

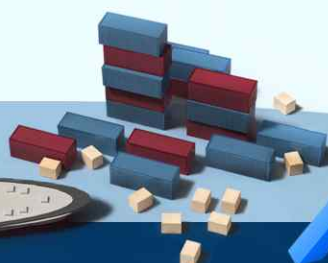


한국경제와 해외원조

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



한국경제와 해외원조

류상운 교수



목차

1

학습안내

1

2

강의

3

3

Lecture

29

4

讲义

58

5

퀴즈

81

6

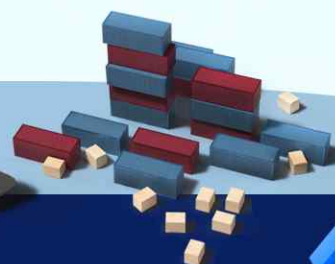
토론

86

7

자료

88



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

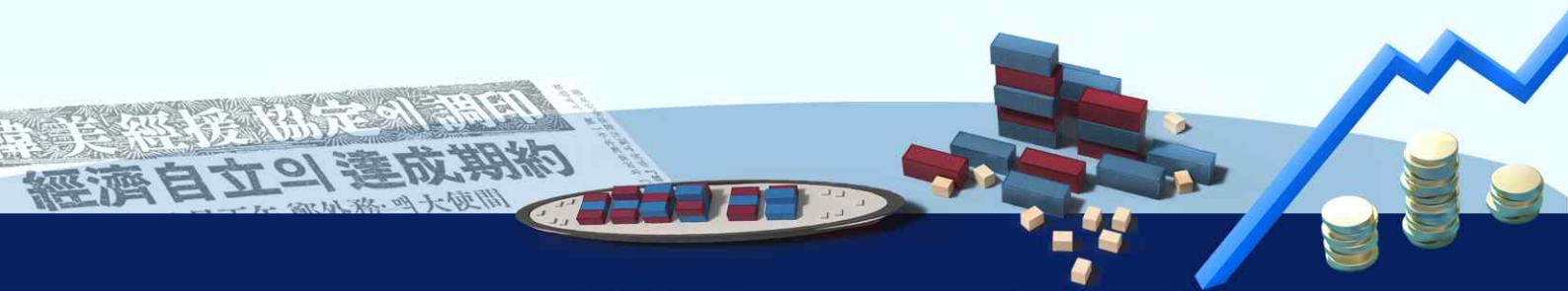
- (1) 한국에 대한 원조의 전개 과정을 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 설명할 수 있다.
- (2) 한국에 제공된 원조의 규모와 구성을 이해한다.
- (3) 한국에 제공된 해외원조가 한국경제에 미친 영향을 정책 조정과 자금 배분에 초점을 맞추어 설명할 수 있다.
- (4) 한국이 수원국에서 공여국으로 전환해간 과정을 이해한다.

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.

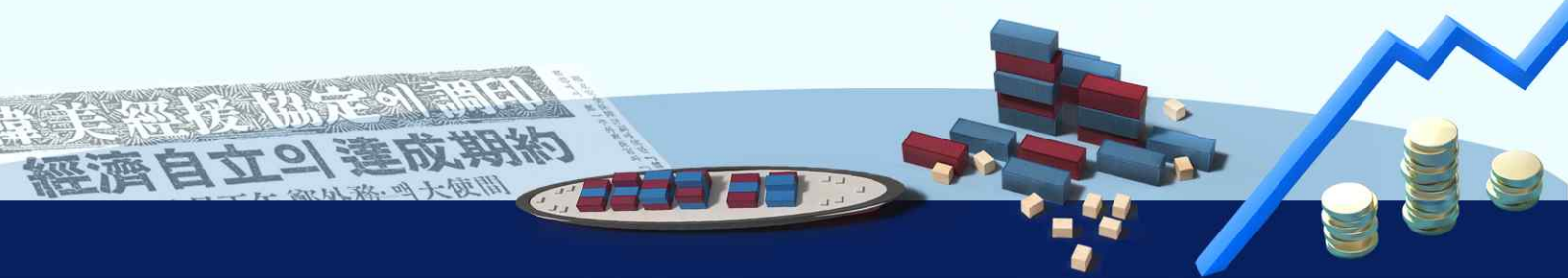




04

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

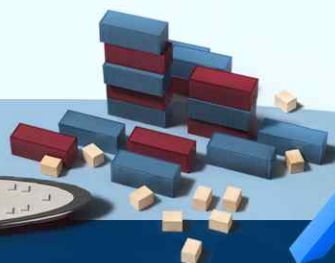
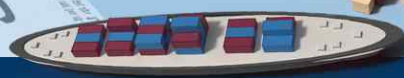




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

6

주차

1950년대 비프로젝트 원조의 배분

6-1

FOA/ICA 원조의 추이와 구성

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

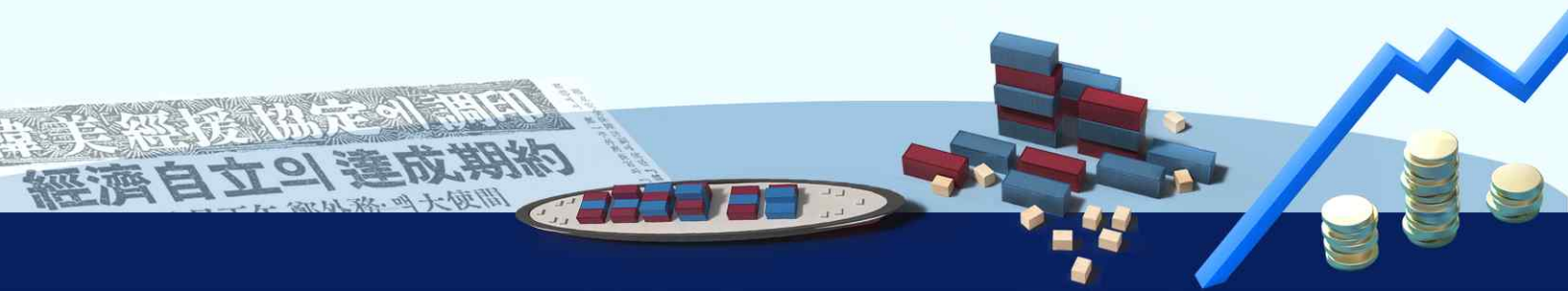
이번 강의에서는 1950년대 미국 원조가 한국 정부를 거쳐 한국 기업들에게 어떻게 배분되었는지를 FOA/ICA 원조 중 비프로젝트 원조에 초점을 맞추어 정리해 보고자 합니다. 이번 시간에는 먼저 1950년대 경제부흥 원조의 중심이었던 FOA/ICA 원조의 추이와 그 구성에 대해 정리해 보겠습니다.

한국에 대한 해외로부터의 원조는 한국전쟁 전에도 제공됐지만, 상대적으로 소액이었고 전쟁 기간에는 식량, 생필품 등의 구호 원조가 중심이었습니다. 경제부흥을 위한 원조가 본격화된 것은 1954년부터였습니다.

미국의 해외원조 기구인 FOA는 한국전쟁 휴전을 맞이하여 1954년 미국 회계연도부터 대한원조 사업을 개시했습니다. 당시 미국 회계연도는 전년 7월에 시작했기 때문에 1953년 7월부터 원조가 제공되었어야 했지만, 한국과의 협의가 지연되면서 본격적인 원조 제공은 1954년부터 시작됐습니다.

그림은 FOA 그리고 그 후속기관인 ICA와 AID로부터 한국이 받은 원조의 금액과 전체 원조 중 비율을 나타낸 것입니다. FOA 원조는 1954년에 그해 전체 원조의 54%에 해당하는 8,200만 달러가 제공됐습니다. 1955년부터 1960년까지는 매년 2억 달러 이상의 FOA/ICA 원조가 한국에 제공되었으며, 이것은 매년의 전체 원조의 90% 정도에 달했습니다.

FOA 또는 ICA의 원조가 가장 많이 제공된 해는 1957년으로 한 해 동안 3억 2,300만 달러가 제공됐습니다. 1957년은 한국에 제공된 전체 해외원조가 가장 많았던 해이기도 합니다.



수출 부진으로 달러를 구하기 힘들었던 1950년대 한국경제에서 미국의 원조는 수입의 자금원으로 매우 중요한 역할을 했습니다. 전체 수입 중 원조를 자금원으로 한 수입의 비중은 1953년에도 56%에 달했으며, 1957년에는 87%까지 상승했습니다. 이 원조의 대부분이 FOA/ICA 원조였기 때문에 1950년대 한국경제를 논할 때 FOA/ICA 원조를 빼놓고 말할 수는 없습니다.

FOA/ICA 원조는 다시 프로젝트 원조와 비프로젝트 원조로 구성되었습니다. 프로젝트 원조는 말 그대로 특정한 프로젝트를 수행하기 위해, 필요한 수입품과 자문 서비스 등을 제공하는 것이었습니다. 프로젝트는 대부분 교통, 교육, 위생 등 사회간접자본으로서의 성격을 가진 것들이었습니다. 한편, 비프로젝트 원조는 비료, 원면 등과 같이 한국경제에 필요한 수입품들을 제공하는 것이었습니다.

초기 원조 협상에서 한국 측은 투자 확대를 우선시해 자본재로서의 성격이 강한 프로젝트 원조 비중을 늘릴 것을 요구하고, 미국 측은 물가 안정을 우선시해 비프로젝트 원조를 주로 할 것을 주장해 갈등이 일기도 했습니다.

당시 프로젝트 원조는 시설재 원조, 비프로젝트 원조는 소비재 원조로 불렸기 때문에, 이 갈등을 시설재와 소비재 비중을 둘러싼 갈등이라고 하기도 합니다. 사실 비프로젝트 원조 중에는 소비재보다 중간재가 더 많이 포함되어 있었기 때문에 '소비재'라는 표현은 정확하지 않습니다.

초기 원조 협상에서 한미간의 갈등은 결국 미국 측 요구대로 비프로젝트 원조가 대부분을 이루는 것으로 결론이 났습니다. 한국은행의 경제연감과 경제통계연보에는 FOA/ICA 원조 수입상황표가 실렸는데 보시는 것처럼 프로젝트 원조와 비프로젝트 원조를 구분해서 도입액을 기록했습니다.

이 표로부터 각각의 구성비를 알 수 있는데, 1953년부터 1960년까지 제공된 FOA/ICA 원조를 단순 합산했을 때 프로젝트 원조가 28%였던 것에 비해 비프로젝트 원조는 72%나 되었습니다. 매년의 도입 추이를 보면 비프로젝트 원조가 대체로 70% 이상으로 압도적으로 많았습니다. 다만, 1955년의 경우 철도 관련 프로젝트에 많은 자금이 투하되어 프로젝트 원조의 비중이 일시적으로 50%에 달하기도 했습니다.

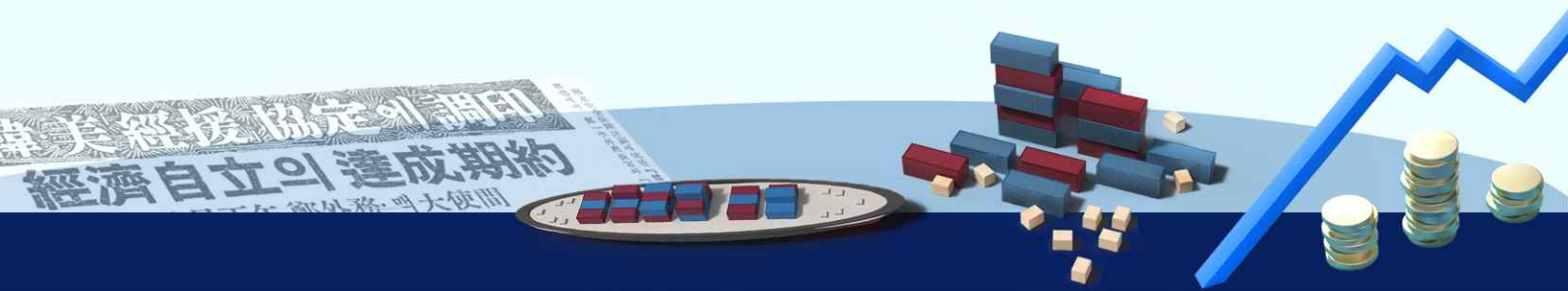


그럼 비프로젝트 원조는 어떤 물품들로 구성되어 있었을까요? 당시 미국 원조 당국은 비프로젝트 원조로 제공된 물품들을 농산물, 연료, 원료 및 반제품, 판매용 투자재라는 네 가지로 크게 분류했습니다. 1953년부터 1960년까지 제공된 원조를 단순 합산했을 때, 이 중 원료 및 반제품이 49%를 차지했고 농산물이 24%, 판매용 투자재와 연료가 각각 13%를 차지했습니다.

원료 및 반제품은 비료, 인건사, 원모, 화학약품, 합성수지, 엔진 등 다양한 산업에 필요한 투입재로 구성되어 있었습니다. 대부분이 식량이었을 것처럼 보이는 농산물도 사실은 면방직업의 원료인 원면이 절반 이상이었습니다. 제가 비프로젝트 원조를 소비재 원조로 불러서는 안된다고 말씀드린 것이 바로 이 때문입니다.

이처럼 1950년대 제공된 해외원조 중 FOA/ICA의 비프로젝트 원조는 매우 큰 부분을 차지하였으며 품목이 다양한 업종에 걸쳐 있어서 프로젝트 원조에 비해 수혜 기업이 훨씬 광범위했습니다. 따라서 해외원조가 기업의 성장을 통해 궁극적으로 한국경제 성장에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다면, 비프로젝트 원조가 어떤 기업들에게 어떤 방식으로 배분됐는지를 파악하는 것은 매우 중요하 다 할 수 있을 것입니다.

지금까지 FOA/ICA 원조의 추이와 그 구성에 대해 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 비프로젝트 원조의 한국 기업으로의 배분에 대해 검토해 보는 첫걸음으로써 그 배분 방식을 살펴보도록 하겠습니다.



6-2

비프로젝트 원조의 배분 방식

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 FOA 및 ICA의 원조 구성에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 1950년대 FOA/ICA의 비프로젝트 원조자금이 어떤 방식으로 배분되었는지 정리해 보겠습니다.

지금 보시는 것은 한국무역협회 발간 『무역연감』에 실린 원조추진상황표입니다. FR, PA, 구매형식이라는 낯선 용어가 있어서 먼저 그것부터 설명드리겠습니다.

이것은 매 회계연도 원조 실행 절차와 관련된 것입니다. 절차는 미국 의회의 심의를 거쳐 특정 회계연도의 한국에 대한 원조 프로그램이 확정되면서 시작됩니다. 그에 기초해 미국 원조 기구의 한국 사무소, 즉 경제조정관실이나 USOM은 한국 정부와 협의하여 워싱턴의 본부에 프로젝트 원조의 경우 프로젝트별로, 비프로젝트 원조의 경우 품목별로 원조자금을 요청합니다. 이것을 구매요청, 즉 FR이라고 합니다.

FOA/ICA의 워싱턴 본부에서는 FR을 검토한 후 승인하는데, 이것을 구매승인, 즉 PA라고 합니다. FR 1건에 대해 PA가 1건이 되는 경우도 있고 여러 건이 되는 경우도 있습니다. PA가 발급되면 경제조정관실이나 USOM은 한국 정부와 함께 PA에 기초해 원조자금을 배분하게 됩니다.

원조자금 배분이 PA를 단위로 하여 진행되었기 때문에 PA 번호는 식별 코드로서 중요했습니다. 무역연감의 원조추진상황표를 보면 PA 번호로 네 자리 숫자가 적혀 있습니다. 예를 들어 원면 원조에 6154라고 적혀 있습니다. 이 중 첫 번째 숫자는 미국 회계연도를 나타내는 것으로 이 경우는 1956 회계연도의 자금이라는 뜻입니다.

당시 미국의 회계연도는 전년 7월부터 그해 6월까지였습니다. 즉 1954 회계연도라면 1953년 7월부터 1954년 6월까지입니다. 그런데 PA번호 첫째 자리가 가리키는 회계연도의 의미는 예산을 쓸 수 있는 권한이 해당 회계연도 내에 발생했다는 것일 뿐 반드시 그 회계연도 내에 자금이 모두 사용됐다는 것은 아닙니다.



예를 들어 FOA의 한국에 대한 1954 회계연도 원조자금 2억 달러 중 1954년 6월까지 구매계약이 완료된 것은 절반인 9천만 달러였고, 1954년 말에도 1억 5천만 달러였습니다. 도착액으로 보면 더 적어서 각각 3천만 달러, 9천만 달러에 불과했습니다.

제도가 정착함에 따라 계약 및 도착 속도는 빨라졌지만 대개 회계연도에서 6개월이 지난 시점, 즉 1955 회계연도 원조자금이라면 1955년 말이 되어야 배분이 거의 완료되었습니다.

FR과 PA에는 품목별 금액만이 아니라 배분 방식도 지정되어 있었습니다. 원조추진상황표의 '구매 형식'이 바로 그것입니다. 구매형식은 5가지로 나뉘는데 A. 미국기관에 의한 구매, B. 일반 민수 구매, C. 실수요자 구매, D. 대한민국 외자청 구매, E. 특수구매입니다. 이 중 특수구매는 프로젝트 원조에만 적용됐고 비프로젝트 원조에는 적용되지 않았습니다.

1954 회계연도부터 1960 회계연도까지의 비프로젝트 원조자금에 대해 배분 방식별 비율을 계산해 보면 B. 일반 민수 구매가 49%로 가장 많았습니다. 다음으로 C. 실수요자 구매와 D. 외자청 구매가 각각 18%였고, A. 미국기관에 의한 구매가 13%로 가장 적었습니다.

각 배분 방식을 좀 더 자세히 알아보겠습니다. 'A. 미국기관에 의한 구매'는 한국 측에 구매를 맡기는 것보다 미국기관이 직접 구매해 현물로서 한국 측에 제공하는 것이 낫다고 판단될 경우 채택했습니다. 유류가 대표적입니다. 첫째 즉 1954 회계연도에는 이 방식의 비율이 매우 높아서 30%에 달했는데, 이는 미국 정부가 한국 정부의 실행 능력이 충분하지 못하다고 판단했기 때문입니다.

다음으로 'D. 외자청 구매'를 먼저 보겠습니다. 이 방식은 조달청의 전신인 외자청에서 정부가 직접 사용하거나 공공성이 강한 물품을 구매하는 것이었습니다. 대표적인 품목은 비료였습니다. 구매 주체는 외자청이었지만 직접 수입을 했던 것은 아니고 국제 입찰을 통해 가장 낮은 가격을 제시한 수입업자를 선택했습니다.

해당 물품의 공급업자는 물론 해외 기업이었지만 수입업자는 한국 기업인 경우가 많았습니다. 공급업자에게는 미국 원조 당국이 직접 물품 대금을 달러로 지불했으며, 수입업자에게는 한국 기업인 경우 한국 정부가 한국 화폐로 수수료를 지불했습니다.



‘B. 일반 민수 구매’와 ‘C. 실수요자 구매’는 한국은행을 통해 민간 기업이 자금을 배분받는 점에서 똑같았습니다. 물품 대금의 지급 방식도 똑같았습니다. 수입권은 민간 기업에게 배분됐지만 달러가 직접 이들에게 전달된 것은 아니었습니다. 달러 지불은 미국 원조 당국이 직접 해당 품목의 해외 수출업자에게 했고, 원조자금을 배분받은 한국 기업은 그만큼의 달러에 상당하는 한국 화폐를 한국 은행에 납입했습니다.

B와 C가 다른 점은 기업을 선택하는 방법이었습니다. C 실수요자 구매는 PA가 발급될 때 이미 배분받을 기업이 정해졌습니다. 주로 해당 품목을 가공하는 제조업자나 그들의 협회였습니다. 면방직업 원료인 원면과 같이 규모가 큰 품목들이 포함되어 있어서 비율이 가장 높은 해에는 39%에 이르기도 했습니다.

하지만 실수요자 구매는 경쟁을 거치지 않은 채로 시장환율보다 낮은 공정한율로 대기업에 원조 자금이 배분됐기 때문에 특혜라는 비판이 많았습니다. 미국 정부도 원조 물자 판매를 통해 최대한의 한국 화폐를 회수한다는 목표에 비추어, 실수요자 구매가 부적당하다고 판단해 그 폐지를 주장했습니다. 결국 1959 회계연도부터는 실수요자 구매는 사라졌고 원면 같은 품목들도 일반 민수 구매 방식으로 배분되게 되었습니다.

미리 배분 기업이 정해져 있던 실수요자 구매에 비해 B 일반 민수 구매에서는 한국은행에서 실시한 입찰이나 추첨 절차를 거쳐 배분 기업이 나중에 정해졌습니다. 입찰이나 추첨에 참여하는 자격이 해당 품목을 사용하는 제조업자에만 한정되어 있지 않았기 때문에 무역업체들도 다수 참여했습니다.

일반 민수 구매에 해당하는 원조자금의 구체적인 배분 방식은 한국 정부의 외환, 재정 정책과 미국 원조 당국과의 협의에 따라 여러 차례 바뀌었습니다. 좀 더 상세한 내용은 지난 5주차 강의를 참고해 주시기 바랍니다.

1954년 3월 최초로 일반 민수 구매자금 배분이 시작됐을 때는 일종의 환율 입찰 방법이 시행됐습니다. 즉, 원조자금 1달러당 환율을 가장 높게 쓴 입찰자에게 자금이 배분됐습니다.



1955년 8월, 1달러당 500환의 이른바 ‘단일환율’이 도입된 후로는 환율 정책 차원에서 일반 민수 구매에도 1달러당 500환의 공정한환율이 적용되었습니다. 그러자 시장환율보다 낮은 공정한환율로 자금을 배분받고자 인기 품목에는 신청자들이 몰려 경쟁이 붙었습니다.

한국 정부는 처음에는 추첨 방식을 사용했습니다. 예를 들어 이틀에 걸쳐 신청을 하도록 했는데 첫날에 신청자가 몰려 배정액보다 신청액이 많아지면, 다음날에는 신청을 받지 않고 첫날 신청자 중에서 추첨을 했던 것입니다. 그런데 마치 복권처럼 일단 추첨에 참여하고 보자는 사람들이 늘어나자 방식을 조금 바꾸게 됩니다.

1954년 원조자금 배분이 시작됐을 때부터 신청자는 신청액의 일부를 한국 화폐로 적립해야 했는데 일종의 입찰 보증금 같은 것이었습니다. 추첨 방식으로 바뀐 후 신청자들이 몰리자 한국 정부는 1956년 2월부터 적립금을 많이 낸 순서로 배정하고 그래도 신청액이 배정액보다 많으면 추첨을 하는 것으로 했습니다. 예를 들어, 인기 품목을 배분받으려면 신청할 때부터 1달러당 500환에 맞추어 판매대금을 모두 적립해야 했습니다.

한국 정부가 배분 방식을 변경한 것은 신청자를 줄이면서 동시에 나중에 원조 물자 판매대금도 안정적으로 회수할 수 있도록 하기 위해서였습니다. 그럼에도 시장환율과 공정한환율의 괴리가 커짐에 따라 특히 인기 품목의 경우 경쟁이 수그러들지 않았습니다.

한편, 1957년 들어 강력한 재정금융안정계획이 실시되는 상황에서 한국 정부는 세입 확충을 위해 원조자금을 배분받은 기업에게 국채 매입을 강요하기 시작했습니다. 1957년 2월 재무부는 인기 품목에 한하여 1달러당 100환의 국채를 소화하도록 했는데, 당시 국채가 발행가격의 15%~20% 정도 가격으로 거래되고 있었으므로 기업 입장에서는 1달러당 80환~85환의 추가 비용이 발생했다고 할 수 있습니다.

이후 1957년 5월 한미간의 합의로 ‘국채 첨가제’라는 입찰 방식이 도입되었습니다. 원조자금 1달러당 국채를 많이 사기로 한 기업에 자금을 배분하는 것으로 사실상 우회적인 환율 입찰이었습니다.



배분 방식은 1958년에 다시 바뀌었습니다. 그해 5월에 임시외환특별세법이 제정됐고 곧이어 국채 첨가제가 '외환세 부가제'로 변경됐습니다. 이것은 국채를 많이 사기로 한 기업이 아니라 외환세를 많이 내기로 한 기업에게 자금이 배분되는 입찰 방식이었습니다.

이로써 일반 민수 구매 낙찰을 받은 기업에게 사실상의 환율은 500환 더하기 외환세가 됐습니다. 외환세 부가제는 1961년 임시외환특별세법이 폐지되기 전까지 계속됐습니다.

지금까지 각 배분 방식을 정리해 보았는데, A 즉 미국기관에 의한 구매가 아닌 B, C, D 방식에는 모두 한국 기업들이 참여할 수 있었습니다.

B, C 방식에서는 외화가 부족한 상황에서 한국 기업들이 원조 프로그램에 포함된 물품을 수입해, 직접 가공하거나 팔 수 있는 사업 기회를 얻을 수 있었습니다. 또한 고평가된 공정한율로 자금을 배분받은 실수요자 구매뿐만 아니라, 일반 민수 구매의 입찰에서도 낙찰 환율은 당시 수출을 통해 번 달러가 거래되던 일종의 시장환율보다 낮았기 때문에 낙찰받은 기업들은 환율 이득도 누릴 수 있었습니다.

외자청 구매방식에서는 국제입찰을 통해 낙찰을 받은 수입업자가 일종의 브로커로서 수수료 수입을 올릴 수 있었습니다.

지금까지 비프로젝트 원조자금의 배분 방식에 대해 개관해 보았습니다. 다음 시간부터는 기업 레벨의 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하고 그 내용을 검토해 보겠습니다.



6-3 1954년 원조자금의 배분 상황

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 비프로젝트 원조자금의 배분 방식에 대해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 1954년 FOA 비프로젝트 원조자금의 기업 레벨 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하겠습니다.

한국에 제공된 1954 회계연도 FOA 자금 중 비프로젝트 원조는 약 1억 달러였습니다. 이 중 약 30%를 차지했던 미국기관에 의한 구매를 제외하고 나머지 3개 방식에는 한국 기업들이 참여할 수 있었습니다. 1954년 원조자금의 경우, 이 3개 방식에서 어떤 기업들이 자금을 배분받았는지 비교적 잘 알 수 있습니다.

FOA/ICA의 워싱턴 본부에는 중소기업국이라는 부서가 설치되어 있었습니다. 이 부서의 목적은 미국 중소기업들이 미국의 해외원조로 인한 재화와 서비스의 수출 기회에 참여할 수 있도록 정보를 제공하는 것이었습니다.

중소기업국은 이를 위해 Small Business Circular와 Financed Awards라고 하는 두 부정기 간 행물을 발행해 원조자금을 배분받은, 즉 수입권을 획득한 기업에 관한 정보를 실었습니다. 이 두 간 행물은 현재 미국 국립문서기록관리청의 문서군 469 중 중소기업국 관련 엔트리에 소장돼 있습니다.

그 중 Small Business Circular는 '일반 민수 구매'방식으로 원조자금을 배분받은 기업들에 관한 정보를 담고 있습니다. 예를 들어 1954년 6월 15일자에는 보시는 바와 같이 PA 4238 시멘트를 비롯해 여러 PA의 낙찰 기업명과 주소, 그리고 배분 금액이 실렸습니다.

이 밖의 여러 호에 실린 정보를 모두 합하면 PA 수로는 1954년 비프로젝트 원조 전체 42개 중 39개, 금액으로는 전체 3,500만 달러 중 약 3천만 달러에 대한 낙찰 기업과 배분 금액을 알 수 있습니다.



낙찰 기업 수는 중복을 허용했을 때 1,207개, 중복을 제거할 경우 800여 개에 달합니다. 그중에는 기업이 아닌 개인도 몇 명 있는데 1954년에만 보이는 특징입니다. 이제 막 경제부흥 원조가 시작되어 기업 체계가 덜 갖춰졌기 때문인 것으로 보입니다.

지금 보시는 것은 그 중 낙찰 금액 합계가 30만 달러 이상인 16개 기업 또는 단체의 리스트입니다. 원조자금을 조금이라도 낙찰받은 기업은 매우 많지만, 이들 상위 16개 기업 또는 단체가 그중 4분의 1에 해당하는 자금을 가져갔습니다.

제조업에 해당하는 기업 또는 단체는 대성목재, 럭키화학, 제일제당, 경북메리야스공업협회, 전남방직, 동명목재 등 6개였습니다. 삼성물산, 삼익무역, 삼양물산, 대한산업, 삼양사, 태화상사, 원동흥업 등 무역업체가 7개였고, 제일상선은 운수업과 무역업을 겸했습니다.

‘일반 민수 구매’의 경우 해당 품목을 직접 가공하는 이른바 실수요자가 아니더라도 입찰에 참여할 수 있었는데, 실제로 무역업체들이 적극적으로 입찰에 참여했고 또 낙찰받았음을 알 수 있습니다.

1954년 당시 ‘일반 민수 구매’의 구체적인 배분 방법은 환율 입찰이었습니다. Small Business Circular는 매회 입찰별 경쟁률이나 낙찰 환율을 알려주지 않지만 다른 자료에서 이것을 알 수 있습니다. 바로 “FOA 자금에 의한 물자구매상황”이라는 제목의 1954년 5월 9일자 동아일보 기사와 미국 대사관, 경제조정관실이 워싱턴에 보낸 전문들입니다.

화면의 그래프는 그 자료로부터 구한 57회 입찰의 경쟁률, 즉 배정액 대비 입찰액과 최고 낙찰 환율의 관계를 그려본 것입니다. PA는 49개인데 입찰은 57회로 더 많은 것은 같은 PA여도 여러 번 입찰이 진행된 경우가 있기 때문입니다.

금액 기준으로 평균 경쟁률은 약 2대 1이었는데, 보시는 것처럼 경쟁률이 1보다 작은 경우, 즉 배분 공고 금액보다 입찰액이 적은 경우도 많이 있었습니다. 경쟁률이 10 대 1보다 높았던 주요 인기 품목은 모조지, 농약, 화공약품 등이었습니다. 소맥분, 면직물, 주식, 알루미늄, 소모사, 산업기계, 인건사 등도 경쟁률이 5 대 1 이상이었습니다.



개별 입찰의 최고 낙찰 환율을 보면 1달러당 180환에서 488환 사이에 분포했습니다. 보시는 것처럼 각 입찰의 경쟁률이 높을수록 최고 낙찰 환율도 높아지는 경향이 있었습니다. 그런데 이 환율을 시장환율과 비교해보면 어느 정도 수준이었을까요?

당시 대표적인 시장환율은 수출불 전매율이었습니다. 수출불이란 수출 대금으로 받은 달러를 말하는데 1950년대에는 이렇게 얻은 달러를 한국은행에 예치해둘 수 있었습니다. 이 예치한 달러를 달러가 필요한 수입업자에게 팔 수가 있었는데, 그 가격을 수출불 전매율이라고 불렀습니다.

수출불 전매율은 다시 청산지역과 기타로 나뉘는데, 청산지역이란 곧 일본을 의미합니다. 일본 수출 대금으로 받은 달러를 사야만 일본으로부터 수입을 할 수 있었기 때문에 시세가 다르게 형성된 것입니다.

『무역연감』에서 1954년 4월 이후의 수출불 전매율을 확인할 수 있습니다. 그런데 그래프에서 본 57회의 입찰은 3월 16일부터 6월 4일에 걸쳐 있었고 주로 4월에 실시되었습니다. 따라서 4월, 5월의 수출불 전매율을 보도록 하겠습니다.

4월의 전매율은 청산지역 555환, 기타 438환이었고 5월의 전매율은 청산지역 602환, 기타 487환이었습니다. 그렇다면 개별 입찰의 최고 낙찰 환율이 시장환율보다 높은 경우는 거의 없었고 대개는 그보다 상당히 낮았다고 할 수 있을 것입니다.

미국 공문서에서 1954년 4월 28일까지의 총 38회 입찰에 대해서는 전체 가중 평균 낙찰 환율도 알 수 있습니다. 1달러당 233.7환이었습니다. 낙찰 기업 대부분이 시장환율보다 매우 싸게 수입 자금을 얻을 수 있었다는 것을 다시 한번 확인할 수 있습니다.

다음으로 중소기업국의 Financed Awards는 '외자청 구매'의 입찰 결과를 담고 있습니다. 예를 들어 1954년 12월 7일자에는 PA 4281 크레오소트에 대하여 외자청이 실시한 국제 입찰 결과가 실렸습니다. 화신산업이 영국의 Company Marchon으로부터 18만 달러의 크레오소트를 수입할 수 있게 된 것을 알 수 있습니다.



이 경우 달러 대금은 FOA 본부로부터 공급자인 Company Marchon에 직접 지급되고, 화신산업은 그 금액의 3% 정도에 해당하는 수수료를 받을 수 있었습니다.

Financed Awards와 문서군 469의 다른 문서로부터 '외자청 구매' 21개 PA 중 17개에 대한 낙찰 기업을 알 수 있습니다. 낙찰 기업 수는 중복을 허용했을 때 117개, 중복을 허용하지 않으면 33개로 한국 기업뿐만 아니라 외국 기업도 있었습니다.

일반 민수 구매는 특정 업체에 독점권이 생겨나지 않도록 최고 입찰액이 정해져 있고, 입찰자마다 금액을 자유롭게 적을 수 있어서 낙찰 기업이 많은 데 비해, 외자청 구매는 아이템별로 주로 최저 가격을 써낸 기업을 하나 선정하는 방식이었기 때문에 낙찰 기업 수가 적었습니다.

자료상의 낙찰 금액 합계는 약 천 백만 달러로 '외자청 구매' 방식의 총금액 2천 4백만 달러의 4.7%에 해당합니다. 낙찰 기업 정보가 없는 PA 4개는 원면과 질소비료 이외의 비료인데, 이들의 금액이 크기 때문에 금액 비중이 PA 수 비중에 비해 작습니다. 다만, 원면은 외자청 관료가 뉴욕에서 입찰을 실시했고, 비료 역시 질소비료의 사례를 보면 해외 기업이 직접 입찰에 참여하는 것이어서 한국 수입업자에게 사업 기회는 되지 않았을 것으로 보입니다.

낙찰 금액이 30만 달러 이상인 16개 기업을 보면, 해외 기업이 9개인데 그중 4개는 한국 업체들이 하나도 낙찰받지 못한 질소비료 입찰에서만 낙찰을 받은 업체들입니다. 국내 기업은 화교 기업을 포함해 7개인데 모두 무역업체입니다. 흥미롭게도 '일반 민수 구매' 방식에서 30만 달러 이상을 낙찰받은 16개 기업과 중복되지 않습니다. 주요 무역업체들이 어느 한쪽에 더 집중했던 것은 아닌가 생각됩니다.

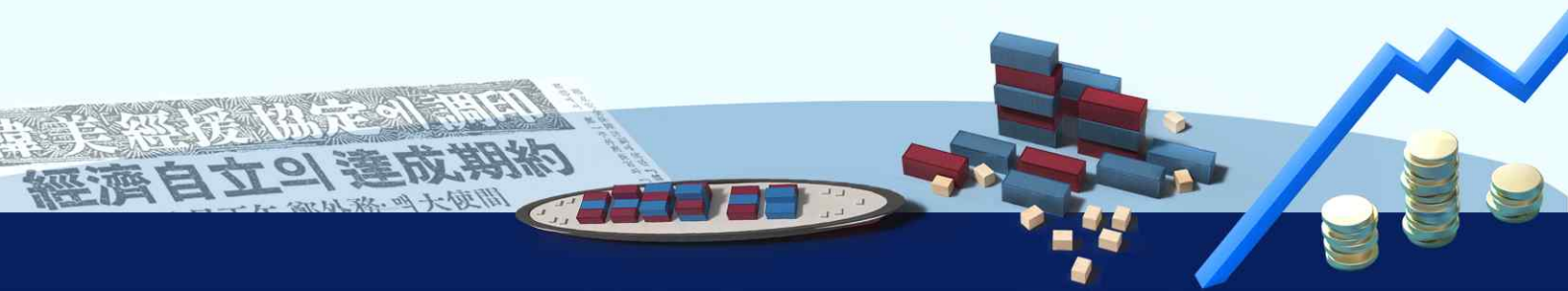
마지막으로 '실수요자 구매'에 대해서도 신문기사 등 단편적인 자료들로부터 원면, 유연탄, 소맥, 당밀, 콜타르 피치, 원당 이렇게 6개 품목에 대해 원조자금을 배분받은 기업을 알 수 있습니다. 이들은 1954년의 '실수요자 구매' 원조자금 천 7백만 달러 중 90% 이상을 차지했습니다. 그중에서도 원면이 천 백만 달러로 압도적이었습니다.

품목별로 1954년의 배분 상황을 보면 원면은 대한방직협회가 실수요자가 되어 회원 업체에게 다시 배분했습니다. 유연탄과 콜타르 피치는 대한석탄공사, 원당은 제일제당, 당밀은 주정공장들, 소맥은 제분시설 보유자에게 배분됐습니다.



흔히 1950년대 원조라고 하면 원면 원조와 그로부터 막대한 이득을 얻은 면방직업체를 대표적으로 떠올립니다. 하지만 지금까지 검토한 것처럼 그 밖의 기업들도 원조를 통해 성장 기회를 얻을 수 있었고, 그중에는 삼성물산처럼 상당한 규모의 자금을 배분받은 기업들도 있었다는 것을 알 수 있습니다.

지금까지 1954년 비프로젝트 원조자금의 기업 레벨 배분 상황을 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 1957년의 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하고 검토해 보겠습니다.



6-4 1957년 원조자금의 배분 상황

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1954년 비프로젝트 원조자금의 배분 상황에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 1957년의 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하고 검토해 보겠습니다.

자료의 이름은 한국은행이 작성한 부구매승인 주간 보고서입니다. 먼저 줄여서 SA라고도 부르는 부구매승인의 의미를 설명드리겠습니다. 비프로젝트 원조자금의 네 가지 배분 방식 중 '일반 민수 구매'와 '실수요자 구매' 방식은 한국은행이 배분 절차를 담당했습니다.

한국은행은 입찰이든 추첨이든 아니면 처음부터 미리 정해져있든 원조자금을 배분 받을 기업이 정해지면 그 기업에 일종의 수입허가증을 발급했습니다. 이 수입허가증을 부구매승인, Sub-authorization이라고 불렀습니다.

첫 시간에 말씀드린 대로 원조자금 배분의 기본 단위는 구매승인, PA였습니다. 각 PA의 원조자금을 배분할 기업을 정하는 것은 큰 덩어리로 받은 구매승인을 나누어 주는 것과 같기 때문에 sub라는 말을 붙여 부구매승인이라고 했던 것입니다.

1957년 들어 한국은행은 자신이 발급한 부구매승인의 정보를 주 단위로 모아 원조 당국에 제출했는데 그것이 부구매승인 주간 보고서입니다. 1954년 원조자금의 배분 상황을 알 수 있게 해주는 Small Business Circular의 입찰 결과표보다 절차상 한 단계 더 진행된 것이라고 할 수 있습니다.

엄밀히 말해 낙찰을 받은 모든 기업이 부구매승인을 발급받은 것은 아니었습니다. 기업이 어떤 사정이 있어 낙찰받은 권리를 포기하거나 어떤 문제가 있어 그 권리를 박탈당하기도 했기 때문입니다. 하지만 대체로는 낙찰과 부구매승인이 같다고 봐도 무방할 것입니다.

1957년 비프로젝트 원조자금의 경우 '일반 민수 구매'의 비중이 57%, '실수요자 구매'의 비중이 26%였습니다. 비프로젝트 원조의 83%가 한국은행의 부구매승인 발행이라는 절차를 거쳤던 것입니다.



부구매승인 주간 보고서는 두 가지 형태로 남아 있는데 하나는 한국은행에서 ICA 중소기업국에 보내기 위해 만든 원본이고, 다른 하나는 ICA 중소기업국에서 그것을 받아 자신들이 발행하는 Financed Awards라고 하는 부정기 간행물에 복제해 실은 것입니다. 이 둘은 현재 미국 국립문서기록관리청의 문서군 469에 소장돼 있습니다.

지난 시간에 말씀드린 대로 ICA 중소기업국은 미국 중소기업들이 원조자금에 기반한 국제 교역에 적극 참여해 제품을 수출할 수 있도록 관련 정보를 제공하는 역할을 맡고 있었습니다. 중소기업국이 발행한 부정기 간행물 중 Financed Awards에는 원조자금에 기반한 국제입찰의 낙찰자가 실리는 것이 보통이었습니다. 한국의 경우 '외자청 구매' 방식의 원조자금에 대해 외자청이 국제 입찰을 한 결과, 즉 낙찰자 정보가 실렸습니다.

그런데 어떻게 하여 1957년에는 '일반 민수 구매'와 '실수요자 구매'의 배분 결과가 실리게 된 것 일까요? 1956년 말 ICA 중소기업국에서 갑자기 새로운 요구를 했기 때문입니다. 즉 한국은행이 발 급한 부구매승인에 관한 주간 보고서를 보내달라고 한 것입니다.

ICA의 한국 사무소인 경제조정관실은 1956년 12월 부흥부 담당자에게 보낸 편지에서 이를 알렸 습니다. 다음 해인 1957년 1월 부흥부 담당자는 경제조정관실에 답장을 보내 한국은행에서 해당 보고서를 매주 작성해 워싱턴으로 직접 보내고 경제조정관실로도 보내겠다고 했습니다.

2월에 경제조정관실에서 부흥부에 보낸 편지에 따르면, 1957년 1월 4일에서 12일을 대상으로 한 첫 보고서가 미국으로 발송됐는데, 워싱턴 본부는 당초 요청한 PA 번호, SA 번호, 상품명, 수량, 달러 금액, 공급자 이름 외에 구매자 즉 배분받은 기업의 이름과 주소도 추가해줄 것을 요청했습니 다. 미국 중소기업으로서는 한국의 수입업자에 관한 정보가 무엇보다도 필요했을 것입니다.

추가 정보를 포함한 보고서가 언제부터 발송됐는지는 불분명한데, 현재 확인되는 최초의 것은 19 57년 2월 11일부터 16일까지를 대상으로 한 한국은행 작성 원본입니다. 한편 Financed Awards 에 복제돼 실린 최초의 주간 보고서는 4월 29일부터 5월 4일의 것으로 1957년 6월 16일자에 실 려 있습니다.



한국은행에서 작성한 원본으로 남아있는 것과 Financed Awards에 복제 간행된 것으로 현재 확인되는 것은 모두 1957년의 19주분입니다. 2월 11일부터 10월 12일까지이며 그 사이에 16주분이 누락되어 있습니다. 1년이 약 52주이므로 주 수로 보면 약 37%를 커버하고 있는 셈입니다. 한국은행 원본과 Financed Awards 복제본은 중복된 것이 하나도 없습니다.

주간 보고서에 실린 내용을 좀 더 자세히 보시겠습니다. 예를 들어, 인건사 구매자금인 PA 7207의 377번째 SA가 발급되었는데, 서울에 위치한 무역회사인 원창상사가 비스코스 레이온사 3만 3천 파운드를 17,380달러에 이탈리아 소재의 이탈비스코사라는 회사로부터 수입할 수 있는 권리였습니다. PA 7207의 구매방식은 '일반 민수 구매'였습니다.

19주분의 주간 보고서에는 모두 2,658건의 SA 발급 정보가 기록되어 있습니다. 총금액 8,700만 달러 중 8,200만 달러가 1957 회계연도 비프로젝트 원조의 배분에 관한 것이고, 다른 회계연도까지 포함하면 비프로젝트 원조에 해당하는 것은 8,300만 달러입니다. 나머지 400만 달러는 프로젝트 자금과 잉여농산물 원조입니다.

주간 보고서의 커버리지를 계산해보면, 1957년 전체 원조 도입액 3억 8천만 달러의 23%, ICA 원조 도입액 3억 2천만 달러의 27%에 해당합니다. 비프로젝트 원조만 보면 전체 2억 3천만 달러의 36%입니다. 다시 '일반 민수 구매'와 '실수요자 구매'에 한정한다면 1957년에 배분된 금액의 48%에 해당합니다.

이처럼 주간 보고서는 1957년 비프로젝트 원조를 전부 포괄하고 있는 것은 아니지만, 이 해가 미국이 한국에 가장 많은 원조를 제공했던 해였다는 점에서 그 가치가 매우 크다고 생각합니다.

자료상에서 원조자금을 가장 많이 배분받은 곳은 외자청으로 3,270만 달러에 달했습니다. '외자청 구매' 방식이 있는데도 외자청이 한국은행을 통해 원조자금을 배분받은 이유는 당시 '실수요자 구매' 방식으로 배분된 비료의 경우, 실수요자 농업은행을 대리해 외자청이 수입을 했기 때문입니다.

외자청의 다음은 제분공업협회 1,065만 달러, 제당협회 349만 달러, 소모방협회 228만 달러로 개별 기업이 아니라 협회가 차지했습니다. 30만 달러 이상을 배분받은 스물여섯 곳 중에 여섯 곳이 이와 같은 협회였습니다.



개별 기업으로 한정해서 보면 비료를 주로 취급하던 대한양비가 89만 달러로 가장 많은 자금을 받았고, 다음은 83만 달러를 받은 삼성물산이었습니다. 삼성물산은 1954년에도 무역업체 중 단연 돋보였는데 1957년에도 마찬가지였던 것입니다. 상위 10위 개별 기업에는 이 밖에도 건설실업, 미진화학공업사 등이 포함됐습니다. LG 그룹의 주력 계열사 LG화학의 전신인 락희화학공업사도 이름을 올렸습니다.

다음으로 당시 원조자금 배분이 기업들에게 어떠한 혜택이었는지 간략히 검토해 보겠습니다. 1955년 9월 이후 공정환율은 1달러당 500환이었지만 실제로 암시장에서 거래되던 달러 환율은 1957년 들어 1,000환을 넘는 것이 보통이었습니다.

민간 기업이 수입을 하려고 할 때 원조자금을 배분받지 못하면 이 암시장 환율과 유사한 환율로 수출 기업이 벌어들인 달러를 구매해야 했습니다. 원조자금 배분도 공짜는 아니었지만, 한국은행에 1달러당 500환의 공정환율에 맞추어 한국 화폐를 납부하면 되었습니다.

앞 시간에 말씀드린 대로 1956년 말부터는 여기에 추가로 국채 매입이라는 조건이 붙었습니다. 1957년 2월까지의 원조자금 배분 1달러당 20환의 국채를 매입하면 되었고, 3월부터는 신청액이 배분액을 넘으면 1달러당 100환, 넘지 않으면 1달러당 30환을 사야 했습니다.

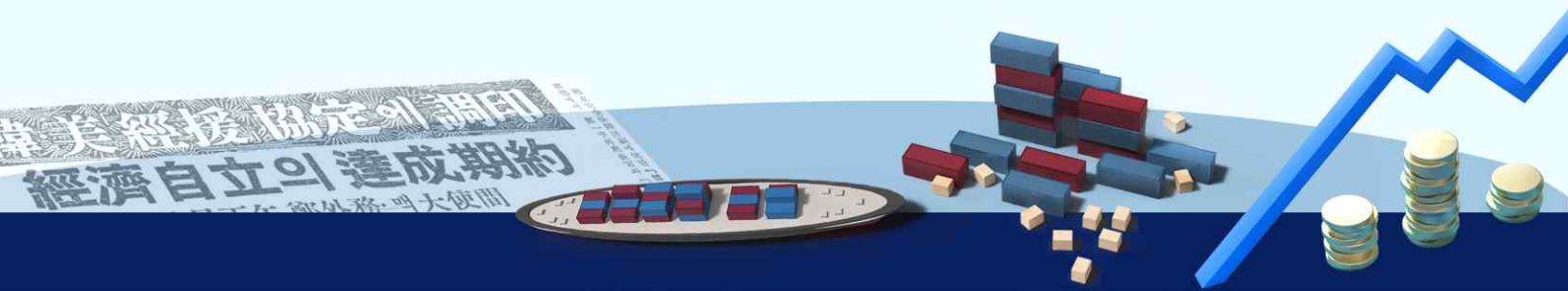
그리고 5월부터는 다시 국채 첨가 경매가 실시되어 더 많은 국채를 사겠다고 하는 기업에 원조자금이 배분되었습니다. 따라서 각 기업이 매입한 국채액은 상이했지만, 평균값은 화면에서 보시는 것처럼 당시 미국 공문서를 통해 확인할 수 있습니다. 한국은행을 통해 배분된 원조자금 1달러당 평균 국채 매입액은 5월 이후 100환 이상으로 상승했습니다.

국채는 사두면 나중에 이자와 원금을 받을 수 있기 때문에 매입액이 모두 비용은 아니지만, 물가가 빠르게 상승하고 있었던 당시 상황에서 원리금의 가치 역시 빠르게 낮아졌기 때문에 실제 국채 거래 가격은 화면에 보시는 것처럼 액면가의 20% 내외에 불과했습니다.

즉, 원조자금을 배분받아 국채를 산 기업이 그 국채를 바로 시장에 내다 판다면 산 금액의 80%는 날릴 수밖에 없었습니다. 그런데 그만큼을 비용 부담으로 생각한다고 하더라도 평균 국채 매입액을 고려하면 대부분의 기업에게는 1달러당 1,000환이 넘는 시장환율에 비해서는 유리한 조건이었다고 할 수 있습니다.



지금까지 1957년 원조자금, 특히 비프로젝트 원조자금의 기업 레벨 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하고 검토해 보았습니다. 지난 시간에 검토한 1954년과 마찬가지로 1957년에도 많은 기업들이 유리한 조건으로 원조자금을 배분받았다는 것을 확인할 수 있었습니다. 다음 시간에는 1959년 원조자금의 배분 상황을 살펴보겠습니다.



6-5

1959년 원조자금의 배분 상황

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1957년 원조자금의 기업 레벨 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하고 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 1959년 원조자금의 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하겠습니다.

자료의 정확한 명칭은 ICA 자금 배분에 관한 일간 보고서입니다. 제목에는 '일간'으로 되어 있지만 실제로는 비프로젝트 원조 중 '일반 민수 구매'의 매 건의 입찰 결과를 한국은행에서 영어로 작성해 월별로 철해 미국 원조 당국에 보고한 것입니다. 화면에 보시는 것은 1959년 7월 20일 PA 9072 원모의 입찰 결과입니다.

1954년과 1957년의 기업 레벨 배분 상황을 담고 있는 Small Business Circular, Finance Awards, 부구매승인 주간 보고서와 달리 '일간 보고서'에는 입찰에 참여한 모든 기업, 즉 낙찰받지 못한 기업도 기록되어 있으며, 국채 첨가액, 외환세 첨가액 등 개별 기업의 낙찰 조건을 알려주는 정보가 포함되어 있는 것이 가장 큰 특징입니다.

예를 들어 7월 20일의 원모 입찰의 경우 보시는 것처럼 신일무역이 입찰에 참여했으나 외환세 첨가액을 낮게 적어내는 바람에 낙찰받지 못했습니다.

그러한 차이는 1954년과 1957년의 배분 상황을 알려주는 자료가 미국 기업들에게 수출 기회를 제공하고자 하는 중소기업국의 관심에 의해 만들어진 것이라면, 1959년의 배분 상황을 알려주는 일간 보고서는 미국 해외원조 기구의 한국 담당자들이 자신들의 주요 관심사였던 적절한 환율 수준에 관한 정보를 얻기 위해 요청한 것이었기 때문입니다.

당시 시장환율로서는 수출불의 전매율이 대표적이었지만 원조자금의 낙찰 환율 역시 미국 원조 당국에서 참고하고자 했던 정보였던 것입니다.



미국 원조기관 문서에 따르면 ICA의 워싱턴 본부로 일간 보고서가 첫 발송된 것은 1957년 9월이었습니다. ‘일반 민수 구매’ 방식의 배분 방법으로서 ‘국채 첨가제’가 도입된 그해 5월부터 시작해 9월에 이르기까지의 매회 입찰의 결과, 즉 낙찰자명, 낙찰금액, 국채 첨가액 등을 보고한 것으로 되어 있습니다.

이후 매월 같은 보고를 하기로 했는데, 10월 보고 때부터는 낙찰받지 못한 입찰자에 관한 정보도 포함됐습니다. 1958년 초에는 워싱턴 본부의 요청에 따라 1956년 12월부터의 입찰 결과를 송부하기도 했습니다.

일간 보고서는 현재 미국 국립문서기록관리청의 문서군 469에 소장돼 있습니다. 한국은행으로부터 자료를 제공받은 경제조정관실 또는 USOM이 보관하고 있던 것과 이를 송부받은 워싱턴 본부가 보관하고 있던 것이 서로 다른 엔트리에 남아있습니다.

1960년 9월에 마지막으로 보고한 것이 확인되기 때문에 가장 이른 1956년 12월부터 모든 달의 보고서가 남아있다면 총 46개월분이 있어야 하지만 현재 확인되는 것은 21개월분입니다. 가장 이른 것은 1957년 11월의 것이며, 1958년은 3개월분, 1959년은 12개월분 전부, 1960년은 5개월분이 남아 있습니다.

일간 보고서는 입찰에 대한 기록인 만큼 ‘일반 민수 구매’ 방식만을 포함합니다. 다만, ICA 비프로젝트 원조 외에도 일부 잉여농산물 원조도 똑같은 방식으로 배분되었기 때문에 포함되어 있습니다.

수집한 21개월분의 보고서에는 모두 1,082회의 입찰 기록이 있으며, 입찰에 참가한 기업은 중복을 포함해 모두 11,918개였습니다. 즉, 낙찰받은 기업과 그렇지 못한 기업을 포함하여 총 11,918개의 입찰 정보를 알 수 있는 것입니다. 이 중 낙찰받은 기업에 관한 것이 6,427개입니다.

지금부터는 12개월 전체 입찰 기록이 남아있는 1959년 일간 보고서의 내용을 검토해 보겠습니다. 1959년은 ‘실수요자 구매’ 방식이 폐지된 때였기 때문에 ‘일반 민수 구매’ 방식으로 배분된 자금이 전체 비프로젝트 원조의 과반인 64%를 차지했습니다.



1959년 입찰에 참여한 기업은 중복을 포함해 6,669개였으며, 그중 낙찰받은 기업은 3,276개였습니다. 금액으로 보면 신청액은 약 1억 8천만 달러, 낙찰액은 약 1억 달러였습니다. 어느 쪽이든 경쟁률은 평균 2대 1 정도였던 것입니다. 인기 품목은 경쟁률이 더 높았고 비인기 품목은 유찰되거나 입찰한 기업 모두가 낙찰을 받기도 했습니다.

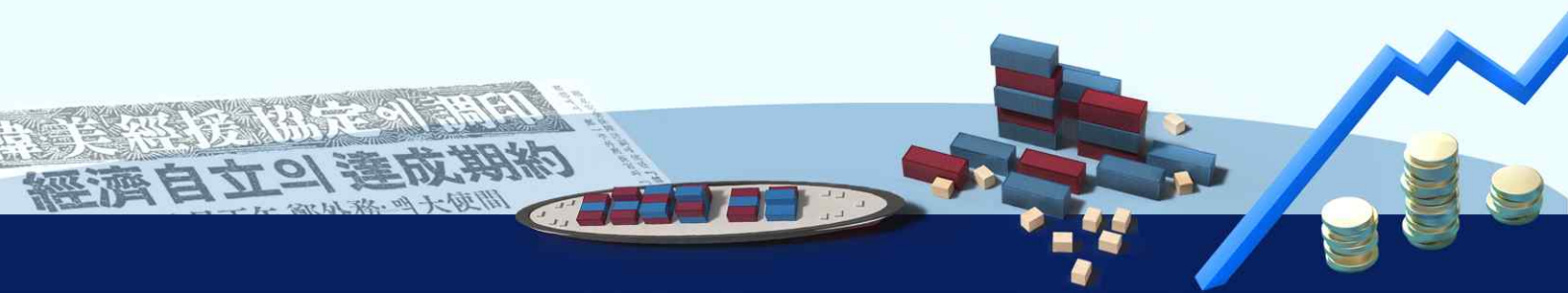
어떤 기업이 1959년 한 해 동안 배분받은 원조 금액을 알기 위해서는 여러 번 입찰한 동일 기업을 식별할 필요가 있습니다. 1954년과 1957년 자료는 그것이 비교적 쉬운데, 기업의 주소가 기록되어 있기 때문입니다.

그런데 1959년 자료인 일간 보고서에는 기업명만 있을 뿐 주소가 없습니다. 게다가 한국어로 진행된 입찰의 기록을 영어로 옮기는 과정에서 한국은행 관계자가 한국어 기업명을 적당히 영어로 표기하다 보니 이름이 비슷한 기업 중에 어느 기업을 가리키는 것인지 알기 어려울 때가 있습니다. 심지어는 같은 기업이 날짜에 따라 다르게 기록된 경우도 다른 자료와의 대조를 통해 발견되기도 했습니다.

이처럼 식별이 쉽지는 않지만 여러 보조자료를 활용하여 시도해 보았을 때, 1959년에 진행된 약 1,000회의 입찰에 참여한 기업은 중복을 제외하고 2,112개였던 것으로 추정됩니다. 각 기업은 평균 3.5회 입찰에 참여했으며 성공 확률은 53%였습니다. 각 기업의 평균 낙찰 금액은 약 5만 달러였습니다.

평균 낙찰 외환세는 1달러당 360환이었습니다. 공정한환을 더하면 평균 낙찰 환율이 1달러당 860환이 되는 셈입니다. 그럼에도 당시 시장환율이 1달러당 1,000환 이상이었기 때문에 낙찰 기업들은 평균적으로 상당한 환율 이득을 보았다고 할 수 있습니다.

월별 시장환율과 좀 더 직접적으로 비교해보기 위해 일간 보고서에 기록된 낙찰 환율의 월별 최고, 최저 환율과 가중 평균 환율을 계산해 보았습니다. 화면에 보시는 것처럼 최고 환율은 시장환율, 즉 수출불 전매율과 거의 비슷했습니다. 입찰에 참여하는 기업들이 시장환율을 의식했던 것을 알 수 있습니다. 생각해 보면 시장환율보다 비싸게 입찰할 이유는 없을 것입니다.



최저 환율은 1달러당 650환이었습니다. 공정한환율 500환에 외환세는 최저 150환 써내야 했기 때문입니다. 가중 평균 환율은 시장환율보다는 상당히 낮은 수준이었습니다.

많은 기업들이 낮은 환율로 원조자금을 배분받음으로써 상당한 환율 이득을 누렸다는 이야기가 됩니다. 시장환율과 가깝게 낙찰받은 기업은 환율 이득을 거의 누리지 못했을 것이지만 시장에서 거래되는 달러의 양이 충분하지 않은 상황에서 많은 양의 수입 자금을 확보할 수 있는 이득은 누렸을 것입니다.

어떤 기업들이 낙찰을 많이 받았는지 보면 20위 안에 면방직 업체 9개가 포함돼 있습니다. 특히 1위~5위에 포진한 면방직 기업은 각각 250만 달러 정도의 자금을 낙찰받았습니다. 원면 자금이 실 수요자 구매에서 일반 민수 구매로 전환됐지만 입찰 자격은 제조 설비를 가진 업체로 제한되었기 때문에 사실상 실수요자 구매와 유사한 결과를 낳았기 때문입니다.

하지만 낙찰 금액 상위 기업 중에는 무역업체도 있었습니다. 그중에서도 근영물산, 효성물산, 삼성물산은 각각 100만 달러 정도의 자금을 낙찰받았습니다. 이들은 모두 이병철과 그 동업자들의 회사였고, 1960년대 이후의 동향을 보면 사실상 하나의 회사였을 가능성이 있습니다.

이 세 회사의 낙찰 자금을 모두 합하면 약 300만 달러가 되어 면방직 업체들보다 더 많습니다. 삼성그룹의 1950년대 활동에서 원조가 상당한 역할을 했을 가능성을 시사하고 있습니다.

지금까지 1959년 비프로젝트 원조자금의 기업 레벨 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하고 검토해 보았습니다. 1959년 일간 보고서도 많은 한국 기업들이 원조자금을 유리한 조건으로 배분받았다는 것을 확인시켜 줍니다. 다음 시간에는 1950년대 비프로젝트 원조의 배분에 대하여 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.



6-6

강의 요약 정리

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1959년 비프로젝트 원조자금의 기업 레벨 배분 상황을 알려주는 자료를 소개하고 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 1950년대 비프로젝트 원조의 배분에 대하여 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.

미국 정부는 1950년대 중후반에 FOA와 ICA라는 해외원조 기구를 통해 한국에 큰 규모의 원조를 제공했습니다. FOA/ICA 원조자금은 크게 프로젝트 원조와 비프로젝트 원조로 구성되어 있었습니다. 프로젝트 원조는 발전소 건설 등 특별한 프로젝트를 수행하기 위해 필요한 물품 수입과 자문 서비스의 자금을 제공하는 것이었습니다. 그리고 비프로젝트 원조는 비료, 원면 등 한국경제에 필요한 물품을 수입할 수 있는 자금을 제공하는 것이었습니다.

한국 정부는 투자 확대를 위해 프로젝트 원조를 더 많이 제공해주기를 원했지만, 미국 정부는 한국의 경제 안정, 특히 물가 안정을 위해서는 비프로젝트 원조를 통해 생활과 생산에 당장 필요한 물품을 수입하는 것이 더 긴급하다고 판단했습니다. 실제로 1953년부터 1960년까지의 도입액을 합산해보면 비프로젝트의 비율이 72%, 프로젝트의 비율이 28%였습니다. 결국 미국이 원하던 쪽으로 되었던 것입니다.

비프로젝트 원조의 배분 방식에는 크게 네 가지가 있었습니다. 가장 비율이 높았던 '일반 민수 구매'는 한국은행에서 실시한 입찰이나 추첨 절차를 거쳐 자금을 배분할 기업을 선정하는 것이었습니다. 입찰이나 추첨에는 어떤 기업이든 참여할 수 있었고 특히 무역업자들이 많이 참여했습니다.

그다음으로 비율이 높았던 것은 '실수요자 구매'였습니다. 이것은 입찰이나 추첨 같은 별도의 절차 없이 해당 품목을 가공하는 제조업자나 그들의 협회에 자금을 배분하는 방식이었습니다. '일반 민수 구매'와 '실수요자 구매'는 자금을 배분할 기업을 선정하는 방식은 달랐지만 이후 수입 과정은 동일했습니다. 이에 대해서는 잠시 후 설명드리겠습니다.



세 번째로 비율이 높았던 것은 '외자청 구매'였습니다. 조달청의 전신인 외자청이 정부 사용 물품이나 공공성이 강한 물품을 구매하는 방식이었습니다. 이 경우 외자청이 구매자가 되기는 하나 보통은 국제 입찰을 통해 가장 낮은 가격을 제시한 입찰 기업이 수입을 대행했습니다. 따라서 한국 무역업자가 참여할 여지가 있었습니다.

가장 비율이 낮았던 것은 '미국 기관에 의한 구매'였습니다. 한국 측에 구매를 맡기지 않고 미국 기관이 직접 구매해 한국 측에 현물로 제공하는 방식입니다. 이 방식에는 한국 기업들이 어떤 식으로도 참여할 수 없었습니다.

앞서 '일반 민수 구매'와 '실수요자 구매'의 물품 수입 과정이 똑같다고 말씀드렸는데 그에 대해 조금 보충설명드리겠습니다.

그림의 숫자는 순서입니다. FOA/ICA의 워싱턴 본부에서 구매승인 즉 PA를 발급하면 '일반 민수 구매'의 경우 한국은행이 입찰이나 추첨을 진행하고 '실수요자 구매'는 미리 정해진 기업에게 통보합니다. 이 중 입찰이나 추첨의 결과를 알려주는 자료가 Small Business Circular와 ICA 자금 배분에 관한 일간 보고서입니다.

선정된 기업은 수출업자에게 오퍼를 받아 한국은행에 부구매승인을 신청합니다. 그러면 한국은행이 일정한 검토를 거쳐 부구매승인을 발급하게 되는데, 그 리스트를 정리한 것이 부구매승인 주간 보고서입니다.

한국은행은 부구매승인 발급 후 FOA/ICA의 자금을 관리하는 미국 은행에 신용장 개설을 요청하고 그것을 확인한 수출업자가 한국으로 상품을 보냅니다. 상품을 받으면 한국의 수입업자는 한국은행에 한국 화폐로 납입하고 수출업자는 미국 은행으로부터 달러를 받게 됩니다.

원조자금을 활용한 물품 수입 과정을 설명드리면서 세 가지 자료를 말씀드렸습니다. 이들은 모두 기업 레벨의 배분 상황을 담고 있는 자료들입니다. Small Business Circular는 1954년의 약 3천만 달러의 원조자금이 어떤 기업들에게 배분되었는지를 알려줍니다.



부구매승인 주간보고서는 1957년의 약 9천만 달러의 원조자금을 배분 받은 기업들의 리스트입니다. 수출업자의 오퍼를 받은 후 부구매승인 신청을 하기 때문에 해외의 어떤 기업으로부터 수입하는 지도 기재돼 있는 것이 특징입니다.

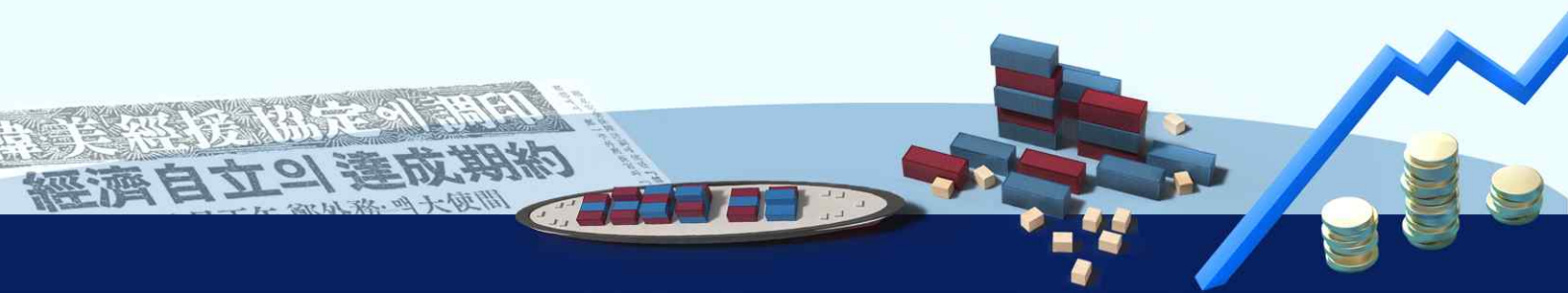
ICA 자금 배분에 관한 일간 보고서는 1957년부터 1960년까지의 21개월분의 입찰 결과 보고서입니다. 그중 1959년은 12개월치 모두가 남아있는 것을 확인했습니다. 총 2억 달러, 1959년만으로 하면 1억 달러의 배분 기록이며 낙찰받지 못한 기업까지 포함해 각 기업의 입찰 환율을 기재하고 있는 것이 특징입니다.

이상의 세 자료를 초보적으로 분석해본 결과 흔히 면방직업이나 여기에 제분업, 제당업을 더해 삼백산업이 잘 알려져 있지만, 그 밖에도 다양한 업종의 많은 기업들이 원조자금을 배분받았음을 알 수 있었습니다. 이들은 대체로 시장환율보다 상당히 유리한 환율로 수입권을 얻을 수 있었습니다. 따라서 이 배분이 공정하게 이뤄졌는지가 매우 중요하겠습니다.

이와 관련하여 비프로젝트 원조에서 가장 큰 부분을 차지했던 '일반 민수 구매'는 추첨이나 경쟁 입찰 방식으로 자금이 배분됐다는 데 주목할 필요가 있습니다. 원면 같은 일부 품목은 '실수요자 구매'가 폐지된 1959년에도 사실상 실수요자 구매처럼 배분이 이뤄졌지만 다른 품목들은 공개된 추첨이나 경쟁의 장을 거쳐 기업이 선정됐습니다.

다시 말해 정경유착을 배경으로 한 특혜가 쉽게 작동하기 어려운 구조였습니다. 아직 결론을 내리기는 이르지만, 1950년대 원조자금 배분에 불공정이 만연했을 것으로 보는 기존의 통념은 재검토가 필요합니다.

지금까지 1950년대 비프로젝트 원조의 배분에 대해 요약 정리해 보았는데, 이것으로 여섯 번째 강의를 마치겠습니다. 다음 강의에서는 1950년대 프로젝트 원조의 배분에 대해 살펴보도록 하겠습니다. 감사합니다.

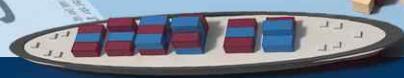




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

6

Allocation of Non-Project Aid in 1950s

6-1

Trends and Composition of FOA/ICA Aid

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

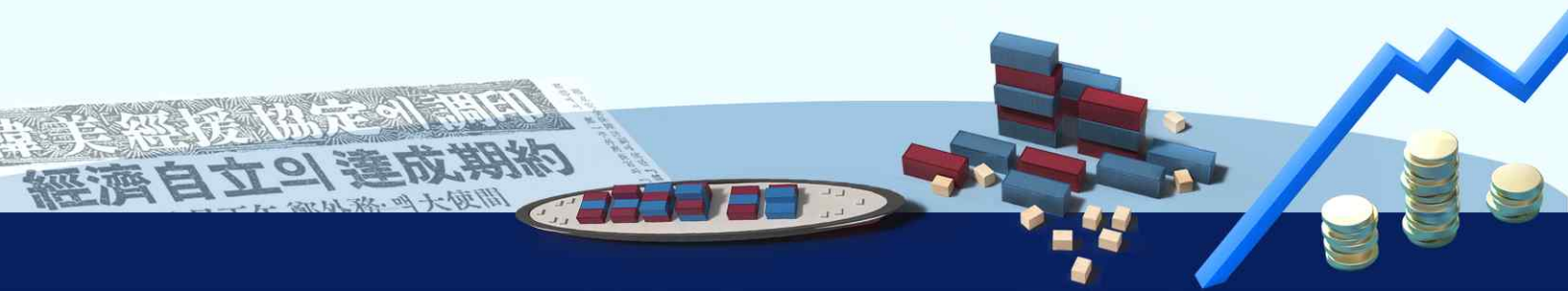
In Week 6 lectures, we will look at non-project aid from FOA/ICA and how it was allocated to Korean companies through the Korean government in the 1950s. This time, we will first examine the trends and composition of FOA/ICA aid, which was crucial in economic recovery aid during the 1950s.

Korea received aid prior to the Korean War, but it was on a small scale. Furthermore, relief aid, such as food and daily necessities, was prioritized during the war. From 1954, the purpose of aid shifted to economic development.

The FOA initiated an aid program for Korea from the US fiscal year (FY) of 1954 after the armistice of the Korean war. Since the US FY started in July of the previous year, aid was supposed to begin from July 1953. However, due to delays in negotiations with Korea, it did not begin until 1954.

The figure shows the amount of aid from the FOA, and its successor agencies the ICA and AID, as well as the proportion of total aid. FOA aid totaled \$82 million, accounting for 54% of total aid in 1954. From 1955 to 1960, the FOA/ICA provided \$200 million in aid each year, which presented nearly 90% of the total annual aid.

1957 was the year that saw the most FOA or ICA aid, with a total of \$323 million. Korea received the most foreign aid during that year.



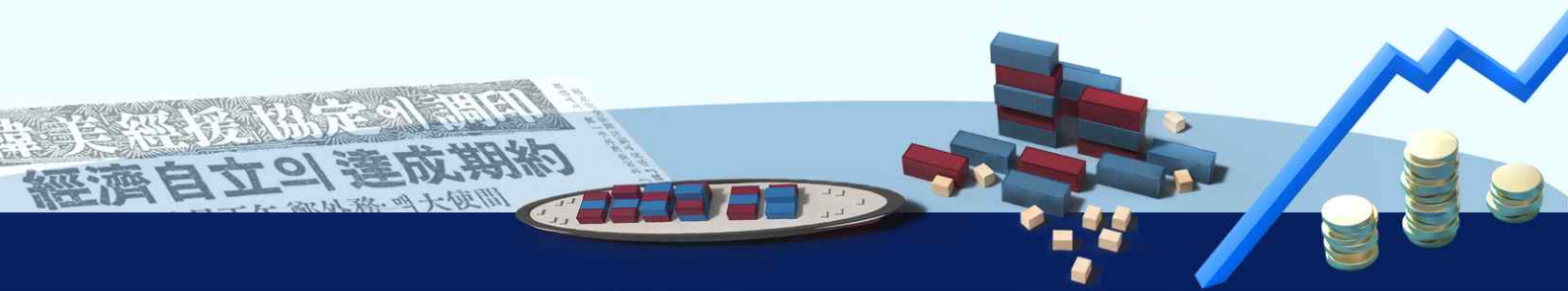
The US aid was especially important during the 1950s, when Korea was struggling to generate income from weak exports. Aid was a significant source of income, accounting for 56% of total income in 1953 and increasing to 87% in 1957. Because the FOA/ICA provided the majority of aid in the 1950s, it is critical to emphasize their importance in any discussion of the subject.

The FOA/ICA aid consisted of project and non-project aid. Project aid aimed to provide essential imported goods and consulting services for specific projects. Most of them were focused on social overhead capital, such as transportation, education, and sanitation. Meanwhile, non-project aid typically consisted of essential imported goods such as fertilizers and raw materials.

During the early stages of aid negotiations, Korea requested more project aid as capital goods to increase investment. However, the US emphasized non-project aid for price stability, resulting in a conflict between the two countries.

At the time, project aid was known as facility aid and non-project aid as consumer goods aid. That is why this conflict was referred to as a conflict over the ratio of facility aid to consumer goods aid. In fact, the term consumer goods aid for non-project aid was misleading because it included more intermediate goods.

After the conflicts between Korea and the US during the initial aid negotiations, Korea agreed to mainly receive non-project aid. The Status of FOA/ICA Aid Table in the BOK's Economic Yearbook and Economic Statistics Yearbook distinguished between project aid and non-project aid.



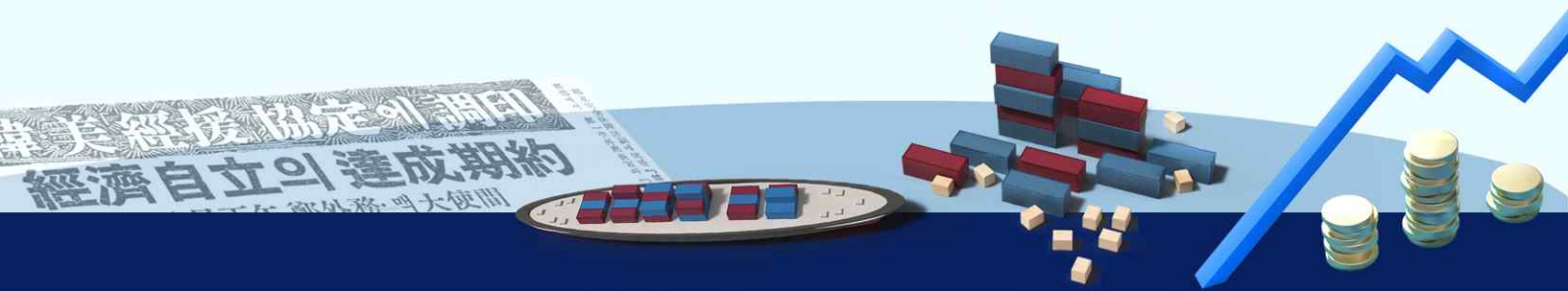
This table shows the proportion of each type of aid. When we add up the FOA/ICA aid flow from 1953 to 1960, project aid made up 28%, while non-project aid accounted for a significant portion of 72%. Even in the annual trends of aid, non-project aid typically represented a large proportion of over 70%. However, in 1955, the proportion of project aid reached 50% due to investment in railroad projects.

What were the components of non-project aid? The US classified them into four categories: agricultural products, fuel, raw materials and semifinished goods, and investment goods for sale. Aid provided from 1953 to 1960 was made up of raw materials and semifinished goods at 49%, agricultural products at 24%, as well as fuel and investment goods at 13% respectively.

The raw materials and semifinished goods consisted of materials for various industries such as fertilizer, rayon yarn, raw wool, chemicals, synthetic resins, and engines. Contrary to popular belief, more than half of the agricultural products were raw cotton for textile industries rather than food. This is why non-project aid should not be referred to as consumer goods aid.

Hence, non-project aid from the FOA/ICA accounted for a sizable portion of aid during the 1950s. Because they provided a variety of items, it was useful to a wide range of businesses. To assess the impact of foreign aid on Korean economic development by acting as a catalyst for corporate growth, it is critical to understand how and in what ways non-project aid was allocated to which companies.

We reviewed the FOA/ICA aid trends and their composition. Next time, we will examine the method of non-project aid allocation as first step toward understanding overall aid allocation to Korean companies.



6-2 Allocation Method of Non-Project Aid

Hello, everyone. Previously, we looked at the composition of FOA and ICA aid. In this lecture, we will focus on allocation methods of their aid in 1950s.

This chart is the Status Table of Relief Efforts in the International Trade Yearbook from KITA. We will begin by learning about the types of FA and PA purchases.

They were related to the procedures for implementing aid in each FY. The procedure started when the aid program for Korea in a specific FY was approved through deliberations in the US Congress. Based on this, the OEC or USOM in Korea consulted with the Korean government and requested aid funds by project for project aid, and by commodity for non-project aid to the headquarters in Washington. This procedure was known as a firm request, or FR.

The FR was then reviewed and approved by the FOA/ICA headquarters. This was known as procurement authorizations, or PA. One FR resulted in one PA, or occasionally multiple PAs. When the PA was issued, the OEC or USOM worked with the Korean government to allocate the aid funds based on the PA.

As aid funds were dependent on the issuance of PA, the PA number served as a crucial identification code. The four-digit numbers are shown as PA numbers in the Status Table Relief Efforts. For example, the number 6154 is written in raw cotton aid. The first digit represented the FY in US. Thus, the aid was provided in the FY 1956.

The FY started in July of the previous year and ended in June of the current year. For example, if the FY was 1954, it would run from July 1953 to June 1954. However, the first PA number referring to the FY indicated the authority to spend the budget granted for that FY, not the total amount of aid used within that FY.



For example, Of the \$200 million FOA aid in FY 1954, only \$90 million completed purchase contracts by June 1954, and the total amount reached \$150 million by the end of the year. The actual aid that received was only \$30 million and \$90 million, respectively.

As the system matured, contracting and delivery processes improved, but aid allocation was completed six months after the end of the FY. For instance, aid assigned in the FY 1955 would be fully allocated by the year-end.

FR and PA specified not only the amounts by item, but also the allocation methods. The purchase methods were recorded in the Relief Efforts Status Table. There were five purchasing methods. A, procurement by US agency, B, procurement for civilian demand, C, procurement by end user, D, procurement by the Korean Office of Supply, E, special procurement. Special procurement method was only used for project aid.

When calculating allocation for non-project aid by purchase method from FY 1954 to FY 1960, Method B accounted for the highest proportion at 49 %. Methods C and D were the next highest with 18% each, followed by Method A with 13%.

Let's take a closer look at each allocation method. Method A was used when it was more advantageous for US agencies to purchase and supply commodities to Korea instead of Korean companies. Fuel was the primary commodity. In FY 1954, for the first time, Method A was used the most, accounting for 30% of the total, as the US believed that the Korean government lacked the capacity to effectively implement it.

Let's move to Method D, procurement by the Korean Office of Supply. In this method, the Office, the predecessor to the current Public Procurement Service, purchase goods for government or public use. Fertilizer was the representative item. However, the Office did not import goods themselves, they held an international bid and chose the lowest-priced importers.



While the supplies were foreign companies, the importers were mostly Korean companies. The US government paid the suppliers directly in dollars, while the Korean government paid a commission to Korean importers in Korean currency.

Methods B, procurement for civilian demand and C, procurement by end user both received aid through the KOB. Both of them used the same payment method. Although private companies obtained import rights, they did not receive dollars directly. The US government directly paid the overseas exporters in dollars, while the Korean companies that received the aid paid the equivalent amount in Korean currency to the BOK.

The difference between B and C was the method of selecting companies. The recipients of Method C were already chosen when the PA was issued. It was mostly manufacturers or their associations who processed the goods. Method C included large items such as raw cotton for textiles. As a result, at its peak, this method accounted for 39% of all methods.

However, under Method C, big companies received aid at an official exchange rate lower than the market rate, even when they did not compete. It drew harsh criticism. The US government also argued against the end user purchase method, as it did not align with the goal of obtaining as much Korean currency as possible by selling aid materials. As a result, Method C was no longer used beginning in FY 1959. Large items such as raw cotton were purchased through Method B.

Unlike Method C, where the recipient companies were predetermined, the recipients for Method B, procurement for civilian demand, were determined through the KOB's bidding or a drawing. Because participation in the bidding or drawing was not limited to manufacturers using the respective items, many trading companies took part.

The aid allocation Method B was modified several times in response to changes in the Korean FX and financial policies, and consultations with the US. For more details, please refer to the Week 5 lectures.



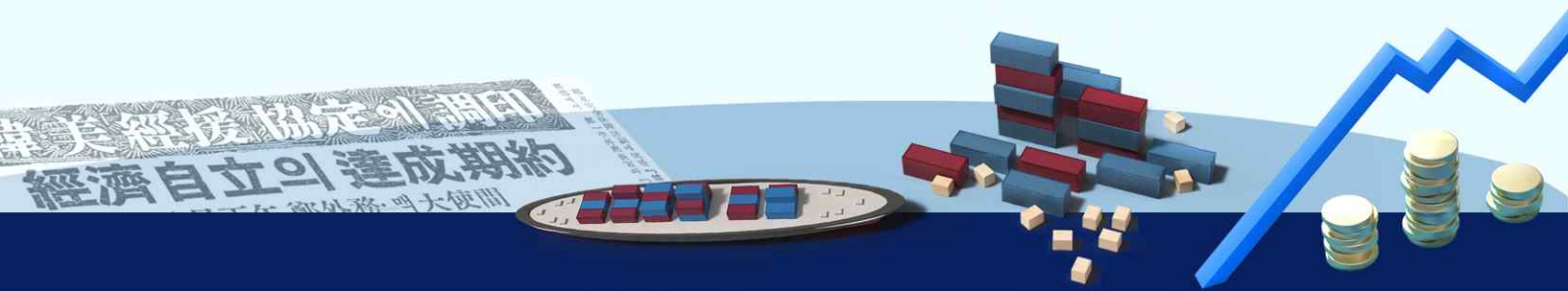
When aid for Method B bid was first allocated in March 1954, an exchange rate bidding system was implemented. As a result, the funds were allocated to the bidder who offered the highest exchange rate.

After the single rate system was implemented in August 1955, an official exchange rate of 500 hwan per dollar was also applied to Method B aid. Since the official rate was lower than the market rate, competition for popular items became heated.

At that time, the Korean government held a drawing system. For example, If the total requested amount on the first day exceeded the allocation for a two-day bidding, applications for the second day were halted, and a drawing was held among the initial applicants. However, as more applicants viewed this drawing as a lottery game, the government decided to slightly modify it.

When aid allocation began in 1954, applicants were required to deposit a portion of the requested amount in Korean currency as a bid deposit. Once the drawing method was used, applicant numbers surged. From February 1956, the Korean government then prioritized aid allocation based on deposit amount. If requests still exceeded allocation, a drawing was held. For example, to obtain popular items, applicants had to deposit the entire sale amount at an exchange rate of 500 won per dollar at the time of application.

This new condition was to reduce the number of applicants and ensure a stable collection of sale revenue for the aid materials. Nevertheless, competition for popular items remained tight as the gap between the official and the market exchange rate widened.



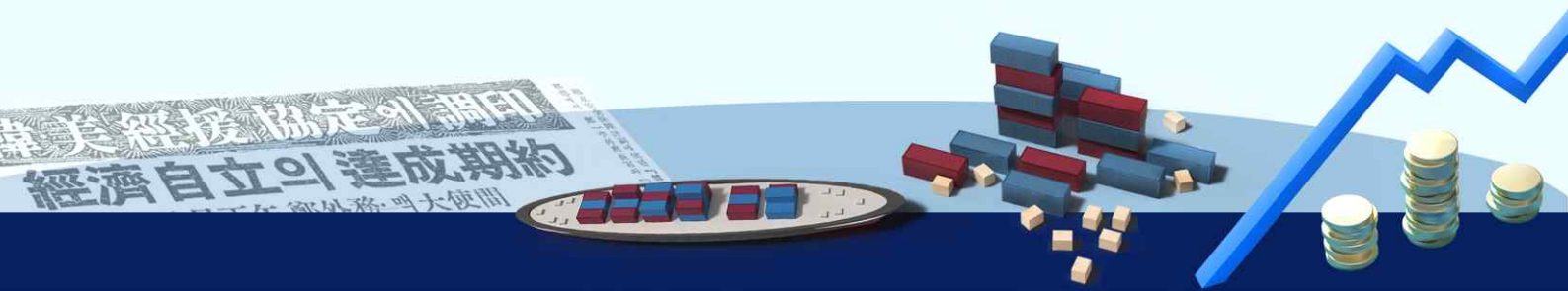
In 1957, a strong fiscal and financial stability plan was implemented. To boost tax revenues, the Korean government compelled aid recipient companies to purchase government bonds. In February 1957, the MOF mandated that companies receiving aid for popular items purchase government bonds at 100 hwan per dollar rate. Since the bonds traded at 15% to 20% of their issuance price, companies paid an additional cost of 80 to 85 hwan per dollar.

In May 1957, Korea and the US agreed on and implemented a mandatory bond placement system for a bid. Thus, aid was allocated to companies that agreed to purchase more government bonds for every dollar of aid. This was actually an indirect exchange rate bidding.

Aid allocation methods once again changed in 1958. In May of that year, a temporary FX special tax law was enacted, and soon after, the mandatory bond placement system was replaced with FX tax placement system. This was a bidding system where the aid funds were allocated to companies that agreed to pay more FX taxes, rather than companies that purchased more government bonds.

In reality, recipients of civilian goods aid were charged 500 hwan per dollar in addition to the official exchange rate. The FX tax placement system continued until the temporary FX special law was abolished in 1961.

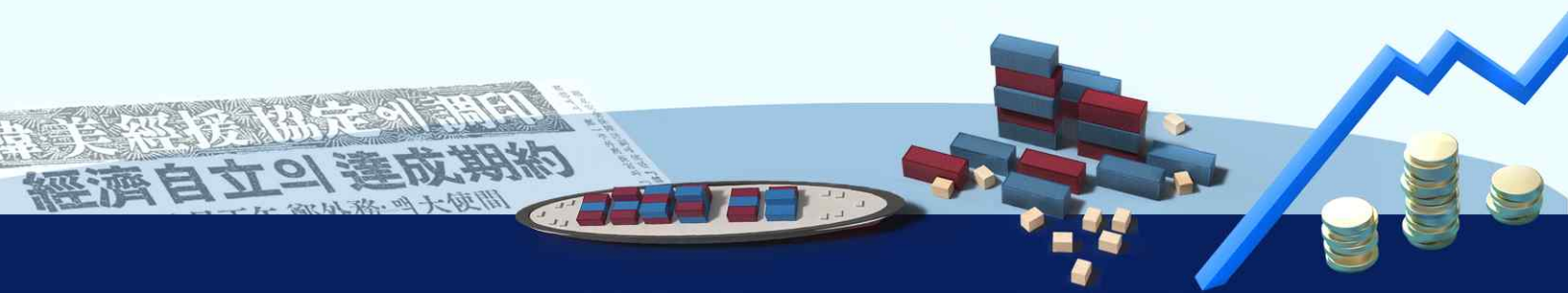
We have looked at the methods for allocating aid. Except for Method A which allowed only US agencies to participate, Korean companies could bid in in Method B, C, and D.



Korean companies with a shortage of foreign currency were able to import goods from the Method B and C aid programs, allowing them to pursue business opportunities. The methods of procurement by end user and procurement for civilian demand were both used an overvalued official exchange rate. As a result, successful bidders benefited from the higher exchange rate compared to the market rates used for export earnings.

Importers who won a contract through international bidding conducted by the Office of Supply could earn broker commissions.

We learned about the methods for allocating non-project aid. From the following lectures, we will review the status of aid allocation to companies.



6-3 Allocation Status of Aid in 1954

Hello, everyone. In the previous lecture, we discussed the methods for allocating non-project aid. This time, we will look at documents pertaining to the status of FOA non-project aid to corporations 1954.

In the US FY 1954, non-project aid amounted for around \$100 million of the total FAO aid. Excluding the 30% of bids in Method A reserved for US agencies, Korean companies could participate in the other three methods. The aid allocated in 1954 indicated which companies received aid through these three methods.

At the FOA/ICA headquarters in Washington, an Office of Small Business (OSB) was established. The OSB aimed to provide information to US SMEs about aid goods and services, assisting them in expanding their export business.

It also published two occasional publications, Small Business Circular and Financed Awards, which included a list of successful bidders with import licenses. These two publications can be found in the entry for the subject of Office of Small Business within the Document Group 469 at the NARA.

The Small Business Circular provided information about successful Korean bidders who won contracts through the procurement for civilian demand bid. For example, the June 15, 1954, publication listed successful bidders for PA 4238 cement and other PA aid, including their names, addresses, and allocation amounts.

By consolidating PA count data from various publications, it is possible to identify the recipient companies and their allocations for 39 out of 42 non-project aid programs in 1954, amounting to around \$30 million out of \$35 million.



The number of successful bidders was 1,207 with duplicates, or around 800 without duplicates. There were individuals listed as successful bidders in 1954, which was an unusual feature. This is likely because economic development aid was new, and the corporate system was in its early stages at the time.

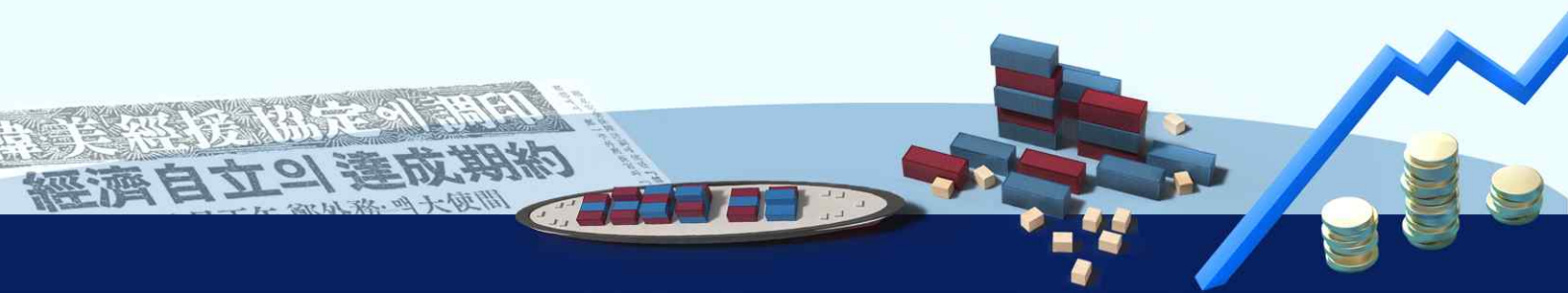
This is a list of 16 companies and organizations with a successful bid of \$300,000 or higher. Although many companies received at least a small portion of the aid funds, these top 16 bidders took a quarter of the total aid.

The six manufacturing entities in the list were Daesung Wood, Lucky Chemicals, CheilJedang, Gyeongbuk Textile Industries Association, Jeonnam Textiles, and Dongmyeong Wood. The listed seven trading companies were Sansung Trading, Samik Trading, Samyang Trading, Daehan Industry, Samyang Sugar, Taehwa Commerce, and Wondong Development. Cheil Shipping engaged in both transportation and trading was included.

Non-actual users who did not process the materials were allowed to bid on civilian goods, leading to trading companies actively participating and winning contracts.

The exchange rate bid was used for procurement for civilian demand bids in 1954. The Small Business Circular did not include information about the competition rate or winning exchange rate for each bid, but it can be found in other sources. For example, the May 9, 1954 Dong-A Ilbo article titled Purchasing Status of Materials with FOA Aid and letters sent to Washington by the US Embassy and the OEC provided the information.

This graph depicts the relationship between the competition rate, the bid-to-allocation amount ratio, and the highest successful bid exchange rate for the 57th round of bidding. There were 49 PAs, but with 57 bidding rounds as some PAs had multiple bidding sessions.



The average competition rate based on the amount was about 2 to 1. Many cases had a competition rate below 1, as bid amounts were lower than the announced allocation amount. The most popular items with a competition rate greater than 10 to 1 included vellum paper, pesticides, and chemicals. Other items with competition rates greater than 5 to 1 were wheat flour, cotton fabrics, tin, aluminum, worsted yarn, and rayon yarn.

The highest winning exchange rates for individual bids ranged between 180 and 488 hwan per dollar. It appears that higher bid competition rates resulted in higher winning exchange rates. Let's now compare these exchange rate to market exchange rates.

At the time, the main market exchange rate was the export dollar selling rate. Export dollars, or dollars earned from exports, could be deposited with the BOK in the 1950s. These dollars could be sold to importers at a price called the export dollar selling rate.

The selling rate was further divided into two categories: clearing area rates, primarily Japan, and others. Exchange rates differed because only US dollars earned from exports to Japan could be used to import goods from Japan.

The International Trade Yearbook contained the export dollar selling rate since April 1954. The 57th round of bidding ran from March 16 to June 4, with most of the bidding taking place in April. In this regard, we will look at the export dollar selling rate for April and May.

All in hwan, the selling rate in April was 555 for the clearing area and 438 for others, while in May, it was 602 for the clearing area and 487 for others. As a result, individual bids with the highest winning exchange rate rarely exceeded the market exchange rate and were often considerably lower.



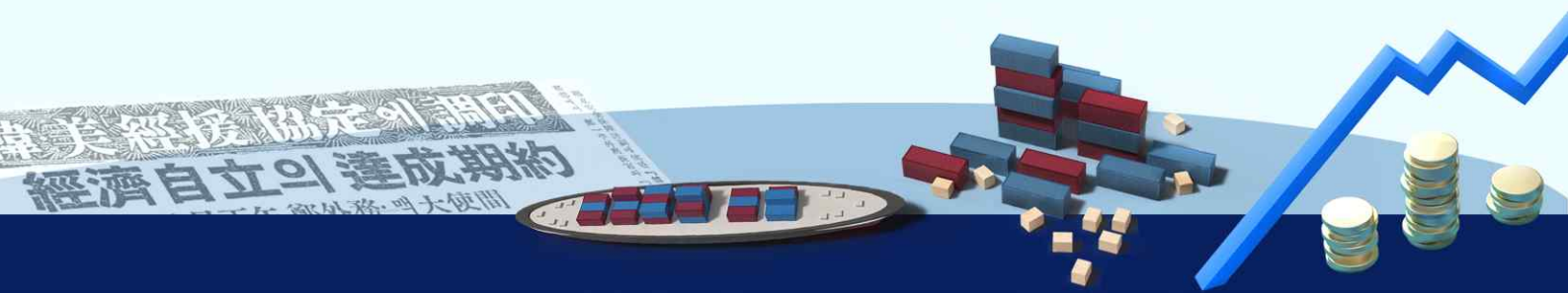
US official documents provided the overall weighted average winning exchange rate for a total of 38 bidding rounds up until April 28, 1954. It was 233.7 hwan per dollar. This also suggest that most successful bidders could obtain aid funds for import at far lower exchange rates than the market rates.

This Financed Awards included the results of the purchase by Office of Supply bid. For example, a December 7, 1954 publication detailed the results of international bids conducted by the Office of Supply for PA 4282 creosote. It shows that Hwasin Industries imported \$180,000 worth of creosote from Company Marchon in the UK.

In this case, FOA headquarters made a direct dollar payment to the supplier, Company Marchon, and Hwasin Industries received a commission of approximately 3% of that amount.

Financed Awards and other documents in Document Group 469 provided lists of successful bidders for 17 of 21 PAs via the purchase by Office of Supply bid. The number of successful bidders totaled 117 with duplicates, or 33 without duplicates, including both Korean and foreign companies.

In the procurement for civilian demand bid, a highest bidding amount was set, allowing many bidders to compete freely and succeed. However, in the procurement by the Office of Supply bid, only a few bidders could win, as the lowest-priced bid was selected.

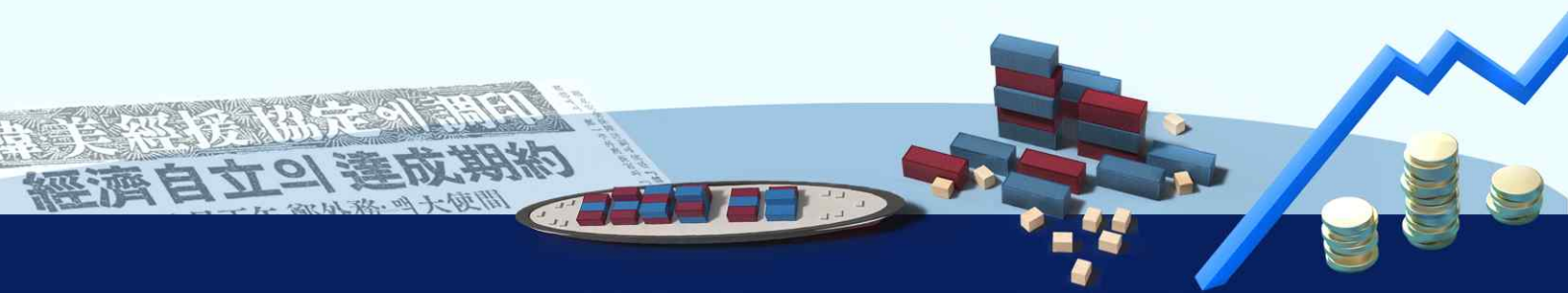


The total amount of winning bids in the data was approximately \$11 million, which accounts for 47% of the overall \$24 million allocated for the procurement by Office of Supply bids. PA(Procurement Authorization, 구매승인서). There are four PAs without winning bidder information for raw cotton and fertilizers excluding nitrogen fertilizers. Although these goods accounted for a large portion of the total bid amount, they did not make up many PAs. However, the Office of Supply held an international bid for raw cotton in New York. Furthermore, since foreign companies directly participated in the bid for nitrogen fertilizers, Korean importers would have no chance to participate and win.

According to the list of successful bidders, 16 bidders won bids of over \$300,000, with 9 of them being foreign companies. Out of these 9, 4 won contracts for nitrogen fertilizers in which Korean companies could not compete. There were 7 Korean trading companies listed, including one from China. Interestingly, none of the 16 companies that won bids of over \$300,000 through the Office of Supply bid overlapped with those that won through the civilian demand procurement bid. This indicates that major trading companies focused their efforts on a single bid.

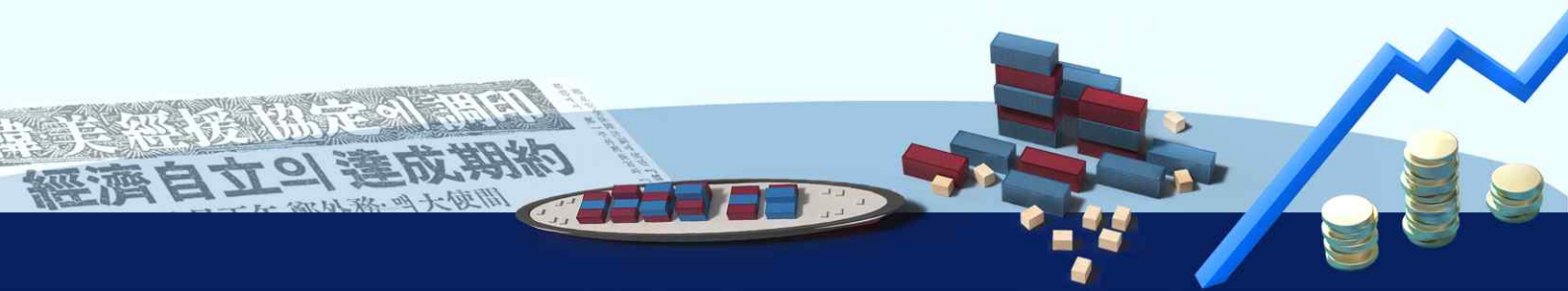
In addition, the winning companies from the procurement by end user bid for six items – raw cotton, soft coal, wheat, molasses, coal tar pitch, and raw sugar – could be found in newspapers. In 1954, they accounted for over 90% of the total of \$17 million in aid allocated through the end user procurement bid. Among them, raw cotton dominated with a total of \$11 million.

In terms of aid goods allocation by item in 1954, raw cotton was allocated to Spinners and Weavers Association of Korea as an actual user, who then distributed it to their member companies. Soft coal and coal tar pitch were allocated to Korea Coal Corporation, raw sugar to CheilJedang, molasses to traditional liquor makers, and wheat to flour mill owners.



In the 1950s, raw cotton was one of the most prominent aid goods. As a result, cotton textile companies made huge profits. Other businesses were also given the opportunity to grow by receiving aid funds. Some, such as Samsung Trading, received substantial funds from the aid program.

We reviewed the status of non-project aid allocated to corporations in the 1954. Next time, we will examine some materials regarding the aid allocation status in 1957.



6-4 Allocation Status of Aid in 1954

Hello, everyone. Last time, we reviewed the status of aid allocation in 1954. This time, we will look at some materials pertaining to the aid allocation status in 1957.

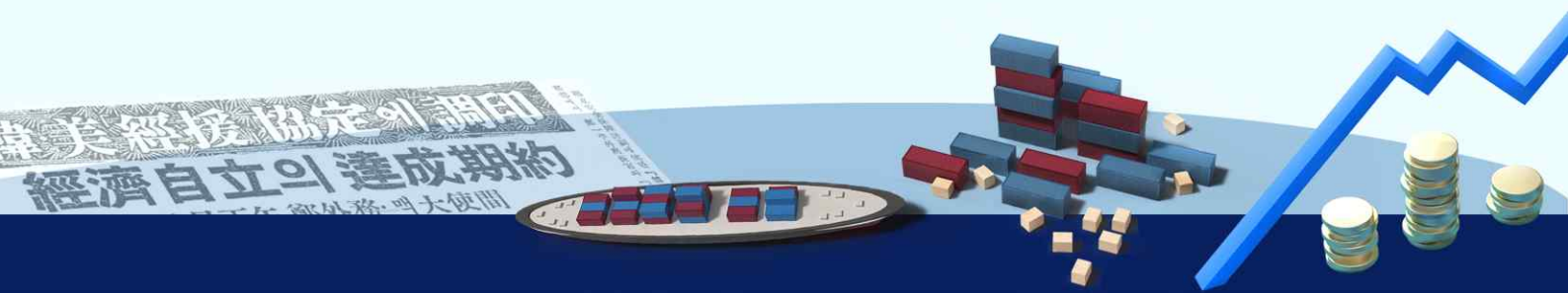
This is the BOK's Weekly Report of Sub-authorizations. This report is known as a SA report. We will start by learning what it means. The BOK organized the aid allocation procedures for procurement for civilian demand and procurement by end user methods.

Whether the recipients were chosen through a bid or a drawing, or even if they were predetermined, the BOK issued them with a type of import license. This license was called sub-authorization, or SA.

In addition, Procurement Authorization, or PA was the fundamental step in aid allocation. Since the large lump sum of aid funds approved from the PA stage were allocated to the companies, the term sub was added, and it was called sub-authorization.

In 1957, the BOK began collecting information on the sub-authorizations on a weekly basis and submitting it to the aid authorities. This was the Weekly Report of Sub-authorizations. The Small Business Circular offered a bidding result for the aid allocation status in 1954, while the weekly report went one step further, providing more detailed information.

However, not all companies that were granted sub-authorization by the BOK. It was because some companies may have given up or had their contract rights revoked for various reasons. Nevertheless, successful bidders were normally granted sub-authorization.



In 1957, 57% of non-project aid was allocated for civilian demand, and 26% for the end user procurement. It indicated that the KOB issued the sub-authorizations for 83% of non-project aid.

The sub-authorization weekly reports were established in two forms: one was the original report sent to the ICA OSB, and the other was a replica printed in the OSB irregularly published Financed Awards. These two publications are preserved in Document Group 469 at the NARA.

The OSB provided information to assist US SMEs in participating in international trade and exporting products based on aid funding. The OSB's Financed Awards typically included a list of successful bidders in aid funds based international bids. Regarding information on Korea, a list of successful Korean bidders was provided, particularly in international bids held by the Korean Office of Supply.

However, aid allocation results for the civilian demand and end user procurement bids were also included in 1957. This was because the ICA OSB made a new request at the end of 1956. They requested the KOB to provide the sub-authorization weekly reports.

In December 1956, the ICA OEC in Korea wrote to the officer at the Ministry of Reconstruction about this request. In January 1957, the officer responded that the KOB would directly send the weekly reports to both the ICA OSB and the ICA OEC.

In a letter to the OEC, the first weekly report covering January 4 to 12 was submitted in February. The OEC headquarters then requested additional information such as the recipients' names and addresses in addition to the PA number, SA number, item name, quantity, dollar value, and supplier's name. The information on Korean imports would have been most useful to US SMEs.



The date when the report with additional information was sent unknown, but the earliest discovered report was the BOK's original report for February 11 to 16, 1957. The first weekly report for April 29 to May 4 was replicated in the Financed Awards published on June 16, 1957.

Based on both the original reports from the BOK and the replicated reports in Financed Awards, a total of 19 weeks' worth of reports from 1957 can be found. They covered the time span from February 11 to October 12, with a 16-week gap in between. In terms of weeks, it covers roughly 37% of the year, which has 52 weeks. There are no duplicates between the original and replicated versions.

Let's look at the reports' details more closely. The 377th SA of PA 7207, for example, was issued to Wonchang Trading Company in Seoul to fund the purchase of rayon yarn. It could import 33,000 pounds of viscose rayon yarn from Italviscosa, an Italian company, for \$17,380 dollars. The PA 7207 authorized the Procurement by End User purchase method.

19 weeks' worth of reports included a total of 2,658 SA information. In the 1957 FY, \$82 million was used for non-project aid out of a total of \$87 million. Non-project aid totaled \$83 million when other years were factored in. The remaining \$4 million was for project and agricultural surplus aid.

the weekly reports covered 23% of the total aid of \$38 million in 1957, and 27% of the \$32 million in ICA aid. Non-project aid alone covered 36% of the total \$230 million in aid. 48% of aid in 1957 was allocated to the method of civilian demand and end user procurement.

Although the weekly reports did not include all non-project aid in 1957, it was significantly useful information given that it was the year in which the US provided the most aid to Korea.



According to the data, the Office of Supply received the most aid funds through the BOK, totaling up to \$32.7 million. Although the Office of Supply conducted an international bidding, they received aid funds through the KOB. It was because they imported fertilizers on behalf of the end user, the Agricultural Bank, through the procurement by end user bid.

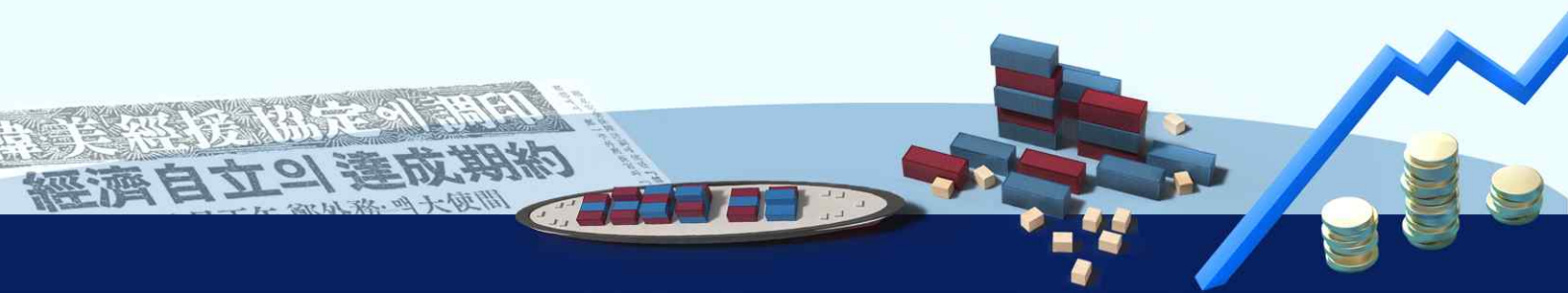
Following the Office of Supply, associations were the next largest recipients, including the Milling Industry receiving \$10.65 million, the Sugar \$3.49 million, and the Worsted Spinners and Weavers \$2.28 million. 6 of the 26 recipients who received more than \$300,000 in aid were associations.

In terms of individual companies, Daehan Yangbi, specializing in fertilizer, received the most aid funds at \$890,000, followed by Samsung C&T, which received \$830,000. Among trading entities, Samsung C&T received significant aid funds in 1954 and again in 1957. Geonseol Construction and Mijin Chemical were also among the top 10 recipients. The predecessor of LG Chem, Lucky Chemical Company, was included.

Now, we will discuss the benefits of aid fund allocation for companies. The official exchange rate was 500 hwan per dollar after September 1955, but the black market rate exceeded 1,000 hwan in 1957.

If private companies did not receive aid funds for their imports, they had to purchase dollars earned by exporters at similar black market rates. Aid was not provided free of charge, but recipients simply were able to pay for it in Korean currency to the KOB at an official exchange rate.

However, after the end of 1956, they were required to purchase government bonds to receive aid. Until February 1957, 20 hwan bonds were required for every dollar of aid. Starting in March, the requirement increased to 100 hwan bonds per dollar if the request exceeded the allocation, and 30 hwan otherwise.

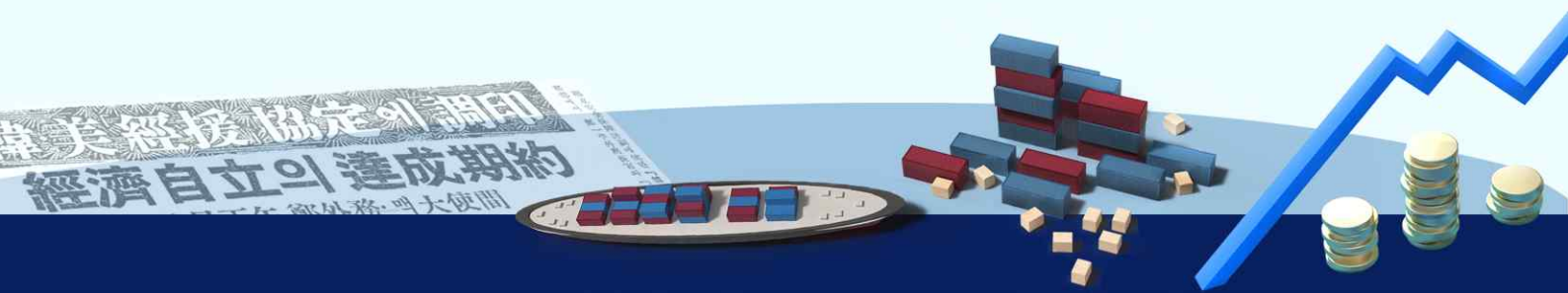


Furthermore, auctions requiring the purchase of bonds were held, and aid was allocated to those who purchased most bonds. The amount of government bonds purchased by each company varied. We can find the average value in the US official documents. After May, the required purchase of government bonds per dollar of aid increased to 10 hwan on average.

Because the buyer could receive interest and principal payments later, not the entire purchase price was considered cost. However, due to rapidly rising inflation, the principal value fell sharply, resulting in the actual transaction price of the bonds being only about 20% of the face value.

This means that if an aid recipient company purchased bonds and then sold them immediately, they could only recoup about 20% of the purchase amount. Despite these costs, most companies still found the average bond purchase amount to be favorable compared to the market exchange rate of over 1,000 hwan per dollar.

We reviewed documents pertaining to aid allocation in 1957, specifically non-project aid allocated to companies. Today, we discovered that, as in 1954, many companies received aid funds under favorable conditions in 1957. Next time will focus on the aid allocation status in 1959.



6-5 Allocation Status of Aid in 1959

Hello, everyone. In the previous lecture, we reviewed documents that detailed the allocation of aid to companies in 1957. In this lecture, we will look at documents pertaining to aid allocation in 1959.

The title of the document is Daily Report on Allocation of ICA Funds. The BOK published an English report on the results of the procurement for civilian demand bid. Despite the title Daily report, it was actually submitted to US aid officials on a monthly basis. This is the raw wool bidding result in PA 9072, which was issued on July 20, 1959.

The Daily report differed from the Small Business Circular, Finance Awards, and Sub-authorization Weekly Reports in that it included information on all companies that bid, including unsuccessful companies. Its main feature was that it provided information on individual companies' bidding conditions, such as the amount of government bond and FX tax.

For example, Shinil Trading participated in the raw wool bidding for PA 9072 on July 20 but did not win the bid because it declared a low FX tax placement amount.

The reason for the difference is that the reports in 1954 and 1957 were created by the Small Business Administration to inform US exporters of the status of aid allocation for their business opportunities. In contrast, the daily reports in 1959 were created in response to a request from US aid agencies in Korea, who were interested in understanding the appropriate exchange rate level.

At the time, the representative exchange rate was the selling rate of export dollars. However, US aid officials were also interested in the winning exchange rate for aid funds.



According to documents from US aid agencies, the first daily report was sent to ICA's headquarters in September 1957. The daily report, covering May to September, listed details on each bid, including winning bidder names, winning bids, and the amount of bonds involved. During this period, bidders had to purchase government bonds to secure the procurement for civilian demand bid.

The daily report was compiled and submitted on a monthly basis. It also included information on unsuccessful bidders from October. In early 1958, the results of bids from December 1956 were submitted to the ICA's headquarters, as per their request.

The daily reports are preserved in Document Group 469 at the NARA. These reports, sent to the OEC and USOM by the BOK and the copies sent to the ICA headquarters, are maintained in separate entries.

The reports were submitted over a 46-month period, from December 1956 to September 1960. However, only 21 months of data have been found. The earliest report dates back to November 1957. Three months of reports from 1958, a full year from 1959, and five months from 1960 are preserved.

Since the daily reports focused on bidding results, they only included information on procurement for civilian demand bids. However, the reports also covered agricultural surplus aid, as it was allocated using the same bidding method, in addition to the ICA's non-project aid.

The available 21 months of daily reports comprised a total of 1,082 bidding records, with 11,918 participants with duplicates. This means that we can find 11,918 entries of bidding information, including both winning and losing companies. Of these, 6,427 entries are associated with the winning companies.



We will now examine the daily reports from 1959, containing the entire 12-month bid records. In 1959, the Procurement by End User bid method was abolished, resulting in Procurement for Civilian Demand bids accounting for 64% of the total non-project aid.

In 1959, 6,669 companies bid, including duplicate entries. The total number of successful bidders was 3,276. The total bid amount was approximately \$180 million, with around \$100 million successful. Either way, the competition rate was about 2 to 1 on average. The more popular items had higher competition rates, whereas the less popular items were either rejected or awarded to all bidders.

To determine how much aid a company received in 1959, it is necessary to find the same company that bid multiple times. This task is easier in the reports from 1954 to 1957 since they listed the company addresses.

However, the daily reports from 1959 only included company names without any addresses. Moreover, when the KOB staff translated Korean bidding records into English, they approximated Korean company names, making it more challenging to identify the same one. In some cases, different English names were used to refer to the same company, but this was resolved by comparing the data to other records.

Using various supporting documents, it was estimated that 2,112 companies participated in around 1,000 bids in 1959, excluding duplicates. Each company submitted an average of 3.5 bids, with a success rate of 53%. The average winning bid was roughly \$50,000.

For winning bids, the average FX tax rate was 360 hwan per dollar. When factoring in the official exchange rate, the average winning rate was 860 hwan per dollar. Despite this, the successful bidders benefited significantly because the market exchange rate at the time was over 1,000 won per dollar.



To compare with the monthly market exchange rates, I calculated the monthly highest, lowest, and weighted average winning bid exchange rates from daily report records. Thus, the highest matched the market exchange rate or export dollar selling rate. The bidders were mindful of the market exchange rate. No bidders would bid higher than the market exchange rate.

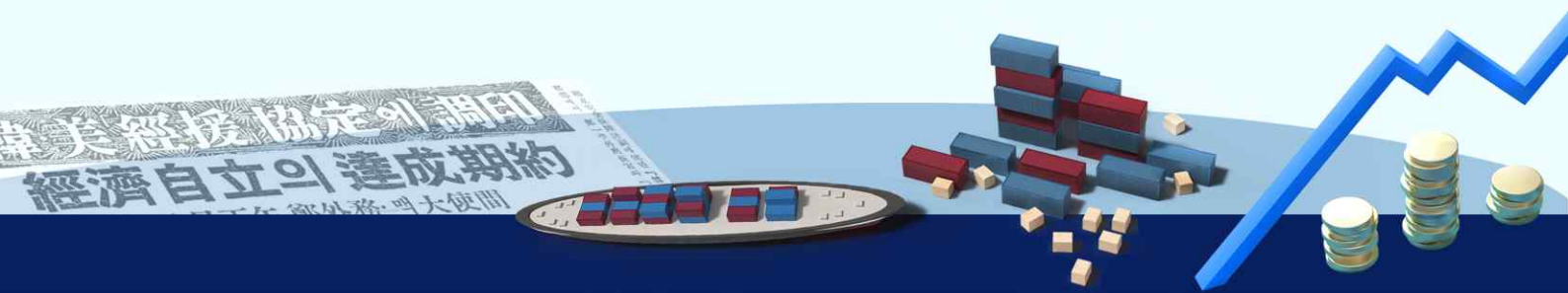
The lowest rate recorded 650 hwan per dollar. This was the sum of the 500 hwan official rate and the 150 hwan FX tax rate. The weighted average exchange rate was notably lower than the market rate.

Many companies were able to profit greatly from the exchange rate by receiving aid funds at lower rates. Companies that won bids at or near the market exchange rate may not have benefited significantly from the exchange rate, but they could still secure a significant amount of import earnings due to the insufficient volume of dollars traded in the market.

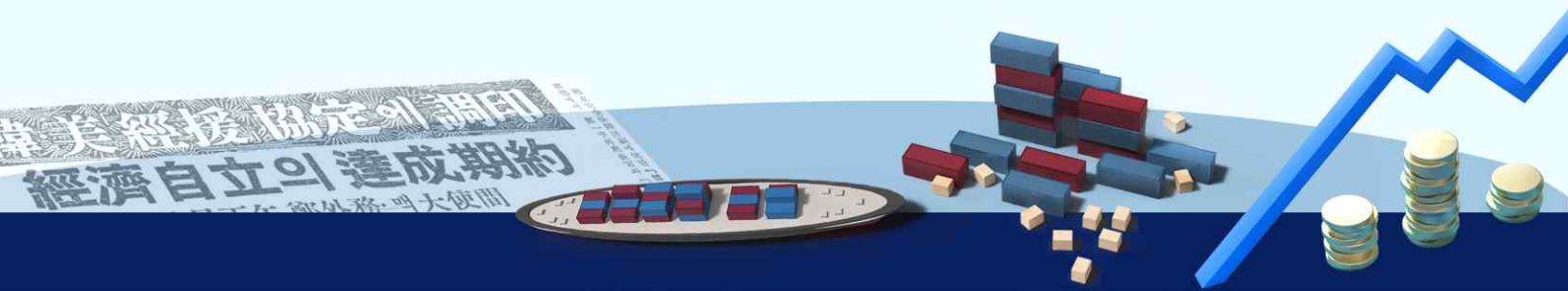
In terms of the types of winning companies, 9 of the top 20 were cotton textile companies. They were among the top five, and each received approximately \$2.5 million in aid. Although the aid for raw wool was allocated from end user bidders to bidders procuring civilian goods, only companies with manufacturing facilities qualified. Thus, the winning bidders were mostly end users.

However, some trading companies received large winnings. Geunyoung Trading, Hyosung Trading, and Samsung C&T each won a bid of around \$1 million. Lee Byung-chul and his partners owned all three companies. Given the trend since the 1960s, they could have effectively operated as a single entity.

The three companies received approximately \$3 million in aid, which exceeded that of the textile companies. The aid allocated to Samsung Group was a significant help to the group's activities in the 1950s.



We examined documents pertaining to the status of non-project aid allocation to businesses. Based on the daily reports in 1959, it appears that many Korean companies received aid under favorable conditions. In the next lecture, we will summarize the non-project aid allocation in 1950s.



6-6**Summary**

Hello, everyone. In the previous lecture, we looked at the documents about non-project aid that allocated to companies in 1959. In this lecture, we will summarize the allocation of non-project aid in the 1950s.

The US, through the FOA/ICA, provided substantial aid to Korea in the mid- and late 1950s. The FOA/ICA aid funds consisted of project aid and non-project aid. Project aid funds were used to import goods or acquire consulting services required to complete special projects such as power plant construction. Meanwhile, non-project aid funds were spent on importing goods for the domestic economy such as fertilizers and raw cotton.

Although Korea requested more project aid than non-project aid, the US government decided that non-project aid was more urgently needed to import daily commodities and raw materials and to curb inflation. As a result, from 1953 to 1960, the 72% of the total aid was allocated to non-project aid while 28% to project aid. That was in line with the US's intention.

Four methods were used for non-project aid allocation. The most common method was procurement for civilian demand where the BOK established a bid or a drawing to select recipient companies. Since the bids or drawings were open to all companies, many traders entered.

Procurement by end user was the second most common. Through this method, aid was directly allocated to manufacturers or their associations without using bids or drawing. Despite differences between the two methods, they both had the same importing process. We will come back to it later.



Next, procurement by the Korean Office of Supply. The Office purchased government supplies or public goods. In this case, the Office was the buyer, but typically chose the lowest-bidding import companies to supply. Therefore, there was an opportunity for Korean traders to participate.

Lastly, procurement by US agency, which used the least. US agencies purchased goods themselves and supplied them to Korea. Korean companies were not allowed to participate in the method.

Let's go back to the importing process of the two procurement methods: civilian demand and end user.

The numbers tell us the order. The FOA/ICA headquarters issued a PA. the BOK held a bid or drawing for civilian demand. For end user purchase method, the pre-selected companies were notified about the PA. Small Business Circular and daily reports on ICA's fund allocation recorded the results of the bid or drawing.

The selected companies received an offer from the exporter and then applied for the BOK's sub-authorization. The BOK, after reviews, issued SAs. The list can be found in their weekly SA reports.

After that, the BOK requested the US bank that managed the FOA/ICA's funds to open a letter of credit. The exporters then verified the LC and shipped the goods to Korea. Upon receipt of the goods, the Korean importers paid in Korean currency at the BOK. Then, the US bank paid the exporters in dollars.

There were three documents related to the importing process using aid funds. The documents contained the information on aid allocation to companies. The Small Business Circular listed which companies received the \$30 million aid fund in 1954.



The BOK's weekly SA report included the list of the recipients of the \$90 million aid fund in 1957. We can also find the names of exporters because the importers had to receive offers from the exporters for their SA process.

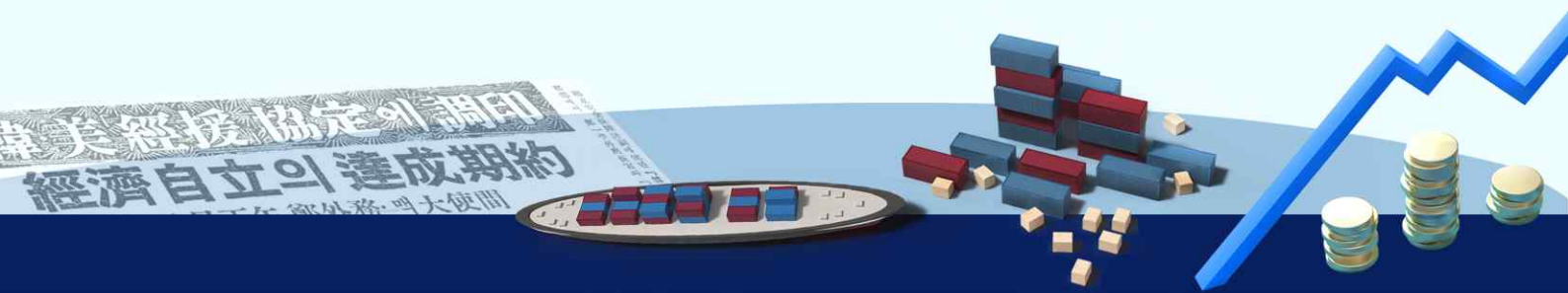
The ICA's daily reports on fund allocation recorded the bid results for 12 months from 1957 to 1960. The reports covering the entire year 1959 have been preserved. The total amount was \$200 million. In 1959, \$100 million was set aside. We can also find the bid price of unsuccessful bidders.

Based on the data analysis, we can confirm that the aid recipients came from diverse industries, including flour, sugar, and cotton. They took advantage of the exchange rate lower than the market rate in the bids. Thus, the fairness of the allocation must be discussed.

It is noteworthy that the procurement aid fund for civilian demand, the largest portion of the total non-project aid, was allocated through a bidding or drawing process. Although the end user procurement method was abolished in 1959, with the exception of a few items such as raw cotton, most goods still went through a bidding or drawing process.

As a result, there was almost no room for corruption. It may be unfair to assume that there was corruption in the aid allocation process during the 1950s, and this should be reconsidered.

We summarized the allocation process of non-project aid in the 1950s. This is the end of Week 6. Next lecture will cover the allocation of project aid in the 1950s. 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6周

20世纪50年代非项目援助的分配

6-1

FOA/ICA援助的发展变迁和构成

各位同学，大家好。我是担任《韩国经济海外援助》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。

在本节课中，我们将聚焦FOA/ICA援助中的非项目援助，一起学习一下20世纪50年代的美国援助是如何通过韩国政府分配给韩国企业。本节课，我们将先来梳理一下20世纪50年代以经济复兴援助的中心FOA/ICA援助的发展变迁及其构成。

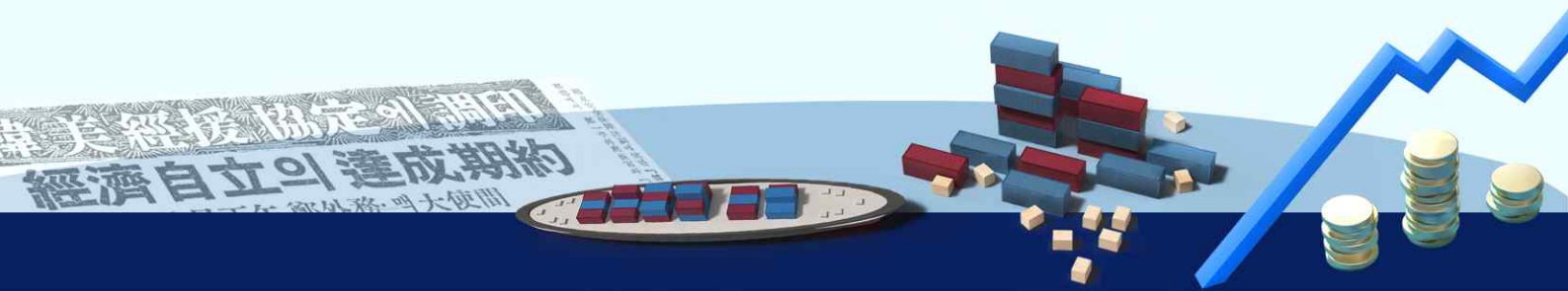
虽然在朝鲜战争前，韩国也接受了海外各国的援助，但相对来说金额较小，而战争期间的援助则以粮食和生活必需品等物资的救援援助为主。为了经济复兴的援助是从1954年正式开始的。

随着朝鲜战争停战期的到来，美国海外援助机构FOA从1954年（美国财年）开始实施对韩的援助计划。因为当时的美国财年始于去年7月，因此应该从1953年7月开始提供援助，但随着与韩国的协商被推迟，美方从1954年才开始正式地提供援助。

图中显示了韩国从FOA及后来的相关机构ICA和AID处获得的援助金额，以及相关援助金额占全部援助之比。1954年，FOA的援助金额占当年整体援助金额的54%，合计8200万美元。在1955年至1960年期间，每年向韩国提供的FOA/ICA援助达2亿多美元，占全年整体援助金额的90%左右。

其中，FOA或ICA援助最多的年份是1957年，一年内共提供了3.23亿美元的援助。1957年也是海外国家向韩国提供最多援助的年份。

由于出口表现不佳，所以当时韩国很难获得美元，而在20世纪50年代韩国经济中，美国的援助在进口资金来源方面发挥了非常重要的作用。以援助为资金来源的收入占总收入的比重，在1953年为56%，而到1957年上升至87%。因为这一时期的援助大部分都是FOA/ICA援助，所以在研究20世纪50年代的韩国经济时，无法将FOA/ICA援助排除在外。



FOA/ICA援助由项目援助和非项目援助组成。项目援助，顾名思义就是以开展具体的项目为目的，提供必要的进口商品和咨询服务等。项目援助提供的大部分都是像交通、教育、卫生等具有社会间接资本性质的物资和服务援助。而非项目援助则是提供像肥料、原棉等韩国经济所需的进口商品。

在初期的援助协商中,韩国方面要求优先扩大投资,提升资本品属性较强的项目援助比重,但美国方面则主张优先稳定物价,以非项目援助为主,因此双方之间存在矛盾。

当时,项目援助也被称为设施材料援助,非项目援助也被称为消费品援助,因此,这一矛盾也是设施材料和消费品的占比矛盾。事实上,用"消费品"这一词语形容并不准确,因为在非项目援助中,中间产品的数量要多于消费品。

在初期援助协商的过程中,韩美双方最终按照美国的意愿达成了共识,即,大部分都是非项目援助。在韩国银行的经济年鉴和经济统计年鉴中记载了FOA/ICA援助进口情况表,大家可以看到区分了项目援助和非项目援助进行记录的进口额。

从该表中可以看出两者的构成比例,将1953年至1960年这一期间提供的FOA/ICA援助进行简单加总之后,项目援助为28%,而非项目援助高达72%。从每年的进口趋势来看,非项目援助占绝大多数,占70%以上。但1955年,向铁路项目投入了大量的援助资金,所以项目援助的占比一度高达50%。

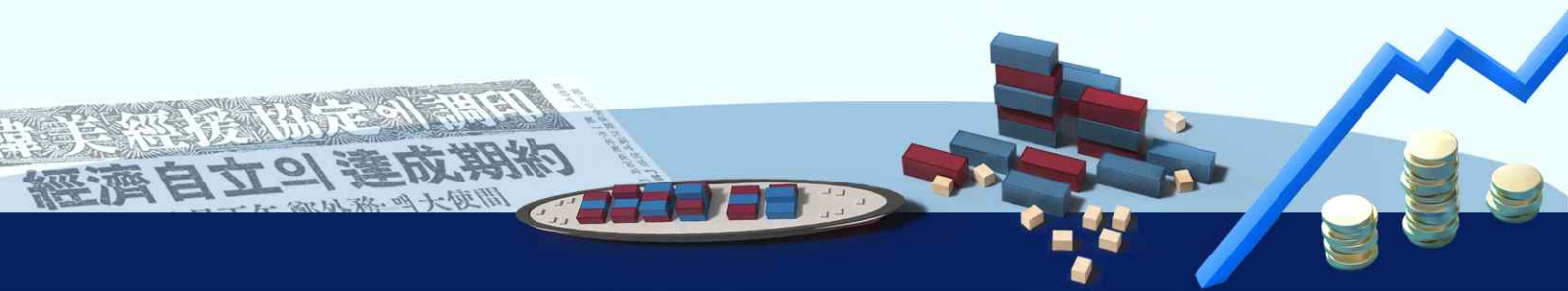
那么非项目援助由哪些物品构成呢?当时,美国援助当局将非项目援助提供的物品,大致可以分为农产品、燃料、原料及半成品、用于销售的投资品四大类。我简单地加总了一下1953~1960年提供的援助,其中原料和半成品占49%,农产品占24%,用于销售的投资品和燃料各占13%。

原料和半成品包括了肥料、人造丝、原毛、化学药品、合成树脂、发动机等各行业所需的投入品。看似大部分都是像粮食这种农产品,但事实上棉纺织业的原料原棉也占据了过半的比重。我认为不能把非项目援助称为消费品援助,就是因为这个原因。



由此可见，在20世纪50年代提供的国外援助中，FOA/ICA的非项目援助占到了很大的比例，且涉及品种各行各业，与项目援助相比，受惠企业的范围更广。因此,如果想分析海外援助，通过扶持企业的成长，最终对韩国经济增长产生了怎样的影响，那么掌握非项目援助以何种方式，被分配给哪些企业这一内容是非常重要的。

这节课，我们整理了FOA/ICA援助的发展变迁和组成相关的内容。下一节课，我们将作为学习非项目援助分配给韩国企业的第一步，了解其分配方式。



6-2 非项目援助的分配方式

各位同学，大家好。上节课，我们了解了FOA/ICA援助的发展变迁和组成相关的内容。本节课，我们将探讨20世纪50年代FOA/ICA的非项目援助资金是以何种方式分配的。

如图所示，这是在韩国贸易协会出版的《贸易年鉴》中刊登的援助推进情况表。这里出现了FR、PA、采购形式等大家比较陌生的名词，所以我们先来解释一下这部分内容吧。

这涉及到每个财年的援助执行程序。正常的程序一般是经过美国议会的审议，确定相应财年对韩的援助项目后，才开始推进相关的援助计划。以此为基础，美国援助机构的韩国事务所，即经济调整官室或USOM，在与韩国政府协商后，会向华盛顿总部申请项目援助，按项目和非项目援助进行划分，按相应的类别申请援助资金。这叫采购请求，即FR。

FOA/ICA的华盛顿总部对FR进行审查后，批准相关的请求，这一行为被称为采购许可，即PA。而每个FR，可能会对应1个或多个PA。在完成PA发放后，经济调整官室或USOM将与韩国政府一起以PA为基础分配援助资金。

PA编号作为识别码，发挥着十分重要的作用，因为援助资金分配是以PA为单位进行的。在《贸易年鉴》的援助推进情况表上记录了四位数的PA号码。例如，原棉援助上写着6154。其中第一个数字代表美国的财年，意味着这是1956财年的资金。

当时美国的财年是从小年的7月到当年的6月。也就是说，1954财年是从小年7月到1954年6月为止这一期间。但是，PA号码第一位数字表示的财年是指，预算的使用权限是在该财年内发生的，并不一定意味着在该财年内相关资金全部都被使用完。

例如，FOA对韩国的1954财年的援助资金为2亿美元，到1954年6月为止，只完成了采购合同的一半，即9千万美元，而到1954年末为止，也只完成了1亿5千万美元。而到账金额则更少，分别只有三千万美元和九千万美元。



随着制度的落实,合同及到账速度有所加快,但是,在该财年过了6个月之后,即进入1955财年之后,一直到1955年末才基本完成该笔援助资金的分配。

FR和PA不仅指定了各品类的分配金额,还指定了分配方式。援助推进情况表的"采购形式"就是指这个分配方式。采购形式分为5种,A.美国机构采购,B.普通民用品采购,C.实际需求者采购,D.大韩民国外资厅采购,E.特殊采购。其中,专项采购仅适用于项目援助,不适用于非项目援助。

从1954财年到1960财年为止,按分配方式计算非项目援助资金占比的话,就是B.普通民用品的采购金额最多,占49%。其次是C.实际需求者采购和D.外资厅采购分别占比18%,而A.美国机构采购占比最少,仅为13%。

让我们更详细地了解一下各种分配方式。"A.通过美国机构采购",一般是指如果美国机构认为相较于委托韩方采购,直接采购实物提供给韩方更好,则采取这种采购方式。油类就是具有代表性的例子。第一年,即1954财年,这种方式的占比非常高,高达30%,这是因为美国政府认为韩国政府的执行能力不足。

接下来,我们先来看一下"D.外资厅采购"。这种方式是指韩国政府通过调达厅的前身——外资厅,采购直接使用或公共属性较强的物品。最具代表性的商品是肥料。采购主体为外资厅,但并非直接进口,而是从在国际招标中报价最低的进口商处进行采购。

虽然相关物品的供应商是海外企业,但进口商是韩国企业的情况居多。对于供应商,美国援助当局一般直接用美元支付货款,而如果进口商为韩国企业,韩国政府则会用韩国货币支付手续费。

"B.普通民用品采购"和"C.实际需求者采购"这两种方式,都是通过韩国银行,向民间企业分配资金。两者支付货款的方式也是一样的。虽然把进口权分配给了民间企业,但并没有直接向他们支付美元。美国援助当局直接向相关产品的海外出口商支付美元,而获得援助资金的韩国企业向韩国银行缴纳了与美元等额的韩国货币。

B和C的不同之处在于选择企业的方法。C实际需求者采购在发放PA时已经确定了要分配的企业。主要是加工该品类的制造商或相关的协会。包括作为棉纺织原料的原棉等规模较大的品类,占比最高的一年曾一度高达39%。



但是,实际需求者采购这种方式,并没有进行充分竞争,而是以低于市场汇率的官方汇率向大企业分配了援助资金,因此很多人批评这是一种特惠政策。美国政府也考虑到计划通过销售援助物资,最大限度地回收韩国货币这一目标目标,认为实际需求者采购的方式与这一目标相背离,因此主张废除这种方式。终于,从1959财年开始,开始停止使用实际需求者采购方式,而原棉等品类,也按照普通民用用品的采购方式进行分配。

相较于事先确定分配企业的实际需求者采购方式, B普通民用品采购,一般是指通过韩国银行实施的招标或抽签程序,来确定分配企业的方式。由于并不限于该品类的制造商才拥有参与竞标或抽签的资格,因此也有许多贸易商参加。

根据韩国政府的外汇和财政政策规定,以及与美国援助当局的协商结果,对普通民用品采购的援助资金的具体分配方式进行了多次调整。相关的具体内容可以参考之前第五周的课程讲义。

在1954年3月开始分配普通民用品采购资金时,使用了汇率投标的方式。也就是说,资金最终被分配给了,对于每1美元援助资金汇率出价最高的投标者。

自1955年8月引入1美元兑500美元的"单一汇率"以来,从汇率政策的角度出发,普通民用品采购这种方式,也同样适用了1美元兑500美元的官方汇率。于是,为了以低于市场汇率的官方汇率获得资金分配,申请者们都集中申请人气品类,为此展开了激烈的竞争。

韩国政府一开始采用了抽签的方式。例如,为期两天的申请期,如果第一天申请者蜂拥而至,申请额比分配额更多,那么第二天就不再接受申请,而是在第一天申请者中进行抽签。但是,这种像买彩票一样的方式,导致想要先参加抽签的人数不断增加,所以政府对该方式进行了略微的调整。

从1954年开始,在分配援助资金时,申请者必须先使用韩国货币存入部分的申请金额,这类似现在的投标保证金。在改为抽签的方式后,申请者蜂拥而至,韩国政府从1956年2月开始按照存款从高到低的顺序依次进行分配,如果申请额比分配额多,就进行抽签。例如,如果要想获得人气品类的分配,从一开始申请的时候,就要按照每1美元500圆汇率的价格,存入所有的款项。



韩国政府改变分配方式,不仅是为了减少申请者的人数,也能有利于之后稳定地回收援助物资的销售款项。但是,随着市场汇率和官方汇率的差距越来越大,特别是针对人气品类,竞争的激烈程度并没有丝毫的减弱。

另一方面,进入1957年以来,在实施强有力的财政金融稳定计划的背景下,韩国政府为了提高税收的收入,开始强制要求获得援助资金的企业购买国债。1957年2月,财政部规定人气品类需要按照1美元兑换100圓的汇率采购国债,而当时国债以发行价格的15%~20%左右的价格进行交易,因此从企业的立场来看,在这种交易中,会产生1美元兑换80美元~85美元的额外成本。

此后,1957年5月,韩美双方达成协议,引进了"添加国债"的投标方式。这种方式是将援助资金分配给那些决定按照1美元的汇率采购大量国债的企业,实际上是一种迂回的汇率投标。

分配方式在1958年再次发生了改变。同年5月制定了临时外汇特别税法,随后将添加国债的方式变更为了"外汇税附加制"。这种投标方式,不再是向决定多采购国债的企业进行资金分配,而是向决定多缴纳外汇税的企业进行资金分配。

因此,对于通过普通民用品采购方式中标的企业来说,实际上的适用汇率是500圓加上外汇税。外汇税附加制一直持续到1961年临时外汇特别税法废除为止。

这节课,我们了解了各种分配方式,除了方式A是由美国机构采购之外,在B、C、D这几种方式中,韩国企业都可以参与。

在使用B和C方式的过程中,在外汇储备不足的情况下,韩国企业不仅进口了援助项目的相关物品,还获得了直接加工或商品销售的机会。而且,不仅在使用实际需求者这种方式时,以估值较高的官方汇率进行资金分配,而且在普通民用品采购的中标中,中标汇率也低于当时通过出口赚取美元的交易的市场汇率,所以中标企业还可以享受额外的汇率收益。

在外资厅的采购方式中,将在国际招标中标的进口商作为中间人,可以增加手续费的收入。

这节课,我们考察了非项目援助资金的分配方式。从下节课开始,我们将介绍企业等级分配情况的资料,并探讨其相关内容。



6-3

1954年援助资金的分配情况

各位同学,大家好。上节课,我们了解了非项目援助资金的分配方式。这节课,我们将学习1954年FOA非项目援助资金的企业等级分配情况的相关资料。

在向韩国提供的1954财年的FOA资金中,非项目援助约为1亿美元。其中,除了占比约为30%的美国机构采购外,其余3种方式韩国企业都可以参与。以1954年的援助资金为例,我们可以比较清楚地知道哪些企业通过这三种方式获得了资金分配。

FOA/ICA的华盛顿总部设有中小企业局。设立该部门的目的是为了向美国中小企业提供信息,使他们能够参与进美国海外援助相关的资本和服务的出口活动中来。

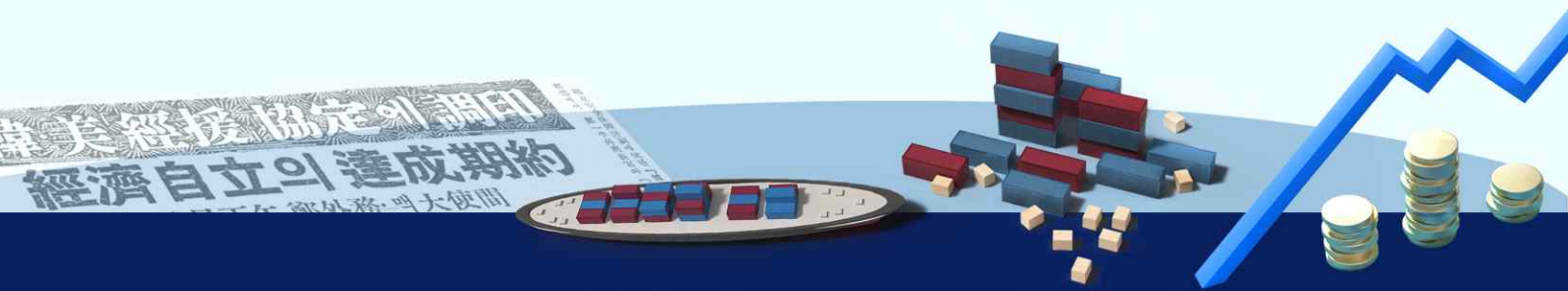
为此,中小企业局出版了两本不定期的刊物,分别为SmallBusinessCircular和FinancedAwards,在上面刊登了获得援助资金分配,即获得进口权企业的相关信息。这两本刊物目前被收藏于美国国家档案和记录管理局的469号文件群中的中小企业局相关资料名录中。

其中,在SmallBusinessCircular中记录了以"普通民用品采购"方式获得援助资金的企业相关信息。例如,像大家看到的一样,1954年6月15日刊登了包括PA4238水泥在内的多个PA的中标企业的名称和地址,以及获得的分配金额。

加上其他几期刊登的信息,有记录的1954年PA数量为39个,有记录的中标企业的分配金额约为3000万美元,而那年共有42个非项目援助PA,总体分配金额约为3500万美元。

而在中标企业数量方面,去重前为1207家,去重后为800多家。其中也有几个主体不是企业,而是个人,这是1954年独有的特征。这可能是因为经济复兴援助刚刚开始,企业体系的发展并不完善。

大家现在看到的是中标金额合计后达30万美元以上的16家企业或团体的名单。虽然获得小额援助资金的企业很多,但是这批排名前16位的企业或团体拿走了其中四分之一的资金。



制造业的企业或团体有大成木材、乐喜化学、第一制糖、庆北针织品工业协会、全南纺织、东明木材共6家。有三星物产、三益贸易、三阳物产、大韩产业、三养会社、太和商社、元东兴业共7家贸易企业,而第一商船同时涉足运输业和贸易业。

对于"普通民用品的采购",即使不是直接加工该品类的实际需要者,也可以参加竞标,所以可以看出贸易企业也在积极地参与竞标,并且中标了不少品类。

1954年,当时的"普通民需品采购"的具体分配方式是汇率招标。在SmallBusinessCircular中,并未记载每次招标的竞争率或中标汇率,但从其他资料中可以找到相关数据。可以根据1954年5月9日《东亚日报》的报道和美国大使馆、经济调停官室向华盛顿发送的题为《使用FOA资金进行物资采购的情况》的文章得到相关的数据。

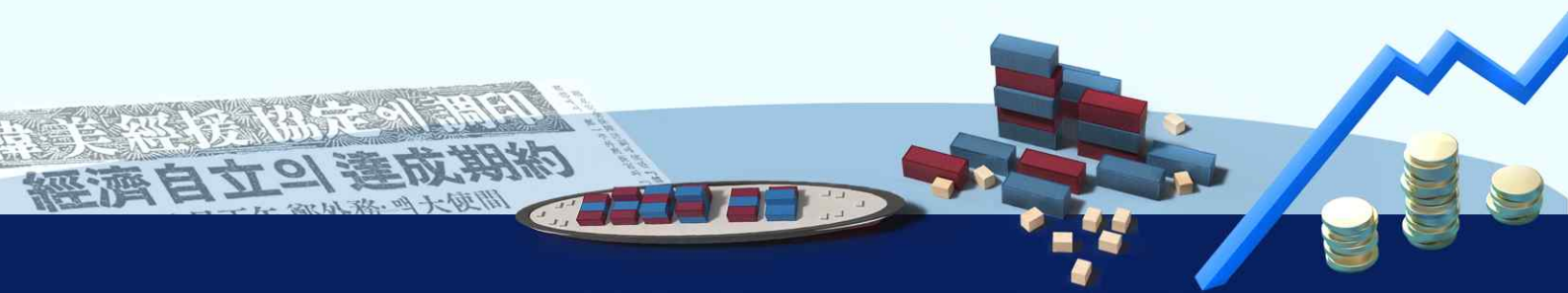
在画面的图表中,展示了从该资料中获得的57次招标的竞争率数据,即投标额与分配额之比与最高中标汇率之间的关系。有49个PA,但投标有57次,是因为即使是相同的PA,也发生了多次招标的情况。

从金额来看,平均竞争率约为2比1,正如大家所见,竞争率小于1的情况,即投标额少于分配公告金额的情况也很多。竞争率高于10比1的主要热门品类主要是模造纸、农药、化工药品等。而小麦粉、棉织品、锡、铝、梳毛纱、工业机械、人造丝等品类的竞争率也都在5比1以上。

从单次招标的最高中标汇率来看,分布在每1美元兑换180至488圓之间。正如大家所见,每次招标的竞争率越高,最高中标汇率也越高。如果把这个汇率和市场汇率进行比较的话,又是一个怎样的水平呢?

当时具有代表性的市场汇率是出口美元转售汇率。出口美元是指用出口货款获得的美元,20世纪50年代可以将通过这种方式获得的美元存入韩国银行。像这样存入的美元,可以卖给需要美元的进口商,其价格被称为出口美元转售汇率。

出口美元转售汇率会被再次分为清算地区和其他地区,而清算地区是指日本。因为只有购买从日本出口款项中获得的美元,才有资格从日本进口,所以形成了有别于其他地区的外汇行情。



在《贸易年鉴》中可以看到1954年4月以后的出口美元转售汇率。但是在图表上看到的57次招标,统计的时间段是从3月16日开始到6月4日为止,主要是在4月份进行的。让我们来看一下4月和5月的出口美元转售汇率。

4月的转售汇率,在清算地区为555圓、其他地区为438圓,5月份的转售汇率,在清算地区为602圓、其他地区为487圓。由此可知,个别招标的最高中标汇率几乎没有高于市场汇率的情况,大部分可以说是相当之低。

根据美国公文资料的记载,也可以得知截止至1954年4月28日为止共38次的投标的加权平均总中标率。1美元兑换233.7圓。我们可以再次看到,大部分中标企业都是以非常低廉的价格获得进口资金的。

接下来是在中小企业局出版的FinancedAwards上刊登的"外资厅采购"的招标结果。例如1954年12月7日刊载了外资厅针对PA4281Creosote进行国际招标的结果。由此可知,华信产业从英国Marchon公司进口了18万美元的杂酚。

在这种情况下,美元货款直接从FOA总部支付给供应商CompanyMarchon,华信产业可以收取手续费,约为交易金额的3%。

从FinancedAwards记载的内容和文件群469中的其他文件内容中可以得知,在"外资厅采购"的21个PA中,有17个中标企业。中标企业数在去重前为117家,去重后为33家,其中不仅有韩国企业,还有外国企业。在使用普通民用品采购这种方式时,为了避免让特定的企业得到垄断权,所以规定了最高的投标金额,每个投标者可以自由填写金额,因此中标企业较多。而外资厅采购的方式是按照品类选定一个报价最低的企业,因此中标企业数量较少。

根据资料统计,中标金额合计约1000万美元,而使用"外资厅采购"方式资金总额为2400万美元,所以约占47%。没有中标企业信息的4个PA是原棉和初氮肥以外的肥料,因为它们的金额大,所以金额占比要小于PA的占比。原棉是由外资厅官员在纽约组织招标的,然后在肥料方面,以氮肥为例来看,是海外企业直接参与投标的,所以对韩国进口商来说,这并不会成为商机。



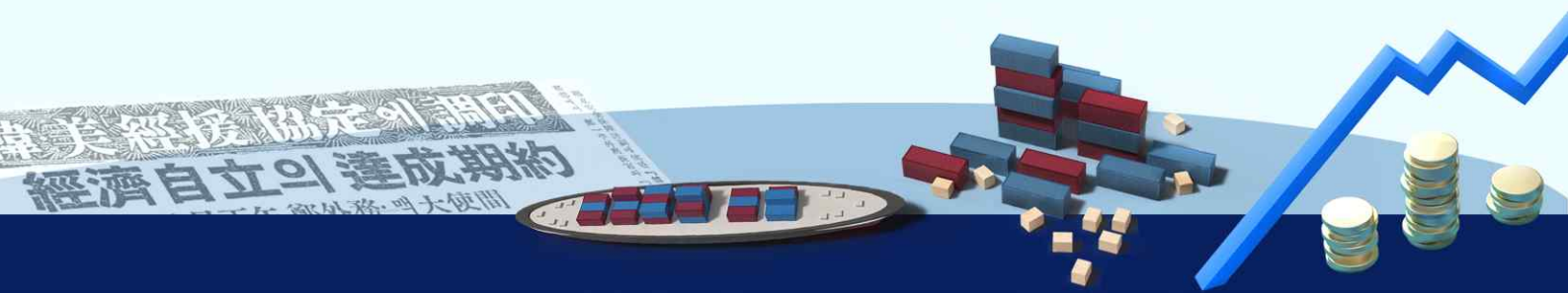
从中标金额在30万美元以上的16家企业来看,海外企业有9家,其中有4家是中标氮肥的企业,而且当时没有一家韩国企业中标氮肥的项目。包括华侨企业在内,共有7家韩国的国内企业,都是贸易企业。有一个有趣的现象是,这16家公司在以"普通民用品采购"方式中标30万美元以上的企业名单中并没有出现。我想会不会是主要贸易企业的力量过于集中在某一领域了。

最后,对于"实际需求者采购",从新闻报道等具有片面性的资料中可以得知,针对原棉、烟煤、小麦、糖浆、煤焦油沥青、原糖这6个品类获得援助资金分配的企业。1954年的"实际需求者采购"的援助资金约为一千七百万美元,其中上述品类的占比高达90%以上。而原棉以1000万美元的金额,占据了压倒性优势。

从1954年的各品类分配情况来看,在原棉这个品类中,大韩纺织协会成为实际需求者,重新分配给会员企业。煤焦油沥青被分配给大韩煤炭公社,原糖被分配给第一制糖,糖浆被分配给酒精工厂,小麦被分配给制粉设备的持有者。

通常一提到20世纪50年代的援助,就会想起从原棉援助中获得巨大利益的棉纺织企业。但正如我们到目前为止所探讨的,其他企业也可以通过援助获得发展的机会,其中也有像三星物产一样获得相当规模的资金分配的企业。

这节课,我们考察了1954年非项目援助资金的企业等级分配情况。下节课,我将介绍一下与1957年分配情况有关的资料,我们将基于此展开讨论。



6-4 1957年援助资金的分配情况

各位同学，大家好。上节课，我们考察了1954年非项目援助资金的分配情况。这节课，我将介绍一下与1957年分配情况有关的资料，并基于此展开讨论。

这份资料的名称是韩国银行出具的副采购许可审批周报。首先说明一下被简称为SA的副采购许可的意义。在非项目援助资金的四种分配方式中，“普通民用品采购”和“实际需求者采购”这两种方式由韩国银行负责分配程序。

无论是招标还是抽签,还是从一开始就提前确定,只要确定获得援助资金分配的企业,韩国银行就会向该企业发放一种进口许可证。而这种进口许可证称为副采购许可,即Sub-authorization。

正如第一节我们提到的,援助资金分配的基本单位为采购许可,即PA。因为确定分配各PA援助资金的企业,相当于获得了部分的购采购许可,所以在前面加上sub一词,称为副采购许可。

进入1957年后,韩国银行以州为单位收集自己发放的副采购许可信息,并提交给援助当局,这就是副采购许可周报。可以说,相较于通过SmallBusinessCircular的投标结果表,充分了解1954年的援助资金分配情况,此举体现了流程得以进一步的完善。

严格意义上来说,并非向所有中标企业都发放了副采购许可。企业因为某种原因放弃了中标的权利,或者因为某种问题被剥夺了该权利。但是大致上来说,其实把中标和副采购许可划等号也可以。

1957年,在非项目援助资金中,“普通民用品采购”占比57%，“实际需求者采购”占26%。也就是说有83%的非项目援助资金,使用了韩国银行的副采购许可发程序。

副采购许可周报有两个版本,一个是韩国银行发给ICA中小企业局的原件,另一个则是ICA中小企业局收到后,将相关内容复制刊登到自己出版的名为FinancedAwards的不定期刊物上。这两者目前都被收藏于美国国家档案和记录管理局的文件群469中。



正如上节课所说,ICA中小企业局负责提供出口产品相关的信息,让美国的中小企业积极地参与到援助资金相关的国际交易活动中来。在中小企业局发行的不定期刊物中,FinancedAwards一般会刊登与援助资金相关的国际招标项目的中标者。而在韩国,对于采用"外资厅采购"方式分配的援助资金进行的国际招标,一般会由外资厅发布刊载中标者的信息。

但是,1957年,"普通民用品采购"和"实际需求者采购"的分配结果是如何登载的呢?因为1956年ICA中小企业局突然提出了新的要求。要求韩方发送有关韩国银行发放的副采购许可的周报。

ICA的韩国办事处经济调停官室在1956年12月发给复兴部负责人的信中告知了这一点。第二年1957年1月,复兴部负责人给经济调停官室回信说:"韩国银行每周都会制作相关报告书,直接发送给华盛顿,并同时发送给经济调停官室。"根据经济协调办公室2月份向复兴部发送的信件内容显示,1957年1月4日至12日,向美国发送了第一份报告。华盛顿总部要求除了最初规定的PA号、SA号、商品名称、数量、美元金额和供应商名称等信息外,还需要增加采购方,即获得分配企业的名称和地址的信息。对于美国的中小企业来说,最重要的是需要有关韩国进口商的信息。

关于包含新增信息在内的报告书开始发送的具体时间节点并不明确,但目前我们可以看到的最早完整包含上述内容的报告书,应该是针对1957年2月11日至16日这一周期,韩国银行制作的报告书原件。而在FinancedAwards上发表的第一份周报副本的对象周期是4月29日至5月4日,刊登于1957年6月16日。

从韩国银行提供的原件和FinancedAwards出版的副本来看,在1957年这一时间区间,总共找到19周的相关文件。从2月11日到10月12日,在这段期间遗漏了16周的内容。1年约有52周,从周数来看,覆盖率约为37%。韩国银行的原件和FinancedAwards的副本之间并没有重复。

我们再仔细地看一下周报上的内容。例如,发放了人造丝采购资金PA7207的第377个SA,位于首尔的贸易公司原昌商社拥有以17380美元的价格,从意大利的意大利Bisco公司进口3万3千英镑粘胶液和人造丝的权利。PA7207的采购方式是"普通民用品采购"。



在这19周的周报中,共记录了2658条的SA发放信息。总金额为8700万美元,其中有8200万美元涉及1957财年非项目援助的分配,如果把其他财政年度也计算在内,那么约有8300万美元的非项目援助。剩余400万美元为项目资金和剩余农业品的援助。

我们来计算一下周报数据的覆盖率,1957年援助进口总额为3.8亿美元,覆盖率约为23%,而ICA援助进口总额为3.2亿美元,覆盖率约为27%。如果仅从非项目援助来看,总金额为2.3亿美元,覆盖率约为36%。如果仅从"普通民用品采购"和"实际需求者采购"来看,覆盖率约1957年分配金额的48%。

如此,虽然周报告并不包括1957年所有的非项目援助,但这一年是美国向韩国提供最多援助的一年,因此其研究价值非常之高。

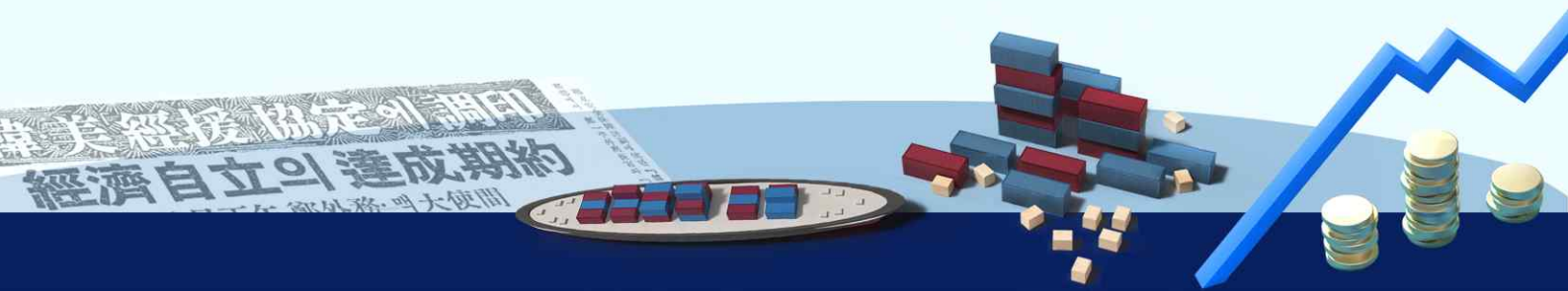
根据资料显示,获得援助资金分配最多的是外资厅,高达3270万美元。虽然当时也存在"外资厅采购"的方式,但外资厅仍通过韩国银行获得援助资金分配是因为,当时通过"实际需求者采购"方式进行分配的肥料,其实际需求者农业银行的进口业务由资厅负责代理。

继外资厅之后是面粉工业协会1065万美元,制糖协会349万美元,耗材协会228万美元,这些并不是单一企业,而是协会。在获得30万美元以上资金分配的26家中,有6家是这种协会。

从单一企业来看,主要经营化肥的大韩洋肥以89万美元获得了最多的资金,其次是三星物产,获得了83万美元。三星物产在1954年的贸易企业中获得资金分配也是非常突出的,而在1957年也是如此。除此之外,排名前10的单一企业还包括建设实业、美进化学工业公司等。LG集团下属的主要子公司LG化学的前身乐喜化学工业公司也榜上有名。

接下来,我们将简单地看一下当时的援助资金分配对企业来说是一种怎样的优惠。1955年9月以后,官方汇率为1美元兑500圆,但实际上,在进入1957年以后,黑市交易的美元汇率一般都会超过1000圆。

当民间企业想要进口时,如果无法获得援助资金的分配,就要以接近于黑市汇率的汇率水平,购买出口企业赚取的美元。虽然援助资金的分配也不是免费的,但只要按照1美元兑500美元的官方汇率向韩国银行缴纳韩国货币即可。



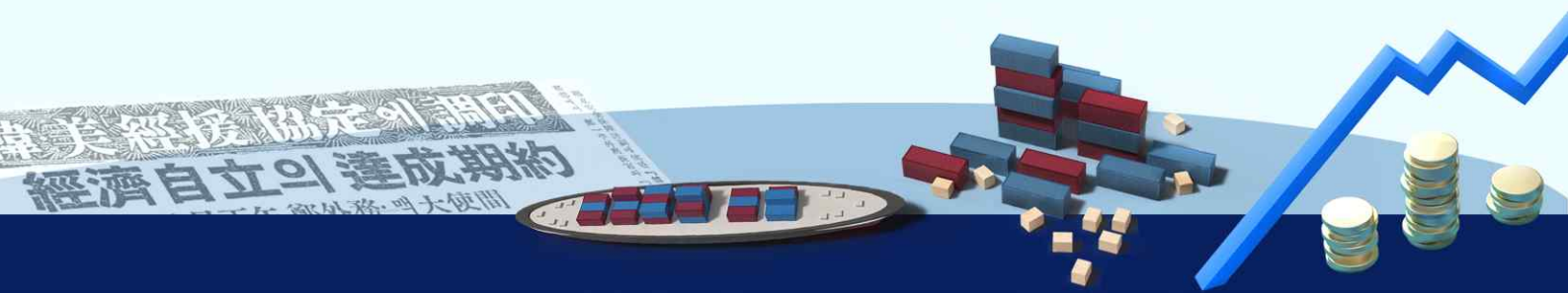
正如前面我们提到的那样,从1956年末开始,新增了购买时添加国债的条件。到1957年2月为止,对于分配的援助资金,每美元只需购买20圓的国债,但从3月开始,如果发生申请额超过分配额的情况,每美元必须购买100圓的国债,如果没有超过,则每美元须购买30圓的国债。

而且从5月份开始再次进行了添加国债的拍卖,向想要购买更多国债的企业分配了援助资金。因此,虽然各企业购买的国债额不同,但大家可以参考一下这个平均值,是来源于当时美国官方文件。通过韩国银行分配的援助资金,每1美元平均的国债购买金额在5月以后就上升至了100圓以上。

购买国债,在日后可以获得利息和本金,因此购买额都不是费用,但是当时物价快速上涨,本金和利息的价值也迅速下降,因此实际的国债交易价格像大家看到的那样,只有票面价格的20%左右。

也就是说,如果通过分配援助资金购买了国债的企业直接将国债出售给市场,那么只能白白浪费了80%的购买金额。但是,即使将此视为费用负担,考虑到平均国债购买额,对大部分企业来说,与1美元超过1000圓的市场汇率相比,这仍旧是一个有利的条件。

这节课,我们考察了1957年援助资金的分配情况,特别是针对非项目援助资金的企业层级分配情况相关的资料进行了介绍和探讨。如上节课我们所学习的1954年一样,可以得知在1957年也有很多企业在相对有利的条件下,获得了援助资金的分配。下节课,我们将考察1959年援助资金的分配情况。



6-5 1959年援助资金的分配情况

各位同学，大家好。上节课，我们探讨了1957年援助资金的分配情况，特别是针对非项目援助资金的企业层级分配情况相关的资料进行了介绍和探讨。这节课，我们将介绍1959年援助资金的分配情况的相关资料。

资料的名称，准确来说是ICA资金分配的每日报告。虽然标题为"日报"，但实际上是韩国银行用英文填写了非项目援助中"普通民用品采购"的每次招标结果，并按月汇总后上报美国援助当局。我们现在看到的是1959年7月20日PA9072原毛的招标结果。与SmallBusinessCircular和FinanceAwards记录的企业层级分配情况，和副采购许可周报有所不同，"每日报告"以所有参与投标的企业为对象，即也包含未中标的企业，记录了包括国债添加额、外汇税添加额等单一企业的中标条件信息，这是其最大的特点。

例如,7月20日的原毛投标,我们可以看到信一贸易参与了投标,但由于外汇税添加额较低,未能中标。之所以产生这种差异是因为,1954年和1957年的分配情况资料,是中小企业局以为美国企业提供出口机会为目的而制作的。而1959年的分配情况日刊报告书,则是美国海外援助机构的韩国负责人为了掌握自己十分关心的汇率水平的情况而要求制作的。

当时,出口美元转售率是具有代表性的市场汇率,但援助资金的中标汇率也是美国援助当局想要参考的信息。

根据美国援助机构文件显示,1957年9月首次向ICA的华盛顿总部发送了每日报告。针对"普通民用品采购"的分配方式,从引进"添加国债制度"后,自当年5月开始到9月为止的每次招标结果,包括中标者名称、中标金额、国债添加额等信息。

此后,决定每月都进行这样的报告,从10月报告开始,还包括了未中标者的相关信息。1958年初,应华盛顿总部的要求,还发送了从1956年12月开始统计的投标结果。



每日报告书目前收藏于美国国家档案和记录管理局的文件群469中。从韩国银行获得资料的经济调停官室或USOM负责保管的文件,和收到这些资料的华盛顿总部保管的文件,分别出现在了不同的名录上。

因为我们确认1960年9月结束了最后一次报告,所以如果最早从1956年12月开始,而且假设所有月份的报告都保留下来,那么总共需要46个月,但现在确认的数量只有21个月。其中,最早的是在1957年11月,1958年有3个月,1959年有12个月,1960年有5个月。

每日报告仅包括"普通民用品采购"的方式的招标记录。但是,除了ICA非项目援助外,还包括一些剩余农业品援助,因为它们都是以相同的方式进行分配的。

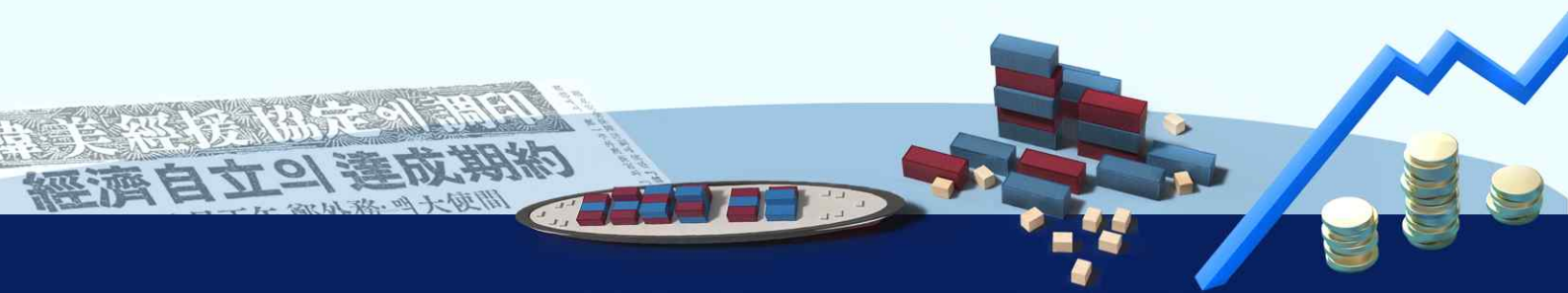
在收集的21个月的报告之中,共有招标记录1082条,参加投标的企业共计11918家,此结果暂未去重。由此可知,投标信息共计11918条,其中包括中标企业和不中标企业。其中,中标企业为6427家。

从现在开始,我们将考察留存12个月完整投标记录的1959年每日报告书的内容。由于1959年废止了"实际需求者购买"这种方式,采取"普通民用品采购"方式分配的资金在非项目援助中占比过半,占到了64%。

1959年参加投标的企业有6669家,其中,中标企业有3276家。从金额上看,申报金额约为1.8亿美元,中标金额约1亿美元。无论从哪一方来看,平均竞争率都是2比1左右。热门品类的竞争率更高,而非热门品类一般会出现流标或投标的企业都中标的情况。

需要分辨出多次投标的同一家企业,以了解该企业1959年全年获得分配的援助金额。根据1954年和1957年的资料内容记载,这项工作比较容易开展,因为当时记录了企业的地址。

但是,在1959年的资料"每日报告书"中,只有企业名称,并没有地址。再加上,在韩语的投标记录翻译为英语的过程中,韩国银行的有关人士用英语标记了韩国企业的韩语名称,因此有时很难辨认这些名字相似的企业,到底是指哪个企业。甚至对于同一企业,在不同的日期出现了不同的记录内容,在与其他资料进行比对时,发现了这一情况。



虽然像这样的识别不容易,但使用各种辅助资料进行尝试可以推测得出,在1959年进行的约1000次招标中,对参标企业进行去重后,共剩下2112家。则每个企业平均参加3.5次招标,成功率为53%。每个企业的平均中标金额约为5万美元。

平均中标外汇税为1美元兑360圆。如果加上官方汇率,平均中标汇率相当于1美元兑换860圆。尽管如此,当时的市场汇率高于1美元兑1000圆,因此,中标企业几乎都获得了一定的汇率收益。

为了更直观地比较月度市场汇率,我计算了每日报告中记录月度最高的中标汇率、最低和加权平均汇率。大家可以看到,最高汇率为市场汇率,即几乎接近出口美元转售率。由此可见,参与竞标的企业已经意识到了市场汇率。而且我们细想看看,投标汇率应该没有理由高于市场汇率。

最低汇率是1美元兑换650圆。因为官方汇率500圆,而外汇税最低要150圆。加权平均汇率水平明显低于市场汇率水平。

也就是说,很多企业以较低的汇率获得了援助资金的分配,从中获取了一定的汇率收益。与市场汇率相近的中标企业,可能几乎没有享受到汇率收益,但在市场上交易的美元数量不足的情况下,其也享受到了大量的进口资金得以保证的红利。

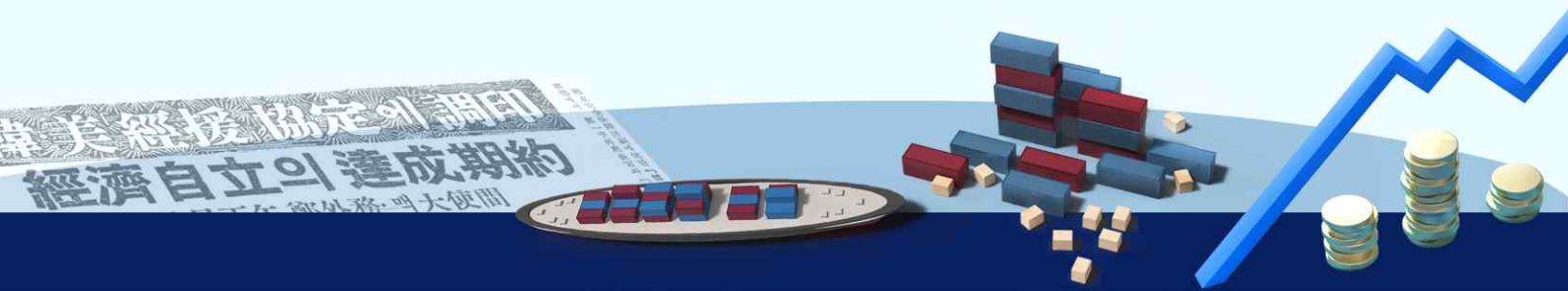
我们来看看哪家企业的中标次数较多,中标次数做多的前20名企业中包括了9家棉纺织企业。特别是排名第一至第五位的棉纺织企业中标金额分别都为250万美元左右。因为,虽然对于原棉资金的分配方式,从实际需求者采购转变为了普通民用品采购的方式,但投标资格仅限于拥有制造设备的企业,因此实际上与实际需求者采购的方式相似。

但是在中标金额排名靠前的企业中也有贸易企业。其中近荣物产、晓星物产、三星物产都分别中标了100万美元左右的资金。他们都是李秉喆及其同行的公司,从20世纪60年代以后的发展情况来看,这些公司实际上可能是同一家公司。

这三家公司的中标资金合计约为300万美元,比棉纺企业还多。这表明,在三星集团20世纪50年代的发展中,援助可能起到了相当大的作用。



这节课，我们针对1959年非项目援助资金的企业层级分配情况相关的资料进行了介绍和探讨。通过1959年的“每日报告书”，我们可以确认有很多韩国企业在相对有利的条件下，获得了援助资金的分配。下节课，我们会针对20世纪50年代非项目援助分配的讲座内容，整理一下相应的提纲。



6-6

讲座提纲整理

各位同学，大家好。上节课，我们针对1959年非项目援助资金的企业层级分配情况相关的资料进行了介绍和探讨。这节课，我们会针对20世纪50年代非项目援助分配的讲座内容，整理一下相应的提纲。

美国政府在20世纪50年代中后期通过FOA和ICA这两个海外援助机构向韩国提供了大规模的援助。FOA/ICA援助资金主要由项目援助和非项目援助组成。项目援助是指为开展发电站建设等专项工程提供必要的货物进口和咨询服务的经费。而且非项目援助则是提供进口肥料、原棉等韩国经济发展所需物品的资金。

韩国政府希望为扩大投资提供更多的项目援助，但美国政府认为，为了维持韩国的经济稳定，特别是物价稳定，通过非项目援助进口生活和生产急需的物品更为重要。实际上，从1953~1960年合计的进口额数据来看，非项目的占比为72%，项目的占比为28%。最终还是朝着美国想要的方向发展。

非项目援助分配方式主要有四种。占比最高的"普通民用品采购"，是指通过韩国银行实施的招标或抽签程序选定分配资金企业的方式。任何企业都可以参加投标或抽签，贸易商的参与热情也很高。

其次，占比第二高的是"实际需求者采购"。这是指在没有招标或抽签等其他程序的情况下，将资金分配给加工该品类的制造商或他们的协会的方式。"普通民用品采购"和"实际需求者采购"虽然选择分配资金企业的方式不同，但之后进口的过程是相同的。对此，我们稍后将进行说明。

占比第三高的是"外资厅采购"。这是指调达厅的前身——外资厅购买政府使用物品或公共属性强的物品的方式。在这种情况下，外资厅虽然成为买方，但一般都是通过国际招标，由出价最低的投标企业代为进口。因此，韩国贸易商也有参与的空间。



占比最低的是"通过美国机构采购"。这种方式是,不委托韩方购买,而是由美国机构直接购买,以实物提供给韩方。在这种情况下,韩国企业无法参与其中。

之前说过"普通民用品采购"和"实际需求者采购"的物品进口过程是一样的,我对此稍微进行一下补充说明。

图片上的数字是顺序。如果FOA/ICA的华盛顿总部发放了采购许可,即PA,对于"普通民用品采购",韩国银行将进行投标或抽签,"实际需求者采购",将通知事先选定的企业。通过SmallBusinessCircular和ICA资金分配的每日报告,我们可以得知招标或抽签的结果。

选定的企业接受出口商的报价,向韩国银行申请副采购许可。那么,韩国银行在进行审查和研究后,可以发放副购买许可,而整理的清单就是副购买许可的周报。

韩国银行在发放副购买许可后,向管理FOA/ICA资金的美国银行申请开设信用证,并由指定的出口商向韩国发送货物。如果收到商品,韩国的进口商将向韩国银行缴纳韩国货币,出口商将从美国银行获得美元。

在对使用援助资金进行物品进口的过程进行说明的同时,还对三类资料进行了说明。这些资料中都包含了企业等级的分配情况。在SmallBusinessCircular上记载了1954年获得约3000万美元的援助资金分配的企业信息。

这里的副采购许可周报是1957年获得援助资金约九千万美元分配的企业名单。其特点是,在接到出口商的报价后,申请副采购许可,所以还记载了进口的海外企业信息。

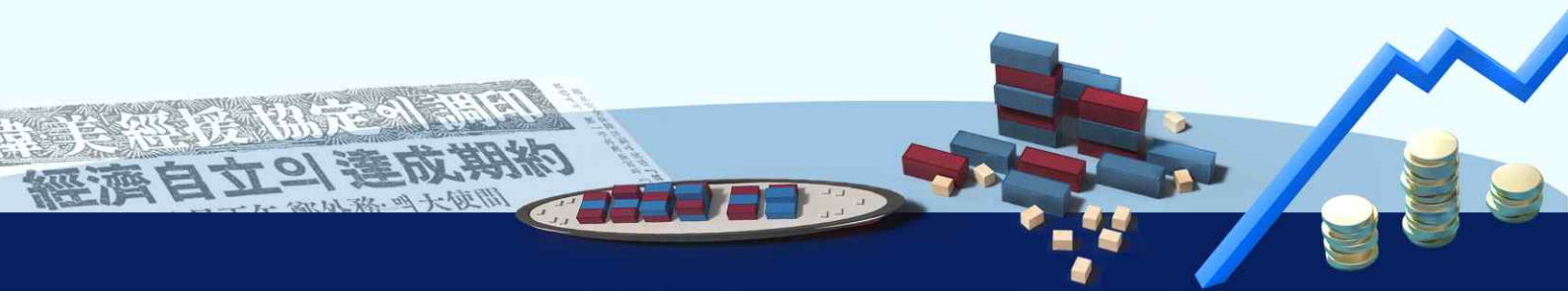
ICA资金分配的每日报告是1957年至1960年,共计21个月的投标结果报告。其中,1959年所有12个月的信息都被保留了下来。合计2亿美元,但仅1959年一年,就有一亿美元的分配记录,这里记录了各企业的投标汇率,包括没有中标的企业在内。经过对上述三份资料进行初步分析后发现,棉纺织行业,再加上制粉业和制糖业,被称为"三白产业",对于这些产业的援助成果广为人知。但除此之外,各行各业的很多企业都获得了援助资金的分配。他们大都以比市场汇率更有利的汇率获得了进口权。因此,这一分配的公平性非常重要。



值得注意的是,在非项目援助中占最大份额的"普通民需采购"是通过抽签或竞标的方式分配资金的。对于原棉等部分品种,在"实际需求者采购"被废除的1959年,实际上也使用了与实际需求者采购相似的方式进行了分配,但其他品类则通过公开抽签或竞争选定企业。

换言之,在这一背景下,很难通过官商勾结的方式,享受到特惠政策。虽然现在下结论还为时过早,但我认为20世纪50年代援助资金分配不公正的现象蔓延的固有观念需要被重新审视。

这节课,我们简单地整理了20世纪50年代非项目援助分配情况的纲要,就此即将对第六节课进行收尾。下节课,我们将探讨20世纪50年代项目援助的分配情况。谢谢。

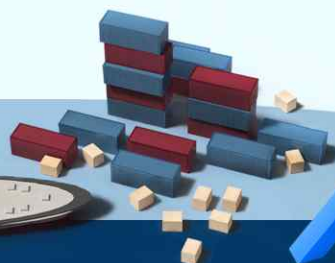
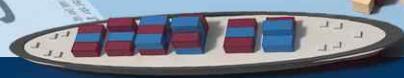




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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 1950년대 중후반 미국 해외원조 기구였던 FOA와 ICA가 한국에 제공한 원조는 크게 프로젝트 원조와 비프로젝트 원조로 구분된다. 그 중 금액이 더 컸던 것은?
 10분

정답 비프로젝트 원조

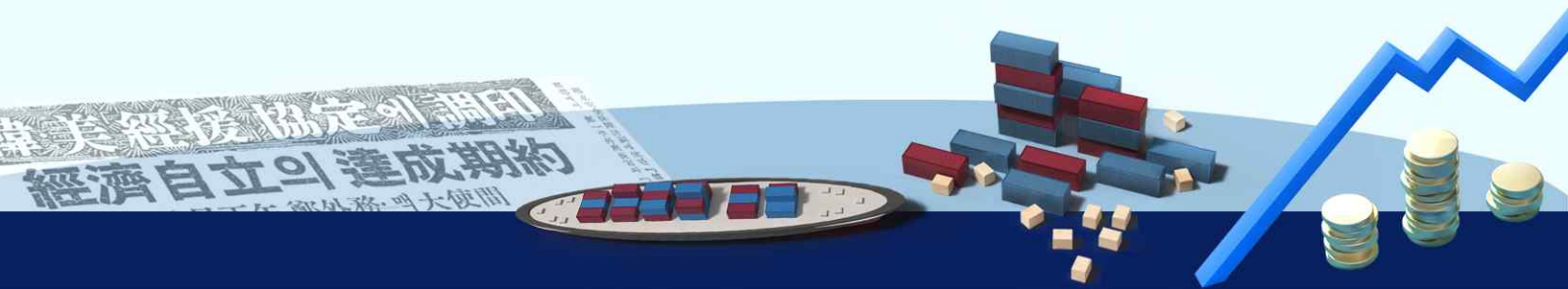
해설 비프로젝트 원조는 비료, 원면 등 한국 경제에 필요한 물품 수입 자금을 제공하는 것이다. 물가 안정을 중시했던 미국 원조 당국은 비프로젝트 원조를 더 중시했고 실제로 1960년까지의 도입액을 합산해보면 비프로젝트 원조의 비율이 72%로 프로젝트 원조보다 훨씬 더 많았다.

02 한국에 제공된 FOA와 ICA의 비프로젝트 원조는 네 가지 방식으로 배분되었다. 1960 회계연도까지의 합계로 봤을 때 그 중 비율이 가장 높았던 것은?
 5분

- ① 미국기관 구매
- ② 일반 민수 구매
- ③ 실수요자 구매
- ④ 외자청 구매

정답 ②

해설 일반 민수 구매는 한국은행에서 실시한 입찰이나 추첨 절차를 거쳐 자금을 배분할 기업을 선정하는 것이었는데 비프로젝트 원조 중 49%에 이 방식으로 배분되었다.

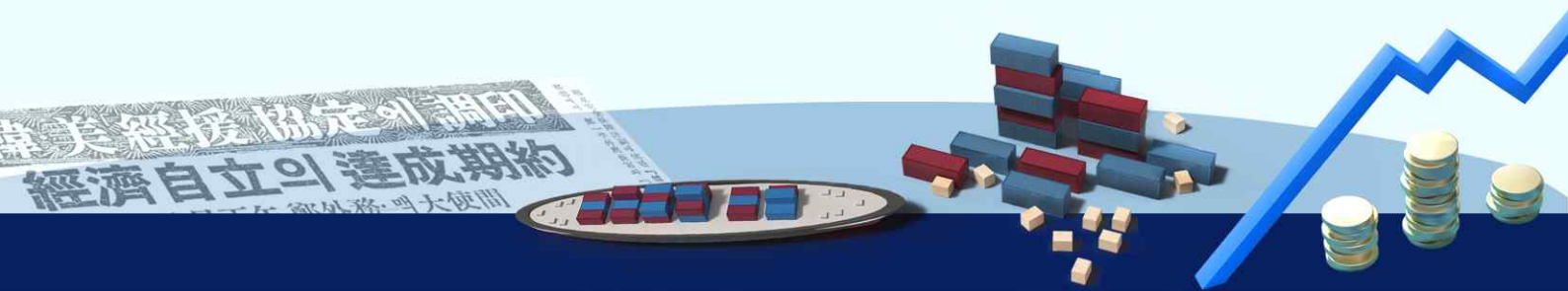


03 다음 중 비프로젝트 원조의 1959년 기업 레벨 배분 상황을 알려주는 자료이고
 5분 낙찰 받지 못한 입찰 기업까지 포괄하고 있는 것은?

- ① Small Business Circular
- ② Financed Awards
- ③ Weekly Report of Sub-authorizations
- ④ Daily Report on Allocation of ICA Funds

정답 ④

해설 일간 보고서(Daily Report)는 각 입찰별로 입찰과 낙찰 상황을 기록한 자료이다. 월별로
 철회되어 있는데, 현재 수집한 것은 1957년 11월부터 1960년 9월까지의 21개월에 관한
 것으로 1959년은 1월부터 12월까지의 전체가 수집되었다.

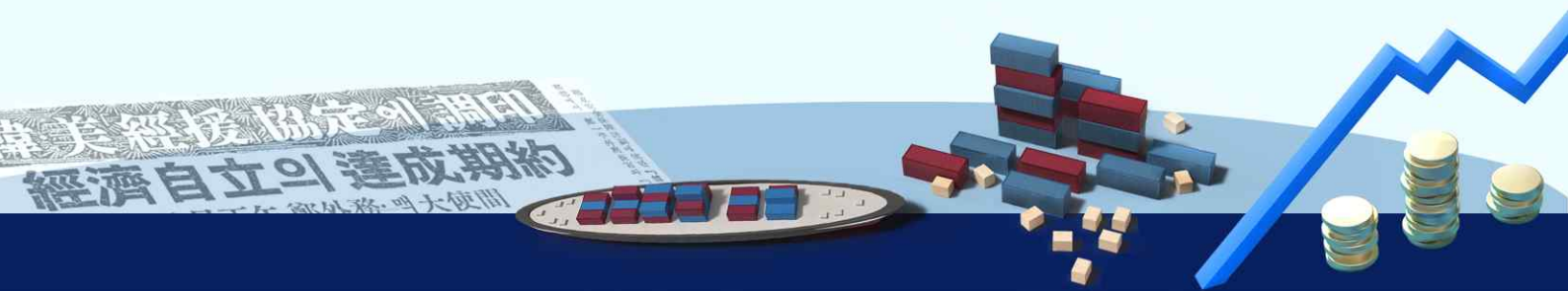


04 다음 중 미국 기업의 수출을 돕기 위해 간행되었으며 비프로젝트 원조의 1954년 기업 레벨 배분 상황을 알려주는 자료는?
 5분

- ① Small Business Circular
- ② Small Business Memo
- ③ Weekly Report of Sub-authorizations
- ④ Daily Report on Allocation of ICA Funds

정답 ①

해설 FOA나 ICA의 워싱턴 본부에는 중소기업국이라는 부서가 설치되어 있었다. 이 부서는 미국 중소기업들이 미국의 해외원조로 인한 재화와 서비스의 수출 기회에 참여할 수 있도록 Small Business Circular와 Financed Awards라는 부정기 간행물을 발행했다. 특히 Small Business Circular에는 비프로젝트 원조의 1954년 기업 레벨 배분 상황이 상세히 실려 있다.

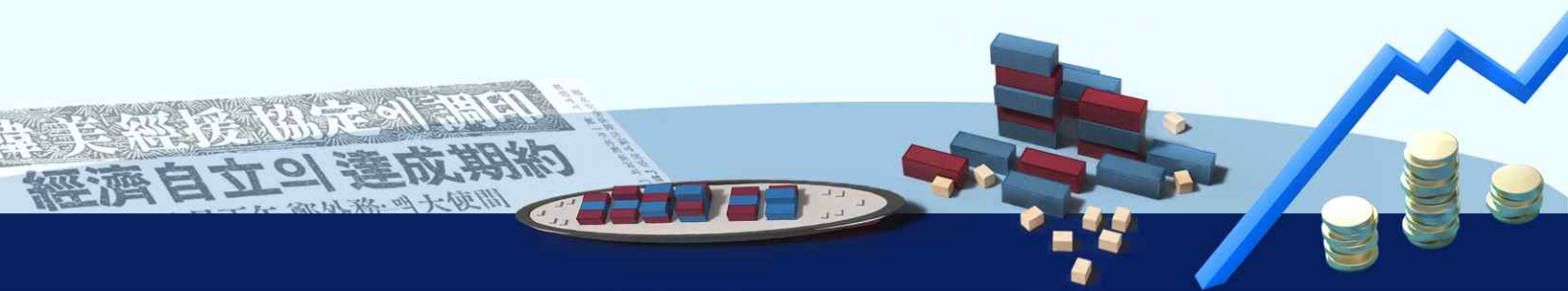


05 1950년대 한국이 제공받은 원조 중 4567이라는 가상의 PA 번호가 있다고 하자. 이 PA는 어느 회계연도의 자금인가?
5분

- ① 1954
- ② 1955
- ③ 1956
- ④ 1957

정답 ①

해설 PA 번호의 끝 네자리 중 첫 번째는 회계연도를 가리킨다. 즉, 4로 시작하면 1954 회계연도의 자금이다.

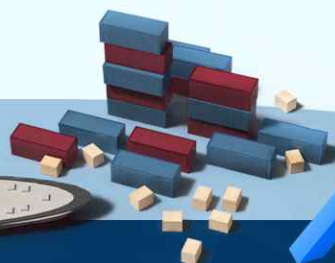
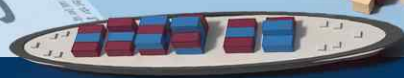




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

토론

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

토론

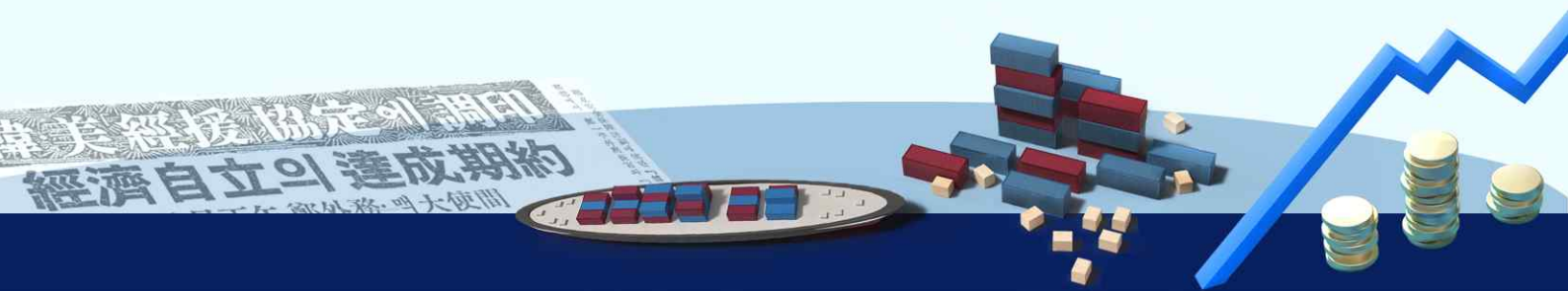
- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유롭게 댓글 형식으로 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

주제

비프로젝트 원조의 기업 레벨 배분 상황은 1954년, 1957년, 1959년에 대해 비교적 상세히 알 수 있다. 이 세 해의 원조자금을 많이 받은 기업 리스트를 보고 자금 배분의 공정성에 관해 의견을 밝히고 근거를 제시하시오. (60분)

참고

원조자금을 많이 받은 기업 중 면방직 업체들은 거의 경쟁 없이 매우 큰 자금을 배분받았다. 한편, 삼성물산 등과 같이 추천이나 경쟁입찰 방식을 통해 큰 자금을 배분 받은 기업들도 있다. 이들 중 어느 쪽에 초점을 맞추느냐에 따라 자금 배분의 공정성에 대한 판단은 달라질 수 있다.





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

- 류상운(2017), 경제부흥원조의 시작과 기업의 대응, 경영사학 32(3), 5-23.
- 류상운(2019), 1950년대 원조와 부산 기업, 지역과 역사 45, 341-363.

