

## UN 기후변화협약 19차 당사국총회의 기후재원 논의와 시사점

문진영 신흥지역연구센터 전략연구팀 부연구위원 (jymoon@kiep.go.kr, Tel: 3460-1274)

이성희 신흥지역연구센터 전략연구팀 연구원 (leesh@kiep.go.kr, Tel: 3460-1234)

## 차 례 ●●●

1. 배경
2. 장기 기후재원 조성에 대한 주요 선진국 입장
3. 19차 당사국총회의 기후재원 논의 결과
4. 시사점

## 주요 내용 ●●●

- ▶ 2013년 11월 11일부터 23일까지 폴란드 바르샤바(Warsaw)에서 19차 유엔기후변화협약 당사국총회가 개최되었으며, 기후재원(Climate finance) 부문의 주요 의제로는 장기재원 작업프로그램, 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund)에 대한 운영지침, 5차 재정 메커니즘 검토 등이 논의되었음.
- ▶ 개도국은 기후재원의 예측성을 강조하며 선진국의 의무를 강조하였으나 선진국은 민간투자 확대를 위한 공공재원의 역할과 개도국의 우호적인 환경(enabling environments) 조성을 강조하면서 구체적인 장기재원 조성 합의는 어려웠음.
- ▶ 일부 선진국들이 GCF의 초기재원 조성에 관심을 보였으나, 실질적이며 상당한 규모의 기후재원이 유입되어 GCF의 안정적인 운영기반을 확보하기 위해서는 기후변화협상의 전체적인 측면에서 기후재원에 대한 논의가 원활히 진행되는 것이 관건으로 판단됨.
- ▶ 우리나라는 GCF의 조속한 운영을 위한 우리의 노력을 선진국에 알리고, 선진국의 GCF 자원조성 참여를 유도하며, 개도국에는 효과적인 기후재원 조성과 활용을 지원하면서 장기 기후재원 논의를 위한 여건 마련에 적극 노력하는 것이 필요할 전망이다.

## 1. 배경

- 2013년 11월 11일부터 23일까지 폴란드 바르샤바(Warsaw)에서 19차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP19/CMP9)<sup>1)</sup>가 개최되었음.
  - 당사국총회 개최지였던 바르샤바 국립경기장에는 각국의 협상 대표단과 국제기구, 시민사회, 언론 등을 포함하여 11,000명이 넘는 인원이 참석한 것으로 추산되었음.
- 재원 부문의 회의는 장시간의 논의 끝에 총회 마감 예정일이었던 22일을 지나 23일에 합의를 도출하며 마감되었음.
  - 19차 당사국총회의 기후재원(Climate finance) 부문의 주요의제로는 장기재원 작업 프로그램, 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund)에 대한 운영지침, 5차 재정 메커니즘 검토 등이 논의되었음.
- 본고에서는 기후재원 구성과 관련하여 선진국이 최근에 제출한 자료와 19차 당사국총회의 재원 부문에서 논의된 바를 정리하여 2012년 GCF 사무국을 유치한 한국의 역할과 시사점을 도출하고자 함.
  - 기후재원 구성에 의무(commitments)가 있는 선진국이 최근 당사국총회에 제출한 장기재원의 전략과 접근에 대한 보고서에는 기후재원을 바라보는 선진국의 입장이 담겨있음.
  - 금번 19차 당사국총회에서는 2010부터 2012년까지 선진국이 지원하기로 한 단기재원(Fast start finance<sup>2)</sup>) 조성 기간이 종료되고 2013년까지 1년 연장되었던 장기재원 작업 프로그램이 종료되면서 향후 장기재원 조성 방안과 이를 논의할 기구에 대한 의제가 주목을 받았음.
  - 2012년 GCF 사무국을 유치한 우리나라는 GCF의 조속한 운영을 강조하고 장기재원 조성을 위한 워킹그룹도 제안하며 GCF의 안정적인 운영 기반을 확보하고자 하였음.

## 2. 장기 기후재원 구성에 대한 주요 선진국 입장

- 미국, EU, 일본 등 주요 선진국은 19차 당사국총회에 앞서 ‘장기재원 구성을 위한 전략과 접근방안’에 대한 입장을 제출함.<sup>3)</sup>

1) 제19차 당사국총회(COP: Conference of Parties)와 제9차 교토의정서 당사국총회(Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol).

2) 2010년 칸쿤 16차 당사국총회에서는 개도국을 지원하기 위한 단기재원과 장기재원 구성에 합의하였고, 2010년부터 2012년까지 300억 달러의 단기재원을 조성하여 적응(adaptation)과 감축(mitigation) 분야에 지원하도록 결정하였음.

- 2012년 제18차 도하 당사국총회(COP18)는 선진국이 2020년까지 연간 1,000억 달러를 조성하기 위한 전략과 접근에 대한 정보를 19차 당사국총회 전까지 제공하도록 요청하였음.
- 미국, EU, 일본 등 주요 당사국은 장기재원 목표 달성을 위한 1) 공공재원의 중요성, 2) 민간투자 확대를 위한 공공재원의 역할, 3) 개도국의 우호적인 환경(enabling environments) 조성, 4) 결과중심의 투명한 모니터링 등을 강조했으나, 탄소세 부과(특히 국제 운송부문) 등의 사안에 있어서는 입장 차를 드러냄.

## 가. 미국

- 공공재원만으로는 장기재원 목표 달성이 어렵기 때문에 효과적인 공공정책 및 재원을 활용해 개도국의 저탄소 기술 및 사회기반시설에 대한 민간투자를 촉진해야 함.
- 개도국에서의 기후친화적(climate-friendly) 사회기반시설 사업, 특히 감축(mitigation) 부문은 금융이익을 창출할 수 있어 민간투자자들에게 매력적인 기회가 될 수 있음.
- 선진국은 개도국에 대한 기후친화적 투자를 저해하는 요인을 개선하기 위해 기술지원과 위험감소 수단을 활용하면서 저비용의 금융지원 제도 등의 전략을 활용해야 함.
- 장기재원 조성을 위해서는 선진국의 지원(push factor)뿐 아니라 개도국의 적극적인 노력(pull factor)이 요구되며 양자 및 다자간 관련기구의 역할이 중요함.
- 개도국은 국제사회로부터의 기후관련 지원과 투자를 유치하기 위해 기술 및 정책 리스크와 같은 요인뿐만 아니라 통화, 법제도, 정치환경 등도 정비해야 함.
- 다자간 개발은행과 양자간 개발금융기관들은 저비용의 장기채무금융 지원규모를 확대하고 민간부문의 공동참여를 촉진하고 있음.

## 나. EU

- 지속가능하고 효과적인 장기재원 조성을 위해 공공 및 민간부문, 선진국과 신흥경제권 등 다양한 출처의 재원을 활용해야 함.
- 기후재원 조성은 전 세계적인 참여와 선진국간의 공정한 부담배분(fair burden sharing)을 통해 달성될 수 있으며 신흥경제권(emerging economies) 역시 책임과 능력에 따라 기여해야 함.

3) 주요 당사국이 제출한 의견 원문은 Submissions from Parties to the COP in 2013. Information on Strategies and Approaches for Mobilizing Scaled-up Finance. Decision 1/CP. 18, paragraph 67 참고.

- EU와 회원국으로부터 조성된 공공재원은 개도국의 기후관련 활동뿐 아니라 지속가능한 개발을 위한 광범위한 논의에서 기후변화를 주류화(mainstreaming)하는 데 활용되고 있음.
  - 민간재원 및 투자는 장기재원 조성 목표달성뿐 아니라 장기적으로는 개도국의 저탄소 개발로의 전환에 있어 매우 중요함.
  - EU는 국제 항공 및 해운 분야에 대한 탄소세 부과를 통해 온실가스 감축은 물론 기후재원 확충에 필요한 상당 규모의 자원을 조성할 수 있을 것으로 기대하며, 배출량거래제(emission trading scheme), 배출총량제(emission crediting), 탄소세(carbon pricing) 등의 조치는 비용 측면에서 효과적으로 감축활동에 기여하고 기후재원의 중요한 출처가 될 수 있을 것으로 전망함.
- 기후재원의 효과적인 조성과 활용을 촉진하기 위해 개도국의 우호적인 환경조성이 필수적이며 재원 전달의 투명성과 신뢰성을 제고하기 위한 측정, 보고, 검증체계(MRV<sup>4</sup>)의 구축이 중요함.
- 개도국의 낮은 제도적 역량, 저개발된 금융시장, 화석연료 보조금, 효과적인 기후정책의 부재 등 개도국의 우호적인 환경조성을 저해하는 요인을 극복하기 위해 기후관련 활동에 대한 개도국의 주인의식이 요구되며, 공여국과 수원국 간의 조화와 조정이 필요함.
  - 기후재원 MRV 체계와 관련, 기존의 활용 가능한 자료와 OECD-DAC와 같은 보고체계를 기반으로 국제적으로 합의된 기준을 도출하기 위해 지속적으로 노력해야 함.

## 다. 일본

- 일본은 장기재원 조성을 위한 민간투자 확대를 위해 1) 공공재원을 활용한 민간투자 촉진, 2) 개도국의 우호적 환경조성을 위한 공적지원, 3) 개도국의 적응분야 지원 확대, 4) 다자간 채널을 통한 민간재원 조성 등의 전략을 추진하고자 함.
- 일본국제협력은행(JBIC), 일본무역보험(NEXI) 등의 공공금융기관을 통해 개도국에서의 기후변화 사업에 대한 민간투자자의 위험부담을 경감시키고, 양허성 차관, 증여, 기술협력, 민간부문 투자금융 등을 통해 도로확충, 전력공급, 정책개선, 인력양성 등 개도국의 우호적 환경조성을 지원할 것임.
  - 공공자금으로 지원되는 개도국의 적응사업에 대한 타당성 조사를 실시하고, 개도국의 적응분야에 대한 공공 및 민간지원 규모를 확대할 예정임.
- UN 기후변화협약 내에서 특정 산업분야를 장기재원의 출처로 활용할지에 대한 논의 또는 합의가 부재했으므로, 국제 운송분야를 잠재적인 장기재원 출처로 분류하는 것은 불균형적이며 국제운송 분야에 과도한 부담을 지우는 조치는 부적절함.

4) MRV: Measurement, Reporting and Verification.

- 국제항공과 해운분야의 온실가스 감축 방안은 특수화된 UN 산하 기구, 즉 ICAO와 IMO를 통해서만 지속적으로 논의되어야 함.

### 3. 19차 당사국총회의 기후재원 논의 결과

#### 가. 장기재원 작업 프로그램 종결

- 2010년 16차 칸쿤 당사국총회는 의미있는 감축행동과 투명한 이행을 위해 선진국이 2020년까지 1,000억 달러에 이르는 장기재원을 조성하여 개도국에 지원하기로 결정하였고, 2011년 17차 더반 당사국총회는 장기재원 조성 논의진전을 위해 장기재원 작업 프로그램(work program on long-term finance)을 2012년부터 개시하기로 결정하였음.
- 장기재원 작업 프로그램은 2012년에 두 차례의 워크숍을 개최한 결과를 토대로 지난 18차 도하 당사국총회에 보고서를 제출하였으나, 당사국총회는 이를 주목하는 수준에 그침.
- 18차 당사국총회는 장기재원 작업 프로그램 운영기간을 2013년 말까지 연장하기로 결정하고, 장기재원 작업 프로그램의 목표로 1) 의미 있는 감축과 투명한 이행이라는 측면에서 공공과 민간, 대안적 재원에서 2020년까지 기후재원을 1,000억 달러로 확대 조성하는 경로를 규명하는 것, 2) 개도국에서 기후재원의 효과적인 전개와 재원조성을 촉진하기 위한 환경 및 정책체계 개선을 명시하였음.
- 2013년 장기재원 작업 프로그램의 공동의장은 다양한 포맷의 회의를 주최하고, 회의에서 논의된 사항을 정리하여 이번 19차 당사국총회에 제출하였음.
- 장기재원 작업 프로그램은 2013년 7월과 8월 필리핀 마닐라와 독일 본에서 두 차례의 전문가회의(expert meeting)를 개최하였고, 9월에는 인천 송도에서 이를 정리하는 회의(wrap-up meeting)를 개최하여 지난 당사국총회에서 제시한 주제에 대한 논의를 지속하였음.
- 19차 당사국총회에 제출된 보고서에는 그간의 논의를 세 가지로 구분하여 1) 기후재원 조성과 관련하여 개념적인 이슈 및 기후재원의 투명성, 정의, 2) 기후재원 조성을 위한 우호적 환경과 정책체계에서 재원조성의 장애요인 및 정책적·금융적 수단, 3) 기후재원 활용을 위한 재원의 효과성과 추적(tracking) 등을 포괄적으로 기술하였음.
- 19차 당사국총회는 올해의 장기재원 작업 프로그램을 평가하고, 작업 프로그램의 연장 여부 등을 논의할 예정이었음.

- 19차 당사국총회는 장기재원 조성의 진전을 평가하는 새로운 프로세스의 주체를 두고 선진국과 개도국간의 의견이 상충되었음.
- 우리나라와 개도국은 기후재원 조성과 우호적인 환경조성을 위해서는 기술적인 논의에 함몰되지 않고 이를 실질적으로 달성하기 위한 논의기구를 새로 형성하는 것이 필요하다는 입장을 제기함.
- 우리나라는 모든 당사국의 기후재원을 담당하는 고위급이 참석하는 실무그룹(working group)을 구성하여 장기재원 조성을 위한 정치적인 대화를 촉진하고 구체적인 재원조성의 로드맵을 논의하자는 제안을 19차 당사국총회에 처음으로 제시하면서 각 당사국의 주목을 받음.
- 우리나라의 제안 이후 개도국을 대표하는 G77과 중국은 지난 장기재원 워크프로그램과 비슷한 포맷을 유지하면서도 장기재원 작업 프로그램에서 진전되지 못한 부분을 논의하기 위한 실무그룹(working group)<sup>5)</sup>을 제안하였음.
- 그러나 선진국은 기존 체제를 활용하거나 보다 소극적인 형태의 논의 프로세스를 선호하였음.
- 미국과 일본은 기존 기후변화협약의 상설기구이자 재정 메커니즘을 지원하는 상설위원회(Standing committee on Finance)의 기능을 활용하고, 상설위원회가 주관하는 포럼을 통해 기후재원과 관련된 이해 당사자간(stakeholders) 토론의 장을 마련하고 기후재원의 도전요인들을 논의할 수 있다는 입장이었음.
- EU는 실무그룹 설치보다 소극적인 입장을 견지하면서 2013년 바르샤바 당사국총회에서 처음으로 개최된 기후재원 장관급 대화를 2014년부터 격년도로 개최하자는 대안을 제시하였음.
- 결국 미국을 위시한 선진국과 개도국의 입장을 절충한 EU의 대안<sup>6)</sup> 채택되어 2014년부터 2020년까지 기후재원에 대한 고위 장관급 대화를 개최하기로 합의하였음.

## 나. 진전되지 못한 장기 기후재원 조성방안

- 개도국은 2010년 칸쿤 합의대로 새롭고 추가적이며 예측가능하고 구체적인 재원이 지원되어야 한다는 입장을 고수한 반면, 선진국은 구체적인 장기재원 조성 계획에는 소극적인 입장이었음.
- 기후재원 조성 및 투명성과 관련하여 개도국은 2020년의 1,000억 달러라는 목표달성을 위해서는 보다 중기적인 목표설정이 필요하며, 구체적으로 2016년까지 700억 달러를 제공해야 한다는 입장을 견지하였음.
- 선진국은 개도국의 기후재원 조성과 활용을 위한 우호적인 환경조성이 중요하다며 최근 당사국총회에 제출한 입장과 크게 다르지 않았고, 장기재원의 중기적인 목표에 대해서는 구체적인 목표설정이 어렵다는 입장을 견지하였음.
- 또한 재원조성 주체에 대해서도 선진국과 개도국의 입장이 상반되어 개도국은 선진국의 책임을 강조한 반면, 선진국은 기후재원 제공의 주체를 선진국 이외의 당사국도 추가적으로 확대하려고 하는 등 일반적인 문안의 표기에 있어서 개도국과 선진국 간의 입장 조율이 쉽지 않았음.

5) G77과 중국이 주장한 정식 명칭은 Open-ended Ad Hoc Working Group on Long-term Finance였음.

6) EU는 논의 초기에는 Political을 명칭에 포함하였다가 나중에는 이를 제외한 biennial high-level ministerial dialogue on climate finance를 제안하였고, 이 명칭 그대로 합의에 이르렀음.

- 결국 합의문에는 2020년까지 공공과 민간, 다자와 양자, 그리고 대안적 출처를 포함한 다양한 출처를 통해 2020년까지 1,000억 달러를 조성하는 '선진국 공동의무'를 확인하면서, 단기재원 조성보다 증가된 수준의 공공 기후재원 조성을 선진국이 지속하기를 촉구(urge)한다는 문안으로 합의되었음.
  - 또한 합의문은 기후재원의 사용에 있어 감축(mitigation)과 적응(adaptation) 간의 균형을 강조한 개도국의 입장이 반영되어 선진국이 공공 기후기금의 많은(substantial) 부분을 적응활동에 제공하도록 요구하였고, 적응부문을 위한 새로운 다자기금의 상당한(significant) 비중이 GCF에 지원되어야 할 것을 상기한다고 합의문에 기술하여 기존의 합의 내용에서 크게 벗어나지 않았음.
- 다만 지난 18차 당사국총회에서 처음으로 선진국이 2020년까지 연간 1,000억 달러를 조성하기 위한 전략과 접근에 대한 정보를 제출하도록 요구했던 것을 보다 정례화하여, 선진국이 2014년부터 2020년까지 격년도로 보고서를 제출하도록 합의하였음.
- 기후재원 조성경로와 관련하여 다음과 같은 양적(quantitative) · 질적(qualitative) 요인에 대한 가용한 정보가 격년보고서에 포함되도록 함.
    - 다양한 출처(sources)로부터 조성되는 기후재원의 예상 수준에 대한 투명성을 높이는 정보
    - 선진국의 정책, 프로그램, 우선순위에 대한 정보
    - 추가적인 재원을 증진하기 위한 행동과 계획에 대한 정보
    - 기후변화에 특히 취약한 개도국의 수요에 더 부합하기 위해 당사국들이 어떻게 적응과 감축, 균형 간의 조화를 확보할 것인지에 대한 정보
    - 장기재원 작업 프로그램이 2013년 당사국총회에 제출한 보고서에 기술된 선진국의 우호적인 환경증진을 위해 취해진 조치에 대한 정보
  - 기후변화협약 사무국(secretariat)이 당사국총회 기간 내에 워크숍(in-session workshops)을 개최하여 기후재원 조성을 위한 전략과 접근, 우호적 환경조성과 능력배양 지원(readiness support)을 위한 협력, 2020년까지의 개도국 지원을 위한 수요 등을 논의하기로 결정함.

## 다. GCF에 대한 지침 제공

- 19차 당사국총회에서 재원 부문의 주된 이슈 중 하나는 녹색기후기금(GCF)에 제공하는 지침(guidance)에 대한 논의로, 당사국총회는 상설위원회가 작성한 지침 초안을 바탕으로 GCF에 제공할 지침을 논의하였음.
- 지난 18차 당사국총회는 2013년 19차 당사국총회에서 GCF에 초기지침(initial guidance)을 제공하도록 결정하였음.
- 상설위원회는 2013년 8월에 개최된 5차 회의에서 재정 메커니즘의 운영 주체인 GEF와 GCF에 제공할 지침에 대해 논의하였으며, 상설위원회가 19차 당사국총회에 제출한 보고서에는 GEF와 GCF에 제공할 지침초안(draft guidance)이 포함되어 있었음.
- 19차 당사국총회는 상설위원회의 지침 초안과 주요 당사국들이 제출한 의견서를 바탕으로 문안 작성을 시작하

였으며, 합의문은 1) 그간 GCF의 진행사항을 평가한 부문, 2) GCF에 제공할 초기 지침, 3) GCF에 제시하는 추가적인 지침으로 구성되었음.

■ GCF 진행사항 평가와 GCF에 제공할 초기 지침에 있어서는 당사국간에 큰 이견없이 합의됨.

- 당사국총회는 GCF 이사회의 독립적인 사무국설치 결정과 사무총장(Ms. H la Cheikhrouhou)의 선임을 환영하였으며, 대한민국 정부와 GCF 간의 본부협정(Headquarters Agreement) 발효도 환영하였음.
- 또한 당사국총회는 GCF 운영을 위한 GCF 이사회의 2014년 작업계획(workplan)과 자원조성(resource mobilization) 절차 등의 진전에 대해서도 주목하였음.
- 당사국총회가 GCF에 제공하는 초기 지침은 기존 재정 메커니즘 운영체제에 제공하였던 초기 지침과 GCF 설립과정에서의 합의문, 운영지침(governing instrument) 등에 근거한다고 기술되었기 때문에 큰 이견사항은 없었고, 개도국의 요구가 반영되어 다음과 같은 세 가지 사항이 추가로 요구되었음.
  - 적응과 감축부문 간의 자원 배분에 있어서의 균형 및 기타 활동을 지원하기 위한 적절한 자원의 확보
  - 국가주도의 접근(country-driven approach)을 추구
  - GCF가 적응부문의 자원을 배분함에 있어서 기후변화에 특별히 더 취약한 국가의 시급하고 즉각적인 수요를 고려

■ GCF에 제시하는 추가적인 지침 부분에서는 선진국의 자원조성 규모와 시기를 구체적으로 명기하려는 개도국과 GCF의 마무리되지 않은 자금조성 절차 문제 및 선진국의 내부 자원조성 과정 등을 이유로 ‘조속히’ 자원을 조성하겠다는 선진국의 입장이 상충되었음.

- 선진국과 개도국 간 입장이 상반되어 당사국총회 종반까지 합의가 지연됨에 따라, 당사국총회의 공동의장이 비공식회의에 직접 찾아와 1) 초기 자원조성 시기(time line of initial capitalization), 2) 기후변화에 대한 개도국의 수요와 도전, 3) GCF 지원을 위한 추가적인 참여에 대한 합의를 요청하였음.
  - 세 가지 부문에 대한 논의는 총회 종결까지 지속되었고, 상기 세 가지 사항을 반영한 두 문단이 합의문에 반영되었음.
- 자원 조성 시기 및 주체와 관련하여 합의문에는 2014년 20차 당사국총회까지 GCF의 초기 자원조성 절차를 준비함에 있어서 기후변화에 대처하는 개도국의 필요와 도전을 반영하는 GCF의 효과적인 운영과 능력배양 지원을 위한 선진국의 야심차고 시의적절한 기여를 요청하였음.
  - 개도국은 초기 자원조성 절차(initial resource mobilization process) 부문에서 ‘프로세스’ 라는 개념이 모호하며 2014년이라는 구체적인 시기를 명시할 필요가 있다는 입장이었으나, 선진국은 GCF의 자원공여를 조속히 조성하겠다(as soon as possible)는 문구에 그치려 하였음. 결국 미국의 절충안대로 2014년의 20차 당사국총회까지 자원조성 프로세스를 마무리하는 것으로 합의되었음.
  - 자원 조성의 주체는 선진국으로 표기되었으나, 선진국 이외에 가능한 당사국(other parties in a position to do so)까지 포함하자는 선진국의 주장과 GCF 운영지침<sup>7)</sup> 지칭하며 선진국만 기술하자는 개도국의 주장이 상반되었음.
- GCF의 초기재원 조성규모에 대해서는 구체적인 금액을 명시하기보다는 기후변화에 대처하는 개도국의 수요

와 도전을 반영한 ‘매우 상당한 규모(very significant scale)’로 합의됨.

- 합의문에는 각 당사국이 향후 당사국총회 개최 10주 전까지 재정 메커니즘의 운영주체 지침에 고려할 요인에 대한 각 당사국의 의견과 권고안을 제출하도록 요청하였음.

- GCF 이사회에 대해서는 GCF가 재원을 수령, 관리 및 배분함에 있어서의 필수적인 사항들을 조속히 마무리 하여 GCF가 초기재원 조성을 가능한 한 빨리 시행하고, 다음 단계의 공식적인 자원보충(replenishment) 절차에 전환할 수 있도록 촉구함.

## 라. 재정상설위원회 2014년 작업계획 승인

- 2010년 16차 당사국총회는 재정 메커니즘과 관련하여 기후변화협약 내에 당사국총회를 지원하는 상설위원회를 설립하도록 결정하였음.

- 상설위원회는 1) 기후재원 전달의 일관성(coherence)과 조정(coordination)을 제고하고, 2) 재정 메커니즘의 합리화와 재원 조성을 증진하며, 3) 선진국의 대개도국 지원의 측정, 보고, 검증(MRV)을 지원하도록 함.

- 2013년 상설위원회는 세 차례의 회의를 개최하고 19차 당사국총회에 올해의 진행사항을 정리한 보고서를 제출하였음.

- 상설위원회가 제출한 보고서에는 2013년 독일 본(Bonn)에서 개최한 세 차례의 회의 내용과 2013년 5월 스페인 바르셀로나에서 처음으로 개최된 포럼 내용이 정리되어 있음.

- 지난 세 차례 회의에서 논의된 사항으로는 1) 당사국총회와 GCF 관계 설정, 2) 5차 재정 메커니즘 검토지침(guideline), 3) 재정 메커니즘에 제공할 지침, 4) 장기재원 작업 프로그램에 제공할 전문가 의견, 5) MRV 관련 논의 및 기후재원 격년보고서 준비, 5) 2013년 포럼 및 2014년 추가개최 논의 등이 있음.

- 19차 당사국총회는 상설위원회의 2014~15년 작업계획을 승인하였음.

- 당사국총회는 2014년에 개최될 상설위원회 포럼에서 공공과 민간을 통한 적응분야의 기후재원 조성에 보다 초점을 맞추는 것을 감안하여 개최하도록 요청함.

- 당사국총회는 2014년 상설위원회가 진행하게 될 기후재원의 현황과 평가에 대한 작업에 주시하면서 격년보고서 이외에도 지원의 MRV에 대한 작업에 보다 비중을 둘 것을 요청하였음.

7) 2011년 17차 더반 당사국총회에서 승인된 GCF 운영지침(governing instrument)에는 GCF의 목적과 운영원칙, 지배구조 등이 포함되어 있으며, 재원을 선진국으로부터 받는다고 명시되어 있음.

- 18차 당사국총회에서 승인된 상설위원회의 2013~15년 작업 프로그램은 첫 번째 격년보고서를 2014년 20차 당사국총회에 제출하고, 두 번째 보고서를 2016년 22차 당사국총회에 제출하기로 되어 있으며, 18차 당사국 총회는 격년보고서 작성에 있어 기후재원 보고를 위한 방법론을 강화하는 방안을 고려하도록 요청하였음.
- 이번 합의문에 새롭게 추가된 것은 상설위원회가 산림(forest) 부문의 다른 정책적 접근을 감안하여 재정지원에 대한 이슈를 감안하도록 요구하였음.
- 이는 산림전용과 산림황폐화 방지를 통한 온실가스 감축(REDD)<sup>8)</sup> 부문에 대해 별도의 재정지원을 요구하는 일부 개도국의 요구를 감안한 조항임.
- 재원부문의 회의 중에 산림부문을 논의하는 그룹이 방문하여 산림부문의 재정지원에 대한 의견을 표명하였으나, 선진국은 산림만을 위한 별도의 재원지원을 논의하는 것에 부정적인 입장을 표명하였고, 합의문에는 상설위원회가 이와 관련하여 논의를 고민해보도록 요청한 것으로 해석됨.

## 마. 기타 논의사항

- 당사국총회는 상설위원회와 GCF 이사회에서 논의된 당사국총회와 GCF 간의 협정을 승인하였음.
  - 17차 당사국총회는 GCF를 기후변화협약 재정 메커니즘의 운영주체로 결정하고, GCF 설계위원회에서 논의된 GCF 운영지침(governing instrument)을 승인하였음.
  - 18차 당사국총회는 상설위원회와 GCF 이사회가 협정(arrangements)안을 마련하여 GCF 이사회 및 COP19에서 순차적으로 합의하도록 요구하였음.
  - 2013년 3차 상설위원회는 GCF와 COP 간 협정안에 포함될 요건을 결정하였고, 6월 4차 회의 논의를 거쳐 8월 5차회의에서 GCF와 COP 간 협정 초안을 합의하였음.
  - 2013년 10월 프랑스 파리에서 개최된 5차 GCF 이사회는 상설위원회의 초안을 검토하고 특별한 이견없이 통과한 것으로 알려짐.
  - 이번 당사국총회는 COP와 GCF 간 협정이 기존의 재정 메커니즘과 당사국총회간의 관계를 언급한 기후변화협약 11조 3항의 규정과 GCF 운영지침에도 부합함을 확인하고 이를 승인하였음.
  - 또한 당사국총회는 GCF가 매년 당사국총회에 제출하는 보고서에 COP와 GCF 간 협정 이행에 대한 보고를 포함하도록 요구하였음.
- 2013년 상설위원회는 세 차례의 회의를 개최하고 19차 당사국총회에 올해의 진행사항을 정리한 보고서를 제출하였음.
  - 5번째 재정 메커니즘 검토를<sup>9)</sup> 개시한 18차 당사국총회는 상설위원회로 하여금 재정 메커니즘 검토지침을 보완하여 19차 총회에 지침초안을 제출하도록 하고 20차 총회까지 5번째 재정 메커니즘 검토를 마무리하도록 결정하였음.

8) Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation.

9) Fifth review of the financial mechanism.

- 이번 당사국총회는 상설위원회가 제출한 재정 메커니즘 검토지침 초안을 논의하고, 재정 메커니즘 검토에 필요한 정보와 재정 메커니즘의 효과성을 측정하는 기준을 담은 재정 메커니즘 검토지침에 합의하였음.
- 당사국총회에 제공되는 재정 메커니즘 검토사항은 상설위원회의 기능으로 한정하고, 상설위원회가 당사국총회에 재정 메커니즘 검토와 관련된 전문가 의견을 향후에도 제공하기로 합의하였음.

■ 11월 20일 처음으로 개최된 기후재원에 대한 장관급회의(High-level Ministerial Dialogue on Climate Finance)는 기후재원 조성의 진전과 우호적인 환경이라는 주제로 각 당사국 장관급 수준의 고위관료의 자유 발표가 개최되었음.

- 각국의 입장은 그간의 회의 내용과 큰 차이가 없었으며, 개도국은 예측가능한 기후재원의 조성 및 감축과 적응부문 간의 균형, GCF의 조속한 운영 등을 강조한 반면, 선진국은 단기재원의 성공적인 조성을 강조하고 조성된 재원을 투명하게 활용하며, 공공과 민간재원의 구분보다는 사용된 재원의 결과의 중요성을 지적함.

## 4. 시사점

■ 기후재원의 조성 및 활용에 대한 개도국과 선진국 간의 입장이 상충되면서 19차 당사국총회에서 의미있는 진전을 이루기 어려웠으며, 당분간 정치적인 합의 없이는 개도국이 요구하는 구체적인 기후재원 조성이 어려울 전망이다.

- 개도국은 기후재원의 예측성을 강조하며 선진국의 의무를 강조하였으나, 선진국은 기후재원의 투명성 문제와 개도국의 우호적인 환경조성을 지적하고, 선진국간의 재원조성 배분(burden sharing) 문제 등이 남아 있어 가시적인 재원조성의 성과를 이루기 어려운 회의였음.
- 다만 우리나라와 개도국이 기후재원 조성 및 활용과 관련하여 기존 장기재원 작업 프로그램에서 다루지 못한 부분을 논의할 수 있는 프로세스의 필요를 주장한 것이 고려되어 2014년부터 2020년까지 기후재원에 대한 고위 장관급 대화를 개최하기로 합의한 것은 그나마 긍정적인 성과로 풀이할 수 있음.
- 그러나 선진국이나 개도국 모두 구체적인 행동이 없이 기존의 입장에서 큰 변화를 보이지 않는다면 고위 장관급 대화에서 실질적인 진전을 이룰 수 있을지는 여전히 불확실함.

■ 2014년에 선진국과 상설위원회가 각각 제출하는 격년보고서는 기후재원의 투명성을 증진하는 데 일조할 것으로 전망됨.

- 선진국은 2010년부터 2012년까지 조성한 단기재원이 공여하기로 약속한 300억 달러를 초과하였음을 강조하였으나, 개도국은 실제로 받은 재원에 대한 체감이 크지 않으며, 조성된 기후재원이 새롭고 추가적인 기후재원에 해당되는지도 의심스럽다는 입장이었음.

- 따라서 기후재원의 투명성 제고를 통해 선진국의 기후재원 조성 의무를 보다 명확히 확인하는 것은 당사국간의 신뢰확보 차원에서도 핵심적인 요인이 될 것임.
- 근본적으로 투명성 제고를 위해서는 기후재원의 정의에 대한 공통의 합의가 필요하며, 구체적으로 재원의 출처 및 지원유형이나 대상을 명확히 하는 것이 여전히 필요한 문제임.
- 이러한 문제에도 불구하고 상설위원회가 기후재원의 투명성과 관련하여 2014년에 준비하는 첫 번째 격년보고서는 기후재원의 현황과 평가를 기술할 예정으로, 상설위원회의 논의 과정이 주목받고 있음.
- 17차 당사국총회는 2014년 1월 1일까지 선진국이 감축 및 재원, 기술, 능력배양 지원 등을 보고하는 첫 번째 격년보고서를 제출하도록 합의하였고, 18차 당사국총회는 격년보고서에 활용될 공통의 테이블 양식(common tabular format)을 채택함에 따라 선진국의 격년보고서를 통해 각국의 재원조성 현황의 비교에 도움이 될 전망이다.

■ GCF를 유치한 우리나라는 GCF의 조속한 운영과 안정적인 기금조성을 위해서 선진국과 개도국 간의 입장을 조율하며 장기재원 조성논의가 보다 본격화될 수 있도록 여건 마련에 더욱 노력해야 할 것임.

- 우리나라는 2013년 9월 장기재원 wrap-up 회의와 이번 19차 당사국총회에서 GCF에 2017년까지 4천만 달러의 능력배양기금을 지원하겠다는 입장을 밝힌 바 있으며, GCF와 본부협정을 체결하고 GCF 지원법을 제정하였으며, 12월 4일에는 GCF 사무국 출범식을 개최하는 등 GCF에 적극적인 지원을 하고 있는 상황임.
- 이번 19차 당사국총회의 기후재원 장관급회의에서 일부 선진국들은 GCF의 초기 재원조성 절차가 모두 마련 되면 GCF에 지원하겠다는 입장을 표명하기도 하였으나, 실질적이며 상당한 규모의 기후재원이 유입되어 GCF의 안정적인 운영 기반을 마련하기 위해서는 기후변화협상의 전체적인 측면에서 기후재원에 대한 논의가 원활히 진행되는 것이 관건일 것으로 판단됨.
- 선진국과 개도국의 중간 조정자인 우리나라는 GCF의 조속한 운영을 위한 우리의 노력을 선진국에 알리고, 선진국의 GCF 재원조성 참여를 유도하며, 개도국에는 효과적인 기후재원 조성과 활용을 지원하면서 장기 기후재원 논의를 위한 여건 마련 조성에 적극 노력하는 것이 필요할 전망이다. **KIEP**