

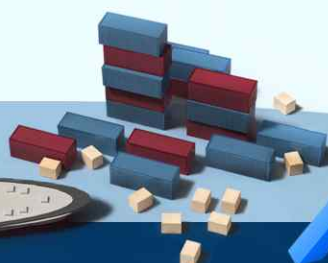


한국경제와 해외원조

류상윤 교수



韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University



목차

1

학습안내

1

2

강의

3

3

Lecture

28

4

讲义

56

5

퀴즈

77

6

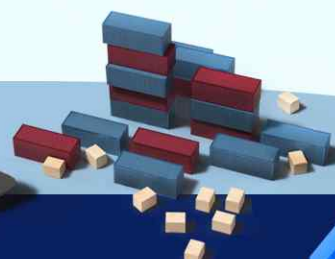
보고서

81

7

자료

83



학습안내

01

과목소개

<한국경제와 해외원조>는 지난 약 80년간의 한국경제를 해외원조라는 관점에서 고찰하는 교과목이다. 수강생들은 본 과목을 수강함으로써 한국경제에 제공된 다양한 해외원조의 특징과 그 영향, 그리고 한국의 수원국에서 공여국으로의 전환 과정을 학습할 수 있다.

02

학습목표

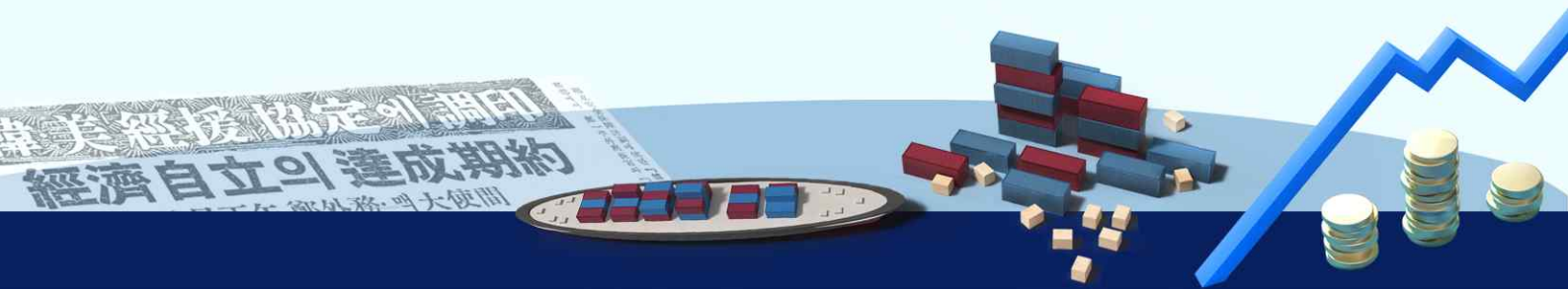
- (1) 한국에 대한 원조의 전개 과정을 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 설명할 수 있다.
- (2) 한국에 제공된 원조의 규모와 구성을 이해한다.
- (3) 한국에 제공된 해외원조가 한국경제에 미친 영향을 정책 조정과 자금 배분에 초점을 맞추어 설명할 수 있다.
- (4) 한국이 수원국에서 공여국으로 전환해간 과정을 이해한다.

03

기대효과

해외원조는 1960년대까지 한국경제의 안정과 성장에서 매우 중요한 역할을 하였다. 이 강좌는 한국현대경제사를 전공하고자 하는 수강생들에게 초기 경제성장을 심도 있게 이해할 수 있는 지식을 제공하는 한편, 앞으로의 연구과제를 발굴하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

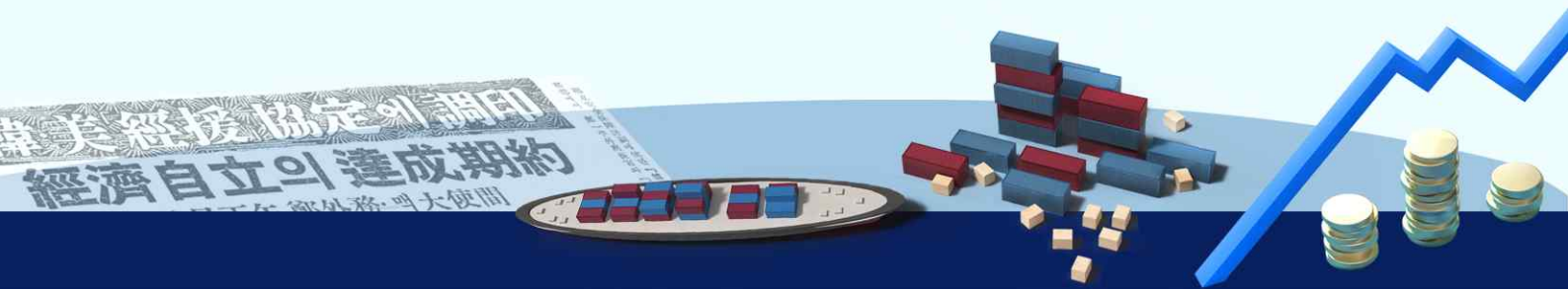
한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이며 매우 드문 사례이다. 원조라는 국제개발협력은 오랜 역사를 가지고 있지만 여전히 효과성 등에서 많은 논쟁이 제기되고 있기 때문에, 한국의 원조 역사를 학습하는 것은 국제개발협력의 이론적, 실천적 측면에서 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.



04

주차별 구성

1주차	원조라는 국제개발협력의 역사
2주차	한국경제와 ODA
3주차	미국의 원조와 합동경제위원회
4주차	UNKRA 원조와 네이산 보고서
5주차	1950년대 한국의 환율 정책
6주차	1950년대 비프로젝트 원조의 배분
7주차	1950년대 프로젝트 원조의 배분
8주차	미국의 잉여농산물 원조
9주차	ODA 차관의 도입
10주차	기술원조의 도입
11주차	ODA 공여국으로서의 한국
12주차	해외원조의 성과

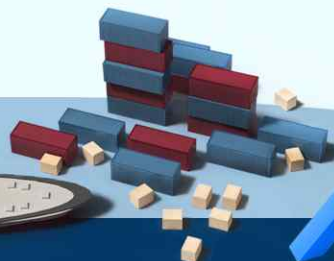




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

1

주차

원조라는 국제개발협력의 역사

1-1

강의 소개

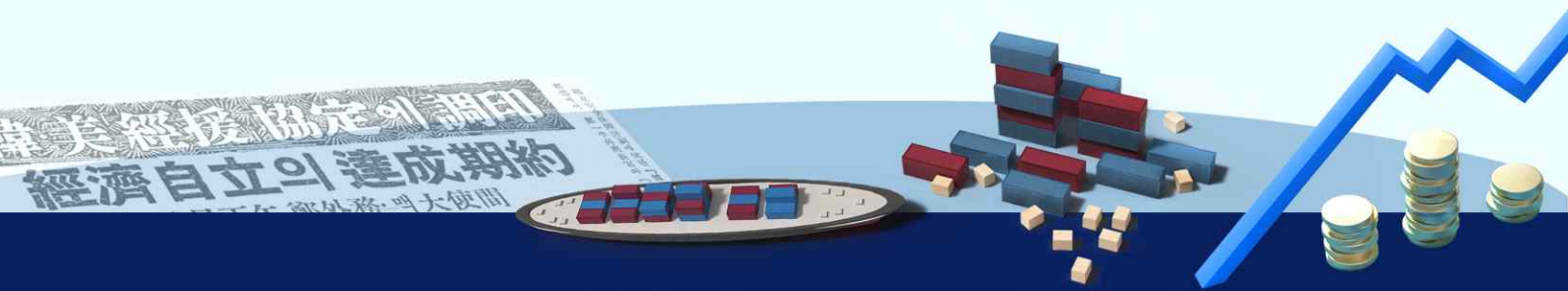
수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 해외원조> 강좌를 맡은 류상운입니다. 한국경제의 역사에 관심을 가지신 여러분들을 만나게 되어 반갑습니다.

저는 1999년 대학원에 입학했을 때부터 한국경제사를 연구해왔습니다. 원조를 연구하게 된 계기는 한국 중소 직물업의 발전 과정에 관해 박사논문을 쓰던 중 1950년대 원료사 수입량과 가격에 큰 영향을 주었던 원조 정책에 대해서도 검토하게 된 것이었습니다.

이후 미국 국립문서기록관리청에 소장된 공문서를 활용하여 원조 당국과 한국 정부 사이의 정책 조정, 기업 단위의 원조 배분 실태 등을 연구해 몇 편의 논문을 발표했습니다. 또한 명지대 김두열 교수님과 함께 한국이 받은 ODA 규모를 추정하는 작업도 진행한 바 있습니다.

한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이며 매우 드문 사례입니다. 원조라는 국제개발협력은 오랜 역사를 가지고 있지만 여전히 효과성 등에서는 많은 논쟁이 제기되고 있기 때문에, 특히 원조의 효과적인 집행이라는 측면에서 한국의 원조 역사는 많은 시사점을 제공할 수 있습니다.

이 강좌는 지난 약 80년간의 한국경제를 해외원조라는 관점에서 고찰하는 것을 목표로 합니다. 해외원조가 한국경제의 안정과 성장에서 매우 중요한 역할을 하였던 1960년대까지를 주요 대상으로 하며, 원조의 역할이 변화한 1970년~1980년대와 마침내 수원국에서 공여국으로 전환한 1990년대도 함께 다룹니다.



강의를 통해 답을 제시하고자 하는 주요 질문은 다음과 같습니다. 첫째, 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 한국에 대한 원조는 어떻게 전개되었을까요? 둘째, 얼마나 많은 원조가 한국에 제공되었으며 그 구성은 어떠했을까요? 셋째, 한국에 제공된 해외원조는 어떻게 한국경제에 영향을 미쳤을까요? 넷째, 수원국에서 공여국으로의 전환 과정은 어떻게 진행되었을까요?

이 강좌가 앞의 질문들에 대한 완전한 해답을 제공해줄 수는 없겠지만, 이 강좌를 통해 지금까지의 연구를 통해 밝혀진 내용들을 정리·습득할 수 있을 것입니다. 이 강좌가 한국현대사와 한국경제사를 전공하고자 하는 수강생들에게 지식을 제공하고, 앞으로의 연구과제를 발굴하는 데 기여할 수 있기를 기대합니다.

그럼 이제부터 강좌의 학습 내용에 대한 개요를 설명드리겠습니다. 한국경제와 해외원조 강좌는 총 12강으로 이루어져 있으며, 각 주차 별 강의내용은 다음과 같습니다.

1주차 강의에서는 원조라는 국제개발협력의 역사에 대해 먼저 학습합니다. 개발도상국의 경제 안정과 성장을 위한 해외원조는 제2차 세계대전 종전 후 냉전 상황에서 미국 정부에 의해 시작되었습니다. 그 후 공여국이 늘어나고 해외원조가 추구하는 목표가 변화되는 과정을 최근까지 살펴볼 것입니다. 해외원조를 측정하기 위해 일반적으로 사용하는 ODA의 정의를 학습하고 OECD의 통계를 활용하여 해외원조의 전반적인 추이를 정리합니다.

2주차 강의에서는 한국 경제로 초점을 맞추어 해외원조 수원과 공여의 역사를 통계를 통해 개관합니다. 한국경제에서 외국으로부터의 원조가 중요한 역할을 했던 시기가 국제적으로 ODA 개념이 규정되기 전이었기 때문에, OECD 통계만으로는 한국경제의 역사 위에서 해외원조가 차지했던 위치를 제대로 파악할 수 없습니다.

따라서 ODA 개념과 무관하게 작성된 한국 정부 통계를 ODA 개념에 기초한 OECD 통계와 비교하며 해외원조 통계를 정리할 것입니다. 그리고 그렇게 정리한 원조 규모가 국제비교의 관점에서 어느 정도의 수준이었는지 파악하고 그 시사점을 제시합니다.



3주차 강의에서는 해방 이후 1960년대 초까지 미국 주도의 원조가 한국에 제공되는 과정에서 한국 내 현지 수행체계가 어떻게 확립되고 변화했는지를 정리합니다. 미국은 원조를 제공했을 뿐만 아니라 그 원조의 효과를 극대화하기 위해 한국 정부에 정책 변화를 요구했습니다.

한미 당국은 정책을 논의하고 결정하는 기구로서 1952년 합동경제위원회를 설립했습니다. 합동경제위원회가 어떠한 과정을 통해 설립되었고 그 후 어떠한 활동을 하였으며 마침내 어떠한 과정을 거쳐 폐지되었는지를 정리해 보고자 합니다.

또한 국립문서기록관리청의 미국 해외원조기구 기록물에 대해서도 소개합니다. 한국 정부의 과거 기록물이 충분히 남아 있지 않은 상황에서 미국 공문서는 당시 상황을 이해하는 중요한 사료입니다. 합동경제위원회의 회의록도 잘 보존되어 있으며 이것을 활용한다면 다양한 측면에서 원조 당국과 현지 정부의 관계에 관한 흥미로운 사례 연구가 가능할 것으로 생각됩니다.

4주차 강의에서는 한국전쟁 당시와 직후에 UN을 통해 제공된 원조에 대해 소개합니다. UN 원조는 비록 전체에서 차지하는 비율은 작지만 네이산 보고서와 UNKRA의 주요 프로젝트 등 의미 있는 부분들도 있었습니다. 특히 네이산 보고서는 현대 개발경제학에 근거한 최초의 한국경제 백서이자 경제개발계획이었습니다. 이 보고서는 정부 계획으로 채택되지는 못했지만 이후 작성된 중요 보고서에 영향을 미쳤으며 한국 경제 관료들의 식견을 키우는 데도 기여했습니다.

또한 네이산 보고서가 어떻게 작성되었고 이후 어떻게 활용되었는지를 검토하는 한편 한국 경제 부흥을 위해 조직된 UNKRA의 주요 프로젝트도 정리해 보고자 합니다. 문경 시멘트 공장 건설과 전쟁으로 파괴된 면방직 설비 복구 등 한국 경제 부흥에서 중요한 의미를 가졌던 원조 프로젝트들이 포함되어 있었기 때문입니다.

5주차 강의에서는 해방 이후 1960년대 전반까지 미국 주도의 원조가 한국에 제공되는 과정에서 한미 간의 첨예한 논쟁거리였던 환율 정책의 추이를 정리합니다. 당시 환율은 한국 정부 마음대로 정할 수 있는 것이 아니었습니다. 막대한 원조를 지렛대로 원조 당국이 환율 책정에 개입했기 때문입니다. 미국 정부는 원조의 목표를 한국경제의 성장보다는 안정, 특히 물가 안정에 두고 환율의 현실화를 추구했습니다.



또한 1955년 8월 1달러당 500환의 공정한환율이 정해지기까지의 과정과 이 환율을 지키기 위한 1950년대 후반의 경제 안정화 정책, 그리고 이 환율이 형해화하고 결국 개정되는 과정을 정리해 보고자 합니다. 그러면서 당시 환율 정책이 어떻게 한국 정부의 전반적인 경제정책 기초를 좌우했는지도 검토해 보겠습니다.

6주차 강의에서는 1950년대 미국 원조가 한국 정부를 거쳐 한국 기업들에게 어떻게 배분되었는지를 FOA/ICA의 비프로젝트 원조를 사례로 하여 미시적인 사료를 소개하며 정리합니다. FOA/ICA 원조는 프로젝트 원조와 비프로젝트 원조로 크게 나뉘는데, 그 중 비프로젝트 원조는 비료, 원면 등과 같이 한국경제에 필요한 물품들을 수입할 수 있는 자금을 제공하는 것이었습니다. 물가 안정을 중시하는 미국측 입장에 따라 비프로젝트 원조가 원조의 대부분을 차지했습니다.

비프로젝트 원조는 금액이 컸을 뿐만 아니라 수혜 기업이 매우 광범위했습니다. 대체로 어떤 기업 이든지 참여할 수 있는 경쟁입찰 과정을 통해 배분되었기 때문입니다. 6주차 강의에서는 비프로젝트 원조의 배분 방식과 그 변화 과정을 정리하고 미국 국립문서기록관리청에 남아 있는 문서들을 활용하여 기업 레벨의 배분 상황을 검토해 보고자 합니다. 현재도 활동하고 있는 기업들의 이름이 약 70년 전의 문서에 등장하는 흥미로운 모습을 보실 수 있을 것입니다.

7주차 강의에서는 1950년대 미국 원조 중 제조업 분야의 기업 육성을 목표로 하여 제공된 프로젝트 원조를 소개합니다. 프로젝트 원조는 글자 그대로 특정한 프로젝트를 수행하기 위해, 필요한 수입품과 자문 서비스 등을 제공하는 것이었습니다. FOA/ICA 원조 중 프로젝트 원조는 비프로젝트 원조보다 금액이 적었고 교통 분야에 가장 많은 금액이 제공되었습니다. 하지만 제조업 분야에도 당시 경제계의 관심이 집중되던 프로젝트들이 있었습니다.

7주차 강의에서는 특히 비료공장 건설 프로젝트와 중소기업 공장 건설 지원 프로젝트를 검토해 보고자 합니다. 비료공장 건설은 외국에 의존하지 않고 농업 생산력을 늘리기 위해 꼭 필요한 프로젝트였습니다.

충주 비료공장 건설이 어떠한 과정을 거쳐 진행되었고 그 과정에서 어떠한 어려움이 있었는지 정리합니다. 또 중소기업의 전쟁 피해 복구, 시설 확충, 신규 공장 건설 등을 지원하기 위해 진행된 프로젝트의 기업 선정 및 지원 절차와 1960년대 초의 현황에 대해서도 살펴보겠습니다.



8주차 강의에서는 미국의 잉여농산물 원조의 추이와 그것이 한국경제에 미친 영향에 대해 살펴볼 것입니다. 미국은 자국에 남아도는 농산물을 원조에 적극적으로 활용했습니다. PL480 원조가 중심이 되는 미국의 잉여농산물 원조는 한국에도 막대한 양이 제공되었습니다. 그 대표 품목은 원면과 밀이었습니다. 식량 원료로서도 중요했지만, 제조업 원료로서의 역할이 더 컸던 것입니다.

잉여농산물 원조의 구성과 추이뿐만 아니라 그것의 기업 레벨 배분에 관해서도 가능한 자료를 활용해 검토해 보고자 합니다. 또 잉여농산물 원조가 한국경제에 미친 영향에 대해서도 기존 연구를 바탕으로 고찰해 보겠습니다.

6주차부터 8주차까지의 강의를 증여에 해당하는 원조를 대상으로 한 것이라면, 9주차 강의는 ODA 차관으로 눈을 돌려 한국 정부의 차관 도입 정책과 실제 도입 추이를 정리합니다. ODA 차관, 즉 양허성 차관의 엄밀한 정의는 이번 1주차 강의의 뒷부분에서 알아보겠지만, 쉽게 말해서 돈을 빌리는 국가에 상당히 유리한 차관을 의미합니다. 그런데 이러한 정의는 한국 정부가 차관 도입을 위해 애쓰기 시작한 1960년대에는 없었던 것입니다.

따라서 양허성 차관을 기준으로 추진된 정책이나 작성된 통계는 찾아보기 어렵습니다. 대신에 양허성 차관보다는 넓은 의미의 공공차관 도입 정책과 그 도입 통계는 파악할 수 있으므로 이것을 OECD 통계와 비교하면서 전반적인 추이를 정리해보고자 합니다. 관심 있는 연구자들이 활용할 수 있도록 개별 차관에 관한 사료도 소개해보겠습니다.

10주차 강의에서는 9주차까지 검토한 실물 원조와는 구별되는 기술원조의 특징을 소개하고 한국이 받은 기술원조의 추이를 정리합니다. 기술 원조는 크게 전문가 초청, 장학생이나 실습생 파견, 수원국의 문제에 관한 전문 연구나 서비스로 구성됩니다. OECD 통계와 한국정부의 『과학기술연감』 등을 활용해 한국이 받은 기술 원조의 재원별, 형태별 추이를 검토해 보고자 합니다.

11주차 강의에서는 한국이 수원국에서 공여국으로 변모해 간 과정, 즉 한국 정부가 개발도상국에 제공해온 ODA의 추이를 정리합니다. 한국이 OECD 원조 공여국 클럽인 DAC에 가입한 것은 2009년입니다. 하지만 거슬러 올라가면 한국이 많은 원조를 받고 있던 1960년대에 이미 기술원조를 시작으로 원조 공여가 이뤄지고 있었습니다.

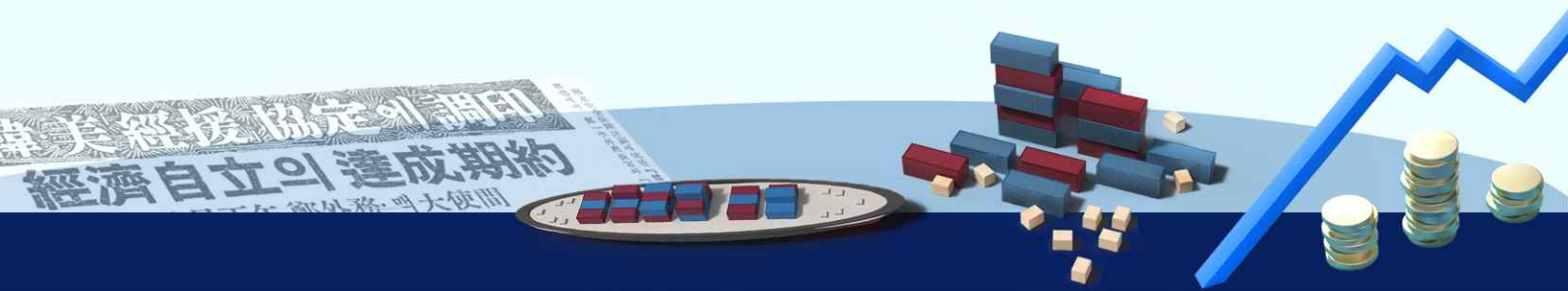


ODA 체계 정비와 DAC 가입이 추진된 것은 1996년 OECD 가입과 1997년 외환위기를 거친 후 2000년대 들어서입니다. 11주차 강의에서는 OECD 통계를 활용해 한국 ODA의 추이를 살펴보는 한편, ODA 체계를 정비하기 위한 제도적 노력을 정리해보고자 합니다. 또한 실감나는 몇몇 대표 사례들도 소개해보겠습니다.

마지막 12주차 강의에서는 원조의 효과성에 관한 논의들을 정리해 보고자 합니다. 매년 많은 양의 ODA가 개발도상국에 제공되고 있고 계속 늘어나는 추세이지만, 과연 그만큼의 개발 성과를 내고 있는지에 대한 의문도 끊이지 않고 있습니다. 한국은 원조를 받던 나라 중 경제성장을 이루어 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이므로 원조의 효과성 논의에도 기여할 바가 있습니다.

12주차 강의에서는 먼저 원조의 효과성에 관한 국제사회와 학계의 논의를 소개하고 다음으로 한국이 받은 원조에 초점을 맞추어 그동안의 논의를 검토해 보고자 합니다. 특히 그동안 원조의 성과에 부정적인 논의들이 많았던 만큼 그에 대한 몇 가지 반론도 준비해 보았습니다.

지금까지 강좌의 학습 내용을 간략히 소개해보았습니다. 다음 시간에는 제2차 세계대전 종전 후 미국 주도로 해외원조가 시작된 과정을 살펴보겠습니다.



1-2

전후 해외원조의 출발: 1940년-1950년대 미국

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 강좌의 학습 내용 개요를 말씀드렸습니다. 이번 시간에는 제2차 세계대전 종전 후 미국 주도로 해외원조가 시작된 과정을 살펴보겠습니다.

1945년 이후의 국제개발협력은 냉전의 수단으로서 출발하였습니다. 미소 양국을 축으로 하는 체제 경쟁이 벌어지는 가운데, 미국은 공산주의 세력이 그리스 등 유럽으로 확산되는 것을 막기 위해 대규모 원조를 유럽 국가들에 제공하기 시작하였습니다.

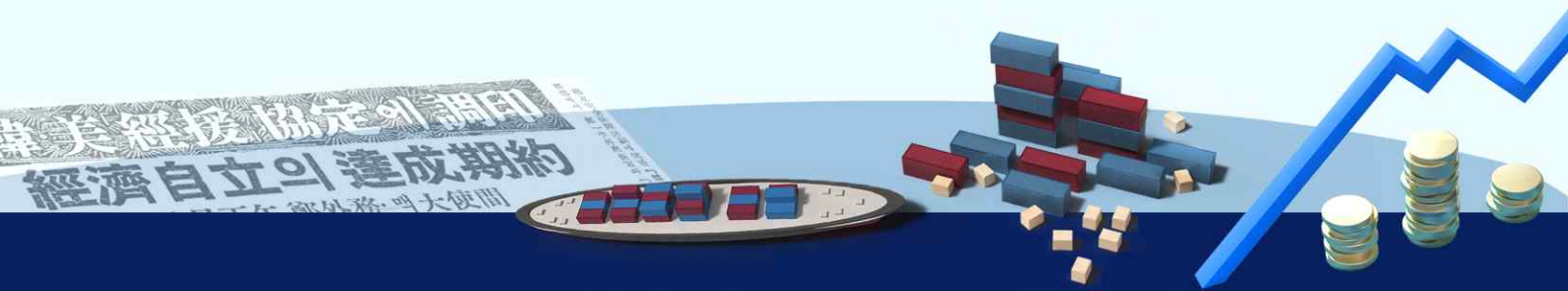
종전 후 1950년대까지의 원조는 사실상 미국이 주도하였으며, 특히 이 시기가 한국이 많은 원조를 받은 시기이기 때문에 미국 해외원조의 시작과 변화에 관해 자세히 살펴보도록 하겠습니다. 특히 FOA 원조, ICA 원조 등 미국 해외원조 기관의 이름을 붙여 원조를 구별하는 경우도 많았으므로 기관의 변천에 대해서도 설명하겠습니다.

제2차 세계대전 종전 후 얼마 지나지 않은 1948년 미국은 이른바 '마셜 플랜'을 시작합니다. 마셜 플랜은 전쟁으로 파괴된 서유럽 지역의 경제 부흥을 지원한 미국 원조 프로그램의 별칭으로서 미국 해외원조의 출발점이며 아직까지도 성공한 원조의 대표 주자로서 거론됩니다.

마셜 플랜은 당시 미국 국무장관 조지 마셜의 이름을 딴 것입니다. 화면의 인물이 조지 마셜입니다. 그는 1947년 6월 하버드대 졸업식에서 유럽 국가들이 공동의 경제부흥계획을 세우는 것을 전제로 해서 미국이 이를 원조하겠다는 의사를 밝혔습니다. 당시 연설문 일부를 읽어보겠습니다.

“이 문제의 진실은 향후 3-4년간 유럽이 필요로 하는 외국의, 주로 미국의 식량과 다른 필수품들이 유럽의 현재 지불능력에 비해 너무나 많아서 상당한 추가 지원을 받지 못하면 유럽은 경제적, 사회적, 정치적으로 매우 심각히 악화된 상황에 직면하게 되리라는 것이다.”

“분명한 것은 미국 정부가 그러한 상황을 완화시키고 유럽 세계가 회복으로 나아갈 수 있도록 돕는데 더욱 힘쓰기 전에 미국 정부가 어떤 행동을 하든지 적절한 효과를 만들어 낼 수 있도록 유럽 국가들 사이에서 현 상황에 필요한 것과 그들 스스로 맡을 부분에 대해 어떠한 합의가 있어야 한다는 것이다”



이에 대한 응답으로 서유럽 국가들은 1948년 4월 유럽경제협력기구, 즉 OEEC를 조직했습니다. OEEC는 OECD의 전신이기도 합니다. 미국 의회는 '1948년 대외원조법' 또는 '1948년 경제협조법'을 제정하여 서유럽 국가들의 경제 부흥을 지원하였습니다.

지금 보시는 것은 미국 국립문서기록관리청 홈페이지에 전시되어있는 이 법의 첫 페이지입니다. 이 법에 따라 미국의 해외원조 기구로서 '경제협조처'가 설립되고 마셜 플랜이 실시되었습니다.

한편, 1948년 11월 선거에서 재선된 트루먼 대통령은 다음 해 1월 취임 연설에서 미국 외교정책 방침을 네 가지로 요약했습니다. 첫 번째는 UN에 대한 확고한 지지, 두 번째는 세계 경제 재건 프로그램, 즉 마셜 플랜의 지속, 세 번째는 민주주의 국가들과의 공동 전선, 그리고 네 번째가 저개발 지역에 대한 기술 지원이었습니다.

이 네 번째 구상은 '포인트 포'라고 불렸으며, 1950년 6월 이를 실현하기 위해 '국제개발법'이 제정되었습니다. 그리고 이 법에 따라 '기술협조처'가 '경제협조처'와 병립하는 기관으로 설립되었습니다.

이후 냉전이 격화되며 미국 원조 정책의 방향도 전환되었습니다. 1949년 10월에는 중국 국공내전의 결과 국민당 정부가 대만으로 피난하고 중화인민공화국이 수립되었습니다. 1950년 6월에는 한국전쟁이 발발하였습니다. 이에 따라 미국의 대외 정책에서 공산주의의 침략에 대한 대응이 강조되었고, 이를 위한 자본주의 세계의 재군비와 안전보장체제의 강화가 원조 정책에도 반영되었습니다.

지금 보시는 것은 1950년 7월 현재 ECA 즉 경제협조처의 조직도입니다. 디비전 중에 유럽 프로그램 디비전과 극동 프로그램 디비전이 있는 것을 보실 수 있습니다. 그리고 유럽 국가들과 대만, 한국에 각각 'mission' 즉 현지 사무소가 있었던 것도 알 수 있습니다. 소련 그리고 중국 공산당과 직접 대치하고 있는 지역·국가가 주요 지원 대상이었다는 것을 보여줍니다.

한국전쟁이 발발한 다음 해인 1951년 10월에는 '1951년 상호안전보장법'이 제정되었고, 상호안전보장청, 즉 MSA가 설립되어 ECA를 대신하였습니다. MSA의 수장인 '상호안전보장청 장관'은 군사원조, 경제원조, 기술원조를 모두 감독하고 지도하는 책임자가 되었습니다.



ECA를 대체한 MSA와 TCA라는 약자로 불리던 기술협조처 사이의 공식적인 업무 분할은 경제원조는 MSA, 기술원조는 TCA, 그리고 군사원조는 국방부가 맡는 것이었습니다. 하지만 실제로는 MSA와 TCA 사이에 지역 단위로 업무 분할이 이루어져 MSA는 유럽과 아시아, 특히 동남아시아, TCA는 주로 라틴아메리카에 대한 원조를 책임지게 되었습니다.

지금 보시는 것은 MSA의 조직도인데 ECA와 마찬가지로 유럽과 넓은 의미의 극동지역이 관할대 상임을 알 수 있습니다.

원조기구는 미국 정권 교체에 따라서 다시 변화하였습니다. 작은 정부를 지향하는 공화당의 아이젠하워 대통령이 1953년 취임하자, 정부조직 개편 논의가 시작되고 비군사원조 관리의 일체화·효율화가 추진되었습니다. 특히 MSA와 TCA의 업무 통합이 논의되었습니다.

그러한 작업의 결과로 그해 8월 ‘대외사업처’, 즉 FOA가 설립되었습니다. FOA는 MSA와 TCA가 분할 관리하던 지역들을 4개의 지역 담당부서를 설치하여 통합 관리하게 되었습니다. 지금 보시는 것은 FOA의 조직도인데 극동 사업국, 유럽 사업국, 라틴아메리카 사업국, 근동·남아시아·아프리카 사업국이 있었다는 것을 볼 수 있습니다.

그런데 FOA가 설립된지 얼마 되지 않아 미국 의회 내에서는 예산 사용의 합리화라는 관점에서 해외원조 관리에 대한 재검토가 이루어졌습니다. 그에 따라 ‘1954년 상호안전보장법’이 제정되었는데, 그 핵심은 군사·경제원조가 특별기구인 FOA가 아니라 정부의 상설기구에 의해 관리되어야 한다는 것이었습니다.

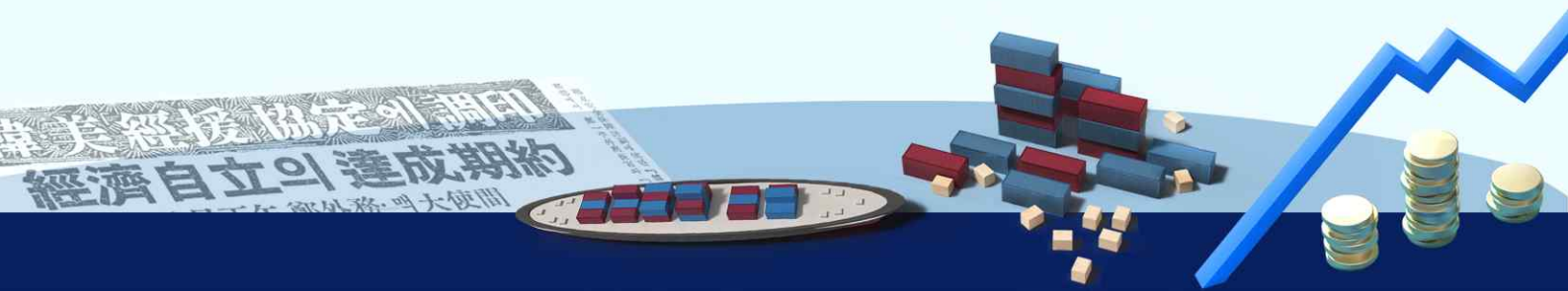
이에 응답하여 아이젠하워 대통령은 1955년 6월, 국무부 내의 준독립기관으로써 ‘국제협조처’, 즉 ICA를 설치하였습니다. ICA는 FOA의 모든 업무를 계승하였는데, ICA에 대한 지시·통제 권한이 국무장관에게 있었기 때문에 해외원조는 확실하게 국무장관의 통제하에 놓이게 되었습니다. 화면에 보이는 ICA 조직도에도 맨 위에 국무장관이 있습니다.

ICA는 민주당 케네디 정부가 수립된 후 ‘1961년 대외원조법’이 제정되고 현재의 ‘국제개발처’, 즉 AID가 설립될 때까지 미국의 해외원조 기구로서 기능하였습니다.



지금까지 검토한 미국 해외원조 기구의 변천을 한눈에 볼 수 있도록 플로우 차트로 만들어 보았습니다. '마셜 플랜'의 시작과 함께 ECA가 설립되었고 그 직후 '포인트 포' 프로그램에 따라 TCA가 설립되었습니다. 냉전 상황의 변화에 따라 ECA가 MSA로 바뀌었지만 이러한 병행은 한동안 이어졌습니다. 두 기구의 통합은 1953년 아이젠하워 대통령이 취임한 후 이뤄졌고 FOA가 설립되었습니다. 이후 FOA는 ICA를 거쳐 현재도 활동하고 있는 AID로 이어졌습니다.

이번 시간에는 제2차 세계대전 종전 후 가장 먼저 본격적으로 해외원조를 시작한 미국 정부가 약 10여 년 동안 여러 시행착오를 거치면서 원조기구를 정비해온 과정을 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 다른 국가들도 해외원조에 뛰어들기 시작한 1960년대 이후의 해외원조 역사를 살펴보겠습니다.



1-3

해외원조의 확대와 변화: 1960년대 이후

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 제2차 세계대전 후 주로 1950년대까지의 미국의 해외 원조 정책에 대해 알아보았습니다.

이번 시간에는 해외원조가 다른 국가들로 확대된 1960년대, 빈곤 해결이 강조된 1970년대, 구조조정이 글로벌 이슈로 떠오른 1980년대, 냉전 해체 후 해외원조에서 개혁과 재도약이 시도된 1990년대 이후의 변화를 차례대로 살펴보겠습니다.

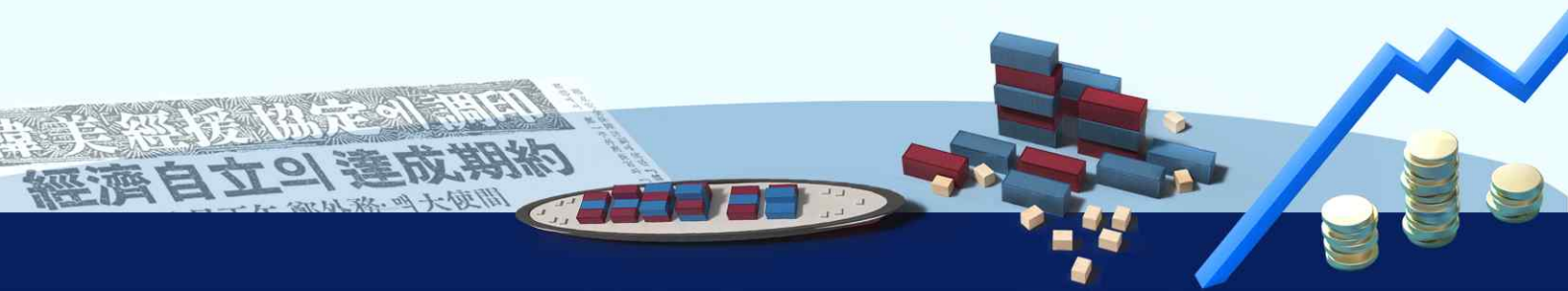
1950년대 서유럽 국가들과 일본이 경제부흥을 달성하고 난 후 1960년대에는 이들 국가도 원조 기구를 속속 정비하기 시작하였습니다. 1961년 프랑스의 협력부, 독일의 경제협력부, 스웨덴의 국제개발처, 일본의 해외경제협력기금이 설립되었고, 1964년에는 영국의 해외개발부가 설립되었습니다.

한편, 마셜플랜 하에서 구성되었던 '유럽경제협력기구' OEEC가 1961년 '경제협력개발기구' OECD로 확대되자, 선진국들의 원조 논의를 위해 1960년 만들어졌던 개발협력그룹, 즉 DAG도 OECD의 개발협력위원회, 즉 DAC로 상설화되었습니다.

OECD DAC은 ODA라는 개념을 도입하고 매년 회원국들의 데이터를 받아 전 세계 ODA 통계를 집계하는 등 중요한 역할을 수행해 왔습니다. ODA 개념에 대해서는 다음 시간에 자세히 설명드리겠습니다.

1960년대는 다자간 원조기구, 즉 국제기구들이 많이 만들어진 시기이기도 합니다. 1960년에는 세계은행 산하에 국제개발협회, 즉 IDA가 설립되었고, 이듬해인 1961년에는 UN 산하에 세계식량계획, 즉 WFP가 설립되었습니다.

그 후 1964년에는 UN무역개발회의, 즉 UNCTAD, 1965년에는 UN개발계획, 즉 UNDP, 1966년에는 UN공업개발기구, 즉 UNIDO 등도 설립되었습니다. 이처럼 1960년대는 국제개발협력체제가 미국 밖의 주요국과 국제기구로 확산되고 정비된 때라고 할 수 있습니다.



시일이 흘러 1970년대에는 개발도상국의 곤란을 부각시키는 사건들이 연이어 일어났습니다. 대표적인 것이 기아(飢餓) 사태와 석유 파동입니다. 1970년대 전반에는 아프리카 중부 지역에서 가뭄이 몇 년간 지속되었고, 1974년에는 에티오피아와 방글라데시가 기근으로 큰 고통을 겪었습니다.

또한 1973년 제4차 중동전쟁 발생 후 석유수출국기구인 OPEC 회원국들의 금수조치로 제1차 석유 파동이 발생했으며, 1970년대 말에는 OPEC 회원국들의 감산 합의와 이란 국내 혼란으로 제2차 석유 파동이 발생했습니다. 석유 파동으로 석유 수출국은 큰 돈을 벌게 되었지만, 석유를 수입에 의존하던 대다수 개도국들은 물가가 크게 오르고 외화 지출이 늘어나 경제난과 외채 문제를 겪게 되었습니다.

이처럼 1950년대 이후 해외원조가 계속되는데도 선진국과 개도국 간의 격차는 줄어들지 않고 오히려 커지는 모습을 보였습니다. 또한 국가 주도로 경제가 성장하더라도 빈곤 문제는 줄어들지 않는 상황이 나타났습니다. 이 때문에 기존 개발원조 방식에 대한 비판이 제기되기 시작했습니다.

그 결과 기존의 국가 단위의 성장 지원을 목표로 한 원조에서 벗어나 개개인의 빈곤 감소에 실질적인 도움을 주는 원조가 이루어져야 한다는 점이 강조되게 되었습니다.

이때 대두된 개념이 '인간의 기본 욕구'입니다. 즉, 충분한 음식, 깨끗한 물, 주거, 위생, 건강, 보건, 기본 교육 등이 제공될 수 있는 기반 조성이 강조되었습니다. 이에 따라 원조의 방식이 좀 더 마이크로 지향적으로 변화되었고, 생산적 투자를 통한 개발보다 빈곤 탈출을 위한 최소한의 소비 실현이 중시되었습니다. 이러한 프로젝트들의 실행은 점차 NGO와의 연계를 통해 이루어지게 되었습니다. 그로 인해 원조에서 NGO의 역할이 커진 것도 이 시기의 특징이라고 할 수 있겠습니다.

1970년대의 또 다른 특징은 다자간 원조가 부상했다는 점입니다. 1970년대에 세계은행 산하 국제개발협회의 용자는 주요 선진국들의 기여 증가와 함께 지속적으로 늘어났습니다. 유럽개발기금은 유럽연합의 전신인 유럽공동체 회원국의 과거 식민지였던 아프리카와 카리브해의 개도국들에 대한 지원을 크게 늘렸습니다.



다자간 원조는 상대적으로 공여국의 외교나 영리 동기가 작기 때문에 개발원조로서의 성격이 강했습니다. 다만, 1980년대가 되면 미국을 시작으로 다자간 원조에 대한 반대 분위기가 형성되면서 자금 조달이 어려워져 다자간 원조의 비율이 감소하기도 하였습니다.

대다수 개발도상국들에게는 1970년대뿐만 아니라 1980년대도 어려운 시기였습니다. 1970년대 말의 제2차 석유 파동 이후 전 세계가 스태그플레이션에 빠지게 되자 개도국들의 외채난은 외채 위기로 비화되었습니다. 1982년 멕시코가 채무불이행을 선언하였고 외채 위기가 남미 등 다른 개도국들로 퍼져갔습니다.

이때부터 '구조조정'이 개도국 지원의 키워드로 부상하게 됩니다. 그전까지는 인프라 프로젝트 지원에 주력하던 세계은행과 긴급 국제수지 방어 역할을 하던 IMF는 개도국들에게 유리한 조건의 자금을 제공하는 대신 수원국의 경제정책에 폭넓게 개입하여, 이른바 '워싱턴 컨센서스'라고 불리던 표준적인 내용으로 개혁을 실시하였습니다. 즉, 대내적으로는 정부 역할을 줄이는 대신 시장 기능을 늘리고, 대외적으로는 무역·투자의 자유화를 추진하는 것이었습니다.

이러한 변화의 배경에는 스태그플레이션 상황에서 케인즈주의가 후퇴하고, 영국의 대처와 미국의 레이건으로 상징되는 신자유주의가 득세한 상황이 있었습니다. 수출주도형 공업화에 성공한 한국 등 아시아 신흥공업국들의 경험도 시장 친화적 개혁의 대표 사례로서 거론되었습니다.

한편, 1970년대부터 원조에서 영향력을 키워온 NGO들 중에는 이러한 구조조정 방식의 원조에 대한 반대 목소리도 나오기 시작하였습니다.

1990년대는 냉전의 해체로 시작되었는데, 이 사건은 원조의 필요성에 대한 인식을 낮추는 계기가 되기도 했습니다. 이념 경쟁의 측면에서 제3세계 국가들에게 많은 원조를 제공해오던 국가들, 특히 미국 정부가 더이상 그렇게 할 필요를 느끼지 않게 되었기 때문입니다.

한편, 동유럽 사회주의 정권들이 잇따라 붕괴하면서 시장경제와 민주주의가 지배적인 체제로 받아들여지게 되었습니다. 미국 주도의 단일한 시장경제 체제가 공고해지면서 세계화라는 개념 또는 현상이 국제경제에서 부상했으며, IMF와 세계은행은 워싱턴 컨센서스를 더욱더 개발도상국에서 실현하고자 하였습니다.



그런데 1990년대 중반부터는 그러한 구조조정 정책이 사회적 약자에 대한 보호장치를 약화시켜 오히려 빈곤을 심화시키고 있다는 비판이 제기되기 시작하였습니다. 이것은 선진국이 개도국의 부채를 탕감함으로써 2000년을 대희년으로 만들자는 'Jubilee 2000'운동으로 이어져 국제적으로 큰 파장을 일으켰습니다.

2000년 UN 정기총회에서 채택된 새천년 선언과 이후 구체화된 새천년개발목표는 이러한 맥락에서 나온 것이었습니다. 새천년개발목표는 ① 극단적인 빈곤과 기아 탈출, ② 보편적 초등 교육 제공, ③ 남녀평등 및 여성 권익 향상, ④ 아동 사망률 감소, ⑤ 모자보건 향상, ⑥ 에이즈, 말라리아 등 각종 질병 퇴치, ⑦ 지속가능한 환경 보전, ⑧ 개발을 위한 국제적 파트너십 구축이라는 여덟 가지 목표로 이루어져 있었습니다.

특히 원조 규모의 측면에서 8번째 목표의 실현을 위해 원조 공여국이 자국의 국민소득 즉 GNI 대비 0.7% 수준의 ODA를 제공할 것이 요구되었습니다. 이러한 영향으로 2000년대에는 전체 원조액이 다시 늘어나는 모습이 나타났습니다.

이들 목표로부터 알 수 있듯이 1990년대 들어 개발협력의 관심은 환경, 여성 등 다양한 이슈로 확대되었습니다. 개도국의 급속한 산업화 과정에서 비롯된 환경 파괴 문제에 대한 우려가 커져 가는 가운데, '리우 회의'로 불리는 1992년 UN환경개발회의는 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 강조하는 '리우 선언'과 '의제 21'을 채택했습니다.

그리고 같은 해 192개 국가가 모여 UN기후변화협약을 체결했습니다. 기후변화 대응에서 중요한 의미를 갖는 1997년의 '교토 의정서'와 2015년 '파리 협약'은 그 연장선상에 있는 것이었습니다.

1990년대는 개발 분야에서 젠더 개념이 부상한 때이기도 합니다. 젠더 이슈는 선진국 내에서는 1980년대부터 중요한 논제로 떠올랐는데, 1995년 중국 북경에서 열린 세계 제4차 여성회의 이후 전세계적으로 중요한 이슈가 되었습니다.

1990년대 이후 국제개발 담론에서 '굿 거버넌스'라는 개념이 중요한 개념으로 부상한 점에도 주목할 필요가 있습니다. 신자유주의에 기반한 구조조정 정책이 의도한 바의 성과를 이루지 못하자 그 이유를 수혜국의 거버넌스에서 찾는 경향이 나타난 것입니다.



이와 관련하여 중요한 개념이 '원조의 효과성'입니다. 원조의 효과성을 높이기 위해서는 수혜국의 거버넌스가 일정한 수준이 되어야 하며, 다른 한편으로 원조가 수혜국 거버넌스의 수준 향상에 기여해야 한다는 것입니다. 하지만 굿 거버넌스가 원조의 필요조건 또는 선행 조건으로 해석됨에 따라, 더욱 지원이 절실한 사람들에게 원조가 충분히 제공되지 못하는 문제점이 발생하기도 했습니다.

새천년개발목표는 구체적이고 뚜렷한 목표와 세분화된 지표를 제시하여 나름대로의 성과를 거두었다고 평가되고 있습니다. 하지만 경제적 불평등, 인권, 기후변화와 같은 글로벌 이슈를 소홀히 하였다는 비판도 제기되었습니다. 새천년개발목표의 목표 해였던 2015년이 되자 UN은 이러한 단점을 보완하여 2030년까지 달성해야 할 지속가능개발목표를 새롭게 채택했습니다.

지속가능개발목표는 개도국뿐만 아니라 전세계가 '경제 성장-사회 발전-지속가능한 환경 보존'이라는 세 축의 균형 발전을 추구하는 것이 특징이며, 화면에 보시는 열일곱 가지의 다양한 목표로 구성되어 있습니다.

빈곤 종식, 기아 종식, 건강과 웰빙, 양질의 교육, 성평등, 깨끗한 물과 위생, 적정한 청정에너지, 양질의 일자리와 경제성장, 산업·혁신과 사회기반시설, 불평등 감소, 지속가능한 도시와 공동체, 책임감 있는 소비와 생산, 기후변화 대응, 해양 생태계 보호, 육상 생태계 보호, 평화·정의와 강한 제도, 목표를 위한 파트너십이 그것입니다.

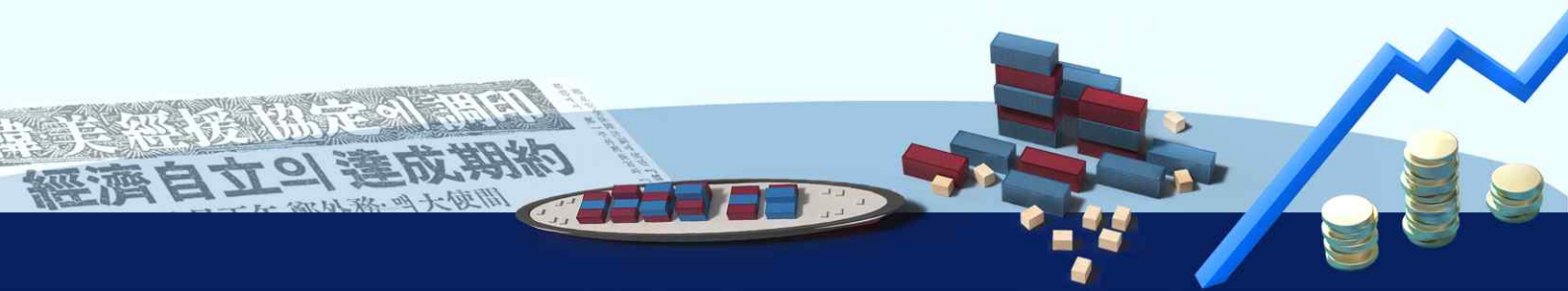
지금까지 검토한 내용을 요약해 보겠습니다. 1960년대에는 해외원조가 미국 이외의 다른 선진국들과 국제기구로 확대된 시기였습니다. 서유럽 국가들과 일본에서 원조기구들이 설립되고 세계은행과 UN 산하에 다자간 원조기구들도 설립되었습니다. OECD의 개발협력위원회도 상설화되었습니다.

1970년대에는 아프리카와 남아시아의 기근 사태에 영향을 받아 빈곤 해결이 강조되었습니다. '인간의 기본 욕구'라는 개념이 대두되었고 NGO의 역할이 커졌습니다. 1980년대에는 남미 외채 위기 등의 영향으로 구조조정이 개도국 지원의 키워드가 되었습니다.



1990년대 냉전의 해체는 이른바 워싱턴 컨센서스를 강화하기도 했지만 NGO들을 중심으로 이에 대한 비판도 강하게 제기되었습니다. 그에 대한 대응으로서 수혜국의 거버넌스를 원조의 필요조건으로 하는 움직임, 그리고 그 반대편에서 부채 탕감을 주장하는 대희년 운동이 나타났습니다. 해외원조의 개혁과 재도약을 위한 노력은 2000년대 이후 UN의 새천년개발목표와 지속가능개발목표로 이어졌습니다.

이번 시간에는 1960년대 이후 최근에 이르기까지 해외원조와 관련된 국제적 흐름을 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 해외원조의 추이를 통계적으로 이해하기 위한 전 단계로서 ODA 개념에 대하여 살펴보도록 하겠습니다.



1-4

ODA 개념의 이해

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간까지는 국제개발협력의 한 방법으로서 해외원조가 등장하여 확대되어 간 모습을 정리해보았습니다. 이번 시간에는 해외원조를 측정하는 방법에 대해 알아보겠습니다.

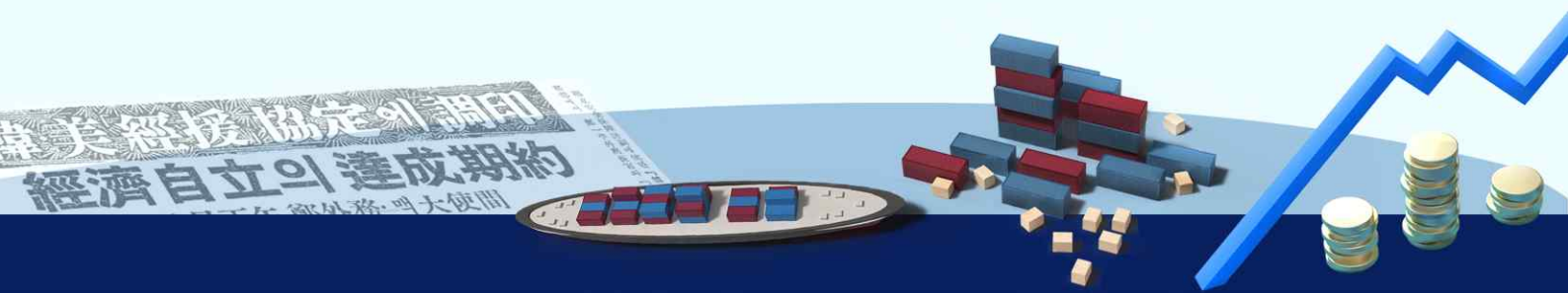
국제개발협력에서 원조는 한 나라가 다른 나라를 돕기 위해 지급하는 재화나 서비스 등을 의미합니다. 국제적으로 원조의 범위를 정하고 통계를 집계할 때 통용되는 개념은 공적개발원조, 즉 ODA입니다.

ODA라는 단어에서 맨 마지막에 있는 원조를 수식하는 단어는 두 가지입니다. 첫 번째 수식어인 공적, 'official'은 원조를 주고받는 주체가 공적 기구여야 함을 의미합니다. 따라서 한국의 어떤 종교 단체가 개발도상국에 가서 물품을 나누어 주거나 학교를 지어주는 것은 ODA에 들어가지 않습니다.

두 번째 수식어인 개발은 원조의 목표가 개발에 있어야 함을 의미합니다. 개발이라는 단어가 포괄하는 영역은 매우 넓지만, 군사원조가 ODA에 포함되지 않는 것은 분명합니다.

사실 이 두 가지보다 더 까다로운 것은 세 번째 단어인 원조입니다. 한국 정부가 아무런 대가도 받지 않고 개발도상국에 학교를 지었다면 원조임이 분명합니다. 하지만 만약에 학교를 지을 돈을 빌려주었다면 어떨까요? 이것은 ODA일까요, ODA가 아닐까요?

ODA를 처음으로 정의한 것은 1969년 OECD의 개발협력위원회, 즉 DAC입니다. ODA는 공적 기구가 개발도상국의 경제개발과 복지의 증진을 위해 개발도상국과 다자간 개발 기구에 제공한 증여와 양허성 차관을 지칭합니다. 앞서 활용한 예를 말씀드리면 한국 정부가 아무런 대가도 받지 않고 개발도상국에 학교를 지었다면 증여이고, 학교를 지을 돈을 빌려주었는데 그것이 '양허성'을 가진다면 양허성 차관입니다.



여기서 차관의 경우 '양허성'을 어떻게 규정할 것인지가 문제가 됩니다. 1970년대 이후 오랫동안 적용되던 기준은 차관의 조건이 '할인율 10% 적용 시, 증여율 25% 이상'이 되는가였습니다. 즉, 공여국이 수원국의 개발을 위해 제공하는 공적인 차관 중 증여율이 25% 이상인 것은 양허성 차관으로서 그 전액이 ODA가 되는 것입니다.

여기서 증여율이란 화면에 보이는 것처럼 차관제공액에서 이자 및 원금 상환액의 현재가치를 뺀 값이 차관제공액 중 얼마의 비율을 차지하는가를 계산한 것입니다.

차관의 경우 돈을 빌리는 시점과 갚는 시점이 다르기 때문에 이 둘을 비교하려면 같은 시점의 가치로 그 금액을 변환해야 합니다. 이때 사용하는 개념이 현재가치입니다. 예를 들어 어떤 경제의 연이자율이 10%라면 현재의 100만 원은 1년 후의 110만 원과 같은 가치를 지닙니다. 뒤집어 말하면 1년 후 110만 원의 현재가치는 100만 원입니다. 이때 미래가치를 현재가치로 환산할 때 적용하는 이자율을 할인율이라고 부릅니다.

따라서 증여율을 다르게 표현하면, 원조 수혜자의 관점에서 차관을 받음으로써 '이득'이 된 금액 또는 원조 공여자의 관점에서 차관을 제공함으로써 '손해'를 감수한 금액이 차관액 중에서 차지하는 비율이라고도 할 수 있습니다.

좀 더 쉽게 말해서 할인율 10% 적용 시, 증여율 25%라는 것은 원조 수혜자가 보통은 이자율 10%로 돈을 빌려야 하지만 이 차관을 더 나은 조건, 즉 거치 기간을 두거나 낮은 이자율에 빌림으로써 차관액의 25%만큼 증여를 받은 것과 마찬가지로 되었다는 뜻입니다.

ODA는 증여와 양허성 차관을 합한 것이라고 앞에서 말씀드렸습니다. 그런데 차관의 경우 일방적으로 주기만 하는 것이 아니라 매해 상환액도 있게 됩니다. 그래서 DAC는 증여와 양허성 차관의 제공액에서 양허성 차관 상환액을 뺀 값을 순 ODA라 하여 ODA 통계의 기본으로 삼고 있습니다. 순 ODA를 순지출이라고도 부릅니다.

그런데 '할인율 10% 적용 시, 증여율 25% 이상'이라는 양허성 차관의 기준에 대해 1990년대 말 세계은행의 경제학자들로부터 문제 제기가 있었습니다.



세계은행 소속 경제학자 3명은 1998년 '원조 흐름 측정: 새로운 접근'이라는 보고서에서 '증여등가액'이라는 개념을 도입하며 원조 통계의 기본 범주로서 순 ODA를 대신해 유효개발원조, 즉 EDA를 활용할 것을 제안하였습니다. 여기서 '유효'의 의미는 원조 공여자의 관점에서 차관을 제공함으로써 '손해'를 감수한 금액이 곧 유효한 원조액이라는 것입니다.

이들의 주장은 원조 공여자가 차관을 제공함으로써 '손해'를 감수한 금액을 제대로 계산하려면 첫째, 할인율을 일괄적으로 10%로 적용해서는 안되며, 둘째로 증여율 25% 이상이라고 해서 해당 차관 모두를 원조액으로 봐서는 안된다는 것이었습니다.

이들은 증여율 계산식의 분자에 해당하는 부분, 즉 차관제공액에서 이자 및 원금 상환액의 현재 가치를 뺀 값을 '증여등가액'이라고 하여 이만큼만을 원조액으로 볼 것을 제안하였습니다. 또한 증여등가액 계산에 적용하는 할인율을 일괄적으로 10%로 하지 말고 시장 이자율을 사용할 것을 제안하였습니다.

실제로 이 세계은행 보고서는 세계은행의 채무자 보고 시스템, DRS에서 각 차관의 상세한 조건을 파악하여 1975년~1995년의 EDA를 계산하고 이를 순 ODA와 비교하였습니다. 할인율로는 달러, 엔, 마르크, 프랑스 프랑, 파운드, 스위스 프랑으로 구성된 주요 6개 통화로 표시된 국채 수익률을 사용하였습니다. 그 결과 EDA와 순 ODA의 차이가 1990년대에 들어 더 커졌다는 것을 알 수 있었습니다.

기존의 ODA 식별법과 세계은행 보고서의 EDA 계산법은 개별 차관의 조건과 주요국의 국채 수익률을 알 수 있을 경우, 여러 사례에 적용해볼 수 있습니다. 예를 들어 저는 1959년부터 1974년까지 한국이 받은 공공차관의 기본적인 정보를 활용해 이 중 ODA와 EDA의 값을 계산해 보았습니다.

그 결과 공공차관 중 ODA에 해당하는 차관의 비율은 1970년대 들어 줄어들었음을 알 수 있었습니다. 그리고 이들 공공차관의 증여등가액 즉 EDA는 ODA보다도 훨씬 낮은 수준을 보이고 있었습니다.



세계은행의 1990년대 말 보고서는 획기적인 개념을 제시하였지만, 공여국들이 이에 반응하지 않으면서 잊혀진 제안이 될 뻔 했습니다. 그런데 한참 후인 2010년대 들어 ODA 개념을 재고해야 한다는 논의가 다시 국제개발협력 분야에서 제기되었습니다. 2012년 EU의 ODA에 대한 OECD DAC의 검토 결과 EU가 자원 부족을 이유로 양허성이 낮은 차관을 늘린 것이 드러났기 때문입니다.

즉, 증여율이 25% 이상이면 그것이 26%이든 50%이든 차관 전체가 ODA로 집계되는 상황에서는 공여국들이 증여율이 낮은 차관을 늘릴 유인을 가지게 되었던 것입니다. 이것은 결과적으로 사실상 원조를 줄이는 것이나 다름없었습니다.

이에 따라 1998년 세계은행 보고서가 강조했던 '증여등가액'이라는 개념이 다시 부상하였습니다. 양허성 차관액에 증여율을 곱한 증여등가액 만큼만을 ODA로 인정하면 양허성을 낮추는 꼼수를 막을 수 있기 때문입니다. 결국 OECD DAC는 2018년 집계치부터 기존의 순 ODA 또는 순지출 대신 증여등가액으로 측정방식을 바꾸기에 이르렀습니다.

이때 또 한가지 개정이 이루어졌는데, 바로 수혜국의 소득 그룹별로 할인율과 증여율 기준을 달리한 것입니다. 할인율의 경우 가장 소득이 낮은 최빈개발도상국이나 저소득국가에는 9%, 저중소득국가는 7%, 고중소득국가는 6%를 적용하여 이들이 직면하고 있는 국제 금융시장의 현실을 반영하고자 하였습니다.

증여율 기준의 경우 기존에는 무조건 10% 이상으로 하였지만, 소득 그룹별로 45% 이상, 15% 이상, 10% 이상으로 차등화하여 소득이 낮은 국가들에 대해서는 양허성이 매우 높은 차관을 제공할 유인을 만들었습니다.

1998년 세계은행 보고서가 원조 공여자가 차관을 제공함으로써 감수한 '손해'금액을 더 정확히 계산하기 위해 주요국 외환의 국제 수익률을 할인율로 사용했다면, DAC의 새로운 ODA 기준은 원조 수혜자의 관점에서 차관을 받음으로써 '이득'이 된 금액을 더 정확히 계산하기 위해 이들이 국제 금융시장에서 직면하는 이자율 차이를 반영했다고 할 수 있겠습니다.



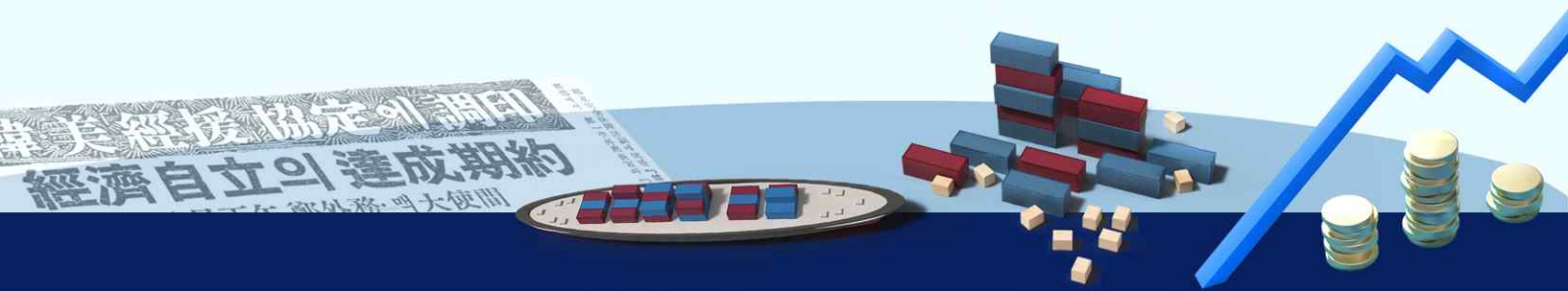
화면의 표는 이렇게 새로운 기준을 적용했을 때, 국가별 ODA 집계액이 어떻게 달라지는지를 2018년 수치를 활용해 보여주고 있습니다. DAC 회원국 전체로는 기존의 순 지출 기준보다 증여증가액 기준이 조금 더 크지만, EU의 독일이나 프랑스는 더 작은 것을 볼 수 있습니다.

반면에 일본은 크게 늘었는데, 일본이 제공하는 차관의 이자율이 상대적으로 낮았기 때문인 것으로 보입니다. 한국의 경우는 독일이나 프랑스보다도 더 많이 줄어서 양허성 차관의 공여 조건이 더 좋지 않았음을 추측할 수 있습니다.

지금까지 검토한 내용을 요약해 보겠습니다. ODA를 처음으로 정의한 것은 1969년 OECD DAC입니다. 이후 ODA는 공적 기구가 개발도상국의 경제개발과 복지의 증진을 위해 제공한 증여와 양허성 차관을 지칭해오고 있습니다. 그런데 양허성 차관의 집계 기준은 2018년을 기점으로 바뀌었습니다. 그전에는 할인율 10% 적용 시 증여율이 25% 이상이면 양허성 차관으로 보고 그 전액을 ODA로 집계했습니다.

하지만 이것이 증여율이 낮은 차관을 제공할 유인을 낳는다는 문제점이 발견되어 2018년부터는 증여증가액 만큼만 ODA로 집계하도록 기준을 변경했습니다. 양허성의 기준 또한 수혜국의 소득 그룹별로 다르게 했습니다.

이번 시간에는 ODA의 정의와 그 변화를 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 이러한 ODA 개념에 따라 집계된 OECD의 원조 통계를 살펴보도록 하겠습니다.



1-5 OECD 통계로 본 ODA의 추이

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 ODA 개념에 대해 정리해 보았습니다. 이번 시간에는 그러한 ODA 개념에 기초해 집계된 OECD의 통계를 활용해 해외원조의 추이를 살펴보도록 하겠습니다.

화면에서 보시는 바와 같이 OECD의 공식 통계 홈페이지에서 'development' 섹션으로 가면 누구나 ODA 통계를 볼 수 있습니다.

해당국 화폐 단위뿐만 아니라 경상 달러 및 불변 달러 단위로도 집계되어 있어 해외원조의 추이나 구성을 보기에 매우 유용합니다. 현재 2018년 개정 이후의 증여등가액 기준의 통계도 제공되고 있기는 하지만 장기적인 추이를 알기 위해, 개정 이전의 순 ODA 또는 순지출 기준의 통계를 활용하겠습니다.

OECD의 ODA 통계에는 미비한 점도 있습니다. DAC의 전신인 DAG가 1960년에 출범했기 때문에 아쉽게도 미국 주도로 해외원조가 이루어지던 1950년대 통계는 제공되고 있지 않습니다. 또한 주로 OECD 회원국인 원조 공여국에서 신고한 수치를 집계한 것이기 때문에 중국이나 구 소련이 제공했던 원조는 제외되어 있습니다. 이른바 선진국 위주의 ODA 통계라고 보시면 되겠습니다.

OECD 통계 홈페이지에서는 다양한 방식으로 ODA 통계를 제공하고 있습니다. 이번 시간에는 그 중에서 가장 기초가 되는 'DAC1'과 'DAC2a'를 활용할 것입니다. 먼저 두 통계의 특징을 간략히 말씀드리겠습니다.

DAC1과 DAC2a는 모두 각 국가와 다자간 원조기구가 제공한 해외원조 금액을 연간 단위로 집계해서 알려주고 있습니다. 그런데 그 금액이 일치하지 않습니다. 그 이유는 DAC1은 어떤 나라가 해외원조에 얼마만큼 기여했는지를 파악하는 것인 반면, DAC2a는 해외원조의 집행 단계에서 공여국과 수혜국을 파악하는 것이기 때문입니다.



즉 예를 들어 A국이 Y라는 다자간 원조기구에 원조 기금을 제공하고 Y가 이 기금을 토대로 B국에 ODA를 제공했다면, DAC1은 이 ODA를 A국이 제공한 것으로 집계하는 반면, DAC2a는 Y가 제공한 것으로 집계합니다.

DAC1과 DAC2a는 모두 공여자를 크게 세 가지, 즉 DAC 회원국, 다자기구, 비 DAC 회원국으로 분류하고 있습니다. 방금 말씀드린 두 통계의 특징 때문에 DAC 회원국이 제공한 해외원조의 집계치는 DAC1의 것이 DAC2a의 것보다 큼니다. DAC1의 DAC 회원국 집계치는 DAC2a의 DAC 회원국 집계치에 다자기구 집계치를 더한 것과 유사합니다. 다자기구의 원조 기금이 대부분 DAC 회원국으로부터 제공된 것이기 때문일 것입니다.

따라서 선진국과 선진국이 주도한 다자간 원조기구의 순 ODA 총계를 보려 한다면, DAC2a의 DAC 회원국 집계치에 다자기구 집계치를 더하거나, DAC1의 DAC 회원국 집계치를 보는 것이 적절합니다.

화면의 그래프는 물가의 영향을 제거한 불변 달러 단위로 ODA의 추이를 그려본 것입니다. 1970년대에 증가를 계속하던 해외원조가 1990년대 들어 오히려 감소한 것을 알 수 있습니다. 그러다가 21세기에 들어선 후 해외원조는 다시 계속해서 증가하고 있습니다. 코로나 팬데믹 직전인 2019년의 순 ODA 총액은 2020년 달러 기준으로 약 1,500억 달러였는데 1960년의 약 380억 달러의 4배에 해당합니다.

순 ODA 총액을 공여국의 소득과 대비해서 보면 어떨까요? DAC1 통계는 각국의 GNI에 대한 순 ODA의 비율을 1960년부터 2017년까지 알려줍니다.

화면을 보시면, DAC 회원국 전체의 GNI 대비 순 ODA는 1960년 0.51%에서 1970년대 초에 약 0.3%로 떨어졌으며, 1990년대 후반에는 0.2% 가깝게 떨어졌습니다. 2000년대 중반부터 다시 약 0.3%로 돌아왔지만, 그 이상 증가하는 경향은 보이지 않습니다. 즉, UN에서 권고한 GNI 대비 0.7%를 달성한 국가는 많지 않은 것입니다.

다음으로 순 ODA 총액 중 DAC 회원국이 제공한 양자원조와 다자기구가 제공한 다자원조가 각각 어느 정도를 차지했는지를 보겠습니다. 둘을 합하면 100%가 되므로 다자원조의 비율만 그려보았습니다.



지난 시간에 말씀드린 것처럼 1960년대 다자기구가 정비되었습니다. 1960년 2%에 불과했던 다자기구의 비율은 1977년에는 31%까지 상승했으며, 이후 대체로 20%대 후반에서 추이하고 있습니다. 금액 면에서 보면 1970년대 후반에 다자기구의 역할이 확립되었다고 할 수 있겠습니다.

끝으로 수원국의 분포 추이를 보겠습니다. OECD는 수원국을 크게 다섯 지역, 즉 유럽, 아프리카, 아메리카, 아시아, 오세아니아로 분류하고 있습니다. 이 중 개발도상국들이 몰려 있는 아시아와 아프리카의 비율이 높습니다.

1960년대 후반과 1970년대 전반에는 아시아의 비율이 40%대, 아프리카의 비율이 20%대로 상당한 차이가 난 적도 있지만, 1970년대 말부터는 두 지역의 비율이 유사하게 추이하고 있습니다. 2000년대부터는 지역을 특정할 수 없는 원조가 크게 늘고 있는 것도 특징입니다.

한국이 포함된 아시아 지역을 극동, 남·중앙아시아, 중동으로 다시 나누어 볼 수도 있습니다. 이 중 극동에는 동아시아와 동남아시아의 국가들이 포함되어 있습니다. 극동의 비율은 베트남전 기간 동안 늘었다가 종전 후 줄었고, 다시 냉전 해체와 함께 늘어 1990년대 말에 정점에 달했습니다.

이후 이 지역 개발도상국들이 비교적 준수한 경제 성과를 거두어 감에 따라 아시아를 향한 해외원조는 남·중앙아시아와 중동에 집중되게 됩니다.

이상으로 해외원조의 역사를 글로벌 차원에서 조감해본 첫 번째 강의를 마치겠습니다. 다음 두 번째 강의에서는 한국에 초점을 맞추어 해외원조를 받고 준 역사를 알려주는 통계를 소개하고 정리해 보도록 하겠습니다. 감사합니다.

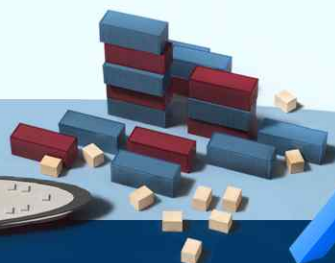
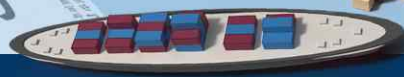




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

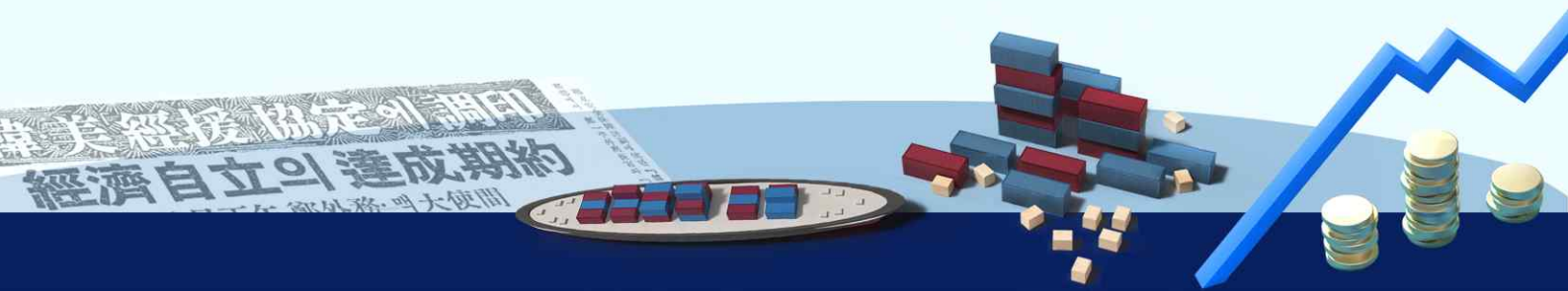
**WEEK
1****History of International Development
Cooperation as Aid****1-1****Introduction**

Hello, everyone. I am Ryu Sang-yun. Welcome to Korean Economy and Foreign Aid. I appreciate your interest in the history of Korean economy.

I have studied the history of the Korean economy since attending graduate school in 1999. During my doctoral dissertation research on the development of the Korean small and medium-sized textile industry in the 1950s, I became interested in foreign aid policies that influenced the amount and price of raw materials imported.

I researched policy coordination between foreign aid authorities and the Korean government, as well as aid allocation to corporations, and published papers on these topics using official documents from the US National Archives and Records Administration (NARA). I also collaborated with Professor Doo-wool Kim of Myongji University to estimate the size of Official Development Assistance (ODA) received by Korea.

Korea is a rare and notable example of a country that once received massive foreign aid but has since become a donor country, achieving remarkable economic growth. International development cooperation, known as foreign aid, has a long history. However, there are many questions about its effectiveness. As a result, Korea's history of foreign aid can provide numerous insights.



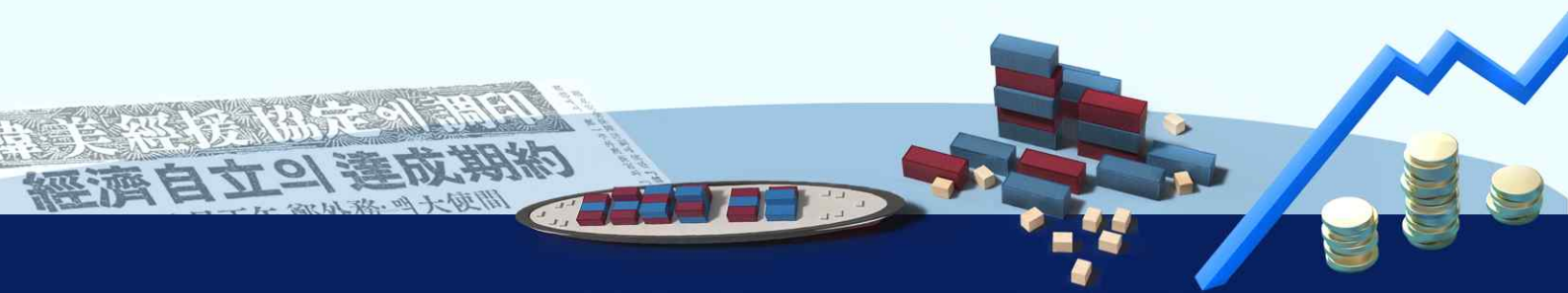
This course aims to examine the last 80 years of the Korean economy from the perspective of foreign aid. It focuses on the 1960s, when foreign aid played a significant role in the stability and growth of the Korean economy, the 1970s and 1980s, when the role of aid changed, and the 1990s, when Korea finally shifted from a recipient to a donor.

Here are the main questions we will attempt to answer in the course. First, how did the provision of foreign aid to Korea evolve within the broader context of global aid distribution? Second, how much aid was provided to Korea and what was its composition? Third, how did the foreign aid to Korea influence its economy? Fourth, how was Korea's progression from an aid recipient to a donor country accomplished?

This course may not provide complete answers to those questions. However, it will help you gain knowledge from previous research findings. It also aims to impart knowledge to students majoring in modern Korean history and Korean economic history, as well as to inspire future research topics.

Let's take a look at the course outline now. This Korean Economy and Foreign Aid course consists of 12 lectures. I will explain the contents of each week's lecture.

The Week 1 lectures will cover the history of international development cooperation. Foreign aid for the economic stability and growth of developing countries began after World War II and was initiated by the US during the Cold War. Next, we will look at how the number of donor countries has grown and how the goals of foreign aid have shifted recently. To estimate foreign aid flow, we will discuss the definition of ODA and use OECD statistics to outline the overall trend of foreign aid.



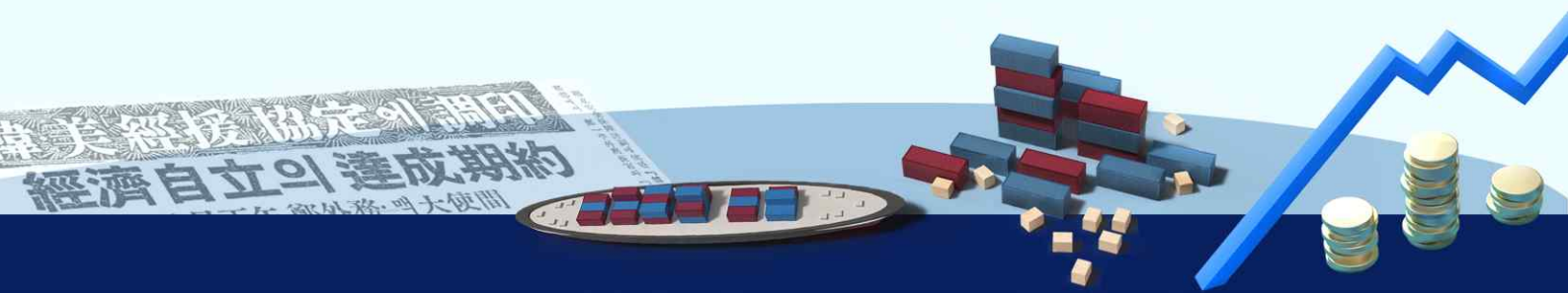
The lectures in Week 2 will look at a statistical overview of the history of aid sources and donations, with a focus on the Korean economy. Because the period when foreign aid was critical to the Korean economy predates the establishment of the international ODA concept, OECD statistics alone do not accurately portray its role in the country's history.

Hence, we will compare the foreign aid statistics compiled independently by the Korean government with the OECD's ODA statistics and summarize the findings. We will then determine the size of foreign aid to Korea in comparison to other countries and present the implications of these findings.

The lectures in Week 3 will cover how local practices in Korea developed and transformed during the period of US-led aid provision from liberation to the early 1960s. The US did not only provide aid, but also demanded policy changes from the Korean government to maximize the effectiveness of the aid.

The Korean and US officials established the Combined Economic Board (CEB) in 1952 to discuss and determine policy. We will look at how the CEB was formed, what functions it served, and how it was eventually disbanded.

We will also review the records of the US foreign aid agencies preserved at the NARA. Given the Korean government's lack of historical records, the US official documents are crucial for understanding what was happening at the time. The CEB's minutes have been well-preserved and can be used for interesting case studies on the relationship between aid donors and recipients from various perspectives.



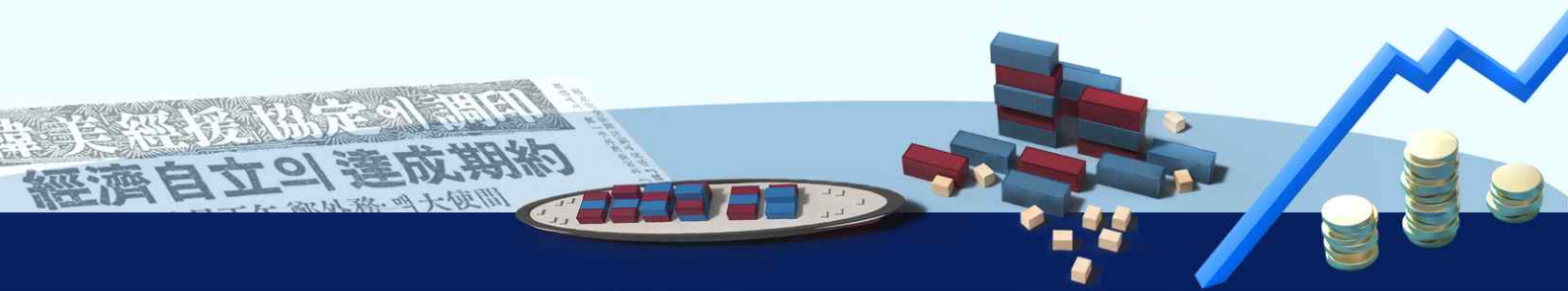
The Week 4 lectures will introduce the aid provided by the UN during and after the Korean War. Despite making up a small portion of the total, UN aid was critical to the Neysan Report and UNKRA's major projects. In particular, the Neysan Report was the first Korean economic white paper and development plan based on modern development economics. The report was not officially adopted as government policy. However, it influenced subsequent reports that followed and helped shape the thinking of Korean economic bureaucrats.

We will explore how the Neysan Report was compiled and used, as well as UNKRA's major projects that aided the economic recovery of Korea. There were significant economic recovery projects such as construction of the Mungyeong cement plant and restoration of cotton textile facilities destroyed during the war.

The Week 5 will focus on the trend of the Korean exchange rate policy, which was hotly debated with the US government during the period of the US-led aid provision from liberation to the early 1960s. The Korean government did not have control over its exchange rates at the time. This was due to the US interfering with Korea's exchange rate policy by using aid as leverage. The US aimed primarily at price stability rather than economic growth in Korea by realigning the exchange rate.

We will learn how the official exchange rate of 500 hwan per dollar was set in August 1955, what economic stabilization policies were implemented in the late 1950s, and how the rate lost its significance, resulting in revision. We will also review how exchange rate policy shaped the Korean government's overall economic policy stance.

The Week 6 lectures will discuss how US aid was distributed to Korean companies through the Korean government in the 1950s, using the FOA/ICA non-project aid case as an example. FOA/ICA aid is classified into project aid and non-project aid, the latter of which provided funds to import necessary goods to rebuild the economy such as fertilizers and raw cotton. Since the US prioritized price stability, the majority of the aid was non-project aid.



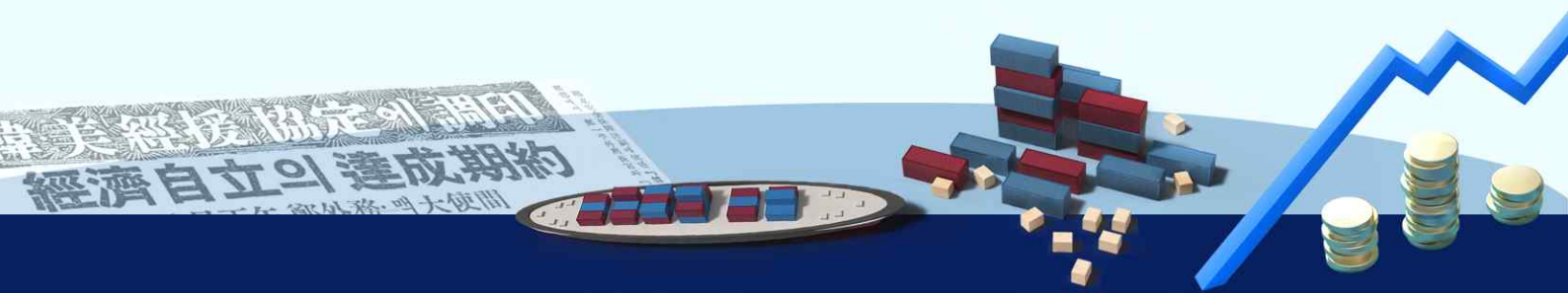
Not only was the amount large, but it also covered a wide range of beneficiaries. Any company could benefit because it was distributed through a competitive bidding. Thus, we will examine how non-project aid was distributed and the process was changed, and how much aid was distributed to each corporations using the NARA's documents. It may interest you that the companies that are still in operation appear in the 70-year-old documents.

The lectures in Week 7 will focus on the US's project aid in the 1950s which aimed to foster manufacturing companies. The project aid allocated the necessary imported goods and advisory services to carry out specific projects. Project aid received less funding from the FOA/ICA program than non-project aid. The majority of project aid was allocated to transportation projects. However, some manufacturing projects attracted the attention of the economic sector.

In this regard, we will focus on projects for the fertilizer plant construction and the SMEs' factory construction. Construction of a fertilizer plant was required to increase agricultural productivity without relying on imports.

Hence, we will look at the process and challenges faced during the Choongju Fertilizer Plant construction. We will also look at the project selection and support processes that helped SMEs recover from war damage, expand facilities, and build new factories in the early 1960s.

Week 8 will examine the trends in US surplus agricultural aid and its impact on the Korean economy. The US used its surplus agricultural products to provide foreign aid. Large quantities of the aid were provided to Korea through the PL480 program. Wheat and raw cotton were the most important items. They were an important food source, but they were more important for manufacturing.



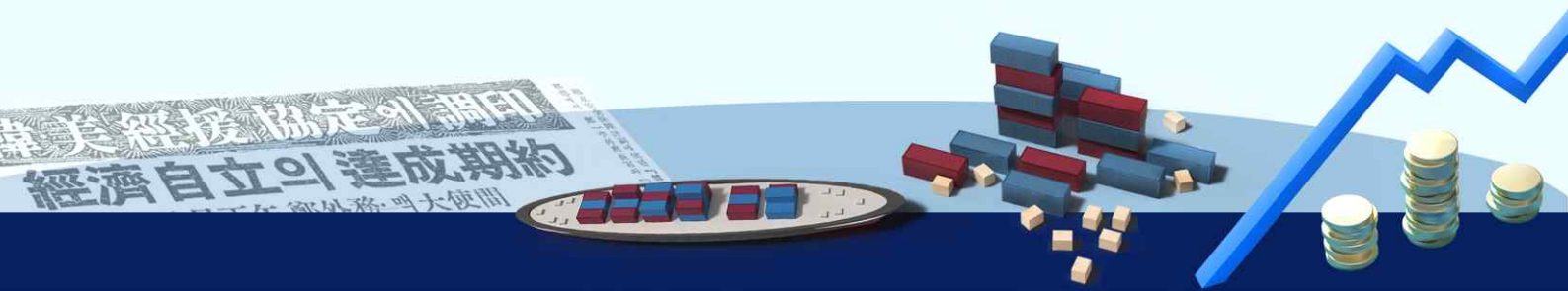
Using available data, we will cover the composition and trends of surplus agricultural and determine which companies were received. We will also investigate the effect of the aid on the Korean economy.

Week 6 to 8 focuses on the aid which was provide as a grant. In Week 9, we will shift our focus to ODA loans, specifically the Korean government's loan receipt policy and the trends. The definition of an ODA loan, also known as a concessional loan, will be discussed in Week 1 lectures. This type of loan is remarkably beneficial to the country borrowing the funds. However, this definition did not exist in the 1960s when the Korean government began seeking loans.

As a result, information on policies and statistics on concessional loans is difficult to come by. Instead, we will understand the overall trend by comparing the Korea's policy and statistical date on public loans with those of OECD. This lecture will also cover materials on individual loans to assist interested researchers.

In Week 10, we'll look at technical assistance and how it differs from tangible support, as well as its trend. Technical aid includes expert invitations, the dispatch of scholarship or trainee students, and specialized research or services on recipient-country issues. We will examine technical assistance by resource and type using OECD statistics and the Korean Science and Technology Yearbook.

The lectures in Week 11 will focus on how Korea has transitioned from a recipient to a donor, as well as the trend of Korea's ODA to developing countries. Korea joined the Development Assistance Committee (DAC), the OECD's donor club, in 2009. However, when Korea was receiving significant amounts of aid in 1960s, the provision of aid had already begun with technology transfers.

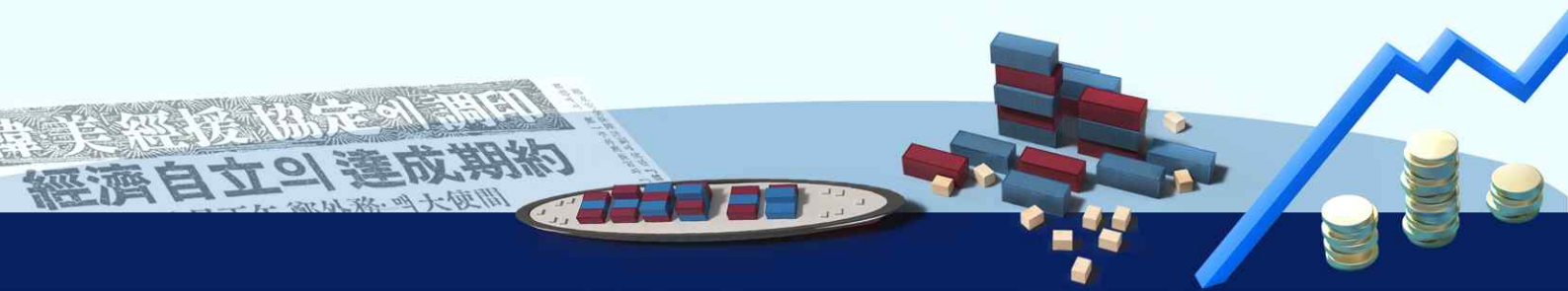


In 1996, Korea joined the OECD but faced a Asian Financial exchange crisis in 1997. In the 2000s, it established an ODA system and sought membership in the DAC. This week's lectures will examine the trend of Korea's ODA and its institutional efforts to establish an ODA system using OECD statistics. We will also look at some case studies to get a sense of the situation.

In the final week, we will discuss the effectiveness of foreign aid. Despite the growing trend of significant ODA to developing countries each year, questions remain about whether this aid is producing comparable developmental outcomes. Korea has shifted from a recipient to a donor country as a result of its economic growth. Hence, its expertise can offer valuable insights into the debate.

In this regard, Week 12 lectures will begin with international and academic debates about the effectiveness of foreign aid. We will then go over the current debates, with a focus on aid to Korean. Because there are numerous negative criticisms, we will focus on a few specific counterarguments.

We have looked at the introduction of this course. Next time, we will examine the process of US-led foreign aid after the end of World War II.



1-2**Beginning of Post-War Foreign Aid: 1940s-1950s US**

Hello, everyone. We previously looked at an overview of the lecture content. In this lecture, we will explore how the US-led aid began after the end of World War II.

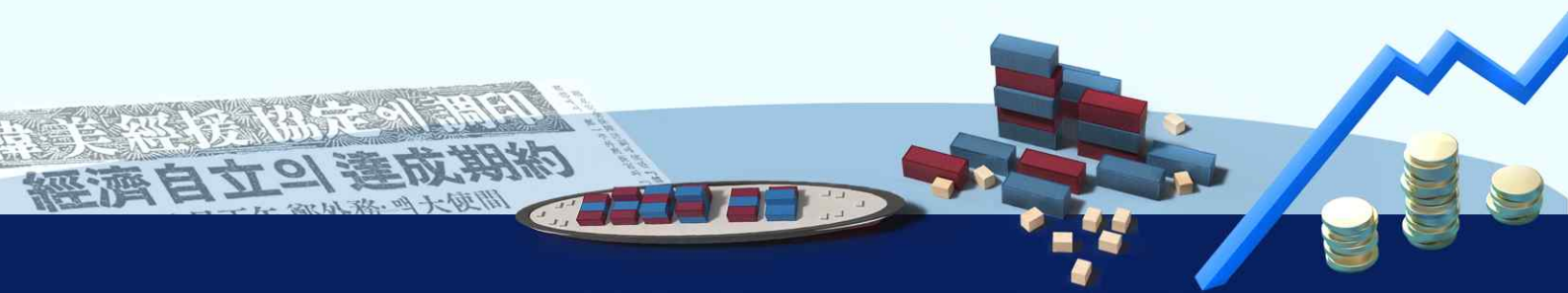
After 1945, International development cooperation was used as a means of power competition during the Cold War. Amidst the US-Soviet regime competition, the US began providing large-scale aid to European countries to prevent the spread of communist forces into Europe such as Greece.

The US-led aid was prominent until the 1950s after World War II, particularly with Korea receiving significant aid. Let's take a closer look at the origins and changes in US foreign aid. Since aid was often distinguished by the name of the US aid agency, such as FOA and ICA aid, we will discuss their evolution.

Not long after the end of World War II, the US initiated the so-called 'Marshall Plan' in 1948. The Marshall Plan, the nickname for the US aid program, helped rebuild the economies of war-torn Western Europe. Thus, it was regarded as the starting point and poster child for foreign aid.

This plan was named after then-US Secretary of State George Marshall. This is his photograph. At the Harvard commencement in June 1947, he announced the US' willingness to provide aid European countries in exchange for the development of a common plan for economic recovery. Let us now look at an excerpt from the speech.

"The truth of the matter is that Europe's requirements for the next three or four years of foreign food and other essential products - principally from America - are so much greater than her present ability to pay that she must have substantial additional help or face economic, social, and political deterioration of a very grave character."



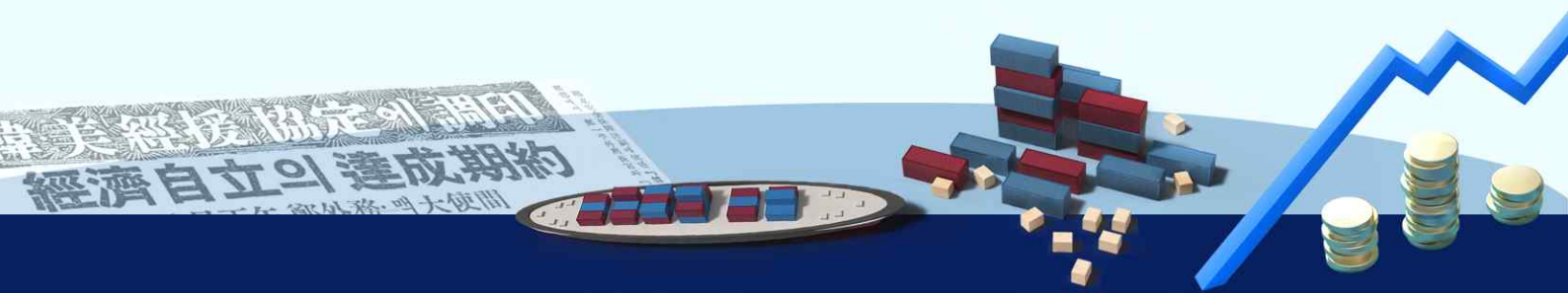
"It is already evident that, before the United States Government can proceed much further in its efforts to alleviate the situation and help start the European world on its way to recovery, there must be some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this Government."

In response, Western European countries organized the Organization for European Economic Cooperation (OEEC), in April 1948. The OEEC was the predecessor of the OECD. The US Congress enacted the Foreign Assistance Act of 1948 or Economic Cooperation Act of 1948 to help Western European countries revive their economies.

This is the first page of the Act as displayed on the NARA's website. The act led to the establishment of the Economic Cooperation Administration (ECA) and the Marshall Plan.

President Truman, who was re-elected in November 1948, outlined four pillars of foreign policy in his January inaugural address. First, unwavering support for the UN, second, a continuation of the world's economic reconstruction program, the Marshall Plan, third, a united front with democracies, and fourth, technical assistance to developing regions.

The fourth pillar was called Point Four. To realize this vision, the International Development Act was enacted in June 1950. The act established the Technical Cooperation Administration as a parallel agency to the ECA.



At that time, the Cold War was escalating, resulting in a shift in US aid policy. As a result of the Chinese Civil War in October 1949, the Nationalist government fled to Taiwan, and the People's Republic of China was established. In June 1950, the Korean War broke out. Consequently, US foreign policy shifted its emphasis to containing communist aggression, leading to the strengthening of the global capitalist and security system.

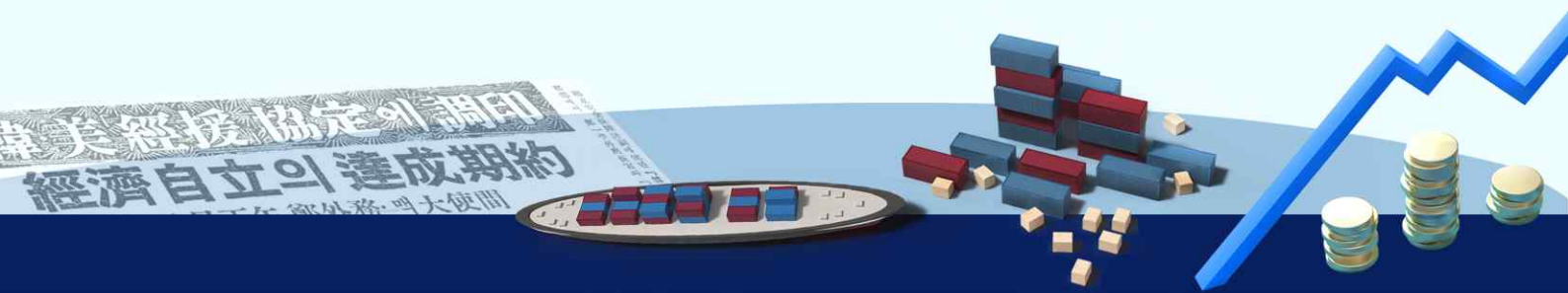
This is an organizational chart of the ECA, as of July 1950. There were two divisions. The European Program Division and the Far East Program division. European countries, Taiwan and Korea had a mission, or a local office. The major aid recipients were regions and countries directly confronting the Soviet Union and the Chinese Communist Party.

The Mutual Security Act of 1951 was enacted in October 1951, a year after the outbreak of the Korean War, and the Mutual Security Agency (MSA), was established to replace the ECA. The Director for Mutual Security, the MSA's head, became in charge of overseeing and directing military, economic, and technical assistance.

MAS and TCA replaced ECA. MAS was responsible for economic aid, TCA for technical aid, and the Department of Defense for military aid. However, in practice, the MSA and TCA were divided on a regional basis, with the MSA covering Europe and Asia, especially Southeast Asia, and the TCA primarily covering Latin America.

This is an organizational chart of the MSA, which, like the ECA, covered Europe and the broader Far East.

The aid agencies were reorganized after the US administration changed. When Republican President Eisenhower, a proponent of small government, took office in 1953, discussions about the integrating non-military aid management began. The emphasis was on integrating MSA and TCA.



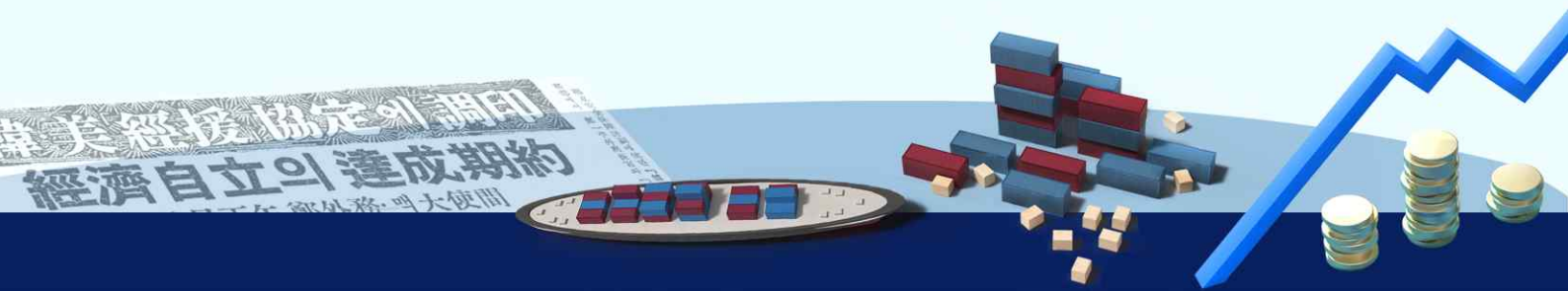
As a result, the Foreign Operations Administration (FOA) was established in August of that year. The FOA consolidated the regions that previously divided between MSA and TCA into four regional divisions. Here is an organizational chart of the FOA, showing the Far East Division, Europe Division, Latin America Division, and Near East, South Asia, and Africa Division.

Shortly after the FOA was established, the US Congress reexamined foreign aid management to rationalize budget spending. Therefore, the Mutual Security Act of 1954 was enacted, ensuring that military and economic aid be administered by a permanent agency rather than a specialized one like the FOA.

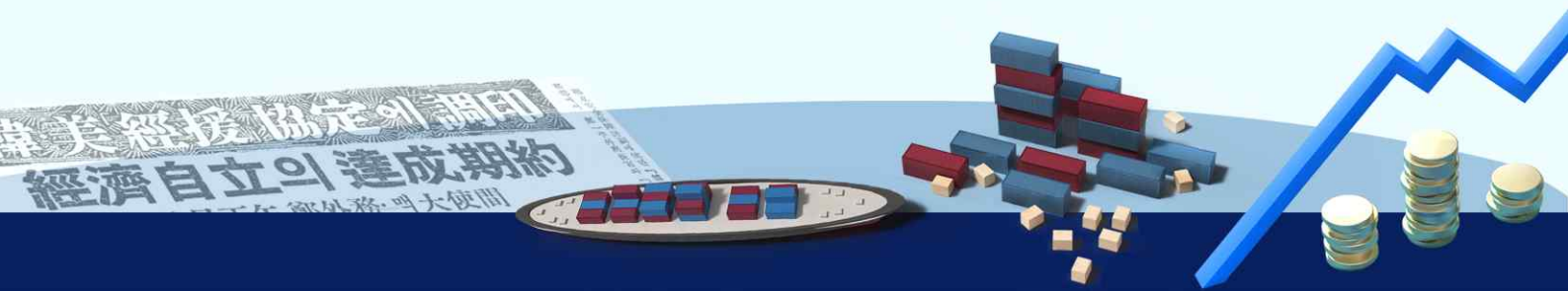
In June 1955, President Eisenhower established the International Cooperation Administration (ICA), as a pseudo-independent agency within the Department of State. As a result, the ICA inherited all of the FOA's responsibilities, and foreign aid was clearly regulated by the Secretary of State, who oversaw the ICA. The organizational chart shows the Secretary of State at the top.

Following the Democratic Kennedy administration, the Foreign Assistance Act of 1961 was enacted and the ICA was replaced by the current Agency for International Development (AID).

Here is a flowchart that summarizes the history of U.S foreign aid agencies. The ECA was established at the start of the Marshall Plan, and the TCA followed with the Point Four program. As the Cold War situation changed, the ECA was replaced by the MSA and TCA, which ran concurrently. With President Eisenhower's inauguration in 1953, the two agencies were replaced by the FOA. The FOA became the ICA, and later the AID, the current one.



We learned about how the US government spent nearly a decade overhauling its aid agencies through a series of trials and errors, which initiated foreign aid programs after World War II. In the following lecture, we will talk about the history of other countries' foreign aid efforts since the 1960s.



1-3**Expansion and change in Foreign Aid: Post-1960s**

Hello, everyone. Last time, we looked at the US foreign aid policies from World War II until the 1950s.

This lecture will explore the history of foreign aid, covering its expansion to other countries in the 1960s, prioritization of poverty reduction in the 1970s, emergence of structural adjustment worldwide in the 1980s, and reform and revitalization efforts in the post-Cold War era of the 1990s.

After Western European and Japanese economies recovered in the 1950s, they began to restructure their foreign aid agencies in the 1960s. In 1961, France's Ministry for Cooperation, Germany's Ministry of Economic Cooperation, Sweden's Agency for International Assistance, and Japan's Overseas Economic Cooperation Fund were established, and in 1964, the UK's Department of Overseas Development was established.

When the OEEC, established under the Marshall Plan, was expanded into the OECD in 1961, the Development Assistance Group (DAG), founded in 1960 as a forum for developed countries, was institutionalized as the OECD Development Assistance Committee (DAC).

The OECE DAC played a key role in introducing the concept of ODA and compiling global ODA statistics by collecting data from member countries each year. We will discuss the concept of ODA in the following lecture.

During the 1960s, many international multilateral aid agencies were founded. The World Bank established the International Development Association (IDA) in 1960 and the UN established the World Food Program (WFP) in 1961.



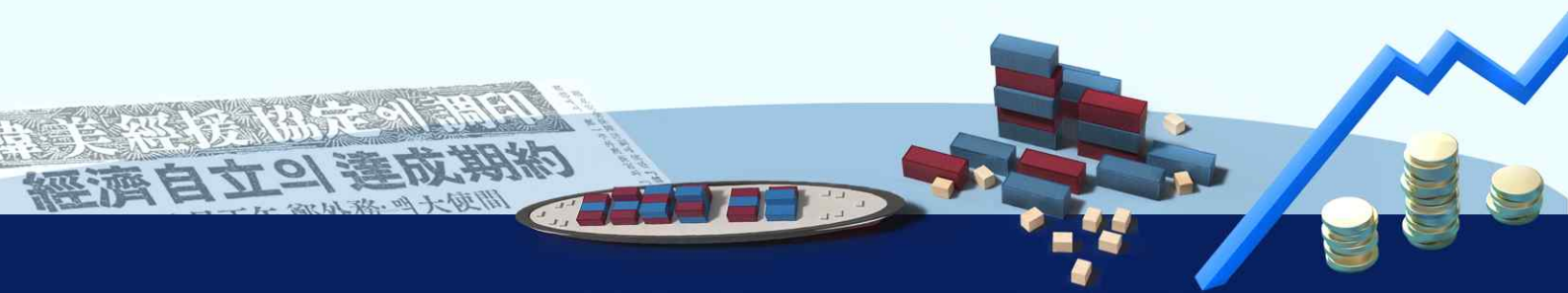
In 1946, the UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) was established, followed by the UN Development Program (UNDP) in 1965 and the UN Industrial Development Organization (UNIDO) in 1966. During the 1960s, the international development cooperation system expanded beyond the US to major countries and organizations and was improved.

The 1970s were challenging for developing countries due to a series of adverse events. The famine and the oil shock were the most notable. In the early 1970s, a drought persisted for several years in Central Africa, and famine struck Ethiopia and Bangladesh in 1974.

Furthermore, in response to the Fourth Middle East War in 1973, OPEC member countries imposed an oil embargo, resulting in the first oil shock. The second oil shock occurred at the end of the 1970s as a result of OPEC's production cut and internal unrest in Iran. Oil shocks benefited oil-exporting countries but developing countries that relied on imported oil experienced economic challenges such as surging prices and increased external debt.

Despite continuous foreign aid since the 1950s, the gap between developed and developing countries has widened rather than narrowed. Moreover, even when the state-led economy grew, poverty persisted. This led to criticism of the existing development assistance approach.

As a result, the focus of assistance has shifted from state-led aid focused on national economic growth to providing practical assistance for reducing individual poverty.



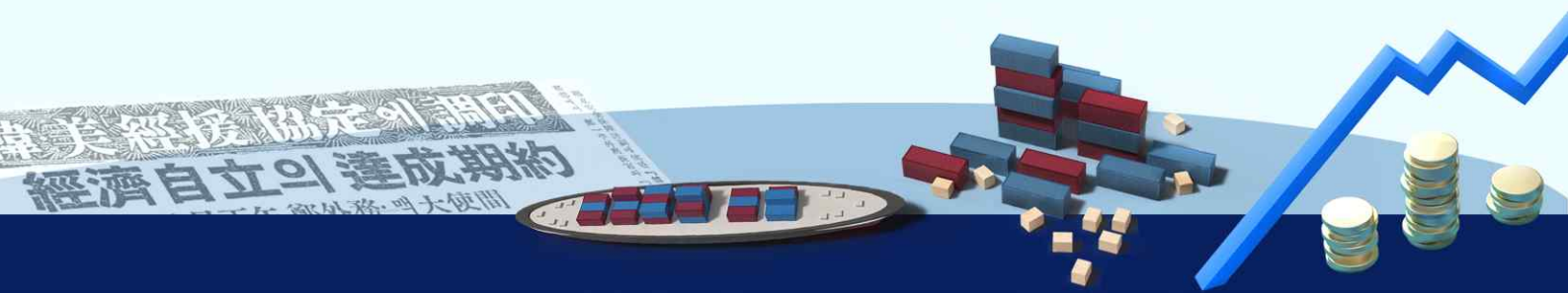
The concept of basic human needs emerged during this time. Hence, laying the groundwork for adequate food, clean water, shelter, sanitation, healthcare, basic education became critical. The aid strategy shifted towards basic-level interventions, prioritizing basic consumption for poverty alleviation over investment in development. These projects were increasingly carried out in collaboration with NGOs. As such, this period was marked by the growing role of NGOs in aid efforts.

The rise of multilateral aid was another feature of the 1970s. During this decade, IDA loans increased in tandem with rising contributions from major developed countries. The European Development Fund greatly increased its aid to developing countries in Africa and the Caribbean that were former colonies of European Community members, the forerunner of the EU.

Multilateral aid had a strong developmental focus due to the relatively low diplomatic or profit motives of donor countries. However, in the 1980s, anti-multilateral aid sentiment led by the US made financing difficult, resulted in a decline in the proportion of multilateral aid.

The 1980s, like the 1970s, were difficult period for most developing countries. Following the second oil shock in the late 1970s, the global economy experienced stagflation, causing developing countries to face an external debt crisis. Mexico declared debt default in 1982, and developing countries including Latin America faced the external debt crisis.

Consequently, developing countries were subject to structural adjustments. Previously, the World Bank focused on supporting infrastructure projects, while the IMF's role was to secure emergency international balance of payments. However, they implemented the Washington Consensus, to reform the recipient countries' economic policies rather than providing favorable financing. The reforms aimed to reduce the government's role and increase market functions domestically while promoting free trade and investment internationally.



Against this backdrop, stagflation led to the decline of Keynesianism and the rise of neoliberalism represented by the policies of Thatcher in the UK and Reagan in the US. Asian emerging industrial countries, such as Korea, served as models for market-friendly reforms due to their success in export-led industrialization.

In the meantime, NGOs that gained influence since the 1970s spoke out against the aid strategy of structural adjustment.

The Cold War ended in the 1990s, and donor countries became less aware of the need for aid. During the Cold War's ideological competition, the US and other countries provided significant aid to third-world countries. However, they no longer saw the need to do so.

In addition, the fall of socialist regimes in Eastern Europe resulted in the dominance of market economies and democracy. As the US-led market economy consolidated, the concept of globalization emerged. The IMF and World Bank worked hard to implement the Washington Consensus in developing countries.

In the mid-1990s, structural adjustment policies were criticized for exacerbating poverty and weakening protective measures for the vulnerable. This sparked the Jubilee 2000 movement, which demanded that developed countries cancel the debts of developing countries, with far-reaching consequences.

In response, the Millennium Declaration, adopted at the UN General Assembly in 2000, and the subsequent Millennium Development Goals (MDGs) were established. The MDGs comprised eight goals including ending extreme poverty and hunger, providing universal primary education, promoting gender equality and women's empowerment, reducing child mortality, improving maternal and child health, combating AIDS, malaria, and other diseases, ensuring a sustainable environment, and building international partnerships for development.



Achieving the eighth goal in terms of aid quantity required donor countries to provide ODA equivalent to 0.7% of their GNP. As a result, total aid increased once more during the 2000s.

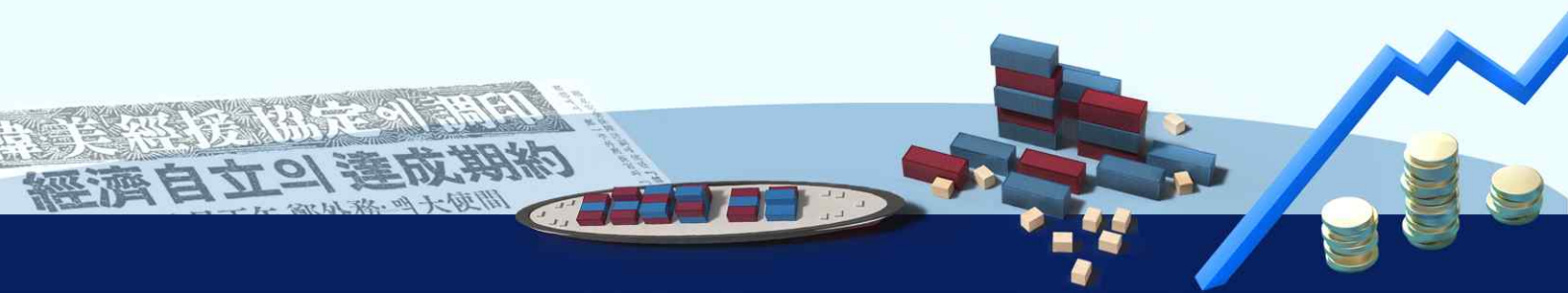
Beginning in 1990s, the focus of development cooperation shifted to issues such as the environment and women's empowerment. Amidst concerns about environmental devastation from rapid industrialization in developing countries, the Rio Summit, or the UN Conference on Environment and Development, adopted the Rio Declaration and Agenda 21 in 1992. It emphasized environmentally sound and sustainable development.

In the same year, 92 countries signed the UN Framework Convention on Climate Change. In addition, the Kyoto Protocol in 1997 and the Paris Agreement in 2015 were critical steps in addressing climate change.

The 1990s marked the rise of gender issues in the development field. Gender issues have been a hot topic in developed countries since 1980s, gaining even more global attention following the Fourth World Conference on Women in Beijing, China in 1995.

After the 1990s, good governance became a significant concept in international development discourse. However, when neoliberal structural adjustment policies failed to produce the desired results, the blame was shifted to the governance of the recipient countries.

In this context, the effectiveness of foreign aid was significant. To increase this, recipient countries' governance must meet certain standards, and aid should contribute to improving their governance. However, considering good governance as a prerequisite for aid resulted in a problem where countries in dire need did not receive adequate assistance.



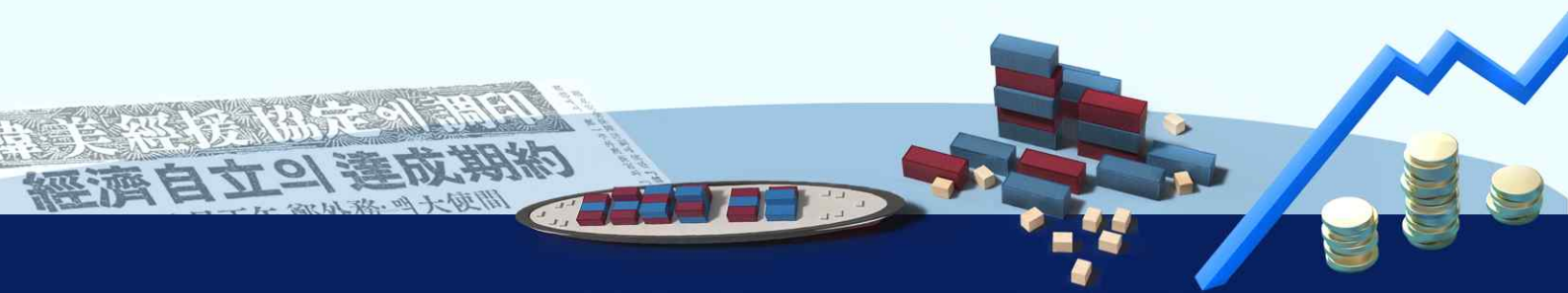
In this sense, the MDGs were widely regarded as a success for presenting specific, well-defined targets and detailed indicators. However, the MDGs were also criticized for neglecting global issues such as economic inequality, human rights, and climate change. As the MDG's 2015 deadline approached, the UN adopted the Sustainable Development Goals (SDGs) to address these shortcomings and set new targets by 2030.

The SDGs are designed to promote balanced development in all countries, with a focus on three key areas - economic growth, social development, and sustainable environmental conservation. The SDGs consist of 17 different targets.

The objectives are no poverty, zero hunger, good health and well-being, quality education, gender equality, clean water and sanitation, affordable and clean energy, decent work and economic growth, industry, innovation and infrastructure, reduced inequalities, sustainable cities and communities, responsible consumption and production, climate action, life below water, life on land, peace, justice and strong institutions, and partnerships for the goals.

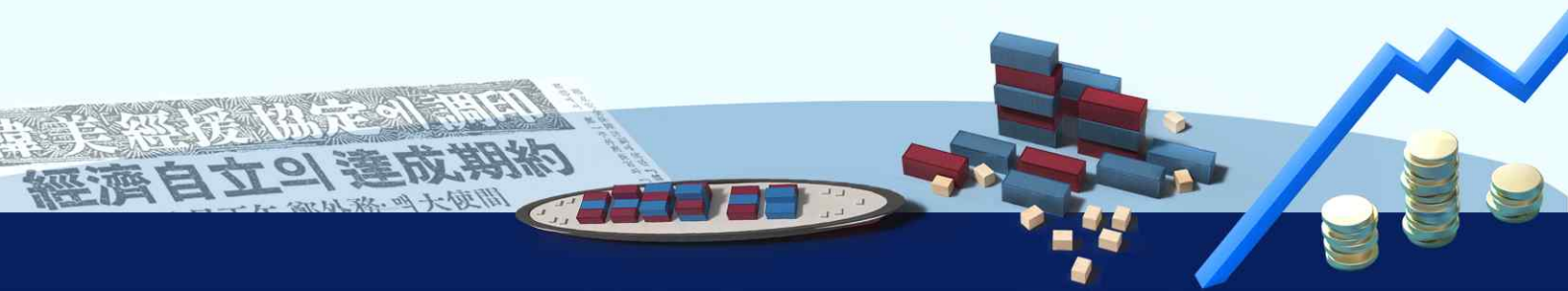
Let's summarize what we have learned so far. 1960s marked the expansion of foreign aid to countries beyond the US. Western European countries and Japan established aid agencies, as did multilaterals such as the World Bank and the UN. The OECD DAC was also institutionalized during this time.

Poverty reduction became a priority in the 1970s due to the famine in Africa and South Asia. The concept of basic human needs emerged, and the role of NGOs became more prominent. Due to events such as the Latin American debt crisis in the 1980s, structural adjustment became widespread.



The end of the Cold War strengthened the Washington Consensus in the 1990s, but NGOs criticized it. The Jubilee 2000 movement emerged in response, advocating for debt relief, and making the improvement of recipient countries' governance a necessary condition for aid. The MDGs and SDGs emerged from the continued efforts to reform and revitalize foreign aid in the 2000s.

We reviewed the international trends in foreign aid from the 1960s to the present. Next time, we will look at the concept of ODA as a first step toward comprehending foreign aid statistics.



1-4**Concept of ODA**

Hello, everyone. We previously reviewed how foreign aid emerged and expanded as a method of international development cooperation. Now, we will look at how foreign aid is measured.

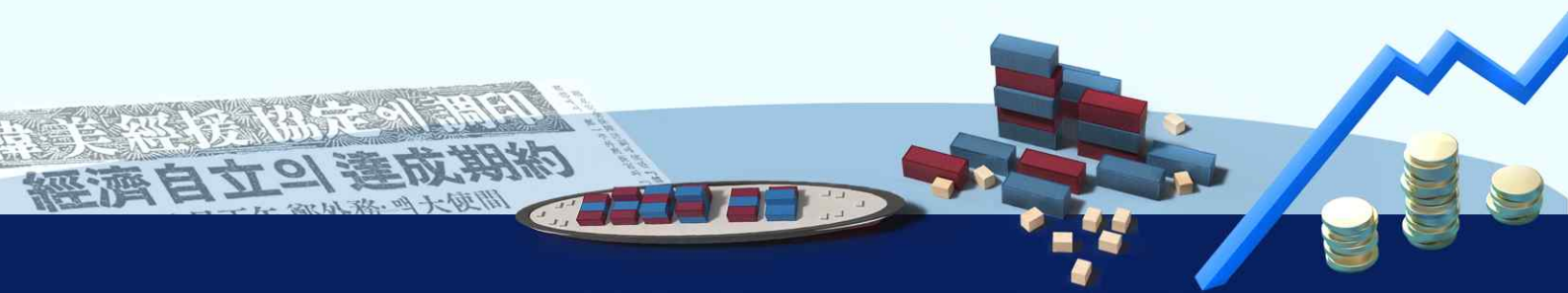
Foreign aid in international development cooperation refers to the goods and services provided by one country to another. Official Development Assistance (ODA) is the common concept for scoping aid and compiling statistics globally.

Two words in ODA convey the meaning of foreign aid. The first word, official, implies that both the provider and recipient must be public entities. For example, Korean religious groups that provide goods or build schools in developing countries would not be considered ODA.

The second, development, implies that the goal of aid should be for development. This term covers a wide range of areas, but military aid is clearly not considered ODA.

The final word, assistance, is the most complicated. If the Korean government builds a school in a developing country without compensation, it is an aid. What if they provide a loan to help build the school? Is it still considered ODA or not?

The Development Assistance Committee (DAC) defined ODA for the first time in 1969. ODA refers to the grants and concessional loans provided by official agencies to developing countries and multilateral development organizations to promote economic development and welfare in the recipients. For example, building a school without compensation is referred to as a grant, whereas providing funds that requires repayment is a concessional loan.



The issue with concessional loans is how to determine the term, concessional. Following 1970s, loans were defined by whether the terms met the requirement of a minimum grant element of 25% at a discount rate of 10%. It means that loans with a grant element of 25% or more were considered as concessional loans, and the amount was counted as ODA.

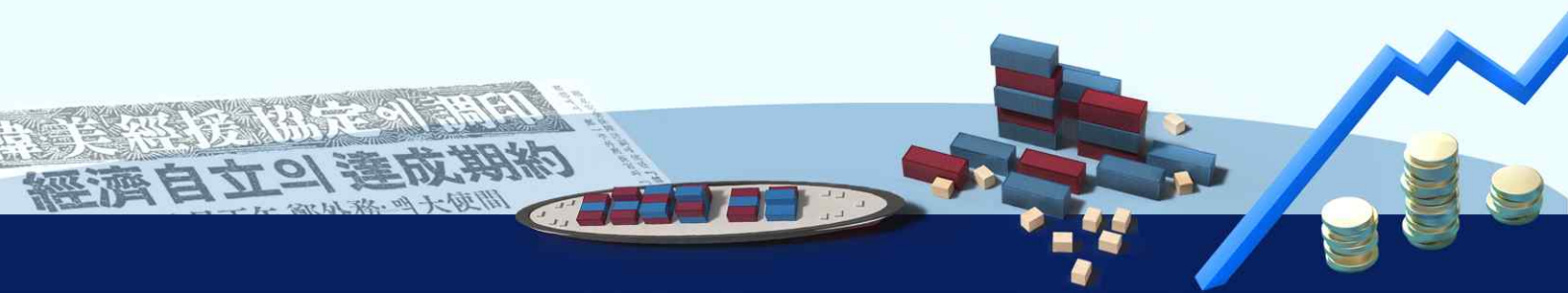
The grant element is calculated by deducting the present value of repayments and interest from total amount of the loan. The result is expressed as a percentage of the total loan amount.

Because borrowing and repaying loans occur at different points in time, the amount must be converted to its equivalent at the same point in time in order to be compared. This is known as present value. If the annual interest rate is 10%, then 1 million won today has the same value as 1.1 million won in one year. This means 1.1 million won in one year is equivalent to 1 million won today. The interest rate used to convert future value to present value is known as the discount rate.

Thus, the grant element which is the percentage of the loan amount that represents a gain or a loss for the recipient or provider, from their respective perspectives.

Simply put, If the recipient receives a loan with a 25% grant element at a 10% discount rate, it is equivalent to receiving 25% of the loan as a grant. This is due to the loan having more favorable terms, such as a longer deferment period or a lower interest rate, when compared to the standard 10% interest rate.

ODA includes both grants and concessional loans. The term loan refers to both the act of lending money and its annual repayment. Hence, the DAC defines net ODA as the sum of grants and concessional loans provided minus concessional loan repayments. Net ODA is also known as net imbursement.



However, the World Bank's economists raised concerns about the requirement that concessional loans meet a minimum grant element of 25% at a discount rate of 10%.

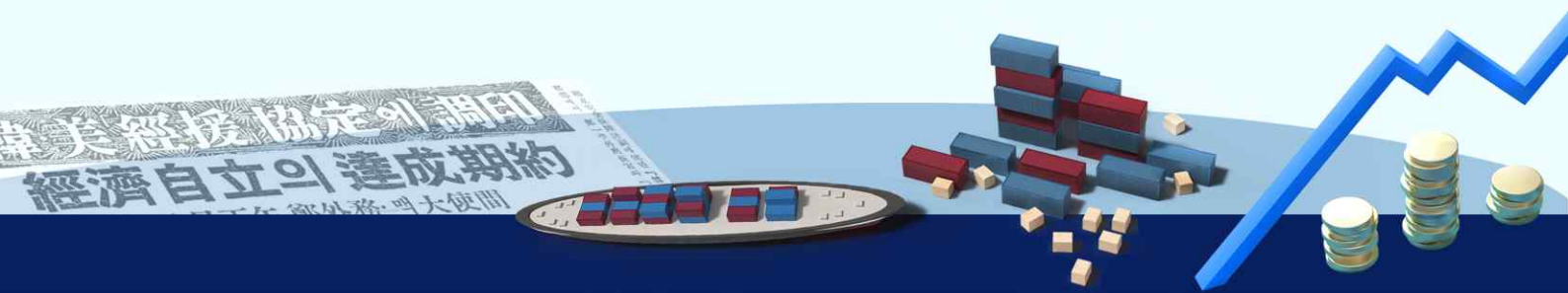
In 1998, three World Bank economists introduced the concept of grant equivalents in their report *Measuring Aid Flows - A New Approach* and suggested replacing net ODA with effective development assistance (EDA) when measuring aid statistics. The term effective means that the value of aid is equivalent to the value of the provider's loss incurred by providing concessional loans.

They contended that in order to accurately calculate the amount of the provider's loss, discount rates should not be uniformly applied at 10%, and that not all the loans meeting a minimum grant element of 25% should be treated as aid.

They defined grant equivalent as the difference between the face value of loans and the present value of principal repayments and interest, proposing to consider it as aid. Using market interest rates instead of a uniform discount rate of 10% was also proposed for calculating grant equivalents.

The economists used the World Bank Debtor Reporting System (DRS) to analyze each loan conditions, calculate EDA from 1975 to 1995, and compared it to net ODA. Government bond yields in major six currencies, USD, JPY, DEM, FRF, GBP, and CHF were used as the discount rate. The analysis revealed that the difference between EDA and net ODA increased in the 1990s.

If we know the loan conditions of individual loans and the major countries' bond yields, we can apply EDA and net ODA calculation methods to a variety of cases. For example, I calculated the values of ODA and EDA using basic information from public loans received by Korea from 1959 to 1974.



The findings showed a declining proportion of ODA as public loans in the 1970s. EDA, which is also classified as public loans, was significantly lower than ODA.

Although the report introduced a groundbreaking concept, their proposals were almost rejected by donor countries. It wasn't until the 2010s that the discussion was resumed to reconsider the concept of ODA. In 2012, the OECD DAC found that the EU had increased projects with low grant elements due to funding shortages.

Loans with a grant element exceeding 25%, whether 25% or 50%, were counted as ODA, incentivizing donor countries to increase loans with lower grant elements. In essence, the practice was equivalent to reducing aid.

This prompted the World Bank report from 1998 to propose the concept of grant equivalence again. The proposal was to prevent the trick of lowering the grant element by only counting grant equivalents resulting from concessional loans multiplied by the grant element as ODA. As a result, beginning in 2018, the OECD DAC replaced net ODA or net imbursement with grant equivalents to aggregate ODA.

The discount rate and grant element criteria also changed to vary depending on the income group of the recipient country. To rationalize affordability, a discount rate of 9% was applied to least developed and low-income countries, 7% to lower-middle-income countries, and 6% to upper-middle-income countries.

10% of the grant element was previously applied to all recipients. They do, however, vary by income group, with rates of 45% or higher, 15% or higher, and 10% or higher allowing low-income countries to obtain loans with a high grant element.



To accurately calculate aid donors' losses from providing loans, the 1998 World Bank report used government bond yields in major six currencies as the discount rate. The DAC also modified its ODA statistical method. They used interest rate differences in global finance markets to calculate the precise gains that aid recipients received from loans.

The table shows how ODA flows by country changed when applying a new criterion, using the 2018 figures. Overall, in DAC countries, ODA flows were slightly higher when calculated on a grant equivalent basis rather than on a net disbursement basis. Germany and France report the opposite.

Japan's ODA flows significantly increased, possibly due to their provision of relatively low-interest loans. ODA provided by Korea decreased even more than by Germany or France, implying that the terms of Korea's grant aid were less favorable.

Let's summarize what we've discussed so far. ODA was first defined by the OECD DAC in 1969. Since then, ODA has referred to grants and concessional loans provided by official agencies to promote economic development and welfare in developing countries. In 2018, the criteria for measuring concessional loans changed. A loan was previously considered concessional if its grant element was 25% or higher at a discount rate of 10%, and the full amount was counted as ODA

However, this created a problem in incentivizing the provision of loans with low grant elements, so the measurement criteria were changed in 2018 to only count grant equivalents as ODA. The grant element criteria now vary depending on the recipient's income group.

In this lecture, we covered the definition of ODA and its changes. Next time, we will examine OECD aid statistics based on ODA concepts we learned today.



1-5**ODA Trends based on OECD Statistics**

Hello, everyone. In our previous lecture, we discussed the concept of ODA. we will use OECD statistics based on ODA concepts to examine trends in foreign aid.

This is the website of OECD's statistics. Anyone can view the statistics in the development section.

The statistics are aggregated in both the donor country's currency as well as current and constant dollars, providing useful insight into the trends and composition of foreign aid. Statistics based on the grant equivalent criteria established in 2018 are provided. However, for a long-term view, we will use statistics based on the net ODA and or net imbursement.

The OECD's ODA statistics have some limitations. The 1950s statistics on foreign aid mainly provided by the US is not available because the DAG, the predecessor to the DAC, was founded in 1960. Since the statistics are based on figures from OECD countries, China and the former Soviet Union's ODA was also not counted. Therefore, they reflect mostly aid from developed countries.

The OECD website provides various methods for ODA statistics. We will look at DAC1 and DAC2a, the most basic statistics. Let's first look at the characteristics of the two statistics.

Both provide annual totals of foreign aid provided by individual countries and multilaterals. However, the ODA flows reported differ. While DAC1 calculates the amount of aid contributed by each country, DAC2a identifies the providers and recipients during the implementation stage.



The example scenario is where Country A provides aid funds to the multilaterals Y, which then distributes ODA to Country B. DAC1 would count it as provided by Country A, while DAC2a would attribute it to Y.

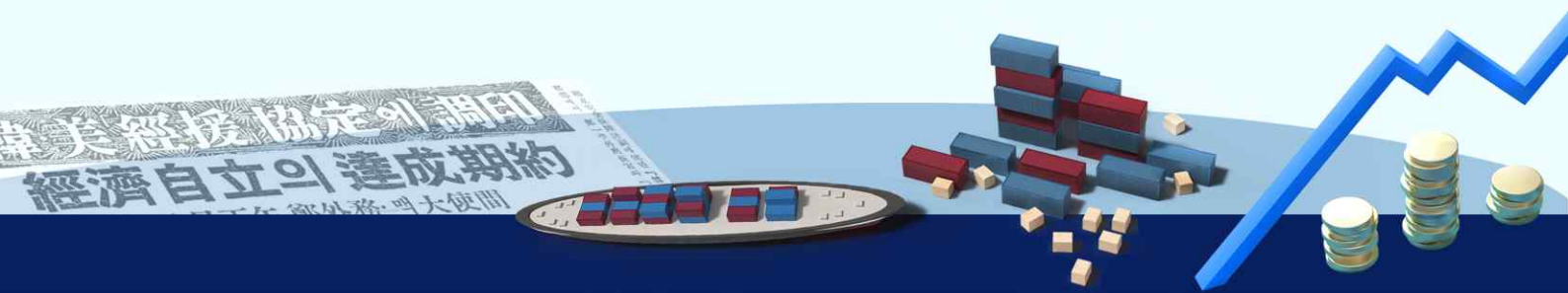
The main groups of donors for DAC1 and DAC2a are DAC countries, multilaterals, and non-DAC countries. Due to the different criteria, when it comes to DAC's ODA, DAC1 flows are larger than DAC2a's. When ODA provided by multilaterals is added to DAC's DAC2a, the total ODA in DAC2a becomes comparable to DAC1. This is because the multilaterals receive funds primarily from DAC countries.

To view the total net ODA flows calculated based on developed country-provided aid, It is appropriate to either add multilaterals' ODA flows to DAC's DAC2a', or simply view DAC1.

This graph depicts ODA trends in constant dollars without the effect of inflation. The amount of foreign aid, which had been increasing since the 1970s, decreased in the 1990s. Then, it resumed its upward trend at the turn of the century. As of 2020, net ODA was around \$150 billion in 2019, just before the COVID-19 pandemic, more than four times the amount in 1960 of around \$38 billion.

Let's consider the net ODA flows in relation to the income of providers. DAC1 provides the ratio of net ODA to GNI for each country from 1960 to 2017.

Overall, net ODA as a percentage of GNP in DAC countries fluctuated over time, reaching a peak of 0.51% in 1960 but falling to around 0.3% in the early 1970s and near 0.2% in the late 1990s. It rebounded to around 0.3% in the mid-2000s, but with no clear upward trend. As a result, only a few countries met the UN-recommended ODA target of 0.7% of their GNI.



Let's see how much of the net ODA flows originate from bilateral aid from DAC countries and multilateral aid from multilateral organizations. Since the two proportions add up to 100%, we will only consider multilateral aid.

In the 1960s, multilateral organizations were restricted. The ratio of multilaterals rose from 2% in 1960 to 31% in 1977 and has since remained in the late 20% range. In the late 1970s, the role of multilaterals in providing aid was solidified.

Finally, let's look at the distribution trend of recipient countries. The OECD divides aid recipients into five major regions. Europe, Africa, the Americas, Asia, and Oceania. Asia and Africa, with most developing countries, receive a higher proportion of ODA flows.

In the late 1960s and early 1970s, Asia and Africa received roughly 40% and 20% of aid respectively, indicating a significant difference. However, both regions have had similar proportions since the late 1970s. Aid has increased significantly since the 2000s, without specific region dominance.

Asia is subdivided into Far East, South and Central Asia, and the Middle East. The Far East region includes both East and Southeast Asian countries. Aid to the Far East increased during the Vietnam War, decreased afterward, and peaked in the late 1990s after the Cold War.

Following the relatively successful economic development of the Far East region, foreign aid to Asia focused on South and Central Asia, as well as the Middle East.

We have now concluded our first lecture on the history of foreign aid from a global perspective. In our next Week lectures, we will dive into the statistics that show the history of providing and receiving foreign aid. Thank you.

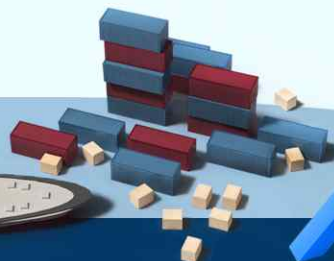




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第 1 周

所谓援助的国际开发合作的历史

1-1

课程介绍

各位同学，大家好。我是担任《韩国经济与海外援助》讲座的主讲柳尚润。很高兴见到对韩国经济的历史感兴趣的各位。

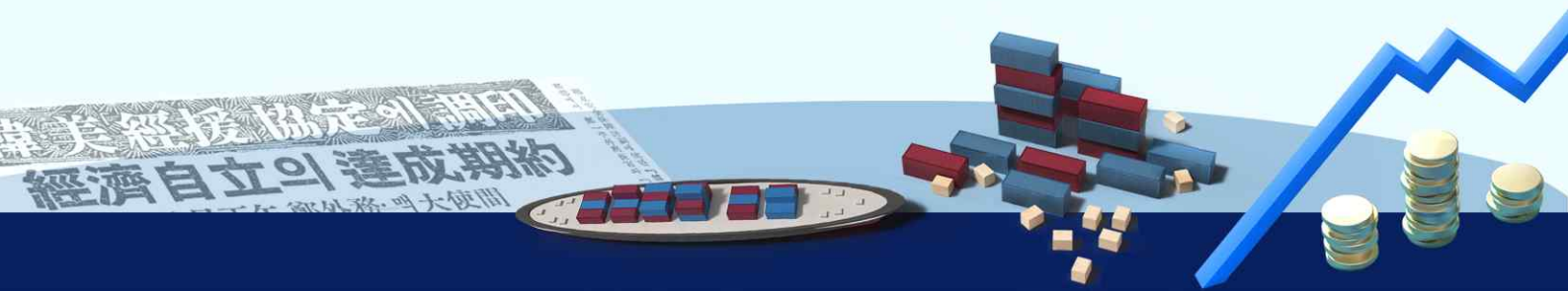
我从1999年进入研究生院开始研究韩国经济史。研究援助的契机是，在写关于韩国中小纺织业发展过程的博士论文时，对20世纪50年代原料公司进口量和价格产生巨大影响的援助政策也进行了探讨。

此后，利用美国国家档案和记录管理局收藏的公文，研究了援助当局和韩国政府之间的政策调整、企业单位的援助分配情况等，发表了几篇论文。另外，还和明知大学金斗尔 (DUOLKIM) 教授一起估算了韩国获得的ODA规模。

韩国在获得巨额援助的国家中实现了令人瞩目的经济增长，现已经成为提供援助的国家的典型例子，也是非常罕见的例子。援助这一国际开发合作虽然有着悠久的历史，但仍在有效性等方面存在很多争论，尤其是在援助的有效执行方面，韩国的援助历史可以提供很多启示。

本课程旨在从海外援助的角度考察过去约80年的韩国经济。将对海外援助在韩国经济的稳定和增长中起到至关重要作用的20世纪60年代为主要对象，以及对援助作用发生变化的70~80年代和最终从受援国转换为援助国的90年代进行探讨。

通过这门课程我想提出的主要问题如下:首先，在海外援助的国际潮流中，对韩国的援助是如何展开的?其次，向韩国提供了多少援助，其结构是怎样的?第三，向韩国提供的海外援助是如何对韩国经济产生影响的?第四，从受援国到援助国的转换过程是如何进行的?



虽然本讲座并不能为前面的问题提供完整的解答，但是通过这些课程，我们可以整理和学习迄今为止的研究所揭示的内容。期待这门课程能够为想要主修韩国现代史和韩国经济史的学生提供知识，并为发掘未来的研究课题做出贡献。

从现在开始，我将对课程的学习内容进行概述。韩国经济和海外援助讲座共由12节课构成，每周的课程内容如下。

在第一周的课程中，我们首先学习国际开发合作的历史——援助。为发展中国家的经济稳定和增长提供海外援助是在第二次世界大战结束后冷战情况下由美国政府发起的。我们将考察之后随着援助国的增加，海外援助追求的目标直至最近发生变化的过程。并学习为衡量海外援助而通常使用的ODA（政府开发援助）的定义，并利用OECD（经济合作与发展组织）的统计数据来整理海外援助的整体趋势。

在第二周的课程中，会以韩国经济为重点，通过统计了解海外援助受援和援助的历史。在韩国经济中，由于外国援助起到重要作用的时期是在国际上规定ODA概念之前，因此，仅凭OECD的统计，无法准确掌握海外援助在韩国经济历史上所占据的位置。

因此，我们将把与ODA概念无关的韩国政府统计和以ODA概念为基础的OECD统计进行比较，并整理海外援助统计。并且掌握这样整理的援助规模从国际比较的角度来看达到了何种程度，并给予启示。

第三周的课程将整理解放以后到20世纪60年代初为止，美国主导的援助在向韩国提供的过程中，韩国国内当地执行体系是如何确立和变化的。美国不仅提供了援助，而且为了最大限度地发挥援助效果，要求韩国政府改变政策。

韩美当局作为讨论和决定政策的机构，于1952年设立了联合经济委员会。我们将整理一下联合经济委员会是通过怎样的过程成立的，之后进行了怎样的活动，最终又通过怎样的过程被废除。



此外，我们还将介绍国家档案和记录管理局的美国海外援助机构的档案。在韩国政府以前的档案没有充分保留的情况下，美国公文是了解当时状况的重要史料。联合经济委员会的会议记录也保存完好，如果利用这一点，我认为可以从多种角度对援助当局和当地政府的关系进行有趣的事例研究。

在第四周的课程中，我们将介绍韩国战争期间和之后通过联合国提供的援助。联合国援助虽然占整体的比例很小，但也有《内森 (Nathan) 报告书》(韩国经济再建计划) 和UNKRA的主要项目等有意义的部分。特别是内森 (Nathan) 报告书是基于现代开发经济学的第一本韩国经济白皮书，也是经济开发计划。该报告书虽然未能被采纳为政府计划，但对此后制定的重要报告书产生了影响，并为培养韩国经济官员的见识做出了贡献。

另外，在研究内森 (Nathan) 报告书是如何制作和之后如何使用的时候，还将整理一下为了韩国经济复兴而组织的UNKRA的主要项目。因为其中包括了闻庆水泥厂的建设和在战争中遭到破坏的棉纺织设备的恢复等在韩国经济复兴中具有重要意义的援助项目。

在第五周的课程中，将整理从解放后到20世纪60年代前半期为止，在美国主导的援助提供给韩国的过程中，韩美之间尖锐争论的汇率政策的趋势。当时的汇率不是韩国政府可以随意决定的。因为以巨额援助为杠杆，援助当局介入了汇率的制定。美国政府的援助目标不是韩国经济的增长，而是稳定，尤其是稳定物价，追求汇率的现实化。

此外，我还想整理一下直至1955年8月确定1美元兑500圆的官方汇率的过程和为了维护这一汇率的50年代后期的经济稳定政策，以及这一汇率被形化并最终修正的过程。同时，我们还将探讨当时的汇率政策是如何左右韩国政府整体经济政策基调的。

在第六周的课程中，我们将以FOA/ICA的非项目援助为例，介绍并整理20世纪50年代美国援助如何通过韩国政府分配给韩国企业的微观史料。FOA/ICA援助分为项目援助和非项目援助，其中非项目援助是提供进口韩国经济所需物品的资金，如肥料、原棉等。根据重视物价稳定的美方立场，非项目援助占了援助的大部分。



非项目援助不仅金额庞大，而且受益企业也很广泛。通常是通过任何企业都可以参与的竞标过程进行分配的。在第六周的课程中，我们将梳理非项目援助的分配方式及其变化过程，并利用美国国家档案和记录管理局遗留下来的文件，研究企业等级的分配情况。我们可以看到现在仍在运营的企业名字出现在70年前的文件中这一有趣现象。

第七周的课程将介绍20世纪50年代美国援助中以培养制造业领域企业为目标所提供的项目援助。项目援助顾名思义，是为了执行特定的项目，提供必要的进口产品和咨询服务等。在FOA/ICA援助中，项目援助的金额少于非项目援助，为交通领域提供的金额最多。但是在制造业领域也有一些当时备受经济界关注的项目。

在第七周的讲座中，我们将特别讨论化肥厂建设项目和中小企业工厂建设支援项目。化肥厂建设是不依赖外国，提高农业生产力的必备工程。

我们将总结忠州化肥厂的建设是经过了怎样的过程进行的，以及在此过程中又有怎样的困难。另外，我们也将考察20世纪60年代初为帮助中小型企业恢复战争损失、扩充设施和建造新工厂而进行的项目的企业选择和支援流程。

在第八周的课程中，将探讨美国剩余农产品援助的趋势及其对韩国经济产生的影响。美国积极利用本国多余的农产品进行援助。以PL480援助为中心的美国剩余农产品援助也大量提供给了韩国。其代表品种是原棉和小麦。虽然作为粮食原料很重要，但是作为制造业原料的作用更大。

不仅要研究剩余农产品援助的构成和趋势，还要研究有关企业等级分配的资料。另外，就剩余农产品援助对韩国经济产生的影响，我们将以先行研究为基础进行考察。

如果说第六周到第八周的课程是以与赠与等价的援助为对象的，那么第九周的课程将把视线转向ODA贷款，对韩国政府的贷款引进政策和实际引进趋势进行整理。ODA贷款，即优惠贷款的严格定义，我们将在本次第一周课程的后半部分进行了解，但简单来说，它指的是对借款国家相当有利的贷款。但这种定义在韩国政府开始努力引进贷款的20世纪60年代是不存在的。



因此,很难找到以优惠贷款为标准推进的政策或制定的统计数据。但是,比起优惠贷款,可以了解广义上的公共贷款引进政策及其引进统计,因此,将此与OECD统计进行比较,总结一下整体趋势。为了让感兴趣的研究者使用,下面我来介绍一下有关个别贷款的历史资料。

在第十周的课程中,我们将整理有别于直至第九周所介绍与讨论的实物援助的技术援助的特征,并整理韩国获得的技术援助的趋势。技术援助主要由邀请专家,派遣奖学金获得者或实习生,以及与受援国的问题相关的专业研究和服务组成。我们将利用OECD的统计和韩国政府的《科学技术年鉴》等,对韩国获得的技术援助按财源、形态进行分类研究。

在第十一周的课程中,我们将整理韩国从受援国转变为援助国的过程,即韩国政府向发展中国家提供的ODA的趋势。韩国加入OECD援助国俱乐部DAC是在2009年。但是,追溯到韩国接受很多援助的20世纪60年代,以技术援助为开端,援助供给已经开始。

在1996年加入OECD和1997年发生外汇危机后,在进入21世纪开始推进ODA体系的完善和DAC的加入。在第十一周的课程中,我们将利用OECD的统计数据观察韩国ODA的趋势,同时整理为完善ODA体系而做出的制度性努力。此外,让我来介绍几个有真实感的代表性事例。

在最后第十二周的课程中,我们将整理有关援助效果的讨论。虽然每年都向发展中国家提供大量的ODA,并呈持续增长的趋势,但是否取得相应的发展成果也一直存在疑问。韩国是在接受援助的国家中实现经济增长,成为提供援助的国家的代表性事例,因此对援助的效果讨论也有贡献。

在第十二周的讲座中,我们首先将介绍国际社会和学术界关于援助效果的讨论,然后我们以韩国收到的援助为重点,探讨此前的讨论。特别是这段时间对援助成果的否定性讨论很多,因此我也准备了几种反驳意见。

这节课我们简要介绍了讲座的学习内容。下节课我们将考察第二次世界大战结束后,由美国主导的海外援助开始的过程。



1-2

战后海外援助的开始: 1940-1950年代的美国

各位同学，大家好。上节课我们介绍了讲座的学习内容概要。这节课我们来看看第二次世界大战结束后，由美国主导的海外援助开始的过程。

1945年以后的国际开发合作作为冷战的手段开始。在美苏两国的体制竞争中，美国为了防止共产主义势力扩散到希腊等欧洲国家，开始向欧洲国家提供大规模援助。

战争结束后到20世纪50年代为止的援助实际上是由美国主导的，特别是由于这一时期是韩国接受了很多援助的时期，因此我们将仔细观察美国海外援助的开始和变化。特别是用FOA援助、ICA援助等美国海外援助机构的名字来区分援助的情况也很多，因此将对机构的变迁进行说明。

在第二次世界大战结束后不久的1948年，美国开始实施所谓的“马歇尔计划”。马歇尔计划作为援助受战争破坏的西欧地区经济复兴的美国援助项目的别称，是美国海外援助的出发点，至今仍是成功援助的代表。

马歇尔计划是以当时的美国国务卿乔治·马歇尔的名字命名的。屏幕上的人物是乔治·马歇尔。1947年6月，他在哈佛大学毕业典礼上表示，美国将以欧洲国家制定共同的经济复兴计划为前提提供援助。让我们读一下当时演讲稿的一部分。

"这个问题的真相是，未来3~4年内，欧洲所需要的外国的，主要是美国的粮食和其他必需品，与欧洲目前的支付能力相比超出太多，如果得不到相应的追加援助，欧洲的经济、社会、政治上将会面临严重恶化的情况。"

"可以肯定的是，在美国政府进一步致力于缓和这种状况，帮助欧洲世界走向复苏之前，欧洲国家之间应该就目前状况所需和他们自己负责的部分达成某种协议，以便美国政府无论采取何种行动都能取得适当的效果。"



作为回应，西欧国家于1948年4月成立了欧洲经济合作组织，即OEEC。OEEC也是OECD的前身。美国国会制定了《1948年对外援助法》，也叫《1948年经济协助法》，支持西欧国家经济复兴。

现在大家看到的是在美国国家档案和记录管理局主页上展示的该法律的第一页。根据该法律，作为美国的海外援助机构，成立了“经济协助处”，实施了马歇尔计划。

另外，1948年11月在选举中再次当选的杜鲁门总统在第二年1月的就任演说中，将美国的外交政策方针概括为四点。第一是对联合国的坚定支持，第二是世界经济重建计划，即马歇尔计划的延续，第三是与民主国家的共同战线，第四是对不发达地区的技术援助。

第四种构想被称为“pointfour（四点行动计划）”，1950年6月制定了《国际开发法》，以实现这一构想。并依照此法设立“技术协助处”与“经济协助处”并立的机构。

此后冷战激化，美国援助政策的方向也发生了转变。1949年10月，国共内战导致国民党政府逃往台湾，中华人民共和国成立。1950年6月爆发了韩国战争（朝鲜战争）。因此，美国对外政策中强调了对共产主义侵略的回应，为此资本主义世界的再军备和安全保障体制的加强也体现在援助政策上。

大家现在看到的是1950年7月ECA即经济合作处的组织图。可以看到分区中有欧洲项目分区和远东项目分区。而且可以看出，欧洲国家、台湾和韩国分别设有“mission”，即当地事务所。这说明与苏联和中国共产党直接对峙的地区和国家是主要援助对象。

韩国战争爆发的第二年，即1951年10月，制定了《1951年相互安全保障法》，成立了相互安全保障厅，即MSA，代替了ECA。MSA的首长“相互安全保障厅长官”，成为军事援助，经济援助，技术援助的监督和指导的负责人。

代替ECA的MSA和被称为缩写为TCA的技术协助处之间形成了正式的业务分割，经济援助由MSA负责，技术援助由TCA负责，军事援助由国防部负责。但实际上，MSA和TCA之间是按地区划分的，MSA主要负责对欧洲和亚洲，特别是东南亚，而TCA主要负责对拉丁美洲的援助。



大家现在看到的是MSA的组织图，和ECA一样，欧洲和广义的远东地区是管辖对象。

援助机构随着美国政权的更替又发生了变化。追求小政府的共和党总统艾森豪威尔在1953年就任后，开始讨论政府组织重组问题，推进非军事援助管理的一体化和效率化。特别讨论了MSA和TCA的业务整合。

作为这样的工作结果，于同年8月成立了"对外事业处",即FOA。FOA将MSA和TCA分别管理的地区设置了4个地区负责部门，进行统一管理。现在大家看到的是FOA的组织图，有远东事业局、欧洲事业局、拉丁美洲事业局、近东、南亚、非洲事业局。

但是，FOA成立不久，美国议会内部从预算使用合理化的观点出发，重新讨论了海外援助管理问题。因此，1954年制定了《相互安全保障法》，其核心是军事、经济援助应该由政府的常设机构来管理，而不是特别机构FOA。

对此，艾森豪威尔总统于1955年6月设立了美国国务院内的准独立机构"国际合作处"，即ICA。ICA继承了FOA的所有业务，由于对ICA的指示和控制权限在国务卿手中，海外援助确实处于国务卿的控制之下。在ICA组织图的最上面是国务卿。

在民主党肯尼迪政府成立后，直到1961年制定《对外援助法》和现在的"国际开发署"，即AID成立为止，ICA一直发挥着美国海外援助机构的作用。

为了让大家能够一目了然地看到美国海外援助机构的变迁，我制作了图表。随着"马歇尔计划"的启动，ECA成立，随后TCA根据"pointfour"计划成立。随着冷战局面的变化，虽然ECA变成了MSA，但这种并行持续了一段时间。这两个机构的合并是在1953年艾森豪威尔总统就任后实现的，并成立了FOA。之后FOA通过ICA，成为了现在也在活动的AID。

本节课整理了第二次世界大战结束后最先正式开始海外援助的美国政府在约10多年间经历各种错误,整顿援助机构的过程。下节课我们将了解20世纪60年代以后其他国家也开始投入海外援助的海外援助历史。



1-3

海外援助의扩大与变化: 20世纪60年代以后

各位同学，大家好。上节课，我们了解了美国的海外援助政策，主要是二战后到20世纪50年代。

本节课将依次介绍海外援助扩大到其他国家的20世纪60年代、强调解决贫困的70年代、结构调整成为全球焦点的80年代、冷战解体后海外援助改革和再次飞跃的90年代以后的变化。

20世纪50年代西欧国家和日本实现经济复兴后，在20世纪60年代，这些国家也开始陆续整顿援助机构。1961年法国的合作部、德国的经济合作部、瑞典的国际开发署、日本的海外经济合作基金成立，1964年英国的海外开发部成立。

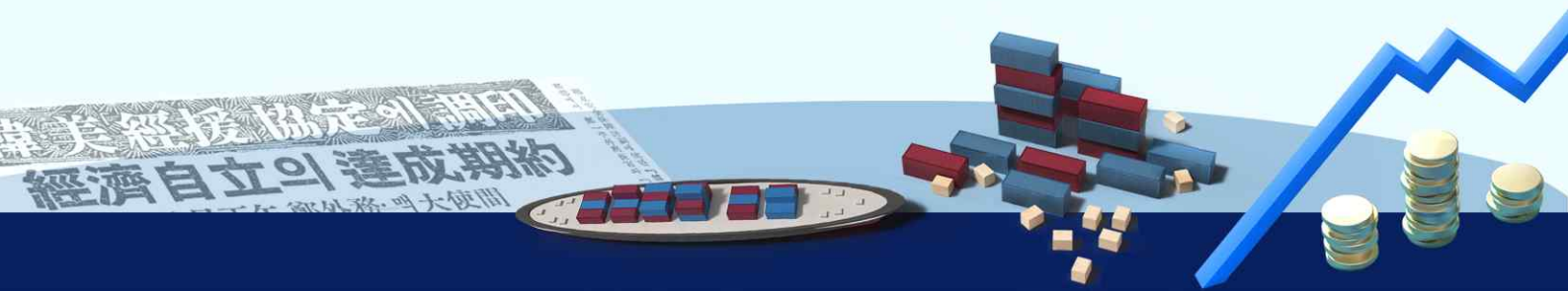
另外，在马歇尔计划下成立的“欧洲经济合作组织”OEEC于1961年扩大到“经济合作与发展组织”OECD后，1960年成立的旨在讨论发达国家援助问题的发展合作集团，即DAG也被常设为OECD的发展合作委员会，即DAC。

OECD DAC引入了ODA的概念，每年接收成员国的数据，对全世界ODA进行统计等，发挥了重要的作用。关于ODA的概念，我将在下节课进行详细的说明。

20世纪60年代也是多边援助机构，即国际机构建立的时期。1960年，世界银行成立了国际开发协会，即IDA，于次年1961年，联合国成立了世界粮食计划署，即WFP。

此后，1964年成立了联合国贸易与开发会议，即UNCTAD，1965年成立了联合国开发计划署，即UNDP，1966年成立了联合国工业发展组织，即UNIDO。如上所述，20世纪60年代可以说是国际开发合作体制向美国以外的主要国家和国际机构扩散并整顿的时期。

随着时间的流逝，20世纪70年代一些突出发展中国家困难的事件相继发生。最具代表性的就是饥饿事件和石油风波。20世纪70年代前半期，非洲中部地区的干旱持续了几年，1974年，埃塞俄比亚和孟加拉国因饥荒而遭受了巨大的痛苦。



此外，1973年第四次中东战争爆发后，石油输出国组织OPEC成员国采取禁运措施，引发了第一次石油波动；20世纪70年代末，由于OPEC成员国达成减产协议，伊朗国内出现混乱，引发了第二次石油波动。石油波动使石油出口国赚了大钱，但依赖石油进口的大多数发展中国家物价大幅上涨，外汇支出增加，面临经济困难和外债问题。

如此，20世纪50年代以后，虽然海外援助持续不断，但发达国家和发展中国家之间的差距并没有缩小，反而有所扩大。并且出现了即使国家主导经济增长，贫困问题却依然没有减少的情况。因此，开始有人对现有的开发援助方式提出批评。

其结果，强调了应该摆脱以国家为单位的成长支援为目标的援助，去实现为个人的减贫提供实质性帮助的援助。

此时出现的概念是“人类的基本欲望”。即，强调要建立提供充分的食物、干净的水、居住、卫生、健康、保健和基本教育等基础建设。因此，援助方式发生了更微观的转变，比起通过生产性投资进行开发，更重视为摆脱贫困实现最低限度的消费。这些项目的实施逐渐通过与NGO（非政府组织）的联系得以实现。因此，NGO在援助中的作用增大，也可以说是这个时期的特征。

20世纪70年代的另一个特点是多方援助的兴起。20世纪70年代，世界银行下属的国际开发协会的融资随着主要发达国家的贡献不断增加而持续增加。欧洲开发基金大幅增加了对其前身——欧洲共同体成员国过去的殖民地非洲和加勒比海的发展中国家的支援。

多方援助相对来说由于援助国的外交或盈利动机较小，因此具有很强的开发援助的性质。但是，到了20世纪80年代，以美国为首，出现了反对多方援助的氛围，资金筹措困难，多方援助的比例也有所减少。

对于大多数发展中国家来说，不仅是20世纪70年代，20世纪80年代也是困难时期。20世纪70年代末的第二次石油风波以后，全世界陷入停滞性通货膨胀，发展中国家的外债困难升级为外债危机。1982年墨西哥宣布不履行债务，外债危机扩散到南美等其他发展中国家。



从这时开始，“结构调整”将成为支援发展中国家的关键词。此前，致力于基础设施项目援助的世界银行和起到紧急国际收支防御作用的IMF（国际货币基金组织）以向发展中国家提供有利条件的资金为前提，广泛介入受援国的经济政策，以所谓的“华盛顿共识”的标准内容实行改革。即，对内减少政府作用，增强市场功能，对外推动贸易和投资自由化。

这些变化的背景中，在经济停滞的通货膨胀的状况下，凯恩斯主义后退，以英国的撒切尔夫人和美国的里根为象征的新自由主义得势。成功实现出口主导型工业化的韩国等亚洲新兴工业国的经验也作为市场友好型改革的代表事例被提及。

同时，从20世纪70年代开始在援助方面发挥影响力的NGO（非政府组织）中也有人开始反对这种结构调整方式的援助。

20世纪90年代始于冷战的解体，这一事件也成为降低人们对援助必要性的认识的一个契机。因为在理念竞争方面，一直向第三世界国家提供很多援助的国家，尤其是美国政府，已经觉得没有必要这样做。

另一方面，东欧社会主义政权接连崩溃，市场经济和民主主义被认为是支配性的体制。随着美国主导的单一市场经济体制的巩固，全球化的概念或现象在国际经济中崛起，IMF（国际货币基金组织）和世界银行希望进一步在发展中国家实现华盛顿共识。

但从20世纪90年代中期开始，有人谴责道，这种结构调整政策削弱了对社会弱者的保护措施，反而加深了贫困。这导致发达国家减免发展中国家的负债，将2000年打造成禧年的“Jubilee2000”运动，在国际上引起了轩然大波。

2000年联合国大会通过的“新千年宣言”和之后实现具体化的新千年发展目标正是在这样的背景下产生的。新千年发展目标①摆脱极端贫困和饥饿，②普遍提供初等教育，③提高男女平等和女性权益、④儿童死亡率减少、⑤提高母婴保健、⑥消灭艾滋病、疟疾等各种疾病，⑦保护可持续环境，⑧为发展建立国际伙伴关系组成了“八项目标”。



特别是在援助规模方面，为了实现第8个目标，要求援助国提供本国国民收入，即国民总收入（GNI）的0.7%水平的政府开发援助（ODA）。受此影响，21世纪整体援助总额呈现再次增加的趋势。

从这些目标可以看出，进入20世纪90年代以来，开发合作的领域已经扩大到环境、女性等多种议题。在发展中国家迅速实现工业化过程中造成的环境破坏问题日益令人担忧的情况下，被称为“里约会议”的1992年联合国环境与发展会议通过了强调环境健康和可持续发展的《里约宣言》和《21世纪议程》。

同年，192个国家集体“联合国气候变化框架公约”。在应对气候变化方面具有重要意义的1997年的《京都议定书》和2015年的《巴黎协定》正是其延续。

20世纪90年代也是性别概念在开发领域兴起的时期。性别问题在发达国家从20世纪80年代开始就成为重要的话题，自1995年在中国北京举行世界第四次妇女会议后，已经成为全球性的重要话题。

值得关注的是，20世纪90年代以后，在国际发展讨论中，“Good Governance（良好治理）”的概念成为了重要概念。由于基于新自由主义的结构调整政策没有取得预期的成果，人们开始在受惠国的治理中寻找其原因。

与此相关的一个重要概念是“援助的有效性”。为了提高援助的效果，受惠国的治理必须达到一定的水平，援助应有助于受惠国治理水平的提高。但是，随着良好治理被解释为援助的必要条件或先行条件，也出现了无法向更迫切需要援助的人充分提供援助的问题。

新千年发展目标提出了具体而明确的目标和细化的指标，被评价为取得了一定的成果。但也有批评它忽视了经济不平等、人权、和气候变化等全球性焦点问题。到了2015年，作为千年发展目标的目标年，联合国弥补了这些缺点，重新制定了至2030年要实现的可持续发展目标。



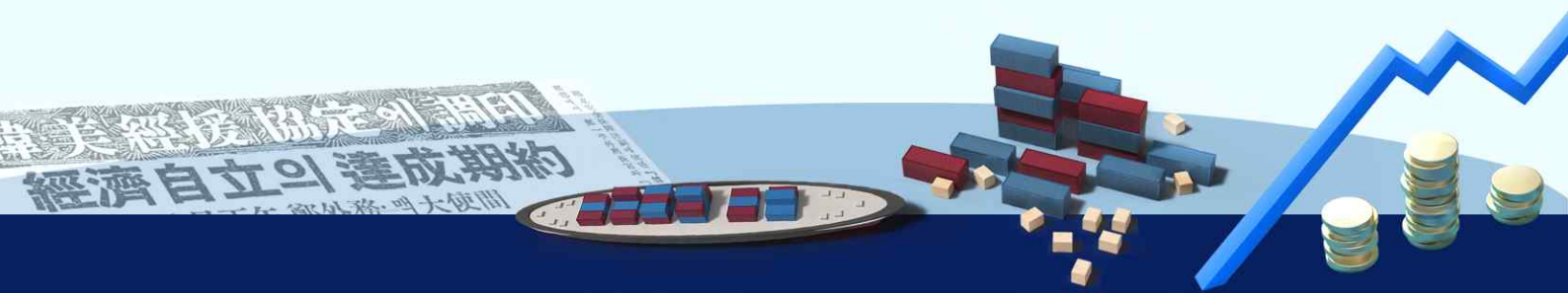
可持续发展目标的特点是，不仅是发展中国家，全世界都在追求“经济增长-社会发展-可持续的环境保护”这三轴的均衡发展，由屏幕所示的17个多样的目标所构成。消除贫困、消除饥饿、健康与安乐、优质教育、性别平等、干净的水与卫生、适当的清洁能源、优质的工作岗位和经济增长、产业、革新与社会基础设施、减少不平等、可持续的城市与共同体、有责任感的消费和生产，应对气候变化，保护海洋生态，保护陆地生态，和平正义和强有力的制度，为了共同目标的伙伴关系。

下面来概括一下到目前为止所讨论的内容。20世纪60年代是海外援助扩展到美国以外的其他发达国家和国际组织的时期。西欧国家和日本设立了援助机构，世界银行和联合国下设了多边援助机构。OECD的发展合作委员会也成为了常设机构。

20世纪70年代，受非洲和南亚饥荒的影响，强调解决贫困问题。“人类的基本需求”的概念开始兴起，非政府组织（NGO）的作用也越来越大。20世纪80年代，受南美外债危机等影响，结构调整成为支援发展中国家的关键词。

20世纪90年代冷战的解体加强了所谓的华盛顿共识，但也以非政府组织(NGO)为中心，对此提出了强烈的批评。作为应对措施，出现了将受惠国的治理作为援助必要条件的举措，同时也出现了相反主张减免负债的大禧年运动。海外援助的改革和再次飞跃的努力形成了21世纪以后联合国的新千年发展目标和可持续发展目标。

本节课整理了从20世纪60年代到最近为止的海外援助相关的国际潮流。下节课，作为统计性了解海外援助趋势的铺垫，我们将探讨有关ODA的概念。



1-4

ODA概念的理解

各位同学，大家好。上节课，作为国际开发合作的一种方法，我们对海外援助的出现和扩大的面貌进行了整理。这节课我们来了解一下衡量海外援助的方法。

在国际开发合作中，援助是指一个国家为帮助其他国家而支付的财物或服务。国际上规定援助范围并进行统计时通用的概念是政府开发援助，即ODA。

在“ODA”这个词中，最后的“援助”有两个词。第一个修饰语“官方” (official) 是指提供援助的主体必须是公共机构。因此，韩国的某个宗教团体到发展中国家分发物品或建设学校的行为不属于ODA范围。

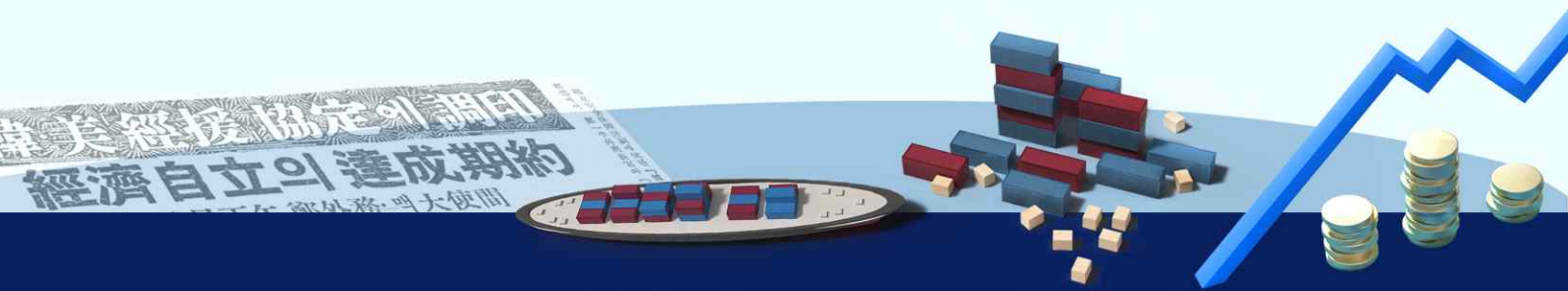
第二个修饰语“开发”，意味着援助的目标应该是开发。虽然开发这个词涵盖的领域很广，但军事援助明显不包括在政府开发援助中。

事实上，比这两个更复杂的是第三个词，“援助”。如果韩国政府不以任何代价在发展中国家建设学校，那么这明显就是援助。但是如果借钱给他们建学校呢？那这是不是政府开发援助呢？

首次定义ODA的是1969年OECD的开发合作委员会，即DAC。ODA是指政府机构为增进发展中国家的经济开发和福利，向发展中国家和多边发展组织提供的赠与和优惠贷款。在前面所说例子中，如果韩国政府在没有得到任何代价的情况下，在发展中国家建立了学校，就是赠与，如果将建设学校的资金借给发展中国家，如果具有‘优惠性’，那就是优惠贷款。

这里的问题是如何规定借款的“优惠”。20世纪70年代以后长期适用的标准是，贷款的条件是“贴现率为10%时赠与率是否在25%以上”。也就是说，在援助国为受援国开发所提供的官方的贷款中，赠与率超过25%的是优惠贷款，其全额为ODA。

如图所示，这里所说的赠与率是指计算出贷款总额减去利息及本金偿还金额的现值的金额在贷款金额中所占的比率。



以贷款为例，由于贷款的时间和偿还的时间不同，因此要想比较这两种情况，必须将其金额转换为同一时间的价值。此时所使用的概念就是现值。例如，如果某个经济的年利率是10%，那么现在的100万韩元与1年后的110万韩元具有同样的价值。反过来说，1年后110万韩元的现值是100万韩元。这时将未来价值换算成现在价值时所适用的利率叫贴现率。

因此，如果用另一种说法来表达赠与率，也可以说是从援助受惠者的角度获得贷款而获得“利益”的金额，或者从援助捐助者的角度因获得贷款而蒙受“损失”的金额在贷款金额中所占的比率。

简单来说，在适用10%的贴现率时，赠与率25%是援助受益人通常需要以利率10%借钱，但条件是该贷款有更好的条件，即通过设定宽限期或以较低的利率借款，相当于获得贷款额25%的赠与。

前面已经说过，ODA是赠与和优惠贷款的总和。但是，贷款并不是单方面的提供，每年都有偿还额。因此，DAC将从赠与和优惠贷款的总额中减去优惠贷款偿还额的金额称为净ODA，作为ODA统计的基础。净ODA也称为净支出。

但20世纪90年代末，世界银行经济学家对于“当适用10%的贴现率，赠与率25%以上”的优惠贷款标准提出了问题。

世界银行的三位经济学家在1998年的一份题为《衡量援助流向：新方法》的报告中提出了“赠与等值”的概念，作为援助统计的基本范畴，使用有效开发援助，即EDA来代替净ODA。这里“有效”的意思是，从援助捐助者的角度来看，通过提供贷款而蒙受的“损失”就是有效的援助金额。

他们的论点是，如果援助捐赠人通过提供贷款来正确计算承担“损失”的金额，首先，贴现率不应统一为10%，其次，赠与率超过25%，就不应把该贷款全部视为援助额。

他们提议将赠与率方程式的分子所对应的部分，即贷款总额减去利息及本金偿还额的现值，称为“赠与等值”，仅将此视为援助额。另外，还提议将适用于赠与等值计算的贴现率不要统一为10%，而使用市场利率。



实际上，这份世界银行报告通过世界银行的债务人报告系统DRS，对各贷款的详细条件进行了计算，并将1975至1995年的EDA与净ODA进行了比较。贴现率是由美元、日元、马克、法国法郎、英镑、瑞士法郎这6种主要货币组成的国债收益率。结果发现EDA和净ODA之间的差异在20世纪90年代之后变得更大了。

如果可以得知个别贷款的条件和主要国家的国债收益率，现有的ODA识别法和世界银行报告中的EDA计算方法可以应用于各种案例。例如，我们利用1959年至1974年韩国获得的公共贷款（公债）的基本信息，计算了其中ODA和EDA的值。

结果显示，在进入20世纪70年代以来，公共贷款中相当于ODA的贷款比率有所减少。这些公共贷款的赠予等值，即EDA，远低于ODA（政府开发援助）。

世界银行20世纪90年代末的报告书虽然提出了一个划时代的概念，但由于援助国没有对此做出反应，这一提议差点成为被遗忘的提案。但是，在进入很久之后的20世纪10年代以后，国际开发合作领域再次提出应该重新考虑ODA概念的讨论。2012年，对于EU（经合组织）ODA的OECD（欧盟）DAC的审查结果显示，欧盟以缺乏财源为由增加了优惠较低的贷款。也就是说，如果赠与率超过25%，无论是26%还是50%，在全部贷款都被统计为ODA的情况下，援助国就有增加赠与率较低的贷款的诱因。这实际上等于减少了援助。

因此，1998年世界银行报告强调的“赠与等值”的概念再次崛起。因为只要将优惠贷款额乘以赠与率的赠与等值认定为ODA，就可以防止降低优惠力度的伎俩。最终，OECD DAC从2018年的统计值开始，将测定方式从现有的净ODA或净支出改为赠与等值。

这时又进行了一项修订，就是受惠国的收入群体的贴现率和赠与率标准有所不同。贴现率方面，对收入最低的最贫困的发展中国家或低收入国家适用9%，中低收入国家适用7%，高收入国家适用6%，以反映他们面临的国际金融市场的现实。



以赠与率为标准，以前无条件定为10%以上，但按照收入集团分类，将其分为45%以上、15%以上、10%以上，为低收入国家提供优惠力度极高的贷款创造了诱因。如果1998年世界银行报告书将主要国家外汇的国债收益率作为贴现率，以便更准确地计算援助者提供贷款所蒙受的“损失”金额，那么DAC（发展援助委员会）的新ODA标准从援助受益人的角度接受贷款，可以说为了更准确地计算“受益”的金额从而反映了他们在国际金融市场上面临的利率差距。

画面的表格利用2018年的数据显示了适用新标准后各国ODA的统计额会发生怎样的变化。在整体DAC成员国中，赠与等值标准比传统的净支出标准略大，但可以看到欧盟的德国或法国更小。

与此相反，日本大幅增加，这可能是由于日本提供的贷款利率相对较低。韩国的情况比德国和法国减少得更多，可以推测出优惠贷款的供款条件更不好。

下面来概括一下到目前为止所讨论的内容。首次定义ODA的是1969年的OECD DAC。此后，ODA是指公共机构为发展中国家的经济开发和福利增进而提供的赠与和优惠贷款。但是，优惠贷款的统计标准从2018年开始发生了改变。此前，适用10%的贴现率时，如果赠与率超过25%，就被视为优惠贷款，并将其全额统计为ODA。

但由于发现了这会产生提供赠与率低的贷款的诱因的问题，因此从2018年开始变更标准，只统计赠与等值。优惠的标准也根据受惠国的收入群体有所不同。

本节课我们整理了ODA（政府开发援助）的定义和变化。下节课我们将探讨根据ODA概念合计的OECD的援助统计。



1-5 从OECD统计来看ODA的趋势

各位同学，大家好。在上节课中，我们总结了ODA概念。这节课我们将利用基于ODA概念合计的OECD的统计数据，来了解海外援助的趋势。

如画面所示,在OECD官方统计网站上进入"development"一栏,任何人都可以查看ODA统计。

不仅以本国货币为单位，还以经常美元和定值美元为单位进行统计，因此对海外援助的趋势和结构非常有用。目前虽然也提供了2018年修订后的赠与等值标准的统计数据，但为了了解长期的趋势，将利用修订前的净ODA或净支出标准的统计数据。

OECD的ODA统计也有不足之处。由于DAC的前身DAG于1960年成立，遗憾的是没有提供由美国主导进行海外援助的20世纪50年代的统计数据。此外，由于主要是汇总了OECD成员国援助捐助国申报的数据，因此中国和前苏联提供的援助被排除在外。可以将其视为以发达国家为主的ODA统计。

OECD统计网站以多种方式提供ODA统计。这节课我们将使用其中最基础的“DAC1”和“DAC2a”。我先简单介绍一下这两个统计的特点。

DAC1和DAC2a都以每年为单位统计各国和多边援助机构提供的海外援助金额。但是金额不一致。因为DAC1是了解哪个国家对海外援助做出了多大贡献，而DAC2a是在海外援助的执行阶段了解援助国和受惠国。

例如，如果A国向名为Y的多边援助机构提供援助基金，Y以该基金为基础向B国提供ODA的话，那么DAC1则统计该ODA是由A国提供的，而DAC2a则归Y提供。



DAC1和DAC2a将捐助者主要分为三种，即DAC成员国、多边机构和非DAC成员国。由于刚才提到的两个统计的特点，DAC成员国所提供的海外援助的统计值DAC1大于DAC2a。DAC1的DAC成员国统计值类似于DAC2a的DAC成员国统计值加上多边机构统计值。因为多边机构的援助基金大部分是由DAC（发展援助委员会）成员国所提供的。

因此，如果想看发达国家和发达国家主导的多边援助机构的净ODA总和，最好是在DAC2a的发展援助委员会成员国统计值基础上再加上多边机构统计值，或者是DAC1的发展援助委员会成员国统计值。

屏幕所示的图表以不受物价影响的定值美元为单位，描绘了ODA的趋势。20世纪70年代持续增加的海外援助进入20世纪90年代反而有所减少。但进入21世纪后，海外援助再次增加。新冠肺炎大流行之前的2019年,ODA净值以2020年美元为基准,约为1500亿美元,相当于1960年约380亿美元的4倍。

如果我们把ODA总额和援助国的收入作比较会怎样呢?DAC1统计显示了从1960年到2017年ODA（政府开发援助）对各国GNI（国民总收入）的比例。

从画面来看，整个DAC成员国净ODA相对于GNI的净ODA从1960年的0.51%下降到20世纪70年代初的0.3%左右，到90年代末下降了近0.2%。虽然从21世纪中期开始重新回到了约0.3%的水平，但并未出现进一步增加的趋势。也就是说，与联合国建议的GNI相比，达到0.7%的国家并不多。

其次，我们来看一下在净ODA总额中，DAC成员国提供的双边援助和多边机构提供的多边援助分别占多少。因为如果把它们加起来，就是100%，所以这里只画了多边援助的比例。

正如上节课所说，20世纪60年代，多边机构已经完善。多边机构的比例从1960年的2%上升到1977年的31%，此后大致在20%左右徘徊。从金额来看，多边机构的作用可以说在20世纪70年代后期已经被确立。



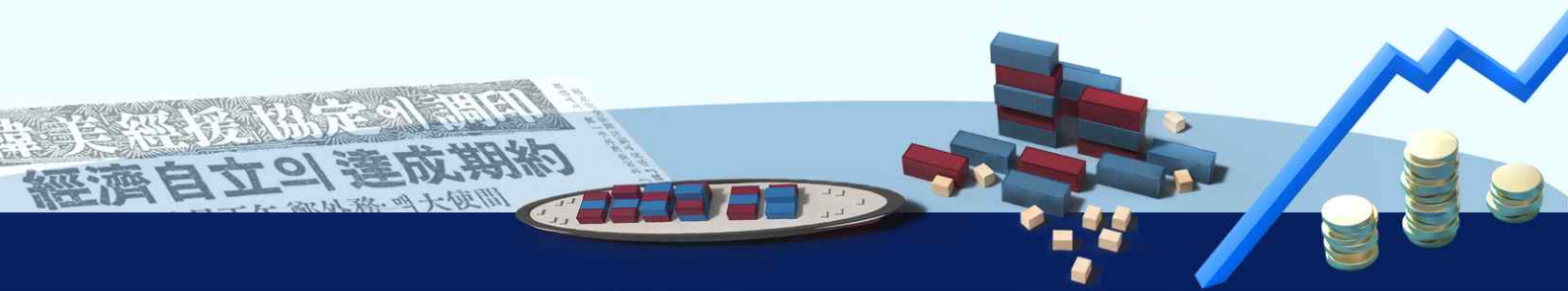
最后，让我们来看看受援国的分布趋势。OECD将受援国家大致分为5个地区，即欧洲、非洲、美洲、亚洲、大洋洲。其中发展中国家聚集的亚洲和非洲的比例很高。

20世纪60年代后期和70年代前半期，亚洲的比率为40%左右，非洲的比率为20%左右，虽然有显著差异，但从70年代末开始，这两个地区的比率呈现出相似的趋势。从21世纪开始，无法特定的地区援助大幅增加，这也是其特点。

可以得知，包括韩国在内的亚洲地区可以分为远东、南亚、中亚和中东。其中远东包括东亚和东南亚的国家。远东的比率在越南战争期间有所增加，战后有所减少，再随着冷战解体而增加，在20世纪90年代末达到了顶峰。

此后，随着该地区发展中国家取得较好的经济成果，向亚洲提供的海外援助便集中在南亚、中亚和中东地区。

以上就是从全球角度鸟瞰海外援助历史的第一节课。在下节课中，我们将以韩国为重点，介绍并整理接受海外援助的历史统计。谢谢。

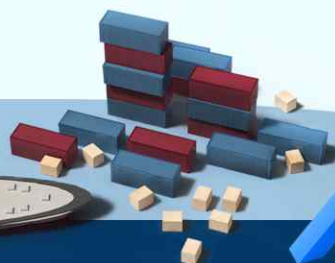
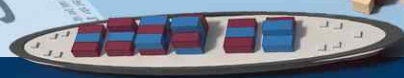




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

퀴즈

01 제2차 세계대전 종전 후 전쟁으로 파괴된 서유럽 국가들의 경제부흥을 지원한 미국 원조 프로그램의 별칭은? (힌트: 당시 미국 국무장관의 이름에서 따왔다)
 10분

정답 마셜 플랜(Marshall Plan) 또는 마셜 플랜

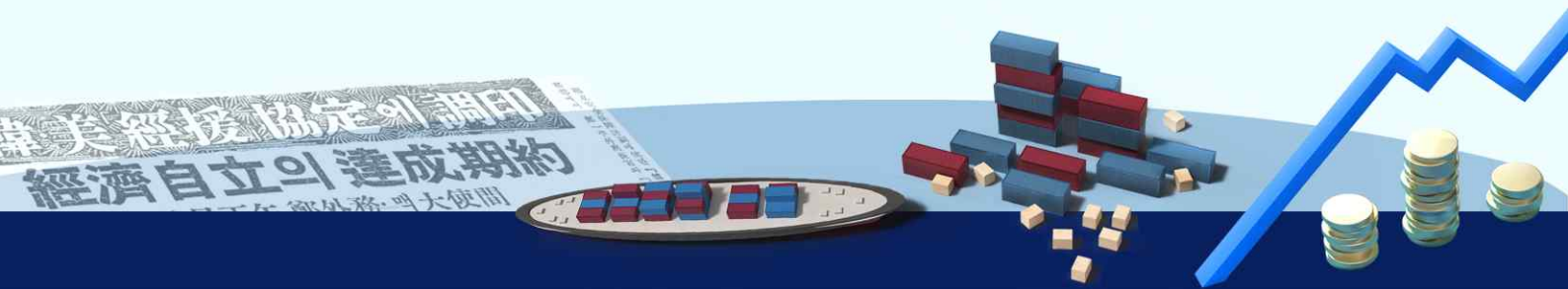
해설 '마셜 플랜'이라는 별칭은 당시 미국 국무장관 조지 마셜의 이름을 딴 것이다. 이 원조 프로그램은 조지 마셜의 1947년 6월 하버드대 졸업식 연설에서 공식 제안되었다. 마셜 플랜은 미국 해외원조의 출발점이며 아직까지도 성공한 원조의 대표 주자로서 거론되고 있다.

02 국가 단위의 성장 지원에만 초점이 맞추어진 기존 개발원조 방식에 대한 비판으로 1970년대 강조된 것은?
 5분

- ① 인간의 기본 욕구
- ② 구조조정
- ③ 새천년개발목표
- ④ 지속가능개발목표

정답 ①

해설 1970년대 들어 국가 주도로 경제가 성장하더라도 빈곤 문제는 줄어들지 않는 상황이 발생했다. 그러자 개개인의 빈곤 감소에 실질적인 도움을 주는 원조가 이루어져야 한다는 점이 강조되면서 충분한 음식, 주거, 건강 등 '인간의 기본 욕구' 개념이 대두되었다.



03 OECD 개발협력위원회가 2017년까지 채택한 양허성 차관의 기준은 할인을
 10분 ____% 적용 시 증여율 ____% 이상이었다.

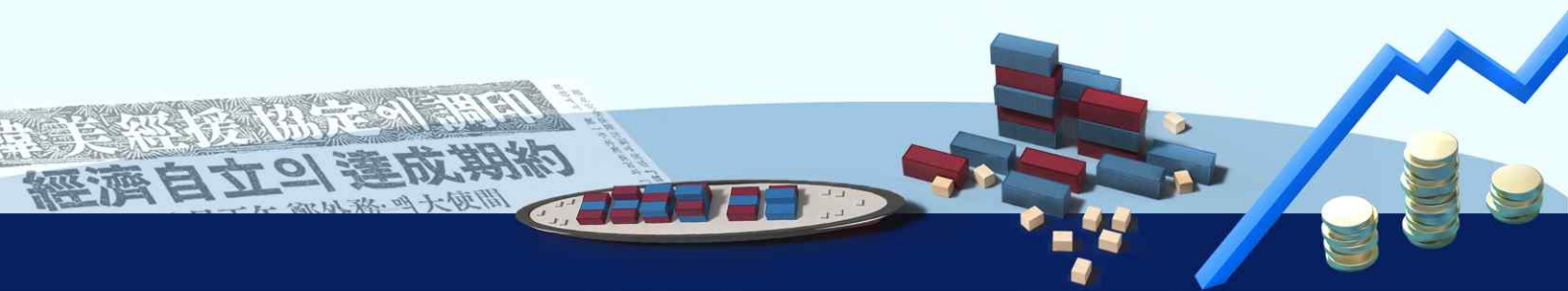
정답 10, 25

해설 증여율이란 (차관제공액 - 이자 및 원금 상환액의 현재가치) / 차관제공액 * 100%로 해당 차관이 원조 수혜자에게 얼마나 유리한지를 나타낸다. 이때 미래가치를 현재가치로 환산하기 위해 사용하는 일종의 이자율을 할인율이라고 한다. OECD 개발협력위원회는 2017년까지 할인율 10% 적용 시 증여율 25% 이상일 경우 양허성 차관으로 인정했다.

04 1980년대 개도국 외채 위기 후 개도국 지원의 키워드로서 '구조조정'이 부상했
 10분 다. 세계은행과 IMF는 개도국들에 유리한 조건의 자금을 제공하는 대신 수원국
 의 경제정책에 폭넓게 개입하여 _____라고 불리던 표준적인 내용으로 개
 혁을 실시했다. (힌트: 세계은행과 IMF가 소재한 미국의 도시)

정답 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)

해설 워싱턴 컨센서스는 대내적으로 정부 역할을 줄이는 대신 시장 기능을 늘리고, 대외적으로
 무역·투자의 자유화를 추진하는 것이다.

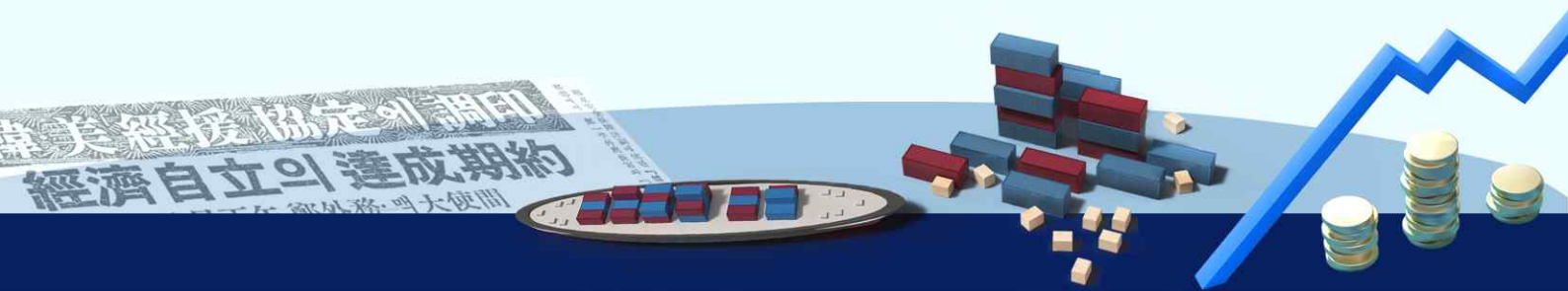


05 ODA 개념을 정의한 OECD 내 위원회는?

10분

정답 개발협력위원회(DAC: Development Assistance Committee) 또는 개발원조위원회

해설 개발협력위원회(DAC)는 1960년 유럽경제협력기구(OEEC) 내에 만들어졌던 개발협력그룹(DAG)이 1961년 OEEC가 OECD로 확대됨에 따라 상설화된 것이다. ODA라는 개념을 정의하고 회원국들의 데이터를 받아 ODA 통계를 집계하는 등 중요한 역할을 수행해 왔다.

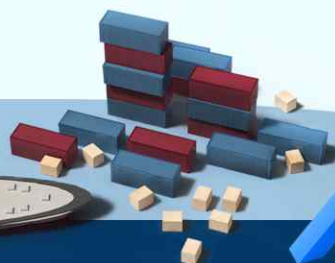
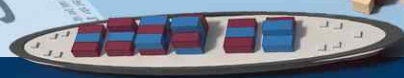




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

보고서

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

보고서

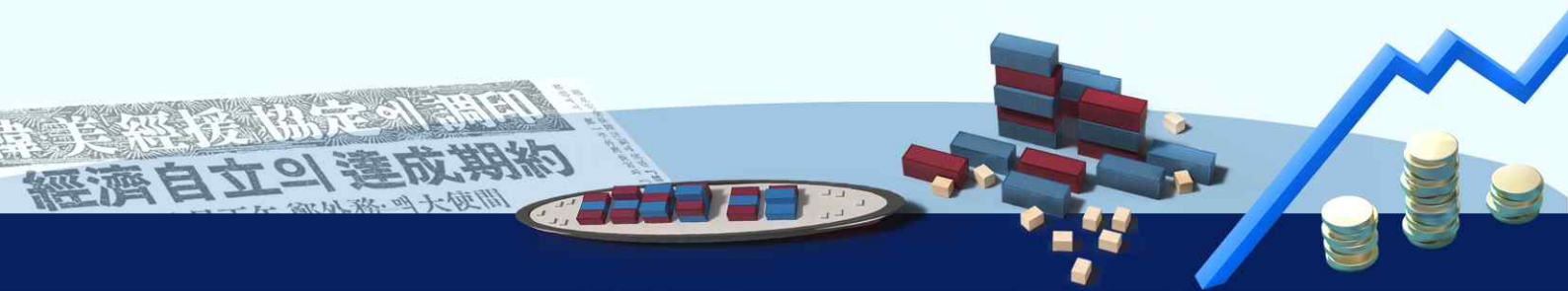
- 다음의 주제를 확인하여 본인의 생각이나 의견 등을 작성하시면 됩니다.
- 한글 혹은 워드 문서로 작성하여 제출하시면 됩니다. (글자크기 11pt, A4 3장 이상)

주제

1948년 대외원조법이 제정된 후부터 1961년 대외원조법이 제정되기 전까지의 미국 해외원조 기구의 변천 과정과 그 배경을 서술하시오. (120분)

참고

마셜 플랜을 실행하기 위해 1948년 대외원조법에 근거해 ECA가 먼저 설립되었다. 1950년에는 트루먼 대통령의 '포인트 포'라 불리는 기술원조 프로그램을 실행하기 위해 TCA가 설립되었다. 냉전 격화에 따라 1951년에 ECA가 MSA로 개편되면서 공식적으로는 MSA가 경제원조, TCA가 기술원조를 전담하기로 했지만, 실제로는 MSA는 유럽과 아시아, TCA는 라틴아메리카 지원을 담당하였다. 작은 정부를 지향한 공화당 정부의 출범으로 두 기구의 중복 문제가 제기되면서 1953년 둘을 통합한 FOA가 발족하였다. FOA는 어느 부서에도 속하지 않은 특별기구였는데, 해외원조가 정부의 상설기구에 의해 관리되어야 한다는 미국 의회 내 움직임에 따라 1955년에 FOA는 국무부 내의 준독립기관인 ICA로 개편되었다.

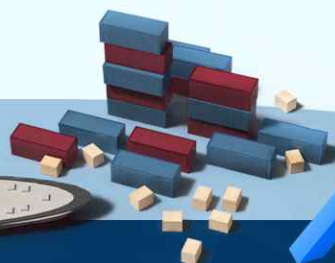
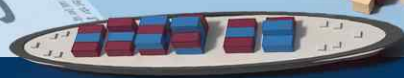




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료

韓美經援協定에調印
經濟自立의達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

자료

논문

- 양동휴(2004), 마셜플랜의 경제적 성과와 의의: 서독의 재건과 유럽통합의 추진, 경제사학 37, 195-252.

웹사이트

- [미국 정부 매뉴얼] 미국 해외원조 기구의 조직도 제공

<https://www.govinfo.gov/app/collection/GOVMAN/>

- [OECD DAC의 개발협력보고서 홈페이지] 국제사회의 ODA 활동에 관한 연간 보고서 제공

<https://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/>

- [OECD 공식 통계 홈페이지] ODA 통계 제공

<https://stats.oecd.org>

