



RIETI Discussion Paper Series 16-J-025

## 韓国の産業構造変化・産業発展・産業政策

呂寅滿  
江陵原州大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

## 韓国の産業構造変化・産業発展・産業政策<sup>1</sup>

呂寅満（江陵原州大学）

### 要 旨

1960～80年代半ばまでの韓国における高度成長は国家主導・対外指向的成長という特徴を有していた。その間、韓国の産業構造では重化学工業を中心とする第2次産業の急速な比重拡大が見られた。それには、経済政策とくに特定産業の保護・育成を目的に資源を集中的に配分してその波及効果によって経済成長をもたせようとした産業政策の影響が大きかったと一般的にみとめられてきた。本稿は産業発展に与えた産業政策の影響を、時期別に代表的な産業を事例として取り上げて分析した。1960年代には輸出軽工業の繊維、70年代には重化学工業の造船、80年代前半は合理化政策対象だった自動車産業を分析した。その結果、産業政策の役割は時期別・産業別に異なり、また、民間に比した場合の情報能力の差によって産業への影響力にも差がみられることが判明した。

キーワード：産業構造 産業政策 高度成長 工業発展法 対外指向的成長戦略 国家主導型成長戦略

JEL classification : N15, O25

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

<sup>1</sup>本稿は、独立行政法人経済産業研究所におけるプロジェクト「経済産業政策の歴史的考察-国際的な視点から-」の成果の一部である。本稿の原案に対して、経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

## I はじめに

本稿の目的は1960～80年代における韓国の高度成長を日本の経験を念頭に置きつつ、政府政策、とりわけ産業政策の影響という観点から分析することである。分析は、産業構造の急速な変化を前提に、時期別に代表的な産業を事例に取り上げて検討する方法をとる。

韓国経済は2000年代に入ってから高い成長率を示しており、高度成長期を画定することは簡単でなく、先行研究においても高成長期という時期区分はあまりなされていない。もっとも1962～96年の平均成長率が8.5%として、1954～61年の4.5%、1999～2009年の5.4%より高いことは確かである。そして、アジア通貨危機を経てから韓国経済がそれ以前とは異なった段階に入ったことも一般に受け入れられている。

しかし、本稿では韓国の高度成長期を1961～86年までと設定したい。それは、後述するように、産業政策の性格がこの時点で大きく転換するためであるが、それだけでなく、1980年代後半に「自立的な近代産業国家」というそれまで韓国における経済開発の目標を事実上達成したと思われるからである。それは、この時点で慢性的に赤字だった経常収支がはじめて黒字に転換したことに端的に現れる<sup>2</sup>。

そして、ちょうどこの時期から海外から韓国の経済開発・高度成長の経験に対する研究が活発になった。その研究の中心は開発経済学をベースとした「後発国産業化論」によるものであり、そこで韓国の経験は国家の政策的な介入によって後発性の利益を追求して成功した事例とされた(渡辺1986; 深川1997; 趙・渡辺・エッカート2009; Johnson1987; Amsden1989; Vogel1991)<sup>3</sup>。ここで政策的な介入とは、貿易・為替政策、政策金融、そして産業政策を指していた。これらの研究に触発されて経済史からの研究も盛んになった<sup>4</sup>。そこからは、植民地期の資本蓄積と制度の導入が1960年代以降の高度成長に影響したことが強調され(安・中村1993; 堀1995、中村ほか1990)、植民地政府の経済政策、植民地政府と企業との関係が高度成長期にも見られることが注目された(Eckert1991; Koli1994)。

ところが、開発経済学からの研究は主に金融、貿易・為替、そして経済開発計画などマクロ経済政策に分析の焦点が当てられ、具体的な産業・企業に対する分析は少なかった。なお、経済史の先行研究は、個別産業・企業について分析しているものの、分析時期が植民地期に限られており、高度成長期を直接的な分析時期としていない。この時期に対する経済史的な研究は最近始まったばかりである<sup>5</sup>。そして、本稿では、そうした最近の研究を踏まえながら、経済史の分析方法で高度成長期の産業発展の過程について検討する。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第2節では、高度成長期の経済政策の特徴を国家主導と対外指向的成長戦略という二つの軸を中心に簡単にまとめる。そして第3節では、韓国の産業構造の変化の内容を鳥瞰し、その特徴について検討する。そして、こうした産業構造の

---

<sup>2</sup>それを反映して、1989年にIMF14条国から8条国に移行した。ただし、韓国の経常収支は1990年代に入ってから一時再び赤字に戻り、現在のように黒字構造が定着するのは2000年以降のことである。

<sup>3</sup> 韓国の成長過程を「政策なき高度成長」と主張した研究が最近現れたが(朴2015)、この研究は、日本の産業政策の効果に関する三輪(1998)、三輪・ラムザイヤー(2002)を思い起こさせるものであり、方法的に賛成しがたい。

<sup>4</sup> 実はこの時期に韓国経済史研究のパラダイムの転換が行われた。すなわち、それまでの植民地半封建論というマルクス史学一辺倒から成長の解明という成長史学に関心を有する研究者が現れ始めた。代表的な論者が本文に挙げた安秉直である。

<sup>5</sup> 代表的な研究としては、原・宣編(2013) 朴基柱ほか(2014)などを挙げるができる。

変化をもたらした要因として産業政策に注目し、1960～80年代半ばまでの時期を3つの時期に分けて、その内容を検討する。第4節では、それぞれの3つの時期に代表的な産業を事例として取り上げて、実際に産業政策が産業発展にどのような影響を与えたのかを分析する。

## II 高度成長期における韓国の経済政策

高度成長期における韓国の経済政策の特徴が経済過程に政府が積極的に介入する国家主導と輸出を強調する対外指向的戦略にあることは一般に認められている。以下では、その中身を具体的に検討し、次節以降での議論のための前提としておきたい。

### 1. 国家主導の経済政策

国家主導と関連してまず注目されるのは経済開発計画である。すなわち、朴正熙政権はクーデタの名分を経済成長に求めただけに政権当初から強力な経済開発5カ年計画を打ち立てた。この計画はその後、政権が替わってからも受け継がれ1990年代末までにも実施し続けられた(表1)。

表1 韓国の経済開発計画

名称(期間)	計画の基本目標	経済成長率(%)	
		計画	実績
第一次計画(1962-66)	—社会経済的悪循環の是正 —自立経済基盤の構築	7.1	7.9
第二次計画(1967-71)	—産業構造の近代化 —自立経済の確立を促進	7.0	9.6
第三次計画(1972-76)	—成長・安定・均衡の調和 —自立経済構造の実現 —国土総合開発と地域開発の均衡	1.3	9.2
第四次計画(1977-81)	—自力成長構造の実現 —社会開発を通じた均衡の増進 —技術革新と能率の向上	9.2	5.8
第五次計画(1982-86)	—安定基調の定着と競争力向上及び国際収支改善 —雇用機会拡大と所得増大 —階層間・地域間均衡発展	7.5	8.6
第六次計画(1987-91)	基本目標：能率と公平に基づいた経済先進化と国民福祉 —公平向上と公正確保 —均衡発展と庶民生活向上 —経済の開放化・国際化	7.3	9.9
第七次計画(1992-96)	基本目標：経済社会先進化と民族統一の志向 —産業競争力強化 —社会的公平の向上と均衡発展 —国際化と自律化の推進と統一基盤づくり	7.5	7.0
新経済5カ年計画(1993-97)	基本目標：先進経済圏進入、南北韓統一に備えた強力な経済建設 —成長潜在力強化 —国際市場基盤拡充 —国民生活環境改善	6.9	7.3

資料：李憲稔(1999), p. 433

1970年代の第4次計画までの最大の政策目標は「自立経済構造」の達成であり、1980年代に入ってから階層間・地域間均衡発展、国民福祉の向上が挙げられるようになった。そして、1980年代の第5次計画までに、第2次オイル・ショック期を挟んだ第4次計画を除いては計画値よりも高い成長率を記録した。このように、計画が成功した理由としては、次のような要因を指摘することができる。

まず、計画の意思決定過程が迅速・柔軟に行われた。比較的に民間企業の要求を反映した計画だったので、民間は計画に積極的に参加した。また、計画が体系的・合理的であった。政府は計画を「エンジニアリング・アプローチ」と呼んだが(呉 1995-97)、その計画は価格誘引を重視し、市場機能を活用した。すなわち、計画と市場機構の「調和」を図り、計画が「市

場親和的」であったと言える（World Bank 1993）。なお、こうした強力な計画を推し進めることができたのは、この期間中の朴政権が利害関係者集団の圧力から自由な「硬性国家」であったことも作用した。

経済開発計画が国家主導的政策のアウトラインを示すことなら、その具体的な内容は担い手としての公企業の育成と成長分野の選別・育成を図る産業政策であった。そのうち、産業政策について詳しくは次節以降で検討する。

公企業は特殊銀行をはじめ、鉄鋼・精油・石油化学・肥料・電力など民間資本が参入し難い資本集約的な基幹産業に対して外資を導入して輸入代替を目的として設立された。そのうち、浦項総合製鉄、蔚山石油化学団地は代表的な公企業である。こうした公企業部門が GDP に占める比重は 1963 年の 6.3% から 73 年 7.7%、80 年 9.1%、86 年 9.7% と、経済規模が大きくなっていくにもかかわらず、むしろその比重は高くなった（司空壺 1993）。

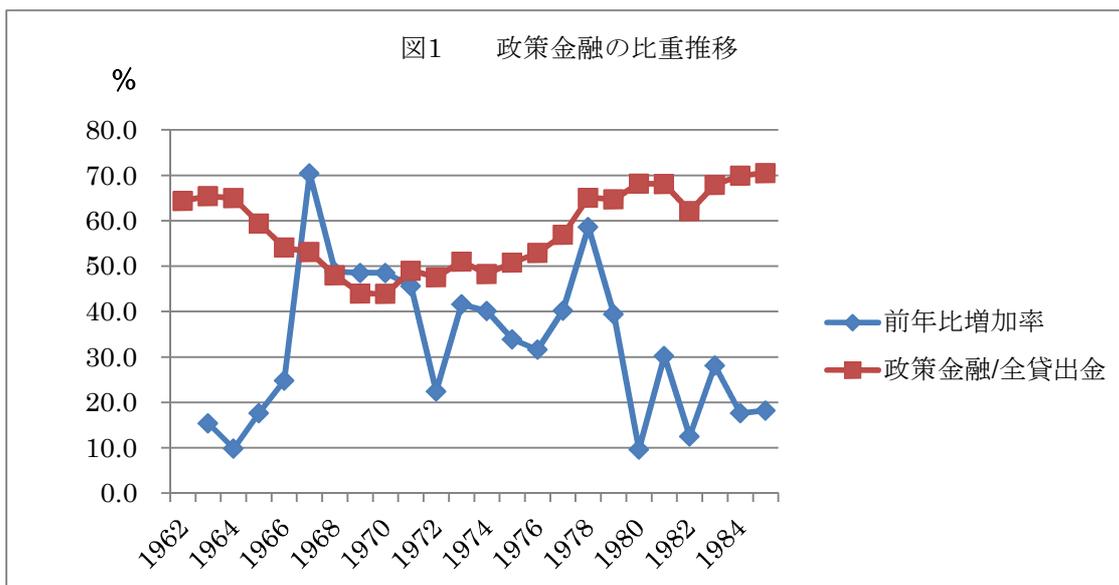
もっともこの時期の主要なプレーヤーはもちろん民間企業であった。それに対して政策目標に向かわせる方法、すなわち政策手段として最も強力なのは「政策金融」であった。その条件は朴政権の初期に整えられた。まず、1961 年には民間大資本が所有していた一般銀行の株式のほとんどを政府に帰属させ、大株主の議決権を制限した。そして 62 年には銀行法を改正して一般銀行の資金動員と設備資金供給力を強化した。なお、特殊銀行については、1961 年に産業銀行に関する法律を改正して、それまでの融資業務に加えて投資業務をも担当することができるようにした。なお、1960 年代には国民銀行、中小企業銀行、韓国外為銀行、韓国住宅銀行など特殊目的銀行が設立された。そして、政府統制の下での長期設備金融体制が確立したが、その金融政策の基本理念は、金融は経済開発政策を後押しすべきであり、そのために政府の強い統制の下におかれるべきであることであった（朴東哲 1993）。

こうした状況の下で政府は、戦略部門の育成のためにそこに資金の量を多く、さらに市場金利より低い水準で選択的に配分する「政策金融」政策を実施した（図 1）。その政策の対象は、次節から立ち入って分析する、特定産業について保護・育成を図る産業政策分野であった。政策金融が全貸出金に占める比重は 1960～80 年代半ばに半分以上にも達していた。投資需要の急増と特恵的な政策金融の拡大は企業の借入金依存を高めた。なお、その問題点は 1960 年代末の「不実企業問題」<sup>6</sup>として表面化したが、その打開策として政府は再び 1972 年に「8・3 措置」<sup>7</sup>という強権的な金融支援策を実施した。

---

<sup>6</sup>1968 年当時借款によって設立された 83 社のうち、37 社が借款の償還ができない「不実企業」の状態にあったが、この問題は政策金融に対する政府・銀行の審査・監督が杜撰だったことを如実に表した。

<sup>7</sup>不実企業問題がまだ解決されていないうちに、1970 年代初頭に不況が深まると、企業は「私債」利子の負担が大きくなった。そして、政府は 1972 年 8 月 3 日に 3,203 億ウォンの私債に対してその元金の支払いを凍結させ、3 年据え置き後 5 年分割償還という措置を断行した。



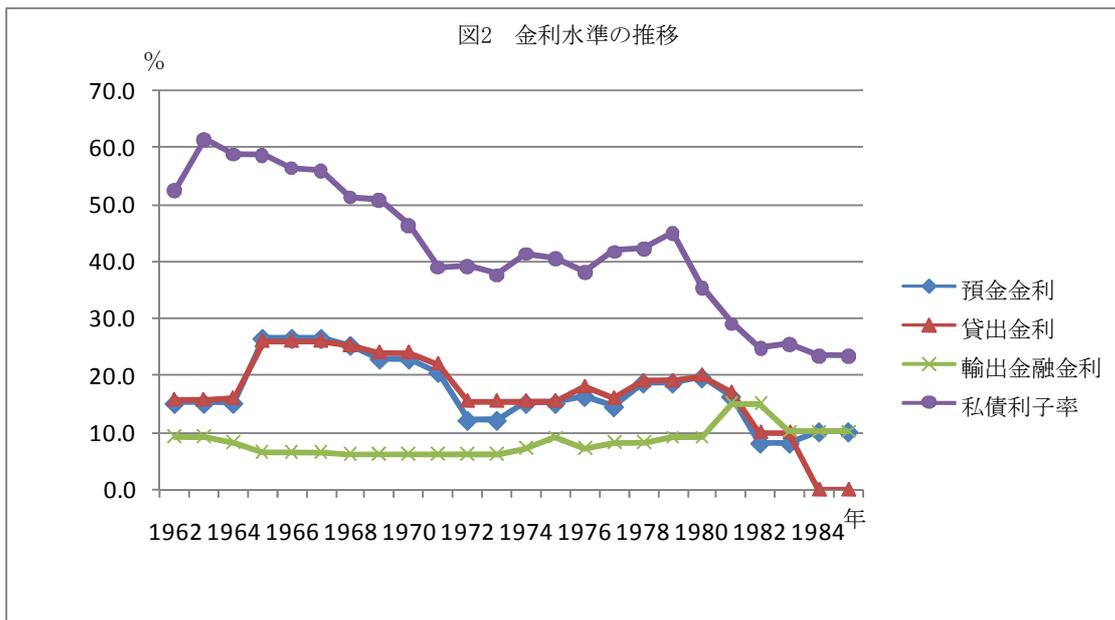
資料：金重雄（1986）

## 2. 対外指向的成長戦略

この時期の対外指向的成長戦略は輸出重視と外資依存という二つの軸によって推し進められた。輸出を奨励する政策は1950年代の李承晩政権のときにも存在はしていたが、この時期になって本格的になお政策の中心的な位置を占めるようになった。それは1964年頃からの自立経済から経済成長への路線転換の結果でもあった<sup>8</sup>。

輸出促進策としては初期には輸出入リンク制度、輸出補助金など直接的な統制手段が中心だったが、1964年の為替レート現実化措置以降には租税・金融支援などの間接的な手段が中心となった。こうした輸出誘引制度は1965年頃までにほぼ整えられた。輸出用原材料・部品の輸入関税免除は1959年から実施されていたが61年からは輸出品に対する国内税も免除された。また、1961年から輸出企業に対する銀行の自動貸出承認制度が実施され、62年からは輸出金融の金利を一般貸出金利より遥かに低い水準に設定した。そして、先述した政策金融は主にこの輸出金融に向けられ、1962～80年間製造業政策金融のうち輸出金融が占める比重は62%に達し、その金利は一般銀行貸出利子率の半分以下であった(図2)。

<sup>8</sup>1961年のクーデタによって執権した朴政権は当初「民族経済」を目指したが、1962年の貨幣改革による国内資金の動員に失敗して経済開発計画の実現に困難が生じると、外資の導入・輸出による外資の確保に全面的に路線を修正した。すなわち、こうした転換過程は「強いられた選択肢」であったのである(木宮1991)。

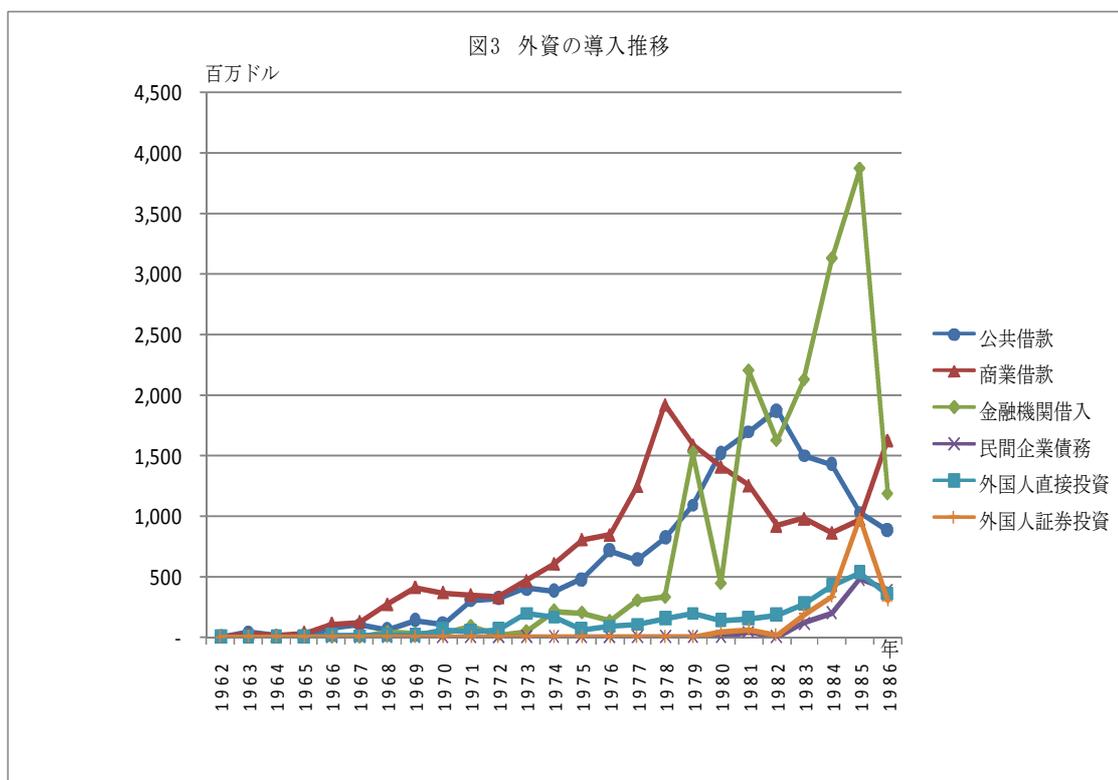


資料：韓国銀行『主要経済指標』各年版

その他、行政指導を通じたさまざまな輸出支援策も動員された。1965年からは大統領が主催し、関係部署の長官、企業家が参加する輸出拡大月例会議が開催され、輸出目標達成を督励し、隘路事項を速やかに解決した。1964年に設立された大韓貿易振興公社（KOTRA）は輸出企業の海外市場開拓を支援した。また、1964年には輸出工業団地助成法が公布され、66年に初めて九老工業団地（ソウル）が設けられた。

一方、外資導入については1966年に外資導入法が制定され、外資企業の権利、商業借款に対する政府の支払保証などが規定された。なお、1965年の日韓国交正常化と対日請求権資金の妥結によって外資導入に転換点を迎えるようになった。それによって3億ドルの無償資金と公共借款2億ドル、商業借款3億ドルが導入された。請求権資金の56%は鉱工業に、18%は社会間接資金として投入された。先述した浦項総合製鉄の建設にもこの資金が用いられた。また、ヴェトナム派兵も60年代に外貨収入に少なからず役割を果たした。これに関連した外貨収入が全外貨収入に占める比率は66年10.6%、67年19.4%、68年17.3%に達した。

ところで、この時期に外資のほとんどは借款の形で導入された（図3）。公共借款は電力・鉄道・道路など社会間接資本の拡充に投入され、60年代後半から急増しはじめた商業借款は肥料・セメント・化学・石油・製鉄など基幹産業の設備投資に用いられた。1960年代末からは不実企業の続出と外債償還負担のために外国人直接投資の誘引を強化した。1970年には馬山輸出自由地域を設け、労働争議の禁止など外国人投資拡大のための支援策を実施した。もっとも、直接投資が全外資に占める比重はそれほど高くなかった。



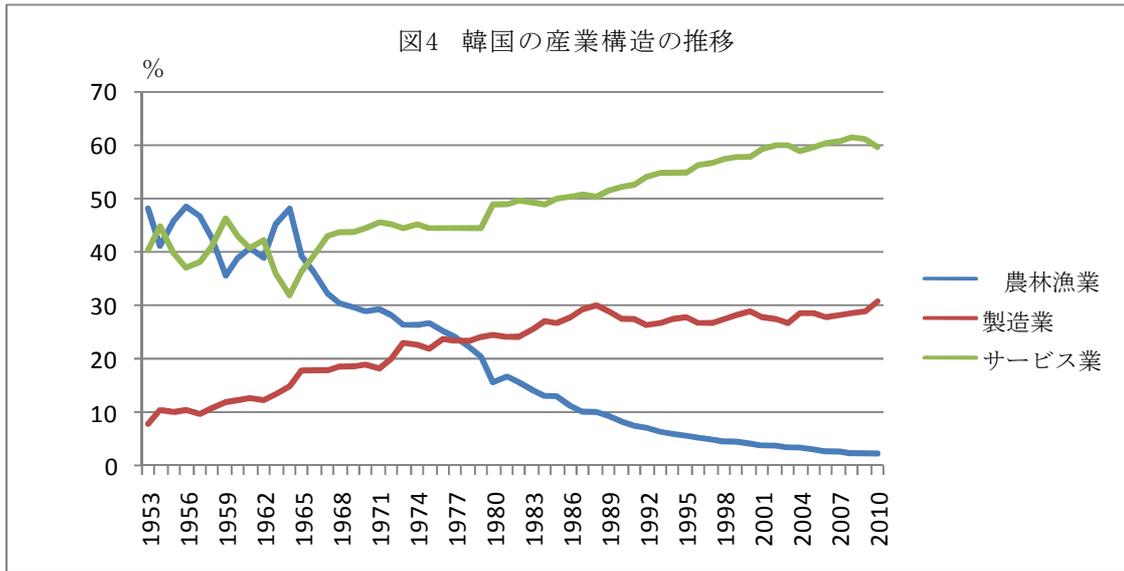
資料：財部部・韓国産業銀行（1993）、p. 643

輸出重視の成長戦略はある程度それに見合う形での輸入市場の開放を求められた。そして、1967年のGATT加入を契機にそれまで35%程度だった輸入自由化率を60%に高めた。もっとも、70年代に入って重化学工業化の推進と消費制限政策のために輸入自由化は抑制され、75年には自由化率が49%に下落した。ただし、1977年から国際収支が相対的に改善され、海外から開放圧力が高まったために78年に自由化率を再び64.9%に高め、80年代に入ってからはそのテンポがより速くなった。

### Ⅲ 韓国の産業構造の変化と産業政策

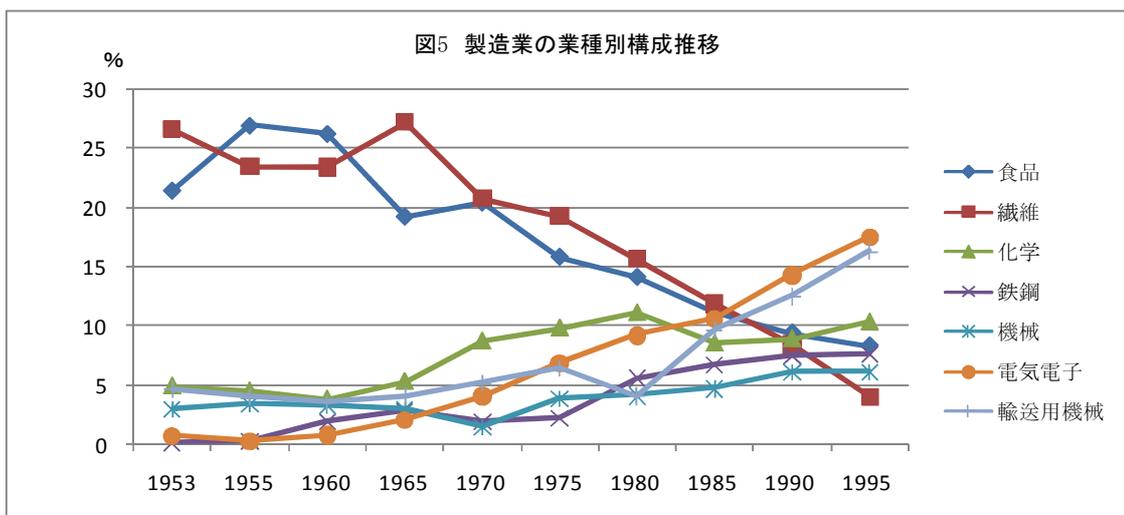
#### 1. 産業構造の変化

まず、1950年代から最近までの韓国の産業構造の推移を見てみよう（図4）。ここからは経済が成長するにつれて労働人口が第一次産業から第二次産業、そしてまた第三次産業に移動するというクラーク（C. Clark）の経験法則が典型的に見られるのがわかる。すなわち、製造業の比重は1953年の8%から上昇し続け、88年には30%となった。その後には最近に至るまでその水準を維持している。



資料：韓国銀行

こうした製造業の急速な比重拡大が先述した国家主導・対外指向的成長の結果であることは想像に難くないが、製造業のなかでどの部門がより成長したのかは図5から確認することができる。すなわち、1985年まで最も大きな比重を占めている製造業上位二つの産業は繊維と食品であり、こうした軽工業が中心的な産業だったことがわかる。もともと1970年代以降これら産業の比重は急激に下落し、それとは対照的に電気電子、輸送用機械などの重工業と化学産業の比重が上昇している。実際に、製造業のうち軽工業と重化学工業の比率は1953年に79%と21%だったが、1970年代半ばに逆転し、1985年には41%と59%となった。すなわち、ホフマン(Hoffman)法則が典型的に貫徹されているのである。



資料：韓国銀行

こうした急速な産業構造の変化、すなわち重化学工業を中心とした製造業の比重拡大をもた

らした要因としては、一般的に需要側の要因と供給側の要因とを挙げるができる。前者は、経済成長過程である部門がほかの部門より需要増加率が高くて、結果的にその部門の比重が高まる、すなわち、需要の所得弾力性が産業別に差があるということから産業構造の変化を説明する。一方で後者は、生産要素の賦存や技術水準によって決められる生産性の差によって産業構造が変化すると説明する。すなわち、ある部門はほかの部門より生産性が高くて、結局時間の推移とともにその比重が高まるということである。

そして例えば、産業構造の変化の要因を国内需要、輸出、輸入代替とに分けて分析した需要側の研究によると（金光錫・洪性徳 1990）、1950年代には輸入代替が輸出より寄与度が大きく、1960年代以降は輸出が輸入代替より大きくなる。また、1963～75年には内需の寄与度が輸出より高かったが、1975～85年には輸出が内需よりも高かった。

ところで、こうした需要・供給要因は政府政策によって方向あるいは速度が変化しうる。すなわち、産業政策によって産業構造の変化の方向と速度は影響されうるのである。とりわけ、前節に確認したように、国家主導型の成長戦略によって高度成長を実現した韓国の場合にはそれがより強力な要因となりうる。したがって、以下では1961～1986年を3つの時期にわけて産業政策の主要内容について検討してみよう。

## 2. 韓国の産業政策

### (1) 輸出主導型軽工業の育成（1962～72年）

この時期の産業政策の核心は輸出主導型の軽工業を育成することであり、それまでの輸入代替工業化政策から大きく転換したものであった。そうした政策転換は国内外のさまざまな変化した状況によるものであった。

まず、1950年代末からアメリカからの援助が削減されて国際収支赤字が深刻だったので、輸出を通じた外貨確保によって国際収支を改善させる必要があった。また、それまで政策の中心だった輸入代替政策の限界が次第に明らかになった。すなわち、消費財部門での輸入代替は1960年頃までにほぼ完了したにもかかわらず、中間財・耐久消費財の輸入代替は依然として捗らなかったのである。しかも、1950年代末からは輸入代替政策によって成長した3白産業（綿紡織・製粉・製糖）のなかで、とくに綿紡織はすでに過剰生産の傾向にあり、その処理のための輸出が強く求められるようになった。そうした業界の求めに応じる形で政府も輸出増進政策を講じざるを得なくなった。

ところで、第2節で触れたように、この時期に経済開発戦略がそれまでの自立経済建設から経済成長に大きく転換したことが産業政策の変化にも影響したことはいうまでもない。すなわち、援助の削減という不利な状況のもとで、経済開発資金の確保という厳しい目標を達成するためには従来の輸入代替という消極的な政策から輸出増進という積極的な政策に切り替えざる得なかったのである。もちろん、この政策のためには援助に代わる外資の導入が欠かせない。

ところで、こうした政策転換の後、それに有利な国際的な環境が整えられつつあった。まず、冷戦体制の深化とともにアメリカと日本からの関係がより緊密になった。1965年には日韓国交正常化によって3億ドルの無償援助と2億ドルの借款に供与され、1966～72年にはヴェトナム派兵によって10.2億ドルに達する「特需」を獲得した。これらの外資は経済開発初期に外資不足を補完し、産業基盤施設の整備に向けられた。

また、当時は「黄金の1960年代」と呼ばれるほど世界的に好況が続いた時期であり、輸入需

要が増加しつつあった。1960～70年間の世界（共産圏を除く）平均GNP成長率は5.2%であったが、そのうち韓国の輸入需要が多かった先進国の成長率も4.9%として高かった。ついでに、同期間中の韓国の成長率は8.5%であった。

表2 国別貿易構成と貿易収支

単位：百万ドル、%

	輸出 総額	比重(%)		輸入 総額	比重(%)		貿易収支			経常収支 総額
		米国	日本		米国	日本	総額	米国	日本	
1960	33	11.1	61.0	344	38.9	20.5	311	130	50	13
1961	41	16.7	47.5	316	45.4	21.9	275	136	50	33
1962	55	21.8	42.8	422	52.2	25.9	367	208	86	56
1963	87	28.0	28.6	560	50.3	28.4	473	260	134	143
1964	119	29.9	32.1	404	50.0	27.4	285	166	72	26
1965	175	35.2	25.1	463	39.3	36.0	288	120	123	9
1966	250	38.3	26.5	716	35.4	41.0	466	158	228	103
1967	320	42.9	26.5	996	30.6	44.5	676	168	358	192
1968	455	52.0	21.9	1,463	30.8	42.7	1,008	215	525	440
1969	623	50.7	21.4	1,824	29.1	41.4	1,201	214	623	549
1970	835	47.3	28.1	1,984	29.5	41.0	1,149	190	579	623
1971	1,068	49.8	24.5	2,394	28.3	40.2	1,326	146	700	848
1972	1,624	46.7	25.1	2,522	25.7	40.9	898	112	623	371
1973	3,225	31.7	38.5	4,240	28.3	40.7	1,015	181	485	309
1974	4,460	33.5	30.9	6,852	24.8	38.3	2,392	209	1,241	2,023
1975	5,081	30.2	25.4	7,274	25.9	33.5	2,193	345	1,141	1,887
1976	7,715	32.3	23.2	8,774	22.4	35.3	1,059	530	1,297	314
1977	10,046	31.0	21.4	10,811	22.6	36.3	765	672	1,779	12
1978	12,711	31.9	12.1	14,972	20.3	40.0	2,261	1,015	3,354	1,085
1979	15,055	29.1	22.3	20,339	22.6	32.7	5,284	229	3,304	4,151
1980	17,505	26.3	17.4	22,292	21.9	26.3	4,787	283	2,819	5,312
1981	21,254	26.2	16.2	26,131	23.2	24.4	4,877	489	2,930	4,607
1982	21,853	28.0	15.2	24,251	24.5	21.9	2,398	168	1,991	2,551
1983	24,445	33.3	13.7	26,192	24.0	23.8	1,747	1,854	2,880	1,524
1984	29,245	35.8	15.7	30,631	22.4	25.2	1,386	3,604	3,038	1,293
1985	30,283	35.5	15.0	31,136	20.8	24.3	853	4,265	3,017	795
1986	34,714	31.3	15.6	31,584	20.7	34.4	3,130	7,335	5,443	4,709
1987	47,281	38.7	17.8	41,020	21.4	33.3	6,261	9,553	5,220	10,058
1988	60,696	35.3	19.8	51,811	24.6	30.7	8,885	8,647	3,925	14,505
1989	62,377	33.1	21.6	61,465	25.9	28.4	912	4,728	3,992	5,360
1990	65,016	29.8	19.4	69,844	24.3	26.6	4,828	2,418	5,936	2,023

資料：韓国銀行

こうした国際環境の好調に助けられ、輸出は目覚ましいスピードで増加した（表2）。1960年に3,300万ドルにすぎなかった輸出額は72年には16.2億ドルにまで増加した。また、その過程でアメリカと日本との関係はより深くなった。具体的にはアメリカは商品市場として、日本は

資本財の輸入先としての役割という、基本的には現在までつづく貿易構造がこの時期に形成された。1960年にアメリカが韓国の全輸出に占める比重は11.1%、輸入比重は38.9%だったが、1972年にはそれぞれ46.7%と25.7%となった。一方、日本は1960年に輸出の61.5%、20.5%だったが、72年には25.1%と40.9%とちょうどアメリカと逆転した。そして、全体的に1980年代半ばまでつづく貿易収支赤字構造もこの時期に定着した。1960年に3.1億ドルだった赤字は72年には9億ドルに増加した。

では、こうした実績は具体的にどのような業種・産業によって行われたものであろうか。1964年に政府の選定した主要輸出特化品目を上位10位までを見ると（呉2007）、生糸、絹織物、陶磁器、ゴム製品、ラジオ・電気機器、魚貝・マッシュルームの缶詰、毛織物、合板、綿織物、衣類品などと繊維製品がほとんどを占めていることがわかる。その他、ラジオなども含まれていることが注目される。そして、実際に達成された輸出実績もこうした製品が中心であった（後掲表5参照）。

なお、この時期には先述したように輸出促進のためのさまざまな政策が講じられて実施に移られた（表3）。初期には輸入と輸出をリンクさせる措置が中心だったが、その制度が輸入を確保するための手段として悪用されるなど副作用が大きかったために、次第に金融支援が中心となった。

表3 韓国における輸出支援政策の類型

類型		政策	実施時期
輸出入リンク制		輸出入リンク制	1963. 1-65. 3
財政支援	輸出奨励金	輸出奨励金交付制	1960. 8-65. 3
		租税減免	物品税免税 1950. 4-
	関税減免	所得税・法人税減免	1961. 1-69. 12
		営業税免税	1962. 1-
		輸出用原資財輸入関税免税	1959. 10-75. 6
		輸出用資本財輸入関税免税	1964. 3-73. 12
金融支援	短期	輸出金融	1961. 2-
		輸出振興基金融資	1959. 11-
		外貨表示供給資金	1962. 9-
		輸出用原資財輸入金融	1963-
		輸出産業育成資金	1964. 7-69. 9
		輸出ユーザンス	1964-
	中長期	中小企業輸出産業転換資金	1964. 2-
	その他	輸出実績優遇	貿易業許可・維持
輸入競争に輸出実績適用			1953. 1-
その他		鉄道運賃割引	1958. 3-

資料：姜光夏ほか(2008)

ところで、この時期は軽工業中心の輸出振興を産業政策の最優先としつつ、中間財・資本財の輸入代替のための特定工業の選別的な育成政策をも実施しはじめた。その目的は、先述したように輸出増加を上回る規模で増加する輸入による貿易収支の悪化を改善させることであった。それは、「繊維工業近代化促進法」（1967年）、「機械工業振興法」（67年）、「造船工業振興法」（67年）、「電子工業振興法」（69年）、「石油化学工業育成法」（70年）、「鉄鋼工業育成法」（70年）、「非鉄金属製錬事業法」（71年）であった。このうち、繊維工業は新しく登場しつつあった化学繊維を対象としたものの、当時の輸出型軽工業の延長にあったが、ほかの産業はすべて重化学工業であり輸入代替を目的としていた。その中で、第2次経済開発計画期間（1967～71年）中にはとくに石油化学団地（蔚山）と総合製鉄所（浦項）の建設に重点が置かれ、対日請求権資金によって建設が始められた。

## （2）重化学工業の育成（1973～79年）

この時期には1960年代の輸出主導型軽工業を集中的に育成する戦略から重化学工業の育成ということに産業政策の重点がもう一度切り換えられた。先述したように、重化学工業を保護・育成しようとした個別工業の振興・育成法は1960年代後半から制定されていたが、それはあくまでも輸入代替の性格が強く、体系的な支援政策が十分でなかったのに対して、この時期にはそれを政策の最優先分野と設定し、資源を集中的に投入し、その一部を輸出産業として育成しようとしたことに大きな差があった。

こうした政策転換が行われた背景としては次のような要因が考えられる。まず、それまでの成長路線からの必然的な帰結という点が挙げられる。すなわち、輸出主導型の軽工業が成長すればするほどその製造に必要な機械類の輸入増加によって国際収支問題にぶつからざるを得なかったもので、それを解決すべく重化学工業の自立に政策を向けるようになったということである。もっともそれはすでに1960年代半ばからの問題であり、実際、先述した60年代末からの個別工業育成法の目的もそれにあつた。しかも、後述するように、この政策を推進するためには、軽工業の場合とは違って、莫大な資金を調達しなければならず、投資の効率性も不確実だったので、経済企画院を中心としてその政策の推進に慎重な意見が多かった<sup>9</sup>。したがって、1970年代初めの時点でこの政策が強力に推進されることになるには、「10月維新」という国内政治の急変とアメリカと中国の国交再開に伴うアメリカからの軍事援助の削減憂慮という国際政治環境の変化が重要な契機となったと考えられる。そして、防衛産業ということで、比較優位論に反する重化学工業を保護・育成する政策が実施されるようになったのである。しかも、当時はアメリカの脱工業化、日本の公害問題など先進国で重化学工業施設が縮小される傾向があつたので、その施設・技術を導入しやすい状況にあつた。

そして、1973年1月に朴大統領は年頭記者会見で重化学工業化政策の推進を宣言する。そして、その内容が具体的に現れたのは当時大統領府経済首席秘書官だった呉源徹が作成した「重化学工業政策宣言に従う工業構造改編論」であった。ここで、重化学工業化が1980年代の経済目標、すなわち100億ドル輸出・一人当たり国民所得1,000ドルの達成と緊密につながってい

<sup>9</sup>経済企画院は主に経済学・法学系の官僚が中心となった組織として、第1次、2次経済開発計画の作成・実施を主導し、輸出主導型軽工業を成長させた。重化学工業については石油化学と鉄鋼を中心に自立度を上昇させようとする漸進的な構想を持っていた。それに対して、技術官僚を中心とした商工部は急速に重化学工業化を推進しようとした。

ることが明らかになった。したがって、重化学工業は初めから輸入代替だけでなく輸出能力を備えた国際単位の規模で計画すべきだと提示された。

この方針に基づいて、重化学工業化を担当するために同年5月に新設された重化学工業化推進委員会企画団は、同年6月に「重化学工業育成計画」を作成した。ここでは、鉄鋼、非鉄金属、機械、造船、電子、化学産業の6業種について、それぞれの推進目標と基地計画について明らかにした（表4）。

表4 重化学工業化計画の産業別主要内容

産業	単位	目標年度・製品	規模	所要資金（1973～81年，百万ドル）				立地
				外資	国内資金	合計	比率(%)	
鉄鋼	生産能力	1976年 1981年	409.2万M/T 1,470万M/T	1,502	674	2,176	24.6	浦項
非鉄金属	生産能力	銅 亜鉛 鉛 アルミ	年間10万/T 年間8万/T 年間5万/T 年間10万/T	222	123	345	3.9	温山
機械	生産能力	1981年	48億ドル	1,049	1137	2,186	24.7	昌原
造船	生産	1980年 1985年	545万G/T 920万G/T	416	352	768	8.7	玉浦、竹島
	輸出	1980年 1985年	320万G/T 620万G/T					
電子	輸出	1981年	25億ドル	593	599	1,192	13.5	亀尾
化学	生産能力	石油精製 石油化学 エチレン 肥料	1,225万B/日 60万M/T 150万M/T 国際規模	1,523	662	2,185	24.7	麗天、蔚山
合計				5,305	3,547	8,852	100	

資料：重化学工業推進委員会企画団「重化学工業育成計画」1973年

ただし、ここでは、重化学工業の政策基調として輸出産業化を掲げながらも産業連関を考慮して輸出主導と内需充足業種とに分けている。相対的に労働集約的な産業である造船と電子は優秀で豊富な低賃金労働力を活かして輸出特化産業として、これらに基礎素材を供給する鉄鋼・非鉄金属産業は内需を優先する産業とした。内需産業のなかでも、鉄鋼は自給度の上昇に、非鉄金属は自給を達成して一部を輸出することとなった。また、技術水準が低かった機械の場合には基本的に輸入代替を目標とし、造船・電子など輸出主導業種に必要な部品を戦略製品と指定して育成することとなった。化学は、ナフサ分解部門は自給度の上昇に、肥料は輸出への育成を目標とした。

こうした計画を推進するためには、それまでと同じく様々な金融・税制支援が行われた。とくに政府は目標産業の前後の連関効果を考慮し、関連分野への民間企業の積極的な参入を促したが、その手段として金融・税制支援が実施された。例えば、14の重化学産業について3年間100%、2年間50%の法人税を減免し、70～100%の関税も減免する措置を取った。金融支援

の多くは、国営銀行だった産業銀行を通じた低利貸出であった。1973～80年間産業銀行の製造業に対する貸出のうち8割が重化学工業分野の民間企業であった。そして、この期間中、重化学工業分野の公企業は1960年代からの鉄鋼・石油化学分野に限られ、多くの民間企業が新たに重化学工業分野に参入し、現在の「財閥」企業群を形成するようになった。

ところが、重化学工業政策には、それまでとは違って新たに財政投融资が多く用いられた。政府は1973年5月「重化学工業育成に関する指針」を通じて支援体系を構築し、同年12月には「国民投資基金法」を制定し、資金調達に関する体制を整えた。そして、この1974～81年間全財政投融资に占めるこの基金の比重は8～9割に達し、そのうち重化学工業の比重は平均68%に達した。この基金による融資額が国内の全貸出金に占める比重は5%弱に過ぎなかったものの、基金からの融資は一般銀行からの貸出を引き出すのに大きな影響を与えた<sup>10</sup>。

こうした重化学工業化政策によって、韓国経済は短期間のうちに重化学工業の比重が高まる産業構造の「高度化」が実現した。製造業のうち、重化学工業と軽工業の比率は1970年に38：62と軽工業の比率が遥かに高かったが、79年には51：49とその比率が逆転した。なお、輸出に占める重化学工業の比重も、生産比重ほどではないものの急速に上昇した(表5)。すなわち、1979年の時点においても依然として繊維が最も大きな比重を占めてはいるとはいえ、その比重は1970年代に入って一貫して低下し、重化学工業の比重が上昇したのである。重化学工業の中では輸出に政策の重点がおかれていた電子と船舶の比重拡大が見られるが、その他に機械製品が70年代後半に急速に増加したことが注目される。

表5 輸出商品の構造変化推移

単位：%

区分	1963	1969	1970	1973	1979	年平均増加率		
						1963-79	1963-69	1970-79
工業製品	75.6	83.3	87.2	87.8	89.8	39.7	41.5	38.2
軽工業	66.6	69.8	61.9	55.6	51.4	35.9	40.4	36.7
繊維	39.1	40.7	39.6	37	24.5	34.2	40.2	31.7
木製品	13.1	12.9	9.5	4.7	3.3	26.8	38.9	32.6
靴	2.5	1.7	3.3	5.2	4.9	44.1	30.6	37
その他	11.9	14.5	9.6	8.7	18.7	42.1	43.9	50.1
重化学工業	9.1	13.5	25.2	32.2	38.4	51.2	48.7	40.6
化学	0.6	1.6	1.5	1.5	3.6	33.8	11.7	52
金属製品	3.4	3.1	8	7.9	10.7	48.4	37.1	42.6
機械	2.2	2.6	1.8	1.7	5.6	46.5	43.2	57.4
電子機器	2.2	-	9.7	10.2	9.9	51.8	-	37.7
輸送機器	-	-	0.7	4.4	-	-	-	35.7
自動車	-	-	0.5	0.3	0.4	-	-	42.4
船舶	-	-	0.2	3.6	3.4	-	-	37
精密機械	0.3	0.2	0.7	1.8	0.5	42.7	91.1	19.6
その他	0.3	-	2.7	4.7	-	63.2	-	36.5
第1次産品	24.4	16.7	12.8	12.2	10.2	30.8	30.7	35.2
合計	100	100	100	100	100	38.2	39.3	37.9

資料：関税庁

<sup>10</sup>日本で1950年代に「機械工業振興臨時措置法」の対象となった企業に対する開銀の融資が、ある種の「カウベル」効果を有していたことを思い起こさせる。

しかし、こうした急速な重化学工業化は「政策意志」という政府の強力な介入によって行われ、資源配分上の非効率と産業調整の面で多くの問題を孕んでいた。それが、1979年の第2次オイル・ショックを契機とする国際的な景気後退によって一気に爆発することになる。

### (3) 産業合理化 (1980～86年)

この時期には、再びそれ以前までの産業政策の基調が転換した。それはただの1970年代の政策からの変化でなく、1960年代初頭以来続けられた国家主導型成長戦略からの転換であった。その契機は、第2次オイル・ショックによって爆発した矛盾であったが、その時期が朴政権の没落と重なったためにより根本的な転換が行われたのである。

その転換の核心は経済の「安定化」と「自由化」であった。まず、安定化とは先述した1970年代の急激な重化学工業化によって引き起こされた問題点、すなわち過剰・重複投資の調整、時折の不況によって顕在化した衰退産業の退出・合理化などを意味した。すなわち、1970年代までは産業育成政策を柱とする産業構造政策一辺倒だったのに対して、この時期には産業合理化を中心とした産業調整政策が重要になったのである。

経済の自由化とは、国内的には国家の介入を減らし民間の自律性を強調することを意味し、この時期にその端緒が形成され1990年代の「文民政府」時期に定着することとなる。対外的に自由化とは関税率の引き下げ、外国人投資規制の緩和など経済の開放化を意味し、これも1990年代になって本格化する。産業政策と関連しては、個別産業を選別し、保護・育成する政策から全般的な産業基盤の助成・ガイドラインの提示に政策が変化したことが重要である。

まず、安定化政策についてみてみよう。重化学工業の投資調整は実は朴政権末期の1979年5月に経済安定化総合施策の一環として行われたが、引き受け企業の経営難と関連企業間の利害問題、政治的不安定などのためにうまく進められなかった。そして、全頭換を中心とした国家非常対策委員会の下で1980年8月と10月に、当時最も問題の多かった7業種の重化学工業について投資調整が実施された(表6)

表6 重化学工業における投資調整

業種	調整内容
発電設備	—現代・大宇・三星の関連会社を統合し、政府・産業銀行・外為銀行が追加出資し、韓国重工業を設立 —1980年11月、経営権を持った大宇の撤退で公企業(韓国電力の子会社)となる
建設重装備	—現代・大宇・三星重工業として3元化
自動車	—当初は乗用車は現代、トラックは起亜が独占 —1982年には乗用車・バス・大型トラックは現代とセハンの競争体制、小型トラックは起亜、特殊車は東亜に専門化
重電機器	—暁星重工業が超高压変圧器生産を独占 —現代重電機は輸出と自社船舶用に限定
ディーゼル・エンジン	—大型エンジンは現代エンジン、中型は双竜重機。小型は大宇重工業に専門化
電子交換機	—国設交換機は韓国電子通信と金星半導体に2元化、東洋精密は農漁村電子交換機、大韓通信は機械式私設構内交換機にそれぞれ専門化
銅精錬	—韓国鋳業精錬に温山銅精錬を吸収統合して一元化

資料：車東世・金光錫編(1995)、p.245

投資調整は、1)企業が乱立している場合は統合 2)生産能力が国内需要を超過し、重複投資

によって正常な操業が不可能な場合は事業縮小あるいは施設計画の保留・中止 3) 過当競争による弊害が見込まれる分野については品目別独占化などの形で実施された。例えば、需要に比して設備の重複・過剰問題が最も深刻だった発電設備の場合、当時の3社を統合して新しい1社体制にした。また、自動車の場合は乗用車とトラックごとに生産を独占化した。こうした投資調整の場合でも、救済金融の形式で追加融資と金融負担の軽減措置が並行して行われた。

投資調整分野が1970年代の政策失敗によるものであり、内部調整を通じて再び競争力を回復する見込みがあったのに対して、構造不況産業は産業ライフサイクルからみて、あるいは世界的な産業構造からみて不況に陥っていた。代表的な業種は1983年以降深刻になった海運業、海外建設業、造船業、織物製造業などであった。このうち、造船、海運業、海外建設業は1970年代に政府の集中的な支援によって成長した分野であり、租税減免規制法によって合理化措置の対象となった。これは、企業統廃合に伴う譲渡税・取得税を免除して企業間統合を誘導するものであった。

例えば、海運の場合、1983年12月に「第1次海運産業合理化計画」によって合理化対象産業として指定された。そして、1984年5月には当時66社を17グループと統合する計画が発表され、同年7月には統合に伴う租税の追加減免、金融支援条件の改善、合理化参加企業に対する優遇措置の制度化などの措置が実施された。同年12月には3兆ウォンにも達する海運業の借入金の償還を1988年までに猶予する措置をも行われた。

ほかの業種は、後述するような工業発展法による合理化業種として指定された(表7)。この法律の下で実施された産業合理化業種指定制度は、競争力補完分野と競争力弱化学分野に分けて、時限的に合理化計画を樹立することとした。そして、その計画の実施に必要な金融・租税上の支援を行うこととなった。この制度は1997年まで続けられたが、1986年以降指定されたのは9業種であり、ほとんどが2~3年の時限的に適用された。

表7 産業合理化の対象業種と内容

区分	業種	指定期間	合理化措置
競争力 補完 分野	自動車	1986.7-89.6	—新規投資制限(乗用車・トラック専門化)
	建設装備	1986.7-88.6	—新規参入制限(ブルドーザーなど5業種)
	船舶用ディーゼル・エンジン	1986.7-89.6	—生産専門化
	重電機器	1986.7-89.6	—超高压分野の新規参入・増設制限 —暁星重工業の不実企業引き受け支援
競争力 弱化学 分野	合金鉄	1986.7-89.6	—品目間生産調整・専門化
	織物	1986.7-89.6	—老朽設備廃棄、設備交代支援 —転業・廃業支援
	1次延長	1989.7-92.6	—老朽設備廃棄、設備交代支援 —織機登録制
	2次延長	1992.7-95.6	—設備の新・増設制限、設備登録制
	3次延長	1995.7-97.12	—設備の新・増設制限、設備登録制
	染色加工	1987.1-88.12	—老朽設備廃棄、設備交代支援 —設備の新・増設制限
	肥料	1987.12-90.11	—販売自由化、会社民営化 —化学肥料輸入許可
靴	1992.3-95.1	—老朽設備交代・自動車資金支援	

資料：李炳浩(2000)

一方、1986年には産業政策の根本的な方針を転換する画期的な法律である「工業発展法」が

制定された。この法は民間の自律性と産業合理化という2つの軸によって構成されており、具体的には民間自律基盤の確立、合理化制度の活用、工業支援政策の再整備、民間の参加による工業政策推進体液の改善などの項目を含んでいた。

ここで民間自律基盤の確立というのは、規制の撤廃・緩和を通じて市場原理に基づいた工業発展体制の確立を意味する。それを具体的に示したのが、1960年代後半以降特定産業への政府介入の根拠となった7つの個別工業育成法の廃止である。工業支援政策の再整備とは、特定産業に対する支援を合理化計画上のものに限定し、産業政策の基調を普遍性の原理による機能別支援に転換することを意味する。具体的には工業技術の発展と生産性向上のための技術開発支援政策の強化を示した。なお、産業政策に対する民間の意見を反映するために工業発展審議会を、そして部署間のコミュニケーションの増進のために産業政策審議会をそれぞれ設けた。

ただし、民間自律体制への急速な転換は、1990年代初頭から再び重複・過剰投資を繰り返す大企業の経営行動を制御することができず、1997年のアジア通貨危機時の混乱の原因を提供することとなった。

## IV 韓国の産業発展と産業政策

### 1. 輸出主導型軽工業育成政策と繊維工業

繊維工業は1950年代の「3白産業」のなかのひとつであった綿紡織を中心にすでに輸入代替段階を過ぎて過剰生産の解決方法を模索していた。したがって、1960年代における朴政権の輸出指向的工業化政策の下で主力産業として選ばれる可能性が高かった。実際に、この時期に繊維部門は輸出を主導し、全輸出額の30%前後を占めた(前掲表5参照)。

ところで、1960年代から70年代にかけて繊維工業の内部で大きな変化が起きた。それまで業界で圧倒的なシェアを誇っていた綿紡織の地位が相対的に下落し、政府の政策的な支援のもとで化学繊維部門が急速な発展を遂げていた。輸出が行われる過程を見ても、綿紡織では業界の自律的な模索による要因が大きく、化繊は政策的な指導の下で輸出が急増したといえる。

#### (1) 1960年における綿紡織工業の輸出産業化

綿紡織業界では1950年代後半から輸出を模索していた。その理由は、まず、1956年以降国内市場の後退による供給過剰問題、そして、当時ほとんどを援助に頼っていた原綿が輸入途絶の恐れがあったということであった。綿製品の輸出はこうした二つの困難な問題を一挙に解決しうる方法であった。

ところで、1956年に泰昌紡織が香港に唐木3,000疋を輸出する成果を挙げると、大韓紡織協会は輸出対策委員会を新たに設けた。そして、翌年から香港をはじめとする東南アジアにサンプルを提供し、在外公館を通じて市場調査を依頼した。こうした努力の結果、1957年香港とアメリカから注文が入った。もっとも、綿製品の輸出が軌道に乗るのは1963年以降のことであった(表8)。

表8 綿製品の輸出推移

年度	輸出金額 (千ドル)	1957年=100	前年比増加率 (%)	
1957	1,276	100.0		
1958	939	73.7	-	26.3
1959	1,578	123.7		68.1
1960	2,445	191.6		54.9
1961	909	70.6	-	62.8
1962	1,945	152.4		113.6
1963	4,785	375.0		146.0
1964	12,779	1,001.5		167.1
1965	13,074	1,024.6		2.3
1966	15,693	1,229.9		2.0

資料：大韓紡織協会（1968）、p. 313

1960年代初頭までの輸出不振の原因はアメリカの反対であった。当時綿製品に用いられる原綿は主にアメリカからの援助に頼っていたが、韓米協定によってその製品を輸出するためにはアメリカ政府の承認が必要であった。アメリカからみて、韓国産綿製品の輸出は自国の援助物資によって製造された製品が自国・海外市場で自国の綿製品と競争することだったからである。したがって、アメリカは当初輸出上限を200万ドルに制限し、1957年からは「原綿輸入代替制」によって輸出代金で原綿を輸入するように綿紡織企業に求めた。

1960年代に入ってもこうしたアメリカからの制約は続けられたが、1963年からの輸出増加は1962年8月に実施された「物価調節に関する臨時措置法」の影響が大きかった。すなわち、これによって綿製品に対する価格統制が実施されたため、業界はより積極的に輸出を模索したからである。この時期の輸出には紡織企業だけでなく、輸出を斡旋・代行する貿易業者によって行われたが、この時期から新たに多数の業者が新規参入した。輸出品目もそれまでの粗布類から細布類に高級化され、種類も増加した。

ちょうどその時期に政府が輸出主導型軽工業の育成を通じた輸出増進に政策の最大目標が定められただけに、政府も綿製品の輸出を促進するための様々な方法を講じた。代表的なものが1966年から実施された輸出責任制と輸出自家補償制であり、両者は相互補完的であった。政府の指導のもとで企業別に輸出目標を設定することが前者であり、その目標を達成する過程で発生する損失を政府が補填するのが後者であった。そして、1960年代半ば以降にはそれまでの水準を上回るスピードで輸出が増加した（表9）。なお、こうした急速な輸出増加には、ローカル輸出（国内の輸出用製品に供給）が多くなったことも影響した。

表9 綿製品の輸出目標と実績推移

年度	目標 千ドル(A)	実績 千ドル(B)	B/A(%)	実績/ローカル 輸出(%)	自家補償額 (千ウォン)
1962	1,750	1,945	111.1		
1963	4,000	4,750	118.8		
1964	11,400	12,780	112.1		
1965	15,200	13,009	85.6		
1966	17,350	15,430	88.9		268,279
1967	18,500	19,266	104.1		420,587
1968	24,600	21,000	85.4		474,460
1969	28,700	33,382	116.3		1,373,045
1970	30,000	59,000	196.7	16.3	225,000
1971	57,000	62,000	108.8	20.0	1,319,000
1972	85,000	108,000	127.1	40.6	1,387,000
1973	130,000	216,000	166.2	50.1	
1974	384,000	242,000	63.0	42.2	
1975	300,000	291,000	97.0	57.1	
1976	370,000	503,000	135.9	59.0	

資料：金洋和(2006)、p.381

## (2) 輸入代替から輸出主導に発展した化繊工業

化学繊維工業は1960年に韓国ナイロンがナイロン設備を導入することで始まった。その後、1960年代には多数の企業によって競争的に設備導入が行われた(表10)。設備は合弁企業の設立を伴うケースも多かったが、主な提携先はアメリカと日本企業であった。

化繊工業は当初輸入代替を目標としていたが、稼動直後から輸出産業への転換が求められるようになった。先進国から標準化された生産技術を導入して建設された工場の最適最小規模が内需市場規模を遥かに上回っていたからである。そこで、内需を超える分を輸出する方法を模索させられた。ところが、輸出ができるためにはそれに見合う効率性、生産性が必要となり、設備規模は時期を追って拡大しつつあった。たとえば、韓日合繊が1967年に導入した設備は日産7.5トンだったが、1980年にはそれが237トンとなった。

このように、設備導入企業に輸出を強制する仕組みが可能だったのは、政府が外資導入をめぐる審査過程で世界的な産業の情勢についての的確な情報を捉えていたからである。とくに、1967年に制定された「繊維工業施設に関する臨時措置法」に基づいて、政府は外資導入許可権という手段を利用し、企業に設備規模を提示し、輸出を義務化することができていた。

そして、1970年代に入ってから国内の生産量が輸入量を上回り、輸出用原資材を除いたすべての内需をカバーできるようになった。また1973年からは輸出量が輸入量を凌駕し、全生産量に占める輸出量の比重も50%を超えるようになった。そして、1970年代半ばからはその比率が70%を超え、化繊は輸出主導型軽工業を代表するようになったのである。

表10

1960年代における化繊工業の設備導入現況

業種	企業	合弁先	設備導入先
ナイロンF糸	韓国ナイロン 韓日ナイロン 東洋ナイロン	Chemtex(米)、東レー (日)	Chemtex(米)、東レー (日) Inventor(スイス) Vickers-Zimmers(ドイツ)
アクリルSF	韓日合繊 東洋合繊		旭化成(日) Exlan(日本)
ポリエステルF糸	鮮京合繊 三養社	帝人(日)	帝人(日) ユニチカ (日)
ポリエステルSF	大韓化繊 三養社	Chemtex(米)	Chemtex(米) ユニチカ (日)
ビスコース人絹糸	興韓化繊		東レー (日)、 AEG.Kebskosmo.Zahn( 독일)
アセテート人絹糸	鮮京合繊		帝人(日)

資料：李相哲（1997）， p. 70

## 2. 重化学工業化政策と造船業

韓国における近代的な造船所は1937年三菱重工業が釜山に設立した朝鮮重工業である。ここでは3,000トン級の船舶3隻を同時に建造し、7,500トン級の船舶を修理する能力を有していた。解放後、この朝鮮重工業は附属企業体として米軍政に接収されたが、1950年に国営化されて大韓造船公社となった。この造船公社は1950年を一貫して経営難に喘いだ代表的な不実企業であった。1957年に民営化を試みたが失敗したのもそのためであった。

1960年代入って朴政権は、資本金をそれまでの1,000万ウォンから10億ウォンに増資し、それをもとに公社の累積負債を清算する一方で、日本からの資金・技術による設備近代化を図った。しかし、こうした努力にもかかわらず、再び公社を通じた造船業の育成政策は失敗に終わった。そして、1970年になっても公社は依然として不実企業のままであった。

こうした状況を一変させたのが、1970年から推進させられた「4大核心工場建設計画」であった。この計画では鋳物銑・特殊鋼・重機械とともに造船が核心工場として選ばれたが、造船の場合、その担い手はそれまでの造船公社でなく、現代という民間企業であった。当時現代グループの主力企業であった現代建設のダム、発電所建設の経験を武器にどの企業も躊躇った造船業に参入した現代重工業は、当初予想した日本からの技術導入に失敗して、ヨーロッパ（イギリス・デンマーク）から技術・資金を導入したが、建造をはじめてから再び日本の川崎重工業と技術・船舶受注の契約を結ぶなど険しい道のりを辿り、初期の基盤を構築するのに成功した。それは最初から輸出船専門の造船所であり、当初政府の構想した規模より3倍も大きかった。

政府はこうした経験を目の当たりしつつ、1973年に重化学工業化宣言に造船を6大分野に含めただけでなく、最初から輸出特化分野として期待するようになった。具体的には同年に「長期造船工業振興計画」を立てて1980年までに現代重工業並みの造船所を全国5箇所に建設し、1985年までには現代の1.5倍規模の造船所を3カ所に追加で建設するという膨大な構想を発表

した。

そして、まず、1973年から大韓造船公社の設備を拡充し、現代重工業なみの輸出用タンカー専門造船所の建設に取り組んだ。そして、翌年には三星グループが石川島播磨重工業との合併事業によって、100万トン級ドックを備えた大型造船所建設に着手した。その他、マグロ遠洋漁業を専門とする高麗遠洋が中型造船所の建設を計画した（表11）。

表11 1970年代の新設造船所建設計画現況

	ドック規模	生産能力	所要資金	建設
大韓造船公社 玉浦造船所	530m×131m×14.3m	最大 100万DWT 年間 120万G/T	715億ウォン（外資8,745万ドルを含む）	1973.10-1977.12
高麗遠洋 竹島造船所	240m×46m×11.53m	最大 6.5万DWT 年間 10万G/T	174億ウォン（外資458万ドルを含む）	1974.12-1977.6
現代 尾浦造船所	1ドック：420m×80m×13.2m 2ドック：305m×50m×12.7m	最大 70万DWT 年間 80隻（15~40万DWT）	200億ウォン（外資1,083万ドルを含む）	1975.4-1976.12
三星 安井造船所	—	—	716億ウォン（外資8,751万ドルを含む）	1976.5 中止

資料：朴永九（2012），p.261

ところが、あいにく重化学工業化宣言後1年を待たずに起こったオイル・ショックによって当時造船市場を主導していたタンカーの需要が急減しはじめた。そこで、輸出用タンカーを専門とする造船工業政策は深刻な打撃を蒙った。結局1970年代半ばからは造船業の新規設備投資は不可能となり、既存の計画も変更を余儀なくされた。三星は造船所建設を1976年に中止し、大韓造船公社の造船所も資金難のために銀行に指し押された後、1978年に大宇グループに引き渡された。高麗遠洋の造船所も1977年に売却された後、三星が引き受けて三星造船となった。第3節に触れた、1980年代初頭構造不況産業に造船工業が含まれたゆえんである。

そして、1990年頃まで続けられる海運・造船不況に造船企業は深刻な経営危機に直面し、造船以外の事業部門に進出するようになる。政府は1976年から1990年までに中古船の輸入禁止と延15回にわたる計画造船政策によって造船企業の経営難を緩和させようとした。

### 3. 産業合理化政策と自動車産業

#### (1) 合理化政策と自動車産業

韓国で自動車をKD組立でなくて部品から製造するようになったのは1970年代初頭からである。とくに現代自動車は75年に乗用車専用工場を建設し、最初の「固有モデル」<sup>11</sup>であるポニーを1976年から生産しはじめた。さらに、この車種を中東、南米を中心に輸出した。

こうした成果を契機に政府は1979年に自動車産業を10大戦略産業育成計画に含め、各社に

<sup>11</sup>韓国における自動車産業の国産化過程でよく使われる用語に固有モデルと独自モデルがある。前者は外国メーカーからの導入モデルにエンジンと変速機など核心部品を除いた一部の部品を国産化して開発したモデルを指し、後者は核心部品をも国産化したモデルを意味する。

量産体制を構築するように誘導した。しかし、その直後、第2次オイル・ショックによる景気後退で自動車産業は深刻な不況に陥った。そこで、政府は重化学工業投資調整の一環として自動車産業の合理化措置を実施した。乗用車の場合、それまでの3社体制から現代の独占体制となった。しかし、業界の反発によって半年後には現代とセハン（大宇）の2社体制と変わった（表12）。

表12 自動車産業における合理化措置による車種別専門企業現況

	乗用車	ジープ	小型バス・トラック	大型バス・トラック	特装車
合理化措置以前	現代、起亜、セハン	新進、亜細亜	現代、起亜、セハン	現代、起亜、セハン、東亜、亜細亜	現代、起亜、セハン、東亜、亜細亜
1980年8・20措置	現代とセハンの統合で一元化	新進（民需）、亜細亜（軍需）	起亜の独占	同一	同一
1981年2・28措置	現代とセハンに二元化	同一	同一（起亜と東亜の統合）	同一	消防車・ミキサー・タンカーは東亜独占
1982年7・26措置	同一	同一	同一（起亜と東亜の統合撤回）	同一	東亜の独占撤回

資料：李権炯(1995)，p. 39

また、政府は1986年7月の工業発展法に基づき、89年6月までに自動車製造業を合理化業種として指定した。これによって自動車産業は国際競争力確保のための量産体制を備えるように、新規企業の参入を制限する一方で、1981年の車種別生産制限措置は廃止した。そして、89年7月以降には合理化指定措置が解除され、生産車種増加、新規企業参入などが活発に行われた。それに対応する形で既存の企業も大規模設備投資を実施し、各社の生産能力および生産実績も急速に増加した（表13）。そして、生産台数が200万台を超えた1995年には世界第5位の自動車生産国となった。

生産の増加とともに乗用車の車種も増加し、その中で導入モデルに国内企業による開発がミックスされた固有モデルの数も増加した。1986年に9つだった乗用車モデル数は97年には29に増加し、同期間中固有モデル数も3から16に増えた。

表13 企業別自動車生産台数の推移

単位：台

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
現代	-	4,360	7,092	61,239	240,755	676,067	1,213,694	1,525,167
起亜	35	6,121	20,354	33,369	84,931	396,325	631,644	803,394
大宇	106	15,782	8,405	2,443	44,935	201,035	459,058	624,534
亜細亜		1,737	413	1,220	3,480	25,374	59,509	-
合計	141	28,819	37,179	123,135	378,162	1,321,630	2,526,400	3,114,998
輸出	-	-	31	25,252	123,110	347,100	978,688	1,676,442

注：合計にはその他の企業の生産分を含む。

資料：韓国自動車工業協会・韓国自動車工業協同組合（2005），付表

こうした固有モデルの増加によって輸出も増加した。自動車輸出は1970年代までは微々たる水準だったが、1980年代に入って増加しはじめ、1985年には10万台を越え、95年には100万

台近くまで増加した。企業別には1980年代までは現代自動車が出荷のほとんどを占め、90年代以降になって起亜自動車など他の企業の輸出も多くなった。

このように、1980年代半ばまでの合理化措置によって競争力をつけた自動車産業は1990年代以降に飛躍的な発展を遂げるようになったといえる。ところで、独自の技術による固有モデルあるいは、すべてを自前で開発した独自モデルによる生産と輸出という韓国自動車産業の特徴を最も典型的に現している企業は現代自動車である。そこで、以下では技術開発と下請システムの整備という自動車産業の競争力にかかわる核心的な要因を中心に産業政策の影響について、現代自動車の事例を通じてみてみたい。

## (2) 技術開発と自動車産業政策

現代自動車は1973年創業当初から外国自動車企業との合弁でなく、自前で工場建設と固有モデルの開発に取り組んだ。当時、他の企業は外国のモデルを導入して国産化する方法をとっていた。政府は1974年に「長期自動車工業振興計画」に主要部品の開発、国際的な工場規模の確保を規定したが、これも現代の方針を追認したものであった。

もちろん、それまでは現代も外国メーカーからの導入モデルの組み立て生産に携わっており、固有モデルの開発も初期には部品などの必要技術を外国から導入した。しかし、1980年代に入ってから固有モデル開発の限界が明らかになり、核心部品も自前で開発する独自モデル開発戦略に転換することとなった。1980年代初めの経営危機後、本格的な輸出の必要性を痛感したが、そのためにはそれまでの年間5~10万台から年間30万台の生産規模が必要であった。ところで、それを既存の固有モデルで生産する場合には支払うべきロイヤリティが負担となると判断した。

図6 現代自動車における乗用車モデルの推移

車種	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93			
小型	Pony									□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□			
	Excel																			□	□	□	□	□						
	New Excel																							□	□	□	□	□		
	Scoupe																								□	□	□	□		
準中型	Cortina	■	■	■	■																									
	New Cortina				■	■	■	■	■	■																				
	Mark IV										■	■	■	■																
	Mark V														■	■	■	■												
	Stellar																		□	□	□	□	□	□	□	□	□			
	Elantra																								□	□	□	□		
中型	Sonata																							□	□	□	□			
	Sonata II																										□			
大型	Ford20M		■	■	■	■	■																							
	Granada												■	■	■	■	■	■	■	■										
	Grandeur																								■	■	■	■	■	■
	New Grandeur																											□	□	

注：■は導入モデルのライセンス生産、□は固有モデル生産を意味する。

資料：金堅（1994）、p. 217

そして、社内に中央研究所を設けるなど研究開発投資を大幅に増大させ、固有モデルが増加して92年までに全車種の固有モデル化が完成した（図6）。

つづいて1990年からは独自モデルが開発されはじめた。スタイリングなど一部については独自開発が進んでいたが、最も困難だったエンジンとトランスミッションの開発が91年にはじめて可能になったからである。そして、1994年頃には独自モデル開発が完了した。（図7）。

図7 現代自動車における乗用車の技術開発推移

車種	Pony	Stellar	X-1	Y-2	X-2	SLC	J-1	SLCa	L-2	Y-3	X-3	J-2
開発完了	1976	1983	1985	1988	1989	1990	1990	1991	1992	1993	1994	1994
スタイリング	○	○	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●
車体設計	○	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
エンジン・トランスミッション	○	○	○	○	○	○	○	●	○	◐	●	●
シャシー設計	○	◐	◐	◐	◐	◐	◐	◐	○	◐	●	●

注：●は独自開発、◐は導入技術に自社内開発を補完、○はすべて導入技術を意味する。

資料：金堅（1994）、p.218

### (3) 下請けシステムの整備と自動車産業政策

1970年代初頭にそれまでのKD組み立てから製造段階に移行したために部品の調達が発達した。その部品を調達する方法としての下請けシステムが形成されはじめた。

政府は1973年1月の「自動車工業育成計画」で、組立工場と部品工場を分離・育成し、両者間には水平的系列化、すなわち下請企業が特定組立企業と排他的に取引するのではなく、多数の組立企業と取引するように誘導した。したがって、組立企業別でなく部品別に専門工場を指定し、組立企業はできる限りそこから部品を調達するように勧めた。しかし、この方針は組立企業の反対によって実現できず、結局1978年に垂直的系列化方式が導入された。その後、1980年代に入ってから組立企業の主導の下で系列化が急速に進展した。

## V 結び

以上の分析から明らかになったことを簡単にまとめてみよう。

1960～80年代半ばまでの韓国経済の高成長過程で政府の経済政策は大きな役割を果たした。その基本的な政策目標は海外からの資金・技術導入を通じた「自立経済」の達成であり、そのために具体的には軽工業から重化学工業への比重を高める産業構造の高度化に政策の重点が置かれた。そのための最大の政策手段は国内資金・外資の配分をめぐる政策金融であったが、政策の運用にあたっては市場機構との調和を図った。具体的には保護・育成対象産業の成果を輸出に求めることであったが、これは国際市場によるモニターリングという仕組みを活用したことといえる。

一方、この時期には産業政策も強力に実施されたが、1979年までが産業の育成に重点が行わ

れたのに対して、1980年代前半は投資調整・産業合理化などが中心であった。そして、1986年の工業発展法の制定によって、それまでの個別産業を選別して振興させるような産業政策から産業一般にかかわる機能別産業政策に転換した。

産業政策は国内資金・外資の配分、技術の導入を通じて、個別産業部門での参入、投資の促進・抑制に影響を与えた。ところが、その影響力は、時期別・産業別に異なっていた。それは主に政策手段の差というよりは政策側の情報能力の差に基づくものと思われる。

綿紡織の場合、輸出増進に成功した理由は民間の意見を輸出支援制度という形で適切に反映させたことにあり、その背景には民間の利害を理解してなおその産業に精通した官僚が存在していた。比較的新しい産業である化繊の場合も、外資導入認可の審査過程で産業の動向を政策側が理解していたために、情報の非対称性が生じることなく、輸出強制という政策手段を講じることができたと思われる。

一方、造船業における政策は、少なくとも1990年までを見る限り、代表的な失敗事例である。その最大の理由が国際市場の動向を無視し、民間に投資を要求したことにあることは確かである。当初、4大核心工場事業において政府より情報力に優位に立った民間企業は政府の構想を遥かに超える設備で成功を収めたが、オイル・ショックという根本的な状況の変化に気づかず、政府は他の企業にその事例をそのまま適用させようとしたからである。もちろん、この時期の投資によって1990年代以降の造船業の好況期に短期間に造船大国として躍り出ることになるが、この時期の産業政策との直接的な関係は少ないとみるべきであろう。

自動車産業政策は1970年代までは宣言にとどまり、高率の輸入関税による国内産業保護以外には具体的な効果を挙げていなかった。下請けシステムに関する政策の場合、初期に政府の案が反対にぶつかると業界の案に変更するなど、全般的に企業間関係までには介入せず、技術開発についても企業の戦略をサポートする役割にとどまった。ところが、1980年代初めの経営危機には投資調整・合理化措置など安定化政策を実施し、産業の競争力回復に影響したと評価することができる。その意味で、自動車に関する産業政策は、民間に比べて情報の劣位を最初から認めたくえで、状態依存的なスタンスをとっていたともいえる。

## 参考文献

### <韓国語文献>

- 木宮正史（1991）、「韓国内包的工業化戦略の挫折：5・16 軍事政府の国家自律性の構造的限界」高麗大学大学院政治外交学科博士学位論文。
- 金堅（1994）、「1980 年代韓国における技術能力の発展過程に関する研究」ソウル大学大学院経済学科博士学位論文。
- 金光錫・洪性徳（1990）、「長期的産業成長及び構造変化要因の分析（1955～1985）」『韓国開発研究』12-1。
- 金洋和（2006）、「1960～70 年代韓国綿紡織工業における輸出主義の形成・展開要因に関する研究」『韓国民族文化』28。
- 金完杓（1994）、「1980 年代韓国自動車産業の生産システムと下請構造」『経済学論集』（韓国東南経済学会）。
- 金重雄（1986）、「産業発展と政策金融」『韓国開発研究』8-1、韓国開発研究院。
- 金昌男・渡辺利夫（1997）、『現代韓国経済発展論』裕豊出版社。
- 大韓紡織協会（1968）、『紡協 20 年史』。
- 朴基柱ほか（2014）、『韓国重化学工業化と社会の変化』大韓民国歴史博物館。
- 朴東哲（1993）、「韓国における『国家主導的』資本主義発展方式の形成過程」ソウル大学大学院経済学科博士学位論文。
- 朴永九（2012）、『韓国の重化学工業化：過程と内容』ヘナム。
- 朴利沢（2014）、「自動車産業の成長と政府の役割」朴基柱ほか（2014）、『韓国重化学工業化と社会の変化』大韓民国歴史博物館。
- 裴錫満（2010）、「朴正熙政権期における造船工業の育成政策と日本」『経営史学』25-3。
- 裴錫満（2011）、「現代重工業の初期における造船技術の導入と定着過程」『経営史学』26-3。
- 司空壺（1993）、『世界の中の韓国経済』キムヨン社
- 西野純也（2005）、「韓国の産業政策変化と日本からの学習：1960～70 年代を中心に」延世大学大学院政治学科博士学位論文。
- 安秉直・中村哲編（1993）、『近代朝鮮工業化の研究：1939～45 年』一潮閣。
- 呉源徹（1995-97）、『韓国型経済建設 1～6 巻』起亜経済研究所。
- 呉源徹（2007）、『韓国型経済建設——韓国産業革命』ニュータウン。
- 李権炯（1995）、「韓国自動車産業の発展過程」起亜経済研究所。
- 李炳浩（2000）、『産業競争力強化のための市場と政府の役割』産業研究院
- 李相哲（1997）、「韓国化学繊維産業の展開過程」ソウル大学大学院経済学科博士学位論文。
- 張徹・金ジョンホ（1978）、『わが国造船工業発達史』韓国船舶研究所。
- 財部部・韓国産業銀行（1993）、『韓国外資導入 30 年史』。
- 車東世・金光錫編（1995）、『韓国経済半世紀』韓国開発研究院。
- 韓国自動車工業協会・韓国自動車工業協同組合（2005）、『韓国自動車工業 50 年史』。
- 洪長杓（1993）、「韓国における下請系列化に関する研究」ソウル大学大学院経済学科博士学位論文。

<日本語文献>

- 趙利済・渡辺利夫・エッカート編(2009)、『朴正熙の時代——韓国の近代化と経済発展』東京大学出版会。
- 中村哲ほか編(1990)、『朝鮮近代の経済構造』日本評論社。
- 朴根好(2015)、『韓国経済発展論——高度成長の見えざる手』御茶の水書房。
- 原朗・宣在源編(2013)、『韓国経済発展への経路——解放・戦争・復興』日本経済評論社。
- 深川由紀子(1997)、『韓国・先進国経済論——成熟過程のミクロ分析』日本経済新聞社。
- 堀和夫(1995)、『朝鮮工業化の史的分析：日本資本主義と植民地経済』有斐閣。
- 松本厚治(2000)、「韓国の経済発展と『日本モデル』：複製戦略の限界」服部民夫・松本厚治編『韓国経済の解剖；先進国移行論は正しかったのか』文眞堂。
- 三輪芳朗(1998)、『政府の能力』有斐閣。
- 三輪芳朗/マーク・ラムザイヤー(2002)、『産業政策論の誤解——高度成長の真実』東洋経済新報社。
- 渡辺利夫(1985)、『成長のアジア 停滞のアジア』講談社。

<英語文献>

- Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant : South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.
- Eckert, Carter J. (1991), *Offspring of Empire : The Kochang Kims and the Colonial Origins of Korean Capitalism, 1876-1945*, University of Washington Press (小谷まさ代訳『日本帝国の申し子：高敞の金一族と韓国資本主義の植民地起源 1876-1945』草思社、2004年)
- Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford University Press (矢野俊比古訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ、1982年) .
- Johnson, Chalmers (1987), "Political Institution and Economic Performance : The Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan", in Frederic Deyo ed., *The Political Economy of the New East Asian Industrialism*, Cornell University Press.
- Kohli, Atul (1994), "Where do high growth political economies come from? The Japanese Lineage of Korea's Development State," *World Development*, Vol. 22, No. 9
- Vogel, Ezra F. (1991), *The Four Little Dragons : The Spread of Industrialization in East Asia*, Harvard University Press (渡辺利夫訳『アジア小龍——いかにして今日を築いたか』中公新書、1993年) .
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle : economic growth and public policy*, Oxford University Press (世界銀行著・白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡：経済成長と政府の役割』東洋経済新報社、1994年)