

第7章

産業競争力強化に向けた政府支援策の展開と現状

渡辺 雄一

要約：

産業競争力強化に向けた政府の役割は、金融資源の統制を通じて産業選別的に保護・育成する直接介入型の産業政策から、1980年代後半以降は企業の独自技術の開発や R&D 活動への間接支援へシフトしていった。近年も同様の政策志向のもと、「産官学」共同開発事業や R&D 関連の税制支援などが特徴的な施策となっている。

キーワード：政府の役割、産業政策、技術開発、R&D、税制支援

はじめに

「漢江の奇跡」と呼ばれた 1960 年代以降の輸出指向型経済発展において、政府は開発戦略上の重要な牽引役を担ってきた。このような政府主導の経済開発体制は、しばしば「開発独裁」や「開発主義国家」とも称されたが、途上国の開発モデルのなかで一つの成功事例として取り上げられるに至った (World Bank[1993])。ところが、1980 年代に入ると貿易・投資の自由化や金融部門の民営化、自由競争促進の流れが定着し、また OECD 加盟 (1996 年) に向けて資本取引の規制緩和も進められるようになった。政府はその時期を境に市場介入を縮小させる方向に動き出し、代わって民間主導の経済体制の構築が模索されるようになった。

1997 年末に発生した通貨危機における政府主導の金融構造改革や財閥を主なターゲットとする企業改革には一定の評価が与えられようが、その後現在に至るまで成長戦略における政府の役割は徐々に後退しつつある。韓国を代表する三星電子や現代自動車、POSCO などは独自の企業戦略や生産技術の開発、グローバル・ネットワークによって高収益を上げ、国際競争力を高めている印象が強い。産業競争力の源泉は、政府の政策対応から民間企業の活動へ確実にシフトしているといえる。

しかし、通貨危機からの急速な回復以後再び成長鈍化の傾向を示しつつある近年の韓国経済において、将来の成長力や競争力を確保するうえで果たしうる政府の役割はいまだに色褪せていないのではないか、という問題意識が本稿における議論の土台にある。そのような問題認識の背景には、政府の産業政策的な介入が現在も形態を変えて継続していると考えられることがある。それは後に詳述するように、特定の産業部門を対象とした政策金融や輸出補助金など幼稚産業保護論からの従来の直接的・選択的介入が、近年には公共財としての性格を併せ持つ技術開発や R&D への助成、規制緩和といった間接的・機能的なものへと変質を遂げたことから読み取れる。

本章では、「近年の韓国においても産業競争力の強化に向けた政府の役割、およびその産業政策的介入の有効性は損なわれていない」という暫定的な仮説を設定する。そして、次年度以降の具体的な仮説検証に向けた予備的作業として、ここではこれまでの政府による産業支援策の展開過程について、関連する先行研究にふれながら整理を行う。また、近年みられる特徴的な政府支援策を概観するとともに、広範になりがちな政府介入の分析対象を明確にすべく、分析枠組みの提示を行う。

本章の構成は以下のとおりである。第 1 節では、韓国の産業政策、およびその推進と深いかかわりをもつ技術政策に関して、時系列的な展開過程と特徴を明らかにする。第 2 節では、近年展開される技術開発支援策のうち、特徴的な「産官学」共同研究開発事業や税制支援制度について考察する。最後に、まとめにかえて以上の基礎作業をふまえ、今後の仮説検証に向けた課題

と方向性を提示する。

第1節 産業政策と技術政策の展開

産業競争力の強化に向けた政府支援策といってまず想起されるのが、産業政策というタームであろう。ここではまず、議論の出発点として韓国の産業政策について取り上げる。

一口に産業政策といっても、その範疇は非常に広範に渡るうえ、各国に共通の明確な定義を導き出すのは難しい。例えば伊藤ほか[1988]は、産業政策は市場機能の失敗是正や産業構造の高度化・調整などを目的として政府が「一国の産業（部門）間の資源配分、または特定産業（部門）内の産業組織に介入することにより、その国の経済厚生に影響を与えようとする政策」としている。その具体的な政策手段として、①貿易制限・直接投資規制・為替調整など海外取引への介入、②補助金・低利融資・税制支援など金銭的誘因の供与、③不況カルテル・設備投資カルテルなど産業組織の競争構造への介入、などが含まれる。

また、後述するように韓国の生産・貿易構造を鑑みると、外国から技術や資本をいかに導入するかという問題も、産業政策の遂行にとって重要な意味合いをもっていた。ここでは、1960年代からの産業政策の展開過程を概観するとともに、技術政策の変遷についてもみていく。その際、産業政策の変容と縮小、および技術獲得策の転換という流れに着目する。

1. 選択的産業育成と技術導入（1960～1970年代）

韓国の経済発展は、資本や技術蓄積の絶対的不足、低廉だが良質かつ豊富な労働力の存在、狭小な国内市場、希少な資源賦存といった制約下での初期条件から出発した（渡辺・金[1996]）。1950年代の短期間の輸入代替戦略を

経て、1960年代から、朴正熙政権による経済開発五カ年計画の策定（1962年～）をもって輸出指向型工業化が本格化した。ここでは、政府が産業発展の主導的な役割を担い、比較優位を生かした労働集約的産業が競争力をもっていった。

輸出振興を通じた産業政策の最大の特徴は、伊東[1981]や韓福相[1995]らの研究にもあるように、企業経営権の支配を伴う外国人直接投資は規制する一方で、開発資本としての対外借入を積極的に導入し、それら金融資源を政府が政策金融や財政投融资という手段を通じて輸出主導産業（鉄鋼、自動車、造船、電子、化学など）へ直接配分することにあつた。なかでも政策金融は、政府のコントロールする銀行を通じて選別された特定部門へ供給されるものであり、1970年代の重化学工業化の促進に寄与した「国民投資基金」はその代表例である。同時に、政府は貿易管理や為替調整、価格統制も随時行うことで、担い手となる財閥企業を市場での経済力集中度を高めながら保護・育成・誘導していった⁽¹⁾。

金融・貿易部門の掌握と併せて、政府は特定産業への輸出補助金や租税・関税減免、特別償却、輸出企業向け低利融資といった輸出インセンティブの供与も積極的に行つた。韓国にとっての輸出指向とは、主に最終消費財の輸出であつたため、生産性や規模の経済効果を高めるには、輸入する中間財や資本財、技術が体化した生産設備を活用して、組立・加工型の生産方式を追求していく必要があつた。Amsden[1989]は、そのためには貿易上の比較優位のほかに、国内産業への補助金供与や関税障壁、参入制限といった輸出インセンティブを高める政府の保護・規制策が「制度」(institutions)として正当性をもちうるとしている⁽²⁾。

同様に、韓国における政府介入の重要性を強調するChang[1993]は、政府により莫大な金融レントが形成された反面、財閥によるレントシーキング・コストは低く抑えられた点を指摘している。彼はその理由を、政府が貿易制限や参入規制によって限られた財閥企業のみが参与できる「仕切られた競争市場」を創出して過当競争を未然に防止し、企業の輸出目標や成果をモニタ

リングする輸出会議などを通じて財閥に対する規律付け (discipline) を徹底して行ったことに求めている。

初期の資本・技術蓄積が乏しかった韓国では、生産過程に必要な技術を海外から導入し、その輸入技術を吸収・消化し、国内普及させる企業の技術獲得活動に対して果たした政府の役割も、産業政策との関連で決して軽視できない。韓国の技術政策は、輸出指向工業化や重化学工業化といった政府の開発戦略のなかで、産業政策の方向性と密接に絡みながら推進されてきたためである^③。

韓国の成長モメンタムは、先進国から技術の体化した生産施設を輸入して、その輸入技術を模倣・吸収する学習 (learning) にあり、そのプロセスを支える「制度」として輸出補助金や政策金融などの金融レントがあった (Amsden[1989])。そのため、とりわけ 1960～1970 年代においては、外国から技術をいかに導入するかは経済発展にとって死活的な問題であった。技術導入のチャンネルは、その時期は資本財輸入とリバース・エンジニアリングが主流であった (Kim[1997])。政府は 1966 年には「外資導入法」を制定して技術移転に関する法整備を進めたが、1980 年代に入るまで外国人直接投資や技術供与 (ライセンス) による技術導入は、国内企業の保護のため一部の輸出促進的技術を除いては制限的であった (Lee[2000])。表 1 にあるように、技術導入先の大半は日本とアメリカによって占められていた。

政府による科学技術インフラの整備では、1966 年に政府研究機関として韓国科学技術研究院 (KIST) が、1967 年には科学技術行政の専門機構として科学技術処が設立された。KIST をはじめとして、1970 年代には主要産業別に政府出資の研究機関 (GRI) が相次いで設立され、重化学工業化により新たに生じた技術需要の充足に向けて多くの国家研究開発プロジェクトが展開された。表 2 にあるように、1960～1970 年代を通じて研究開発支出費の配分比重では政府部門 (主に GRI) が大部分を占め、この時期の R&D 投資は GRI が主導していたことがわかる。ただ、GRI での研究開発活動は、重化学工業化推進のために企業が直接必要とする産業技術の開発・供給に特化され

表1 主要な技術移転の推移

(単位: 100 万ドル)

	1962~66	1967~71	1972~76	1977~81	1982~86	1987~91
外国人直接投資	45.4	218.6	879.4	720.6	1,767.7	5,635.9
日本	8.3	89.7	627.1	300.9	876.2	2,122.3
米国	25.0	95.3	135.0	235.7	581.6	1,477.7
その他	12.1	33.6	117.3	184.0	309.9	2,035.9
ライセンスング	0.8	16.3	96.6	451.4	1,184.9	4,359.4
日本	0.0	5.0	58.7	139.9	323.7	1,383.6
米国	0.6	7.8	21.3	159.2	602.7	2,121.9
その他	0.2	3.5	16.6	152.4	258.5	853.9
資本財輸入	316	2,541	8,841	27,978	50,978	120,952
日本	148	1,292	4,423	14,269	20,673	54,641
米国	75	472	1,973	6,219	12,434	33,098
その他	93	777	2,445	7,490	17,871	33,213

(出所) Kim[1997]より作成。

表2 研究開発費の推移

(単位: 10 億ウォン)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
総R&D費	2.1	10.5	42.7	282.5	1,237.1	3,349.9	9,440.6	13,848.5	16,110.5	17,325.1	19,068.7	22,185.3
(GDP対比)	(0.26)	(0.38)	(0.42)	(0.76)	(1.69)	(2.03)	(2.37)	(2.39)	(2.59)	(2.53)	(2.63)	(2.85)
政府負担	1.9	9.2	28.5	180.0	306.8	651.0	1,780.9	3,451.8	4,187.4	4,548.4	4,663.2	5,446.0
民間負担	0.2	1.3	14.2	102.5	930.3	2,698.9	7,659.7	10,396.7	11,923.1	12,776.7	14,405.5	16,739.3
負担比率(政府:民間)	90対10	88対12	67対33	64対36	25対75	19対81	19対81	25対75	26対74	26対74	24対76	25対75

(出所) 韓国産業技術振興協会『産業技術白書』各年版。

ていたため、他分野での研究開発ニーズや基礎研究、企業の技術開発能力の拡充といった視点は軽視される傾向にあった (이상철ほか[2005])。

2. 産業政策の転換と技術開発への模索 (1980 年代)

1970 年代までの保護と規制の産業政策、とりわけ重化学工業化戦略は、実際には政府の手厚い保護下で政策的金融支援を享受してきた財閥企業の重複・過剰投資を誘発した。ここに国際的な金利高騰に伴う企業債務負担の増加や原油高騰による石油危機、国内インフレの上昇、さらには国内政治不安も重なったことで、1980 年には韓国経済はスタグフレーションと国際収支危機を経験するに至った。これまでの過度な政府介入による保護主義的な産業

育成策が、資源配分の歪みや産業部門間の不均衡をもたらしたとの反省から、1980年代には産業政策は転機を迎えた。具体的には、貿易・直接投資の自由化を通じて市場開放や規制緩和、自由競争の促進をはかり、併せて銀行の民営化や政策金融の見直しなどによって政府介入を縮小させる方向に歩み出した。

そのような産業政策の方向転換に一つの法的根拠を与えたのが1986年に施行された「工業発展法」であった。同法は、1960年代以来産業政策の基盤を成してきた個別産業振興法（機械工業、造船、石油化学、鉄鋼、繊維、電子工業など）を廃し、政府介入の対象を①特定業種（織物、合鉄金、自動車、重電機器など）に限った産業合理化および投資調整、②半導体やコンピュータ機器などハイテク産業を中心とした技術開発支援の二点に絞ったことで、従来の選別的な直接支援から機能別の間接支援への再編がはかられた⁽⁴⁾（李景台[1996]）。

「工業発展法」によって、産業競争力の強化に向けて企業の技術能力向上とそれを担う技術者や研究者の育成に焦点が当てられるようになったが、1980年代には政府の技術政策にも変化がみられた。そして、同法を根拠とした技術支援策は、現在に至るまで有効に機能している。

1970年代まで規制の強かった外国人直接投資やライセンスによる技術移転は、対外開放政策によって促進されるようになった。しかし、アメリカとの貿易摩擦や先進国の知的財産権保護の動きが加速したことで、従来の資本財輸入とリバース・エンジニアリングによる技術導入は次第に困難になっていった。国内では労賃の上昇も起こり始めたため、国際競争力の強化に向け、この時期から企業による独自技術の開発が本格的に模索されるようになった。政府の技術政策は、これを支援するかたちで展開されるようになった⁽⁵⁾（尹明憲[2003]）。自主技術の開発促進は、組立・加工型の輸出指向工業化が抱える中間財・資本財に対する高い輸入誘発構造を是正しようとする要請から出てきたものでもあった。

表2にみるように、1980年代を通して民間のR&D投資は活発に推移し、

1980年代前半には民間部門の比重が政府部門を上回った。この背景には、企業の R&D 活動に対する政府の技術開発支援のほか、従来の輸入技術の模倣・吸収だけではキャッチアップしきれない新たな技術開発の需要が生まれてきたことが考えられる。また、1980年代には先進国においても技術競争力の確保が産業発展に直結するという考えが広まり、韓国がベンチマークする日本やアメリカ、ヨーロッパ諸国において、官民挙げての R&D 活動が活発に展開されたことも関連があろう。

民間部門の R&D 投資の活性化に伴い、逆に政府の R&D 投資比重や GRI への出資は縮小していった。GRI が推進する政府プロジェクトには、企業や大学も事業主体として参画するようになったほか、事業運営や資金配分でも民間部門は主導的な役割を担うようになっていった (Lee[2000])。そのような「産官学」の共同研究開発事業としては、現在まで続く「特定研究開発事業」(1982年～)や「工業基盤技術開発事業」(1987年～)などが新たに立ち上がり、将来的に中核技術となりうる分野や企業単独では遂行が困難な分野での研究開発に対して一定の政府資金が配分された。

3. 産業政策の縮小と通貨危機 (1990年代)

1980年代に始まった市場自由化は、1990年代に入ると大きく進展することとなった。1993年に誕生した金泳三政権は、金利自由化や政策金融の廃止、銀行民営化、金融業への参入規制の撤廃といった金融自律化を精力的に推し進めた。また、アメリカからの市場開放圧力や OECD 加盟の条件整備の一環として、資本取引や外為管理の自由化が加速した。1995年に発足した WTO 体制も、産業補助金などの政府介入を抑制させる国際的なルール作りに寄与した。

金融自由化と規制緩和の加速化により、政府の市場介入余地と企業への統制力は次第に縮小していく一方、政府規制から解き放たれ資金調達に自由度が増した金融機関(総合金融会社など)や財閥企業は、海外借入や海外オフ

ショア市場での運用、海外直接金融を拡大し、その結果韓国の対外債務は累増していった。しかも、膨れ上がった対外債務の大半は短期で借り入れられた一方、運用は総合金融会社などによって長期で融資されていた。このような満期上のミスマッチが、通貨危機を引き起こした構造的要因の一つとしてしばしば指摘される（高龍秀[2000]）。

1997 年末に発生した通貨危機と産業政策の後退との因果関係に関して、Chang ほか[1998]は従来の産業政策において過当競争を抑制する機能を果たしてきた政府の投資調整メカニズムが、急速な自由化により失われたことを指摘している。彼によれば、通貨危機までに至る対外債務の膨張は、金融自由化に触発された財閥の過剰な設備投資ブームによるものであり、その財閥の過剰投資や過剰借入をチェックする政府機能の麻痺が、一連の市場自由化や規制緩和を基調とする産業政策の縮小によってもたらされた。さらに彼は、産業政策の後退は政府と産業界の関係にも変化をもたらしたと指摘する⁶⁾。それまでの「政府－特定産業」という関係性は消え、新規参入などにおいて特定の政治的配慮が入り込むことで「政府－個別企業（財閥）」という癒着関係、ひいてはクローニー資本主義が生まれるようになったとしている⁷⁾（Chang ほか[1998]）。

1980 年代に台頭した自主技術開発に向けた動きは、1990 年代以降も持続され、強まっていった。民間部門の R&D 投資は、政府の投資規模を圧倒的に上回るかたちで継続して推移し、その傾向は現在に至るまで定着している（表 2）。また、産業界の技術開発需要を国家研究開発事業へ積極的に反映させる努力もなされ、政府の技術政策の決定過程に民間企業が参与するようにもなっていた（朴・安[2000]）。政府の技術行政体系の改編と併せて、共同研究開発事業は競争力強化に向けて生産性や効率性の向上がより要求されるようになり、プロジェクト評価制度が本格的に実施された。

1990 年代の政府支援策の特徴として、それまでの大企業メインから中小企業やベンチャー企業もターゲットにした施策が強化された点があげられる。例えば、中小企業向けの技術支援基金やベンチャーキャピタルなどの融資制

度が新設された。金融支援の充実化と併せて、税制支援に関しても、租税減免の適用年限や支援対象の範囲が拡大されるなどした。

第2節 近年の技術開発支援策

前節でみたように、1980～1990年代にかけて国内外の経済環境が変化するなかで、産業競争力の源泉を自主技術力の強化に求める機運が高まっていた。それに伴って、産業競争力強化に向けた政府の役割も、従来の金融資源の配分や投資調整といった直接介入による産業政策から、技術競争力の強化を目的とした技術開発および R&D への間接支援へシフトしていった。

例えば、1980年代以降戦略産業と位置づけられた半導体では、技術開発計画や関連事業が政府主導のもと策定・推進された。政府研究機関の設立や技術導入政策などによって、国内半導体企業の技術移転や独自技術の開発が促進されるなど、政府は半導体技術の向上をインフラ・資金・法制度面で支援してきた（宋娘沃[2005]）。

ここでは、近年展開されている政府の技術開発支援策をいくつか取り上げ、その特徴についてみていく。

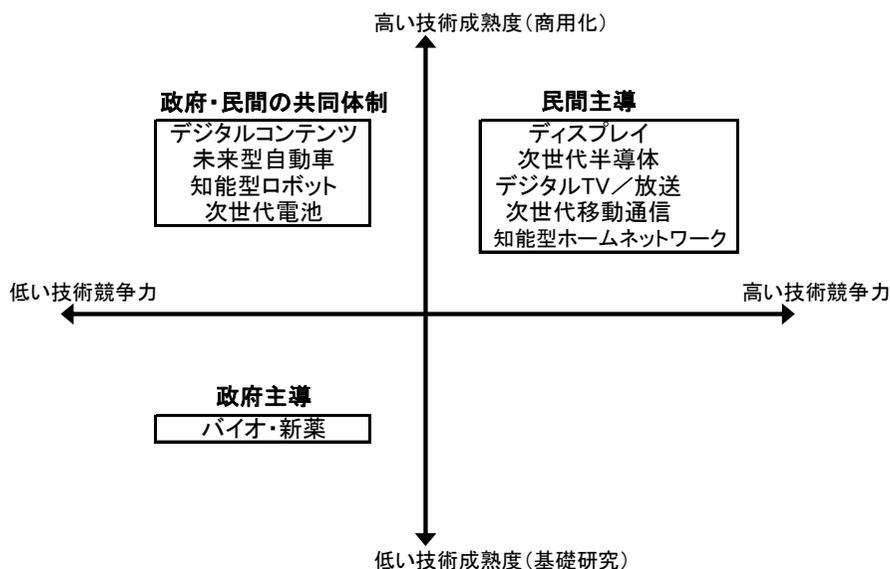
1. 「次世代成長動力産業推進事業」（2003～2008年）⁽⁸⁾

まず、1980年代から活発に行われるようになった政府主導による「産官学」の共同研究開発事業が、近年においても継続して推進されている。現在推進中の事業は、潜在的に競争力をもちうる技術分野を包括的に盛り込んだ「次世代成長動力産業推進事業」で、2003年より推進されている。同事業は、技術競争力に応じて10の重点分野（デジタルテレビ・放送、ディスプレイ、知能型ロボット、未来型自動車、次世代半導体、次世代移動通信、知能型ホームネットワーク、デジタルコンテンツ、次世代電池、バイオ新薬）を選定

し、各分野別に管轄する省庁（科学技術部・産業資源部・情報通信部）が傘下に事業団を形成して事業運営を行っている。各事業団では、民間企業や大学が事業の中心的な担い手となって実際の研究開発の大部分を行っているが、その活動に対して政府は資金援助を行うとともに、各事業の企画・管理運営・評価を担当している⁹⁾。

同事業の特徴は、図1にあるように、各技術分野の発展・成熟段階や競争力水準に合わせて政府支援の強弱を変え、中期的な商用化に向けて基礎技術や中核技術の研究開発を民間主導で推進していくことにある。例えば、半導体や液晶パネル、移動通信といった分野では、すでに民間主体での R&D 活動が十分に発達しており、技術競争力が高く、製品化も進んでいるため、政府支援の度合いは低くなる。一方、ロボットやバイオ分野などでは、技術開発の成果がなかなか商用化に結びつかない場合が多く、政府支援の度合いは相対的に高く設定されている。しかし、現実には官民の研究開発費負担の割

図1 「次世代成長動力産業推進事業」の産業別分類



(出所) 최윤희ほか[2005]より作成。

合で分野間の差別化がみられず、比較的 IT 分野に政府資源が集中しているといわれる。また、省庁間の主導権争いや競争が、分野によっては重複投資による非効率化を招いているともいわれる。

政府が行う各事業に対する評価作業も、研究開発資金の配分に大きく影響を与えるため重要な課題となっている。事業評価は年度ごとに実施され、評価結果に応じて次年度の開発計画もローリング式に微調整される。2006 年現在は評価の中間段階にあるため、仮に途中までの開発成果が芳しくなくとも、あるいは事業自体が計画通りに遂行されていなくとも、予算削減といったペナルティーは課せられない。ただ、事業評価の問題点としては、研究開発成果が出るまでにかかる時間の分野別相違が考慮されず、評価基準自体が不明瞭であるという指摘がある。また、当初実用化を目標として推進されたにもかかわらず、技術選択上の問題から商用化を離れた技術的精緻性の追求に事業が陥りがちという問題点もあげられている。

とはいえ、同事業は資源配分上の効率性や事業評価に関して問題を抱えながらも、将来の産業発展や技術力強化に向けたビジョンを提示し、戦略的に選定された産業や技術分野を政府が積極的に支援していくという政策意志を民間部門や市場へ伝達していくことに重要な意味がある(최윤희ほか[2005])。

2. 税制支援⁽¹⁰⁾

上でみたような「産官学」形式の共同研究開発事業は、中長期的な視点から技術競争力の強化を通じて産業発展をはかっていこうとする政府支援であり、その支援形態は主に R&D インフラの構築や補助金的性格を帯びた民間部門への資金援助である。それに対して、より間接的手段でかつ短期的な効果を目的として、産業競争力の強化をはかっていこうとする政府の技術開発支援が R&D 関連の租税優遇措置である⁽¹¹⁾。

企業向け税制支援一般をとってみても、韓国はすでに他国と比べて一定程度先行していると考えられる。例えば、2005 年の法人税の実効税率は、約

40%の日米、30%台の英仏独などに対して、韓国は台湾とほぼ同水準の 27.5% となっている。また、生産設備の減価償却制度に関しても、韓国は設備の耐用年数までに法人税非課税分の経費として計上される償却限度額が国際水準と同等の 100%（日本は最大で 95%）である。生産設備の償却期間を示す法定耐用年数でも、韓国は例えば半導体関連で 5 年（日本 8 年、アメリカ 5 年）、液晶パネル関連で 4~6 年（日本 10 年、アメリカ 5 年）と、国際的にも遜色ない水準である。このことは、償却期間中に毎年度損金計上される償却額が大きく、それだけ法人税負担が圧縮され、ひいては新規設備投資が促進されやすいことを示している。

また、韓国の企業減税措置は年度ごとに税率やカバレッジなどの制度変更が頻繁に行われる傾向が強く、本来公共部門の歳入調達手段である租税を特定の政策目的の達成手段として活用しようとする政策税制の特徴も強い。技術開発および R&D に関する租税支援のなかでは、主要な制度として以下のようなものがある。

①研究および人材開発準備金の損金算入

同制度は、もともとは「技術開発促進法」（1972 年制定、1977 年改定）に基づいて新設された。同制度の特徴は、技術開発費や技術者・研究者の訓練費用、研究設備投資など技術開発活動に関連して計画された投資額を、支出前にあらかじめ積立金として、法人税の非課税対象である損金に計上できる点にある。損金計上された積立金は、その後 3 年以内に 3 年間での分割投資が義務付けられており、積立金の限度額は売上額の 3%（部品・素材産業は 7%）となっている。

②研究および人材開発費の税額控除

「租税減免規制法」に基づいて、企業が投資した技術開発および人材育成費の一定比率（当該年度の支出額の 15%）を法人税または所得税から控除することで、企業の技術開発投資を促進させる制度である。技術開発費の場合

には研究員の人件費や研究費、原材料費、共同技術開発費などが、人材育成費の場合には国内外の委託教育訓練費や技術研修費、社内の職業訓練費などが適用対象となっている。

③研究および人材開発のための設備投資税額控除

同じく「租税減免規制法」に基づき、研究開発や人材育成、および新技術の事業化のために設備投資を行う場合、投資額の一定比率（現在は 7%）を法人税または所得税から控除する制度である。

これら R&D 関連の租税支援額と租税減免規模全体の推移を示したものが表 3 と表 4 である。ここから分かることは、まず近年 R&D 活動に対する租税支援額および全体の租税減免額は税収の伸びに比例してともに増加傾向にある。表 3 のうち、特に伸びが顕著なのは、②R&D 費用の税額控除制度である。ただ、近年 R&D 税額控除の恩恵を多く受けているのは大企業であり、それに対して中小企業の伸びは緩慢である。①技術開発準備金の推移と照らし合わせて考えてみると、2000 年以降 R&D 投資を牽引しているのは主に大企業であるため、そのぶん控除額も中小企業に比して大きくなっているものと推察される。表 4 をみると、税目別で R&D 減税を含む法人税の減免規模

表 3 R&D 関連の租税支援額の推移 (単位：億ウォン)

	2000	2001	2002	2003	2004
①技術開発準備金	16,003	16,587	20,105	23,266	19,538
(積立金)					
大企業	10,517	12,144	16,772	19,264	16,171
中小企業	5,486	4,442	3,333	4,003	3,368
①技術開発準備金	10,089	10,417	7,183	13,837	11,981
(支出額)					
大企業	7,233	8,017	5,818	11,996	10,268
中小企業	2,856	2,400	1,365	1,840	1,713
②R&D税額控除	5,587	10,074	10,802	10,250	13,874
大企業	2,762	7,404	7,873	6,774	9,900
中小企業	2,825	2,670	2,929	3,475	3,974
③R&D設備投資税額控除	477	334	702	976	920

(出所) 韓国産業技術振興協会『産業技術白書』各年版。

表4 租税減免規模の推移（税目別・機能別）

（単位：億ウォン）

		2000	2001	2002	2003	2004
国税収入		832,214	886,020	964,086	1,075,599	1,130,705
租税減免規模		132,824	137,298	147,261	175,080	186,270
減免率		(13.76)	(13.42)	(13.25)	(14.00)	(14.14)
税目別	所得税	51,692 (38.9)	48,643 (35.4)	55,512 (37.7)	64,291 (36.7)	67,187 (36.1)
	法人税	43,286 (32.6)	48,397 (35.2)	45,980 (31.2)	58,698 (33.5)	68,088 (36.6)
	付加価値税	26,408 (19.9)	28,120 (20.5)	30,267 (20.6)	32,628 (18.6)	33,253 (17.9)
	交通税	6,512 (4.9)	7,343 (5.3)	9,105 (6.2)	10,319 (5.9)	10,712 (5.8)
	特別消費税	936 (0.7)	1,593 (1.2)	2,013 (1.4)	2,679 (1.5)	2,444 (1.3)
	証券取引税	1,388 (1.0)	833 (0.6)	2,127 (1.4)	4,026 (2.3)	2,117 (1.1)
	関税	1,384 (1.0)	1,090 (0.8)	1,262 (0.9)	1,211 (0.7)	1,134 (0.6)
機能別	家計・労働者支援	66,512 (50.08)	62,044 (45.19)	70,403 (47.81)	78,738 (44.97)	80,792 (43.37)
	経済開発支援	42,456 (31.96)	46,207 (33.65)	48,474 (32.92)	62,119 (35.48)	69,397 (37.26)
	中小企業	8,257	12,671	18,407	20,955	21,345
	投資促進	10,739	12,556	9,779	13,618	23,538
	R&D、人材育成	9,792	9,111	9,527	13,950	12,805
	SOC、公共投資	4,988	4,481	3,125	3,590	3,282
	金融産業	2,744	3,813	3,103	2,940	3,565
	構造調整	4,386	1,812	1,161	279	164
	地方移転	1,549	1,763	3,372	4,087	4,698
	社会開発支援	17,414 (13.11)	21,970 (16.00)	21,114 (14.34)	25,865 (14.77)	28,280 (15.18)
国防	4,856 (3.66)	5,398 (3.93)	6,324 (4.29)	5,853 (3.34)	6,119 (3.29)	

（出所）財政経済部『租税支出報告書』各年版。

が、2004年には所得税を超えて最も大きくなったことが特筆される。法人税減免は、機能別で示される経済開発支援減税に金額的にはほぼ対応すると考えられるが、その大部分を占める項目が投資促進、中小企業、R&D支援および人材育成（網掛け部分）となっている。

R&D の税制支援額や法人税減免規模の大きさが、企業の投資・生産活動に実際どれほどの効果があるのかに関する詳細な分析は、次年度に譲ることとするが、その減税額自体は決して看過できない水準であると考えられる。2004 年をみても、R&D 活動の税額控除だけで約 1 兆 5,000 億ウォン、その他投資促進や中小企業支援も含めると実に 5 兆 8,000 億ウォン規模の企業減税が歳出や補助金と同様の政策効果をもつと考えられるためである⁽¹²⁾。

おわりに—実証分析に向けて

以上でみてきたように、開発年代に特徴的であった、政府が金融資源の統制を通じて特定産業を選別的に保護・育成する直接介入型の産業政策は、1980～1990 年代以降の市場自由化や規制緩和の流れのなかで、その役割をほぼ終えた。その一方で、1980 年代以降には技術競争力強化に対する要請も強まっていったが、それに対応した政府の役割は、企業の独自技術の開発や R&D 活動への間接支援といった文脈で考えられることが多くなった。近年の政府による産業支援も、同様の政策志向から推進されていると考えられ、なかでも「次世代成長動力産業推進事業」をはじめとする「産官学」共同の技術開発プロジェクトや R&D 関連の税制支援は特徴的な施策である。

最後に、次年度での本格的な仮説検証に向けた課題と方向性を提示したい。これまでにみてきた韓国の産業政策をめぐる議論や産業支援策の展開過程は、主に政府部門の側面からみた政策対応が中心であり、実際に産業競争力のエンジンとなる企業部門のレスポンス、生産や投資といった企業活動への影響は分析の対象から外れていた。また、産業競争力といっても、機能別支援の象徴である技術開発・R&D 関連の租税支援などは、設備投資や製品開発・生産のライフサイクルが早く、投資規模も大きい半導体や液晶パネルなどハイテク分野により有利に作用すると考えられるため、政策効果の業種別相違にも着目する必要がある。企業に対する税制支援では、優遇措置がどの程度

実際の投資や生産に結びついているか、単にキャッシュフローの積み増しにとどまっていなかったか、といった視点からもその効果を分析していく必要がある。その際、政策統計や企業財務データなどを用いた計量分析を織り交ぜることも、有効な検証手法の一つとなりうる。つまり、企業の技術開発・R&D活動に対する財政支援や減税措置といった近年の政策ツールが、実際に産業界に与える効果やインパクトを分析することにより、産業競争力強化に向けた政府の役割を改めて実証することができるものと考えられる。

[注]

(1) 輸出指向工業化の具体的な政策体系については、李景台[1996]や渡辺・金[1996]などが網羅的にまとめている。それらによれば、韓国の輸出指向工業化はそれ以前の輸入代替戦略によって歪められた要素価格体系や資源配分メカニズムを是正し、労働集約財のもつ潜在的比較優位を顕在化させたとして、断続的な通貨切り下げや低金利政策の見直し、輸入自由化率の段階的引き上げといった市場自由化措置に注目している。彼らの議論は輸出振興の産業政策を、自由化措置を基調とした市場機能の回復・維持に求め、政府による輸出支援策は補助的かつ経済合理性の枠内で行われたものと解釈している点で、いわゆる新古典派の見解の延長線上に位置づけられる。

(2) Amsdenのような修正主義と呼ばれる論者は、後発国の経済発展において、幼稚産業保護や金融統制といった政府の市場介入の重要性を主張する点で、自由市場を強調する新古典派とは対置されてしばしば議論される。彼女はここではまた、内外金利差（外債金利<国内金利）を利用した対外商業借款の導入を政府による債務保証や許認可を通して行ったことや、輸出補助金や低利の政策支援金融の割当、特定産業における二重価格設定の許容（輸出価格<国内販売価格）など、政府が金融レントを選別的に財閥に対し提供したことは、輸出補助額をプラスした実効為替レートを上げ、相対価格の歪みを意図的に形成した（getting relative prices “wrong”）と指摘する（Amsden[1989]）。

(3) Kim[1997]は、技術変化に対する需要を喚起する技術の需要サイドとしての産業政策と、実際に技術導入や企業の技術能力拡充・技術水準向上を支援する技術の供給サイドとしての技術政策が、相互に有機的に関連し合いながら展開してきたとしている。

(4) ただし、1980年代の自由化や規制緩和に向けた産業政策の転換は道半ばであったとする議論もある。Chang[1993]は、「工業発展法」の導入によっても従来型の産業政策の性質にあまり変化は生じなかったとし、その根拠として①競合製品の輸入制限や原材料に対する関税減免といった保護措置の適用、②参入規制や生産規模の調整による過当競争抑制志向の存続、③生産能力拡張や輸入代替に係

る活動への補助金供与などをあげている。深川[1994]も、1980年代には規制緩和が謳われながらも、実際は競争力強化には規模の追求が不可欠という発想から構造調整や投資調整に政府が直接介入し、不況業種も含めて上位財閥を中心に金融支援が維持されたとしている。

(5) その萌芽は、すでに1972年の「技術開発促進法」(1977年改定)に見出すことができる。同法には民間企業の研究施設の設立奨励や企業による産業技術の自主開発および導入技術の消化・改良促進などが明示されたほか、国産新技術の研究開発に対する輸入保護措置も含まれていた(이상철ほか[2005])。

(6) 政府と産業界、とりわけ「大規模企業集団」としての財閥との関係性をめぐっては、1980年代から台頭し始めた「公正取引法」(日本の独占禁止法に相当)を軸とする競争政策や財閥規制政策の視点も重要である。しかし、本稿では「財閥規制」よりも「産業支援」という観点から政府の役割を考察するため、いわゆる財閥の競争政策に関する議論は分析対象から除外した。

(7) 政府と特定財閥の癒着関係の例としては、その倒産が通貨危機の引き金となった韓宝が現代グループを差し置いて鉄鋼業へ新規参入した例や、すでに過剰投資が懸念されていた自動車産業へ三星グループが1993年に新規参入した例などがあげられている(Changほか[1998])。また、Chang[1993]での議論と照らし合わせて考えるならば、ここでのクローニー資本主義の開花とは、それまで政府の厳格な規律付けによって低く抑えられてきた財閥のレントシーキング・コストが産業政策の後退によって増大した帰結とも考えられる。

(8) 以下での議論は、主に최윤희ほか[2005]、および2006年11月1~10日にかけて実施した科学技術部(科学技術革新本部研究調整総括担当官室、Jeong, Taek-Ryeol 技術書記官)、産業資源部(未来生活産業本部半導体・ディスプレイチーム、Yang, Kwang-Seok 事務官)、産業研究院(産業競争力室産業技術チーム、Cho, Yoon-Ae 博士およびChoi, Youn-Hee 博士)でのヒヤリング調査に基づいている。

(9) 2004年には約4,000億ウォン、2005年には約5,000億ウォンの政府予算が「次世代成長動力産業推進事業」に投入されている(韓国産業技術振興協会『産業技術白書2005年版』)。これは、合計で6,200億ウォン(2004年)の予算が投入された「特定研究開発事業」に次ぐ規模である。

(10) 以下での議論は、主に孫元翼[2002]、および2006年11月7日に実施した財政経済部(税制室租税政策局、Baek, Seun-Gju 租税支出予算課長およびBuyn, Kwang-Wook 事務官)でのヒヤリング調査に基づいている。

(11) 企業活動に対する税制支援に関しては、最近日本においても政府や与党の税制調査会の場で減価償却制度の見直しや法人税率の引き下げなどをめぐり、税制改革をにらんだ議論が活発化しつつある。

(12) 2004年度の政府R&D予算は約6兆ウォンである(全予算対比約5%)。

[参考文献]

(日本語)

伊東和久[1981]『『政策金融』と『金融政策』－韓国の事例研究』(『アジア経済』第22巻9号)。

伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎[1988]『産業政策の経済分析』東京大学出版会。

高龍秀[2000]『韓国の経済システム－国際資本移動の拡大と構造改革の進展』東洋経済新報社。

宋娘沃[2005]『技術発展と半導体産業－韓国半導体産業の発展メカニズム』文理閣。

韓福相[1995]『韓国の経済成長と工業化分析』勁草書房。

深川由起子[1994]『韓国の産業政策と『財閥』』(牧戸孝郎編『岐路に立つ韓国企業経営－新たな国際競争力の強化を求めて』名古屋大学出版会)。

尹明憲[2003]『韓国における科学技術政策の展開－知識基盤経済への模索』(『韓国経済研究』第3号)。

渡辺利夫・金昌男[1996]『韓国経済発展論』勁草書房。

(韓国語)

朴東奎・安鉉實[2000]『國家 産業技術政策 動向 및 技術開發支援制度의 先進化 (國家産業技術政策動向及び技術開發支援制度の先進化)』科学技術政策研究院。

孫元翼[2002]『연구개발(R&D) 투자에 대한 조세지원의 실효성 분석 (研究開発 (R&D) 投資に対する租税支援の実効性分析)』韓国租税研究院。

李景台[1996]『産業政策의 理論과 現實 (産業政策の理論と現實) (増補版)』産業研究院。

이상철・유철규・방진욱[2005]『혁신주도형 경제와 신산업정책 (革新主導型経済と新産業政策)』科学技術政策研究院。

財政經濟部『租稅支出報告書』各年版。

최윤희 · 이항구 · 박정수 · 유현선 · 오형나 · 안기철[2005]『차세대 성장동력산업의 경쟁력 현황과 시장전략 [次世代成長動力産業の競争力現況と市場戰略]』産業研究院。

韓國産業技術振興協會『産業技術白書』各年版。

〈英語〉

Amsden, Alice H.[1989] *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.

Chang, Ha-Joon[1993] *The political economy of industrial policy in Korea*, Cambridge Journal of Economics, No.17.

Chang, Ha-Joon, Hong-Jae Park, and Chul Gyue Yoo[1998] *Interpreting the Korean crisis: financial liberalisation, industrial policy and corporate governance*, Cambridge Journal of Economics, No.22.

Kim, Linsu[1997] *Imitation to Innovation: The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Harvard Business School Press.

Lee, Won-Young[2000] "The Role of Science and Technology Policy in Korea's Industrial Development," in Linsu Kim & Richard R. Nelson eds., *Technology, Learning, and Innovation: Experiences of Newly Industrializing Economies*, Cambridge University Press.

World Bank [1993] *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.

調査研究報告書
地域研究センター 2006-IV-13
韓国主要産業の競争力
－研究会中間成果報告－

2007年3月16日発行

発行所 独立行政法人 日本貿易振興機構

アジア経済研究所

〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3-2-2

電話 043-299-9500

無断複写・複製・転載等を禁じます。 印刷 (有)騰光社