해 외 출 장 결 과 보 고

연구과제명 또는 출장명: 국제사회의 농업·농촌부문 개발협력전략 분석을 위한 국제기구 방문 조사

1. 출장목적

- 국제사회 개발협력 전략 분석을 위한 아시아 개발은행 본사, 세계은행, USAID, JICA, KOICA 및 필리핀 농업부 관계자 인터뷰
- 농업·농촌부문 개발협력 정책 및 제도, 추진체계 및 추진방식 조사
- 농업·농촌부문 사례조사를 위한 대표 사업 선정관련 협의

2. 출장기간 및 출장자, 출장지

○ 출장자: 이대섭 연구위원

○ 출장기간

출장자	출장기간
이대섭	2012. 4. 12 ~ 4.18 (6박 7일)

○ 출장지: 필리핀 마닐라, 퀘존시티, 파시그시티

3. 주요 내용

○ 아시아개발은행 및 기타 필리핀 소재 국제기구의 농업·농촌부문 개발협력 정책자료 수집 및 현지 관계자 인터뷰를 통한 현황 자료 수집

○ 대상 국제기구의 개발협력 사업 추진 체계 파악

○ 아시아개발은행 개발협력 사업 추진방식 조사: 수요조사 방식, 사전타당성 조사내용, 사업선정 방식, 사업집행계획수립(Action Plan), 평가 및 관리 방식 등 조사

○ 필리핀에 추진된 국제기구별 개발협력 사업의 사례조사를 위한 필리핀 농업부 자료 수집 및 협력방안 논의

4. 일정표(방문기관 등) :

No	일 자	출발지	도착지	방문 기관	수행 업무
1	4.12 (목)	인 천 (18:55)	마닐라 (22:10)	KE649	◦출 국
2	4.13 (금)	체	재	◦필리핀 농업부(DA) ◦아시아개발은행	◦동아시아팀 인터뷰 ◦정책, 추진체계, 추진방식 관련 자료 수집 ◦사례조사를 위한 세미나 개최관련 협의
3	4.14 (토)	체	재	◦자료정리	◦자료정리, 업무협의 준비
4	4.15 (일)	체	재	◦자료정리	◦자료정리, 업무협의 준비
5	4.16 (월)	체	재	◦세계은행(Carolina. Figuegoa Geron) ◦KOICA(김진오 소장)	◦농촌개발팀 인터뷰 ◦정책, 추진체계, 추진방식 관련 자료 수집
6	4.17 (화)	체	재	◦USAID(Rolf Anderson) ◦JICA(Ryutaro Kobayashi)	◦기후변화, 환경농업팀 인터뷰(세계은행) ◦농촌개발팀 및 JICA 소장 면담 ◦정책, 추진체계, 추진방식 관련 자료 수집
7	4.18 (수)	마닐라 (12:20)	인천 (17:15)	KE622	◦귀국

Ⅱ. 주요 출장결과

❑ 필리핀 농업부(Department of Agriculture)

○ 일시/장소 : 2012. 4. 13(금), 9:30~11:30/필리핀 농업부 국제개발협력과 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, 필리핀 농업부 다자협력팀(Alexander Ernesto Estoesta 과장, Zenerida Villigar 사무관, Aleli Maghiang 사무관), 양자협력팀(Cristy Cecilia Polido 과장, Susana De Guzman 사무관) 등 총 6 명

○ 주요 협의사항

- 필리핀 농업·농촌부문의 국제개발협력사업은 중기개발계획(Mid Term Development Strategy, MTDS)을 토대로 농업·농촌부문의 주요 이슈와 관련된 분야를 선정하고 있음. 세계은행에서는 3월~4월 중에 수요조사를 실시하였지만 최근에는 빠르게 변화하는 상황에 대처하기 위해 수시로 수요조사를 실시하여 현실성을 높이고 있는 추세임.
- 필리핀 MTDS는 농업부문을 포함한 중기 국가개발전략임. 농업부문은 최근 실태와 문제점 향후 중점추진분야 등을 선정하여 국제개발협력과의 연계성을 강조하고 있음.
- 필리핀 농업부문 국제개발협력의 기본적인 절차는 공여국 및 기관과 필리핀 농업부와의 수시 협의를 거쳐 합의하에 사업 제안서를 공식적으로 필리핀 경제개발청(NEDA)에 제출하면 NEDA에서 중기국가개발계획과의 연계성 및 외교적인 부분은 고려하여 선정 후 이에 따라 공여국 및 기관과 농업부가 다시 구체적인 사업내용 및 예산 등을 협의하여 추진함.
- 프로젝트의 추진시 필리핀 측에서는 다자 및 양자협력 상관없이 차관과 무상원조를 동시에 신청할 수 있는 시스템을 구축하였음. 하지만 세계은행에서는 아시아개발은행 및 기타 공여기관과 다르게 사업선정후 타당성조사에 필요한 재원을 필리핀 정부에서 출연하도록 하고 있으나, 평균 타당성조사에 필요한 재원이 1만 달러 내외로 극히 적어 심층적인 분석을 포함하는 타당성조사는 이

루어지지 못하고 있는 실정임.

- 또한 NEDA와 관련기관이 선정한 프로젝트의 예산이 1,200만 달러 이상이면 국가 투자조정위원회(Investment Coordination Committee, ICC)에서 검토, 투자조정각료회의(ICC Cabinet Council)의 승인과 더불어 대통령이 위원장으로 있는 최종의사결정위원회인 NEDA Board에서 최종 승인을 거쳐야하는 절차가 있음. 따라서 이러한 복잡한 절차을 거치는 대형사업들은 평균 사업 발굴 및 형성과 승인까지 2.5~3년의 시간이 요구됨.
- 대형사업의 복잡한 승인 절차로 인해 그 동안 KOICA나 한국 농림수산식품부에서 추진하는 사업의 규모는 모두 1,200만 달러 미만이었으나, 올해 KOICA에서 처음으로 1,200만 달러 이상의 사업의 타당성을 타진하고 있음.
- 이 후의 공식적인 절차는 필리핀측에서 사업이 승인되면 다시 공여국 및 기관과 NEDA가 원조 예산에 대한 협의를 구체적으로 실시하고 이 결과를 필리핀 차관검토위원회에 통보하여 공여국 및 기관의 승인을 획득하고 이는 또다시 공여국의 재정위원회의 검토를 거쳐 필리핀의 법무부에서 법제 검토를 거쳐 최종 승인하는 것임.

❑ 아시아 개발은행(Asian Development Bank, ADB)

○ 일시/장소 : 2012. 4. 13(금), 14:30~17:00/ADB 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, Dr. Ryu Ki Hee(농업, 환경 및 자원부 프로젝트 관리실장)

○ 주요 협의사항

- 아시아개발은행의 기본 정책은 대상국 중장기 국가발전계획와 연계하여 부문별(예: 농업부문)로 중장기 기원정책을 수립하여 기본 방향을 설정함.
- 농업, 환경, 자원 등에 초점을 둔 전략서를 수립하고 홍보 또는 추진상의 편의를 위해 요약서도 같이 수립됨. 더불어 기타 국제기구 및 공여국과 비슷하게 정부정책과 경험을 토대로 중점분야를 선정하여 국별지원전략(Country Partnership Strategy, CPS)를 작

성 후 대상국과 협의.

- 또한 매년 국별비지니스실행계획(Country Operation Business Plan, COBP)를 기존의 정치·경제 및 사회적 변화 고용, 국제관계 등 포괄적인 상황의 변화에 따라 수정, 보완하는 작업을 함.
- 국별지원전략(CPS)는 잠정적인 예산이 포함되어 있으나 타당성조사(Feasibility Study, F/S) 추진시 구체적인 예산이 책정되는 절차를 거침. 세계은행과 다르게 아시아개발은행은 타당성조사 예산이 별도로 지원되며 대부분 용역으로 타당성조사를 진행함.
- 개발협력사업 추진절차: 구체적인 절차에 대한 지침서(Operation Manual, OM)를 작성하여 지침서에 부합한 절차로 사업을 추진하고 있음.
- 사업선정, 타당성조사, Loan 공여 절차 등의 세분화된 절차에 대한 OM이 2011년 7월에 최신판으로 작성되어 적용하고 있음. 출장시 OM 문서를 확보하였고, 필리핀관련 아시아개발은행이 작성한 국별지원전략서, 차관 실행 절차 OM 등 관련 문서를 확보하였음.
- ADB의 NGO 활용 방안은 철저하게 부문별 타당성조사를 포함한 자문의견을 수렴하는 역할로 제한적이며 실질적인 사업실행의 참여는 독려하지 않음.
- 농업부문 국제개발협력사업의 ADB 기본방향은 정치적인 색깔을 배제하고 순수한 목적의 사업을 추진하고자함. 이는 정치적으로 사업이 추진되면 100% 실패한 오랜 경험에서 설정된 방향임. 또한 능력배양(Capacity Building)에 중점을 둔 사업을 선호하며, 이를 위해 유관기관간 협의체를 구성하고 관련 전문가를 확대할 계획을 구축하고 있음.
- ADB에서 판단하는 한국의 농업부문 개발협력은 국제사회에서 한국에 대한 경험을 높이 평가하고 있으나 이에 대한 한국의 경험 전달이 안되고 있다고 판단하고 있음.
- 이는 농업부문의 개발협력에 대한 기본방향이 아직 설정되어 있지 않고 포괄적인 향후 청사진을 제시하지 못하는 점과 원조조화

가 이루어지지 못하는 분절화 문제가 발생하기 때문인 것으로 조언하고 있음.

- 6월 말에서 7월 초 사이에 추진 예상되는 농업부문 국제개발협력 세미나에서 ADB가 필리핀에 추진한 특정사업에 대한 정책방향, 기본방향, 필리핀 개발정책과의 연관성, 사업 추진 절차, 관리 및 평가과 시사점에 대한 발표를 부탁하여 수락함.

❑ 주필리핀 세계은행(World Bank, WB)

○ 일시/장소 : 2012. 4. 16(월), 10:00~12:30/WB 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, Ms. Carolina Figueroa Geron(농촌개발팀장), Felizardo K. Virtucio, Jr.(농촌개발팀, 필리핀 담당자) 등 3명

○ 주요 협의사항

- 세계은행의 기본 정책은 대상국 사무소에서 주간하여 중장기 국가발전계획과 연계한 국별전략서(대상국 사무소 주관 작성)를 부문별로 작성하여 지침서로 활용함.
- 세계은행 본사에서는 포괄적인 개발협력 정책을 수립하며, 각 대상국 사무소에 자문 역할을 수행함.
- 대상국 정부와의 지속적인 협의를 바탕으로 국별지원전략서와 연계된 공식적인 프로그램 미팅을 개최함. 이 미팅은 필리핀의 경우 농업 및 경제관련 부처들과 주로 하고 있으며, 결과물로 민다나오 지역에 집중 지원하는 정책이 선정되었음.
- 세계은행과 필리핀 경제개발청에서 계략적인 사업구상에 합의하면 관계부처, 즉 농업부와 구체적인 사업계획서 및 타당성조사 결과를 토대로 사업을 추진함. 특히 타당성조사에 필요한 재원은 필리핀의 경우 일인당 GDP 기준으로 세계은행이 지원하는 타당성조사 비용 국가에서 제외되기 때문에 필리핀 농업부에서 자체적인 타당성조사비용을 감당해야함. 하지만 이 경우 필리핀 농업부의 예산제약으로 인해 1만 달러 정도의 저예산으로 추진되는 사업의 타당성 조사는 구체적인 내용까지 분석할 수 없기 때문에 사업 추진시 철저한 사전 준비가 부족한 단점도 발견될 수 있음.

- 또한 필리핀의 경우 경제개발청의 총괄 역할로 인해 세계은행과의 사업선정 협의에 장시간 소요되며, 농업부의 타당성조사에 소요되는 기간, 구체적 사업협의에 소요되는 시간 등을 고려하면 사업 실행에 필요한 시간은 평균 약 2.5년에서 3년 정도로 효율성이 낮은 문제도 발생하고 있음.
- 구체적인 사업 절차를 살펴보면, 사업수요조사(WB)→사업제안(농업부, DA)→제안서 검토(NEDA)→사업선정 및 통보(NEDA)→세계은행 검토(WB)→사업의 포괄적 협의(WB vs. NEDA)→사업 추진 승인(NEDA)→사업 예산 검토 및 최종승인(필리핀 국제개발협회, ICC)→사업 추진 협의(WB vs. DA)→타당성조사(DA)→결과통보(DA)→세계은행 사업계획서 작성(필리핀 지소)→사업승인(WB 본부)→제도 및 법적인 문제 검토(WB & NEDA)→예산 협상(WB vs. NEDA)→사업추진 등의 복잡한 절차를 거침. 더불어 사업예산 및 예산 형태에 따른 협의는 대통령이 위원장으로 있는 ICC에서 검토 및 승인되기 때문에 정치적인 상황 및 다양한 전략적 상황을 고려하여 결정됨.
- 사업 실행후 관리는 6개월 마다 모니터링팀을 구성하여 2-3주 동안 집중 관리함. 모니터링 결과에 따라 필리핀측에 수정보완 요청을 하고 필리핀측은 수정보완된 사항을 다시 세계은행에 통보함. 하지만 2년 이상의 기간이 더 필요한 프로젝트나 기본방향이 바뀌는 프로젝트는 세계은행 본부에 승인 요청을 해야함.

- 과거의 필리핀 정권에서는 개발협력 사업의 대상지역 선정시 Bicol 지역이 많이 선정되었는데 이는 대통령의 아들이 주지사로 있는 이유로 인해 정치적인 요소가 많이 작용했기 때문임. 하지만 세계은행에서 정치적인 요소를 고려하지 못하는 경우도 많아 프로젝트 제안을 거절한 경험이 많음. 특히 Bicol지역에서부터 Metro Manila를 연결하는 철도를 건설하여 농산물 운송 가격을 낮추고자한 프로젝트는 거절함. 이번 정권에서는 정치적인 요소보다 효과성 제고라는 측면에서 접근하고 있음.

❑ 한국국제협력단

○ 일시/장소 : 2012. 4. 16(월), 15:30~17:00/KOICA 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, 김진오 소장(필리핀 주재 KOICA 소장)

○ 주요 논의사항

- 필리핀에 지원하고 있는 농업·농촌부문 KOICA 개발협력사업은 과거 소규모 사업들이 주를 이루었으나 최근 기본 방향이 대규모 사업 지원을 중심으로 전환되고 있음. 이는 우리나라가 선정한 중점협력국에 필리핀이 포함된 것과 필리핀 정부의 요구가 반영된 결과임.
- 특히, 필리핀 정부의 ICC의 예산심의 등과 같은 복잡한 절차를 거쳐야하는 대규모 사업이 올해 처음으로 추진됨에 따라 필리핀과의 협력관계를 강화하고자 함. 이 사업은 이사벨라 지역의 관개수로 구축 사업으로 현재 필리핀 국가관개청이 관장하여 사업계획을 수립하고 있음.
- 필리핀에 대표적인 농업·농촌부문 KOICA 개발협력사업인 미곡일괄처리장(RPC)사업이 오로라주를 시작으로 추진되었지만 필리핀 정부의 지방분권화 정책과 연동되면서 소유주체가 중앙정부에서 지방정부로 전환되어 운영상의 문제가 발생하고 있음. 하지만 관리 및 훈련프로그램으로 장기적인 안목에서는 문제해결이 가능할 것으로 판단하고 있음.
- 한편, KOICA가 관여 했던(타당성조사 사업) MIC 사업은 현재 관여하지 않고 있으며 간접적으로 민간기업의 추진상 어려움이 파악되고 있고, 그 중 가장 큰문제로 토지구입 비용이 과다하며 구입할 수 있는 토지가 제한적이라는 문제로 규모확대를 위해 위의 문제 해결이 급선무로 판단하고 있음.
- 또한 EDCF자금이나 KOICA 개발협력 자금이 MIC 사업지원을 위해 지출되기는 불가능하여 MIC사업의 규모를 축소하여 내실화를 추구하는 것이 현실적이라 판단하고 있음.
- 6월말이나 7월초에 개최예정인 현지세미나 참석에 협조를 부탁함. 필리핀에서 과거 추진했던 사업을 선정하여 KOICA 정책과의 연계성, 추진절차 적용실태, 평가원칙 등에 대한 현실적인 문제를

발표하는 것으로 협의함. 세미나 개최에 따른 실무적인 논의는 차후 합의하기로 결정함.

❑ USAID

○ 일시/장소 : 2012. 4. 17(화), 10:00~12:00/USAID 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, Rolf Anderson(농업·농촌개발 팀장), Gil R. Dy-Liacco(농업·농촌개발 프로그램 지원 전문가) 등 3명

○ 주요 논의사항

- 기본적으로 USAID의 개발협력정책은 대상국 정부의 수요를 적극 지원한다는 방향으로 설정되어 있음. 필리핀 USAID의 경우도 수시로 필리핀 농업부와의 협의를 통해 개발협력 사업을 발굴하여 지원하는 정책을 수립하고 있음.
- 이러한 수시 협의를 통해 최근에는 기술지원 (Technical Assistance, TA)분야에 중점지원하고 있으며, 실례로 민다나오 지역에 교육 및 보건 분야를 포함한 포괄적 지원을 하고 있음.
- 또한 Obama Initiative에 따라 제약요건분석을 통해 지원사업별 문제점을 도출하여 대응 방안을 설정하는 시스템을 구축하고 있음. 이는 물리적인 지역공간, 정치적 판단, 예산 지출 시스템, 소득 등 전반적인 문제를 고려하는 시스템임.
- 더불어 사업계획 단계에서는 지속가능성을 우선시하고 있으나 다양한 부분을 분석하고 결정하기 때문에 사업선정에 시간이 오래 걸리는 단점이 있음.
- USAID 양자협력의 경우 부문별 각 부처와 합의를 하고 다자협력이 포함된 사업은 지역 정부, 중앙정부 등 다자간 합의를 원칙으로 하고 있음.
- USAID 개발협력사업의 추진절차는 기타 기관과 비슷하나, 재원지출에 있어 18개월 원칙이 설정되어 있어 문제점으로 논의되고 있음. 원칙적으로 18개월내에 재원을 지출해야하고 18월 이전에 지출이 끝나면 18개월 후에 기타 재원들이 지원되기 때문에 사업이 중단되는 문제가 발생함.

- $1Million 규모의 사업 예시) 기본적으로 일년내에 $1Million을 지출하여야 하며 일년뒤 사업의 성과에 따라 다음해 재원지원을 결정함. 만약 일년내 $1Million을 지출하지 못할시 6개월 동안 유예기간을 두어 지출하게 함. 그럼에도 불구하고 지출하지 못할시 예산 삭감.

❑ 필리핀 JICA(일본국제협력단)

○ 일시/장소 : 2012. 4. 17(화), 14:30~16:30/JICA 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, Kobayashi Ryutaro(필리핀 지부 소장)

○ 주요 논의사항

- 농업·농촌부문 지원정책은 일반인에게 공개하지 않는 문건이나 개인적인 경험으로 판단할 때 효과성이 떨어지는 정책임. 일본도 다른 기구 및 공여국과 마찬가지로 국별지원전략(CAS/CPS)를 수립하여(외교부 주도) 개발협력사업을 추진하고 있으나, 농업·농촌부문에 대한 구체적인 전략은 이 수립되지 못하는 문제가 발생함.
- 주로 기술지원사업을 지원하고 있으며, 이는 필리핀 농업부와 경제개발청과 협의하여 사업 수요조사를 실시하고 필리핀 농업부에서 제안서를 작성하여 제출하는 절차를 거침.
- 제출된 제안서를 토대로 2차에 걸친 현지 실사를 추진하며, 목적, 목표, 내용, 성과지표 등을 고려한 프로젝트 사이클관리 시스템을 적용하고 있음(Project Cycle Management Method). 이 시스템을 OECD/DAC에서 권고하는 내용을 채택한 것으로 5가지 권고 사항을 토대로 점검함.
- 중간평가와 종료평가를 실시하는데 이 또한 OECD/DAC 권고사항을 준수하고 있음. 평가를 실시할 때 JICA 전문가가 단장으로 하고 필리핀 대학측 전문가, NGO 전문가, JICA 전문가 등으로 팀을 구성하여 추진함.
- 유상원조의 경우는 타당성조사를 우선적으로 추진하고 이를 바탕으로 제안서를 작성하여 승인을 받는 절차를 거치며 일본정부에서도 JICA가 제공하는 정보를 기준으로 승인하기 때문에 실질적

으로 JICA의 역할이 중요함.

- 또한 유상원조 사업은 필리핀측에서 사업을 주관하며 JICA는 관리와 6개월 단위로 사업을 검토하여 의견을 전달하는 방식을 취함. 이 때 JICA와 필리핀 농업부는 관여하지 않고 제 3자에 의한 검토가 이루어지며, 사업종료시 필리핀측은 6개월내로 사업 결과 보고서를 JICA에 제출하여야 함.
- 필리핀측 결과보고서를 검토하여 문제가 발견될시 수정보완을 요구하며, 이 때 소요되는 예산은 필리핀측에서 부담하게 함. 이후 사후평가시 JICA와 필리핀 정부측에서 관여하지 않고 3자에 의해 실시한 후 사업의 Feedback여부를 결정함.
- 하지만 모든 평가 및 관리에 대한 입찰정보는 일본어로 인터넷에 제공되기 때문에 기타 3국이 개입할 수 없고 일본기업 또는 컨설팅 기업만이 참여하여 원조의 비구속성을 권고하는 OECD/DAC 정책방향과 다르게 구속성을 강화시키는 문제를 야기할 수 있음.
- 농림수산성 및 기타 부처의 개발협력 재원이 감소하고 있어 부분적으로 JICA 통합이 성공했다 자체 판단하고 있음.
- 농업부문은 생산성 증대(관개수로 정비 및 구축, 미곡생산), 유통(수확후 관리), 기술보급체계 등을 패키지화하여 추진하고 있으나, 실행상의 문제가 많이 발생하고 있음. 이는 대규모 농업회사(Dole, Sunkist) 자체가 기술보급체계를 구축하고 있고 일반 생산자들과의 연대가 강화되어 JICA 사업의 입지가 축소되고 있음.
- 또한 공식적인 기술보급체계가 작동하지 않고는 있으나 정부구조가 지역으로 분산되어 지방정부의 국, 실장 등이 실권을 장악하고 있어 정치적으로 변질되는 문제도 발생하고 있음.
- 따라서 인도적인 지원과 외교적인 지원의 조화가 이루어져야하며, 시행기관이 지방정부와의 관계를 유연하게 구축하여야만 사업이 성공할 확률이 높아지고 지방관료의 부패 또한 사업추진에 영향을 미치기 때문에 신중히 대처해야함.

❑ 시사점

- ❍ 필리핀 정부의 공식적인 국제개발협력 추진 정책 및 절차를 고려할 때 우리나라 농식품부 주관 사업이 1,200만 달러(130억원 이상) 규모로 추진되기는 현실적으로 어렵기 때문에 관계부처 특히 필리핀 농업부 및 경제개발청과의 협력관계를 강화할 필요가 있음.
- ❍ 아시아개발은행에서 추진하는 사업의 타당성조사에 참여하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음. 향후 국제기구가 추진하는 사업에 참여하는 토대를 마련하는데 긍정적인 효과가 나타날 수 있음.
- ❍ 국제기구 및 공여국 전문가 조언에 따르면 국제사회의 개발협력분야의 관심 사항인 효과성 제고를 고려한 정책방향을 설정하고 국책연구기관인 KREI가 한국의 국제농업개발협력의 현위치를 파악하여 향후 추진되는 사업의 기본방향을 설정하여 사업의 타당성조사, 모니터링, 평가 등을 선도하는 시스템을 구축할 필요. 국제사회 정책 및 프로세스를 숙지하고 시사점을 도출하여 우리나라에 적용하는 방안도 긍정적으로 검토할 필요가 있을 것으로 판단됨.
- ❍ 또한 USAID에서 시행하고 있는 국제개발협력 전문가 육성프로그램을 통해 향후 연구원에 접목시킬 수 있는 여지를 판단하고 적용가능한 세부 추진 프로그램을 벤치마킹할 필요가 있음.