

KOICA 필리핀 협력사업 종료평가 해외 출장 보고

2019. 10

□ 출장명: KOICA 필리핀 협력사업 종료평가(초청자부담) 출장

1. 출장목적

- 필리핀 협력사업(농업용수 확보 및 홍수피해 저감 소규모 저류시설 건설사업)에 대한 종료평가 실시

2. 출장기간, 출장자, 출장지

| 소속 | 출장자 | 직급 | 출장기간 | 출장지 |
|-------------|-----|----------|---------------------------------|-------|
| 농림산업정책 연구본부 | 최지현 | 명예선임연구위원 | 2019.6.30.(일)~7.5(금) (4박 6일) | 필리핀일원 |

3. 주요 조사사항

- 필리핀 농업용수 확보 및 홍수피해 저감 소규모 저류시설 건설사업 종료후 과정평가 및 성과평가 실시
- 사업 종합평가 후 사후관리계획 수립
- 평가를 통한 시사점 도출로 향후 유사사업 수행시 정책 건의

4. 세부조사 수행 일정

| 일시 | 내용 | 비고 |
|-------------------|--|--|
| 6.30(일) | ○ 인천공항→ 필리핀 도착 | |
| 7.1(월) ~7.3(수) | < 필리핀 마닐라 및 이사벨라주 > ○ 수원국 관계부처 방문 및 인터뷰조사 ○ 사업지구 실사 및 농민 등 수혜자 인터뷰 ○ 사업지구 관련기관방문 및 면담조사 | ○ 농업부(DA), 관개청(NIA) 등 관련부처 방문 ○ 지자체 및 유지관리부서 방문 ○ 사업지구 방문, 시설점검 ○ 현장조사 - 협동조합, 농가방문 및 인터뷰 |
| 7.4(목) ~7.5(금) | ○ 필리핀→인천공항 도착 | |

5. 주요조사 사항(요약)

□ 사업개요

- 필리핀은 농업인구가 25%, 농촌거주 인구비중이 49%로 기상재난이 국가 경제에 미치는 영향이 크게 작용함. 따라서 기후변화에 선제적으로 대응하기 위해서는 안정적인 수리시설기반 구축 등의 농업기반 투자가 필요하나 국가재정지원 부족이 문제로 대두됨.
- 사업대상지인 이사벨라주는 필리핀 내 기후변화영향이 큰 지역으로 홍수, 태풍 및 가뭄 등으로 인한 농업부문 피해가 지속적으로 발생할 것으로 우려되는 지역임.
- 필리핀 정부는 기후변화로 인한 홍수 피해를 예방하고, 쌀을 비롯한 식량작물생산에 필요한 농업용수 확보를 위해 저류시설 설치의 필요성을 제기해 왔음. 특히 농업용수기반 시설 확충은 피해 예방 뿐 만 아니라 농업생산성을 향상시켜 농가소득을 증대시키고 농촌지역경제 활성화에 기여하게 될 것임. 이를 위해 필리핀정부는 농업용수개발을 위한 저류시설 및 수로 건설과 관련교육 훈련을 포함한 종합형 기후변화 대응사업 지원을 한국정부에 요청함.

□ 평가개요

- 사업종료평가는 사업수행 활동의 과정과 사업추진 성과에 대한 평가를 통해, 향후 유사 사업 수행에 대한 교훈을 도출하고, 사업의 성과를 확산하기 위한 효과적 방안을 도출하는데 목적이 있음. 평가범위는 사업계획수립에서부터 2019년 6월 평가시점에서의 사업성과에 국한함.
- 평가기준은 적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성으로 구분하여 설정하고, 평가는 크게 과정평가와 성과평가로 이루어지며, 평가를 위해 사업제안서, 타당성보고서, 실시협약결과보고서, PMC종료보고서, 수원기관(NIA) 보고서 등 관련문헌조사 뿐만 아니라 현지조사를 통해서 관련공무원, 농가, 협동조합관계자 등을 면담하고, 이들을 대상으로 설문조사를 실시하였음.

□ 평가결과

- 본 사업은 댐 및 수로건설을 통한 사업지구내의 홍수 및 가뭄피해를 줄이고, 건기에 농업용수를 적기에 공급할 수 있는 시스템을 구축함으로써

써, 궁극적으로 쌀 재배면적의 증대와 생산량 확대로 농가소득을 증대시키는 것을 목적으로 추진되었음.

- 사업 초기에 사업지역의 변경, 시공업체의 부도에 따른 시공업체 변경, 태풍피해에 따른 공사 지연 및 설계 변경, 반군의 영향력 행사 등의 악조건속에서 공사는 당초목표인 2015년보다 3년 정도 늦어진 2018년에 완공됨.
- 평가결과 국가우선순위, 수혜자수요, 사업목표 등의 측면에서 전략적 적절성이 높게 평가되었고, 사업일정 지연을 제외하고 예산집행비율, 위험요인의 효율적 관리 등 효율성지표도 만족할만한 수준이었음.
- 사업목표인 홍수 및 가뭄 감소, 관개면적 증대에 따른 쌀 재배면적 확대와 생산성 향상, 농가소득 증대 등도 1년만에 가시적인 성과를 보여 효율성지표도 목표를 충분히 달성한 것으로 평가됨. 향후 본 사업의 지속성 유지를 위해서는 수원기관의 예산 확보, 거버넌스 및 역량 및 유지관리기술의 확보 가능성은 현시점에서 다소 불확실한 측면이 있음. 반면에 2018년 관개조합(IA)의 설립과 활성화는 본 사업의 지속가능성에 크게 기여할 것으로 기대됨.
- 이처럼 사업을 성공적으로 추진할 수 있었던 주요인은 첫째, 여러 장애요인이 발생했음에도 불구하고 PM기관인 농어촌공사의 지속적인 사업관리 노력과 현지 KOICA사무소의 체계적인 모니터링 및 협력체계 구축이 크게 주효하였음. 특히 동일한 PM이 5년 이상 본 사업을 일관되게 관리할 수 있어 큰 시행착오 없이 사업을 수행할 수 있었음.
- 둘째, 수원기관인 NIA, 주정부, 지역행정기관 등 필리핀 중앙 및 지방정부의 적극적인 사업 참여를 들 수 있음. NIA는 해당지역 사업전담 인력을 배치하였고, 행정지원과 한국 연수인력의 선발 등을 효율적으로 지원한 바 있음. 주정부는 반군 출몰 등에 대비하여 관련기관에게 댐공사 주변에 상시 군인이 주둔할 것을 요청하는 등 치안확보에 노력하였음. 군부대병력은 사업완공이후 현재도 현장에 주둔하고 있음.
- 셋째, 지역농민의 적극적인 사업참여임. 2018년 댐 준공에 맞춰 5개 바랑가이 농민 619명이 자발적으로 관개조합(IA)을 결성하여 자발적으로 농업용수시설을 관리하는 체계를 구축하였음. 조합원은 조합가입을 위해 조합출자금을 납부하고, 매년 조합비로 일정금액을 납부하는 등 체계적인 운영시스템을 구축하여 다른 개도국에서 볼 수 없는 형태의 자발적이며, 조직화된 조합으로 평가됨. 이 조합은 향후 본 사업의 지속적인 성공에 큰 역할을 할 것으로 기대됨.

□ 건의사항

- 현재 댐, 수로 등 농업용수공급시설은 완성되었지만 농업용수 이용의 효율성 제고를 위해 첫째, 체계적인 시설운영관리 체계 구축, 둘째, 관개조합의 활성화, 셋째, 영농기술 및 자금지원 등이 각각 필요함.
- 효율적인 시설 유지 관리를 위해서는 한국으로부터 중장기 전문가를 파견하고, 현지 담당자를 대상으로 기술 연수 등 사후 관리 지원이 필요함. 또한, 댐관련시설물과 농업용수로(주선, 간선 등)의 원활한 유지관리를 위해 필요한 예산 및 인력을 매년 확보하는 노력이 요구함. NIA의 사업계획에 나타난 예산 지원은 필리핀 예산당국의 협조 없이는 확보가 어려운 상황임으로 농업부(DA)의 특별한 노력이 요구됨.
- 본 사업의 당초목표인 846ha의 관개논을 확보하기 위해서는 향후 524ha의 추가적인 개답이 필요함. 본 계획이 실현되지 못하면 관개 쌀영농 전환에 따른 농가소득증대라는 당초 기대효과 발현이 지연될 수 있음. 이를 위해 중앙정부나 지방정부의 논밭 전환을 위한 중장비 지원이 요구됨. 현재 중장비 1대가 지원되고 있으나 추가적으로 2~3대 지원 확대가 필요함.
- 관개조합 조직의 활성화는 효율적인 물관리를 위해 선결요건임. 이를 위해 관개조합 세부규정의 정비, 영농계획 및 용수공급계획 수립, 수로시설물 유지관리 등을 체계적으로 추진해야 할 것임.
- 영농기법 전수 및 농자재 투입이 미흡할 경우 관개농업의 생산성 향상에 한계가 있음. 따라서 DA지역사무소는 쌀 생산 증대를 위한 영농기술 교육을 지원하는 한편 공동 소유의 경운기, 소형 탈곡기, 소형 도정기 등 필수농자재 지원이 필요함. 뿐만 아니라 현재 2개지역에 시범적으로 지원하고 있는 종자, 비료 등 농자재 지원을 확대하고, 구입비용 경감을 위한 소액 금융 지원도 필요함.
- 장기적으로는 농업용수이용 및 관리의 핵심조직인 IA는 관개사업 뿐만 아니라 농작물 공동판매, 농자재 공동구매 등을 추진하는 명실상부한 농업협동조합으로 성장할 수 있도록 정책적인 지원과 농민들의 적극적인 참여가 필요함.
- 사업 수행업체 중 주계약업체의 부도 등으로 인해 시설준공이 지연되었는데 주계약업체의 재무 건전성 등을 사전에 평가할 수 있는 장치를 마련하여 동일한 사례의 재발을 최소화해야 할 것임.