

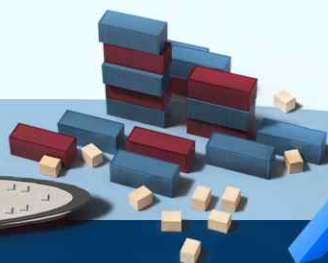


# 한국경제와 해외원조

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

27

4

讲义

52

5

퀴즈

74

6

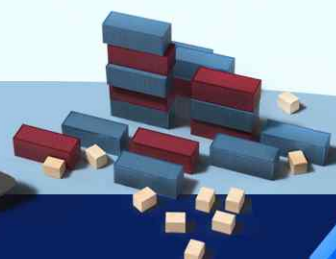
토론

78

7

자료

80



## 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

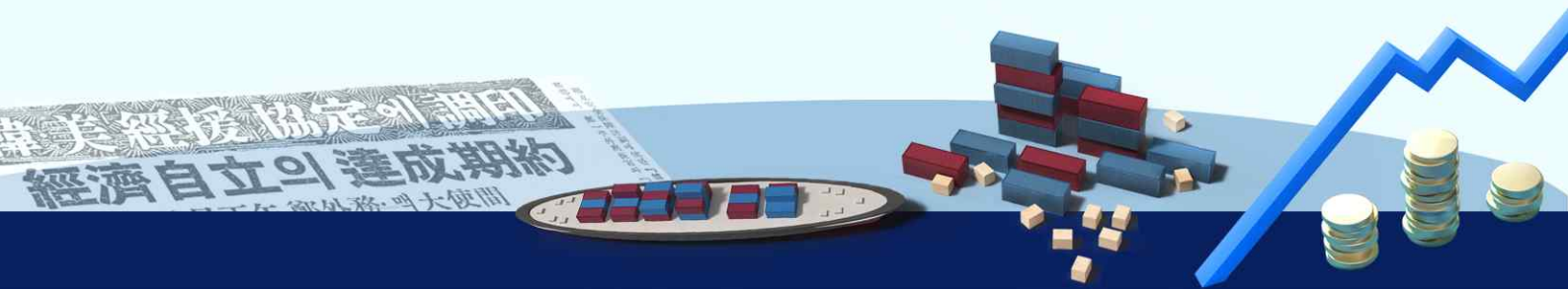
- (1) 한국에 대한 원조의 전개 과정을 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 설명할 수 있다.
- (2) 한국에 제공된 원조의 규모와 구성을 이해한다.
- (3) 한국에 제공된 해외원조가 한국경제에 미친 영향을 정책 조정과 자금 배분에 초점을 맞추어 설명할 수 있다.
- (4) 한국이 수원국에서 공여국으로 전환해간 과정을 이해한다.

### 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.

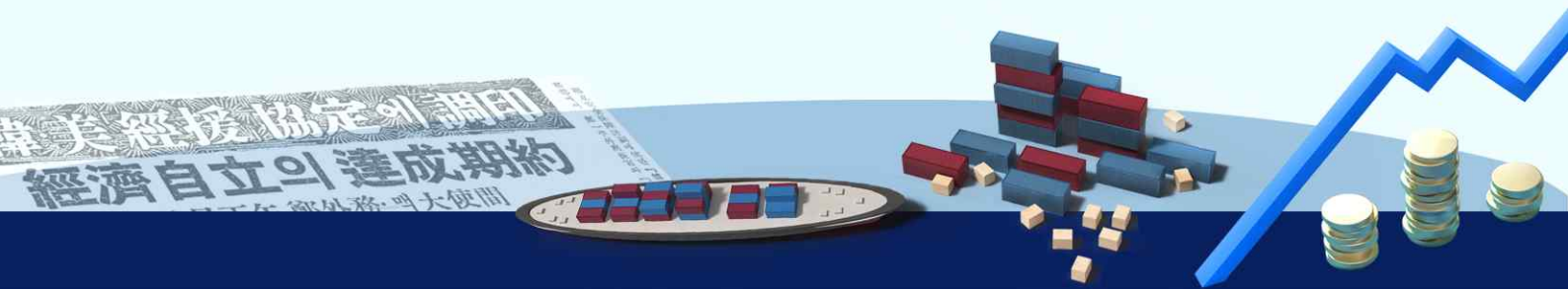
한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이며 매우 드문 사례이다. 원조라는 국제개발협력은 오랜 역사를 가지고 있지만 여전히 효과성 등에서 많은 논쟁이 제기되고 있기 때문에, 한국의 원조 역사를 학습하는 것은 국제개발협력의 이론적, 실천적 측면에서 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.



## 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

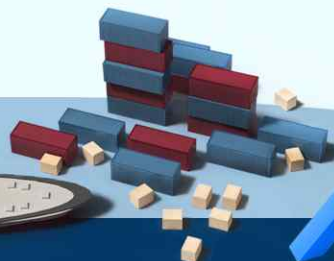




서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 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



9

주차

## ODA 차관의 도입

9-1

### 최초의 양허성 차관 도입

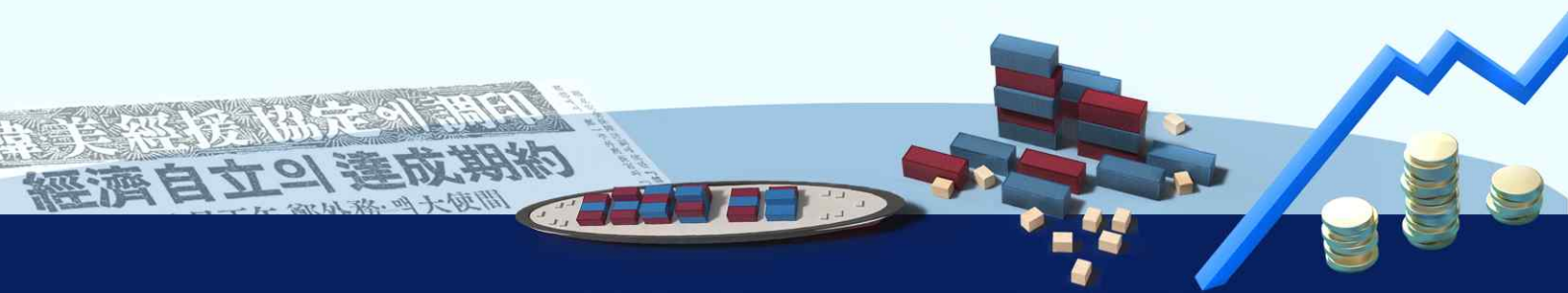
수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 해외원조> 강좌를 맡은 류상운입니다. 한국경제의 역사에 관심을 가지신 여러분들을 만나게 되어 반갑습니다.

지난 주차까지는 주로 증여에 해당하는 원조에 대해 알아보았는데, 이번 주차에는 한국에 도입된 양허성 차관에 대해 검토해 보고자 합니다. 이번 시간에는 먼저 양허성 차관의 개념을 복습하고 1959년 최초의 양허성 차관 협약이 체결되기까지의 과정을 정리해 보겠습니다.

ODA 차관, 즉 양허성 차관이란 공적 기구 간에 개발을 목표로 제공된 차관이면서 '양허성' 즉 시장의 일반적인 차관보다 차입자에게 유리함이 있는 것을 가리킵니다. 이 양허성의 국제 통용기준은 OECD의 개발협력위원회가 정해왔습니다.

1970년대 이후 2017년까지 오랫동안 적용되던 양허성 기준은 차관의 조건이 '할인율 10% 적용 시, 증여율 25% 이상'이 되는가였습니다. 증여율이란 차관 금액에서 이자 및 원금 상환액의 현재 가치를 뺀 값이 차관 금액 대비 얼마나 되는가를 계산한 것입니다. 할인율 10%는 현재 가치를 계산할 때 사용됩니다.

증여율은 이자율, 만기, 거치기간에 따라 달라집니다. 이자율은 당연히 할인율인 10%보다 낮아야 하며, 낮으면 낮을수록 증여율이 높아집니다. 같은 이자율이면 만기가 길수록 차입자에게 유리합니다. 예를 들어 이자율이 똑같이 5%여도 만기가 5년, 10년, 20년으로 늘어남에 따라 증여율도 12%, 19%, 29%로 늘어납니다.



마찬가지로 차입자에게는 원금을 상환하지 않아도 되는 거치기간이 길수록 유리합니다. 이자율이 5%이고 원금을 상환해야 하는 기간은 10년으로 똑같은 때, 바로 다음 해부터 원금을 상환해야 하면 증여율이 19%이지만 거치기간 5년 이후에 상환해도 되면 증여율이 31%가 되어 거치기간 없이 만기만 20년으로 늘어난 것보다 더 혜택이 됩니다.

이러한 양허성 차관 계약을 한국 정부가 처음으로 맺은 해는 1959년이었습니다. ODA 중 증여가 해방 후 미군의 진주와 함께 곧바로 시작되었고, 가장 많은 금액이 한국에 제공되었던 해가 1957년 이었던 것을 고려하면 상당히 늦은 시점이었다고 할 수 있습니다. 국제적으로 양허성 차관 형태의 원조가 증여보다 더 늦게 본격화되었기 때문이기도 했지만, 한국 정부의 상환능력이 불분명했기 때문이기도 했습니다.

상환을 고려할 필요 없이 일방적으로 제공하면 되는 증여와 달리 차관은 상환능력이 보장되어야 합니다. 해방과 전쟁을 거치면서 변변한 수출품이 없는 나라가 된 한국이 차관을 상환할 외화를 가까운 장래에 획득할 것이라고 기대하기는 어려웠던 것입니다.

그럼에도 한국 정부는 1950년대 말부터 외국으로부터의 차관 도입을 위해 노력할 수밖에 없었습니다. 국내에 저축 여력이 부족한 상황에서 경제 성장을 위한 투자를 하려면 해외 자금, 즉 외자가 절실했습니다. 그런데 증여 형태의 원조는 축소가 예정되어 있었기 때문에 차관 도입에 나서지 않으면 안되었던 것입니다.

미국 정부는 1958 회계연도, 즉 1957년 하반기부터 증여 형태의 원조를 축소하는 대신 차관 형태의 원조를 제공하는 개발차관기금, 즉 DLF라는 기구를 새로 만들었습니다. 이 기구의 차관은 일반적인 차관과는 달리 돈을 빌린 국가의 현지 통화로 상환할 수 있도록 했기 때문에 외화 사정이 좋지 않은 국가에 매우 유리했습니다.

이승만 정부는 줄어드는 증여 형태의 원조를 DLF로부터의 차관 도입으로 메우고자 했습니다. 그런데 FOA/ICA의 원조는 매 회계연도마다 국별 원조액을 먼저 정하고 시작하는 데 비해, DLF 차관은 총액만 정해져 있을 뿐 국가별 배분액은 정해져 있지 않았습니다.



즉, 신청 프로젝트별로 기금에서 심사하여 승인하는 형태였기 때문에 어느 국가에 어느 만큼이 돌아갈지 사전에 알 수가 없었고 그만큼 신청서류를 빠르게 작성해서 제출할 필요가 있었습니다.

사실 DLF에 차관을 신청할 때는 FOA/ICA 원조처럼 경제조정관실을 반드시 거쳐야 하는 것은 아니었습니다. 심지어는 개별 기업이 신청하는 것도 가능했습니다. 하지만 한국 정부는 FOA/ICA의 제조업 투자 프로그램과 유사한 절차를 거치기를 원했습니다. 정부가 제조업 투자 우선순위를 통제하려는 의도도 있었습니다.

먼저 부흥부가 총액 8,200만 달러의 8개 프로젝트를 선정하여 경제조정관실에 협의를 요청했습니다. 지금 보시는 리스트는 1957년 10월 송인상 부흥부 장관이 윌리엄 원 경제조정관에게 보낸 편지에 첨부된 문서입니다. 수력발전소, 제2비료공장 등이 포함되어 있는 것을 보실 수 있습니다.

다음으로 11월 17일 합동경제위원회 기획분위에서 이 문제를 논의하기 위해 부흥부, 상공부 관료와 미국측 경제조정관실 직원으로 구성된 워크 그룹을 만들었습니다. 워크 그룹은 이 8개 프로젝트에 한국 정부가 추가로 제출한 통신시설 확충 프로젝트를 더해 9개 프로젝트를 심의하고 우선순위를 정했습니다.

화면의 리스트는 워크 그룹의 보고에 따라 12월 중에 기획분위, 재정분위, 합경위 본회의를 통과한 정책 문서에 실린 것입니다. 리스트의 번호는 한국 정부와 미국 측 경제조정관실이 합의한 우선순위입니다.

문서에 따르면 워크 그룹이 우선순위를 정하면서 고려한 요인들은 투자 대비 외환을 얼마나 절약하거나 벌어들일 수 있는지, 경제 성장에 직간접적으로 얼마나 기여할 수 있는지, 고용 효과는 어느 정도인지 등이었습니다.

다만 이 순위는 워싱턴의 DLF에서 개별 프로젝트를 심사할 때 참고자료로서 사용되는 것일 뿐 구속력이 있는 것은 아니었습니다. 이후 한국 정부는 합경위에서 합의한 9개 프로젝트의 신청서를 주미 대사관을 통해 DLF에 접수했습니다. 1958년 1월 19일의 신문 보도에 따르면 한국을 비롯한 개발도상국들의 신청 총액이 기금 예산의 3배에 이르렀다고 합니다.





경제조정관실을 통해 한국 정부가 준비한 신청 자료들을 받은 워싱턴의 ICA 본부는 해당 내용만으로는 판단이 어렵다며 추가 정보를 요청했습니다. 엄밀히 말하면 DLF와 ICA는 별개의 기구이지만 긴밀한 협력관계에 있었습니다. 특히 DLF는 현지 사무소가 없었기 때문에 ICA를 통해 현지 사무소와 연락을 취했습니다.

ICA 본부의 요청에 대해 합동경제위원회에서는 Smith, Hinchman & Grylls라는 엔지니어링 회사에 9개 프로젝트에 대한 검토를 3월 중 정식으로 의뢰했습니다. 프로젝트에 따라서는 이 검토 보고서가 나오는 데까지 몇 달이 걸려서 DLF의 심사가 늦춰지기도 했습니다.

4월에는 DLF의 극동담당관인 랄프 필립스가 한국을 방문했습니다. 필립스는 한국 정부, 경제조정관실과 회의를 가지는 한편 실제로 차관을 받아 프로젝트를 진행할 회사, 정부 부처와 면담하였습니다. 이 자리에서 DLF 측은 각 프로젝트의 필요성과 실현 가능성, 회사의 자금 사정, 차관 상환 능력 등에 관해 질문하였고 추가 자료를 요청했습니다.

이후 추가 자료 제출과 심사를 거쳐 10월 들어 일단 두 프로젝트에 대한 차관 승인이 이뤄졌습니다. 합경위에서는 우선순위 5번과 7번으로 각각 제출했던 체신부의 통신시설 확충 프로젝트와 동양시멘트의 시멘트 공장 확장 프로젝트입니다. 10월 2일 DLF는 체신부와 동양시멘트에 차관 승인 사실과 기본적인 조건을 알리는 편지를 보냈습니다.

화면에 보시는 표는 편지에 기재된 차관의 조건입니다. 정부기관인 체신부에 대한 차관의 조건이 민간 기업인 동양시멘트에 대한 차관보다 채무자에게 유리한 것을 알 수 있습니다. ODA 차관 여부를 계산해보면 체신부에 대한 차관은 ODA였지만 동양시멘트에 대한 차관은 ODA가 아니었습니다.

이후 구체적인 협약문에 대한 협의를 거친 후 동양시멘트에 대한 차관 협약은 1959년 1월 서울에서 체신부에 대한 차관 협약은 그 해 4월 워싱턴에서 체결되었습니다. 화면에 보시는 것은 이 중 양허성 차관에 해당하는 체신부 차관의 협약문이 관보에 실린 것입니다. 그런데 이 차관 협약은 국고부담행위였기 때문에 조약의 형태로 그 해 12월 국회 비준을 거쳐서야 발효되었습니다.

지금까지 1959년 첫 양허성 차관 협약이 체결되기까지의 험난한 과정을 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 1960년대 이후 차관 도입 제도의 정비 과정을 검토해 보겠습니다.



## 9-2 차관 도입 제도의 정비

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 첫 양허성 차관의 도입 과정을 정리해 보았습니다. 이번 시간에는 1960년대 이후 차관 도입 제도의 정비 과정을 검토해 보고자 합니다.

차관 도입을 위한 한국 정부의 노력은 1950년대 말부터 계속되었지만, 법제도가 정비된 것은 박정희 정부 들어서였습니다. 이 법제도들이 도입을 촉진하고자 한 대상이 반드시 양허성 차관에 한정된 것은 아니었지만, 전반적인 제도 정비라는 측면에서 그 과정을 살펴보도록 하겠습니다.

이승만 정부도 1958년 전미제조업자협회 간사인 노엘 사전트 박사의 안을 토대로 '외자도입촉진법'을 작성했고, 이 법은 국회 통과를 거쳐 1960년 1월부터 시행됐습니다. 하지만 이 법은 외국인 직접 투자에 특혜를 주는 데 초점을 맞추었고 차관 도입은 별로 다루지 않았습니다. 돌이켜보면 한국 정부가 상황을 잘못 파악하고 있었던 것입니다.

4·19 이후 집권한 장면 정부는 서독과 차관 교섭을 진행하였고, 나중에 박정희 정부 때 그 결실이 맺어졌지만 제도 정비라는 측면에서는 그다지 진전이 이뤄지지 못했습니다.

장면 정부를 쿠데타로 무너뜨리고 집권한 박정희 정부는 1962년부터 제1차 경제개발 5개년계획을 실시하였습니다. 계획한 투자 목표를 달성하려면 국내외의 자본을 동원할 필요가 있었습니다. 군사정부는 장롱에 있는 국내 자본을 끌어내겠다는 생각으로 1962년 6월 화폐개혁을 실시했습니다. 하지만 그 결과는 정부의 기대에 미치지 못했고 해외자본의 중요성은 더 커졌습니다.

해외자본 도입을 위해서 정부는 화폐개혁 실시 전인 1961년 10월 경제기획원 내에 외자도입국을 신설하고 12월 '외자도입 운영에 관한 기본지침'을 발표했습니다.

이 기본지침은 외자도입국으로의 업무 일원화와 함께 차관의 지불보증을 강조하였습니다. 즉, 경제개발 5개년계획에 책정된 사업 중 외자도입촉진위원회가 필요하다고 인정한 사업의 차관에 대해서는 국무회의 의결을 거쳐 정부가 지불보증하겠다는 것이었습니다.



외자도입촉진위원회는 외자도입촉진법에서 규정한 위원회로서, 당초 재무부장관이 의장이었으나 경제기획원 신설 후 경제기획원장이 의장이 되었습니다. 여기에 재무부장관, 상공부장관, 농림부장관, 한국은행총재, 한국산업은행총재, 대한상공회의소회장, 그리고 대통령이 위촉하는 3명을 포함해 10명으로 구성되었습니다.

‘외자도입 운영에 관한 기본지침’은 외자도입촉진법을 개정해 지불보증에 관한 조항을 추가하겠다고 했습니다. 하지만 실제로는 1962년 7월에 ‘차관에 대한 지불보증에 관한 법률’이 제정되었습니다.

화면에 보시는 것처럼 차관을 도입하는 기업의 신청을 받아 외자도입촉진위원회의 심사를 거쳐 지불보증을 승인하도록 했습니다. 각의의 의결이라고 되어 있는 것은 당사가 쿠데타 이후 비상상황 이어서 그런 것이고 나중에는 국무회의의 의결을 거치는 것으로 바뀌었습니다.

그런데 법 11조는 외국 정부의 기관 또는 국제기관의 차관을 획득하였을 때는 지불보증이 승인된 것으로 본다고 했습니다. 그만큼 외국 정부나 세계은행과 같은 국제기구의 차관 즉 공공차관의 도입을 우대했다는 것을 알 수 있습니다.

당시 해외 민간 기업의 차관, 즉 상업차관은 일반적인 이자율이 연 6%~7% 내외였던 데 비해, 외국 정부나 세계은행과 같은 국제기구의 차관 즉 공공차관은 이자율이 보통 연 4% 이하였습니다. 만기도 상업차관은 10년 이하였지만 공공차관은 거의 10년 이상이었으며 40년도 있었습니다. 이처럼 조건이 유리했기 때문에 한국 정부도 공공차관의 도입을 우대했던 것입니다.

외국 정부나 국제기구가 한국의 민간 기업에 차관을 제공한다고 하더라도 결국 정부가 지불보증을 하면 공적 기구 간에 제공된 차관과 같아지게 됩니다. 즉, 미국의 해외원조기구인 AID가 한국 민간 기업에게 차관을 제공하더라도 양허성 기준만 충족한다면 ODA가 될 수 있는 것입니다.

그런데 외국 정부 담당 부처나 국제기구는 공공차관을 제공할 때 한국의 민간 기업과 직접 교섭하기를 희망하였습니다. 당시 미국이나 서유럽 국가들은 정부 투자가 비효율적일 수 있다는 인식을 가지고 있었기 때문입니다. 그 때문에 한국 정부도 민간 기업들이 일선에 나서고 정부는 그 뒤에서 법제도로써 보호하는 방식을 채택하였던 것입니다.



지불보증법이 제정된 같은 달에 '장기결제방식에 의한 자본재 도입에 관한 특별조치법'도 제정되었습니다. 이 법은 주로 상업차관에 해당하는 것인데, 당시 선진국 기업이 개발도상국 기업에 제공하는 상업차관 중에는 이른바 '플랜트 차관'이 많았습니다.

플랜트 차관이란 선진국의 제조업자가 개발도상국 기업에 기계 등 자본재를 판매하면서 그 대금을 몇 년 동안 분할 납부하도록 한 것입니다. 이 경우 자동차 할부금처럼 일종의 빚을 낸 셈이 되는데, 1962년 7월의 특별조치법은 그러한 것도 외자도입촉진위원회의 심의를 거쳐 차관으로 인정받을 수 있도록 했습니다.

그런데 1962년 7월에 제정된 두 법을 토대로 상업차관이 늘기 시작하자 문제가 발생했습니다. 상업차관의 경우 채권자가 금액의 약 80%를 본국 정부나 국책보험회사의 보증을 받는 것이 일반적이었는데, 위험에 대비하기 위해 나머지 약 20%를 착수금이라는 명목으로 채무자에게 요구하는 경우가 많았습니다.

이 때문에 외환 사정이 악화되자, 한국 정부는 1963년 2월 비계획사업을 위한 상업차관 도입을 대폭 억제한다는 방침을 발표하였습니다. 그리고 상업차관보다 조건이 좋은 공공차관 도입을 촉진하기로 하였습니다.

이처럼 박정희 정부가 의욕적으로 차관 도입을 추진하였지만 상환능력 면에서 어려움이 있었던 것입니다. 그로 인해 공공차관이든 상업차관이든 1960년대 전반의 실적은 그다지 좋지 못했습니다. 이러한 난관을 타파한 것이 1965년 6월의 한일 국교 정상화였습니다.

국교 정상화에 따라 일본 정부는 '청구권 자금'이라는 이름으로 무상자금 3억 달러, 공공차관 2억 달러 등 총 5억 달러를 한국에 제공하기로 하였습니다. 한국 정부는 이 자금을 효율적으로 사용하기 위해 1966년 2월 '청구권 자금의 운용 및 관리에 관한 법률'을 제정하였습니다.

이 법은 국무총리 소속으로 청구권자금관리위원회를 설치했습니다. 자금의 용처와 관련해서는 무상자금의 경우 농업, 임업, 수산업의 진흥, 원자재와 용역의 도입 등에, 유상자금 즉 공공차관의 경우 중소기업, 광업, 기간산업, 사회간접자본 분야의 사업에 사용하도록 했습니다.





특히 한국 정부는 2억 달러의 공공차관 중 약 9천만 달러를 포항종합제철 공장 건설에 사용했습니다. 무상자금 3천만 달러까지 포함하면 약 1억 2천만 달러였습니다. 공공차관을 기간산업 건설에 적극 활용했던 것입니다.

국고 정상화는 공공차관뿐만 아니라 특히 일본으로부터의 상업차관도 증가시켰습니다. 정부는 늘어나는 차관의 효율적 관리를 위해 1966년 8월 기존의 '외자도입촉진법', '차관에 대한 지불보증에 관한 법률', '장기결제방식에 의한 자본재도입에 관한 특별조치법' 등 3개 법률을 '외자도입법'으로 통합하였습니다.

외자도입법은 상환 부담이 없는 외국인 직접투자를 촉진하는 한편, 차관에 대한 정부의 지불보증을 제한하고자 하였습니다. 외자도입촉진위원회는 외자도입심의위원회로 명칭이 변경되어 '촉진'보다는 '심의'에 더 무게를 두게 되었습니다.

정부 지불보증으로 인한 매년의 원리금 상환액이 그해 외환 총수입액의 9%를 넘을 수 없도록 했으며, 지불보증 기업이 제공한 담보물의 처분 절차를 국세 체납 시와 마찬가지로 신속하게 하였습니다. 또한 지불보증으로 정부가 입은 손해에 대해 기업 이사에게도 배상 책임을 지게 했고, 지불보증을 받은 기업은 5년 이내에 주식을 일반 투자자에게 공개 모집하도록 했습니다.

그럼에도 지불보증 기업의 부실화로 한국산업은행이 대신 원리금을 상환하는 일이 점차 늘어나자, 정부는 1967년 11월 '외자도입 합리화를 위한 종합시책'을 의결하였습니다. 그 주요 내용 중에는 외자도입에 따른 원리금 상환액이 그해 경상 외환 수입의 9%를 넘을 수 없도록 매년의 외자도입 규모를 제한하는 것도 있었습니다.

1969년에는 공공차관을 민간에서 도입하는 것에도 제한이 부여되었습니다. 정부가 그해 9월 발표한 '현금차관처리지침'은 외국 정부와 국제기구로부터의 현금차관을 적극 유치하되, 공공 기업이 유리한 조건으로 도입하는 경우만 승인하겠다는 방침을 정했습니다. 전반적으로 지불보증 기업의 부실화를 막겠다는 정부의 의지가 반영된 것이라고 할 수 있습니다.



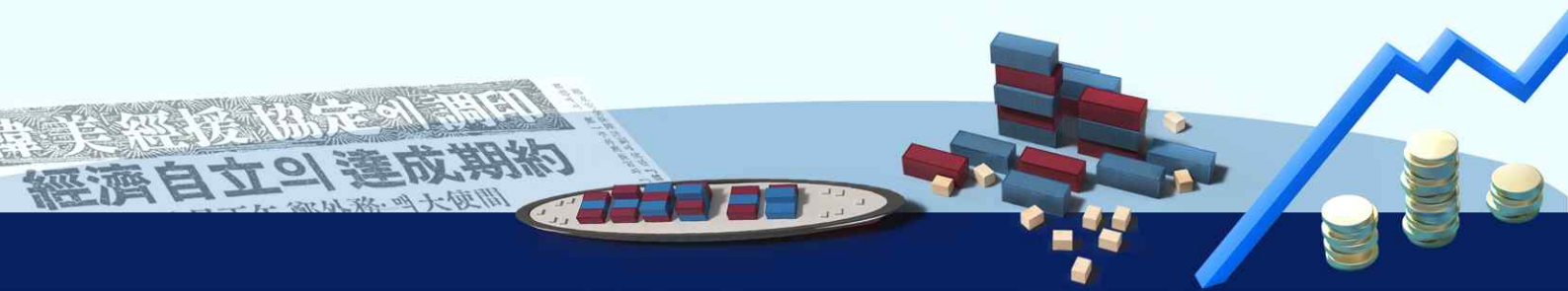


한편 1970년대 들어서는 상업차관에 비해 상대적으로 미비했던 공공차관에 대한 법제도도 정비되었습니다. 외자도입법은 민간의 자본거래를 대상으로 한 것이었기 때문에 공공차관에는 적용할 수 없었습니다. 그래서 1960년대 한국 정부는 공공차관 도입계약을 체결할 경우, 조약 등으로 취급하여 국회 동의를 얻는 절차를 거쳤는데, 국회가 항상 개최하고 있던 것이 아니어서 비능률이 발생하였습니다.

이에 1973년 2월 '공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률'이 제정되었습니다. 법의 대상이 되는 공공차관은 한국 정부, 지방자치단체, 정부투자기관 그리고 대통령령으로 정하는 한국 법인이 외국 정부 등으로부터 도입하는 차관으로 정의되었습니다. 1975년 시행령에서 한국 법인은 공개 법인으로 제한됩니다.

공공차관 도입 기준으로는 세 가지가 명문화되었는데, 첫째, 농어촌 자원의 개발이나 농어민 소득 증대에 기여하는 사업, 둘째, 경제개발에 필요한 기간산업이나 사회간접자본의 확충을 위한 사업, 셋째, 사회복지 또는 공익사업의 발전에 기여하는 사업입니다. 차관협정은 경제기획원 장관이 체결할 수 있도록 했는데, 장관은 다음 연도 도입계획을 미리 수립하여 국회의 의결을 얻어야 했습니다.

지금까지 1960년대 이후 차관 도입 제도의 정비 과정을 정리해 보았습니다. 다음 시간에는 통계를 바탕으로 양허성 차관을 포함한 공공차관의 도입 추이를 먼저 1960년대에 대해 검토해 보겠습니다.



### 9-3

### 1960년대 공공차관 도입 추이

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1960년대 이후 차관 도입 제도의 정비 과정을 살펴보았습니다. 이번 시간에는 한국 정부 통계를 활용해 1960년대 공공차관 도입의 추이를 검토해 보고자 합니다.

공공차관이 아니면 ODA 차관이 될 수 없지만, 공공차관이라고 해서 모두 ODA 차관인 것은 아닙니다. 바로 양허성, 즉 할인율 10%를 적용했을 때 증여율 25% 이상이라는 특성이 있어야 ODA 차관이 되기 때문입니다.

그런데 1970년대 초까지는 공공차관이 거의 ODA 차관이었던 것으로 보입니다. 지금 보시는 그래프는 한국 정부가 집계한 공공차관 도입액과 OECD가 집계한 한국에 제공된 ODA 조차관액을 비교한 것입니다. 1972년까지 두 값이 유사하다가 1973년부터 1980년대 초까지 점점 차이가 벌어지는 것을 볼 수 있습니다.

OECD DAC가 ODA를 정의하고 집계하기 시작한 것이 1960년대 말입니다. 그래서 그 전의 통계 수치는 그 정확도에 의구심이 드는 면도 있습니다. 그에 비해 한국 정부는 1960년대 들어 외자도입 제도 정비와 함께 공공차관 등 외자도입 통계 작성에도 힘을 쏟았습니다. 초기 ODA 차관에 관해서는 한국 정부의 공공차관 통계가 좀 더 정확한 정보를 줄 수도 있다는 뜻입니다.

그리고 사실 '할인율 10% 적용시, 증여율 25% 이상'이라는 기준으로 칼로 물 베듯이 공공차관을 양허성 차관과 비양허성 차관으로 구분하는 것이 반드시 바람직한 것도 아닙니다. 증여율이 25%이면 한국경제에 특별한 기여를 하고 증여율이 20%이면 그렇지 못했다고 말하기도 어렵기 때문입니다.

그래서 이번 시간에는 1970년대 초까지 한국에 제공된 공공차관에 대해 1993년에 재무부와 한국산업은행이 함께 간행한 『한국외자도입 30년사』라는 책에 기초해 검토해 보고자 합니다.



이 책은 1962년~1965년을 '경제개발 추진과 외자도입체제의 정비'시기로, 1966년~1972년을 '성장기반 확충과 외자도입의 선별화'시기로 구분하고 있습니다. 여기서도 이 두 시기로 나누어 국별, 산업별 도입액과 주요 공공차관 추진사업을 살펴보겠습니다.

30년사에 따르면 1961년까지 공공차관 도입액은 5백만 달러에 그쳤습니다. 그런데 1962년부터 1965년까지 4년 동안의 도입액은 6천 3백만 달러로 늘었습니다. 확정액으로 보면 1961년 이전의 천 5백만 달러에서 1962년에서 1965년까지는 1억 8천 백만 달러로 늘었습니다. 도입액을 국가별로 보면 1961년까지는 모두 미국으로부터 도입한 것이었습니다.

그런데 1962년부터 1965년까지는 미국으로부터 도입한 차관이 3천 8백만 달러로 60%에 이르는 하였지만, 세계은행 산하 기구인 국제개발협회, IDA로부터 도입한 차관 1천 4백만 달러, 서독으로부터 도입한 차관 1천 1백만 달러도 있었습니다. 공공차관 도입액의 증가와 함께 도입처의 다양화도 진행되었던 것입니다.

하지만 이 시기는 아직 공공차관 도입이 본궤도에 올랐다고 보기는 어려웠습니다. 연도별 도입액을 보면 점차 증가하는 추세가 아니라 1963년에 반짝 늘었다가 이후에 오히려 감소하는 모습을 볼 수 있습니다. 이승만 정부, 장면 정부, 그리고 박정희 정부가 계속해서 공공차관 도입을 위해 노력하였지만, 그 결과는 아직 부족했던 것입니다.

공공차관 도입액을 산업별로 보겠습니다. 화면 표의 아래쪽 부분입니다. 1961년 이전에 도입된 차관은 제조업 2백만 달러, 사회간접자본 3백만 달러로 구성되었습니다. 좀 더 구체적으로는 시멘트 제조업 2백만 달러, 전력 1백만 달러, 통신 2백만 달러였습니다.

이것은 1959년에 미국의 개발차관기금과 한국 정부 사이에 체결된 동양시멘트 공장 확장, 충주 수력발전소 설계 사업, 통신시설 확충을 위한 차관이 도입된 것입니다. 전체 도입액 중 민간 기업인 동양시멘트 회사가 수혜자였던 금액이 적지 않았던 것을 알 수 있습니다.



1962년부터 1965년까지의 4년간에는 사회간접자본이 5천 2백만 달러로 전체의 83%를 차지했습니다. 나머지는 제조업이 7백만 달러로 11%, 광업이 4백만 달러로 6%였습니다. 사회간접자본을 좀 더 나누어 보면 수송이 2천 1백만 달러, 전력이 1천 9백만 달러로 가장 많았습니다. 그다음은 통신이 1천 1백만 달러였습니다. 수송, 전력, 통신 등 공공성이 강한 사회간접자본의 확충에 미국, 서독 정부와 세계은행의 원조가 있었던 것입니다.

공공차관의 주요 추진사업을 보겠습니다. 협약 체결 시기와 실제 자금 도입 시기에 약간의 차이가 있지만, 구체적인 차관별 추진사업은 주로 협약 체결 시기별로 파악이 됩니다. 먼저 1959년부터 1961년까지 체결된 주요 공공차관을 보겠습니다.

1959년에는 이미 말씀드린 동양시멘트의 삼척 시멘트 공장 확장, 한국전력의 충주 수력발전소 설계, 체신부의 통신시설 확충 외에 동양화학의 소다회 공장 설립을 위해서도 차관이 도입되었습니다. 정치적 혼란기였던 1960년과 1961년에는 산업은행의 중소기업 외화자금 전대와 코오롱나이론의 나이론사 공장 설립을 위한 차관 도입 협약이 체결되었습니다.

다음으로 1962년부터 1965년까지 체결된 주요 공공차관의 추진사업을 보면, 수송 부문에서는 철도청이 디젤 기관차와 객차, 화차 도입을 위해 미국 AID와 세계은행의 IDA의 차관을 도입하였습니다. 전력 부문에서는 한국전력이 부산과 군산에서 화력발전소를 건설하기 위해 미국 AID의 차관을 도입하였습니다.

통신 부문에서는 체신부가 통신시설 확장을 위해 서독 재건은행, 즉 KFW 차관을 도입하였습니다. 제조업 분야에서는 영남과 진해에 제3, 제4 비료공장 건설을 위해 미국 AID 차관이 도입되었고, 광업 분야에서는 대한석탄공사의 무연탄 탄광 개발을 위해 미국 AID와 서독 KFW 차관이 도입되었습니다.

1966년부터 1972년까지의 7년간으로 넘어가 보겠습니다. 이 기간 동안 공공차관 도입액은 11억 3천만 달러로 연평균 약 2억 달러였습니다. 1962년부터 1965년까지의 4년간 연평균 약 1천 6백만 달러가 도입됐던 것과 비교하면 크게 늘어난 것입니다. 또한 1960년대 말에는 연간 도입액이 1억 달러 내외이다가 1970년대 초에는 3억 달러 이상이 되어 증가 추세가 본격화된 것을 알 수 있습니다.





도입액을 국가별로 보면 미국으로부터 도입한 차관이 약 6억 9천만 달러로 61%에 달했습니다. 여전히 미국이 중심이었던 것입니다. 공공차관을 두 번째로 많이 제공한 나라는 일본이었습니다. 약 2억 6천만 달러가 도입됐는데 대부분은 청구권 유상자금이었습니다.

청구권 유상자금은 일본 해외경제협력기금인 OECF의 차관 형태로 제공되었습니다. 다음으로 세계은행으로부터 약 1억 2천만 달러가 도입됐고, 아시아개발은행, 서독, 캐나다 등으로부터도 차관이 도입되었습니다. 도입처의 다양화가 계속해서 진행되었던 것입니다.

공공차관 도입액을 산업별로 보겠습니다. 이 시기의 가장 큰 특징은 양곡 도입의 비중이 41%에 달했다는 것입니다. 1967년과 1968년에 계속된 가뭄으로 쌀 생산이 10% 이상 감소하는 등 양곡 부족 문제가 발생하였으며, 미공법 480호에 따른 잉여농산물 원조가 증여에서 차관으로 바뀌는 과정도 진행되었습니다.

양곡 차관은 미국 PL480 차관, 일본 식량청 차관, 미국 AID 차관으로 구성되었습니다. 그밖에 농업기반 육성을 위한 차관도 도입되면서 농림수산업의 비중은 45%로 절반에 가까웠습니다.

다음으로 사회간접자본의 비중이 44%였습니다. 좀 더 구체적으로는 기타 서비스가 1억 8천만 달러, 수송·저장 부문이 1억 4천만 달러, 전력이 7천만 달러, 건설이 6천만 달러 등이었습니다. 기타 서비스는 중소기업 육성 및 원자재 구입을 위해 한국산업은행 등에서 국제금융기구의 차관을 도입한 것을 가리킵니다.

구체적으로는 첫째, 한국산업은행이 미국 AID, 아시아개발은행, 서독 KFW로부터 중소기업 육성자금을, 일본 OECF와 수출입은행으로부터 산업합리화자금을 도입했습니다. 둘째, 장기신용은행은 세계은행으로부터 민간 기업 육성자금과 중소기업 육성자금을 도입했습니다.

셋째, 한국외환은행은 일본 수출입은행으로부터 수출산업 육성자금을 도입했습니다. 넷째, 중소기업은행은 미국 AID, 아시아개발은행, 일본 OECF와 수출입은행으로부터 중소기업 및 기계공업 육성자금을 도입했습니다.





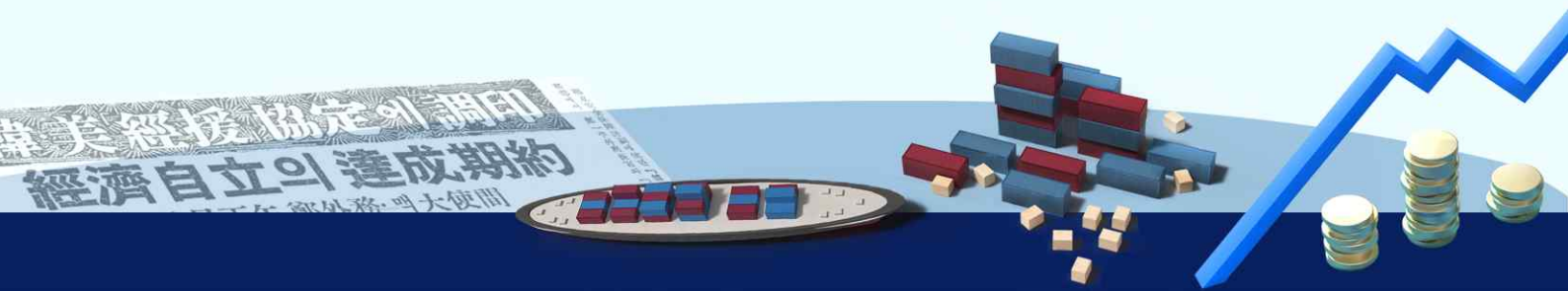
한편으로 경제 발전의 애로를 해소하기 위해 수송과 전력 부문에 대한 차관 도입이 앞 시기에 이어 계속되었으며, 추가로 건설 부문에서 고속도로와 댐 건설이 추진되었습니다. 철도청은 철도 시설 개량, 디젤 기관차 도입, 서울 지하철 1호선 건설 등을 위한 자금을 여러 해외 기관 및 국제금융기구로부터 도입했습니다.

한국전력공사는 서울과 울산의 화력발전소 건설과 전국적인 송배전 시설 확충을 위한 자금을 미국 AID 등으로부터 도입했습니다. 한국도로공사는 경부고속도로 건설을 위한 자금을 일본 OECF로부터 도입했습니다.

제조업 비중은 10%였는데 주로 화학과 금속 업종이 대상이었습니다. 화학 부문은 제3, 제4 비료 공장 건설을 위한 미국 AID 자금이 앞 시기에 이어 계속 도입된 것이었고, 금속 부문은 포항종합제철공장 건설을 위해 일본 OECF로부터 도입했습니다.

끝으로 원리금 상환액의 추이를 보겠습니다. 공공차관 도입액이 늘어나고, 또 도입 후 기간이 지남에 따라 원리금 상환액도 늘어났습니다. 1969년에 처음으로 1,000만 달러를 넘어섰고, 1972년에는 6,900만 달러로 늘어났습니다. 1972년 공공차관 도입액이 3억 2,400만 달러였으니 도입액의 21%에 해당하는 자금이 원리금 상환을 위해 빠져나간 것입니다.

지금까지 1972년까지의 ODA 차관 도입 추이를 한국 정부의 공공차관 통계를 활용해 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 1972년 이후의 ODA 차관 도입 추이를 살펴보겠습니다.



## 9-4

## 1970년대 ODA 차관 도입 추이

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1972년까지의 ODA 차관 도입 추이를 한국 정부의 공공차관 통계를 활용해 살펴보았습니다. 이번 시간에는 1973년 이후의 ODA 차관 도입 추이를 한국 정부의 공공차관 통계와 OECD의 통계를 비교하면서 검토해 보고자 합니다.

한국 정부가 집계한 공공차관 도입액과 OECD가 집계한 ODA 조차관액은 1972년까지는 유사한 추이를 보이지만 1973년부터는 한국 정부가 집계한 공공차관 도입액과 OECD가 집계한 ODA 조차관액이 상당한 차이를 보이게 됩니다. 공공차관 도입액은 증가 추세가 이어지다가 1981년을 정점으로 감소 추세로 돌아섭니다. 반면 ODA 조차관액은 1981년을 제외하면 1973년 이후 감소 추세를 보였습니다.

이렇듯 두 통계에 차이가 있지만, 공통점은 해외로부터의 자금 순유입이라는 관점에서 봤을 때 1980년대 초까지만 차관의 의미가 있었다는 것입니다. 즉 공공차관 통계에서는 1986년에, ODA 차관 통계에서는 그보다 이른 1982년에 도입액보다 원금 상환액이 더 많아지게 되었습니다. 즉, 공공차관이든 ODA 차관이든 해외 자금 도입이라는 측면에서의 의미는 1980년대 들어서는 거의 없어지게 되었던 것입니다.

마침 '외자도입 30년사'는 1973년부터 1978년까지의 6년간을 '산업구조 고도화와 외자도입의 가속화'가 이루어진 시기로 구분하고 있습니다. 이번 시간에는 주로 이 시기 구분에 맞추어 ODA 차관과 그 밖의 공공차관을 검토해 보겠습니다.

공공차관 통계와 ODA 통계 사이에 차이가 나는 것은 ODA 기준에 부합하지 않는 차관이 많았기 때문입니다. 예를 들어 이자율의 분포를 보겠습니다.

1987년 재무부가 작성한 '공공차관통계'에는 매년 협약이 체결된 공공차관의 이자율별 금액을 집계한 표가 있습니다. 이자율은 크게 고정금리와 변동금리로 나뉘어 있는데, 화면의 그래프는 그 중 고정금리로 연 5% 이하인 차관의 금액 비율을 나타낸 것입니다.



그래프에서 보시는 것처럼 1967년까지는 거의 모든 차관이 고정 이자율로 5% 이하였지만, 1967년부터 1973년까지는 고정 이자율 5% 이하인 차관의 비율이 50%~70% 정도였고 이후에는 훨씬 더 낮아졌습니다. 그만큼 공공차관의 증여율이 평균적으로 점점 낮아졌던 것입니다.

그런데 이러한 공공차관의 이자율 추세는 국제 금융 시장의 전반적인 이자율 추이와도 연결된 것이었습니다. 흔히 예로 삼는 미국 국채 수익률을 보겠습니다.

화면의 10년 만기 국채 수익률 그래프를 보시면 1950년대 중반부터 1980년대 초까지 대체로 상승 추세가 이어진 것을 알 수 있습니다. 1967년 5%를 넘었고 1960년 말부터는 등락은 있었지만 7% 안팎이었습니다. 1970년대 후반에 8%를 넘어 치솟았고 1981년에 14%라는 고점을 찍었습니다.

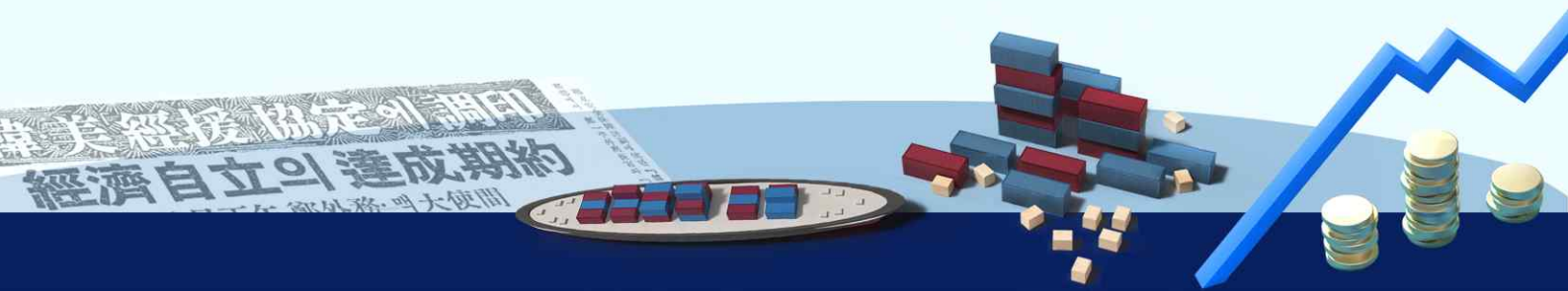
즉, 이자율이 높을수록 한국 정부의 상환 부담이 늘어난 것은 분명하지만, 1970년대 중반 이후의 전반적으로 높아진 시장 이자율과 비교했을 때는 상대적으로 낮았을 수도 있는 것입니다. 할인율을 10%로 고정한 것이 이러한 문제점을 낳았다고 할 수 있습니다. 여기서 ODA 기준에 대해 논쟁하고자 하는 것은 아닙니다만, 그러한 점이 있다는 것은 알아둘 필요가 있겠습니다.

두 통계에서 차관 공여자를 국가와 국제금융기구로 나눠보면, 특히 세계은행 등 국제금융기구의 차관 중에 ODA 기준에 부합하지 않는 차관이 많았던 것을 알 수 있습니다.

1973년부터 1978년까지의 공공차관 도입액은 양국 간 차관이 18억 달러, 국제금융기구 차관이 16억 달러였습니다. 그런데 ODA 조차관액을 보면 양국 간 차관이 13억 달러, 국제금융기구 차관이 1억 달러로 양국 간 차관보다 국제금융기구 차관에서 훨씬 큰 차이가 났습니다.

OECD 통계에서 ODA 차관의 공여자를 좀 더 자세히 살펴보겠습니다. 1973년부터 1978년까지 도입된 차관 14억 달러 중 41.2%인 5억 6천만 달러가 일본, 40.7%인 5억 5천만 달러가 미국으로부터 도입되었습니다. 그다음은 서독 8%, 세계은행 7%의 순서였습니다.

일본 정부의 ODA 차관이 미국 정부의 ODA 차관보다 많았던 것은 역시 차관의 조건과 관계가 있습니다. 같은 기간 동안 공공차관 도입액은 미국 차관이 일본 차관의 1.7배였기 때문입니다.



OECD 통계는 ODA 차관의 산업별 구성에 대해서는 알려주고 있지 않습니다. 그래서 18억 달러와 13억 달러라는 금액 차이는 있지만, '외자도입 30년사'에서 이 시기 협약이 체결된 양국 간 차관의 주요 사업을 보는 것으로 대강의 구성을 살펴보고자 합니다.

농업 분야에서 1973년에는 일본 정부의 식량청 미곡차관, 미국 정부의 잉여농산물 차관, 그리고 미국 AID의 현미 차관이 체결되었습니다. 1977년과 1978년에는 일본 OECF의 농업 및 농업용수개발 차관도 체결되었습니다.

수송 분야에서는 1975년 미국 수출입은행의 디젤기관 도입 차관이, 1976년 일본 OECF의 충북선 복선화 차관이 체결되었습니다. 전력 분야에서는 1976년부터 1978년까지 캐나다, 영국, 미국 정부의 원자력 발전소 건설 차관이 체결되었습니다. 이밖에 통신시설 확장을 위한 차관도 여러 나라로부터 도입되었고, 한국주택공사의 주택 건설을 위한 차관도 미국 AID로부터 도입되었습니다.

마지막으로 ODA 차관에는 포함되지 않지만 1970년대 공공차관에서 큰 비중을 차지하는 국제금융기구의 차관에 대해 간략히 살펴보겠습니다. 1973년부터 1978년까지 국제금융기구로부터 도입된 16억 달러의 차관 중 11억 7천만 달러는 세계은행으로부터 도입된 것이었습니다. 나머지 4억 3천만 달러는 아시아개발은행의 차관이었습니다.

'외자도입 30년사'에서 이 시기 협약이 체결된 국제금융기구 차관의 주요 사업을 보면, 한국산업은행, 장기신용은행, 중소기업은행의 민간 기업 육성자금 도입이 상당한 부분을 차지했습니다.

그리고 경주 개발, 낙동강 연안 개발, 영산강 개발, 도로 개량 및 건설, 항만 개발, 새마을 사업 등 다양한 국토 개발 사업도 추진되었습니다. 비록 양허성 기준을 충족하지 못하며 ODA 차관이 되지 못한 것들이 거의 대부분이었지만, 한국경제에는 나름의 역할을 했던 차관이었던 것입니다.

지금까지 1970년대 ODA 차관의 도입 추이를 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 개별 ODA 차관에 관한 연구를 하고자 할 때 참고할 수 있는 자료를 소개하겠습니다.





## 9-5

## 개별 ODA 차관 자료 소개

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 1970년대 ODA 차관의 도입 추이를 살펴보았습니다. 이번 시간에는 개별 ODA 차관에 관한 연구를 하고자 할 때 참고할 수 있는 자료를 소개하겠습니다.

첫 번째 소개할 자료는 한국 재무부에서 1987년 작성한 「공공차관통계-협약기준」이라는 간행물입니다. 여기에는 1959년부터 1986년까지 협약이 체결된 공공차관 한 건 한 건에 대해 협약 체결 일 순서대로 요약 정보가 기록되어 있습니다.

이와 비슷한 자료가 이후 1988년부터 「공공차관현황」이라는 제목으로 부정기적으로 간행되었습니다. 하지만 원조라는 관점에서 관심을 가질 만한 것은 1970년대 말 또는 1980년대 초까지의 차관이기 때문에, 이후 자료를 보지 않더라도 「공공차관통계-협약기준」으로 충분하겠습니다.

이 자료에 기록된 차관 건별 정보는 사업명, 한국 내 사업 담당자, 차관 제공자, 협약액, 1986년 말 현재 도입액, 이자율, 만기, 거치기간, 사업 내용, 협약체결 시기 등입니다.

예를 들어 세 번째로 체결된 공공차관인 충주수전설계 차관의 경우, 사업주, 즉 한국 내 사업 담당자는 한국전력, 차관선, 즉 차관 제공자는 미국 AID, 협약액, 확정액, 인출액은 모두 111만 5천 달러, 이자율은 3.5%, 거치기간 없이 9년 만기, 구체적인 사업 내용은 충주 수력발전소 건설 설계, 협약체결 시기는 1959년 5월 26일, 건설 기간은 1959년부터 1962년까지였다는 것을 알 수가 있습니다.

이러한 정보를 활용하면 차관별로 대강의 증여율을 계산해볼 수 있습니다. 증여율을 정확하게 계산하기 위해서는 차관의 도입 및 상환 방식을 구체적으로 알아야 합니다. 즉, 자금이 한 번에 도입됐는지 아니면 나누어 도입됐는지를 알아야 하고, 거치기간 후 만기까지의 매년 얼마씩을 상환하도록 되어 있었는지도 알아야 합니다.





「공공차관통계」라는 자료에는 그렇게 구체적인 정보는 없지만, 일반적인 차관의 도입·상환 방식, 즉 한 번에 도입되고 거치기간 후 만기까지 균등 분할 상환한다는 방식을 적용하면 대강의 증여율을 알 수 있는 것입니다.

두 번째 소개할 자료는 세계은행의 온라인 아카이브에 있는 각 차관 관련 문서입니다. 세계은행은 1946년 국제통화기금인 IMF와 함께 발족한 대표적인 국제금융기구입니다. 1960년대 이후 한국 정부는 세계은행으로부터 많은 금액을 공공차관으로써 도입하였지만, 그 대부분은 ODA의 양허성 기준에는 미달하는 것이었습니다.

하지만 세계은행의 하부 기구인 국제개발협회는 증여율이 비교적 높은 차관을 제공하기도 하였으며, ODA 차관에는 포함되지 않는다고 하더라도 한국의 경제·사회 개발에 기여하였기 때문에 좀 더 개별 차관에 대해 검토해 보는 것도 필요하겠습니다.

세계은행의 온라인 아카이브에 있는 디지털 컬렉션에는 '문서와 보고서' 데이터베이스가 있습니다. 여기서 상세 검색으로 들어가 Keywords에 Korea를 입력하시고, Document Type은 Project Documents로 해서 검색하시면 8백 건이 넘는 자료가 나옵니다. 기본적으로 작성일 기준 내림차순 정렬이 되어 있는데 Document Date를 한번 더 클릭하시면 오름차순 정렬로 바뀝니다.

지금 보시는 것은 그렇게 오름차순 정렬을 한 결과입니다. 그런데 가장 이른 문서가 1953년으로 되어 있지만, 이것은 정보가 잘못 입력된 것입니다. 실제로 이 문서는 1969년의 협약서이기 때문입니다.

제가 검토해본 바로는 가장 이른 문서는 세계은행 산하 국제개발협회와 한국 정부가 1962년 8월 체결한 철도 프로젝트 용자에 관한 것입니다. 한국 정부의 요청에 대한 평가 보고서, IDA 총재가 사무총장에게 보내는 의견서, 용자 계약서의 3건이 있습니다.

지금 보시는 것은 평가 보고서로 50쪽이며, 5개년 철도 투자 프로젝트의 내용과 그에 대한 IDA 측의 평가가 기록되어 있습니다. 또 다른 문서인 IDA 총재의 의견서는 5쪽으로 평가 보고서 등에 기초하여 요청받은 용자를 제공하는 것이 좋겠다는 내용입니다.

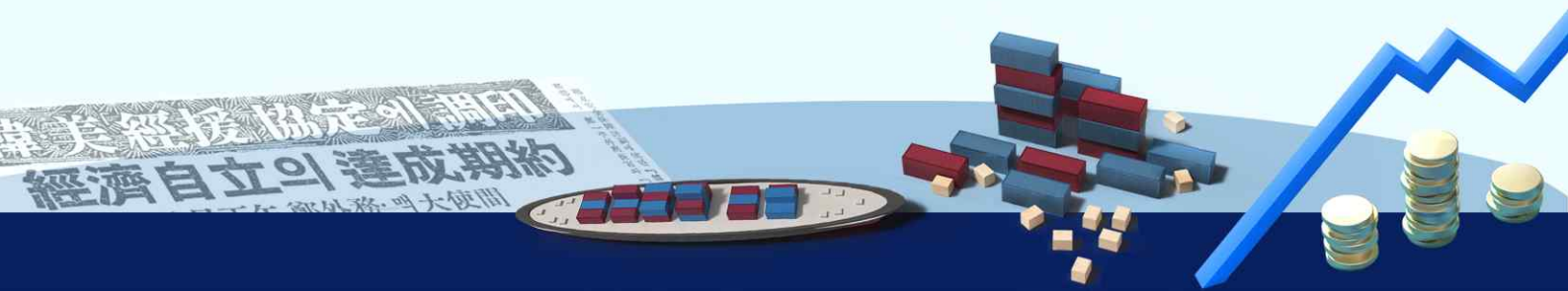


지금 보시는 것은 12쪽짜리 계약서의 첫 부분입니다. 한국 정부가 1962년부터 1966년까지 5개년 동안 진행할 철도 투자 프로그램에 사용할 자금을 국제개발협회가 융자한다는 내용입니다. 융자액은 천 4백만 달러입니다.

계약서에서 상환 조건을 보면 이자는 없지만, 인출 원금의 0.75%에 해당하는 수수료를 내게 되어 있으므로 사실상 이자율이 0.75%인 셈입니다. 만기는 50년이고, 원금 상환은 10년 거치 후 1973년 2월부터 6개월마다 해야 하는데, 1982년 8월까지의 원금의 0.5%, 그 후 2012년 8월까지의 1.5%씩 상환해야 했습니다.

이밖에도 첫 시간에 최초의 양허성 차관 도입 과정을 정리하면서 활용했던 미국 내셔널 아카이브 소장 DLF 관련 문서들도 개별 ODA 차관에 관한 자료라고 할 수 있겠습니다.

지금까지 개별 ODA 차관에 관한 자료를 간략히 소개해보았습니다. 다음 시간에는 한국의 양허성 차관 도입에 대하여 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.



## 9-6

## 강의 요약 정리

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 개별 ODA 차관에 관한 자료를 간략히 소개해보았습니다. 이번 시간에는 한국의 양허성 차관 도입에 대하여 강의 내용을 요약 정리해 보겠습니다.

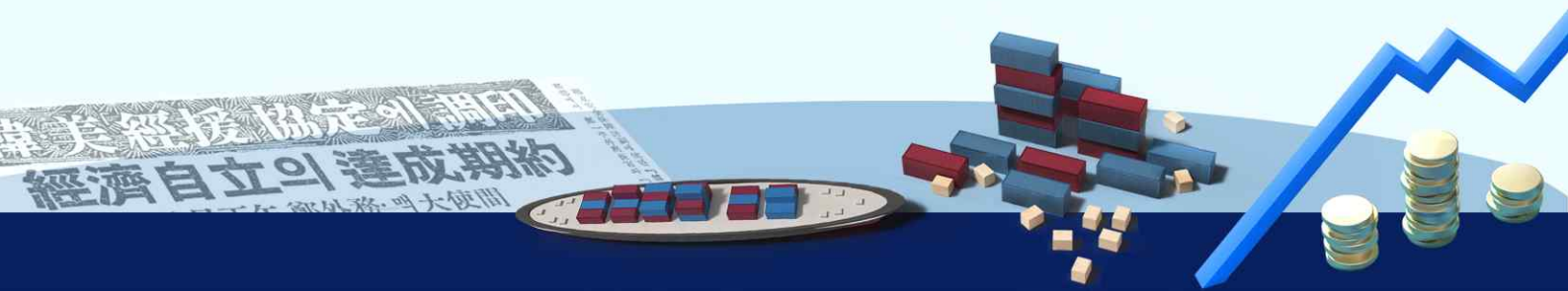
ODA 차관 즉 양허성 차관은 증여율이 일정 기준 이상인 차관을 가리킵니다. 한국 정부가 처음으로 양허성 차관 계약을 체결한 것은 1959년 4월이었습니다. 미국 개발차관기금으로부터 350만 달러의 통신시설 확충 차관을 도입하기로 한 것입니다.

첫 양허성 차관 계약까지는 1년 6개월 정도의 긴 시간이 걸렸습니다. 1957년 미국 정부는 증여 형태의 원조는 줄이고 차관 형태의 원조를 도입하기 위해 개발차관기금이라는 기구를 신설했습니다. 한국 정부는 무상원조가 줄어든 부분을 메우기 위해 적극적으로 DLF 차관 확보에 뛰어들었습니다.

DLF는 ICA와 별개의 기구였으며 ICA 원조처럼 국가 단위로 프로그램이 정해지지 않았습니다. 따라서 합동경제위원회나 미국측 경제조정관실이라는 루트를 반드시 거칠 필요 없이 DLF에 개별 신청이 가능했지만, 한국 정부는 민간의 차관 신청을 통제하기 위해 ICA 원조와 유사한 절차를 따르고자 했습니다. 그래서 1957년 10월 미국측 경제조정관실에 협의를 요청했고, 합경위 기획분위 워크 그룹의 논의를 거쳐 12월에는 9개 프로젝트를 신청하기로 합경위에서 합의를 하게 됩니다.

사실 이러한 한국 정부의 노력이 의미가 있었다고도 볼 수 있는 것이 DLF가 개별 차관 신청 건을 심사할 때 워싱턴의 ICA 본부를 통해 각국의 ICA 현장 사무소들에 의견이라든지 정보를 요청했기 때문입니다. 한국 정부와 미국측 경제조정관실의 공동 노력은 마침내 1958년 10월 한국 체신부에 대한 통신시설 확충 프로젝트 등 2개 차관의 승인이라는 결실을 얻게 됩니다.

이처럼 1950년대 말부터 한국 정부는 양허성 차관 도입을 위해 노력했습니다. 하지만 DLF 차관이라는 특수한 차관만이 아니라 전반적인 차관 도입을 위한 제도가 정비된 것은 박정희 군사정부 들어서였습니다.



박정희 정부는 1962년부터 시작하는 제1차 경제개발5개년계획의 성공적인 추진을 위해 1961년 10월 5개년계획의 주요 사업을 위한 차관 도입은 정부가 지불보증을 해주겠다는 방침을 발표합니다. 그리고 다음해 7월 '차관에 대한 지불보증에 관한 법률'을 제정했습니다.

그런데 이 법에는 민간 기업이 해외 공공기관의 차관, 즉 공공차관을 획득했을 때는 저절로 지불보증이 승인된 것으로 본다는 조항이 있었습니다. 공공차관은 해외 민간 기업의 차관, 즉 상업차관에 비해 이자율이 낮다든지 만기가 길다든지 유리했기 때문입니다.

그런데 한국 정부는 이처럼 지불보증을 통해 차관 도입을 촉진하고자 했지만, 아직 한국 정부나 기업의 상환 능력이 충분히 검증되지 못했기 때문에 실적은 미진했습니다. 차관 도입이 활성화된 것은 1966년 한일 국교 정상화로 청구권 자금 중 유상자금이 도입되고 한일 민간 기업 간의 교류가 확대되면서부터였습니다.

차관 도입이 활성화되는 한편 기존 도입 차관의 상환 문제가 자꾸 발생하자 한국 정부는 차관 도입 정책의 기초를 촉진에서 심의 강화로 바꾸었습니다.

기존의 외자도입 관련 법률을 통합하여 1966년 제정된 외자도입법은 외자도입촉진위원회를 외자도입심의위원회로 명칭을 바꾸어 심의 기능을 강화하였습니다. 그리고 1967년 11월의 '외자도입 합리화를 종합시책'은 연간 차관 도입 규모를 제한하고 차관 신청인의 의무를 강화했습니다.

이후 정책 변화 중 ODA 차관이 속하는 공공차관과 관련하여 주요한 것으로는 1973년에 제정된 '공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률'을 들 수 있습니다. 이 법은 공공성이 강한 사업에 한해서 공공차관을 도입할 수 있도록 했습니다. 또한 이 법의 1975년 시행령은 법인 중에서는 공개 법인만 공공차관 도입이 가능하도록 했습니다.

다음으로 1960년대 도입된 ODA 차관의 특성을 보겠습니다. 1960년대의 공공차관은 거의 대부분 양허성 차관이었기 때문에 한국 정부가 발행한 '외자도입 30년사'의 의 공공차관 통계를 활용할 수 있습니다.





1962년부터 1972년까지의 11년간 공여자는 미국이 60%로 압도적인 비율을 차지했습니다. 그 다음 공여자는 1965년까지는 세계은행이었지만 1966년부터는 일본으로 바뀌었습니다. 앞서 말씀드린 청구권 자금의 영향입니다. 공공차관은 대부분 사회간접자본 확충에 활용되었는데, 1960년대 후반에는 가뭄 피해를 줄이기 위해 많은 금액의 양곡 차관이 도입되기도 했습니다.

1980년대부터는 ODA 차관이든 공공차관이든 원금 상환액이 차관 도입액보다 커져서 자금 순수입이라는 관점에서는 의미가 없어집니다. 그런데 그 직전인 1970년대에는 ODA 차관과 공공차관 통계 사이에 큰 괴리가 발생했습니다. 국제 금리가 상승하고 양허성이 약한 국제금융기구 차관의 비율이 증가함에 따라 공공차관 중 양허성 차관에 해당하지 않는 것들이 늘어났기 때문입니다.

그래서 1970년대 도입된 ODA 차관의 특성은 OECD 통계를 활용해 공여자의 비율을 검토하는 정도밖에 할 수 없습니다. 1973년부터 1978년까지의 6년간 차관 공여자의 비율을 보면 일본이 41.2%로 미국의 40.7%를 약간 넘어선 것을 알 수 있습니다.

ODA 차관의 산업별 구성은 OECD 통계로부터는 알 수 없습니다. 하지만, 다자기구의 공공차관에 비해 양국간 공공차관은 비교적 양허성 차관의 비율이 높았다는 점을 고려하여 '외자도입 30년사'에서 그 주요 프로젝트를 보면 농업, 철도, 전력 등으로 구성되었음을 알 수 있습니다.

마지막으로 연구자 여러분들을 위해 개별 ODA 차관에 관한 자료를 소개드렸습니다. 재무부에서 1987년 작성한 '공공차관통계'라는 보고서에는 개별 공공차관에 대한 정보가 실려 있습니다. 세계은행의 온라인 아카이브에서는 세계은행 산하 기구가 한국에 공여한 차관의 계약서 등을 내려받을 수 있습니다. 그리고 미국 국립문서기록관리청의 해외 원조기구 문서군에는 한국 정부가 개발차관기금으로부터 차관을 도입하기 위해 노력한 과정을 알려주는 문서들이 소장되어 있습니다.

지금까지 한국의 양허성 차관 도입에 대해 요약 정리해 보았는데, 이것으로 아홉 번째 강의를 마치겠습니다. 다음 강의에서는 한국에 제공된 기술원조에 대해 검토해 보겠습니다. 감사합니다.



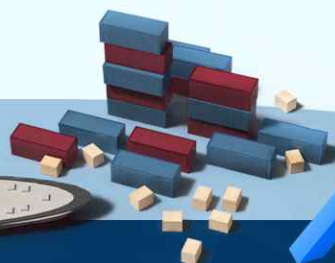




서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 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

9

## ODA Concessional Loan

9-1

### First Concessional Loan to Korea

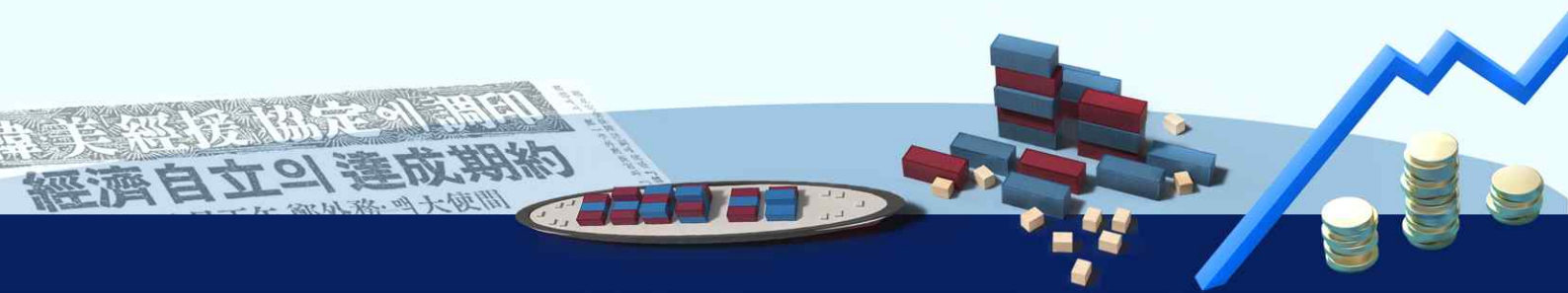
Hello. I am Ryu Sang-yun. Welcome to Korean Economy and Foreign Aid. I appreciate your interest in the history of Korean economy.

Until last week, we reviewed the aid provided as grant. This week, we will talk about concessional loan to Korea. First, we will understand the concept of concessional loan and look at the process leading up to the signing of the first concessional loan agreement in 1959.

ODA concessional loan is a loan between public organizations for development. It is in favor of the borrower over general loans in the market. The international standards have been set by the OECD's Development and Cooperation Committee.

The standards applied from the 1970s to 2017 were a discount rate of 10% and a grant element of 25% or more. Grant element is the difference between the total amount of the loan and the present value of the interest and principal. The 10% discount rate is used to calculate the present value.

Grant element depends on interest rate, maturity, and grace period. Interest rate must be lower than the discount rate of 10%, and the lower the rate, the higher the grant element. At the same interest rate, longer maturity is more advantageous for the borrower. For example, for 5% interest rate, each maturity of 5, 10 or 20 years will be given grant elements of 12%, 19%, and 29%.



Longer grace period is also advantageous for the borrower. For example, there is a loan with 5% interest rate and 10-year maturity. If principal repayment begins the following year, the grant element is 19%. But if it starts after five years, the grant element is 31%. It is more beneficial than an increase in maturity by 20 years without a grace period.

The Korean government signed the first concessional loan contract in 1959. ODA grant to Korea began right after the US occupation and peaked in 1957. Considering this, concessional loan started late. The reason is that internationally concessional loan started later than grant and that Korea's ability to repay it was unclear.

For concessional loan, the repaying ability of borrowers was crucial. It was hard to expect that Korea, with no good source of earning income, would be able to repay loans.

Yet, from the late 1950s, Korea made tremendous efforts to get loans. For economic development, foreign investment was desperately needed. Because ODA grant was planned to be reduced.

The US government formed the Development Loan Fund to prepare for the reduction of ODA grant in 1957. DLF allowed repayment in local currency, which was favorable to borrowers.

DLF loan was very appealing to Korea. Unlike FOA/ICA aid that set budget for each recipient every year, DLF loan only set the international total.

DLF received applications and reviewed them for approval. So, it was important to submit applications in a timely manner.



Unlike FOA/ICA aid, DLF applications didn't need go through the Office of Economic Coordinator. Companies were allowed to apply on their own. But the Korean government wanted to have a similar process as FOA/ICA manufacturing investment program. It was to control investment order.

The Ministry of Reconstruction picked eight projects of \$82 million in total and sent a letter to the OEC. This is the list that was sent in October 1957 from Minister Song to William Warne, a coordinator. We can see a hydropower plant project and the second fertilizer plant project.

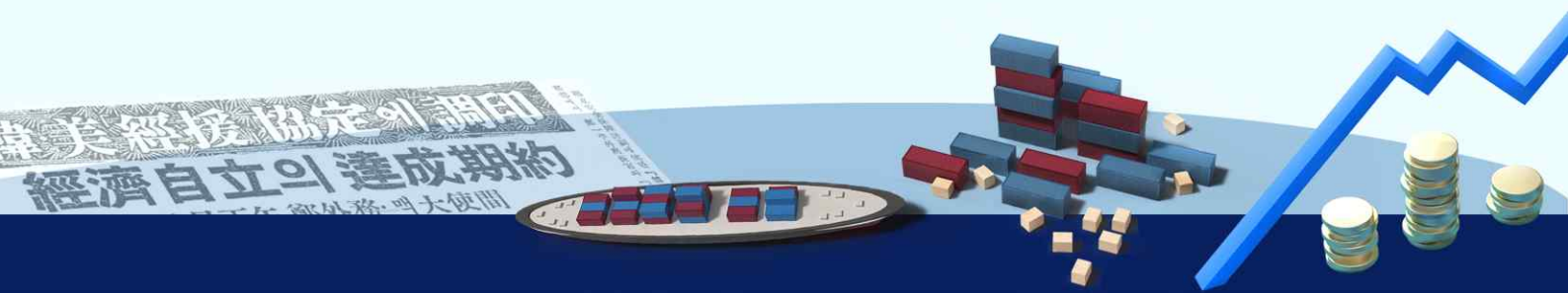
On November 17, the CEBORC formed a work group with members from the MOR, MOCI, and OEC to discuss the matter. Nine projects, the eight projects in the list plus a communications facility project, were discussed.

In December, the CEBORC, CEBFIN, and CEB plenary session passed the report of the work group. We can see the priority numbers.

According to the document, the work group considered foreign currency saving or earning, contribution to economic development, and job creation from each project.

But it wasn't a binding document and was used only for reference at DLF. The nine projects, agreed at the CEB, was sent to DLF through the Korean embassy to the US. A news article on 19 January 1958 reported that the total amount applied was three times the budge.

After receiving the Korean applications, ICA in Washington requested more information on the projects. DLF and ICA were working closely. DLF didn't have a local office, so communications went through the ICA office.





As requested by ICA, the CEB ordered review on the nine projects to an engineering company, Smith, Hinchman & Grylls in March. It took several months for the reports to be written, and it delayed the DLF review process.

In April, Regional Director of DLF, Ralph Phillips, visited Korea. Phillips had meetings not only with the Korean government and OEC but also with the applicant companies and officials. At the meetings, why and how of the projects were discussed as well as each company's ability to repay the loan.

More documents were submitted, and two project were approved in October. The telecommunications project and the cement plant expansion project. On October 2, DLF sent a letter notifying the approval of the two projects and conditions.

Let's look at the conditions. The conditions for the public telecommunications project are more favorable than the private cement plant project. Unlike the loan for the telecommunications project, the loan for the cement plant project wasn't ODA.

The loan agreement for the cement plant project was signed in January 1959 in Seoul, and the one for the telecommunications project in April in Washington. This is the concessional loan agreement for the telecommunications project printed in newspaper. Because the agreement was related to national treasury, the Korean Congress ratified and passed it in December.

We looked at the inducement of the first concessional loan to Korea. Next time, we'll look at the institutionalization process of loans after the 1960s.



**9-2****Institutionalization of Loans**

Hello. Last time, we looked at the introduction of the first concessional loan to Korea. This time, we'll look at the institutionalization process of loans after the 1960s.

Korea worked for loans from the late 1950s and the Lee administration reformed related laws. The law reforms that time covered a wide range of sectors, beyond concessional loans.

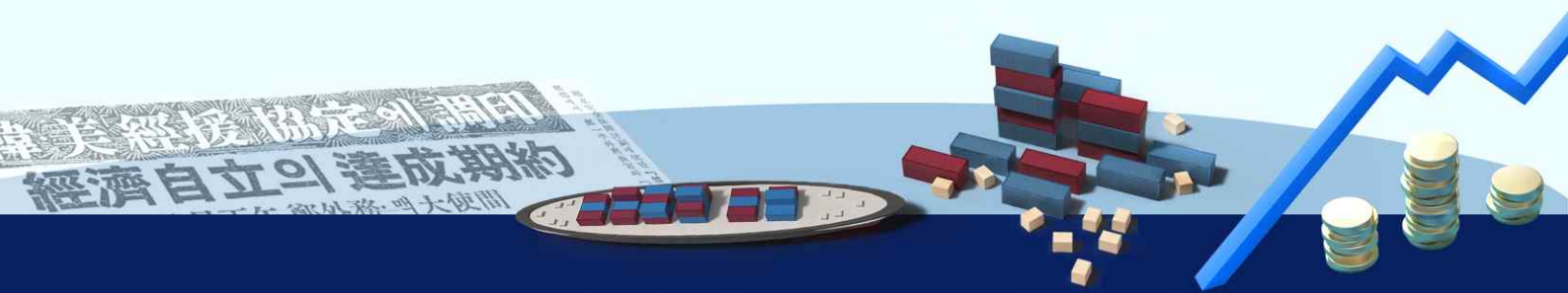
The Law on the Promotion of Foreign Investment, based on the proposal by Noel Sargent, Secretary of US National Association of Manufacturers, was passed by the Korean Congress in January 1960. But this law was mainly about benefits for foreign investors, not much about concessional loans. It was Korea's misjudgment.

The Jang administration had a series of negotiations with Germany, which was fruitful in the Park administration. Yet, laws were still behind.

The Park administration, which took office by a military coup, introduced the first five-year economic development plan in 1962. Implementing the plan required capital. The administration reformed currency in June 1962. The result was not successful, and foreign investment was needed more than ever.

In October 1961, before the currency reform, the government set up the Foreign Investment Agency and announced the Guidelines for Foreign Investment Management.

The guidelines specified the role of the agency and guaranteed repayment of loans. It stated that the government guarantees the repayment of loans, through a cabinet meeting, of the projects that the Foreign Investment Promotion Committee deems necessary among the projects listed in the five-year economic development plan.



The Committee was formed based on the Foreign Investment Promotion Law and was resided by the Chief of the Economic Planning Board. The committee members were the Minister of Finance, Minister of Commerce and Industry, Minister of Agriculture and Forestry, Governor of Bank of Korea, Governor of Korea Industrial Bank, Chairman of Korea Chamber of Commerce and Industry, and other three appointed by President.

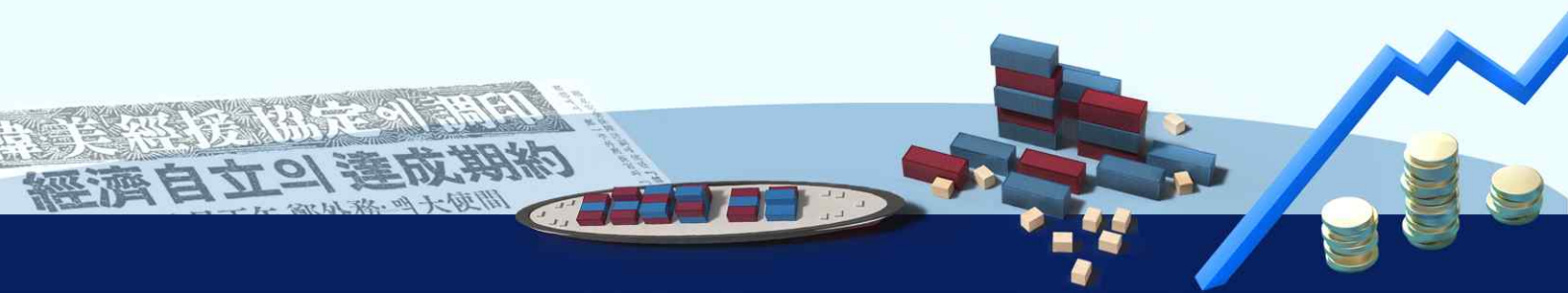
The Guidelines for Foreign Investment Management were planned to add a term regarding repayment guarantee by reforming the Foreign Investment Promotion Law. Actually, in July 1962, the Law on the Repayment Guarantee for Concessional Loans was enacted.

Applications went through reviews by the committee for getting guarantee. The approving body was different before and after the coup.

Article 11 stats that loans from foreign government agencies or international organizations were considered repayment-guaranteed. It shows that official loans from such bodies were preferred.

That is because those public loans had interest rates lower than 4% while foreign commercial loans had 6-7% interest rates. Unlike commercial loans, public loans had much longer maturity, 10-40 years. These conditions were much preferable.

Although the borrowers were private companies, the guarantee by government made the loans a deal between public organizations. For example, an AID loan to a Korean private company could be an ODA concessional loan if conditions are met.



Foreign agencies and international organizations wanted direct transactions with private companies. Back then, the US and countries in West Europe thought government investment was inefficient. So, the Korean government's role was to support and protect the companies with laws and institutions.

The Special Law on the Inducement of Capital Goods by Long-term Payment was introduced in July 1962. The law was mainly about commercial loans. Then, many companies of developed countries were providing so-called Plant Loan to companies of developing countries.

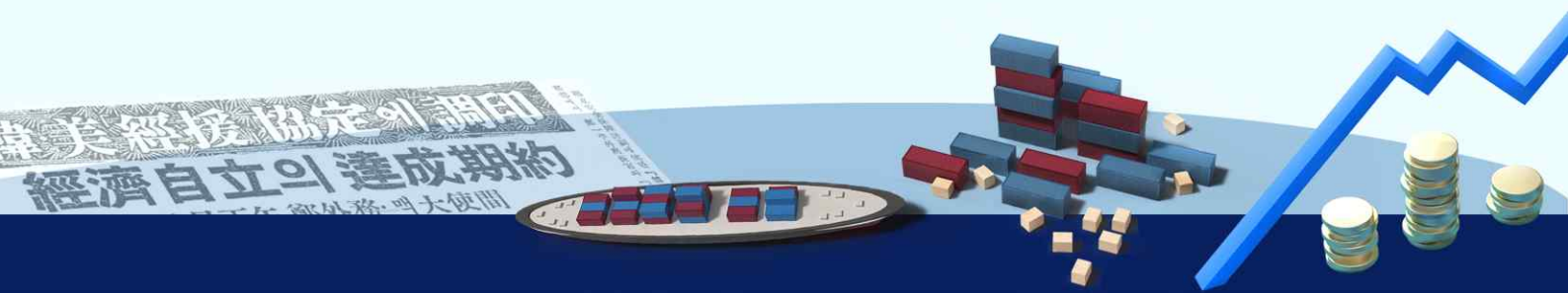
Plant loan was capital goods sold to companies of developing countries on a years-long installment plan. The Special Law allowed plant loans to be accepted as loans through a review by the Foreign Investment Promotion Committee.

But commercial loans increased too much. In general, commercial loan creditors obtain guarantee from the government or a national insurance company and request a 20% deposit from the borrower.

This caused a financial issue, and the Korean government cut down on commercial loans for unplanned projects. And they promoted public loans.

Although the Park government ambitiously promoted loans, repayment was challenging. So, both public loans and commercial loans weren't that successful in the early 1960s. Then, the Treaty on Basic Relations Between Japan and Korea was signed in June 1965.

Japan agreed to provide claim funds to Korea: \$300 million of grant and \$200 million of public loan. For efficient use of the funds, Korea established the Law on the Use and Management of Claim Fund in February 1966.





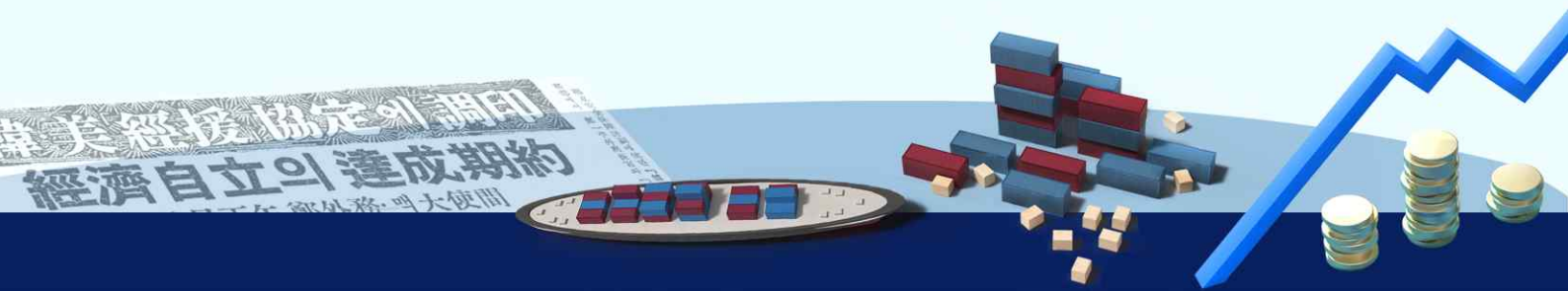
And the Claim Fund Management Committee was formed under the Prime Minister's Secretariat. The grant was used for goods and services for agriculture, forestry, and fisheries. The loan was used for projects for SMEs, mining, industry, and infrastructure.

Korea spent \$90 million of the loan on the Pohang Iron and Steel Company construction. Plus, \$3 million of the grant went into the construction. Public loans were used for infrastructure.

After the treaty, Korea got more commercial loans from Japan. To better manage loans, in August 1966, the government integrated the three laws: the Law on the Promotion of Foreign Investment, the Law on the Repayment Guarantee for Concessional Loans, and Special Law on the Inducement of Capital Goods by Long-term Payment.

The Foreign Investment Inducement Law, combining the three, promoted direct investment and limited loan guarantee by the government. The Foreign Investment Promotion Committee also changed to the Foreign Investment Review Committee.

Repayment of interest and principal guaranteed by the government was limited to 9% of the total foreign investment income of each year. The procedure for disposing of collateral provided by the company, whose payment was guaranteed was carried out as quickly as in the case of national tax arrears. Also, board members of the companies that caused losses to the government were liable for reimbursement. And the company whose repayment the government guaranteed was required to offer shares to the public within five years.



However, the borrower companies performed bad and the Korea Industrial Bank spent more for repaying their interest and principal. So, the government introduced the Comprehensive Plan for Foreign Investment Rationalization in November 1967. The plan limited the interest and principal repayment per year to 9% of the total foreign investment of the year.

In 1969, a new measure made it hard for private sector to get public loans. The Guidelines for Cash Loan Management, announced in September 1969, specified that the government allowed public loans only when the conditions are favorable to public companies. Obviously, it was to prevent bad borrowers from getting government guarantee.

In 1970s, more institutions were introduced for public loans. The Foreign Investment Inducement Law was not applicable to public loans. So, in the 1960s, public loans were seen as treaties, which required the Congress' approval. And it led to delays and inefficiency.

The Inducement and Management of Public Loans Act was established in February 1973. The Act defined Public Loans as loans that were borrowed from a foreign government by Korean legal entities, specified by the Korean government, local governments, governmental investment institutions, and Presidential decrees. The 1975 ordinance limited the borrowers to open entities.

There are three criteria for projects eligible for public loan. One, contribution to rural resource development or rural community's income. Two, relation to industry or infrastructure expansion. Three, contribution to social welfare or public services. The Chief of Economic Planning Board, who signed public loan agreements, had to establish yearly plans and get approval from the Congress.

We looked at the institutionalization process of loans after the 1960s. Next time, we'll look at the statistics of public loans, including concessional loans, of the 1960s.



### 9-3

### Statistics of Public Loans in the 1960s

Hello. Last time, we looked at the institutionalization process of loans after the 1960s. This time, we'll look at the statistics of public loans of the 1960s.

Only public loans could be ODA loans, but not all public loans were ODA loans. The requirements were an interest rate of 10% and the grant element over 25%.

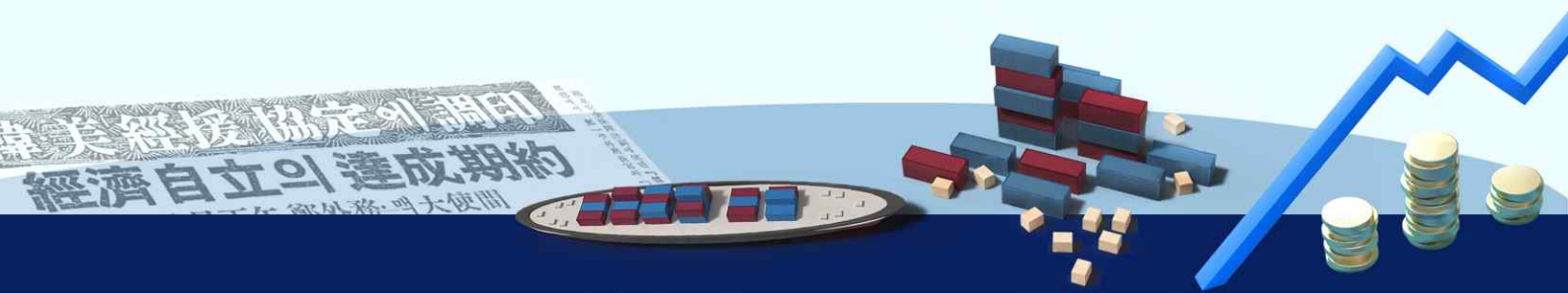
By the early 1970s, most public loans were ODA loans. This is a comparison of Korea's statistics and OECD's statistics of gross loans to Korea. They were similar until 1972, and the gap grew toward the early 1980s.

OECD DAC started data collection from the late 1960s. So, data before that year may not be accurate. The Korean government, in 1960s, started data collection and reformed relevant laws. So, Korea's statistics of public loans may be more accurate.

Also, criteria, an interest rate of 10% and the grant element over 25%, was not the best way to distinguish concessional loans from non-concessional loans. It is hard to say that a 25% grant element contributes to the Korean economy and a 25% didn't.

We'll look at the data on public loans to Korea up until the early 1970s from Thirty-year History of Korea's Foreign Capital Inducement published by the Ministry of Finance and Korea Industrial Bank in 1993.

The book defines the year from 1962 to 1965 as a time for promoting economic development and institutionalizing foreign capital inducement, and from 1966 to 1972 as a time for securing growth foundation and selecting foreign investment. We'll follow the categories to look at data by countries and industries.



The publication says the total amount by 1961 was \$5 million. Then, the four-year total from 1962 to 1965 was \$63 million. The confirmed amount before 1961 was \$15 million, and the following four-year total was \$180 million. Until 1961, most loans were from the US.

During the period of 1962 to 1965, \$36 million, which was 60% of the total, was from the US. Also, \$14 million was from the International Development Association and IDA, and \$11 million was from West Germany. We can see there were more investors.

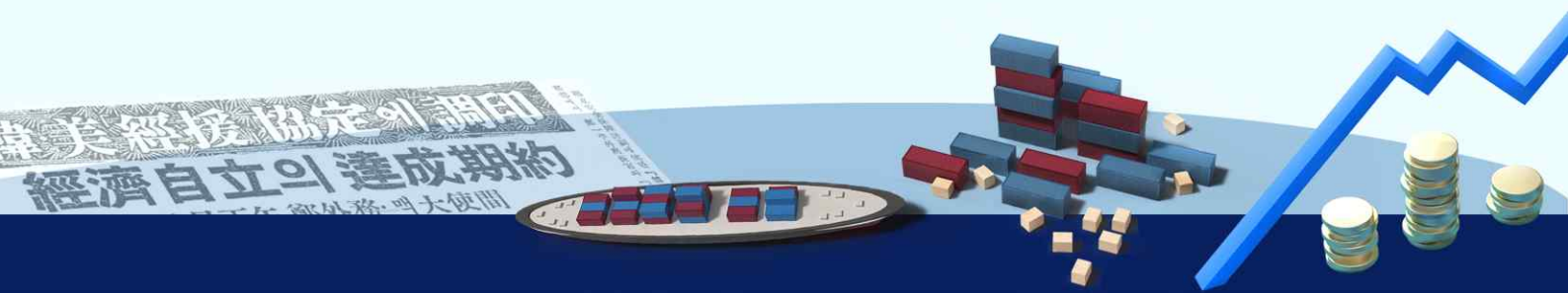
But foreign capital inducement wasn't on the track yet. Instead of growing continuously, after peaking in 1963, the amount decreased. Three consecutive administrations worked hard to get more public loans, but it wasn't fruitful yet.

Let's look at the industries. It's at the bottom. Before 1961, \$2 million for manufacturing, and \$3 million for infrastructure. In specific, \$2 million for cement, \$1 million for electricity, and \$2 million for communications.

The projects were the Dongyang Cement plant expansion, Choonju Hydropower plant, and telecommunications facility. The projects were agreed between DLF and the Korean government in 1959. Dongyang Cement, a private company, received quite a lot of investment.

From 1962 to 1965, \$52 million went into infrastructure. It was 83% of the total. Manufacturing received \$7 million, and mining received \$4 million. In infrastructure, transportation was \$21 million, and electricity was \$19 million. Telecommunications received \$11 million. The US, West Germany, and World Bank provided aid to developing infrastructure.

We'll look at major projects. It took some time from signing an agreement and receiving the capital, though. First, we'll look at projects from 1959 to 1961.





In 1959, loans were given to the Dongyang Cement plant expansion, Choonju Hydropower plant, telecommunications facility, and Dongyang Sodium Carbonate plant. In 1960 and 1961, loans were given to the Industrial Bank's sub-lease for SMEs and Kolon Nylon plant construction.

From 1962 and 1965, for transportation sector, Korea National Railroad received loans from the AID and IDA to purchase diesel trains, passenger trains, and cargo trains. And Korea Electric Power Corporation received an AID loan for building thermal power plants in Busan and Gunsan.

A KFW loan was given to the Ministry of Communication for expanding telecommunications facilities. For manufacturing, an AID loan went into building the third and fourth fertilizer plants. For mining, Korea Coal Corporation received AID and KFW loans for anthracite mine development.

Next, from 1966 to 1972, the total amount of public loans was \$1.13 billion, nearly \$200 million per year. It was a big increase compared to the yearly average \$16 million of the previous 4 years. In the late 1960s, the yearly total was about \$100 million. In the early 1970s, it was \$300 million.

The US loans were 61%, about \$690 million. It was still the US-centered. The second largest lender was Japan. About \$260 million of claim loans were given.

The Overseas Economic Cooperation Fund of Japan was the lender. The third was World Bank, who gave \$120 million. Also, there were loans from Asia Development Bank, West Germany, and Canada. There were various lenders.

Let's look at the amount by industries. During this time, grains loans accounted for 41%. The drought in 1967 and 1968 caused a 10% reduction in rice production. Also, PL 480 surplus agricultural aid was changed from grant to loan.



Grain loans came from PL 480, Japanese Food Authority, and AID. Agriculture, forestry, and fisheries accounted for 45% combined.

Infrastructure was 44%. Services received \$180 million. \$140 million went into transportation and storage, \$7 million into electricity received, and \$6 million into construction. Service loans were the loans that Korea Industrial Bank took from international financial institutions to foster SMEs and purchase raw materials.

First, Korea Development Bank got loans for fostering SMEs from AID, ADB, and KFW. It also got funds for industrial rationalization from Japanese OECF and Export-Import Bank. Second, Korea Long-Term Credit Bank took loans for fostering private companies and SMEs from World Bank.

Third, Korea Exchange Bank took loans for promoting export industry from Japanese Export-Import Bank. Fourth, Korea Industrial Bank got loans for fostering SMEs and machinery industry from AID, ADB, Japanese OECF and Export-Import Bank.

For economic development, transportation and electricity industries continuously received loans. Additionally, highway and dam constructions also received loans. Korean National Railroad got loans for improving railroad facilities, purchasing diesel trains, constructing Seoul Subway Line 1 from overseas agencies and IFIs.

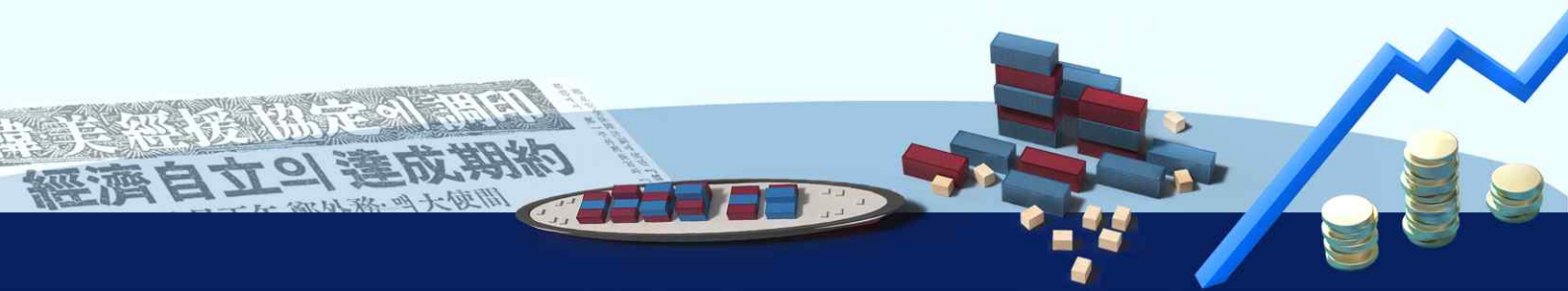
Korea Electric Power Corporation got AID loans for building thermal power plants in Seoul and Ulsan and for expanding transmission and distribution facilities. Korea Expressway Corporation got loans from OECF and built the Seoul-Busan expressway.

Manufacturing was 10%. It was mainly for chemicals and metal companies. For the chemical sector, the third and fourth fertilizer plants kept receiving AID funds. For the metal sector, the Pohang Iron and Steel Company project got loans from Japanese OECF.



Lastly, we'll look at repayment trend. The amount of public loans increased. Over time, repayment also increased. In 1969, for the first time, it surpassed \$10 million. In 1972, it was \$69 million. The 1972's total amount of loans was \$324 million. And the repayment rate was 21%.

We looked at the statistics of ODA loans to Korea by 1972. Next time, we'll look at the statistics after 1972.



#### 9-4

#### Statistics of Public Loans in the 1970s

Hello. Last time, we looked at the statistics of ODA loans to Korea by 1972. This time, we looked at the statistics of ODA loans to Korea after 1972, using the data on the public loans collected by the Korean government and the data collected by OECD.

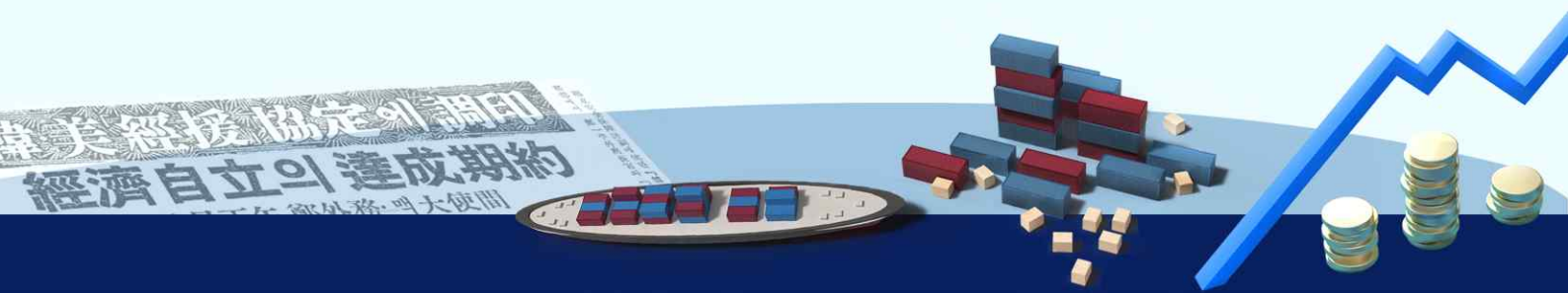
The data sets from the government and OECD showed a similar trend until 1972. Then, from 1973, the gap between them started to grow to a significant level. The amount of public loans grew until 1981, and it started to decrease. But ODA gross loans started to decrease in 1973, except for 1981.

Despite the difference between the two data sets, loans were meaningful until the early 1980s as they both were foreign capital influx. The year, when repayment exceeded investment, was 1986 in the public loan data, and it was 1982 in the ODA data. So, in the 1980s, both public loans and ODA loans were not meaningful in terms of foreign capital inducement.

Thirty-year History of Korea's Foreign Capital Inducement sees the period from 1973 to 1978 as the time when industrial structure was advanced and foreign investment inducement was accelerated. Now, we'll follow them timeline suggested in the book and look at other ODA loans and public loans.

The reason for the difference between the public loan data and the ODA loan data was the fact that there were other types of loans. Let's look at the interest rates.

The Public Loan Statistics issued by the Ministry of Finance has interest rates of public loans by years. There are fixed rates and floating rates. The graph shows the amount ratios of the loans on fixed interest rate of 5% or lower per year.





Until 1967, most loans were on a 5% or lower fixed interest rate. And the ratio dropped to 50-70% from 1967 to 1973, and even lower after that. The average of grant element went down too.

This trend was linked with the general interest rate trend in the global financial market. Let's look at US national bond.

This graph shows the 10-year national bond revenues. From the mid-1950s to early 1980s, it was going up. In 1967, the interest rate went over 5%. After that, it stayed around 7%. It went over 8% in the late 1970s, and it was 14% in 1981.

A higher rate was a burden to the Korean government, but, compared with the high market interest rates in the mid-1970, it was still lower. The 10% fixed interest rate caused the issue. I don't intend to start a debate on it. I am just pointing out a fact.

There were two types of lenders: governments and IFIs. Loans from World Bank and other IFIs didn't meet the criteria for ODA loans.

Among public loans from 1973 to 1978, government loans were \$1.8 billion, and IFIs loans were \$1.6 billion. Among ODA gross loans, government loans were \$1.3 billion, and IFIs loans were \$100 million. There was a much bigger gap.

Let's look at ODA lenders of in the OECD data. From 1973 to 1978, the total was \$1.4 billion. Japan lent \$560 million, 41.2%. The US lent \$50 million, 40.7%. West Germany lent 8%, and World Bank lent 7%

Loan conditions were different between Japan and the US. During the same period, the total amount of the US public loans was 1.7 times that of Japanese loan.



This OECD data doesn't have statistics by industries. So, despite the gap of \$500 million in total, we'll look at Thirty-year History of Korea's Foreign Capital Inducement.

In agriculture, the rice loan from the Japanese Food Authority, the agricultural surpluses loan from the US, and the brown rice loan from AID were signed in 1973. In 1977 and 1978, the irrigation development loan from the Japanese OECF was signed.

In transportation, the diesel train loan from the US Export-Import Bank was signed in 1975, and the Chungbuk double track railway loan from the Japanese OECF was signed in 1976. In electricity, from 1967 to 1978, the nuclear power plant loans were signed with Canada, UK, and the US. Plus, there were loans for telecommunications facilities from many countries and housing construction loan from AID.

Now, we'll look at loans from IFIs, which were the largest portion of public loans in the 1970s. From 1973 to 1978, \$1.6 billion IFI loans were taken. \$1.17 billion was from World Bank. The rest, \$430 million was from ADB.

The projects for the loans were mainly about fostering private company projects by Korea Development Bank, Long-term Credit Bank, Korea Industrial Bank.

There were other various national land development projects, including Gyeongju, Nakdong River coast, Yeongsan River, road and port, and Saemaul community movement. Most of them were not qualified for ODA loans. Yet, the loans contributed to the development of Korean economy.

We looked at the statistics of ODA loans in the 1970s. Next time, I will recommend reference materials for research on individual ODA loans.



**9-5****Reference Materials on ODA Loans**

Hello. Last time, we looked at the statistics of ODA loans in the 1970s. This time, I will recommend reference materials for research on individual ODA loans.

Statistics of Public Loan: Agreement Standards was published by the Ministry of Finance in 1987. It has all the public loan agreements signed from 1959 to 1986 in order of date.

In 1988, a non-periodical, Current Status of Public Loan started to be published. Because we need statistics of public loans from the late 1970s to the early 1980s, we'll look at Statistics of Public Loan: Agreement Standards.

The information includes the project name, Korean liaison, lender, agreed amount, loan as of 1986, interest rate, maturity, grace period, project description, signing date by each project.

Let's look at the Chungju Hydropower Plant project. The liaison is Kepco. The lender is AID. Each of agreed amount, confirmed amount, and withdrawal is \$1.115 million. Interest rate is 3.5%. Grace period is 9 years. Project description is the construction design of Chungju Hydropower plant. Signing date is 26 May 1959. Construction period is from 1959 to 1962.

Using this information, we can calculate a gran element. To do this, we need the method of paying and repaying the loan. We need to know if the loan was given in a lump sum or installments. And we need to know the amount of yearly repayment until maturity.



Statistics of Public Loan doesn't have that information. But we can assume that they were on the most standard conditions: the lump sum payment and the constant amortization repayment. Then, we can get a rough number.

Next, the online archive of the World Bank. Both World Bank and IMF were established in 1946. After the late 1960s, Korea took a large amount of public loans from World Bank, but most of it was didn't meet ODA criteria.

However, the IDA under World Bank offered loans at a high grant element. Although they aren't included in ODA loans, we'll look at the data because they contributed to the development of Korea.

We can find Documents & Report on the World Bank's website. Enter 'Korea' in the keyword box and set Document Type on Project Documents. We can find more than 800 documents. It is sorted by date of writing from the latest. We can change the order by clicking Document Date.

This is sorted from the oldest. This one says 1953, but it is wrong. This is a 1969 agreement.

The earliest I found is the 1962 Railroad investment program from IDA to the Korean government. We can find the loan request appraisal, a letter from the IDA President to the Secretary General, and the agreement.

This is the 50-page appraisal of the five-year investment program of national railroad. And the letter from the IDA President has five pages. It said that it would be better to provide the loan based on the appraisal.



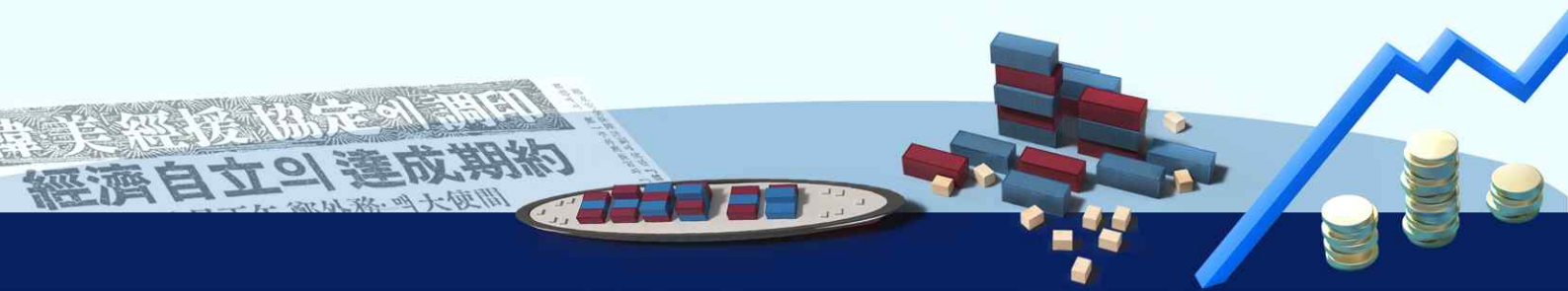


This is the first part of the 12-page agreement. It says that IDA would offer a loan to the Korean government for the five-year railroad program, which was planned to last from 1962 to 1966. The total was \$14 million.

There's no interest, but a fee of 0.75% was included in repayment. So, that is actually the interest rate. Maturity was 50 years. Repayment started after 10 years. Every 6 months, 0.5% of the principal was repaid until August 1982. After that, it was 1.5% until August 2012.

Also, as I mentioned in the first hour of this lecture while discussing the introduction process of the first concessional loan, the DLF documents at NARA can be used at reference material on individual ODA loans.

I introduced materials on individual ODA loans. Next time, we'll summarize the lecture on concessional loan inducement to Korea.



## 9-6

## Summary

Hello. Last time, I introduced materials on individual ODA loans. This time, we'll summarize the lecture on concessional loan inducement to Korea.

Concessional loan is a loan with a certain level of grant element. Korea's first concessional loan was signed in April 1959. The US Development Loan Fund offered \$3.5 million for the telecommunications facility project.

It took one and a half years to sign the contract. In 1957, the US formed DLF to reduce grants and increase loans. Korea was eager to take DLF loans to fill the room where free aid was in.

Unlike ICA, DLF didn't have programs set for each county. Applications were sent directly to DLF without going through CEB or OEC, but the Korean government wanted to have similar process to that of AID aid to control the private sector's applications. Korea requested OEC for coordination in October 1957, had work group discussions with CEBFIN, and agreed on nine projects in December.

We can say that Korea's effort was meaningful because DLF requested opinions or information from ICA local offices through the ICA head office in Washington for reviewing each application. The joint effort of Korea and OEC led to the approvals of two loans for projects, including the telecommunications facility project, in October 1958.

Korea worked hard to take concessional loans from the late 1950s. But it wasn't until the Park's military government when the institutions were upgraded.



In October 1961, the government announced that loans for the success of the first Five-year Economic Development Plan would be guaranteed by the government. And the Law on the Repayment Guarantee for Concessional Loans was established in July 1962.

The law stated that public loans taken by private companies were considered guaranteed by the government. It was because public loans were more favorable than commercial loans in terms of interest rate and maturity.

Despite the government's efforts, Korea's ability to repayment was unproven and loan inducement performance wasn't that good. More loans were induced after the 1966 Treaty on Basic Relations Between Japan and Korea offered claim loans and expanded private business exchanges.

However, repayment of existing loans was challenging and caused issues. So, the government tightened the loan review process.

Combining laws related to foreign investment, the government enacted the Foreign Capital Inducement Law in 1966 and renamed the Foreign Investment Promotion Committee to the Foreign Investment Review Committee. In November 1967, the Comprehensive Plan for Foreign Investment Rationalization limited the amount of loans per year and strengthened borrower responsibility.

For laws related to public loans among changes, we can pick Inducement and Management of Public Loans Act enacted in 1973. This law had public loan borrowers limited to projects of public interest. The 1975 ordinance of this law limited borrowers to open companies.



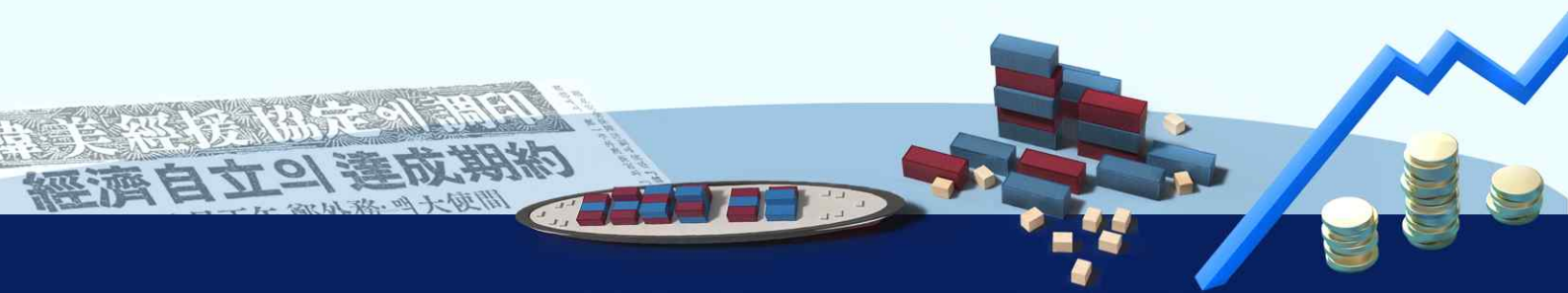
Now, let's look at the characteristics of ODA loans in the 1960s. Most loans in the 1960s were concessional loans, so we can look at the statistics of public loans in Thirty-year History of Korea's Foreign Capital Inducement published by the Korean government.

From 1962 to 1972, the US loans were 60%. The second largest lender was World Bank until 1965, and then Japan from 1966. It was because of the claim fund. Most public loans were spent on infrastructure. In the late 1960s, a large amount of grain loans was used to cope with the drought damage.

From the 1980s, repayment of both ODA loans and public loans exceeded the loan amount. It was less meaningful in terms of capital influx. The statistics between ODA loans and public loans showed a big gap in the 1970s. Global interest rate increased, and IFIs offered less concessional loans. So, there were more public loans that weren't concessional loans.

So, we can only review the ratios of lenders in OECD statistics to look at the characteristics of ODA loans in the 1970s. From 1973 to 1978, Japan was 41.2%, and the US was a little over 40.7%.

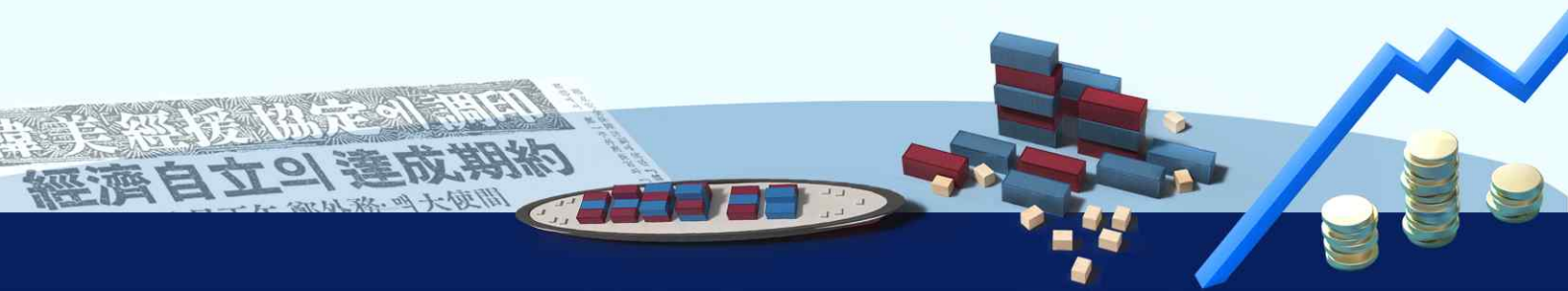
The OECD statistics also show the ODA loans composition by industries. But considering the fact that the inter-governmental public loans had more concessional loans than the public loans by multi-lateral organizations, we can look at Thirty-year History of Korea's Foreign Capital Inducement and find the main projects were from agriculture, railroad, and electricity.





Lastly, I introduced reference materials on individual ODA loans. The 1987 Statistics of Public Loan published by the Ministry of Finance has information on each public loan. Loan agreements between the affiliate of World Bank and Korea are available for download on the World Bank's online archive. Documents showing the process of Korea's work to get loans from DLF are on among the document group of foreign aid organizations at NARA.

This summarizes the ninth lecture, Korea's Concessional Loan Inducement. Our next lecture will cover technical assistance to Korea. Thank you.

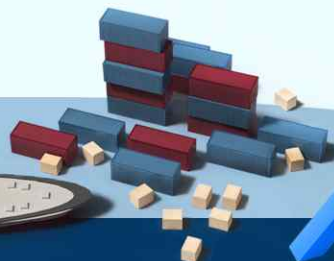
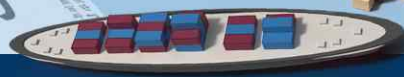




서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 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9周

## ODA贷款的引进

9-1

### 最初引进减让式贷款

同学们，大家好。我是负责《韩国经济与海外援助》讲座的柳尚润。很高兴见到对韩国经济历史感兴趣的各位。

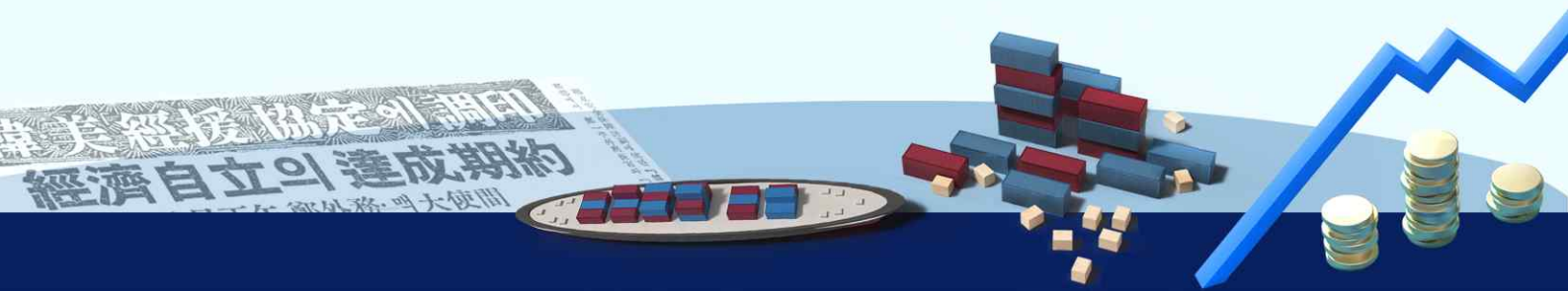
截止到上周，我们主要了解了相当于赠与的援助，本周我们来探讨韩国引进的减让式贷款。本节课先来复习一下减让式贷款的概念，并梳理下载至1959年首次签订减让式贷款协议的过程。

ODA贷款，即减让式贷款是指公共机关之间以开发为目标获得的贷款，相对于市场上的一般贷款更有利于借款人，即具有“减让性”。减让式国际通用标准是由经济合作与发展组织(OECD)制定的。

从20世纪70年代到2017年，长期适用的减让式标准是“适用10%的贴现率时，赠与成分达到25%以上”的贷款条件。赠与成分是用贷款金额减去利息及本金偿还额现值后，除以贷款金额来计算的。10%的贴现率用于计算现值。

赠与成分根据利率、偿还期、宽限期有所不同。利率当然要低于10%的贴现率，利率越低赠与成分就越高。相同的利率，偿还期越长，对借款人越有利。例如即使利率同样是5%，但随着偿还期延长至5年、10年、20年，赠与成分也会增加到12%、19%、29%。

同理对于借款人来说，可以不偿还本金的宽限期越长越有利。假设利率为5%，偿还本金的期限同样为10年，且需要从次年开始偿还本金的话，赠与成分为19%，但如果偿还本金是在5年宽限期后，那么赠与成分就会达到31%，这相对于没有宽限期，只将期限延长至20年的更加实惠。



1959年韩国政府首次签订减让式贷款合同。解放后随着美军进驻韩国，ODA中的赠与开始出现，而向韩国赠与金额最多的年份是1957年，可以说这个时间点已经相当晚了。一方面是因为国际上正式提供减让式贷款援助的时间点比赠与更晚，另一方面是因为韩国政府的偿还能力尚不明确。

赠与无需考虑偿还能力，单方面提供即可，但对于贷款来说需要以偿还能力作为担保。历经解放和战争的韩国已沦为没有拿得出手的出口产品的国家，因此很难期待在不久的将来获得外汇以偿还贷款。

尽管如此，韩国政府从20世纪50年代末开始不得不为从国外引进贷款而努力。在国内储蓄余额不足的情况下，想要通过投资来寻求经济发展，亟需国外资本，即外资。由于赠与式援助缩减预期存在，所以引进贷款势在必行。

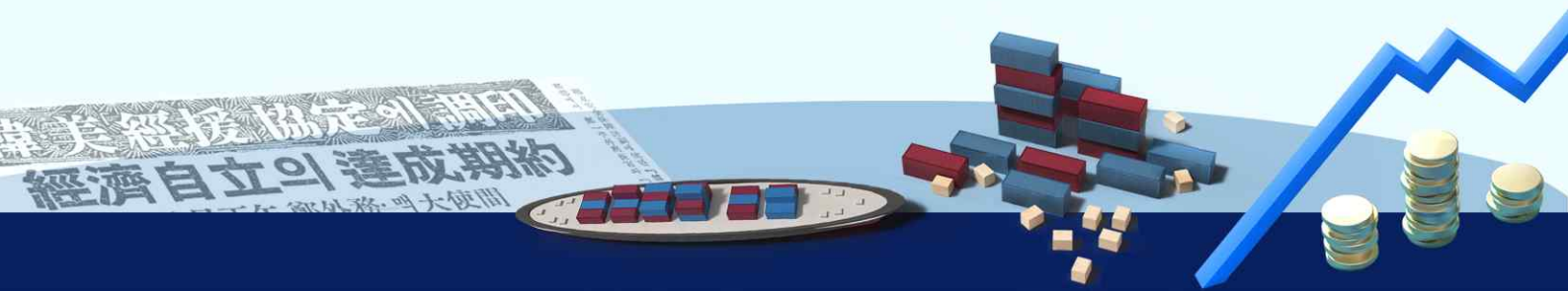
美国政府从1958会计年度，即1957年下半年新成立了减少赠与式援助，转而提供贷款式援助的开发贷款基金，即名为DLF的机构。该机构的贷款与普通贷款不同，可以用借款国家的当地货币来偿还，因此对外汇状况不好的国家非常有利。

李承晚政府意欲利用从DLF引进的贷款填补逐渐减少的赠与式援助。但是FOA/ICA在提供援助前会在每个会计年度提前确定好各国的援助金额，而DLF贷款只是规定了总额，并没有规定各国的配额。

也就是说，由于采用的是由基金对不同项目进行审核及批准的形式，所以无法提前得知每个国家的配额，因此有必要尽快编制并提交相关资料。

实际上，向DLF提交贷款申请时，无需像申请FOA/ICA援助那样必须经过经济协调办公室。甚至个别企业也可以申请。但是韩国政府希望经过类似于FOA/ICA制造业投资项目那样的流程。政府也有想要控制制造业投资优先顺序的意图。

首先，由复兴部门选定总额为8,200万美元的8个项目后，邀请经济协调办公室进行协商。现在看到的清单是1957年10月复兴部部长宋寅相(音译)发送给经济协调办公室威廉·温的信件中的附件。包括水力发电站、第二化肥厂等。





并于11月17日为了在联合经济委员会策划分委会中讨论这个问题，成立了由复兴部、工商部官员和美国经济协调办公室职员组成的工作小组。上述8个项目加上韩国政府追加提出的通信设施扩建项目，工作小组针对上述9个项目进行了审议并确定了优先顺序。

画面中的清单出自12月份召开的策划分委会、财政分委会、联合经济委员会全体会议上通过的基于工作小组报告的政策文件。清单中的序号是韩国政府和美国经济协调办公室达成共识的优先顺序。

根据文件，工作组在确定优先顺序时考虑的因素有，与投资相比能节约或赚取多少外汇、能对经济增长作出的直接或间接贡献有多少、就业效果如何等。

只是这个排序是华盛顿DLF审查个别项目时作为参考资料使用的，并没有约束力。此后，韩国政府通过驻美大使馆向DLF提交了在合作经济委员会通过的9个项目申请书。根据1958年1月19日的新闻报道，以韩国为首的发展中国家的申请总额达到了基金预算的3倍。

华盛顿ICA总部通过经济协调办公室收到韩国政府申请资料后，认为仅凭现有内容很难进行判断，于是要求提供附加信息。严格来说，DLF和ICA是两个独立的机构，但它们有着密切的合作关系。特别是DLF因为没有当地事务所，所以需通过ICA与当地事务所取得了联系。

根据ICA总部的要求，联合经济委员会于3月正式委托史密斯和名为Hinchman&Grylls的工程公司对9个项目进行了审查。出具不同项目审查报告需要历经几个月的时间，因此DLF的审查工作也会有所滞后。

4月，DLF的远东地区负责人拉尔夫·菲利普斯访问了韩国。菲利普斯在与韩国政府、经济协调办公室举行会议的同时，还与实际得到贷款开展项目的公司、政府部门进行了面谈。面谈中DLF询问了各个项目的必要性和可行性、公司的资金情况、贷款偿还能力等，并要求提供附加资料。

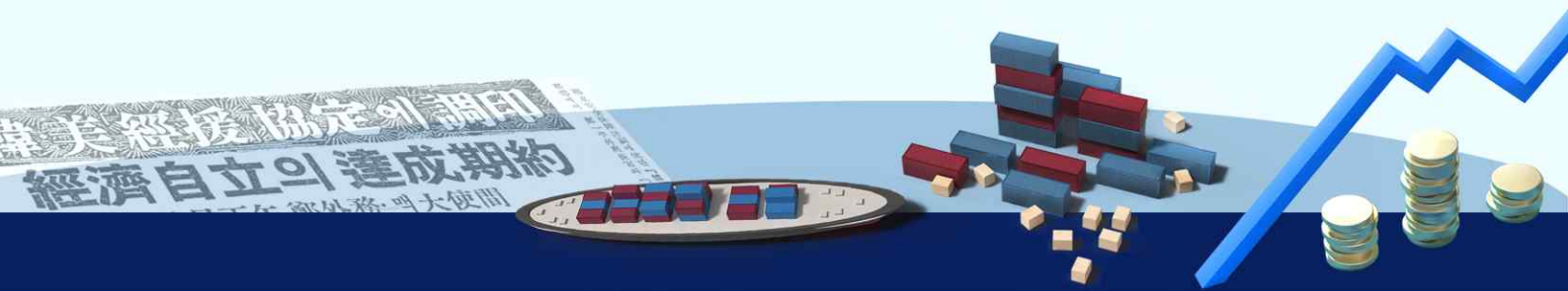
此后，经过附加资料的提交和审查，进入10月份，获批两个项目的贷款。该项目分别是经济合作委员会优先提交的5号和7号项目，即邮电部通信设施扩建项目和东洋水泥的水泥工厂扩建项目。10月2日，DLF向邮电部和东洋水泥发送了告知贷款批准事宜和基本条件的信件。



画面中显示的表格就是信件中记录的贷款条件。可见，相对于发放给政府机关邮电部的贷款条件，发放给民营企业东洋水泥的贷款条件更有利于债务人。发放给邮电部的贷款属于ODA贷款，但发放给东洋水泥的贷款不属于ODA贷款。

此后，对具体协议内容进行商议后，东洋水泥的贷款协议于1959年1月在首尔签订，邮电部的贷款协议于当年4月在华盛顿签订。画面上看到的是，政府公报上刊登的邮电部获批的减让式贷款协议内容。但是因为该贷款协议属于国库债务负担行为，所以需要以条约形式在当年12月经国会批准后才能生效。

目前为止我们梳理了1959年首次签订减让式贷款协议的艰辛过程。下节课我们将了解上世纪60年代以后贷款引进制度的修订过程。



**9-2****贷款引进制度的修订**

同学们，大家好。上节课梳理了第一批减让式贷款的引进流程。本节课我们来讲一讲上世纪60年代以后贷款引进制度的修订过程。

为了引进贷款，韩国政府从20世纪50年代末开始持续作出了努力，但是直到朴正熙政府上台以后，法律制度才得以完善。这些法律制度旨在促进的引进对象并非仅局限在减让性贷款上，只是想从制度修订的角度了解引进贷款的整个过程。

李承晚政府也于1958年以全美制造商协会干事诺埃尔·萨伊特博士的提案为基础，制定了《外资引进促进法》，该法案经过国会批准，从1960年1月开始实施。但是，该法案将重点放在为外国人直接投资提供特惠上，而并未涉及引进贷款。现在回顾起来，是韩国政府错误地了解了情况。

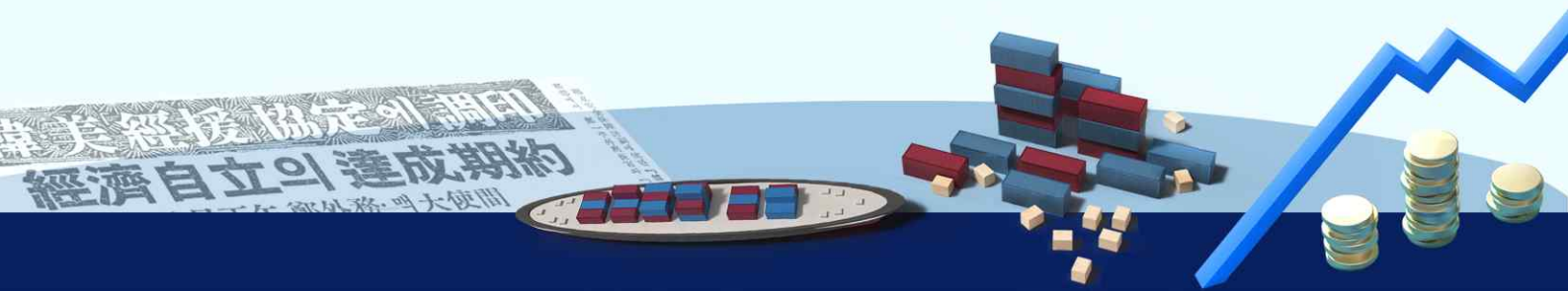
4.19以后执政的张勉政府和西德进行了贷款交涉，后来朴正熙执政期间取得了成果，但在完善制度方面没有取得太大进展。

朴正熙政府通过政变推翻张勉政府后，从1962年开始实施了第一个经济开发5年计划。欲希望实现计划的投资目标，需要动员国内外资本。军政府为了引出压箱底的国内资本，1962年6月实施了货币改革。但结果并未达到政府的预期，海外资本的重要性进一步提升。

为了引进外国资本，政府在货币改革实施前的1961年10月在经济规划委员会内新设立了外资引进部门，并于12月发布了《关于外资引进管理的基本方针》。

该基本方针强调了外资引进部门的统一化管理和贷款的付款保证。即，经济开发5年计划中，被引进外资促进委员会认定为具有必要性的项目相关贷款，需经国务会议表决后，由政府提供付款保证。

外资引进促进委员会是《外资引进促进法》规定的委员会，当初由财政部部长担任议长，但新设经济规划委员会后，由经济规划委员会会长担任议长。包括财政部部长、商务部部长、农林部部长、韩国银行总裁、韩国产业银行总裁、大韩商会会长以及总统委任的3人在内的10人组成。





《外资引进运营基本方针》修订了外资引进促进法，增加了付款保证相关条款。但实际上，1962年7月制定了《贷款承诺法》。

如图所示，该法律规定由引进贷款的企业提出申请，并经过外资引进促进委员会审查后，批准提供付款保证。内阁会议表决是因为当时是政变后的特殊情况，之后改为经过国务会议表决。

但是依据法律第11条规定，当获得外国政府机关或国际机构贷款时，视为获批付款保证。由此可见，对外国政府或世界银行等国际机构的贷款，即公共贷款的引进给予了优待。

当时外国民营企业的贷款，即商业贷款的年利率在6%~7%左右，而外国政府或世界银行等国际机构的贷款，即公共贷款的年利率一般在4%以下。商业贷款到期时间在10年以下，但公共贷款近10年以上，也有40年。因为条件如此有利，韩国政府也优待了公债的引进。

即使外国政府或国际机构向韩国民营企业提供贷款，如果政府进行付款保证，也会与公共机构之间提供的贷款相同。也就是说即使美国的海外援助机构AID向韩国民营企业提供贷款，只要满足优惠标准，也可以成为ODA。

但是外国政府负责部门和国际机构在提供公共贷款时，希望直接与韩国的民营企业进行交涉。因为当时美国或西欧国家认为政府投资可能效率低下。因此韩国政府也采取了让民营企业站在第一线，政府在背后提供法律保障的方式。

在制定付款保证法的同月，还制定了《关于通过长期结算方式引进生产资本的特别措施法》。本法主要适用于商业贷款，当时发达国家企业提供给发展中国家企业的商业贷款中，所谓的“成套设备贷款”较多。

所谓成套设备贷款是指发达国家的制造商向发展中国家企业销售机械等生产资料，并可分为若干年份进行分期付款。在这种情况下，就像汽车分期付款一样，相当于欠了一笔债，而该笔款项根据1962年7月颁布的《特别措施法》，经过外资引进促进委员会的审议，也可被视为贷款。





但是基于1962年7月制定的两部法律，商业贷款开始增加，问题也随之出现。在商业贷款方面，一般会由本国政府或国营保险公司提供贷款金额80%左右的担保，但是为了抵御风险，债权人会向债务人索要贷款金额的20%左右作为预付款。

因此外汇储备情况恶化后，韩国政府于1963年2月发布了大力遏制计划外商业贷款引入的方针。并决定加快推进条件优于商业贷款的公共贷款的引入。

像这样，朴正熙政府虽然积极推进了贷款引入工作，但在偿还能力方面存在问题。因此无论是公共贷款抑或商业贷款，20世纪60年代上半年的业绩都不尽如人意。直到1965年6日韩日邦交正常化，这一难关才得以克服。

随着邦交正常化,日本政府决定以"请求权资金"的名义向韩国提供无偿资金3亿美元、公共贷款2亿美元，共计5亿美元。为了有效利用这笔资金，韩国政府于1966年2月制定了《请求权资金运用及管理法案》。

根据该法案设置了由国务总理领导的请求权资金管理委员会。资金用途方面规定无偿资金用于农业、林业、水产业的振兴，以及原材料和劳务引进等；有偿资金即公共贷款则用于中小企业、矿业、支柱产业和社会间接资本领域项目。

特别是韩国政府2亿美元的公共贷款中，约有9千万美元用于浦项综合制铁工厂建设。加上3,000万美元的无偿资金，约为1.2亿美元。公共贷款积极用于支柱产业建设。

邦交正常化后不仅公共贷款增加了，来自日本的商业贷款也增加了。政府为了有效管理日益增加的贷款，于1966年8月将既有的《外资引进促进法》、《贷款付款保证法》、《关于依托长期结算方式的资本再引进特别措施法》等3部法律合并为《外资引进法》。

外资引进法旨在促进没有还款压力的外国人直接投资，并限制政府对贷款提供付款保证。外资引进促进委员会更名为外资引进审议委员会，相对于"促进"，更注重"审议"。



规定因政府付款保证而每年需偿还的本息额不得超过当年外汇总收入的9%，并效仿拖欠国税时的处理流程，对获得付款保证的企业所提供的担保物进行快速处理。另外，作为付款保证代价，针对政府蒙受的损失，要求公司董事承担赔偿责任，且获得付款保证的企业在5年内要向普通投资者公开募集股票。

尽管如此，由于获得付款保证的企业经营不善，导致韩国产业银行代替偿还本息的事情逐渐增加，政府于1967年11月表决通过了《促进外资引进合理化的综合措施》。其主要内容有限制每年外资引进规模，要求引进外资本息偿还额不得超过当年经常项目外汇收入的9%。

1969年，从民间引进公共贷款的方式也受到了限制。依据政府当年9月出台的《现金贷款处理方针》，可积极吸引外国政府和国际机构的现金贷款，但只批准公办企业以有利条件引进的贷款。这反映了政府要防止付款保证企业经营不善的意志。

另外，进入20世纪70年代后，相对于商业贷款不够完善的公共贷款法律制度也得以修订。外资引进法的适用对象是民间资本交易，因此无法适用于公共贷款。因此20世纪60年代韩国政府签订公共贷款引进合同时，将其视为条约等，虽历经国会同意流程，但由于国会并不总是开会，所以效率低下。

1973年2月制定了《公共贷款引进管理法》。成为法律对象的公共贷款被定义为韩国政府、地方自治团体、政府投资机关以及总统令规定的韩国法人从外国政府等引进的贷款。1975年实施条例中，韩国法人被限定为上市公司法人。

关于公共贷款引进标准有三个明文规定：第一，可为农渔村资源的开发或农渔民收入增加作出贡献的事业；第二，有助于扩充经济开发所需的支柱产业或社会间接资本的事业；第三，可为社会福利或公益事业的发展作出贡献的事业。贷款协议由经济规划委员会负责人签署，负责人必须事先制定下一年度的引进计划，并获国会表决通过。

截至目前，整理了20世纪60年代以后贷款引进制度的完善过程。下节课，我们将基于统计数据，针对包括优惠贷款在内的公共贷款引进趋势，从20世纪60年代开始讲起。



9-3

20세기60년대 공공대출引进趋势

同学们，大家好。上节课我们回顾了20世纪60年代以后贷款引进制度的完善过程。本节课将利用韩国政府的统计数据，探讨20世纪60年代公共贷款的引进趋势。

ODA贷款一定是公共贷款，但公共贷款并不都是ODA贷款。因为如果适用10%的贴现率，赠与成分就要达到25%以上，具备这一特点的才能称之为ODA贷款。

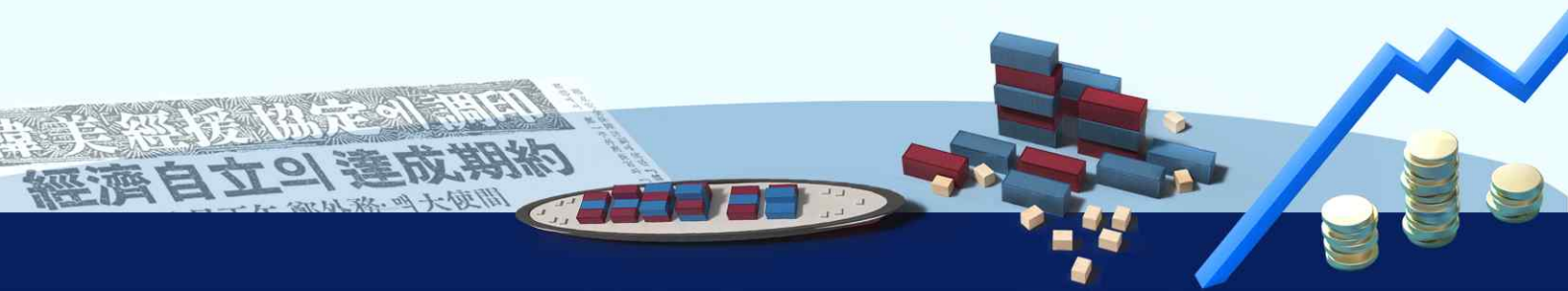
但是直到20世纪70年代初，公共贷款几乎都是ODA贷款。现在看到的图表是韩国政府统计的公共贷款引进额和OECD统计的提供给韩国的ODA贷款额的对比结果。截至1972年，上述两个数据十分接近，但从1973年到1980年代初，差距逐渐拉大。

OECD发展援助委员会(DAC)从20世纪60年代末开始对ODA进行界定及统计。故此此前统计的数据准确度存疑。与此相比韩国政府进入20世纪60年代后，在完善外资引进制度的同时，还致力于编制公共贷款等外资引进统计资料。也就是说，关于初期ODA贷款，韩国政府的公共贷款统计数据可能会提供更准确的信息。

而且实际上"适用10%的贴现率时，赠与成分为25%以上"，以此为标准将公共贷款划分为优惠贷款和非优惠贷款如同抽刀断水一般并不合适。因为很难说赠与成分为25%时，就会对韩国经济作出特别贡献，而赠与成分为20%时，就没有贡献。

因此本节课将以1993年财务部和韩国产业银行共同发行的名为《韩国引进外资30年史》的书籍为基础，讨论截至20世纪70年代初韩国引进的公共贷款。

书中将1962年至1972年划分为两个时期，即1962年至1965年为"推进经济开发和完善外资引进体制"时期，1966年至1972年为"夯实成长基石和外资引进甄别"时期。在这里我们也划分为两个时期来了解不同国家、产业的引进额和主要公共贷款支持项目。





回望30年历史，截止到1961年，公共贷款的引进额只有500万美元。但是从1962年至1965年的4年间，引进额增加到了6,300万美元。从确定的金额来看，从1961年以前的1,500万美元增加到1962年至1965年的1亿8,100万美元。从各国引进的金额来看，截至1961年都是从美国引进的。

但是从1962年到1965年，从美国引进的贷款有3,800万美元，占60%，但世界银行下属机构国际开发协会(IDA)引进的贷款有1,400万美元，西德引进的贷款有1,100万美元。随着公共贷款引进额的增加，引进渠道也更加多元化。

但这个时期的公共贷款引进，还不能说已步入了正轨。从各年度的引进额来看，并非逐渐增加的趋势，而是1963年短暂增加后反而减少。李承晚政府、张勉政府、朴正熙政府为了引进公共贷款持续努力，但结果并不尽如人意。

下面来看不同产业的公共贷款引进额。请看画面表格下方。1961年以前引进的贷款包括制造业200万美元、社会间接资本300万美元。具体来看水泥制造行业200万美元，电力行业100万美元，通信行业200万美元。

这些是1959年美国开发贷款基金和韩国政府之间签订的用于东洋水泥工厂扩建、忠州水力发电站设计、通信设施扩建的贷款。可以看出在全部引进额中民营企业东洋水泥公司的受惠金额不少。

1962至1965年的4年间，社会间接资本为5,200万美元，占比达到83%。此外制造业700万美元，占比为11%，矿产业400万美元，占比为6%。再细分社会间接资本的话，运输行业和电力行业最多，分别为2,100万美元和1,900万美元。其次是通信行业1,100万美元。可见美国、西德政府和世界银行为韩国运输、电力、通信等强公共性行业的社会间接资本扩充，提供了援助。

下面来看一下公共贷款的主要扶持项目。虽然协议签订时期和实际资金引进时期略有不同，但各贷款扶持项目的具体内容可分为协议签订的不同时期来了解。首先来看一下1959年至1961年签订的主要公共贷款。





1959年,除了上述东洋水泥的三陟水泥工厂扩建、韩国电力的忠州水力发电站设计、邮电部的通信设施扩建以外,还为东洋化学的苏打灰工厂设立引进了贷款。处于政治动荡期的1960年和1961年,产业银行为中小企业外汇资金转贷,KOLONNylon为设立尼龙纱线工厂分别签订了引进贷款协议。

再来看1962年至1965年签订的主要公共贷款支持项目的话,在运输部门,铁道厅为了引进柴油机车、客车和货车,引进了美国AID和世界银行的IDA贷款。在电力部门,韩国电力为了在釜山和群山建设火力发电站,引进了美国AID的贷款。

在通信领域,邮电部为了扩建通信设施,引进了德国复兴信贷银行(KFW)的贷款。在制造业领域,为了在岭南和镇海建设第三、第四个肥料工厂,引进了美国AID贷款;在矿产业领域,为了大韩煤炭公社开发无烟煤矿,引进了美国AID和西德KFW贷款。

接下来我们来看下1966年至1972年的7年。在此期间,公共贷款的引进额为11.3亿美元,年均约2亿美元。1962年至1965年的4年间,年均引进约1,600万美元,与此相比大幅增加。此外,20世纪60年代末引进额在1亿美元左右,到20世纪70年代初达到3亿美元以上,快速增长的势头可见一斑。

从国家引进额来看,从美国引进的贷款约为6.9亿美元,占比达到61%。仍然以美国为中心。提供公共贷款第二多的国家是日本。引进了大约2.6亿美元,其中大部分是请求权资金。

请求权资金以日本海外经济协力基金OECF的贷款形式提供。此外,从世界银行引进了约1.2亿美元,从亚洲开发银行、西德、加拿大等地也引进了贷款。于是引进渠道变得越来越多元。

下面来看下不同产业的公共贷款引进规模。这一时期最大的特点是粮食的引进比重达到41%。1967年和1968年持续干旱导致稻米产量减少10%以上等粮食不足问题出现,而基于美国农业贸易发展援助法(PL480)的剩余农产品援助,也从赠与转变为贷款。

粮食贷款由美国PL480贷款、日本粮食厅贷款、美国AID贷款组成。此外,随着旨在夯实农业基础的贷款被引进,农林水产业的比重达到45%,接近一半。



紧随其后的是社会间接资本，其比重达到44%。具体地说，其他服务部门1.8亿美元，储运部门1.4亿美元，电力部门7,000万美元，建设部门6,000万美元等。其他服务是指为了扶持中小企业及购买原材料，从韩国产业银行等引进国际金融机构的贷款。

具体来讲第一，韩国产业银行从美国AID、亚洲开发银行、西德KFW引进了中小企业扶持资金，从日本OECF和进出口银行引进了产业合理化资金。第二，长期信用银行从世界银行引进了民营企业扶持资金和中小企业扶持资金。

第三，韩国外换银行从日本进出口银行引进了出口产业扶持资金。第四，中小企业银行从美国AID、亚洲开发银行、日本OECF和进出口银行引进了中小企业和机械工业扶持资金。

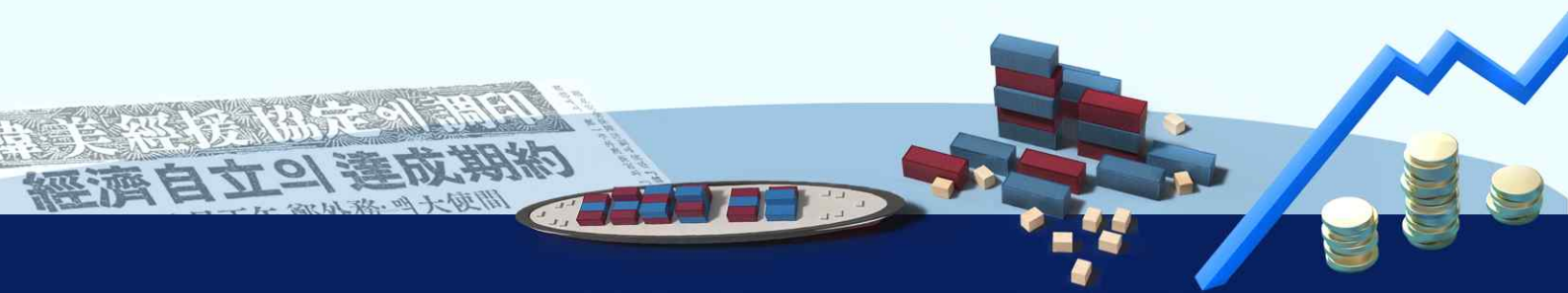
另外，为了消除经济发展掣肘因素，运输和电力部门继续引进贷款，建设部门则推进高速公路和堤坝建设项目。铁道厅从多个海外机关和国际金融机构引进了用于铁路设施改良、柴油机车引进、首尔地铁1号线建设等的资金。

韩国电力公社为了首尔和蔚山火力发电站建设和全国性输配电设备的扩建，从美国AID等引进资金。韩国道路公社从日本OECF引进了建设京釜高速公路的资金。

制造业比重为10%，主要以化学及金属行业为对象。化学部门为了建设第三、第四肥料厂，继续引进了美国AID资金，金属部门则为了建设浦项综合制铁厂，从日本OECF引进了贷款。

最后来看一下本息偿还额的变化趋势。公共贷款引进额增加，且随着时间的推移本息偿还额也有所增加。1969年首次超过1,000万美元，1972年增加到6,900万美元。1972年公共贷款引进额为3亿2,400万美元，而相当于引进额21%的资金流向了偿还本息。

截至目前，利用韩国政府的公共贷款统计数据，分析了截至1972年的ODA贷款引进趋势。下节课我们来了解下1972年以后的ODA贷款引进趋势。



9-4

20세기70년대ODA贷款引进趋势

同学们，大家好。上节课，利用韩国政府的公共贷款统计数据，分析了截至1972年的ODA贷款引进趋势。本节课将通过对比韩国政府的公共贷款统计数据和OECD统计数据，来了解1973年以后的ODA贷款引进趋势。

韩国政府统计的公共贷款引进额和OECD统计的ODA贷款额到1972年为止呈现出相似的趋势，但从1973年开始，韩国政府统计的公债引进额和OECD统计的ODA贷款额出现了相当大的差异。公共贷款引进额持续增加，1981年达到峰值，此后持续减少。相反，ODA贷款除了1981年，自1973年以来一直呈下降趋势。

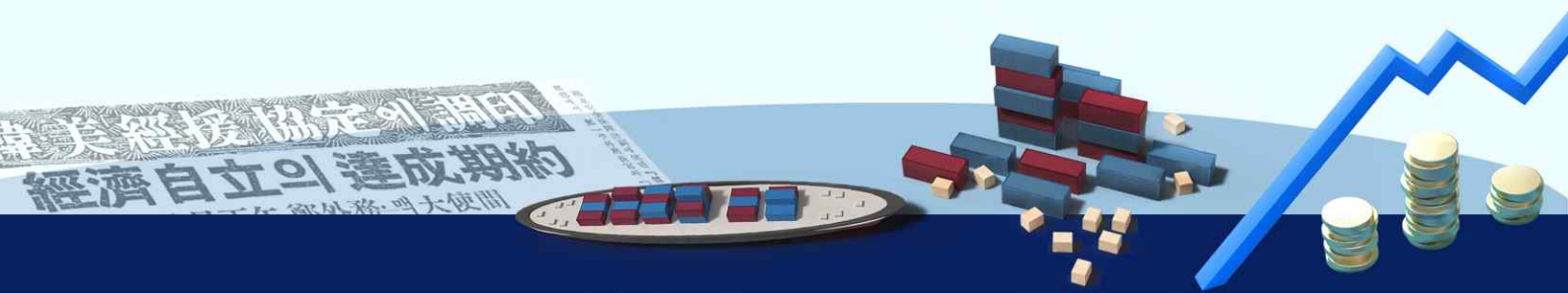
虽然两个统计数据存在差异，但是其共同点是从外国资金净流入角度来看，直到20世纪80年代初贷款是具有意义的。即在公共贷款统计数据中的1986年，ODA贷款统计数据中的1982年，还本额比引进贷款额更多。也就是说无论是公共贷款还是ODA贷款，从引进外国资金的角度来看，进入20世纪80年代其意义几乎不存在了。

《引进外资30年史》将1973年至1978年的6年划分为“产业结构优化期和外资引进加速期”。本节课主要根据该划分，分析ODA贷款和其他公共贷款。

公共贷款统计数据和ODA统计数据之间存在差异，是因为不符合ODA标准的贷款较多。比如来看利率的分布。

财政部1987年编制的《公共贷款统计》中列出了适用不同利率的每年签订协议的公债金额。利率大致分为固定利率和浮动利率，画面所显示的是每年固定利率低于5%的贷款金额比例。

如图所示，截止到1967年，几乎所有贷款适用的固定利率均低于5%，但从1967年到1973年，固定利率低于5%的贷款比例约为50%至70%，此后则更低。因此公共贷款的平均赠与成分越来越低。





但是这种公共贷款的利率趋势与国际金融市场的整体利率趋势有关。下面来看下常用来举例的美国国债收益率。

从画面显示的10年期国债收益率图表来看，从20世纪50年代中期到80年代初，大体上呈上升趋势。1967年超过了5%，从1960年末开始虽然有所起伏，但只有7%左右。20世纪70年代末，这一比例骤增至8%以上，1981年达到最高点14%。

也就是说，利率越高韩国政府的还债压力就会越大，但与20世纪70年代中期以后普遍上涨的市场利率相比，也有可能较低。可以说，促使这种问题出现的原因是贴现率被固定在10%。虽然无意在这里探讨ODA标准，但有必要知道这一点。

如果将两个统计数据中的贷款提供者分为国家和国际金融机构的话，可以发现世界银行等国际金融机构的贷款中不符合ODA标准的贷款尤其多。

来看1973年至1978年的公共贷款引进额，两国间贷款为18亿美元，国际金融机构贷款为16亿美元。但是从ODA贷款金额来看，两国之间的贷款金额为13亿美元，国际金融机构贷款金额为1亿美元，相对于两国之间的贷款，国际金融机构贷款存在较大差距。

下面具体来看下OECD统计资料中的ODA贷款提供者。1973年至1978年引进的14亿美元贷款中，从日本引进5.6亿美元，占41.2%，从美国引进5.5亿美元，占40.7%。其次是西德8%，世界银行7%。

日本政府的ODA贷款之所以多于美国政府的ODA贷款，是因为贷款条件不同。因为同一期间内，公共贷款引进额中美国贷款是日本贷款的1.7倍。

OECD统计数据中并未显示ODA贷款的各产业分布。虽然金额上存在一定差异，一个是18亿美元，一个是13亿美元，但是可以从《外资引进30年史》中大致了解下这一时期签订协议的两国间贷款项目分布情况。





在农业领域，1973年与日本政府粮食厅签订了粮食贷款，与美国政府签订了剩余农产品贷款，和美国AID签订了糙米贷款。1977年和1978年还与日本OECF签订了农业及农业用水开发贷款。

在运输领域，1975年与美国进出口银行签订了引进柴油发动机贷款，1976年与日本OECF签订了建设忠北线双轨贷款。在电力领域，1976年至1978年与加拿大、英国和美国政府签订了建设核电站贷款协议。此外，为了扩建通信设施，从多个国家引进了贷款，韩国住宅公社的住宅建设贷款也是从美国AID引进的。

最后我们简单了解下，不包括在ODA贷款中，但在20世纪70年代公共贷款中占比很大的国际金融机构贷款。1973年至1978年，从国际金融机构引进的16亿美元贷款中，有11.7亿美元是从世界银行引进的。剩余4.3亿美元是亚洲开发银行的贷款。

从"引进外资30年史"可知，这一时期签订的国际金融机构贷款项目中韩国产业银行、长期信用银行、中小企业银行引进的民营企业扶持资金占据了相当大的比重。

此外，还推进了庆州开发、洛东江沿岸开发、荣山江开发、道路改善及建设、港口开发、新村建设项目等多种土地开发项目。虽然大部分都不能满足优惠贷款标准，未能成为ODA贷款，但是对韩国经济的发展起到了一定作用。

截至目前，了解了20世纪70年代ODA贷款的引进趋势。下节课将给大家介绍研究个别ODA贷款时，可参考的资料。



## 9-5

## 个别ODA贷款资料介绍

同学们，大家好。上节课了解了20世纪70年代ODA贷款的引进趋势。本节课将介绍进行个别ODA贷款研究时可参考的资料。

第一个要介绍的资料是韩国财务部于1987年编制的名为《公共贷款统计—协议标准》的刊物。这里记录了1959年至1986年签订的每一份公共贷款协议，并按照签订日期对其摘录信息进行了排列。

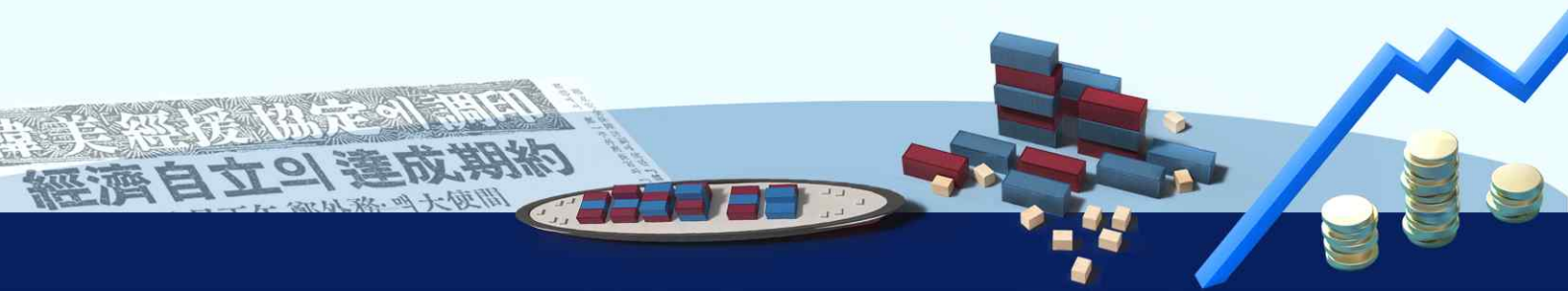
与此类似的还有名为《公共贷款现状》的资料，该资料从1988年开始不定期发行。但是从援助的角度值得关注的是20世纪70年代末或80年代初的贷款，因此仅参考《公共贷款统计—协议标准》即可，无需查看其他资料。

该资料中记录的每笔贷款信息包括项目名称、韩国国内项目负责人、贷款提供者、协议额、1986年末引进额、利率、期限、宽限期、项目内容、协议签订日期等。

例如，第三次签订的公共贷款协议是忠州水电设计贷款，其主体，也就是韩国国内项目负责人是韩国电力，贷款提供者是美国AID，协议额、确定额、提取额共计111.5万美元，利率为3.5%，偿还期为9年，具体项目内容为忠州水力发电站建设设计，协议签订日期为1959年5月26日，建设期间为1959年至1962年。

利用这些信息，可以大致计算出每笔贷款的赠与成分。为了准确计算出赠与成分，需要具体了解贷款的引进和偿还方式。也就是说，不仅要知道资金是一次性引进的还是分批引进的，还要知道从延期到满期为止，每年需要偿还多少。

虽然名为“公共贷款统计”的资料中没有那么详细的信息，但是适用一般贷款的引进及偿还方式，即一次性引进，并在宽限期后，到期前，采用等额分期偿还方式，如此一来就可以大体上算出赠与成分。



其次要介绍的资料是收藏在世界银行在线档案馆中的各种贷款相关文件。世界银行是与国际货币基金组织(IMF)于1946年同时创立的代表性国际金融机构。自20世纪60年代以来,韩国政府从世界银行引进了大量公共贷款,但其中大部分未达到ODA的优惠标准。

但是世界银行的下级机构国际开发协会提供了赠与成分较高的贷款,即使不包括在ODA贷款中,也为韩国的经济、社会开发作出了贡献,因此有必要对个别贷款进行深入了解。

世界银行在线档案馆藏有"文件和报告"数据库。从这里进入详细搜索界面,在Keywords中输入Korea, DocumentType选定ProjectDocuments后进行搜索,就会出现超过800个的资料。上述资料基本上会以创建日期为准,按降序排列,如果再点击一次DocumentDate,则会按升序排列。

现在看到的是按升序排列的结果。虽然最早的文件年份显示1953年,但这个信息输入有误。实际上这份文件是1969年的协议书。

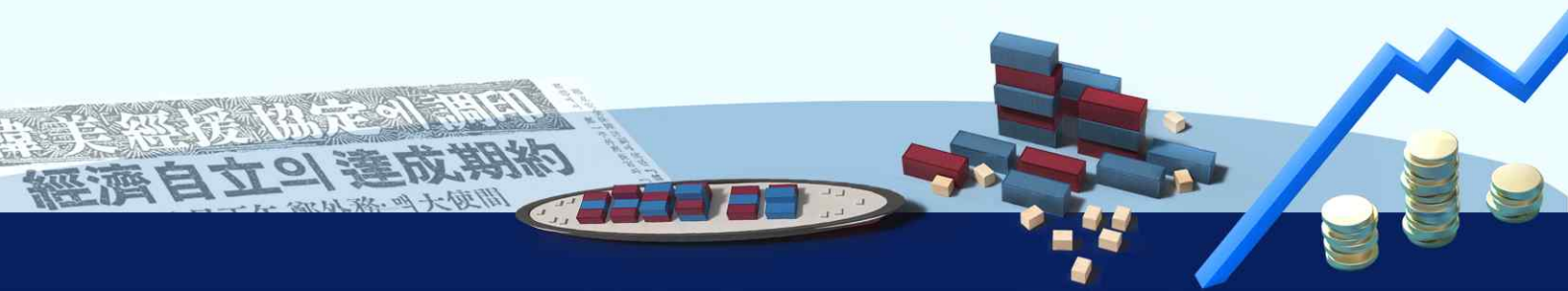
据了解,最早的文件是世界银行下属的国际开发协会和韩国政府于1962年8月签订的铁路项目融资相关文件。包括韩国政府要求下提供的评估报告、IDA总裁发给秘书长的意见书、融资合同书等共计3份。

各位现在看到的是共计50页的评估报告,记录了五年铁路投资项目内容,以及IDA方面对该项目的评价。另一个文件是共计5页的IDA总裁的意见书,该意见书基于评估报告等,表示同意接受请求,提供相关融资。

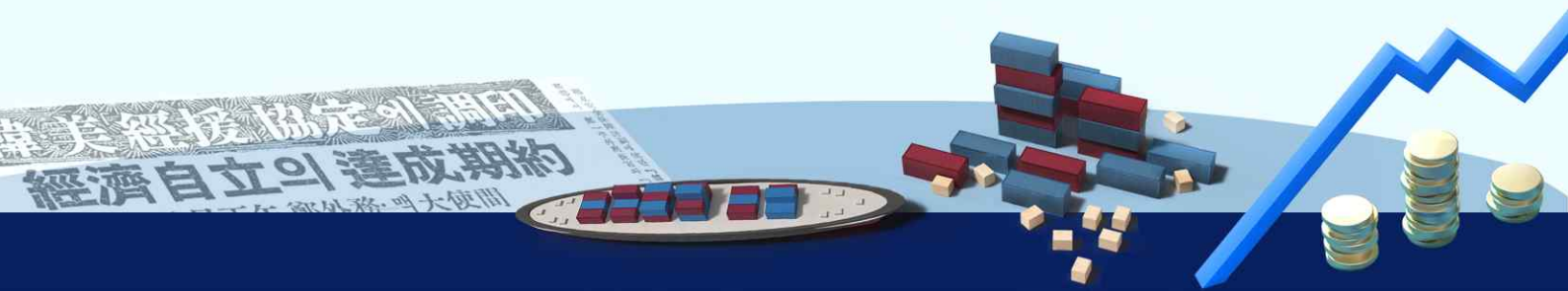
现在看到的是共计12页的合同第一部分。内容是韩国政府将从1962年至1966年的5年间,通过国际开发协会融到用于铁路投资项目的资金。融资金额为1,400万美元。

从合同约定的偿还条件来看,虽然没有利息,但需要以提取本金的0.75%作为手续费,因此实际利率为0.75%。期限为50年,本金是在10年后的1973年2月开始,每6个月偿还一次,且到1982年8月为止,每次需偿还本金的0.5%,到2012年8月为止,每次需偿还本金的1.5%。

此外,在第一节课上讲到最初引进优惠贷款过程时所用到的美国国家档案馆的DLF相关文件也可以说是与个别ODA贷款有关的资料。



截至目前，简单介绍了有关个别ODA贷款的资料。下节课我们将简单梳理下关于韩国引进优惠贷款的内容。





9-6

讲义总结

同学们，大家好。上节课简单介绍了个别ODA贷款相关资料。本节课将简单梳理下关于韩国优惠贷款的讲座内容。

ODA贷款即优惠贷款是指赠与成分在一定标准以上的贷款。韩国政府于1959年4月首次签订谅解备忘录。决定从美国开发贷款基金引进扩建通信设施贷款350万美元。

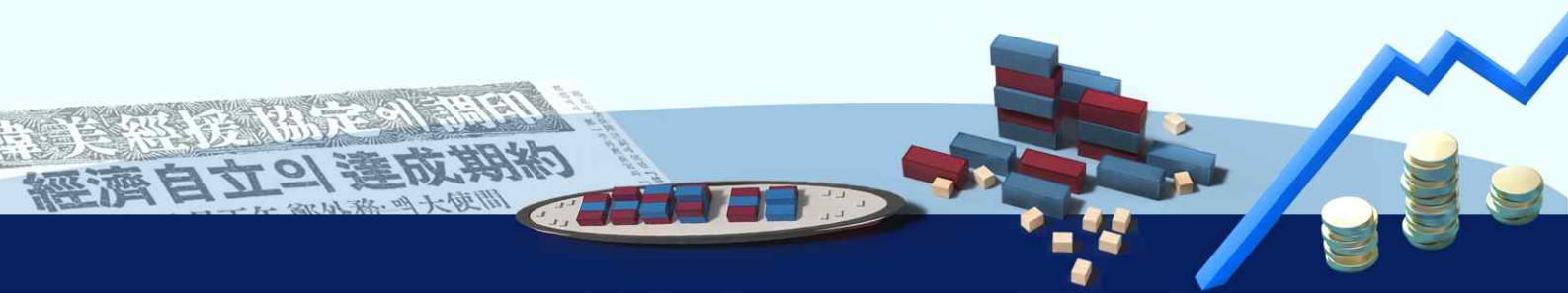
直到首次签订优惠贷款合同，共计花了1年6个月左右的时间。1957年，美国政府为了减少以赠与形式提供的援助，引进以贷款形式提供的援助，新设了一个名为开发贷款基金的机构。韩国政府为了填补无偿援助减少带来的空白，积极致力于获取DLF贷款。

DLF不同于ICA，不会像ICA援助那样有以国家为单位的固定程式。因此并不一定要经过联合经济委员会或美方经济协调办公室这一渠道，可以向DLF单独提出申请，但韩国政府为了控制民间贷款申请，意欲遵循类似于ICA援助的流程。因此1957年10月向美方经济协调办公室提出了协商要求，经过联合经济委员会策划分委会工作组的讨论，于12月就申请9个项目达成了协议。

实际上之所以说韩国政府的这种努力具有意义，是因为DLF在审查个别贷款申请时，会通过华盛顿的ICA总部向各国ICA当地事务所征求意见或获取信息。在韩国政府和美方经济协调办公室的共同努力下，终于在1958年10月韩国邮电部通信设施扩建项目等2个贷款项目获批。

像这样从20世纪50年代末开始，韩国政府为引进优惠贷款作出了努力。除了DLF贷款这类特殊贷款，引进贷款相关制度从整体上得以完善是在朴正熙军事政府上台之后。

朴正熙政府为了成功推进始于1962年的第一个经济开发5年计划，于1961年10月发布了政府为5年计划涉及的主要项目的贷款引进提供付款保证的方针。并于次年7月制定了《针对贷款的付款保证法》。



但是该法案中有一项条款规定民营企业获得外国公共机构贷款，即公共贷款时，可自动获批付款保证。因为公共贷款与外国民企贷款，即商业贷款相比，其优点是利率更低或期限更长。

虽然韩国政府意欲凭借付款保证促进贷款引进，但由于韩国政府或企业的偿还能力尚未得到充分验证，所以业绩并不理想。1966年韩日邦交正常化促使请求权资金中的有偿资金得以引进，韩日民营企业之间的交流加强，得益于此贷款引进活跃度有所提升。

随着贷款引进活跃度的提升贷款偿还问题不断增多，于是韩国政府将贷款引进政策基调从促进转为加强审议。

合并既有外资引进相关法律，1966年制定的外资引进法将外资引进促进委员会更名为外资引进审议委员会，强化了审议职能。而1967年11月的《外资引进合理化综合措施》限制了年度贷款引进规模，强化了贷款申请人的义务。

此后政策变化中，属于公共贷款的ODA贷款相关主要法律有1973年制定的《关于公债引进及管理法律》。该法律规定仅限于公共性强的项目可以引进公共贷款。另外，该法的1975年实施条例规定，法人中只有上市公司法人才能引进公共贷款。

接下来看一下20世纪60年代引进的ODA贷款特点。20世纪60年代的公共贷款几乎都是优惠贷款，因此可以利用韩国政府发行的《引进外资30年史》中的公债统计数据。

1962年至1972年的11年间，美国占比达到60%，占绝对优势。直到1965年为止，提供者是世界银行，但从1966年开始变为日本。是前面提到的索赔资金影响所致。公共贷款大部分用于扩充社会间接资本，20世纪60年代后期为了减少干旱损失，还引进了巨额粮食贷款。

从20世纪80年代开始，无论是ODA贷款还是公共贷款，还本额都比引进贷款额大，从资金净流入的观点来看，其意义变淡。但是在那之前的20世纪70年代，ODA贷款和公共贷款的统计数据存在巨大差距。随着国际利率的上升和减让性较弱的国际金融机构贷款比率的增加，公共贷款中不属于优惠贷款的部分有所增加。

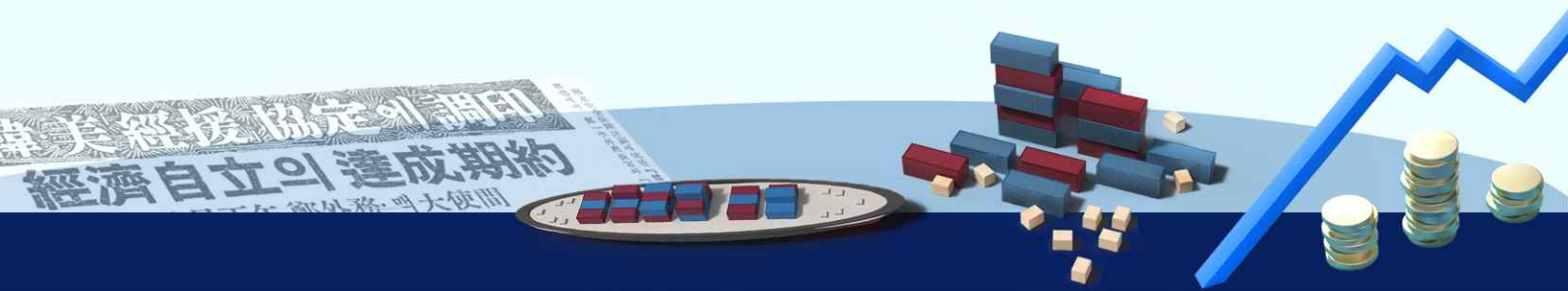


因此，20世纪70年代引进的ODA贷款特点是只能利用OECD统计来研究援助者的比率。1973年至1978年的6年间，从贷款提供国占比来看日本为41.2%，美国为40.7%，日本略高于美国。

从OECD统计资料中无法看到ODA贷款的各产业分布情况。但是考虑到相对于多边机构的公共贷款，两国间公共贷款占比更高，所以通过《外资引进30年史》可知主要项目由农业、铁路、电力等组成。

最后，为各位研究人员介绍一下有关个别ODA贷款的资料。财务部于1987年编制的名为《公共贷款统计》的报告中记载了个别公共贷款相关信息。在世界银行的数字档案中，可以下载世界银行下属机构向韩国提供的贷款合同等。此外，在美国国立文件记录管理厅的海外援助机构诸多文件中还收藏了一份文件，上面记载了韩国政府为从开发贷款基金引进贷款所作出的努力。

截至目前，我们简单整理了韩国引进的优惠贷款，以上就是第九节课的全部内容。下节课我们将探讨向韩国提供的技术援助。谢谢。

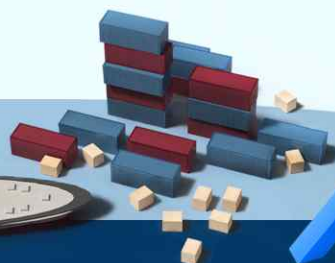
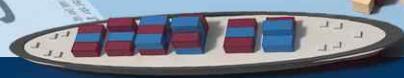




서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 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** 이자율이 같다면 만기가 \_\_\_\_\_, 거치기간이 \_\_\_\_\_ 증여율이 높다. 빈칸에 들어  
 갈 말로 적절한 것은?  
 5분

- ① 짧을수록, 짧을수록
- ② 길수록, 짧을수록
- ③ 짧을수록, 길수록
- ④ 길수록, 길수록

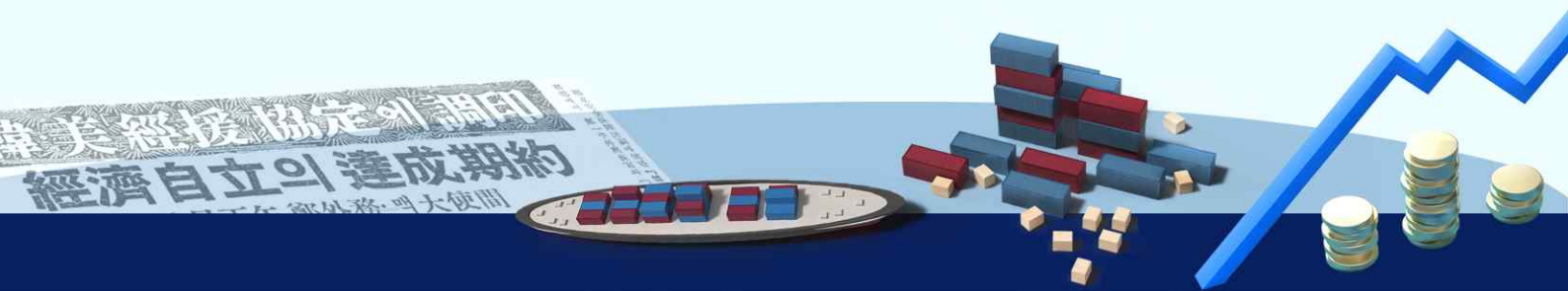
**정답** ④

**해설** 증여율은 차관 제공액에서 이자 및 원금 상환액의 현재가치를 뺀 값이 차관 제공액 대비  
 몇 %인지를 계산한 것이다. 만기가 길수록 거치기간이 길수록 이자 및 원금 상환액의  
 현재가치가 작아지기 때문에 증여율은 높아진다.

**02** 한국정부와 1959년에 최초의 양허성 차관 계약을 맺은 미국 정부 기구는?  
 10분

**정답** 개발차관기금(DLF: Development Loan Fund)

**해설** 개발차관기금(DLF)은 증여에서 양허성 차관으로 해외원조의 무게중심을 옮겨가기 위해  
 1957년 미국 정부가 설치한 기구이다. 한국정부는 미국으로부터의 증여가 줄어드는 만  
 큼 DLF 차관을 도입하기 위해 노력했다. 1959년 4월 한국 최초의 양허성 차관 계약은  
 통신시설 확충을 위한 것이었다.



**03**  
 10분

1966년 기존의 외자도입촉진법, 차관에 대한 지불보증에 관한 법률, 장기결제방식에 의한 자본재도입에 관한 특별조치법 등 3개 법을 통합해 제정된 외자도입법은 기존의 외자도입촉진위원회의 명칭을 무엇으로 바꾸었는가?

**정답** 외자도입심의위원회

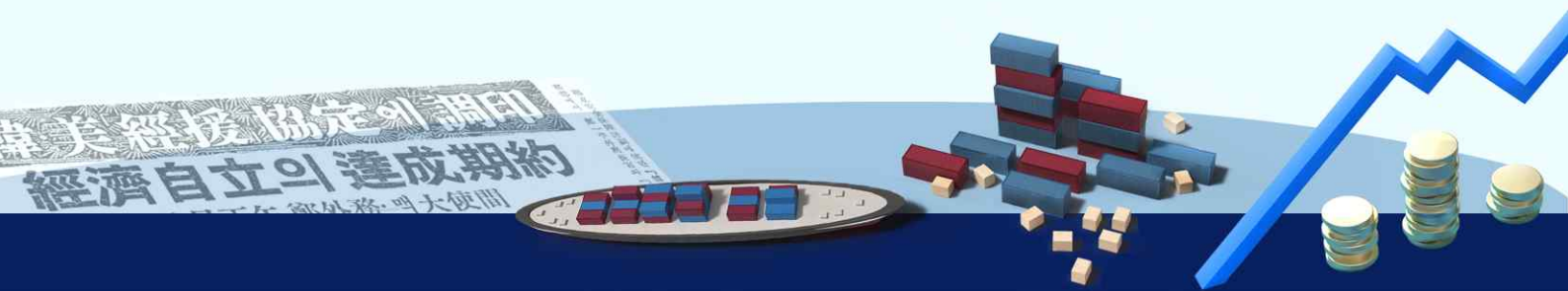
**해설** 1966년 제정된 통합 외자도입법은 상업차관 도입 증가에 따른 외환 사정 악화를 막기 위해 차관 도입 촉진보다는 심의에 무게를 두었다. 기존 외자도입촉진위원회도 외자도입심의위원회로 명칭이 변경되었다.

**04**  
 10분

1960년대 전반에 비해 후반 들어 공공차관 도입액이 크게 늘어난 이유 중에는 한일 국교 정상화에 따라 일본 정부로부터 도입된 자금이 있었다. 당시 이 자금을 뭐라고 불렀는가?

**정답** 청구권 자금

**해설** 1965년 6월의 한일 국교 정상화에 따라 일본 정부는 '청구권 자금'이라는 이름으로 무상자금 3억 달러, 공공차관 2억 달러 등 총 5억 달러를 한국에 제공하였다. 한국 정부는 이 자금을 효율적으로 사용하기 위해 1966년 2월 '청구권 자금의 운용 및 관리에 관한 법률'을 제정하였다.





# 한국경제와 해외원조

류상운 교수

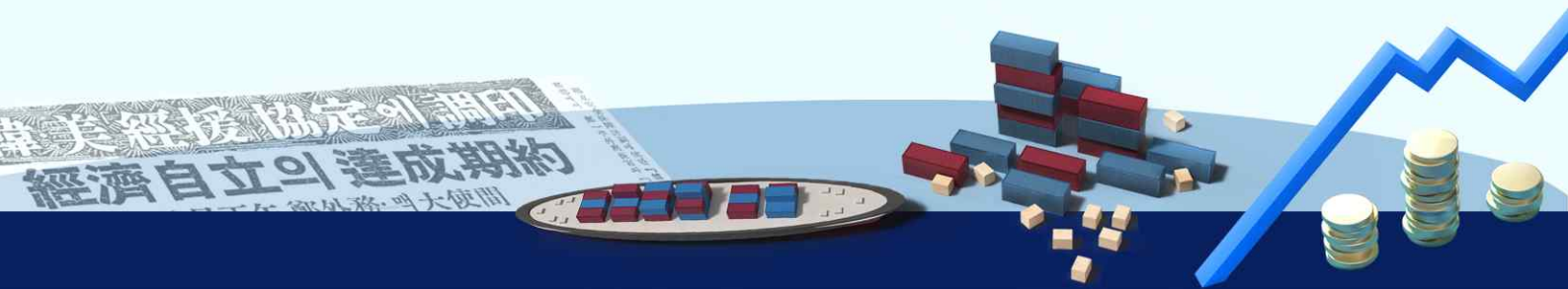


**05** 1966년부터 1972년까지의 공공차관 도입액을 산업별로 나누어봤을 때 가장 큰 비율을 차지했던 것은?  
5분

- ① 농림수산업
- ② 광업
- ③ 제조업
- ④ 전력

**정답** ①

**해설** 1967년과 1968년에 계속된 가뭄으로 양곡 부족 문제가 발생해 이 시기 미국 PL 480 차관, 일본 식량청 차관 등이 많은 금액 도입되었다. 그밖에 농업기반 육성을 위한 차관도 도입되면서 농림수산업의 비중은 45%로 절반에 가까웠다.

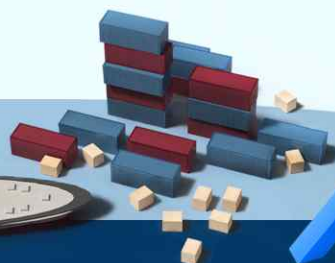
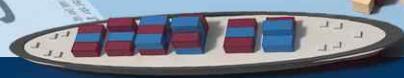




서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 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

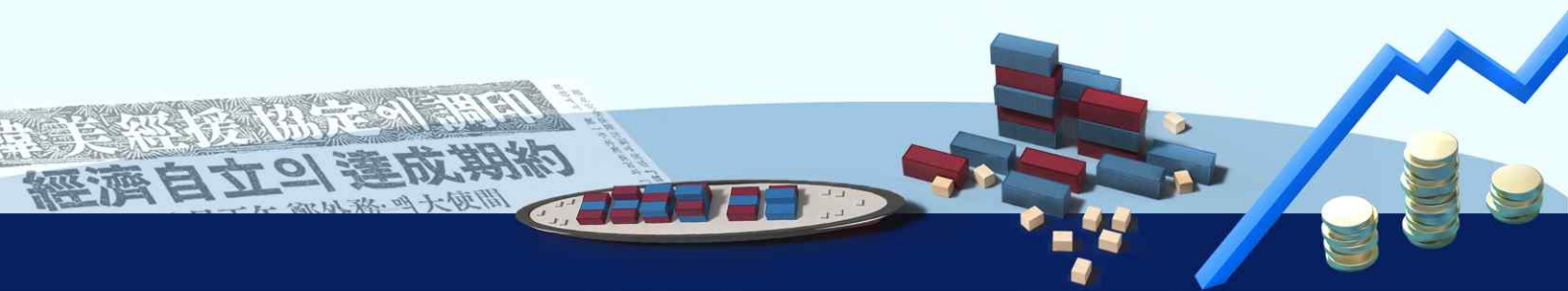
- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유롭게 댓글 형식으로 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

### 주제

한국정부는 한일 국교 정상화에 따라 일본 정부로부터 제공받은 청구권 자금 5억 달러 중 공공차관 9천만 달러, 무상자금 3천만 달러를 포항종합제철 공장 건설에 사용했다. 그런데 당초 청구권 자금은 그 단어가 의미하는 바대로 1945년 8월 시점에 한국인들이 일본인들에게 가지고 있던 청구권을 뒤늦게 보상해준 것이었다. 개인의 청구권과 관련된 자금을 국가 사업에 전용한 것에 대해 찬반 의견을 서술하시오. (60분)

### 참고

포항종합제철 등의 건설로 결국 한국경제가 성장하고 그 혜택을 대부분의 국민이 누리게 되었다는 점에서 당시 박정희 정부의 결정을 바람직한 것으로 볼 수도 있을 것이다. 반면, 개인의 권리를 좀더 중시하는 관점에서는 그러한 결정은 개인의 권리를 강제로 빼앗아간 것으로 평가할 수도 있을 것이다. 그렇다면 포항제철과 같은 수혜 기업들이 당시 청구권을 빼앗긴 개인들에게 간접적으로라도 보상할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다는 주장도 가능하다.

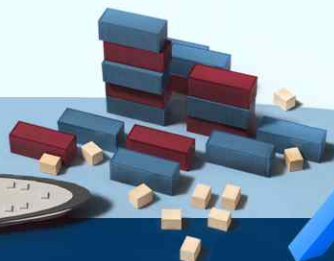




서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 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

- 재무부(1993), 한국외자도입30년사, 재무부.

### 웹사이트

- [국가기록원 홈페이지] '한국외자도입30년사'(1993) 원문 열람 가능

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

- [세계은행 온라인 아카이브] 세계은행과 한국정부가 맺은 공공차관과 관련한 문서 제공

<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports>

