경우 상각기간(3~39년)에 따라 9가지 자산으로 분류하고 무형자산의 경우 일률적으로 15년(180개월)에 걸쳐 감모상각함

- 일반적으로 ADS에서의 상각기간(3~50년)이 GDS에 의한 상각기간보다 길고 사업사용 비율이 50% 미만인 특정자산(listed property), 면세사용 자산 등 일부 자산의 경우 의무적으로 ADS를 적용함

2) 캐나다

- 캐나다는 투자세액공제제도를 상시 조항으로 규정하고 있으며 적용 대상, 적용기간 등의 세부사항을 조정하여 제도를 운영하고 있음(김빛마로 외, 2018)
 - 투자세액공제제도 중 특정목적 시설에 해당되는 제도는 적격자산, 적격자원자산, 법인의 직원을 위한 보육시설(2017년 폐지), 과학연구 및 실험개발(SR&ED) 세액공제 등임
 - 현행 세액공제율은 적격자산 15%, 적격지출 20%, 캐나다 비상장법인 35%임
 - 투자유인을 위해 제도 도입 초기에는 단일한 세액공제율을 도입하였으나, 이후 SR&ED 활동과 적격지출의 정도를 고려하여 차등 공제율을 도입하고 공제율을 확대함
 - 자본공제제도(Capital Cost Allowance: CCA)는 감가상각 대상 자산을 범으로 정한 공제율만큼 손금에 산입하도록 규정하고 있음
 - 감가상각자산은 크게 일반자산과 가속상각이 용인되는 자산으로 구분하며 Class 1(건물에 부착된 장치)~Class 53(제조 또는 가공을 위해 사용되는 자산)으로 분류하여, 4~100%의 자본공제율을 적용함
 - 2006년 5월 20일 이후 취득한 의료기기 등은 Class 12의 특례자산에 해당하며 100%의 공제율이 적용됨
- 김지영 외(2012) 또한 캐나다는 소득 창출에 사용되는 자산의 원가를 일시에 공제할 수 없으며, 자산 유형별로 매년 공제가 허용되는 금액의 범위 내에서 공제할 수 있음을 밝힘
 - 앞선 서술처럼 자산 유형별 자본공제제도(Capital Cost Allowance: CCA)는 일반적인 감가상각과 달리 자산 집단별로 공제율을 규정하여 자본비용을 산출함
 - 자산의 유형은 52가지로 분류되며 공제율은 유형별로 4~100%로 상이함

3) 영국

- 영국은 사업용 자산에 대해 자산 그룹별로 조세감면을 규정하고 있으며, 설비투자에 대한 조세지원으로 초년도공제(First-year allowance)와 초년도 세액공제제도(First-year tax credit)를 운영하고 있음(김빛마로 외, 2018)
 - 초년도공제(First-year allowance)는 투자금액이 지출된 해의 현금흐름을 개선하기 위해 투자지출에 대해 당해 100%를 세무상 비용으로 인정하는 즉시상각제도임
 - 적용 대상은 주로 에너지 절약, 친환경 플랜트 및 기계장치, 저배출 차량운반구를 중심으로 구분되며, 기업의 규모, 업종, 소재지를 불문하고 모든 사업에 적용 가능함
 - 초년도 세액공제는 초년도공제 적용 대상에 해당하는 기업이 세무상 결손 발생으로 인해 적격한 설비투자지출을 공제받지 못할 경우 미공제액(surrenderable loss)의 19%를 환급 신청할 수 있음

- 김지영 외(2012) 역시 영국의 경우 감가상각이 아닌 자본공제제도(Capital Allowance)를 운영하고 있다고 밝히고 있으며, 앞서 서술한 초년도공제 외 4가지의 추가 자본공제제도를 운영하고 있다고 소개함
 - 초년도공제는 공제 대상 자산의 취득연도에 전액 공제하는 방법으로 친환경기술, 에너지절약기술에 관한 지출 등에 적용됨
 - 즉시공제는 산업지구(enterprise zone)에 건설된 산업용·상업용 건물에 발생하는 자본지출액에 대해 공제하는 방법임
 - 연간투자공제는 거의 모든 시설(plant)과 기계장치(machinery)에 관한 자본지출액에 대하여 전액을 공제하는 방법임
 - 표준공제는 즉시공제, 연간투자공제, 초년도공제를 적용한 이후에 적용되는 공제로 적격활동(qualifying activity)에 사용된 자본자산에 대해서 별도의 군(pool)을 설정하여 공제하는 방법임
 - 과거 자본공제를 과도하게 받거나 부족하게 받았을 경우 추가과세·추가공제제도를 통해 양도 시점에서 추가로 과세하거나 추가로 공제함

4) 일본

- 일본의 특정설비투자 관련 조세지원 규정은 대부분 세액공제와 함께 상각특례를 선택적으로 적용할 수 있음(김빛마로 외, 2018)
 - 대부분의 투자세액공제는 취득가액의 일정 비율을 규정별 한도 내에서 공제하며 공제액이 법인세액의 20%를 초과할 수 없도록 함
 - 시험연구수행 특별세액공제, 생산성향상시설투자촉진세제, 정보연계투자 등의 촉진에 관한 세제, 고효율에너지절약시설 등 취득 특별상각 또는 특별공제, 특정 중소기업 경영개선설비 취득 특별상각 또는 특별세액공제, 특정지역 관련 세액공제 및 특별상각 제도 등이 있음
 - 상각특례의 특별상각은 일반감가상각 한도 외에 추가적인 감가상각분을 인정하는 것으로 취득가액의 일정 비율을 즉시 상각할 수 있으며, 할증상각은 일반상각에 할증률이 추가되는 것으로 취득 사업연도부터 일정 기간 적용됨
 - 특별상각은 환경부하 저감 관련 특정 설비, 내진 기준 적합 건물, 정보유통 원활화 설비, 의료용 기기 등을 대상으로 하며, 할증상각은 장애인을 고용하는 경우 기계, 사업소 내 탁아시설, 유통창고용 건물 등을 대상으로 함

- 김지영 외(2012)는 법인세법 내에 감가상각방법으로 정액법, 정률법, 생산량비례법, 리스기간정액법 등을 규정하고 있으며, 설비 취득을 촉진시키려는 정책 목적을 실현하기 위해 통상의 감가상각액을 초과하는 금액의 손금산입을 인정하는 특별상각제도도 운영하고 있다고 소개함
 - 감가상각 대상은 유형감가상각자산, 무형감가상각자산, 생물로 구분되며 자산의 유형에 따라 적용되는 상각방법이 상이함
 - 유형감가상각은 건물, 건물부속설비, 기계·장비, 선박, 항공기, 차량, 공구, 기구·비품, 광업용 자산 등이며 정액법, 정률법, 생산량 비례법 등이 적용됨
 - 무형감각자산은 일반자산, 광업용 자산, 영업권, 소프트웨어 등이며 정액법, 생산량 비례법, 3년·5년 균등상각 등이 적용됨

5) 싱가포르

- 싱가포르는 일반적으로 낮은 세율과 소득공제의 유형을 통해 조세지원을 시행하고 있으며, 특정목적 시설에 대하여 세액공제의 유형으로 이루어지는 조세지원은 제공하지 않음(김빛마로 외, 2018)
 - 법인에 대한 명목세율은 17%이지만 일반기업의 경우 1만싱가포르달러까지는 75%, 이후 29만싱가포르달러는 50%가 면제되어 실질적인 조세부담률은 약 8.4%임
 - 특정목적 시설에 대해서 자본공제의 형식으로 조세지원이 이루어지고 있으며 생산성 및 혁신 지원제도(PIC), 현금전환제도, R&D 가속상각제도 등이 있음
 - PIC제도는 법인이 생산성·혁신활동으로 규정한 6가지 적격활동[PIC 정보기술과 자동화설비(적격설비)의 취득이나 임대, 연구개발(R&D) 등]에 지출된 금액을 연간 40만싱가포르달러까지 공제할 수 있음
 - 현금전환제도의 경우 적격법인은 10만싱가포르달러의 한도 내에서 자본공제 대신에 현금으로 전환할 수 있고 분기별로 신청할 수 있음
 - R&D 가속상각제도는 적격 R&D 프로젝트를 직접 수행하는 법인의 적격 R&D 지출에 대해 기본소득공제 100%와 추가 소득공제 50%를 적용받을 수 있음

6) 대만

- 김우철 외(2008)에 따르면 대만의 설비투자와 관련된 조세지원은 신설비 또는 신기술에 대한 투자세액공제와 설비투자에 대한 감가상각제도가 있음
 - 신규 장비·기술에 투자하는 경우에는 투자액의 5~20% 한도 내에서 영리기업 소득세가 면제됨
 - 투자세액 공제 대상은 자동화 장비·기술, 재활용, 오염방지 장비·기술, 신규 청정에너지, 에너지 절약, 산업용 용수의 재활용을 위한 장비·기술, 이산화탄소의 방출량 감소, 에너지 효율성 증가를 위한 장비·기술, 기업의 디지털 효율성 증가를 위한 H/W·S/W·기술 등임
 - 설비투자와 관련된 감가상각제도는 내용연수가 2년 미만인 경우와 소액자산에 대해서 전액 손금화하여 조기상각을 인정하고 특정 설비에 대해서는 2년 동안에 가속상각하는 것이 가능함

- R&D·실험·품질관리를 위해 구입한 장비, 에너지 절약·신규청정에너지 도입을 위해 구입한 기계장치에 대해서는 2년간 가속상각을 적용할 수 있음

7) 호주

- 호주 역시 자본공제제도(Uniform Capital Allowance)를 도입하여 세법상 인정되는 자본공제금액을 과세소득에서 공제함(김지영 외, 2012)
 - 자본공제가 가능한 대상 자산은 자본자산은 과세소득을 창출하는 데 사용되며, 내용연수가 제한되고 시간의 경과로 그 가치가 하락하는 자산임
 - 따라서 토지, 주식, 재고자산, 별도로 열거되지 않는 무형자산, 연구활동에 사용되는 특정 감각상각 대상 자산 등은 대상에서 제외됨(소프트웨어, 특정한 지적재산권 등은 포함)
 - 자본공제액을 계산하는 방법은 기초원가법과 가치감소법이 있으며 그 외에 즉시상각할 수 있는 특례공제제도가 있음
 - 소액자산(300호주달러 미만), 저가자산군, 자체 개발 소프트웨어, 광업 및 광물자원 수송에 사용되는 자산, 수자원·원예농장 설비, 환경보호사업 관련 자본비용 등에는 특례가 적용됨

8) 프랑스

- 프랑스의 경우 일반적으로 시간이 경과함에 따라 가치가 감소하는 유형자산·무형자산에 대해 감가상각을 인정함(김지영 외, 2018)
 - 일반적으로 정액법에 따라 감가상각하며, 산업제조 목적으로 이용되는 재화 및 공구, 수질정화 및 공기정화 장치, 안전장치 및 사회보장 성격을 지니고 있는 의료장치, 과학 또는 기술을 연구하기 위해 사용되는 재화 또는 기구 등 규정된 자산에 한해 정률법이 적용됨
 - 소프트웨어, 공해·오염방지 장치, 에너지 절감장비, 소음 감소장비 및 공해 차량(2010년 1월 1일 이전 취득)에 대해 즉시상각이 가능함

나. 제약산업 지원정책 관련 주요 해외 사례³⁾

- 벨기에는 환자의 접근성 향상과 혁신적인 의약품 개발이라는 두 가지 기초하에 제약산업 지원정책을 시행하고 있음
 - 제네릭 의약품과 특허만료 의약품의 가격을 추가 인하하고, 혁신 의약품의 경우 행정적인 절차의 중복 적용을 방지하여 환자가 혁신 의약품에 빠르게 접근할 수 있도록 함
 - BioWin, FlandersBio 등 전략적인 바이오클러스터를 운영하여 의료바이오기업들의 프로젝트, 투자, 교육, 상업화 등을 지원하고 있음
 - 세제 측면에서는 제약기업 매출에 대한 과세비율을 7.73%에서 6.63%로 인하하였으며 제약산업을 포함한 R&D에 대한 투자공제 등의 세제지원이 이루어짐
 - 또한 벨기에는 유럽 내 국가들 중 가장 많은 의약품 물류 운송이 이루어지는 국가로, 의약품을 더 안전하고 신속하게 운송하기 위한 CEIV 제약인증 프로그램(CEIV Pharma Certification)이 운영되고 있으며, 입법을 통해 제약회사들이 해당 프로그램에 준강제적으로 가입하게 됨

- 프랑스의 경우 보편적인 보건서비스 제공과 혁신적인 기술 지원에 중점을 두고 있으며 의약품에 대해서도 최신 의약품의 접근성을 높일 수 있는 방안을 보장하기 위한 정책을 운영하고 있음
 - ATU(Temporary Authorisations for Use)제도는 심각한 질병을 앓고 있는 환자에게 마케팅 허가 전에 의약품을 사용하도록 함
 - 제약산업을 포괄하는 바이오테크(Bio-Tech) 분야에 대해 적극적으로 지원하고 있으며, 이를 위해 바이오 클러스터를 활용하고 있음
 - 프랑스에는 총 7개의 바이오클러스터가 있으며 이를 지원하기 위한 투자기관, 혁신센터, 연구센터 등을 건립하고 외국인 투자를 유치함
 - 제약산업을 포함한 R&D 부문에 대해 R&D 과세 공제(R&D tax credit)제도를 운영해 과세연도 동안 발생한 첫 1억유로의 연구개발비에 30%의 공제 혜택을 주고 있으며 혁신적 신규 기업(Innovative New Company status)에 대해서도 첫 회계연도에 법인세 완전 면제 등의 혜택을 지원하고 있음

3) 본 절은 이상은(2017a; 2017b; 2017c)의 연구결과를 기반으로 요약·정리함

- 아일랜드는 90개의 의약품 생산 공장 중 40개가 FDA 적합 승인을 받았으며 제약 분야 수출액은 아일랜드 총수출액의 50% 이상을 차지하는 등 제약 분야의 강소국으로 성장한 국가임
 - 아일랜드는 제약기업을 포함한 국내외 기업들에 대해 법인세 세율을 12.5%로 책정해 OECD 회원국 중 가장 낮은 법인세율을 보이고 있음
 - 이에 더해 2004년부터 운영되고 있는 R&D 세액공제제도는 추가적으로 25%의 세액공제를 부여하고 있으며, 아일랜드 내에서 연구개발 활동으로 창출한 지적재산권 수입에 대해서는 유효세율을 6.25%로 감면함
 - 또한 제약산업을 육성하기 위해서 약 5,700만유로를 투자하여 전문인력 양성 시스템 구축 계획을 세우고 바이오제약 전문 인력 양성기관인 국립 바이오공정 교육 연구소(NIBRT)를 운영하고 있음
 - 이를 통해 매년 4천명의 제약산업 전문 인력을 배출하고 있으며, 제약산업계와 협력하여 연구비 투자 유치, 신기술 개발 등을 추진함
 - 이에 대한 기업의 투자도 활발한 편이며 NIBRT에서 이루어지는 연구의 40%는 기업의 투자금으로 이루어지고 있음

- 스위스의 글로벌 제약사(Novartis, Roche)는 세계 제약산업 시장의 10% 이상을 점유하고 있으며 의약품 수출액이 스위스 전체 수출액의 30% 이상을 차지하는 제약 강소국임
 - 스위스에서도 제약산업을 포함한 R&D에 대해 세제 지원 실시하고 있으며 적합한 연구비용의 150%에 초과 R&D 공제, 지적재산권과 관련된 주/연방 연간 순 자산세 감면 등의 지원이 이루어지고 있음
 - 6개 지역에서 제약산업 클러스터를 운영하고 있으며, 특히 4차 산업혁명 및 혁신 기술과 관련된 클러스터 조성으로 다양한 산업의 기술을 융합할 수 있도록 함
 - 각 클러스터에서는 사기업과 연구기관과의 성공적 R&D 협력, 새로운 제품·서비스 개발을 위한 국내외 기업 및 연구기관 유치, 연구와 시장성을 매칭하기 위한 플랫폼 개발 등을 지원하고 있음

- 일본은 주요 제약정책을 글로벌 기업과 경쟁한다는 전제하에서 추진하며, 규제는 엄격하게 이행하되 혁신적 신약 개발 등에 대해서는 적극적으로 지원하고 있음

- 조세특례조치법으로 기업들에 세제혜택을 부여하고 있으며, 특히 제약산업과 관련된 세액공제 제도는 「특별 시험 연구와 관련되는 세액공제 제도」임
 - 특별시험 연구비 대상은 국가 시험연구기관 또는 대학이 공동으로 실시하는 연구, 그 용도와 관련되는 대상자가 소수인 의약품에 관한 시험연구 등에 관계되는 시험연구비 등으로 특별시험연구 금액에 연구세액공제 비율을 적용함
 - 연구개발 투자액 세액공제는 영구적 조치의 총액형·오픈이노베이션형이 있으며, 2017년부터 연구개발비의 증가 비율에 따라 감세율에 차등을 둠
 - 총액형은 연구개발비 총액의 8~10%를 법인세에서 세액공제하고, 오픈이노베이션형은 특별연구비의 20~30%를 세액공제함
 - 연구개발비 증가형의 경우 연구개발비 증가액의 30%를 세액공제하며 고수준형의 경우 평균 매출액의 10%를 초과하는 연구비의 일정 비율을 세액공제함
 - 한편 의약품 임상 데이터 조작 등의 사건으로 인해 글로벌 표준을 참고한 임상연구 법안을 마련하였으며 임상연구 수행절차, 임상연구 자금 제공에 대한 정보공개제도 등에 대한 내용을 법정화함
- 중국 정부는 매우 적극적으로 제약산업을 지원하고 있으며, 특히 자국 시장의 확대를 최우선한 규제 완화와 정비를 단계별로 실행하고 있음
- 바이오 및 의약 분야를 포함한 국가 중심 지원 고급신기술기업(Highand New Technology Enterprises: HNTE)의 수입세 15%에 대한 감세정책을 시행하고 있으며, 해당 R&D 비용의 150%를 공제하는 R&D 비용 초과공제와 기술이전소득에 대해 면세하는 적격기술 이전소득 인센티브도 시행하고 있음
 - 의약품 유통과 관련하여 「전국의약품유통업종발전규획강요(2011~2015)」에서 1~3개의 연간 매출액 천억대의 전국형 대형 의약품 제조사를 육성하고 20개의 연간 매출액 백억대의 지역 커버형 의약품 유통기업을 육성하는 방침을 제시함
 - 또한 의약품 시장 확대를 위해 의약품 가격 규제를 완화하고 있으며 2015년 6월부터 의약품 가격 상한선을 인상함
 - 마취제 및 1급 정신신경용계 의약품을 제외한 모든 의약품의 가격 상한제를 폐지함

6. 선행연구 정리

가. 기업 시설투자 조세지원제도

- 김빛마로 외(2018)는 한국의 특정목적 시설투자에 대한 조세지원을 검토하고 국외사례와 비교를 통해 정책적 시사점을 도출함
- 한국은 법인의 특정 기능을 지원하기 위해 해당 분야에 대한 투자를 촉진하는 조세지원을 「조세특례제한법」에 규정하고 있으며 1980년대에 법개정을 통해 ‘특정설비투자에 대한 투자세액공제’를 도입하였음
 - 특정목적 시설투자에 대한 조세지원은 1996년 이전에는 가속상각을 통한 특례 규정이 존재하였으나, 이후 모두 세액공제 방식으로 이루어지고 있음
- 「조세특례제한법」상의 연구 및 인력개발을 위한 설비투자, 생산성향상시설 투자, 안전설비투자, 에너지절약시설 투자, 환경보전시설 투자, 의약품 품질관리 개선시설투자, 신성장기술 사업화 시설투자, 근로복지 증진을 위한 시설투자를 검토함
 - 각 제도의 요건에 해당하는 시설에 투자하는 경우 투자금액의 상당액을 소득세 또는 법인세에서 공제받을 수 있으며, 공제율은 대기업, 중견기업, 중소기업에 따라 달리 설정하고 있음
 - 정책적으로 지원하고자 하는 목적에 따라 시설의 특성, 기업의 규모를 반영하여 차등적으로 운용하는 특징이 있음

<표 II -11> 특정목적 시설투자를 위한 조세지원제도의 세액공제율

(단위: %)

예산분류	세액공제의 내역	공제율		
		일반	중견	중소
산업진흥·고도화	연구 및 인력개발을 위한 설비투자	1	3	6
	신성장기술 사업화를 위한 시설투자	5	7	10
	생산성향상시설 투자 등	1	3	7
에너지·자원개발	에너지절약시설 투자	1	3	6
환경보호일반	환경보전시설 투자	1	3	10
식품의약품안전	의약품 품질관리 개선시설투자	1	3	6
노동	안전설비 투자 등	1	3	7
	근로복지증진을 위한 시설투자	3	7	10

자료: 김빛마로 외(2018), p. 17에서 재인용

- 규정별로 각 제도의 일몰기간이 상이함
 - 2018. 12. 31: 환경보전시설투자에 대한 세액공제, 근로자복지증진시설에 대한 세액공제, 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제, 에너지절약시설 등에 대한 세액 공제
 - 2019. 12. 31: 안전설비 투자 등에 대한 세액공제, 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제, 의약품 품질관리 개선시설에 대한 세액공제

- 2012년에서 2016년까지의 특정목적 시설에 대한 조세지원을 검토한 결과 전체 조세지출에서 약 1.7~2.9%의 비중을 차지하고 있음
 - 생산성향상시설에 대한 조세지원은 점차 확대되는 추세이고, 반면에 R&D를 위한 설비투자는 감소되는 추세임
 - 의약품 품질관리 개선시설투자와 안전설비 투자 등은 약 0.01~0.05%로 전체 조세지출에서 차지하는 비중이 매우 미미한 것으로 나타남

- 제도 개선 방향의 방향으로 현행 특정목적 시설투자에 대한 조세지원의 체계는 제도별 공제율, 제도의 일몰기간이 상이하여 납세협력비용 및 행정비용이 증가하는 문제가 발생하므로 제도별로 상이한 공제율을 통합하여 조세를 간소화하는 것이 행정비용 측면에서 바람직하다고 제시함
 - 또한, 제도의 실효성을 제고하기 위해 기업들의 현황에 따라 조세지원 요건을 완화하여 제도 활용을 촉진하고, 이에 따른 제도의 오남용을 방지하기 위해 사전 혹은 사후적 확인절차를 강화할 것을 제안함
 - 제도의 필요성이 인정되더라도 과다 조세지원을 방지하기 위해 공제한도의 설정 등을 고려할 필요가 있으며, 조세지원의 대상이 되는 자산항목에 대한 검토도 요구된다고 지적

- 김동준 외(2018)는 「에너지절약시설투자에 대한 세액공제」와 「환경보전시설투자에 대한 세액공제」 제도가 2018년 12월 일몰이 도래함에 따라 조세특례심층평가를 수행함
 - 「에너지절약시설투자에 대한 세액공제」는 에너지시설에 투자하는 내국인에 대하여 투자금액의 1%(대기업), 3%(중견기업), 6%(중소기업)에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제하는 제도이며,

- 대상 시설은 대통령령으로 정하는 에너지절약시설로서, 중수도, 절수설비 및 절수기기, 신에너지 및 재생에너지를 생산하는 설비의 부품 중간재 또는 완제품을 제조하기 위한 시설(태양광설비, 풍력설비, 수력설비)임
 - 「환경보전시설투자에 대한 세액공제」는 환경보전시설에 투자하는 내국인에 대해 투자금액의 1%(대기업), 3%(중견기업), 10%(중소기업)에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제하는 제도임
 - 대상 시설은 대통령령으로 정하는 환경보전시설로서, 대기오염 및 악취방지·폐수처리시설, 소음·진동방지·방음·방진시설, 건설폐기물·폐기물처리시설, 폐기물 감량화·재활용시설, 방제시설, 탈황시설, 무공해·저공해 자동차 연료공급 시설, 토양오염방지지설, 청정생산시설, 온실가스 감축시설임
 - 특히 2014년 이후 기업규모에 따른 공제율의 차등 적용이 도입됨에 따라 공제율 차등 적용의 재분배의 효과에 주목하여 평가를 실시함
- 평가 결과, 두 제도를 통해 에너지 절약과 환경 질 제고를 달성하려는 정책 목표는 타당한 동시에 달성 가능하나 현행 제도는 비용 효과성 차원에서 바람직하지 못하여 정책수단, 제도설계, 제도운영 측면에서 개선할 점이 존재한다고 밝힘
- 첫째, 효과성 분석 결과, 특정목표 달성과과정에서 정(+)의 투자유인효과가 존재하나 세액공제에 따른 투자 확률의 증가는 크지 않았음
 - 정부시책 중 투자에 대한 유인은 융자나 보조금 형태의 지원이 더 큰 영향을 미치며 이는 본 제도가 투자유인보다는 법인소득 증대의 보조적 수단으로써 작용하는 것으로 판단됨
 - 에너지·환경과 관련된 다양한 재정지출, 투·융자사업, 환경규제, 최저한세 등과 같은 타 제도와의 복합적인 연관관계 속에서 현행 세액공제제도가 투자를 유인하는 기제로 명확하게 작용하고 있지 못할 가능성이 존재함
 - 둘째, 세액공제 방식은 납부세액이 양(+)을 보여야 하기 때문에 설비투자를 수행한 모든 기업들에 공평하게 주어지지 않으며, 신생기업이나 성장 기반이 미약한 산업과 업종에 대한 지원이 불가능함
 - 셋째, 기업규모별로 차등 지원하는 방식은 수직적 형평성을 제고하는 면이 있으나, 최종 목표 달성 측면에서는 효율성을 저해하는 요인으로 작용함
 - 에너지 절약과 환경질 개선이라는 최종결과 달성에 효율적일 수 있는 대기업의 투자유인을 약화시켜 제도의 효율성을 저해할 가능성이 있음

- 또한 제도의 운영과정에 대해서는 잦은 제도변경으로 정책의 불확실성이 높으며, 정책변화가 경기순응적으로 나타나면서 재정정책 주요 기능 중 하나인 경기 안정화 역할이 훼손될 가능성이 높다고 밝힘
- 이상엽 외(2017)는 일몰시한을 맞이한 「생산성 향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도를 검토하여 제도의 다양한 문제점을 지적하면 조건부 일몰 연장을 권장했음
 - 설비투자 여력이 충분한 대기업에도 제도 수혜가 이뤄지고, 국제적으로 생산성이 이미 높다고 판단되는 제조업에도 적용된다는 점을 들어 제도의 효율적 운영이 미흡함을 지적했음
 - 또한, 해당 제도의 세액공제율이 비슷한 성격의 시설투자제도의 공제율보다 높은 형평성의 문제를 거론했음
 - 생산성의 제고라는 목표가 설비 투자만으로 이뤄질 수 없음에도 불구하고 세액공제제도의 적용 대상을 시설투자로 한정하고 있으며, 적용 대상 자산을 열거주의에 입각하여 규정한 것이 제도의 실효성을 떨어뜨린다고 지적했음
- 이와 같은 평가 결과로 형평성에 맞는 공제율의 축소 및 조정, 세액공제의 한도 설정, 투자 대상의 조정 및 열거주의에서 벗어난 포괄적인 투자세액공제 제도로의 통합 운영을 제안함

나. 제약산업 지원정책

- 정명진 외(2012)는 제약 연구개발비 조세지원제도의 현황 및 필요성에 대해 검토하며 현행 연구개발 조세지원제도를 5개 연구개발 단계별로 구분함
 - 준비 및 지출 단계에서는 일반 연구·인력개발비에 대해 세액공제가 이루어지고 있으며, 중소기업의 경우 연구·인력개발비 100분의 25를 세액공제함
 - 또한 4년간 발생한 연구개발비의 연평균 발생액을 초과하는 경우 일반기업 100분의 40(중소기업 100분의 50)을 세액공제함
 - 신성장동력산업 분야의 연구개발비에 대한 세액공제는 신성장동력 연구개발비의 100분의 20(중소기업 100분의 30)을 감면함
 - 관세법상에서는 질병치료와 관련한 물품(만성신부전증환자가 사용할 물품, 희귀병 치료제, 임상 시험용 의약품 중 시험약) 수입 시 관세를 면제하고 있음

- 시설투자 단계에서는 중소기업 대상으로 투자금액의 100분의 3 상당액을 공제하며, 연구개발설비 투자에 대해 투자금액의 100분의 10을 공제함
 - 생산성향상시설투자 등에 대해 당해 투자금의 100분의 3(중소기업은 100분의 7)을 공제함
 - 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제 당시 투자금의 100분의 7을 세액공제함
- 연구개발 결과의 양도단계에서는 기술취득금액에 대한 과세특례로 기술취득금액의 7%를 소득세·법인세에서 세액공제하고 있음

〈표 II -12〉 연구개발 단계별 조세지원제도

연구개발단계	조세지원제도(「조세특례제한법」)
준비단계	연구·인력개발준비금의 손금산입(제9조)
지출(발생)단계	연구·인력개발비에 대한 세액공제(제10조)
시설투자단계	연구 및 인력개발을 위한 설비투자에 대한 세액공제(제11조), 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제(제24조) 안전설비 투자 등에 대한 세액공제(제25조), 에너지절약시설 투자에 대한 세액공제(제25조의2), 환경보전시설 투자에 대한 세액공제(제25조의3), 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제(제25의4), 고용창출투자세액공제(제26조)
연구개발 결과의 양도 단계	기술취득금액에 대한 과세특례(제12조)
학술연구용품에 대한 관세감면	학술연구용품의 감면세(「관세법」 제90조)

자료: 정명진 외(2012), p. 66에서 재인용

- 정명진 외(2013)에서는 고도의 과학기술을 바탕으로 하는 국가 규제산업으로서 제약산업 정책금융의 필요성을 설명하고 있으며, 이에 대한 지원방안을 모색함
- 국내 제약산업 특화 펀드는 많지 않은 편으로 2013년 기준 정책펀드 3건이 시행 중임
 - 산업부의 신성장 동력 펀드 중 바이오메디컬 펀드(2011년 결성)가 500억원 규모로 결성되어 국내 바이오메디컬 관련 산업을 주목적으로 투자함

- 서울시 바이오 펀드(2010년 결성)가 750억원 규모로 결성되었으며 국내 바이오기업 및 서울시에 유치된 해외 기업을 대상으로 운용되고 있어서 제약바이오 산업에만 투자되는 규모가 크지 않은 편임
 - 2012년 12월 정책금융공사가 제약산업 경쟁력 강화 지원을 위한 프로젝트 펀드를 공고하였으며, 특정 투자 대상이 미리 발굴되어 제안된 경우 검토하여 수시로 출자하는 형태의 펀드임
- 다른 산업과 마찬가지로 기술보증, 정책융자 등의 대상이나 제약기업의 정책 활용도는 낮은 편이며, 제약산업에 특화된 정책은 없음

Ⅲ. 타당성 분석



Ⅲ. 타당성 분석

1. 정부 역할의 적정성

가. 정부 개입의 이론적 배경 및 제도 도입 당시 현황

- 시장에서의 완전경쟁, 국가 간 자유무역은 일반적으로 효율성을 제고하지만, 시장의 실패를 초래하는 다양한 요인들이 존재하며, 이와 같은 경우 정부 개입이 정당화될 수 있음(지용희 외, 1996; 이준구, 2002)
 - 시장에서의 실패는 불완전경쟁, 공공재의 특성, 외부성, 불확실성 등에 의해 야기될 수 있음
 - 순수무역이론에 따르면 자유무역을 통해 전 세계적으로 파레토 최적을 달성하는 자원배분이 가능하지만 유치산업 보호, 산업 다각화 등과 같은 현실적 이유로 인해 정부가 개입하는 보호무역의 필요성이 제기되기도 함

- 제약산업의 경우 정부의 시장개입과 관련하여 의미 있는 부분이 존재할 수 있음
 - 의약품은 국민의 건강과 직결되는 것이므로 정부가 그 품질과 관련하여 일정 부분 규제할 필요성이 있음
 - 의약품의 경우 신약개발에 오랜 시간과 지속적인 큰 규모의 투자가 필요한 반면 성공 가능성이 높지 않기 때문에 과소투자가 발생할 가능성 존재
 - 결과적으로 의약품에 대한 해외 의존도가 높아지면 의약품의 가격이 높아질 개연성이 존재하며 이와 같은 경우 건강보험 재정 및 의료서비스에 대한 접근성에 부정적 영향을 초래하여 국민건강권이 악화될 수 있음

- 의약품의 국내 자체 생산능력 확보는 국민의 건강 등 사회·경제적으로 중요하며, 의약품 개발 및 생산은 의료비 절감 등 사회·경제적 비용을 감소시킬 수 있으므로 급속한 고령화가 진행되고 있는 한국의 경우 중요한 이슈(한국제약바이오협회, 2017)

- 예컨대 필리핀의 경우 자국 제약산업 육성에 실패하여 오리지널 의약품을 세계 각국 평균치보다 15배 비싼 가격으로 구입한 경험이 있으며, 이러한 이유로 UN에서는 의약품 자체 생산능력 보유 여부가 국민의 건강권을 확보하기 위한 필수요소라고 강조
 - 세계적 의약품 시장 조사기관인 IMS Health에 따르면, 2013년 적정하고 올바른 투약을 통해 미국 전체 의료비의 85%인 2,140억달러를 절감할 수 있는 것으로 조사되었으며, 미국 의회예산국(CBO)에서는 약제비 지출 증가에 따라 오히려 입원비와 수술비를 비롯한 전체 의료비 지출이 감소하는 경향이 있다고 발표
- 제약산업은 부가가치 창출효과가 크고 고용친화적 산업으로 많은 국가들이 관심을 가지고 미래 성장동력산업으로 고려하고 있음
- 서정교(2013)에 따르면 제약산업의 부가가치유발효과가 전체 산업평균보다 높아 성장동력산업으로서 의약품산업 투자를 통해 경제성장의 속도를 개선할 수 있을 것으로 기대
 - 부가가치 측면에서 의약품산업의 부가가치유발효과(0.6652)는 전체 산업평균(0.6634)보다 상대적으로 큰 수준
- 2005~2015년 의약품 제조업의 고용 증가율은 3.9%로 전체 산업 증가율 2.6% 및 제조업 증가율 1.6%보다 높게 나타났으며, 특히 청년고용이 전체 산업과 비교했을 때 가장 높았으며, 정규직 비중이 높아 타 산업에 비해 양질의 일자리를 제공하는 산업인 것으로 나타남(정찬웅, 2018)

〈표 III-1〉 전년 대비 산업별 고용 증감율

	(단위: %)		
	전체	제조업	의약품 제조업
2006	2.6	-2.0	8.7
2007	3.5	-0.1	2.0
2008	1.4	-0.2	4.5
2009	2.3	-3.9	7.7
2010	3.5	8.1	-4.8
2011	2.7	-0.9	-3.7
2012	1.3	3.2	5.1
2013	2.9	1.5	13.1
2014	2.9	6.0	1.2
2015	2.9	4.6	5.4
연평균	2.6	1.6	3.9

자료: 한국제약바이오협회·통계청; 정찬웅(2018), p. 6 재인용

- 한국고용정보원이 2009년부터 2014년까지 5년간 기업들의 청년 고용현황을 분석한 결과, 의약품 제조업의 청년고용율은 45.5%로 전체 산업에서 가장 높게 나타남(제조업: 27.6%, 전체 산업: 23.4%)

<표 III-2> 산업별 청년고용 증감 기업 분포(2009~2014년)

(단위: 개소, %)

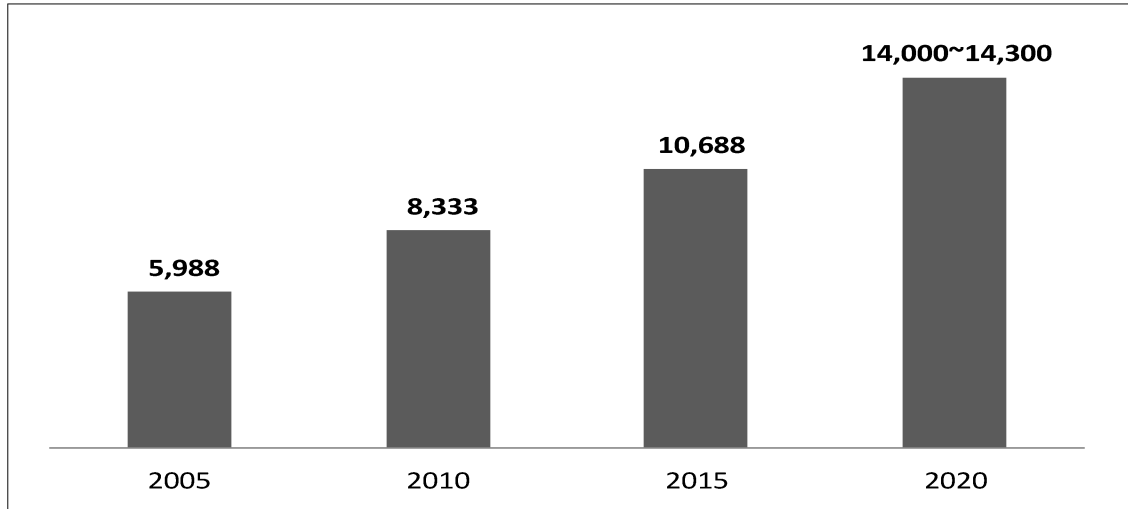
구분	전체		고용 증가			고용 감소		
	기업수(A)	비중	기업수(B)	비중	B/A	기업수(C)	비중	C/A
전체	73,601	100.0	17,192	100.0	23.4	56,409	100.0	76.6
제조업	29,381	39.9	8,098	47.1	27.6	21,283	37.7	72.4
의약품 제조업	299	0.4	136	0.8	45.5	163	0.3	54.5

자료: 정찬웅(2018), p. 7 재인용

- 한국보건사회연구원과 통계청 자료에 따르면 2015년 기준, 제약업계 종사자의 정규직 비율은 91.4%로 전체 산업 67.5% 및 제조업 86.3% 보다 높게 나타남
- 요컨대 제약산업은 타 산업에 비해 부가가치 및 고용유발계수가 높아 새로운 성장동력산업이 될 것으로 기대되고 있음
 - 세계 제약시장은 고령화 등의 영향으로 지속적으로 성장하고 있으며, 특히 바이오의약품의 시장규모가 크게 확대되고 있음(보건복지부, 2019)
 - 세계 제약시장 규모: 2013~2017년 연평균 6.2% 성장하여 2022년까지 최대 1.4조달러로 확대되면서 지속적으로 연평균 4~7%의 성장률을 보일 전망
 - 바이오의약품 시장규모: 2017년 기준 전체 시장규모의 25% 차지하고 있으며, 2024년 31%로 증가 전망
 - 이에 정부는 제약산업을 미래 먹거리사업으로 육성하기 위해 2016년 11대 신산업 분야 중 하나로 신약개발을 포함한 바이오·헬스산업을 지정(한국제약바이오협회, 2017)
 - 또한 산업통상자원부는 5대 유망 소비재 산업 중 하나로 의약품을 선정하여 수출을 증대시킬 계획

[그림 Ⅲ-1] 의약품 시장규모 성장

(단위: 억달러)



자료: IMS Health; 한국제약바이오협회, 2017 한국 제약산업 길라잡이, 2017. 4. p. 7 재인용

- 한미 FTA 체결 당시, 한국의 제약산업은 미국 등 해외 주요 국가들과 비교할 때 취약한 상황(백우현, 2007; 2015)
 - 당시는 국제시장의 개방과 국제 조화의 추세에 따라 한국의 제약산업은 선진화를 위한 변화가 요구되는 시점
 - 세계시장은 개방을 통해 세계적인 대기업 간의 흡수·합병 등이 이루어지고 있었으며 두 국가 간의 GMP 상호인증협정(MRA), PIC/S 가입, ICH 가이드라인 채택 등이 활발히 논의되고 있었음
 - 의약품 수입국에서 수출국의 CGMP, ICH Q7A 준수 여부, PIC/S 등 국제기구에의 가입 여부 등을 검토
 - 세계 제약환경의 급속한 발전과 함께, 한미 FTA 체결은 선진 GMP 수준을 요구하고 있었으며, 우리보다 GMP 측면에서 뒤쳐졌던 대만, 중국 등에 추월을 당함
 - 요컨대 국내 제약산업은 선진국과 비교할 때 영세한 수준이었으므로 한미 FTA 협정, EU와의 FTA 추진 등은 국내 제약산업에 위협으로 작용
 - 2008년 이후 새 GMP에서는 항목이 40개로 증가하였으나, 이러한 새 GMP 도입 이전에는 항목이 15개 항에 불과한 수준
 - 또한 당시 선진국 기업들은 정부의 기준을 최소요구사항(minimum requirement)으로 간주하고 그 이상으로 품질관리를 한 데 반하여 우리나라 산업계는 정부규정을 최대요구사항(maximum requirement)으로 간주

□ <참고> 의약품 품질개선 관련 기구들

- 세계보건기구(World Health Organization: WHO)
 - 보건 분야를 담당하는 UN의 전문기관
 - 의약품 관련 규정은 WHO Expert Committee on Specifications for Pharmaceutical Preparations 에서 제정
 - 의약품 GMP 외에 제약공장의 실사지침, 국제상거래에 있어서의 의약품의 품질증명 제도, 재조합 DNA 기술에 의한 의약품의 품질보증 지침, 생물학적제제 GMP, 제조 공정 Validation 지침, 임상 시험용의약품 GMP, 생약제제 GMP 등을 발표
- 국제조화회의(International Conference on Harmonization: ICH)
 - 미국, EU 및 일본이 신약개발의 중복실험과 중복투자를 막고 신약을 빨리 그리고 염가로 소비자에게 공급하기 위하여 설정된 국제회의
 - 임상시험(E), 안전성시험(S), 품질관리(Q) 및 공통사항(M)에 관한 지침 60여종을 발표, 동 지침은 미국, EU, 일본 등 여러 국가에서 이를 준용하고 있어 영향력이 큼
 - 현재 원료의약품신고서의 적정성 평가와 관련하여 현지 제조소에 대한 현장조사 시 ICH Q7A를 바탕으로 실사를 진행⁴⁾
- 의약품공장 상호승인협력기구(Pharmaceutical Inspection Cooperation Scheme: PIC/S)
 - 1970년 EFTA의 10개국이 창립한 PIC(Pharmaceutical Inspection Convention)가 바탕이 되어 비(非) EFTA 국가도 참가할 수 있도록 설립된 조직
 - 의약품 제조공장의 실사결과와 기술정보를 교환하고 각국 정부가 의약품의 품질을 상호 인정하는 것이 목적
 - 2019년 기준 49개국이 가입되어 있으며, 우리나라는 2014년 7월에 가입⁵⁾
- 국제표준화기구(International Organization for Standardization: ISO)
 - 1947년 15개국이 상품과 서비스의 세계교류를 용이하게 하기 위하여 국제적인 표준화 및 이와 관련된 여러 가지활동을 발전시키는 것을 목적으로 설립된 비정부조직
 - ISO 규정에는 품질보증시스템에 관한 ISO 9000 시리즈와 환경관리시스템에 관한 ISO 14000 시리즈가 있으며, 제약회사는 GMP를 적용하고 있기 때문에 ISO 14000 규정을 채택
- 상호인증협정(Mutual Recognition Agreement: MRA)
 - 두 나라 사이에 GMP를 상호인증 하는 것으로, MRA가 체결되면 수출국의 품질증명을 그대로 인정하기 때문에 상대국 회사에 대한 GMP 실사 등 경비가 절감되고 수출입 활성화에 도움
 - 전제 조건은 두 나라의 GMP 수준이 같아야 함
 - 2017년 7월 기준 19개국과 MRA 체결이 되어 있음⁶⁾

4) 식품의약품안전평가원 홈페이지, http://www.nifds.go.kr/brd/m_87/view.do?seq=4385&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&multi_itm_seq=0&company_cd=&company_nm=&page=46

5) PIC/S 홈페이지, <https://picscheme.org/en/members>

- 이에 한미 FTA 체결과 관련하여 정부는 관계부처 합동으로 『한미자유무역협정 체결에 따른 국내보완대책』을 발표(2017. 6. 28)하였는데, 여기에 제약산업의 경쟁력 강화 부분이 포함되어 있음
 - 제약산업은 정밀화학·정밀기계 등 조기기개방업종과 함께 제조업·서비스업의 업종별 경쟁력 강화 부분에 포함
 - 제약산업과 관련하여 인프라 수준 개선, 신약개발 역량강화 지원, 수출촉진 지원 등을 제시
 - 제약 인프라 수준 개선: 의약품 관리체계(GMP) 및 인허가 절차를 국제수준으로 강화 및 이를 위한 시설용자 지원, 무선인식기술 기반 의약품 유통정보 종합관리 시스템 도입 등 의약품 유통체계 현대화 추진
 - 신약개발 역량강화 지원 확충: 혁신신약, 개량신약, 바이오의약품 관련 R&D 확충, 임상시험센터 확대, 의약품 특허 통합정보시스템 구축 등 인프라 확충
 - 해외 주요국에 의약품 수출지원센터 설립, 해외박람회 참가 및 시장개척단 파견 등을 통한 제약산업 수출촉진 지원

- 이 가운데 의약품 관리체계(GMP) 강화 지원을 위해 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제제도를 도입
 - 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제의 정책 목적은 한미 FTA 타결에 따른 개방효과를 극대화하기 위해 국내 의약품 품질관리체계를 선진국 수준으로 강화할 필요에 따른 것으로 당시 정부는 설명(기획재정부, 2008)

- 즉, 한미 FTA 타결 등 무역 개방에 발맞춰 국내 의약품 품질관리체계를 선진국 수준으로 강화할 필요성이 증가함에 따라 기존의 GMP보다 더 엄격한 수준의 새로운 GMP 제도를 도입하고 2010년부터 의무화함에 따라 이에 대한 지원을 위해 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제 제도를 도입(한국제약바이오협회, 2015)
 - 당시는 구체적으로 의약품 생산 및 유통 과정에서 국제 기준(GMP)을 충족시켜야 하는 산업 내 압력이 증대되고 있던 시기
 - 이에 식약청은 기존에 한국에서 적용되었던 GMP보다 더 엄격한 수준의 새로운 GMP 및 이에 따른 밸리데이션(Validation)을 단계적·연차적으로 도입하기로 결정

6) 한국AEO진흥협회, <http://www.aeo.or.kr/intrcn/aeoNationMraView.do>

- 2008년 1월부터 신약에 대해 시행
 - 2008년 7월부터 전문의약품에 대해 시행
 - 2009년 7월부터 일반의약품에 대해 시행
 - 2010년 1월부터 원료의약품 및 의약외품에 대해 시행
- 즉, 강화된 규제에 따른 단기간의 GMP 수준 제고를 위한 기업들의 투자지원 및 부담 완화를 위해 정부는 세액공제를 허용

□ 제도 도입 당시, 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제는 무역조정 기업에 대한 법인세·소득세 등 감면과 함께 FTA 이행에 따른 취약 분야 지원과 관련된 분야로 구분됨(기획재정부, 2008)

- 무역조정기업에 대한 법인세·소득세 등 감면은 「조세특례제한법」 제33조(사업 전환 무역조정지원기업에 대한 과세특례)와 제33조의2(사업전환 중소기업 및 무역조정지원기업에 대한 세액감면)를 의미

<표 III-3> 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제(법 § 25의4) 개정내용

종전	개정
<p style="text-align: center;"><신 설></p> <p>* GMP(Good Manufacturing Practice) 기준 품질이 보증된 우수한 의약품을 제조·공급하기 위하여 제조장의 구조·설비(Hardware)와 원료·자재 등의 구입, 제조·포장·출하 등 제조 및 품질관리(Software) 전 과정을 관리하는 기준(「약사법시행규칙」 [별표 4])</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 의약품 품질관리를 위한 시설투자에 대한 세액공제 <ul style="list-style-type: none"> ○ 공제 대상 <ul style="list-style-type: none"> - 의약품 품질관리를 위한 시설(GMP 기준 충족을 위한 시설) ○ 공제율: 투자금액의 7% ○ 일몰기한: 2010.12.31. □ 의약품 품질관리(GMP) 개선시설의 범위 <ul style="list-style-type: none"> ○ 「약사법 시행규칙」 [별표 2] 및 [별표 3]에 따른 의약품 및 생물학적 제제 등 제조 및 품질관리기준의 적용 대상이 되는 시설(토제 제외)

자료: 기획재정부, 『2007 간추린 개정세법』, 2008. 6, p. 285

나. 정부 개입의 정당성 평가

- GMP(Good manufacturing Practice; 우수 의약품 제조·관리 기준)는 우수한 의약품을 제조하기 위해 공장에서의 원료 구입단계부터 의약품의 제조, 그리고 출하단계 등 모든 과정에 필요한 관리 기준을 규정하는 것을 의미(한국제약협회, 2015)
 - 미국의 FDA가 1963년에 GMP를 제정·공표하면서 WHO(세계보건기구)와 각국에서 GMP를 도입하기 시작
 - 한국은 1977년에 GMP를 도입하였고, 1994년에 전면 의무화
 - 2008년에는 국내의 GMP 수준을 선진국 레벨로 향상시키기 위한 고도의 품질보증체계인 새로운 GMP 기준을 제정
 - 여기서는 기존 제형별 GMP 관리를 품목별 GMP 관리로 전환하고, 의약품에 대한 제조공정별 밸리데이션을 도입·의무화하는 것
 - 이와 같은 새 GMP와 밸리데이션은 2010년 1월부터 전면 의무화하도록 계획됨에 따라 제약업계에서는 제약시설 현대화를 위한 시설투자 확대
 - 또한 2007년 총 4,363개 품목이 자진 취하되었으며, 2008년 상반기에는 3,957개 품목들의 품목허가가 자진 취하된 것으로 식약처 자료에서 보고되고 있음

[그림 III-2] 국내 의약품 생산관리제도



자료: 한국제약협회, 『한국제약협회 70년사』, 2015, 한국제약협회, p.127.

- 요컨대 새 GMP 제도의 도입으로 인해 구조조정 및 이를 통한 선택과 집중, 그리고 위탁·수탁 품목의 전문화 유도 등을 통해 국내 제약기업의 경쟁력이 제고되었다는 평가

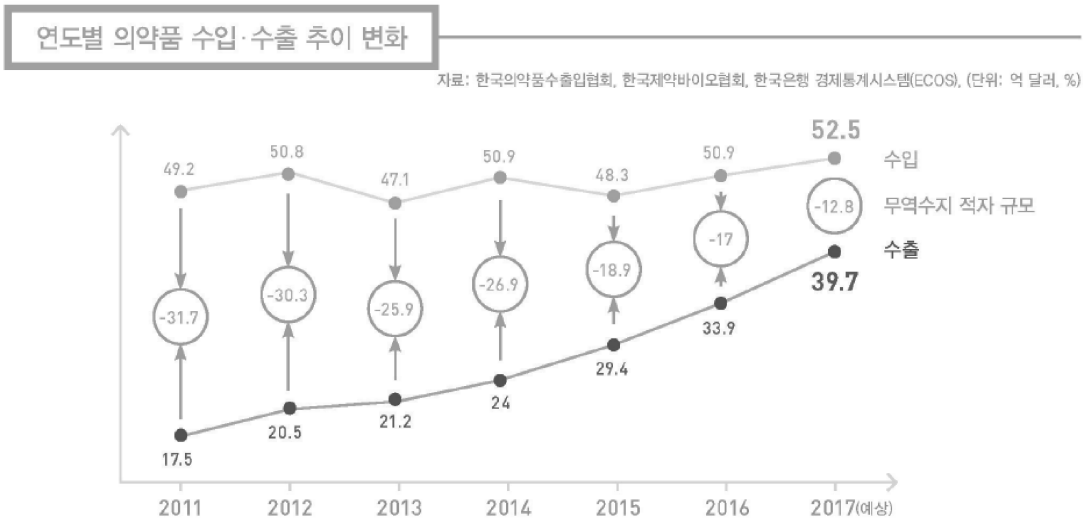
7) <http://www.hanmi.co.kr/hanmi/handler/Customer-AboutBioGmp>.

- 2014년 5월에는 의약품 제조 및 품질관리 기준(GMP)과 실사의 국제적인 조화를 주도하기 위해 결성된 PIC/S(Pharmaceutical Inspection Cooperation Scheme)에 정식 회원국으로 가입함으로써 국내 제약산업의 국제적 신인도 상승
 - PIC/S 회원국 승인은 해당 국가의 의약품 품질과 생산관리 능력에 대한 국제적 보증서로 인식되고 있음

- 제도 도입 당시 제약산업에 대한 지원은 불완전경쟁, 불확실성, 유치산업 보호 등을 염두에 둘 때, 시장에 대한 정부의 개입에 정당성이 있었다고 볼 수 있음
 - FTA와 같은 예상치 못한 충격에 대해 정부가 일정 기간 보호하는 것은 타당성이 존재
 - 만약 이와 같은 갑작스런 외부충격에 대해 정부의 적절한 조치가 이루어지지 않는다면 해당 국내산업은 피해를 보게 될 가능성 농후
 - 특히, 품질수준에 대한 정부의 규제강화로 인해 단기간에 의약품의 질적 제고를 위한 투자를 해야 하는 기업에 대한 정부의 지원은 의미가 있었다고 볼 수 있음

- 하지만 이와 같은 정부의 개입 및 보호는 단기적으로 이루어져야 할 사항이며, 한미 FTA 이후 오랜 시간이 지난 시점에서 제약회사들은 이미 제도 도입 당시 목표로 했던 품질관리 수준을 만족*
 - * 의약품 품질관리 개선시설은 대부분 법적 의무시설에 해당
 - 유치산업에 대한 정부의 보호는 그 기간이 길지 않을 때 의미가 있음
 - 또한 우리나라는 2014년에 PIC/S에 가입하는 등 물질적 투자 측면에서는 많이 부족한 상황이라고 보기 어려움
 - 특히, 제도의 도입 목적 자체가 갑작스런 정부의 규제강화로 인한 단기적 차원에서의 기업부담 완화라는 것을 염두에 둘 때, 해당 조세지출의 시의적 타당성이 높다고 보기 어려운 측면이 존재
 - 2008년 제도 도입 당시 정책 목적은 GMP 기준 충족을 위한 시설투자 지원이었으며 FTA 이행에 따른 취약 분야 지원으로 구분되었으나, 이후 일몰시점에서는 개정의 취지가 의약품 품질제고 및 제약기업의 경쟁력 제고(2014년), 유망 신산업인 제약 분야 지속 지원(2017년) 등으로 정책 목적이 당초와 상이하게 나타나고 있음

[그림 III-3] 연도별 의약품 수입·수출 추이 변화



자료: 한국제약바이오협회, 『2017 한국 제약산업 길라잡이』, 2017. 4, p. 18

- 요컨대 FTA 당시에는 정부 개입에 정당성이 존재하였으나, 현 시점에서는 더 이상 시의적으로 적절한 제도로 보기 어려운 측면 존재
 - GMP는 규제사항으로 단기적 충격이 존재하지 않는 한 정부지원의 정당성을 찾기 어려움
 - 현 시점은 GMP보다는 R&D 지원에 초점을 둘 필요
 - 단, 정부가 QbD(Quality by Design, 설계기반 품질고도화)로의 전환을 짧은 시기로 의무화할 경우, 제도 도입 당시와 같은 논리로 정부의 지원은 한시적으로 정당화될 수 있음
 - QbD는 현재 대부분의 기업들이 보유하고 있는 설비 이상의 투자를 바탕으로 더 높은 수준의 의약품 품질관리를 위한 관리제도

다. 정책 목적의 평가

- 본 세액공제 제도는 2007년 한미 FTA 체결로 국내 제약산업의 미래에 대한 부정적인 요인이 증가하는 상황에서 도입된 제도임
 - 기획재정부가 발표한 『2007 간추린 개정세법』에 따르면 본 제도는 ‘FTA 이행에 따른 취약 분야 지원’ 범주에 해당되어, 세액공제 도입의 정부 의도를 짐작할 수 있게 함

- 미국이 강점을 가지고 있는 오리지널 의약품 특허권 보호에 우호적인 조항들이 합의되면서, 이에 대해 국내 제약업체들이 정부에 요구하는 제약업계 10대 건의 사항 중 “GMP 국제화에 대한 금융지원 및 세제지원”과 “GMP 국제화에 따른 제약기업의 GMP 인력양성”이 포함됨(한국제약협회, 2015)
 - 한-미 FTA 최종협정문에는 ‘허가-특허 연계제도’가 포함되어 한국이 강점을 보이는 제네릭 의약품의 시장 진입에 부정적인 영향을 미침
 - 반면, 한미 양국의 GMP를 서로 인정해주는 의약품 상호인정협정(Mutual Recognition Agreement: MRA)은 추진을 위한 논의 개시 정도로 합의되었음
 - 제약업계는 이에 제약산업의 국제 경쟁력 강화를 위한 건의를 정부에 전달했으며, 이 중 GMP 국제화에 대응하는 제약산업 투자에 대한 정부지원을 요구함
 - 본 세액공제 제도의 도입은 이러한 맥락에서 이뤄진 것으로 보임

한-미 FTA 분야별 최종 협상 결과: 의약품/의료기기

□ 의약품 관련 사항

- 양국의 보건의료제도의 차이 인정
- 양질의 보건의료 제공을 위한 의약품에 대한 적절한 접근 중요성(affordable access) 규정
- 특허 의약품의 적절한 가치 인정
- 약가제도의 절차적 투명성 제고
 - 독립적 이의신청 절차 마련
- 의약품/의료기기 위원회 설치
- 제약회사 홈페이지를 통한 의약품 정보제공
- 윤리적 영업 행위 촉진
- 의약품 시험기준 및 복제의약품 시판허가 상호인정(MRA)을 위한 협력
 - 이를 위해 의약품/의료기기 위원회 산하에 기술작업반 설치

□ 의약품 지재권 관련 사항

- 의약품의 자료보호(현행 국내 규정대로 타결)
- 시판허가 지연에 대한 특허기간 연장(현행 국내 규정대로 타결)
- 의약품 시판허가 시 특허 침해 여부 검토(시판허가 절차 자동정지 미반영)

□ 미측 수용(철회) 사항: 우리 측 입장 관철

- 신약에 대한 최저 가격 보장
- 물가인상에 따른 약가의 조정
- 복제의약품 가격 경쟁의 중요성

- 약물 경제성 평가제도 시행 유예
- 복제의약품과 신약에 동일한 절차 적용
- 의료기기 산정방법 변경
- 등재평가와 약가결정 분리
- 타국 시판허가절차 지연에 따른 특허기간 연장
- 강제실시권 행사 요건 제한

자료: 한국제약협회, 『한국제약협회 70년사』, 2015

한미 FTA 협상 타결에 따른 제약업계 10대 건의사항(2007. 4. 19)

- 선별등재목록제도 3년 유예
- 특허만료 의약품 등에 대한 가격인하폭 완화
- 제약산업육성법(또는 제약산업발전기금법) 제정
- GLP(우수비임상시험관리기준)센터 설립 및 전문인력 양성
- GMP 국제화에 대한 금융지원 및 세제지원
- GMP 국제화에 따른 제약기업의 GMP 인력양성
- 신약개발 지원센터 설립
- 생동성 재평가 계획일정 조정
- 요양기관 저가구매 시 인센티브제도 도입 반대
- 의약품 제조업 허가과 품목허가 분리 신약에 국한 적용

자료: 한국제약협회, 『한국제약협회 70년사』, 2015

- 이후 본 세액공제제도는 지속성장 지원(2010년 일몰 연장), 투자촉진 및 고용지원(2013년, 2016년 일몰 연장) 등으로 정책 목적이 변화하며 지속되어 옴
 - 일몰 연장의 이유로 의약품 품질 향상 지원(2010년), 의약품 품질 제고 및 제약기업의 경쟁력 제고(2013년), 유망 신산업 지속 지원(2016년)으로 생산된 의약품의 품질을 향상하기 위한 지원이라는 정책 목표에서 제약산업 전반의 경쟁력 강화라는 정책 목표가 부각되어 옴
 - 제도 도입시기부터 의약품 품질관리의 진지한 사회적 필요에 의해서라기보다 외부 충격으로부터의 산업보호 측면이 강했으므로, 이와 같은 정책 목표의 변화는 당연한 수순이었음

- 한국의 제약산업은 지속적으로 유망산업으로 거론되어 왔으나, 다른 유망산업이 아닌 제약산업만의 투자시설에 대한 별도의 세액공제제도를 도입해야 하는가에 대한 형평의 문제에 대한 지적이 있음
 - 박명호 외(2010)는 본 제도에 대한 평가에서 의약품산업에만 배타적으로 제도가 적용되어야 할 근거가 불충분하기 때문에 제도 폐지를 제안했으며, 지원 필요 시 직접적인 지원을 하는 편이 좋다는 의견을 제시

- 따라서, 본래의 정책 목표인 의약품 품질 개선이 현재 상황에서도 여전히 필요하며, 그동안 본 제도가 이러한 정책의 본래 목표에 효과적이었는지에 대한 평가가 필요함
 - 유망산업 지원이라는 논거로는 특정 산업의 시설투자에 대한 세액공제제도 준치를 주장하기 어려우므로, 정책의 본래 목표에 대한 재평가가 필요

2. 수행방법의 적정성

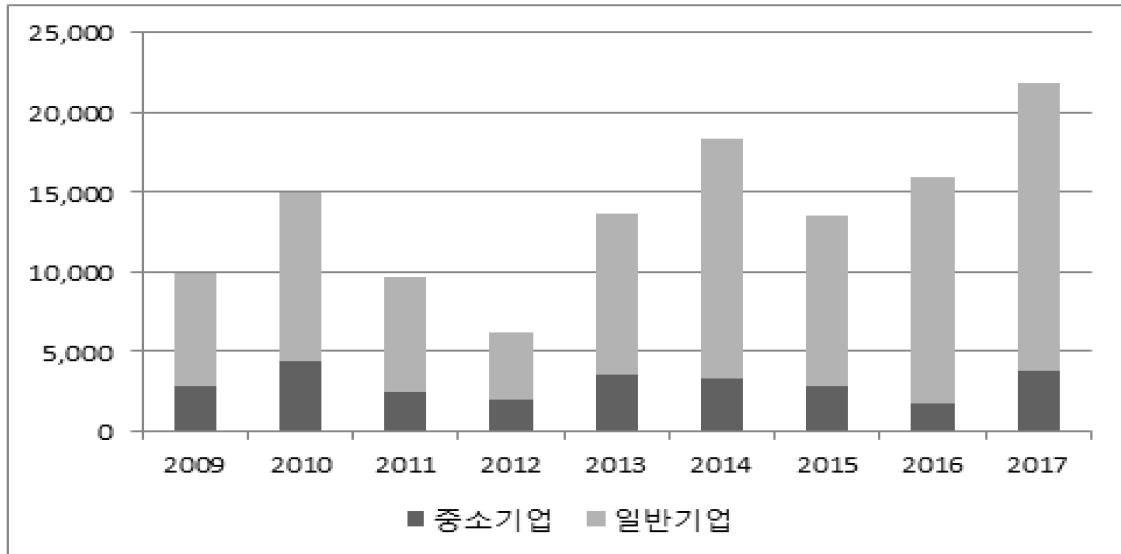
가. 수혜 대상의 적절성

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도의 직접적 수혜 대상은 의약품 품질관리 개선시설에 투자하는 내국인으로 중소기업, 중견기업, 일반기업(대기업)을 모두 포함
 - 세액공제율은 중소기업 6%, 중견기업 3%, 일반기업 1%로 차등설계되어 있음

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제에 대한 신고금액은 제도 도입 초기인 2009년에는 9,939백만원 수준이었으나 2017년에는 21,892백만원으로 증가하여 연평균 10.4% 증가 수준을 보이고 있음
 - 동 기간 중소기업은 2,819백만원에서 3,810백만원으로 증가: 연평균 3.8% 증가
 - 동 기간 일반기업은 7,120백만원에서 18,082백만원으로 증가: 연평균 12.4% 증가

[그림 III-4] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 신고금액

(단위: 백만원)

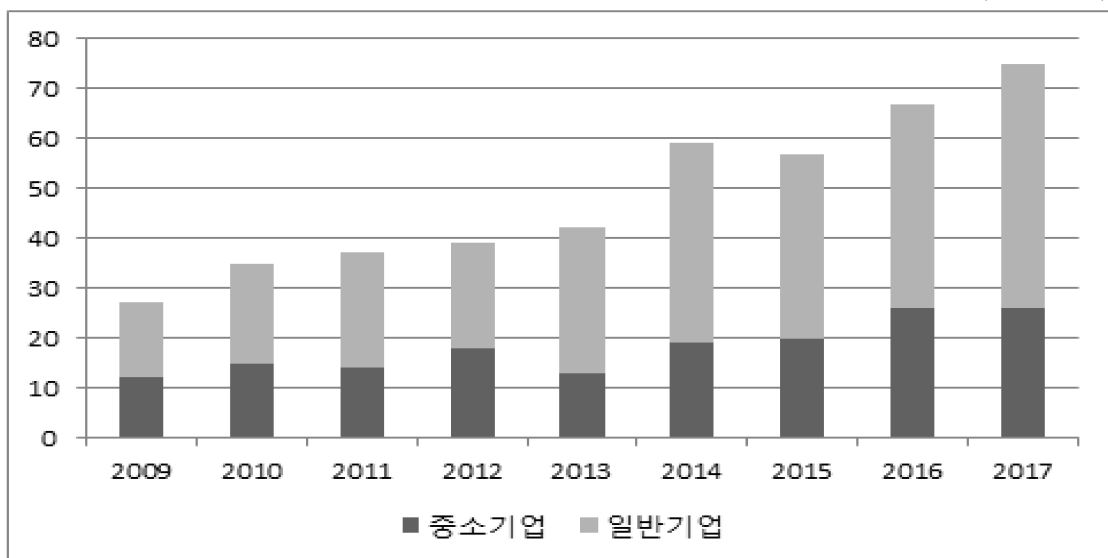


자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 신고한 법인의 수는 2009년 27개에서 2017년 75개로 증가하였으며, 이는 연평균 13.6% 증가 수준
 - 동 기간 중소기업은 12개에서 26개로 증가: 연평균 10.1% 증가
 - 동 기간 일반기업은 15개에서 49개로 증가: 연평균 15.9% 증가

[그림 III-5] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 신고법인 수

(단위: 개소)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

□ 즉, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 경우 신고법인의 수와 신고금액 모든 측면에서 중소기업보다 일반기업이 차지하는 비중이 더 크며, 증가율 또한 일반기업이 더 크게 나타나고 있음

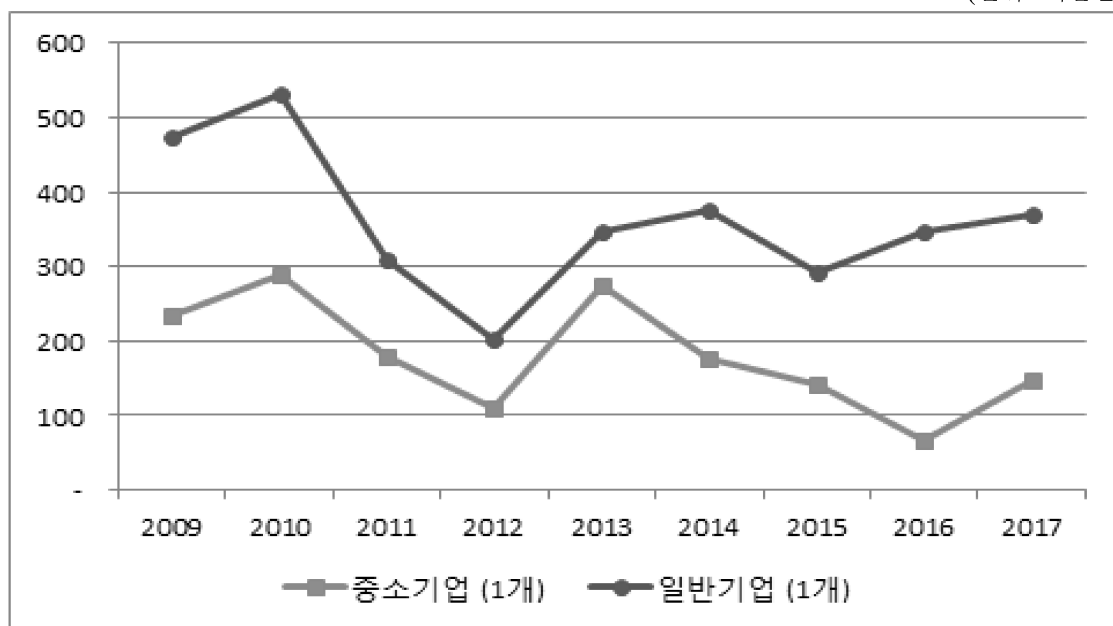
□ 다음으로 1개 기업당 신고금액을 살펴보면 중소기업과 일반기업 모두 감소추세를 보이고 있으며, 중소기업의 감소율이 더 크게 나타나고 있음

○ 세액공제를 신고한 중소기업 1개의 평균 신고액은 2009년 235백만원에서 2017년 147백만원으로 연평균 5.7% 감소

○ 세액공제를 신고한 일반기업 1개의 평균 신고액은 2009년 475백만원에서 2017년 369백만원으로 연평균 3.1% 감소

[그림 III-6] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 기업당 평균 신고금액

(단위: 백만원)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

□ 또한 공제율 차등적용이 도입(2014년) 및 확대(2017년)된 이후 일반기업과 중소기업의 기업당 신고금액의 차이가 증가·유지

○ 2014년 공제율이 7%에서 대기업 3%, 중견기업 5%, 중소기업 7%로 차등화·적용

○ 2017년 공제율을 대기업 1%, 중견기업 3%, 중소기업 6%로 차등적용 확대

- 요컨대 세액공제 신고기업의 수와 신고금액 규모 등을 염두에 둘 때, 실질적으로 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 제도의 수혜가 상대적으로 투자여력이 부족한 중소기업보다는 일반기업에 편중되는 모습을 확인할 수 있음
 - 이는 해당 조세지출이 수직적 형평성 측면에서 적절하다고 보기 어려움
 - 제도의 특성상 수혜수준은 투자금액 높을수록 증가하도록 설계되어 있으나, 일반기업과 중소기업 간 공제율 차이가 도입·확대된 이후에도 수혜수준의 차이는 확대·유지되고 있음

〈표 III-4〉 투자 관련 「조세특례제한법」 조세지원

구분	관련법	적용 대상	세액공제
생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제	「조특법」 제25조	생산성향상시설에 투자하는 내국인	중소 7%, 중견 3%, 일반 1%
연구시험용·직업훈련용 시설투자에 대한 세액공제	「조특법」 제25조	연구시험용 시설 및 직업훈련용 시설에 투자하는 내국인	중소 7%, 중견 3%, 일반 1%
신성장기술 사업화시설투자세액공제	「조특법」 제25조의5	신성장기술 사업화를 위한 시설에 투자한 내국인	중소 10%, 중견 7%, 일반 5%
중소·중견 기업에 대한 세액공제	「조특법」 제5조	사업용자산, 정보화설비 등의 자산에 투자하는 중소·중견기업	일반: 중소 3%, 중견(수도권내) 1%, 중견(수도권외) 2% 신규상장: 중소 4%, 중견 4% 위기지역: 중소 10%, 중견 5%
고용증대세액공제	「조특법」 제29조의7	상시근로자 수가 전년보다 증가한 내국인 (소비성 서비스업 제외)	- 청년, 장애인: 중소(수도권) 1,100만원, 중소(지방) 1,200만원, 중견 800만원, 일반 400만원 그 외: 중소(수도권) 700만원, 중소(지방) 770만원, 중견 450만원
연구 및 인력개발 설비투자세액공제	「조특법」 제10조	신성장동력·원천기술 혹은 일반 연구·인력개발비가 있는 내국인	신성장동력·원천기술: 중소 30~40%, 중견 25~40%, 일반 20~30% 일반연구·인력개발(증가분): 중소 50%, 중견 40%, 일반 25% 일반연구·인력개발(당기분): 중소 25%, 중견(1~3년차) 15%, 중견(4~5년차) 10%, 중견(6년차) 8%, 일반 2%

자료: 산업통상자원부·한국중견기업연합회, 『2019년도 알기쉬운 중견기업 조세제도』, 2019

- 더불어 특정 산업에 대한 세제혜택은 김학수·박노욱(2013) 등에서 언급하는 바와 같이 과세형평성을 악화시키고 시장의 가격구조 변화를 초래하여 효율적 자원배분을 저해할 우려가 있음
 - 우리나라의 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제의 대상과 동일한 투자시설 범위에 대해 세액공제를 제공하고 있는 국가는 찾아보기 어려움(김빛마로 외, 2018)
 - 시설투자 관련 세액공제 중에서 제약산업과 같이 특정 산업의 수출을 목적으로 지원하고 있는 제도는 흔하지 않음
 - 의약품 품질관리 개선을 위한 시설투자의 경우 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제, 연구시험용·직업훈련용 시설투자에 대한 세액공제, 신성장기술 사업화시설투자세액공제, 중소·중견기업에 대한 투자 세액공제, 고용창출투자세액공제 등을 통해 지원이 가능함에도 별도로 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제가 존재

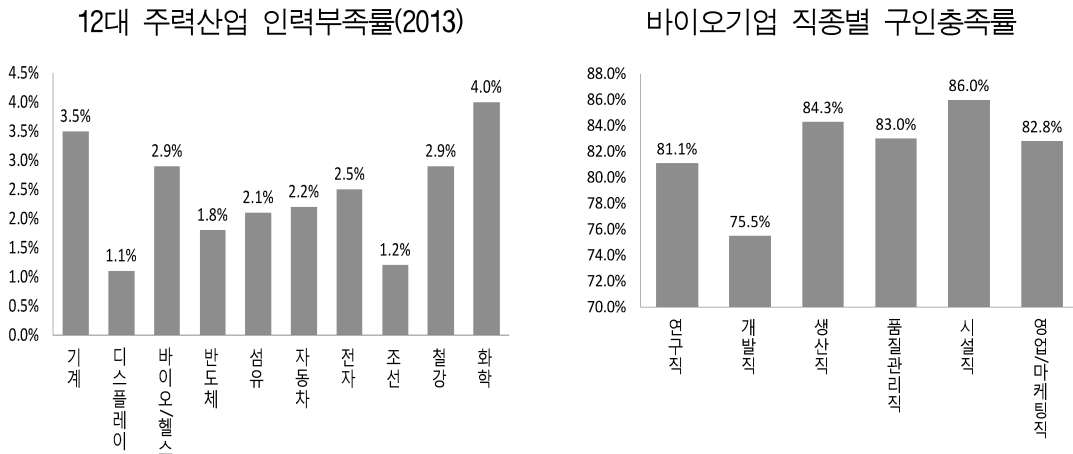
나. 수혜 내용의 적절성

- 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제율은 투자금액에 대해 중소기업 6%, 중견기업 3%, 일반기업 1%로 연구 및 인력개발 설비투자 세액공제와 동일하며, 생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제보다는 중소기업의 경우 1%p 낮음
 - 의약품 품질관리의 경우, 생산성 향상과 관련성이 높으므로 중소기업의 경우 동일한 시설투자에 대해 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제보다는 생산성 향상시설투자 등에 대한 세액공제를 신청하는 것이 유리
- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도는 현재 GMP 관련 시설에 대한 투자에 대해서만 세액공제를 허용하고 있으나, 현 시점에서 GMP 관련하여 더욱 중요한 것은 인력양성
 - 의약품 품질관리 개선시설은 대부분 법적 의무시설에 해당하므로, GMP 관련 전문인력 양성이 의약품 품질관리 개선에 있어 중요 역할
 - 주소영·신형갑(2015)에 따르면 바이오산업 분야 기업 내에서 가장 필요로 하는 교육은 GMP 등 생산 및 품질 관련 교육으로 제시되고 있으며, 특히 GMP 교

육은 필요인력 대비 약 52% 수준만이 교육을 통해 공급되는 것으로 나타나고 있음

- 바이오의약품, 기능성식품 등 바이오제품 관리규정이 강화됨에 따라 GMP 수요가 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있으나, 공급은 매우 부족한 상황
- GMP 인력 대상 직종을 생산직과 품질관리직으로 가정하고 추정한 바에 따르면(2014년 기준), 해당 직종 중에서 GMP 비중을 적용하여 GMP 필요인력을 계산하면 연간 973명의 인력수요가 있는 것으로 나타나지만, 정부 인력양성사업 배출인력은 연간 80명 수준에 불과

[그림 III-7] 바이오기업 인력수급 현황



자료: 한국산업기술진흥원, 『산업기술인력수급실태조사』, 2013; 한국바이오협회, 『바이오업종 산업기술인력활용실태조사』, 2014; 주소영·신형갑, 2015, p. 12 재인용

- 의약품 품질 개선 및 국제 GMP 기준 충족은 시설 및 장비 등 하드웨어 투자뿐 아니라, 공정 관리 및 점검, 인력, 모니터링 과정 등 시설 운영을 위한 소프트웨어도 중요한 평가 기준임
 - 제약 분야 전문가 자문에 따르면, 한국의 제약 생산시설은 제약 선진국에 견주어 경쟁력이 있으나, 구비된 시설을 운영·관리하는 절차에 대한 철학과 체계, 인력 등 소프트웨어 측면이 낮은 수준임
 - GMP 초기 도입 당시, 해외 GMP 현황조사 과정에서도 하드웨어뿐 아니라 ‘관리·문서화 등 소프트웨어도 시설 못지 않게 중요하다’(백우현, 2015)는 점을 인식하고 있었음

- 의약품 품질관리 개선시설은 대부분 법적 의무시설에 해당한다는 것을 염두에 둘 때, 현 시점에서는 GMP 시설에 대한 투자보다는 GMP 인력양성에 대한 지원이 더욱 필요할 것으로 판단됨

다. 지원방법의 적절성

- 시장의 실패 등으로 인해 정부가 시장에 개입하게 되는 경우에는 정부의 직접적 행동, 규제, 인센티브 제공 등을 통해 이루어지며, 정책 목표의 달성 가능성과 비용 등은 정부가 어떠한 정책수단을 선택하는가에 의존(최미희, 2010)
 - 정부의 직접적 행동: 정부가 직접 또는 공기업 등을 통해 재화나 서비스를 생산·공급하는 것으로 공공재, 가치재 등이 이에 해당하며 공기업의 경우 사회적 책임이 강하거나 자연독점화 성격이 강한 사업 분야 등에 참여
 - 규제: 정부가 기업과 개인 등 민간의 행동에 일정 제약을 가하는 행위로, 예산과 같이 직접적인 비용을 발생시키지는 않으나 시장 참여자의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 과정에서 기업 또는 국민에게 비용을 부담시킬 수 있음
 - 인센티브 제공: 정부가 직접 생산하는 것이 아니라 민간에 유인을 제공하여 행동하게 하는 것으로, 정부는 유인만을 제공하고 기본적으로 시장의 기능에 의존한다는 측면에서 긍정적인 측면 존재⁸⁾
- 따라서 국내 의약품의 수준이 “우수의약품 제조 및 품질관리기준(GMP)”을 만족하게 하는 방안으로 정부의 직접 행동, 규제보다는 인센티브 제공을 통한 개입이 적정하고 현실적
 - 정부가 공기업 등을 통해 높은 수준의 의약품을 직접 생산하는 것은 바람직한 방안으로 판단할 수 없음
 - GMP 기준을 만족시키지 못하는 기업에 규제를 통해 불이익을 주는 것 또한 제도 도입 당시의 취지와 맞지 않음
 - 품질관리를 위한 투자는 기본적으로 기업에 의해 이루어지는 것이지만, 한미 FTA 등과 같이 외부적 충격으로 인해 빠른 기간 내에 품질수준을 상향 조정할 필요가 있는 경우, 그리고 이와 같은 기업의 품질수준 향상을 유도하기 위한 비용보다 이득이 더 큰 경우, 정부는 민간에 인센티브를 제공하는 것이 적절

8) <http://unit.mokwon.ac.kr/board/loadFile.ht?fileNm=2018%2F201804290948273879125488866423.hwp>, 검색일자: 2019. 9. 4.

- 정부가 인센티브를 제공하여 기업의 행태를 변화시키는 정책수단으로는 조세지출과 재정지출이 있는데 수혜자 특성, 보조방식, 지원시기, 행정집행 등을 고려하여 타당성이 높은 정책수단을 결정할 필요

<표 III-5> 재정지출과 조세지출의 정책수단으로서의 적정성 판단 기준

구분	재정지출이 타당성이 높은 경우	조세지출이 타당성이 높은 경우
수혜자	<ul style="list-style-type: none"> • 세금부담과 무관한 경우 • 취약계층, 특정 수혜자에 대한 혜택인 경우 • 수혜자의 선택권이 없는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 세금부담이 있는 수혜자 • 일반계층 다수에 대한 지원인 경우 * 고소득자에게 집중 여부 별도 고려 • 시장이 존재하여 수혜자의 자유로운 선택이 필요한 경우
보조방식	<ul style="list-style-type: none"> • 보조 대상이 다양하고, 보조수준도 달라야 하는 경우 • 가격탄력성이 낮은 경우 (생필품, 필수비용 등) • 보조수준이 높은 경우 • 취약계층에 더 높은 보조율을 적용하고 싶은 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 보조 대상이 단순하여 일률적 비율 적용이 가능한 경우 • 가격탄력성이 높은 경우 (퇴직저축, 건강보험 등) • 보조수준이 높지 않은 경우 • 효율적인 대상에 더 높은 보조를 하고 싶은 경우
지원시기	<ul style="list-style-type: none"> • 일시적·한시적 지원(시범사업 성격이거나, 지속 여부 불투명한 사업 등) • 초기, 사전적 지원에 적합 	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적·항구적 지원 (예측 가능성, 안정성이 필요한 경우) • 초기 이후 지원에 적합
행정집행	<ul style="list-style-type: none"> • 집행점검, 결과확인, 대상자 선정 등이 필요하며, 이 경우 행정비용이 많이 소요되는 경우 • 과다소비, 부정사용 가능성이 높은 경우 • 지원한도를 통제할 필요성이 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정지출 시 관여기관, 인원, 선정절차, 대상자 선정 등이 매우 어려울 경우 • 과다소비, 부정사용 가능성이 낮은 경우 • 소규모 지원으로 정부 재정에 영향이 적은 경우

자료: 김학수·박노옥(2013), p. 49

- 따라서 규제수준의 강화 등으로 인해 기업들이 단기간에 투자를 증가시켜야 하는 경우에는 의약품 품질관리 개선시설투자를 유도하기 위한 정책수단으로 재정지출보다는 조세지출이 적절한 정책수단으로 판단됨
 - 한미 FTA 당시 제도의 목적이 국내 의약품업체 전반의 GMP 기준 충족을 위한 시설지원이었으므로 수혜자는 기본적으로 다수가 대상
 - 따라서 정부가 모든 기업에 대해 점검·확인하는 과정은 높은 비용을 초래
 - 따라서 이와 같은 경우에는 조세지출이 상대적으로 효과적

- 단, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도에서 공제품목에 대한 적격성이 명확하지 않은 측면이 존재
 - 공제 대상이 되는 시설은 「의약품 등의 안전에 관한 규칙」의 [별표 1](의약품 제조 및 품질관리기준) 및 [별표 3](생물학적제제등 제조 및 품질관리기준)에 따라 적용 대상이 되는 시설(토지 제외)을 의미
 - 즉 특정 시설이 언급되어 있기보다는 기준과 규칙이 언급되어 있으므로, 이와 관련된 다양한 시설이 세액공제제도의 대상이 될 수 있음
 - 결과적으로 의약품 품질관리 개선시설과 직접적 관련이 높지 않은 시설도 공제 대상이 포함될 소지가 존재

3. 유사·중복 지원에 대한 검토

가. 조세지출사업

- GMP 기준을 충족시키기 위한 시설에 대한 투자 중 기계장치 등은 임시투자세액공제를 통해서도 적용을 받을 수 있다는 것이 신설 시점에 나타나 있음
 - “GMP 기준을 충족하기 위한 시설 중 기계장치 등 법인세법 시행규칙 [별표 6]에 열거된 자산은 현재도 임시투자세액공제(7%)를 적용받을 수 있으나, 그 외 시설에 대해서도 세액공제 허용”(기획재정부, 2008)
 - 1982년에 도입된 임시투자세액공제는 2011년부터 고용창출투자세액공제로 변경되었으며, 이후 2019년부터 고용중대세액공제로 확대·변경 시행

<표 III-6> 임시투자세액공제, 고용창출투자세액공제, 고용증대세액공제 비교

	시기	관련법	대상	공제율
임시투자 세액공제	1982. 1. 1.~ 2010. 12. 31.	「조특법」 제26조	제조업 등 29개 업종을 영위하는 사업자가 기계장치 등 사업용 자산에 투자하는 경우	7%
고용창출 투자 세액공제	2011. 1. 1~ 2017. 12. 3.	「조특법」 제26조	사업용 자산에 투자하고 상시근로자 수가 직전 과세연도보다 감소하지 않은 기업 (소비성 서비스업 제외)	- 수도권 안: 중소기업 9%, 중견 6%, 일반 3% - 수도권 밖: 중소기업 10%, 중견 8%, 일반 4%
고용증대 세액공제	2019. 1. 1~ 2021. 12. 31	「조특법」 제29조의7	상시근로자 수가 전년보다 증가한 내국인 (소비성 서비스업 제외)	- 청년, 장애인: 중소(수도권) 1,100만원, 중소(지방) 1,200만원, 중견 800만원, 일반 400만원 그 외: 중소기업(수도권) 700만원, 중소기업(지방) 770만원, 중견 450만원

자료: 다음을 바탕으로 정리

1. 산업통상자원부·한국중견기업연합회, 『2019년도 알기쉬운 중견기업 조세제도』, 2019
2. 안중석 외, 『2017 조세특례 심층평가(III) 고용창출투자세액공제』, 2017. 9
3. 국세청, 『2010 개정세법해설』, 2010
4. 윤영선·윤태화, 「임시투자세액공제 제도가 설비투자에 미치는 영향 분석」, 『국제회계연구』, Vol. 37, 2011, pp. 281~310

□ 현재 투자에 대한 다양한 세액공제제도가 있으며, 이 중에는 의약품에 대해 공제를 허용하는 세액공제제도도 존재

- 특히 이 가운데, 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제, 신성장기술 사업화 시설투자세액공제, 중소기업·중견기업에 대한 투자 세액공제, 고용증대세액공제 등은 의약품 시설투자와 관련해서도 세액공제가 가능한 것으로 판단됨

〈표 III-7〉 투자 관련 「조세특례제한법」 조세지원

구분	관련법	적용 대상	세액공제
생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제	「조특법」 제25조	생산성향상시설에 투자하는 내국인	중소 7%, 중견 3%, 일반 1%
신성장기술 사업화시설 투자 세액공제	「조특법」 제25조의5	신성장기술 사업화를 위한 시설에 투자한 내국인	중소 10%, 중견 7%, 일반 5%
중소·중견기업에 대한 세액공제	「조특법」 제5조	사업용 자산, 정보화 설비 등의 자산에 투자하는 중소기업	일반: 중소기업 3%, 중견(수도권내) 1%, 중견(수도권외) 2% 신규상장: 중소기업 4%, 중견 4% 위기지역: 중소기업 10%, 중견 5%
고용증대 세액공제	「조특법」 제29조의7	상시근로자 수가 전년보다 증가한 내국인(소비성 서비스업 제외)	- 청년, 장애인: 중소기업(수도권) 1,100만원, 중소기업(지방) 1,200만원, 중견 800만원, 일반 400만원 그 외: 중소기업(수도권) 700만원, 중소기업(지방) 770만원, 중견 450만원
연구 및 인력개발설비 투자 세액공제	「조특법」 제10조	신성장동력·원천기술 혹은 일반 연구·인력개발비가 있는 내국인	신성장동력·원천기술: 중소기업 30~40%, 중견 25~40%, 일반 20~30% 일반연구·인력개발(증가분): 중소기업 50%, 중견 40%, 일반 25% 일반연구·인력개발(당기분): 중소기업 25%, 중견(1~3년차) 15%, 중견(4~5년차) 10%, 중견(6년차) 8%, 일반 2%

자료: 산업통상자원부·한국중견기업연합회, 『2019년도 알기쉬운 중견기업 조세제도』, 2019.

- 「조세특례제한법」 제127조에 의거하여 유사 투자세액공제와의 중복지원을 배제하고 있음⁹⁾
 - 동일한 자산에 대하여 투자세액공제와 중복적용 배제(「조세특례제한법」 제127조②)
 - 동일한 과세연도에 일부 세액감면과 상호 중복공제 배제(「조세특례제한법」 제127조④)

9) 이상엽 외, 『2017 조세특례심층평가(V) 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제』, p. 108

- 외국인투자에 대한 법인세 등의 감면이 적용되는 경우 내국인 지분만 공제 (「조세특례제한법」 제127조③)

제127조(중복지원의 배제)

② 내국인이 이 법에 따라 투자한 자산에 대하여 제5조, 제8조의3 제3항, 제25조, 제25조의4, 제25조의5, 제25조의7, 제26조 및 제104조의18 제2항이 동시에 적용되는 경우와 동일한 과세연도에 제19조 제1항과 제29조의4, 제26조와 제29조의5, 제26조와 제30조의4가 동시에 적용되는 경우에는 각각 그중 하나만을 선택하여 적용받을 수 있다. <개정 2010. 1. 1., 2010. 12. 27., 2015. 12. 15., 2016. 12. 20., 2018. 12. 24.>

③ 내국인에 대하여 동일한 과세연도에 제5조, 제8조의3 제3항, 제25조, 제25조의4, 제25조의5, 제25조의7, 제26조, 제29조의5, 제29조의7, 제30조의4, 제104조의14, 제104조의15 및 제104조의18 제2항을 적용할 때 제121조의2 또는 제121조의4에 따라 소득세 또는 법인세를 감면하는 경우에는 해당 규정에 따라 공제할 세액에 해당 기업의 총주식 또는 총지분에 대한 내국인투자자의 소유주식 또는 지분의 비율을 곱하여 계산한 금액을 공제한다. <개정 2010. 1. 1., 2010. 3. 12., 2015. 12. 15., 2016. 12. 20., 2017. 12. 19., 2018. 12. 24.>

④ 내국인이 동일한 과세연도에 제6조, 제7조, 제12조의2, 제31조제4항·제5항, 제32조 제4항, 제33조의2, 제62조 제4항, 제63조, 제63조의2 제2항, 제64조, 제66조부터 제68조까지, 제85조의6 제1항·제2항, 제104조의24 제1항, 제121조의8, 제121조의9 제2항, 제121조의17 제2항, 제121조의20 제2항, 제121조의21 제2항 및 제121조의22 제2항에 따라 소득세 또는 법인세가 감면되는 경우와 제5조, 제8조의3, 제13조의2, 제25조, 제25조의4부터 제25조의7까지, 제26조, 제30조의4(제7조와 동시에 적용되는 경우는 제외한다), 제104조의14, 제104조의15, 제104조의18 제2항, 제104조의22, 제104조의25, 제122조의4 제1항 및 제126조의7 제8항에 따라 소득세 또는 법인세가 공제되는 경우를 동시에 적용받을 수 있는 경우에는 그중 하나만을 선택하여 적용받을 수 있다. 다만, 제6조 제7항에 따라 소득세 또는 법인세를 감면받는 경우에는 제29조의7을 동시에 적용하지 아니한다. <개정 2010. 1. 1., 2010. 3. 12., 2010. 12. 27., 2011. 12. 31., 2014. 1. 1., 2014. 12. 23., 2016. 12. 20., 2017. 12. 19., 2018. 5. 29., 2018. 12. 24.>

나. 비조세지출사업

- 의약품 품질개선 투자에 적용될 수 있는 다양한 비조세지출 지원제도들이 존재하는데, 먼저 중소벤처기업부의 스마트공장 신규 구축 및 고도화 사업, 신성장기반 자금, 투융자복합금융 등을 고려해 볼 수 있음

- 스마트공장 신규 구축 및 고도화 사업에서는 공장설비 신축 및 고도화에 대해 지원하며, 특히 의약품은 가점 대상에 포함됨
- 신성장기반자금의 경우에는 바이오제약(자원)과 의료기기가 17개 신성장동력 분야가 포함되고, 용자의 범위는 시설자금과 운전자금으로 구분되는데, 여기서 시설자금은 생산설비 및 생산성 향상 등에 소요되는 자금을 포함
- 투융자복합금융의 용자범위 또한 시설자금과 운전자금으로 구분되며, 여기서 시설자금은 생산설비, 시험검사장비 등에 소요되는 자금을 포함

〈표 III-8〉 의약품 관련 시설투자 비조세지출 사업

구분	스마트공장 신규 구축 및 고도화	신성장기반자금	투융자복합금융
사업 내용	스마트공장의 활용도 보급수준 향상을 위한 기존 시스템의 고도화 및 스마트공장 설비와 연계시스템의 추가 구축·연동	신성장산업 중소기업 및 성장유망 중소기업의 생산성 향상, 고부가가치화 등 경쟁력 강화에 필요한 자금을 지원	기술성과 미래 성장가치가 우수한 기업에 용자와 투자요소를 복합한 방식의 자금지원
사업 기간	2015~계속	2002~계속	2012~계속
지원 대상	중소·중견 제조기업	중소기업, 스마트공장 추진 기업	일정 수준의 영업이익 달성이 예상되는 업력 7년 미만 기업
지원 조건	50%	기업당 60억원 이내	기업당 20~60억원 이내
지원 형태	민간보조	용자	용자
시행 주체	중소벤처기업부	중소벤처기업부	중소벤처기업부

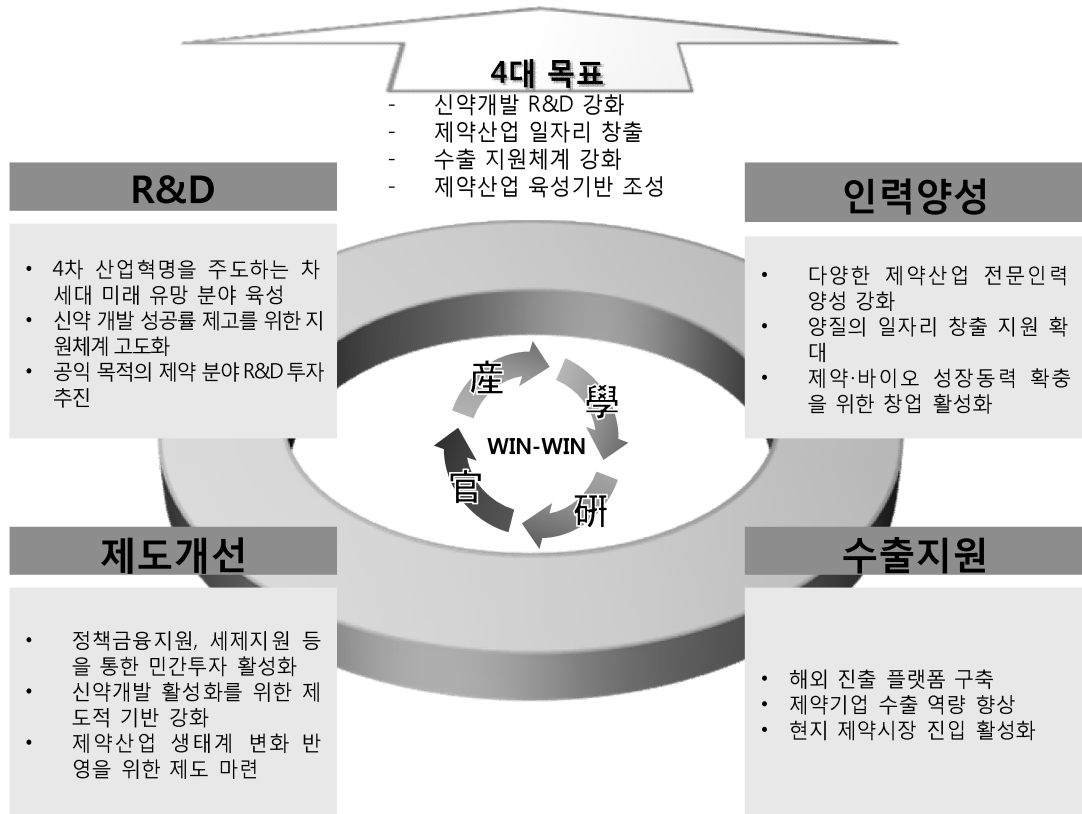
자료: 다음을 바탕으로 정리

1. 중소벤처기업부, 「2019년 스마트공장 보급·확산사업 공고, 중소벤처기업부 공고」 제2019-000호, 2019. 2. 13.
2. 중소벤처기업부 신성장기반자금 홈페이지, https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?target=1&searchSeq=ST_000000001065380
3. 중소벤처기업부 투융자 복합금융 홈페이지, https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?target=1&searchSeq=ST_000000001065499

- 제약산업의 경우 글로벌 경쟁력 강화기반 구축을 위한 국가 차원의 지원이 이루어지고 있으며, 이 중 다수의 사업에서 GMP 관련 지원이 이루어지고 있거나 계획중에 있음(보건복지부, 2019)
 - 제약산업 육성·지원 시행계획에 따르면, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제는 4대 목표 중 제도개선 부분에 포함되어 있으며, 추진전략은 정책금융 지원, 세제지원 등을 통한 민간투자 활성화로 구분되어 있음
 - 즉, 정책금융지원, 세제지원 등을 통한 민간투자 활성화 추진전략 중 두 번째 실천과제인 민간 R&D 투자 유도를 위한 세제 혜택 확대에 현재의 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제가 포함되어 있음
 - 민간 R&D 투자 유도를 위한 세제 혜택 확대에서는 신약 R&D 투자에 대한 세액공제가 포함되어 있으며, 신약 후보물질 발굴, 임상시험 수행 등 연구개발비에 대한 세액공제 추가 확대의 내용이 추진과제로 제시되고 있음
 - 국내 제약기업 글로벌 경쟁력 제고를 위해 혁신형 신약 및 바이오 신약 해외 수행임상 3상 세액공제 혜택 확대 추진 계획
 - 첫 번째 실천과제인 제약 바이오 투자 활성화 지원에서도 초기기업 투자 촉진을 위한 보건산업 초기 기술창업 펀드 조성, 백신 개발 지원을 위한 민관 공동 기금 조성, 민간 벤처캐피탈 육성 등을 통해 의약품 품질관리 개선시설 투자에 직·간접적 지원
 - 또한 수출지원과 관련한 추진전략인 제약기업 수출역량 향상과 관련하여 GMP 투자 관련 내용이 포함되어 있으며, 여기서는 시설 인프라 고도화 및 완제시설 구축 추진 등 시설투자 관련 재정지원이 포함되어 있음
 - 이 밖에 스마트 임상시험 플랫폼 구축 및 네트워크 강화, 첨단 바이오의약품 R&D 지원 등 다양한 사업을 통해 의약품 품질 제고 관련 투자를 지원하고 있는 것으로 판단됨

[그림 Ⅲ-8] 제약산업 육성·지원 시행계획(안)

국민에게 건강과 일자리를 드리는 제약 강국으로 도약



4대 목표	12대 추진전략	37대 실천과제
R&D	① 4차 산업혁명을 주도하는 차세대 미래 유망 분야 육성	① 스마트 임상시험 플랫폼 구축 및 네트워크 강화 ② 첨단 바이오의약품 R&D 지원 ③ 인공지능을 활용한 신약 R&D ④ 스마트 제조공정을 위한 기반 기술 개발
	② 신약 개발 성공률 제고를 위한 지원체계 고도화	① 오픈이노베이션 기반 신약 R&D 활성화 ② 신약 재창출 연구 지원 ③ 첨단의료복합단지의 R&D 지원 기능 강화
	③ 공익 목적의 제약 분야 R&D 투자 추진	① 희귀·난치질환 치료제 개발을 위한 R&D 지원 ② 감염병 치료제 개발을 위한 R&D 지원 ③ 백신 자급률 향상을 위한 R&D 전략 마련 ④ 공익 목적의 연구자 주도 임상시험 지원
인력양성	① 다양한 제약산업 전문인력 양성 강화	① 양질의 생산·연구개발 인력 확충 ② 제약산업 상용화·제품화 전문인력 양성 ③ 임상시험 경쟁력 강화를 위한 인력 양성 강화

4대 목표	12대 추진전략	37대 실천과제
	② 양질의 일자리 창출 지원 확대	① 제약산업 분야에서 양질의 신규 일자리 창출 확대 ② 4차 산업혁명을 주도하는 전문 인력 육성
	③ 제약바이오 성장동력 확충을 위한 창업 활성화	① 제약바이오 기술창업·사업화 지원체계 구축 ② 창업기업에 대한 오픈 이노베이션 지원
수출 지원	① 해외 진출 플랫폼 구축	① 한국 제약산업 브랜드 가치 제고 ② 제약산업 글로벌정보센터 운영 ③ G2G 협력 확대를 통한 해외 진출 촉진
	② 제약기업 수출 역량 향상	① 시설 고도화 및 cGMP 투자 지원 ② 해외 제약 전문가 활용으로 글로벌 진출 지원 ③ 수출방식 다양화를 통한 의약품 수출 확대
	③ 현지 제약시장 진입 활성화	① 제약산업 글로벌 컨설팅 지원 ② 해외 전략적 협력사 파트너링 강화 ③ 글로벌 시장진출을 위한 해외거점 설립 지원
제도 개선	① 정책금융지원, 세제지원 등을 통한 민간투자 활성화	① 제약바이오 투자 활성화 지원 ② 민간 R&D 투자 유도를 위한 세제 혜택 확대
	② 신약 개발 활성화를 위한 제도적 기반 강화	① 첨단 바이오의약품 관련 제도 개선 ② 의약품 건강보험 등재 제도 보완 ③ 신속하고 효율적인 임상시험 수행
	③ 제약산업 생태계 변화 반영을 위한 제도 마련	① 혁신형 제약기업 인증기준 등 개선 ② 나고야의정서 발효에 따른 제약산업 지원방안 마련 ③ 보건신기술 인증제도를 활용한 국내 개발 의약품 사용 촉진 ④ 안전한 의약품 유통을 위한 선진 유통체계 확립 ⑤ 제약기업에 대한 온실가스 배출권거래제 적용 방식 개선 노력

자료: 보건복지부(2019), pp. 5-6

- 특히 정부지원과 관련하여 국내에서 운용 중인 글로벌 제약펀드의 경우 생산시설 고도화를 펀드결성의 목적 중 하나로 명시하고 있음
 - 정책금융 지원으로 제약산업의 글로벌 경쟁력 강화와 해외진출 지원을 목표로 정부주도의 「글로벌 제약산업 육성펀드」가 조성·운영 중에 있음

<표 III-9> 국내에서 운용 중인 글로벌 제약펀드 현황

구분		글로벌제약펀드 1호	글로벌제약펀드 2호	글로벌제약펀드 3호
세부내용	운용사	인터베스트	한국투자파트너스	KB인베스트먼트&솔리더스
	설립규모	1,000억원	1,350억원	1,500억원
	투자구조	KVF	PEF	KVF
	투자 대상	국내제약기업	국내제약, 바이오의료산업	국내제약, 바이오의료산업
펀드결성 목적		해외 M&A	해외시장 진출	해외시장 진출
		기술제휴	신약개발 역량 제고	신약개발 역량 제고
		해외 생산설비 확보	규모의 경제 확보	기업 대형화, 선진화, 전문화
		해외 판매망 확보	생산시설 고도화	생산시설 고도화
규약	주목적 투자 대상	「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제2조1호 ‘제약산업’ 영위 기업		
		「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제2조1호 ‘제약산업’ 해당 기업		
		의료기기법 제2조 1항에 따른 의료기기산업 영위기업		
	해외투자 시 매칭투자	국내외투자 매칭투자	자율등록제 CRO 기업	
	투자의무 비율	의료기기산업은 10%까지	의료기기산업은 20%까지	의료기관 20% 이상

자료: 한국수출입은행, 『세계 의약품 산업 및 국내산업 경쟁력 현황: 바이오의약품 중심』, 2017. 8

<표 III-10> 글로벌 제약펀드 1호

항목	내용
펀드 명칭	글로벌 제약산업 육성 펀드
펀드 법적 형태	한국벤처투자조합(KVF)
펀드 조성규모	1,000억원
출자자(LP) 구성	보건복지부(모태펀드 출자) 200억원 한국정책금융공사 500억원 KBD 산업은행 100억원 한국증권금융 100억원 농협중앙회 30억원 인터베스트(운용사) 70억원
펀드 운용사(GP)	인터베스트(대표:이태용)
운용기간	8년(2년 이내 연장 가능)
투자형태	해외 유망벤처 M&A, 기술제휴, 현지 영업망 및 생산시설 확보 등 투자 지원
주목적 투자 대상	1. 아래 중 어느 하나에 해당하는 기업 1) 「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제2조1호 ‘제약산업’ 영위 기업 2) 「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제2조2호 ‘제약기업’ 해당 기업 3) 「의료기기법」 제2조1항에 따른 의료기기를 연구개발·제조·가공·보관·유통 관련 산업(의료기기산업) 영위 기업(의료기기산업은 10%까지만 투자 가능) 2. 국내 제약기업(의료기기기업)의 해외투자에 대한 펀드의 매칭 투자

자료: 보건복지부 보도자료, 「국내 최초의 제약산업 특화 펀드 본격 출범」, 2013. 9. 5

<표 III-11> 글로벌 제약펀드 2호

항목	내용
펀드 명칭	제2호 글로벌 제약산업 육성 펀드 (한국투자 글로벌 제약산업 육성 펀드)
펀드 법적 형태	사모투자전문회사(PEF) * (주요 투자 대상) 상장 / 비상장 기업으로 중견기업 이상에도 투자 가능
펀드 조성규모	1,350억원
출자자(LP) 구성	보건복지부(모태펀드 출자) 200억원 한국정책금융공사 500억원 한국투자증권 100억원 한국투자파트너스(운용사) 200억 외 3개 기관 350억원
펀드 운용사(GP)	한국투자파트너스(대표: 백여현)
운용기간	8년(2년 이내 연장 가능)
투자 원칙 및 방법	해외 유망벤처 M&A, 기술제휴, 현지 영업망 및 생산시설 확보, 선진 생산시스템(EU-GMP, cGMP 등) 국내 구축 등에 투자 지원 원칙 - 해외기업에 투자하는 국내 제약기업에 지분투자 - 제약사가 해외 투자 시 소요액을 펀드가 매칭투자
주목적 투자 대상 및 조건	다음 투자 대상에 운용사는 투자기간 내 약정 총액의 60% 이상을 투자 1. 아래 중 어느 하나에 해당하는 기업 ① 「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제2조1호 ‘제약산업’ 영위 기업 ② 「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제2조2호 ‘제약기업’ 해당 기업 ③ 「의료기기법」 제2조1항에 따른 의료기기를 연구개발·제조·가공·보관·유통 관련 산업(의료기기산업) 영위 기업 * 다만, ③에 대해 총액의 20%까지 투자 가능 2. 국내 제약·의료기기 기업의 국내외 투자에 대한 매칭투자

자료: 보건복지부 보도자료, 「제2호 글로벌 제약산업 육성펀드 1,350억원 규모로 본격 출범」, 2015. 2. 2

<표 III-12> 글로벌 제약펀드 3호

항목	내용
명칭	글로벌 헬스케어 펀드
형태	KVF(한국벤처투자조합) * 중소·벤처기업에 중점 투자
펀드규모	1,500억원(모태펀드(복지부) 출자 300억원, 민간출자자 1,200억원)
운용사	KB인베스트먼트(대표: 박충선) 솔리더스인베스트먼트(대표: 김정현)
운용기간	8년(4년 투자, 4년 회수, 필요시 2년 이내 연장 가능)
주목적 투자 대상 및 조건	아래 투자 대상에 운용사는 투자기간 내 약정 총액의 70% 이상 투자 <(보건산업제품) 제약·의료기기·화장품·CRO 등 분야>: 50% 이상 1. 아래 중 어느 하나에 해당하는 기업 ① 「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제2조1호 ‘제약산업’ 영위 기업 ② 「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제2조2호 ‘제약기업’ 해당 기업 ③ 자율등록제(식약처에서 제약협회에 위탁)에 등록된 CRO 기업 ④ 「의료기기법」 제2조1항에 따른 의료기기를 연구개발·제조·가공·보관·유통 관련 산업(의료기기산업) 영위 기업 ⑤ 「화장품법」 제3조에 따라 제조업자 또는 제조판매업자로 등록한 자(기업) 2. 위 해당 기업의 국내외 투자에 대한 매칭투자 (의료서비스) 의료기관 진출: 20% 이상 국내 의료기관(병원)의 수출 및 해외투자 사업에 대해 투자
투자방식	직접지원(지분인수) 및 매칭투자 등
대상 분야	국내 의료시스템·제약·바이오·의료기기·화장품 등 보건의료산업의 해외시장 진출, 신약개발 역량 제고, 기업의 대형화·선진화·전문화, 생산시설 고도화 등에 투자

자료: 보건복지부 보도자료, 「1,500억원 규모의 「글로벌 헬스케어 펀드」 조성 완료», 2016. 1. 25

□ 재정지원과 조세지원의 중복적용 배제

- 「조세특례제한법」 제217조 제1항에 따르면, 국가 등으로부터 출연금, 용자 지원을 받는 경우 세액공제 대상 투자금액에서 제외하도록 규정하여 세제지원과 재정지원의 중복을 배제하고 있음¹⁰⁾

10) 이상엽 외, 『2017 조세특례심층평가(V) 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2017. 9, p. 110

〈표 III-13〉 국가 보조금에 대한 조세지원 배제

순번	구분	차감할 금액
1	내국인이 자산에 대한 투자를 목적으로 국가 등으로부터 출연금 등의 자산을 지급받아 투자에 지출하는 경우	출연금 등의 자산을 투자에 지출한 금액에 상당하는 금액
2	내국인이 자산에 대한 투자를 목적으로 금융회사 등으로부터 용자를 받아 투자에 지출하고 금융회사 등에 지급하여야 할 이자비용의 전부 또는 일부를 국가 등이 내국인을 대신하여 지급하는 경우	국가 등이 지급하는 이자비용에 상당하는 금액
3	내국인이 자산에 대한 투자를 목적으로 국가 등으로부터 용자를 받아 투자에 지출하는 경우	국가 등이 지원하는 이자지원금에 상당하는 금액

자료: 이상엽 외, 『2017 조세특례심층평가(V) 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2017. 9, p. 111

제127조(중복지원의 배제) ① 내국인이 이 법에 따라 투자한 자산에 대하여 제5조, 제8조의3 제3항, 제25조, 제25조의4, 제25조의5, 제25조의7, 제26조 및 제104조의18 제2항을 적용받는 경우 다음 각 호의 금액을 투자금액 또는 취득금액에서 차감한다. <신설 2014. 1. 1., 2016. 12. 20., 2018. 12. 24.>

1. 내국인이 자산에 대한 투자를 목적으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당되는 국가 등(이하 이 조에서 “국가등”이라 한다)으로부터 출연금 등의 자산을 지급받아 투자에 지출하는 경우: 출연금 등의 자산을 투자에 지출한 금액에 상당하는 금액

가. 국가

나. 지방자치단체

다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관

라. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업

2. 내국인이 자산에 대한 투자를 목적으로 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 금융회사등(이하 이 조에서 “금융회사등”이라 한

다)으로부터 용자를 받아 투자에 지출하고 금융회사등에 지급하여야 할 이자비용의 전부 또는 일부를 국가등이 내국인을 대신하여 지급하는 경우: 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 국가등이 지급하는 이자비용에 상당하는 금액

3. 내국인이 자산에 대한 투자를 목적으로 국가등으로부터 용자를 받아 투자에 지출하는 경우: 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 국가등이 지원하는 이자지원금에 상당하는 금액

② 내국인이 이 법에 따라 투자한 자산에 대하여 제5조, 제8조의3 제3항, 제25조, 제25조의4, 제25조의5, 제25조의7, 제26조 및 제104조의18 제2항이 동시에 적용되는 경우와 동일한 과세연도에 제19조 제1항과 제29조의4, 제26조와 제29조의5, 제26조와 제30조의4가 동시에 적용되는 경우에는 각각 그중 하나만을 선택하여 적용받을 수 있다. <개정 2010. 1. 1., 2010. 12. 27., 2015. 12. 15., 2016. 12. 20., 2018. 12. 24.>

③ 내국인에 대하여 동일한 과세연도에 제5조, 제8조의3 제3항, 제25조, 제25조의4, 제25조의5, 제25조의7, 제26조, 제29조의5, 제29조의7, 제30조의4, 제104조의14, 제104조의15 및 제104조의18 제2항을 적용할 때 제121조의2 또는 제121조의4에 따라 소득세 또는 법인세를 감면하는 경우에는 해당 규정에 따라 공제할 세액에 해당 기업의 총주식 또는 총지분에 대한 내국인투자자의 소유주식 또는 지분의 비율을 곱하여 계산한 금액을 공제한다. <개정 2010. 1. 1., 2010. 3. 12., 2015. 12. 15., 2016. 12. 20., 2017. 12. 19., 2018. 12. 24.>

④ 내국인이 동일한 과세연도에 제6조, 제7조, 제12조의2, 제31조 제4항·제5항, 제32조 제4항, 제33조의2, 제62조 제4항, 제63조, 제63조의2 제2항, 제64조, 제66조부터 제68조까지, 제85조의6 제1항·제2항, 제104조의24 제1항, 제121조의8, 제121조의9 제2항, 제121조의17 제2항, 제121조의20 제2항, 제121조의21 제2항 및 제121조의22 제2항에 따라 소득세 또는 법인세가 감면되는 경우와 제5조, 제8조의3, 제13조의2, 제25조, 제25조의4부터 제25조의7까지, 제26조, 제30조의4(제7조와 동시에 적용되는 경우는 제외한다), 제104조의14, 제104조의15, 제104조의18 제2항, 제104조의22, 제104조의25, 제122조의4 제1항 및 제126조의7 제8항에 따라 소득세 또는 법인세가 공제되는 경우를 동시에 적용받을 수 있는 경우에는 그중 하나만을 선택하여 적용받을 수 있다. 다만, 제6조제7항에 따라 소득세 또는 법인세를 감면받는 경우에는 제29조의7을 동시에 적용하지 아니한다. <개정 2010. 1. 1., 2010. 3. 12., 2010. 12. 27., 2011. 12. 31., 2014. 1. 1., 2014. 12. 23., 2016. 12. 20., 2017. 12. 19., 2018. 5. 29., 2018. 12. 24.>

⑤ 내국인의 동일한 사업장에 대하여 동일한 과세연도에 제6조, 제7조, 제12조의2, 제31조 제4항·제5항, 제32조 제4항, 제33조의2, 제62조 제4항, 제63조, 제63조의2 제2항, 제64조, 제85조의6 제1항·제2항, 제104조의24 제1항, 제121조의8, 제121조의9 제2항, 제121조의17 제2

항, 제121조의20 제2항, 제121조의21 제2항, 제121조의22 제2항과 제121조의2 또는 제121조의4에 따른 소득세 또는 법인세의 감면규정 중 둘 이상의 규정이 적용될 수 있는 경우에는 그중 하나만을 선택하여 적용받을 수 있다. <개정 2010. 1. 1., 2010. 12. 27., 2011. 12. 31.>

⑥ 내국인의 동일한 사업장에 대하여 동일한 과세연도에 제121조의2 및 제121조의4에 따른 취득세 및 재산세의 감면규정이 모두 적용될 수 있는 경우에는 그중 하나만을 선택하여 적용받을 수 있다. <개정 2010. 1. 1., 2010. 12. 27., 2014. 12. 23., 2015. 12. 15.>

⑦ 거주자가 토지등을 양도하여 둘 이상의 양도소득세의 감면규정을 동시에 적용받는 경우에는 그 거주자가 선택하는 하나의 감면규정만을 적용한다. 다만, 토지등의 일부에 대하여 특정의 감면규정을 적용받는 경우에는 남은 부분에 대하여 다른 감면규정을 적용받을 수 있다. <개정 2010. 1. 1.>

⑧ 거주자가 토지등을 양도하여 제77조 및 제85조의7이 동시에 적용되는 경우에는 그중 하나만을 선택하여 적용받을 수 있다. <개정 2010. 1. 1.>

⑨ 거주자가 주택을 양도하여 제98조의2와 제98조의3이 동시에 적용되는 경우에는 그중 하나만을 선택하여 적용받을 수 있다. <개정 2010. 1. 1.>

⑩ 제3항과 제4항을 적용할 때 제143조에 따라 세액감면을 적용받는 사업과 그 밖의 사업을 구분경리하는 경우로서 그 밖의 사업에 공제규정이 적용되는 경우에는 해당 세액감면과 공제는 중복지원에 해당하지 아니한다. <신설 2013. 1. 1.>

[제목개정 2010. 1. 1.]

다. 생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제제도와와의 유사·중복 검토

□ 본 절에서는 앞서 서술한 유사·중복의 대표 사례로 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」(「조세특례제한법」 제24조 및 시행령 제21조, 시행규칙 제12조)와의 비교 검토를 시행하고자 함

○ 본 제도는 시행 초기에 의약품 해외 수출을 위한 품질 기준(GMP 등) 충족을 지원하기 위한 목적에서 바이오·제약 산업 전반에 대한 산업 지원으로 정책 운영이 변화한 것으로 판단

○ 바이오헬스 산업을 본격적으로 지원하기 위해 2019년 5월 발표된 ‘바이오헬스 산업 혁신전략’에 맞춰, 본 제도의 지원 대상 자산의 범위도 생산성향상시설

및 첨단기술시설 등 해당 산업의 경쟁력 개선을 위한 고부가가치 투자 자산으로 구체화할 필요성이 있다고 판단

- 따라서, 의약품 품질 향상 및 제조 기준에 부합하기 위한 생산자동화(제어) 설비, 품질향상설비, 자동 계측 및 계량 등 첨단기술 설비 등 본 제도의 정책 목표에 부합하며 적용 자산의 성격이 유사하게 중복되는 투자자산 세액공제 제도인 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」의 적용 대상 자산을 중심으로 투자자산의 중복 여부를 검토해보고자 함

- 현재 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도의 적용을 받는 시설투자 범위는 「조세특례제한법 시행규칙」 제12조로 규제되고 있으며, 시행규칙에서 정하고 있는 공정개선·자동화 및 정보화시설, 첨단기술설비는 「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 2]에 의해 정의되어 있음(<표 III-14> 참조)

[조세특례제한법 시행규칙] 제12조(생산성향상시설투자의 범위) ① 영 제212조 제2항에서 “기획재정부령이 정하는 것”이란 별표 2의 공정개선·자동화 및 정보화시설로서 당해 사업에 직접 사용되는 것을 말한다(17. 3. 17. 개정)
 ② 영 제21조 제3항에서 “기획재정부령이 정하는 것”이라 함은 별표 2의 첨단기술설비로서 당해 사업에 직접 사용되는 것을 말한다.(17. 3. 17. 개정)

<표 III-14> 공정개선·자동화·정보화시설 및 첨단기술설비

구분	적용범위
1. 생산자동화 설비 및 생산자동화 제어설비	가. 제품의 설계 및 생산을 위한 컴퓨터와 수주·출하 및 판매 등에 대한 경영정보의 관리를 위한 컴퓨터의 본체·주변기기[컴퓨터자동설계기(CAD)·캠(CAM)·보조기억장치·프린터·플로터·웍스테이션·모뎀·단말기·인터페이스 및 정전압전원공급장치에 한한다] 및 소프트웨어 나. 제조설비를 자동으로 제어하기 위한 공정제어기기 또는 공정제어시스템 및 동 장치의 부분품 (1) 프로그래머블로직컨트롤러(PLC) 및 수치제어장치(NC 또는 CNC)를 이용한 설비 (2) 로봇 컨트롤러 및 컴퓨터통합시스템(CIM)과 관련 단위기기 (3) 유공압밸브·유압펌프·공기압축기 및 유공압 액츄에이터 다. 주공정 또는 기능의 제어가 마이크로프로세서 또는 수치제어장치에 의하여 자동으로 조절되는 기계장치 또는 설비

구분	적용범위
	<p>라. 2 이상의 기계를 조립하여 자동으로 제어하는 생산 또는 가공시스템 (FMC·FMS 및 Transfer Line을 포함한다)</p> <p>마. 원자재·부품 및 완제품을 보관·저장 및 반출하기 위한 자동창고시스템 및 하역장비(Loader & Unloader)</p> <p>바. 분산제어장치·종합정보표시판·무정전원공급장치·제어밸브·신호전송기 및 부속기기</p> <p>사. 화학물질의 합성과정에서 요구되는 반응온도·압력 및 시간농도를 자동으로 일정하게 유지되도록 하는 자동제어시스템·화학반응합성장치 및 부속설비</p> <p>아. 3D 프린터(재료압출 방식이 적용된 것은 제외한다)</p> <p>자. 컴퓨터시스템에 의해 물품을 필요로 하는 위치까지 자동으로 반송하는 기능을 갖춘 무인 반송시스템</p>
2. 가공설비 및 품질향상설비	<p>가. 웨이퍼절단설비·식각설비·회로형성설비·칩팩킹 및 조립장비 등의 반도체가공설비와 고순도 실리콘양성설비</p> <p>나. 제어장치가 부착된 신선기·연선기·권선기 및 테이핑기, 전극 및 자극의 착탈설비, 진공·청정·방폭 등의 공기조절 설비 및 기밀봉지설비, 도포·증착 및 성막설비, 노광·현상·식각 및 트리밍설비, 정면·연마·연취 및 적층설비</p> <p>다. 매분당 방사속도가 6천미터 이상의 초고속방사설비와 고강도·고기능 섬유생산설비</p> <p>라. 원료수지를 중합·화학변성 또는 물리변성한 제품을 제조하는 주설비 및 부속설비</p> <p>마. 신소재 생산설비</p> <p>(1) 섭씨 1천도 이상의 온도에서 가압력 1천톤 이상인 성형·정압·고속프레스</p> <p>(2) 섭씨 1천 350도 이상에서 언제나 소성이 가능한 고온소성설비와 분위기소성 및 가압소성설비</p> <p>(3) 단결정 및 다결정을 육성하는 설비</p> <p>(4) 광석 또는 스크랩을 제련·정련 또는 주조하는 설비와 압연·절단·냉각·교정·직접 또는 이송하는 열간 및 냉간압연설비(냉간성형설비를 포함한다), 공기를 포집 및 분리하여 산소를 제조하는 가스발생기, 발전 및 수배전설비, 전압 및 전류조정설비</p> <p>(5) 성형·용접·열처리·인발·신선제조 및 연선제조설비, 소재에 도금·도장하는 표면처리설비</p> <p>(6) 고압의 가스나 물로 용융된 금속을 분사시켜 금속분말을 제조하는 설비</p> <p>(7) 광석 또는 제련부산물로부터 회유금속을 제조하는 설비</p> <p>(8) 전기적 또는 화학적 방법에 의하여 고순도금속을 제조하는 설비</p>

구분	적용범위
	<p>(9) 레이저·플라즈마 또는 화학적 방법을 이용하여 금속의 박막을 제조하는 설비</p> <p>바. 항공기·비행체·위성체·유도발사체 및 그 부품(보조기기·전자장비·동력전달장치 및 발사조정장치에 한한다)의 제조설비</p> <p>사. 미생물과 동·식물세포의 배양 및 증식설비, 발효공정 및 생물공정에 관련된 장치</p> <p>아. 중질유분해설비</p> <p>자. 사물·환경정보를 자동인식할 수 있는 센서를 이용하여 시설물 안전관리, 환경오염관리 등의 기능을 수행하는 센서네트워크 설비(Ubiquitous Sensor Network)</p> <p>차. 무선상품인식기술을 이용하여 상품의 정보를 읽는 기능을 갖춘 무선상품리더기(RFID Reader) 및 안테나(Antenna)</p> <p>카. 유기발광 다이오드(OLED) 회로형성·증착·박막봉지설비 및 조립장비</p>
3. 자동계측·검사 및 계량설비	<p>가. 원료·부품 및 제품의 기계적 성질·물리적 성질·화학적 양, 전기전자적 양의 분석·검사·시험 또는 계측에 사용하는 자동화된 기기 및 설비와 원료·부품 및 제품의 기능시험·성능시험·작동상태점검 또는 양품선별 등의 기능을 수행하는 자동화된 기기 및 설비</p> <p>나. 생산제품을 일정량씩 자동으로 계량·계수·충전 또는 포장하는 자동포장기 및 봉합기</p> <p>다. 프로그램에 의하여 온도·습도·전압 및 주파수 등을 제어할 수 있는 기능을 가진 환경 및 조건부여시험기</p> <p>라. 엑스(X)선·방사선·레이저 또는 전자파를 이용한 검사설비</p> <p>마. 가공공정에서 생산제품의 치수정밀도를 연속적으로 측정하는 설비</p> <p>바. 금속 및 세라믹분말의 입도를 측정하는 설비</p> <p>사. 금속 표면에 형성된 박막의 조성·표면조도 및 자기도를 측정하는 장치</p> <p>아. 신호를 분석·발생 및 측정하는 설비</p> <p>자. 생화학적 분석 및 검사를 하는 기기와 생체현상을 측정하거나 기록하는 설비</p> <p>차. 컴퓨터에 접속되어 작동하는 기능분석 및 성능시험 등을 하는 기기</p>
4. 정보화 시설 및 전기통신설비	<p>가. 전기통신설비 중 교환설비·전송설비·구내통신 선로설비 및 단말장치</p> <p>나. 무제한인터넷주소(IPv6)를 지원하는 라우터 및 스위치로서 「인터넷주소자원에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 인터넷주소관리기관으로부터 확인을 받은 장비</p> <p>다. 인공지능 연산·처리를 위한 그래픽스 처리장치(GPU), 중앙처리장치(CPU) 및 인공지능 연산·처리 전용 부품</p>

자료: 「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 2]

- 본 절에서는 과거 의약품 품질개선을 위한 시설투자를 통해 세액공제를 적용받았던 투자자산 내역을 검토하여, 해당 투자자산의 특징과 성격이 기타 조세특례제도 적용 대상 자산의 성격과 어느 정도 일치하는지 살펴봄
 - 특히 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도에 주목하여, 국세청을 통해 확보 가능한 2017년 세액공제 대상 투자자산 명세를 검토하고 <표 IV-14>에 제시된 첨단설비, 생산자동화 설비, 품질향상 설비 등 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도에서 정의하고 있는 적용 대상 자산(「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 2])과 중복될 수 있는 사항을 분류하고자함

- 이와 같은 분류작업을 통해 다음과 같은 정책 개선효과를 기대할 수 있음
 - 첫째, 유사하거나 동일한 성격의 투자 자산에 대한 지원 정책군을 정비함으로써, 중복 수혜의 가능성 등을 차단함
 - 둘째, 본 제도의 적용 대상이 되는 시설을 규정짓는 「의약품 등의 안전에 관한 규칙」 [별표 1] 및 [별표 3]에 적용 대상 시설 기준이 모호하여 생산성 향상 및 의약품 품질 개선을 위한 첨단 기술의 투자 등 제도의 취지에 맞는 투자자산의 범위를 명확하게 규정하여 제도의 효과성을 높일 수 있을 것으로 기대

- 세액공제를 위해 기업에서 제출한 투자자산명세서(2017년 신고기준)상 의약품 품질관리 개선시설투자를 통해 해당 세액공제를 받은 기업은 228개 기업, 세액공제를 받은 투자 건수는 1,556건, 총투자금액은 849,659,143,008원이며 해당 투자 자산 금액규모의 분포는 <표 III-15>와 같음

<표 III-15> 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 투자자산금액 분포

(단위: 백만원)

평균	1분위	중위값	3분위	최댓값
546.1	7.9	26.4	130	226,907.4

자료: 「조세특례제한법 시행규칙」 [별지 제1호서식 부표 (1)] 투자자산명세서를 통해 수집된 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 대상 투자자산을 바탕으로 저자 작성

- 투자자산의 명칭 및 간단한 내역 등 투자자산명세서상 정보를 근거로 투자 자산의 성격 1차적으로 파악¹¹⁾한 결과는 <표 III-16>과 같음

11) 의약생산 관련 전문가들과의 자문회의를 통해 자산의 성격을 분류함

- 일반적인 의약품의 생산에 관련되어 있다고 판단되는 자산투자 건수는 1,382건 (88.8%), 투자금액은 3,415억원(40.2%)이며, 건물 및 공장, 부동산 등 건축 관련 투자비용은 134건(8.6%), 투자금액은 4,892억원(57.6%)임
- 공장 및 건물 건축 관련 투자 건수는 적지만, 투자금액이 높은 비중을 차지함을 알 수 있음
- 투자자산명세에 나타난 정보가 불충분하여 자산을 분류하지 못하는 자산도 소규모이지만 존재함

<표 III-16> 투자자산 특성 분류 결과(1)

(단위: 건, 원, %)

구분	투자 건수	비중	투자금액	비중
일반 생산 관련 투자	1,382	88.8	341,526,551,580	40.2
건물, 공장 등 건축 관련 투자	134	8.6	489,191,117,321	57.6
정보 부족 미분류	40	2.6	18,941,474,107	2.2
합계	1,556		849,659,143,008	

자료: 「조세특례제한법 시행규칙」 [별지 제1호서식 부표 (1)] 투자자산명세서를 통해 수집된 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 대상 투자자산을 바탕으로 저자 작성

- 일반 생산 관련 투자 및 건축 관련 투자로 분류된 투자자산 중, <표 III-14>에 정의된 생산자동화 설비, 품질 향상 설비 등 자산 분류 기준을 근거로 자산 내역을 분류한 결과는 <표 III-17>과 같음
- 총 567건(총투자 건수 대비 약 36.4%)의 투자건이 「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 2]에서 규정된 공정개선·자동화·정보화시설 및 첨단기술설비로 분류되었으며, 투자금액은 약 1,930억원(총투자금액 대비 약 22.7%) 규모임
- 투자 건수 기준으로는 ‘자동계측 검사 및 계량설비’ 327건(21.0%), ‘생산자동화 설비 및 생산자동화 제어설비’ 127건(8.2%), ‘가공설비 및 품질향상설비’ 105건(6.7%), ‘정보화시설 및 전기통신설비’ 8건(0.5%) 순으로 투자되었음
- 투자금액 기준으로는 건수가 낮은 수준이었던 ‘가공설비 및 품질향상설비’가 약 1,509억원(17.8%)으로 가장 높은 비중으로 나타났으며, 뒤이어 ‘자동계측 검사 및 계량설비’ 266억원(3.1%), ‘생산자동화 설비 및 생산자동화 제어설비’ 153억원(1.8%), ‘정보화시설 및 전기통신설비’ 1.9억원(0.02%) 순으로 투자되었음

<표 III-17> 투자자산 특성 분류 결과(2)

(단위: 건, 원)

대분류	소분류	건수	투자금액
생산자동화 설비 및 생산자동화 제어설비	1(가)	10	893,971,507
	1(나)	10	2,223,161,577
	1(다)	26	4,013,850,450
	1(라)	1	14,600,000
	1(마)	69	7,685,578,385
	1(사)	11	459,357,067
	소계	127	15,290,518,986
가공설비 및 품질향상설비	2(나)	1	11,500,000
	2(다)	1	15,000,000
	2(라)	91	149,630,472,461
	2(마)	1	124,000,000
	2(사)	11	1,107,006,300
	소계	105	150,887,978,761
자동계측 검사 및 계량설비	3(가)	288	18,613,939,028
	3(나)	25	7,559,094,879
	3(다)	6	52,497,364
	3(마)	5	326,305,455
	3(아)	2	13,987,500
	3(자)	1	15,250,000
	소계	327	26,581,074,226
정보화시설 및 전기통신설비	4(가)	2	112,839,998
	4(나)	3	73,372,059
	4(다)	3	4,720,000
	소계	8	190,932,057
	총계	567	192,950,504,030

주: 「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 2] 분류 기준으로 자산 분류

- 한편 투자자산 성격의 분류 과정에서 <표 III-14>에 제시되지 않은 항목이지만 “물리적 또는 화학적 방법을 이용하여 고품질의 의약품을 제조하는 설비”의 항목으로 구분될 수 있는 투자자산이 존재(<표 III-18> 참조)하며, 해당 자산의 투자건수는 2017년 기준 219건, 자산 투자금액은 약 635억원인 것으로 나타남(<표 III-19> 참조)

〈표 III-18〉 “물리적 또는 화학적 방법을 이용하여 고품질의 의약품을 제조하는 설비”의 예시

타정기, Bin 시스템, Blister M/C, CO-MILL, Container Blender(혼합기), Container Lifter, Drum Lifter, Container/Drum 세척기, FITZMILL, fluid bed dryer, Pure Steam Generator, 고압증기멸균기, 제조용수시스템, 항온챔버, 호이스트, 과산화수소훈증기, 초순수제조장치, high speed mixer, 동결건조기, 냉동창고, 동결건조기, Packaging line, Prefilled Syringe Line, PTP포장기, 정제수설비, 공조기, 공조설비, 공조조화기, 과립실로타리과립기, 과립실역회전과립기, 과립이송기용싸이클론, 과산화수소 증기 훈증기, 과산화수소멸균기, 로타리정제기, 로타리타정기, 미니캡슐 성형기, 미니캡슐 텀블건조기, 믹서기, 병포장 자동라인, 블리스터 카토너 라인, 캡슐충전기, 연고자동충전기, 수동세병기, 고속혼합기, 앰플세병기, 설명서접지기, 주사제충전기, 건조시럽 충전&캡핑 머신, 세척멸균기, 유동충건조기, 스크류 윈터치 겸용 캡핑기, 이중정 타정기, 액상경질캡슐 쉐링기, 앰플블리스터 포장기, 앰플카토너포장기, 약품 서비스/이송/조제 탱크, 연질캡슐 성형기, 연질캡슐 육안 식별기, 연질캡슐 자동 선별기, 조제라인 드럼 펌핑 시스템, 연질캡슐 캡슐 세척기, 연질캡슐 캡슐 인쇄기, 건식과립기, 웨빙용 저울 리프트 세트, 코팅기, 분말건조기, 바이알 자동검사, 이동식 클린부스, 자동카톤포장기, 파일럿 반응기 등

자료: 「조세특례제한법 시행규칙」 [별지 제1호서식 부표 (1)] 투자자산명세서를 통해 수집된 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 대상 투자자산내역을 바탕으로 자문회의를 거쳐 분류 및 작성

〈표 III-19〉 “물리적 또는 화학적 방법을 이용하여 고품질의 의약품을 제조하는 설비”로 분류된 설비투자 규모(2017년 기준)

(단위: 건, 원)

신규 제안 항목	건수	투자금액
물리적 또는 화학적 방법을 이용하여 고품질의 의약품 제조하는 설비	219	63,455,482,279

자료: 「조세특례제한법 시행규칙」 [별지 제1호서식 부표 (1)] 투자자산명세서를 통해 수집된 2017년 의약품 품질관리 개선 시설투자 세액공제 투자자산을 바탕으로 저자 작성

- 이와 같은 분석을 통해 적지 않는 비중의 「의약품 품질관리 개선을 위한 시설투자 세액공제」 제도를 적용받은 투자자산이 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도 적용 자산과 중복될 수 있음을 알 수 있고, 이러한 발견은 시설투자 세액공제제도의 적용 대상 자산에 대한 정비가 필요함을 시사함
- 또한, 이를 반대로 해석하면 「의약품 품질관리 개선을 위한 시설투자 세액공제」 제도를 적용받은 투자자산 중 상당 부분이 「생산성향상시설투자 등에 대

한 세액공제」 제도에서 대상으로 하고 있는 “공정개선·자동화·정보화시설 및 첨단기술설비”가 아님을 시사하는 것이기도 함

- 본 제도의 수혜를 받았던 자산의 상당 부분이 품질 고도화 및 첨단 기술설비가 아닌, 일반적인 생산 활동에서 필요한 일반 생산시설임을 의미하는 것으로, 제약·바이오 산업의 성장을 위한 제도의 실효성에 의구심을 갖게 함

4. 소결

- 본 특례제도의 타당성 분석은 정부 역할의 적정성과 수행방법의 적정성, 유사·중복지원에 대한 검토를 통해 다음과 같은 결론에 도달했음
- (정부 역할의 적정성) 제도 도입 당시 제약산업에 대한 지원은 불완전경쟁, 불확실성, 유치산업 보호 등을 염두에 둘 때, 시장에 대한 정부의 개입에 정당성이 있었다고 볼 수 있었으나, 한미 FTA 이후 오랜 시간이 지난 시점에서 제약회사들은 이미 제도 도입 당시 목표로 했던 품질관리 수준을 만족했다고 평가
 - 2014년 의약품실사상호협력기구(Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme: PIC/S) 가입, 2016년 국제의약품규제조화위원회(International Council on Harmonization: ICH) 가입 등 참고
- (수행방법의 적정성) 세액공제 신고기업의 수와 신고금액 규모 등 기준으로 검토하면 실질적으로 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도의 수혜가 투자여력이 상대적으로 부족한 중소기업보다는 일반기업에 편중됨
 - 특정 산업에 대한 세제혜택은 과세 형평성을 악화시키고 시장의 가격구조 변화를 초래하여 효율적 자원배분을 저해할 우려
 - 본 특례제도는 현재 GMP 관련 시설에 대한 투자에 대해서만 세액공제를 허용하고 있으나, 현 시점에서 GMP와 관련하여 더욱 중요한 것은 인력양성
 - 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도에서 공제품목에 대한 적격성이 명확하지 않은 측면이 존재

- (유사·중복 지원에 대한 검토) 타 조세특례 세액공제제도 및 다양한 형태의 재정 지원과 유사·중복의 우려가 있음
 - 특히 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도와 중복성을 검토해보면 투자 건수 대비 약 36.4%, 투자금액 대비 약 22.7% 규모의 중복 발생

IV. 효과성 분석



IV. 효과성 분석

1. 제도의 실효성

가. 절대적 및 상대적 활용도

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 제도의 실효성을 평가하기 위해 본 조세특례제도가 실제로 얼마나 잘 활용되고 있는지를 먼저 살펴볼 필요
 - 특례제도의 활용도는 감면 적용 기업 수와 감면액 두 가지 측면에서 절대적 및 상대적 활용도에 대한 평가가 가능
 - 절대적 활용도란 전체 후자법인 또는 전체 제조업 후자법인에 대비 의약품 품질관리 개선시설투자 제도가 활용되는 정도를 의미
 - 반면, 상대적 활용도란 세액공제를 신청한 전체 기업이나 유사한 성격의 투자 관련 세액공제를 신청한 기업들이 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도를 활용하는 정도를 의미
 - 본 특례제도는 대부분 법인만 활용하고 있기 때문에 법인세만을 대상으로 함

- (절대적 활용도) 국세통계연보에 따르면, 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 신청한 법인은 전체 75개이며, 공제액은 약 219억원으로 본 특례제도의 절대적 활용도는 매우 미미한 것으로 판단
 - 전체 후자법인 45만 1,460개 중 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 신고한 기업은 75개(0.017%)로 매우 미미
 - 또한 전체 제조업 후자법인(10만 6,030개)에 비해서도 수혜기업의 비중은 0.07%로 여전히 미미한 수준
 - 본 특례제도는 다른 특례제도와 달리 중소기업보다 일반기업의 활용도가 더욱 높은 것으로 나타남
 - 본 특례제도를 활용하는 일반기업의 수는 49개인 데 반해 중소기업은 26개로 일반기업에 비해 절반 정도의 수준

<표 IV-1> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜 현황(2017년 신고년도)

(단위: 개, 백만원)

구분	수혜현황		
	전체	일반	중소
법인수	75	49	26
공제액	21,892	18,082	3,810
법인당 수혜규모	291.89	369.02	146.54

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

- 본 특례제도의 상대적 활용도는 감면기업과 공제액을 기준으로 다음의 두 가지 측면에서 평가
 - 첫째, 전체 세액공제 대비 본 특례제도의 활용도를 평가
 - 둘째, 주요 시설투자 관련 세액공제 대비 본 특례제도의 활용도를 평가

- 먼저 <표 IV-2>는 국세통계연보의 법인세 세액공제 자료에 기초하여 전체 세액공제제도 중 개별세액공제제도가 어느 정도 활용되고 있는가를 감면기업 수와 감면금액 측면에서 정리한 결과를 제시

- (상대적 활용도 1: 감면 적용 기업 수) 이에 따르면, 2017년 세액공제를 신청한 전체 기업(5만 2,156개) 중에서 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 적용 기업(75개)이 차지하는 비중이 0.14%인 것으로 나타나, 다른 세액공제에 비해 활용도가 매우 낮은 수준이라는 것이 확인 가능
 - 감면기업 수 기준으로 본 특례제도의 상대적 활용도는 전체 36개(기타 제외) 세액공제제도 중 22번째로 높은 것으로 나타남
 - 대부분의 세액공제가 연구인력개발비 세액공제(54.0%), 고용증가 사회보험료 세액공제(7.3%), 전자신고에 대한 세액공제(7.3%), 등에 집중되어 있는 것을 감안하더라도, 본 특례제도의 감면기업 수 기준 활용도는 0.14%로 매우 미미한 수준인 것이 확인 가능
 - 기업규모별로 보면, 중소기업의 상대적 활용도는 전체 36개 세액공제 중에서는 24번째, 일반기업의 활용도는 18번째로 상대적으로 일반기업의 활용도가 높은 것으로 나타남

- (상대적 활용도 1: 감면액) 감면액 기준으로 상대적 활용도를 살펴보면, 전체 세액공제액 6조 5,427억원 중 본 특례제도의 감면액(21.8억원)이 차지하는 비중은 0.33%인 것으로 나타났으며, 이는 다른 세액공제제도와 비교하여 볼 때 활용도는 상대적으로 상위의 수준
- 감면액 기준, 본 특례제도의 상대적 활용도는 전체 36개(기타 제외) 세액공제 제도 중 13번째의 활용도를 보임
 - 감면액 기준 세액공제제도가 연구인력개발비 세액공제를 포함한 특정 제도에 집중되어 있기 때문에, 본 특례제도의 감면액 비중이 0.33%일지라도 전체 세액공제 중 상위권에 위치
 - 기업규모별로 살펴보면, 중소기업보다 일반기업의 활용도가 미세하게 높은 것으로 나타남
 - 일반기업의 활용도는 전체 36개의 세액공제 중 10번째에 해당하나, 중소기업은 11번째에 해당

<표 IV-2> 세액공제별 감면 적용 기업 수와 감면금액 비중: 법인세

(단위: 개, 백만원, %)

구분	기업 수 비중			감면액 비중		
	중소기업	일반기업	전체	중소기업	일반기업	전체
2017년 신고연도	42,413	9,743	52,156	1,585,207	4,957,541	6,542,748
최저한세적용제외 세액공제	64.47	9.97	54.29	81.61	51.90	59.10
외국납부세액공제	1.69	9.32	3.11	5.01	51.81	40.47
재해손실세액공제	0.08	0.00	0.07	0.18	0.00	0.04
연구인력개발비 세액공제	62.68	0.50	51.07	76.42	0.09	18.58
기타	0.02	0.14	0.04	0.00	0.00	0.00
최저한세 적용 대상 세액공제	35.53	90.03	45.71	18.39	48.10	40.90
중소기업 투자세액공제	8.06	0.06	6.56	3.11	0.01	0.76
기업의 어음제도 개선 세액공제	0.09	0.07	0.09	0.02	0.01	0.01
대중소기업 상생협력 기금출연 세액공제	0.00	0.55	0.10	0.00	0.19	0.14
연구인력개발비 세액공제	0.05	15.25	2.89	0.11	20.36	15.46
연구 인력개발설비 투자 세액공제	0.53	3.71	1.12	0.23	3.00	2.33
기술취득에 대한 세액공제	0.24	0.02	0.20	0.02	0.00	0.00
기술혁신형 주식취득에 대한 세액공제	0.00	0.02	0.00	0.00	0.02	0.02

구분	기업 수 비중			감면액 비중		
	중소기업	일반기업	전체	중소기업	일반기업	전체
생산성향상시설투자 세액공제	0.91	5.03	1.68	1.35	7.20	5.78
안전설비투자세액공제	0.11	3.20	0.69	0.08	0.26	0.21
에너지절약시설투자 세액공제	1.02	3.24	1.44	0.57	4.30	3.40
임시투자세액공제	1.05	1.22	1.09	0.38	2.72	2.15
고용창출투자세액공제	4.85	7.63	5.37	5.33	7.29	6.81
근로자복지증진시설투자 세액공제	0.23	1.46	0.46	0.19	0.29	0.27
고용증대세액공제	0.36	0.10	0.31	0.12	0.02	0.04
전자신고에 대한 세액공제(법인)	1.27	33.60	7.31	0.00	0.00	0.00
전자신고에 대한 세액공제 (세무법인)	0.07	3.13	0.64	0.01	0.05	0.04
의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제	0.06	0.50	0.14	0.24	0.36	0.33
제3자물류비용에 대한 세액공제	0.47	1.63	0.68	0.17	0.08	0.10
해외자원개발 투자에 대한 세액공제	0.00	0.02	0.00	0.00	0.28	0.21
기업의운동경기부 설치운영비용 세액공제	0.00	0.04	0.01	0.00	0.02	0.01
정규직 근로자전환 세액공제	0.45	0.06	0.38	0.13	0.00	0.03
중소기업고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제	9.00	0.04	7.32	3.02	0.00	0.73
환경보전시설투자세액공제	0.33	2.11	0.67	0.75	0.74	0.74
산업수요맞춤형고등학교 재학생 현장훈련수당 세액공제	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
산업수요맞춤형고교등졸업자 복직 중소기업 세액공제	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00
석유제품전자상거래 세액공제	0.01	0.13	0.03	0.00	0.28	0.21
대학 맞춤형교육비용 등 세액공제	0.02	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00
금사업자와 스크랩 등 사업자의 수입금액 증가에 대한 세액공제	0.04	0.18	0.07	0.00	0.00	0.00
경력단절여성재고용 중소기업 세액공제	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00
근로소득을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	0.24	1.28	0.43	0.08	0.16	0.14
청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	5.92	5.52	5.85	2.44	0.47	0.95
상생결제지급금액에 대한 세액공제	0.07	0.00	0.06	0.01	0.00	0.00
금 현물시장에서 거래되는 금지금에 대한 과세특례	0.00	0.04	0.01	0.00	0.00	0.00
기타	0.03	0.13	0.05	0.04	0.00	0.01
계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 법인세 세액공제, 2018

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 활용도를 모든 세액공제 제도와 비교하기보다는 시설투자 관련 세액공제제도들과 비교하는 것이 투자 촉진의 관점에서 본 특례제도의 활용도를 평가하기에 더욱 적합
 - <표 IV-3>에는 전체 세액공제제도 중에서 시설투자를 지원하기 위한 목적으로 시행된 세액공제제도만을 선택하고, 시설투자 관련 세액공제제도 중에서 감면 기업 수와 감면액의 비중을 계산한 결과를 제시
 - 비교 대상이 되는 세액공제제도는 임시투자세액공제/고용창출투자세액공제(두 제도는 하나로 취급), 연구인력개발설비 투자세액공제, 생산성향상시설 투자세액공제 등 총 9개의 특례제도를 고려
 - 신성장기술 사업화를 위한 시설투자에 대한 세액공제는 현재 시행되고 있으나 아직 자료가 축적되어 있지 않아 본 연구의 분석 대상에서 제외

- (상대적 활용도 2: 감면 적용 기업 수) 투자지원 관련 전체 세액공제 중 상대적 활용도를 감면기업 수 기준으로 살펴보면, 본 특례제도의 활용도가 가장 낮은 것으로 나타남
 - 기업 수 기준으로 보면, 본 특례제도의 기업 수 비중이 0.75%로 전체 9개 투자지원 관련 세액공제 중에서 가장 낮은 것이 확인 가능
 - 이러한 결과는 시설투자 지원과 관련하여 본 특례제도의 수혜 대상이 매우 제한적이라는 근거를 제시

- (상대적 활용도 2: 감면액) 한편, 감면액 기준으로 투자 지원 관련 전체 세액공제 중 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 비중은 1.47%로 활용도가 상대적으로 낮은 수준인 것으로 나타남
 - 감면액 기준 본 특례제도의 활용도는 전체 9개 투자지원 관련 세액공제 중 7번째로 상대적으로 낮은 수준의 활용도를 보임
 - 본 특례제도보다 낮은 활용도를 보인 것은 근로자복지증진 시설투자 세액공제(1.16%)와 안전설비투자 세액공제(0.93)뿐이며, 이조차 본 특례제도와 감면액 비중이 유사

<표 IV-3> 시설투자 지원 관련 세액공제의 상대적 활용도 비교

(단위: 개, 백만원, %)

구분	기업 수 비중			감면액 비중		
	중소기업	일반기업	전체	중소기업	일반기업	전체
중소기업 투자 세액공제	46.94	0.22	34.15	25.42	0.02	3.32
연구인력개발설비 투자세액공제	3.08	13.16	5.84	1.88	11.48	10.24
생산성향상시설 투자세액공제	5.32	17.86	8.75	11.06	27.52	25.38
안전설비투자 세액공제	0.66	11.37	3.59	0.63	0.98	0.93
에너지절약시설 투자세액공제	5.95	11.52	7.47	4.65	16.44	14.91
임시 + 고용창출 투자 세액공제	34.41	31.41	33.59	46.68	38.25	39.34
근로자복지증진 시설투자 세액공제	1.33	5.17	2.38	1.60	1.10	1.16
의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제	0.36	1.79	0.75	1.97	1.39	1.47
환경보전 시설투자 세액공제	1.95	7.51	3.47	6.12	2.81	3.24

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 법인세 세액공제, 2018

- 이상의 분석은 본 특례제도의 수혜 대상이 매우 제한적인 반면, 상대적으로 감면액의 비중이 높아, 소수의 기업에 수혜가 집중되는 경향이 있다는 근거를 제시하고 있으며, 이에 대한 원인은 추가적인 분석을 통해 확인할 필요
 - 특히, 본 특례제도의 활용에 영향을 미칠 수 있는 유사 세액공제제도와의 역학관계 속에서 본 제도의 활용도 변화와 그 원인에 분석할 필요
 - 예컨대, 이상엽 외(2017)와 이상엽 외(2018)에서 지적한 바와 같이 시설투자 관련 특례제도 간의 전략적 선택으로 인해 세액공제 간의 대체성이 나타나고 있는지 확인해 볼 필요
 - 또한 본 특례제도가 소수에게 집중되는 원인에 대해서는 수혜자 분석을 통해 원인을 규명할 필요
 - 수혜자의 특성에 대한 분석은 본 장의 형평성 분석에서 시행할 예정

나. 특례제도의 현황 및 특례제도 간 전략적 활용 검토

- 본 특례제도의 수혜규모는 다양한 공제제도 간의 역학관계에 영향을 받으며 변화하기 때문에 해당 제도의 현황을 살펴보는 것만으로는 한계가 있으며, 이에 유사 조세감면제도와의 관계에 대한 종합적 검토를 통해 특례제도의 수혜규모 변화의 원인을 검토할 필요
- 특히, 시설투자 관련 세액공제제도들은 「조세특례제한법」 제127조 제2항과 제4항에 따라 동일한 자산에 대한 감면제도의 중복적용을 배제하고 있기 때문에, 기업은 시설투자 세액공제 내에서 수혜율이 가장 높은 최적의 세액공제를 선택하게 됨(이상엽 외 2017; 이상엽 외, 2018)
- 이로 인해 시설투자 관련 세액공제 간의 대체관계가 나타날 가능성이 높음

<표 IV-4> 중복적용 배제 조항(「조특법」 제127조 제4항)

중복적용 배제 세액공제

- 중소기업 투자세액공제(법 §5)
- 대·중소기업 상생협력을 위한 기금 출연 시 세액공제(법 §8의3)
- 연구인력개발설비 투자세액공제(법 §11)
- 내국법인의 벤처기업 등예의 출자에 대한 과세특례(법 §13의2)
- 생산성향상시설투자세액공제(법 §24)
- 안전설비 투자세액공제(법 §25)
- 에너지절약시설투자세액공제(법 §25의2)
- 환경보전시설투자세액공제(법 §25의3)
- **의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제(법 §25의4)**
- 신성장기술 사업화를 위한 시설투자에 대한 세액공제(법 §25의5)
- 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제(법 §25의6)
- 고용창출투자세액공제(법 §26)
- 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제(§29의7)(법 §6⑥에 따른 추가감면 적용 시)
- 중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제(법 §30의4)
- 근로자복지증진시설투자세액공제(법 §94)
- 제3자물류비용세액공제(법 §104의14)
- 해외자원개발 투자세액공제(법 §104의15)
- 대학 맞춤형 교육비용 세액공제(법§104의18②)
- 기업의 운동경기부 설치·운영에 대한 과세특례(법 §104의22)
- 석유제품 전자상거래에 대한 세액공제(법 §104의25)
- 금사업자와 스크램등사업자의 수입금액 증가 등에 대한 세액공제(법 §122의4①)
- 금 현물시장에서 거래되는 금지금에 대한 과세특례(법 §126의7⑧)

자료: 국제청, 『중소기업 세제·세정 지원제도』, 2018, pp. 68-69

- (연도별 수혜 현황) 먼저 본 특례제도의 연도별 수혜 현황을 정리한 <표 IV-5>에 따르면, 감면기업 수는 꾸준히 증가하고 있는 반면, 감면액은 크게 두 차례 부침이 있는 것으로 나타남
 - 감면기업 수의 변화를 살펴보면, 2013년까지 완만한 증가세를 보이다가 2014년부터 상대적으로 빠르게 기업 수가 증가한 것으로 나타남
 - 2014년부터 나타난 기업 수의 급격한 증가는 일반기업의 증가에 기인한 것으로 나타났으며,
 - 마찬가지로 2015년 수혜기업 수의 일시적인 하락은 일반기업에서 기인
 - 감면액의 변화를 살펴보면, 2012년과 2015년에 크게 감소한 것으로 나타났으며, 2017년에는 상대적으로 크게 증가한 것으로 나타남
 - 2015년의 감면액의 감소는 일반기업과 중견기업의 공제율이 각각 7%에서 5%, 3%로 감소한 것에 기인한 것으로 판단
 - 반면, 2012년까지 감면액의 감소와 이후 2014년까지의 급격한 증가는 해당 제도의 변화만으로 설명하기 어려움
 - 2010년 12월 개정으로 인해 투자 제외 대상이 리스(금융리스를 제외)까지 확대된 변화가 있지만, 2012년까지 감면액의 급격한 감소를 설명하기에는 역부족
 - 또한 2017년에도 감면액이 상대적으로 크게 증가하였으나 동 기간에 제도의 변화가 나타나지 않아 이 또한 그 원인을 판단하기 어려움
 - 법인당 수혜규모도 감면액과 동일하게 2012년과 2015년에 두 차례 크게 감소하였으며, 2017년에는 상대적으로 크게 증가한 것으로 나타남

- 이상의 결과는 본 특례제도를 활용하고 있는 기업 수는 (특히 일반기업에서) 꾸준히 증가한 반면 공제액에서는 두 차례의 뚜렷한 부침이 나타나고 있으나, 2015년을 제외하고는 동 기간에 뚜렷한 제도의 변화가 나타나지 않아 특례제도 간 역학적 관계에 대한 종합적 검토를 통해 본 특례제도의 활용도의 변화를 심층적으로 분석할 필요가 있음을 시사
 - 특히, 2012년까지 감면액의 축소, 이후 2014년까지의 감면액의 증가, 그리고 최근 2017년의 감면액의 증가한 원인에 대한 규명이 필요한 것으로 판단

<표 IV-5> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 연도별 수혜 현황

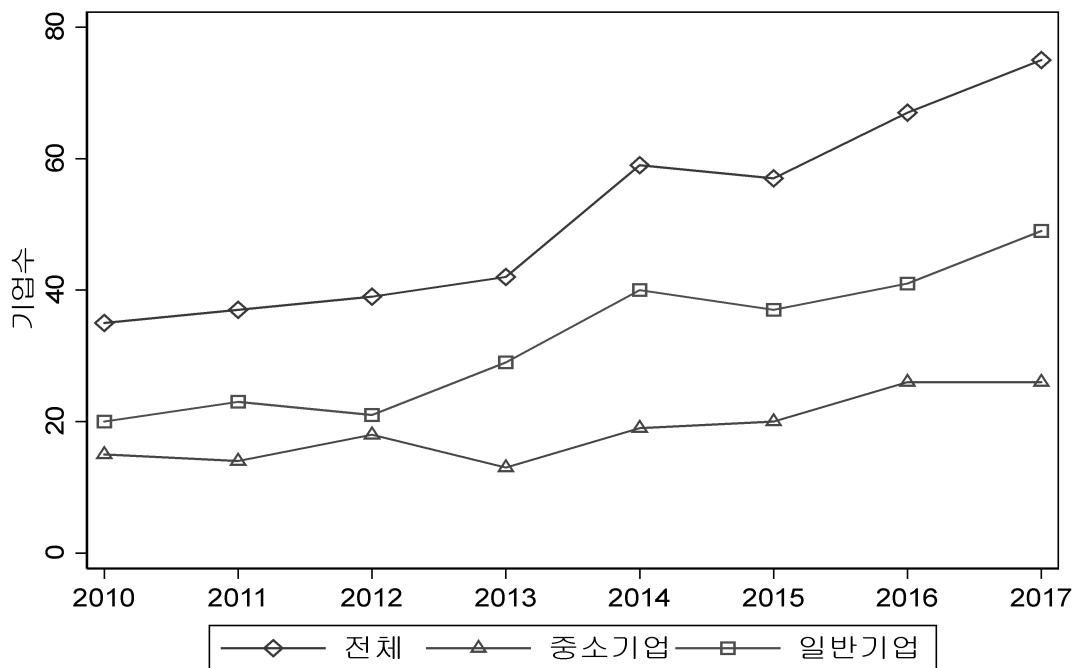
(단위: 개, 백만원)

기업	구분	법인세 신고연도							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전체	법인수	35	37	39	42	59	57	67	75
	공제액	14,959	9,642	6,228	13,625	18,356	13,555	15,952	21,892
	법인당 수혜액	427.4	260.6	159.7	324.4	311.1	237.8	238.1	291.9
일반기업	법인수	20	23	21	29	40	37	41	49
	공제액	10,623	7,128	4,243	10,044	15,001	10,744	14,254	18,082
	법인당 수혜액	531.2	309.9	202.0	346.3	375.0	290.4	347.7	369.0
중소기업	법인수	15	14	18	13	19	20	26	26
	공제액	4,336	2,514	1,985	3,581	3,355	2,810	1,698	3,810
	법인당 수혜액	289.1	179.6	110.3	275.5	176.6	140.5	65.3	146.5

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

[그림 IV-1] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜기업 수 변화

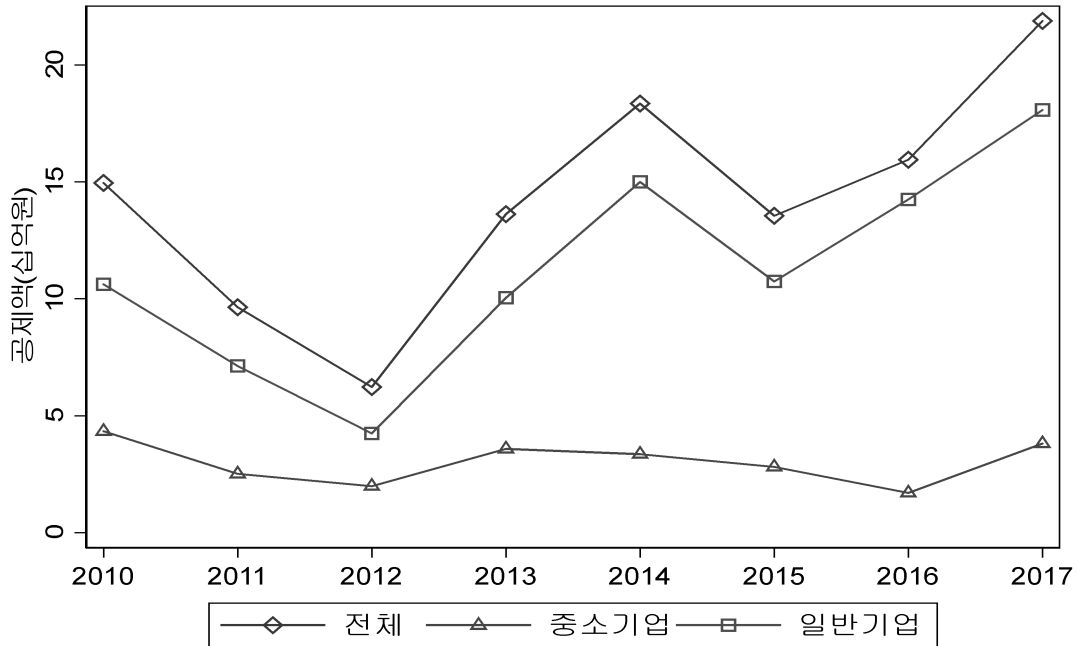
(단위: 개)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

[그림 IV-2] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 공제액 변화

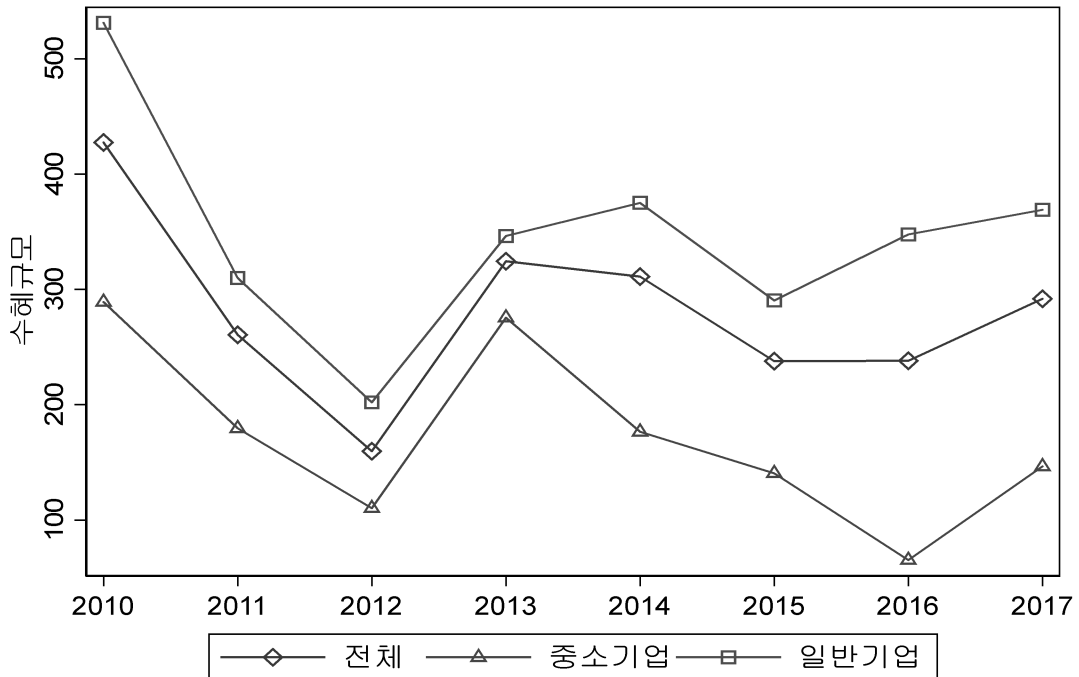
(단위: 십억원)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

[그림 IV-3] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 법인당 수혜규모

(단위: 백만원)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

- (중복적용 배제 조항과 전략적 활용) 앞서 언급한 바와 같이 본 특례제도 적용 투자자산은 「조세특례제한법」 제127조 제2항과 제4항에 따라 중복적용을 배제하고 있으며, 이에 기업은 조세감면제도를 활용함에 있어 전략적 선택이 나타날 가능성이 높음
 - 즉, 기업이 동일한 투자자산에 대해 여러 가지 세액공제를 적용받을 수 있을 때, 기업은 수혜율이 가장 높은 세액공제를 선택하는 것이 최적
 - 특히, 타당성 분석에서 지적한 바와 같이, 본 특례제도의 적용 자산은 다른 시설투자 관련 세액공제와 상당 부분 동시 적용이 가능한 것으로 판단
 - 이러한 전략적 선택은 해당 제도의 변화가 없음에도 동 제도의 수혜규모를 변화시키는 원인으로 작용할 것으로 예상

- 시설투자 관련 세액공제제도 내에서의 기업의 전략적 활용을 살펴보기 위해 <표 IV-6>은 감면기업 수와 감면액을 기준으로 시설투자 관련 세액공제제도들의 상대적 활용도의 연도별 변화를 비교한 결과를 제시

- 시설투자 관련 세액공제의 상대적 활용도를 도식화한 [그림 IV-4]~[그림 IV-6]을 살펴보면, 임시투자 세액공제와 고용창출투자 세액공제(이하 임투+고투)와 다른 주요 시설투자 관련 세액공제들이 매우 상반되게 변화하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 이는 기업들이 조세감면제도를 전략적으로 활용하고 있는 가능성을 제기

- 먼저 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제와 임투+고투의 상대적 활용도를 도식화한 [그림 IV-4]를 살펴보면, 2015년(공제액은 2016년까지)을 제외하고는 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제가 임투+고투와 정반대의 활용도의 변화를 보여줌
 - 수혜기업 수를 기준으로 살펴보면, 본 특례제도의 활용도가 2012년 이후 빠르게 증가하고 있는 추세에 있는 반면, 임투+고투는 2012년 이후 지속적으로 감소하는 추세
 - 공제액의 경우 임투+고투의 활용도가 2011년 소폭 상승하였다가 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있는 반면, 본 특례제도는 2011년과 2012년에 크게 감소하였다가 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보임
 - 앞서 논의한 바와 같이 2015년과 2016년의 공제액 기준 활용도의 감소는 본 특례제도의 공제율이 감소한 것에 기인

- 중규모와 소규모 시설투자 관련 세액공제의 상대적 활용도를 도식화한 [그림 IV-5]와 [그림 IV-6]을 보면 대체로 임투+고투가 감소하기 시작한 시점인 2012년 이후부터 다른 세액공제의 상대적 활용도가 빠르게 증가한 것이 확인 가능
- 감면기업 수 기준으로 살펴보면, 임투+고투와 상반되게 다른 시설투자 관련 세액공제에서 2012년 이후 크게 증가하는 추세가 나타남
 - 반면, 감면액 기준으로 살펴보면, 에너지절약시설과 환경보전시설투자 세액공제를 제외하고 모두 2012년 이후 크게 증가하는 추세가 나타남
 - 에너지절약시설과 환경보전시설투자 세액공제의 감면액 기준 상대적 활용도는 동 제도의 공제율이 크게 변화한 것에 기인한 것으로 판단

<표 IV-6> 시설투자 세액공제 중 상대적 활용도 비교: 법인수 및 공제액 비중

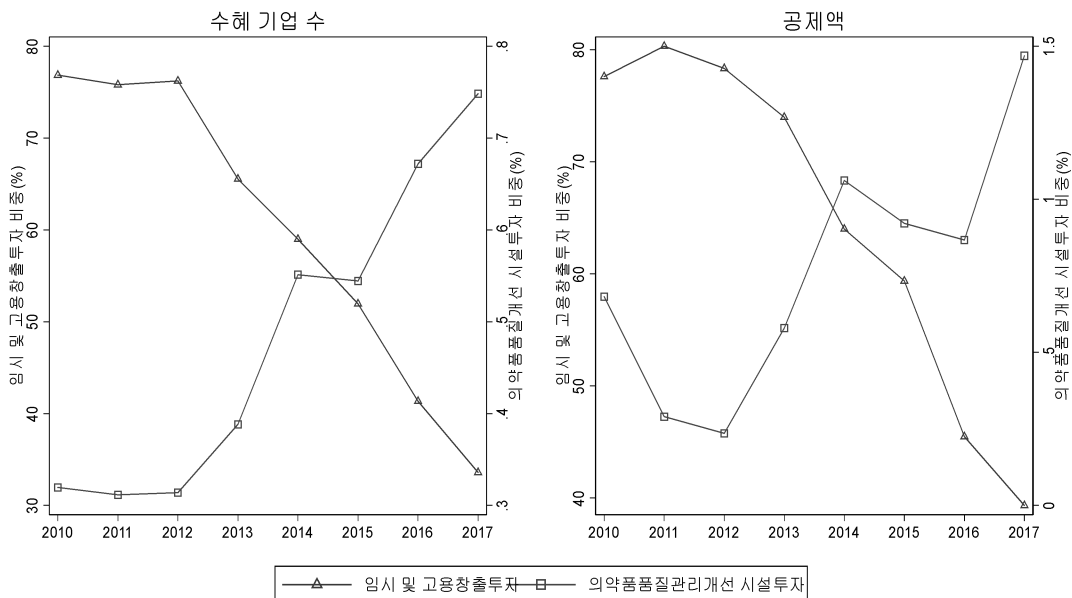
(단위: %)

구분		신고연도							
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
임시+고용창출투자 세액공제	법인수	76.9	75.8	76.3	65.5	59.0	52.0	41.3	33.5
	공제액	77.6	80.3	78.3	73.9	64.0	59.4	45.4	39.3
근로자복지증진 시설투자 세액공제	법인수	0.8	1.2	1.6	1.8	2.0	2.2	2.0	2.4
	공제액	0.5	0.4	0.6	0.8	1.1	1.7	1.8	1.2
생산성향상시설투자 세액공제	법인수	4.4	4.8	3.8	4.6	5.2	5.9	7.1	8.7
	공제액	1.2	1.8	2.3	3.7	4.4	12.1	26.4	25.4
안전설비투자 세액공제	법인수	1.6	1.5	1.7	2.1	2.4	3.0	3.7	3.6
	공제액	0.4	0.1	0.2	0.6	0.6	0.8	0.9	0.9
에너지절약시설 투자세액공제	법인수	2.4	2.8	2.8	3.8	4.9	5.6	6.8	7.5
	공제액	11.7	11.5	10.6	9.6	12.1	8.1	11.9	14.9
연구인력개발설비 투자세액공제	법인수	4.3	4.5	4.6	5.4	5.9	5.9	5.8	5.8
	공제액	4.3	3.2	5.9	6.8	11.5	10.2	7.9	10.2
의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제	법인수	0.3	0.3	0.3	0.4	0.6	0.5	0.7	0.7
	공제액	0.7	0.3	0.2	0.6	1.1	0.9	0.9	1.5
중소기업 투자 세액공제	법인수	7.8	7.6	7.3	13.8	17.6	22.2	29.4	34.2
	공제액	0.4	0.3	0.5	0.9	1.6	2.3	2.2	3.3
환경보전시설투자 세액공제	법인수	1.5	1.5	1.8	2.6	2.6	2.8	3.1	3.5
	공제액	3.2	2.0	1.4	3.1	3.5	4.6	2.4	3.2

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

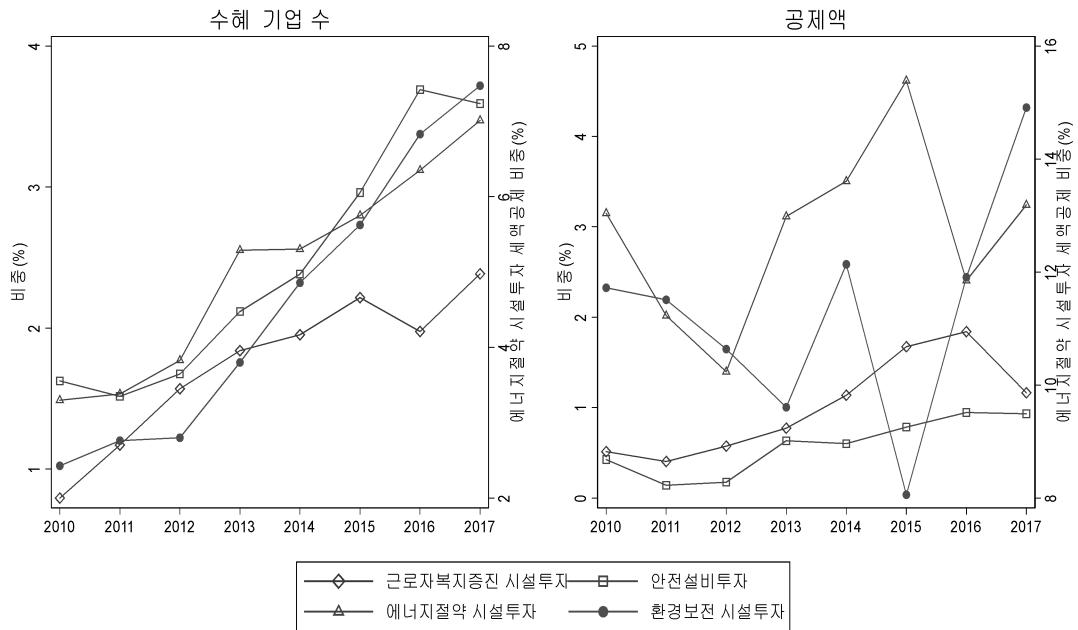
- 이처럼 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제제도와 다른 시설투자 관련 세액공제의 상대적 활용도의 연도별 추이가 임투+고투와 대조적인 것은 시설투자 관련 세액공제 내에서 기업의 전략적 활용에 의한 대체효과가 나타났기 때문인 것으로 판단
 - 즉, 기업들은 상대적으로 수혜율이 감소하고 요건이 강화된 임투+고투를 활용하기보다 상대적으로 요건이 낮고 수혜율이 높은 다른 주요 시설투자 관련 세액공제를 보다 적극적으로 활용한 것에 기인한 것으로 판단
 - 비록 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제가 다른 세액공제들에 비해 그 규모가 작은 편이지만, 이러한 세액공제 내에서의 전략적 활용에 자유롭지 않았던 것으로 판단
 - 특히, 이와 같은 시설투자 간 대체성은 이상엽 외(2017)와 이상엽 외(2018)에서 지적한 바 있으며, 이는 본 특례제도의 현황 및 특징을 파악하기 위해서 전체 조세감면제도를 종합적으로 검토할 필요가 있음을 시사

[그림 IV-4] 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제와 임시 및 고용창출투자 세액공제의 상대적 활용도 비교



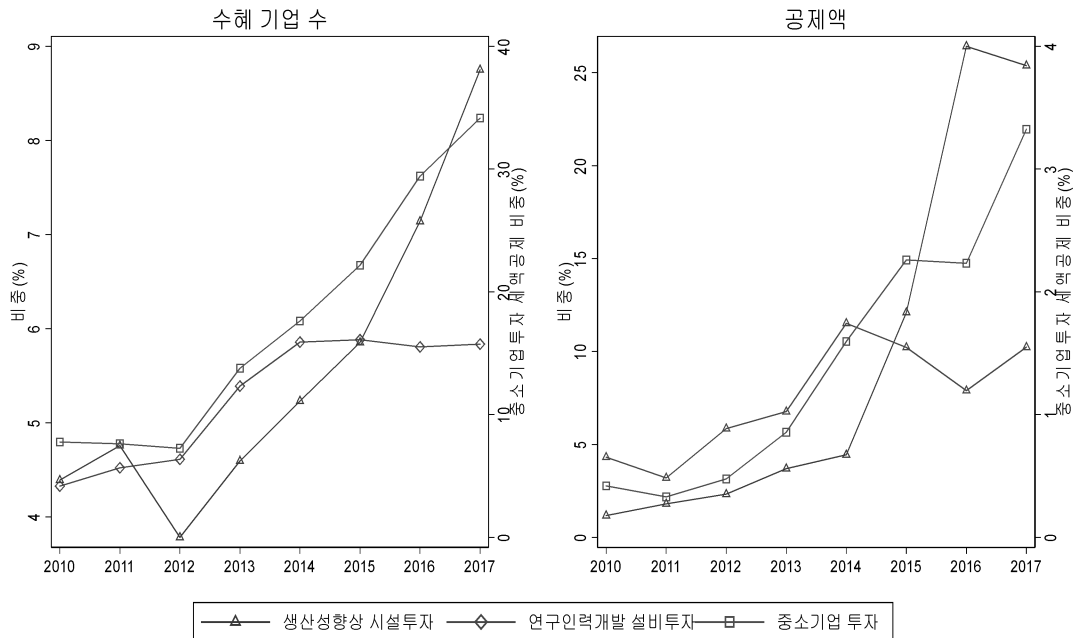
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

[그림 IV-5] 소규모 시설투자 세액공제의 상대적 활용도



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

[그림 IV-6] 중규모 시설투자 세액공제의 상대적 활용도 비교



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2011~2018, 각 연도

- 조세감면제도의 종합적인 검토를 바탕으로 본 특례제도의 활용도가 변화한 원인을 보다 구체적으로 살펴보기 위해, <표 IV-7>에 주요 시설투자 관련 세액공제의 공제율 변화를 정리한 결과를 제시
 - <표 IV-7>에는 세법이 개정되어 공제율이 적용된 과세연도를 의미하고 있기 때문에, 신고연도 기준으로 1년의 시차가 발생하게 된다는 점에 주의할 필요
 - 예컨대, 2018년 공제율은 2018년 1월 1일 이후에 신규로 투자한 자산에 대해서 적용하기 때문에 세액공제는 2019년 신고연도에 반영
 - 따라서 세법개정으로 인해 공제율이 변화한 시점(적용연도)과 공제율이 실제로 투자자산에 적용되는 시점(신고연도)은 1년의 시차가 발생

- <표 IV-7>을 살펴보면, 임투+고투의 기본공제율이 2011년(신고연도 기준 2012년)부터 지속적으로 감소하고 있으나, 동 기간 다른 주요 시설투자 세액공제는 공제율의 변화가 나타나지 않다가 2014년(신고연도 기준 2015년)에 한 차례 크게 변화한 것이 확인 가능
 - 고투의 공제율은 고용이 감소하지 않을 경우 적용되는 기본공제율과 고용이 증가할 경우에 추가로 적용되는 추가공제율로 나뉘는데, 2011년부터 기본공제율은 지속적으로 하락한 반면 추가공제율이 증가하여, 고용조건이 지속적으로 강화
 - 더욱이 고투는 일정 기간 동안 상시근로자가 감소할 경우에는 고용감소인원에 비례하여 공제액을 차감
 - 반면, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 포함한 다른 주요 시설투자 관련 세액공제는 2014년까지 큰 변화가 없다가 이후에 중견과 일반기업에 대해 공제율의 차등을 두는 방식으로 공제율을 감소
 - 이렇듯 2014년의 공제율 감소는 다른 주요 시설투자 관련 세액공제 감면액 기준의 상대적 활용도를 2015년 이후 감소시킨 것으로 판단

- 이처럼 시설투자 관련 세액공제 중 수혜규모가 가장 큰 임투+고투 공제율의 지속적인 감소와 고용조건 강화는 기업이 임투+고투를 선택적으로 적용할 유인을 감소시킨 반면, 다른 주요 시설투자 관련 세액공제제도를 보다 적극적으로 활용할 원인을 제공한 것으로 추정

- 기업에 있어 임투+고투의 가장 큰 장점은 사업용 자산에 대해서 일괄적으로 적용하기 때문에 다른 시설투자 관련 세액공제와 비교하여 선택적으로 적용하기가 용이하다는 점을 들 수 있음

<표 IV-7> 시설투자 관련 세액공제 공제율 변화

(단위: %)

구분		적용연도											
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
세 액 공 제 율	중소기업 등 투자	일반	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
		중견	-	-	-	-	-	3*	3*	3	3*	3	
		중소	3	3	3	3	3	3*	3	3	3*	3	
	생산성 향상시설 투자	일반	3	3	3	3	3	3	3	3	1*	1	
		중견	3	3	3	3	3	5	5	5	3*	3	
		중소	7	7	7	7	7	7	7	7	7*	7	
	임시 투자세액 공제 및 고용창출 투자	수 도 권 내	일반	7	4+1	3+2	2+3	1+3	0+3*	0+3	0+3	0+3	0+3
			중견	7	4+1	3+2	2+3	2+3	1+4*	1+4	1+5*	1+5	1+5
			중소	7	5+1	4+3	4+3	4+3	3+4*	3+4	3+6*	3+6	3+6
		수 도 권 외	일반	7	5+1	4+2	3+3	2+3	0+4*	0+4	0+4	0+4	0+4
			중견	7	5+1	4+2	3+3	3+3	2+5*	2+5	2+6*	2+6	2+6
			중소	7	5+1	4+3	4+3	4+3	3+5*	3+5	3+7*	3+7	3+7
	연구인력 개발설비 투자	일반					3	3	1	1	1	1	
		중견	10	10	10	10	5	5	3	3	3	3	
		중소					10	10	6	6	6	7*	
	에너지 절약시설 설비투자	일반					3	3	1	1	1	1	
		중견	20	10*	10	10	5	5	3	3	3	3	
		중소					10	10	6	6	6	7*	
	환경보전 시설투자	일반					3	3	3	3	1*	3*	
		중견	10	10	10	10	5	5	5	5	3*	5*	
중소						10	10	10	10	10	10		
안전설비 투자	일반						3	3	3	1*	1		
	중견	3	3	3	3*	3	5	5	5	3*	5*		
	중소						7	7	7	7	10*		
근로자 복지증진 시설투자	일반										3*		
	중견	7	7*	7	7	7	7*		7	7	5*		
	중소								10*	10	10		
의약품 품질관리 개선시설투자	일반					3	3	3	1	1	1		
	중견	7	7	7	7	5	5	5	3	3	3		
	중소					7	7	7	6	6	6		

주: *은 대상범위 및 공제율이 변화한 시점을 표시
 자료: 국가법령정보센터

- 하지만 고용유지가 조건인 기본공제율이 지속적으로 감소하고 추가 고용을 요건으로 하는 추가공제율이 지속적으로 증가한 가운데, 기업 입장에서 고용감소 시 공제액을 차감하는 임투+고투를 적용할 유인이 크게 감소한 것으로 판단
 - 특히, 최근 저성장의 기조 속에서 고용을 추가적으로 증가시킬 것을 기대하기 어려워, 이에 임투+고투의 고용요건을 만족시키면서 이를 적용한 유인이 크게 감소한 것으로 추정
 - 따라서 고용 조건 없이 투자자산의 성격을 만족시키는 요건만을 가진 다른 주요 시설투자 관련 세액공제제도를 활용할 유인이 증가한 것으로 판단
- 이러한 세액공제 간 대체성의 관점에서 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜규모의 최근 변화 원인을 추론해 볼 수 있음
- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 최근 변화 중 해당 제도의 변화로 설명하기 어려웠던 특징을 요약하면 다음과 같음
- 2012년까지 감면액의 감소
 - 이후 2014년까지의 감면액의 증가
 - 그리고 최근 2017년의 감면액의 증가
- 상기한 세 가지 특징은 모두 세액공제 간의 역학관계에서 나타난 대체효과로 설명이 가능할 것으로 판단
- 먼저 2012년까지의 감면액의 감소는 임투+고투의 공제율에 기인한 것으로 판단
 - 2010년 임투+고투의 공제율은 7%로 본 특례제도의 동일한 것으로 나타났으나, 투자자산 적용의 범용성 측면에서 임투+고투가 상대적으로 선택적용이 용이
 - 2012년 이후 감면액의 증가는 임투+고투의 기본공제율의 감소와 추가공제율의 증가로 설명이 가능할 것으로 판단
 - 마지막으로 2017년 본 특례제도의 감면액 증가는 임투+고투의 낮은 공제율과 다른 주요 시설투자 세액공제의 공제율 감소로 설명이 가능할 것으로 사료
 - 동 기간 임투+고투는 낮은 공제율을 유지
 - 2016년에는 연구인력개발설비 투자와 에너지절약시설설비투자 세액공제의 공제율이 일반/중견/중소기업이 각각 3/5/7에서 1/3/6으로 감소한 반면, 본 특례제도의 공제율은 3/5/7을 유지

- 따라서 본 특례제도를 상대적으로 선택할 유인이 증가한 것으로 판단

- 이러한 결과는 본 특례제도를 평가함에 있어 세액공제 간의 역학관계에 입각한 검토가 필요하며, 정책입안자는 제도변화를 검토함에 있어 세액공제 간의 대체성을 신중히 고려할 필요가 있음을 시사
 - 현재 임투+고투는 폐지가 되었지만, 여전히 시설투자 관련 세액공제 내에서 대체성이 나타나고 있음

2. 경제적 효과성 분석

- (분석 쟁점) 본 연구의 경제적 효과성 분석에서는 다음의 세 가지 쟁점에 대해서 실증적으로 분석
 - (투자유인효과) 첫째, 제도의 목적과 부합하게 본 특례제도로 인해 기업의 투자를 유인하였는가?
 - (고용구축효과) 둘째, 자본(K)과 노동(L)이 대체관계에 있음을 고려할 때, 본 특례제도로 인한 자본에 대한 투자의 증가가 노동을 구축하는 효과가 존재하는가?
 - (수익성증대효과) 셋째, 본 특례제도로 인한 투자의 증가로 기업의 궁극적인 목적인 수익성이 증대되었는가?
 - 상기한 세 가지 쟁점 중 첫 번째 투자유인효과가 존재할 경우에만 나머지 두 가지 쟁점을 분석하는 데 의미가 있음

가. 분석자료

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 경제적 효과성을 분석하기 위해서 본 연구는 국세청으로부터 (신고연도 기준) 2011~2017년 7년간의 법인세 과세자료를 수집하여 불균형 패널자료(unbalanced panel data)를 구축
 - 본 연구의 분석기간(2011~2017년)에 2014년(신고연도 기준 2015년)에 공제율이 7%에서 중소/중견/일반기업에 대해 각각 3/5/7%로 큰 전환점이 존재
 - 따라서 제도의 변화의 시점인 2015년을 기준으로 제도변화 이전 4년, 제도변

화 이후 3년을 포함하고 있어, 제도변화의 효과를 실증적으로 분석하기에 충분한 기간을 보유

- 본 연구에서는 이러한 제도변화를 외생적으로 주어진 경제충격(exogenous economic shock)으로 간주하고, 본 특례제도의 경제적 효과성을 분석할 예정

<표 IV-8> 개별 기업 및 과세정보에 대한 주요 변수

분류	수준	변수명	비고
개별기업정보	기업	법인종류	주식, 유한, 합자, 합명
	기업	법인규모	일반, 중견, 중소, 등
	기업	상장·비상장	
	기업	설립연도	업력 생성
	기업	영리·비영리	
	기업	업태	산업구분(제조업 등)
	기업	자산	
	기업	자본금	
	기업	지역	시도
	기업	근로자수	연말정산 근로자수
과세정보	기업	수입금액	
	기업	당기순이익(손실)	
	기업	소득금액	
	기업	과세표준	
	기업	산출세액	
	기업	총공제감면세액	총세액공제액+총세액감면액
	기업	총세액공제액	
	기업	총세액감면액	
	기업	총부담세액	
	기업	중소기업 투자세액공제액	시설투자 관련 세액공제
	기업	연구인력개발설비 투자세액공제액	
	기업	생산성향상시설 투자세액공제액	
	기업	안전설비투자 세액공제액	
	기업	에너지절약시설 투자세액공제액	
	기업	환경보전시설 투자세액공제액	
	기업	고용창출투자 세액공제액	
	기업	임시투자 세액공제	
기업	의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제		
기업	근로자복지증진시설투자세액공제		

자료: 저자 작성

- 또한 회귀분석을 위한 적절한 대조군(control group)과 처치군(treated group)을 설정하기 위해 다음의 두 가지 그룹을 분석 대상으로 삼고 불균형 패널자료를 구축
 - 분석기간 내에 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 적용받은 적이 있는 모든 기업(처치군)
 - 분석기간 내에 시설투자 관련 세액공제(의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 제외)를 적용받은 적이 있는 모든 기업(대조군)
 - 본 연구의 경제적 효과성 분석을 위해 수집된 주요 변수는 <표 IV-8>에 제시
 - 개별 기업정보에서는 자산, 자본과 같은 기본적인 재무정보와, 법인종류, 규모, 업태, 지역, 근로자수 등의 기업 특성 자료를 수집
 - 과세정보에서는 수입금액, 당기순이익 등과 시설투자 관련 세액공제들의 조세감면 실적에 대한 정보를 수집
- (중견기업 재정의) 본 연구에서는 2015년을 기준으로 중견기업과 일반기업의 공제율이 변화한 것에 주목하여 경제적 효과성을 분석하기 때문에, 2015년 이전의 자료에 대해서는 일관적으로 중견기업에 대한 정의를 하는 것이 필요
- 중견기업에 대하여 차등적으로 공제율을 적용한 것은 신고연도 기준 2015년부터이며, 이전까지는 과세당시 중견기업을 정의하지 않아 일괄적으로 중견기업을 다시 정의할 필요
 - 「조세특례제한법」 제21조 제1항에서는 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 적용받는 중견기업에 대해 정의하고 있으며, 본 연구에서는 이를 최대한 반영하여 다음과 조건을 모두 만족하는 기업을 중견기업으로 재정의
 - 중소기업이 아닐 것
 - 해당년도 매출액이 3천억원 미만일 것
 - 금융 및 보험서비스업 업종, 비영리법인, 상호출자기업 제외

나. 분석모형의 설정: Difference-in-difference 모형

- (실증분석 전략) 본 연구에서는 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제가 기업의 투자, 수익성, 고용에 미치는 효과를 분석하기 위해 다음의 제도 변화에 주목

- 2014년(2015년 신고연도, 이하 신고연도 기준으로 논의) 본 특례제도의 공제율이 중소기업은 7%로 변함이 없는 반면,
 - 중견기업은 7%에서 5%로 감소, 일반기업은 7%에서 1%로 감소
 - 이와 같은 공제율의 감소는 정책 변화로 인해 주어진 외생적인 경제충격으로 간주할 수 있으며, 이러한 충격으로 인해 본 특례제도를 적용받은 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 투자, 수익성, 고용에 유의미한 변화가 나타났는가를 분석하는 것이 본 연구의 실증분석 핵심임
 - 이때, 본 특례제도의 적용을 받은 기업(처치군)이 그렇지 않은 기업(대조군)과 상당히 유사한 특성을 보유하고 있어야, 두 그룹 간의 유의미한 비교가 가능
 - 이처럼 처치군과 유사한 특성을 가진 기업을 대조군으로 설정하기 위해 본 연구에서는 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 제외한 시설투자 관련 세액공제를 적용받은 적이 있는 기업들을 대조군으로 설정
- 특히 본 연구에서는 공제율이 기업규모별로 다르게 변화한 것에 주목하여, 기업 규모별 추정을 통해 공제율 변화가 기업에 미친 경제적 효과성을 분석
- 2015년 공제율 변화는 일반기업과 중견기업에서만 나타났으며 기업규모별로 공제율의 변화가 다름
 - 중견: 7% → 5%, 일반: 7% → 3%
 - 본 특례제도가 기업의 투자결정에 유의미한 영향을 미쳤다면, 중견과 일반기업에서 그 효과가 나타날 것으로 판단
 - 따라서 본 연구의 추정에서는 일반기업과 중견기업만을 분석 대상으로 삼고, 기업규모별로 대조군을 설정하여, 본 특례제도의 경제적 효과를 분석
 - 예컨대, 일반기업 분석에서는 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 적용받은 적이 있는 일반기업을 처치군으로, 그 외의 시설투자 관련 세액공제를 적용받은 적이 있는 일반기업을 통제군으로 설정
 - 이와 같은 통제군의 설정은 시설투자를 시행하고 있는 유사한 규모의 기업이라는 측면에서 처치군과 상당한 유사성을 띠고 있을 것으로 판단
- (분석모형) 본 연구에서는 패널고정효과모형을 확장한 이중차분법의 방법론을 적용한 다음의 모형을 기업규모별로 추정하여 2015년 공제율의 변화가 해당 기업에 미친 경제적 효과를 분석

$$y_{it} = \delta medic_i \times t_i + X_{it} \beta + \alpha_i + \lambda_t + u_{it} \quad \text{식 (1)}$$

- 여기서 $medic_i$ 는 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 적용받은 적이 있는 기업이면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 갖는 더미변수이며, t_i 는 공제율이 축소된 처지시점(2015년)을 의미하는 더미변수로 정의
 - X_{it} 는 개별 기업의 이질성을 추가로 통제하는 통제변수로서, 로그자산, 로그자본, ROA(당기순이익/자산), 부채 비율(부채/자산), 업력, 영리 여부(영리/비영리), 상장 여부(상장/비상장), 업종 더미변수 등의 변수를 고려
 - α_i 는 기업별 고정효과로 시간에 따라 변하지 않고 관측되지 않는 기업의 고유 특성을 통제
 - λ_t 는 모든 법인 i 에 공통적으로 영향을 주는 거시경제 변수 등을 통제하는 연도 고정효과이며, u_{it} 는 순수오차항을 의미
- 이와 같은 이중차분법을 활용한 기업규모별 추정을 통해 본 특례제도의 공제율 변화가 종속변수에 미친 처치효과를 추정할 수 있으며, 이는 $medic_i \times t_i$ 의 계수인 δ 를 통해 추정 가능
- 예컨대, δ 가 유의미하게 음(-)의 값을 갖는 경우, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 공제율의 감소가 종속변수에 유의미한 음(-)의 효과를 미친 것으로 해석 가능
- 본 연구의 경제적 효과성 분석을 위해서는 앞서 서술한 세 가지 쟁점사항을 분석할 필요가 있으며, 이는 종속변수를 달리한 추정을 통해 분석이 가능
- 먼저, 본 과세특례제도가 기업의 시설투자에 유의미한 영향을 미쳤는가를 분석하기 위해서는 시설투자금액의 로그값과 의약품 품질관리 개선시설투자액의 로그값을 종속변수로 사용
 - 여기서 시설투자금액은 모든 시설투자 관련 세액공제의 공제 대상금액(세액공제액/공제율)을 합하여 개별 기업의 총시설투자 금액을 산출¹²⁾

12) 임시 및 고용창출 투자세액공제의 경우, 2017년 투자자산명세서의 정보를 활용하여 지역별·기업규모별 추가공제 비율(추가공제율 추정치/법정최고추가공제율*100)을 추정한 후에 이를 다른 연도의 법정최고추가공제율과 곱하여 연도별 추가공제율 추정치를 산출하고, 이를 기초로 임시 및 고용창출 투자세액공제의 공제 대상 투자금액을 산출

- 다음으로 수익성증대효과를 분석하기 위해서 수익성에 대한 적절한 대용변수(proxy variable)를 사용할 필요가 있는데, 본 연구에서는 소득금액/수입금액(매출액)과 소득금액/자산을 수익성에 대한 대용변수로 활용
- 마지막으로 자본과 노동이 대체관계가 나타나는가를 추정하기 위해서 근로자수의 로그값을 종속변수로 활용

<표 IV-9> 주요 변수 기초통계량

구분	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
의약품 품질관리 개선시설투자액(>0)	376	0.52	1.19	0.0005	12.64
총시설투자금액	157,968	1.16	64.64	0.00	13,921.96
수입금액	157,968	109.43	1,388.99	0.00	158,454.5
당기순이익	157,968	4.91	127.11	-5,804.39	17,929.52
소득금액	157,968	7.02	162.97	-6,970.67	25,931.54
근로자수	157,968	149.87	1,173.99	0.00	103,805.00
자산	157,968	279.99	5,873.62	0.00	488,897.30
자본	157,968	58.80	1,060.70	-3,900.35	137,547.00
부채	157,968	221.20	5,393.44	-332.76	476,951.60
부채 비율	157,929	27.97	9,111.32	-138.56	3,544,757.00
ROA	157,929	-0.01	2.50	-989.94	1.28
업력	157,966	15.80	11.57	1.00	119.00
영리/비영리	157,968	0.99	0.11	0.00	1.00
상장/비상장	157,968	0.05	0.21	0.00	1.00
일반기업	157,968	0.10	0.30	0.00	1.00
중견기업	157,968	0.03	0.18	0.00	1.00
중소기업	157,968	0.86	0.34	0.00	1.00
특별시/광역시	157,968	0.33	0.47	0.00	1.00
수도권	157,968	0.48	0.50	0.00	1.00
업종더미					
농림·어업·광업·건설업	157,968	0.04	0.20	0.00	1.00
제조업	157,968	0.70	0.46	0.00	1.00
전기·가스·수도·환경업	157,968	0.04	0.19	0.00	1.00
도소매·음식·숙박업	157,968	0.08	0.27	0.00	1.00
운수·창고·통신업	157,968	0.08	0.27	0.00	1.00
금융·보험·부동산업	157,968	0.01	0.11	0.00	1.00
서비스·보건업	157,968	0.05	0.22	0.00	1.00
기타	157,968	0.00	0.00	0.00	1.00

주: 의약품 품질관리 개선시설투자, 총시설투자, 수입금액, 당기순이익, 소득금액, 자산, 자본, 부채의 단위는 십억원, ROA, 부채 비율의 단위는 1,000
 자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

- <표 IV-9>에는 본 특례제도의 경제적 효과성 분석을 위한 실증분석에 활용된 주요 변수들의 기초통계량을 제시
 - 먼저 연간 총시설투자금액은 평균적으로 약 11억 6천만원이며, 최소 0에서 최대 약 13조 9,220억원에 이르기까지 매우 넓게 분포하고 있는 것으로 나타남
 - 본 특례제도를 적용받은 기업만을 대상으로 의약품 품질관리 개선시설에 투자한 연평균 금액은 5억 2천만원이며, 최소 50만원에서 최대 약 126억 4천만 원에 이룸
 - 소득금액 및 당기순손실의 최솟값이 음수인 것은 분석자료에서 흑자법인뿐만 아니라 적자법인까지 포함하고 있다는 것을 의미
 - 기업의 업력을 살펴보면, 평균 11.6년으로 최소 1년에서 최대 118년이 이룸
 - 주요 더미변수들의 평균값은 해당 변수의 비중을 의미하는데, 이를 살펴보면 다음과 같음
 - 영리법인이 99%로 대부분을 차지하고 있는 반면, 상장기업은 5%에 불과
 - 기업규모별로 보면, 중소기업이 86%로 가장 많고, 일반기업은 10%를 차지하고 있으며, 중견기업은 3%를 차지
 - 지역별로 보면, 전체 표본에서 수도권에 위치하고 있는 기업은 48%, 특별시 혹은 광역시에 위치하고 있는 기업은 33%로 상당수의 기업이 대도시에 집중되어 있는 것으로 나타남
 - 업종별로 보면, 제조업이 70%로 대부분을 차지하고 있으며, 그 외 도소매·음식·숙박업과 운수·창고·통신업이 각각 8%씩 차지하고 있으며, 나머지 업종이 22%를 차지

다. 실증분석 결과

- 앞서 논의한 바와 같이, 본 연구에서는 투자유인효과, 수익성증대효과, 노동구축 효과의 세 가지 쟁점사항을 실증적으로 분석하여, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 경제적 효과성을 평가
- 먼저 본 특례제도가 기업들의 시설투자에 유의미한 영향을 미쳤는가를 살펴보기 위해 식 (1)의 모형을 추정하여 <표 IV-10>에 제시

- 여기서 종속변수는 $\ln(\text{시설투자금액})$ 과 $\ln(\text{의약품 품질관리 개선시설투자금액})$ 을 사용하였으며, 일반기업, 중견기업, 일반기업과 중견기업 모두를 대상으로 부표본(subsample)을 나누어서 추정한 결과를 제시
 - 앞서 논의한 바와 같이 본 특례제도의 공제율 감소가 기업의 시설투자에 미친 영향은 $medic_i \times t_t$ 의 계수치인 δ 를 통해 추정 가능
 - 본 특례제도가 기업의 시설투자에 유의미한 영향이 미치고 있었다면, 공제율 감소는 조세유인의 감소를 의미하므로 기업의 시설투자가 감소할 것으로 예상
 - 즉, δ 의 추정치가 음(-)이면서 통계적으로 유의미하다면, 본 특례제도는 기업의 시설투자에 유의미한 영향을 미친 것으로 해석 가능
- 추정결과, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 공제율 감소가 기업의 시설투자 결정에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타나, 본 특례제도의 투자유인효과는 미미한 것으로 판단
- 공제율 변화가 기업의 시설투자에 미친 영향을 추정하는 계수인 δ 는 중견, 일반, 중견+일반기업을 표본으로 추정한 모든 모형에서 전혀 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
 - 이는 다른 기업들에 비해 본 특례제도를 적용받은 기업들이 공제율 감소에도 불구하고 시설투자를 증가시키지도 감소시키지도 않았다는 근거를 제시
 - 또한 종속변수를 의약품 품질관리 개선시설투자금액의 로그값을 사용한 경우에도 공제율 감소가 해당 제도의 시설투자액에 영향을 미치지 못한 것으로 나타남
 - 이러한 결과는 본 특례제도로 인한 기업의 투자를 유의미하게 유인한 효과가 나타나지 않았다는 근거를 제시
- 이상적으로 본 특례제도의 투자유인효과를 분석하기 위해서는 분석 대상이 되는 모든 기업의 투자항목에 대한 매우 구체적인 정보가 필수적이거나, 국세청 과세자료는 세액공제를 신고한 기업에 대한 정보만을 수집하기 때문에 시설투자의 규모를 정확히 측정하는 데 한계가 존재
- 먼저, 국세청 자료는 세액공제를 적용받은 기업의 투자정보만을 보유하고 있기 때문에, 세액공제를 신고하지 않은 기업에 대한 투자정보는 부재
 - 예컨대, 시설투자에 투자를 하였더라도 당기의 순손익이 난 기업은 세액공제를 신청할 유인이 없음

○ 차선택으로 사업자정보를 이용한 외부자료와의 결합을 통해 시설투자의 규모를 추정할 수 있으나, 이 경우에도 본 특례제도에 투자한 투자자산에 대한 정보가 부재

- 더욱이 사업자정보는 개인정보의 문제 때문에 연구자에게 제공되지 않음

<표 IV-10> 실증분석 결과: 투자유인효과

구분	종속변수					
	ln(총투자액)			ln(의약품시설투자액)		
	일반기업	중견기업	일반+중견	일반기업	중견기업	일반+중견
$medic_i \times t_i$	0.348 (0.267)	-0.285 (0.338)	0.232 (0.176)	2.133 (1.384)	-0.494 (0.766)	0.470 (0.770)
ln(자산)	0.627*** (0.125)	1.902*** (0.574)	0.652*** (0.105)	4.828*** (1.367)	15.495 (10.644)	1.334* (0.715)
ln(자본)	0.201*** (0.042)	-0.974** (0.476)	0.163*** (0.039)	-0.022 (0.473)	-15.491 (10.400)	0.124 (0.393)
ROA	3.113** (0.470)	3.776** (0.861)	3.266** (0.375)	6.733** (2.670)	12.812*** (4.241)	5.756*** (2.016)
부채비율	0.719*** (0.205)	-2.273* (1.220)	0.464** (0.180)	2.966 (2.025)	-17.748 (16.916)	1.215 (1.433)
업력	0.144* (0.080)	0.041 (0.083)	0.089 (0.057)	-1.235** (0.547)	0.017 (0.272)	-0.468 (0.291)
영리/비영리	0.349 (0.455)	0.826 (1.190)	0.031 (0.388)	-	-	-
상장/비상장	-0.446** (0.195)	-0.885** (0.412)	-0.492*** (0.165)	-1.048 (0.961)	3.416 (2.133)	-0.108 (0.765)
광역시	-0.197 (0.192)	0.039 (0.414)	-0.047 (0.157)	-	-	3.226* (1.905)
수도권	-0.873*** (0.250)	-1.174* (0.682)	-0.798*** (0.223)	-	-	-
<u>고정효과</u> <u>포함여부</u>						
기업 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y	Y
업종 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y	Y
연도 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	7,602	2,672	10,274	133	106	239
R ²	0.809	0.820	0.789	0.774	0.868	0.705

주: *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 의미하며, 괄호 안의 값은 표준오차를 의미
자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

- 따라서 본 연구에서는 가장 현실적인 대안으로 시설투자 관련 세액공제의 감면액을 활용하여 시설투자금액을 추정하며, 이를 활용하여 본 특례제도의 투자유인효과를 분석
 - 하지만 이러한 시설투자금액이 불완전한 정보를 담고 있다는 점에서는 분명 본 연구의 실증분석에 한계가 존재

<표 IV-11> 실증분석 결과: 수익성증대효과

구분	종속변수					
	(소득금액/수입금액)			(소득금액/자산)		
	일반기업	중견기업	일반+중견	일반기업	중견기업	일반+중견
$medic_i \times t_t$	-0.546 (1.942)	-0.033 (0.192)	-0.379 (1.133)	0.020 (0.016)	-0.009 (0.014)	0.011 (0.010)
ln(자산)	2.521*** (0.518)	0.254* (0.150)	1.967*** (0.388)	0.035*** (0.003)	-0.004 (0.010)	0.029*** (0.003)
ln(자본)	0.070 (0.221)	0.097 (0.102)	0.049 (0.170)	0.001 (0.002)	0.035*** (0.007)	0.006*** (0.001)
ROA	2.055* (1.237)	2.928*** (0.255)	2.003** (0.933)	-	-	-
부채비율	-0.030 (0.983)	0.915*** (0.354)	-0.055 (0.719)	0.018** (0.008)	-0.033 (0.025)	0.046*** (0.006)
업력	-0.164 (0.432)	-0.047 (0.035)	-0.164 (0.272)	-0.006* (0.003)	-0.005* (0.002)	-0.004 (0.002)
영리/비영리	-0.102 (2.030)	-0.027 (0.468)	-0.020 (1.602)	0.001 (0.016)	0.007 (0.033)	0.004 (0.014)
상장/비상장	3.110** (1.300)	0.009 (0.211)	2.234** (0.947)	-0.008 (0.010)	-0.025* (0.015)	-0.010 (0.008)
광역시	0.749 (0.988)	0.118 (0.215)	0.519 (0.709)	0.006 (0.008)	-0.055*** (0.015)	0.002 (0.006)
수도권	-0.723 (1.390)	0.200 (0.300)	-0.520 (1.040)	0.007 (0.011)	-0.066*** (0.020)	0.005 (0.009)
고정효과 포함여부						
기업 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y	Y
업종 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y	Y
연도 고정효과	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	15,475	5,123	20,598	15,856	5,135	20,991
R ²	0.330	0.306	0.327	0.922	0.759	0.908

주: *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 의미하며, 괄호 안의 값은 표준오차를 의미
 자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

- 본 특례제도의 목적 중에 하나는 조세감면으로 인한 투자유인으로 인해 기업의 수익성이 증대하여 기업경쟁력을 제고시키는 데 있으며, 이를 검증하기 위해 수익성대 대한 대응변수로 (소득금액/수입금액)과 (소득금액/자산)을 사용하여 식 (1)을 추정한 결과를 <표 IV-11>에 제시
 - 소득금액은 결산서상 당기순손실에서 세무조정을 거쳐 기부금 한도 초과 및 이월금 손금산입을 한 결과로 계산된 금액으로 기업의 순수익을 측정
 - 따라서 수입금액 대비 소득금액과 자산 대비 소득금액은 기업의 실질적인 수익창출 능력을 대표하는 대응변수로 적절하다고 판단되므로, 이를 종속변수로 사용하여 본 조세특례의 수익성증대효과를 추정

- <표 IV-11>에 따르면, 본 특례제도의 공제율 변화가 의약품 품질관리 개선시설에 투자한 기업들의 수익성에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타남
 - (소득금액/수입금액)과 (소득금액/자산)을 종속변수로 사용한 모든 경우에서 δ 의 추정치가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
 - 이러한 결과는 공제율 변화로 인해 시설투자뿐만 아니라 기업의 수익성에도 영향을 미치지 않았다는 근거를 제공
 - 앞서 투자유인효과를 통해서 보았을 때에도 본 특례제도를 통해 투자를 유인하는 효과가 나타나지 않았기에 실질적으로 수익성에 미치는 영향이 나타나지 않은 것으로 추론할 수 있음

- 본 특례제도의 경제적 효과성에 대한 마지막 쟁점사항은 자본과 노동의 대체관계, 즉 자본의 증가할 경우 노동이 구축되는 효과가 나타나는가를 분석하는 것
 - 이론적으로 일반적인 생산함수를 가정한 경제분석에서 자본(K)과 노동(L)은 서로 대체관계에 있으며, 그렇기 때문에 자본의 증가는 고용을 어느 정도 구축시키는 효과가 존재하는 것으로 예측
 - 이러한 이론적 배경은 현재 청년실업 등의 고용악화가 사회적인 문제로 대두되면서 시설투자에 대한 정부지원의 타당성을 위협하는 근거로 활용
 - 실제로 이와 같은 사회적 분위기에서 시설투자 관련 세액공제인 연구인력개발설비 투자와 에너지절약시설 투자 세액공제는 최근까지 공제율이 대폭 축소되어 온 경향이 존재

- 자본과 노동의 대체성에 대한 논리는 의약품 품질관리 개선시설투자를 장려하는 본 조세특례에도 동일하게 적용되며, 이에 자료를 통해 규명할 필요
 - 특히, 본 연구의 환경 내에서는 공제율 감소로 인해 투자가 감소하는 효과가 있다면 오히려 노동이 증가해야 할 것으로 예상
- 이와 같은 이론적 배경에도 불구하고 자본과 노동의 대체성에 대한 국내외의 실증연구는 매우 다양한 실증적 결과를 제시
- Levy and Jondrow(1984), 송일호(2009) 등은 단기에는 자본이 노동을 대체하는 현상이 나타나나, 장기적으로 오히려 생산성 향상으로 인해 고용을 증가시키는 것으로 나타남
 - 한편, Northcott and Rogers(1984), Freeman(1994), 김호영 외(2014)는 자본의 증대로 인한 고용구축효과의 유무는 산업별로 다를 수 있다는 근거를 제시
 - 반면, Bogliacino and Vivarelli(2012)과 손동희 외(2015)는 R&D 시설투자가 고용을 증대시키는 효과가 있다고 주장
- 한편, 이론적인 모형과는 반대로 자본과 노동이 항상 대체적인 관계에 있는 것이 아니라 개별 산업에 따라 오히려 보완적인 관계에 있을 수 있다는 실증연구의 결과들 또한 발표
- 자본과 노동의 보완관계는 자본에 대한 투자와 동시에 고용을 증대시켜야 하는 기술적인 보완성으로 인해 나타날 수 있으며, 주로 자본집약적인 산업에서 나타나는 경향이 존재
 - 예컨대, 빅데이터에 대한 시설투자는 빅데이터를 관리하고 분석하는 전문인력에 대한 고용을 동시에 창출하는 효과가 나타나며, 이는 산업에 따라 자본과 노동의 보완적인 관계에 있을 수 있음을 시사
 - 특히, ICT 자본투자와 관련하여, Reenen et al.(2014)은 ICT 자본 수준이 높은 기업의 경우 고용의 증가를 가져오는 반면 ICT 수준이 낮은 경우는 고용 감소가 나타난다고 실증적 근거를 제시
 - 국내에서도 표학길 외(2015)는 EU7 국가와 한국을 분석한 결과, ICT 자본의 투자 증가는 전반적으로 고용창출에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 제시

- 이러한 논의는 자본과 노동의 대체성을 판단하는 것은 산업별·투자형태별로 다양하게 나타날 수 있으며, 이에 본 특례제도로 인한 자본과 노동의 대체관계를 규명하는 것은 실제 자료를 활용하여 실증적으로 검증해야 할 문제로 판단
 - 본 연구와 같이 시설투자 관련 세액공제제도로 인한 자본의 노동구축효과의 유무를 검증한 이상엽 외(2017)와 이상엽 외(2018)에서도 자본의 노동구축효과는 유의미하지 않거나, 유의미하더라도 그 규모가 크지 않다는 근거를 제시
 - 따라서 개별 세액공제제도의 규모와 특성에 따라 자본과 노동의 대체관계는 상이하게 나타날 수 있기 때문에, 자료를 통해 규명할 필요

- 본 특례제도의 공제율 변화 이후에 노동에 나타난 변화를 추정한 <표 IV-12>에 따르면, 일반기업에서만 노동이 통계적으로 유의하게 나타났으나 중견기업에서는 유의미한 변화가 나타나지 않은 것으로 추정
 - 본 특례제도의 공제율 감소로 인해 시설투자의 감소가 나타났다면, 노동을 오히려 증가해야 함
 - 하지만 투자유인효과에 대한 본 연구의 결과에 의하면, 시설투자는 공제율 변화 이후에 통계적으로 유의하게 증가하지 않은 것으로 나타났으며, 오히려 본 특례제도의 수혜법인수와 감면액은 지속적으로 증가하는 경향이 있던 것으로 확인한 바 있음
 - 최근에는 특히 일반기업의 수혜법인수와 공제액이 크게 증가
 - 따라서 2015년 이후의 본 특례제도를 활용한 일반기업들의 시설투자의 증가, 즉 자본의 증가가 노동을 감소시키는 데 어느 정도 기여한 것으로 판단

- 한편, 이와 같은 자본의 노동구축효과가 본 특례제도에 의해 영향을 받은 것이라고 볼 수 없음에 주의할 필요
 - 만약 본 특례제도로 인한 투자유인효과가 있다면, 공제율 감소로 인해 투자가 감소하고 이는 오히려 노동을 증가시키는 효과가 있어야 함
 - 하지만 앞선 분석에 따르면, 본 특례제도로 인해 투자가 감소하지 않았기 때문에 <표 IV-12>에 나타난 결과를 본 특례제도에 기인한 것으로 볼 수 없음
 - 다만, 최근의 경제상황의 변화로 인해 의약품 품질관리 개선시설에 투자를 하는 기업들이 증가하고 이들의 시설투자 규모가 증대한 경향이 있으며, 이처럼 자본이 증가하는 경향이 노동의 감소에 기여한 것으로 판단됨

- 이상의 경제적 효과성 분석결과를 종합적으로 판단컨대, 본 특례제도는 투자를 유인하고 나아가 기업의 경쟁력을 제고하고자 하는 제도의 목적을 달성하지 못하고 있는 것으로 판단되며, 이에 제도의 효과성이 높지 않은 것으로 평가할 수 있음
- 오히려 최근 경제상황의 변화로 인한 투자기업수와 규모의 증가가 노동을 감소시키는 경향이 있는 것으로 나타났으며, 이는 본 특례제도의 효과성에 대한 의문을 제기하고 있는 것으로 판단

〈표 IV-12〉 실증분석 결과: 고용구축효과

구분	종속변수		
	ln(근로자수)		
	일반기업	중견기업	일반+중견
$medic_i \times t_t$	-0.112** (0.054)	-0.025 (0.056)	-0.057 (0.036)
ln(자산)	0.572*** (0.014)	0.464*** (0.044)	0.579*** (0.012)
ln(자본)	0.028*** (0.006)	0.099*** (0.030)	0.024*** (0.006)
ROA	0.277*** (0.033)	-0.028 (0.076)	0.195*** (0.029)
부채비율	0.252** (0.029)	0.716*** (0.105)	0.235*** (0.025)
업력	-0.050*** (0.012)	-0.027*** (0.010)	-0.041*** (0.009)
영리/비영리	-0.060 (0.056)	0.087 (0.137)	-0.044 (0.050)
상장/비상장	0.046 (0.036)	0.011 (0.063)	0.064** (0.030)
광역시	-0.161*** (0.027)	-0.110* (0.063)	-0.132*** (0.022)
수도권	0.039 (0.038)	-0.172** (0.087)	0.006 (0.033)
고정효과 포함여부			
기업 고정효과	Y	Y	Y
업종 고정효과	Y	Y	Y
연도 고정효과	Y	Y	Y
N	15,188	5,069	20,257
R ²	0.975	0.969	0.970

주: *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 의미하며, 괄호 안의 값은 표준오차를 의미
 자료: 국제청 미시자료를 활용하여 저자 작성

3. 형평성 분석

가. 수혜자 분포 분석

- 본 과세특례의 형평성 분석에서는 먼저 어떠한 특성을 가진 기업들이 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 주수혜 대상인지를 검토하기 위해, 국세청 법인세 과세자료를 활용하여 본 특례제도를 적용받은 기업의 수혜자 특성을 다각도로 분석
 - 먼저 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 적용받은 기업들만을 대상으로 수혜기업들의 특성을 분석
 - 다음으로 본 특례제도의 수혜기업들의 시설투자 관련 세액공제의 활용을 비교하고 그 특성을 파악

1) 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 수혜 분포

- 먼저 기업규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 현황을 정리한 <표 IV-13>을 살펴보면, 수혜기업 수와 수혜규모 모두 중견기업에 집중되어 있는 편이라는 것이 본 특례제도의 수혜분포에 특징인 것으로 판단
 - <표 IV-13>을 살펴보면, 공제액과 법인수 모두에서 대체로 중견기업이 수혜규모가 가장 높은 것으로 나타남
 - 특히, <표 IV-9>의 주요변수의 기초통계량에 의하면 시설투자 관련 세액공제를 적용받고 있는 중견기업의 비중이 전체의 3%에 불과하다는 것을 감안하면, 본 특례제도는 주로 중견기업에 수혜가 주어지고 있는 것을 알 수 있음
 - [그림 IV-7]과 [그림 IV-8]을 통해 연도별 수혜분포를 살펴보면, 기업규모와 상관없이 수혜법인수는 꾸준히 증가하는 추세에 있으나, 공제액은 본 특례제도의 공제율 변화와 함께 두 차례 부침이 나타나는 것으로 나타남
 - 한편, 앞서 논의한 바와 같이 일반기업의 공제액이 2017년에 증가한 것은 다른 시설투자 관련 세액공제들의 일반기업에 대한 공제혜택이 상대적으로 더욱 크게 감소하였기 때문(세액공제 간 대체성에 기인)

<표 IV-13> 기업규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황

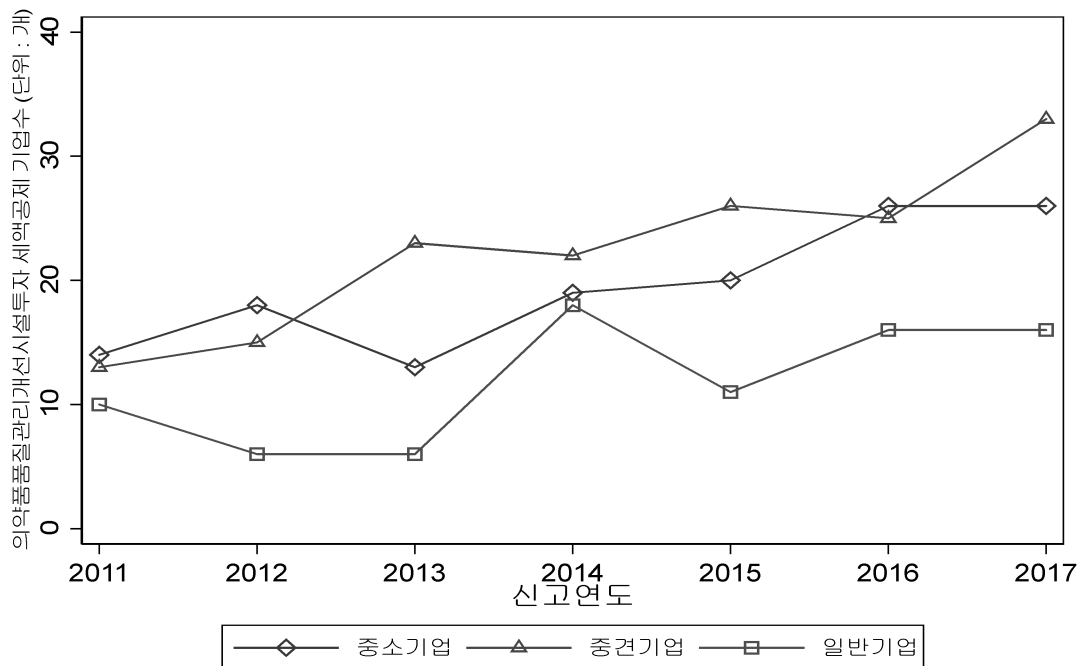
(단위: 개, 십억원)

법인규모		신고연도						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전체	법인수	37	39	42	59	57	67	75
	공제액	9.6	6.2	13.6	18.4	13.6	16.0	21.9
중소	법인수	14	18	13	19	20	26	26
	공제액	2.5	2.0	3.6	3.4	2.8	1.7	3.8
중견	법인수	13	15	23	22	26	25	33
	공제액	1.5	1.9	6.5	8.3	8.3	6.6	7.2
일반	법인수	10	6	6	18	11	16	16
	공제액	5.7	2.4	3.5	6.7	2.4	7.7	10.9

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-7] 기업규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜기업 수 변화

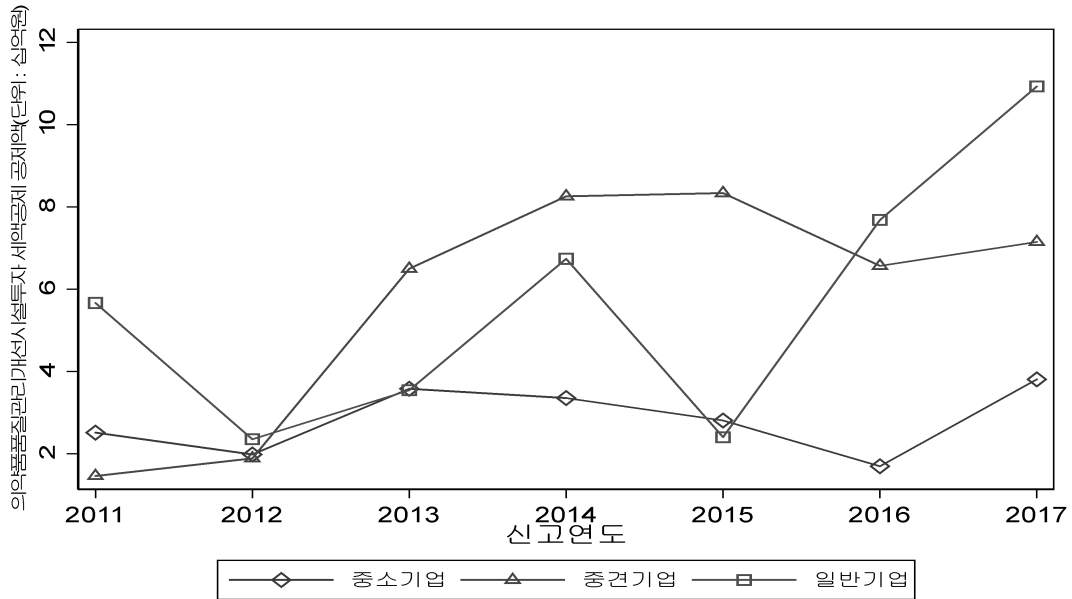
(단위: 개)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-8] 기업규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 공제액 변화

(단위: 개)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

- 다음으로 업종별 수혜분포를 정리한 <표 IV-14>를 살펴보면, 제조업에 종사하고 있는 기업들이 본 특례제도의 주수혜자라는 것을 알 수 있음
 - <표 IV-14>를 살펴보면, 공제액과 법인수 기준 모두에서 본 특례제도의 수혜는 대부분 제조업 종사 기업에 편중되어 있다는 것이 확인 가능
 - [그림 IV-9]와 [그림 IV-10]을 통해 연도별 수혜분포 변화를 살펴보면, 제조업이 주수혜자이면서 지속적으로 수혜법인 수와 수혜규모가 증가 추세에 있는 것으로 나타남

<표 IV-14> 업종별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황

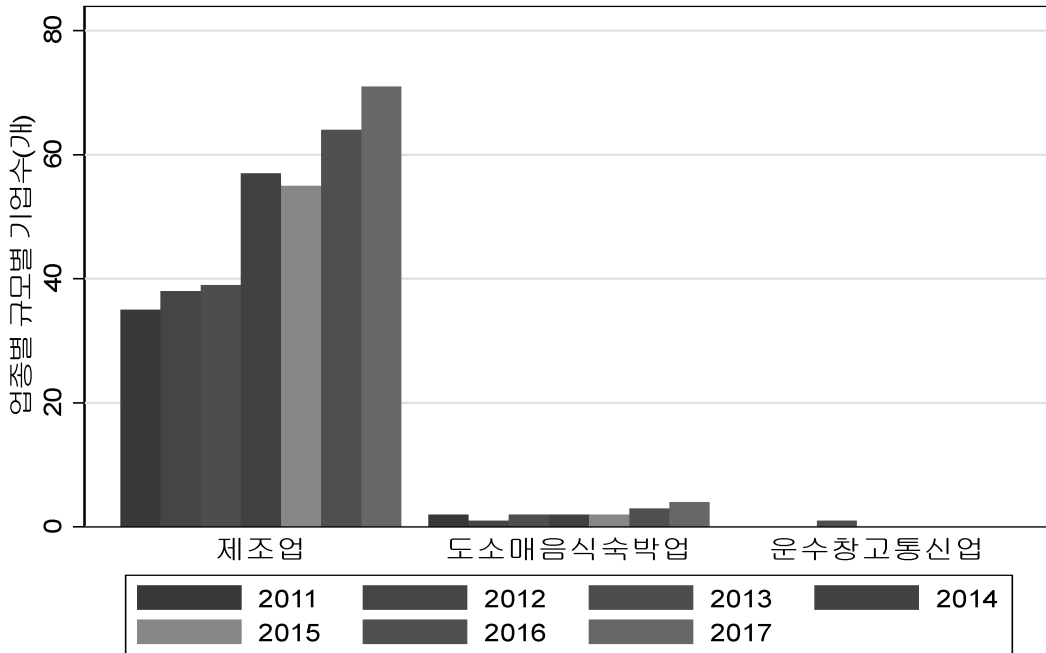
(단위: 개, 십억원)

업태		신고연도						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전체	법인수	37	39	42	59	57	67	75
	공제액	9.6	6.2	13.6	18.4	13.6	16.0	21.9
제조업	법인수	35	38	39	57	55	64	71
	공제액	9.6	6.2	12.5	18.3	13.5	15.6	21.0
도소매·음식·숙박업	법인수	2	1	2	2	2	3	4
	공제액	0.002	0.002	0.7	0.1	0.1	0.3	0.9
운수·창고·통신	법인수	-	-	1	-	-	-	-
	공제액	-	-	0.4	-	-	-	-

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-9] 업종별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜기업 수

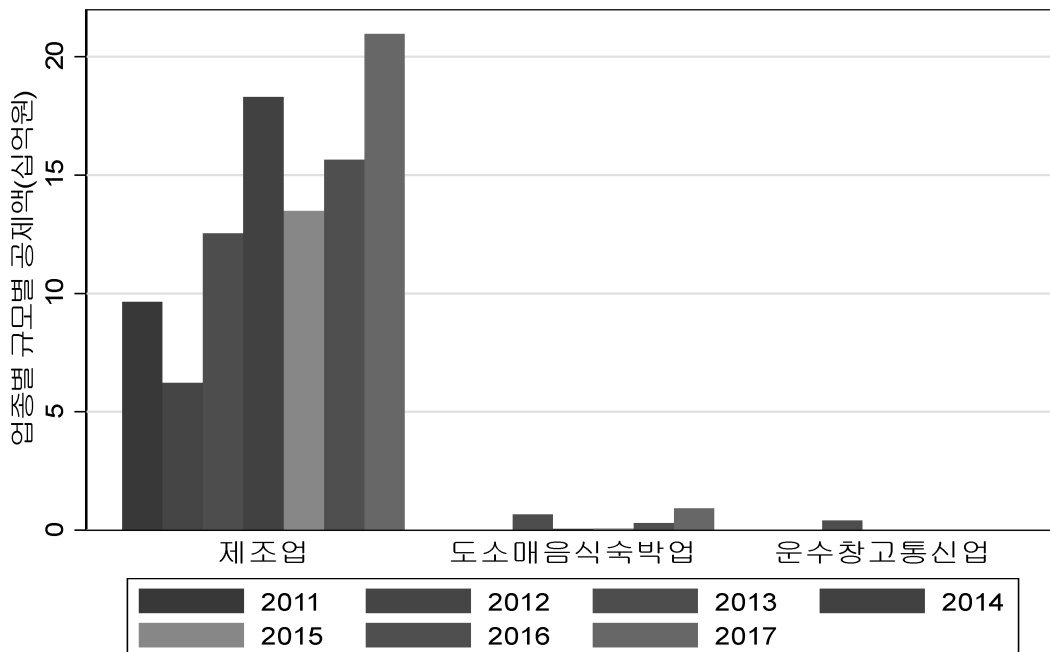
(단위: 개)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-10] 업종별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 공제액

(단위: 십억원)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

- 이와 같은 제조업 수혜 집중현상을 더욱 세부적으로 살펴보기 위해, <표 IV-15>에 제조업 내 업종별 수혜 현황을 제시
 - <표 IV-15>는 본 특례제도의 수혜기업 중 제조업 기업만을 대상으로 국세청 주업종코드별 수혜 현황을 정리

- 이를 살펴보면, 제조업 내에서도 완제 의약품 제조업, 의료용품 및 기타 의약 관련제품 제조업 등 의약품 관련 소수의 업종에 수혜가 매우 집중되어 있다는 것을 확인 가능
 - 완제 의약품 제조업의 수혜기업 수는 226개로 전체 제조업 수혜기업의 74%를 차지하고 있으며 공제액은 750억원으로 77.8%를 차지
 - 그 외에 의료용품 및 기타 의약 관련 제품 제조업, 의약용 화합물 및 향생물질 제조업이 법인 수 기준으로는 전체 14.9%, 공제액 기준으로는 8.2%를 차지하고 있으며, 나머지 업종의 비중은 매우 미미

<표 IV-15> 제조업 내 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황

(단위: 개, 십억원)

업종코드	업종명	기업수	공제액
	전체	356	96.39
242101	가정용 살균 및 살충제 제조업	4	0.49
242402	계면활성제 제조업, 치약, 비누 및 기타	1	0.01
242901	그 외 기타 분류 되지 않은 화학제품 제조업	7	2.98
154909	그 외 기타 식료품 제조업	1	0.20
289901	금속파스너 및 나사제품 제조업, 금속선	1	0.00
241106	석유화학계 기초화학물질 제조업, 천연수	4	0.38
154200	설탕제조업	1	0.00
154501	식초, 발효 및 화학 조미료 제조업, 천연수	2	2.17
242301	완제 의약품 제조업	266	75.03
242309	의료용품 및 기타 의약관련제품 제조업	34	7.33
242303	의약용 화합물 및 향생물질 제조업	19	2.47
153202	전분제품 및 당류 제조업	3	0.33
241200	질소, 인산 및 칼리질 비료 제조업, 기타	1	0.01
154901	커피가공업, 차류가공업, 인삼식품제조업	4	0.86
252400	플라스틱 적층, 도포 및 기타 표면처리	1	0.20
242302	한의학약품 제조업	1	0.04
241302	합성수지 및 기타 플라스틱물질 제조업	2	3.61
242403	화장품 제조업, 치약, 비누 및 기타 세제	4	0.30

주: 국세청 업종코드를 통해 분류
 자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

- 이처럼 본 특례제도의 수혜가 제조업, 그중 특정 업종에 쏠려 있는 현상은 형평성을 크게 위해하고 있는 것으로 판단
 - 본 특례제도의 특성상 의약품 품질관리 개선시설에 투자한 기업에 특례가 적용되기 때문에, 수혜의 구조가 특정 업종에만 쏠리는 현상이 매우 두드러지게 나타남
 - 그럼에도 불구하고 전체 조세감면제도를 종합적으로 고려할 경우, 이처럼 특정 업종에만 수혜가 주어지는 것은 형평성의 측면에서 바람직하지 못한 것으로 판단
 - 따라서 이처럼 형평성을 위해하는 본 특례제도를 존속하기 위해서는 해당 업종을 지원해야 할 매우 강한 당위성이 존재해야 하는 것으로 사료

- 다음으로 매출규모별 수혜 현황을 정리한 <표 IV-16>을 살펴보면, 중견기업에 해당하는 매출액 1천억원 초과 3천억원 이하 기업이 의약품 품질관리 개선시설투자세액공제의 주수혜자인 것으로 나타남
 - <표 IV-16>을 보면, 법인 수와 공제액 모두 1천억원 초과 3천억원 이하의 기업에서 상대적으로 수혜규모가 집중된 것으로 나타남
 - [그림 IV-11]과 [그림 IV-12]를 통해 연도별 수혜분포를 살펴보면, 중견기업에 속하는 매출규모의 수혜법인 수 및 수혜규모가 뚜렷하게 높은 것을 확인 가능
 - 한편, 최근 2015년부터 5억원 초과에 해당하는 기업의 수혜규모가 크게 증가한 것이 특징적

- 매출액이 상대적으로 높은 기업의 수혜법인수가 증가하였다는 것은 본 특례제도의 주수혜자인 의약품 제조업 등 업종의 성장이 이루어졌다는 근거를 제시
 - 일반적으로 매년 기업 수가 지속적으로 증가해온 중소기업과 달리 중견기업과 일반기업의 수혜법인 수는 크게 증가하지 않지만, 본 특례제도에서는 중견기업의 해당하는 매출액 1천억~3천억원과 3천억원 초과 기업이 크게 증가하는 것으로 나타남
 - 이와 함께 본 특례제도의 주수혜자가 제조업, 그중 의약품 제조업 등에 집중되어 있다는 것을 감안하면, 본 특례제도의 대상인 의약품 제조업 사업이 이제 어느 정도 성장하였다고 판단

□ 이러한 추세를 보아 판단컨대, 의약품 산업에 종사하는 기업의 성장이라는 목표를 달성한 본 특례제도가 과연 지속적으로 운영될 필요가 있는가에 대한 논의가 현재는 필요한 시점으로 사료

<표 IV-16> 매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황

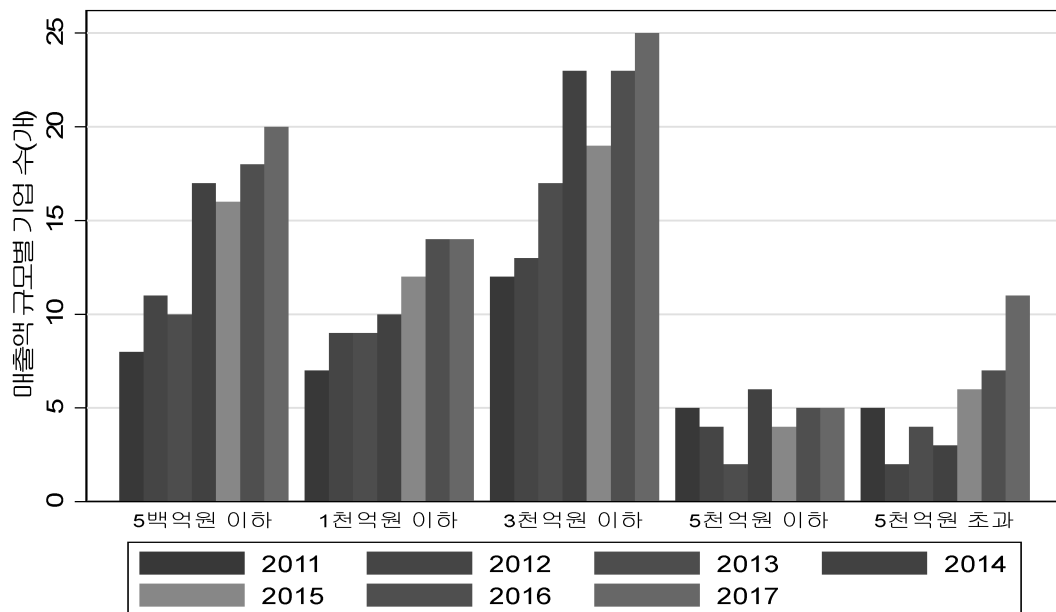
(단위: 개, 십억원)

매출액		신고연도						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전체	법인수	37	39	42	59	57	67	75
	공제액	1.77	1.28	3.79	5.31	3.62	3.12	4.70
5백억 이하	법인수	8	11	10	17	16	18	20
	공제액	0.63	0.81	1.70	2.48	0.89	1.01	1.76
5백억 초과 1천억 이하	법인수	7	9	9	10	12	14	14
	공제액	1.58	1.67	1.55	0.93	2.17	1.12	2.31
1천억 초과 3천억 이하	법인수	12	13	17	23	19	23	25
	공제액	1.76	1.39	6.82	10.28	8.07	5.21	6.55
3천억 초과 5천억 이하	법인수	5	4	2	6	4	5	5
	공제액	2.00	1.49	1.00	3.73	0.98	2.56	0.44
5천억 초과	법인수	5	2	4	3	6	7	11
	공제액	3.67	0.87	2.55	0.93	1.46	6.06	10.83

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-11] 매출액 규모별 수혜기업 수 변화

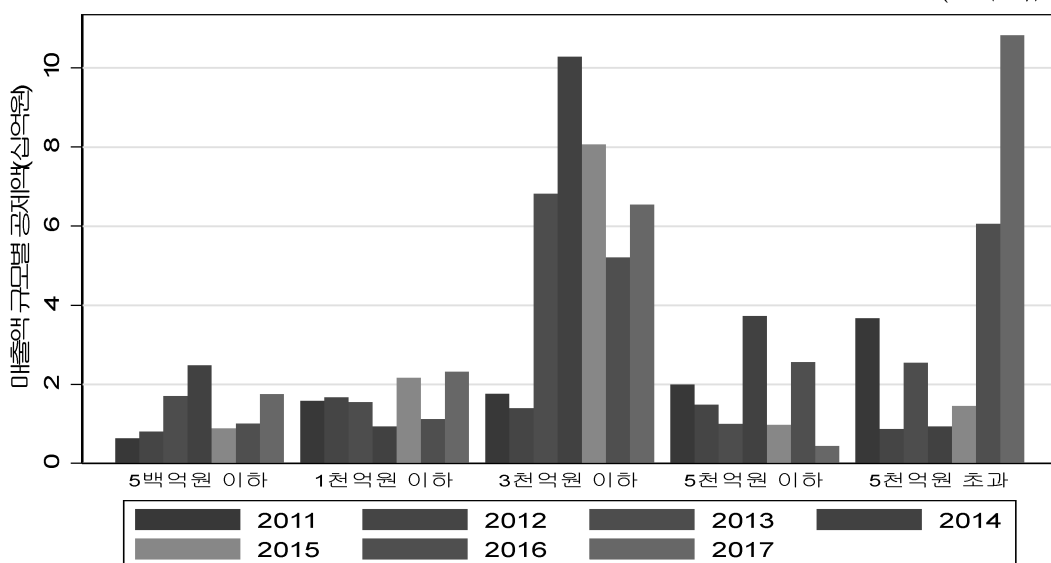
(단위: 개)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-12] 매출액 규모별 공제액 변화

(단위: 십억원)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

- 업종별·매출규모별 수혜현황을 정리한 <표 IV-17>을 살펴보면, 앞서 논의한 바와 같이 매출액 1천억원 이상 제조업에 해당하는 기업들이 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 주수혜자인 것으로 나타남
- [그림 IV-13]를 통해 업종별·매출규모별 수혜기업 분포를 살펴보면, 제조업 중 사 기업 중에서도 특히 1천억~3천억원 이하 구간에서 수혜기업이 집중

<표 IV-17> 업종별·매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 현황

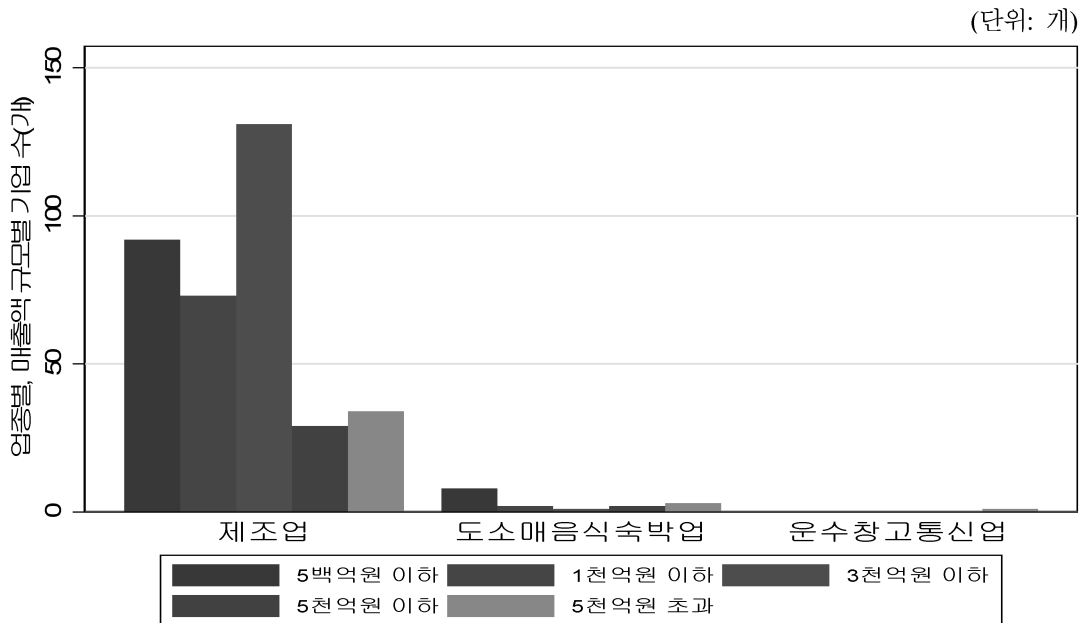
(단위: 개, 십억원)

매출액		업종별		
		제조업	도소매·음식·숙박업	운수·창고·통신
전체	법인수	359	16	1
	공제액	22.4	0.3	0.4
5백억 이하	법인수	92	8	-
	공제액	9.2	0.1	-
1천억 이하	법인수	73	2	-
	공제액	10.3	1.1	-
3천억 이하	법인수	131	1	-
	공제액	40.1	0.01	-
5천억 이하	법인수	29	2	-
	공제액	11.5	0.7	-
5천억 초과	법인수	34	3	1
	공제액	25.8	0.2	0.4

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

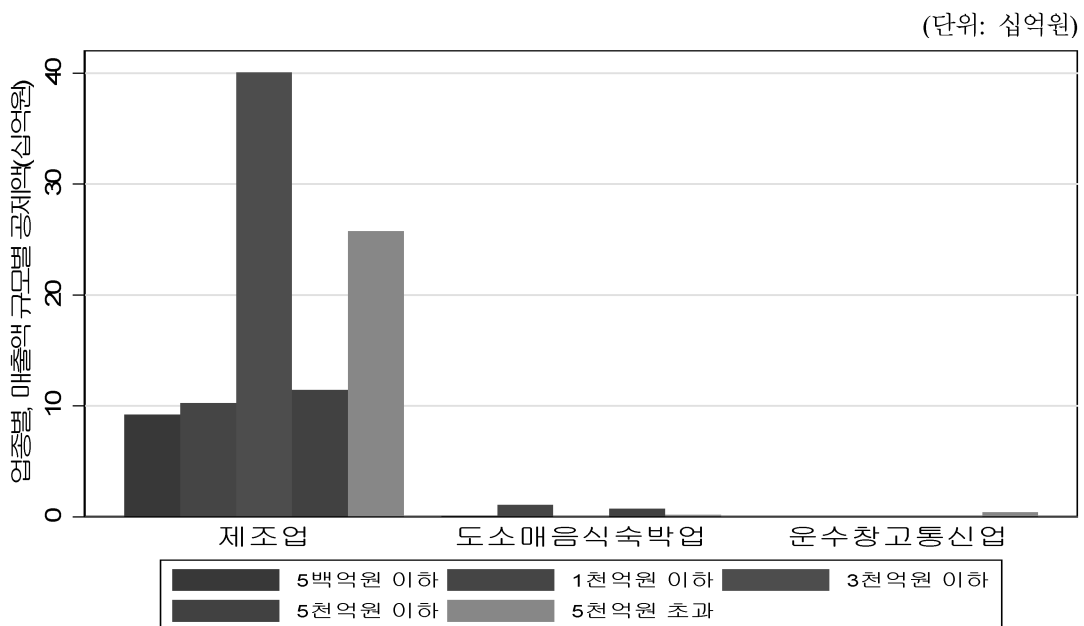
- 한편, [그림 IV-14]에 제시된 공제액 분포를 살펴보면, 제조업 중사 기업 중 매출액 1천억~3천억원 구간과 5천억원 초과 구간에 수혜규모가 집중되어 있는 것으로 나타남

[그림 IV-13] 업종별·매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 수혜기업 수



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-14] 업종별·매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 공제액



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

2) 시설투자 관련 세액공제의 수혜분포

- 시설투자 관련 세액공제 내의 수혜분포를 비교하여 본 특례제도의 수혜가 의약품 제조업 종사 중견기업에 집중되어 있는 현상을 평가하기 위해, <표 IV-18>과 <표 IV-19>에 업종별 시설투자 관련 세액공제의 수혜법인 수 및 비중, 수혜규모 및 비중을 제시
 - 분석기간(2010~2017년) 동안 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 수혜 받은 적이 있는 기업을 대상으로 시설투자 관련 세액공제 적용 실적에 대한 자료를 활용하여 수혜규모와 비중을 산출
 - Panel A는 수혜법인 수(공제액)를, Panel B는 총수혜법인 수(총공제액) 대비 개별 조세감면제도의 수혜법인 수(공제액) 비중을 제시

- <표 IV-19>에 따르면, 본 특례제도를 적용받은 적이 있는 기업들은 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 외에 주로 연구인력개발설비 투자세액공제와 임시 및 고용창출투자 세액공제를 활용하고 있는 것으로 나타남
 - 수혜규모와 수혜법인 수 모두에서 본 특례제도의 활용도가 가장 높으며, 연구인력 및 인력개발설비 투자세액공제와 임시 및 고용창출투자 세액공제가 상당히 규모의 활용도를 보임
 - 그 외의 세액공제들도 규모는 크지 않지만 매우 다양하게 활용되고 있는 것으로 나타남

- [그림 IV-15]와 [그림 IV-16]은 <표 IV-18>과 <표 IV-19>의 수혜 비중을 도식화하였는데, 이를 통해 본 특례제도를 활용하고 있는 기업의 시설투자 관련 세액공제에 대한 의존도를 가늠해볼 수 있음

- [그림 IV-15]와 [그림 IV-16]을 살펴보면, 본 특례제도를 활용하고 있는 기업들이 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제 외에도 다른 시설투자 관련 세액공제를 상당히 다양하게 활용하고 있어 본 특례제도에 대한 의존도가 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있음
 - 제조업의 수혜법인 수 비중으로 살펴보면, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제는 30.6%, 연구인력 및 인력개발설비 투자세액공제와 임시 및 고용창출

투자 세액공제가 각각 20.0%, 17.0%를 차지

- 반면, 제조업 수혜규모 비중으로 살펴보면, 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제(41.9%)와 임시 및 고용창출투자 세액공제(32.9%)가 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타남

□ 이처럼 수혜기업들의 의존도가 상대적으로 낮다는 것은 기업들이 본 특례제도 외에도 상대적으로 자유롭게 다른 시설투자 관련 세액공제를 이용하고 있다는 것을 의미하며, 이러한 결과는 본 특례제도의 필요성에 대한 의문을 제기

- 본 특례제도의 목적은 목적의 달성 여부를 떠나 의약품 품질관리 개선시설투자에 특화하여 의약품 제조업 종사기업에 수혜를 제공하고, 해당 업종 종사기업의 경쟁력 제고를 도모하기 위한 것
- 하지만 해당 기업들이 세액공제 간 쇼핑을 통해 시설투자 자산에 대해 자유롭게 특례제도를 선택할 수 있다면, 이는 본 특례제도 존립의 타당성을 상실하게 되며, 이 경우 본 특례제도의 해당 자산을 다른 세액공제에 편입하여 세법 체계를 더욱 간소화하는 것이 더욱 효율적

<표 IV-18> 업종별 시설투자 관련 세액공제의 수혜법인 수 및 비중

(단위: 개, %)

구분	조세감면제도									
	생산성 향상 시설 투자 세액 공제	연구 및 인력 개발 시설 투자 세액 공제	중소기업 투자 세액 공제	안전 시설 투자 세액 공제	에너지 절약 시설 투자 세액 공제	환경 보전 시설 투자 세액 공제	의약품 품질 관리 개선 시설 투자 세액 공제	임시·고용 창출 투자 세액 공제	근로자 복지 증진 시설 투자 세액 공제	
Panel A. 법인 수										
업종	제조업	96	258	20	42	46	69	359	200	32
	도소매·음식·숙박업	2	5	0	0	0	1	16	9	0
	운수·창고·통신	4	0	0	3	1	2	1	5	0
	교육·보건 등 서비스업	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Panel B. 법인 수 비중										
업종	제조업	8.19	22.01	1.71	3.58	3.92	5.89	30.63	17.06	2.73
	도소매·음식·숙박업	0.17	0.43	0.00	0.00	0.00	0.09	1.37	0.77	0.00
	운수·창고·통신	0.34	0.00	0.00	0.26	0.09	0.17	0.09	0.43	0.00
	교육·보건 등 서비스업	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

〈표 IV-19〉 업종별 시설투자 관련 세액공제의 수혜규모 및 비중

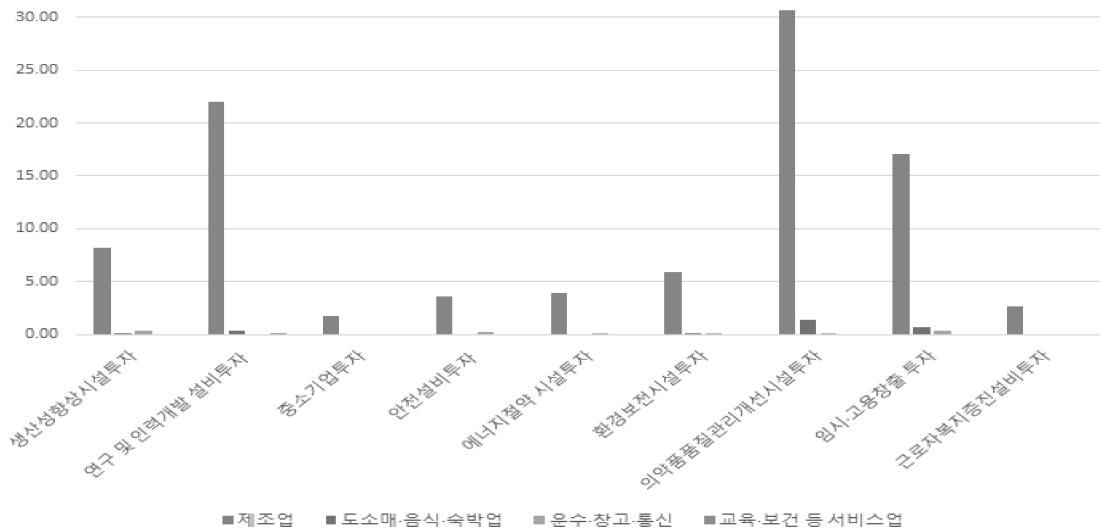
(단위: 백만원, %)

구분	조세감면제도									
	생산성 향상 시설 투자 세액 공제	연구 및 인력 개발 설비 투자 세액 공제	중소기업 투자 세액 공제	안전설비 투자 세액 공제	에너지 절약 시설 투자 세액 공제	환경보전 시설 투자 세액 공제	의약품 품질 관리 개선 시설 투자 세액 공제	임시·고용 창출 투자 세액 공제	근로자 복지 증진 설비 투자 세액 공제	
Panel A. 수혜규모										
업종	제조업	9,072	17,890	979	833	5,225	6,494	96,779	76,021	1,593
	도소매·음식·숙박업	2	58	0	0	0	15	2,057	1,128	0
	운수·창고·통신	2,000	0	0	21	13	7	416	9,446	0
	교육·보건 등 서비스업	0	1,013	0	0	0	0	0	0	0
Panel B. 수혜규모 비중										
업종	제조업	3.93	7.74	0.42	0.36	2.26	2.81	41.88	32.90	0.69
	도소매·음식·숙박업	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.01	0.89	0.49	0.00
	운수·창고·통신	0.87	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.18	4.09	0.00
	교육·보건 등 서비스업	0.00	0.44	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-15] 업종별 시설투자 관련 세액공제 수혜법인 수 및 비중

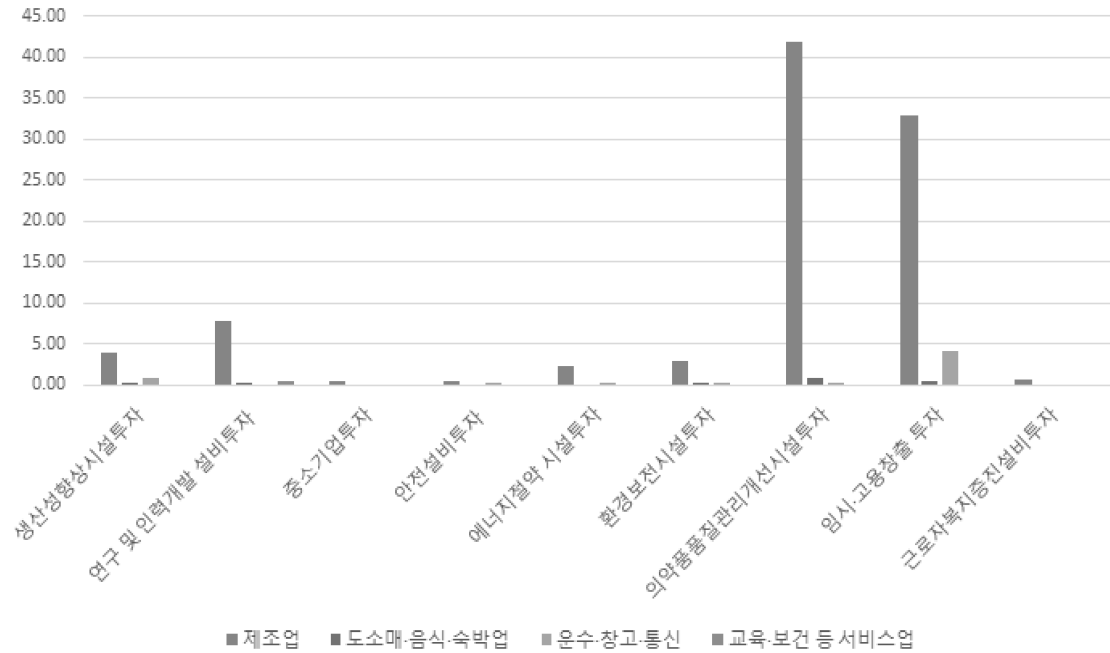
(단위: %)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-16] 업종별 시설투자 관련 세액공제의 수혜규모 및 비중

(단위: %)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

□ 다음으로 매출액 규모별 시설투자 관련 조세감면제도 수혜현황을 정리한 <표 IV-20> 과 <표 IV-21>에 따르면, 매출액 5백억~3천억원 사이의 기업이 본 특례제도에 대한 의존도가 높고, 나머지의 경우에는 규모와 상관없이 대체로 고르게 시설투자 관련 세액공제를 활용하고 있는 것으로 나타남

- 여전히 본 특례제도와 연구 및 인력개발설비 투자세액공제와 임시 및 고용창출투자 세액공제를 수혜기업들이 주로 활용하고 있는 것으로 나타났으며, 매출 비중에 따라 활용 비중의 차이가 나타남
 - 특히 본 특례제도의 경우 중견기업에 해당하는 매출액 1천억~3천억원에 해당하는 기업들의 활용이 매우 높은 것이 특징적

□ 매출액 규모별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 의존도를 도식화한 [그림 IV-17]과 [그림 IV-18]에 따르면, 수혜기업 수 기준 의존도와 수혜규모 기준 의존도가 매우 상이한 결과가 나타남

- 수혜기업 수 기준으로 살펴보면, 본 특례제도와 연구 및 인력개발설비 투자세액공제와 임시 및 고용창출투자 세액공제에서 매출액 3천억원 이하인 기업의 의존도가 상대적으로 높은 것으로 나타남

- 반면, 수혜규모 기준으로 살펴보면, 연구 및 인력개발설비 투자세액공제에 대한 활용도는 매우 낮은 반면,
 - 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제에서는 매출액 1천억~3천억원에 해당하는 기업이, 임시 및 고용창출투자 세액공제에서는 매출액 1조원 초과인 기업의 의존도가 가장 높은 것으로 나타남

<표 IV-20> 매출액 규모별 시설투자 관련 세액공제의 수혜법인 수 및 비중
(단위: 개, %)

구분	조세감면제도									
	생산성 향상 시설 투자 세액 공제	연구 및 인력 개발 설비 투자 세액 공제	중소 기업 투자 세액 공제	안전 설비 투자 세액 공제	에너지 절약 시설 투자 세액 공제	환경 보전 시설 투자 세액 공제	의약품 품질 관리 개선 시설 투자 세액 공제	임시 고용 창출 투자 세액 공제	근로자 복지 증진 설비 투자 세액 공제	
Panel A. 법인 수										
수입금액 규모	5백억 이하	23	54	14	4	0	9	100	52	6
	1천억원 이하	19	46	6	5	4	10	75	46	9
	3천억원 이하	20	92	0	11	16	22	132	55	8
	5천억원 이하	14	28	0	8	7	11	31	20	1
	1조원 이하	8	27	0	6	6	3	27	17	3
	1조원 초과	18	17	0	11	14	17	11	24	5
Panel B. 법인 수 비중										
수입금액 규모	5백억 이하	1.96	4.61	1.19	0.34	0.00	0.77	8.53	4.44	0.51
	1천억원 이하	1.62	3.92	0.51	0.43	0.34	0.85	6.40	3.92	0.77
	3천억원 이하	1.71	7.85	0.00	0.94	1.37	1.88	11.26	4.69	0.68
	5천억원 이하	1.19	2.39	0.00	0.68	0.60	0.94	2.65	1.71	0.09
	1조원 이하	0.68	2.30	0.00	0.51	0.51	0.26	2.30	1.45	0.26
	1조원 초과	1.54	1.45	0.00	0.94	1.19	1.45	0.94	2.05	0.43

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

<표 IV-21> 매출액 규모별 시설투자 관련 세액공제의 수혜규모 및 비중

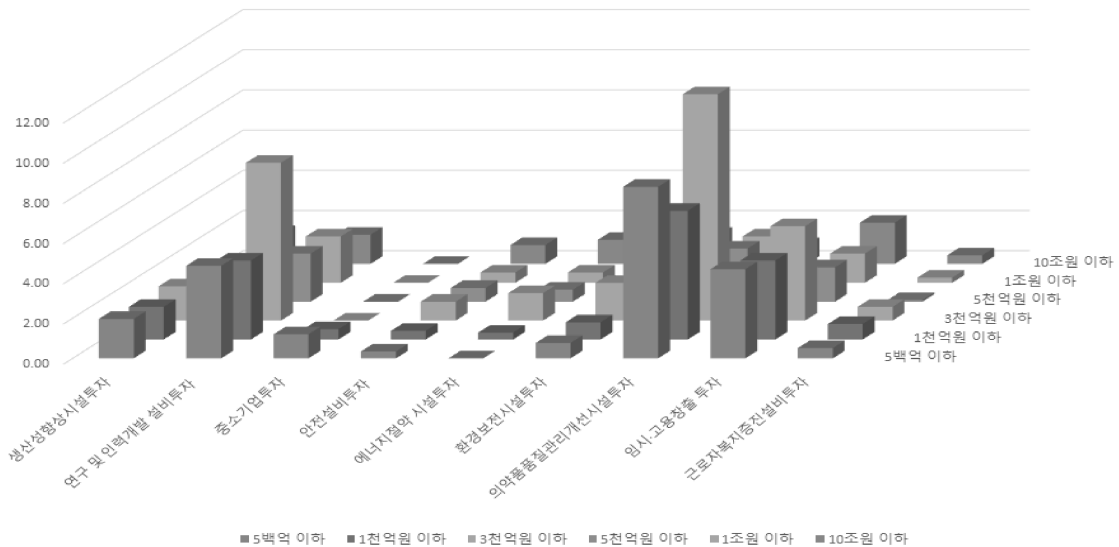
(단위: 백만원, %)

구분	조세감면제도									
	생산성 향상 시설 투자 세액 공제	연구 및 인력 개발 설비 투자 세액 공제	중소 기업 투자 세액 공제	안전 설비 투자 세액 공제	에너지 절약 시설 투자 세액 공제	환경 보전 시설 투자 세액 공제	의약품 품질 관리 개선 시설 투자 세액 공제	임시·고용 창출 투자 세액 공제	근로자 복지 증진 설비 투자 세액 공제	
Panel A. 수혜규모										
수입금액 규모	5백억 이하	2,303	913	735	5	0	92	9,274	2,440	47
	1천억원 이하	757	983	244	11	34	91	11,343	6,148	177
	3천억원 이하	2,595	4,954	0	208	548	750	40,085	16,353	219
	5천억원 이하	781	1,484	0	18	307	976	12,187	7,680	2
	1조원 이하	295	4,340	0	97	227	51	18,233	12,355	169
	1조원 초과	4,344	6,287	0	516	4,122	4,556	8,131	41,620	980
Panel B. 수혜규모 비중										
수입금액 규모	5백억 이하	1.00	0.40	0.32	0.00	0.00	0.04	4.01	1.06	0.02
	1천억원 이하	0.33	0.43	0.11	0.00	0.01	0.04	4.91	2.66	0.08
	3천억원 이하	1.12	2.14	0.00	0.09	0.24	0.32	17.35	7.08	0.09
	5천억원 이하	0.34	0.64	0.00	0.01	0.13	0.42	5.27	3.32	0.00
	1조원 이하	0.13	1.88	0.00	0.04	0.10	0.02	7.89	5.35	0.07
	1조원 초과	1.88	2.72	0.00	0.22	1.78	1.97	3.52	18.01	0.42

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-17] 매출액 규모별 시설투자 세액공제의 수혜법인 수 및 비중

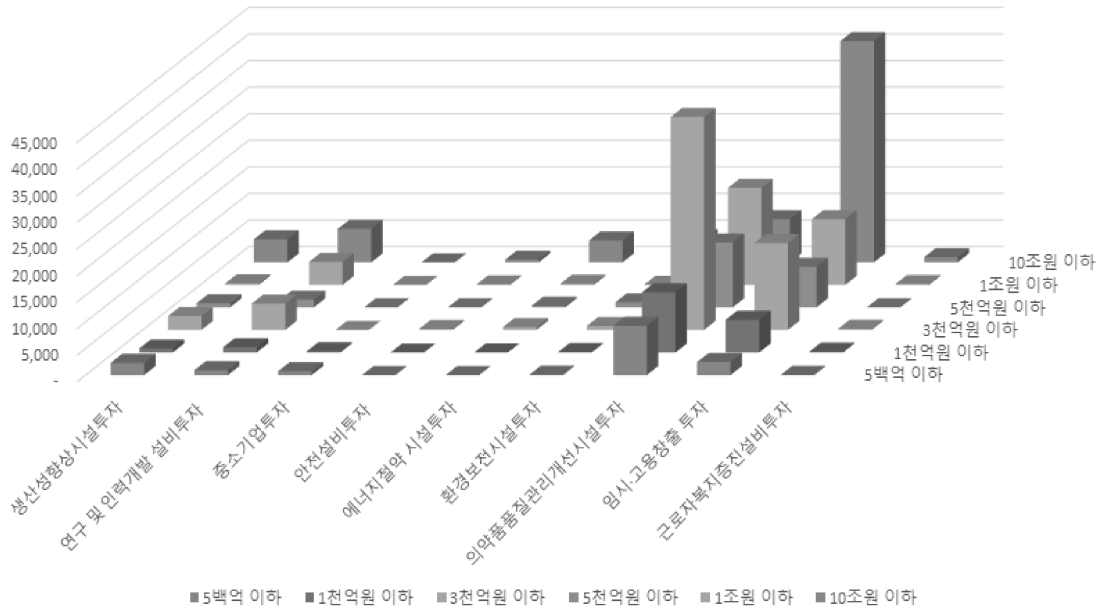
(단위: %)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

[그림 IV-18] 매출액 규모별 시설투자 세액공제의 수혜규모 및 비중

(단위: %)



자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

나. 수혜율 분석

□ 본 특례제도의 형평성 분석을 위해 본 목에서는 가장 최근인 2017년 의약품 품질 관리 개선시설투자 세액공제를 신고한 기업을 대상으로 본 특례제도가 세액감면에 기여하는 정도를 분석

1) 의약품 세액공제 수혜율 비교: 기업규모별

- 먼저 기업규모별로 수혜분포를 검토한 결과, 본 특례제도는 중소기업의 세액감면에 기여하는 바가 가장 큰 것으로 나타나, 형평성을 크게 위해하지 않은 것으로 판단
 - 본 특례제도의 감면율은 중소기업 9.1%, 일반기업 5.5%, 중견기업 3.8%로 상대적으로 중소기업의 감면율이 가장 높은 것으로 나타남
 - 한편, 본 특례제도에 대한 감면의존율(전체 세액감면에서 본 특례제도의 감면이 차지하는 비중)을 살펴보면, 중견기업이 23.6%, 중소기업 22.6%로 근소하게 중견기업이 높은 것으로 나타났으며, 일반기업은 17.7%로 가장 낮은 것으로 나타남

<표 IV-22> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 기업규모별 수혜분포

(단위: 억원, %)

구분	소득 금액	과세 표준 (A)	산출 세액	공제 감면	총부담 세액 (B)	의약품 공제	유효 세율 (B/A)	총감면율 (C)	의약품 감면율 (D)	의약품 감면 의존율 (D/C)
전체	20,172	20,052	4,300	1,092	3,209	219	16.0	25.4	5.1	20.0
일반 기업	9,093	9,053	2,004	621	1,383	109	15.3	31.0	5.5	17.7
중견 기업	8,950	8,871	1,875	302	1,574	72	17.7	16.1	3.8	23.6
중소 기업	2,129	2,129	421	169	252	38	11.8	40.2	9.1	22.6

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

2) 의약품세액공제 수혜율 비교: 수입금액별

- 수입금액 규모별 수혜분포를 살펴보면, 매출액이 낮을수록 본 특례제도의 감면율이 증가하는 경향이 나타나고 있어, 이는 대체로 형평성에 위배되지 않은 것으로 평가 가능

<표 IV-23> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 매출액 규모별 수혜분포

(단위: 억원, %)

구분	소득 금액	과세 표준 (A)	산출 세액	공제 감면	총부담 세액 (B)	의약품 공제	유효 세율 (B/A)	총감면율 (C)	의약품 감면율 (D)	의약품 감면 의존율 (D/C)
전체	20,172	20,052	4,300	1,092	3,209	219	16.0	25.4	5.1	20.0
5백억 이하	1,292	1,252	246	101	146	18	11.6	40.8	7.1	17.4
1천억 이하	1,416	1,340	265	93	173	23	12.9	35.0	8.7	24.9
3천억 이하	6,666	6,666	1,400	245	1,155	65	17.3	17.5	4.7	26.9
5천억 이하	2,570	2,566	555	43	513	4	20.0	7.7	0.8	10.4
5천억 초과	8,228	8,228	1,833	610	1,222	108	14.9	33.3	5.9	17.7

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

- 매출액이 5천억원 이하인 기업들에서는 매출액이 작을수록 본 특례제도의 감면율이 증가
- 예외적으로 5천억원 초과인 기업의 본 특례제도 감면율이 상대적으로 높은 것으로 나타남

3) 의약품 세액공제 수혜율 비교: 업종별

- 업종별 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 수혜분포를 정리한 <표 VI-24>를 살펴보면, 제조업보다는 도소매·음식·숙박업에서 상대적으로 본 특례제도의 감면율이 높은 것으로 나타남
- 하지만 이러한 결과는 본 특례제도가 제조업에 집중되어 있으며, 도소매·음식·숙박업의 수혜법인 수가 매우 작다는 점을 고려할 때, 이를 통해 업종별 감면율에 대한 의미 있는 평가는 가능하지 않은 것으로 판단
- 그럼에도 본 특례제도의 수혜가 제조업에 집중되어 있다는 것은 본 특례제도가 업종별로 형평성을 위해하고 있다는 근거를 제시하고 있는 것으로 판단

<표 IV-24> 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 업종별 수혜분포

(단위: 억원, %)

구분	소득 금액	과세 표준 (A)	산출 세액	공제 감면	총부담 세액 (B)	의약품 공제	유효 세율 (B/A)	총감면율 (C)	의약품 감면율 (D)	의약품감면 의존율 (D/C)
전체	20,172	20,052	4,300	1,092	3,209	219	16.0	25.4	5.1	20.0
제조업	19,481	19,397	4,168	1,072	3,097	210	16.0	25.7	5.0	19.5
도소매·음식·숙박업	691	654	132	20	112	9	17.1	15.0	7.1	47.3

자료: 국세청 미시자료를 활용하여 저자 작성

4. 소결

- 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 효과성 분석은 크게 세 가지 관점에서 제도의 효과성을 평가
 - 첫째, 제도의 실효성을 평가하기 위해 본 조세특례가 실제로 얼마나 잘 활용되고 있는가를 분석
 - 둘째, 경제적 효과성 분석은 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 정책적 목표대로 경제적 효과가 나타났는지를 검정하고, 시설투자와 관련된 경제적 쟁점사항을 분석
 - 마지막으로 형평성 분석에서는 본 특례 대상의 주수혜자를 다각도로 분석하고, 기업의 특성별로 세부담의 형평성이 어떻게 변화해 왔는가를 분석

- (제도의 실효성) 전체 흑자법인 또는 전체 제조업 흑자 대비 본 특례제도를 활용하고 있는 기업의 비중을 통해 평가한 절대적 활용도는 미미한 수준
 - 본 특례제도는 다른 특례제도와는 달리 중소기업보다 일반기업의 활용도가 더욱 높은 것으로 나타남

- 감면기업 수와 공제액을 기준으로 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 상대적 활용도 또한 미미한 수준
 - 감면기업 수는 다른 세액공제에 비해 활용도가 현저히 낮은 반면, 감면액은 상대적으로 상위 수준을 보임
 - 이는 특례제도의 수혜 대상은 매우 제한적인 반면, 상대적으로 감면액의 비중이 높아 소수의 기업에 수혜가 집중되는 경향이 있다는 것을 의미

- (특례제도 간 대체성) 본 특례제도의 수혜 현황을 살펴보면, 감면기업 수는 꾸준히 증가하고 있는 반면, 감면액은 두 차례 뚜렷한 부침이 나타나고 있는데 2015년을 제외하고는 동 기간에 뚜렷한 제도의 변화가 나타나지 않아, 이를 설명하기 위해 특례제도 간 전략적 활용의 가능성을 검토
 - 특히, 2012년까지 감면액의 축소, 이후 2014년까지의 감면액의 증가, 그리고 최근 2017년의 감면액의 증가한 원인에 대한 규명이 필요

- 본 특례제도 적용 투자자산은 「조세특례제한법」 제127조 제2항과 제4항에 따라 중복적용을 배제하고 있기 때문에, 이에 기업은 조세감면제도를 활용함에 있어 시설투자 관련 세액공제 간의 전략적 선택이 나타날 가능성이 높음
 - 즉, 기업이 동일한 투자자산에 대해 여러 가지 세액공제를 적용받을 수 있을 때, 기업은 수혜율이 가장 높은 세액공제를 선택하는 것이 최적
 - 이러한 전략적 선택은 해당 제도의 변화가 없음에도 동 제도의 수혜규모를 변화시키는 원인으로 작용할 것으로 예상

- 분석결과, 본 특례제도에 나타난 감면액의 변동은 조세감면제도의 상대적인 조세 유인의 변화에 의해 대체효과가 나타났기 때문인 것으로 판단
 - 첫째, 2012년까지의 감면액의 감소는 임투+고투의 공제율과 상대적 선택의 용이성에 기인한 것으로 판단
 - 2010년 임투+고투의 공제율은 7%로 본 특례제도의 동일한 것으로 나타났으나, 투자자산 적용의 범용성 측면에서 임투+고투가 상대적으로 선택적용이 용이
 - 둘째, 2012년 이후 감면액의 증가는 임투+고투의 기본공제율의 감소와 추가공제율의 증가로 설명이 가능할 것으로 판단
 - 마지막으로 2017년 본 특례제도의 감면액 증가는 임투+고투의 낮은 공제율과 다른 주요 시설투자 세액공제의 공제율 감소로 본 특례제도의 수혜율이 상대적으로 높았기 때문인 것으로 판단

- 이러한 결과는 본 특례제도를 평가함에 있어 세액공제 간의 역학관계에 입각한 검토가 필요하며, 정책입안자는 제도변화를 검토함에 있어 세액공제 간의 대체성을 신중히 고려할 필요가 있음을 시사
 - 현재 임투+고투는 폐지가 되었지만, 그 외에도 여전히 시설투자 관련 세액공제간에 대체성이 나타나고 있음

- (경제적 효과성) 본 연구의 경제적 효과성 분석에는 본 특례제도로 인한 투자유인효과, 고용구축효과, 수익성증대효과를 실증적으로 점검
 - 경제적 효과성 분석의 핵심은 2014년(2015년 신고연도) 기업규모별로 공제율 감소가 유의미한 경제적 파급효과를 가져왔는지를 검증하는 것

- 공제율은 일반기업과 중견기업에서 각각 7%에서 5%, 3%로 감소

□ (분석자료) 본 연구는 2011~2017년의 국세청 미시자료를 수집하여 패널자료를 구성하였으며, 패널고정효과모형을 확장한 이중차분법의 방법론으로 기업규모별로 추정하여 2015년의 공제율의 변화가 해당 기업에 미친 경제적 효과 분석

- 공제율의 변화를 외생적으로 주어진 경제충격으로 간주하고, 공제율의 변화가 나타난 중견기업과 일반기업을 대상으로 분석
- 분석기간 내에 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 적용받은 적이 있는 기업과 그렇지 않은 기업을 분석 대상으로 삼아 이중차분법 활용
- 패널고정효과 모형을 사용하여, 기업별, 업종별, 연도별로 변하지 않으나 관측되지 않는 변수들을 적절히 통제

□ (실증분석 결과) 세 가지 쟁점사항에 대한 실증분석 결과, 본 특례제도로 인한 유의미한 경제적 효과가 나타나지 않은 것으로 판단되며, 구체적으로 다음과 같이 요약할 수 있음

- (투자유인효과) 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 공제율 감소가 기업의 투자결정에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나, 본 특례제도가 그 목적을 달성하지 못한 것으로 판단
 - 또한, 종속변수를 의약품 품질관리 개선시설투자금액의 로그값을 사용한 경우에도 공제율의 감소가 해당 제도의 시설투자액에 영향을 미치지 못한 것으로 나타남
- (수익성증대효과) 의약품 품질관리 개선시설에 투자한 기업들의 수익성에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남
 - 앞서 투자유인효과를 통해서 보았을 때도 투자를 유인하는 효과가 나타나지 않았기 때문에 실질적으로 수익성에 미치는 영향이 나타나지 않은 것으로 추론할 수 있음
- (노동구축효과) 일반기업은 노동이 통계적으로 유의하게 감소하였으나, 중견기업에서는 유의미한 변화가 나타나지 않은 것으로 추정
 - 일반기업의 노동 감소는 본 특례제도 인한 변화라기보다는, 경제환경의 변화로 2015년 이후 일반기업들의 시설투자의 증가, 즉 자본의 증가가 노동의 감소에 기여한 것으로 판단

- (수혜자 분석) 국세청 법인세 과세자료를 활용하여 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 주수혜자 특성을 다각도로 분석한 결과 제조업에 종사하며, 매출액이 1천억원 이상 3천억원 이하인 중견기업이 주수혜자인 것으로 나타남
 - 공제액 분포를 기준으로 제조업 종사기업 중 매출액이 1천억원 초과 ~ 3천억원 구간과 5천억원 초과 구간에 수혜규모가 집중되어 있음
 - 법인수와 공제액 기준 모두에서 본 특례제도의 수혜는 대부분 제조업 종사기업에 편중되어 있다는 것이 확인 가능
 - 특히, 본 특례제도는 제조업 내에서도 완제 의약품 제조업, 의료용품 및 기타 의약 관련 제품 제조업 등 의약품 관련 소수의 업종에 수혜가 매우 집중
 - 이처럼 제도의 수혜가 제조업, 그중 특정 업종에 쏠려 있는 현상은 형평성을 크게 위해하고 있는 것으로 판단

- 연도별 추이를 살펴보면, 본 특례제도에서 매출액이 상대적으로 높은 기업의 수혜법인 수가 크게 증가한 것으로 나타났는데, 이는 본 특례제도의 주수혜자인 의약품 제조업 등 업종의 성장이 이루어졌다는 근거를 제시
 - 일반적으로 매년 기업 수가 지속적으로 증가해온 중소기업과 달리 중견기업과 일반기업의 수혜법인 수는 크게 증가하지 않음
 - 반면, 본 특례제도에서는 중견기업의 해당하는 매출액 1천억~3천억원과 3천억원 초과 기업이 크게 증가
 - 이는 본 특례제도의 대상인 의약품 제조업 산업이 이제는 어느 정도 성장하였다는 근거를 제시

- 또한, 본 특례제도를 활용하고 있는 기업들은 본 특례제도 외에도 다른 시설투자 관련 세액공제를 상당히 활용하고 있어 본 특례제도에 대한 의존도가 상대적으로 낮은 것으로 나타남
 - 이처럼 수혜기업들의 의존도가 상대적으로 낮다는 것은 기업들이 본 특례제도 외에도 상대적으로 자유롭게 다른 시설투자 관련 세액공제를 이용하고 있음을 의미하며, 이러한 결과는 본 특례제도의 필요성에 대한 의문을 제기
 - 이 경우 본 특례제도를 다른 세액공제에 편입하여 세법체계를 간소화하는 것이 더욱 효율적일 수 있음

- (수혜율 분석) 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 신고한 기업을 대상으로 기업규모별, 수입금액별, 업종별 수혜율을 통해 형평성을 분석한 결과,
- 기업규모별로 보면, 본 특례제도가 상대적으로 중소기업·중견기업에 세부담을 더욱 크게 경감시켜주고 있어, 형평성을 크게 위해하지 않음
 - 수입금액별로 보면, 매출액이 낮을수록 본 특례제도의 감면율이 증가하여 형평성에 위해되지 않은 것으로 평가 가능
 - 업종별로 보면, 제조업에만 감면혜택의 쏠림현상이 나타나고 있으며, 이는 업종별 형평성을 크게 위해하고 있다는 근거를 제시

V. 결론 및 제도 개선방안



V. 결론 및 제도 개선방안

1. 요약 및 결론

가. 타당성 분석

- (정부 역할의 적정성) 제도 도입 당시 제약산업에 대한 지원은 불완전경쟁, 불확실성, 유치산업 보호 등을 염두에 둘 때, 시장에 대한 정부의 개입에 정당성이 있었다고 볼 수 있으나, 한미 FTA 이후 오랜 시간이 지난 시점에서 제약회사들은 이미 제도 도입 당시 목표로 했던 품질관리 수준을 만족했다고 평가
 - 국내 의약품 품질 관리 수준의 대외 신인도가 높아졌음*
 - * 2014년 의약품실사상호협력기구(Pharmaceutical Inspection Cooperation Scheme: PIC/S) 가입, 2016년 국제의약품규제조화위원회(International Council on Harmonization: ICH) 가입
- (수행방법의 적정성) 특정 산업에 대한 세제혜택은 과세형평성을 악화시키고 시장의 가격구조 변화를 초래하여 효율적 자원배분을 저해할 우려
 - 본 특례제도와 같은 시설투자과 달리, 현 시점에서 GMP와 관련하여 더욱 중요한 것은 인력양성
 - 본 특례제도의 적용 대상 시설 정의에 있어 특정 시설이 언급되어 있기보다는 기준과 규칙이 언급되어 있으므로, 결과적으로 의약품 품질관리 개선시설과 직접적 관련이 높지 않은 시설도 공제 대상에 포함될 소지가 존재
- (유사·중복 지원에 대한 검토) 타 조세특례제도 및 재정지원 등 유사·중복이 우려되는 다양한 제도가 존재하며, 대표적으로는 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도와 정책 목적 및 대상이 상당 부분 중복됨을 확인할 수 있음

나. 효과성 분석

- (제도의 실효성) 『국세통계연보』에 따르면, 2017년 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제를 신청한 법인은 전체 75개이며, 공제액은 219억원으로 본 특례제도의 절대적 활용도는 매우 미미하지만, 상대적인 감면액은 높아 소수 기업에 수혜 집중이 우려
- (경제적 효과성) 의약품 품질관리 개선설비투자 세액공제가 기업의 투자, 수익성, 고용에 미치는 효과를 분석한 결과 투자유인효과 및 수익성 증대에 유의미한 영향을 미치지 못하고 있으며, 노동구축효과도 없는 것으로 추정
- (형평성 분석) 수혜기업 수와 수혜규모 모두 중견기업에 집중되어 있으며, 제조업 내 완제 의약품 제조업, 의료용품 및 기타 의약 관련 제품 제조업 등 의약품 관련 소수의 업종에 수혜가 매우 집중되어 있음
 - 이처럼 본 특례제도의 수혜가 제조업, 그중 특정 업종에 쏠려 있는 현상은 형평성을 크게 위협하고 있는 것으로 판단
- 한편, 중견기업에 해당하는 매출액 1천억원 초과 3천억원 이하 기업이 의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제의 주수혜자이며, 최근 2015년부터 5천억원 초과에 해당하는 기업의 수혜규모가 크게 증가한 것을 보아, 본 특례제도의 대상인 의약품 제조업 산업이 이제는 어느 정도 성장하였다고 판단

2. 제도 개선방안

가. 기본방향

- 제도 도입 당시 본 제도는 정부 개입의 정당성, 수혜 대상·내용·방법 측면 등에서 의미가 있었다고 평가함
 - 한미 FTA 체결, 의약품 품질 기준 의무화 등 제약산업에 부담이 되는 대내외 요인들에 대한 단기 지원책으로도 의미가 있었음
 - 단, 제도 적용의 범위가 명확하게 규정되지 않은 문제점은 존재했음

- 하지만 제도 시행 후, 제약산업을 둘러싼 대내외 환경이 변화된 현 시점에서 제도의 도입 당시 취지 및 정책 목적은 이미 달성되었다고 평가
 - PIC/S, ICH 가입 등 한국 제약 개발 및 생산의 대외적 신인도가 제고되었음
 - GMP 달성을 위한 물적 투자는 주요 선진국에 비교할 만한 양적 성장을 이뤘음
 - 이와 같은 변화로 인해 제도의 일몰 연장 시, 의약품 품질 개선이 아닌 제약 산업 성장지원으로 정책 목표가 수정되어 왔음

- 현 시점에서 수출 기업이 직면하는 의약품 품질관리 기준에 부합하기 위해서는 갖춰진 투자 시설 및 설비를 목적에 맞게 포괄적·효율적으로 운영할 수 있는 운영지침 마련과 관련 인력 확보라고 할 수 있음
 - 해외 GMP 기준 충족을 위해서 이와 같은 소프트웨어 측면의 의약품 개발, 생산 및 유통 과정을 높은 비중으로 평가하고 있음

- 제약산업의 미래 성장을 위한 생산 자동화 및 첨단 설비 등 시설투자를 통해 의약품 품질관리 개선을 위한 세액공제를 받는 비중은 약 22% 규모에 불과함
 - 이와 같은 분석결과는 현재 시점에서 상당한 규모의 세액공제가 제약산업 성장을 위한 시설투자가 아닌 일반 의약품 생산활동 및 기업활동에 소요되는 일반적인 시설 및 장비 투자 지출에 적용되고 있음을 의미

- 이와 같은 현황 및 제도 운영의 평가하에 현재 운영 중인 제도의 개선을 다음과 같이 제안함

나. 제도 개선방향

1) 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」와의 통합 운영

- 2019년 12월 31일 일몰 도래 예정인 「의약품 품질관리 개선시설투자 세액공제」 제도는 폐지를 제안

- 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도에서 적용 대상 자산(「조세특례제한법 시행규칙」 [별표 2])으로 정의하고 있는 첨단설비, 생산자동화 설비, 품질향

상설비 등 투자 자산으로의 투자 확대가 본 제도의 정책 목적 및 향후 제약산업 지원방향과 유사할 것으로 보여 조세특례제도의 효율적 운영을 위한 통합 운영을 제안

- 이를 통해 현 제도에 비해 제약산업의 생산성 향상, 해외 수출 가능 수준의 품질 제고, 기술개발 등 정책 목적을 보다 명확하게 설정하여 정책효과를 개선할 수 있을 것으로 기대
- 「생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제」 제도의 공제율이 본 제도에 비해 관대하므로, 정책 목적에 부합하는 자산을 선별하여 상대적으로 높은 공제율을 적용하여 지원하는 정책의 선택과 집중 효과 달성
- 이와 같은 투자시설 세액공제에 대한 통합 운영은 김빛마로 외(2018) 등 기존 선행연구에서도 정책 대안으로 제시했음

2) 의약품 품질관리 기준 관련 운용 인력 양성 및 운용 표준지침 운영 지원

- 제약산업의 시설투자 확충을 넘어서 의약품 개발, 생산 및 유통에 이르는 일련의 과정에서 고품질의 의약품을 생산해낼 수 있는 품질관리의 과정을 기획, 관리할 수 있는 표준지침 마련 및 인력 양성에 지원 필요
 - 식품의약품안전처를 중심으로 한 의약품 개발, 생산 및 유통의 표준 지침을 대내외 환경에 맞게 지속적으로 업데이트하여 운영·관리할 수 있는 거버넌스 구축
 - 관련 인력 공급 부족이 시설투자보다 중요한 문제로 지적되고 있으므로, 이에 대한 교육 및 인증 지원 확대

참고문헌

- 관계부처합동, 『한미자유무역협정 체결에 따른 국내보완대책』, 2007. 6. 28.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- _____, 『2010 개정세법해설』, 2010.
- 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.
- _____, 『2007 간추린 개정세법』, 2008. 6.
- 김동준·박보영·홍인기·김형건, 『에너지절약시설투자에 대한 세액공제 및 환경보전시설투자에 대한 세액공제 심층평가』, 한국개발연구원, 2018.
- 김빛마로·오유나·이형민·조승수, 『특정목적 시설투자에 대한 조세지원제도』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 김우철·구자은·송은주, 『주요국의 투자관련 조세지원제도 비교 분석』, 한국조세재정연구원, 2008.
- 김지영·송은주·김태훈, 『주요국의 감가상각자산 내용연수 분석』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 김학수·박노옥, 『과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에 대한 제언』, 한국조세연구원, 2013. 6.
- 김호영·어승섭·전영두·유승훈, 「산업기술 R&D 투자의 고용창출효과 분석」, 『기술혁신학회지』, 17(4), 2014, pp. 651~672.
- 박명호·전병힐·고선, 『주요 비과세·감면제도의 정비방안』, 한국조세재정연구원, 2010.
- 백우현, 「GMP 측면에서의 한국 제약산업의 국제조화」, 『의약품법규학회지』, 제2권 제2호, 2007.
- _____, 「우리나라 GMP 변천사」, 『약학회지』, 2015.
- 보건복지부, 『국내 최초의 제약산업 특화 펀드 본격 출범』, 보도자료, 2013. 9. 5.
- _____, 『제2호 글로벌 제약산업 육성펀드 1,350억원 규모로 본격 출범』, 보도자료, 2015. 2. 2.
- _____, 『1,500억원 규모의 「글로벌 헬스케어 펀드」 조성 완료』, 보도자료, 2016. 1. 25.
- _____, 『'19년도 제약산업 육성·지원 시행계획(안)』, 2019. 4. 9.

- 산업통상자원부·한국중견기업연합회, 『2019년도 알기쉬운 중견기업 조세제도』, 2019.
- 서정교, 「우리나라 의약품산업의 경제적 파급효과 분석」, 『무역연구』 9(4), 2013. 9.
- 손동희·한용용·전용일, 「연구개발투자의 경제성장과 고용효과에 관한 실증연구: OECD 국가를 중심으로」, 『국제지역연구』, 19(3), 2015, pp. 177~194.
- 송일호, 「설비투자가 생산성과 고용에 미치는 경제적 효과분석」, 『생산성논집』, 23(3), 2009, pp. 259~278.
- 안종석·강성훈·김상겸, 『2017 조세특례 심층평가(Ⅲ) 고용창출투자세액공제』, 2017. 9.
- 윤영선·윤태화, 「임시투자세액공제 제도가 설비투자에 미치는 영향 분석」, 『국제회계연구』, Vol. 37, 2011, pp. 281~310
- 이상은, 「외국 제약산업 지원 정책 - 벨기에, 프랑스의 비교」, 한국제약바이오협회, 『KPBMA Brief』, 11, 2017. 3
- _____, 「동아시아 제약산업 정책 근황에 대하여 - 중국, 일본의 사례」, 한국제약바이오협회, 12, 『KPBMA Brief』, 2017. 6.
- _____, 「제약강소국의 제약산업 지원 현황 - 아일랜드, 스위스의 사례」, 한국제약바이오협회, 『KPBMA Brief』, 13, 2017. 9.
- 이상엽·홍우형·조형태, 『생산성향상시설투자 등에 대한 세액공제 심층평가』, 한국조세재정연구원 용역보고서, 2017.
- 이상엽·윤성만·김빛마로·홍우형, 『중소기업 시설투자 등에 대한 세액공제 심층평가』, 한국조세재정연구원 용역보고서, 2018.
- 이준구, 『미시경제학』, 제4판, 법문사, 2002.
- 정명진·유주희·강혜원, 『제약기업 세제지원방안 연구보고서』, 한국보건산업진흥원, 2012.
- 정명진·김근령·윤지영·윤성근·심수민, 『제약산업 정책금융 및 세제지원 방안』, 한국보건산업진흥원, 2013.
- 주소영·신형갑, 「바이오산업 인력수급 현황에 대한 분석과 사업개선방안」, 한국산업기술진흥원, 『산학협력이슈 Brief』, 2015.
- 중소벤처기업부, 「2019년 스마트공장 보급·확산사업 공고, 중소기업부 공고」 제 2019-000호, 2019. 2.
- 정찬웅, 「제약산업 고용 현황과 일자리 창출관련 시사점」, 의약품정책연구소, 『2018 의약품정책연구』, 13권 1호, 2018. 1. 31.
- 지용희·이장호·강호상, 『최신 무역개론』, 경문사, 1996.

최미희, 「규제의 법경제학적 연구」, 한국법제연구원, 『경제인문사회연구회 협동연구
총서 09-25-09』, 2010, p. 46

표학길·전현배·이근희, 『2015 중요소생산성 국제비교』, 한국생산성본부, 2015.

한국수출입은행, 『세계 의약품 산업 및 국내산업 경쟁력 현황: 바이오의약품 중심』,
2017. 8.

한국제약바이오협회, 『한국제약협회 70년사』, 2015. 10.

_____, 『2017 한국 제약산업 길라잡이』, 2017. 4.

Bogliacino and Vivarelli, M., “The job creation effect of R&D expenditures”, *Australian
Economic Papers*, 51(2), 2012, pp. 96~113.

Freeman, C., “The economics of technical change,” *Cambridge journal of economics*,
18(5), 1994, pp. 463~514.

Levy, R. A., Bowes, M., and Jondrow, J. M., “Technical advance and other sources of
employment change in basic industry”, Eileen Collins and Lucretia Dewey Tanner,
eds, 1984.

Northcott, J., and Rogers, P., “Microelectronics in British Industry: the pattern of change”,
policy studies institute, 1984.

Reenen et al, “Has ICT Polarized Skill demand? Evidence from Eleven Countries over
Twenty-Five Years”, *Review of economics and statistics*, 2014, pp. 60~77.

<웹사이트>

정부의 역할([http://unit.mokwon.ac.kr/board/loadFile.ht?fileNm=2018%2F201804290948273879125
488866423.hwp](http://unit.mokwon.ac.kr/board/loadFile.ht?fileNm=2018%2F201804290948273879125488866423.hwp))

중소벤처기업부 신성장기반자금 홈페이지, [https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/
supportPolicyDetailDiv.do?target=1&searchSeq=ST_000000001065380](https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?target=1&searchSeq=ST_000000001065380)

중소벤처기업부 투융자 복합금융 홈페이지, [https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/
supportPolicyDetailDiv.do?target=1&searchSeq=ST_000000001065499](https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?target=1&searchSeq=ST_000000001065499)

부 록



<부록 1> 의약품 품질개선 투자지원 관련 중소벤처기업부 주요 사업

가. 스마트공장 신규 구축 및 고도화¹³⁾

- (개요) 제조 현장의 경쟁력 제고를 위해 중소·중견기업을 대상으로 국내 현실에 적합한 다양한 형태의 스마트공장 구축·고도화 지원
 - (연혁) 2015년 산업통상자원부에서 도입, 2017년 중반부터 중소벤처기업부로 이관한 것으로 보임(사업공고에 담당부처가 변경됨)

- (지원내용) 공장설비 신축 및 고도화 지원
 - (신규) 스마트공장 미구축 기업을 대상으로 솔루션 및 연동 설비의 최초구축 지원
 - 제품설계·생산공정 개선 등을 위해 IoT, 5G, 빅데이터 등 첨단기술을 적용한 스마트공장 솔루션 구축 및 솔루션 연동 자동화장비·제어기·센서 등 구입 지원
 - (고도화) 기 구축 스마트공장의 활용도 보급 수준 향상을 위한 기존 시스템의 고도화 및 스마트공장 설비와 연계시스템의 추가 구축·연동
 - 생산공정 및 제조환경 변화 등으로 인한 기 구축 시스템의 기능개선 및 필요기능의 추가 도입
 - IoT, 5G, 빅데이터 기술 적용 및 실시간 모니터링 범위 확대 등을 위한 설비의 추가 도입·시스템 연동
 - 스마트공장 적용범위 확대를 위한 연계시스템 추가 구축 및 기존 시스템과의 연동

- (신청자격) 도입기업과 공급기업이 컨소시엄을 이루어 사업 신청

13) 중소벤처기업부, 「2019년 스마트공장 보급·확산사업 공고, 중소벤처기업부」, 공고 제2019-000호, 2019. 2. 13.

구분		신규구축	고도화
컨 소 시 업	도입 기업	- 국내 중소·중견 제조기업 * 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조 제1항에 따른 상호출자제한기업 집단에 속하는 기업(대기업)은 제외	
		- 스마트공장 미 구축기업	- 스마트공장 기 구축기업
	공급 기업	- 스마트공장 보급기술 및 역량을 보유한 기업	

□ (지원조건) 50% 이내 지원

- (신규구축) 최대 1억원, 총사업비의 50% 이내 지원(2,300개 내외)
- (고도화) 구축 수준에 따라 지원금액 차등 지원(500개 내외)
 - 기초 수준(레벨 1~2): 최대 1억원, 총사업비의 50% 이내 지원
 - 중간1 수준(레벨 3) 이상: 최대 1억 5천만원, 총사업비의 50% 이내 지원

□ 의약품 기업은 가점 대상

가점항목	평가 기준 및 제출서류
조선기자재	표준산업분류코드 C31114(선박구성부분품) 보유 또는 조선소 및 조선기자재업체 대상 납품실적* 발생업체 * 매출처(매출처가 선박구성부분품 제조업체여야함)별 세금계산서 제출
유탄기업	유탄기업 확인서
광주형 일자리기업	중소벤처기업부, 광주광역시 등이 인정한 기업
뿌리기업	「뿌리산업 진흥과 첨단화에 관한 법률」 제2조에 따른 ‘뿌리산업(주조, 금형, 열처리, 표면처리, 소성가공, 용접 산업)을 영위하는 기업’
위기지역	정부에서 특별히 지원이 필요하다고 인정한 지역 소재기업 * (예시) 고용위기지역, 특별재난지역, 산업위기대응 특별지역 등 * 해당 부처, 지자체 발급확인서 제출
일자리 안정자금 지원	일자리 안정자금을 지원 받은 기업 * 일자리안정자금 지급결정통지서(근로복지공단) 제출
노동시간 조기단축	노동시간 조기단축 기업 * 노동시간 단축 확인서(고용노동부) 제출(발급일로부터 1년)
청년 친화형 산단	청년 친화형 산단 입주기업 * 별도 제출자료 없음(직접 확인)
노후산단 재생사업 선정 지구	노후산단 재생사업 선정 지구 내 입주기업 * 별도 제출자료 없음(직접 확인)

가점항목	평가 기준 및 제출서류
소비재 수출	화장품, 식품, 의약품, 생활·유아용품, 패션·의류제품 등 소비재 기업이면 서, 2017년도 수출실적(재무제표상 수출액)이 있는 기업 * 소비재 표준산업분류코드 보유 및 전년도 재무제표 첨부
사업재편 승인	「기업활력제고를 위한 특별법」 제10조에 따른 사업 재편계획을 승인받은 기업 * 기업활력법 종합포털(http://www.oneshot.or.kr) 내 기업활력법 공표사항에서 확인
로봇 도입	로봇활용 제조혁신지원 선정(전년도) 기업 * 해당 사업 선정공문 첨부
에너지신산업	에너지신산업 관련 보급·지원사업 선정(전년도) 기업 * 해당 사업 선정공문 첨부
정보보호 인증	ISMS 인증 기업, 정보보호 준비도 평가 B등급 이상 기업 * ISMS 인증서 또는 정보보호 준비도 평가서 제출
스마트제조 표준	데이터 포맷 규격화 및 통신방식 표준(예, IEC62541, IEC62714 등) 적용 기업 * 별도 제출자료 없음(사업계획서 내 구성방식 등 확인)

- 제약 분야의 경우 스마트공장 보급률이 높지 않아 『2019년 제약산업 육성계획』에 따르면 2019년 총 4천개의 스마트공장을 구축할 계획¹⁴⁾
- 중소기업 부담완화를 위해 기업당 지원을 신규구축은 2배로 확대(0.5억 → 1억 원)하고, 고도화의 경우 1.5억원으로 상향(1억 → 1.5억원) 계획
 - 원활한 금융지원을 받을 수 있도록 관계부처 및 산업은행·기업은행 등과 함께 설비투자 자금 2조원 지원 계획

나. 신성장기반자금¹⁵⁾

- (개요) 기술성 및 사업성이 우수한 녹색산업, 첨단융합산업, 고부가서비스업 등¹⁶⁾ 신성장산업 중소기업 및 성장유망 중소기업의 생산성 향상, 고부가가치화 등 경쟁력 강화에 필요한 자금을 지원하여 성장기반을 확충하는 것을 목적으로 함¹⁷⁾

14) 보건복지부, 『2019년도 제약산업 육성·지원 시행계획(안)』, 2019. 4. 9.

15) 중소벤처기업부 신성장기반자금 홈페이지, https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?target=1&searchSeq=ST_000000001065380

16) <표 5> 신성장동력 세부 분야

3대 분야	17개 신성장동력
녹색기술산업(6)	신재생에너지, 탄소저감에너지, 고도물처리, LED응용, 그린수송시스템, 첨단 그린도시
첨단융합산업(6)	방송통신융합산업, IT융합시스템, 로봇 응용, 신소재·나노 융합, 바이오제약(자원)·의료기기, 고부가 식품산업
고부가서비스산업(5)	글로벌 헬스케어, 글로벌 교육서비스, 녹색금융, 콘텐츠·소프트웨어, MICE·관광

자료: 안승구(2011), p. 29 내용 참조 저자 작성

안승구, 국가 R&D 투자 우선순위 설정 방법론 연구, 한국과학기술기획평가원, 2011

- (연혁) 1979년 도입, 2008년 현재의 사업형태
 - 1979년 일본의 구조고도화사업을 국내 실정에 맞게 도입
 - 1993년 ‘신경제 100일 계획’에 의거 중소기업 구조개선사업 추진 자금으로 사용
 - 2001년 기금관리기본법 개정으로 2002년 3월부터 중소기업진흥 및 산업기반 자금으로 통합
 - 2007년 구조개선 자금과 협동화 자금이 경영혁신자금 및 기업 간 협력 자금으로 개편
 - 2008년 이명박 정부의 국정과제에 따라 경영혁신 자금, 기업 간 협력 자금, 산업기반자금이 신성장기반 자금으로 통합

□ (지원규모) 2019년 기준 8,800억원

- 2018년 11월 말 신청기업 1,787개사 중 1,648개사 선정지원, 업체당 평균 6억 4천만원

□ (지원 대상) 혁신성장유망자금, 제조현장스마트화자금으로 구분 지원

- (혁신성장유망) 「중소기업기본법」상의 업력 7년 이상 중소기업
- (제조현장스마트화자금) 스마트공장 추진기업 중 다음의 기업
 - ① 스마트공장 보급사업 참여기업,
 - ② 4차 산업혁명 관련 신산업·신기술 영위기업,
 - ③ ICT기반 생산 효율화를 위한 자동화 시설 도입기업

□ (용자범위) 시설자금과 운전자금으로 구분

- (시설자금)
 - 생산설비 및 시험검사장비 도입 등에 소요되는 자금
 - 스마트공장, 공정혁신 및 자동화 구축 등에 소요되는 자금
 - 정보화 촉진 및 서비스 제공 등에 소요되는 자금
 - 공정설치 및 안정성평가 등에 소요되는 자금
 - 유통 및 물류시설 등에 소요되는 자금
 - 무역·수출 안전시설 설치 등에 소요되는 자금

17) 우석진·이기영, 「신성장 중소기업에 대한 정책자금 지원의 인과적 효과 분석」, 2013, 『재무연구』, 26권 2호, pp. 183-211

- 사업장 건축자금, 토지구입비¹⁸⁾, 임차보증금
- 사업장 확보자금(매입, 경·공매)¹⁹⁾
- 조성공사비(협동화 및 협업사업 승인기업에 한함)
- 기타 생산성 향상, 생산환경 개선 및 후생복지시설 등에 소요되는 자금
- (운전자금) 위 시설자금을 융자받은 기업 중 시설 도입 후 소요되는 초기 가동비(시설자금의 50% 이내)

- (융자조건) 대출금리(기준금리): 정책자금 기준금리(변동)에서 0.5%p 가산²⁰⁾
 - (대출기간) 시설자금은 10년 이내(거치기간 4년 이내 포함), 운전자금은 5년 이내(거치기간 2년 이내 포함)
 - (대출한도) 60억원(지방소재기업 70억원) 이내
 - 협동화(협업화) 승인기업, 수출향상 기업, 최근 1년간 10인 이상 고용창출 기업, 최근 1년간 10억원 이상 시설투자 기업(금회 포함), 경영혁신 마일리지 500 마일리지 사용기업, 제조현장스마트화자금의 운전자금은 연간 10억원 이내
 - (융자방식) 중소벤처기업진흥공단(이하 중진공) 자금 신청·접수와 함께 기업평가를 통하여 융자 대상 결정 후, 중진공(직접대출) 또는 금융회사(대리대출)에서 대출
 - 기술사업성 우수기업 전용자금의 시설자금은 직접대출(담보부) 방식 또는 금융회사(대리대출)에서 대출, 시운전자금은 직접대출(담보부 및 신용) 방식 또는 금융회사(대리대출)에서 대출

다. 투융자복합금융²¹⁾

- (개요) 기술성과 미래 성장가치가 우수한 기업에 융자와 투자요소를 복합한 방식의 자금지원으로 창업활성화 및 성장단계 진입을 도모
 - (연혁) 2012년 도입

18) 토지구입비는 건축허가(산업단지 등 계획입지의 입주계약자 포함)가 확정된 사업용 부지 중 6개월 이내 건축착공이 가능한 경우에 한함

19) 사업장 확보자금은 사업영위 필요에 따라 기업당 3년 이내 1회로 한정 지원

20) 시설자금 지원 시 고정금리 선택 가능

21) 중소벤처기업부 홈페이지, https://www.mss.go.kr/site/smba/supportPolicy/supportPolicyDetailDiv.do?target=1&searchSeq=ST_000000001065499

- (지원대상) 이익공유형 대출, 성장공유형 대출로 구분 지원
 - 이익공유형 대출: 기술개발 및 시장진입 등의 단계에서 미래 성장성이 큰 기업으로 일정 수준의 영업이익 달성이 예상되는 업력 7년 미만 기업
 - 성장공유형 대출: 기술성과 미래 성장가치가 큰 기업으로 기업공개 가능성이 있는 기업

- (지원규모) 2천억원
 - (이익공유형 대출) 2018년 신청기업 757개사 중 678개사 선정 지원, 업체당 평균 1억 6천만원
 - (성장공유형 대출) 2018년 신청기업 87개사 중 68개사 선정 지원, 업체당 평균 9억 5천만원

- (용자범위)
 - 시설자금: 생산설비, 시험검사장비 도입, 정보화 촉진 및 서비스 제공 등에 소요되는 자금(건축 및 사업장 구입자금 제외)
 - 운전자금: 창업소요 비용, 원부자재 구입비용, 시장 개척비용, 제품생산 비용 등 기업경영에 소요되는 자금

- (용자조건)
 - (이익공유형)
 - 대출금리: 고정이자(0.5%)와 성과배분이자(3개년 영업이익 합계액의 4%)로 구성, 대출기간에 해당하는 고정이자와 성과배분이자를 합한 이자총금액은 대출원금의 20%를 한도로 함
 - 대출기간: 5년 이내(거치기간 3년 이내 포함)
 - 대출한도: 기업당 연간 20억원 이내(운전자금은 5억원 이내)
 - (성장공유형)
 - 대출금리: 표면금리 0.5%, 만기보장금리 3%로 중소기업이 발행한 전환사채(CB)를 중진공이 인수
 - 대출기간: 5년 이내(거치기간 2년 이내 포함)
 - 대출한도: 기업당 60억원(지방소재기업 70억원) 이내