

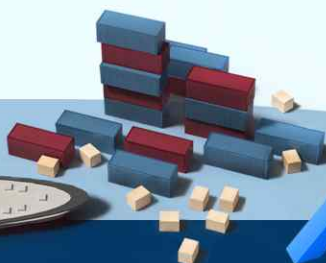


한국경제와 해외원조

류상윤 교수



韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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



목차

1

학습안내

1

2

강의

3

3

Lecture

29

4

讲义

54

5

퀴즈

77

6

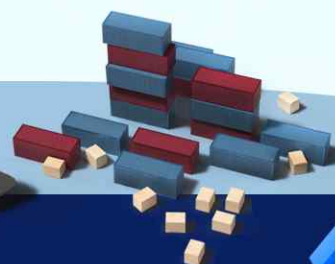
보고서

81

7

자료

83





학습안내

01

과목소개

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

02

학습목표

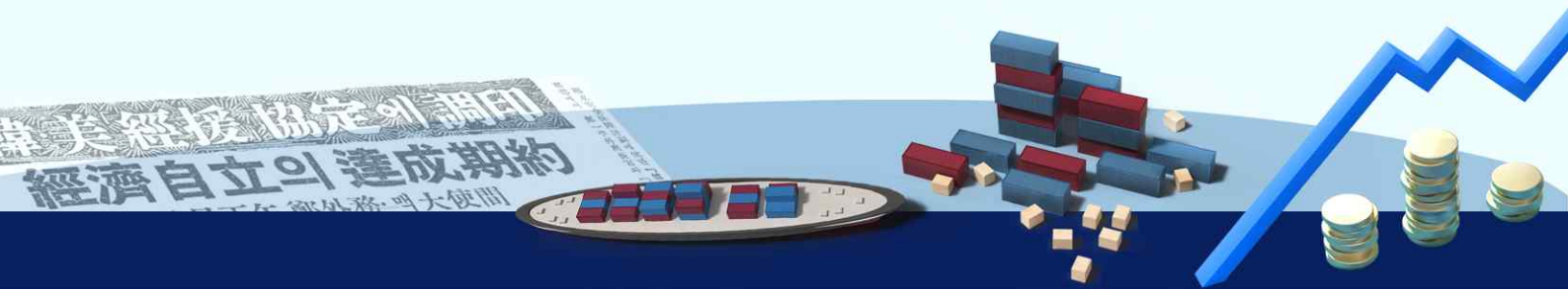
- (1) 한국에 대한 원조의 전개 과정을 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 설명할 수 있다.
- (2) 한국에 제공된 원조의 규모와 구성을 이해한다.
- (3) 한국에 제공된 해외원조가 한국경제에 미친 영향을 정책 조정과 자금 배분에 초점을 맞추어 설명할 수 있다.
- (4) 한국이 수원국에서 공여국으로 전환해간 과정을 이해한다.

03

기대효과

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

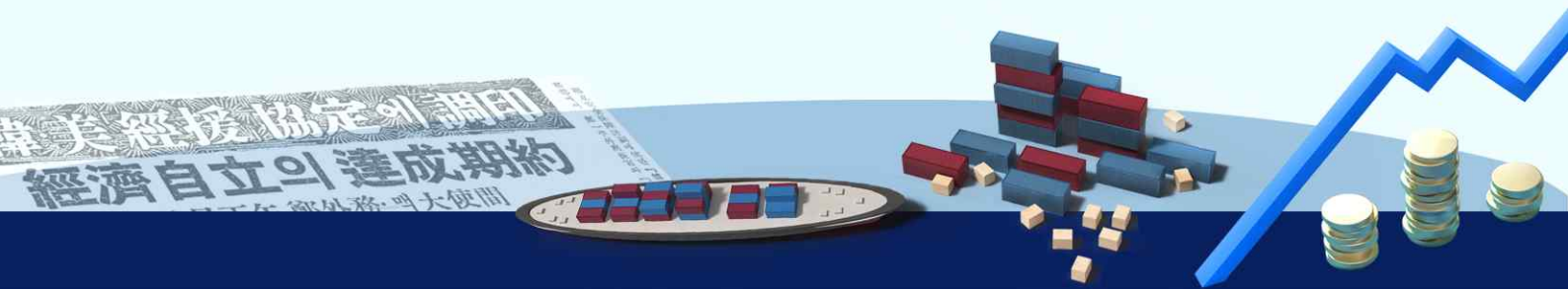
한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이며 매우 드문 사례이다. 원조라는 국제개발협력은 오랜 역사를 가지고 있지만 여전히 효과성 등에서 많은 논쟁이 제기되고 있기 때문에, 한국의 원조 역사를 학습하는 것은 국제개발협력의 이론적, 실천적 측면에서 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.



04

주차별 구성

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

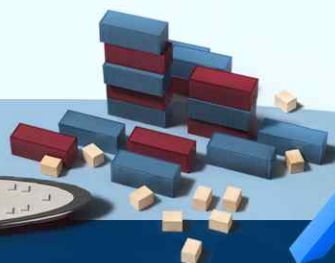




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

7

주차

1950년대 프로젝트 원조의 배분

7-1

프로젝트 원조의 구성

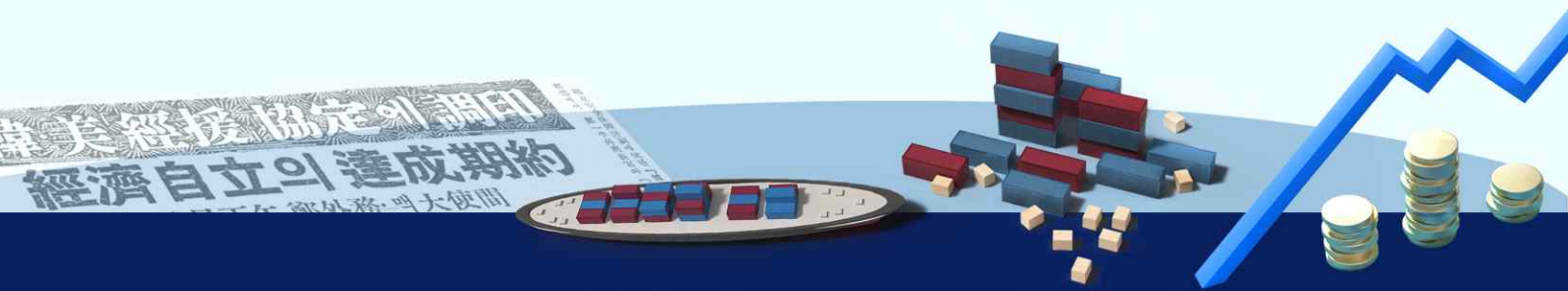
수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 해외원조> 강좌를 맡은 류상운입니다. 한국경제의 역사에 관심을 가지신 여러분들을 만나게 되어 반갑습니다. 이번 강의에서는 1950년대 미국 원조 중 프로젝트 원조의 배분에 대해 검토해 보고자 합니다.

지난 강의에서 말씀드린 대로 1950년대 중후반의 대표적인 경제부흥원조는 FOA/ICA 원조였고 그것은 크게 프로젝트 원조와 비프로젝트 원조로 나뉘었습니다. 이 중 프로젝트 원조는 특정한 프로젝트를 수행하기 위해 필요한 수입품과 자문 서비스 등을 제공하는 것이었습니다. 예를 들어 주택을 짓는다든지 도로를 건설한다든지 하는 것입니다.

미국 원조 당국은 즉각적인 물가 안정을 추구했기 때문에 물가 안정 효과가 불확실하거나 시간이 오래 걸리는 프로젝트 원조보다는 긴요한 물품을 바로 도입하는 비프로젝트 원조를 선호했습니다. 그래서 한미간의 합의, 더 정확히는 미국의 강요로 프로젝트 원조의 비율은 약 30%에 머물렀습니다.

하지만 비프로젝트 원조에 비해 규모가 작다고 해서 프로젝트 원조가 의미가 없었다고 말하기는 어렵습니다. 1954년부터 1960년까지 제공된 FOA/ICA의 프로젝트 원조는 단순 합계로 4억 4천만 달러에 달했습니다. 1955년, 1956년, 1957년에는 매년 1억 달러에 가까운 물품이나 서비스가 한국에 도착했습니다. 비프로젝트 원조의 금액이 그보다 더 커서 상대적으로 비율이 낮은 것일 뿐이지 금액 자체는 매우 컸다고 할 수 있겠습니다.

프로젝트 원조는 크게 8가지 범주로 구분되었습니다. 각 범주의 비율을 1954년부터 1960년까지의 도입액에 대해 계산해 보았습니다. 기타를 제외하고 비율이 큰 것부터 말씀드리면 교통 42%, 광공업 31%, 사회후생 및 주택 8%, 농업 및 자연자원 6%, 보건위생 4%, 교육 4%, 공공행정 1%였습니다. 교통과 광공업에 프로젝트가 압도적으로 집중되어 있었음을 알 수 있습니다.



이들 8가지 범주 중 하위범주 통계가 집계되어있는 6가지 범주에 대해 그 구성을 보도록 하겠습니다. 먼저 가장 금액이 많았던 교통의 경우 도로 및 교량, 도시교통시설, 철도, 항만, 민간항공, 선박운영, 기타라는 7개 하위범주로 구성되었습니다.

이 중 철도가 1억 5,000만 달러로 교통 원조 1억 9,000만 달러의 81%를 이루었습니다. 다시 철도의 세부 내역을 보면 철도용탄이 7,000만 달러로 가장 큰 부분을 차지했습니다. 나머지는 철도 건설, 철도차량 및 디젤기관차 도입 등이었습니다.

광공업은 광업, 전력, 통신, 제조업, 토목건축, 기타라는 6개 하위범주로 구성되었습니다. 이 중 제조업이 6,700만 달러, 전력이 4,600만 달러로 전체 1억 4천만 달러의 거의 대부분을 차지하였습니다. 제조업 프로젝트의 세부 내역을 보면 3,900만 달러는 비료공장 건설에, 2,400만 달러는 중소기업 공장 건설 지원에 사용되었습니다.

사실상 이 두 프로젝트로 구성되었던 것인데 이들에 대해서는 다음 시간부터 좀 더 자세히 검토해 보도록 하겠습니다. 광공업 원조 중 제조업 다음으로 많았던 전력의 경우 2,800만 달러가 화력 발전소 건설에, 천만 달러가 화전 수력발전소 복구에 사용되었습니다.

사회후생 및 주택 원조는 지역사회개발, 사회후생, 주택, AFAK, 기타로 구성되었습니다. 전체 3,600만 달러 중 사회후생 프로젝트가 1,600만 달러, AFAK 프로젝트가 1,000만 달러로 많았습니다. 사회후생은 주로 구호물자 제공이었으며, AFAK란 미군이 실시한 원조를 가리키는데, FOA/ICA도 자금을 지원했던 것입니다.

농업 및 자연자원 원조는 농업연구, 토지 및 수리, 곡물 및 가축 발전, 산림, 수산, 기타로 구성되었습니다. 전체 2,800만 달러 중 토지 및 수리 프로젝트가 1,400만 달러로 가장 많았습니다.

보건위생 원조는 전염병 예방, 도시 위생, 위생 및 병원시설, 기타로 구성되었습니다. 전체 1,700만 달러 중 도시 위생 프로젝트가 1,200만 달러로 가장 많았습니다. 도시 위생 프로젝트란 상수도 복구 사업 등을 가리킵니다.



교육 원조는 기술 교육, 전문 및 고등교육, 기타로 구성되었습니다. 전체 1,600만 달러 중 전문 및 고등교육이 1,100만 달러로 가장 많았습니다. 서울대학교 재건을 위한 이른바 '미네소타 프로젝트'가 여기 포함됩니다.

다음으로 프로젝트 원조가 어떤 방식으로 배분되었는지 보겠습니다. 비프로젝트 원조와 마찬가지로 『무역연감』에 실린 원조추진상황표에는 '구매형식'이라는 이름으로 배분 방식이 적혀 있습니다. 지금 보시는 것은 1956 회계연도 자금에 대한 것인데 농업 및 자연자원 범주의 농업연구 프로젝트와 농업발전 프로젝트의 배분 방식이 A라고 되어 있는 것을 보실 수 있습니다.

프로젝트 원조의 배분 방식은 A 미국기관에 의한 구매, C 실수요자 구매, D 대한민국 외자청 구매, E 특수구매, 그리고 기타로 구분되었습니다. 비프로젝트 원조와는 달리 B 일반 민수 구매는 적용되지 않았습니다. 기타는 배분 방식이 기재되지 않은 것인데, 기술자 파견이나 기술 지원 등이 그러했습니다.

화면의 그래프는 1954 회계연도 자금부터 1958 회계연도 자금까지 배분 방식의 구성을 정리해 본 것입니다. 프로젝트 원조의 경우 실제 자금이 배분되기까지 몇 년이 걸리는 경우가 적지 않았기 때문에 이 그래프의 수치와 매년의 도입액에는 상당한 차이가 있다는 것을 유의하며 봐주시기 바랍니다. 1958 회계연도까지만 정리한 것도 그 때문입니다.

5개 회계연도의 합계로 보면 'A 미국기관 구매'가 45%로 가장 많았고 'D 외자청 구매'가 20%, 'E 특수구매'가 17%, 'C 실수요자 구매'가 9%, 기타가 9%였습니다. 연도별로 보면 1954 회계연도에는 'E 특수구매'가 59%로 가장 많았는데 이후 급격히 비율이 떨어졌습니다.

1954 회계연도에 특수구매가 많았던 것은 화력발전소 복구·건설과 충주 비료공장 건설이라는 대형 프로젝트의 자금이 이 방식으로 배분되었기 때문입니다. 특수구매가 어떠한 방식이었는지에 대해서는 다음 시간에 충주 비료공장을 예로 들어 좀 더 자세히 살펴보겠습니다.

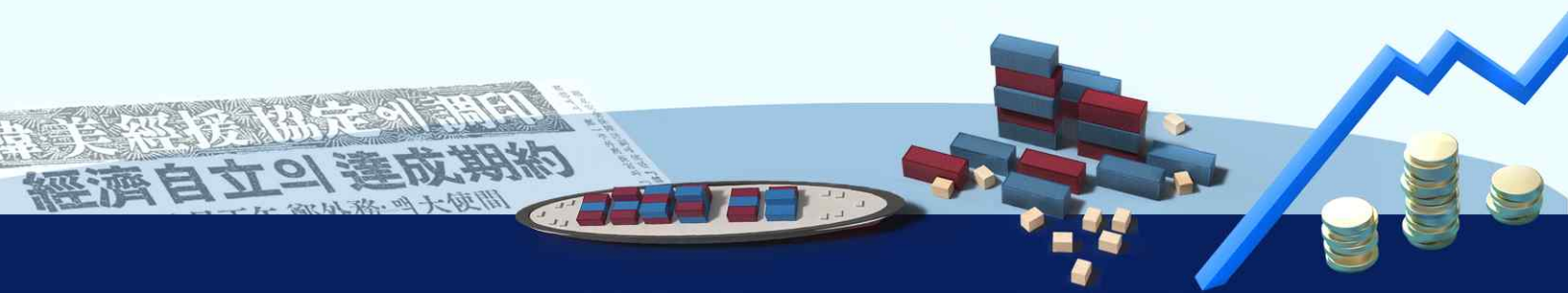
1955 회계연도와 1956 회계연도에는 자금의 절반 이상이 'A 미국기관 구매' 방식으로 배분되었습니다. 이것은 철도용 석탄을 미국기관이 구매했기 때문입니다. 1957 회계연도에 'C 실수요자 구매'가 19%로 늘어난 것은 앞으로 살펴볼 중소기업 공장 건설 지원 프로젝트와 관련이 있습니다.



비프로젝트 원조에서 원면 구매자금이 실수요자인 면방직 업자들에게 배분되었던 것처럼, 중소기업 프로젝트에서는 실수요자 기업이 해당 업종의 공장 건설에 필요한 물자를 배분받았습니다. 비프로젝트 원조의 실수요자 구매와의 차이점은 이미 해당 생산 설비가 있는 기업이 아니라, 앞으로 설비를 도입하고자 하는 기업이 실수요자가 되었기 때문에 이 기업을 선정하는 심사 과정이 선행되었다는 점입니다.

한편, 1957 회계연도와 1958 회계연도에는 'D 외자청 구매'가 35%, 44%로 늘어났습니다. 프로젝트 소요 물품의 조달 임무가 미국 원조 당국에서 한국 정부로 상당 부분 옮겨간 것을 보여주는 것으로 생각됩니다.

지금까지 FOA/ICA 프로젝트 원조의 구성을 분야별, 배분방식별로 검토해 보았습니다. 다음 시간부터는 제조업 분야 프로젝트의 대표적인 사례를 들어 원조자금이 어떻게 배분되었는지를 살펴보고자 합니다. 먼저 다음 시간에는 미국 원조 당국과 한국 정부 사이에 비료공장 건설에 관한 논의가 어떻게 전개되었는지를 정리해 보겠습니다.



7-2

원조를 통한 비료공장 건설 구상

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 프로젝트 원조의 분야별, 배분방식별 구성을 살펴보았습니다. 이번 시간과 다음 시간에는 FOA/ICA 원조의 제조업 분야 프로젝트 중에서 가장 큰 비중을 차지했던 비료공장 건설에 대해 이를 잘 정리한 2020년의 성균관대 사학과 박사 논문을 주로 참고하여 검토해 보도록 하겠습니다.

먼저 이번 시간에는 미국 원조 당국과 한국 정부 사이에 비료공장 건설에 관한 논의가 어떻게 전개되었는가를 정리해 보겠습니다.

원조를 통한 비료공장 건설은 1949년 7월 시작된 ECA 원조계획에도 들어 있었습니다. 한국경제의 자립, 즉 무역수지 균형을 위해 ECA는 3개년 동안 석탄광 개발, 화력발전시설 확장, 비료공장 건설을 추진한다는 계획을 세웠습니다.

탄광을 개발해 석탄 생산을 늘리고, 그 석탄으로 화력발전소를 가동해 전력 생산을 늘리고, 그 전력으로 새로 건설될 비료공장을 가동해 비료 생산을 늘리고, 그 비료를 투입해 쌀 생산을 늘려 수출을 꾀한다는 것이었습니다.

이 계획에서 비료공장은 1952년 완공을 목표로 했습니다. 하지만 계획은 미국 정부 내 갈등으로 순조롭게 진행되지 못했습니다. ECA의 입장과 달리 미 육군부와 일본을 점령한 연합군최고사령부는 한국에서 비료공장을 건설하는 것에 반대했습니다. 이들은 아시아 지역 경제재편이라는 측면에서 한국을 일본에서 생산된 비료의 소비지로서 설정했기 때문입니다.

결국에는 미국 정부가 ECA의 손을 들어주면서 비료공장 건설은 계속 추진되게 되었지만, 한국의 불안정한 경제 상황 때문에 구체적인 건설계획 승인은 한국전쟁 직전인 1950년 6월 초에 내려지게 되었습니다. 하지만 곧이어 발발한 전쟁으로 공장 건설의 첫 삽도 떠보지 못한 채 이 계획은 폐기될 수 밖에 없었습니다.



1952년 들어 휴전이 가시화되자 한국 정부는 다시 비료공장 건설을 추진하였습니다. 당시 신문 보도에 따르면 그해 4월 정부 부처 관계자, 관련 국회의원, 민간 전문가들이 농림부 장관실에 모여 '비료공장건설추진위원회' 또는 '비료생산추진위원회' 회의를 열었습니다. 여기서는 1952년도 900만 달러, 1953년도 300만 달러, 1954년도 300만 달러 등 1,500만 달러를 들여 3개년 계획으로 질산 암모늄 비료를 연간 30만 톤 생산할 수 있는 공장을 건설하기로 했습니다.

그해 7월에는 화면에 보시는 것처럼 국무회의에서 상공부의 비료공장 건설안이 통과되었습니다. 4월에 위원회에서 논의되었던 것과 달라진 점은 위치를 삼척의 동양화학 공장으로 정하고 연산 규모를 암모늄 비료 5만 톤과 기타 비료로 하여 축소한 것입니다.

동양화학 공장은 해방 직전에 일본 미쓰이 재벌계 회사가 운영하던 종업원 천 명 이상의 대규모 공장이었는데 한국전쟁 기간 동안 상당 부분 파괴되었습니다. 그 시설을 복구해 비료공장으로 만들자는 것이었습니다.

한국 정부는 자체 조달할 수 있는 자금이 없었으므로 비료공장뿐만 아니라 철공장과 기계공장까지 포함해서 기간 공장의 복구·재건·신설을 요청하는 제안을 8월에 열린 합동경제위원회 기획분위 회의에 가져갔습니다. 이에 대해 미국 원조 당국은 비료공장 건설에는 동의하였으나 한국 정부의 제안대로 건설이 가능한지 조사가 선행되어야 한다며 결정을 미루었습니다.

그 후 9월에 미국 측은 삼척의 동양화학과 북삼화학 시설을 활용해 비료공장을 건설하는 방안에 대해 먼저 외국 기술 회사가 조사를 진행하고 그것이 실현가능하다는 결과가 나오면 바로 프로젝트에 착수하자는 제안을 냈습니다. 이 제안이 기획분위를 통과하고 10월에 합동경제위원회 본회의에서 합의되었습니다. 여기서 북삼화학은 동양화학의 마찬가지로 해방 이전에 설립된 화학 공장이었습니다.

아직 FOA/ICA 원조가 시작되지 않은 상황에서 미국 측, 정확히는 유엔군 사령부 측은 사전 조사를 포함해 공장 건설에 필요한 자금은 UNKRA에서 조달하는 것으로 했습니다. 이에 따라 UNKRA는 1953년 미국의 '화학건설회사'에 기술 조사를 의뢰하였습니다.



‘화학건설회사’는 흔히 Chemico라고 줄여 부릅니다. 케미코는 삼척 지역에 한정하지 않고 충주 등 다른 지역도 후보지로서 조사하였습니다. 케미코의 보고서는 1954년 2월에 제출되었고, 이후 비료공장 건설에서 기본 지침서로 활용되게 됩니다.

UNKRA는 기술 조사에 자금을 댔지만 이후 자금 부족으로 공장 건설을 위한 예산은 편성하지 못했습니다. 당초에는 UNKRA가 전쟁 후 한국경제 부흥의 주된 역할을 맡기 위해 설립되었으나, 미국 정부가 UN을 통하기보다는 직접 원조를 제공하는 쪽으로 정책 방향을 전환함에 따라 기금 모금에 어려움을 겪게 되었기 때문입니다. 비료공장 건설의 임무는 이제 미국의 해외원조 기관인 FOA로 넘어가게 됩니다.

휴전협정이 체결된 직후 FOA는 UNKRA가 의뢰한 케미코의 기술 조사와는 별개로 ‘시니어 정글링 앤 크날’이라는 컨설팅 회사에 한국 비료공장 건설의 타당성에 대한 조사를 의뢰하였습니다. 이 회사는 1953년 12월 FOA에 보고서를 제출하였습니다. 보고서의 결론은 비료공장 건설이 타당하며 건설지로서 대전이 적합하다는 것이었습니다.

이에 대해 FOA 내부에서 반론이 제기되었습니다. 워싱턴 본부의 산업자원국은 보고서가 비용을 충분히 고려하지 않는 등 분석에 결함이 있다고 판단했습니다. 또한 비료 공급이 초과 상태인 일본이나 미국의 기업들이 한국에 수출하기를 원하고 있다는 점을 지적하면서, 한국에 비료공장 건설이 불필요하다고 주장했습니다. 공장을 짓는 것보다는 수입하는 게 낫다는 판단은 전쟁 전 미 육군부가 제시했던 의견과 유사하다고 할 수 있습니다.

이처럼 FOA 내부에서 극동국 등 한국 정부의 비료공장 열망을 알고 있는 부서에서는 공장 건설에 찬성하고, 산업자원국처럼 좀 더 기술적인 검토를 중시하는 부서에서는 공장 건설에 반대하고 있는 상황에서 UNKRA가 의뢰한 케미코의 보고서가 1954년 2월 제출되었습니다.

이 보고서는 비료공장의 신속한 건설이 필요하며 한 개가 아니라 세 개의 공장이 건설되어야 한다고 결론지었습니다. 이 보고서로 FOA 내부에서는 찬성 측이 힘을 얻게 되었습니다.

결국 결정은 정치적으로 이뤄졌습니다. 1954년 2월 FOA 처장인 해럴드 스타센이 방한하여 이승만 대통령과 회담을 하였는데, 비료공장 건설도 이때 대화 테이블에 올랐습니다.



스타센은 한국에서 생산한 비료가 수입한 비료보다 더 비쌀 수도 있다는 점을 언급하였지만, 이승만은 그렇다 하더라도 일본에 대한 의존에서 벗어나는 것이 중요하다는 입장을 피력하였습니다. 회담을 마치고 스타센은 미국 정부 관계자들에게 정치적 차원에서 비료공장 건설이 필요하다는 의견을 전달하였습니다.

FOA가 비료공장을 건설하기로 어느 정도 확정하자, 공장을 어디에 지을 것이며 어떤 종류의 비료를 생산할 것인지가 현안 문제가 되었습니다. 케미코 보고서는 공장입지로 전라남도 나주를 1순위, 충청북도 충주를 2순위로 하였습니다. 이에 대해 한국 정부는 무연탄 매장량이 더 풍부한 충주를 첫 번째 공장 건설지로 할 것을 주장하였습니다.

생산 비료의 종류에 대해서 케미코 보고서는 황산암모늄을 선정했으나, 한국 정부는 그보다는 질산암모늄이 더 낫다는 입장이었습니다. 황산암모늄을 생산하려면 황을 수입해야 하는데 그러려면 외화가 많이 소요된다는 것이 그 주된 이유였습니다. 한편 케미코 보고서와 한국 정부 모두 차순위로 는 요소를 골랐습니다.

1954년 5월 스타센이 참여한 FOA 내부 회의에서 생산 비료의 종류가 먼저 결정되었습니다. 케미코가 1순위로 뽑은 황산암모늄은 한국 정부의 반대와 토양 산성화를 이유로 부정적인 평가를 받았고 2순위인 요소가 선택되었습니다.

이날 회의에서는 건설 자금으로 2,300만 달러를 설정하였으며, 제3의 기관이 공장 건설사를 선정할 필요가 있다는 판단에 따라 전미연구평의회, 즉 NRC를 선정 담당 기관으로 정하기도 했습니다.

이 회의 결과에 따라 FOA의 프로젝트 원조로서 비료공장 건설이 추진되게 되었습니다. 1954년 5월 말 경제조정관실이 FOA 본부에 2,300만 달러의 구매요청서를 보냈고, FOA 본부는 6월 중순에 2,300만 달러의 구매승인서를 발급하였습니다. 한국전쟁 전부터 구상되었던 비료공장 건설이 드디어 본격적으로 추진되게 된 것입니다.

지금까지 한미간에 원조자금을 활용한 비료공장 건설 논의가 어떻게 전개되었는가를 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 충주 비료공장이 실제 건설된 과정을 정리해보겠습니다.



7-3

충주 비료 공장 건설 프로젝트

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 원조를 통한 비료공장 건설 구상에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 충주 비료공장을 건설하는 원조 프로젝트가 어떻게 진행되었는지를 검토해 보고자 합니다.

앞 시간에 말씀드린 것처럼 1954년 6월 비료공장 건설 프로젝트에 대한 FOA 본부의 승인이 떨어졌습니다. 이 프로젝트의 배분 방식은 'E. 특수구매'였습니다. 워낙 큰 프로젝트이다 보니 공모를 실시하되 미국 원조 당국과 한국 정부가 함께 검토·분석하여 우선 협상 대상자를 정하는 방식을 취하였던 것입니다.

공모는 8월에 실시되었습니다. 미국 기업을 위해 FOA의 사업을 알려주는 Small Business Circular 1954년 8월 4일자에 '한국 비료공장 프로젝트'라는 5페이지짜리 공고문이 실렸습니다. 이 공고문을 통해 한국전쟁 전부터 시작되었던 공장 건설 구상이 어떻게 구체화 되었는지를 알 수 있습니다.

먼저 이 프로젝트는 요소 비료공장을 한국에 건설하여 한국 정부에 제공하는 것을 내용으로 하였습니다. 좀 더 구체적으로는 요소 비료를 하루에 250톤 생산하는 공장을 지어야 했습니다. 그리고 1954년 10월 1일 현재 요소 생산을 성공적으로 하고 있는 업체만 제안서를 낼 수 있도록 했습니다.

공고문은 계약은 최종 선정 업체와 한국 정부가 맺지만, 자금은 FOA가 지불한다는 것을 명시했습니다. 입지는 최종 선정 업체와 한국 정부 사이에 협의하여 결정할 수 있지만, 8월 13일까지 제출하는 제안서는 충주 지역에 짓는 것을 전제로 작성되어야 했습니다. 입지와 관련하여 한국 정부의 의견이 상당히 반영된 것이라고 할 수 있겠습니다.

공모에는 8개의 회사 또는 컨소시엄이 참여하였습니다. 지금 보시는 표는 각 입찰자별로 제안서와 추가 답변서에 기초해 암모니아와 요소의 생산공정, 공장 건설 비용, 가동 후 생산 비용을 정리해 비교한 것입니다.



이 8개 입찰자의 입찰서에 대해 FOA의 의뢰를 받은 NRC가 평가를 진행하였습니다. NRC는 네 가지 기준, 즉 실제 상업적 규모의 운영에 의해 공정이 입증되었는지, 유사한 사업을 해본 경험이 있는지, 자본비용과 생산가격은 적절한지, 생산된 요소 제품의 품질은 적절한지에 따라 입찰을 포기한 2개 입찰자를 제외하고 6개 입찰자를 평가하였습니다.

종합적인 평가 결과 가장 우수한 2개 입찰자가 선정되었는데, 바로 벡텔-케미코와 맥그로우 하이드로카본이었습니다. 벡텔-케미코는 벡텔과 케미코의 컨소시엄인데 여기서 케미코는 UNKRA의 의뢰를 받아 공장 건설 평가 보고서를 작성했던 바로 그 케미코입니다. 맥그로우 하이드로카본은 맥그로우와 하이드로카본의 합작사였습니다.

FOA 본부는 맥그로우 하이드로카본, 줄여서 MHC를 우선협상대상자로 선정했습니다. 당시 미국 정부 문서에 따르면 벡텔과 케미코가 모두 FOA와 많은 사업을 해왔기 때문에 MHC에도 기회를 주는 차원에서 결정되었다고 합니다. 1955년 1월 FOA는 MHC가 선정되었다는 것을 주미 한국 대사를 통해 한국 정부에 전달하였습니다.

이후 FOA, 한국 정부와 MHC가 구체적인 계약서 조항을 두고 협상에 들어갔지만, 기일과 성능을 보장하는 문제를 둘러싸고 이견이 나타나 계약이 지연되었습니다. 한국 정부는 MHC가 예정 기일까지 준공에 실패할 경우 벌칙을 가할 수 있도록 하는 조항과 공장 가동 후의 성능을 보장하는 조항을 넣자고 요구했습니다. 이에 대해 MHC 측이 반발하면서 계약은 4월까지 체결되지 못했습니다.

5월 들어 우드 경제조정관이 중재에 나섰습니다. 결국 두 조건으로 중재가 되었습니다. 첫째는 MHC가 성능 기준을 만족시키지 못할 경우의 페널티를 올리는 것이고, 둘째는 FOA가 MHC의 능력을 신뢰한다는 서한을 한국 정부에 보내는 것입니다.

페널티 관련해서 좀 더 설명드리겠습니다. 비료공장 건설 계약은 고정수수료 가산 원가 계약, 즉 CPFF 방식이었습니다. 계약자가 받는 수수료는 고정되어 있고 여기에 건설 원가를 더해 발주자가 지급하는 것입니다. 최초 계약 시 수수료를 제외한 건설 원가는 약 2,160만 달러였고 수수료는 그 약 4.5%에 해당하는 98만 달러였습니다.



이 98만 달러의 수수료를 지급하는 방법도 꽤 복잡했습니다. 몇 년에 걸친 프로젝트였기 때문에 화면에 보시는 것처럼 단계에 따라 일정 비율의 수수료를 차곡차곡 지급하게 되어 있었습니다.

초안에서는 성능 기준이 충족되지 못하면 MHC가 9번과 10번 즉 수수료의 15%를 받지 못하게 했습니다. 우드의 중재안은 8번과 9번을 하나의 단계로 통합해서 성능 기준이 충족되지 못하면 MHC가 수수료의 25%를 받지 못하도록 하는 것이었습니다. 이것을 MHC도 받아들였습니다.

두 번째 조건과 관련해서는 우드 경제조정관은 FOA 본부의 승인을 거쳐 5월 12일 강성태 상공부 장관에게 서한을 보냈습니다. FOA는 MHC가 이 프로젝트를 성공적으로 수행할 수 있다고 믿기 때문에 자금을 제공한다는 내용이었습니

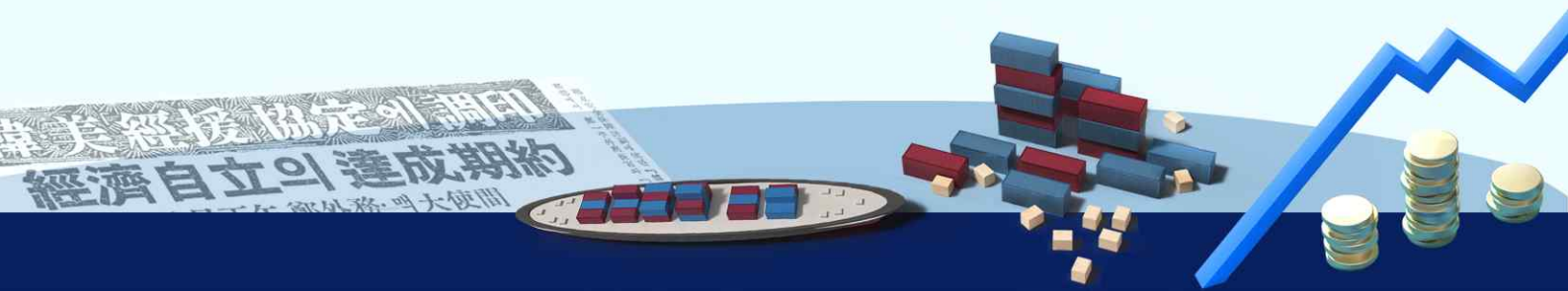
다. 이 서한을 받은 다음날 한국 정부는 MHC와 비료공장 건설 계약을 체결하였습니다. 그리고 1955년 7월 드디어 충주 비료공장의 기공식이 열렸습니다.

그런데 계약을 체결하고 한 달 정도 지난 뒤, 즉 기공식이 열리기도 전에 한국 정부는 계약 수정 협상에 들어갔습니다. 당시 한국 정부의 최대 관심사는 비료공장 내 발전소의 연료로 국내산 무연탄을 사용하는 것이었습니다. 일단 다급한 계약은 체결해놓은 후 바로 수정 협상에 들어갔던 것입니다.

MHC는 한국 정부와 FOA가 무연탄을 발전소 연료로 사용하기로 한다면 설계를 변경하겠다는 입장이었습니다. 우드 경제조정관은 무연탄 사용을 통해 연간 100만 달러의 외화를 절약할 수 있을 것으로 보고 설계 변경을 추진하였습니다. 문제는 발전소를 재설계하고 건설하는데 350만 달러가 추가로 필요하다는 MHC의 요구였습니다.

이와 같은 경제조정관실의 의견을 들은 ICA의 워싱턴 본부는 미국의 기술자문화사인 에바스코에 타당성 조사를 의뢰했습니다. 에바스코는 다음해인 1956년 1월 조사 보고서를 ICA에 제출했습니다.

이 보고서는 무연탄을 원료로 사용하는 것이 단기적으로는 경제적 이점이 없으나, 장기적으로는 한국이 자립경제를 달성하는 데 도움이 된다고 보고 그에 찬성하였습니다. 다만, MHC가 요구한 350만 달러는 너무 많다는 입장을 제시하였습니다.



결국 발전소 설계 변경은 ICA 본부의 승인을 얻었고, MHC가 당초 요청한 350만 달러에서 많이 깎인 200만 달러를 증액하는 것으로 결정되었습니다. 1956년 7월 한국 정부와 MHC는 수정 계약을 체결하였습니다. 이로써 한국 정부가 열망하던 무연탄의 발전소 연료 사용은 이뤄졌지만, 변경 과정에서 공사가 6개월 정도 지연되고 말았습니다.

이후에도 공장 건설은 여러 가지 이유로 순조롭게 진행되지 못했습니다. 특허권 분쟁도 있었고 MHC의 현장 책임자들 사이의 내분도 있었습니다. 미국 원조 당국을 가장 힘들게 했던 문제는 MHC의 건설 자금 추가 증액 요구였습니다.

MHC는 200만 달러를 증액한 7월 수정 계약 후, 3개월 만에 다시 약 천만 달러의 증액을 추가로 ICA 측에 요구하였습니다. 철강재 가격 인상 등이 이유였습니다. 물론 ICA는 이를 쉽게 받아들이지 않았습니다. 그러자 MHC는 자금 지원이 늦어져 공사가 지연되고 있다는 주장을 펴기도 했습니다.

결국 1957년 3월에는 ICA 본부 내에서 계약 파기를 고려해야 한다는 의견까지 나왔습니다. 이에 대해 원 경제조정관은 새로 건설사를 선정하는 과정을 거친다면 공사 완공이 너무 늦어지게 된다고 계약 파기에 반대하였습니다. 그리고 MHC의 약 천만 달러의 증액 요구에는 제2 비료공장 건설 자금으로 배정된 1,900만 달러를 전환해 대응하자고 하였습니다.

3개의 비료공장 건설을 제안했던 케미코의 보고서에 기초해 ICA는 충주 비료공장에 이은 제2 비료공장 건설을 추진하고 있었습니다. 그런데 미국 감사원은 대한원조 계획에 대한 전반적 회계 감사를 실시한 후, 1956년 감사 결과를 발표하면서 이 계획에 문제가 많다는 평가를 내렸습니다. 특히 기술 조사도 완료되지 않은 상황에서 1,900만 달러의 공장 건설 자금이 배정된 것을 문제 삼았습니다.

ICA 내부에서는 제2 비료공장 건설이 필요하다는 의견도 있었지만 결국 다른 시급한 분야로의 전용이 추진되었습니다. 결국 충주 비료공장 건설에 일부 자금을 전용하자는 경제조정관실의 요구는 받아들여졌습니다.



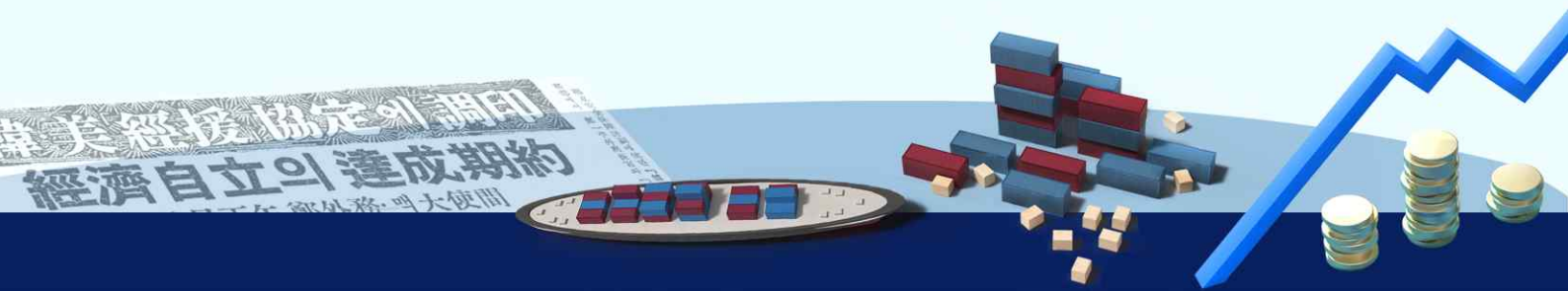
합동경제위원회에서 한국 정부는 전용에 대해 처음에는 반대했지만, 충주 비료공장의 건설을 위해 나중에는 받아들일 수밖에 없었습니다. 이로써 ICA 자금을 활용한 제2 비료공장 건설은 사실상 무산되었습니다.

제2 비료공장 건설을 위해 준비했던 자금을 충주 비료공장 건설로 전용하는 건이 ICA 본부의 승인을 얻은 후 1957년 9월 한국 정부와 MHC는 건설비를 천만 달러를 증액하는 계약 수정을 했습니다. 그런데 이후에도 MHC는 다시 한번 물가 상승을 이유로 470만 달러의 증액을 요청했고, 이 문제로 한국 정부, 미국 원조 당국은 다시 긴 시간 동안 논의를 거쳤습니다.

결국 1958년 2월 또다시 수정 계약이 체결되었는데, MHC가 요청한 것보다는 적은 약 400만 달러를 증액하며 MHC가 이후에는 더 이상의 증액 요청을 하지 않겠다는 내용이 포함되었습니다.

최초 총공사비는 약 2천만 달러였습니다. 1957년과 1958년의 증액으로 총공사비는 약 3,300만 달러로 70% 증가하였습니다. 공사 기간도 연장되었습니다. 최초 계약서상 완공 기한은 1958년 3월이었으나 1958년 2월의 수정 계약에서 1959년 6월로 미뤄졌습니다. 성능 보장까지 마친 후 충주 비료공장이 준공된 것은 1961년 4월이 되어서였습니다. 정말 험난한 과정을 거쳤다고 할 수 있습니다.

지금까지 FOA/ICA 원조자금으로 충주 비료공장 건설 프로젝트가 어떻게 진행되었는지 정리해 보았습니다. 다음 시간과 그다음 시간에는 제조업 관련 프로젝트 원조로서 비료공장 다음으로 액수가 많았던 중소기업 공장 건설 지원에 대해 검토해 보겠습니다.



7-4 원조를 통한 중소기업 공장 건설 지원

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 충주 비료공장 건설 프로젝트의 진행 과정에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간과 다음 시간에는 FOA/ICA 자금으로 진행된 중소기업 공장 건설 프로젝트를 검토해 보겠습니다. 먼저 이번 시간에는 프로젝트의 성격과 배분 절차에 대해 알아보겠습니다.

미국 원조 당국은 한국에 경제부흥 원조를 제공하면서 충주 비료공장과 같은 대규모 프로젝트도 계획하였지만, 그보다는 규모가 작은 제조공장 건설의 필요성도 인식하고 있었습니다. 그런데 전쟁 직후인 1954 회계연도에는 UNKRA가 이 분야를 주로 담당하기로 하고 FOA는 일부 사업만 맡았습니다. FOA의 이 분야 지원액은 백만 달러도 되지 않았습니다.

1955 회계연도부터는 FOA/ICA도 본격적으로 중소기업 공장 건설 지원에 뛰어들었습니다. 1955 회계연도에는 천만 달러, 1956 회계연도에는 4백만 달러, 1957 회계연도에는 1,500만 달러, 1958 회계연도에는 500만 달러에 이르는 큰 금액이 중소기업의 전쟁 피해로부터의 복구, 기존 시설 확충, 그리고 신규 공장 건설에 필요한 설비의 도입을 지원하는 데 사용되었습니다.

이 원조를 당시에는 '중소기업 자금' 또는 '중소공업 자금'이라고 불렀습니다. 중소기업 자금의 인기는 대단해서 예를 들어 1957 회계연도 자금의 경우 화면에 보이는 것처럼 경쟁률이 12 대 1에 이르기도 했습니다.

그런데 중소기업의 설비구입을 지원하는 자금은 비프로젝트 원조에도 있었습니다. 바로 산업기계를 살 수 있는 자금이었습니니다. 그렇다면 산업기계 구매자금과 중소기업 공장 건설 프로젝트는 어떤 차이가 있었을까요?

프로젝트 원조와 비프로젝트 원조의 차이를 떠올려보시면 이해하기 쉬우실 것입니다. 비프로젝트 원조의 산업기계 자금은 산업기계의 수입권을 배분하는 것이었을 뿐, 이후에 그 기계를 설치하여 공장을 가동하는 것에 미 원조 당국이나 한국 정부는 개입하지 않았습니다. 자금 배분에는 입찰 환율이 적용되었으며, 기업은 이 환율에 맞추어 제때 한국 화폐로 대금을 납부하면 되었습니다.



이에 비해 프로젝트 원조는 공장 건설과 가동이 목표였습니다. 따라서 설비 수입 지원뿐만 아니라 국내 비용 및 공장 가동에 필요한 기술 지원도 한 세트로서 제공되었습니다.

여기서 국내 비용 지원은 달러가 아니라 한국 화폐로 지원하는 것이며, 산업은행의 장기 저리 대출이라는 형태로 이뤄졌습니다. 프로젝트 원조의 대상으로 선정된 기업은 또 하나의 혜택을 누렸는데, 바로 입찰 환율이 아닌 공정한율로 대금을 납부했다는 것입니다.

이처럼 상당한 혜택이 있었기에 기업들의 관심이 대단했던 것입니다. 따라서 선정 과정이 중요할 수 밖에 없었습니다. 선정 과정은 시기에 따라 그리고 개별 서브 프로젝트의 규모에 따라 달랐지만, 전체 자금 규모가 가장 컸던 1957 회계연도의 중기업 자금을 사례로 기업 선정 과정을 정리해 보겠습니다. 중기업 자금이란 개별 서브 프로젝트의 원조 규모가 5만 달러 이상인 것을 가리킵니다.

한미간에 1957 회계연도 중기업 자금 규모가 1,200만 달러로 정해진 후 부흥부는 1956년 10월 민간 기업의 신청을 받았습니다. 총 518건의 신청에 신청총액은 1억 3천만 달러로 앞서 보셨던 것처럼 경쟁률이 12대 1에 달했습니다.

다음 과정은 대상 업종과 업종별 지원 규모를 결정하는 것이었습니다. 여기서 각 기업의 신청서는 일종의 자금 수요 조사와 같은 역할을 했습니다. 부흥부는 11월에 관계부처와 위원회를 조직해 어떤 업종이 가장 우선적으로 지원이 필요한지 그리고 지원액은 어느 정도로 해야 하는지 1차로 제안서를 작성했습니다.

이 제안서는 합동경제위원회 기획분위에 제출되었고 기획분위는 한국 정부 관료와 미국측 경제조정관실 담당자로 워킹 그룹을 구성해 이를 검토했습니다. 12월 중순에 열린 기획분위 회의에는 이 워킹 그룹의 검토를 거친 문서가 제출되었고 일부 수정 통과되었습니다. 이 수정 문서는 재정분위의 검토를 거쳐 합동경제위원회 본회의에 회부되었습니다.

합동경제위원회 본회의는 해가 바뀐 2월에 이 문서를 논의하였고, 기획분위에 각 프로젝트별로 추가 설명을 요청한 후, 2월 말에 지원 업종 우선순위와 업종별 지원 규모를 결정했습니다. 화면에 보이는 것처럼 엔진 공장, 시멘트 공장을 비롯해 모두 22개 업종, 840만 달러가 결정되었습니다.



다음 과정은 수혜 기업 선정이었습니다. 기획분위의 워킹 그룹은 현장 조사를 포함해 한국 정부가 추천한 기업의 현황을 조사하고 수혜 기업으로 적합한지를 검토했습니다. 4월 중순의 기획분위에서는 일단 8개 업종의 9개 기업을 후보로 정했습니다. 엔진공장은 두 개 기업이 후보로 선정되었습니다. 4월 말 합경위 본회의는 기획분위의 제안을 그대로 통과시켰습니다.

이후에도 5월에 7개 기업, 6월에 7개 기업이 정해졌습니다. 그런데 합경위 본회의에서 수혜 기업이 정해졌다고 바로 그 기업이 자금을 지원받은 것은 아니었습니다. 사실 시작에 불과했습니다.

합경위의 워킹 그룹은 구체적인 공장 건설 지원 계획을 수혜 기업과 협의하여 작성했는데, 그 작업에 많은 시간이 걸렸습니다. 어떤 기계와 물품을 구매할지 그리고 작업 스케줄은 어떻게 할지를 정해야 했기 때문입니다.

프로젝트 원조의 경우 ICA의 워싱턴 본부에 제출하는 구체적인 프로젝트 제안서를 PPA라고 불렀습니다. 1957 회계연도 중기업 자금의 최초의 PPA는 농기구 공장 건설에 관한 것이었는데, 이것이 작성완료된 것은 1957년 11월 말이었습니다. 수혜 기업이 선정된 것이 6월이었으니 PPA 작성에 5개월이 걸린 것이었습니다.

1957년 회계연도가 이미 지나버린 1958년 3월 기획분위에서 조사 보고한 내용을 보면 PPA가 작성완료된 서브 프로젝트는 모두 28건, 770만 달러였습니다. 천만 달러 중 아직 한국 정부와 미국 측 경제조정관실이 협의가 끝나지 않은 것도 상당히 많았던 것입니다.

또 협의가 끝난 28건도 PPA 작성 완료 시점을 보면 1957년 11월이 1건, 12월이 1건, 1958년 1월이 9건, 2월이 14건, 3월이 3건으로 1958년 초에 몰려 있었습니다. 이후에도 워싱턴 ICA 본부에서의 검토를 거쳐야 하는 것을 고려하면 프로젝트 시작까지 정말 오랜 기간이 걸린 것입니다.

이처럼 복잡한 절차와 긴 기간이 필요했던 것은 1955 회계연도까지의 중소기업 프로젝트가 충분한 검토를 거치지 않은 채 수혜 기업이 선정되어 제대로 진행되지 못했다는 판단 때문이었습니다.



미국 감사원은 1957년 초에 한국 원조 프로그램을 전반적으로 감사한 후 감사 보고서를 작성하였는데, 여기서 중소기업 프로젝트의 여러 문제점을 지적하였습니다. 감사 보고서는 많은 프로젝트들이 설비 수입 지연, 자체 비용 조달 곤란, 기술 문제 미해결 등으로 제대로 진행되지 못하고 있는 것으로 파악했습니다.

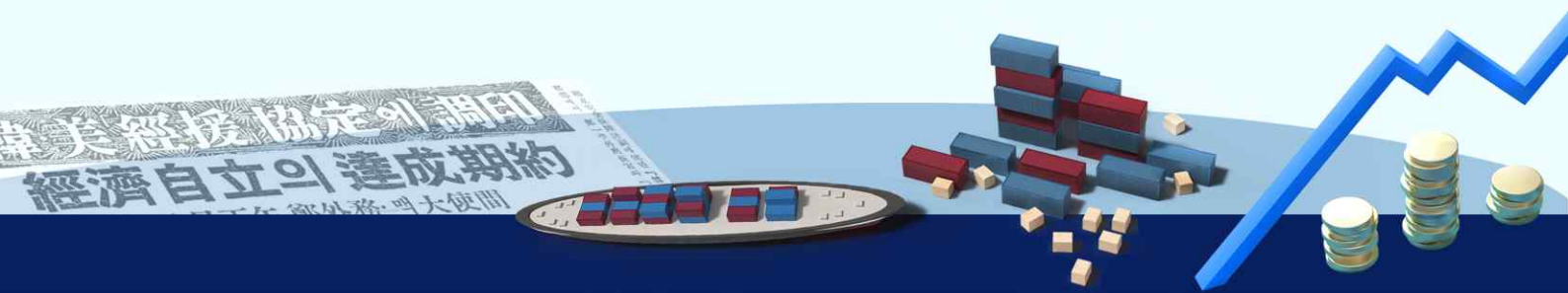
1954 회계연도와 1955 회계연도의 프로젝트는 앞서 말씀드린 절차가 아직 갖춰지기 전에 실시되었습니다. 경제조정관실에 사전 타당성 조사나 기술 자문을 수행할 전문 기술자가 없었고, 한국 정부에도 그러한 인원이 없었기 때문에 충분한 기술적 검토나 준비 없이 사업이 승인된 것입니다.

해당 기업의 자체 비용 조달 능력이 없는 것도 문제였습니다. 미국 원조 당국이 수입 물자 구매자금을 지원하지만, 선정 기업은 그에 대한 대금을 지불하고 수입 물자를 취급·설치하기 위한 한국 화폐 자금을 준비해야 했습니다. 하지만 대부분의 기업은 그만큼의 자금을 보유하지 못했고 한국산업은행의 대출에만 의존했습니다. 그러다 보니 사업 진행에 차질이 발생할 수밖에 없었습니다.

보고서에서 여러 예를 들고 있는데, 그 중 기아산업의 사례를 좀 더 자세히 보겠습니다. 현재 기아는 자동차 생산자이지만 당시에는 자전거가 주요 생산품이었고, 프로젝트 원조를 통해 건설하고자 한 것은 삼륜차 공장이었습니다.

장비 40만 달러를 수입할 수 있는 원조자금이 1955년 6월 배정되었지만 1년이 지나도록 구매계약은 체결되지 못했습니다. 어떤 장비를 구매해야 하는지 결정하지 못한 탓이었습니다. 유럽과 미국의 삼륜차를 참고해 공장을 건설하겠다는 계획을 제출했지만, 구체적인 검토는 하지 않은 채였던 것입니다.

보고서가 미국 의회에 제출되어 대한원조 사업에 대한 우려가 커지자, 합동경제위원회는 원조 사업 전반을 재검토하기 위한 '한미합동위원회'를 설치하였고, 중소기업 프로젝트와 관련해서는 앞서 보신 것처럼 수혜 기업 선정을 좀 더 엄격히 하였습니다. 그런데 그러다보니 시간 지연이라는 또 다른 문제가 발생하게 된 것입니다. 당시 한국경제가 빠르게 변하고 있었기 때문에 1~2년의 시간 지연은 사업 여건에 상당한 차이를 발생시킬 수 있었습니다.



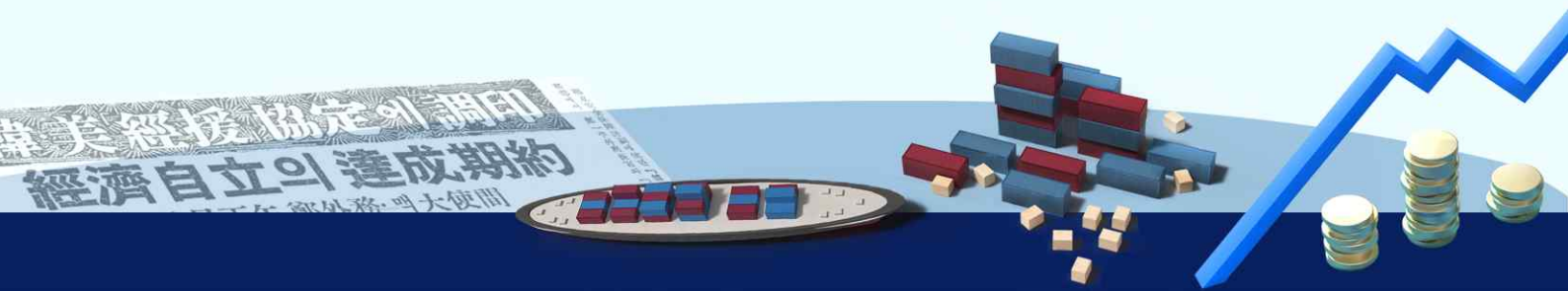
한편 부흥부는 중소기업 프로젝트의 지원을 받은 공장에 대해 현지 감사를 1958년에 실시하였습니다. 감사 결과 1958년 6월 기준으로 1956 회계연도까지의 90개 사업 중에 수입 설비가 도착했으나, 기업이 인수하지 않아 보세 창고에 적재된 비율이 45%에 달하고 있다는 것이 알려졌습니다. 업종과 기업 선정에서 문제가 있었다는 점이 분명한 것입니다.

한국 정부와 미국측 경제조정관실이 중소기업 프로젝트의 개선을 추진했지만, 프로젝트의 지연이나 부실 문제는 계속해서 발생하였습니다. 이승만 정부가 무너진 후 1960년대 초에는 부실기업 정리가 과제가 될 정도였습니다.

어떤 사업에 새로 진출할 업체를 관료들이 선정한다는 것 자체가 무리였는지도 모릅니다. 계획서를 자세히 요구하고 현장 실사를 하는 등, 절차를 강화한다고 하더라도 유리한 조건을 보고 뛰어든 수많은 업체들 중에서 해당 사업을 성공시킬 기업을 찾는 것은 쉬운 일일 수 없습니다.

충주 비료공장 프로젝트의 지연까지도 함께 생각해본다면 일종의 정부의 실패라고도 볼 수 있지 않을까 생각합니다. 배분 기업 결정에서 정부의 개입 여지가 작은 비프로젝트 원조에 비해 정부가 중요한 의사 결정을 할 수밖에 없는 것이 프로젝트 원조의 특성이었습니다.

지금까지 중소기업을 대상으로 한 프로젝트 원조의 특성을 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 구체적으로 어떤 업종의 어떤 중소기업들이 수혜 기업으로 선정되었는지 알아보도록 하겠습니다.



7-5 중소기업 프로젝트의 실태

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 원조를 통한 중소기업 공장 건설 지원에 대하여 살펴 보았습니다. 이번 시간에는 중소기업 프로젝트의 수혜를 받은 기업들을 알아보도록 하겠습니다.

프로젝트 원조의 경우 비프로젝트 원조처럼 한번 배분하면 끝나는 것이 아니라, 공장 가동까지 지속적으로 지원을 해야 하기 때문에 한국 정부는 그 진척 상황을 수시로 체크 하였습니다. 그 과정에서 부흥부가 작성한 자료가 화면에 보시는 'ICA 민수용 투자시설 추진 및 운영상황표'입니다. 현재 미국 국립문서기록관리청에 남아 있는 자료 중 가장 나중에 작성된 것은 1959년 5월 말 현재의 것입니다.

건설 및 운영상황을 정리해놓은 표를 보겠습니다. 각 회계연도별로 진행된 프로젝트 건수는 1954년 4건, 1955년 61건, 1956년 23건, 1957년 90건, 1958년 66건으로 합계 244건입니다. 공사 진척 상황을 보면 미착수가 128건으로 가장 많고, 완료된 것은 67건에 불과했습니다. 또 공사가 완료된 67건 중에도 휴업이 9건 있었습니다. 사업 지연이 계속해서 문제가 되고 있었다는 것을 알 수 있습니다.

다음으로 기업별 정보를 담고 있는 표를 보겠습니다. 업종, 업체명, 신설 또는 확장 여부, 소재지, 승인·계약·도착·통관 금액, 건설추진 상황, 운영상황, 시설자금, 운영자금 등이 기록되어 있습니다.

예를 들어 가장 먼저 등장하는 흥아타이어주식회사의 경우 타이어 업종의 공장 신설 사업이며 공장 위치는 부산입니다. 약 47만 달러의 자금을 지원받았으며 1955년 12월에 착수해 1956년 8월에 완공되었습니다. 현재 운영 중이며 시설자금은 외부에서 7천만 환, 내부에서 7천만 환을 조달한 것을 알 수 있습니다.

미국 감사원의 보고서에서 문제가 됐던 기아산업의 경우 약 27만 달러를 지원받았습니다. 1955 회계연도 자금을 지원받았지만, 공사가 착수된 것은 1957년 8월로 상당히 지연되었습니다.



공장 건설은 1959년 5월 말 현재도 46%밖에 진척되지 못했는데, 대지 구매와 건물 공사는 100% 완료되었지만, 기계구입이 10%밖에 진행되지 못했기 때문입니다. 어떤 기계를 도입할지 충분한 검토 없이 뛰어들었다는 것을 다시 확인할 수 있습니다.

한국어로 작성된 문서는 현재 1959년 5월 말 현재의 것이 입수할 수 있는 가장 늦은 것이지만, 영어로 작성된 문서는 1960년대 초의 것도 있습니다. 이에 대해서는 2020년 동국대 박사학위 논문에서 자세히 해설하고 있어 이를 참고해 말씀드리고자 합니다.

영어로 된 보고서는 'Industrial Projects'라는 제목으로 1961년 6월 말 현재와 1963년 4월 말 현재의 두 문서가 확인됩니다. 이 문서들도 미국 국립문서기록관리청에 보존되어 있는데, 지금까지 자주 활용했던 문서군 469가 아닌 문서군 286으로 분류되어 있습니다.

문서군 469는 ICA까지의 미국 해외원조 기관 문서를 보관한 것이며, 문서군 286은 그 후신이자 현재도 계속 운영 중인 USAID의 문서를 보관한 것입니다. 따라서 1950년대 문서는 주로 문서군 469에 속해 있는 반면 1960년대 이후 문서는 주로 문서군 286에 속해 있습니다.

'Industrial Projects'는 'ICA 민수용 투자시설 추진 및 운영상황표'처럼 개별 사업별 현황을 알려주는 자료이지만, 일괄표로 작성한 것이 아니라 각 사업별로 한두 페이지를 작성했다는 특징이 있습니다. 진척 상황과 문제점에 대해 간단한 코멘트를 작성할 수 있도록 그러한 형식을 취한 것으로 보입니다.

'Industrial Projects'의 내용에 대해 다시 흥아타이어를 예로 들어서 운영상황표에 없는 내용 위주로 살펴보겠습니다. 먼저 사업 목표가 나와 있는데 연간 타이어 6만 세트를 생산하는 것이었습니다. 진척 상황을 보면 1956년 8월 처음으로 시장에 타이어를 출시한 후 1960년까지 연간 5~6만 세트를 생산했습니다.

하지만 자금 고갈과 제품 질 문제로 인한 시장 상실로 1960년 5월 가동 중단에 이르게 되었습니다. 흥아타이어가 생산을 재개하도록 하든지 새로운 사업자를 구하든지 해야겠다는 결론이 맨 아래에 적혀 있습니다. 진척이 빨랐던 '모범생'인 흥아타이어도 가동 중단 상황에 빠졌던 것입니다.



사업이 모두 200건이 넘기 때문에 각 회계연도별로 업종 분포와 주요 업체명을 소개하는 것으로 마무리하고자 합니다. 1954 회계연도에는 총 4건의 사업이 진행되었는데 모두 화학공업이었습니다. 흥아타이어의 타이어 공장, 한국농약의 살충제 공장, 보생고무공업사의 재생고무 공장, 해림화학의 황산알루미늄 공장이 그것입니다.

1955 회계연도에는 총 46건의 사업이 지원을 받았습니다. 이 중 1건은 대한잠사회의 17개 공장을 지원하는 것이었기 때문에 62건이라고도 할 수 있습니다. 업종별로 보면 화학공업이 14건으로 가장 많았고, 금속기계공업이 13건, 식료품공업이 10건 등이었습니다.

금속기계공업이 크게 늘어났는데, 그중 조선공업이 6건이었습니다. 부산의 한국조선공사와 대한조선공사, 울산의 방어진철공조선주식회사, 인천의 인천조선공업주식회사, 여수의 대양조선주식회사, 군산의 한국조선주식회사가 그것입니다. 이들은 대부분 목조 어선 제작이나 수리를 위한 소규모 공장들이었지만 대한조선공사는 10,000톤급 조선 능력을 목표로 한 진정한 중공업 공장이었습니다.

1956 회계연도에는 총 19건의 공장 건설에 자금이 지원되었습니다. 업종별로 보면 화학공업 8건, 금속기계공업 3건, 섬유공업 3건 등이었습니다.

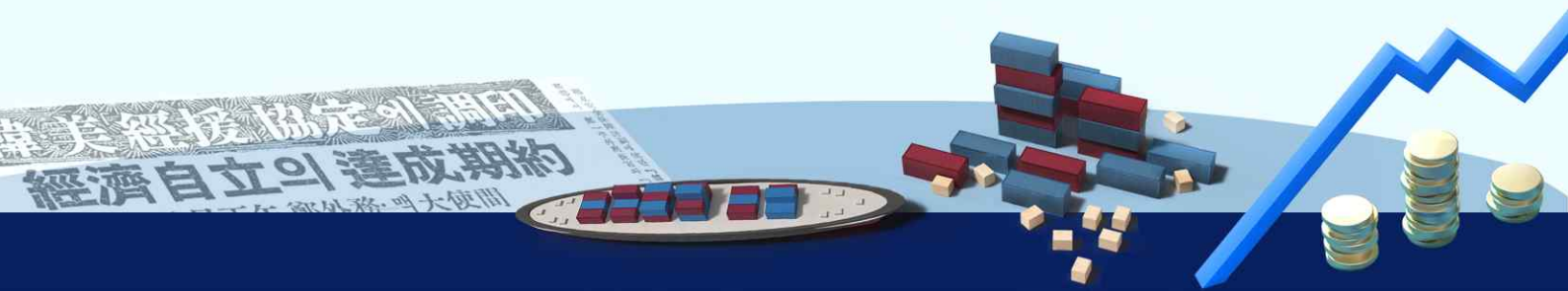
1957 회계연도에는 총 72건의 사업이 지원을 받았습니다. 금속기계공업이 26건으로 가장 많았고 화학공업 17건, 섬유공업 15건 등이었습니다. 섬유공업에 대해서 좀 더 말씀드리면 15건 중 9건이 염색, 표백, 가공 등 후가공과 관련된 것이었습니다. 한국전쟁 이후 많은 비프로젝트 원조자금이 섬유 원료 수입에 할당되었습니다. 섬유공업의 경우 원료만 있다면 국내에서 생산할 수 있다는 판단에서였습니다.

그런데 섬유 제품의 경우 직물이나 편물을 생산하는 것도 중요하지만 염색, 표백, 가공 등 후가공에 따라 제품의 질이 크게 달라지게 됩니다. 1950년대 후반 당시 섬유 제품의 생산 능력이 양적으로는 크게 늘었지만, 후공정 시설의 미비로 질적인 성장에는 제한이 있었습니다. 이를 돌파하기 위해 중소기업 프로젝트를 통해 자금 지원이 이뤄졌던 것입니다.

마지막으로 1958 회계연도에는 총 60건의 지원이 이뤄졌는데, 화학공업 20건, 금속기계공업 17건, 섬유공업 9건 등이었습니다.



지금까지 중소기업을 대상으로 한 프로젝트 원조의 실태를 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 1950년대 프로젝트 원조의 배분에 대하여 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.



7-6

강의 요약 정리

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 중소기업 공장 건설 지원 프로젝트의 실태를 정리해 보았습니다. 이번 시간에는 1950년대 프로젝트 원조의 배분에 대하여 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.

FOA/ICA의 프로젝트 원조는 비프로젝트 원조보다는 소액이었지만 1950년대 중반에는 매년 9천만 달러, 1950년대 후반에는 매년 5천만 달러 정도에 이르는 상당한 금액이 제공되었습니다. 분야 별로 나누어 보면 교통 분야가 가장 많았고 광공업 분야가 그다음으로 많았습니다. 이밖에도 사회후생 및 주택, 농업 및 자연자원, 보건위생, 교육 등의 분야에서 프로젝트 원조가 제공되었습니다.

교통 분야 원조는 1950년대 중반에 집중되었는데 한국전쟁 후 철도 교통 복구를 위한 것이었습니다. 광공업 분야 원조는 비료공장 건설과 중소기업 공장 건설 지원을 위한 것이 대부분이었는데 1950년대 후반에는 이 분야 원조가 프로젝트 원조의 가장 큰 부분을 차지하게 되었습니다.

프로젝트 원조는 비프로젝트 원조와 달리 배분 절차가 간단하지 않았습니다. 비료공장 건설과 중소기업 공장 건설 지원을 예로 들어 보겠습니다. 먼저 비료공장 건설을 보겠습니다. 식량 생산에서 매우 중요한 비료는 식민지 조선 내에서 생산되었지만, 그 공장이 모두 북쪽에 있었습니다. 그러다 보니 해방 후에는 비료를 모두 해외에서 수입을 해야했고 이것은 미국 원조 물자의 중요한 부분이었습니다.

한국 정부는 수입대체를 위해 한국 내에 비료공장을 건설하고자 했습니다. 물론 미국의 원조를 받아야 했습니다. 1952년 7월에 국무회의에서 한국 정부가 비료공장 건설을 결정한 후 1954년 5월 FOA 자금 지원이 결정되기까지 우여곡절이 있었습니다. 먼저 FOA와 UNKRA가 각각 외부 기관에 조사를 의뢰해서 1953년 12월과 1954년 2월에 각각 그 보고서가 제출되었습니다.

이들 보고서는 비료공장 건설에 대체로 찬성했지만, 미국 원조 당국 내부에서는 일본이 비료를 생산하고 한국은 수입하는 분업 구조를 상정하고 공장 건설에 반대하는 의견도 계속해서 있었습니다.



결국 최종 결정은 고위급에서 이뤄졌습니다. 1954년 2월 이승만 대통령을 면담한 FOA 처장 스타센은 한국 정부의 강한 열망을 수용하기로 결정했습니다. 그리하여 1954년 5월에 비료공장 건설 자금의 최초의 구매승인서가 발급되게 됩니다.

비료공장 건설 과정도 순탄하지는 않았습니다. 국제입찰과 심사를 거쳐 1955년 1월 맥그로우 하이드로카본이 담당회사로 선정됐지만, 성능 보장에 대한 이견으로 4월이 되어서야 한국 정부와의 계약이 체결되었습니다. 이후 한국산 석탄을 사용하자는 한국 정부의 요청으로 2개월만에 계약 수정이 이뤄졌고 1957년과 1958년에는 MHC가 추가 건설 비용을 요청해 계약 수정이 이뤄졌습니다.

이로써 건설 비용은 2천만 달러와 15억 환에서 3천만 달러와 28억 환으로 크게 늘어났습니다. 준공도 당초에는 1958년 3월이었지만 1959년 6월로 15개월 연장되었습니다. 실제로 총주 비료공장이 가동을 시작한 것은 1961년 4월이 되어서였습니다.

다음으로 중소기업 공장 건설 지원 프로젝트를 보겠습니다. 한국 내 물자 부족을 해소하기 위해서는 중소 제조업의 복구도 반드시 필요했습니다. 미국 원조 당국은 1954 회계연도부터 1958 회계연도까지 프로젝트 원조로서 이를 지원했고 많은 한국 중소기업들이 이 자금을 받으려고 신청서를 제출했습니다.

1960년대 초 현황을 보면 지원을 받았거나 받고 있는 기업은 모두 244개였습니다. 1957 회계연도 자금은 90개 기업이 지원을 받았고 1955 회계연도와 1958 회계연도에도 60개가 넘는 기업이 지원을 받았습니다.

중소기업 자금의 수혜 기업 선정은 상당히 복잡한 절차를 거쳐 이뤄졌습니다. 1957 회계연도 중 기업 자금을 예로 들어 보면, 첫 시작은 자금을 받고자 하는 기업들의 신청이었습니다. 1956년 10월에 부흥부에 접수된 신청은 518건이었는데, 자금 합계는 1억 3천만 달러로 가용 자금의 10배가 넘었습니다.

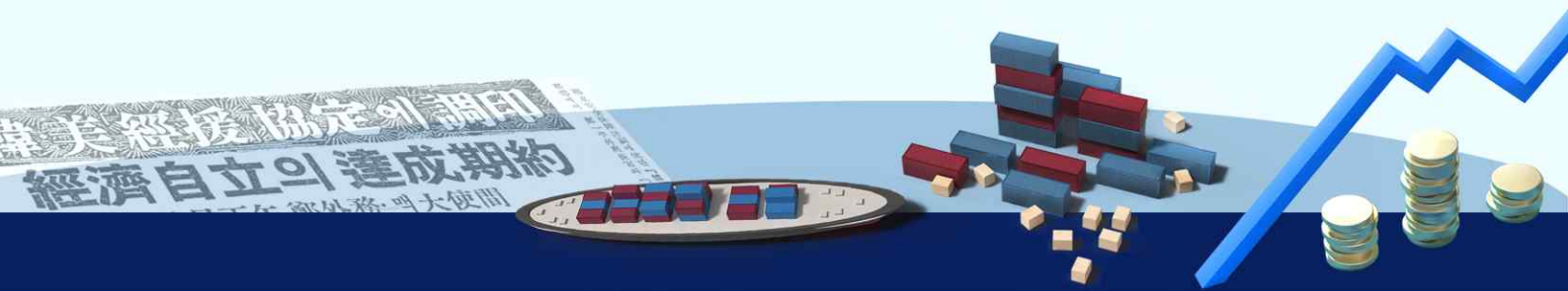
이를 토대로 한국 정부가 대상 업종을 제안했고 합동경제위원회의 기획분위, 재정분위, 본회의의 검토와 협의를 거쳐 1957년 2월 22개 업종이 선정되었습니다. 이후 기획분위와 본회의에서 수혜 기업에 대한 검토와 협의를 진행되었고 1957년 4월 9개 기업을 시작으로 순차적으로 수혜 기업이 선정되었습니다.



기업이 선정되고 나면 다시 합경위와 해당 기업이 ICA의 워싱턴 본부에 보낼 구체적인 공장 건설 계획을 작성해야 했는데 여기에 상당한 기간이 소요되었습니다. 최초의 PPA가 합경위 본회의에서 승인된 것이 1957년 11월이었고 1958년 초에도 아직 PPA가 작성 완료되지 않은 서브 프로젝트가 많이 있었습니다.

이처럼 복잡한 절차를 거쳤던 것은 1956 회계연도까지의 기업 선정이 부실했다는 판단에서 비롯된 것이었는데, 이제는 거꾸로 너무 오랜 기간이 걸리는 것이 문제가 되기도 했습니다. 중소기업 공장 건설 지원은 1960년대 초에도 부실기업 문제가 대두될 정도로 상당히 논란이 되었던 프로젝트 원조였습니다.

지금까지 1950년대 프로젝트 원조의 배분에 대해 요약 정리해 보았는데, 이것으로 일곱 번째 강의를 마치겠습니다. 다음 강의에서는 미국의 잉여농산물 원조에 대해 살펴보겠습니다. 감사합니다.

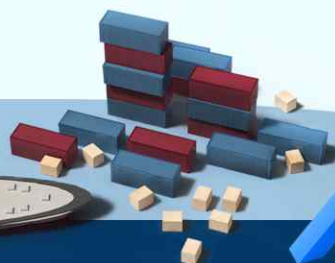
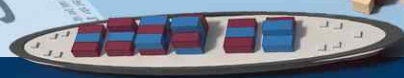




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

7

Project Aid Allocation in the 1950s

7-1

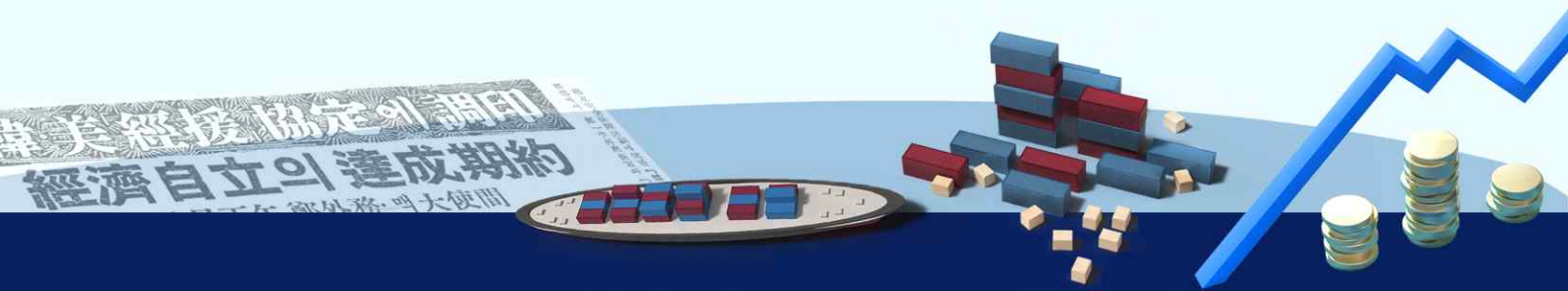
Composition of Project Aid

Hello. I am Ryu Sang-yun. Welcome to Korean Economy and Foreign Aid. I appreciate your interest in the history of Korean economy. This lecture focuses on how the US project aid to Korea was allocated in the 1950s.

As mentioned in the previous lecture, the major economic development aid in the 1950s was from the FOA/ICA as project aid and non-project aid. Project aid provided imported goods and consulting services that were needed to conduct certain projects. Housing and road constructions are examples.

The US, aiming immediate price stabilization, preferred non-project aid that brought necessary goods to project aid that was less effective in price stabilization and time-consuming. So, as a result of the agreement between South Korea and the United States, or more accurately, due to pressure from the US, the proportion of project funding from South Korea remained at around 30%.

Although the rate of project aid was lower than non-project aid, it was still meaningful. Project aid provided by the FOA/ICA from 1954 to 1960 amounted to \$440 million in total. Every year from 1955 to 1957, Korea received the goods and services worth \$100 million dollars. Despite the lower rate of project aid compared to non-project aid, the total amount of it was still immense.



There were eight sectors in project aid. Let's look at the total aid in each sector from 1954 to 1960. The highest is transportation (42%) followed by mining and industry (31%), social welfare and housing (8%), agriculture and resources (6%), health and sanitary (4%), education (4%), and public administration (1%). Transportation and mining and industry were dominant sectors.

Let's look at the subcategories of six sectors. Under transportation, there are seven subcategories: road and bridge, city transportation facility, railroad, port, civil aviation, ship operation, and others.

Railroad received \$150 million, which was 81% of the total \$190 million for transportation. In detail, \$70 million, the biggest amount, was spent on coal for train. The rest was spent on railroad construction, train cars, and diesel trains.

The subcategories of mining and industry are mining, electricity, communications, manufacturing, civil engineering, and others. \$67 million on manufacturing and \$46 million on electricity were the major spending out of the total \$140 million. In manufacturing, \$39 million was spent on the fertilizer plant construction and \$24 million on small plant constructions.

We'll look into these two project in the following lecture. In electricity, \$28 million was spent on building thermal power plants and \$10 million on restoring the Hwacheon hydropower plant.

Social welfare and housing sector consists of community development, social welfare, housing, AFAK, and others. Out of the total \$36 million, \$16 million went into social welfare projects, and \$10 million into AFAK. Social welfare projects were mainly relief goods. AFAK stands for Armed Forces Aid to Korea. The FOA/ICA also provided funds.



Agriculture and resources is comprised of agricultural research, land and irrigation, grain and livestock, forestry, fisheries, and others. Out of the total \$28 million, land and irrigation received \$14 million.

Health and sanitary consists of infectious disease prevention, urban sanitary, sanitary and hospitals, and others. Of the total \$17 million, urban sanitary projects received \$12 million for water supply restoration.

Education is comprised of technical education, special and higher education, and others. Out of the total \$16 million, \$11 million went into special and higher education. The Minnesota Program was part of it.

Now, we'll look at how project aid was allocated. Trade Yearbooks show project aid and non-project aid allocation methods titled 'Procurement Type' in their progress table. In this 1956 edition, the aid funds were allocated to agricultural research projects and agricultural development projects following the method A.

Method A is procurement by US agencies. C is by specified end-users. D is by the Korean Office of Supply. E is special procurement. And there are others. Unlike non-project aid, project aid did not include the method B, procurement for civilian demand. Others meant no allocation method was specified. They included technician dispatch or technical support.

The graph shows the allocation methods from 1954 to 1958. In many cases, it took years for project aid funds to be allocated. Keep in mind that there is a difference between the figures on the graph and the actual amount received every year. That is why the graph ends at the fiscal year 1958.

In the sum of the five years, the method A accounted for 45%, D 20%, E 17%, C 90%, and others 9%. By years, E was 59% in 1954, after which it dropped sharply.



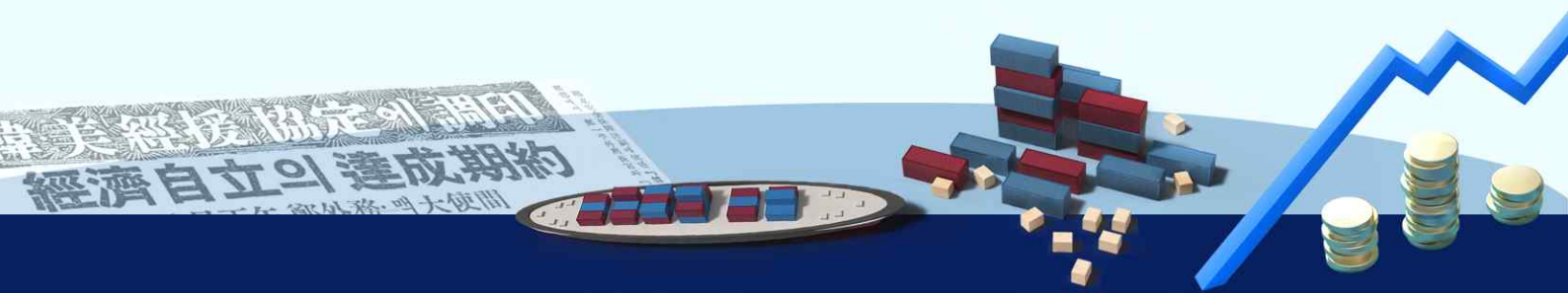
The 59% was due to restoring and constructing power plants and building a fertilizer plant in Choongju-si. They were major projects under the method E. We'll take a closer look at the Choongju Fertilizer Plant construction as an example of special procurement next time.

In 1955 and 1956, more than half of the funds were allocated by the method A, procurement by US agencies. They purchased coal for train fuel. Purchase by end users, which jumped to 19% in 1957 was related to the small plant constructions.

Non-project aid funds for purchasing raw cotton were allocated to cotton textile companies. As such, SMEs plant construction supplies were allocated to the relevant companies. Unlike the end users of non-project aid, the project aid end users were the companies that did not have existing facilities but had to build new ones. So, there was an evaluation process for selecting recipients.

In 1957 and 1958, the method D, procurement by the Office of Supply, increased to 35% and then 44%. It shows that a big part of the procurement process was transferred from the US to the Korean government.

So far, we looked at the composition of the FOA/ICA project aid by sectors and by allocation methods. Next time, we'll look into project aid allocation with example projects in manufacturing. The first example will be the Choongju Fertilizer Plant and the discussions between the US and Korean governments.



7-2

Plan for Fertilizer Plant Construction through Aid

Hello, everyone. In the previous lecture, we looked at project aid by sectors and by allocation methods. This lecture and the following lecture will discuss the fertilizer plant construction, which was one of the biggest recipients of the FOA/ICA project aid funds. Our main material is the 2020 PhD thesis in History of Sungkyunkwan University.

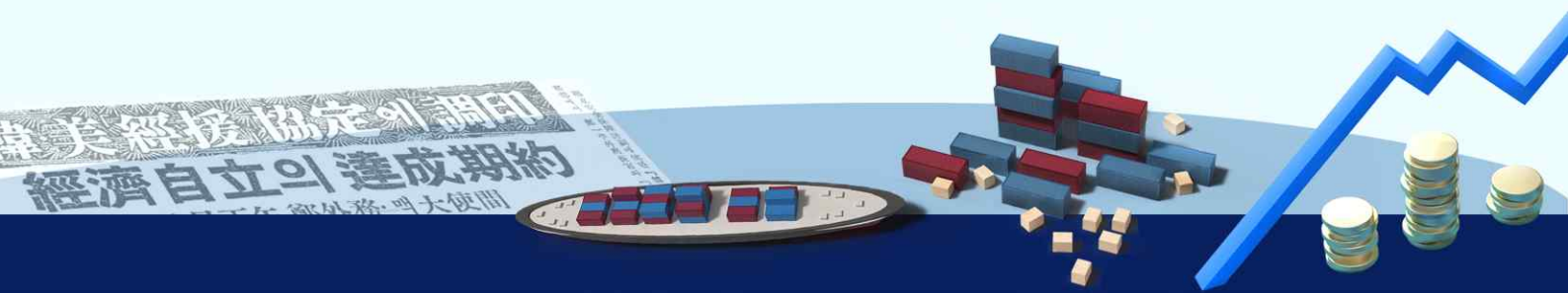
First, let's review the discussions on the construction project between the US and Korea.

The project was part of the ECA assistance plan that started in July 1949. For Korea's trade balance, the ECA's three-year plan centered on developing coal mines, expanding thermal power plants, and constructing a fertilizer plant.

It was to increase coal production and boost electricity generation from coal-fired power plants. Increased electricity supply could lead to more production at the fertilizer plant. And more fertilizer meant more rice production for exports.

The factory was originally planned to be completed by 1952. But internal conflicts in the US government arose. The US Department of the Army and the Supreme Commander for the Allied Powers went against the ECA's plan. They wanted Korea to be the consumer of Japanese fertilizer for a new economic order in Asia.

In the end, with support from the US government, the plan was accepted. Considering the unstable Korean economy, the detailed construction plan was approved in June 1950, right before the Korean War. But the war broke out, and the plan had to be discarded.



With armistice in sight in 1952, Korea went forward with the plan again. A news article that time says that April meetings gathered government officials, lawmakers, experts at the office of the Agricultural Minister and formed committees for the fertilizer plant project. The April meetings resulted in a 3-year plan with spending of \$9 million in 1952, \$3 million in 1953, and another \$3 million in 1954 on building a ammonium nitrate fertilizer plant of a 300,000-ton-per-year capacity.

In July, the Cabinet meeting passed the proposal submitted by the Korean Ministry of Industry. The proposal had the Dongyang Chemicals plant in Samcheok for the location and scaled down the yearly capacity to 5 tons of ammonium and other fertilizers.

Run by a Japanese company during the colonial period, the plant was in large scale. But most of it was destroyed during the Korean War. So, the plan was to restore the plant.

Unable to finance itself, the Korea government submitted to the CEB the proposal to restore and construct plants for fertilizer, steel, and machinery in an August meeting. The US agreed that the fertilizer plant was needed but held off a decision, saying a feasibility study was needed.

In September, the US offered feasibility studies on the suggested sites, Dongyang and Booksam, conducted by a third party. If the sites pass the study, the construction could start right away. The proposal was agreed upon in October at the CEB meeting. Booksam Chemicals was another factory run during the colonial period.

Before the FOA/ICA aid started to be delivered, United Nations Command made the UNKRA fund the site inspection and the construction. In 1953, the UNKRA requested a US company, Chemical Construction Corporation, to conduct the inspection.



Chemical Construction Corporation is also called Chemico. Chemico inspected Samcheok, Choongju, and other locations. In February 1954, Chemico submitted the report, which was later used as basic guidelines for the construction.

The UNKRA didn't have enough finance after the site inspection. That esd because the US government started to provide aid directly to Korea without utilizing the UNKRA as the middle party against the originally purpose of it. At this point, the fertilizer plant project was handed over to the FOA.

Shortly after the armistice was signed, the FOA commissioned a consulting firm, Senior Juengling and Knall, to conduct a feasibility study of the fertilizer plant project. The firm submitted a report to the FOA in December 1953. The report suggested that Daejeon was a suitable location for the project.

There arose opposition in the FOA. The Bureau of Industry and Resources judged the report not considering all costs. The bureau also argued that fertilizer producers in Japan and the US wanted to export their surplus to Korea and that Korea did not need a fertilizer plant. Before the Korean War, the US Department of the Army had also suggested importing fertilizer instead of producing it.

The bureaus in the FOA that were aware of the need of a fertilizer plant in Korea were supporting the project. But others, like the Bureau of Industry and Resources, were against it. In February 1954, Chemico submitted their feasibility study report to the UNKRA.

The Chemico report suggested that at least three fertilizer plants were urgently needed. This report helped the project gain more support from the FOA.

The final decision was made politically. In February 1954, Harold Stassen, the FOA head, met President Lee in Korea and discussed the fertilizer plant project.



Stassen pointed out that producing fertilizer could be more expensive than importing it. Yet, Lee emphasized that it was important for Korea not to rely on Japan. After the talks, Stassen sent a message to the US officials that the plant construction was necessary.

With this progress, the FOA now had to decide the location and the types of fertilizers. According to the Chemico report, Naju was the first choice and Choongju was the second. So, the Korean government chose Choongju because of its abundant anthracite deposits.

The Chemico report recommended ammonium sulfate, but Korea preferred ammonium nitrate. That was because producing ammonium sulfate requires importing sulfur, which could cost a lot. Both the report and the Korean government chose urea as a second choice.

In May 1954, the FOA and Stassen had a decision-making meeting on the types of fertilizers. Considering the opposition from the Korean government and soil acidification, ammonium sulfate was rejected. Urea was chosen.

At the same meeting, the amount of construction fund was set at \$23 million, and the National Research Council was designated as a third-party to select a contractor.

The fertilizer plant project aided by the FOA was set to begin. In May 1954, the Office of Economic Coordinator sent the FOA a 23-million-dollar purchase order, which was approved in June. Finally, the fertilizer plant, which had long been needed for Korea, was going to be built.

So far, we've looked at the process of aided project development between the two countries. Next time, we'll look at the construction process of the Choongju Fertilizer Plant.



7-3

Choongju Fertilizer Plant Construction Project

Hello. Last time, we looked at the plan for building the Choongju Fertilizer Plant through project aid. This lecture will cover the construction process of the project.

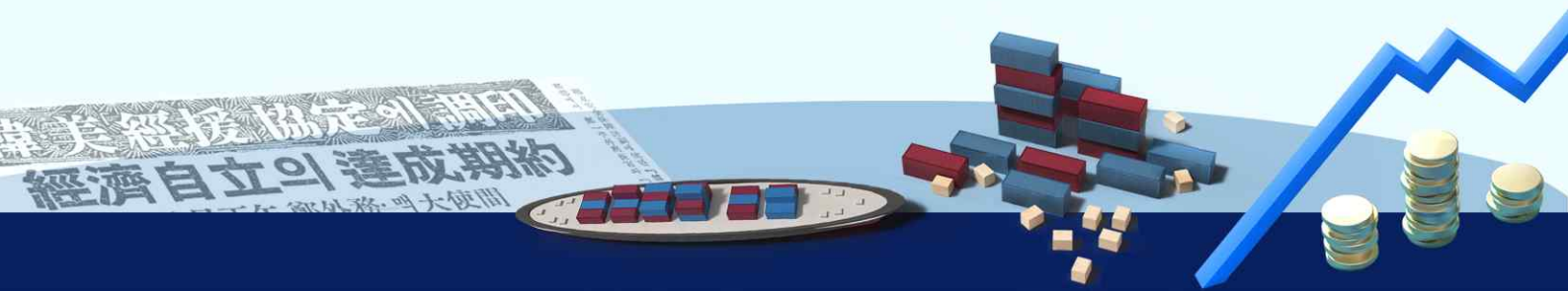
In June 1954, the FOA approved the fertilizer plant construction project. The allocation method for the project was E, special procurement. Because the project was in large scale, the two countries jointly reviewed and analyzed the selection of a preferred bidder.

The bidding was in August. On August 4, 1954, Small Business Circular, which announced projects led by the FOA, printed a five-page notice titled Korean Fertilizer Plant Project. This notice tells us the details of the construction preparation.

The goal of the project was to build a urea production plant in Korea for the Korean government. The daily production capacity had to be 250 tons. The bidding was open to only the companies that was actually producing urea as of October 1, 1954.

The notice specified that the parties to the contract would be a contractor and the Korean government and that the payment would be made by the FOA. Although the location could be later decided by the two parties, the proposals had to be written with Choongju as the location to be qualified for submission. It was reflective of the Korean government's request.

A total of eight companies and consortiums entered the bid. This table shows the type of process, estimated total cost, and estimated production cost by bidders.



The FOA commissioned the NRC to evaluate the proposals. There were four criteria. Actual commercial operation with the proposed process, experience in similar business, the capital and cost, and the quality of urea. Two bidders retracted their bid during evaluation.

The two highest scorers, Bechtel-Chemico and McGraw-Hydrocarbon, were selected. Bechtel-Chemico was a consortium. You might remember that Chemico was the one who conducted the feasibility study ordered by the UNKRA. McGraw-Hydrocarbon was a joint company.

The FOA picked McGraw-Hydrocarbon, MHC in short, as the preferred bidder. According to a related document, the FOA gave MHC the business opportunity because Bechtel-Chemico had worked on many projects with the FOA. In January 1955, the selection was notified to the Korean government through the Korean ambassador.

The FOA, Korea, and MHC started to negotiate the contract terms. The parties were split on construction period and quality assurance, which caused a delay. The Korean government requested articles that could hold MHC liable for a delay in completion or inadequate performance. MHC rejected the request until April.

In May, Tyler Wood, an economic coordinator, stepped in. He offered two additional conditions. One, an increase in penalty for inadequate performance. Two, a quality assurance letter signed by the FOA to the Korean government.

Let's look into the penalty. The contract was on CPFF, cost-plus-fixed-fee. The fee to the contractor is fixed, and the actual construction cost is added. At the inception of the contract, the construction cost was \$21.6 million, and the fee was 4.5%, \$980,000.

The fee was paid in steps. The construction lasted for years, and the payment followed the progress of the project.



Before mediation, Korea had offered the term that the fees on the steps 9 and 10 wouldn't be paid in case of inadequate performance. Then, Wood combined the steps 8 and 9. If performance was poor at that point, MHC was to give up the rest 25% of the fee. MHC agreed on this.

The quality assurance letter was approved by the FOA and sent to the Minister of Commerce and Industry of Korea on May 12. The letter said that the FOA was funding the project in confidence that MHC could carry it out successfully.

The day after receiving this letter, the two parties signed the contract. In July 1955, the ribbon-cutting ceremony was held.

A turn of events, a month later, the Korean government tried to alter the contract. Korea wanted to use domestic anthracite to fuel the power plant in the fertilizer plant. So, they secured the contract and then tried to revise it.

MHC counter-offered that they would change the design if anthracite was going to be used. Seeing that using domestic anthracite was going to save Korea \$1 million per year, Wood agreed on changing the design. The only problem was that the change could cost additional \$3.5 million.

Hearing this, the ICA ordered EBASCO, an engineering consultant, to conduct a feasibility study. And the report was submitted in January 1956.

The report said that using anthracite would contribute to Korea's economic independence in the long term, though it would be otherwise in the short term. It also stated that \$3.5 million was an overestimation.



In the end, the ICA approved the design change at additional cost of \$2 million. In July 1956, the contract addendum was signed. Korea finally earned an anthracite-fired power plant. Only, it came with a 6-month delay.

Even after that, there were many hurdles. There was a copyright dispute and conflicts among the MHC supervisors. The biggest hurdle for the US was yet another increase in construction cost.

Three months after the addendum was signed, MHC requested additional \$10 million. The steel price hike was their reason. The ICA did not accept the request. Then, MHC claimed that the capital shortage was causing an extra delay.

In March 1957, the ICA even considered terminating the contract. However, terminating the contract meant starting the process over from a contractor selection, causing more delays. One option was to utilize the \$19 million fund assigned for the second fertilizer plant to cover the increased cost.

The second plant was being planned based on the Chemico report that said Korea needed three plants. Meanwhile, the US Government Accountability Office released the audit report on US Economic Assistance to Korea, saying the project was problematic. They pointed out that the second project hadn't had a technical investigation.

Despite the call for the second plant, the assigned \$19 million was decided to go into other necessary expenses. So, it was decided to use it for the Choongju Fertilizer Plant that MHC was building.

The Korean government had no choice but to accept the change for the Choongju plant. And Korea had to give up the second plant.

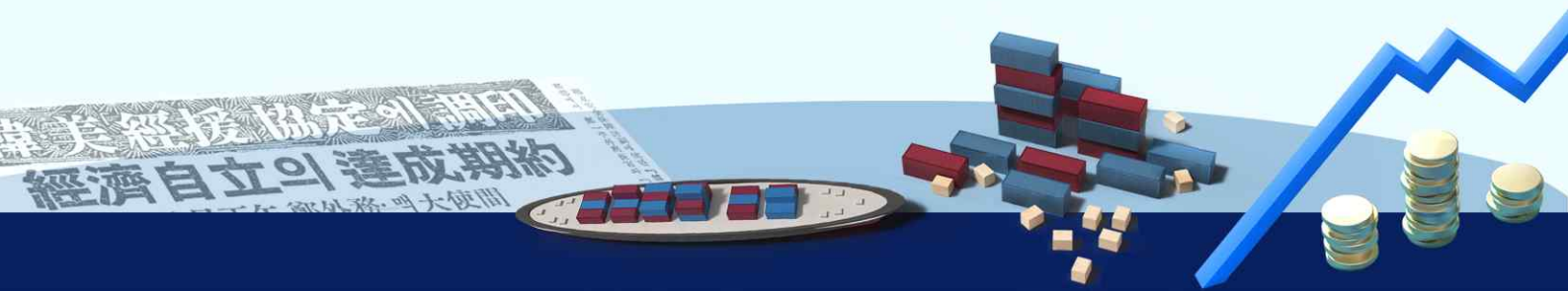


The ICA approved this financial change. In September 1957, MHC and the Korean government signed the second addendum on the additional \$10 million for the project. After that, MHC requested another extra \$4.7 million because of the inflation. And a long discussion followed.

In February 1958, the parties agreed on an extra \$4 million under the condition that there shouldn't be any more financial request.

Originally, \$20 million was assigned for the project. After the two increases, the final cost was \$33 million, a whopping 70% jump. It lasted longer than the plan. The original completion date of March 1958 was pushed back to June 1959. Nonetheless, the plant was actually completed in April 1961. What a journey it was!

We finished reviewing the construction process of the Choongju Fertilizer Plant aided by the FOA/ICA. Next time, we'll look at the construction process of SMEs manufacturing plants.



7-4 SMEs Plant Construction

Hello. In the previous lecture, we reviewed the construction process of the Choongju Fertilizer Plant. In this lecture, we'll look at the SMEs plant construction projects aided by the FOA/ICA. First, let's talk about the types of projects and the allocation process.

The US was aware that Korea needed not only big facilities such as the Choongju Fertilizer Plant but also small manufacturing plants. In 1954, right after the Korean War, the UNKRA was in charge of small manufacturing plant constructions. So, no aid came from the FOA in this area.

Then, in 1955, the FOA/ICA started to aid some small plant projects. The total amount of \$10 million in 1955, \$4 million in 1956, \$15 million in 1957, \$5 million in 1958 was spent on restoring the war-struck factories, refurbishing existing facilities, and building new plants.

This aid was named SMEs Fund or Small Industry Fund. The competition over the SMEs Fund was great. In 1957, the competition rate was 12 to one.

Actually, non-project aid also had fund for SMEs equipment purchases. It was for buying industrial machinery. What was the difference between the SMEs Fund and the machinery purchase fund?

It was similar to the difference between project aid and non-project aid. The machinery purchase fund was only allocating the right to import machines. It offered no support for installation or operation. There was a bidding exchange rate, and companies had to pay in Korean currency based on the exchange rate.



On the other hand, project aid covered construction and operation. So, the SMEs Fund provided aid for importing equipment, domestic cost, and technical support.

Domestic cost meant giving a long-term loan in Korean currency at a low interest rate. Another benefit of project aid was the official exchange rate.

So, the Fund was popular among companies. Selection process was important. There were different selection processes by times and scales. We'll look at a case of selection process for the 1957 fund for medium-sized companies. It was given to projects with sub-projects costing over \$50,000.

The Ministry of Reconstruction started accepting applications in October 1956 after \$12 million was assigned for the 1957 SMEs Fund. A total of 518 applicants applied for \$130 million in total. The success rate was 12 to 1.

The ministry selected business types and aid scales. The applications gave the ministry information on financial demand. In November, the ministry and related agencies formed a committee and drew the first proposal on business types and aid scales.

The proposal was submitted to the Overall Requirements Committee, who later formed a working group among officials at the OEC for review. At an CEBORC meeting in December, the proposal reviewed by the working group was revised and approved. The proposal then was sent to the plenary session through the CEBFIN.

The CEB plenary session was held in February and the CEBORC provided information on each project. At the end of February, business types and aid scales were decided. Engine, cement, and other 20 types were selected. The fund was \$8.4 million in total.



The next step was selecting companies. The CEBORC working group inspected the sites and companies recommended by the Korean government. In mid-April, nine companies in eight business types were picked as candidates. Two engine companies were in the list. At the end of April, the CEB approved the list.

Seven companies were selected in May, and the same as in June. However, being selected didn't mean being paid right away. There were more steps.

The working group and selected companies went through time-consuming discussions on detailed plans. They had to agree on the types of machines and goods and work schedule.

The detailed project proposal to be submitted to the ICA was called PPA. The first PPA of the 1957 medium-sized company fund was written in November for a farm machinery factory. It took 5 months since their selection in June.

The CEBORC's inspection report submitted in March 1958, 28 sub-projects finished writing PPAs and the total amount was \$7.7 million. There were many projects that were still being discussed at the OEC.

Out of the 28 PPAs, one was written in November 1957, one in December, nine in January 1958, 14 in February, and three in March. A majority of them were written in 1958. The ICA also needed time to review the PPAs. It took a long time to start the projects.

Behind these multiple steps and the lengthy process were the failure to select right recipients for the SMEs Fund until 1955.



The US GAO's audit report on US Economic Assistance for Korea in 1957 pointed out issues of the SMEs projects. The issues were delays in importing equipment, inability to self-finance, and technical problems.

The projects in 1954 and 1955 were done before the mentioned process was set. That was because the OEC then didn't have experts in feasibility study or technical consulting, and neither did the Korean government.

The companies were unable to finance themselves. The US provided financial aid for importing goods only, and the companies had to pay for purchasing, handling, and installation in Korean currency. But most companies couldn't afford it and relied on the Korea Development Bank's loans. This added difficulties to the projects.

Among many examples in the report, we'll look at KIA Industries. KIA, back then, was manufacturing bicycles. They were planning to expand to tricycles with the aid.

They were assigned with \$400,000 in June 1955, but no purchase contract was signed for over a year. They couldn't decide what equipment to buy. The plan was to benchmark European and US companies with no concrete action plans.

Reviewing the GAO report, the US council was concerned. So, they set up a ROK-US joint review committee. After that, the selection process was more thorough. Only, that thorough process caused delays. At the time, as the Korean economy was rapidly changing, a delay of 1-2 years could have resulted in significant differences in the business environment.

Meanwhile, the Ministry of Reconstruction audited the project aid recipients in 1958. The MOR audit revealed that, as of June 1958, 45% of the 90 recipients of 1956 kept the imported equipment at bonded warehouses. It was obvious that the selection process needed fixing.

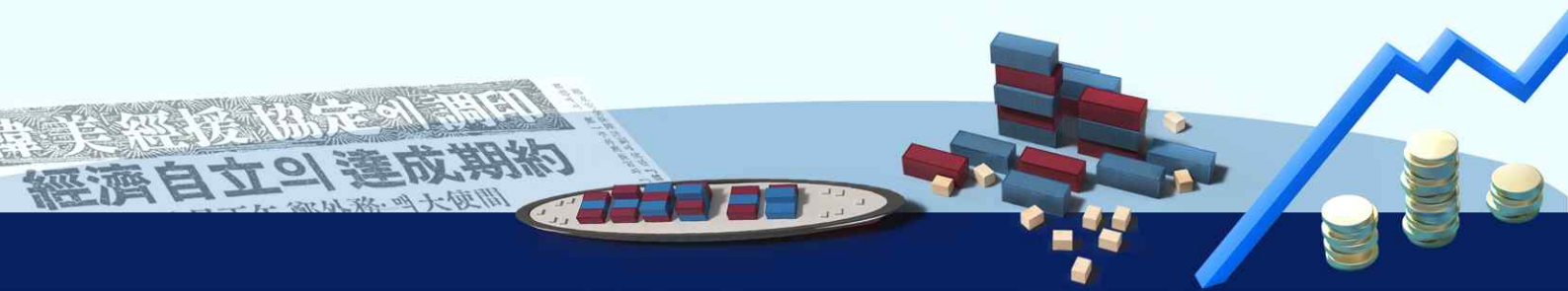


The Korean government and the OEC upgraded the SMEs Fund, but delays or failures continued. In the early 1960s, failed companies had to be closed.

Business may not have been government officials'strong suit. Even with a strict process, including detailed action plans or site investigations, it wasn't easy to cherry-pick the best possible applicant among many.

Adding all these issues to the delays of Choongju project, it looks like the government's failure. Unlike non-project aid, project aid was allocated by decisions made by governments.

So far, we looked at the features of project aid for SMEs. Next time, we'll learn about the business types of recipient companies of the SMEs Fund.



7-5 Status of SMEs Projects

Hello. Last time, we covered the SMEs plant construction projects through project aid. In this lecture, we'll look at the recipient companies of the SMEs Fund.

In the case of project aid, unlike non-project aid which is distributed once and is done, continuous support is required until the factory is up and running, so the Korean government monitored the progress of the project on a regular basis. This is the Status Report of the ICA Civil Projects. The latest of the records at the NARA was written in May 1959.

Let's look at constructions and operations. The number of projects was four in 1954, 61 in 1955, 23 in 1956, 90 in 1957, and 66 in 1958. As for constructions, 128 were pending and 67 were complete. Nine completed plants were out of business. Delays were still a big problem.

Now, let's look at the company information. Business type, company name, status, address, approval, contract, arrival, customs clearance fee, construction status, operation status, equipment, and capital.

This is Heunga, a tire maker with a new factory in Busan. It received \$470,000. The construction was from December 1955 to August 1956. It was in operation. External funding was 70 million hwan, and internal 70 million hwan.

KIA, as the GAO report mentioned, received \$270,000. The funding was received in 1955, but the construction started in August 1957.



Land purchase and building construction were finished in May 1959. However, only 46% of the factory construction and 10% of equipment purchase were completed. Apparently, they were unsure what equipment to buy.

Among the reports written in Korean, the May 1955 issue is the latest one. Among English versions, two were issued in the early 1960s. Let me refer to the 2020 Dongguk University Ph.D thesis, which covers this in depth.

The English versions are titled Industrial Projects. One was issued in June 1961, and the other in April 1963. These are kept at the NARA. Their document group is 286, not 469.

The document group 469 includes all foreign aid records of the ICA and agencies before that. The 286 group includes documents after the ICA until the current agency, USAID. So, in this lecture, most documents from the 1950s are marked 469, and the ones after the 1960s are marked 286.

While Korean versions have tables with each company's data in each row, English versions, titled Industrial Projects, have one company's data on one or two pages. I guess they wanted room for notes and comments.

Let's take a look at a Heunga Tire's English version report. Production goal was 60,000 sets of tires per year. After the commercial sale started in August 1956, they produced fifty to sixty thousand sets per year.

But there was a financial shortage and quality issues. Production ceased in May 1960. At the bottom, it says that production must resume or a new operator is needed. This happened to a good company, Heunga.



There are more than 200 projects. So, let's summarize the report by fiscal years. In 1954, there were four projects, all in chemicals. Heunga Tire, Korea Pesticide, Bosaeng Rubber Recycling, and Hyerim Aluminum Sulfate.

In 1955, there were 46 projects. One of them was planning to build 17 silk factories. So, the actual number was 62. There were 14 chemical companies, 13 machinery companies, and 10 food companies.

Six out of the 13 machinery companies were in shipbuilding. They were Hankuk and Daehan in Busan, Bangeojin in Ulsan, Incheon Shipbuilding, Daeyang in Yeosu, and Korea Shipbuilding in Gunsan. Except for Daehan, which was ambitious enough to build a 10,000-ton ship, the rest were small-sized wooden ship builders or repair shops.

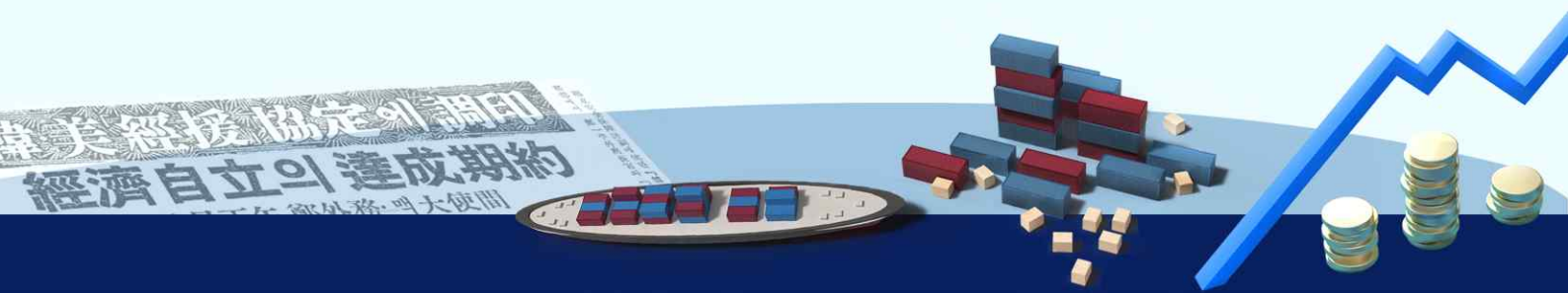
In 1956, there were 19 projects. Eight were chemical companies, three machinery, and three textile.

In 1957, there were 72 projects. They were 26 machinery companies, 17 chemicals, and 15 textile. Nine out of 15 were post-processing companies such as dyeing, bleaching, and processing. After the war, many non-project aid funds went into importing textile raw materials. They thought producing textile would be easy once materials were imported.

It was important to produce woven and knit fabrics, but the quality varied greatly depending on the post-processing. In the late 1950s, textile production significantly increased in quantity, but not in quality due to insufficient post-processing. To address this issue, SMEs Fund was provided.

In 1958, there were 60 projects: 20 chemicals, 17 machinery, and nine textile.

So far, we looked at the SMEs Fund recipients. Next time, we'll summarize project aid allocation in the 1950s.



7-6**Summary**

Hello. In the previous lecture, we looked at the SMEs Fund recipients. In this lecture, we'll summarize project aid allocation in the 1950s.

The FOA/ICA project aid was smaller than non-project aid. Still, the amount was \$90 million per year in the mid 1950s and \$50 million in the late 1950s. Transportation was the biggest recipient, and mining and industry was next. Plus, there was social welfare and housing, agriculture and resources, health and sanitary, education, and other sectors.

Aid to the transportation sector was mainly made in the mid 1950s, after the Korean War, for restoring railways. Most aid to the mining and industry went into building the fertilizer plant and SMEs plants. The sector was the biggest beneficiary in the late 1950s.

Unlike non-project aid, project aid allocation was complicated. Take the fertilizer plant and SMEs plants projects. First, the fertilizer plant. All fertilizer plants built during the colonial period were in the north. After Korea's liberation in 1945, South Korea relied on imported fertilizers.

So, the Korean government wanted a domestic fertilizer plant. For this, US aid was crucial. The Korean Cabinet decided to plan the construction in July 1952. But there were many hurdles until the funding was approved by the FOA in May 1954. The FOA and UNKRA each ordered an independent agency to conduct a feasibility study. The reports were submitted in December 1953 and in February 1954, respectively.

Despite the favorable results of the studies, some in the FOA disagreed on the construction and argued that Korea could import Japanese fertilizers.



The final decision was made by the higher ranking group. In February 1954, the FOA head, Stassen, agreed on the construction after a meeting with President Lee. In May 1954, the first purchase approval for the project was issued.

But there were many challenges. McGraw-Hydrocarbon won the international bid in January 1955, but it took two months to sign the contract due to quality assurance issue. The contract was revised three times. First, because of Korea's request for using domestic anthracite, Second and third, MHC's requests for more capital.

The final cost jumped from \$20 to \$20 million, and from 1.5 to 2.8 billion hwan. And there was a 15-month delay in construction completion. In April 1961, the plant finally started production.

Next, the SMEs plants projects. To address the supply shortage, manufacturing plants were much needed. The US project aid supported manufacturing SMEs from 1954 to 1958, and many SMEs applied for it.

By the early 1960s, there had been 244 recipients. In 1957, 90 companies received the aid. In 1955 and 1958, there were 60 companies.

The process of recipient selection was complicated. Let's look at the medium-sized company fund of 1957 as an example. A total of 518 companies applied in October 1956 asking for \$130 million in total, ten fold of the budget.

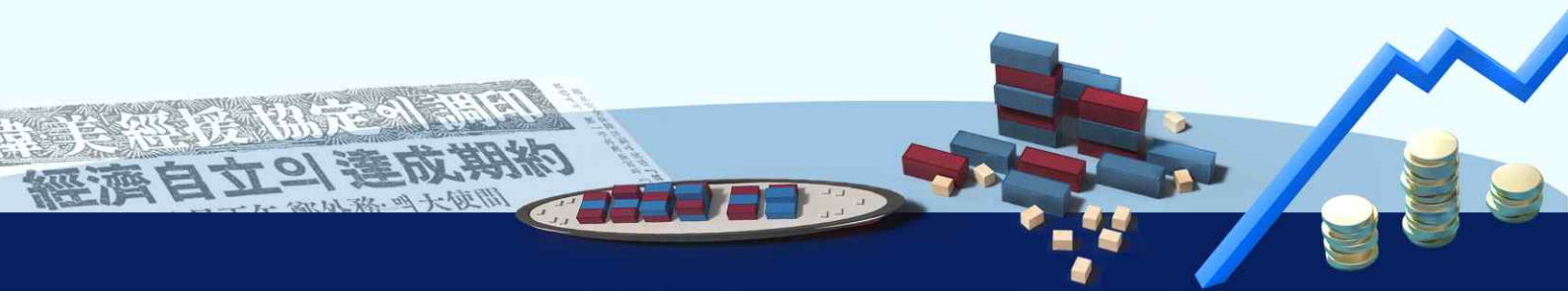
Through meetings among the Korean government, the CEB's ORC and FIN, and the plenary session, 22 business types were selected in February 1957. More CEBORC meetings and plenary sessions followed, and nine recipients were chosen in April 1957.



The CEB and selected companies wrote detailed plans to send the ICA, which was a time-consuming step. The first PPA was approved at the CEB plenary session in November 1957. Many PPAs were still in the writing process in the early 1958.

The selection process had been upgraded to be more thorough to better filter out incompetent companies, but it ended up being too time-consuming. The SMEs Fund was still controversial in the early 1960s with some recipients' poor performance.

We summarized the project aid allocation in the 1950s. And this is the end of Week 7. Week 8 will deal with US agricultural surpluses to Korea. 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 7 周

20世纪50年代项目援助的分配

7-1

项目援助的构成

各位同学，大家好。我是负责主讲《韩国经济与海外援助》的柳尚润。很高兴认识对韩国经济史感兴趣的各位。本次讲座将讨论20世纪50年代美国援助中“项目援助”的分配问题。

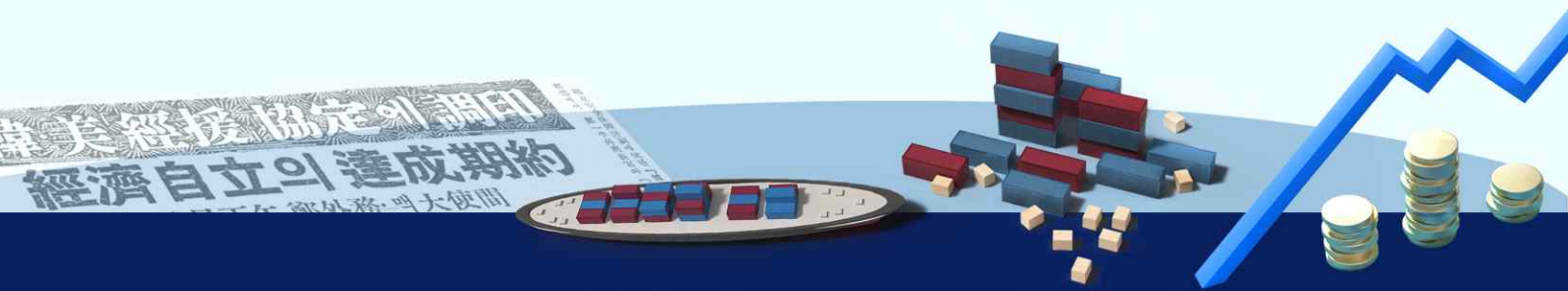
正如上节课所说，20世纪50年代中后期具有代表性的经济复兴援助是FOA/ICA援助，主要分为项目援助和非项目援助。其中，项目援助是为具体项目的实施提供必要的进口产品或咨询服务等。例如建造住宅或修建道路。

美国援助当局追求的是即时性的物价稳定，因此比起物价不稳定的或是耗时过长的项目援助，更喜欢直接引进紧要物资的非项目援助。因此，根据韩美之间的协议，更确切地说，是在美国的强迫下，项目援助的比率停留在了大约30%左右。

但是，不能因为项目援助的规模小于非项目援助，就认为它没有意义。对1954年至1960年FOA/ICA提供的项目援助进行粗略统计的结果是，其金额达到了4.4亿美元。1955年、1956年、1957年，每年有近1亿美元的货物或服务运抵韩国。只是因为非项目援助的金额远大于项目援助，因此后者的占比相对较低而已，就其金额本身而言，可以说是非常大的。

项目援助主要分为8大类。我们对1954年至1960年各个类别的引进额比率进行了计算。除其他外，占比由大到小依次为：交通42%，工矿业31%，社会福利和住房8%，农业和自然资源6%，卫生保健4%，教育4%，公共行政1%。由此可见，项目大幅集中在交通和工矿业领域。

下面我们来看一下这8大类中，统计了其下一级别构成的的6个大类是如何构成的。首先来看一下金额占比最大的交通，它是由道路及桥梁、城市交通设施、铁路、港口、民用航空、船舶运营、其他等7个小类组成的。



其中铁路为1.5亿美元,占1.9亿美元交通援助资金中的81%。再从铁路的详细明细来看,铁路用煤以7000万美元占据了最大的份额。其余为铁路建设、铁路车辆及柴油机车引进等。

工矿业由矿业、电力、通讯、制造业、土木建筑、其他等6个小类组成。其中制造业为6700万美元,电力为4600万美元,几乎占全部1.4亿美元中的绝大部分。从制造业项目的明细来看,3900万美元用于肥料工厂的建设,2400万美元用于支持中小企业建厂。

事实上(制造业)是由这两个项目组成的,关于这部分内容,我将从下次课开始进行更为详细的介绍。再看一下工矿业援助中仅次于制造业的电力,援助金额中的2800万美元用在了火电厂的建设上,1千万美元用在了华川水电站的修复上。

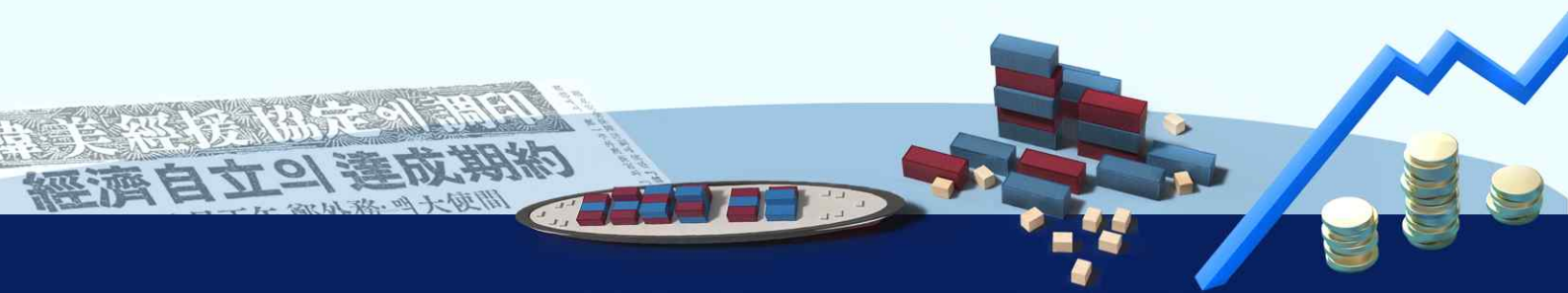
社会福利和住房援助由社区发展、社会福利、住房、AFAK及其他组成。在总计3600万美元中,社会福利项目为1600万美元,AFAK项目为1000万美元。社会福利主要是提供救援物资,AFAK是指美军实施的援助,而FOA/ICA也曾提供资金。

农业和自然资源援助是由农业研究、土地和水利、粮畜发展、森林、渔业、其他等小类组成的。在总计2800万美元中,土地和水利项目最多,达到了1400万美元。

卫生保健援助由防疫、城市卫生、卫生和医院设施、其他等组成。在总计1700万美元中,城市卫生项目最多,达到1200万美元。城市卫生项目是指供水修复工程等。

教育援助由技术培训、专业教育和高等教育、其他等组成。在总计1600万美元中,专业和高等教育最多,达到1100万美元。旨在重建首尔大学的所谓"明尼苏达项目"也被包含在这里。

接下来我们看一下项目援助是如何分配的。与非项目援助一样,在《贸易年鉴》中的援助进展情况表中,以"购买形式"的名字写着分配方式。您现在看到的是与1956财年资金相关的,其中农业和自然资源类别中的农业研究项目和农业发展项目的分配方式为A。



项目援助分配方式分为：A美国机构采购、C实际需求者采购、D大韩国外资厅采购、E特殊采购，以及其他。与非项目援助不同，B一般民需采购并不适用于此。其他是指没有记载分配方式的，例如技术人员派遣或技术援助等就属于这一类。

画面上的图表梳理的是1954财年到1958财年的资金分配方式。就项目援助而言，由于很多时候资金实际分配到位需要几年的时间，所以请大家在看图表时注意，表中数据与每年的引进额之间存在着相当大的差异。之所以只梳理到1958财年，也正是因为这个原因。

从5个财年的合计情况来看，“A美国机构采购”最多，占45%；“D外资厅采购”占20%，“E特殊采购”占17%，“C实际需求者采购”占9%，其他占9%。按年度来看，1954财年是“E特殊采购”最多，占59%，但是在这之后其比率开始急剧下降。

1954财年特殊采购较多的原因是，修建火电厂、建设忠州肥料厂等大型项目的资金都是通过它进行分配的。关于特殊采购，我会在下节课以忠州肥料厂为例，进行详细说明。

在1955财年和1956财年，一半以上的资金是以“A美国机构采购”的方式进行分配的。这是因为美国的机构购买了铁路用煤。1957财年“C实际需求者采购”增加到了19%，这与我们接下来要考察的中小企业工厂建设援助项目有关。

正如在非项目援助中，原棉收购资金会分配给实际需求者——棉纺织业者一样，在中小企业项目中，作为实际需求者的企业，分配到了该行业建厂所需的物资。与非项目援助实际需求者采购的不同之处是，由于实际需求者不是已经拥有相关生产设备的企业，而是今后想要引进设备的企业，因此首先要经历筛选企业的审核过程。

另一方面，1957财年和1958财年，“D外资厅采购”分别增加到了35%和44%。我认为，这说明项目所需物品的筹措任务，有相当一部分是从美国援助当局转交给了韩国政府。

至此，我们按领域、按分配方式对FOA/ICA项目援助的构成进行了梳理。从下一节课开始，我们将以制造业领域的代表性项目为例，了解一下援助资金是如何分配的。下节课我们将首先整理一下美国援助当局和韩国政府是如何就肥料厂建设问题展开讨论的。



7-2**通过援助建设肥料厂的构想**

同学们，大家好。上节课我们按领域、按分配方式对项目援助的构成进做了一些了解。这节课和下节课，我们将重点考察FOA/ICA援助的制造业项目中占最大比重的肥料厂建设项目，其间主要参考的是2020年成均馆大学史学系博士论文。

首先，这节课先梳理一下美国援助当局和韩国政府是如何就肥料厂建设问题展开讨论的。

利用援助建设肥料厂，这在1949年7月开始的ECA援助计划中就已经有所提及。为了实现韩国经济的独立，即贸易收支平衡，ECA计划用3年的时间开发煤矿、扩建火力发电设施、建设肥料厂。

即，通过开发煤矿，扩大煤炭生产；再利用生产出来的煤炭启动火力发电站，借此扩大电力生产；再利用电力，启动新建设的肥料厂，扩大化肥生产；然后再利用生产出的化肥，增加大米产量并谋求粮食出口。

在此次计划中，预期目标是于1952年建成肥料厂。但是，由于美国政府的内部矛盾，计划未能顺利进行。与ECA的立场不同，美国陆军部和占领日本的联合军最高司令部反对在韩国建设肥料厂。因为他们从亚洲地区经济重组的角度出发，将韩国设定成了日本产肥料的消费地。

最终，因为美国政府支持ECA，肥料厂建设得以继续推进，但是由于韩国不稳定的经济状况，具体的建设计划是在韩国战争前的1950年6月初才获得批准。然而，由于紧接着爆发的战争，工厂建设连第一铲都还没开始挖，整个计划就被废弃掉了。

进入1952年后，随着停火的可能性越来越大，韩国政府再次推进起肥料厂的建设。据当时新闻报道，当年4月，政府部门负责人、相关国会议员、民间专家齐聚农业林业部部长办公室，召开了“肥料厂建设促进委员会”和“肥料生产促进委员会”会议。在此决定1952年投入900万美元，1953年投入300万美元，1954年投入300万美元，用三年时间计划建设年产30万吨硝酸铵肥料的工厂。



如图所示,当年7月,国务院会议通过了工商部的肥料厂建设方案。与委员会4月讨论的方案有所不同的是,厂址被定在了三陟的东洋化工厂,年产规模也被缩小到了5万吨铵肥和其他肥料。

东洋化学工厂在解放前夕由日本三井财阀公司经营,该厂是拥有1000多名员工的大型工厂,但在韩国战争期间遭到了严重破坏。也就是说,对那些设施进行修复后,将其打造成肥料厂。

由于韩国政府没有可以自行筹集的资金,所以就把要求修复、重建、新设基干工厂的提案带到了8月召开的联合经济委员会企划分部会议上,而基干工厂主要包括化肥工厂、铁工厂和机械工厂在内。针对于此,美国援助当局虽然对建设肥料厂没有异议,但也表示"要先经过调查后,判断能否按照韩国政府的提议进行建设",并据此推迟了决定。

此后的9月,美方针对利用三陟东洋化学和北三化学设施建设肥料厂的方案拿出了一份提案,那就是首先由国外技术公司进行调查,如果得出可行的结果,就立即启动该项目。该提案得到了企划分委会的通过,并于10月在联合经济委员会全体会议上达成了一致。这里的北三化学和东洋化学一样,是解放前成立的化工厂。

在FOA/ICA的援助还没有开始的情况下,美方,准确地说是联合国军司令部决定,包括事前调查费用在内的工厂建设所需资金由UNKRA筹集。据此,UNKRA于1953年委托美国的"化工建设公司"展开了技术调查。

"化工建设公司"通常被简称为Chemico。Chemico不仅将三陟地区当作备选地进行了调查,还对忠州等其他地区也进行了调查。Chemico于1954年2月提交了报告,而这也成了后来建设肥料厂的基本指南。

尽管UNKRA为技术调查提供了资金,但后期因资金不足,未能拿出工厂建设预算。当初,UNKRA主要是为了承担战后韩国经济复苏的任务而设立的,但随着美国政府将政策方向从通过联合国援助转向直接提供援助,UNKRA在基金筹措方面开始面临困难。于是,肥料厂的建设任务便移交给了美国的海外援助机构FOA。



停战协定签订后,FOA另外委托了一家名为"SeniorJungling&Knal"的咨询公司对韩国肥料厂建设的合理性进行了调查,而这与UNKRA委托的Chemico技术调查无关。该公司于1953年12月向FOA提交了报告。报告的结论是建设肥料厂具有合理性,而作为肥料厂的厂址,大田是比较适合的。

对此,FOA内部出现了反对意见。华盛顿总部的产业资源局认为报告书存在缺陷,例如报告书中没有充分考虑费用问题。另外还指出,肥料供应过剩的日本或美国的企业,希望能向韩国出口肥料,并据此主张在韩国建设肥料厂是没有必要的。“比起建工厂,进口会更好”,这种观点与战争前美国陆军部提出的意见别无二致。

在FOA内部,像远东局等部门因为了解韩国政府渴望建设肥料厂,所以赞成建厂;而像产业资源局一样更重视技术性研究的部门则是反对建厂。就在这种状况下,UNKRA委托的Chemico于1954年2月份提交了报告书。

该报告得出的结论是,快速建设肥料厂是很有必要的,而且必须建设三个工厂,而不是一个。这份报告使赞成方在FOA内部得到了支持。

最终决策是以政治方式达成的。1954年2月,FOA处长哈罗德·斯塔森(HaroldStassen)访韩并与李承晚总统举行了会谈,而肥料厂的建设问题也在此时被拿到了谈判桌上。

斯塔森提到,在韩国生产的肥料可能会比进口的肥料更贵,但李承晚表示,即便如此,摆脱对日本的依赖才是更重要的。会谈结束后,斯塔森从政治角度出发,向美国政府有关人士转达了有必要建设肥料厂的意见。

FOA在某种程度上确定建设肥料厂后,工厂建在哪里、生产哪种肥料成了亟待解决的问题。关于建厂地址,Chemico报告书是把全罗南道的罗州放在了第一位,把忠清北道的忠州放在了第二位。对此,韩国政府提出,希望将无烟煤储量更丰富的忠州作为首选厂址。

关于生产肥料的种类,Chemico报告推荐的是硫酸铵,但韩国政府则认为硝酸铵会更好一些。其主要原因是,生产硫酸铵需要进口硫磺,而这就需要大量的外汇。另外,Chemico报告书和韩国政府都把尿素选作了第二选项。

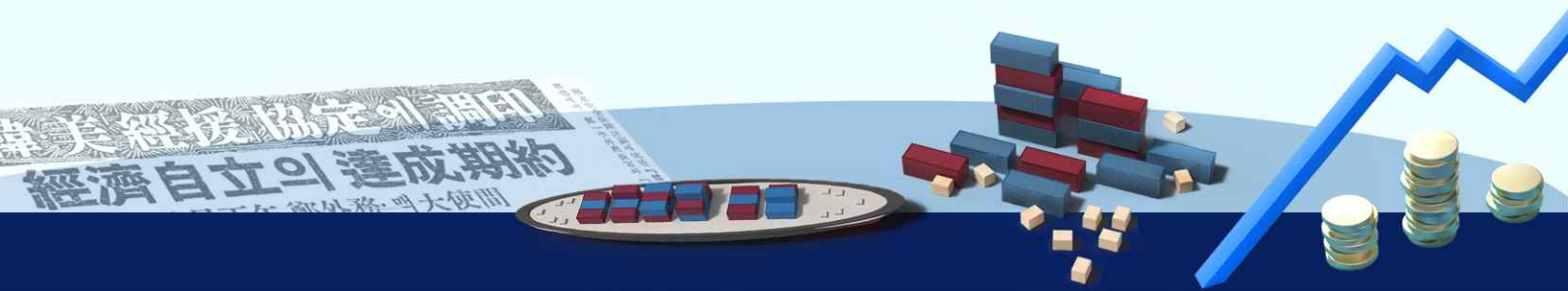


1954年5月,斯塔森参加的FOA内部会议首先确定了肥料的种类。Chemico首选的硫酸铵,因为遭到韩国政府的反对,再加上土壤酸化等原因,受到了负面评价,于是选定了第二选项——尿素。

在当天的会议上,将建设资金定在2300万美元,同时由于第三方机构认为有必要对建设工厂

根据本次会议的结果,以FOA的项目援助推动了肥料厂的建设。1954年5月底,经济协调办公室向FOA总部发出了2300万美元的采购申请,FOA总部于6月中旬签发了2300万美元的委托购买证。从韩国战争前就开始构想的肥料厂建设,终于正式推进起来了。

到目前为止,我们考察了韩美之间是如何围绕利用援助资金建设肥料厂的问题展开讨论的。下一节课,我们将梳理一下忠州肥料厂的实际建设过程。



7-3

忠州肥料厂建设项目

同学们，大家好。上一节课，我们谈到利用援助建设肥料厂的构想。这节课将考察建设忠州肥料厂的援建项目是如何展开起来的。

正如前面提到的那样，1954年6月，FOA总部批准了肥料厂建设项目。该项目的分配方式是"E. 特殊采购"。因为是非常大的项目，所以进行了公开招募，但采取的方式是美国援助当局和韩国政府共同研究、分析后确定优先协商对象。

招募活动是在8月份进行的。为了照顾美国企业，在宣传FOA事业的SmallBusinessCircular1954年8月4日刊上刊登了名为"韩国肥料厂项目"的5页公告。通过这个公告可以知道，从韩国战争前就开始的工厂建设构想是如何一步步具象化的。

首先，该项目的内容是，在韩国建设尿素肥料厂，并将其交给韩国政府。更具体地说，需要建一个每天生产250吨尿素肥料的工厂。而且，只有在1954年10月1日前有过成功生产尿素经验的企业才可以提交提案。

公告中明确表示，合同由最终被选中的企业和韩国政府签订，但资金由FOA支付。选址问题可以由最终被选中的企业和韩国政府间协商决定，但是在8月13日之前提交的计划书必须以在忠州地区建厂为前提。可以说，这里充分反映出了韩国政府在选址上的意见。

共有8家公司及联盟参加了公开招募活动。大家现在看到的表格是根据每个投标者的计划书和补充答辩书，对氨和尿素的生产工艺、建厂成本、开工后生产成本进行的比较整理。

受FOA委托的NRC对这8个投标者的投标书进行了评估。NRC根据四个标准，即实际商业规模的经营能否驾驭工程、是否有过类似从业经验、资金成本和生产价格是否合理、所生产的尿素产品质量是否过关，对2个放弃投标的投标者以外的6个投标者进行了评估。



综合评价结果,选出了2个最优秀的投标者,分别是Vectel-Chemico和McGrawHydrocarbon。Vectel-Chemico是Vectel和Chemico的联盟,其中Chemico正是受UNKRA的委托写过工厂建设评价报告的。McGrawHydrocarbon是McGraw和Hydrocarbon的合资企业。

FOA本部将McGrawHydrocarbon,即缩写为MHC的企业选定为优先协商对象。根据当时美国政府文件显示,Vectel和Chemico都与FOA有过多次合作,因此为了也给MHC1955年1月,FOA通过韩国驻美大使向韩国政府报告了MHC被选中的消息。

此后,FOA、韩国政府和MHC就具体的合同条款进行了协商,但是围绕建设期限和性能保障问题出现了分歧,合同因此被推迟。韩国政府要求在合同上加入“MHC若未能在预定日期之前竣工,则可以对其进行处罚”的条款;还要求加入“保障工厂启动后的性能”等条款。对此,MHC方面表示反对,因此合同到4月份也未能签订。

进入5月份,经济协调官伍德(wood)出面进行了调解。最终以附加两个条件为前提,达成了协议。第一个条件是提高MHC不能满足性能标准时的处罚标准;第二个条件是FOA向韩国政府发送信任MHC能力的信函。

关于处罚,我要再说明一下。肥料厂的建设合同是固定费用加成本的合同,也就是CPFF合同。承包人收取的费用是固定的,另外再加上由发包人支付的建设成本。除去最初签约时的费用,建设成本约为2160万美元,而费用约占4.5%,即98万美元。

支付这笔98万美元费用的方式也相当复杂。因为这是历时数年的项目,所以就像大家在屏幕上看到的那样,要按阶段一步步支付一定比例的费用。

在草案中规定,如果不能满足性能标准,MHC就不能收取第9项和第10项,即15%的费用。伍德(wood)的仲裁提案是将8号和9号合并为一个阶段,如果性能标准不能达标,MHC就不能收取费用中的25%。对此,MHC也接受了。

关于第二个条件,经济协调官伍德(wood)经过FOA总部的批准,于5月12日致函给韩国工商部长官姜成泰(音译)。函件内容是,FOA因为相信MHC可以成功完成该项目,所以对其提供资金。



收到这封函件的第二天，韩国政府与MHC签订了肥料厂建设合同。1955年7月，终于举行了忠州肥料厂的开工仪式。

但是在签订合同一个月之后，也就是在开工仪式举行之前，韩国政府就开始为修改合同而展开了协商。当时韩国政府最关注的是将国产无烟煤当做肥料厂内发电站的燃料。先抓紧签订合同之后，再立即协商修改事宜。

MHC的立场是，如果韩国政府和FOA决定使用无烟煤作为发电站燃料的话，将改变原有设计。经济协调官伍德（wood）发现，使用无烟煤每年可节省100万美元的外汇，因此对改变原有设计采取了积极态度。问题是MHC要求追加350万美元，用以重新设计和建设发电站。

ICA华盛顿总部听取经济协调官的意见后，委托美国技术咨询公司Evasco进行了可行性调查。Evasco于次年即1956年1月向ICA提交了调查报告。

该报告认为，以无烟煤为燃料的话，尽管短期内没有经济效益，但从长远来看，有利于韩国实现经济独立，所以对此表示赞同。对于MHC提出的350万美元的要求，报告认为要求过高。

最后，改变发电厂设计的提议得到了国际合作处（ICA）总部的准许，并决定将MHC最初要求的350万美元大幅削减至200万美元。1956年7月，韩国政府和MHC签订了修订合同。至此，韩国政府想把无烟煤用作发电站燃料的愿望终于得以实现，但在修改合同的过程中，工程进度也被推迟了6个月左右。

此后，工厂建设也因种种原因而一直未能顺利开展。既有专利权纠纷，也有MHC现场负责人之间的内讧。最令美国援助当局头疼的是MHC要求追加建设资金的问题。

MHC在7月签订了增加200万美元的修订合同后，时隔3个月再次向ICA提出了追加约1000万美元的请求。其理由是钢铁材料价格上涨等。当然，国际合作处（ICA）并没有轻易接受。于是MHC提出，由于资金援助延迟，所以才导致了工程进度的拖延。



结果是, 1957年3月ICA总部内甚至出现了应该考虑废除合同的意见。对此,原经济协调官表示,如果重新再走一遍筛选建设公司的流程,那么工程竣工时间就会进一步延迟,因此反对废除合同。另外,对于MHC约1000万美元的增额要求,其提出的解决方式是,用分配给第二肥料厂的1900万美元建设资金来进行周转。

基于Chemico提出的建设三家肥料厂的建议, ICA继忠州肥料厂之后,正在推进建设第二肥料厂。但是,美国审计署在全面审计对韩援助计划之后,于1956年发表了审计结果,并判定该计划存在诸多问题。特别指出,在技术调查尚未完成的情况下,拨出1900万美元的建厂资金是有问题的。

尽管国际合作处(ICA)内部也有意见认为建设第二肥料厂是有必要的,但最终还是转移到推进其他紧急领域。最终结果是,经济协调办公室提出的将部分资金挪用于忠州肥料厂建设的要求还是被采纳了。

在联合经济委员会上,韩国政府起初反对挪用,但是后来为了建设忠州肥料厂,最后不得不妥协。至此,利用ICA资金建设第二肥料厂的计划,事实上已经成为泡影。

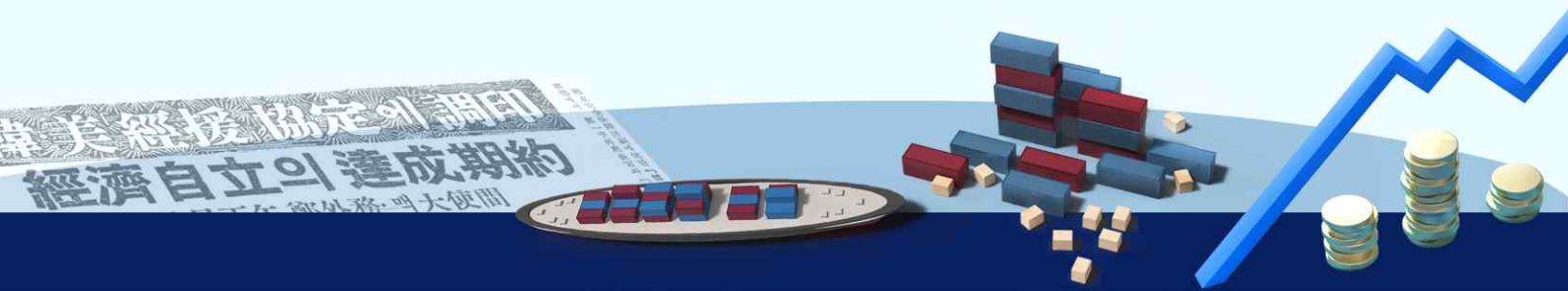
把为建设第二肥料厂而准备的资金挪用到忠州肥料厂的建设上,这一提案得到ICA总部的准许后,1957年9月韩国政府与MHC修订了合同,将建设费又增加了1000万美元。但是,此后MHC再次以物价上涨为由,要求增加470万美元,而韩国政府、美国援助当局再次就这一问题进行了长时间的讨论。

最终,1958年2月对合同进行了又一次修订,内容包括向MHC追加低于其要求的约400万美元资金,同时还加上了MHC今后不得再要求追加资金等内容。

最初的总工程费用约为2000万美元。经过1957年和1958年的追加,总工程费增加了70%,达到了约3300万美元。最初合同上的竣工期限为1958年3月,但是1958年2月修订的合同将这一时间推迟到了1959年6月。而完成性能保障后,忠州肥料厂最终的竣工时间却是在1961年4月。可以说经历了异常艰难的过程。



到目前为止,我们梳理了忠州肥料厂建设项目是如何利用FOA/ICA援助资金开展起来的。下一节课和再下一节课,我们将探讨援助金额仅次于肥料厂的中小企业工厂建设项目,该项目属于制造业相关援助项目。



7-4**中小企业工厂建设援助**

同学们，大家好。上一节课，我们考察了忠州肥料厂建设项目的开展情况。这节课和下一节课我们将考察利用FOA/ICA资金开展的中小企业工厂建设项目。首先，这节课我们先了解一下项目的性质和分配程序。

美国援助当局在向韩国提供经济复兴援助的过程中,不仅会计划建设忠州肥料厂这样的大型项目,同时也认识到建设小规模制造工厂的必要性。但是战后的1954财年,主要是由UNKRA负责该领域,FOA只负责一部分工作。FOA在这一领域的资助金额还不到100万美元。

从1955财年开始,FOA/ICA也开始正式援助中小企业的工厂建设。1955财年援助了1000万美元、1956财年是400万美元、1957财年是1500万美元、1958财年是500万美元,这些巨额援助用到了支持中小企业的战后恢复、扩充现有设施以及引进新建工厂所需的设备等方面。

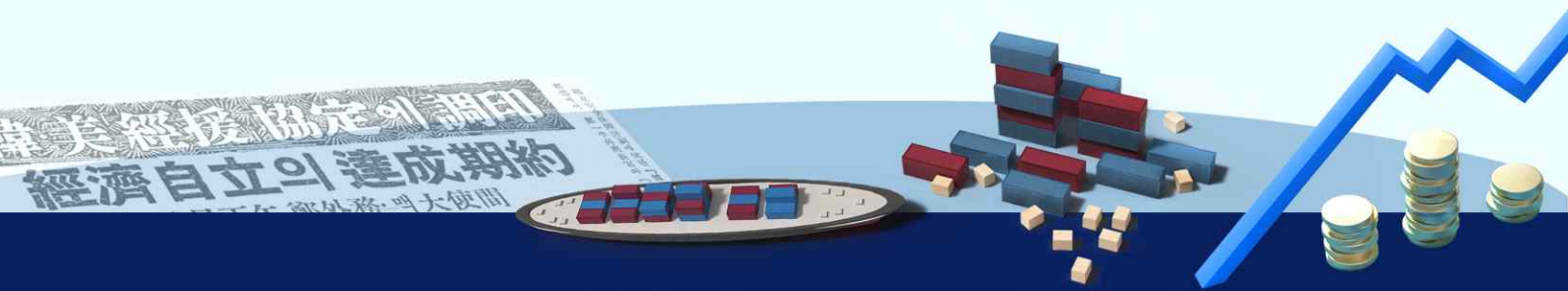
这笔援助在当时被称为"中小企业资金"或"中小工业资金"。中小企业资金项目非常受人关注,以1957财年为例,正如大家在屏幕上看到的,竞争率达到了12比1。

但是在非项目援助中也有资助中小企业购买设备的资金。也就是可以购买工业机械的资金。那么工业机械购置资金与中小企业工厂建设项目之间又有什么不同呢?

只要回想一下项目援助和非项目援助之间的差异,就很容易理解了。非项目援助的工业机械资金只是分配工业机械的进口权,美国援助当局或韩国政府并未介入到这些机械随后的安装以及工厂启动当中。资金分配适用的是投标汇率,企业只要按照这个汇率及时用韩币缴纳贷款即可。

相比之下,项目援助的目标是建造和启动工厂。因此,不仅会对设备的进口给予援助,还会提供一整套国内成本和启动工厂所需的技术援助。

在这里,国内费用援助不是用美元,而是用韩币进行援助,且以产业银行的长期低息贷款形式进行。被选为项目援助对象的企业还可以享受另一个优惠,那就是以官方汇率而不是投标汇率缴纳贷款。



因为有如此大的优惠,所以企业的关注度非常高。因此筛选过程自然也是非常重要的。虽然筛选过程根据不同时期以及个别子项目的规模而有所不同,但在这里我将以整体资金规模最大的1957财年的中企资金为例,为大家梳理一下企业的筛选过程。中企资金指的是单个子项目资助规模在5万美元以上的。

就在韩美间于1957财年将中企资金规模定为1200万美元之后,复兴部于1956年10月接受了民间企业的申请。一共收到518份申请,总额为1.3亿美元,正如前面提到的那样,竞争率达到了12比1。

接下来是决定目标行业和各行业的援助规模。在这里,各企业的申请书起到了一种调查资金需求的作用。11月,复兴部组织相关部门和委员会起草了第一轮提案,内容包括需要最先支持哪些行业,支持额度应该是多少。

该提案提交到了联合经济委员会企划分委会,分委会由韩国政府官员和美方经济协调办公室负责人组成工作小组后,对该提案进行了审查。在12月中旬召开的企划分委会会议上,该工作小组提交了审查后的文件,文件在进行部分修改后获得通过。修改后的文件经过财政分委会审核后,被提交至联合经济委员会全体会议审议。

联合经济委员会全体会议在次年2月份讨论了该文件,并要求企划分委会对各项目进行附加说明,之后于2月末确定了援助行业的优先顺序和各行业的援助规模。如画面所示,包括发动机工厂、水泥工厂在内,共有22个行业入选,援助金额为840万美元。

接下来是筛选受惠企业。企划分委会工作小组对韩国政府推荐的企业现状进行了包括实地考察在内的各项调查,以判断其是否可以成为受惠企业。企划分委会在4月中旬,首批选出8个行业的9家企业作为候选企业。发动机厂有两家企业入围。4月末,联合经济委员会全体会议直接通过了企划分委会的提案。

此后,在5月份和6月份各确定了7家企业。但是,在联合经济委员会全体会议上被确定为受惠企业,并不意味着该企业就得到了资金援助。事实上,这仅仅只是一个开始。



联合经济委员会工作小组要与受惠企业协商制定具体的建厂援助计划，而这项工作需要耗费很长的时间。因为要确定购买什么样的机器和物品，还要安排具体工作日程。

以项目援助为例，向国际合作处（ICA）华盛顿总部提交的具体的项目提案称之为PPA。1957财年，中企资金的首个PPA涉及到的是农机具厂建设，其填报完成时间是在1957年11月末。而该厂当选为受惠企业是在6月份，也就是说制作PPA花了5个月的时间

1958年3月，此时1957财年早已结束，企划分委会提交了调研报告，其中编制完成PPA的子项目共有28项，合计770万美元。在1000万美元中，还有很多是韩国政府和美国经济协调办公室之间尚未达成协议的。

另外，就已经完成协商的28个项目而言，从制作完成其PPA的时间节点来看，1957年11月是1个，12月也是1个，1958年1月是9个，2月是14个，3月是3个，其中大多集中在了1958年初。考虑到之后还要经过ICA华盛顿总部的审查，足见一个项目在开始启动前真的是要花很长时间。

之所以需要如此复杂的程序和漫长的时间，其原因是1955财年以前的中小企业项目，因为在没有经过充分论证的情况下，选定了受惠企业，从而导致很多项目未能正常开展起来。

美国审计署在1957年初对韩国援助项目进行全面审计后，拿出审计报告并指出了中小企业项目存在的各种问题。审计报告揭示，很多项目由于设备进口滞后、自筹经费困难、技术问题未解决等原因，无法顺利开展。

1954财年和1955财年的项目在尚未走完前面提到的那些程序之前，就已经开始启动了。因为经济协调办公室没有可以事先开展可行性调查或技术咨询的专业技术人员，而韩国政府也没有这类人员，所以在没有充分的技术审查或充分准备的情况下，就批准了项目。

企业没有自筹经费的能力，这也是一个问题。尽管美国援助当局会提供购买进口物资的资金，但是当选企业必须垫付相应的货款，要准备处理、安装进口物资的韩国货币资金。但是大部分企业并没有那么多的资金，只能依赖于韩国产业银行的贷款。这样一来，在项目进行过程中必然会出现差池。



報告書中舉了很多例子,我們再詳細了解一下其中有關起亞產業的事例。現在的起亞是汽車生產商,但是在當時其主要產品是自行車,並且想要通過項目援助建設三輪車廠。

1955年6月起亞被分配到了可以進口價值40萬美元設備的援助資金,但是過了一年多,仍未能簽訂採購合同。這是因為它還沒有決定要購買什麼樣的設備。雖然提交了參照歐美三輪車建廠的計劃,但並沒有進行過具體的論證。

隨著報告書提交到美國議會,對大韓援助事業的擔憂情緒越來越高漲,聯合經濟委員會為了重新審查整個援助事業,設立了"韓美聯合委員會",而且正如前面所看到的那樣,對中小企業項目受惠企業的篩選變得愈發嚴格。但是這樣一來,又引發了另一個問題,即延期問題。因為當時韓國經濟正處於日新月異的階段,所以延時1~2年,可能會使事業環境產生相當大的差別。

與此同時,復興部於1958年對接受中小企業項目扶持的工廠進行了實地審查。經審查發現,以1958年6月為時間節點,截至1956財年共有90個項目的進口設備已然到位,但是企業却並未領取,保稅倉庫裝載率達到了45%。這也充分說明,在行業和企業選擇上是存在問題的。

儘管韓國政府和美方經濟協調辦公室推進了中小企業項目的改善,但還是會陸陸續續出現項目延期或虧損等問題。李承晚政府倒台後,在20世紀60年代初,清算經營不善的企業甚至成了一項課題。

或許由官員選擇新進企業,這本身就是不合理的。面對看到有利條件後蜂擁而至的眾多企業,即使在程序上嚴格把關、要求提交詳細的計劃書並且對企業進行現場調查,也不是輕而易舉就能從中選出可以成功開展事業的企業。

如果再想到忠州肥料廠項目的延遲,我認為這應該算是政府的一種失敗。在企業分配決策上,與政府干預空間較小的非項目援助相比,項目援助的特點就是政府必定要做出重要決策。

到目前為止,我們整理了以中小企業為對象的項目援助之特性。下一節課,我們將具體了解哪些行業的哪些中小企業被選為受惠企業。



7-5

中小企业项目的实际情况

同学们，大家好。上一节课,我们了解了如何通过援助建设中小企业工厂。这节课，让我们了解一下那些因中小企业项目而受益的企业。

以项目援助为例，它并不像非项目援助那样一次性分配资金，而是要在工厂启动前给予持续性的援助，因此韩国政府会随时检查其进展情况。在此过程中复兴部制作的资料正是画面所显示的"ICA民用投资设施推进及运营情况表"。目前在美国国家文件记录管理署留存的资料中，最后一份是在1959年5月末制作的。

我们来看一下对建设及运营情况进行整理的表格。各财年项目数分别如下：1954年4项，1955年61项，1956年23项，1957年90项，1958年66项，共计244项。从工程进展情况来看,最多的是尚未开展起来的，有128项之多,而完成的却只有67项。另外,在已完成的67项工程中，还有9项是停业的。由此可见，项目延期始终是个问题。

下面，我们来看一下包括各企业信息的表格。上面记录着行业、企业名称、新建或扩建与否、所在地、批准•合同•到达•通关金额、建设推进情况、运营情况、设施资金、运营资金等。

例如,最先登场的兴亚轮胎股份公司是轮胎行业的新进工厂,厂址位于釜山。获得援助资金约47万美元，1955年12月开始动工，1956年8月竣工。目前处于运营状态中，设施资金从外部筹集到7千万圆，从内部筹集了7千万圆。

在美国审计署的报告中作为问题出现的起亚产业得到了约27万美元的援助。虽然1955财年获得资金援助，但工程开工时间被生生拖延到1957年8月。

截至1959年5月底,工厂建设只取得了46%的进展,究其原因，尽管已经100%完成了地皮采购和建筑工程,但机械采购却只进行到10%。可以再次确认,项目在没有对引进什么样的机器进行充分论证的情况下便匆匆上马。



用韩语制作的文件,目前能拿到手的,最晚的是1959年5月末的;但是用英语制作的文件,还有20世纪60年代初的。对此,在2020年东国大学博士学位论文中有详细的解释,在这里以此为参考进行说明。

英文报告的题目是"IndustrialProjects",可以确认1961年6月底和1963年4月底的两份文件。这些文件也被保存在美国国家文件记录管理署,并且被归类到286文件组,而不是我们经常用到的469文件组。

469文件组保存的是ICA的美国海外援助机构文件,286文件组保存的是其后身、目前仍在运营的USAID的文件。因此,20世纪50年代的文件主要归属于469文件组,而20世纪60年代以后的文件主要归属于286文件组。

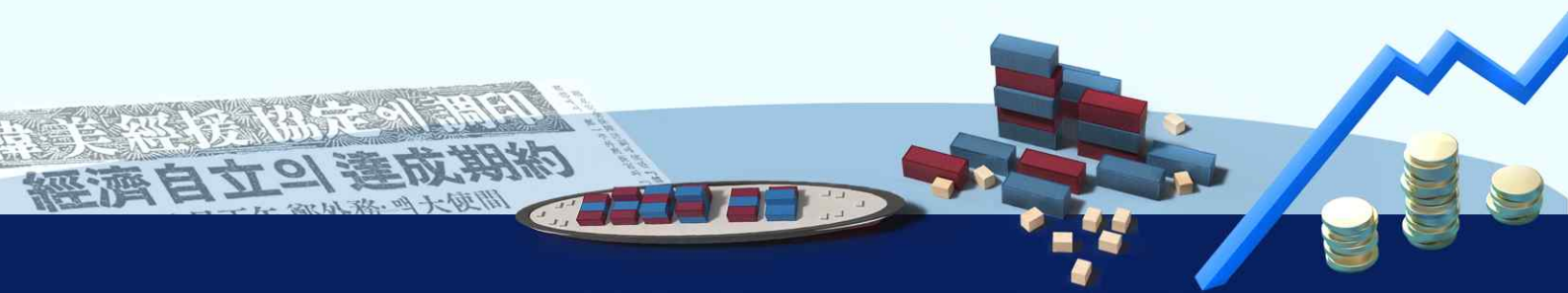
"IndustrialProjects"像"ICA民用投资设施推进及运营状况表"一样,是告知个别项目现状的资采取这种形式,应该是为了对项目进展状况和存在的问题进行简单的评论。

对于"IndustrialProjects"的内容,我将再次以兴亚轮胎为例,重点关注一下运营状况表中没首先是生产目标,那就是每年生产6万套轮胎。从项目进展情况来看,自1956年8月首次投放市场后,截至1960年,年产轮胎5~6万套。

但该厂因资金枯竭以及产品质量问题而失去了市场,进而导致1960年5月停止生产。最下面写的结论是,兴亚轮胎要么恢复生产,要么重新寻找新的经营者。曾经发展迅速的"模范生"——兴亚轮胎也陷入到停产状态中。

因为有200多个项目,所以我将以介绍各财年行业分布及主要企业名称的方式进行收尾。1954财年共开展了4个项目,均属化工领域。其中包括兴亚轮胎的轮胎厂、韩国农药的杀虫剂厂、宝生橡胶工业公司的再生橡胶工厂、海林化学的硫酸铝工厂。

1955财年共有46个项目获得援助。其中1个是援助大韩蚕丝会的17个工厂,因此也可以说是62个项目。从行业分布来看,化学工业最多,达到14个项目;金属机械工业有13个项目;食品工业有10个项目。



金属机械工业的数量大幅增加,其中造船工业有6个项目。其中包括,釜山的韩国造船公司和大韩造船公司、蔚山的防御工事造船株式会社、仁川的仁川造船工业株式会社、丽水的大洋造船株式会社、群山的韩国造船株式会社等。虽然这些工厂大多是以制造或维修木制渔船为主的小规模工厂,但大韩造船公司却是将10000吨级造船能力作为目标的真正的重工业工厂。

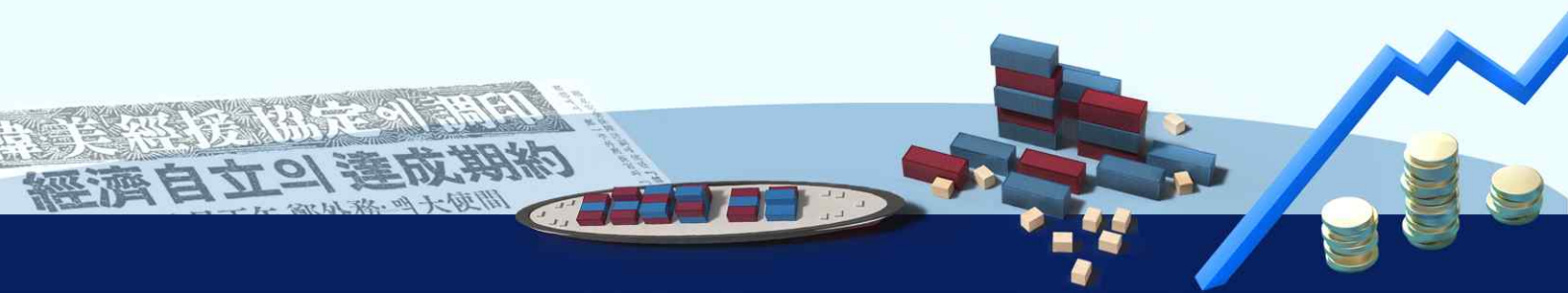
1956财年,共有19项建厂项目获得了资金援助。按行业分类的话,化学工业有8个,金属机械工业有3个,纤维工业有3个项目。

1957财年共有72个项目获得援助。其中最多的是金属机械工业,达到了26个项目,此外还有化学工业的17个项目以及纤维工业的15个项目。关于纤维工业,再多说一点的话,15个项目中有9个是关于染色、漂白、加工等后期加工的。自朝鲜战争以来,许多非项目援助资金被分配给了纺织品原料进口。这是基于以下判断,即“只要有原料,纤维工业就可以在国内实现生产”。

但是对于纤维产品来说,生产织物或编织品固然很重要,但是经过不同的染色、漂白、加工等后期加工后,产品质量也会有很大的差别。20世纪50年代后期,当时纺织品的生产能力在数量上有了明显的提高,但是由于后期工艺设施的不完善,其质量的提高受到了一定的限制。为了解决上述问题,中小企业项目给予了资金援助。

最后,1958财年共进行了60项援助,其中化学工业有20项、金属机械工业有17项、纤维工业有9项。

到目前为止,我们梳理了以中小企业为对象的项目援助实际情况。下一节课,我们将对20世纪50年代项目援助的分配情况进行简要整理。



7-6

讲义简要整理

同学们，大家好。上一节课我们梳理了中小企业工厂建设援助项目的实际情况。这节课，我将对20世纪50年代项目援助的分配情况进行简要整理。

FOA/ICA的项目援助金额要少于非项目援助，但在20世纪50年代中期，每年也提供了9,000万美元，而20世纪50年代后期，每年大约提供了5,000万美元。从涉及到的领域来看,交通领域最多,工矿业领域次之。此外，社会福利和住房、农业及自然资源、卫生保健、教育等领域也得到了项目援助。

交通领域的援助集中在20世纪50年代中期，主要是为了恢复朝鲜战争后的铁路交通。工矿领域的援助大多用于支持肥料厂建设和中小企业建厂，20世纪50年代后期，对该领域的援助在项目援助中的占比是最大的。

项目援助与非项目援助不同，分配程序并不简单。我来举一下援助肥料厂建设和援助中小企业建厂的例子吧。首先来看一下肥料厂的建设。对于粮食生产起着非常重要作用的肥料是在殖民地朝鲜境内生产的，但工厂都设在北方。如此一来，解放以后，韩国就要从国外进口化肥，而这也是美国援助物资中的重要组成部分。

韩国政府为了取代进口，打算在韩国国内建设肥料厂。当然，这需要得到美国的援助。从1952年7月韩国政府在国务会议上决定建设肥料厂，到1954年5月FOA决定给予资金援助，其间的经历可谓曲折而又坎坷。首先,FOA和UNKRA分别委托外部机构进行调查,并于1953年12月和1954年2月分别拿到了调查报告。

这些报告基本上都赞成建设肥料厂，但美国援助部门内部不断有人提出反对建厂的意见，坚持由日本生产化肥，韩国进口化肥的分工结构。

最后，最终决定是由高层做出的。1954年2月与李承晚总统进行面谈的FOA处长斯塔森决定满足韩国政府的强烈愿望。于是，在1954年5月核发了肥料厂建设资金的第一份委托购买证。



肥料厂建设过程却并不顺利。经过国际竞标和审查,1955年1月McGrawHydrocarbon被选定为中标公司,但由于在性能保障上此后,由于韩国政府要求使用韩国产的煤炭,因此时隔2个月又修改了合同,1957年和1958年MHC要求追加建设费用,于是再次修改了合同。

由此将建设费用从2000万美元即15亿圓,大幅增加到了3000万美元即28亿圓。竣工时间也是从当初约定的1958年3月,延期至1959年6月,拖延了15个月。而事实上,忠州肥料厂是从1961年4月才开始启用的。

接下来看一下中小企业工厂建设援助项目。想要解决韩国国内物资不足的问题,势必要让中小制造业恢复生机。美国援助当局从1954财年到1958财年,通过项目援助对韩国中小企业给予了资金支持,很多中小企业为了得到这笔资金纷纷提交了申请书。

从20世纪60年代初的情况来看,得到过援助或正在接受援助的企业共有244家。1957财年有90家企业获得了资金支持,1955财年和1958财年也有60多家企业获得了援助。

筛选中小企业援助资金的受惠企业,要经过相当复杂的程序。以1957财年的中型企业资金为例,第一步是想要获得资金的企业提出申请。1956年10月,复兴部受理了518份申请,合计金额为1.3亿美元,是可用资金的10倍多。

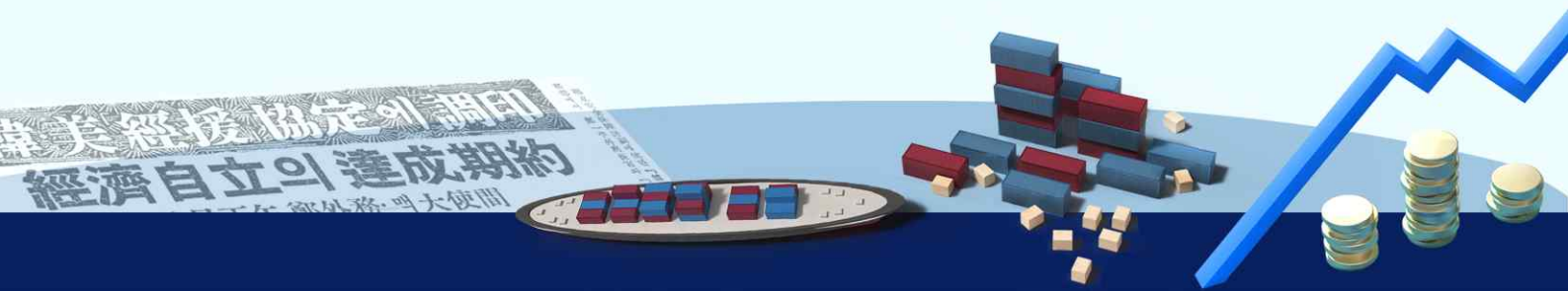
以此为基础,韩国政府提出了援助行业,经过联合经济委员会的企划分委会、财政分委会、全体会议的讨论和协商,1957年2月选出了22个行业。随后,在企划分委会和全体会议上对受惠企业进行了审查和协商,以1957年4月首批选出的9家企业为开端,陆续又选出了受惠企业。

选定企业后,需要联合经济委员会和相关企业重新制定送往ICA华盛顿总部的具体的工厂建设计划,而这需要花费相当长的时间。第一份PPA在联合经济委员会全体会议上通过是在1957年11月,1958年初,还有很多子项目没有完成PPA的制作。

之所以要经过如此复杂的程序,是因为1956财年前的企业筛选过程不够严谨,而如今又出现了历时过长这一新的问题。直至20世纪60年代初,中小企业工厂建设援助项目中还出现了企业亏损的问题,可以说是相当混乱的项目援助。



至此，我们简单总结了20世纪50年代项目援助的分配情况，那么第七讲就到这里了。下节课我们将考察美国剩余农产品援助的相关内容。谢谢。

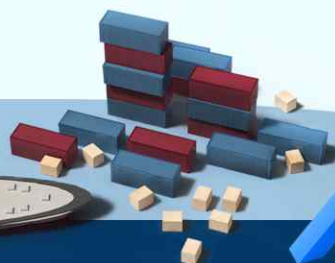
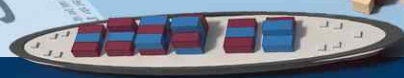




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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 FOA와 ICA의 프로젝트 원조 중 1960년까지의 도입액 합계가 가장 많았던 범주는?
 5분

- ① 교통
- ② 광공업
- ③ 교육
- ④ 공공행정

정답 ①

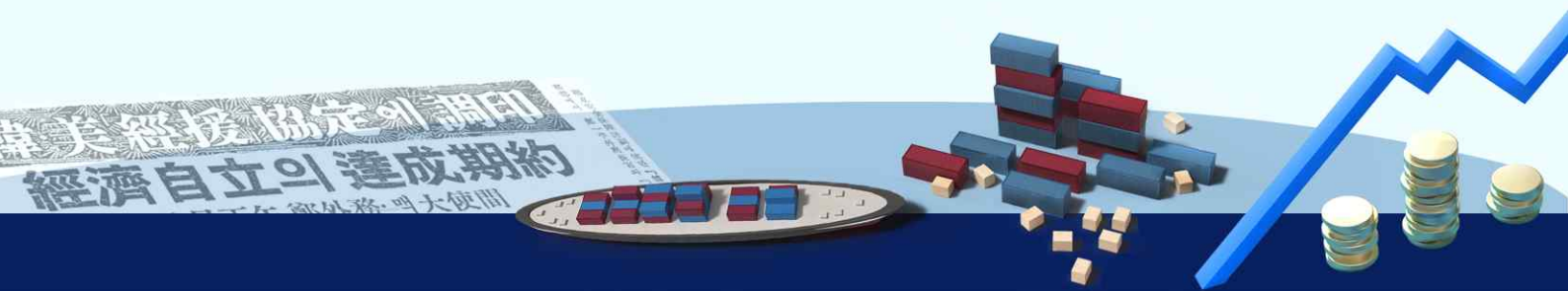
해설 프로젝트 원조 중에서는 교통이 42%로 가장 많았고 그 다음은 광공업 31%였다.

02 FOA와 ICA의 프로젝트 원조의 1958 회계연도까지의 자금 합계를 배분방식별로 나눠보면 다음 중 어느 것이 가장 비율이 높았는가?
 5분

- ① 미국기관 구매
- ② 실수요자 구매
- ③ 외자청 구매
- ④ 특수구매

정답 ①

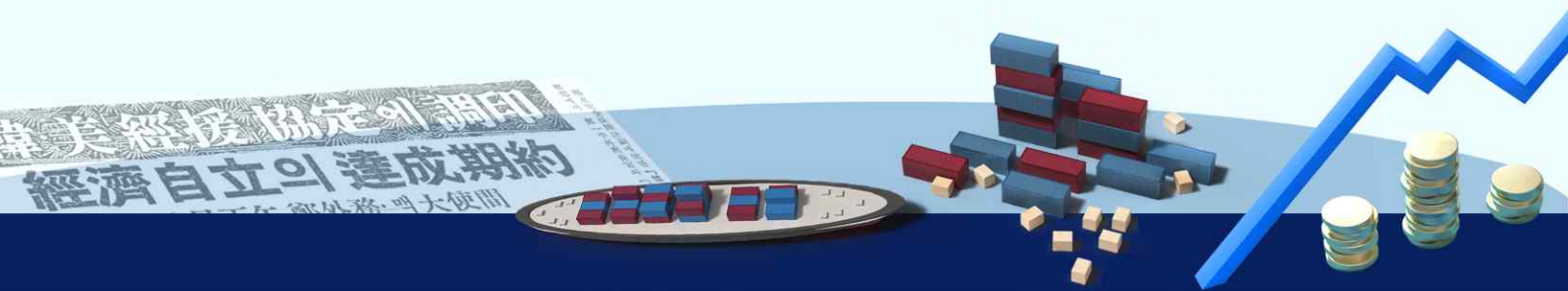
해설 미국기관 구매가 45%로 가장 많았고 그 다음은 외자청 구매 20%였다.



03 한국정부가 충주를 비료 공장 건설 후보지로서 선호했던 이유 _____ 매장량이
 10분 더 많았기 때문이다. 한국정부와 맥그로우 하이드로카본(MHC)이 비료공장 건설
 계약을 1956년 7월 수정했던 이유도 _____을 발전 연료로 사용하기 위해서였
 다. 빈 칸에 공통적으로 알맞은 것은?

정답 무연탄

해설 UNKRA의 의뢰를 받은 케미코는 비료공장 입지로 나주를 1순위, 충주를 2순위로 하였
 다. 이에 대해 한국정부는 무연탄 매장량이 더 풍부한 충주를 첫 번째 공장 건설지로 할
 것을 주장하였다. 한편, 한국정부는 당초부터 외화를 절약하기 위해 비료공장 내 발전소
 의 연료로 국내산 무연탄을 사용하는 것을 원했다. 미 원조 당국의 동의와 MHC와의 계
 약 수정 협상을 거쳐 1956년 7월 무연탄을 사용하는 계약 수정이 이뤄졌다.



04
 5분

프로젝트 원조의 중소기업 자금과 비프로젝트 원조의 산업기계 구매자금은 기계 수입을 지원한다는 점에서는 같지만 다른 점도 많았다. 다음 중 산업기계 구매자금과 대비되는 중소기업 자금의 특징이 아닌 것은?

- ① 산업은행으로부터 장기대부를 받을 수 있었다.
- ② 산업기계 구매자금에 입찰환율이 적용될 때도 중소기업 자금에는 공정환율이 적용됐다.
- ③ 배분을 받는 기업은 한국정부와 미 원조 당국의 심사로 결정되었다.
- ④ 배분 받기를 원하는 기업이 신청하는 것은 불가능했다.

정답 ④

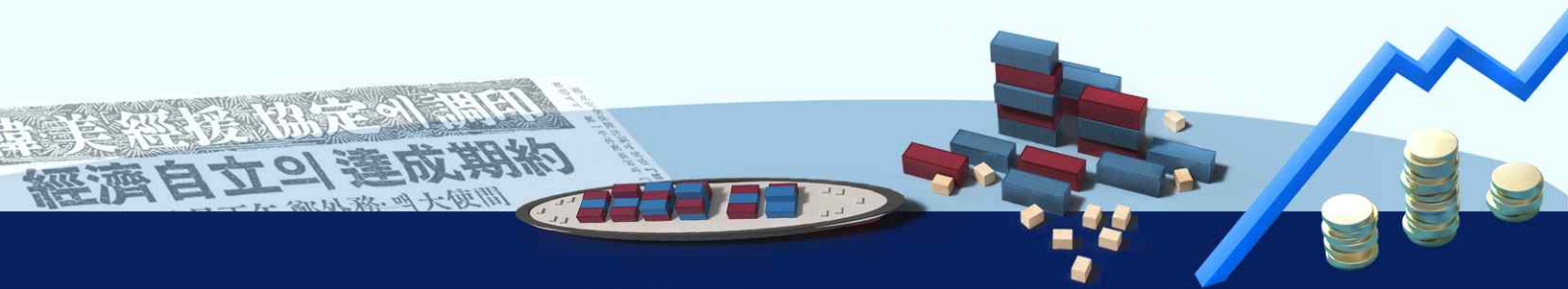
해설 예를 들어 1957 회계연도 중소기업 자금의 경우 1956년 10월 기업의 신청을 받았으며 경쟁률이 12:1에 달했다.

05
 10분

중소기업 공장 건설 지원 자금은 1954 회계연도부터 1958 회계연도까지 제공되었다. 그 중 지원 건수가 가장 많았던 회계연도는?

정답 1957

해설 1957 회계연도에는 모두 90건의 지원이 이뤄졌다. 그 다음으로 많았던 것은 1958년의 66건이었다.

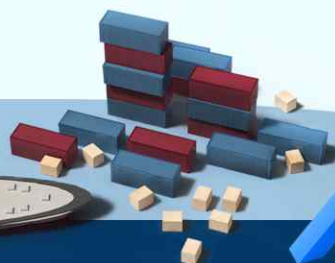
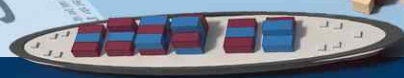




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

보고서

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

보고서

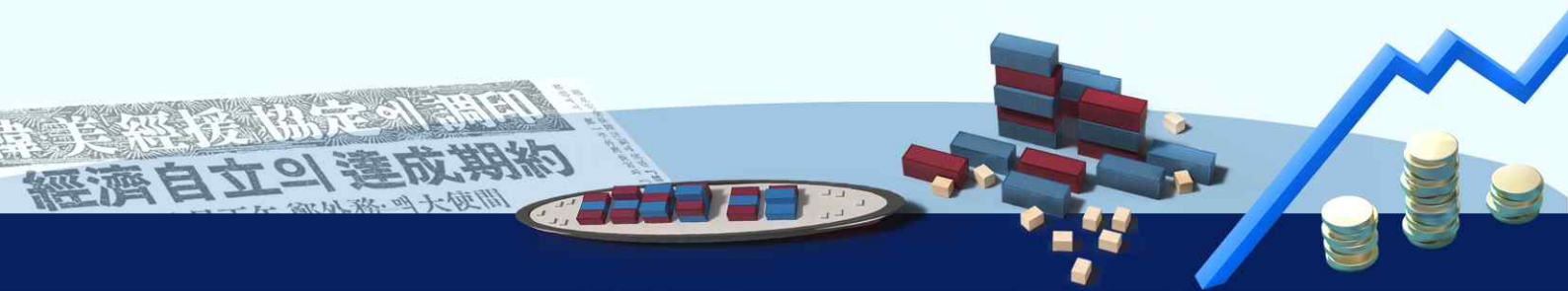
- 다음의 주제를 확인하여 본인의 생각이나 의견 등을 작성하시면 됩니다.
- 한글 혹은 워드 문서로 작성하여 제출하시면 됩니다. (글자크기 11pt, A4 3장 이상)

주제

1960년 이승만 정부 붕괴 후 동아일보에 '국민경제 좀먹는 ICA 중소기업'이라는 시리즈 기사가 연재되었다. 네이버 뉴스라이브러리 등에서 해당 기사를 읽고 그 주요 내용을 정리하고 본인의 감상을 적으시오. (120분)

참고

7회에 걸친 기사는 농림부문, 수산조선부문, 기계공업부문, 화학공업부문 등 4개 부문으로 나뉘어 있다. 중소기업 프로젝트의 문제점에 대해서는 1957년 미국 감사원 보고서도 지적한 바 있고 그 후 합동경제위원회를 통해 여러 개선 시도가 진행되었다. 그럼에도 충분한 해결을 보지 못해 이승만 정부 붕괴 후 한국 언론의 못매를 맞게 되었다.





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

- 이병준(2020), 전후 재건과 비료 공장 건설 연구(1953~1962), 성균관대학교 대학원 사학과 박사학위논문.
- 박광명(2020), 1950년대 중소기업개발계획의 전개와 성격, 동국대학교 대학원 사학과 박사학위논문.

웹사이트

- [RISS] FOA와 ICA의 프로젝트 원조를 다룬 박사학위 논문 다운로드 가능

<http://www.riss.kr/>

- [국립중앙도서관] "IND (Industrial Development)"로 검색하면 1963년 4월 1일 현재 중소기업 프로젝트 영문 보고서를 볼 수 있음

<https://www.nl.go.kr/>

