



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

54

5

퀴즈

78

6

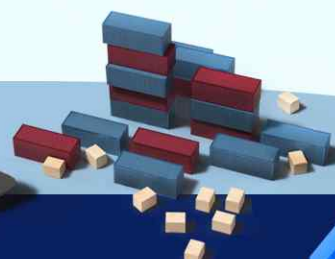
토론

82

7

자료

84



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

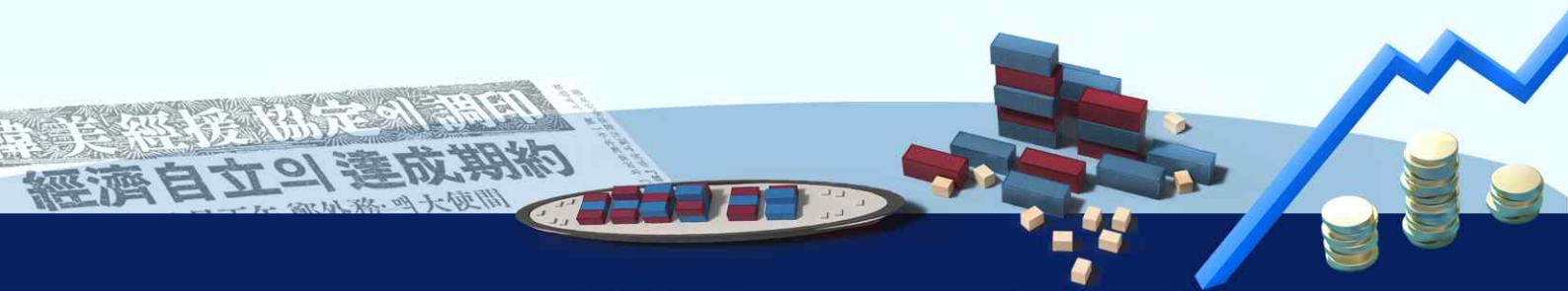
- (1) 한국에 대한 원조의 전개 과정을 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 설명할 수 있다.
- (2) 한국에 제공된 원조의 규모와 구성을 이해한다.
- (3) 한국에 제공된 해외원조가 한국경제에 미친 영향을 정책 조정과 자금 배분에 초점을 맞추어 설명할 수 있다.
- (4) 한국이 수원국에서 공여국으로 전환해간 과정을 이해한다.

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.

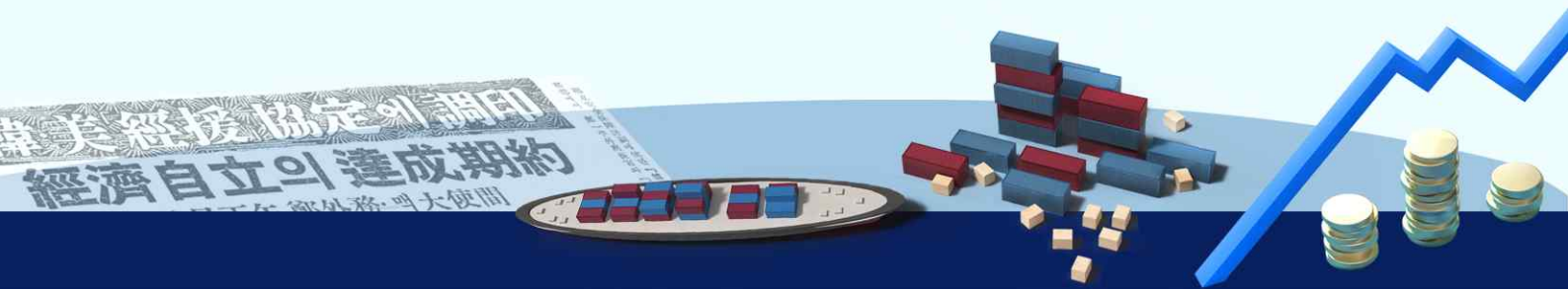
한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이며 매우 드문 사례이다. 원조라는 국제개발협력은 오랜 역사를 가지고 있지만 여전히 효과성 등에서 많은 논쟁이 제기되고 있기 때문에, 한국의 원조 역사를 학습하는 것은 국제개발협력의 이론적, 실천적 측면에서 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.



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

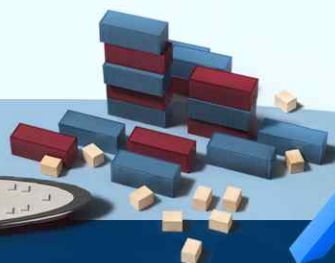
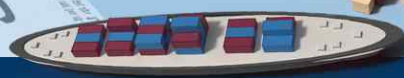




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

8

주차

미국의 잉여농산물 원조

8-1

미국의 잉여농산물 원조 제도

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 해외원조> 강좌를 맡은 류상운입니다. 한국경제의 역사에 관심을 가지신 여러분들을 만나게 되어 반갑습니다. 이번 강의에서는 미국의 잉여농산물 원조에 대해 검토해 보고자 합니다.

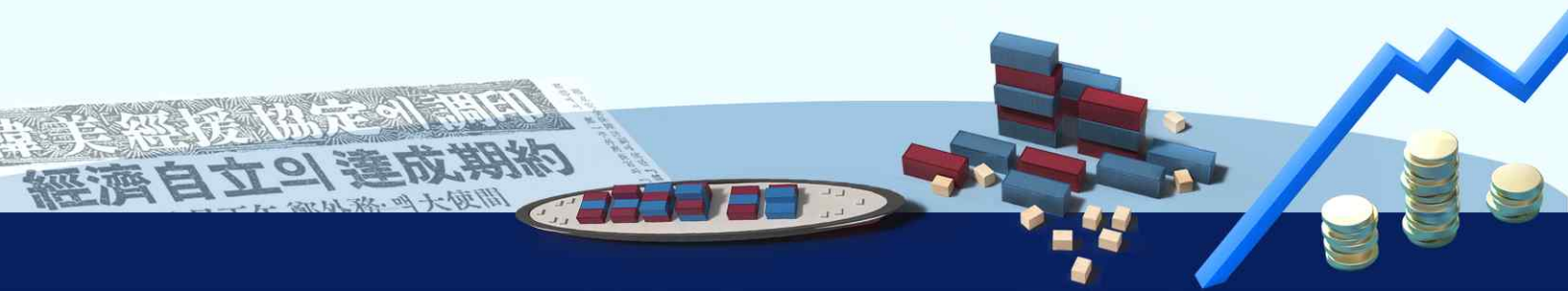
한국은행에서 작성한 외국원조수입총괄표를 다시 보겠습니다. 위의 범주별로 보시면 1950년대 후반부터는 미국의 해외원조 기구인 FOA, ICA의 원조와 'PL 480'이라는 이름이 붙은 잉여농산물 원조가 원조의 대부분을 차지하였음을 알 수 있습니다.

1945년부터 1983년까지 한국에 제공된 원조를 범주별로 합산해보면, FOA, ICA 그리고 그 후신인 AID의 원조가 24억 달러로 전체 44억 달러의 55%였습니다. 1953년부터 1983년까지 21년간 연평균 약 8천만 달러가 제공되었습니다. 지난 6주차와 7주차 강의에서 이 FOA/ICA 원조를 비프로젝트와 프로젝트로 나누어 그 배분 과정을 정리해 보았습니다.

FOA/ICA 원조 다음으로 많았던 것은 미공법 480호에 근거한 원조, 흔히 PL 480 원조라고 부르는 잉여농산물 원조였습니다. 8억 달러로 전체의 18%에 해당했습니다. 제공된 기간도 FOA/ICA 원조 다음으로 길어서 1956년부터 1971년까지 16년간 연평균 5천만 달러가 제공되었습니다.

그런데 미국의 잉여농산물 원조가 미공법 480호에 근거해서만 제공된 것은 아니었습니다. 한국에 제공된 원조 중 가장 금액이 컸던 FOA/ICA 원조에도 잉여농산물 원조에 할당된 부분이 있었습니다. 이러한 특징을 이해하기 위해 미국 잉여농산물 원조의 역사를 먼저 정리해 보도록 하겠습니다.

미국의 잉여농산물 원조가 제도화된 것은 미공법 480호로 흔히 불리는 '1954년 농업 무역 발전 및 원조법'이 제정되고부터이지만, 그전에도 농산물 원조는 진행되고 있었습니다.



제1차 세계대전 종전 후에는 '1919년 유럽구호법'에 따라 유럽 국가들에게 1억 달러 상당의 농산물이 제공되었습니다. 제2차 세계대전 중에는 '1941년 무기대여법' 하에서 역시 유럽 국가들에게 60억 달러가 넘는 농산물이 제공되었습니다.

제2차 세계대전 종전 후에 유럽 국가들을 대상으로 '마셜 플랜'이라 불린 원조 프로그램이 실행되었을 때도 많은 양의 농산물 원조가 포함되었습니다. 1945년부터 1951년까지 유럽에 제공된 총 135억 달러의 원조 중 29%가 식량, 사료, 비료 등 농산물이나 농업 관련 원조였습니다.

한편, 유고슬라비아가 소련과의 정치적 마찰 때문에 식량 부족에 시달리자, 미국 의회는 '1950년 유고슬라비아 비상구호원조법'을 제정해 농산물을 제공하기도 했습니다.

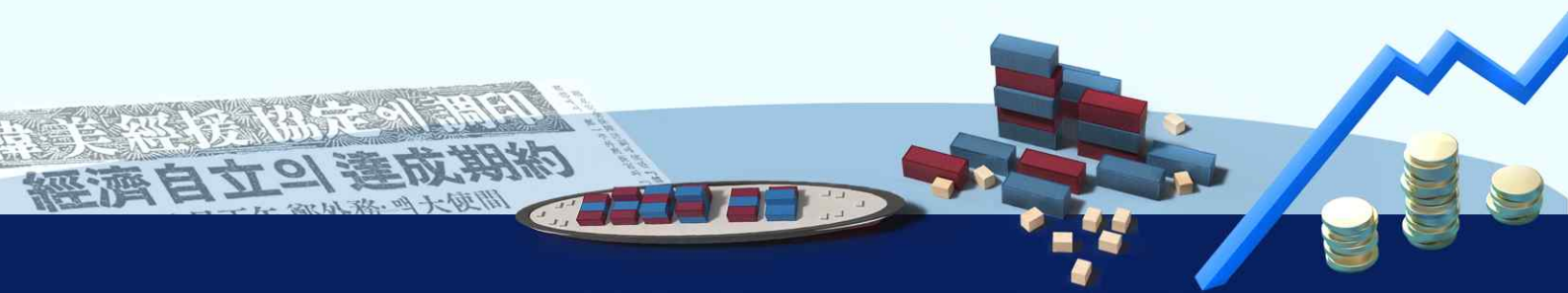
1950년대 들어서는 원조를 받는 나라의 필요 외에도 미국 농업의 사정 때문에 잉여농산물 원조가 장려되었습니다. 전후 복구가 상당한 정도로 이루어짐에 따라 농산물 수급 상황에 변해 가격이 하락하는 현상이 나타났기 때문입니다. 그에 따라 FOA/ICA 원조의 근거법인 '상호안전보장법'에도 잉여농산물과 관련된 조항이 추가되었습니다.

화면에 보시는 것은 '1953년 상호안전보장법'의 550조입니다. 이 조항은 이 법에 따라 제공되는 원조 중 1억 달러 이상 2억 5천만 달러 이하를 미국의 잉여농산물 구매에 직간접적으로 사용하도록 했습니다.

미공법 480호가 제정된 후에 미국 의회를 통과한 '1954년 상호안전보장법'은 이 금액을 더 늘렸습니다. 이 법 402조는 미공법 480호와 별개로 최소 3억 5천만 달러를 잉여농산물 원조에 사용하도록 했습니다.

앞서 한국에 제공된 FOA/ICA 원조에 잉여농산물 원조가 포함되었다고 말씀드린 것은 바로 이 '402조'와 관련된 것입니다. 미 원조 당국의 한국 프로그램 현황 보고서에도 잉여농산물은 '402조'라는 분류 하에 따로 기재되어 있습니다.

이처럼 미공법 480호가 제정되기 전에도 그리고 제정된 후에도 여러 법률에 기초해 미국의 잉여농산물은 세계 각국에 원조로써 제공되고 있었습니다. 그럼에도 미국 농민들은 더 확실한 방안을 요구했습니다.



예를 들어 1952년에 개최된 '미국 농업공동체' 총회는 미국 정부가 달러가 부족한 개발도상국들에 현지 통화로 잉여농산물을 판매하는 법을 제정할 것을 촉구하였습니다. 쌓여있는 잉여농산물을 처분하는 동시에 미국 농산물의 시장을 개척하자는 것이 의도였습니다.

농민 단체의 요구가 있었지만, 당시 행정부와 입법부를 장악하고 있던 공화당은 그러한 법 제정에 소극적이었습니다. 농산물 잉여가 일시적이라고 보았고 미국의 동맹국 중 농산물 수출국들을 자극하고 싶지 않아서였습니다. 하지만 1953년 말부터는 상황이 바뀌었습니다.

화면의 막대그래프는 미국 상품신용공사의 농산물 재고액입니다. 이 기관은 1930년대 대공황 시기에 농산물 가격 안정을 위해 설립된 기관으로 가격이 하락하면 농산물을 사들여 가격을 유지하는 기능을 담당했습니다.

그런데 보시는 것처럼 1953년 이후 재고액이 늘어나는 데도 가격은 하락을 거듭했습니다. 일시적 일 것이라고 여겼던 농산물 잉여가 가까운 미래에 해결되지 않을 수 있다는 우려가 1953년 말부터 매우 커졌습니다.

국무부는 외교적인 고려 때문에 FOA 원조 프로그램에서 잉여농산물을 대규모로 처리하는 것을 꺼렸기 때문에, 농무부와 의회 지도자들은 농업 이익집단의 강력한 압력 속에서 새로운 제도의 필요성을 인정하게 되었습니다. 새로운 법 제정이 추진되었고 입법 과정은 국무부와 의견을 같이하는 외교위원회를 피해 농업위원회 소관으로 진행되었습니다.

이렇게 제정된 '1954년 농업 무역 발전 및 원조법'과 그 후 개정법은 미국 잉여농산물 처리의 몇 가지 방식을 규정하였습니다. 이 방식들은 각각 법조문에 따라 제1관, 제2관, 제3관이라고 불렸습니다.

지금 보시는 것은 제1관의 제목과 첫 조문입니다. 제1관은 미국 정부가 우호국 정부와 협정을 맺어 잉여농산물을 달러가 아닌 수원국의 현지 통화를 받고 판매하도록 했습니다. 판매대금은 수원국과 미국 정부가 나누어서 사용하였습니다. 이 중 수원국 사용분이 ODA 증여에 해당한다고 할 수 있을 것입니다.



법은 판매대금의 용처도 규정하였습니다. 여러 가지 항목이 있었지만 가장 중요한 것은 미국 농산물의 신시장 개척을 돕는 것, 그리고 공동방위를 위해 필요한 장비와 노역을 구매하는 것이었습니다.

1954년 이 법이 제정되었을 때 제1관은 증여의 형태밖에 없었지만 이후 차관 형태가 도입되었습니다. 즉 미국 정부가 장기융자를 제공하고 그 자금으로 잉여농산물을 살 수 있도록 한 것입니다. 이 두 번째 방식은 첫 번째 방식을 대체하기 위해 도입되었습니다. 두 번째 방식을 도입한 1966년 법 개정은 1971년까지 첫 번째 방식을 종결하도록 했습니다.

앞서 보여드린 한국은행의 '외국원조수입총괄표'의 PL 480 범주는 사실 제1관의 첫 번째 방식에 해당하는 금액, 즉 증여의 형태만을 제시한 것입니다. 수치가 1971년에서 끝나는 것도 바로 그 때문입니다.

또 한가지 유의할 점이 있는데 표에는 다음과 같은 각주가 달려 있습니다. '미공법 480호에 의거한 도입 잉여농산물 판매대전의 일부는 미국 측에서 사용하므로 이는 원조로 간주할 수 없으나, 본 표에서는 편의상 도입총액을 게재하였음' 앞서 말씀드린 것처럼 원조 물자를 현지 통화로 판매한 대금은 수원국과 미국 정부가 나누어 사용했는데, '외국원조수입총괄표'에는 그 구분 없이 모두를 기재했던 것입니다.

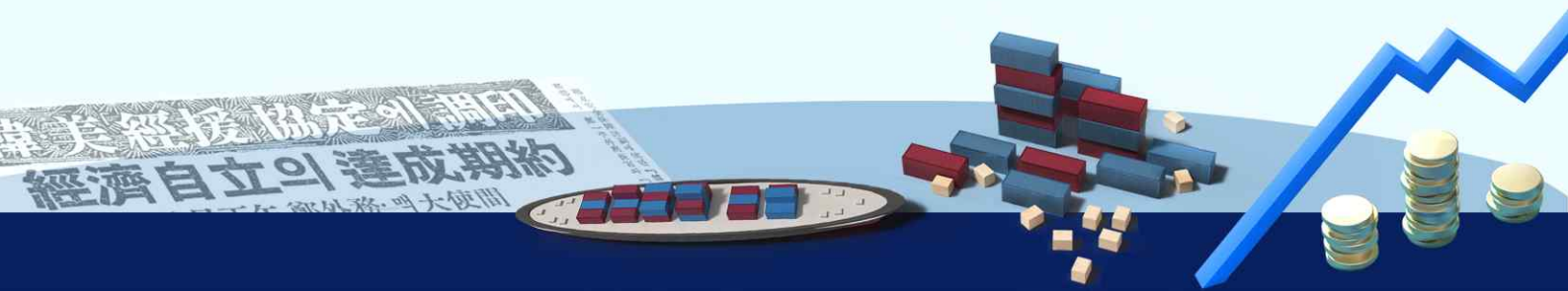
다음으로 제2관을 보겠습니다. 화면에 보시는 것처럼 제2관은 기근에 처한 우호국 국민을 지원하는 등 인도주의 구호 목적으로 잉여농산물을 사용할 수 있도록 한 것입니다. 나중에는 법 개정을 통해 '개발' 목적의 지원도 포함되었습니다. 원조 방식은 해당국 정부에 제공하는 방법과 민간 구호기구를 통하는 방법, 두 가지가 있었습니다.

마지막으로 제3관은 학교 급식 지원, 미국에 필요한 전략물자와의 물물교환 등을 규정하였습니다. '1954년 농업 무역 발전 및 원조법'은 당초 1957년 6월까지만 유효한 한시법이었습니다. 하지만 이후 연장법 통과와 몇 차례 개정을 거쳐 현재도 존속하고 있습니다.



특히 '평화를 위한 식량법'이라고 불리는, 1966년 개정법은 'Food for Peace'라는 지금도 사용되고 있는 구호를 만들어 냈고 동시에, 이미 말씀드린 대로 증여에서 양허성 차관으로의 이행이라는 미국 원조의 전반적인 흐름을 잉여농산물 원조에도 반영했습니다.

지금까지 미국의 잉여농산물 원조를 제도의 측면에서 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 원조의 추이를 통계 수치를 통해 살펴보도록 하겠습니다.



8-2**미국 잉여농산물 원조의 추이**

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 미국의 잉여농산물 원조를 제도의 측면에서 정리해 보았습니다. 이번 시간에는 원조의 추이를 통계 수치를 통해 검토해 보도록 하겠습니다.

미공법 480호는 미국 행정부가 잉여농산물 원조의 진전 상황을 의회에 보고하도록 했습니다. 이에 따라 작성된 연간 보고서를 USAID의 온라인 문서고에서 다운로드할 수 있습니다. 화면에 보시는 웹페이지가 USAID의 문서고인 Development Experience Clearinghouse입니다. 보고서는 Public Law 480으로 검색하시면 찾아볼 수 있습니다.

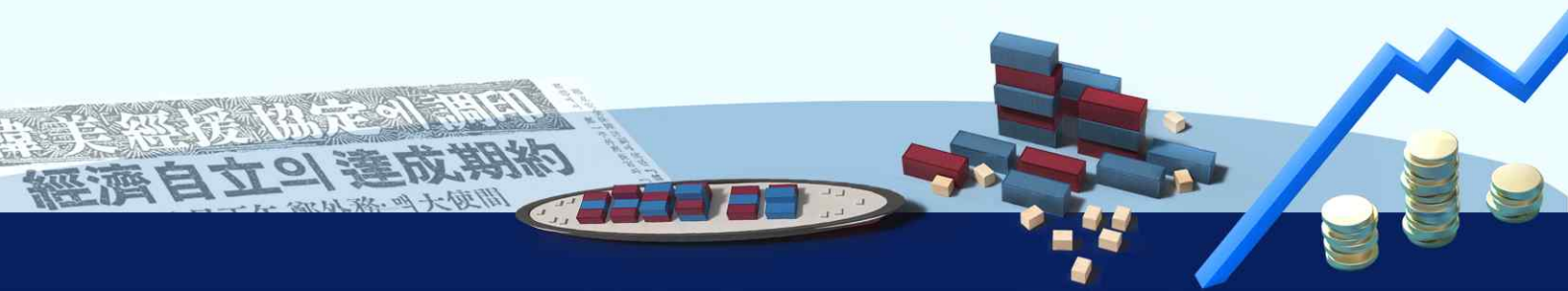
1955년 1월에 첫 보고서가 작성되었고, 그 뒤로 1964년까지는 반년 단위로 보고서가 작성되다가 1965년부터 연간 단위로 바뀌었습니다. 1974년까지는 역년 즉 calendar year 단위였고 1975년부터는 미국 회계연도 단위로 바뀌었습니다.

행정부가 의회에 보고하는 형태의 연간 보고서는 1988 회계연도가 마지막이었던 것으로 보입니다. 이 마지막 보고서를 활용해 1980년대까지의 잉여농산물 원조 실태를 검토해 보겠습니다.

보고서는 기본적으로 미공법 480호에 관한 것이지만 미국 해외원조기구를 통한 잉여농산물 원조 통계도 별도로 알려주고 있습니다. 화면에 보시는 것은 1988년 보고서에 실린 표인데 왼쪽은 PL 480 원조를 구분해놓은 것이고 오른쪽은 PL 480 원조를 포함해 미국 농산물 수출 전체를 집계해놓은 것입니다.

여기서 'AID mutual security'라고 되어 있는 것이 미국 해외원조기구 즉 FOA/ICA/AID를 통한 잉여농산물 원조입니다. 그 옆의 '특정 정부 프로그램 하의 수출'이라고 되어 있는 것은 PL 480 원조와 해외원조기구의 원조, 그리고 일부 다른 원조를 합한 것입니다.

PL 480 원조 통계는 제1관, 제2관, 그리고 제3관에 속하는 전략물자 물물교환으로 구분되어 있습니다. 다시 제1관은 현지통화 판매와 장기융자 제공으로 제2관은 정부 간 구호와 민간단체를 통한 구호로 구분되어 있습니다.



이 표에서 1988 회계연도까지의 단순 합계를 구해보면 잉여농산물 원조는 총 464억 달러가 제공되었는데, 그중 87%인 402억 달러가 미공법 480호에 근거한 것이었고 11%인 5억 달러가 상호 안전보장법에 따라 미국의 해외원조기구가 제공한 것이었습니다.

PL 480 원조 중에서는 제1관이 275억 달러로 가장 많았습니다. 전체 잉여농산물 원조 중에서는 59%, PL 480 원조 중에서는 69%에 해당합니다. 다음으로 제2관이 109억 달러, 제3관이 17억 달러였습니다.

다음으로 잉여농산물 원조의 추이를 회계연도별로 보겠습니다. 1970년대의 급격한 물가상승의 영향을 제거하기 위해 미국 생산자물가지수 중 농산물 지수를 이용해 실질화해보았습니다. 화면의 그래프를 보시면 미국의 잉여농산물 원조는 1957년에 가장 많았고 1958년에 줄었지만 1960년대 전반까지는 다시 상승 경향에 있었습니다. 하지만 이후 감소하였고 1970년대 중반부터는 일정 수준에 정체하였습니다.

이 그래프에서도 읽을 수 있지만 1950년대에는 FOA/ICA 원조가 전체 잉여농산물 원조에서 10% 이상의 비중을 차지하였지만, 1960년대에는 PL 480 원조가 95% 이상이었습니다. 1970년대 들어 다시 AID를 통한 잉여농산물 원조가 소폭 늘어나 10% 안팎의 비중을 보였습니다.

PL 480 원조를 다시 구체적인 제공 방식별로 나누어 보면, 제1관의 첫 번째 방식, 즉 현지 통화 판매가 1958 회계연도부터 1968 회계연도까지 전체 잉여농산물 원조의 과반을 이루었습니다. 하지만 1966년 법 개정으로 이 방식은 점차 축소되고 폐지되었습니다. 그 대신에 도입된 제1관의 두 번째 방식, 즉 장기융자가 1973년 이후 과반을 차지하게 됩니다.

품목별 원조액은 이 연간 보고서에서는 PL 480 원조에 한해서만 확인할 수 있습니다. 1989년 9월 말까지 제공한 원조를 단순 합계하면 400억 달러였는데, 그중 39%인 157억 달러는 밀이었습니다. 다섯 번째로 많았던 밀가루까지 합하면 48%에 달합니다. 원조의 절반이 밀과 밀가루였던 것입니다. 그 밖의 상위 5개 품목은 쌀 11%, 콩기름 9%, 원면 7%였습니다.



AID 잉여농산물 원조의 품목별 비중은 미 농무부의 다른 보고서에서 1979 회계연도까지의 현황을 알 수 있습니다. 품목 분류가 조금 다르긴 합니다만 면화, 밀, 사료용 곡물이 각각 18.8%, 17.7%, 17.4%로 1위~3위를 차지했습니다. 4위는 콩 13%, 5위는 우지 9%였습니다.

같은 자료에는 1979 회계연도까지의 PL 480 원조의 품목별 비중도 실려 있는데, 이미 확인해본 1989 회계연도까지의 비중과 유사합니다. 즉, 밀 39%, 쌀 11%, 원면 9%, 식물성 기름 8%, 사료용 곡물 7.7%, 밀가루 7.2%의 순서였습니다. 차이가 있다면 여러 곡물이 사료용 곡물이라는 범주로 통합된 것입니다.

이 보고서에서 PL 480과 AID의 잉여농산물 원조를 모두 합하면, 밀 37%, 밀가루까지 포함하면 43%, 원면 10%, 쌀 10%, 사료용 곡물 9%, 식물성 기름 8%의 순이었습니다.

다시 연간 보고서로 돌아가서 지역별, 국가별 비중을 보겠습니다. 1989년 9월 말까지 제공된 잉여농산물 원조를 단순 합계하면 462억 달러였는데 그 중 약 절반인 51%는 아시아 지역에 제공되었습니다. 다음으로 아프리카가 24%, 유럽이 12%, 중남미가 12%였습니다.

이 수치를 1970년 보고서와 비교해보겠습니다. 1970년 6월 말까지는 아시아가 62%로 가장 많았던 점은 같았지만, 유럽이 23%로 그다음이었고 중남미가 9%, 아프리카는 5%에 불과했습니다. 초기에는 유럽에 특히 상호방위 원조의 일부로서 많은 잉여농산물이 제공되었지만, 1970년대 이후 아프리카로의 원조가 크게 늘었던 것입니다.

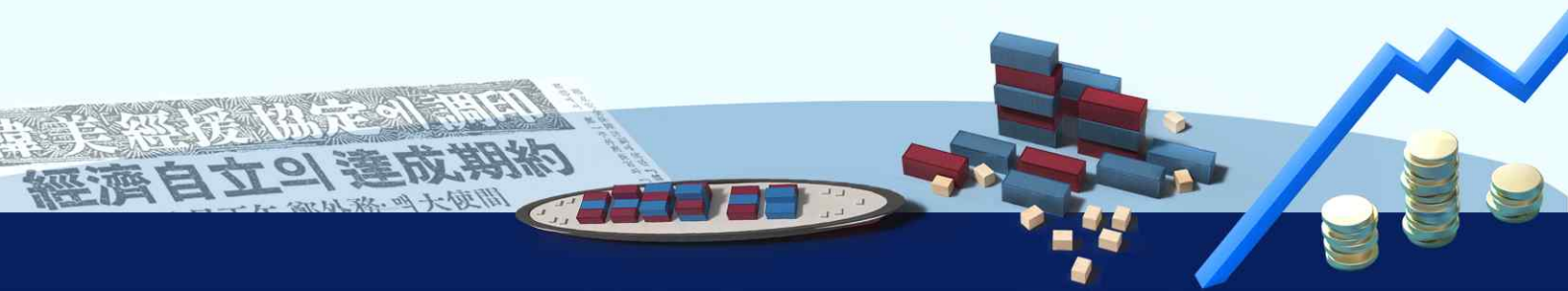
국가별 순위를 보면 1989년 9월 말까지의 누계액은 1위가 인도, 2위가 이집트, 3위가 파키스탄, 4위가 한국, 5위가 이스라엘이었습니다. 1970년 6월까지의 누계액을 보면 1위는 인도로 같았지만 2위부터는 달랐습니다. 파키스탄이 2위였고 한국이 3위, 유고슬라비아가 4위, 이집트가 5위였습니다. 어느 쪽이든 한국의 순위가 매우 높다는 것이 눈길을 끄니다.

끝으로 PL 480 제1관 원조의 현지 통화 판매대금이 어떻게 사용되었는지를 말씀드리겠습니다. 일례로 1970년 6월 말 현재의 누계를 보면 128억 달러에 해당하는 현지 통화 판매대금이 적립되었고, 그중 107억 달러가 사용되었습니다.



이 중 21%는 미국 정부 소요자금으로 쓰였고 나머지 79%는 수원국 정부를 위해 쓰였습니다. 가장 많은 47%가 수원국 정부에 대한 대부에 사용되었고, 그다음으로 15%가 경제개발을 위한 증여로, 13%가 공동방위 용도로 사용되었습니다.

지금까지 미국의 잉여농산물 원조 통계를 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 한국에 초점을 맞추어 잉여농산물 원조를 정리해 보도록 하겠습니다.



8-3 한국에 대한 미국의 잉여농산물 원조

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 미국의 잉여농산물 원조 통계를 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 미국의 잉여농산물 원조가 한국에 어떻게 제공되었는지 살펴보겠습니다.

미국이 한국에 농산물을 원조로 제공한 것은 제2차 세계대전 종전 후 미군이 남한을 점령하면서 부터였습니다. 당시 한국의 식량 사정은 좋지 않았습니다. 해방 이전 건설된 비료공장이 한반도 북쪽에 위치했기 때문에 분단으로 비료 공급이 충분치 못했습니다.

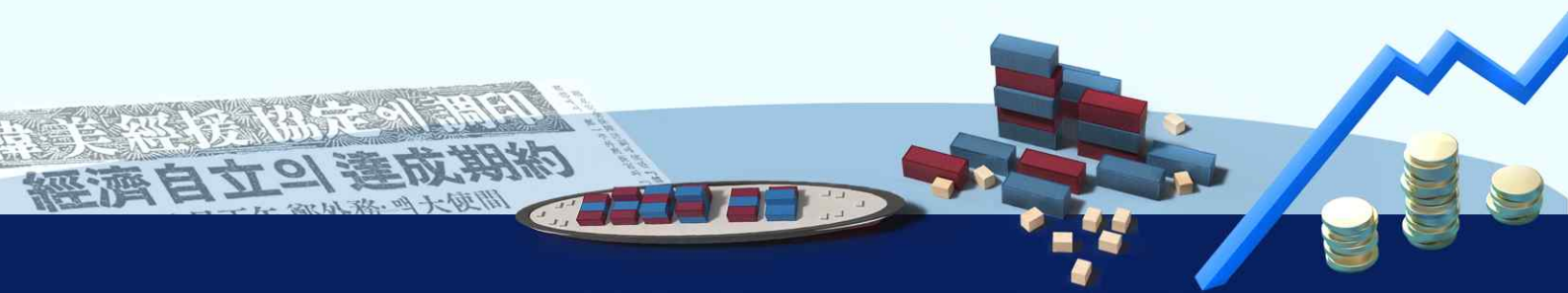
또 일본에서 많은 사람들이 돌아와 인구가 크게 늘기도 했습니다. 1945년부터 1948년까지 제공된 점령지역 행정구호 원조, 즉 GARIOA 원조의 약 40%가 농산물이었습니다. 쌀, 보리 등 식료품이 대부분이었고 면방직 공장의 가동을 위한 원면도 있었습니다.

한국전쟁은 식량 사정을 더욱 악화시켰습니다. 전쟁 기간과 전쟁 직후의 민간구호 원조, 즉 CRIK 원조에서 농산물이 상당한 비중을 차지할 수밖에 없었습니다. CRIK 원조 중 쌀, 보리 등 농산물의 비율은 약 40%에 달했습니다.

이처럼 해방 직후나 한국전쟁 기간 중에도 일종의 구호 원조로서 많은 미국 농산물이 한국에 제공되었지만, 잉여농산물 원조가 본격화된 것은 1953년 말 FOA 원조가 개시되고 1955년 PL 480 원조가 개시되면서부터였습니다.

‘1954년 상호안전보장법’의 조항에 따라 FOA 원조 중 일정 비율은 잉여농산물에 할당되어야 했습니다. 한국의 경우 이 비율은 한미간에 20%로 합의되었습니다. 1955년 5월에는 한국에 PL 480 제1관 원조를 150만 달러를 제공한다는 최초의 협약이 한미간에 체결되었고, 이후 매년 협약이 체결되었습니다.

지금 보시는 표는 미공법 480호 연간 보고서의 통계에서 한국 부분을 발췌한 것입니다. ODA라는 관점에서 보면 제1관 원조 중 미국 사용분은 제외되어야 하고, 제2관 원조 중 민간 구호기구를 통해 제공한 것도 정부 간 원조가 아니기 때문에 제외되어야 합니다. 하지만 여기서는 잉여농산물 원조라는 큰 틀에서 추이를 먼저 보도록 하겠습니다.



1966 회계연도 누계액을 보면 전체 9억 달러 중 PL 480 원조가 6억 4천만 달러, AID 원조가 2억 6천만 달러였습니다. 이후 AID 원조는 1974 회계연도에 누계 3억 4천만 달러로 종결되었습니다. PL 480 원조는 그 후에도 계속 추가되다가 1981 회계연도에 누계 19억 7천만 달러로 종결되었습니다. 물가 변동을 고려하지 않은 단순 합계로 23억 달러의 잉여농산물 원조가 한국에 제공되었던 것입니다.

PL 480 원조 중에서는 제1관이 대부분을 차지했습니다. 그 비중은 점점 늘어서 1966년 누계로는 71%, 1981년 누계로는 85%였습니다. 한국경제가 회복됨에 따라 긴급 구호 성격의 제2관 원조가 불필요해졌기 때문일 것입니다.

제1관 원조 중 현지 통화 판매 방식은 1974 회계연도에 누계 7억 5천만 달러로 종결되었고, 1960년대 말에 시작된 장기융자 방식이 1970년대 말에는 현지 통화 판매 방식을 추월하였습니다. 장기융자 방식의 최종 누계는 9억 달러였습니다.

방금 보신 미국 연차보고서 통계는 각 회계연도별로 집계된 금액인데, 한국은행의 원조 통계는 캘린더 이어별 도착액을 품목별로 알려줍니다. 화면의 그래프는 잉여농산물 원조 도입액을 FOA/ICA/AID 원조와 PL 480 원조로 나누어 매년의 추이를 보인 것입니다.

경제조정관실과 유송의 '프로그램 상황 보고서'에 따르면 AID 원조 중 '1954년 상호안전보장법' 402조에 의해 제공된 잉여농산물은 원면, 밀, 보리, 우지, 그리고 소액의 다른 품목들이 있었습니다. 그래프의 수치는 대표적인 네 품목의 도입액 합계입니다.

한국은행 통계의 PL 480 원조는 지난 시간에 말씀드린 것처럼 제1관의 현지 통화 판매 방식만 포함되어 있습니다. 즉, 증여 형태의 원조만 집계되어있는 것입니다. 이 중 약 20%는 미국측이 사용했기 때문에 약 80%만 증여라고 봐야 하지만 일단 모두 더했습니다.

AID의 잉여농산물 원조는 1953년부터 1962년까지 도입되었고 총액 2억 천만 달러였습니다. PL 480 제1관 원조는 1956년부터 1971년까지 도입되었고 총액 8억 달러였습니다. 그 중 미국측 사용분을 제외하면 약 6억 2천만 달러가 됩니다.



연도별 추이를 보면 AID 잉여농산물 원조는 1957년 6천 4백만 달러를 정점으로 증가에서 감소로 전환되었고 1962년을 마지막으로 종료되었습니다. PL 480 원조는 최초 계약은 1955년 5월에 체결되었지만, 도입은 1956년부터 이뤄졌습니다. 도입액은 몇 차례 등락이 있었는데, 가장 많았던 해는 1963년으로 9억 7천만 달러에 달했습니다.

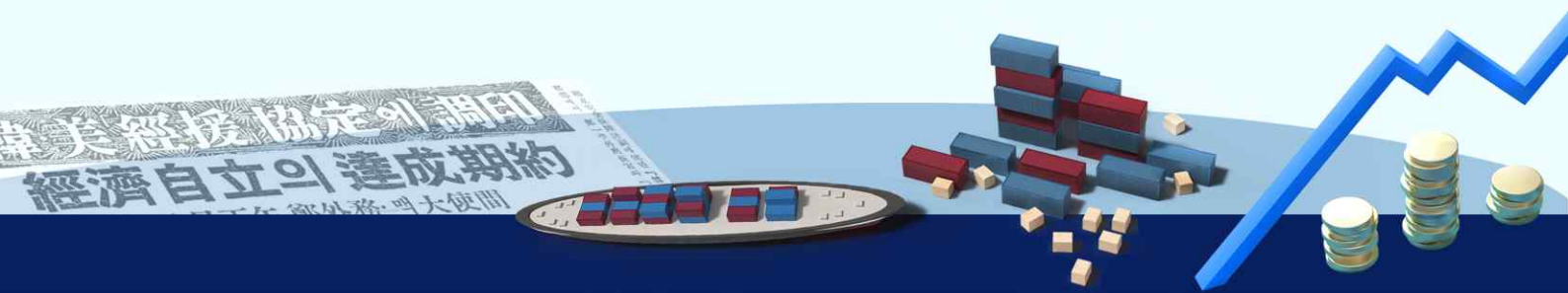
잉여농산물 원조의 품목 구성을 보겠습니다. 2대 원조 품목은 원면과 밀이었습니다. 단순 합계로 원면이 46%, 밀이 38%를 차지했습니다. 그런데 AID 원조와 PL 480 원조는 그 구성에서 약간 차이가 있었습니다.

AID 원조는 원면 62%, 밀 20%로 원면의 비중이 압도적으로 높았지만, PL 480 원조는 밀 43%, 원면 42%로 밀의 비중이 약간 더 높았습니다. AID 원조는 경제부흥 원조로서의 성격이 강했기 때문에 주요 산업인 면방직업의 원료 제공에 좀 더 집중했던 것으로 보입니다.

원면 원조와 관련해서 흥미로운 것이 하나 있습니다. 전체로서 잉여농산물 원조는 증감이 있었지만, 원면 원조는 1957년부터 1970년까지 연간 3천만 달러 수준을 거의 유지했다는 점입니다. 즉 면방직업 원료를 안정적으로 제공하는 역할을 했던 것입니다. 1960년까지는 FOA/ICA 원조가 그 역할을 했고, 1961년부터는 PL 480 원조가 역할을 이어받았습니다.

그에 비해 밀 원조는 변동 폭이 컸습니다. 1958년, 1963년, 1969년과 1970년에는 3천만 달러 이상이 제공되기도 했습니다. 한국 내 식량 사정이나 곡물 가격, 미국 내 잉여 상황 등이 반영되었을 것입니다.

원조로 제공된 또 다른 식량으로 보리와 쌀이 있었는데, 1956년에서 1958년 사이에 집중적으로 제공되었다는 특징이 있습니다. 이 3개년 동안 연간 천 7백만 달러 정도의 보리가 도입되었고, 1957년에는 2천 7백만 달러의 쌀도 도입되었습니다. 쌀이 도입된 것은 이 해가 유일합니다. 한국인들에게 친숙한 식량이 1950년대 후반에 다량 도입된 이유는 당시 한국 정부가 물가 안정에 매진했기 때문입니다.



다음으로 PL 480 제1관 원조의 현지 통화 판매대금의 용처를 보겠습니다. 지난 시간에 말씀드린 대로 1970년 6월 말 현재 누계를 보면 전 세계적으로 판매대금의 21%는 미국 정부 소요자금으로 쓰이고 나머지 79%가 수원국을 위해 사용되었습니다. 비율이 높은 것부터 보면 47%는 수원국 정부에 대한 대부에 사용되었고, 그다음으로 15%가 경제개발을 위한 증여로, 13%가 공동방위 용도로 사용되었습니다.

대한원조의 경우 1955년부터 1971년까지 체결한 협정 조문에 따라 비율을 계산해보면 미국 정부 소요자금으로 쓰인 비율은 22%로 전 세계 평균과 비슷했습니다.

그런데 수원국을 위해 사용되는 자금의 세부 용도는 크게 달랐습니다. 76%가 공동방위 용도로 사용되고 나머지 2%만 미국 농산물 시장 개척을 위한 민간 기업 용자에 사용됐습니다. 냉전의 최전선에 있던 한국의 상황이 반영된 것이지만, 공장 건설 등 경제개발 용도로 사용되지 않고 대부분 군사 용도로 사용되었다는 것이 많은 연구자의 비판을 받았습니다.

이제 PL 480 제1관의 구체적인 협정 내용을 살펴보도록 하겠습니다. 협정 원문을 인터넷을 통해 쉽게 볼 수 있는 방법은 미국 의회 도서관의 웹사이트를 이용하는 것입니다. 의회 도서관 웹사이트에는 '미국의 조약과 기타 국제 협약'이라는 연간물의 컬렉션이 있습니다. 각 권별로 목록이 있기 때문에 거기서 한국과의 잉여농산물 협정을 찾으시면 됩니다.

1950년대의 협정만 열거해 보겠습니다. 1955년 5월 31일에 최초 협정이 체결되었고, 1956년 3월 13일, 1957년 1월 30일, 1958년 2월 5일, 1959년 6월 30일, 1960년 12월 28일에 매년 한번씩 다시 협정이 체결되었습니다. 1957년 1월 7일, 1959년 12월 11일, 1960년 9월 14일에는 기체결된 협정을 수정하기도 했습니다.

최초 협정의 구체적인 조항들을 보겠습니다. 제1조 제1항은 한국 정부의 승인을 받은 구매자를 대상으로 한 잉여농산물의 판매 자금을 미국 정부가 제공한다는 내용입니다. 한국 구매자에게 한국 통화를 받는 대신 달러는 미국 정부가 제공한다는 것입니다.

제3항은 화면에 보시는 내용인데, 담배 5백만 달러, 원면 천만 달러라는 원조액을 규정했습니다. 그리고 상품의 거래 가격은 한국 수입업자와 미국 수출업자 사이에 협상으로 정하도록 하였습니다.



제2조는 한국 통화 판매대금의 사용에 관한 것입니다. 제1항 1번은 9백만 달러에 해당하는 한국 통화를 한국에서 미국 정부의 소요자금에 사용하도록 했으며, 2번은 나머지 6백만 달러에 해당하는 한국 통화를 공동방위를 위해 한국군이 사용할 장비, 물자, 설비, 용역의 구매에 사용하도록 했습니다.

앞서 살펴본 것처럼 평균적으로는 미국 정부 소요분이 20% 정도였지만 첫해에는 미국 정부 소요분이 오히려 한국 정부를 위해 사용된 것보다 더 많았던 것입니다.

제3조는 한국 통화 판매대금의 적립에 관한 것입니다. 제3조 제2항은 적립에 적용되는 환율을 규정하고 있는데, 달러 자금을 방출하기 직전에 이뤄진 미군 달러 평균 경매 환율을 적용한다고 되어 있습니다.

이 협약이 체결될 당시는 1955년 8월에 1달러당 500환의 환율이 설정되기 전이어서 공정 환율은 1달러당 180환이었습니다. 미국 정부는 1달러당 180환의 공정 환율을 매우 비현실적이라고 보았기 때문에 FOA 비프로젝트 원조 물자의 환율도, 한국 주둔 미군이 필요한 한국 통화 조달의 환율도 경매를 통해 정하고 있었습니다. PL 480 원조의 경우 별도의 경매 절차를 거치지 않고 미군 달러 환율을 사용하기로 한 것입니다.

제3조 제2항의 뒷부분은 이후에 미군 달러 환율을 정하는 경매에서 다른 방식으로 바뀔 경우에는 새 방식을 적용하도록 했습니다. 실제로 1955년 8월 1달러당 500환의 환율이 설정되고 나서는 미군 달러 환율은 공정 환율을 그대로 따르게 되었기 때문에, PL 480 원조의 한국 통화 판매대금 적립도 1달러당 500환이 적용되었습니다.

제4조의 제1항은 원조받은 잉여농산물을 국내 용도 이외에 사용하지 못하도록 하였습니다. 이 조항은 나중에 한국 면방직 기업들의 면제품 수출을 막는 조항으로 작용하여 면제품을 해외에 수출하려고 할 때 문제가 되었습니다. 조항은 미국 정부의 허가가 있을 경우는 가능하다고 하고 있지만, 실제로는 원조 원면을 원료로 한 면제품의 수출을 미국 정부가 허가하지 않았기 때문입니다.



미국 정부가 내세운 이유는 한국의 공정한율이 비현실적이기 때문에 면방직업자들은 싼 값에 원료를 살 수 있고, 그러한 이점을 이용해 제품을 해외에 수출하게 된다면 국제 무역 질서를 어지럽힐 수 있다는 것이었습니다. 결국에는 한미 정부 간 협상을 통해 만일 면제품을 수출하려면 수출품에 들어간 원료 원면만큼 원조가 아닌 일반 무역으로 수입해야 한다는 조건이 붙게 되었습니다.

다시 협정으로 돌아가서 두 번째 협정을 보겠습니다. 1956년 3월 13일에 체결된 이 협정은 원조액과 한국 통화 판매대금 용처에 대한 조항을 제외하면 최초 협정과 유사하였습니다.

협정은 미국 정부가 보리 1,150만 달러, 돼지고기 캔 8백만 달러, 원면 780만 달러, 밀 640만 달러 등 모두 4,380만 달러의 잉여농산물을 제공하기로 했습니다. 그리고 첫 번째 협정과 달리 판매대금 중 대부분인 3,940만 달러 해당분은 한국군을 위해 사용하고, 440만 달러 해당분만 미국 정부 소요자금에 사용하도록 했습니다.

그런데 이 두 번째 협정은 1957년 1월 7일에 크게 수정됩니다. 원면을 43만 달러로 줄이는 등 몇 가지 품목의 원조액을 줄이고, 대신에 새로운 품목인 쌀을 1,150만 달러 도입하기로 한 것입니다. 전체 원조액도 4,380만 달러에서 4,773만 달러로 약 400만 달러 늘렸습니다. 그로부터 며칠 뒤 1월 10일에 체결된 세 번째 협정은 전체 원조액 1,890만 달러 중 대부분인 1,100만 달러를 쌀로 도입하기로 했습니다.

1957년은 한국 정부가 미국 원조 당국과의 합의 하에 물가 안정 정책을 강도 높게 실시한 해입니다. 당시 물가에서 상당히 큰 부분을 차지했던 것이 쌀입니다. 한국 정부는 쌀 가격을 낮추어 물가를 잡기 위해 미국 정부에 쌀 원조를 요청했고 미국 원조 당국도 이를 받아들였던 것입니다.

1958년 이후에도 미공법 480호에 근거해 미국이 한국에 잉여농산물 원조를 제공하기 위한 협정은 매 회계연도마다 체결되었습니다.

지금까지 미국의 잉여농산물 원조가 한국에 어떻게 제공되었는지를 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 잉여농산물 원조의 구체적인 배분에 대해 살펴보겠습니다.



8-4 미국 잉여농산물 원조의 배분

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 한국에 대한 미국의 잉여농산물 원조에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 미국 잉여농산물 원조의 구체적인 배분에 대해 검토해 보고자 합니다.

지금 보시는 것은 1955년 5월 31일 체결된 최초의 PL 480 원조 협정에 관해 보도한 신문기사 내용 중 일부입니다. 기사는 잉여농산물의 거래 방식에 관해 미국내의 민간 공급 회사와 한국 내의 실수요자 사이에 사적으로 거래하도록 한다고 설명하고 있습니다.

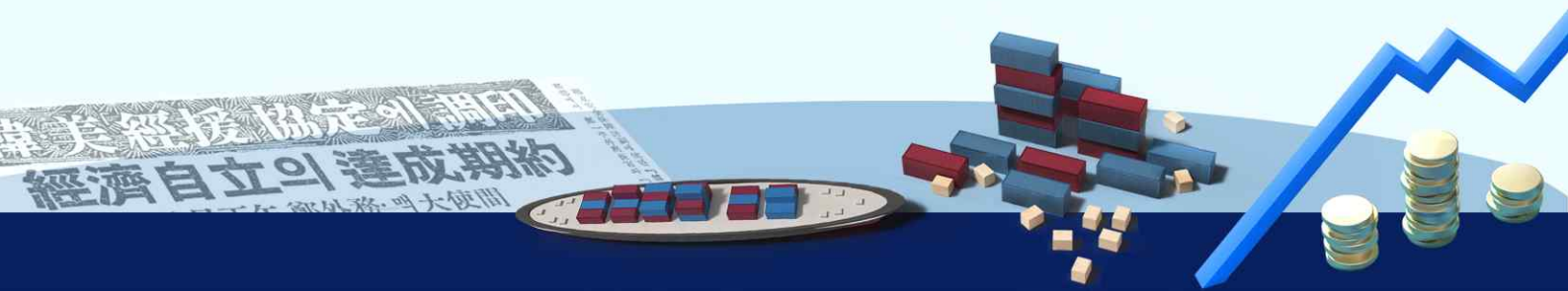
사실 협정문 조항에는 민간 기업 간의 거래로 한다는 내용은 있지만, 실수요자로 한다는 것은 없습니다. 업연초는 전매청, 원면은 대한방직협회를 실수요자로 하여 배분한다는 것은 기사가 한국 정부 관계자로부터 취재한 내용일 것입니다.

이처럼 잉여농산물은 대개 뚜렷한 실수요자가 존재했기 때문에 초기에는 FOA/ICA 원조이든 PL 480이든 실수요자에게 배분되었습니다. 즉, 경쟁입찰과 같은 과정을 거치지 않고 배분되었습니다. 기사에는 없지만, 또 하나의 대표적인 품목이었던 밀도 한국제분공업협회를 통해 제분 기업들에게 할당되었습니다.

하지만 시간이 흐를수록 미국 원조 당국은 특혜를 막기 위해 실수요자제를 축소·폐지할 것을 요구했습니다. 1957년부터 ICA 원조의 밀 구매자금 배분이 경쟁입찰 방식으로 전환되었고, 1958년에는 PL 480 원조의 밀 구매자금 일부에도 경쟁입찰이 도입되었습니다.

1959년 들어서는 원면과 밀 모두 ICA 원조이든 PL 480 원조이든 실수요자제가 폐지되었습니다. 사실 한국 정부는 PL 480 밀 원조의 경우 실수요자제를 유지하려고 하였으나, 1959년 8월에 실시한 일부 자금의 입찰이 높은 경쟁률을 보이면서 나머지 자금 배분에서 실수요자제를 유지하려던 명분을 잃고 말았습니다. 화면에 보시는 기사는 그러한 내용을 담고 있습니다.

구체적인 기업 단위의 배분 상황을 비프로젝트 원조의 배분에 관해 검토할 때 활용했던 자료들을 다시 활용하여 살펴보도록 하겠습니다.



먼저 한국은행에서 1957년에 작성한 '부구매승인 주간 보고서'에서 잉여농산물 원조의 배분에 관한 기록을 찾아보겠습니다. ICA 원조 중 잉여농산물 해당 PA가 1957 회계연도 8개, 1958 회계연도 1개 발견됩니다. 이 중 7개는 일반 민수 구매, 2개는 실수요자 구매방식이었습니다. 금액 면에서 89%를 차지한 것은 밀의 3개 PA였고, 나머지는 금액이 크지 않았습니다. 이 밀 구매자금 배분에 대해서만 좀 더 살펴보도록 하겠습니다.

밀 구매자금의 1957 회계연도 PA 2개는 일반 민수 구매 방식으로 배분되었습니다. 주간 보고서에 남아있는 기록은 1957년 2월부터 6월까지의 합계 843만 달러의 부구매승인 24건입니다.

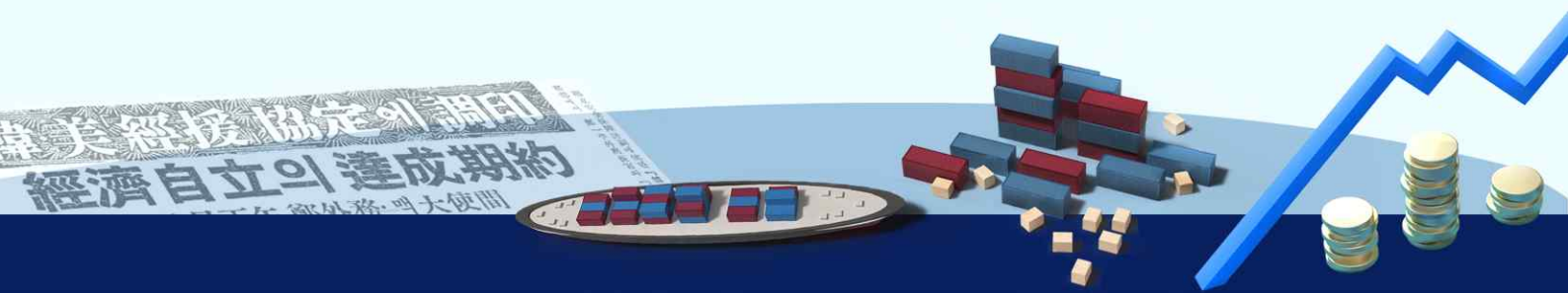
그런데 이 중 11건, 751만 달러가 한국제분공업협회가 받은 부구매승인이었습니다. 화면의 위쪽에 있는 것이 그 중 1건입니다. 일반 민수 구매라는 방식을 취했지만 거의 대부분은 한국제분공업협회 소속 제분 기업들에게 배분되었던 것입니다.

1958 회계연도 PA 1개는 실수요자 구매방식으로 배분되었는데, 주간 보고서에는 한국제분공업협회가 1957년 10월에 받은 74만 달러의 부구매승인이 1건 기록돼 있습니다. 전체 PA 금액은 450만 달러인데, 실수요자 구매였던 만큼 나머지 자금도 한국제분공업협회가 받았을 것으로 생각합니다.

주간 보고서에는 1957년 1월 30일에 체결된 협정에 따라 제공된 PL 480 원조 밀 210만 달러의 배분에 관한 기록도 있습니다. 화면의 아래쪽은 1957년 9월의 부구매승인 기록인데, 보시는 것처럼 PA 번호란에 ICA 비프로젝트 원조와는 다른 형식으로 적혀 있어서 이것이 PL 480 원조라는 것을 알 수 있습니다. 이 부구매승인 4건은 모두 수입자가 한국제분공업협회였습니다.

다음으로 실수요자 구매방식이 폐지된 1959년의 배분 실태를 'ICA 자금 배분에 관한 일간 보고서'를 통해 살펴보겠습니다. ICA 원면 자금의 경우, 1960 회계연도 1,150만 달러의 1959년 11월과 12월 입찰 기록을 알 수 있습니다.

그런데 경쟁입찰이라고는 하였지만 아무나 입찰에 참여할 수 있었던 것은 아닙니다. 지금 보시는 것은 당시 영자 신문의 광고란에 실린 ICA 원면 자금 입찰 공고문인데, 상공부가 인정한 면방직업자와 대한방직협회만이 입찰할 수 있었습니다.



11월 11일 600만 달러 입찰에는 14개 기업이 490만 5천 달러를 응찰하여 모두 낙찰을 받았습니다. 나머지 109만 5천 달러에 대한 입찰이 27일에 실시되었고, 8개 기업이 딱 맞게 응찰하여 낙찰을 받았습니다. 12월 11일의 550만 달러 입찰에는 14개 기업이 정확히 550만 달러를 응찰하여 모두 낙찰받았습니다.

이처럼 경쟁입찰이라고 보기 어려운 상황이 계속되었습니다. 이것은 낙찰 환율을 보더라도 그러했습니다. 1달러당 500환의 공정한 환율에 추가하여 외환세 입찰을 하는 방식이었는데, 3번의 입찰 모두 최저 외환세인 150환에 낙찰되었습니다. 입찰에 참여하는 모든 기업이 가장 낮은 150환을 써냈던 것입니다.

ICA 밀 구매자금의 경우는 1958년 12월과 1959년 1월에 83만 달러가 배분되었는데 계획된 100만 달러에 미달한 것이었습니다. 중복을 포함해 모두 7개 기업이 최저 외환세 150환에 응찰해 낙찰을 받았습니다. 낙찰 기업 중에는 제분 기업 외에 효성물산 등 무역회사도 있었습니다.

당시 입찰공고를 보더라도 밀 구매자금의 경우 원면과는 달리 상공부가 인정한 제분업자와 한국 제분공업협회 외에 상공부에 등록한 무역업자도 입찰에 참여할 수 있었습니다.

PL 480 원면 자금의 경우, 1959년 6월 30일에 맺은 협정에서 750만 달러의 제공이 약속되었는데 일간 보고서에는 8월과 10월 두 차례의 입찰 기록이 있습니다. 8월 19일에는 배정액 482만 달러 중 481만 달러만 입찰이 되었고, 10월 19일에는 303만 9천 달러가 정확히 입찰되었습니다. 지금 보시는 것은 그 중 8월 19일의 입찰 기록입니다.

두 번의 입찰에는 각각 14개 기업이 입찰해 모두 낙찰을 받았습니다. 이 중 8월 입찰 때 화면에 보이는 것처럼 2개 기업이 160환의 외환세로 입찰한 것을 제외하면, 나머지는 모두 최저 외환세인 150환에 입찰하였습니다. 경쟁입찰이라고 보기 어려운 상황이었던 것입니다. 160환을 적은 기업의 의도는 무엇이였을지 궁금해질 정도입니다.



PL 480 밀 구매자금의 경우 1959년 6월 30일에 맺은 협정에서 2,030만 달러의 제공이 약속되었는데, 1959년 말까지 입찰에 부쳐진 금액은 778만 달러였던 것으로 보입니다. 8월 120만 달러, 9월 358만 달러, 12월 300만 달러의 공매가 진행되었는데, 이 중 8월 120만 달러만 경쟁률이 1이 넘었고 나머지는 모두 미달 되었습니다. 358만 달러는 다섯 번 만에 모두 배분되었고 300만 달러는 남은 금액 191만 달러에 대한 경매가 1960년에 진행되었습니다.

8월 120만 달러 입찰의 경우 금액 경쟁률이 1.6이었고, 10개 기업이 응찰해 5개 기업만 낙찰을 받았습니다. 앞에서 한국 정부가 기대했던 바와는 달리 경쟁률이 높아 밀 구매자금 배분에서도 실수 요자제가 폐지될 수밖에 없었다고 말씀드렸는데 바로 그 입찰입니다.

그런데 낙찰 외환세는 높지 않았습니다. 150환에서 170환까지의 외환세를 써낸 5개 기업이 낙찰을 받지 못했지만, 낙찰을 받은 5개 기업은 모두 180환에 입찰했습니다. 당시 시장환율이 1달러당 1,400환이었던 것을 생각하면 매우 낮은 수준이었습니다.

한국 정부 입장에서는 억울하게도 이후의 밀 구매자금 입찰은 모두 미달 상황을 보였습니다. 낙찰 외환세도 딱 한 번 180환이었고 나머지는 모두 최저인 150환이었습니다. 미국 원조 당국이 경쟁을 시키려고 했지만 잘 안됐던 것입니다.

여러 무역회사가 입찰에 참여하고 낙찰을 받았던 것을 보면 제분업자 간의 담합 때문이었다기보다는 1950년대 말에 제분업 경기가 나빠진 탓이 크지 않았나 생각합니다.

지금까지 미국 잉여농산물 원조의 구체적인 배분 실태를 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 잉여농산물 원조가 한국경제에 미친 영향에 대해 간략히 알아보겠습니다.



8-5

미국 잉여농산물 원조의 영향

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 미국 잉여농산물 원조의 배분 실태에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간에는 미국 잉여농산물 원조가 한국경제에 미친 영향에 대해 간략히 알아보겠습니다.

일제의 식민 지배하에서 조선은 쌀 수출국이었습니다. 미국 원조 당국은 그 점에 비추어 한국의 수출 산업으로 농업을 육성해야 한다고 주장하기도 했습니다. 하지만 해방 후 한국은 만성적인 식량 부족 국가였습니다.

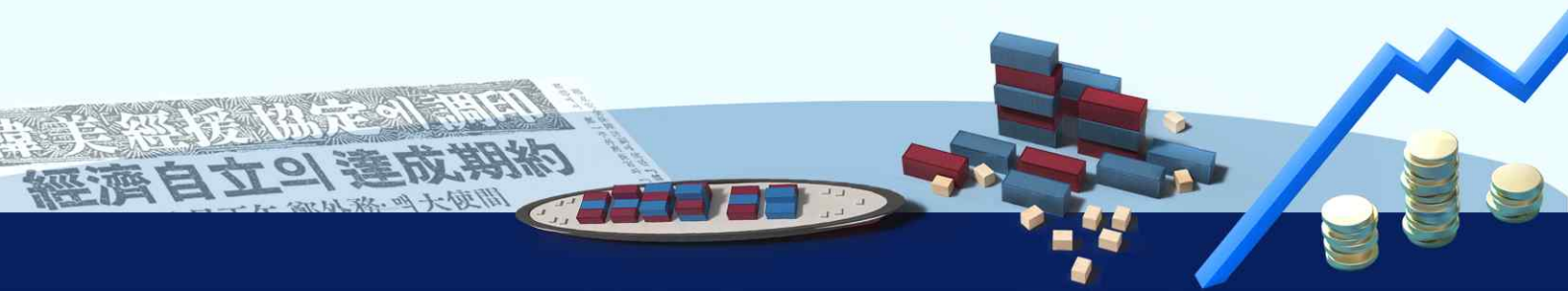
의아할 수도 있는 일이지만 일본으로부터의 대규모 귀환과 한반도 북쪽 지역으로부터의 대규모 이주로 한국의 인구가 크게 늘었다는 점을 고려할 필요가 있습니다. 그리고 실상은 식민 지배하의 쌀 수출도 만주로부터 좁쌀을 대량 수입하는 가운데 유지될 수 있었습니다.

화면의 그래프는 한국 정부에서 식량의 생산량, 수요량, 부족량을 추정한 것입니다. 여기서 수요량에는 가공용과 사료용도 포함되어 있습니다. 늘 식량이 부족한 상태였으며 생산량 대비 부족량의 비율이 높을 때는 40%에도 달했다는 것을 알 수 있습니다. 부족한 식량은 외국으로부터 수입해 채울 수밖에 없습니다.

그런데 1960년대 중반경까지는 수출이 충분하지 못하여 수입에 필요한 외화를 얻기가 어려웠습니다. 그러한 상황에서 숨통을 틔워준 것이 미국의 잉여농산물 원조였습니다. 달리 말하면 원조가 없었다면 한국 국민들은 식량 부족으로 고통을 받았을 것입니다.

미국으로부터 밀을 비롯한 많은 농산물이 도입됨에 따라 한국의 곡물 가격은 안정될 수 있었습니다. 그런데 시기에 따라서는 도입량이 과도하여 곡물 가격이 지나치게 억제되기도 했습니다.

특히 1950년대 후반에는 이승만 정부가 1달러당 500환의 환율 유지를 위해 물가 상승을 극도로 억제하고자 했습니다. 공산품의 가격이 상승하는 가운데 물가를 잡는 손쉬운 방법으로서 채택한 것이 농산물 원조를 늘려 물가지수에서 차지하는 비중이 높은 곡물 가격을 낮게 유지하는 것이었습니다.



1956년부터 1958년까지 보리가 대량 도입되고 1957년에는 쌀이 최초로 도입되었다는 것을 앞 시간에 말씀드린 바 있습니다. 이것은 모두 곡물 가격을 낮추어 물가를 잡으려는 의도에서 진행된 것이었습니다. 실제로 화면의 물가지수를 보면 1957년 중반부터 1959년까지 곡물 가격이 하락 추세를 보였던 것을 알 수 있습니다. 이것은 곡물을 제외한 물가지수가 상승 추세였던 것과 대비됩니다.

잉여농산물 도입을 통한 곡물 가격 안정은 정도는 달랐지만 1960년대에도 계속됐습니다. 박정희 정부는 잉여농산물 도입의 효과를 높이기 위해 강압적인 분식 장려 운동을 펴기도 했습니다. 그 결과로 얻은 물가 안정은 경제 및 사회의 불안을 방지하였으며, 공업화가 추진되는 상황에서 저임금을 가능하게 하였습니다.

하지만 동전의 다른 면에서는 농업과 농촌의 피해가 야기되었습니다. 곡물 가격이 낮게 유지됨에 따라 농가 경제 수지는 개선되기 어려웠습니다. 국제적으로 한국 농업의 경쟁력이 높지 않아 농업의 축소가 장기적으로 불가피했던 측면은 있습니다.

하지만 그렇다고 하더라도 잉여농산물 원조 때문에 충격이 더 크고 빠른 속도로 한국 농촌을 강타했던 것은 분명합니다. 이 부분은 당시부터 현재까지 지속적으로 비판의 지점이 되고 있습니다.

한편, 잉여농산물 원조는 한국 정부의 재정안정에도 기여했습니다. 한국경제는 북한군과 맞설 군사력을 안정적으로 유지하기에는 매우 취약했습니다. 미국의 원조는 한국 정부의 재정을 확충시켜 대규모 군대를 유지할 수 있도록 했습니다. 만일 원조가 없었다면 국방비 지출을 한국은행의 통화발행을 통해 충당할 수밖에 없었을 것이고, 한국경제는 높은 물가상승률에 시달렸을 것입니다.

지금 보시는 그래프는 잉여농산물을 비롯해 원조 물자 전체의 판매대금, 즉 대충자금으로 국방비의 얼마만큼을 충당했는지 비율을 추정한 것입니다. 1950년대 후반에는 국방비의 40% 내외, 1960년대 초중반에는 50%~60% 정도를 대충자금으로 충당했던 것을 알 수 있습니다.

그 중 잉여농산물 판매대금은 어느 정도였을까요? 한국 정부의 결산서에서 원조 종류별 판매대금을 알 수 있습니다. 화면의 그래프는 전체 대충자금 중 미공법 480호에 의거한 잉여농산물 원조의 판매대금이 어느 정도의 비율을 차지했는지를 회계연도별로 보인 것입니다.



1960년대 들어 미국이 한국에 제공한 증여의 중심이 AID 원조에서 PL 480 원조로 이동함에 따라 이 비율 또한 상승했던 것을 알 수 있습니다.

단순 합계로는 전체 대충자금의 36%가 미공법 480호에 의거한 잉여농산물 원조로부터 발생했습니다. FOA/ICA 원조 중 잉여농산물 부분까지 포함하면 비율은 좀 더 상승할 것입니다. 요컨대, PL 480 원조를 포함한 잉여농산물 원조는 국방비 보전을 통해 재정안정에 기여했습니다.

잉여농산물 원조는 산업 발전에도 기여했습니다. 잉여농산물 원조의 절반 가까이를 차지했던 원면은 식량이 아니라 제조업의 원료였습니다. 한국의 면방직업은 원조에 힘입어 빠르게 성장할 수 있었습니다.

개발도상국의 산업 발전이 대개 섬유산업에서 시작되고 특히 면방직업이 그 중심을 이룬다는 점을 고려하면, 잉여농산물 원조가 한국 산업 발전에서 수행한 역할은 매우 중요했다고 할 수 있을 것입니다.

다만, 원조 원면의 배분이 소수의 면방직업자에게 매우 유리한 조건으로 이루어지다 보니 특혜 논란이 심각하게 대두되기도 했습니다. 특히 시장 환율보다 낮은 환율로 원조자금을 배분받은 것은 가려진 보조금이 아니냐는 의미에서 '은폐보조'에 대한 비난이 거셌습니다. 화면의 신문기사는 4·19 이후 이 점을 지적한 기사 중 하나입니다.

지금까지 미국 잉여농산물 원조가 한국경제에 미친 영향을 간략히 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 미국 잉여농산물 원조에 대하여 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.



8-6

강의 요약 정리

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 미국 잉여농산물 원조가 한국경제에 미친 영향을 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 미국 잉여농산물 원조에 대하여 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.

잉여농산물 원조를 제도화한 것은 1954년에 제정된 미공법 480호, 흔히 PL 480이라고 부르는 법입니다. 그전에도 미국 농산물을 해외에 원조로 제공한 적은 있었지만, 이 경우는 원조 프로그램의 일부로서 농산물을 제공하는 것이었다면 PL 480은 그 자체가 잉여농산물 원조를 규정한 것입니다. 그만큼 미국 내에서 잉여농산물 처분을 요청하는 농민들의 목소리가 커졌기 때문이었습니다.

PL 480 원조는 흔히 법 조항에 따라 제1관, 제2관, 제3관으로 구분합니다. 제1관은 초기에는 잉여농산물을 현지 통화를 받고 판매한 후, 그 현지 통화를 일부는 미국 정부가 사용하고 나머지는 수혜국 정부가 사용하도록 했습니다. 나중에는 미국 정부가 장기 융자를 해주는 것으로 바뀌었습니다.

제2관은 인도주의 구호로 잉여농산물을 정부 간에 직접 증여하거나 민간 구호기구를 통해 증여했습니다. 제3관은 잉여농산물을 학교 급식 지원이나 전략물자 물물교환에 사용하도록 한 것입니다. 이밖에 상호안전보장법에서도 원조의 일정 비율만큼 잉여농산물을 제공하도록 규정했습니다.

PL 480 연차보고서에서 1980년대 말까지의 잉여농산물 원조 통계를 구할 수 있습니다. 단순 합계 464억 달러 중 87%가 PL 480 원조, 11%가 상호안전보장법에 따른 원조였습니다. PL 480 원조 402억 달러 중에서는 제1관이 69%로 가장 높은 비율을 보였습니다.

PL 480 원조에 한정해서 품목 구성을 보면 밀이 39%로 가장 많았고 그다음으로 쌀 11%, 밀가루 9%였습니다. AID 원조까지 포함해서 잉여농산물 원조의 지역적 분포를 보면 아시아가 51%로 가장 많았고 아프리카가 24%, 유럽과 중남미가 각각 12%였습니다.



한국은 1980년대 말까지의 단순 누계로 잉여농산물 원조를 네 번째로 많이 받은 나라였습니다. 1955년부터 한미간의 협정에 의해 PL 480 원조가 개시되었고 1981년까지 계속됐습니다. 이밖에 FOA/ICA/AID 원조에도 잉여농산물이 포함되어 있었습니다.

연차보고서에 따르면 한국에 제공된 PL 480 원조 중 제1관이 84%를 차지했습니다. 전세계 합계로 69%였던 것과 비교하면 제1관의 비율은 훨씬 더 높고 제2관의 비율은 더 낮았습니다. 한국에 대해서는 인도주의 구호의 필요성이 낮았기 때문일 것입니다.

한국은행 통계에서 잉여농산물 원조의 품목 구성을 보면 원면이 46%로 가장 많았습니다. 그다음은 밀 38%, 보리 7% 등이었습니다. PL 480 원조로 한정하더라도 원면의 비율은 42%로 밀의 43%보다 약간 낮을 뿐이었습니다. 이처럼 식량이 아니라 제조업의 원료인 원면의 비율이 매우 높은 것이 한국의 특징입니다.

주로 원면과 밀로 구성된 잉여농산물 원조는 누구에게 배분되었을까요? 초기에는 이른바 실수요자에게 배분되었습니다. 각각의 협회를 통해 면방직업자와 제분업자에게 배분되었던 것입니다.

그런데 미국 원조 당국이 실수요자 배분을 축소, 폐지하려 함에 따라 1957년부터 경쟁입찰이 도입되었습니다. 하지만 경쟁입찰이 도입되었다고는 하나 특히 원면의 경우 입찰 자격에 제한을 두었기 때문에 사실상 별다른 경쟁 없이 실수요자들에게 배분되었습니다.

잉여농산물 원조는 한국경제에 어떤 영향을 미쳤을까요? 곡물 가격안정, 재정안정, 산업 발전이라는 세 가지 측면을 생각해볼 수 있습니다.

첫 번째로 곡물 가격안정입니다. 해방 후 한국은 식량을 자립하지 못해 외국에서 많은 양을 수입해야 했는데 1960년대 중반까지는 외화가 부족했습니다. 만일 농산물 원조가 없었다면 식량이 부족해지고 곡물 가격이 높아져 한국인들이 고통을 겪었을 것입니다.

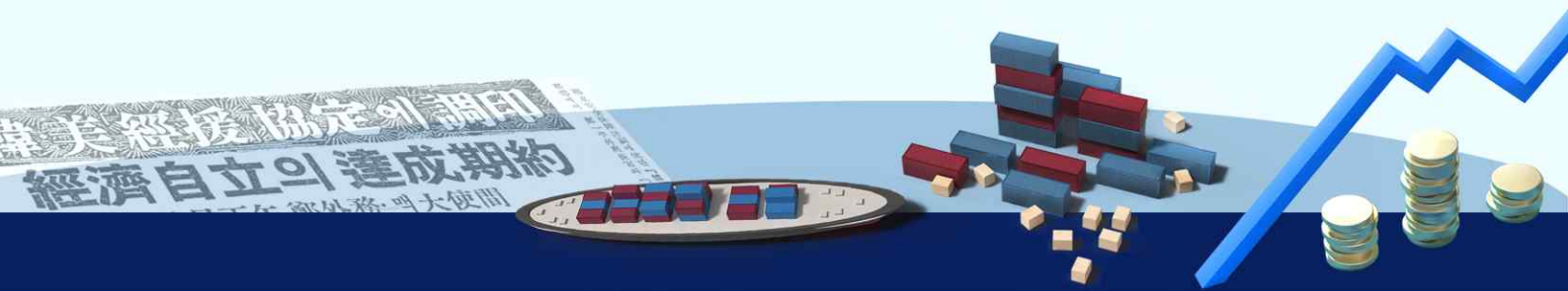
다만, 한국 정부가 물가 안정이라는 명목하에 잉여농산물 원조를 활용해 곡물 가격을 지나치게 낮게 유지하기도 했기 때문에 원조가 농업과 농촌의 발전을 저해한 측면도 있었습니다.



두 번째로 재정안정입니다. 한국전쟁 후 비대해진 군대를 유지하기 위해서는 많은 군사비를 지출해야 했습니다. 그 상당 부분은 잉여농산물을 포함한 원조 물자의 판매대금, 즉 대충자금으로 충당되었습니다. 만일 농산물 원조가 없었다면 재정 적자를 중앙은행의 통화 발행으로 해결할 수밖에 없었을 것이고 한국인들은 높은 물가상승률에 고통받았을 것입니다.

세 번째로 산업 발전입니다. 앞서 말씀드린 대로 한국의 경우 제조업 원료인 원면의 비율이 매우 높다는 특징이 있었습니다. 이 원료 원면은 한국 면방직업의 발전에 큰 기여를 했습니다. 물론 역시 앞서 말씀드린 것처럼 소수의 면방직업체들이 별다른 경쟁 없이 유리한 조건으로 원면을 배분 받았기 때문에 특혜 논란이 대두되기도 했습니다.

지금까지 미국 잉여농산물 원조에 대해 요약 정리해 보았는데, 이것으로 여덟 번째 강의를 마치겠습니다. 다음 강의에서는 증여와 함께 ODA의 한 축을 이루는 양허성 차관이 한국에 어떻게 제공되었는지를 정리해 보겠습니다. 감사합니다.

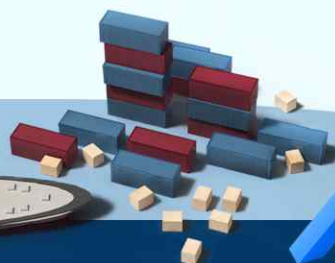




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

8

US Surplus Agricultural Commodities

8-1

Legislations for US Agricultural Surplus 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 week, we'll learn about US agricultural surplus aid.

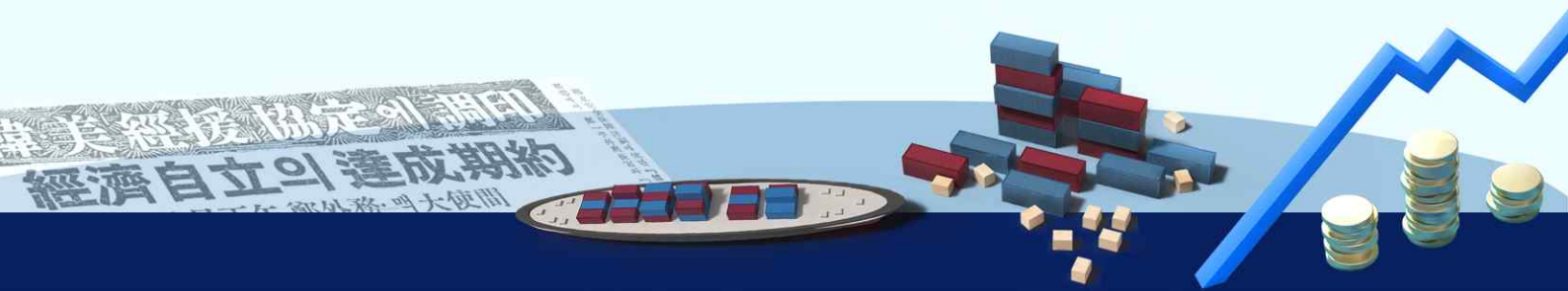
This is the Summary of Foreign Economic Aid and Relief Goods written by the BOK. Looking at the categories above, we can see that from the late 1950s, most of the aid came from FOA and ICA, the US foreign aid agencies, as well as surplus agricultural product aid named "PL 480".

From 1945 to 1983, the FOA, ICA, and AID collectively provided aid worth \$2.4 billion, which was 55% of the total \$4.4 billion aid to Korea. From 1953 to 1983, the yearly average was \$80 million. For the last two weeks, we learned about the FOA/ICA non-project and project aid allocation.

Following the FOA/ICA aid, PL 480 provided the second most aid. It was \$800 million, 18% of the total. It was also the second longest-running aid, lasting for 16 years from 1956 to 1971. The yearly average was \$50 million.

However, the US surplus agricultural product aid was not only provided based on PL 480. The FOA/ICA also assigned fund for surplus agricultural commodities. We'll start by looking at the brief history of US relief programs.

Even before enacting the Agricultural Trade and Assistance Development Act, also called PL 480, the US had already been providing international food relief.



After World War I, the US supplied European countries with agricultural commodities worth \$100 million. During World War II, agricultural products worth \$6 billion were provided under the Lend-Lease bill.

After World War II, they enacted the Marshall Plan to provide foreign aid, including agricultural products, to Western Europe. From 1945 to 1951, Europe received US relief goods worth \$13.5 billion, 29% of which were food, feedstuff, and farming supplies.

During the dispute with USSR, Yugoslavia suffered a food shortage. The US enacted the Yugoslav Emergency Relief Assistance Act and provided aid.

In the 1950s, the US promoted importing agricultural commodities due to domestic market conditions. High volumes of surpluses were dropping the prices of agricultural products. Then, the US Congress added a section to the Mutual Security Act.

This is Section 550 of the 1953 MSA. According to this section, \$100 to \$250 million out of the total aid had to be used for importing US surplus agricultural commodities.

A year later, after the enactment of PL 480, the amount jumped. Section 402 of the 1954 MSA set \$350 million for agricultural surpluses, separate from PL 480.

This section was the basis for agricultural commodities aid by the FOA/ICA. The US report of aid program in Korea put surplus agricultural commodities under Section 402.

Likewise, the US actively provided agricultural products as part of foreign aid before and after PL 480. Yet, US farmers wanted a better measure.



In 1952, the American Farm Bureau Federation called for a new law to allow the sale of surplus agricultural commodities in local currencies. Their goal was to dispose of surplus and to expand the market.

Farmers' call continued, but the leading Republican party was hesitant. Surplus seemed temporary, and they didn't want conflicts with food-exporting US allies. At the end of 1953, things changed.

The graph of US agricultural inventory was created by the Commodity Credit Corporation. The CCC, a government-owned entity, was created during the Great Depression to stabilize the prices of agricultural commodities.

However, the inventory did not fall along with the prices. From 1953, concerns grew that agricultural surpluses may not be temporary.

The State Department was reluctant to dispose of large amounts of agricultural surpluses through the FOA because of diplomacy. So, the Department of Agriculture and Congress decided to introduce a new law. And then, the Committee of Agriculture called a meeting for the legislative process.

As a result, they enacted the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954 that laid the basis for selling surplus commodities. There are Titles 1, 2, and 3.

This is Title One. Title One stipulates that the agreement between the US and friendly nations allows the sale of surplus commodities for local currencies. The US and recipients were to split the payment. The share of recipients was considered as ODA grant.



The law specified the purpose of the proceeds. There were various items, but the most important ones were to help US farmers develop new markets and to purchase equipment and labor needed for joint defense.

The original legislation of 1954 allowed grant only. Later, loan was added. The US provided long-term loans, and recipients could buy surplus agricultural commodities. This method replaced the first method. The 1966 revision of the law ordered the abolishment of grant by 1971.

The BOK's summary of foreign aid, we saw earlier, included only grant, the amount under Title One of PL 480. That is why the number of it ended in 1971.

We can find this footnote under the table. The portion of the proceeds from the sale of surplus agricultural products under PL 480 that were used by the US cannot be considered assistance. But, for convenience, it is included in the total. The payment made in local currencies were shared by the US and recipients. But the summary did not separate the two.

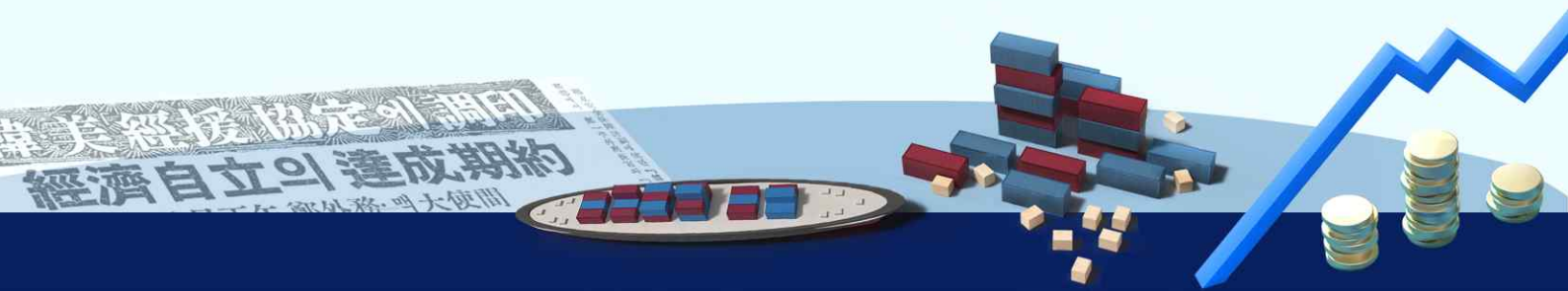
This is Title Two. The purpose of it was to provide friendly countries in famine with surplus agricultural commodities in humanitarian assistance. Later, the Act was revised to assist development. Aid supplies could be delivered to the government or to a private relief agency.

Title Three stipulates the conditions for school food aid and bartering. The Agricultural Trade Development and Assistance Act was planned to be effective until June 1957. But it is still in effective after several revisions.

Especially, the 1966 revision passed down to us the slogan 'Food for Peace', and introduced loans to the surplus agricultural products, reflecting the new direction of US foreign aid programs of the time.



We looked at the US legislations for agricultural surplus aid. Next time, we'll review related statistics.



8-2**Statistics of US Agricultural Surplus Aid**

Hello. Last time, we looked at the US legislations for agricultural surplus aid. In this lecture, we'll review related statistics.

PL 480 mandated the US administration to report the progress of agricultural surplus aid. These reports are available on the USAID online archives. This is the online archive site, Development Experience Clearinghouse. The search word should be Public Law 480.

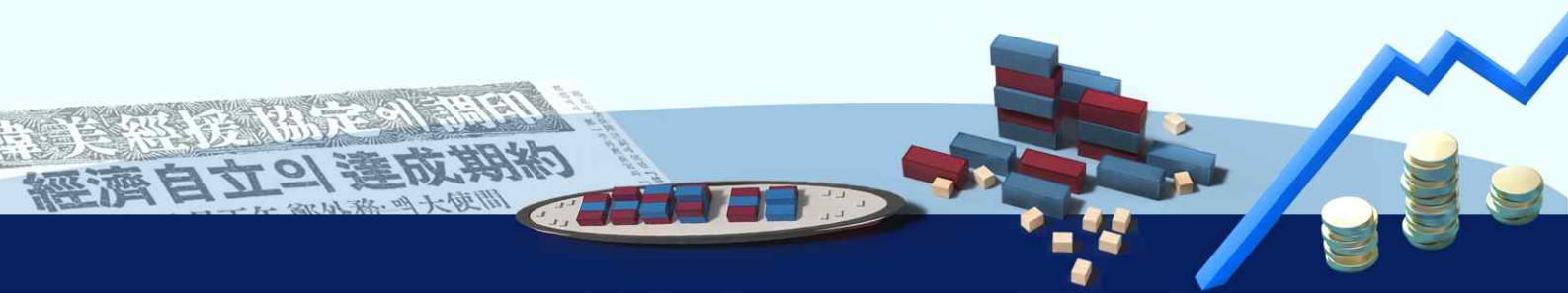
The first report was written in January 1955. Until 1964, two reports were issued per year. After that, they wrote yearly reports. Calendar year had been used until 1974. After that, fiscal year was adopted.

It looks like the last report for Congress was the one in 1988. Let's look at the 1988 report.

The report was mainly about PL 480, but it also included statistics of agricultural surplus aid. In the table, PL 480 aid is on the left, and the export total of US agricultural products is on the right.

'AID mutual security' means the exports of agricultural surpluses through the FOA/ICA/AID. 'Under specified government programs' means the total aid under PL 480 and through foreign aid agencies and other sources.

The PL 480 statistics shows bartered goods under Titles 1, 2, and 3. Title One is about local currency sales and long-term credit sales. Title Two is about government recipients and private recipients.



The table shows that total exports of surplus agricultural products until 1988 was \$46.4 billion. And 87%, \$40.2 billion, was provided under PL 480, and 11%, \$500 million, was through US foreign aid agencies under the MSA.

Among PL 480 aid, Title One was the largest at \$27.5 billion. Title One accounted for 50% of the total agricultural surplus aid, and 60% of PL 480 aid. Title Two was \$10.9 billion, and Title Three was \$1.7 billion.

Now, we'll look at the statistics by fiscal years. To eliminate the effect of inflation of the 1970s, we used the producer price index by farm products. The agricultural surplus aid was the largest in 1957 and declined in 1958, but it rose again during the early 1960s. After a continued decline until the mid-1970s, it stayed stagnant.

In the 1950s, the FOA/ICA aid was more than 10% of the total agricultural surplus aid. In the 1960s, PL 480 aid was more than 95%. In the 1970s, the aid through the USAID increased slightly, and it accounted for 10%.

By provision methods, Title One's sale for local currency was more than half of the total agricultural surplus aid from 1958 to 1968. The 1966 revision of the legislation eventually abolished the method. From 1973, the long-term credit sales accounted for more than half.

We can also find the sum of each item of PL 480 aid. The total amount of the aid by September 1989 was \$40 billion. 39% of it was wheat worth \$15.7 billion. Together with flour, which was the fifth largest aid, the ratio is 48%. Half of the aid was wheat and flour. The other top five items were rice 11%, soybean oil 9%, and cotton 7%.

The aid items through the AID until 1979 can be found in the reports from the US Department of Agriculture. The categories are a bit different. Cotton 18.8%, wheat 17.7%, feedgrains 17.4%, soy 13%, and tallow 9%.



The data also show the ratio of PL 480 aid items until 1979. It is similar to the one from 1989. Wheat 39%, rice 11%, cotton 9%, plant oil 8%, feedgrains 7.7%, and wheat 7.2%. Different grains were all put under feedgrains.

Let's put the totals from PL 480 and AID together. Wheat 37%, wheat and flour 43%, cotton 10%, rice 10%, feedgrains 9%, and plant oil 8%.

Now, we'll look at the data by regions and countries. By the end of September 1989, surplus agricultural products worth \$46.2 billion were provided as aid. 51% was sent to Asia. Africa was 14%, Europe 24%, and Latin America 12%.

Let's compare this to the 1970 report. By June 1970, Asia had the largest share at 62%. Europe was 23%, Latin America was 9%, and Africa was 5%. Europe received a lot of agricultural aid under the Mutual Security Act. But after 1970, African became the second.

When looking at the accumulated total by September 1989, India received the most, followed by Egypt, Pakistan, Korea, and Israel. In the 1970 data, India ranked first. Pakistan was the second, followed by Korea, Yugoslavia, and Egypt. It is noteworthy that Korea was a big recipient in both data.

Now, let's look at how the proceeds of Title One of PL 480 were used. In the 1970 data, the proceeds from sale for local currency was \$12.8 billion. And \$10.7 billion was used.

The US government used 21%, and the rest was used to the recipient governments. Loans to the recipient governments were 47%, grants for economic development were 15%, and joint defense was 13%.

We looked at the statistic of US agricultural aid. Next time, we'll cover US agricultural aid to Korea.



8-3 US Agricultural Surplus Aid to Korea

Hello. In the previous lecture, we looked at the statistics of US agricultural aid. This time, we'll look at US agricultural surplus aid to Korea.

US agricultural surplus aid to Korea started after World War II when the US occupied Korea. Korea was in food shortages. The fertilizer plants built during the Japanese colonial era were in North Korea.

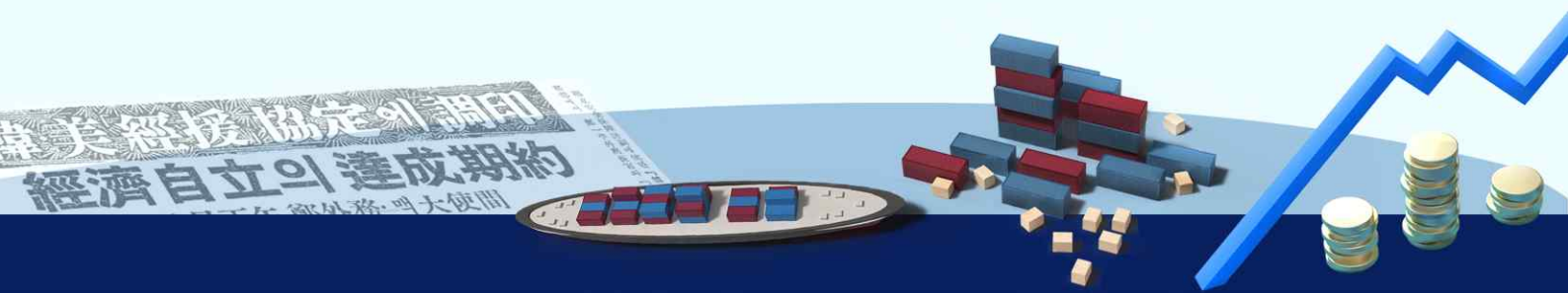
Plus, population increased because Koreans who were in Japan came back to Korea. From 1945 to 1948, 40% of the Government Aid and Relief Occupied Areas was agricultural products. Most of it was rice, barley, and cotton.

The Korean War exacerbated the poverty. Agricultural products were a big portion of the Civil Relief in Korea. Rice, barley, and other farm products accounted for 40%.

Food relief had been provided even before and during the Korean War, but it was the FOA in 1953 and PL 480 in 1955 that officially started the agricultural surplus aid.

The Mutual Security Act of 1954 set a portion of the FOA aid to be agricultural surpluses. The portion to Korea was 20%. Starting from May 1955, the US and Korea signed an agreement for \$1.5 million-per-year aid under PL 480 Title I every year.

This is an excerpt from a PL 480 yearly report. The proceeds under Title I used by the US government and the aid to private assistance organizations under Title II should be excluded. But we'll look at the totals of agricultural surplus aid.



Of the \$900 million accumulated total in 1966, \$640 million was PL 480 aid and \$260 million was the AID aid. The AID aid ended in 1974 with a cumulative total of \$340 million. PL 480 aid ended in 1981 with a total of \$1.97 billion. Without inflation considered, agricultural aid worth \$2.3 billion was provided to Korea.

Most PL 480 aid was under Title I. The rate of it was 70% in 1966, and 85% in 1981. It may be because Title II was cut down with Korea's economic recovery.

The sale for local currency under Title I ended with total \$750 million in 1974. The long-term credit aid was mainly provided around the end of the 1970s. The accumulated total of credit aid was \$900 million.

The US report was written by fiscal years. The report by the Bank of Korea was written with items by calendar year. The graph shows yearly amounts of surplus agricultural commodities imported by the FOA/ICA/AID and under PL 480.

According to the report by the OEC and USOM, cotton, wheat, barley, tallow, and other items were exported through the AID under Article 402 of the MSA. This graph shows the totals of the items.

The BOK's PL 480 report shows the sale for local currency Title I only. This includes grants only. Of the total, 20% was used by the US. But the total includes it all.

The AID's agricultural aid was from 1953 to 1962, and the total was \$210 million. The aid by PL 480 Title I was from 1956 to 1971, and the total was \$800 million. With the amount used by the US deducted, it was about \$620 million.



The agricultural aid by the AID peaked in 1957 at \$64 million, then started to decline, and ended in 1962. The first agreement for PL 480 aid was signed in May 1955, and delivery started in 1956. The volume changed a lot. It peaked in 1963 at \$970 million.

By items, cotton and wheat were the top two. Cotton was 46%, and wheat 38%. Let's look at the items in detail.

Among the items from the AID, cotton was 62%, and wheat 20%. Among the items under PL 480, wheat 43%, and cotton 42%. It may be because the AID was more focused on economic development through supporting cotton textile industry.

Here is an interesting fact. The overall agricultural aid had ups and downs, but the volume of cotton stayed fairly constant at \$30 million from 1957 to 1970. It was for stable supply of raw materials. The FOA/ICA had been the main supplier until 1961, when PL 480 took it over.

But the volume of wheat was less constant. In 1958, 1963, 1969, and 1970, it was over \$30 million. It must be reflecting food situations in Korea, grain prices, and US surplus volume.

Furthermore, barley and rice exports were mainly focused from 1956 to 1958. For barley, the amount was of \$17 million per year. For rice, it was of \$27 million in 1957. Rice was imported in 1957 only. The Korean government decided to import rice to stabilize prices of goods in the late 1950s.

We'll look at how the proceeds of sales for foreign currency under PL 480 Title I were used. Of the accumulated total proceeds of the global sales by June 1970, 21% was used for the US government and the rest for recipient countries. Recipient governments' borrowing was 47%, economic development grant was 15%, and joint defense was 13%.



Out of the total sales to Korea from 1955 to 1971, 22% was used for the US government. It is similar to the global average.

Let's look at the use of the rest of the proceeds. Whopping 76% was used for mutual security, and only 2% was lent to private companies. It reflects the fact that Korea was at the forefront of the Cold War. Still, it was criticized that economic development was unsupported.

We'll look at the agreements under PL 480 Title I. We can go to the website of the Library of Congress. We can find United State Treaties and Other International Agreements. We need to find the volume on the Surplus Agricultural Commodities Agreement.

Let's look at the 1950's list. Agreements were signed on 31 May 1955, 13 March 1956, 30 January 1957, 5 February 1958, 30 June 1959, and 28 December 1960. Revisions were made on 7 January 1957, and 11 December 1959, and 14 September 1960.

Let's look at the first agreement. Article 1, Paragraph 1 states that the U.S. government provides funds for purchasing surplus agricultural products to buyers approved by the Korean government. The US government received the payment in Korean hwan and paid the sellers in US dollars.

Paragraph 3 states that the finance for tobacco was \$5 million and for cotton \$10 million. The prices were to be decided by sellers and buyers.

Article 2 is about the use of Hwan. Paragraph 1, Item 1 states the hwan worth \$9 million is spent on the US expenditure in Korea and the hwan worth \$6 million on supplies and services for Korean defense forces for mutual security.



The average portion for the US spending was 20%. But in the first year, the portion was larger than the one for Korea.

Article 3 is about the deposit of Hwan. Article 3, Paragraph 2 states that the average auction exchange rate for dollar, right before disbursement, shall be applied.

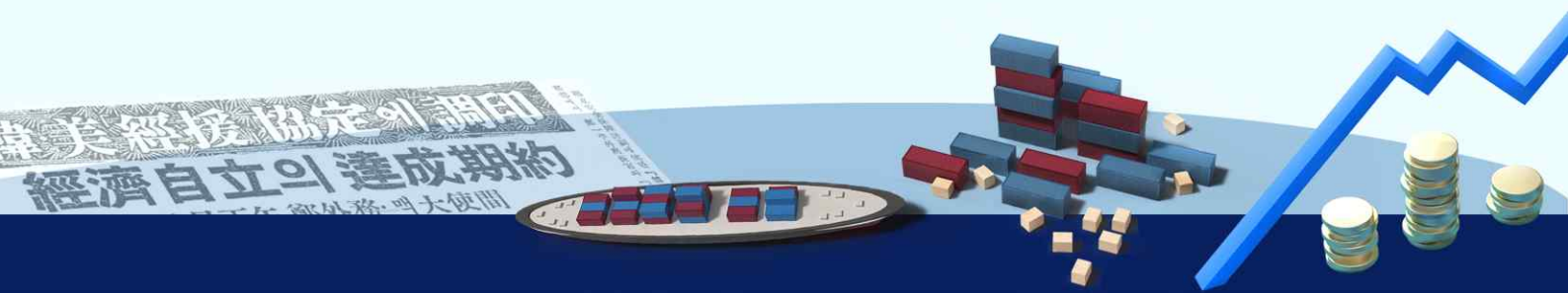
The agreement was signed before the exchange rate of 500 hwan to 1 dollar was set. And the official exchange was 180-to-1. Considering 180-to-1 rate was impractical, the US used auction exchange rate for the FOA non-project aid and local currency deposit. PL 480 aid, however, was done with US dollars directly.

Article 3, Paragraph 2 also specified that a new method for exchange rate was to be adopted, if introduced. In August 1955, the official exchange rate was set at 500-to-1, and it was applied to the aid from the US including PL 480 aid.

Article 4 prevented the use of surplus agricultural products other than their purposes. Because of Article 4, Korean textile companies could not export their products. The Article stated that such use could be approved by the US government, but they didn't approve it.

The US argued that if the hwan-to-dollar exchange was unrealistically low, and it made Korean textile products cheaper, which in turn could disrupt the global trade order. So, the two governments agreed that cotton for producing textile products to be exported would be excluded from aid items.

Let's look at the second agreement. This was signed on March 13 1956. Other than the amount and the use of local currency, the terms are similar to the first agreement.



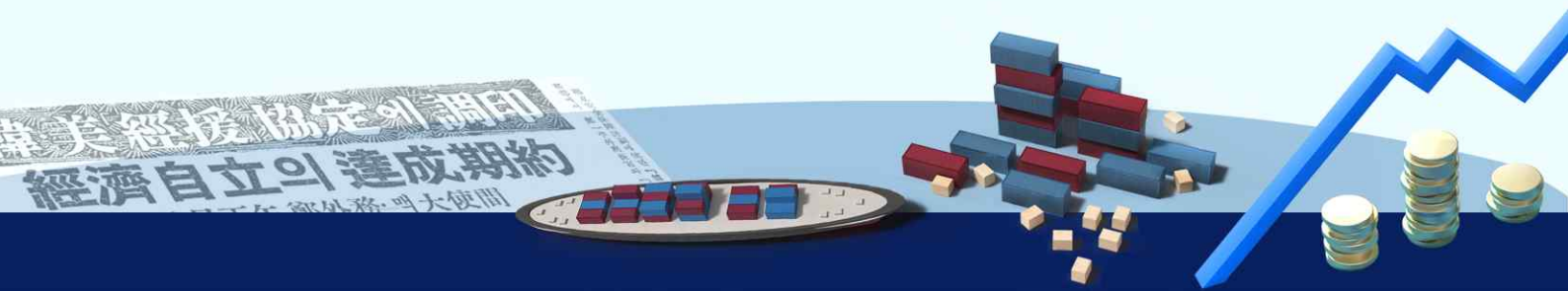
The total was \$43.8 million, including barley of \$11.5 million, canned pork of \$8 million, cotton of \$7.8 million, and wheat of \$6.4 million. Out of the proceeds of sale, the US expenditure was \$4.4 million, and the Korean military expenditure was \$39.4 million.

The agreement was revised on 7 January 1957. The amounts of some items were cut down, including cotton to \$430,000. Instead, rice worth \$11.5 million was added. The total \$43.8 million increased by \$4 million to \$47.73 million. The third agreement was signed a few days later. It was decided that, out of the total \$18.9 million aid, \$11 million was rice.

In 1957, Koea and the US strengthened the price stabilization policy in Korea. Rice price was significantly affecting the market. To ease inflation, Korea and the US agreed to import rice from the US.

After 1958, the agreement for the sale of surplus agricultural commodities to Korea was made every year.

We looked at how US agricultural surplus aid was provided to Korea. Next time, we'll look at the allocation of agricultural surplus aid in detail.



8-4 Allocation of Agricultural Surplus Aid

Hello. In the previous lecture, we looked at US agricultural surplus aid to Korea. This time, we'll review the allocation of agricultural surplus aid in detail.

This is part of a newspaper article that reported the first PL 480 aid agreement on 31 May 1955. It says the transaction parties for surplus agricultural commodities were to be US private suppliers and specified end-users.

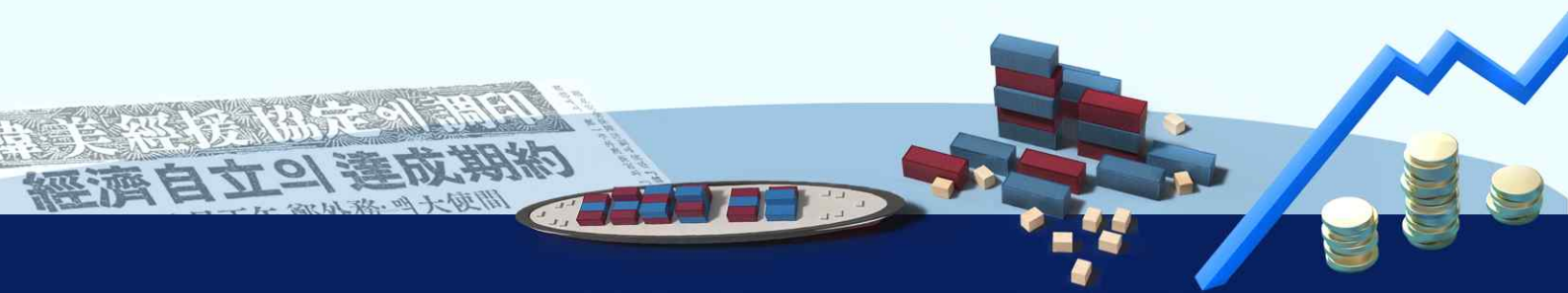
The agreement, however, does not mention specified end-users. The reporter must have gotten information that the buyers were the Korean Monopoly Bureau for tobacco and the Korean Silkworm Association for cotton.

The FOA/ICA aid or PL 480 aid were allocated surplus agricultural products to specified end-users. No bidding was needed. For wheat, the Korea Flour Mills Industrial Association was designated.

But, over time, the US wanted to reduce or cancel the specified end-users for fairness. In 1957, the method for distributing the ICA wheat purchase funds was changed to bidding. In 1958, the PL 480 wheat purchase funds also introduced bidding partially.

In 1959, the ICA and PL 480 canceled the specified end-users for cotton and wheat. Korea wanted to keep the specified end-users for wheat. But, in August 1959, some funds received high bid prices, and the Korean government couldn't back the designation system anymore. The article is talking about it.

We'll refer to the non-project aid allocation data, we already saw, to review the aid allocation by companies.



First, the weekly reports of Sub-authorization of 1957 has the data. There were eight PAs, agricultural surpluses through the ICA, in 1957, and one in 1958. Among them, seven were for civilian demand, and two were for end users. Three PAs were wheat, accounting for 89%. Let's look at the wheat fund allocation.

Two PAs of wheat funds of 1957 were allocated by the procurement method for civilian demand. From February to June in 1957, there were 24 SAs of \$8.43 million in total.

Among them, 11 SAs of \$7.51 million were from the Korea Flour Association. Here we can see one of them. The wheat purchased for civilian demand mostly allocated to the member companies of the Korea Flour Association.

One PA in 1958 was allocated by the procurement method for specified end-user. The weekly report says that the Korea Flour Association received one \$740,000 SA in October 1957. The total PA was \$4.5 million. The rest fund must have gone to the Flour Association as the end-user.

The report also shows the allocation of \$2.1 million PL 480 aid wheat provided under the agreement signed on 30 January 1957. The SA report of September 1957 is at the bottom. By looking at the PA number, we can tell this was PL 480 aid. These four SAs were imported by the Flour Association.

Let's look at the Daily Report on Allocation of ICA Funds of 1959. For cotton, there were two bids, one in November and one in December, for \$11.5 million in total.

The bids were not open to public. This invitation says that the textile companies certified by the Ministry of Commerce and Industry or the Silkworm Association were eligible.



On 11 November, 14 companies entered a \$6 million bid, totaling \$4.905 million. They all won the bid. For a bid for the remaining \$1.095 million. Eight companies entered exactly \$1.095 million in total. They all won. On 11 December, the sum of 14 bid prices was exactly \$5.5 million of the bidding.

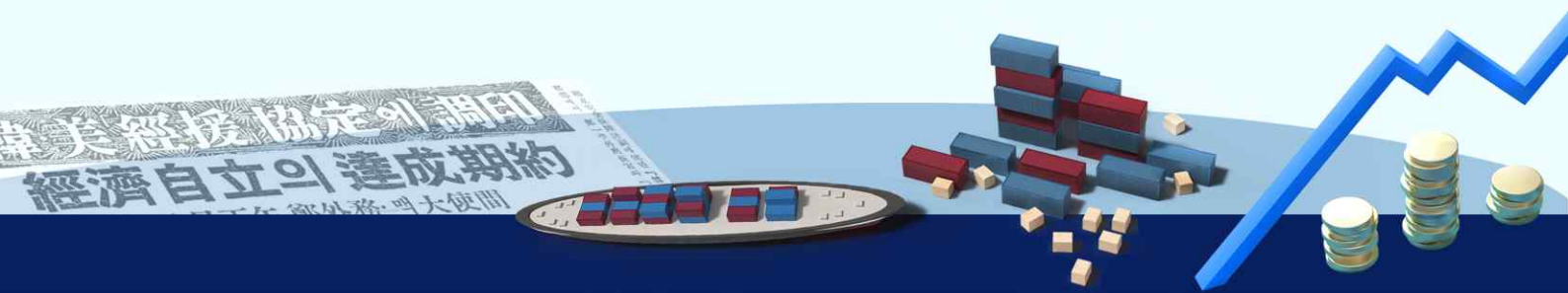
It was hard to believe that they were competing. Let's look at the exchange rate for winners. It was 500 hwan per dollar plus foreign exchange tax. The winners of all three bids entered 150-to-1 of foreign exchange tax. All bid prices were based on the 150-to-1 rate.

The ICA wheat funds were allocated \$830,000 in December 1958 and January 1959. It fell short of the planned \$1 million. Including double entries, all seven companies entered 150-to-1 of exchange tax. Other than wheat companies, trade companies were among the winners.

Unlike cotton, as the invitation to the bid states, trade companies certified by the Ministry of Commerce and Industry were also eligible for bids for wheat fund.

The PL 480 cotton fund was \$7.5 million under the agreement signed on 30 June 1959. And there were two bids, in August and October. The August bid was for \$4.82 million. The sum of winning prices was \$4.81 million. The October bidding was won by the exact amount. This is the record of 19 August bid.

The two bids were won by 14 companies. Except for two companies that entered 160-to-1 foreign exchange tax in August, all companies entered 150-to-1. It was hardly a competition. I even wonder why the two companies entered 160.



PL 480 promised the wheat fund of \$20.3 million in the agreement on June 30, 1959. But \$7.78 million was offered in bidding by the end of 1959. There were bids of \$1.2 million in August, \$3.58 million in September, and \$3 million in December. At the \$1.2 million bid in August, the competition rate was 1.6, and the rest were all below par. Five bids were held to allocate the \$3.50 million fund, and two bids for the \$3 million.

The \$1.2 million bid in August had ten bidders. Five companies won the bid. Earlier, I mentioned a bid that had a high competition rate. This is the one that led to the cancellation of specified end-users.

Yet, the foreign exchange rate was not high. The five companies that lost the bid entered from 150 to 170. All five winners entered 180. The market exchange rate that time was 1,400 per dollar.

After this, all bids for wheat funds were underbid. Except for the one 180, all entered 150 for foreign exchange rate. Despite the US efforts, competition failed.

Seeing that trade companies won the bids, I think that the reason was sluggish business for the wheat industry rather than their price fixing.

We looked at the allocation of surplus agricultural commodities. Next time, we'll review the effect of agricultural surplus aid on the Korean economy.



8-5

Effect of Agricultural Surplus Aid on Korean Economy

Hello. Last time, we looked at the allocation of surplus agricultural commodities. In this lecture, we'll learn about the effect of agricultural surplus aid on the Korean economy.

During the colonial era, Chosun was a rice exporter. Reflecting that, the US originally argued that Korea's agriculture must be a sector for exports. But, after liberation, there were food shortages.

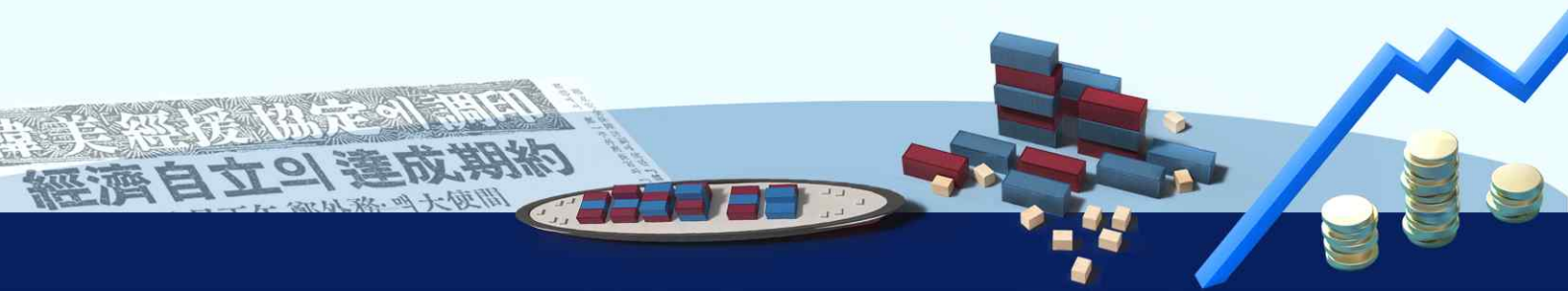
Population increased because many Korean people returned from Japan, and Northern residents moved down to South. Actually, the rice Chosun was exporting was the rice Japan had imported from Manchuria.

The graph shows the estimation of food production, demand, and shortages in Korea. Demand includes food for processing and animal feed. Food shortages continued, and at one point, the shortage level was 40%. So, importing was necessary.

Until 1960s, foreign currency earning from exports was short of the amount for importing enough food. So, US food relief was a big help. Without it, Koreans must have suffered even more.

Agricultural imports from the US including wheat stabilized grain prices in Korea. The prices, at times, dropped too low due to oversupply.

In particular, in the late 1950s, the government earnestly suppressed inflation to maintain 500 hwan per dollar of exchange rate. As prices of industrial products were rising, the government increased imports of agricultural products to keep the grain prices low and eventually to curb inflation.



A big volume of barley was imported from 1956 to 1958. And rice was imported in 1957 for the first time. It was part of the measure to keep grain prices low. As you can see, from mid-1957 to 1959, grain prices were on the decline. Prices of other items were the opposite.

So, the government continued the measure in the 1960s. The Park Chung-hee administration even promoted the Eating Flour Campaign. As a result, the prices and economy stabilized, allowing low wages in the industrial sector.

But it also had a negative effect. Low grain prices harmed rural economy. It was true that the reduction of farming was inevitable due to its low competitiveness.

But the impact of surplus agricultural products hit Korean rural economy too soon and too quickly. It is criticized to this day.

Now, let's look at another positive effect. Korean government alone could not afford defense against North Korea. So, the US financial aid was a significant help in securing military force. Without the aid, the BOK must have had to print out money for it, worsening the inflation.

The graph shows the estimated ratio of counterpart fund in defense expenditure. The ratio was 40% in the 1950s and 50-60% in the 1960s.

Let's look at the proceeds of sale of agricultural surpluses. The balance sheet tells us the numbers. The graph the ratio of the proceeds from the sale of PL 480 agricultural surplus out of the total counterpart fund.

The bars show us that, in the 1960s, the grant provider changed from the AID to PL 480.



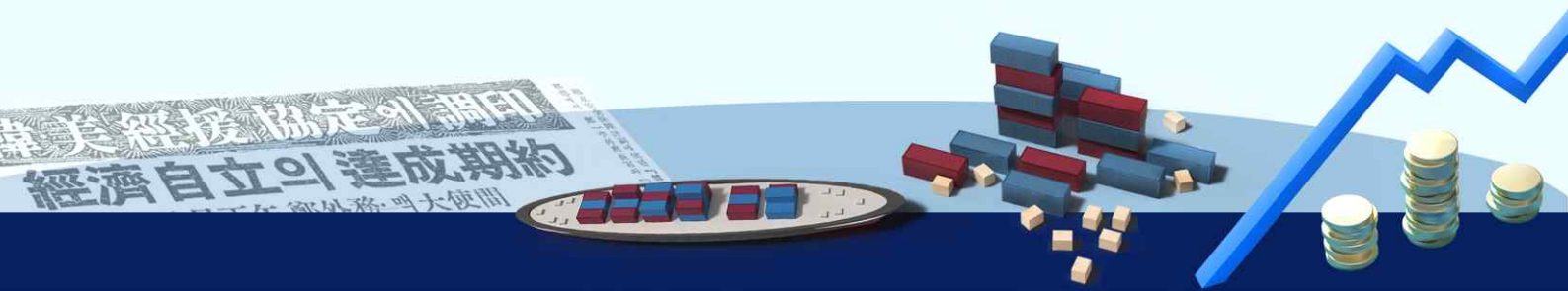
Out of the total, 36% was the agricultural surplus aid under PL 480. Together with the FOA/ICA agricultural aid, the ratio will be higher. This aid was added to the defense expenditure and contributed to the financial stabilization.

Agricultural surplus aid also help develop industry. Cotton, nearly 50% of the surplus agricultural aid, was raw material. It contributed to the textile industry.

Industrial development in developing countries usually begins with the textile industry. Cotton, at the center of the industry, agricultural surplus aid greatly contributed to the industrial development of Korea.

Only, the fairness of allocation was doubted due to the small number of recipients. There were accusations that subsidies were provided to the recipients who entered low exchange rates to the bids. This article is criticizing such cases.

We looked at the effect of agricultural surplus aid to Korea. Next time, we'll summarize this topic.



8-6**Summary**

Hello. Last time, we reviewed the effect of agricultural surplus aid to Korea. This time, we'll summarize the lectures on the US agricultural surplus aid.

Surplus agricultural aid was institutionalized by the enactment of Public Law 480 in 1954. The agricultural products aid before PL 480 had been part of regular relief goods. And PL 480 defined surplus agricultural commodities aid. Because US farmers were calling for a measure to dispose of surpluses.

PL 480 consists of Title I, II, and III. Title I is about the sale for local currency and the use of the proceeds by the US and the recipient. Later, it introduced a long-term credit program.

Title II is about grants to the recipient government and to the private assistance organization. Title III is about providing aid to schools and bartering. The MSA also set a portion of aid to be agricultural surpluses.

The yearly reports of PL 480 show the aid statistics till the end of 1980s. Of the total \$46.4 billion, 87% was PL 480 and 11% was MSA aid. Title I aid accounted for 69% of the total \$40.2 billion PL 480 aid.

Among the PL 480 aid items, wheat was 39%, rice 11%, and flour 9%. Including the AID aid, 51% of US surplus agricultural aid went to Asia, 24% to Africa, and 12% to Europe and Latin America.

Korea ranked fourth in accumulated total by the end of the 1980s. Korea and the US signed the agreement for PL 480 aid in 1955, which continued until 1981. The FOA/ICA/AID aid included surplus agricultural products.



According to the yearly report, out of all aid provided to Korea, PL 480 Title I was 84%. Compared to the global sum, 69%, Title I aid to Korea was higher. Title II to Korea aid was lower. It may be because humanitarian relief was less needed.

The BOK statistics says that cotton was 46% of surplus agricultural commodities. Wheat was 38%, and barley was 7%. Out of PL 480 aid, cotton was 42%, a little lower than wheat of 43%. It is Korea's characteristic that the ratio of raw material, cotton, is very high.

Who were the buyers of cotton and wheat? At the beginning, there were specified end-users. They were textile companies and flour companies through their associations.

The US later wanted to reduce and cancel the specified end-user system and introduced bidding in 1957. But there were requirements to be eligible to be applicants for biddings. So, there was no competition.

What was the effect of surplus agricultural aid. It stabilized grain prices and national finance and helped industrial development.

First, grain prices. After liberated from Japan, Korea didn't have enough to import food that the population needed. Without the agricultural aid, Korean people's suffering could have been worse due to high grain prices.

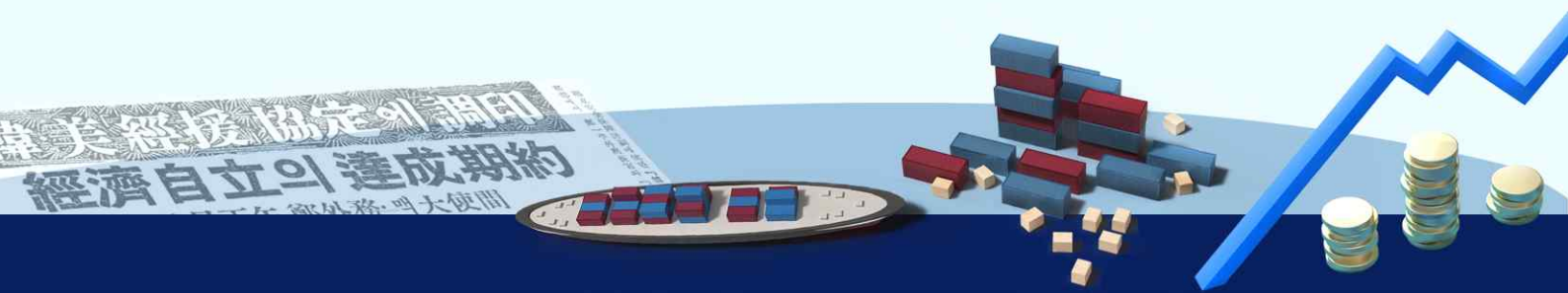
However, too many imports of surplus agricultural products kept domestic grain prices kept too low and harmed rural economy.

Second, national finance. Korea needed to finance military forces after the Korean War. The proceeds of the sale of surplus agricultural commodities, counterpart fund was used for it. Without the agricultural surplus aid, the BOK must have had to print more currency, increasing the inflation.



Third, industrial development. Cotton took a high portion of the surplus agricultural commodities aid. It contributed to the development of Korea's textile industry. Of course, as we discussed, there was criticism that textile companies received special benefits with no fair competition.

We summarized US surplus agricultural commodities aid. That is the end for this topic. Our next topic is the introduction of concessional loan 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8周

美国剩余农产品援助

8-1

美国剩余农产品援助制度

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历史感兴趣的各位。这节课我们要考察的是美国剩余农产品援助。

我们再来看一下韩国银行编制的外国援助进口总表。从以上分类可以看出，自20世纪50年代后期开始，美国海外援助机构FOA、ICA的援助和名为"PL480"的剩余农产品援助占据了援助中的大部分。

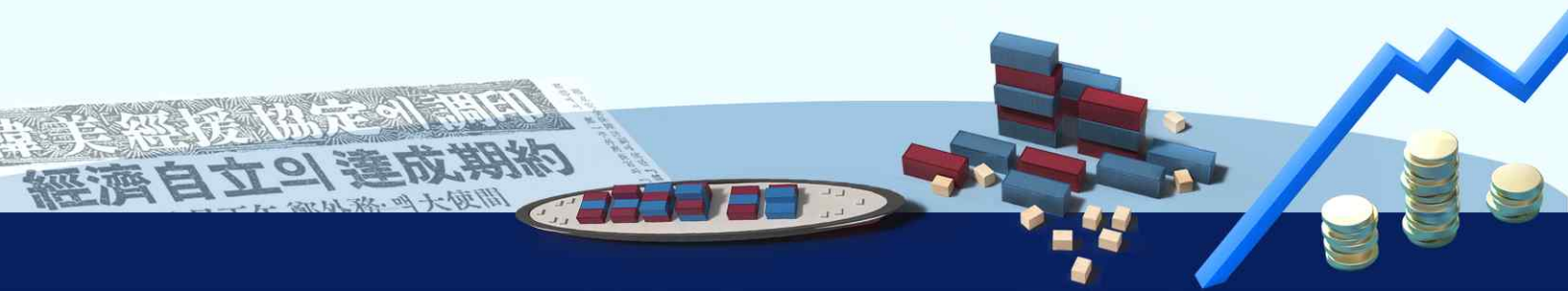
对1945年至1983年向韩国提供的援助金额进行分类统计后发现,FOA、ICA及其前身AID的援助额为24亿美元,占总计44亿美元中的55%。从1953年至1983年这21年间，平均每年提供大约8000万美元。在第6周和第7周的讲座中,我们把FOA/ICA援助分成了非项目援助和项目援助,并对其分配过程进行了梳理。

仅次于FOA/ICA援助的是基于美国第480号公法的援助，通常称其为PL480援助，即剩余农产品援助。金额为8亿美元，占总额的18%。提供援助的期限也仅次于FOA/ICA援助，从1956年到1971年的16年间，每年平均提供了5000万美元。

但是,美国剩余农产品援助并不仅仅基于美国第480号公法。向韩国提供的援助中金额最大的FOA/ICA援助，其中也有一部分是关于剩余农产品援助的。为了了解这些特点，我们首先要梳理一下美国剩余农产品援助的历史。

美国剩余农产品援助开始制度化，最早始于《1954年农业贸易发展与援助法》，俗称美国第480号公法，而在此之前也已经开展过农产品援助。

第一次世界大战结束后，根据《1919年欧洲救助法》，欧洲国家获得了价值1亿美元的农产品。第二次世界大战期间，根据《1941年武器租赁法》，欧洲国家又获得了价值60多亿美元的农产品。



二战结束后，面向欧洲各国实施名为"马歇尔计划"的援助计划时，其中也包括了大批农产品援助。1945年至1951年，向欧洲提供的总计135亿美元援助中，29%是粮食、饲料、化肥等与农产品或农业相关的援助。

另一方面，南斯拉夫因与苏联的政治摩擦而导致粮食短缺后，美国国会还制定了《1950年南斯拉夫紧急救济援助法》，并对南提供过农产品。

进入20世纪50年代，除了受援国的需求外，美国的农业状况也助推了剩余农产品的援助。这是因为随着战后重建达到一定程度后，农产品供求状况发生了变化，出现了价格下降的现象。因此，作为FOA/ICA援助的法律依据，《共同安全法》中也增加了与剩余农产品有关的条款。

大家在屏幕上看到的是《1953年共同安全法》当中的第550条。该项条款规定：根据本法提供的援助，应直接或间接用于购买1亿美元以上、2.5亿美元以下的美国剩余农产品。

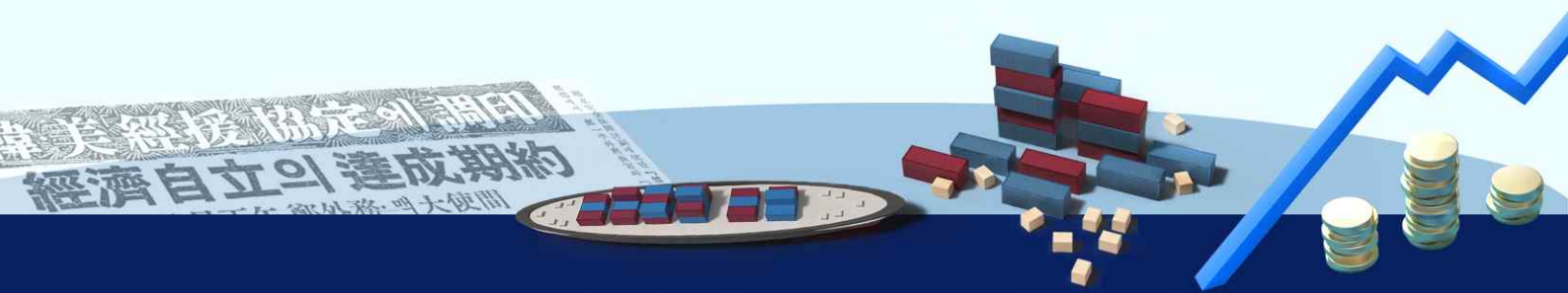
美国第480号公法出台后，美国国会通过的《1954年共同安全法》进一步增加了这一金额。该法第402条有别于美国第480号公法，规定至少要有3.5亿美元须用于剩余农产品援助。

我在前面提到过，FOA/ICA向韩国提供的援助中包含了剩余农产品援助，其原因就在这"402条"。在美国援助当局的韩国项目现状报告中，剩余农产品也被单独记在了"402条"条目下。

像这样，无论是在美国第480号公法制定前还是制定后，基于各种法律，美国的剩余农产品都被当做援助品，提供给了世界各国。尽管如此，美国农民仍然要求政府拿出更切实的方案。

例如，1952年召开的"美国农业共同体"大会敦促美国政府制定法律，允许美元短缺的发展中国家用当地货币购买美国的剩余农产品。其意图是在处理掉堆积如山的剩余农产品的同时，开拓美国农产品市场。

尽管农民团体提出了需求，但当时控制政府和立法机构的共和党却对制定这些法律持以消极态度。因为他们认为农产品过剩只是暂时的，而且也并不想刺激美国同盟国中的农产品出口国。但是从1953年末开始，情况发生了变化。



屏幕上的柱状图是美国商品信贷公司的农产品库存额。该机构是20世纪30年代大萧条时期为稳定农产品价格而设立的机构，在价格下跌时负责收购农产品并维持价格稳定。

但是，正如大家所看到的，1953年以后，尽管库存额在增加，但价格却在不断下降。人们原以为农产品过剩只是暂时的，但是从1953年底开始，有越来越多的人担忧、这一问题不会在短期内得到解决。

考虑到外交因素，国务院不愿在FOA援助项目中大规模处置剩余农产品，因此，农业部和议会领导人在农业利益集团的强大压力下，终于认识到了出台新制度的必要性。新法的制定得以推进的同时，立法过程则是避开了与国务院意见一致的外交委员会，由农业委员会牵头进行。

这样制定下来的《1954年农业贸易发展与援助法》及其之后的修订法案规定了美国剩余农产品的几种处置方式。这些方式，依据法律条文，分别被称为第一款、第二款和第三款。

大家现在所看到的是第一款的标题和第一条条文。第一款要求美国政府与友好国家政府签订协议，允许受援国使用本国货币而不是美元购买美国剩余农产品。销售款项由受援国和美国政府分配使用。其中，受援国使用的部分相当于ODA赠与。

法律还规定了销售款项的用途。尽管用途很多，但最重要的是帮助美国农产品开拓新市场，购买共同防御所需的设备和劳务。

1954年制定该法时，第一款只有赠与的方式，但随后又引入了贷款方式。即美国政府提供长期融资，并允许使用该项资金购买剩余农产品。引入这第二种方式是为了取代第一种。1966年修改的法律在引入第二种方式的同时，要求在1971年前废止第一种方式。

之前展示的韩国银行《外国援助进口总表》中的PL480这一类别，实际上只列出了相当于第一款第一种方式即赠与方式的金额。数额只记到1971年，也正是因为这个原因。



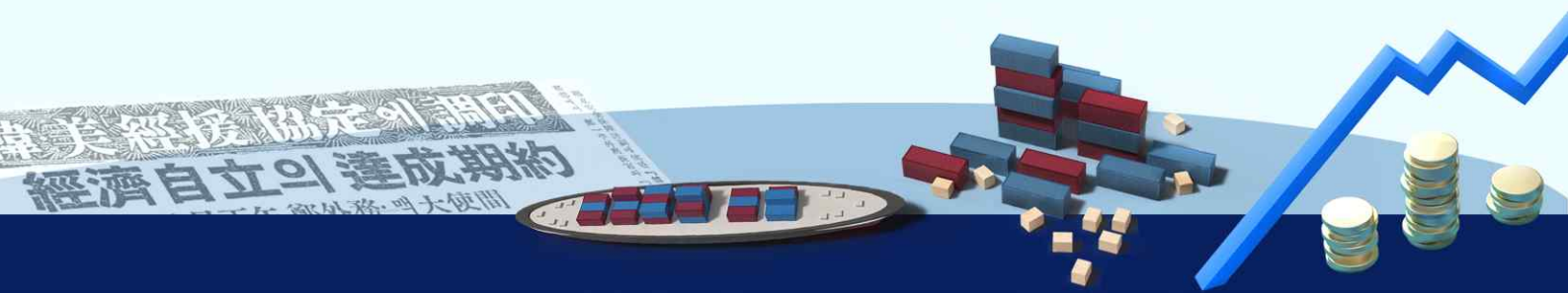
还有一个值得注意的地方是表中列出的以下脚注。"根据美国第480号公法规定，进口剩余农产品的款项中有一部分由美方使用，因此不能将其视为援助，但本表为方便起见，登记的是进口总额"，如前所述，用当地货币购买援助物资的销售款是由受援国和美国政府分配使用的，《外国援助进口总表》中并没有对其加以区分，而是全部记录到了该表中。

接下来看一下第二款。如画面所示，第二款规定为了援助处于饥荒状态的友好国家国民，允许以人道主义救助为目的使用剩余农产品。后来通过修改法律，将以"开发"为目的的援助也包括在内了。援助方式有两种：一种是直接提供给相关国家政府；另一种是通过民间救助机构。

最后,第三款规定面向学校伙食给予援助，以及用美国所需的战略物资进行物物交换等。《1954年农业贸易发展与援助法》最初是有效期到1957年6月的限时性法案。但是后来因为通过了延长法，并且经过了几次修改,所以现在也依然有效。

特别是被称为"和平粮食法"的1966年修订法案，不仅创造了"FoodforPeace"这句流传至今的口号，同时也如前面提到的那样，将美国援助从赠与过渡到优惠贷款的整体趋势反映到了剩余农产品援助当中。

到目前为止，我们从制度层面对美国剩余农产品援助进行了梳理。下一节课,我们将通过统计数据了解一下援助的趋势。



8-2

美国剩余农产品援助趋势

同学们，大家好。上一节课，我们从制度层面梳理了美国剩余农产品援助。这一节课我们将通过统计数据来研究一下援助的趋势。

美国第480号公法规定，美国政府应向国会报告剩余农产品援助的进展情况。据此编制的年度报告可以在USAID网上文件库下载。屏幕上显示的网页DevelopmentExperienceClearinghouse正是USAID的文件库。通过搜索PublicLaw480就能够找到该报告。

1955年1月生成了第一份报告，从这以后一直到1964年，每半年就会生成一份报告，从1965年开始，改成了以年度为单位。截至1974年，是以自然年即calendaryear为单位的，从1975年开始，改为以美国的财

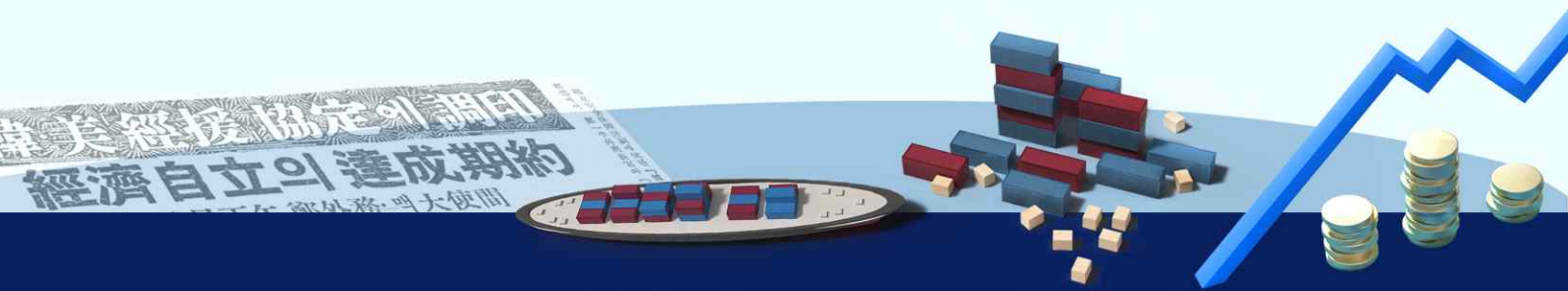
1988财年应该是最后一次采取政府向议会提交报告的年度报告形式。我将利用这最后一份报告，对20世纪80年代以前的剩余农产品援助情况进行综述。

报告基本上是关于美国第480号公法的，但也单独提到了美国海外援助机构对剩余农产品的援助统计数据。屏幕上显示的是1988年报告书上的表格，左侧是区分出了PL480援助，右侧是包括PL480援助在内的美国农产品出口的全部统计结果。

这里所说的"AIDmutualsecurity"是美国海外援助机构，即通过FOA/ICA/AID开展的它旁边写着"特定政府项目出口"的是PL480援助和海外援助机构的援助，以及部分其他援助的总和。

PL480援助统计分为第一款、第二款，以及隶属于第三款的战略物资物物交换。另外，第一款又分为当地货币销售和提供长期融资；第二款分为政府间救助和通过民间团体的救助。

通过粗略计算可知，该表截至1988财年获得的剩余农产品援助的金额共计为464亿美元，其中的87%即402亿美元是根据美国第480号公法获得的；而其中的11%即5亿美元是美国的海外援助机构根据共同安全法提供的。



在PL480援助中，第一款最多，达到了275亿美元。这相当于所有剩余农产品援助中的59%，且相当于PL480援助中的69%。其次是第二款，109亿美元；第三款为17亿美元。

接下来按财年来看一下剩余农产品援助的趋势。为了消除20世纪70年代物价急剧上涨的影响，我们尝试利用美国生产者物价指数中的农产品指数对其加以实质化。从屏幕上的图表可以看出，美国剩余农产品的援助额在1957年是最多的，尽管1958年有所下降，但到20世纪60年代上半叶又呈现出了上升趋势。不过，此后又有所减少，从20世纪70年代中期开始，一直停滞在一定水平上。

从这些图表中也可以看出，20世纪50年代，FOA/ICA援助在整体剩余农产品援助中的占比超过了10%，而20世纪60年代，PL480援助达到了95%以上。进入20世纪70年代，通过AID开展的剩余农产品援助的数量再次小幅增加，占比达到了10%左右。

再按照具体提供方式对PL480援助进行分类的话，第一款的第一种方式，即当地货币销售，从1958财年至1968财年，占剩余农产品援助总量的一多半。但是随着1966年法律的修订，这种方式逐渐被削减直至被废止。取而代之的是第一款的第二种方式，即长期融资，它将在1973年以后占据一半以上。

关于各品种的援助金额，在这份年度报告中，只能确认PL480援助的部分。1989年9月底前提供的援助金额大抵是400亿美元，其中小麦占39%，即157亿美元。再加上排在第五位的面粉，总计高达48%。也就是说，援助中近一半是小麦和面粉。其他排在前5位的，分别是大米11%、豆油9%、原棉7%。

关于AID剩余农产品援助中各品类的占比，可以通过美国农业部的其他报告书，了解到1979财年以前的情况。品种分类虽略有不同，但棉花、小麦、饲用谷物分别占18.8%、17.7%、17.4%，位居第3位。第四位大豆占13%，第五位牛脂占5%。

同一资料中还记载了1979财年前的PL480援助中各品类的占比，这与已经确认的1989财年前的占比相仿。具体排序如下：小麦39%，大米11%，原棉9%，植物油8%，饲用谷物7.7%，面粉7.2%。如果说有什么不同的话，那就是各类谷物被归入饲用谷物的范畴中了。



将这份报告中PL480和AID的剩余农产品援助加在一起后的具体排序依次为,小麦37%,加上面粉的话是43%,原棉10%,大米10%,饲用谷物9%,植物油8%。

我们再回到年度报告中,看一下各地区、各国家的占比。经过粗略计算,截至1989年9月底提供的剩余农产品援助额为462亿美元,其中51%左右提供给了亚洲地区。其次是非洲24%,欧洲12%,中南美洲12%。

我们拿这个数据和1970年的报告书做一下比较。在1970年6月末以前,还是亚洲最多,占62%;其次是欧洲,占23%;中南美洲占9%;而非洲只有5%。最初,作为共同防卫援助的一部分,美国向欧洲提供了许多剩余农产品,但是自20世纪70年代以后,则是大幅增加了对非洲的援助。

从各国排名来看,到1989年9月末以前,累计金额排在第1位的是印度,第2位的是埃及,第3位的是巴基斯坦,第4位的是韩国,第5位的是以色列。从1970年6月前的累计金额来看,排在第一位的还是印度,但从第二位开始就有所不同了。巴基斯坦排在了第2位,韩国是第3位,南斯拉夫是第4位,埃及是第5位。无论是哪个,韩国的排名都很高,这一点非常引人注目。

最后,我来讲一下PL480第一款援助中的当地货币销售款是如何使用的。例如,从1970年6月末的累计情况来看,积累了相当于128亿美元的当地货币销售款,其中使用了107亿美元。

而其中的21%是作为美国政府所需资金使用的,其余79%则是为受援国政府使用的。占比最大的47%用在了对受援国政府的贷款上,其次,15%用在经济开发的赠与上,13%用在了共同防御上。

至此,我们考察了美国剩余农产品援助的统计数据。下一节课我们将把重点放在韩国,梳理一下剩余农产品援助情况。



8-3

美国对韩国的剩余农产品援助

同学们，大家好。上一节课我们考察了美国剩余农产品援助统计。这节课我们来看一下美国剩余农产品援助是如何提供给韩国的。

美国向韩国提供农产品是从第二次世界大战结束后美军占领韩国开始的。当时韩国的粮食情况并不好。由于解放前建成的化肥厂位于韩半岛北部，而分裂导致了化肥供应的不足。

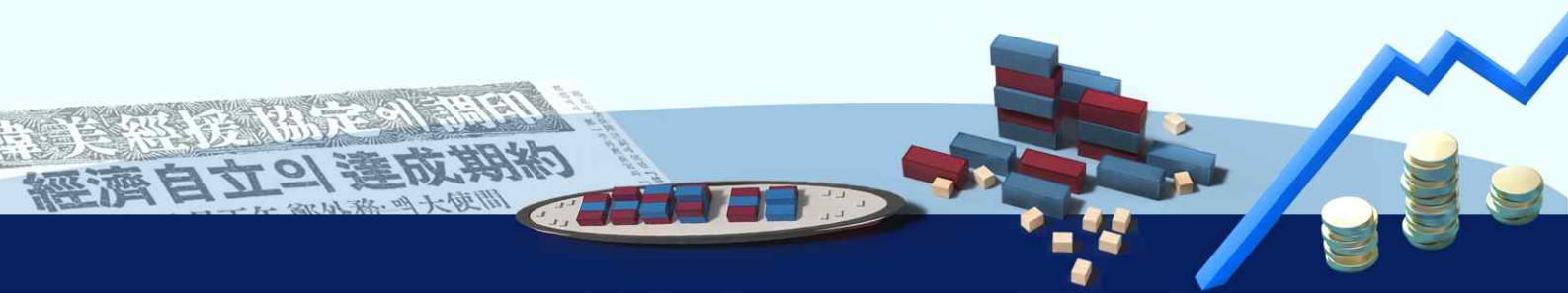
另外,由于很多人从日本回归,因此人口也有了大幅增加。自1945年至1948年,韩国获得的占领区行政救济援助,即GARIOA援助中,约有40%是农产品。其中大部分是大米、大麦等食品,另外还有用于棉纺厂投产的原棉。

韩国战争使粮食情况进一步恶化。在战争期前后的民间救助性援助,即CRIK援助中,农产品势必会占据相当大的比重。在CRIK援助中,大米、大麦等农产品的比例达到了40%左右。

像这样,解放后以及韩国战争期间,作为一种救助性的援助,美国向韩国提供了很多农产品,但正式开始剩余农产品援助则是在1953年末的FOA援助和1955年的PL480援助开启之后。

根据《1954年共同安全法》的规定,FOA援助中应分配一定比例给剩余农产品。就韩国的情况而言,韩美之间达成的协议是,将这一比例定为20%。1955年5月,韩美之间签订了首个协议,即向韩国提供150万美元的PL480第一款援助,此后每年都会签订协议。

大家现在看到的是从美国第480号公法年度报告的统计中摘取的韩国部分的表格。从ODA的角度来看,应该去掉第一款援助中美国使用的那部分,而第二款援助中通过民间救助机构提供的援助也不属于政府间的援助,所以也应该排除在外。但在这里,我们先在剩余农产品援助的大框架下,看一看整体趋势。



从1966财年的累计金额来看,在全部9亿美元中,PL480援助为6.4亿美元,AID援助为2.6亿美元。此后,AID援助在1974财年以累计3.4亿美元结束。而PL480援助在此后依然持续增加,直到1981财年以累计19.7亿美元结束。也就是说,经过不考虑物价变动因素的简单合算,美国向韩国援助了价值23亿美元的剩余农产品。

在PL480援助中,第一款占据了大部分。而其占比逐年递增,1966年累计占比达到71%,1981年累计占比更是达到了85%。这或许是因为随着韩国经济的复苏,带有紧急救助性质的第二款援助变得不再有必要了。

在第一款援助中,当地货币销售方式在1974财年累计以7.5亿美元结束,始于20世纪60年代末的长期融资方式在70年代末超过了当地货币销售方式。长期融资方式的最终累计额为9亿美元。

刚才看到的美国年度报告统计是对各财年进行汇总后的金额,韩国银行的援助统计是按历年分列的抵达金额,分品类进行的统计。屏幕上的图表分别显示的是FOA/ICA/AID援助和PL480援助的年度剩余农产品援助引进额走势。

经济协调办公室和美国援外使团(USOM)的《项目情况报告》显示,在AID援助中,根据《1954年共同安全法》第402条提供的剩余农产品包括原棉、小麦、大麦、牛脂以及少量其他品种。图表的数值是四类代表性品类引进额的合计数额。

正如上节课提到的那样,韩国银行统计的PL480援助只包括第一款的当地货币销售方式。也就是说,只统计了赠与方式的援助。其中约20%是被美方使用的,因此只有约80%可以算作赠与,但是在统计中都算在了一起。

引进AID剩余农产品援助的时间是从1953年到1962年,总额为2.1亿美元。PL480第一款援助的引入时间则是从1956年到1971年,总额为8亿美元。除去其中由美方使用的部分,实际金额约为6.2亿美元。



从年度走势来看，AID剩余农产品援助在1957年增至6千4百万美元的顶点，随即由增长转为下降，直至1962年彻底结束。PL480援助最初于1955年5月签订，但引进的时间却是从1956年开始的。引进额有过几次涨跌，最多的一年是1963年，达到了9.7亿美元。

再来看一下剩余农产品援助的品类构成。两大援助品类是原棉和小麦。简单合计后的占比为原棉46%，小麦38%。但是AID援助和PL480援助在品类构成上略有差异。

AID援助是原棉占62%、小麦占20%，原棉比重占绝对优势；而PL480援助则是小麦占43%、原棉占42%，小麦比重略高于原棉。由于AID援助带有很强的复兴经济援助的性质，因此更偏重于向主要产业即棉纺织业提供原料。

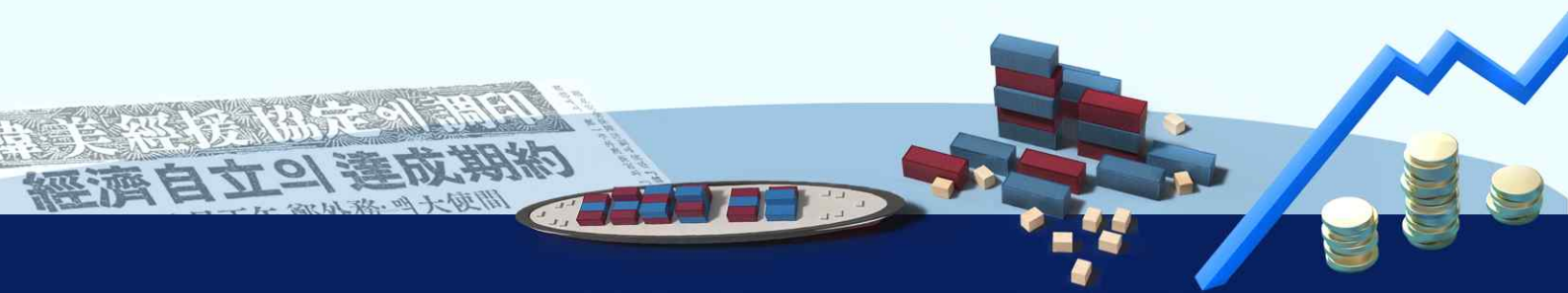
关于原棉援助，有一件很有意思的事情。那就是，剩余农产品援助大体上会有增有减，但原棉援助在1957年至1970年间几乎维持在每年3000万美元的水平。也就是说，它起到了稳定提供棉纺织原料的作用。在1960年以前，是由FOA/ICA援助发挥这一作用；而从1961年开始，则是由PL480援助继续发挥作用。

相比之下，小麦援助的波动幅度就很大。1958年、1963年、1969年和1970年甚至提供了3000多万美元。这或许也能反映出韩国国内的粮食状况、粮食价格以及美国国内的剩余情况等。

作为援助提供的另外的粮食品种是大麦和大米，该项援助的特点是集中在1956年至1958年间提供了援助。在这三年里，每年引进了大约1千7百万美元的大麦，1957年还引进了2千7百万美元的大米。但也只有这一年引进过大米。之所以会在20世纪50年代后期大量引进韩国人熟悉的粮食，那是因为当时韩国政府正在致力于稳定物价。

接下来看一下PL480第一款援助中当地货币销售款的用途。正如上节课提到那样，累计至1970年6月底，全球21%的销售款用在了美国政府的所需资金上，其余79%为受援国所用。从占比高的开始，47%用于对受援国政府的贷款，其次有15%用于经济开发方面的赠与，13%用于共同防卫。

以对韩援助为例，根据1955年至1971年签署的协议条文计算比例的话，美国政府所需资金的占比为22%，与全世界平均水平相差无几。



但是为受援国使用的资金,其详细用途却大不相同。76%用于共同防卫,只有2%用在了开拓美国农产品市场的私人企业融资。虽然这反映了处在冷战前线的韩国的情况,但援助并没有用于工厂建设等经济开发方面,大部分都被用于军事用途上,因此遭到了很多研究者的批评。

现在来看一下PL480第一款的具体协议内容。通过互联网轻松查看协议原文的方法是,利用美国国会图书馆的网站。国会图书馆网站上有一个名为《美国的条约和其他国际公约》的年度收藏品。因为每卷都有目录,所以在那里寻找与韩国的剩余农产品协议就可以了。

我只列举一下20世纪50年代的协议。1955年5月31日签订第一份协议后,于1956年3月13日、1957年1月30日、1958年2月5日、1959年6月30日、1960年12月28日,每年签订了一次协议。1957年1月7日、1959年12月11日和1960年9月14日还曾修改过已经签订的协议。

我们来看一下最初协议的具体条款。第1条第一款规定,由美国政府向获得韩国政府许可的购买者提供剩余农产品销售资金。也就是说,从韩国购买者那里收取韩国货币的同时,由美国政府提供美元。

第三款是屏幕上显示的内容,规定的援助额为香烟500万美元、原棉1000万美元。而且规定,商品的交易价格由韩国进口商和美国出口商之间协商决定。

第2条是关于使用韩国货币销售款的。第一款第一项规定,相当于900万美元的韩币用于美国政府在韩所需资金;第二项规定,剩下约合600万美元的韩币用于共同防卫,即用于购买韩国军队使用的装备、物资、设备、劳务等。

正如之前看到的那样,平均下来,美国政府所需部分为20%左右,但第一年美国政府所需部分反而比韩国政府使用的还多。

第3条是关于韩国货币销售款积累方面的。第3条第二款规定了适用于积累的汇率,那就是释放美元资金前达成的美军的美元平均拍卖汇率。



签订该协议的当时,还没有开始使用1955年8月设定的1美元兑换500圓的汇率,因此官方汇率是1美元兑换180圓。由于美国政府认为1美元兑换180圓的官方汇率非常不切实际,因此FOA非项目援助物资的汇率和驻韩美军所需的韩币筹措汇率都是通过拍卖确定的。PL480援助没有经过格外的拍卖程序,直接决定采用美军的美元汇率。

第3条第二款后面规定,在日后确定美军美元汇率的拍卖过程中,如果被其他方式替代,则采用新的方式。事实上,1955年8月设定1美元兑换500圓的汇率后,美军美元汇率也是按照官方汇率计算的,因此PL480援助的韩国货币销售款积累也采用了1美元兑换500美元的汇率。

第4条第一款规定,通过援助获得的剩余农产品不得用于国内用途以外的其他用途。该条款后来成为阻止韩国棉纺织企业出口棉制品的掣肘因素,每当韩国试图向海外出口棉制品时,就会成为问题。虽然条款规定,在美国政府允许的情况下可以出口,但实际上是美国政府根本不允许出口以援助原棉作为原料的棉制品。

美国政府提出的理由是韩国的官方汇率不切实际,因此棉纺织业者可以低价购买原料,如果利用这些优势将产品出口到海外,将会扰乱国际贸易秩序。最终,通过韩美政府之间的协商,附加了一个条件,那就是若想出口棉制品,出口产品所使用的原料——原棉应该以一般贸易方式进口,而不是通过援助。

我们重新回到协议这边,来看一下第二份协议。该协议于1956年3月13日签订,除了援助额和韩国货币销售款用途的相关条款外,基本上与最初的协议相差无几。

协议规定美国政府共提供4380万美元的剩余农产品,其中大麦1150万美元,猪肉罐头800万美元,原棉780万美元,小麦640万美元。而且与第一份协议不同,销售金额中的一大部分,即3940万美元将提供给韩国军队使用,只有相当于440万美元的部分是用于美国政府所需资金的。

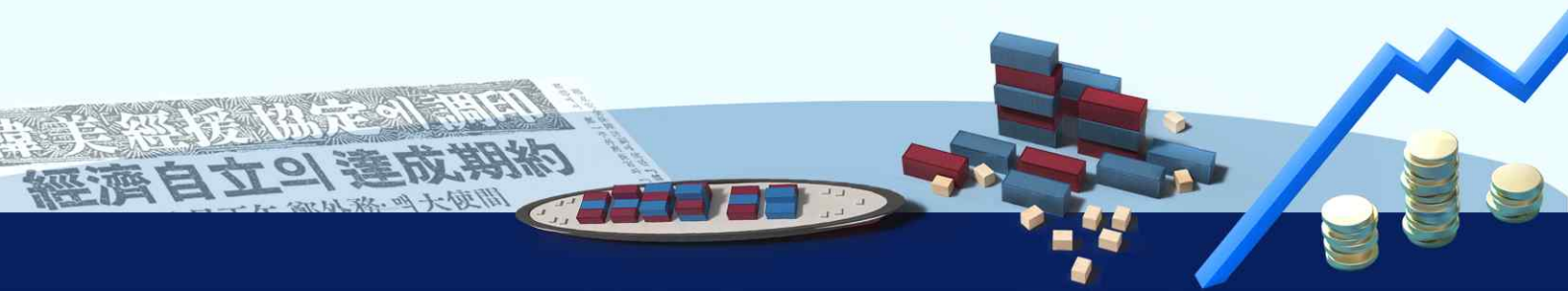
但是这第二份协议在1957年1月7日被大幅修改。将原棉减少到43万美元的同时,还减少了几类品种的援助额,取而代之的是引进了新的品类,那就是1150万美元的大米。援助总额也从4380万美元增加到了4773万美元,增加了约400万美元。几天后,在1月10日签署的第三份协议中决定引进1100万美元的大米,它占了1890万美元援助总额中的大部分。



1957年是在韩国政府与美国援助当局达成协议的前提下，高强度实施物价稳定政策的一年。当时在物价中占很大一部分的是大米。韩国政府为了降低大米价格，控制物价，向美国政府发出了援助大米的请求，美国援助当局也接受了这一请求。

1958年后，根据美国第480号公法，美国每个财年都签署了向韩国提供剩余农产品援助的协议。

到目前为止,我们研究了美国剩余农产品援助是如何提供给韩国的。下节课我们将对剩余农产品援助的具体分配问题进行探讨。



8-4

美国剩余农产品援助的分配

同学们，大家好。上一节课我们考察了美国对韩国的剩余农产品援助。这节课，我们将就美国剩余农产品援助的具体分配情况进行考察。

现在大家看到的是有关1955年5月31日最初签订的PL480援助协议的部分新闻报道。报道对剩余农产品的交易方式进行的说明是，让美国国内的民间供应公司与韩国国内的实际需求者之间进行私人交易。

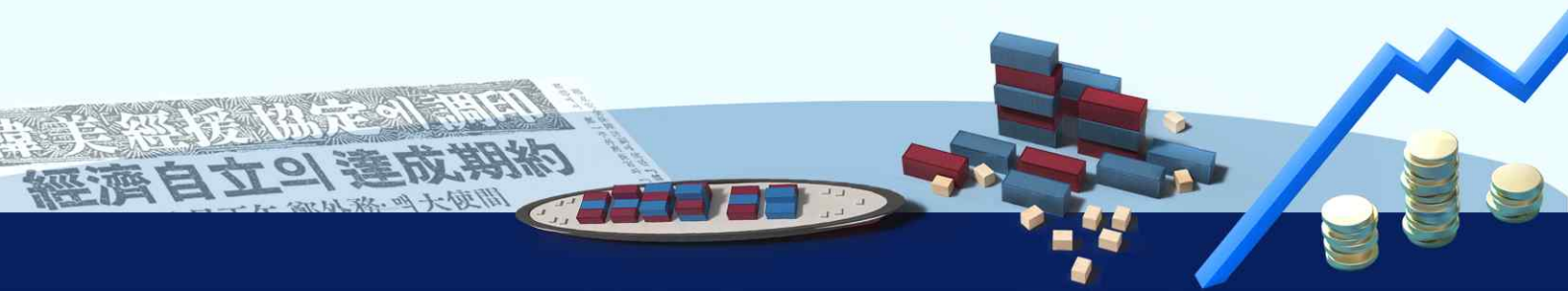
事实上,协议条款中有民间企业之间进行交易的内容,但是并没有提到实际需求者。将烟草专卖厅和大韩纺织协会分别作为烟草和原棉的实际需求者并进行分配,这应该是记者从韩国政府相关人士那里采访到的内容。

就像这样，因为剩余农产品通常都有明确的实际需求者，所以最初无论是FOA/ICA援助还是PL480，都能分配给实际需求者。也就是说，不经过竞争招标等过程就完成了分配。虽然报道中没有提到，但是另一个代表性品目——小麦也是通过韩国制粉工业协会分配给制粉企业的。

但是随着时间的推移,美国援助当局为了阻止特惠,要求减少和废除实际需求者限制。从1957年起,ICA援助中有关小麦采购资金的分配方式变成了竞标方式，1958年PL480援助中小麦的部分采购资金也引进了竞标。

进入1959年，无论是ICA援助还是PL480援助，原棉和小麦都被取消了实际需求者限制。事实上,韩国政府原本有意维持PL480小麦援助的实际需求者制度,但是随着1959年8月实施的部分资金竞标呈现出较高的竞争率,剩下的资金分配便失去了维持实际需求者制度的由头。大家在屏幕上看到的报道内容正是有关于此的。

关于具体企业单位的分配情况，我们将再次利用讨论非项目援助分配时用过的资料来进行分析。



首先将从韩国银行1957年编制的《次级采购审批周报》中查找剩余农产品援助分配的相关记录。发现在ICA援助中, 剩余农产品的相应PA在1957财年有8个, 1958财年有1个。其中, 有7个是一般民用采购, 有2个是实际需求者采购方式。在金额上, 占比89%的是小麦的3个PA, 其余的金额并不多。我们只对这个小麦采购资金的分配, 进行进一步的考察。

小麦采购资金的1957财年2个PA是以一般民用采购方式获得分配的。周报中留下的记录是1957年2月至6月共批准了24件次级采购, 合计金额为843万美元。

但是其中有11件, 751万美元是韩国制粉工业协会获得的次级采购审批。画面上方的就是其中一件。虽然采取了一般民用采购方式, 但几乎大部分都分配给了韩国制粉工业协会所属的制粉企业。

1958财年有1个PA是以实际需求者采购方式分配到的, 周报记录了这件韩国制粉工业协会在1957年10月获得的74万美元的次级采购审批。PA金额总计为450万美元, 因为是实际需求者采购, 所以我想剩下的资金也应该是由韩国制粉工业协会获得的。

根据1957年1月30日签署的协议, 由PL480援助提供210万美元的小麦, 周报还对其分配方式做了记录。画面下方是1957年9月的次级采购审批记录, 正如大家所看到的那样, PA编号栏上的标记方式不同于ICA非项目援助, 据此可知这是有关PL480援助的。这4份次级采购审批的进口方均为韩国制粉工业协会。

接下来, 我们将通过《关于ICA资金分配的每日报告》来了解一下废除实际需求者采购方式后的1959年的分配情况。以ICA原棉资金为例, 可以了解到1960财年有1150万美元的投标记录分别发生在1959年11月和12月。

虽然说是竞标, 但并不是任何人都可以参与投标的。现在大家看到的是当时英文报纸广告栏上的ICA原棉资金招标公告, 可见只有工商部认可的棉纺织业者和大韩纺织协会才能进行投标。

11月11日的600万美元招标项目, 有14家企业参与490.5万美元的竞标, 并全部中标。其余的109.5万美元, 于27日再次招标, 有8家企业正好应标并全部中标。在12月11日的550万美元招标项目中, 有14家企业准确无误地应了550万美元的标, 并且全部中标。



像这种很难视作竞争投标的情况一直在持续着。看一下中标汇率也是如此。外汇税招标方式是追加1美元兑换500圓的官方汇率,而3次招标均是以最低外汇税150圓成交的。所有参与竞标的企业写的都是最低的150圓。

从ICA小麦采购资金的情况来看,1958年12月、1959年1月被分配到了83万美元,未达到预计的100万美元。包括重复的在内,共有7家企业以最低外汇税150圓应标并且中标。中标企业中除了制粉企业外,还有晓星物产等贸易会社。

从当时的招标公告来看,小麦采购资金与原棉不同,除工商部认可的面粉商和韩国面粉工业协会外,在工商部注册的贸易商也可以参与投标。

以PL480原棉资金为例,1959年6月30日签订的协议中承诺提供750万美元,而每日报告书中 有8月和10月的两次投标记录。8月19日,482万美元分配额中只有481万美元被投标,10月19日准确地投了303.9万美元的标。大家现在看到的是其中8月19日的投标记录。

两次招标各有14家企业参与竞标,而且全部中标。如画面所示,除了8月招标时有2家企业以160圓的外汇税投标外,其余都以最低外汇税150圓投的标。从当时的情况来看,很难将其视作竞争性投标。甚至让人好奇,写160圓的企业,其真实意图究竟是什么。

以PL480小麦采购资金为例,1959年6月30日签订的协议承诺提供2030万美元,然而到1959年底,招标的金额却是778万美元。8月、9月和12月分别进行了120万美元、358万美元和300万美元的公开拍卖,其中只有8月的120万美元,竞争率超过了1,而其余的均未达标。358万美元分5次全部分配完毕,300万美元中的剩余金额191万美元是在1960年进行公开拍卖的。

8月120万美元招标,金额竞争率为1.6,有10家企业应标,只有5家企业中标。前面说过,与韩国政府期待的不同,竞争率很高,在小麦采购资金分配上也只能废除实际需求限制,这就是投标。

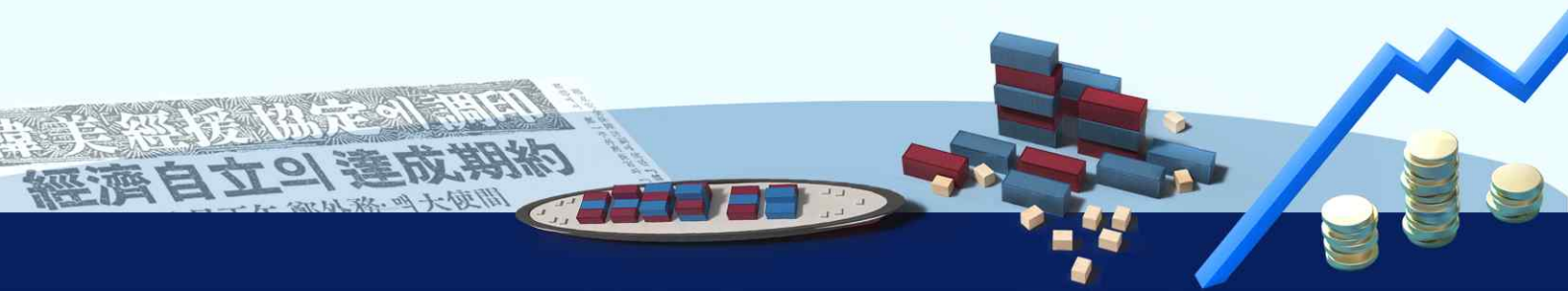
但是中标外汇税并不高。有5家企业标出的外汇税从150圓到170圓不等,而这些企业都没能中标,但中标的5家企业都是以180圓的外汇税投标的。考虑到当时市场汇率为1美元兑换1400圓,这是非常低的水平。



从韩国政府的立场来看,遗憾的是,此后的小麦采购资金投标都出现了未达标的情况。中标外汇税也只是一次是180圓,剩下的都是最低的150圓。美国援助当局试图让他们竞争,但结果并不理想。

多家贸易公司参与竞标并中标,由此可见,与其说是因为制粉业者之间的串通一气,倒

到目前为止,我们考查了美国剩余农产品援助的具体分配情况。下节课我们简单了解一下剩余农产品援助对韩国经济的影响。



8-5

美国剩余农产品援助的影响

同学们，大家好。上一节课，我们对美国剩余农产品援助的分配情况进行了考察。这节课我们简单了解一下美国剩余农产品援助对韩国经济的影响。

在日本帝国主义的殖民统治下，朝鲜是粮食出口国。美国援助当局考虑到这一点，还主张将农业培养成韩国的出口产业。但是解放后韩国是长期缺粮的国家。

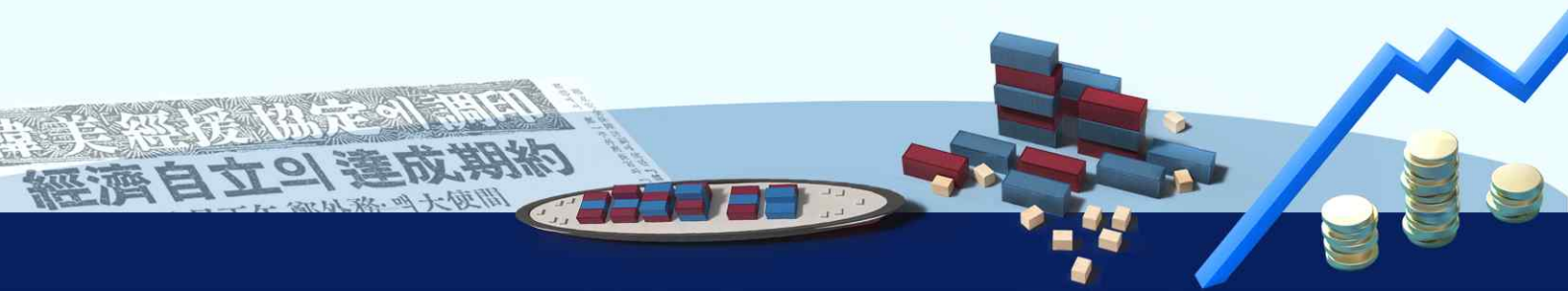
大家可能会感到疑惑，但是必须要考虑的是，由于从日本大规模回归，再加上从朝鲜半岛北部地区大规模移居，使韩国的人口大幅增加。事实上，殖民统治下的粮食出口，也是通过从满洲大量进口小米，才得以维继的。

屏幕上的图表是韩国政府估计的粮食产量、需求量以及缺口量。这里的需求量包括加工用和饲料用的。可见，粮食一直处于紧缺状态，较之生产量，缺口量的比例最高时达到了40%。粮食缺口只能通过从国外进口来填补。

但是到20世纪60年代中期，由于出口量不足，很难获得进口所需的外汇。在这种情况下，美国剩余农产品的援助给了韩国喘息的机会。换句话说，如果没有援助，韩国国民会因粮食不足而遭受痛苦。

随着包括小麦在内的许多农产品从美国引进到韩国，后者的粮食价格才得以稳定。但是，随着时期变化，由于引进量过大，粮食价格也受到了过度抑制。

特别是20世纪50年代后期，李承晚政府为了维持1美元兑换500圓的汇率，极度扼制物价上涨。在工业产品价格上涨的情况下，为了控制物价而采取的简单方法就是增加农产品援助，维持物价指数中占比较高的粮食价格在低位运行。



前文曾说过,1956年至1958年曾大量引进大麦,1957年又首次引进了大米。这都是为了通过降低粮食价格来控制物价。事实上,从屏幕上的物价指数可以看出,1957年中期到1959年,粮食价格呈现出了下降趋势。这与除粮食以外的物价指数所呈现出的上升趋势形成了鲜明的对比。

虽然在程度上略有差异,但是通过引进剩余农产品稳定粮食价格的做法,直到20世纪60年代也一直存在。朴正熙政府为了提高引进剩余农产品的效果,还展开了强制性的面食鼓励运动。其结果是,物价稳定防止了经济及社会的不稳定,在推进工业化的同时,使低工资成为了可能。

但硬币的另一面却是造成了农业和农村的衰退。由于粮价保持低位运行,农户的经济收益难以得到改善。在国际上,韩国农业的竞争力并不高,因此不可避免地导致了农业的长期萎缩。

无论如何,由于剩余农产品的援助,的确给韩国农村带来了很大的冲击,而且以非常快的速度袭击了韩国农村。从那时到现在,这一点始终是需要进行批判的。

另一方面,剩余农产品的援助也为韩国政府的财政稳定做出了贡献。韩国经济不足以稳定地维持与朝鲜军队对抗的军事力量。美国的援助充盈了韩国政府的财政,使韩国维持了庞大的军队规模。如果没有援助,国防费用的支出只能通过韩国银行发行货币来解决,韩国经济会受到高物价上涨率的困扰。

大家现在看到的图表所估算的是,包括剩余农产品在内的全部援助物资的销售金额,即对等基金充当国防费用的比例。由此可见,20世纪50年代后期,国防费用的40%左右源自对等基金;而20世纪60年代初中期的比例大概是50%~60%。

其中剩余农产品的销售款是多少呢?从韩国政府的结算书中可以知道各类援助的销售金额。屏幕上的图表按财年显示了整个对等基金中,根据美国第480号公法规定的剩余农产品援助销售资金所占的比例。

进入20世纪60年代后,随着美国向韩国提供赠与的中心从AID援助转移到PL480援助,这一比例也有所上升。



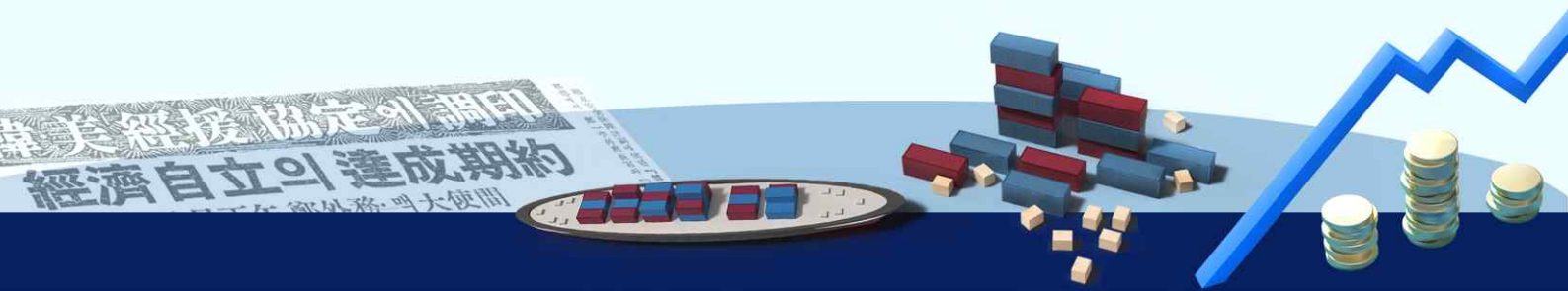
通过简单合计发现, 36%的对等基金来源于美国第480号公法规定的剩余农产品援助。如果包括FOA/ICA援助中的剩余农产品部分, 比例会进一步上升。总之, 包括PL480援助在内的剩余农产品援助, 通过保障国防开支, 为财政稳定做出了贡献。

剩余农产品的援助也为产业的发展做出了贡献。占剩余农产品援助近一半的原棉是制造业的原料, 而不是粮食。韩国的棉纺织业得益于援助, 实现了快速发展。

考虑到发展中国家的产业发展大多始于纤维产业, 特别是棉纺织业构成其核心因素, 可以说剩余农产品援助对韩国的产业发展所起到的作用是非常重要的。

但是, 由于原棉是以非常有利于少数棉纺业者的条件进行分配的, 因此有关特惠的争议也是愈演愈烈。特别是有谴责的声音认为“以低于市场汇率的汇率分配援助资金, 这不就是被掩盖的补助金吗”, 人们对这种“隐蔽的补助”进行了强烈的抨击。屏幕上的新闻报道正是4·19以后对这一点进行指责的报道之一。

到目前为止, 我们简要回顾了美国剩余农产品援助对韩国经济的影响。下一节课, 我们将对美国剩余农产品援助的讲座内容进行总结。



8-6

讲义摘要整理

同学们，大家好。上一节课,我们研究了美国剩余农产品援助对韩国经济的影响。这节课就对美国剩余农产品援助的讲座内容进行简单的总结。

剩余农产品援助的制度化始于1954年制定的美国第480号公法，这是通常被称为PL480的法律。此前，美国也曾以援助的方式向海外提供过美国农产品，如果说这种情况是作为援助项目的一部分提供的农产品，那么PL480本身规定的就是关于剩余农产品援助的。这是因为在美国国内农民要求处理剩余农产品的呼声越来越高涨。

PL480援助通常根据法律条款分为第一款、第二款和第三款。第一款最初规定，用当地货币结算销售剩余农产品的款项后,部分当地货币由美国政府使用,其余部分由受惠国政府使用。后来变成了美国政府提供长期融资。

第二款作为人道主义救助，政府间直接赠送剩余农产品，或是通过民间救助机构进行赠送。第三款规定,将剩余农产品用于援助学校伙食，或是用于战略物资的物物交换。此外，《共同安全法》也规定，按照援助的一定比例，提供剩余农产品。

从PL480年度报告中可以看到20世纪80年代末以前的剩余农产品援助统计。在粗略合计的464亿美元中,有87%是PL480援助,有11%是基于《共同安全法》的援助。在402亿美元的PL480援助中，第一款的占比最高，达到了69%。

单从PL480援助的品类构成来看,小麦占比最多,占了39%；其次是大米，占11%；面粉占9%。包括AID援助在内，从剩余农产品援助的地区分布来看，亚洲最多，占51%，非洲占24%，欧洲和中南美各占12%。

从20世纪80年代末以前的累计情况来看，韩国是获得剩余农产品援助的第四大国。从1955年开始，根据韩美之间的协议，正式开启了PL480援助，并且一直持续到1981年。此外，FOA/ICA/AID援助中也包括剩余农产品援助。



年度报告显示,提供给韩国的PL480援助中,第一款占84%。与69%的全球合计相比,第一款的比例更高,第二款的比例更低。可能是因为对韩国来说,给予人道主义救助的必要性较低一些。

从剩余农产品援助的品种构成来看,在韩国银行的统计中,原棉最多,占46%。其次是小麦占38%,大麦占7%。仅仅是PL480援助,原棉的占比也有42%,仅略低于小麦的43%。像这样,占比非常高的不是粮食,而是制造业的原料——原棉,而这就是韩国的特点。

主要由原棉和小麦构成的剩余农产品援助都分配给谁了呢?最初是分配给了所谓的实际需求者。是通过各自协会分配给棉纺织业者和制粉业者的。

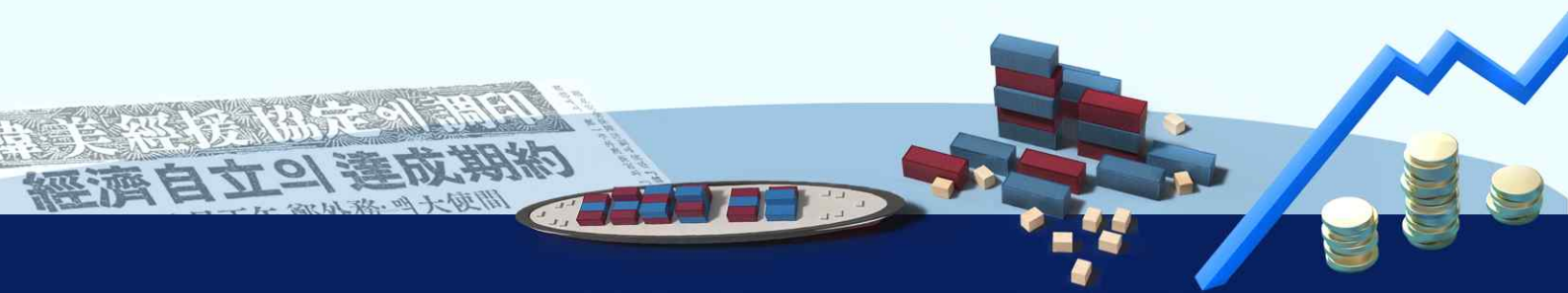
但是,随着美国援助当局有意缩小并废除实际需求者分配,从1957年开始引入了竞争投标方式。不过,尤以原棉为例,虽然引进了竞标方式,可因为限制了投标资格,所以实际上并没有特别的竞争,还是分配给了实际需求者。

那么,剩余农产品援助对韩国经济产生了什么样的影响呢?可以从粮食价格稳定、财政稳定、产业发展等三个方面考虑一下。

首先是稳定了粮食价格。解放后,韩国无法自给粮食,不得不从国外大量进口,可是在20世纪60年代中期以前,韩国的外汇还不够充足。如果没有农产品的援助,韩国人民将会因为口粮不足、粮食价格上涨而饱受痛苦。

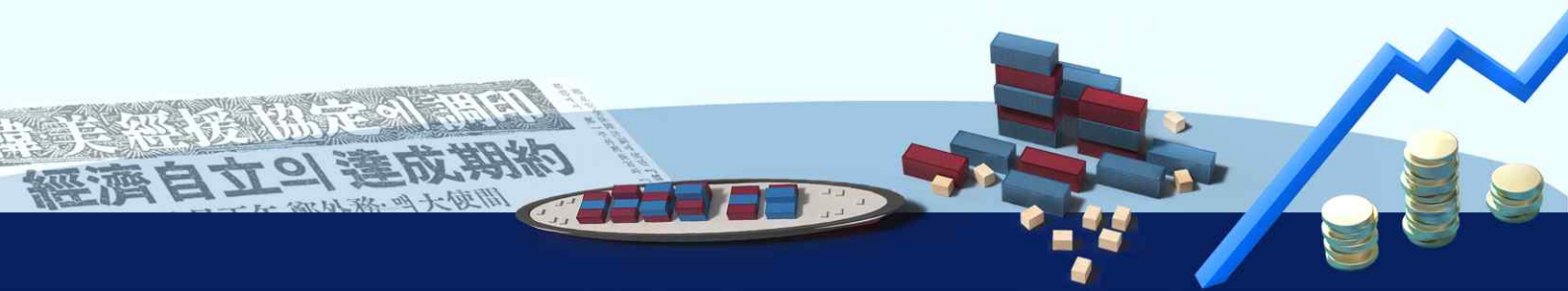
但是,韩国政府以稳定物价的名义,利用剩余农产品援助,使粮食价格维持在了过低的水平,因此援助也阻碍了农业和农村的发展。

第二是财政稳定。韩国战争后,为了维持规模庞大的军队,需要支出很多军费。其中的很大一部分是包括剩余农产品在内的援助物资的销售款,也就是用它充当了对等基金。如果没有农产品援助,财政赤字只能通过中央银行发行货币来解决,韩国人会因为高物价上涨率而倍感痛苦。



第三是产业发展。正如前面所说,韩国的特点是援助中作为制造业原料的原棉占比非常高。原棉这种原料为韩国棉纺织业的发展做出了巨大贡献。当然,正如前面所说的那样,少数棉纺织企业在没有特别竞争的情况下,以有利的条件分配到了原棉,因此也引发了“特惠争议”。

到目前为止,我们对美国剩余农产品的援助进行了简单总结,我们也将就此结束第八次讲义。下一节课,我们会在梳理赠与的同时,整理一下构成ODA轴心的优惠贷款是如何提供给韩国的。谢谢。

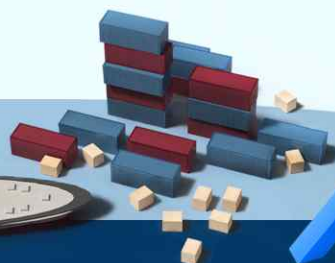




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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 미국의 잉여농산물 원조는 미공법 480호의 제정으로 제도화되었다고 할 수 있다. 이 법이 제정된 해는?
 10분

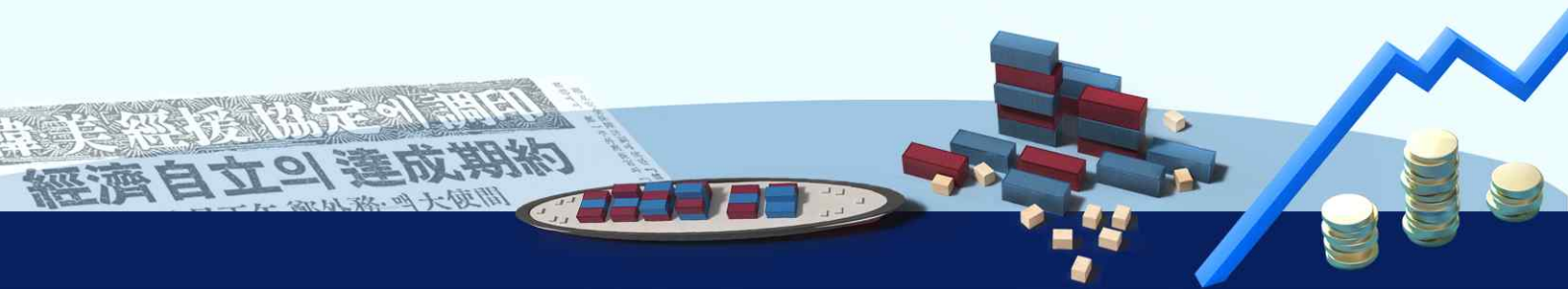
정답 1954년

해설 흔히 미공법 480호 또는 PL 480이라 불리는 '농업 무역 발전 및 원조법'은 농산물 가격 하락과 재고 증가라는 문제가 발생한 가운데 1954년 제정되었다.

02 미공법 480호는 제1관, 제2관, 제3관이 각각 서로 다른 방식의 잉여농산물 원조를 규정하고 있다. 그 중 현지 통화를 받고 미국 잉여농산물을 판매하는 방식의 원조를 규정한 것은?
 10분

정답 제1관

해설 제1관은 미국 잉여농산물을 현지 통화를 받고 판매하는 것으로 처음에는 판매대금 중 상당 부분을 수원국에 증여 형태로 제공하였다. 나중에는 수원국에 잉여농산물 구매자금을 장기융자해주는 형태로 바뀌었다.



03 다음 중 1971년까지 한국에 제공된 PL 480 원조 물품 중 단순 합계로 금액이 가장 많았던 것은?
5분

- ① 밀
- ② 쌀
- ③ 원면
- ④ 보리

정답 ①

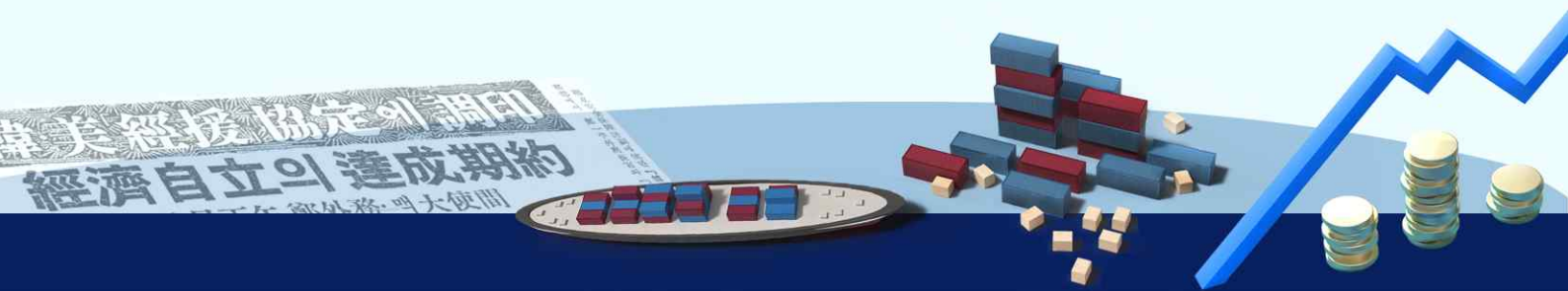
해설 PL 480 원조 중에는 밀이 43%로 가장 많았고 42%의 원면이 약간의 차이로 두 번째였다. AID 원조까지 합산하면 원면 46%, 밀 38%로 원면이 더 많았다.

04 다음 중 한국에 제공된 PL 480 제1관 원조의 현지통화 판매대금이 가장 많이 사용된 것은?
5분

- ① 미국 정부 소요자금
- ② 경제개발을 위한 증여
- ③ 공동방위 용도
- ④ 미국 농산물 시장 개척을 위한 민간 기업 용자

정답 ③

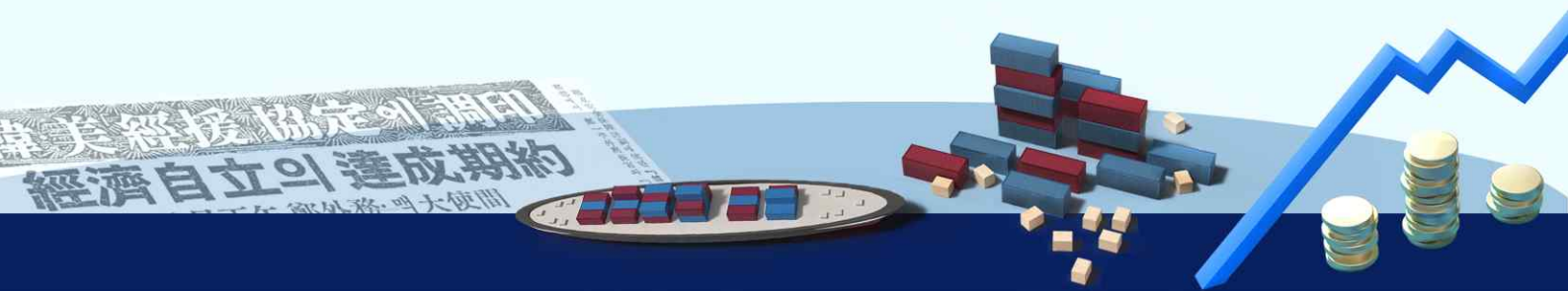
해설 1955~1971년 사이에 체결한 잉여농산물 원조 협정에 근거해 계산해보면, 현지통화 판매대금 중 76%는 공동방위 용도로 사용되었다. 그밖에 미국 정부 소요자금으로 22%, 미국 농산물 시장 개척을 위한 민간 기업 용자에 2%가 사용되었다.



05 잉여농산물 중 원면은 1959년 실수요자제가 폐지되기 전까지 미리 정해진 실수
10분 요자에게 배분되었다. 어떤 기업 또는 단체였는가?

정답 대한방직협회

해설 대한방직협회는 면방직업체들로 구성된 업계 단체였다. 원조 원면은 대한방직협회를 실수
요자로 하여 일단 배분되었고 협회는 이를 설비 비율과 같은 기준에 따라 회원사들에게
다시 배분하였다.

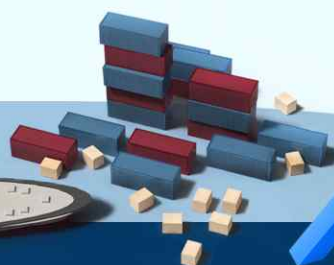
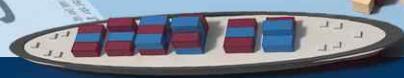




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

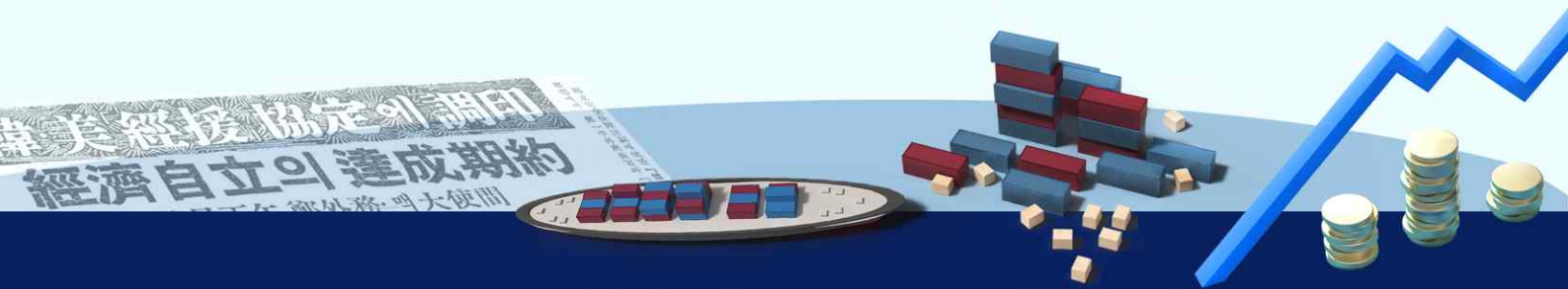
- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유롭게 댓글 형식으로 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

주제

미국의 잉여농산물 원조가 한국에 미친 영향 중 어떤 것이 가장 중요하다고 생각하는지 의견을 밝히고 근거를 제시하시오. (60분)

참고

잉여농산물 원조가 한국 경제에 미친 긍정적 영향으로는 곡물 가격 안정, 재정 안정, 면방직업 등 관련 산업 발전 등을 들 수 있을 것이다. 반면, 부정적 영향으로는 곡물 가격 상승을 지나치게 억제함으로써 농촌 파폐의 원인이 되기도 한 점, 원료 원면 배분에서 정경유착이나 특혜의 소지가 있었던 점 등이 있다.

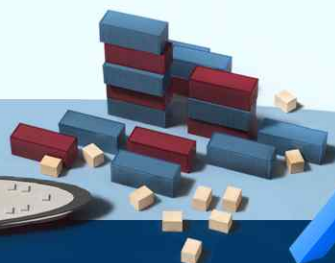
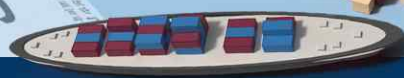




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

도서

- 김종덕(1997), 원조의 정치경제학: 미국의 대한 농산물 원조를 중심으로, 경
남대학교출판부

“제3장 미국의 농산물원조와 반공체제의 구축”, “제5장 미국의 농산물원조가 농업
에 미친 영향”을 읽어볼 것

웹사이트

- [Development Experience Clearinghouse] USAID의 온라인 문서고로 PL
480 원조 관련 보고서를 제공

<https://dec.usaid.gov/dec/home>

- [미국 의회 도서관 - 미국의 조약과 기타 국제 협약 컬렉션] 미국정부와 한
국정부가 맺은 잉여농산물 원조 협정 원문 제공

<https://www.loc.gov/collections/united-states-treaties-and-other-international-agreements/about-this-collection/>

