



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

28

4

讲义

54

5

퀴즈

75

6

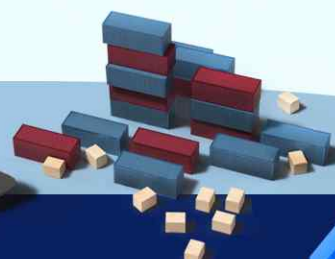
보고서

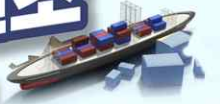
79

7

자료

81





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

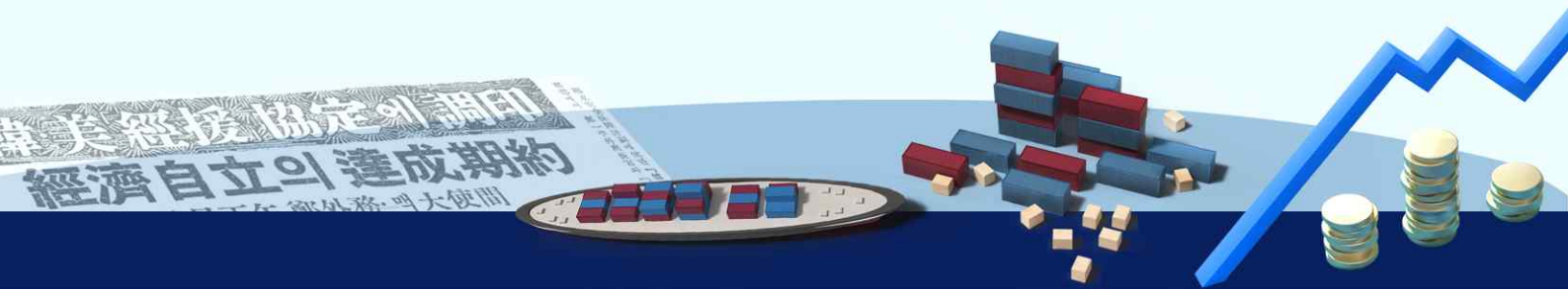
- (1) 한국에 대한 원조의 전개 과정을 해외원조의 국제적인 흐름 속에서 설명할 수 있다.
- (2) 한국에 제공된 원조의 규모와 구성을 이해한다.
- (3) 한국에 제공된 해외원조가 한국경제에 미친 영향을 정책 조정과 자금 배분에 초점을 맞추어 설명할 수 있다.
- (4) 한국이 수원국에서 공여국으로 전환해간 과정을 이해한다.

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.

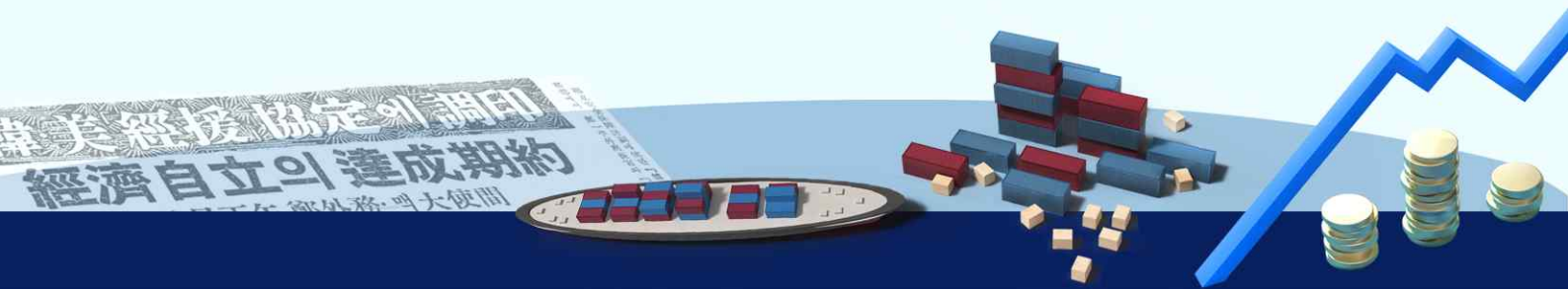
한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례이며 매우 드문 사례이다. 원조라는 국제개발협력은 오랜 역사를 가지고 있지만 여전히 효과성 등에서 많은 논쟁이 제기되고 있기 때문에, 한국의 원조 역사를 학습하는 것은 국제개발협력의 이론적, 실천적 측면에서 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.



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

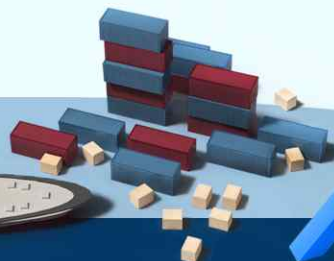




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

12
 주차

해외원조의 성과

12-1 원조의 효과성에 관한 국제사회의 논의

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 해외원조> 강좌를 맡은 류상운입니다. 한국경제의 역사에 관심을 가지신 여러분들을 만나게 되어 반갑습니다. 이번 강의는 마지막 강의로 해외 원조의 성과에 대해 검토해 보겠습니다. 먼저 이번 시간은 국제사회에서 원조의 효과성에 관한 논의가 어떻게 발전해왔는지를 살펴보겠습니다.

ODA는 글자 그대로 개발을 위한 원조입니다. 즉, 개발도상국들의 개발을 돕기 위한 해외로부터의 지원입니다. 개발은 여러 가지 의미를 담고 있지만 경제 성장과 빈곤 퇴치가 중요한 요소임은 분명합니다. 그런데 많은 양의 ODA가 개발도상국에 제공됐지만, 과연 그만큼의 성과를 내고 있는지, 즉 효과가 있는 것인지에 대한 의문도 끊이지 않고 있습니다.

국제사회의 원조 효과성 논의에서 이정표라고 할 수 있을 만한 사건은 2005년의 '파리 선언'입니다. 이 선언은 OECD DAC가 파리에서 개최한 두 번째 '원조 효과성에 관한 고위급 포럼'에서 채택되었습니다. 물론 파리 선언의 내용들은 그해 포럼에서 갑자기 튀어나온 것이 아니라 오랜 기간의 선행 노력이 축적된 결과물이었습니다.

냉전의 시기였던 1980년대까지는 미국과 소련으로 대표되는 양 진영의 전략적 이익이 원조의 중요한 원동력이었기 때문에 상대적으로 개발이라는 측면은 부각되지 않았습니다. 1990년대 냉전이 종식되자 그동안 누적되어왔던 효과성에 관한 논의가 터져나오기 시작했습니다.

특히 1980년대 이후 외채위기 국가와 체제이행국들을 대상으로 했던 IMF와 세계은행의 구조조정 정책이 기대한 만큼의 경제 성장을 이끌어내지 못한 채, 오히려 사회적 약자를 더 어렵게 하고 있을 뿐이라는 비판이 대두되었기 때문에, 1990년대 들어 원조의 효과성을 높이기 위해 수원국 뿐만 아니라 공여국의 행동 또한 개혁이 필요하다는 인식이 확산되었습니다.



1996년 OECD DAC는 '21세기 개발협력전략'이라는 문서를 채택했습니다. 이 문서는 특히 개발 과정에서 현지의 주인의식을 존중해야 한다는 점과 공여국들 사이의 조정의 중요성을 강조했습니다.

2002년에는 UN 차원에서 '개발 재원에 관한 국제회의'가 멕시코 몬테레이에서 개최되었습니다. 이 회의의 결과물로 '몬테레이 컨센서스'가 채택되었는데, 그 주된 내용은 개발 재원을 확대하기 위한 다양한 방안이었지만 원조의 효과를 높이기 위한 방안들도 포함되어 있었습니다.

즉, 컨센서스는 공여국과 수원국 사이의 효과적인 파트너십의 바탕은 개발 계획에 대한 수원국의 리더십과 주인의식을 인정하는 데 있다고 하였습니다. 또한 원조를 제공하는 국가와 기구들 사이의 조정을 개선할 필요가 있다는 점을 지적하였습니다.

파리 선언의 두 해 전인 2003년에는 로마에서 원조 효과성에 관한 첫 번째 고위급 포럼이 개최되었고 '조화에 대한 로마 선언'이 채택되었습니다.

로마 선언은 흔히 '좋은 관행 보고서'라고 부르는 DAC의 '공여 관행에 관한 태스크 포스'의 보고서에 기초한 것입니다. 이 태스크 포스는 DAC의 회원국들이 2001년 구성한 것으로 원조사업의 효과를 저해하는 공여 관행을 조사하기 위해 만들어졌습니다. '좋은 관행 보고서'는 당시 공여 관행의 주요 문제점으로서 공여국 위주의 우선순위와 시스템, 원조 절차의 복잡성, 조정되지 않은 원조 공여 등을 지적했습니다.

조정되지 않은 원조 공여와 관련하여 나중에 일어난 사건이기는 하지만 널리 회자된 일화 하나를 소개드리고자 합니다. 2005년 2월 수마트라 북부의 한 여자아이가 홍역 증상을 보이기 시작했습니다. 당시 이 마을은 2004년 12월 남아시아를 덮친 쓰나미로부터 복구를 진행중이었습니다. 홍역이 널리 퍼진다면 몹시 심각한 일이 될 수 있어서 전염병 전문가들이 그곳으로 달려갔습니다.

그런데 여자아이의 증상이 조금씩 사라지기 시작했고 곧 정상으로 돌아왔습니다. 무슨 일이 있었을까요? 쓰나미가 덮친 후 혼란의 와중에 똑같은 홍역 백신을 서로 다른 곳에서 총 세 번이나 맞은 것이었습니다. 홍역 증상은 백신 과다 투여에 대한 반응이었던 것입니다. '조화'가 왜 필요한지 이해가 되실 것입니다.



보고서는 이와 같은 잘못된 공여 관행을 개선하고 원조의 효과를 높이기 위한 방향으로서 첫째, 원조 공여국들이 원조 절차상의 불필요한 차이를 조화롭게 줄여나가야 하고, 둘째, 수원국의 시스템에 원조 공여국들의 지원 방식과 원조 절차를 맞추어 나가야 하고, 셋째, 원조 공여국과 수원국 간에 원조사업에 대한 정보를 투명하게 공유하여야 하고, 넷째, 원조 절차를 단순화하여 수원국의 비용을 줄여나가야 한다고 했습니다.

이 보고서에 기초한 로마 선언은 2000년에 채택된 UN 새천년개발목표를 달성하기 위해 원조 효과성을 높이는 것이 매우 중요하다는 점을 확인하고, 원조의 효과성을 높이는 방안으로서 공여국의 원조 전략이 수원국의 정책 우선순위와 합치되도록 하고, 구체적인 원조 정책과 절차 등이 수원국의 정책·제도와 조화되도록 해야 한다는 점을 강조했습니다.

2005년 OECD DAC가 파리에서 개최한 두 번째 ‘원조 효과성에 관한 고위급 포럼’에서 채택된 ‘원조 효과성에 관한 파리 선언’은 이러한 그 전까지의 국제사회의 논의가 결집된 것이었습니다. ‘파리 선언’은 원조의 효과를 높이기 위한 다섯 가지 기본 원칙을 제시했습니다. 바로 주인의식, 일치, 조화, 성과지향적 관리, 상호 책임입니다.

‘주인의식’은 수원국, 즉 개발도상국이 스스로 개발전략을 설정하고 제도를 개선하고 부패를 방지해야 한다는 것입니다. ‘일치’는 원조를 제공하는 국가나 기구가 수원국이 설정한 전략에 맞추어 지원해야 하며 지원 과정에서 수원국의 현지 시스템을 사용해야 한다는 것입니다.

‘조화’는 원조를 제공하는 국가나 기구가 중복을 피하기 위해 서로 원조 행위를 조정하고 절차를 단순화하고 정보를 공유해야 한다는 것입니다. ‘성과지향적 관리’는 수원국과 공여국이 성과를 만들어내고 측정하는 데 노력을 기울여야 한다는 것이며, ‘상호 책임’은 그 성과에 수원국과 공여국이 함께 책임을 져야 한다는 것입니다.

파리 선언은 원칙을 이야기하는 데 그치지 않았습니다. 각 원칙별로 수원국과 공여국들이 이행해야 할 열두 가지 성과 지표를 설정하고 2010년까지 달성해야 할 목표를 제시했습니다.



열두 가지 성과 지표는 ① 수원국의 실질적인 개발전략 마련, ② 신뢰할 수 있는 공공재정 관리 시스템, ③ 수원국 우선순위에 맞춘 원조, ④ 원조의 상호 조정을 통한 역량 강화, ⑤ 수원국 공공재정 관리 시스템 및 정부 조달 시스템의 활용, ⑥ 중복되는 프로젝트 실행 기구 감축을 통한 역량 강화, ⑦ 원조의 예측가능성 증대, ⑧ 원조의 비구속화, ⑨ 공통의 계획 및 절차 활용, ⑩ 분석 작업의 공유, ⑪ 결과 지향적 체계, ⑫ 상호 책임 강화 등이었습니다.

각 성과 지표별로 2010년 목표가 설정되었는데, 예를 들어 1번 수원국의 실질적인 개발전략 마련과 관련해서는 2010년까지 수원국의 75% 이상이 개발전략을 보유하는 것이었습니다. 일부 성과 지표에 대해서는 두 가지 목표가 설정되기도 했는데, 예를 들어 10번 분석 작업 공유의 경우 현지 파견단 조사의 40% 이상을 공동으로 수행하는 것과 국가 분석 작업의 66% 이상을 공동으로 수행하는 것이었습니다.

OECD는 2011년에 78개 수원국을 대상으로 각 성과 지표의 2010년 현재 상황을 조사하고 그 결과를 발표했습니다. 화면의 그래프는 그 중 목표가 퍼센트인 것들의 목표와 현상을 비교한 것입니다. 보시는 것처럼 목표를 달성한 것은 4번 원조의 상호 조정을 통한 역량 강화뿐이었습니다. 기술 원조의 50% 이상을 공여국의 역량개발지원에 쓰도록 한 것인데, 2010년 현재 57%였습니다.

하지만 나머지 지표들은 모두 목표에 미달했습니다. 예를 들어 1번 수원국의 실질적인 개발전략 마련과 관련해서는 75% 이상이 목표였지만 2010년 현재 조사 대상국의 37%만 개발전략을 보유했습니다. 10번 분석 작업 공유의 경우 현지 파견단 조사의 40%, 국가 분석 작업의 66%를 공동으로 수행하는 것이 목표였지만 2010년 현황은 각각 19%, 43%에 불과했습니다.

화면의 그래프에는 한국을 공여국으로 하는 원조의 현황도 표시되어 있습니다. 공여국과 무관한 성과 지표인 1, 2, 11, 12번을 제외하고 나머지를 전체 조사 수치와 비교해보면, 10번의 b, 즉 국가 분석 작업의 공동 수행을 제외하면 모든 지표에서 한국이 더 낮은 것을 알 수 있습니다.

이처럼 파리 선언의 목표가 실제로 달성되지는 못했습니다. 하지만 국제사회가 공동의 원칙과 목표를 정하고 그것을 달성하려고 노력하였다는 점에 큰 의미가 있었다고 할 수 있겠습니다.



파리 선언 이후 국제사회의 원조 효과성에 관한 논의는 2008년 '아크라 행동 계획'과 2011년 '효과적인 개발 협력을 위한 부산 파트너십'으로 이어졌습니다.

파리 선언으로부터 3년 뒤 가나의 아크라에서 원조 효과성에 관한 세 번째 고위급 포럼이 열렸습니다. 이 회의에는 시민사회의 대표들도 참가하였습니다. 여기서 채택된 아크라 행동 계획은 파리 선언의 이행에 박차를 가할 것을 주문하면서 국제 원조의 변화를 반영하여 다음 세 가지 측면을 추가로 강조하였습니다.

첫 번째, 파리 선언이 주인의식과 관련하여 국가라는 행위자를 지나치게 강조하였다는 점을 지적하였습니다. 원조가 시민사회를 배제함으로써 권위주의 정권을 강화하는 방향으로 작용할 수도 있다는 것입니다. 아크라 행동 계획은 원조를 받는 쪽이든 주는 쪽이든 그 과정에서 의회, 지방 정부, 시민사회 기구 등의 폭넓은 참여를 보장해야 한다는 점을 강조하였습니다.

두 번째로 원조의 제공자가 고소득 국가들만이 아니라 중소득 국가들, 그리고 민간 기구들로 확대되는 상황을 반영하여 개발의 조정 과정에 이들 모든 제공자들이 충분히 참여하도록 해야 한다고 하였습니다. 세 번째로 성과에 대한 상호 책임과 관련하여 수원국과 공여국 모두의 시민들에 대한 책임을 강조하였습니다.

2011년 부산에서 열린 네 번째 고위급 포럼은 파리 선언의 이행을 점검하는 데 일차적 목적이 있었지만, 결과적으로 개발 협력의 패러다임을 전환하는 모임이 되었습니다. '원조 효과성'이라는 개념이 '개발 효과성'이라는 개념으로 대체된 것입니다. 부산 포럼에는 160여 개국의 고위 인사, 주요 국제기구 대표, 시민사회 인사 등 약 2천 명이 참석해 개발 원조 분야의 최대 규모 회의가 되었습니다.

파리 선언이 DAC 회원국들과 이들의 원조를 받는 개발도상국들의 컨센서스였다면, 부산 선언에는 중국, 인도, 브라질 등 원조를 제공하는 중소득 국가들의 의견과 시민사회의 의견도 반영되었습니다. 그에 따라 원조만이 아니라 투자, 무역, 송금 등 개발과 관련된 다양한 수단들의 효과성이 동시에 논의되었습니다.

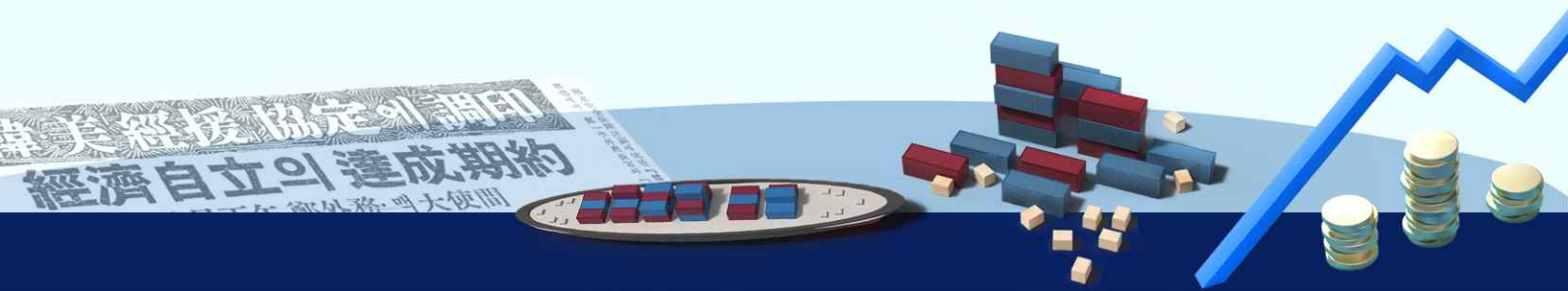


부산 선언은 개발 협력의 공통 원칙으로서 '주인의식', '결과 중심', '포용적인 개발 파트너십', '투명성과 상호 책임성'을 설정하였습니다. 파리 선언과 비교해보면 '일치'와 '조화'가 빠진 것이 눈에 띕니다. 개발 협력의 주체와 수단이 더 폭넓게 논의됨에 따라 '일치'와 '조화'를 강조하기는 더 어려워졌기 때문으로 볼 수 있습니다. '투명성'은 아크라 행동 계획에서도 강조된 것인데 시민사회의 의견이 반영된 것입니다.

부산 포럼 이후 OECD의 '원조 효과성에 관한 고위급 포럼'은 종료되었습니다. '원조 효과성'이 '개발 효과성'이라는 더 넓은 개념으로 대체됨에 따라 파리 선언에서와 같이 이행 목표를 설정하고 점검하는 것으로는 나아가지 못했습니다. 그래서 부산 포럼을 '원조 효과성'이라는 규범을 사실상 약화시킨 모임으로 보기도 합니다.

하지만 오랜 기간에 걸친 국제사회의 논의를 바탕으로 원조의 수원국과 공여자들은 원조의 성과를 개선하기 위해 어떠한 노력이 필요한지를 깨닫게 되고 함께 개선을 위해 노력해 오고 있습니다.

지금까지 국제사회의 원조 효과성 논의가 어떻게 전개되었는지 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 원조 효과성에 관해 학계에서는 어떠한 논의가 이뤄졌는지를 살펴보겠습니다.



12-2 원조의 효과성에 관한 학술적 논의

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 국제사회의 원조 효과성 논의가 어떻게 전개되었는지 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 원조의 효과성에 관한 논의가 학계에서는 어떻게 전개되었는지를 검토해 보고자 합니다.

단순한 이론을 적용한다면 원조는 수원국 경제 내의 투자를 늘려 성장을 촉진할 것으로 기대됩니다. 하지만 원조를 많이 받은 나라들 중에 눈에 띄는 성장을 보이는 나라가 보기 드물다는 현실도 존재합니다.

이럴 경우 통계적 검증을 해보면 되지 않느냐고, 즉 원조를 많이 받은 나라일수록 성장률 증가 효과가 더 큰지 데이터를 활용해 검증해보면 되지 않느냐고 생각해볼 수 있겠지만, 이것도 만만치 않습니다. 성장률이 낮은 나라일수록 원조를 많이 받을 수 있다는 역인과관계의 존재 때문입니다.

1996년 런던정경대학의 피터 분이 European Economic Review에 발표한 '정치와 원조 효과성'이라는 논문은 이러한 역인과관계를 통제하고 원조가 수원국의 경제 성장에 미친 효과를 밝히고자 한 것으로서 이후 실증 연구들에 큰 영향을 미쳤습니다.

피터 분은 117개 수원국의 1971년부터 1990년 사이의 데이터를 활용했습니다. 피터 분이 역인과관계를 통제한 방법은 예를 들어 미국이나 프랑스와의 우호 관계 같은 도구 변수를 사용하는 것이었습니다. 미국이나 프랑스와 친하다는 것이 경제 성장에 직접 영향을 주지는 않지만, 원조를 더 받는 데는 도움이 될 것이기 때문입니다.

그런데 피터 분의 논문 결론은 원조가 경제 성장률에 영향을 미치지 않는다는 것이었습니다. 이 결과는 학계의 논의를 달구었을 뿐만 아니라 국제사회에도 충격을 던져 주었습니다. 피터 분의 논문은 이미 1994년에 런던정경대학 워킹페이퍼로 발표되었는데, 영국의 시사주간지 이코노미스트 1994년 12월 10일호는 이것을 논평하면서 '밑빠진 독에 원조 붓기'라는 제목을 달기도 했습니다.



원조가 경제 성장을 촉진했는가라는 질문에 대한 학계의 대답을 크게 세 가지로 나눠본다면 피터 분의 논문은 'No'라는 대답의 대표적인 예라고 할 수 있습니다.

1997년에는 국제사회에 큰 영향력을 발휘해 온 또 다른 논문이 발표됐습니다. 바로 세계은행의 이코노미스트 크레이그 번사이드와 데이비드 달러가 작성한 '원조, 정책, 그리고 성장'이라는 세계은행 워킹페이퍼입니다. 이 논문은 3년 뒤인 2000년에 American Economic Review에도 실렸습니다.

이들은 피터 분의 1996년 논문의 분석 모형에 수원국의 경제정책 변수들을 추가하고 역인과관계를 통제하기 위한 도구변수도 몇 가지 추가했습니다. 새 모형으로 73개국의 1970년에서 1993년 사이의 실적을 분석한 결과, 우수한 재정, 금융 및 무역 정책을 수행한 국가에서만 원조가 성장에 긍정적인 효과를 미친다는 결론을 얻었습니다.

원조가 경제 성장을 촉진했는가라는 질문에 대한 학계의 세 가지 대답 중 번사이드와 달러의 논문은 '조건부 Yes'의 대표적인 예라고 할 수 있습니다.

원조가 경제 성장을 촉진할 수 있도록 했던 조건이 무엇인지에 대해서는 연구에 따라서 다른 조건을 주장하기도 합니다. 어떤 연구들은 공여국의 원조 행동, 즉 해당 공여국이 수원국이나 다른 공여국들과 잘 협력하고 조정하는지가 중요하다고 주장합니다.

또 어떤 연구들은 원조의 형태를 강조합니다. 긴급구제나 교육, 건강에 대한 지원보다는 인프라스트럭처에 대한 투자가 비교적 즉각적인 성과를 낸다는 것입니다. 그럼에도 번사이드와 달러가 강조한 조건, 즉 수원국의 굿 거버넌스라는 조건이 가장 유명하고 가장 파급력이 컸습니다.

번사이드와 달러의 연구 결과는 이후 학술적으로는 강한 비판에 직면했습니다. 똑같은 데이터를 모형을 달리하여 분석하거나, 같은 모형으로 하되 데이터를 추가하면 다른 결론이 나온다는 것이었습니다. 예를 들어 칼-요한 달가드와 헨릭 한센은 2001년 Journal of Development Studies에 발표한 '원조, 성장 그리고 좋은 정책에 관하여'라는 논문에서 '수확 체감'의 법칙을 모형에 추가하면 번사이드와 달러와는 다른 결론이 나온다고 주장했습니다.



‘수확 체감’이란 원조를 한 단위씩 늘릴 때마다 그 전 한 단위의 효과보다 더 작은 성장 효과가 생긴다는 것입니다. 달가드와 한센은 ‘수확 체감’을 반영하면 원조가 경제 성장에 미치는 플러스 영향은 유의미해지는 반면 굿 거버넌스 하에서만 원조가 효과가 있다는 가설은 입증되지 않는다는 것을 보였습니다.

원조가 경제 성장을 촉진했는가라는 질문에 대한 학계의 세 가지 대답 중 이 논문은 ‘Yes’의 대표적인 예라고 할 수 있겠습니다.

번사이드와 달리의 논문은 이처럼 여러 비판에 직면했지만, 이들이 원조기구 중 하나인 세계은행 소속의 이코노미스트였던 데다가 연구 결과의 시사점이 너무나 강력하였기 때문에 이후 국제 사회의 원조 관행에 많은 영향을 끼쳤습니다.

1998년 세계은행은 ‘원조 평가하기’라는 보고서를 발간했는데, 이 보고서는 맨 앞의 개요 장에서 번사이드와 달리의 연구 결과를 소개하고 원조가 건전한 경제 관리를 하는 저소득 국가에 제공되어야 한다고 주장했습니다.

실제로 미국 조지 W. 부시 행정부는 2002년 해외원조 금액을 50억 달러 증액하기로 하면서 이 증액분을 운용할 기관으로서 USAID와는 별도로 새천년도전공사를 만들고 수원국의 제도를 평가해 조건이 충족되지 못할 경우 원조를 줄이거나 중지하도록 했습니다.

지금까지 살펴본, 2000년을 전후해 발표된 학계의 연구 결과들은 2000년대 들어 원조의 효과에 관한 굵직한 저서들이 발간되는 바탕이 되었습니다. 그중에서 세 권의 책을 소개드리고자 합니다.

첫 번째 책은 잘 알려진 경제학자 제프리 삭스의 2005년작 『빈곤의 종말』입니다. 그는 더 높은 소득에 이르는 네 가지 경로로 저축, 교역, 기술, 자원 붐을 지적합니다. 반대로 성장을 저해하는 요소로는 저축의 결여, 교역의 부재, 기술적 퇴보, 자연자원의 쇠퇴, 생산성을 떨어뜨리는 재난, 인구 증가가 있습니다.

그는 특히 저축의 결여를 낳는 ‘빈곤의 함정’을 강조합니다. 빈곤의 함정이란 생존에 필수적인 수준을 넘어 장래를 위해 투자할 수 있는 여유가 없는 상태를 말합니다. 즉, 너무 가난해서 장래를 위해 저축할 수 없는 것입니다.



화면의 그림을 보시면 빈곤한 가계는 기본적인 필요를 충족하는 데 급급한 나머지 저축을 할 수 없습니다. 세금도 납부할 수 없어 정부는 공공투자를 할 예산이 없습니다. 인구는 증가하고 자본은 감가상각되기 때문에 저축이 없으면 1인당 자본은 하락하게 됩니다. 마이너스 성장은 다시 가계를 빈곤하게 합니다. 빈곤이라는 함정에 빠져버린 것입니다.

그는 어떤 나라가 '빈곤의 함정'에 빠져 있을 때는 통치 구조와 시장개혁만으로는 지속적 성장을 보증할 수 없다고 주장하며 굿 거버넌스를 원조와 연결하려는 경향에 반대합니다. 가난한 경제에는 인적 자본, 사업 자본, 인프라, 자연 자본, 공공제도적 자본, 지식 자본 등 모든 주요한 자본들이 부족하기 때문에 이들 모든 분야에서 폭넓은 투자가 이뤄져야 합니다. 이것을 '빅 푸시'라고 부르기도 합니다.

다시 그림을 보시면 ODA는 빈곤한 가계에 인도주의적 구제를 제공하여 가계가 저축을 할 수 있게 합니다. 또 투자를 하고자 하는 이들에게 소액 금융을 제공하고 정부의 공공예산을 확충해 공공투자가 가능하게 합니다.

이렇게 하면 인구 증가와 감가상각이라는 부정적 영향을 넘어 1인당 자본의 증가가 가능해지고 경제는 성장할 수 있게 됩니다. 그리고 경제 성장은 가계의 소득을 늘려 저축을 더욱 가능하게 합니다. ODA가 이 경제를 빈곤의 함정에서 벗어나게 한 것입니다.

그는 부자들의 세금과 기부를 통해 충분한 원조 예산을 확보한 후, 이를 투입해 사회 전 분야에서 동시다발적으로 개발 활동을 하면 개발도상국 주민 한 사람 한 사람에게 그 영향이 미칠 수 있다고 보았습니다. 또 그는 차관 형태의 원조는 부채 문제를 일으키기 때문에 증여 형태로 원조가 이뤄져야 한다고 했습니다. 삭스는 허핑턴 포스트의 웹사이트에서 블로그를 운영하며 자신의 주장을 널리 펼치기도 했습니다.

삭스의 책이 출간된 다음해인 2006년 전혀 다른 주장을 담은 책이 나왔습니다. 바로 개발경제학자 윌리엄 이스털리의 『백인의 짐』입니다. 한국에서는 『세계의 절반 구하기』라는 제목으로 번역되었습니다. 그는 '빅 푸시'를 주장하는 사람들이 내세우는 '빈곤의 함정'이 신화라고 주장합니다. 빈국도 성장해 왔으며 수원국의 거버넌스가 좋은 나쁜 원조가 성장에 기여한다는 증거는 없습니다.



그의 주장의 핵심은 시장은 계획될 수 없다는 것입니다. 원조를 계획하는 소수의 엘리트들은 현장의 상황과 피드백을 무시한 채 거대한 계획만을 세우고 있습니다. 기존의 원조 행동들은 수원국 경제 주체들의 인센티브를 고려하지 않고 당위만을 내세우며 설계됨에 따라 성과를 내지 못했습니다.

그는 거대한 계획보다 현장을 고려한 작은 성공 사례들에 주목합니다. 많은 원조기구들이 말라리아 예방을 위해 대량의 모기장을 무상으로 제공했지만 이들 중 상당수는 암시장으로 흘러 들어갔고 심지어는 어망이나 신부의 면사포로 쓰여버렸습니다. 그 때문에 보건소의 재고가 동나기도 했습니다. 잠비아에서 무료로 모기장을 나눠준 프로그램을 연구한 바에 따르면 70%가 받은 모기장을 사용하지 않았다고 합니다.

그런데 워싱턴에 본부가 있는 한 비영리 조직은 모기장을 빈민들에게 전달할 수 있는 경로를 발견했습니다. 농촌 지역의 임산부 진료소를 통해 모기장을 50센트에 판매했습니다. 임산부와 5세 이하 어린이는 말라리아 감염 위험이 높은 집단입니다. 간호사들은 모기장 1개를 팔 때마다 9센트를 받게 되기 때문에 진료소에 모기장 재고가 떨어진 적이 없습니다. 이 프로그램은 실제로 5세 이하 모기장 사용률을 2000년의 8%에서 2004년의 55%로 끌어올렸습니다.

이스털리는 뉴욕대학교의 개발연구소를 이끌면서 Aidwatch라는 블로그를 운영하기도 했습니다. 이 블로그는 원조에 대한 비판적인 논의를 게시했습니다. 현재는 중단된 이 블로그를 아카이브로서 볼 수 있습니다.

이스털리의 책은 당시 원조 관행을 신랄하게 비판한 책이지만 원조가 기여할 여지를 남겨두었습니다. 그에 비해 담비사 모요의 2009년 저서 『죽은 원조』는 아프리카 빈곤의 주된 요인이 원조에 있기 때문에 원조를 중단하는 극약 처방이 필요하다고 주장했습니다. 모요 자신이 아프리카 출신이 있기 때문에 이 책은 더 주목을 받았습니다.

원조는 수원국의 관료 집단을 확대하고 엘리트 집단을 부유하게 만들 뿐이었습니다. 원조는 개발도상국 정부와 시민 사이의 책임이라는 관계를 단절시켜 부패한 권위주의 정권이 시민들을 가난하게 하는 정책을 지속하면서도 권력을 유지할 수 있도록 도왔습니다.

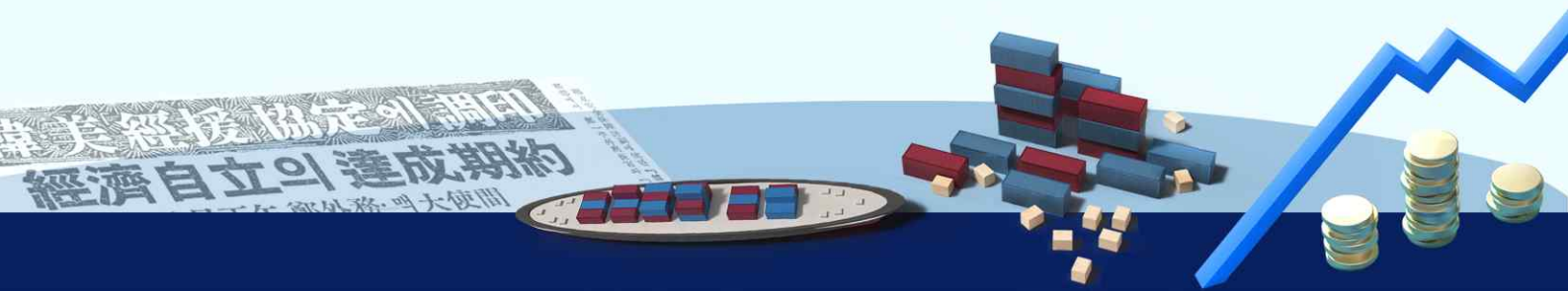


부패한 정부는 법치, 공공제도의 확립, 시민의 자유를 저해함으로써 스스로의 투자 매력을 떨어뜨렸습니다. 투자 감소는 다시 빈곤을 가져오고 빈곤은 다시 원조의 필요성을 늘립니다. 부패와 저발전의 악순환을 원조가 지속시키고 있는 것입니다.

모요는 그 밖에도 원조로 인한 재정지출 확대가 민간투자를 줄이는 '밀어내기 효과'를 초래한다는 점과 수원국의 화폐가치를 상승시켜 수출을 저해하는 이른바 '네덜란드 병'을 낳는다는 점을 지적하였습니다.

굿 거버넌스를 원조의 전제 조건으로 내거는 경향에 대해서는 민주주의가 경제성장의 필요조건은 아니며 오히려 경제 성장이 민주주의의 필요조건이라는 점을 강조합니다. 특히 서구 민주주의와 달리 아프리카 국가들에서는 민주주의가 곧 높은 수준의 제도를 의미하는 것은 아니라는 점을 지적하였습니다.

지금까지 원조의 효과성에 관한 학계의 논의를 검토해 보았습니다. 연구는 지금도 계속되고 있지만, 현재까지의 연구로부터 원조와 경제 성장의 관계를 단정지어 말하기는 어렵다는 것을 알 수 있었습니다. 그렇다면 한국의 경우는 어떨까요? 다음 시간에는 한국에 제공된 해외원조의 성과에 관한 논의를 살펴보도록 하겠습니다.



12-3 한국에 제공된 해외원조의 성과에 관한 논의

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 원조의 효과성에 관한 학계의 논의를 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 한국에 제공된 해외원조의 성과에 관한 논의를 살펴보도록 하겠습니다.

한국은 원조를 받던 나라가 성장하여 원조를 주는 나라가 된 대표적 사례 중 하나입니다. 제프리 삭스 역시 그의 '빈곤의 종말' 한국어판 서문에서 이 점을 강조했습니다. 삭스는 한국의 경험이 경제 도약의 시작 단계에서 원조가 큰 효과를 낸다는 점을 시사한다고 보았습니다.

하지만 한국경제사 연구 문헌들이 한국이 받은 원조가 한국경제에 미친 영향에 대해서 반드시 긍정적으로 평가해온 것은 아닙니다. 오히려 부정적인 평가가 더 많았습니다.

한국경제 규모 대비 해외원조가 가장 많았던 때는 1950년대입니다. 당시 한국경제를 한마디로 원조경제라고도 부를 정도입니다. 따라서 연구자들이 원조의 성과를 논할 때는 1950년대가 주된 분석 대상이 되었습니다.

1950년대 한국경제도 꾸준히 성장했지만, 당시 한국인들의 기대에는 미치지 못했습니다. 이 시기 한국경제의 성과를 비판적으로 바라본 연구자들은 한국에 제공된 원조에 대해서도 좋은 평가를 내리지 않았습니다.

한국경제에 미친 원조의 영향을 가장 먼저 본격적으로 분석한 홍성유도 그와 같은 입장을 취했습니다. 서울대 상대 교수였던 그는 1961년 상반기부터 1962년까지 하버드 옌칭 연구소의 지원을 받아 'Analysis of the effect of U.S. Aid on the Korean Economy'라는 연구를 수행했습니다. 이 연구는 통계 수집과 정리에 초점이 맞추어져 있었고, 경제기획원과 한국은행 직원들의 협조 속에 이뤄졌습니다.

홍성유는 이 연구를 기초로 1962년에 『한국경제와 미국원조』라는 책을 발간하고, 1965년에는 내용을 더 추가하여 『한국경제의 자본축적과정』이라는 책을 냈습니다. 1965년 책의 제4편 제5장은 1950년대 미국이 한국에 제공한 원조에 대한 평가를 담고 있습니다. 그는 미국의 원조가 순수한 경제원조가 아닌 군사원조였으며 불균형을 확대했다고 비판했습니다.



홍성유가 1950년대 원조가 순수한 경제원조가 아니었다고 보는 이유는 원조의 구성 내역에 있습니다. 그는 1953년~1961년의 8년간 원조총액 중 “자본재라고 할 것은 1할 내외에 불과”하였으며, 그것도 “사회간접자본의 부분적인 대체와 보수를 위한 것이었고 산업시설의 확대를 위한 직접적인 생산재는 아주 미미한 것”이었다고 하였습니다. 경제개발 촉진이라고 하는 성격이 미약했던 것은 원조의 군사적 성격을 반영한다는 주장입니다.

1950년대 원조에 대한 비판적인 견해는 1970년대 후반과 1980년대에 가장 강하게 제기되었습니다. 당시 한국 경제학계는 고도성장을 거치면서 강화된 한국경제의 ‘대외의존’ 또는 ‘종속’이라는 문제에 대해 대체로 매우 비판적이었습니다. 많은 학자들이 대외의존의 심화를 비판하는 가운데 그 주된 원인 중 하나로 1950년대 원조가 거론되었습니다.

1981년 한길사에서 출간된 『1950년대의 인식』, 그리고 1985년 돌베개에서 출간된 『해방40년의 재인식 I』 등에는 1950년대 원조의 부정적 영향을 강조하는 여러 연구자들의 글이 실렸습니다.

예를 들어 『1950년대의 인식』에 실린 박현채의 ‘미 잉여농산물 원조의 경제적 귀결’은 미국원조가 농업의 생산력 향상을 저해하여 대외의존을 심화시켰다고 주장했습니다. 박현채는 1970년대부터 이미 그러한 주장을 펼쳤으며 1978년에는 『민족경제론』이라는 단독 저서를 낸 바 있습니다.

『해방40년의 재인식 I』에서는 장상환이 ‘해방 후 대미의존적 경제구조의 성립과정’이라는 글에서 미국원조가 공여국인 미국의 이익에 부합하는 방식으로 이루어진 결과, 한국경제를 미국 경제에 종속시켰다고 주장했습니다.

같은 책에서 김양화는 ‘미국의 대한원조와 한국의 경제구조’라는 글을 통해 “1950년대 원조가 관료·예속자본을 형성시켰다”라고 비판했습니다. 김양화는 이후 원조에 원료를 크게 의존하던 면방직, 소모방, 제분 공업을 소재로 하여 ‘1950년대 제조업 대자본의 자본축적에 관한 연구’라는 박사논문을 1990년에 제출하기도 했습니다.

원조에 대한 비판은 주로 1950년대 미국원조에 대한 것이었지만, 1960년대 이후의 원조에 대해서도 유사한 비판이 제기되었습니다. 1960년대의 원조는 주로 양허성 차관의 형태였는데, 그것을 포함해 차관 전체가 한국경제에 미친 영향에 대해 논의가 이뤄졌습니다.



예를 들어 이대근은 1984년에 출간된 『한국자본주의론』이라는 책에 실린 ‘차관경제의 전개’라는 글에서 1960년대 이후의 차관이 겉으로는 한국경제를 성장시킨 것으로 보이지만 실상은 부채라는 대외의존의 늪에 빠트렸다고 주장했습니다.

‘대외의존’ 또는 ‘종속’을 강조하던 학계의 주장은 동구권 사회주의가 몰락하고 그 반면에 한국경제의 위상은 상승함에 따라 1990년대 들어 점차 힘을 잃게 되었습니다. 그렇다고 한국이 받은 원조에 대한 평가가 긍정적으로 바뀌었던 것은 아닙니다. 1960년대 이후 고도성장과 대비하여 1950년대 한국경제의 성과에 대한 평가는 여전히 좋지 않았기 때문입니다.

비판의 지점은 이제 ‘대외의존’이 아니라 ‘지대추구행위’ 또는 ‘부패’에 맞추어졌습니다. ‘지대추구행위’는 주로 뇌물과 같은 비생산적인 행위를 가리키는 제도학과 경제학의 용어입니다.

‘지대’ 또는 ‘경제적 지대’란 공급이 제한됨으로써 생기는 일종의 초과이익 같은 것인데 이 초과이익을 향유하고 있거나 향유하고자 하는 기업은 공급을 제한하기 위해 노력할 유인이 있습니다. 아무나 해당 산업에 들어오지 못하게 법률이나 정책으로 제한을 한다든지 우호적인 정책의 혜택을 특정 기업들만 누리도록 뇌물을 제공한다든지 하는 것입니다. 지대를 추구하는 행위는 대체로 비생산적이기 때문에 자원의 낭비라고 할 수 있습니다.

1950년대 한국경제를 이러한 관점에서 접근한 연구자들은 공통적으로 이승만 정부가 환율을 과대평가함으로써 외환 부문에서 커다란 지대가 발생한 점을 지적합니다. 즉, 원조 그 자체보다는 원조를 받아들인 한국 정부의 정책이 경제적으로 부정적인 영향을 낳았다는 것입니다.

예를 들어 윤영진은 1991년의 행정학 박사논문에서 한국의 경제 성장 과정에 정부 개입이 오랫동안 이어지는 가운데 1950년대에는 원조와 관련된 외환 부문, 1960년대 이후는 금융 부문에서 막대한 지대가 발생했다고 지적했습니다. 그는 이러한 지대가 정부-기업 관계를 결정지었다고 주장했는데, 1950년대와 관련해서는 원조 자금 배분과 관련된 정경유착이나 부패의 일화들을 소개하고 있습니다.



이후 연구들은 지대의 배분이라는 측면에서 1950년대의 지대추구행위를 이후 시기와 비교하여 더욱 부정적으로 평가했습니다. 조운제는 일본과 한국의 연구자들이 동아시아의 경제발전을 비교제 도분석이라는 틀로 공동연구한 1996년 영문 책의 한 챕터에서 1950년대에는 한국 정부가 명확한 경제개발 전략을 수립하지 못해 민간 기업들을 이끌어 가지 못했다고 보았습니다.

그는 윤영진의 박사논문을 인용하면서 당시 부패가 만연했던 것은 그 때문이었다고 주장했습니다. 그 반면 1960년대 이후에는 한국 정부가 수출주도공업화라고 하는 명확한 전략을 수립하고 금융 부문에서 발생한 지대를 수출 성과에 따라 배분했기 때문에 높은 성과를 올릴 수 있었다고 강조했습니다.

김낙년은 1999년 논문 '1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할'에서 조운제의 주장을 이어받아 더욱 정교하게 하였습니다. 그는 1955년부터 1975년까지 정부 개입에 기인한 매년의 경제적 지대를 외환 부문과 금융 부문으로 나누어 추계하였습니다.

그는 1960년대 이후 금융 부문에서 발생한 지대는 일종의 객관적인 지표인 수출 성과에 따라 배 분되었기 때문에 지대의 재량적 배분에 수반되는 정경유착의 소지가 크지 않았다고 주장했습니다. 뒤집어 말한다면 1950년대 외환 부문에서 발생한 지대는 재량적으로 배분되었고, 그에 따라 정경유 착이나 부패와 같은 지대추구행위가 만연하게 되었다는 것입니다.

지대추구행위의 대표적인 사례로 1950년대 원조 자금이 집중되었던 면방직 산업을 들기도 합니 다. 앞서 말씀드린 것처럼 김양화는 1990년에 면방직 산업 등을 소재로 박사논문을 썼는데, 그 내 용 중에는 면방직 업체들과 정부 간의 정경유착에 대한 언급도 있습니다.

이상철은 2001년 출간된 『한국경제성장사: 예비적 고찰』에 실린 '수입대체공업화정책의 전개: 19 53-1961'이라는 글에서 김양화의 박사논문을 인용하면서 면방직 산업을 지대추구행위의 대표적인 예로 들었습니다. 즉, 시장환율보다 과대평가된 공정한환율로 원면을 도입할 수 있었던 것은 엄청난 지대를 낳았는데, 당국이 그 지대를 설비 규모에 따라 배분했기 때문에 기업들은 생산성 향상보다는 설비 확장에만 힘을 쏟았고 그 때문에 설비 과잉 현상이 나타났다는 것입니다.



‘대외의존’ 또는 ‘중속’이라는 관점에서 연구가 뜨겁게 진행되고 있던 가운데 한켠에서는 다른 관점의 연구도 진행되고 있었습니다. 1970년대 후반 한국개발연구원과 하버드대학교 국제개발연구소가 함께 기획한 ‘한국 근대화 연구 시리즈’가 그것입니다. 그 성과는 한국개발연구원의 워킹 페이퍼로 먼저 출간되었고 이후 여러 권의 책으로도 출판되었습니다.

이 중 원조에 대해 다루고 있는 것은 1979년 출간된 앤 O. 크루거의 ‘해외 부문과 원조의 개발 역할’ 그리고 여러 연구자들이 공동 집필해 1980년 출간된 ‘한국의 경제·사회 근대화’입니다.

이들은 공통적으로 원조가 자본 및 기술 부족, 투자자원 부족 등과 같은 애로를 해결해 줌으로써 장기적인 경제 성장에 기여했다고 주장했습니다. 다만, 1950년대의 환율 정책, 즉 과대평가는 원조의 효과를 저해한 것으로 보고 있으며, 부문 간 배분의 측면에서도 비효율적인 배분이 있었을 수 있음을 지적하고 있습니다.

2000년대 이후에는 과거에 원조를 부정적으로 평가했던 연구자 중에도 의견을 전환하는 경우도 나타났고, 한국 개발 경험의 해외 전파라는 측면에서 ODA라는 개념에 기초한 연구들도 나타났습니다. 예를 들어 이대근은 2002년 출간된 『해방후·1950년대의 경제』에서 이전에 자신이 주장했던 내용들을 기각하고, 원조가 한국 경제를 파행으로 가져가기보다는 성장에 기여했다고 주장했습니다.

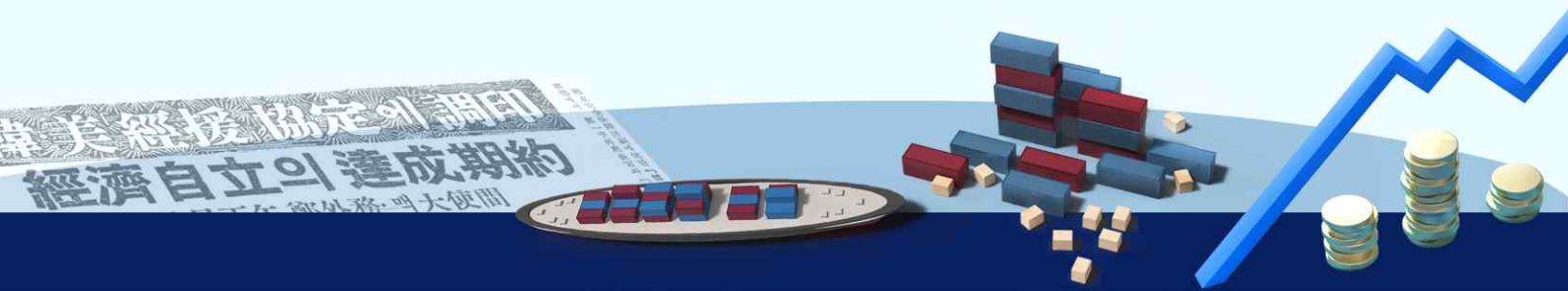
한국국제협력단의 이경구 연구위원이 2004년 작성한 ‘한국에 대한 개발원조와 협력’이라는 보고서는 ODA 개념에 근거해 한국에 제공된 원조를 정리하고 사례를 검토했습니다. 보고서는 결론으로서 한국의 수원 사례를 “하나의 모범 사례”로 평가했습니다.

2012년에는 한국개발연구원의 경제발전 경험 모듈화 사업의 일환으로서 김준경과 김광성이 집필한 ‘한국의 원조수혜 경험 및 활용’이라는 보고서가 나왔습니다. 이 보고서는 1950년대 미국원조뿐만 아니라 양허성 차관과 일본의 청구권 자금까지 포괄하여 원조가 제공된 주요 사례를 검토하고 그것들이 경제발전에서 중요한 역할을 했다고 주장했습니다.

ODA 개념에 근거해 한국에 제공된 해외원조의 성과를 연구하는 일은 이제 시작 단계라고 할 수 있습니다. 과거 연구들의 부정적인 평가에 대한 재검토도 필요합니다. 향후 연구과제에 대해서는 강의 말미에 다시 말씀드리도록 하겠습니다.



지금까지 한국에 제공된 해외원조의 성과에 관한 논의를 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 한국이 제공한 ODA의 성과와 관련하여 수원국 조사 결과를 살펴보도록 하겠습니다.



12-4 한국이 제공한 ODA에 관한 수원국 조사

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 한국에 제공된 해외원조의 성과에 관한 논의를 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 한국이 제공한 ODA의 성과와 관련하여 수원국 조사 결과를 살펴보고자 합니다.

한국이 ODA를 제공하고 있는 나라들은 한국이 아닌 다른 나라들로부터도 원조를 받고 있습니다. 따라서 그 나라의 경제적 성과를 한국의 ODA하고만 연결해서 분석하기는 어렵습니다. 대신에 수원국에서 실시한 설문조사 결과를 통해 원조의 효과를 가늠해보도록 하겠습니다.

대외경제정책연구원은 2017년 베트남을 대상으로 국민 인식 조사와 수혜자 조사를 실시했습니다. 베트남은 2008년부터 2018년까지 11년 동안 한국의 양자간 ODA의 최대 수원국이었습니다.

두 조사 중 국민 인식 조사는 베트남의 3개 대표 도시인 하노이, 호찌민, 다낭의 중학교 졸업 이상의 학력 보유자이면서 한국을 알고 있는 600명을 대상으로 태블릿 설문조사 방식으로 진행되었습니다. 하노이, 호찌민, 다낭은 각각 베트남 북부, 남부, 중부의 대표 도시입니다.

조사 결과 중 ODA 성과와 관련이 있는 몇 가지를 보도록 하겠습니다. 먼저 한국 ODA에 대한 인지도 여부입니다. '베트남이 한국으로부터 대외원조를 받아왔다는 사실을 알고 있는지'를 물었더니 매우 잘 알고 있다와 어느 정도 알고 있다를 합하면 32.7%에 불과했고 나머지는 들어본 적은 있으나 잘 모르거나 전혀 모른다고 답했습니다.

베트남이 한국의 원조를 받은 사실을 알고 있는 응답자를 대상으로 사업별 인지도도 문의했는데 도로·항만 등 인프라 건설에 대해서 가장 잘 알고 있었고 그다음은 병원·학교였습니다. 이 결과는 한국이 2010년대 전반에 중점 지원한 분야와 대체로 일치했습니다.

한국이 제공한 원조에 대한 만족도를 물었더니 매우 만족한다 32.2%, 어느 정도 만족한다 61.3%로 응답자의 90% 이상이 만족한다고 답했습니다. 바람직한 결과이기는 하지만 원조에 대한 인지도보다 비율이 높기 때문에 잘 모른 채로 대답한 경우도 많았을 것으로 생각됩니다.



한국이 베트남에 원조를 제공하는 동기가 무엇이라고 생각하는지 두 개까지 선택해달라는 질문에는 베트남의 경제·사회 발전을 위해서라는 대답이 61.2%로 가장 많았습니다. 한국의 수출 확대 등 자국의 이익 추구라는 대답은 46.2%로 더 적었습니다. 한국의 원조 동기를 비교적 우호적으로 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있습니다.

대외경제정책연구원은 2016년부터 경기도 성남시의 ODA 자금을 지원받아 연세대학교가 베트남 타인호아에서 진행하고 있는 초등학교 보건 사업의 수혜자 480명을 대상으로도 면접 조사를 실시했습니다.

조사 결과 중 사업과 관련된 몇 가지 항목을 살펴보겠습니다. 지역에서 진행되고 있는 한국의 초등학교 보건 사업이 마을의 개발 수요와 일치하는지 묻자, 응답자의 11.5%가 일치 여부가 매우 높다, 42.3%가 높다, 42.0%가 보통이라고 답했습니다.

응답자의 분포는 해외원조에 대한 인지도에 따라 달랐는데, 해외원조를 잘 아는 응답자의 경우 보통이라고 답한 비율이 상대적으로 낮고, 매우 높다고 답한 비율이 상대적으로 높았습니다.

사업이 효율적으로 진행되었다고 생각하냐는 질문에 대한 응답은 매우 높음 13.5%, 높음 55.5%, 보통 28.8%였습니다. 마찬가지로 해외원조를 잘 아는 응답자일수록 대답이 상대적으로 긍정적이었습니다.

설문조사는 사업의 효과를 어떻게 인식하는지 알아보기 위해 자녀교육에 대한 지식·정보, 자녀교육과 관련된 태도·행동에 어떤 변화가 있었는지 물었습니다. 각각 응답자의 75%, 76%, 68%가 많거나 매우 많은 변화가 있었다고 응답해 수혜자들의 인식이 긍정적임을 보여주었습니다.

마지막으로 조사는 사업의 확대 필요성과 지속가능성에 대해서도 질문했습니다. 확대 필요성에 대해서는 응답자의 89%가 매우 높거나 높다고 응답했습니다. 지속가능성에 대해서는 매우 높음 15%, 높음 54%로 확대 필요성에 비해서는 낮지만 대부분이 지속가능성이 높은 것으로 인식했습니다.

지금까지 한국이 제공한 ODA에 관한 수원국 조사 결과를 검토해 보았습니다. 다음 시간에는 향후 연구과제에 대해 저의 몇 가지 의견을 말씀드리도록 하겠습니다.



12-5 향후 연구 과제

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간에는 한국이 제공한 ODA에 대한 수원국 조사 결과를 검토해 보았습니다. 이번 시간에는 향후 연구과제에 대해 몇 가지 저의 의견을 말씀드리려고 합니다.

이번 '한국경제와 해외원조' 강좌를 처음 시작할 때 이 강좌가 한국현대사와 한국경제사를 전공하고자 하는 수강생들에게 지식을 제공하고, 앞으로의 연구과제를 발굴하는 데 기여할 수 있기를 기대한다고 말씀드린 바 있습니다.

12주 동안의 강의를 통해 말씀드린 것처럼 한국경제는 여러 측면에서 해외원조와 관계를 맺어 왔습니다. 그렇기 때문에 다양한 연구가 진행되어왔지만, 여전히 많은 연구과제가 남아있습니다. 특히 한국은 막대한 원조를 받던 나라 중 괄목할 만한 경제성장을 이루어, 이제는 원조를 주는 나라가 된 대표적인 사례입니다. 한국의 경험을 국제적인 관점에서 분석하는 연구들이 더 많이 진행되어야 합니다.

그러기 위해서는 무엇보다도 새로운 자료의 활용과 국제 비교를 통해 선행 연구의 결과, 특히 한국에 제공된 해외원조에 대한 부정적 평가를 재검토할 필요가 있다고 생각합니다.

12주차를 강의하면서 해외원조와 관련한 여러 자료들을 소개했습니다. 그중에는 선행 연구들이 활용하지 않은 자료들이 있습니다. 저는 특히 미국 국립문서기록관리청에 소장된 미국 해외원조 기구 문서처럼 정책 형성이나 원조 자금 배분과 관련한 상세한 자료들을 더 분석할 필요가 있다고 생각합니다.

한국의 경험을 국제적인 관점에서 분석하기 위해서는 국제 비교도 요구됩니다. 저는 특히 1950년대 한국과 마찬가지로 냉전의 최전선에서 많은 해외원조를 받았던 대만의 경험과 비교해볼 필요가 있다고 생각합니다. 의외라고 느껴질 정도로 한국과 대만의 경험을 비교한 연구는 찾기 어렵습니다.

새로운 자료의 활용과 국제 비교를 통해 재검토해야 할 선행 연구의 결과 중에서 제가 중요하다고 생각하는 네 가지 논점을 말씀드리고자 합니다.



1950년대 한국이 받은 원조에 대해 선행 연구에서 흔히 제기한 비판 중 하나는 그것이 냉전이라는 정치적 상황 하에서 군사적 목적에 따라 제공됐다는 것입니다. 원조 중 가장 큰 부분을 차지한 F OA/ICA 원조의 근거 법령을 보더라도 '상호안전보장법'이라는 이름이 붙어 있었습니다. 이 법은 군사원조 제1장과 경제원조 제2장이라는 두 개의 부분으로 구성되어 있는데, 경제원조도 '방위지원'이라는 명목하에 이뤄졌습니다.

이처럼 법령의 이름이나 항목을 보면 당시 미국의 해외원조는 안보와 밀접히 관련된 것이었습니다. 하지만 군사 활동과 직접적인 관련이 없는 모든 원조를 법령명이나 간접적 관련성에 근거해서 군사적이라고 평가한다면 어떤 원조건 군사적 성격이 될 수 있습니다. 그러한 판단은 DAC의 기준과는 동떨어진 것입니다.

DAC는 군사 장비와 서비스의 공급, 그리고 군사 목적으로 발생한 채무의 탕감을 군사원조로 정의하고 ODA에서 제외하고 있습니다. 하지만 공여국이 수원국의 군사적 가치를 중시하여 안보 목적에서 원조를 제공하였다고 하더라도 군사 장비나 서비스를 직접 공급한 것이 아니라면 기본적으로는 군사원조로 분류되지는 않는다고 규정하고 있습니다.

비판의 두 번째 주요 논점은 원조의 구성에 관한 것인데, 경제 성장과 직결되는 자본재의 구성비가 매우 작았다는 것입니다. 그런데 경제 성장에서 자본축적이 중요한 만큼 그것을 기준으로 원조의 효과를 평가하는 것은 의미가 크지만, 그렇다고 해서 자본재만이 경제원조라고 할 수는 없습니다.

예를 들어 마셜플랜의 경제적 효과를 다룬 연구들에서도 석탄과 같은 원자재의 도입이 서유럽 국가들이 직면하였던 외환제약을 완화하고 산업부흥에 기여한 역할을 평가하고 있습니다.

세 번째 논점은 대충자금의 사용 내역에 관한 것입니다. 대충자금이란 미국 정부가 원조 물자를 제공하는 대신 그 판매대금 또는 상당 금액을 수원국의 통화로 특별회계에 적립하게 한 것을 말합니다. 대충자금은 원조로부터 파생된 것이며 미국 정부의 동의 없이 사용할 수 없었습니다.

연구자들은 대충자금의 절반 가까이가 국방비 보전에 쓰인 점을 지적합니다. 이렇게 보면 대충자금의 사용 측면에서는 마치 위장된 군사원조처럼 보이기도 합니다. 특히 당시 미국 정부가 한국 정부에 대충자금으로 국방비를 보전할 것을 요구했다는 점도 의혹을 증폭시킵니다.



하지만 당시 미국 정부는 오히려 한국군의 감축을 요구하고 있었습니다. 한국 정부는 이에 반대하면서 상당한 재정 적자에도 불구하고 국방비를 줄이려 하지 않았습니다. 미국 측이 군사원조를 더 제공하지 않는다면 재정 적자는 중앙은행 차입 즉, 통화 증발로 해결할 수밖에 없다는 입장이었습니다.

널리 알려진 바와 같이 미국 정부는 당시 원조의 경제적 목표로서 물가 안정을 중시하였습니다. 재정 적자를 메우기 위한 통화 증발은 인플레이션을 악화시킬 수밖에 없었기 때문에 미국 정부는 그것을 피하고자 하였고, 그 방법 중 하나로 제시한 것이 대충자금을 국방비 보전에 사용하는 것이었습니다. 한국 정부는 대충자금을 산업부흥에만 쓰겠다고 우기면서 미국 정부와 맞섰지만, 결국 미국 정부의 압력으로 대충자금의 절반 가까이가 국방비 보전에 쓰이게 된 것입니다.

물가 안정을 위한 대충자금 사용은 한국만의 경험이 아닙니다. 마셜플랜에 따라 미국으로부터 원조를 받았던 서유럽 국가들 중에서도 영국, 노르웨이 등은 대충자금 중 대부분을 화폐·재정 안정을 위한 공채 상환에 충당하였습니다.

마셜플랜의 경제적 효과에 관해서 원조가 물가와 환율을 안정시켜 시장에 대한 신뢰를 높인 점이 연구자들로부터 주목을 받았습니다. “원조가 없었다면”이라는 반사실적 가정 하의 추정 결과와 비교했을 때 현실의 물가 안정이 한국경제의 장단기 성장에 어떠한 역할을 하였는지는 향후 본격적으로 분석해 보아야 할 과제라고 생각합니다.

마지막으로 지대추구행위도 비판의 주된 논점이 되고 있습니다. 1950년대에는 원조 자금의 배분 환율이 시장환율보다 낮았기 때문에 거기서 지대가 발생한 것은 분명합니다. 그런데 면방직업의 원료인 원면처럼 설비 규모에 따라 공정한환율로 배분된 품목은 일부에 불과합니다.

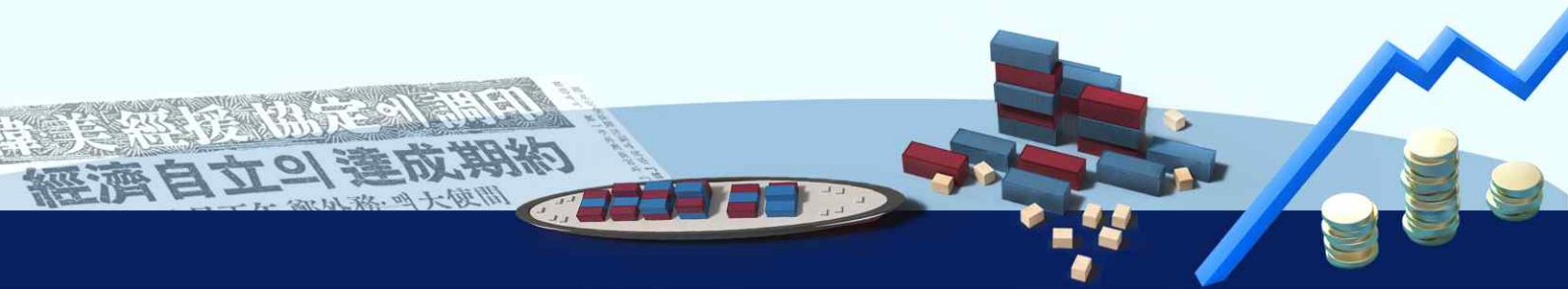
대부분의 원조 자금은 일종의 환율 입찰 방식으로 배분되었습니다. 더 높은 환율을 써내는 기업에 자금이 배분되었기 때문에 정부의 재량이나 정경유착이 개입할 여지는 거의 없었습니다.



실제로 저와 서울대학교 홍석철 교수님이 최근에 공동으로 진행한 연구에서는 낙찰을 많이 받은 기업일수록 낙찰 확률은 낮았다는 결과가 나왔습니다. 물론 1950년대 한국에서 부패나 정경유착이 많았던 것은 분명하지만, 원조가 그러한 현상을 더 심화시킨 것인지 그리고 원조의 효과성이 그러한 지대추구 행위들로 인해 약화된 것인지는 앞으로 구체적인 연구를 통해 밝혀나갈 필요가 있습니다.

이밖에도 많은 흥미롭고 중요한 연구과제들이 있을 것입니다. 12주 동안의 강좌를 들으시면서 한국경제와 해외원조의 관계에 대해 연구를 해보고 싶다는 흥미를 느끼셨다면, 그리고 자기만의 연구 주제를 발견하셨다면 제게는 너무나 행복한 일입니다.

이것으로 <한국경제와 해외원조> 강좌를 모두 마치겠습니다. 감사합니다.

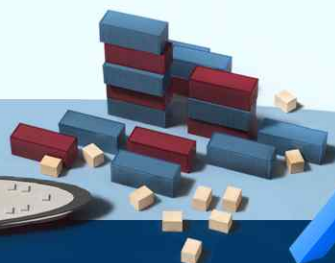
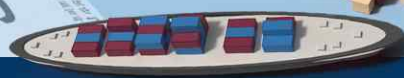




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

12

Effect of Korea's ODA

12-1

Global Discussion on Aid Effectiveness

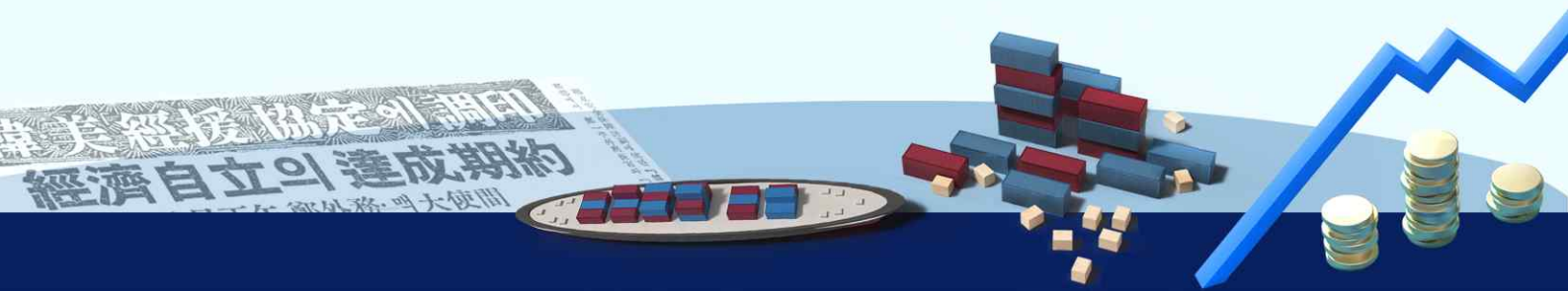
Hello. I am Ryu Sang-yun. This is Korean Economy and Foreign Aid. Welcome to the lecture. This lecture is the last of the series. We'll look at the effect of foreign aid. We'll look at the development of global discussion on the aid effectiveness.

ODA stands for overseas development aid, which is assistance provided from overseas to aid in the development of underdeveloped countries. Development has many meanings. Economic growth and poverty eradication are the most important. So far, a big amount of ODA has been provided to developing countries. But the effectiveness of it has continuously been in questions.

A significant milestone in the international community's discussion on the effectiveness of aid is the 2005 "Paris Declaration." The Declaration was adopted at the second High-Level Forum on Aid Effectiveness organized by the OECD DAC in Paris. The Declaration was a result of a series of efforts made for a long time.

Until the 1980s, during the Cold War, aid was focused on the benefits that the US and the Soviet Union could gain, and the aspect of development did not stand out. After the Cold War, there were voices over the aid effectiveness.

Since the 1980s, the IMF and the World Bank's restructuring policies targeting foreign debt-stricken countries and transitioning countries did not led to expected economic growth, making it more difficult for the socially disadvantaged. In the 1990s, there was a widespread perception that not only recipients but also donor countries' actions needed to be reformed to increase aid effectiveness.



In 1996, the OECD DAC adopted the paper, Shaping the 21st Century. The paper emphasized the fact that the local ownership must be respected and that the coordination among recipients was important.

In 2002, the UN held International Conference on Financing for Development in Monterrey, Mexico. The result was Monterrey Consensus, which included measures to expand development finance and aid effectiveness.

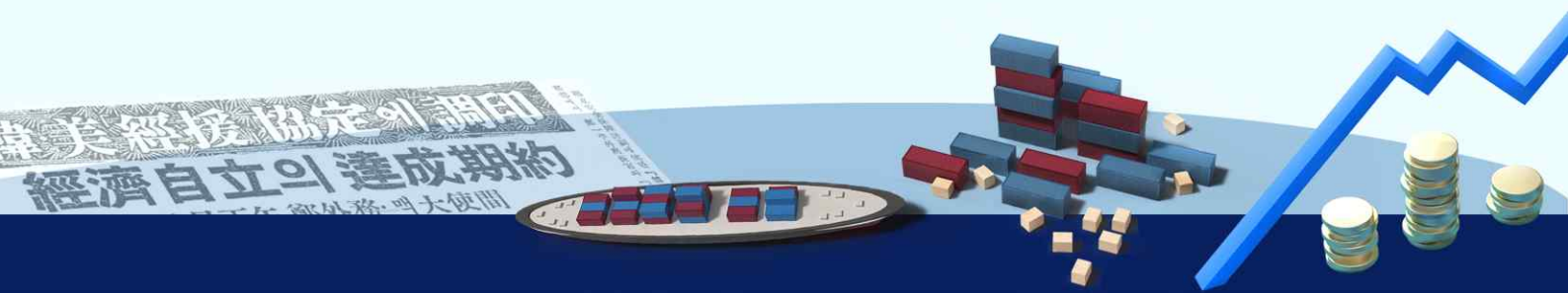
The Consensus stated that the base for an effective partnership between the recipient and donor lies on the acceptance of the leadership of the recipient on the development plan. It also pointed out that the coordination between donor countries and organizations must be improved.

In 2003, two years before the Paris Declaration, the first High Level Forum on Aid Effectiveness held in Rome adopted the Paris Declaration on Harmonization.

The Declaration was based on the DAC Task Force on Donor Practices, also commonly called Good Practice Report. This task force was created in 2001 by the DAC members to investigate donor practices that undermine aid effectiveness. The report pointed out the issues: donor-centered priority in selection, complicated process, and unmediated grant.

Let me tell you an anecdote about unmediated grant, now commonly known to the public. In February 2005, a girl in Northern Sumatra showed symptoms of measles. The village was still recovering from the 2004 tsunami that hit South Asia. If measles spread widely, it could be a serious matter, so infectious disease experts rushed there.

But her symptoms slowly disappeared, and the girl got better. What happened? During the aftermath of the tsunami, the girl got three shots of measles vaccine at different places each time. The symptoms were a reaction to the overdose. This is why 'harmonization' is needed.



The report proposed directions to correct these wrong practices and increase aid effectiveness. First, reduce unnecessary differences in aid procedures. Second, match the aid method and procedures to the recipient's system. Third, transparently share information about aid projects with recipient countries. Fourth, simplify aid process and reduce the recipient's expenses.

The Rome Declaration, based on this report, confirmed the fact that the enhancement of aid effectiveness was critical in achieving the Millennium Development Goals adopted by the UN in 2000, and emphasized the fact that the donor's aid strategy, policy, and procedures must be in harmony with the priority, policy, and institutions of the recipient.

The Paris Declaration on Aid Effectiveness, adopted at the second High-Level Forum on Aid Effectiveness held in Paris by the OECD DAC in 2005, was the result of the global discussion until that point. The Paris Declaration presented five basic principles to improve aid effectiveness. Ownership, alignment, harmonization, results, and mutual accountability,

Ownership means that developing countries set and their own strategies for development, improve institutions, and tackle corruption. Alignment means that donors align their aid to the strategies set by recipients and use the system of recipients.

Harmonization means that donor countries coordinate, simplify procedures and share information to avoid duplication. Results means that developing countries and donors shift focus to development results and results get measured. And mutual accountability means that donors and partners are accountable for development results.

The Paris Declaration did not stop at suggesting principles. It presented 12 indicators of progress of each principle that recipients and donors should meet by 2010.



① Partners have operational development strategies ② Reliable country systems ③ Aid flows are aligned on national priorities ④ Strengthen capacity by coordinated support ⑤ Use of country public financial management systems and procurement systems ⑥ Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures ⑦ Aid is more predictable ⑧ Aid is untied ⑨ Use of common arrangements or procedures ⑩ Encourage shared analysis ⑪ Results-oriented frameworks ⑫ Mutual accountability.

Each indicator had targets. For example, the target of Indicator 1 said that at least 75% of partner countries have operational development strategies. Some indicators had two targets. For example, the targets of Indicator 10 said that 40% of donor missions to the field are joint and that 66% of country analytic work is joint.

In 2011, OECD investigated the progress of the indicators in 78 recipients. The graph shows the goals in percentage and progress. Only the goal of Indicator 4, Strengthen capacity by coordinated support, was met. The goal was to spend 50% of technical aid on the capability development of recipients. It was 57% in 2010.

The others didn't meet the goals. For example, let's look at Indicator 1. The goal was 75% of partner countries with operational development strategies. In 2010, the performance was only 37%. Indicator 10, the goals of joining 40% of donor mission to the field and 66% of country analytic work, achieved 19% and 43%, respectively.

The graph includes Korea as a donor country. The indicators 1, 2, 11, 12 are irrelevant to donor countries. We'll look at the others. Except for the goal b of Indicator 10, Korea is very low in all indicators.

So, the goals of the Paris Declaration were not achieved. But it was still meaningful that the international community set joint principles and goals and worked together.



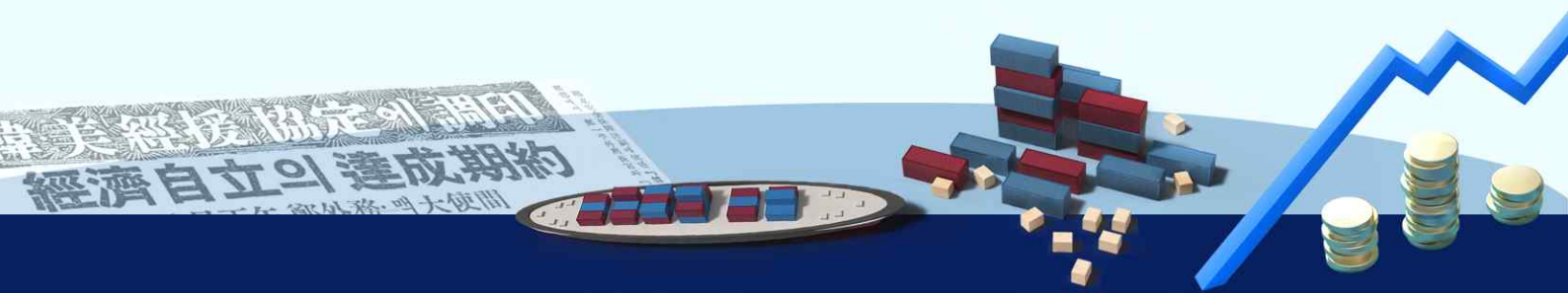
Discussion on Aid Effectiveness continued and led to the 2007 Accra Agenda for Action and the 2011 Busan Partnership for Effective Development Cooperation.

In 2008, three years after the Paris Declaration, the third High-Level Forum on Aid Effectiveness was held in Accra, Ghana. Civil group representatives participated in the meeting too. The Accra Agenda for Action ordered the implementation of the Paris Declaration and emphasized the following three aspects.

First, the Paris Declaration overly emphasized the countries as performers in relation to ownership. It means that aid excluded the civil society and went to the direction of strengthening the regime's authoritarianism. The Accra Agenda for Action stressed the fact that both donors and recipients must ensure the participation of the Congress, local governments, and civic organizations.

Second, considering the expansion of the range of donors that includes middle-income countries and private organizations as well as high-income countries, all donors must be included in the coordination process. Third, in regard to the mutual accountability for progress, the responsibility of the public of both donors and recipients was emphasized.

The fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, held in Busan in 2011, had the primary purpose of checking the progress of the Paris Declaration, but in the end, it shifted the paradigm of development cooperation. Aid effectiveness was replaced with development effectiveness. The Busan Forum was attended by about 2,000 high-ranking officials and representatives from major international organizations and civic groups from more than 160 countries, making the event the largest conference in the field of development aid.



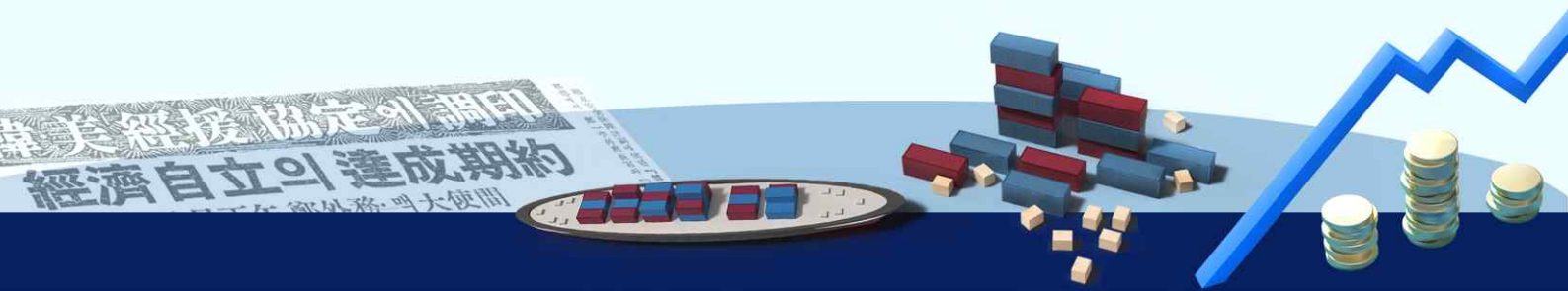
The Paris Declaration was a consensus of developing countries aided by the DAC members. The Busan Declaration reflected the voices of the governments and civic groups from middle-income donors such as China, India, and Brazil. In addition to aid effectiveness, the effectiveness of other tools related to investment, trade, and transfer was discussed.

The Busan Declaration set common principles for development cooperation. Ownership, results, inclusive development partnership, and transparent and mutual accountability. Unlike the Paris Declaration, alignment and harmonization are excluded. It may be because it was hard to emphasize alignment and harmonization when the range of participants and tools got bigger. Transparency reflected the opinions from the civic groups.

After the Busan Forum, the High-Level Forum on Aid Effectiveness ended. As aid effectiveness was replaced with development effectiveness, which was a bigger concept, it was hard to set implementation goals and check the progress. So, the Busan Form is also seen as a meeting that weakened aid effectiveness.

Based on long-standing international discussions, the recipients and donors identified the necessary efforts to improve aid effectiveness and have been working together to improve it.

We reviewed the global discussion on aid effectiveness. Next time, we'll look at academic discussion on aid effectiveness.



12-2 Academic Discussion on Aid Effectiveness

Hello. In the previous lecture, we reviewed the global discussion on aid effectiveness. This time, we'll look at academic discussions on aid effectiveness.

In a simple theory, aid is expected to foster the growth of the recipient's economy through expanded investment. But in reality, there are few recipients who actually achieved development due to aid.

In this case, you might think the data can be looked at to check if a larger aid led to a larger growth. But this isn't an easy task. There can be reverse causality in which the lower growth the larger aid.

In 1996, Peter Boone from the London School of Economics released a paper titled Politics and the Effectiveness of Foreign Aid in the European Economic Review. The paper attempted to reveal the effect of aid on the recipient's economy while controlling reverse causality, and it had an impact on subsequent research in this area.

Boone used the data collected from 1971 to 1990 about 117 recipient countries. His approach to controlling reverse causality was to use instrumental variables such as friendly relations with the United States or France. Being friendly with the United States or France does not directly impact economic growth, but it can be helpful in receiving more aid.

Boone concluded that aid didn't affect economic growth. His conclusion was shocking to the academia and international community. The paper was released as a working paper of the London School of Economics in 1994. A British newspaper, The Economist, published it on 10 December 1994 with the title, Aid Down the Rathole.



There were three answers to the question, "Did aid foster economic growth?" And Boone's answer is an exemplary "No."

In 1997, another influential paper was released. It was the working paper, Aid, Policies, and Growth, written by Craig Burnside and David Dollar of the World Bank. The paper was also published in the American Economic Review in 2000.

They added variables of economic policies of recipients to Boone's 1996 paper and added variables to control reverse-causality. They analyzed the aid performance from 1970 to 1993 in 73 countries and concluded that aid had positive effects on national growth only in the countries that had fiscal, financial, and trade policies.

Among three answers from academia to the question, "Did aid foster economic growth?" Their answer was a partial "Yes."

Over the conditions of aid to accelerate economic growth, they vary depending on research. Some research argues that the level of collaboration and coordination between recipients and donors is an important factor.

Others emphasize the types of aid. They say that investment in infrastructure leads to more immediate performance than that in education, health, or emergency relief. Still, Good Governance of the recipient, the condition suggested by Burnside and Dollar, was the most impactful.

It was met with strong criticism in academia later. The same data can generate different results when different models are applied. And the same models give different results when different data are used. For example, Carl-Johan Dalgaard and Henrik Hansen released their paper, titled On Aid, Growth And Good Policies, in the Journal of Development Studies in 2001. They suggested that if diminishing returns were added to the model, the result was different from that of Burnside and Dollar.



Diminishing returns argues that when an additional unit of aid yields less growth effect than the preceding unit did. Dalgaard and Hansen showed that adding diminishing returns makes the positive effect of aid on economic growth and debunks the hypothesis that aid is only effective under good governance.

Among three answers from academia to the question, "Did aid foster economic growth?" The paper gave an exemplary "No."

Like this, the paper by Burnside and Dollar faced criticism. But they were economists at the World Bank and the implications of the paper were considerable. So, their paper had a lot of influence on the global aid practices.

In 1998, the World Bank published a report titled Assessing Aid. The report introduced the research of Burnside and Dollar and argued that aid should be provided to low-income countries with sound management.

The Bush administration created the Millennium Challenge Corporation in 2002 for management of the additional \$5 billion aid. The MCC was allowed to evaluate the institutions of the recipients so the aid could be adjusted or canceled.

The papers I have mentioned have been the base for publications on aid effectiveness in the 2000s. Let's me pick three of them.

The first is The End of Poverty by Jeffery Sachs published in 2005. He argues that saving, trade, technology, and a resource boom were the four paths to higher incomes. Also, the elements that hinder growth are the lack of savings, lack of trade, regression of technology, degradation of natural resources, productivity-damaging disasters, and increase of population.



In particular, he stressed the poverty trap that leads to the lack of savings. The poverty trap means the state in which a country cannot afford investment in the future beyond necessities for survival. In short, a country is too poor to save money.

Here, a poor household urgently needs the basic necessities before saving any money. Even tax-paying is not easy. So, there is no budget for public investment. When the population grows and the capital depreciates, capital per capita also decreases. Negative growth makes the household poor again. This is the poverty trap.

The author argued that a country's governance and market reforms alone cannot guarantee sustainable growth and opposed the tendency to link good governance to aid. A poor economy lacks all major capital, including human capital, business capital, infrastructure, natural capital, public institutional capital, and knowledge capital, so extensive investment must be made in all of these areas. This is also called a pig push.

As you can see here, ODA provides humanitarian relief to poor households, allowing them to save. Also, it provides small financing to those who want to invest and expands the government's public budget to enable public investment.

This way, a country can overcome the population increase and depreciation and achieve an increase in the capital per capita and economic growth. Economic growth leads to an increase in income and savings. That is how ODA gets the country out of poverty.

Jeffrey Sachs argued that the taxes and donations from the rich should go into all sectors of the society at the same time so the effect of the aid can reach every person in the recipient country. He also suggested that aid must be provided as grants because loans can be a debt. Sachs ran his blog on the Huffington Post's website and posted his argument.



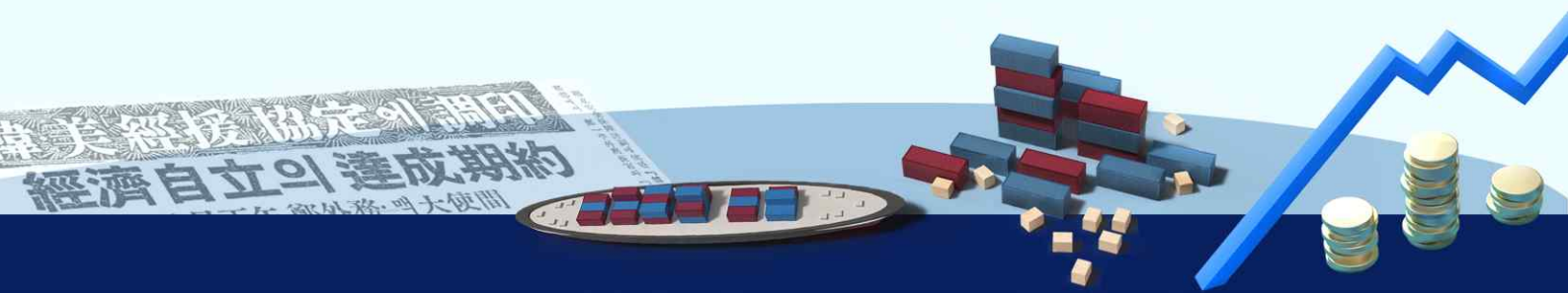
In 2006, a book was published with a different opinion. It is *The White Man's Burden* by William Easterly. The Korean version had the title, *Saving Half The World*. He argued that the poverty trap is a myth. Poor countries have been growing anyhow, and there is no evidence that aid contributes to the growth of recipients whether their governance is good or bad.

His point is that markets cannot be planned. A few elites just plan aid, ignoring the actual situations and feedback. The aid actions did not pay off as they were designed without considering the incentives of the economic players of the recipients.

He paid attention to small successes than big plans. Many aid agencies provided free bed nets to prevent malaria, but many of them were illegally taken into the black market and even sold for fishing nets or bridal veils. So, the public health centers ran out of bed nets. A study showed that 70% of the bed nets provided for free in Zambia were not used.

So, a US NGO thought of an idea to provide bed nets more effectively. They sold the bed nets for 50 cents at rural maternity clinics. Pregnant women and children under five years old are at the highest risk of contracting malaria. Nurses were given a 9-cent incentive, and the clinics always had bed nets in stock for sale. This program contributed to increasing the use of bed nets for children under the age of five from 8% in 2000 to 55% in 2004.

Easterly ran a blog named *Aidwatch*, while leading a development research center at New York University. He posted critiques on aid. The blog has shut down, but the postings are still there.



Although Esterly criticized the aid practice of the time in his book, he still left room for the contribution of aid. In 2009, Dambisa Moyo wrote in her book, *Dead Aid*, that Aid should be stopped because aid is the main factor of the poverty in Africa. As the author herself was an African, this book drew more attention.

Aid only expanded the bureaucracy of the recipient country and made the elite rich. Aid cut the relationship between the government and citizens, allowing the corrupt government to continue with the ill policies that made the public poor and to maintain the power.

The corrupt government made the country less appealing to investors by violating the rule of law, institutions, and public freedom. The reduction of investment leads to poverty, which puts the country in need of aid. It's a vicious cycle of corruption and low development.

Moyo pointed out the pushing effect, which causes the reduction of private investment and the increase of government expenditure. Also, she pointed out the Dutch Disease, which increases the inflation in the recipient country and harms exports.

As for the tendency to view good governance as a prerequisite for aid, she emphasized that democracy is not a requirement for economic growth, but rather economic growth is a requirement for democracy. In particular, she pointed out that in African countries, unlike in Western, democracy does not mean a high level of institution.

So far, we reviewed academic discussions on aid effectiveness. Studies are still ongoing. But at this point, we understand that it is hard to confirm the relationship between aid and economic growth. What about aid to Korea? Next time, we'll look at discussions on the effectiveness of aid to Korea.



12-3 Discussion on Effectiveness of Aid to Korea

Hello. Last time, we reviewed academic discussions on aid effectiveness. This time, we'll look at discussions on the effectiveness of aid to Korea.

Korea is a good example of a country turning from a recipient to a donor. Jeffrey Sachs also pointed that out in the preface of the Korean version of his book. He said that Korea showed the aid could have a big influence on the early-stage economic development.

However, some Korea research papers on the development of Korean economy argued otherwise. They pointed out the negative.

The volume of foreign aid exceeded Korea's economy in the 1950s. Korea's economy was even called an aid economy. So, when it comes to the effectiveness of aid, the 1950s was analyzed.

Korean economy in the 1950s developed continually, but it was short of the people's expectations. The researchers with a negative view on the performance of Korean economy during that time judged the provided aid negatively.

Hong Sung-yoo, who first analyzed the effect of aid on Korean economy, was one of them. He was a professor at Seoul National University. He conducted a study, titled Analysis of the effect of U.S. Aid on the Korean Economy, with support from the Harvard-Yenching Institute from 1961 to 1962. The study was focused on collecting and sorting statistics. The Economic Planning Board and Bank of Korea supported the study.



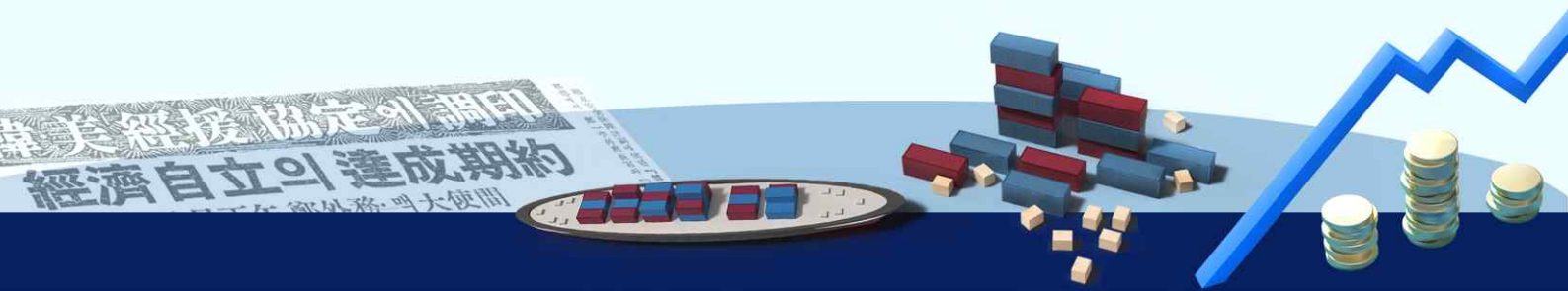
Hong published a book, Korean Economy and US Aid, in 1962 based on the study, and another book, Korean Economy and Capital Accumulation Process, in 1965. The latter evaluated the US aid to Korea in the 1950s in Chapters 4 and 5. He argued that the US aid was not economic aid but military aid and that it expanded imbalance.

His argument was based on the composition of the aid in the 1950s. He said that only 10% of the total aid from 1953 to 1961 was capital goods and that most of it was for repairing SOC with little of direct production goods for expanding industrial facilities. In his argument, this reflects the fact that the US aid was military aid.

Most negative arguments on the aid during the 1950s were made in the late 1970s and the 1980s. Korean academia in economics was very critical of reliance on or subordination to aid that was strengthened during economic development. The aid in the 1950s was mentioned as one of the reasons of the reliance on foreign aid.

The 1981 book, Perception Of The 1950s, and the 1985 book, A New Understanding Of The 40 Years After Liberation, introduced opinions of many researchers who emphasized the negative effect of the aid in the 1950s.

The former introduced Park Hyun-chae's opinion that the US agricultural surplus aid jeopardized the growth of agricultural productivity and exacerbated Korea's dependency on foreign aid. Park started that argument in the 1970s and published 'National Economics' in 1978. A New Understanding Of The 40 Years After Liberation introduced Jang Sang-hwan's The Formation Of US Dependent Economic Structure After Liberation, in which he argued the US aid was provided in a manner consistent with the interest of the US, resulting in Korea's economic subordination to the US.



In the book, Kim Yang-hwa's *The US Aid To Korea and Korean Economic Structure* argued that the aid in the 1950s formed the bureaucratic and subordinate capital. Kim also submitted a PhD thesis, *Capital Accumulation Of The Big Capital In Manufacturing In The 1950s*, covering the aid-reliant material supply for cotton textile, wool, and flour industries.

There were criticism on the aid during the 1960s as well. The effect of the aid during the 1960s, with mostly concessional loans, was discussed.

Lee Dae-geun, in his 1984 book '*Korean Capitalism*', argued that although the concessional loans provided in the 1960s are viewed as contributing to Korea's economic development, they actually increased Korea's reliance on foreign aid and resulted in a debt burden.

Academia's argument for foreign dependence or subordination gradually lost power in the 1990s as socialism in the Eastern bloc collapsed and the status of the Korean economy rose. That doesn't mean that views on aid turned positive. Compared to the fast growth after the 1960s, the evaluation of the effect of the aid to Korea in the 1950s was still not good.

The criticism was focused on rent-seeking and corruption. Rent-seeking is a term in economics, referring to unproductive behaviors such as bribery.

Rent is defined as surplus benefits from limiting supply. The companies who are gaining or planning to gain surplus benefits have a reason to make efforts to limit supply. They can enact laws or policies that keep others out of their industries or offer bribes so that only certain companies can enjoy the benefits. With its unproductivity, it is a waste of resources.



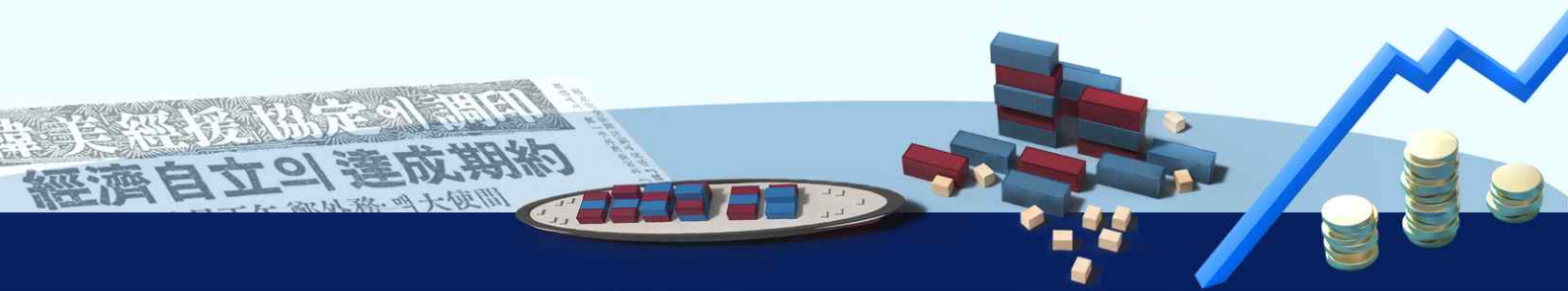
The researchers who had this approach to Korean economy of the 1950s point out, in common, the fact that the Lee government overestimated the exchange rate and caused a big rent. That is, it was Korea's policy, not the aid itself, that caused a negative impact on the economy.

For example, Yoon Young-jin wrote in his PhD thesis of 1991 that there were enormous rents in the foreign currency during the 1950s and in the financial area during the 1960s in the midst of the government's long-lasting intervention. He argued that the rents determined the relationship between the government and companies. He introduced the cases of corruption over the aid allocation in the 1950s.

Researchers later, in terms of rent allocation, evaluated the rent-seeking in the 1950s even more negatively compared to the times after those years. Cho Yoon-jae wrote in a chapter of the 1996 book, written in English about the joint research of Japanese and Korean researchers on the East Asian economic development using the comparative institutional analysis, that the Korean government failed to establish a clear economic development strategy to lead companies in the 1950s.

Quoting Yoon's PhD thesis, he argued that the corruption was rampant because of that. On the other hand, he emphasized that the Korean government set a clear strategy, called Export-led Industrialization, allocated the rent from the financial sector based on export performance, and achieved high performance.

Kim Nak-nyeon elaborated Cho's argument in his 1999 thesis, Korean Economic Growth And The Government's Role In The 1960s. He categorized yearly economic rents resulted from the government's intervention from 1955 to 1975 into foreign currency sector and financial sector.



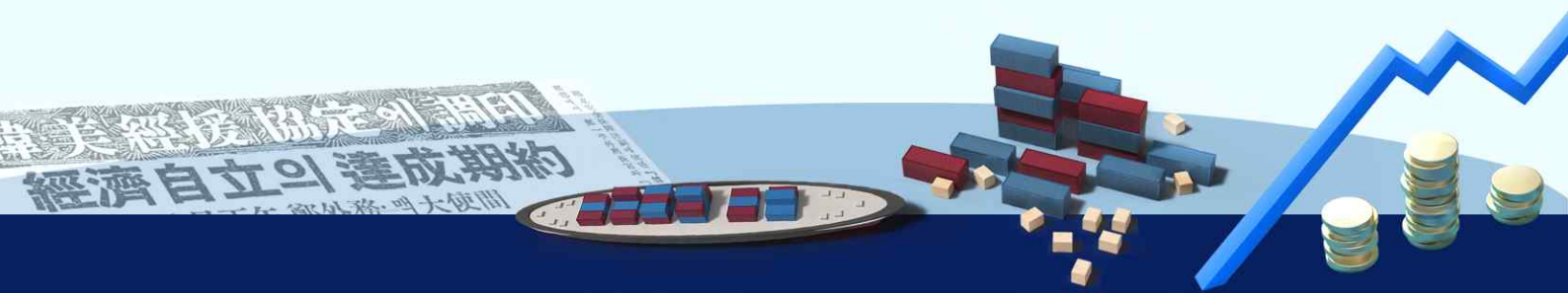
He argued that there was not much corruption in the financial rent allocation after the 1960s because it was done based on export performance, which was objective. In other words, there was severe corruption in the rent allocation from the foreign currency sector in the 1950s because it was allocated in a discretionary manner.

An exemplary case of rent-seeking was the cotton textile industry which received a big portion of the aid in the 1950s. In the 1990 thesis with the cotton textile industry as a topic, Kim mentioned the corruption between politicians and economic leaders of the industry.

Lee Sang-chul quoted Kim's PhD thesis in his writing, Development of Import Substitution Industrialization Policy: 1953-1960, published in A History Of The Korean Economic Growth in 2001 and pointed out the cotton textile industry as an example of rent-seeking. Importing raw cotton at an official exchange rate which was much higher than the market exchange rate caused big rents, and the governments allocated the rents based on the scale of facilities. So, the companies were more interested in expanding the facilities than improving productivity, which led to surplus facilities.

While foreign dependency or subordination was studied, research from a different perspective also appeared. It was Korea Modernization Study Series done by the Korea Development Institute and Harvard University in the late 1970s. It was first published as KDI's working paper and then as books in volumes.

Also, the 1979 book of Anne O. Krueger 'The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid' and the 1980 book of co-authors 'The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea' talk about aid.



They, in common, argued that aid had addressed difficulties such as lack of capital, technology, and investment resources, eventually contributing to long-term economic growth. However, they argued that the overestimation of exchange rates in the 1950s undermined the aid effectiveness and that the distribution among sectors was inefficient.

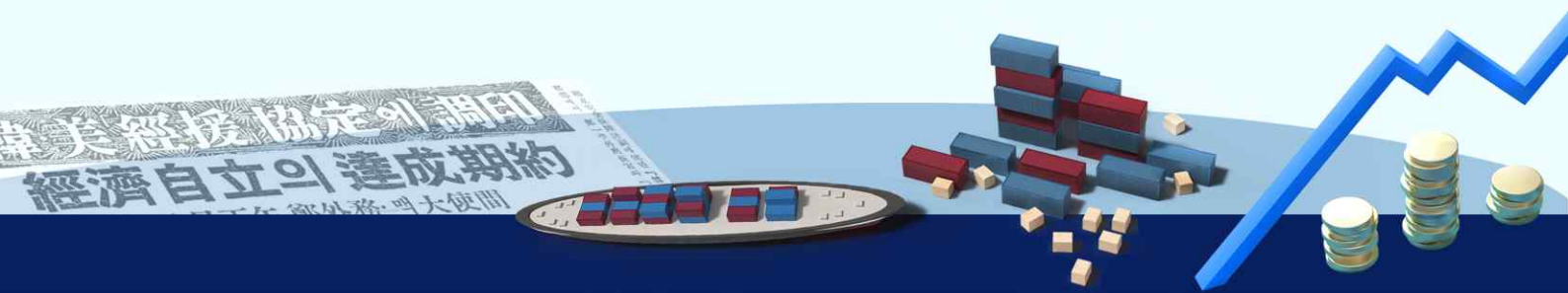
After the 2000s, some researchers who were critical of the aid turned their position, and new research based on the concept of ODA as the spread of Korea's development experience emerged. For example, Lee Dae-geun dismissed his preceding argument in the 2002 book 'After Liberation, The Korean Economy in the 1950s' and said foreign aid contributed to the development of Korean economy.

Lee Kyeong-goo from KOICA reviewed the cases of aid to Korea based on the concept of ODA in his 2004 report titled ODA to Korea and Cooperation. In the conclusion, he evaluated aid to Korea as an exemplary case.

In 2012, as part of KDI's modulization of economic development experience, Kim Kwang-sung released a report titled Impact of Foreign Aid on Korea's Development. The report reviewed aid cases including the US aid in the 1950s, concessional loans, and Japanese claim funds and suggested that they played an important role in economic development.

Research on the effectiveness of foreign aid to Korea based on the concept of ODA is now beginning. We need to review the negative evaluations of the past again. We'll come back to the future research agenda later.

We reviewed the effectiveness of foreign aid to Korea. Next time, we'll look at Korea's ODA to recipient countries and survey results.



12-4 Korean ODA and Survey Results

Hello. Last time, we reviewed the effectiveness of foreign aid to Korea. This time, we'll look at Korean ODA to recipient countries and survey results.

The countries receiving ODA from Korea also receive aid from other countries. So, it is hard to connect the economic development of recipients to solely Korean ODA. Instead, we'll look at the results of surveys done at the recipient countries.

KDI conducted a public survey in 2017 in Vietnam. Vietnam, the biggest recipient, received bilateral ODA from Korea for 11 years from 2008 to 2018.

The survey was done using a tablet application. The 600 subjects were the citizens of Hanoi, Ho Chi Minh City, and Da Nang with educational background of at least middle school graduation. The three cities are the main cities in North, South, and Middle land of Vietnam.

Let's look at the results. The first is if they are aware of Korean ODA. The questions was "Are you aware of Korea's ODA to Vietnam?" 32.7% answered they were aware or very well aware of that. The rest answered they heard about it or they weren't aware of that.

In a follow-up question about the sectors to those who were aware of Korea's ODA to Vietnam, infrastructure such as roads and ports was the most well-known followed by hospitals and schools. The sectors were in line with the most focused sectors of Korean ODA in the early 2010s.



The next question was about their satisfaction. 32.2% was very satisfied. 61.3% was somewhat satisfied. Overall, more than 90% of the respondents answered they were satisfied. The number is much higher than the ratio of the respondents who answered that they were aware of Korean ODA, it can be assumed that some of them answered without clear knowledge about it.

The next question was about Korea's motive of providing ODA to Vietnam, and the respondents were allowed to pick two choices. 61.2% said that they thought it was for the development of Vietnamese economy and society. 46.2% picked Korea's export expansion and interest pursuit. Overall, Korea's ODA was seen as a friendly gesture.

KDI conducted another survey on the middle school health project in Thanh Hoa. The project was funded by Koera's Seong-nam City and conducted by Yeonsei University. The 480 subjects were from the recipient group.

Let's look at the results. To the question about the coherence of the project with the development demand of the village, 11.5% answered that they were very coherent, 42.3% answered coherent, and 42.0% answered neutral.

Among the respondents who were very well aware of the aid, the ratio of those who answered that they were very coherent was higher than those who answered that it was neutral.

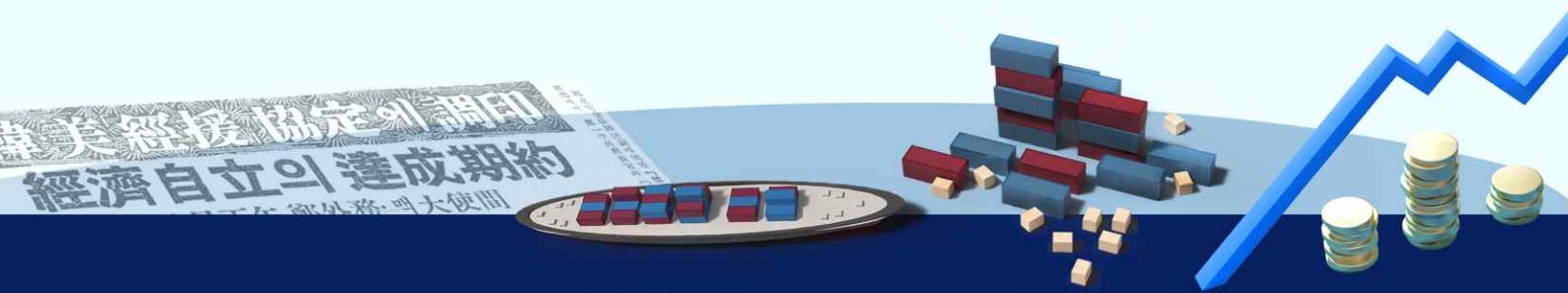
When asked if they thought the project was efficient, 13.5% answered very efficient, 55.5% efficient, and 28.8% neutral. The respondents who were aware of the aid answered more positively.



The next question asked the respondents if they experienced changes in knowledge and information on children's education, attitudes about children's education, and behaviors about their children's education. Positive answers were 75%, 76%, and 68%. The result shows the recipients perception was positive.

There was a question about the need and sustainability of project expansion. 89% answered the project is very much needed to expand. About the sustainability, 15% answered very high and 54% high. Overall, most recipients agreed that the project was sustainable.

So far, we reviewed the results of surveys on Korea's ODA. Next time, I will share my thoughts on the future research agenda.



12-5 Future Research Agenda

Hello. In the previous lecture, we reviewed the results of surveys on Korean ODA. In this lecture, I will share my thoughts on the future research agenda.

In the beginning of this lecture series, I said that I hope the lectures will provide knowledge to the students who want to major in Korea's modern history and the history of Korean economy and will contribute to finding future research agenda.

As we covered in the 12-week lecture series, Korean economy has been connected with foreign aid. There have been diverse research studies, and there are more studies to be done. Korea is an exemplary country that achieved a noteworthy economic development and grew from an aid recipient into a donor. More studies on Korea's experience need to be done in the global perspective.

I think the first step could be reviewing the negative evaluations of the past and using new data and international comparison.

For the last 12 weeks, I have introduced many different materials. Some of them did not reflect extant research. I think more detailed documents related to policy establishment or aid fund allocation, including the US foreign aid documents at the NARA, need to be analyzed.

International comparison is also needed to analyze Korea's experience in international perspective. I think Taiwan is an ideal counterpart for comparison because they were also at the forefront of the Cold War in the 1950s. Surprisingly, however, it is difficult to find research that compared the two countries.



Among the results of extant research that need to be reviewed through the use of new data and international comparisons, I chose four points that I think are important.

One of the most criticized facts about the 1950s ODA to Korea was it was provided for a military purpose during the Cold War. The FOA/ICA aid, the largest portion of the total aid, was given under the Mutual Security Act. The Act consist of Chapter 1 for military aid and Chapter 2 for economic aid. Even economic aid was provided as defense support.

The names or items of the related laws tell us that the US aid was closely related to security. If we judge the rest non-military aid based on the laws or the relation to the laws, all aid will end up military aid. The DAC has a different standard.

The DAC defines military aid as the supply of military equipment and services, the write-off of debts incurred for military purposes. These are excluded from ODA. However, it is stipulated that even if the donor provided aid for security purposes, it is not classified as military aid unless it directly supplied military equipment or services.

The second is about the composition of aid. The ratio of capital goods, directly related to economic growth, was very low. It is significant to evaluate the aid effectiveness only by the ratio of capital goods, which is as important as capital accumulation in economic growth. Nonetheless, capital goods are not the only economic aid.

For example, studies on the economic effects of the Marshall Plan evaluated the role of raw materials such as coal that eased the foreign exchange constraints of Western European countries and contributed to the industrial development.



The third point is about the use of counterpart fund. Counterpart fund is an accumulation of the local currency in a special accounting that is the payment of sales, or an equivalent amount, given instead of aid goods from the US government. Counterpart fund derived from aid, and it required the approval of the US government.

Researchers point out the fact that nearly half of the counterpart fund was spent on national defense. It can be seen as military aid in disguise. The fact that the US government requested the Korean government to spend the counterpart fund on defense expenditure is also suspicious.

The US government was actually pushing for the staffing reduction of Korean military. Despite the financial deficit, the Korean government rejected the request. The Korean government argued that if the military aid from the US ceased, their solution would be a borrowing from the central bank.

As widely known, the US government's economic goal of aid was curbing the inflation. In order to inflation that could be caused by an increase in currency issuance, the US government suggested using the counterpart fund for defense expenditure. Despite Korea's strong rejection of the suggestions, the option was accepted in the end. Nearly half of the counterpart fund was spent on defense expenditure.

Using counterpart fund for curbing inflation was not just Korea's case. According to the Marshall Plan, the UK, Norway, and other Western European countries used most of the counterpart fund for paying off public bond to stabilize the currency and finance.

As for the economic effects of the Marshall Plan, researchers noticed that the aid stabilized prices and exchange rates, increasing reliability in the market. I think the comparison of Korea's actual experience to the hypothetical situation in which there hadn't been any foreign aid is a future research topic.



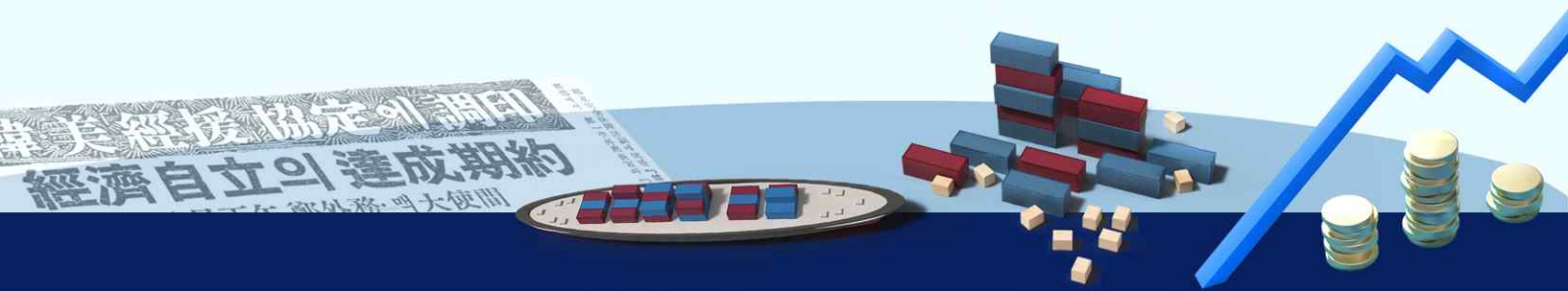
Lastly, rent-seeking is one of the criticized point. The exchange rate for aid allocation in the 1950s, which was lower than the market exchange rate, must have created rent. But only limited items, such as raw cotton for cotton textile industry, were allocated on the official exchange rate based on the scale of facilities.

Most aid funds were allocated through exchange rate biddings. There was little chance of government discretion or corruption because funds were allocated to companies that offered higher exchange rates.

Professor Hong Seok-chul at SNU and I conducted a joint study on this. And we found out that the companies that won more bids than others actually submitted higher exchange rates. Also, we need to study to find out if aid in the 1950s exacerbated the corruption between the politics and economy and if rent-seeking weakened the aid effectiveness.

Other than these, there will be more research topics. I hope that this 12-week lecture series gave you more interest in the Korean economy and foreign aid and that you have found a research topic of your own.

This is the end of Korean Economy and Foreign Aid. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义

韓美經援協定에 調印
經濟自立의 達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

第 12 周

海外援助的成果

12-1 关于援助的有效性的国际社会的讨论

各位同学，大家好。我是担任<韩国经济和海外援助>讲座的柳尚润。很高兴认识对韩国经济史感兴趣的各位。本节课作为最后一节课我们来聊一聊海外援助的成果。本节课首先来看一看在国际社会关于援助的有效性的讨论是怎样发展的。

ODA从字面上讲就是为了发展的援助。即，为了帮助发展中国家实现发展而实施的海外支援。发展具有多重意义，但经济增长和消除贫困显然是一个重要因素。然而，尽管向发展中国家提供了大量ODA，但不禁要问，是否确实取得了相应的成果，即是否有效。

2005年的《巴黎宣言》可以说是国际社会讨论援助有效性的一个里程碑。此宣言是在OECD DAC在巴黎举行的第二届“关于援助有效性的高级别论坛”上通过的。当然，《巴黎宣言》的内容不是当年论坛突然提出的，而是长期的前期努力积累的结果。

冷战时期即1980年代为止，以美国和苏联为代表的两个阵营的战略利益是援助重要的原动力，因此发展方面没有得到强调。1990年代冷战结束后，开始出现期间积累的有关有效性的讨论。

特别是1990年代以后，针对外债危机国家和体制转型国为对象的IMF(国际货币基金组织) 和世界银行的结构调整政策没有带来预期的经济增长，反而使社会弱势群体变得更加困难，批判的声音开始出现，因此，进入1990年代为了提高援助的有效性，人们普遍认识到，不仅是受援国，提供国的行动也需要改革。

1996年，OECD DAC通过了一份题为“21世纪发展合作战略”的文件。该文件强调了在发展进程中必须尊重当地主人翁意识以及提供国之间协调的重要性。



2002年，以联合国名义在墨西哥蒙特雷举行了“关于发展财源的国际会议”。作为此会议的成果通过了《蒙特雷共识》，其主要内容是为了扩大发展财源的各种方案，但也包括了为提高援助有效性的方案。

换言之，共识是，提供国和受援国之间有效伙伴关系的基础是承认受援国在发展计划方面的领导和主人翁意识。并且还指出，有必要改善提供援助的国家和机构之间的协调。

《巴黎宣言》发表前的两年，即2003年在罗马举行了有关援助有效性的第一次高级别论坛，通过了《罗马和谐宣言》。

《罗马宣言》是以被称作“良好惯例报告书”的DAC的“关于供给惯例的特别小组”的报告为基础的。此特别小组是DAC的成员国们于2001年组建，是为了调查阻碍援助项目效果的供给惯例而设的。《良好惯例报告》指出，当时援助做法的主要问题是提供国为主的优先顺序和制度、援助程序的复杂性以及不协调的援助等。

关于不协调的援助我想介绍一个虽然是后面发生的，但广为流传的轶事。2005年2月，苏门答腊北部一名女孩开始出现麻疹症状。当时，该村庄正在从2004年12月袭击南亚的海啸中恢复。如果麻疹大面积流行，这将是一件非常严重的事情，传染病专家赶到了那里。

然而，女孩的症状开始逐渐消失，并很快恢复正常。发生什么事呢？海啸发生后，在混乱中，在不同地点总共接种了三次同样的麻疹疫苗。麻疹症状是对疫苗过量的反应。大家可能会理解为什么需要“协调”。

报告书认为，为了改善这种错误的供给做法和提高援助的效果，第一，援助提供国应和谐地减少在援助程序上不必要的差异，其次，受援国的系统应紧随提供国们的援助方式和援助程序，第三，援助提供国和受援国之间应透明地分享有关援助项目的信息，第四，应简化援助程序，降低受援国的费用。



以此报告为基础的《罗马宣言》，明确了为了达成2000年通过的联合国新千年发展目标，提高援助的有效性至关重要，并强调，作为提高援助有效性的方案，提供国的援助战略必须与受援国的政策优先顺序相一致，并确保具体的援助政策和程序与受援国的政策和制度相协调。

2005年OECD DAC在巴黎举行的第二届“关于援助有效性的高级别论坛”上通过的《关于援助有效性的巴黎宣言》是国际社会在此之前的讨论的汇集。《巴黎宣言》提出了为了提高援助效果的五项基本原则。就是主人翁意识、一致、协调、以成果为导向的管理、相互负责。

“主人翁意识”是指受援国，即发展中国家，必须自己制定发展战略，完善体制，防止腐败。“一致”是指提供援助的国家或机构应根据受援国制定的战略提供援助，并在援助过程中使用受援国的当地系统。

“协调”是指提供援助的国家或机构为了防止重复，必须相互调整援助行为，简化程序，信息共享。“以成果为导向的管理”是指受援国和提供国必须努力创造和衡量成果，而“相互负责”是指受援国和提供国共同承担对成果的责任。

《巴黎宣言》没有止于原则。在每项原则中，受援国和提供国都制定了需要履行的12项绩效指标，并提出了到2010年为止必须要达成的目标。

十二项绩效指标包括：(1) 制定受援国的实际发展战略；(2) 建立可靠的公共财政管理系统；(3) 根据受援国的优先顺序提供援助；(4) 通过相互协调援助来增强能力；(5) 利用受援国公共财政管理系统和政府采购系统；(6) 通过减少重复的项目执行机构来增强能力；(7) 提高援助的可预测性；(8) 援助的非约束性；(9) 利用共同的计划和程序；(10) 共享分析工作；(11) 成果导向性的体系；(12) 加强相互责任等。

根据每个业绩指标设定了2010年的目标，例如，在制定1号受援国的实际发展战略方面，到2010年为止，保留受援国的75%以上的发展战略。对于一部分业绩指标，有的还制定了两个目标，例如，在10号共享分析工作方面，联合开展当地派遣队调查的40%以上，以及66%以上的国家分析工作。



OECD于2011年对78个受援国进行了各自业绩指标的2010年现状调查，并公布了调查结果。画面中的图表是其中目标为百分比的目标和现象的比较。正如所看到的，实现目标的只有4号通过援助的相互协调加强能力。也就是技术援助的50%以上用在了支援提供国的能力开发，2010年现在为57%。

但其余指标均未达到目标。例如，1号制定受援国的实际发展战略方面，75%以上是目标，但截至2010年，只有受调查国家的37%制定了发展战略。10号共享分析工作方面，目标是共同执行当地派遣队调查的40%，国家分析工作的66%，但2010年的情况分别只有19%和43%。

画面中的图表还显示了韩国作为提供国的援助情况。除了与提供国无关的成果指标1，2，11，12外，将其余指标与总体调查数值进行比较，可以看出，除了10号b，即共同开展国家分析工作外，韩国在所有指标中都较低。

如此，《巴黎宣言》的目标并没有真正实现。然而，可以说，国际社会已经确定了共同的原则和目标，并为其做出了努力，这一点具有重大意义。

自《巴黎宣言》发表后，国际社会就援助有效性问题的讨论，随后又发表了2008年《阿克拉行动计划》和2011年“有效发展合作釜山伙伴关系”。

《巴黎宣言》发表三年后，在加纳阿克拉举行了有关援助有效性的第三次高级别论坛。市民社会的代表也参加了此次会议。这里通过的《阿克拉行动计划》要求加快执行《巴黎宣言》，反映了国际援助的变化后，还强调了以下三个方面。

首先，有人指出，《巴黎宣言》在主人翁意识方面过分强调国家这一行为者。援助也可能通过排除市民社会，作用于强化权威主义政权。《阿克拉行动计划》强调，无论是援助的接受方还是提供方，在此过程中都必须确保议会、地方政府和市民社会机构等的广泛参与。

第二，援助的提供者不仅要反映高收入国家，还要反映向中等收入国家和民营机构扩大的情况，在发展协调的过程中要使这些所有的提供者都充分参与其中。第三，关于成果的相互责任，强调了受援国和提供国所有的市民都要负责。



2011年在釜山举行的第四次高级别论坛的首要目的是审查《巴黎宣言》的执行情况，但结果是变成了转变发展合作模式的聚会。“援助有效性”的概念被“发展有效性”概念所取代。釜山论坛，来自160多个国家的高级官员、主要国际机构代表和市民社会人士等约2000人参加，变成了发展援助领域规模最大的会议。

如果说《巴黎宣言》是DAC成员国和接受其援助的发展中国家的共识，那么《釜山宣言》还反映了中国、印度和巴西等提供援助的中等收入国家和市民社会的意见。据此，不仅是援助同时还讨论了投资、贸易和汇款等与发展有关的各种手段的有效性。

《釜山宣言》作为发展合作的共同原则，确立了“主人翁意识”、“注重结果”、“包容性发展伙伴关系”和“透明度和相互责任性”。与《巴黎宣言》相比，“一致”和“协调”的缺失令人瞩目。这可以视为，由于发展合作的主体和手段得到更广泛的讨论，因此更难强调“一致”和“协调”。“透明度”是《阿克拉行动计划》所强调的，是反映了市民社会的意见。

釜山论坛以后，OECD的“援助有效性高级别论坛”就此结束。由于“援助有效性”被更广泛的“发展有效性”概念所取代，因此，它并没有像《巴黎宣言》那样，在制定和审查执行目标方面取得进展。因此，釜山论坛也被视为实际上削弱了“援助有效性”这一规范的会议。

然而，在国际社会的长期讨论基础上，援助的受援国和提供方认识到为了改善援助的成果需要作出哪些努力，并为了共同改善而在努力。

到目前为止，我们讨论了国际社会的援助有效性的讨论是怎样展开的。下节课我们来看一看关于援助的有效性学术界是进行了怎样的讨论。



12-2 关于援助的有效性的学术性讨论

各位同学，大家好。上节课我们了解了国际社会有关援助的有效性的讨论是怎样展开的。这节课我们聊一聊有关援助的有效性学术界是怎样展开讨论的。

如果应用简单的理论，预计援助将增加受援国经济中的投资，从而促进增长。然而，在获得大量援助的国家中，很少出现增长明显的国家。

在这种情况下，有人会认为，我们是否可以统计验证，即，如果一个国家获得的援助越多，是否增长率增长的效果就越大，或者是否可以利用数据进行验证，但这也并非易事。这是因为增长越低的国家，就越能得到更多的援助，即存在逆向因果关系。

1996年，伦敦政经大学的彼得·布恩（音译）在EuropeanEconomicReview（欧洲经济评论）上发表了题为《政治与援助有效性》的论文，试图控制这种逆向因果关系，并揭示援助对受援国经济增长的影响，这对后来的实证研究产生了重大影响。

彼得·布恩使用了1971年至1990年间117个受援国的数据。彼得·布恩控制逆向因果关系的方式是使用例如与美国或法国的友好关系等道具变数。因为与美国或法国关系密切并不直接影响经济增长，但会帮助他们获得更多的援助。

然而彼得·布恩的论文结论是，援助不会影响经济增长率。这一结果不仅引起了学术界的热烈讨论，而且震惊了国际社会。彼得布恩的论文早在1994年就作为研究报告在伦敦政经大学发表了，英国时事周刊《经济学家》1994年12月10日刊对此发表了评论，并把它命名为“援助无底洞”。

如果把学术界对援助是否促进经济增长的问题的回答大致分为三个方面，那么彼得的论文可以说是“不”答案的典型例子。



1997年发表了对国际社会具有重大影响的另一篇论文。就是世界银行的经济学家克雷格·伯恩赛德 (CraigBurnside) 和戴维多拉尔 (DavidDollar) 撰写的题为“援助、政策和增长”的世界银行研究报告。这篇论文在三年后的2000年，还刊登在AmericanEconomicReview (美国经济评论)。

他们在彼得·布恩的1996年论文的分析模型中增加了受援国的经济政策变量，并为了控制逆向因果关系，还增加了几个工具变量。用新模型对73个国家1970年-1993年间的业绩进行分析的结果，得出只有在实施了优秀的财政、金融和贸易政策的国家，援助对增长才能起到积极的效果。

关于援助是否促进经济增长这一问题的三个解答中，伯恩赛德和多拉尔的论文可以说是“有条件的Yes”的典型例子。

关于援助促进经济增长的条件是什么，根据不同研究有时也主张不同的条件。一些研究认为，提供国的援助行动，即这些提供国是否与受援国或其他提供国很好地合作或协调是至关重要的。

另一些研究则强调援助的形式。比起紧急救济、教育和健康支援，对基础设施的投资能获得更直接的成果。然而，伯恩赛德和多拉尔强调的条件，即受援国的善政这一条件，是最著名和最具波及力的条件。

伯恩赛德和多拉尔的研究结果后来在学术上遭到强烈批判。将同样的数据模型进行不同的分析，或同样的模型中增加数据会得出不同的结论。例如，卡尔-约翰·达尔加德 (音译) 和亨利克·汉森 (音译) 在2001年发表在JournalofDevelopmentStudies (发展研究期刊) 中的题为《关于援助，增长和优秀政策》一文中指出，在模型中增加“收益递减”定律，会得出与伯恩赛德和多拉尔不同的结论。

“收获递减”是指每增加一个单位的援助，会产生比前一个单位的效果更小的增长效果。达尔加德和汉森认为，如果反映“收获递减”，援助对经济增长的加分作用将变得显著，但仅仅在善政下才有效这一假设并未得到证实。

在学术界对援助是否促进经济增长的问题的三个解答中，本论文可以说是“Yes”的典型例子。



伯恩赛德和多拉尔的论文像这样面临许多批评，但因为他们是援助机构之一的世界银行的经济学家，并且研究结果的启示过于强烈，因此后来对国际社会的援助做法产生了深远的影响。

1998年，世界银行发表了一份题为“援助评估”的报告，此报告在最前面的概要章节中介绍了伯恩赛德和多拉尔的研究结果，并主张援助要提供给可以进行健全经济管理的低收入国家。

事实上，美国乔治W·布什 (George W. Bush) 政府于2002年决定将海外援助额增加50亿美元，作为运营这一增资部分的机构，USAID (美国国际开发署) 还建立了千年挑战公司，并评估了受援国的制度，决定在不符合条件的情况下减少或停止援助。

到目前为止我们回顾的2000年前后发表的学术界的研究结果，是2000年代出版关于援助效果的大型著作的基础。我想介绍其中三本书。

第一本书是著名经济学家杰弗里·萨克斯2005年出版的《贫穷的终结》。他指出实现更高收入的四条途径，即储蓄、贸易、技术和资源。相反，阻碍增长的因素包括缺乏储蓄、没有贸易、技术退步、自然资源衰退、降低生产力的灾难和人口增长。

他特别强调导致储蓄不足的“贫困陷阱”。贫困陷阱是指超出必要水平，无力为未来投资的状态。即，因为过于贫穷，以至于无法为将来储蓄。

从画面中的图片来看，贫困家庭不仅满足基本需求都很难，无法进行储蓄。由于无法缴税，政府没有可以进行公共投资的预算。人口增加，资本贬值，因此，如果没有储蓄，人均资本就会下降。负增长再次使家庭贫穷。也就是陷入贫困的陷阱。

他认为一个国家陷入“贫困的陷阱”时仅仅通过改变统治结构和市场改革是无法保证持续增长的，并反对想将善政与援助联系起来的倾向。贫穷经济体缺乏人力资本、事业资本、基础设施、自然资本、公共制度资本和知识资本等一切主要的资本，因此必须在所有这些领域进行广泛的投资。这也被称为“大推动”。



再看图片，ODA为贫困家庭提供人道主义救济，使家庭能够储蓄。此外，还为希望投资的人提供小额信贷，并扩充政府的公共预算，以便进行公共投资。

这将超越人口增长和贬值的负面影响，使人均资本增加成为可能，并使经济得以增长。并且经济增长增加了家庭收入，使储蓄更加可行。ODA使本经济摆脱了贫困的陷阱。

他认为，通过富人的税收和捐助，确保足够的援助预算，然后投入这些预算，在全社会全领域同时开展多方面的发展活动，可能会对发展中国家的每一个居民产生影响。他还表示，贷款形式的援助会引发债务问题，因此应该以赠与形式提供援助。萨克斯在赫芬顿邮报的官网上经营博客，并广泛发表了自己的观点。

萨克斯的书出版后的第二年，即2006年，出现了一本包含完全不同论点的书。这就是发展经济学家威廉·伊斯特利的《白人的负担》（中文书名）。在韩国，它被翻译为“拯救世界的一半”。他认为，那些主张“大推动”的人提出的“贫困的陷阱”是一个神话。贫困国家也在增长，没有证据表明无论受援国的治理是好是坏，援助对增长有贡献。

他的论点的核心是，市场不能被计划。少数计划援助的精英们只制定庞大的计划，而忽视了现场的情况和反馈。现有的援助行动设计时并没有考虑受援国经济主体们的奖励措施，而只强调了责任，因此没有取得成果。

他关注的不是庞大的计划，而是现场的一些小成功案例。许多援助机构为了预防疟疾，免费提供大量蚊帐，但其中许多蚊帐流入黑市，甚至被用作渔网或新娘的头纱。因此，保健所的库存甚至告罄。赞比亚对免费发放蚊帐的项目进行了研究，结果显示，70%的人没有使用收到的蚊帐。

然而，一个在华盛顿设有总部的非营利性组织发现了将蚊帐传给贫民的途径。通过农村地区的产妇诊所，蚊帐以50美分的价格出售。孕妇和5岁以下儿童是疟疾感染高危人群。护士们因为每卖出一个蚊帐会得到9美分，因此诊所里蚊帐的库存从没断过。该项目实际上将5岁以下蚊帐的使用率从2000年的8%提高到2004年的55%。



伊斯特利在领导纽约大学发展研究所时，还经营着一个名为“Aidwatch”的博客。该博客发表了关于援助的批判性讨论。目前已中断的该博客，在存档馆中可以看到。

伊斯特利的书是当时对援助行为进行尖锐批评的书，但也为援助留下了贡献的余地。相比之下，丹比萨·莫约2009年著作《援助的死亡》(中文书名)认为，由于非洲贫穷的主要因素是援助，因此有必要下一剂猛药来停止援助。由于莫约本人来自非洲，这本书更受关注。

援助只会扩大受援国的官僚集团，使精英群体更加富裕起来。援助切断了发展中国家政府与公民之间的责任关系，帮助腐败的威权主义政权在继续推行使公民贫穷的政策的同时，继续掌权。

腐败的政府通过破坏法治、建立公共制度和限制公民自由，降低自己的投资吸引力。投资的减少再次带来贫穷，而贫穷又增加了对援助的需求。援助持续造成腐败和低发展的恶性循环。

莫约还指出，援助导致的财政支出扩大，导致私人投资减少的“推挤效应”，并导致受援国的货币价值上升从而阻碍出口，即所谓的“荷兰病”。

关于将善政作为援助先决条件的倾向，他强调，民主主义不是经济增长的必要条件，反而经济增长是民主主义的必要条件。他特别指出，与西方民主主义不同，在非洲国家，民主主义并不意味着高水准的制度。

到目前为止，我们审查了学术界关于援助有效性的讨论。研究现在也仍在进行中，但到目前为止的研究中可以看出，很难断定援助与经济增长之间的关系。那么，韩国的情况如何呢？下节课，我们将讨论向韩国提供的海外援助的成果。



12-3 向韩国提供的海外援助的成果讨论

各位同学，大家好。上节课我们了解了关于援助的有效性学术界的讨论。这节课我们来看一看有关提供给韩国的海外援助的成果讨论。

韩国是原本接受援助的国家日益增长并成为提供援助的国家的典型例子之一。杰弗里·萨克斯也在他的《贫困的终结》韩语版的序言中强调了这一点。萨克斯认为，韩国的经验表明，在经济腾飞的起步阶段，援助产生了巨大的影响。

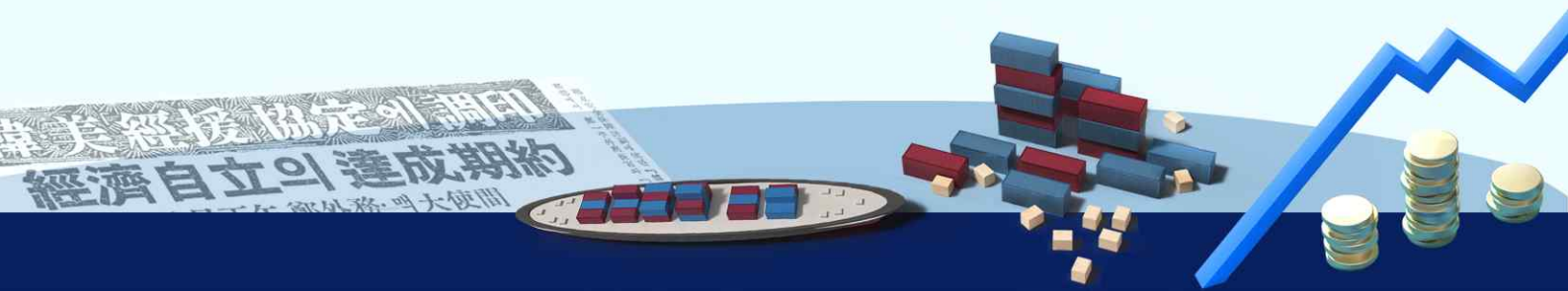
然而，韩国经济史研究文献并不全是对韩国获得的援助对韩国经济的影响给予肯定评价。反而，负面评价更多。

与韩国经济规模相比，海外援助最多的时期是1950年代。当时韩国经济甚至用一句话被称为“援助经济”。因此，当研究人员讨论援助的成果时，1950年代成为主要的分析对象。

1950年代，韩国经济也稳步增长，但不及当时韩国人的预期。用批判的眼光看待这一时期韩国经济的成果的研究者们，对向韩国提供的援助也没有给予良好的评价。

最先全面分析援助对韩国经济影响的洪成裕（音译）也持有相同的立场。原先是首尔大学商学院教授的他从1961年上半年至1962年为止，收到哈佛燕京研究所的支援进行了一项名为“Analysis of the effect of U.S. Aid on the Korean Economy”（美国援助对韩国经济的影响分析）的研究。这项研究的重点是收集和整理统计数据，并在经济企划院和韩国银行工作人员的协作下进行。

洪成裕在这项研究的基础上，于1962年出版了《韩国经济与美国援助》一书，1965年又增加了内容，出版了《韩国经济的资本积累过程》一书。1965年，该书第四章第五章对美国在1950年代向韩国提供的援助进行了评估。他批评美国的援助不是单纯的经济援助而是军事援助，并扩大了不均衡。



洪成裕认为，1950年代的援助不是单纯的经济援助，原因就在于援助的构成明细。他说，在1953年至1961年的8年间的援助总额中，可称作“资本财”的只有1成左右”，而且“是为了用于社会间接资本的部分替代和报酬，而为扩大工业设施的直接生产财非常少”。他认为，促进经济发展的性质很薄弱，这反映了援助的军事性质。

1950年代对援助的批评意见在1970年代末和1980年代被提出得最为强烈。当时，韩国经济学界普遍对韩国经济在历经高速增长过程中被强化的“对外依存”或“从属地位”问题持高度批评态度。许多学者批判对外依存的加深时，作为其主要原因之一1950年代的援助经常被提及。

1981年韩吉社出版的《1950年代的认识》和1985年在石枕上发表的《解放40年的再认识I》等，都刊登了强调1950年代援助的负面影响的一些研究人员的文章。

例如，《1950年代的认识》中朴贤彩（音译）的《美剩余农产品援助的经济归结》认为，美国援助阻碍了农业生产力的提高，加深了对外依存度。朴贤彩从1970年代开始就提出过这样的主张，1978年还单独撰写过《民族经济论》一书。在《解放40年的再认识I》一书中，张相焕（音译）在《解放后对美依存经济结构的建立过程》一文中主张，由于援助符合美国作为提供国的利益，韩国经济从属于美国经济。

在同一本书中，金阳华（音译）通过题为《美国的对韩援助和韩国的经济结构》的文章批评说，“1950年代的援助形成了官僚和礼俗资本”。金阳华后来以原材料大大依赖于援助的棉纺织、消耗纺和制粉工业为素材，于1990年提交了题为“1950年代有关制造业大资本的资本积累研究”的博士论文。

对援助的批评主要针对1950年代的美国援助，但对1960年代以后的援助也提出了类似的批评。1960年代的援助主要时优惠性贷款的形式，包括其在内对整个贷款对韩国经济的影响进行了讨论。

例如，李大根（音译）在1984年出版的《韩国资本主义论》中的“贷款经济的展开”一文中，他认为1960年代以后的贷款在表面上看增长了韩国经济，但事实上，是被推入了债务这一对外依赖的泥潭。



强调“对外依存”或“从属地位”的学术界的主张，随着东半球社会主义的衰落和相反韩国经济地位的上升，进入1990年代后逐渐失去力量。这并不意味着韩国对援助的评价发生了积极的变化。这是因为，1960年代以后，与高速增长相比对1950年代韩国经济的成果的评价仍然不佳。

批评的焦点现在不是“对外依存”，而是“寻租行为”或“腐败”。“寻租行为”主要指贿赂等非生产性行为，是制度学派经济学中的术语。

“地租”或“经济地租”是由供应限制产生的一种超额利润，而那些享受或希望享受超额利润的企业就有了为限制供应而努力的诱因。为了禁止随便进入该行业而立法或限制政策，或提供贿赂使优惠政策限定于特定企业享受。寻租行为大体上是非生产性的，因此可以说是资源浪费。

从这个角度看待1950年代的韩国经济的研究者们，他们共同指出的是，李承晚政府高估了汇率，导致外汇行业出现寻租行为。换句话说，接受援助的韩国政府的政策造成了经济的负面影响，而不是援助本身。

例如，尹永进（音译）在1991年的一篇行政学博士论文中指出，在韩国经济增长进程中政府长期参与的情况下，1950年代是与援助有关的外汇部门，1960年代以后是金融部门出现了巨大的寻租行为。他认为，这些寻租行为决定了政府与企业的关系，关于1950年代，他介绍了与援助资金分配有关的政经勾结或腐败的轶事。

后来的研究在寻租分配方面，对1950年代的追求寻租行为与之后的时期相比较，进行了更负面的评价。赵允济（音译）以日本和韩国的研究人员共同研究东亚经济发展的比较制度分析为框架，1996年在英文书的一章中表示，1950年代韩国政府未能制定明确的经济发展战略，因此未能引导民营企业。

他引用尹永镇（音译）的博士论文称，当时腐败现象盛行就是因为以上原因。相反，还强调，1960年代以后，韩国政府制定了一项称为出口主导工业化的明确战略，并根据出口业绩分配了金融部门产生的寻租，从而取得了高业绩。



金洛年（音译）在1999年的论文《1960年代韩国经济增长与政府的作用》中继承了赵允济的主张，进一步阐述了这一主张。他将1955年至1975年政府干预造成的每年的经济租金，分为外汇部门和金融部门进行了推算。

他认为，1960年代以后，金融部门产生的租金由于是根据客观指标出口业绩来分配的，因此没有那么大的伴随酌量分配的政经勾结的嫌疑。反过来说，1950年代外汇部门出现的租金是酌量分配的，因此导致如政经勾结或腐败等追求寻租的行为蔓延。

作为寻租行为的代表案例，1950年代，援助资金集中于棉纺织行业。如前所述，金阳华于1990年以棉纺织产业等为素材撰写了博士论文，其内容中还提到了棉纺织企业与政府之间的政经勾结。

李相哲（音译）在2001年出版的《韩国经济增长史：预备思考》中刊登的《进口替代工业化政策的发展：1953-1961》一文中引用了金阳华的博士论文，将棉纺织产业作为寻租行为的典型例子。换句话说，能够以高于市场汇率的被高估的官方汇率引进原棉，造成了巨大的租金，因为当局根据设备规模分配了这些寻租，因此，企业比起提高生产率，只专注于扩大设备，因此出现了设备过剩的现象。

从“对外依存”或“从属”的角度进行的研究正在热火朝天地进行，而另一个观点的研究也在进行中。那就是1970年代后期，韩国发展研究院和哈佛大学国际开发研究所共同策划的“韩国现代化研究系列”。其成果作为韩国发展研究员的研究报告先出版，后来又作为多本书出版。

其中，有关援助的有1979年出版的安妮克鲁格的《海外部门和援助的发展作用》，以及1980年由几位研究人员共同撰写出版的《韩国经济和社会现代化》。

他们普遍认为，援助通过解决资本和技术不足、投资资金短缺等困难，促进了长期经济增长。但认为1950年代的汇率政策，即高估，妨碍了援助的效果，并指出，在跨部门分配方面，可能存在低效分配。



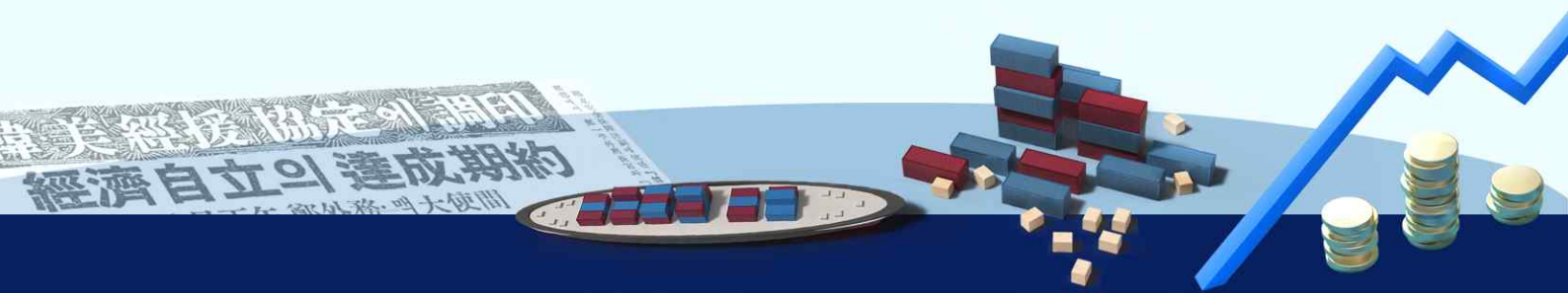
2000年代以后，过去对援助持否定态度的研究人员也改变了意见，在韩国发展经验的海外传播的角度，还出现了基于ODA这一概念的研究者们。例如，李大根（音译）在2002年出版的《解放后和1950年代的经济》中驳回了以前所主张的内容，认为援助对经济增长做出了贡献，而不是使韩国经济崩溃。

韩国国际合作团研究员李庆九（音译）于2004年撰写的题为“对韩国的发展援助与合作”的报告根据ODA概念整理了向韩国提供的援助，并审查了实例。报告作为结论将韩国的水源案例评为“一个典范案例”。

2012年，作为韩国发展研究院经济发展经验模块化项目的一部分，金俊京（音译）和金光成（音译）撰写了题为《韩国的援助受惠经验与应用》的报告。此报告审查了1950年代不仅是美国，优惠性贷款和日本的索赔资金在内的，提供援助的主要案例，并认为它们在经济发展中发挥了重要作用。

基于ODA概念研究向韩国提供的海外援助的成果，现在可以说只是一个开始阶段。还需要重新审视过去研究的负面评价。关于未来的研究课题，我将在课程的最后再讲一遍。

到目前为止，检讨了有关提供给韩国的海外援助的成果讨论。下节课我们聊一聊韩国提供的ODA的成果相关的受援国的调查结果。



12-4 有关韩国提供的ODA的受援国调查。

各位同学，大家好。上节课我们检讨了有关为韩国提供的海外援助的成果的讨论。这节课，我们聊一聊韩国提供的ODA的成果相关的受援国的调查结果。

韩国提供ODA的国家也从韩国以外的国家获得援助。因此，很难将该国的经济成果只与韩国的ODA联系起来进行分析。但我们可以通过对受援国的问卷调查结果来衡量援助的效果。

对外经济政策研究院于2017年对越南进行了国民意识调查和受益者调查。越南从2008年到2018年的11年间，一直是韩国双边ODA的最大受援国。

在两项调查中，国民意识调查，对越南三个代表性城市河内、胡志明市和岘港的初中毕业及以上学历者和知道韩国的600人为对象，进行了平板问卷调查。河内、胡志明市和岘港分别是越南北部、南部和中部的代表城市。

在调查结果中，我们来看一看与ODA成果有关的几项。首先是韩国ODA的认知度。当被问到“是否知道越南从韩国得到外援的事实”时，非常清楚和知道一些，合起来只有32.7%，剩下的是虽然听说过但不清楚，或者完全不知道。

针对知道越南收到过韩国的援助的人询问了对项目的认知度，他们最了解公路和港口等基础设施建设，其次是医院和学校。这一结果与韩国在2010年代前期重点支援的领域基本一致。

当被问及对韩国提供的援助的满意程度时，32.2%的人表示非常满意，61.3%的人表示满意，90%以上的受访者表示满意。虽然是理想的结果，但因为援助的百分比高于对援助的认知度，估计有不少人是在不清楚的情况下回答的。

当被问及韩国向越南提供援助的动机是什么，要求选出两项时，61.2%的回答是“为了越南的经济和社会发展”为最多。扩大韩国的出口等追求本国利益的回答为46.2%，排在其次略少一些。可以解释为，对韩国的援助动机还是相对友好的。



对外经济政策研究所自2016年开始，在京畿道城南市的ODA的资助下，还对延世大学在越南泰因霍阿进行的针对480名小学保健项目的受益人进行了面试调查。

在调查结果中，我们来看一看与事业相关的几个项目。当被问及韩国在该地区开展的小学保健项目是否与村庄的发展需求相符时，11.5%的被调查者表示相符度非常高，42.3%的人认为高，42.0%的人表示一般。

受访者的分布情况因对海外援助的认知程度而异，而了解海外援助的受访者表示“一般”的比例相对较低，回答“非常高”的比例相对较高。

对于“您认为项目是否高效”的问题，回答“非常高”的占13.5%，“高”为55.5%，“一般”为28.8%。同样，越是了解海外援助的受访者，答案就越积极。

问卷调查，为了了解对项目的效果怎样认知，询问了对子女教育的知识和信息，与子女教育相关的态度和行为发生了哪些变化。分别有75%、76%和68%的受访者表示，变化大或非常大，这表明受益人的认知是积极的。

最后，调查还询问了扩大项目的必要性和有关可持续性。关于扩大的必要性，89%的受访者认为非常高或高。在可持续性方面，非常高为15%，高为54%，虽然与扩大的必要性相比较低，但大多数人认为可持续性高。

到目前为止，检讨了有关韩国提供的ODA的受援国调查结果。下节课，我将就未来的研究课题发表几点看法。



12-5 未来研究课题

各位同学，大家好。上节课我们检讨了对韩国提供的ODA受援国的调查结果。这节课我想对未来的研究课题讲几点我自己的看法。

我们在开始“韩国经济与海外援助”课程时，我们说过，我们期待该课程为希望学习韩国现代史和韩国经济史的学员提供知识，并为发掘未来的研究课题做出贡献。

正如我通过12周的课程告诉大家的，韩国经济在很多方面都与海外援助建立了联系。因此一直进行着各种研究，但仍有许多研究课题待完成。特别是，韩国在获得巨额援助的国家中实现了令人刮目相看的经济增长，如今已成为提供援助的国家的典型案例。应该从国际角度对韩国的经验进行更多的分析研究。

为此，我认为，首先需要通过利用新资料和国际比较，有必要重新检讨先行研究的结果，特别是对向韩国提供的海外援助的负面评价。

在第12周的课程中，介绍了一些有关海外援助的各种资料。其中一些资料没有被先行研究利用。我认为有必要进一步分析特别是像美国国家档案局收藏的美国海外援助机构的文件一样，有关政策形成或援助资金分配的详细资料。

为了从国际角度分析韩国的经验，还需要进行国际比较。我认为，有必要与特别是1950年代的韩国一样在冷战的最前线收到过很多海外援助的台湾的经验相比较。可能让人很意外，但很难找到比较韩国和台湾的经验的研究。

我想谈谈在利用新资料 and 需要通过国际比较重新审查的先行研究的结果中，我认为重要的4个论点。



1950年代, 韩国对收到的援助进行先行研究时经常提出的批评之一是, 它是在冷战的政治条件下, 根据军事目的提供的。看援助中占绝大部分的FOA/ICA援助的依据法令也可知, 它被命名为“相互安全保障法”。该法由军事援助第一章和经济援助第二章两部分组成, 经济援助也在“防卫支援”的名义下实现的。

像这样, 从法令的名称和项目来看, 当时美国的海外援助与安保密切相关。但是, 如果与军事活动没有直接联系的所有援助根据法令名或间接相关性评价为军事性的, 则任何援助都可能具有军事性质。这种判断与DAC的标准相去甚远。

DAC将军事装备和服务的供应以及为军事目的产生的债务的减免界定为军事援助, 并排除在ODA之外。但是, 即使提供国重视受援国的军事价值, 出于安全目的提供援助, 但如果不是直接提供军事装备或服务, 基本上不会归类为军事援助。

批评的第二个主要论点是援助的结构, 即与经济增长直接相关的资本财的构成比非常小。然而, 由于资本积累在经济增长中至关重要, 因此, 以此为基础评估援助的效果意义重大, 但这并不意味着只有资本财才能称为经济援助。

例如, 在涉及马歇尔计划的经济效果的研究中, 我们评估了煤炭等原材料的引入在缓解西欧国家面临的外汇制约和促进工业复兴方面的作用。

第三个论点是关于对等基金的使用明细。对等基金是指美国政府提供援助物资的同时, 将销售款或对等金额用受援国的货币设立的等值基金。对等基金是从援助衍生的, 未经美国政府同意不得使用。

研究人员指出, 近一半的对等基金用于填补国防费用。这样一来, 在对等基金的使用方面, 像是一种伪装的军事援助。特别是当时美国政府要求韩国政府利用对等基金填补国防费, 这一点也加剧了外界的怀疑。

但当时美国政府反而正在要求裁减韩国军队。韩国政府对此表示反对, 尽管财政赤字严重, 但韩国政府并未试图削减国防开支。如果美国方面不提供更多的军事援助, 财政赤字只能通过央行借款来解决, 即货币增发。



众所周知，美国政府当时作为援助的经济目标重视物价的稳定。为弥补财政赤字而货币增发势必加剧通货膨胀，因此美国政府为了避免这种情况，而提出的方法之一就是将对等基金用于国防费用。韩国政府曾强烈表示要把对等基金用于产业复兴，但最终在美国政府的压力下，将近一半的对等基金用在了填补国防费用。

为稳定物价而使用对等基金并不是韩国独有的经验。根据马歇尔计划从美国获得援助的西欧国家中，特别是英国和挪威等国家将对等基金的大部分充当了稳定货币和财政的公债偿还。

关于马歇尔计划的经济效果，援助稳定了物价和汇率，增强了市场信心，这引起了研究人员的注意。与“如果没有援助”的反射性假设下的估算结果相比，我认为，现实中的物价稳定对韩国经济的长短期增长有何作用，是今后需要认真分析的课题。

最后，寻租行为也成为批评的主要论点。在1950年代，由于援助资金的分配汇率低于市场汇率，很显然这引发了寻租。然而，就像棉纺织业的原料原棉一样，根据设备规模按公正汇率分配的品目只有一小部分。

大多数援助资金是以某种汇率投标方式分配的。由于资金分配给了能提供更高汇率的企业，因此几乎没有干预政府自由裁量或政经勾结的余地。

事实上，我和首尔大学洪锡哲教授最近共同进行的一项研究发现，中标次数越多的企业中标的可能性越低。当然，1950年代韩国显然存在许多腐败或政经勾结现象，但援助是否进一步加剧了这种现象，以及援助的有效性是否因这种寻租行为而减弱，今后还需要通过具体研究来明确，。

我相信此外还有许多有趣和重要的研究课题。如果大家在12周的课程中，对韩国经济和海外援助的关系产生了研究兴趣，或者发现了属于自己的研究课题，那对我来说是件非常幸福的事情。

以此结束《韩国经济和海外援助》的所有课程。谢谢大家。

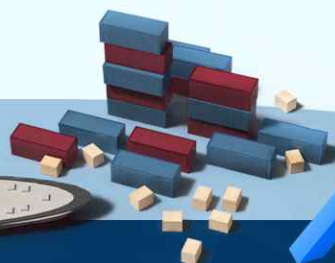




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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 국제사회의 원조 효과성 논의에서 이정표라고 할 수 있을 만한 선언으로서 원조의 효과를 높이기 위한 다섯 가지 기본 원칙을 제시한 것은?
 10분

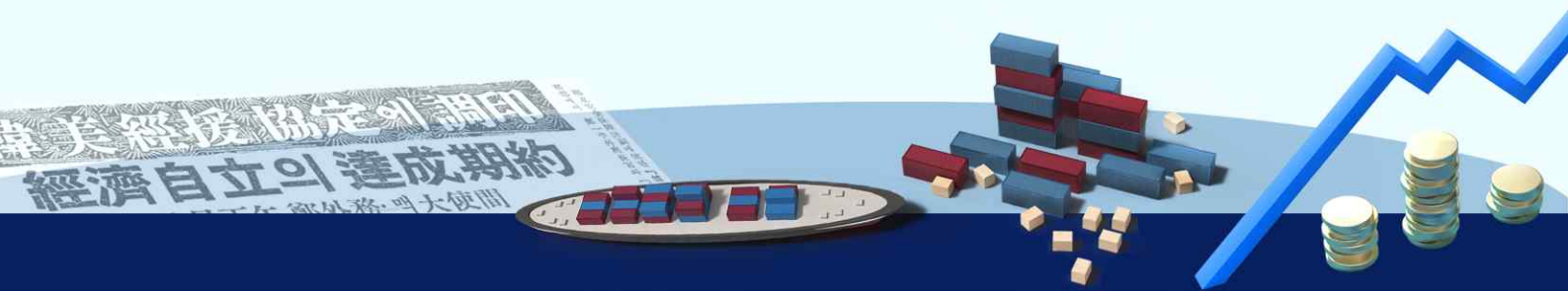
정답 파리 선언

해설 파리 선언은 2005년 OECD DAC가 파리에서 개최한 두 번째 '원조 효과성에 관한 고위급 포럼'에서 채택되었다. 파리 선언이 제시한 다섯 가지 기본 원칙은 주인의식, 일치, 조화, 성과지향적 관리, 상호 책임이다.

02 2004년 쓰나미가 덮친 후 혼란의 와중에 똑같은 홍역 백신을 서로 다른 곳에서 총 세 번이나 맞아 홍역 증상이 나타난 수마트라 북부 한 여자아이의 경험은 파리 선언의 다섯 가지 기본 원칙 중 무엇과 관련이 깊은가?
 10분

정답 조화

해설 '조화'는 원조를 제공하는 국가나 기구가 중복을 피하기 위해 서로 원조 행위를 조정하고 절차를 단순화하고 정보를 공유해야 한다는 것이다.



03 다음 중 아프리카 빈곤의 주된 요인이 원조에 있기 때문에 원조를 중단하는 극
 5분 약 처방이 필요하다고 주장한 책은?

- ① 빈곤의 종말
- ② 백인의 짐
- ③ 죽은 원조
- ④ 원조에서 개발로

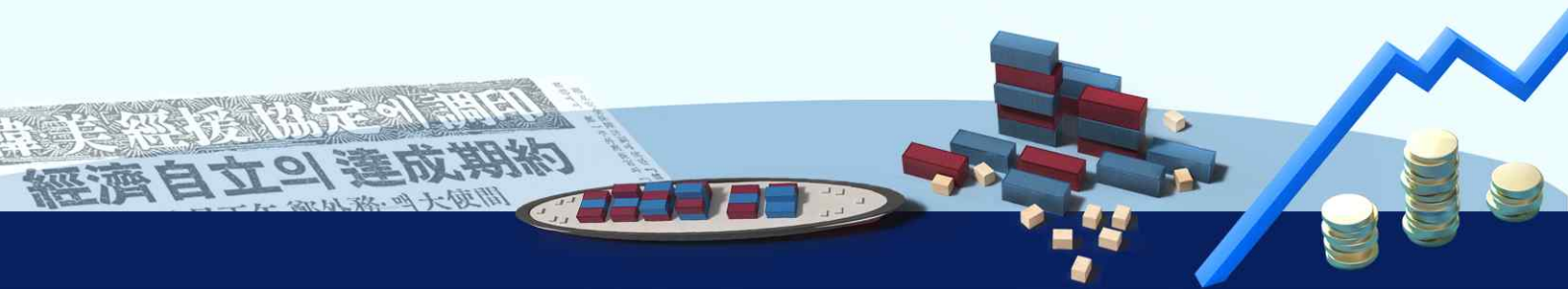
정답 ③

해설 아프리카 출신의 담비사 모요가 2009년 출간한 '죽은 원조'는 원조가 수원국의 관료 집단을 확대하고 엘리트 집단을 부유하게 만들 뿐이라고 주장했다.

04 해외원조가 중요한 역할을 했던 1950년대 한국경제에 대해 학계의 비판적인 입
 10분 장 중 하나는 공급이 제한됨으로써 생기는 일종의 초과이익을 향유하고자 기업들이 뇌물과 같은 비생산적인 행위를 일삼았다는 것이다. 경제학에서 이러한 행위를 가리키는 개념은?

정답 지대추구행위

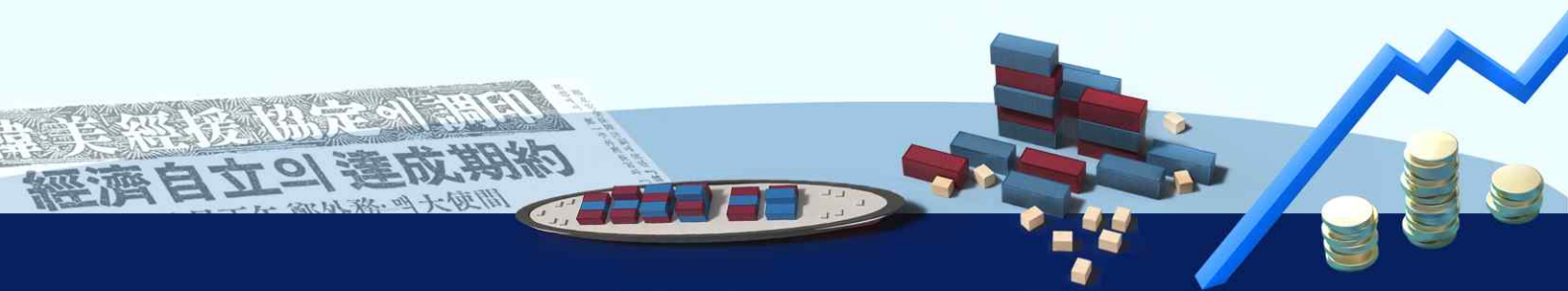
해설 공급 제한으로 발생한 초과이익을 경제학에서는 '지대' 또는 '경제적 지대'라고 부른다. 지대를 향유하고 있거나 향유하고자 하는 기업은 공급을 제한하기 위해 행동할 유인이 있는데 그러한 행위를 지대추구행위라고 부른다. 지대추구행위는 대체로 비생산적이기 때문에 자원의 낭비라고 할 수 있다.



05 미국 정부가 원조 물자를 제공하는 대신 그 판매대금 또는 상당 금액을 수원국의 통화로 특별회계에 적립하게 한 것을 가리키는 용어는 무엇인가? (힌트: 한국에서는 이 자금의 절반 가까이가 국방비 보전에 쓰였다.)
 10분

정답 대충자금

해설 대충자금은 원조로부터 파생된 것이며 미국 정부의 동의 없이 사용할 수 없었다. 한국에서는 대충자금의 절반 가까이가 국방비 보전에 쓰였다는 점이 원조가 군사적 목적에서 제공되었다는 비판의 중요한 논거가 되고 있다. 하지만 미국 원조 당국이 그렇게 한 이유가 물가 안정을 추구했기 때문임을 고려해야 할 것이다.

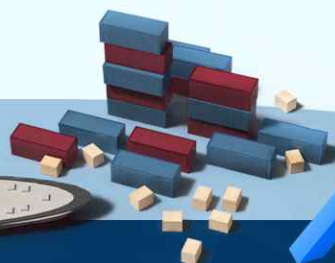
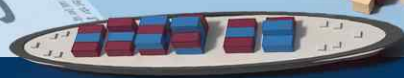




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

보고서

韓美經援協定에調印
經濟自立의達成期約



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

보고서

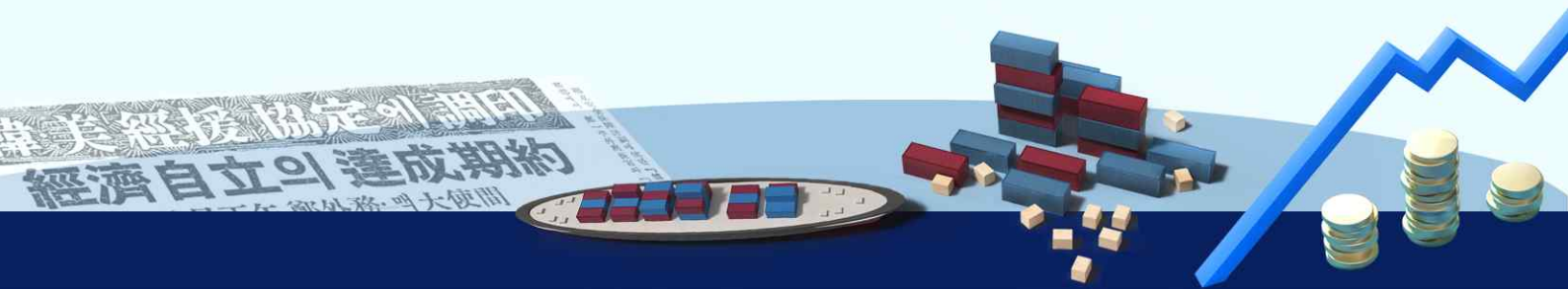
- 다음의 주제를 확인하여 본인의 생각이나 의견 등을 작성하시면 됩니다.
- 한글 혹은 워드 문서로 작성하여 제출하시면 됩니다. (글자크기 11pt, A4 3장 이상)

주제

이번 '한국경제와 해외원조' 강의를 토대로 해서 앞으로 연구해 보고 싶은 주제를 찾아 서술해보시오. (120분)

참고

강의에서 제시한 네 가지 논점을 참고할 수 있다. 즉, 1)한국에 대한 원조가 군사적 목적에서 제공됐다는 비판, 2)자본재의 구성비가 작았다는 비판, 3)대충자금의 상당 부분이 국방비 보전에 사용되었다는 비판, 4)지대추구행위가 만연했다는 비판을 재검토해볼 수 있을 것이다. 이밖에도 본인이 발견한 논점을 그것이 왜 중요한지와 함께 제시할 수 있을 것이다.

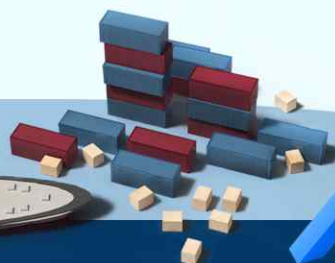
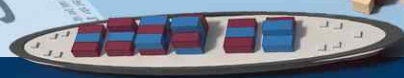




서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

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

문헌

- Boone, Peter (1996), Politics and the effectiveness of foreign aid, European Economic Review 40, 289-329.
- Burnside, Craig and David Dollar (1997), Aid, Policies, and Growth, Policy Research Working Paper 1777, The World Bank.
- Dalgaard Carl-Johan and Henrik Hansen (2001), On Aid, Growth and Good Policies, Journal of Development Studies 37(6), 17-41.
- 윌리엄 이스털리, 황규득 옮김(2011), 세계의 절반 구하기, 미지북스.
- 담비사 모요, 김진경 옮김(2012), 죽은 원조, 알마.
- 제프리 삭스, 김현구 옮김(2006), 빈곤의 종말, 21세기북스.
- 홍성유(1965), 한국경제의 자본축적과정, 고려대학교아세아문제연구소.
- 김낙년(1999), 1960년대 한국의 경제성장과 정부의 역할, 경제사학 27, 115-150.

웹사이트

- [AidWatch Archives] 원조에 대한 비판적인 논의를 게시한 AidWatch 블로그의 아카이브

<https://www.nyudri.org/aidwatcharchive>

