연구보고서 13-11

녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안

정지원 · 서정민 · 문진영 · 송지혜

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

연구보고서 13-11

녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안

정지원 · 서정민 · 문진영 · 송지혜

KIEP 대외경제정책연구원

서 언

2013년 12월 3일 GCF 사무국이 대한민국 송도에서 개소식을 가짐으로써 본격적인 운영단계에 진입하게 되었습니다. 2010년 유엔기후변화협약 제18차 당사국총회에서 GCF 설립에 대한 합의가 이루어진 후, 2012년 8월 제1차 이사회를 시작으로 오늘에 이르기까지 GCF는 그 운영을 위한 의미 있는 진전들을 이루어왔습니다.

하지만 기금 운영이 본격적인 궤도에 오르기까지는 아직도 해결해야 할 여러 과제가 있습니다. 무엇보다 가장 시급한 과제는 GCF의 실질적인 운영을 위한 기금 조성과 재원보충 방식에 대한 합의일 것입니다. 현재 개도국들은 선진국의 공여금에 대한 공약을 요구하고 있는 반면, 선진국들은 기금의 비즈니스 모델이 확립되고 기존 유사 기후변화 관련 기금과의 차별화 방안이 수립되어야만 기금에 공여 가능하다는 입장으로 대립하고 있는 상황입니다. 녹색성장의 국제적 논의의 선두국가이자 GCF 유치국인 우리나라는 GCF의 성공적인 발전을 위해 선진국과 개도국 간 합의를 촉진할 수 있는 건설적인 아이디어를 국제사회에 적극적으로 제공해야 할 때라 하겠습니다.

이에 본 연구는 현재 GCF 이사회에서 논의 중인 주요 쟁점 분석을 통하여 GCF의 당면과제를 도출한 후 우리나라의 대응방안을 제시하였습니다. 주목할 점은 GCF의 성공이 단지 기금 자체의 쟁점 해결에 달려 있는 것이 아니란 것입니다. 즉 GCF는 유엔기후변화협약 협상의 결과물이며, GCF의 진전 속도는 향후 협상 추이와 밀접한 관련이 있을 것으로 예상됩니다. 이러한 문제의식으로 본 연구는 GCF에 대한 미시적인 쟁점 해결에만 집중하는 데서 한발 더 나아가 유엔기후변화협약 협상의 맥락에서 GCF의 쟁점들이 가지는 의미를 짚어보려는 노력을 더하였다는 특징이 있습니다.

본 보고서에는 본원의 정지원 박사의 책임하에 서정민 박사, 문진영 박사, 송지혜 연구원이 연구진으로 참여하였습니다. 본 연구를 담당한 연구자들의 노고를 치하하고 그 외에도 본 연구가 수행되는 데 직간접적으로 참여해주신 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

이 보고서가 GCF는 물론 기후변화체제 일반에 대한 이해를 높이는 데 기여하고 향후 새로운 기후변화체제하에서의 우리나라의 기후변화 관련 정책 수립에 유용한 참고자료로 활용되기를 기대합니다.

2013년 12월

원장 이 일 형

국문요약

2010년 칸쿤에서 열린 제16차 유엔기후변화협약 당사국총회에서 당사국들은 개도국의 기후변화 대응을 위해 2020년까지 연간 1,000억 달러 규모의 재원을 조성하기로 합의하였다. 더불어 이 재원의 운용에 핵심적인 역할을 할 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund)의 설립을 결의하였다. 우리나라는 단기에 원조 수원국에서 공여국으로 부상한 경험을 통해 선진국과 개도국 간 가교역할을 수행하고, 국제사회의 기후변화 대응 노력에 적극적으로 참여하고자 아시아 역내 유일한 기후변화 전담 국제기구인 GCF 사무국 유치에 나섰다. 독일, 스위스를 비롯한 6개국과의 경쟁을 거쳐 2012년 10월 이사회에서 인천 송도에 GCF 사무국 설치를 결정하였으며, 같은 해 12월에 개최된 제18차 도하 당사국총회가 이를 승인함으로써 우리나라의 사무국 유치가 공식화되었다.

국제사회가 개도국 기후변화 지원을 위해 공약한 장기재원의 상당 부분이 독립된 사무국과 법인격을 가지는 GCF를 통해 조달될 것으로 예상됨에 따라, 국내에서는 이에 따른 사무국 유치의 정치·경제적 파급력이 기대되고 있다. 이 보고서는 GCF의 설립 배경과 책임·의무 및 기금의 특징을 이해하고, 사무국 유치에 따른 기대역할과 제약을 평가하여 사무국 유치국으로서 우리나라의 대응방안을 모색하는 데 그 목적을 둔다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 논의의 토대가 되는 GCF의 설립 배경과 주요 경과를 살펴본다. 유엔기후변화협약 협상에서 진행되는 기후재원 관련 논의와, 재정상설위원회 쟁점의 핵심인 GCF와 당사국총회의 관계에 관한 논의를 재정 메커니즘과 당사국총회의 지침 등을 통해 면밀히 검토한다.

제3장과 제4장에서는 GCF 이사회에서 주요 쟁점으로 논의되고 있는 기금의 조성과 전달 방식에 대해 살펴본다. 당초 GCF의 기금은 양자 및 다자, 공공 및 민간, 혁신적 수단 등 다양한 출처로부터 조성될 것으로 계획되었다. 그러나 현재 선진국의 기여 공약이 부재하여 난항을 겪고 있다. 이에 제3장에서는 다자기금에 대한 공여유인을 이론적으로 살펴보고, 협약의 재정 메커니즘을 담당해온 지구환경금융(GEF) 및 세계은행 기후투자기금(CIF)과의 비교분석을 수행한다. 한편 기금의 전달을 다룬 제4장은 GCF 설계위원회에서 밝힌 다양한 지원수단과, 직접적 접근을 비롯한 기금에 대한 접근방식, 그리고 민간의 참여를 유도하기 위한 지원수단 등 전달과 유관한 주요 이슈를 소개하고 기존 기금의 사례를 분석하였다. 이를 토대로 GCF의 효과적 전달을 위해서는 수원국의 기금 관련 역량강화, 민간참여를 위한 고려, 상호책임성이 추구되어야 함을 강조하였다.

마지막으로 제5장에서는 앞 장의 분석을 토대로 GCF의 번영과 발전, 그리고 GCF 유치국으로서 우리나라의 대응방안을 제시하였다. 먼저 GCF의 성공적인 출범과 지속적인 발전을 위한 당면과제로, 공여유인의 제고를 위한 기존 기금과의 차별화, 기금의 효율적인 사용을 위한 여건 조성, 기후변화 협상에서 GCF 관련 논의의 진전에 주목한다. GCF의 조속한 정상화에 가장 시급한 과제는 공적 재원 유입의 극대화이며, GCF는 수원국의 주인의식을 강조하여 기존 기금과의 차별화를 추구하고 선진국의 공여를 유인할 수 있을 것이다. 또한 사업모델의 가시화 이전까지는 선진국의 재원 공여를 기대하기 어려우므로, GCF 사업모델의 큰 축이 되는 기금 사용을 위한 여건 조성, 즉 기금에 대한 직접적 접근 및 성과기반 지원 방식을 위한 기반환경의 조성이 시급하다. 한편 기후변화협상에서 GCF와 관련된 논의가 신속히 진전되어 당

사국총회 및 재정 상설위원회와의 관계가 정립되는 것 또한 시급한 과제이다.

우리나라의 대응방안으로는 GCF의 조기 운영개시를 위한 아이디어 제안과 개도국의 역량강화에 대한 지원, 관련 산업의 활성화, 그리고 GCF의 성공을 위한 우리나라의 기후변화협상 참여 전략을 제시한다. 기금의 조성방식에 있어, 안정적인 운영을 위해서는 정기할당 방식이 바람직하나, 기금의 조속한 운영개시를 위해서는 수시자율 방식 활용이 불가피할 것으로 여겨진다. 우리나라는 재원을 분야별로 구분하고, 수시자율 방식을 단계적으로 정기할당 방식으로 전환하기 위한 가이드라인에 국가들이 합의하도록 하는 방향으로 타협안을 제시할 수 있다. 또한 기금 사용 여건을 조성하기 위해 개도국의 기후기금 대응역량 강화를 지원하거나, 국내의 직간접 관련 산업, 즉 금융 등의 서비스업과 기후변화·녹색기술 관련 기업 및 컨설팅 서비스 활성화 방안을 모색하여 GCF와 국내 산업과의 연계성 강화를 추구할 수 있다. 마지막으로 이 보고서는 향후 기후변화협상에서 핵심이 될 더반 플랫폼의 이행수단으로 재원, 기술개발·이전, 역량배양이 논의됨에 따라, GCF와 직결되는 기후재원 조성 논의에 우리나라가 적극 참여하여 국제사회를 통해 조성된 기후변화 재원을 GCF에 유도하도록 노력할 것을 제안한다. 아울러 이 보고서는 기후재원 조성에 관한 논의뿐만 아니라, 기후재원의 활용에 있어 감축과 적응의 균형적인 지원, 일관성 있는 MRV 시스템 체계의 구축, GCF를 통한 기술이전 및 역량배양 지원에 관한 협상에 우리나라가 적극적으로 참여하여 우리의 기후변화 대응 의지를 표명하고, 장기적으로는 국가의 이익을 추구할 수 있는 방향으로 협상을 진전시킬 것을 제안한다.

약어 표기

ADB	Asian Development Bank
ADP	Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action
AF	Adaptation Fund
AfDB	African Development Bank
AWG-LCA	Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention
BMU	Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*
BNDES	Brazilian National Bank for Economic and Social Development *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*
CBFF	Congo Basin Forest Fund
CCM	Country Coordinating Mechanism
CCRIF	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility
CDM	Clean Development Mechanism
CER	certified emission reduction
CIF	Climate Investment Funds
CMP	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol

COFA	Amazon Fund Guidance Committee
COP	Conference of the Parties
CTF	Clean Technology Fund
DBSA	Development Bank of Southern Africa
DEG	German Investment and Development Corporation *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft*
DFID	UK Department for International Development
DPL	development policy loans
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
EIB	European Investment Bank
FAO	Food and Agriculture Organization
FCPF	Forest Carbon Partnership Fund
FIP	Forest Investment Program
GAVI Alliance	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GCF	Green Climate Fund
GEF	Global Environment Facility
GFATM	Global Fund for AIDS, Tuberculous, and Malaria
GGF	Green for Growth Fund
GIZ	German Society for International Cooperation *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*
GRIF	Guyana REDD+ Investment Fund
IBRD	International Bank of Reconstruction and Development

IDA	International Development Association
IDB, IADB	Inter-American Development Bank
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Cooperation
INC	Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change
JICA	Japanese International Cooperation Agency
KfW	German Development Bank *Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe*
LDCF	Least Developed Countries Fund
MDB	multilateral development bank
MDG-F	Millenium Development Goals Achievement Fund
MDGs	Millenium Development Goals
MIF	Multilateral Investment Fund
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MOU	memorandum of understanding
MRV	measurement, reporting and verification
NAMAs	Nationally Appropriate Mitigation Actions
NAPAs	National Adaptation Programme of Action
NAPs	National Adaptation Plans
NDA	national designated authority
NGO	non-governmental organization
NIE	national implementing entity

NIF	Neighbourhood Investment Facility
NSC	National Steering Committee
ODA	official development assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPIC	US Overseas Private Investment Corporation
OPS	Overall Performance Studies
PMC	Programme Management Committee
PPCR	Pilot Program for Climate Resilience
PPP	public-private partnership
PSF	private sector facility
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (plus)
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SCAF	Seed Capital Assistance Facility
SCCF	Special Climate Change Fund
SCF	Strategic Climate Fund
SIDA	Swedish International Development Agency
SREP	Scaling Up Renewable Energy in Low Income Countries Program
TURSEFF	Turkish Sustainable Energy Finance Facility
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization

WBIF	Western Balkans Investment Framework
WFP	World Food Programme
WP-LTF	Work Programme on Long-term Finance

차 례

▌서언 ····· 3

▌국문요약 ····· 5

▌약어 표기 ····· 8

▌제1장 서 론 ····· 19

▌제2장 GCF 설립 배경과 주요 경과 ····· 23

1. 유엔기후변화협약과 협상 동향 ····· 24

가. 선진국의 재정지원 의무 ····· 24

나. 개도국 지원목표 수립과 GCF 설립 ····· 29

다. 장기재원 작업프로그램 운영 ····· 35

2. GCF와 당사국총회의 관계 ····· 39

가. 재정 메커니즘과 운영주체 ····· 39

나. 당사국총회의 지침 ····· 40

다. 최근 상설위원회 논의사항 ····· 48

3. 소결 ····· 54

▌제3장 GCF 주요 쟁점(1): 기금의 조성 ····· 57

1. 기후재원의 주요 출처 ····· 58

2. 다자기금에 대한 공여유인 ····· 62

가. 공여 결정요인에 관한 이론적 정리 ····· 62

나. 다자지원의 특징 ····· 64

다. 기후변화 영역에서 다자적 지원 ····· 70
3. 주요 기금과 GCF 비교분석 및 평가 ····· 74
가. 설립 배경 및 목적 ····· 74
나. 거버넌스 ····· 85
다. 재원 조성방식 ····· 98
라. 소결 ····· 108

▌제4장 GCF 주요 쟁점(2): 기금의 전달 ····· 113
1. 주요 이슈 ····· 114
가. 지원수단의 유형 ····· 114
나. 기금에 대한 접근방식 ····· 121
다. 민간 참여 유도 ····· 128
2. 기존 기금 사례분석 ····· 139
가. 수원국 주인의식 ····· 139
나. 기금에 대한 접근성 ····· 149
다. 성과기반 지원 ····· 151
3. 효과적인 전달을 위한 요건 ····· 157
가. 수원국의 역량강화 ····· 157
나. 민간 참여를 위한 특별한 고려 ····· 159
다. 상호 책임성 추구 ····· 162

▌제5장 GCF의 당면과제와 우리의 대응방안 ····· 165
1. GCF 발전을 위한 우선과제 ····· 166
가. 공여유인 제고를 위한 기존 기금과의 차별화 ····· 166
나. 기금 사용을 위한 여건 조성 ····· 167
다. 협상의 진전 ····· 169

2. 우리나라의 대응방안 ····· 172
가. GCF 조기 운영 개시를 위한 아이디어 ····· 172
나. 개도국의 역량강화 지원 ····· 174
다. 관련 산업 활성화 지원 ····· 176
라. GCF 성공을 위한 협상전략 ····· 177

▌참고문헌 ····· **180**

▌Executive Summary ····· **187**

표 차례

표 2-1. 유엔기후변화협약의 선진국 재정지원 의무 관련 조항 ····· 26
표 2-2. 유엔기후변화협약 관련 개도국 지원기금 현황 ····· 27
표 2-3. 선진국의 단기재원 포함 항목 ····· 34
표 2-4. 선진국의 단기재원 보고방식 비교 ····· 35
표 3-1. GCF의 예상 출처 ····· 59
표 3-2. GEF 4기 및 5기 분야별 사업예산 ····· 80
표 3-3. GEF 5기 기후변화 분야 세부 사업예산 ····· 81
표 3-4. 주요 다자 기금 및 기구의 재원 조성방식 ····· 100
표 3-5. CIF 공여국 현황 ····· 102
표 3-6. GEF의 재원보충 추이 ····· 104
표 3-7. GEF 공여국 ····· 105
표 4-1. 기후변화 관련 기금의 지원수단 ····· 120
표 4-2. 주요 기금의 기능별 실행주체 ····· 122
표 4-3. 주요 개도국의 국가 기후변화 기금 ····· 127
표 4-4. 적응기금이 승인한 국가이행기구 ····· 151

그림 차례

그림 2-1. 선진국의 단기재원 조성 비중 ····· 33
그림 2-2. 2013년 장기재원 작업프로그램 운영 방식 ····· 37
그림 3-1. GCF 예상 거버넌스 ····· 86
그림 3-2. GCF 사무국의 초기 구조 ····· 87
그림 3-3. GEF의 거버넌스 ····· 91
그림 4-1. MDG-F 거버넌스 ····· 143
그림 4-2. GFATM 거버넌스 ····· 147
그림 4-3. GFATM의 성과기반 지원절차 ····· 154

글상자 차례

글상자 2-1. 지구환경금융(GEF) ····· 40
글상자 4-1. 세계은행 개발정책차관 ····· 117
글상자 4-2. 증여를 활용한 민관협력 지원 사례 ····· 131
글상자 4-3. 민간부문 지원을 위한 특별 프로그램 ····· 134

제1장 서 론

우리나라는 2012년 10월 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund) 이사회에서 기금의 독립 사무국 유치국가로 선정되었다. 그해 말 도하에서 개최된 제18차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP18)가 이사회의 결정을 승인함에 따라 우리나라는 인천 송도에 사무국 설립을 위한 절차를 개시하였다. 2013년 6월에는 GCF 본부협정이 체결되었으며, 「녹색기후기금의 운영지원에 관한 법률」은 7월 30일자로 시행된 상태이다.

GCF는 2010년 칸쿤 당사국총회(COP16)에서 개도국의 기후변화 대응을 지원하기 위해 설립된 기금이다. 이 회의에서 선진국은 개도국 지원을 위해 연간 1,000억 달러 규모의 재원을 2020년까지 조성하기로 합의하였는데, 재원의 출처는 양자 및 다자, 공공 및 민간, 혁신적 수단 등 다양하며, 재원의 상당 부분이 GCF를 통해 조달될 것으로 예상된다.

GCF 설립 후 2011년 1년간은 설계위원회(Transitional Committee)가 구성되어 기금 운영의 근간이 되는 운영지침(Governing Instrument)을 수립하였다. 설계위원회는 선진국 15인, 개도국 25인으로 총 40인으로 구성되었는데, 우리나라는 개도국 대표 중 1인으로 설계작업에 참여했다. 운영지침은 기금의 목적과 원칙, 거버넌스, 운영방식, 모니터링 및 평가에 관한 기본적인 내용을 담고 있다. 유엔기후변화협약 재정 메커니즘의 또 다른 운영주체인 지구환경금융(GEF: Global Environment Facility)과 달리, GCF는 법인격을 가지며 독립 사무국이 별도로 설치되도록 설계되었다. 이에 따라 우리나라를 비롯하여 독일, 스위스 등 6개국이 사무국 유치를 위해 경쟁하였다. 2020년까지 재원 조성 목표달성에서 GCF의 역할이 강조됨에 따라 사무국 유치의 정치적, 경제적 파급 영향에 대한 기대감이 존재했다.

2012년 8월 스위스 제네바에서 제1차 GCF 이사회가 열린 이래 지금까지 총 5회의 이사회가 개최되었으나, 기금 운영이 본격적인 궤도에 오르기까지는 해결해야 할 과제가 남아 있다. 현재 기금은 모금되지 않은 상태로 이사회에서 기금의 초기 조성과 재원보충 방식을 합의해야 하는 상황이다. 개도국들은 설립된 지 2년여가 경과했는데도 기금이 조성되지 않은 것을 우려, 선진국의 공약 발표를 요구하고 있으나 선진국들은 기금의 비즈니스 모델이 확립되고 기존의 유사한 기후변화 관련 기금과의 차별화 방안이 수립되어야만 기금에 공여가 가능하다는 입장으로 대립하고 있다.

GCF의 번영과 발전은 유치국으로서 유치의 대내외적 효과를 거두기 위한 최상의 목표이다. 우리나라는 유치 경쟁 시 GCF가 아시아 지역 유일의 국제 환경금융기구가 될 것임을 강조했고, 오래되지 않은 개발경험을 바탕으로 한 선진국과 개도국의 가교역할을 우리의 강점으로 내세웠다. 한편 GCF의 잠재적 규모에 대한 기대감으로 인해 국내 고용 및 관련 산업에 대한 파급영향 역시 매우 긍정적으로 계상된 측면이 있다.

GCF의 성공은 단순히 기금 자체의 쟁점 해결에만 달려 있지 않다. GCF는 유엔기후변화협약 협상의 결과물이며, GCF의 진전속도는 향후 협상 추이와 밀접한 관련이 있다. 2009년 코펜하겐 당사국총회(COP15)가 포스트 교토 체제에 합의하지 못한 채 종료된 이후 협상을 이끌어온 이슈가 바로 장기 지원목표 수립과 GCF 설립이다. 선진국들은 개도국의 기후변화 대응을 위해 2020년까지 연간 1,000억 달러라는 지원목표를 수량적으로 제시하고 목표달성을 위한 실질적 수단에 대해 약속하였다. 그 결과 2020년부터는 모든 당사국이 온실가스 배출 감축 책임을 지는 더반 플랫폼 체제에 합의하였다. 선진국과 개도국이 각각 부담해야 할 책임과

의무가 정해진 것인데, 그 이행 여부와 정도는 상호 신뢰와 노력 여하에 달려 있다. 다시 말하면 선진국의 GCF에 대한 의지는 개도국의 감축행동에 영향을 받을 수밖에 없다.

본 연구는 현재 GCF 이사회에서 논의 중인 기금 관련 주요 쟁점에 대한 분석을 통해 GCF 당면과제를 도출하고 우리나라의 대응방안을 제시하는 것이 목적이다. GCF의 성공적 운영을 위한 핵심 사항을 도출하고, 정책일관성과 국익의 관점에서 GCF 유치 효과를 거두기 위한 방안을 모색한다. 본 연구는 GCF의 쟁점을 단편적으로 나열하고 분석하는 것을 넘어 현재 진행 중인 유엔기후변화협약 협상의 맥락을 고려한다는 점에서 다른 연구들과 차별된다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 GCF 설립 배경과 주요 경과를 서술한다. 또한 유엔기후변화협약 재정 상설위원회(Standing Committee on Finance)의 핵심 쟁점인 GCF와 당사국총회 간의 관계에 대한 논의사항을 상세히 정리한다. 제3장과 제4장은 각각 GCF 이사회의 가장 큰 쟁점인 기금 조성과 전달 방식에 대해 다룬다. 기금 조성과 관련해서는 선진국의 기여 공약이 부재한 가운데 다자기금에 대한 공여유인을 이론적으로 살펴본다. 또한 기후변화에 관한 대표적인 기금인 GEF 및 세계은행 기후투자기금(CIF: Climate Investment Fund)과의 비교분석을 시도한다. 기금 전달을 다룬 제4장에서는 전달과 관련된 이슈의 논의동향을 정리하고, 기존 다자기금 사례분석을 통해 GCF가 고려해야 할 사항을 제시한다. 제5장은 이전 장의 분석을 토대로 성공적인 GCF 운영을 위한 과제와 대응방안을 도출한다.

제2장 GCF 설립 배경과 주요 경과

1. 유엔기후변화협약과 협상 동향
2. GCF와 당사국총회의 관계
3. 소결

본 장에서는 본 연구의 배경이 되는 GCF 설립에 대한 과정을 이해하기 위하여 그간의 유엔기후변화협약 협상 동향을 살펴보고자 한다. 그리고 최근 장기재원 조성 및 GCF에 관련한 협상의 주요 쟁점을 파악하여 향후 GCF 운영에 대한 시사점을 도출한다.

1. 유엔기후변화협약과 협상 동향

가. 선진국의 재정지원 의무

1) 협약의 관련 조항

유엔기후변화협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 협약)은 지구온난화에 대처하기 위한 국제적인 환경협약이다.[1] 1992년 6월 브라질 리우에서 개최되어 리우 회의(Rio Summit)로도 불리는 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development)에서 협약이 채택된 이래, 1994년 3월 21일 정식으로 발효되었다. 협약 발효 이듬해인 1995년부터 매년 협약 당사국이 모이는 당사국총회(COP: Conference of the Parties)가 개최되고 있다. 우리나라는 1993년 12월 47번째로 협약에 가입하였다.

협약의 목적은 기후체계가 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 대기 중 온실가스 농도를 안정화하는 데에 있고, 이러한 협약의 목적을 달성하기 위한 원칙이 협약 제3조에 기술되어 있다. 제3조 1항에 따르면 당사국은

1) United Nations(1992).

형평(equity)과 공통적이면서도 차별화된 책임(common but differentiated responsibilities), 그리고 각각의 능력(respective capabilities)에 따라 기후체계를 보호해야 한다. 이러한 원칙에 따라 협약 제4조에서는 당사국을 부속서(annex) I, 부속서 II 및 비부속서(non-annex) I 국가로 구분하고 각 당사국의 의무(commitments)를 규정하고 있다.

개도국에 대한 선진국의 재정지원과 관련된 의무는 협약 제4조 3항부터 5항에 걸쳐 기술되어 있다. 3항은 부속서 II 국가에 포함된 선진국이 개도국의 협약 이행에 수반되는 합의된 모든 비용(agreed full costs)을 충당하기 위해 새롭고 추가적인(new and additional) 재원(financial resources)을 제공하도록 명시하고 있다. 이러한 의무 이행에는 자금흐름의 적절성과 예측 가능성 및 선진국 당사자간의 적절한 부담배분의 중요성이 고려되도록 하고 있다. 4항은 선진국이 기후변화의 부정적 효과(adverse effects)에 특히 취약한 개도국의 적응비용을 지원하도록 하고 있다. 5항에서는 개도국의 협약규정 이행을 위해 선진국이 환경적으로 건전한 기술과 노하우 이전 또는 이에 대한 접근을 적절히 증진, 촉진하며 이에 필요한 재원을 제공하기 위한 모든 실행 가능한 조치를 취하도록 하고 있다.

제4조 7항은 개도국 협약의무의 이행 정도를 기술하고 있다. 개도국이 협약의무를 얼마나 효과적으로 이행할지는 선진국의 재원 및 기술이전 의무 이행정도에 달려 있으며, 개도국의 협약 이행은 개도국의 경제・사회적 개발과 빈곤감소를 가장 우선적으로 감안하여 이루어진다고 명시하고 있다.

표 2-1. 유엔기후변화협약의 선진국 재정지원 의무 관련 조항		
제 목	번 호	주요 내용
의무 Commitments	4.3	선진국의 새롭고 추가적인 재정지원 및 충분하고 예측 가능한 자금의 규모
	4.4	기후변화에 특히 취약한 국가에 대한 적응비용 지원
	4.7	• 개도국의 협약 이행은 선진국의 재정지원 여부에 달려 있음. • 개도국에서 여전히 최우선 목표는 경제·사회적 발전 및 빈곤감소임.
재정 메커니즘 Financial Mechanism	11.1	기술이전을 비롯한 재정 메커니즘은 증여 또는 차관 형태와 관계없이 당사국총회의 지침하에 기능해야 함.
	11.2	투명한 운영시스템하에서 재정 메커니즘은 모든 당사국의 형평성 및 균형 있는 입장을 반영해야 함.
	11.5	재원 제공에서 선진국은 양자 또는 지역, 다자 채널을 활용할 수 있음.
이행과 관련된 정보 공유 Communication of Information Related to Implementation	12.1	모든 당사국이 제공해야 할 정보 - 인위적 배출량의 국가 재고량 - 협약을 이행하기 위한 당사국별 이행과정

자료: United Nations(1992)를 바탕으로 저자 정리.

2) 협약 관련 기금 현황

2001년에 개최된 COP7은 개도국의 기후변화 대응을 위한 기금 설립에 합의하고 최빈개도국기금(LDCF: Least Developed Countries Fund), 특별기후변화기금(SCCF: Special Climate Change Fund), 적응기금(AF: Adaptation Fund)을 신설하였다. LDCF는 협약 제4조 9항에 기술된 당사국이 최빈개도국의 특별한 필요를 감안한다는 내용에 기반을 두고 있다. LDCF는 최빈개도국의 작업프로그램(work programme)을[2] 지원하기 위해 당사국총회의 지침을 받는 재정 메커니즘의 운영주체에 의해 운영하도록 결정되었다(decision 5, decision 7/CP.7). 최빈개도국의 작업프로그램 중에서도 국가적응행동프로그램(NAPAs: National Adaptation Programmes of

2) 협약 제4조 9항의 이행을 위한 작업프로그램(decision 5/CP.7)에는 NAPAs 이외에도 최빈개도국이 기후변화협약을 효과적으로 이행하기 위한 국가 기후변화 사무국을 지원 또는 설립하고 기후변화 협상의 역량강화를 위한 교육 등을 포함하고 있다.

표 2-2. 유엔기후변화협약 관련 개도국 지원기금 현황

(단위: 백만 달러)

구 분	지원 대상	규모*
최빈개도국기금 (LDCF)	최빈개도국의 국가적응행동프로그램(NAPA) 준비 및 이행	626.9 (774.9)
특별기후변화기금 (SCCF)	개도국의 적응 및 기술이전	246.4 (368.2)
적응기금 (AF)	적응관련 프로젝트 및 프로그램	324.9** (349.8)

주: * LDCF와 SCCF는 2013년 7월 31일 기준, AF는 2013년 3월 31일 기준의 수령금액이며, 공여국 약정액을 포함한 기금 규모는 ( ) 안에 표기.
** AF에는 1억 8,800만 달러의 CER 거래 수익이 포함.
자료: GEF 홈페이지, http://www.thegef.org/gef/SCCF(검색일: 2013. 10. 7); GEF 홈페이지, http://www.thegef.org/gef/LDCF(검색일: 2013. 10. 7); Adaptation Fund(2013).

Action)의 준비와 실행을 위한 지원이 LDCF의 우선적인 시행 대상으로 명시되었다.[3] NAPA는 기후변화 대응활동의 지연으로 인해 취약성이 심화되거나 미래에 더 많은 비용을 초래할 가능성을 고려하여 우선순위 목록을 제시하도록 하고 있다. NAPA 수립 절차를 통해 확인된 우선순위활동은 LDCF나 다른 재원을 통해 지원된다.[4] LDCF는 2013년 7월 기준으로 6억 2,690만 달러가 조성되었고(표 2-2 참고), 기금 조성 이후 50개 NAPA의 준비와 이 중 49개의 집행을 지원하였다.[5]

SCCF는 기후변화와 관련된 활동이나 프로그램을 지원하도록 하였다. 구체적인 지원 분야는 1) 적응 2) 기술이전 3) 화석연료에 대한 의존도가 큰 개도국을 지원하는 활동 4) 에너지, 수송, 산업, 농림업 및 용수 관리 등이다(decision 7/CP.7). 2013년 7월 기준으로 SCCF는 2억 4,640만 달러가 조성되었으며, 적응 부문의 기금창구(SCCF-A)와 기술이전을 담당하는 기금창구(SCCF-B)로 나뉘어 개도국을 지원하고 있다.[6]

3) COP7에서는 최빈개도국 전문가그룹(Least Developed Countries Expert Group)을 설립하기로 결정(decision 29/CP.7)하고 NAPAs의 준비와 이행전략을 자문하도록 하였다.

4) UNFCCC(2001).

5) GEF 홈페이지. http://www.thegef.org/gef/LDCF(검색일: 2013. 10. 7).

AF의 설립은 선진국의 온실가스 감축 목표를 부여한 1997년 제3차 당사국총회의 교토의정서에 기반을 두고 있다. 교토의정서 제12조 8항은 인증된 프로젝트 활동에서 창출된 수익금의 일부가 기후변화에 취약한 개도국의 적응비용에 지원되도록 명시하고 있다.[7] 제7차 당사국총회는 교토의정서 당사국에 속하는 개도국의 구체적인 적응 프로젝트와 프로그램을 지원하는 AF를 설립하고 CDM[8] 사업을 통한 수익금이 기금의 재원에 포함되도록 결정하였다(decision 10/CP.7). AF는 2013년 3월 기준 CER을 통한 수입 1억 8,800만 달러와 기부금 1억 3,400만 달러 등을 포함하여 3억 2,494만 달러가 조성되었다. 이 중 1억 9,800만 달러가 프로젝트 지원에 사용되었다.[9]

당사국총회는 유엔기후변화협약 재정 메커니즘의 운영주체인 지구환경금융(GEF: Global Environment Facility)에 LDCF와 SCCF의 운영을 위임하였다. AF의 경우 제3차 교토의정서 당사국총회(CMP)에서 이사회 설립을 합의하고 AF의 운영주체가 되도록 결정하였다(decision 1/CMP3).

---

6) GEF 홈페이지. http://www.thegef.org/gef/SCCF(검색일: 2013. 10. 7).

7) UNFCCC(1998).

8) 청정개발체제(Clean Development Mechanism)는 교토의정서에서 온실가스 감축을 위한 이행수단으로 도입된 유연성체제(flexible mechanism)중 하나로 선진국이 개도국에 투자하여 발생된 공인인증 감축량(CER: Certified Emission Reduction)을 자국의 실적에 포함할 수 있도록 하였다. CDM 이외에도 공동이행제도(Joint Implementation), 배출권 거래제(Emission Trading)가 유연성체제를 구성하고 있다.

9) Adaptation Fund(2013).

나. 개도국 지원목표 수립과 GCF 설립

1) 협상 동향

2007년에 개최된 COP13에서는 발리행동계획(Bali Action Plan)을 채택하며 개도국의 지원과 관련하여 보다 구체적이고 실질적인 행동을 촉구하였다. 유엔기후변화협약의 완전하면서 지속적인 이행을 위해서는 장기협력에 대한 공유 비전, 감축과 적응 분야에서의 당사국의 행동, 감축과 적응을 위한 기술 개발 및 이전, 그리고 이를 지원하기 위한 재정지원 등이 필요함을 인식하고 이를 위해 장기협력행동을 위한 실무그룹(AWG-LCA)을 구성하였다.

발리행동계획은 재정지원을 위한 행동으로 고려되어야 하는 사항으로 다음을 명시하였다(decision 1/CP.13). 첫째, 예측가능하고 지속가능한 재원에 대한 접근 개선과, 개도국을 위한 새롭고 추가적인 재원의 지원, 둘째, 개도국의 국가 감축전략 및 적응행동을 위한 인센티브, 셋째, 기후변화로 인한 악영향에 특히 취약한 개도국을 위한 혁신적인 지원수단, 넷째, 지속가능개발정책에 기초한 적응행동의 이행을 촉진하기 위한 수단, 다섯째, 기후친화적인 투자촉진을 포함하는 민간과 공공 분야의 재원 조성, 마지막으로 기후변화에 특히 취약한 개도국을 위한 적응비용 평가를 위한 재원 및 기술 지원이다.

발리행동계획의 협상시한이었던 2009년 COP15에서 일부 국가들에 의해 「코펜하겐 합의서(Copenhagen Accord)」가 작성되었다. 그러나 이 문서는 당사국총회가 이를 주목(take note)하는 정도에 그치면서 법적 구속력이 결여되어 있다(정지원・박수경 2010, p. 48).

코펜하겐 합의서에는 개도국의 기후변화 대응을 재정적으로 지원하기 위한 논의들이 포함되었다(decision 2/CP.15). 발리행동계획에서 명시된 재정지원의 행동을 위해 선진국들은 2010년부터 2012년까지 300억 달러의 새롭고 추가적인 단기재원을 적응과 감축 분야에 균형 있게 지원하도록 하였다. 또한 선진국은 의미 있는 감축행동과 투명한 이행을 위한 측면으로 2020년까지 연간 1,000억 달러를 조성하여 개도국의 필요에 부응하도록 하였다. 또한 코펜하겐 녹색기후기금(Copenhagen Green Climate Fund)을 설립하고 이를 통해 개도국의 감축과 적응, 역량배양, 기술 개발 및 이전과 관련한 프로젝트, 프로그램, 정책과 활동을 지원하도록 하였다. 특히 선진국의 다자기구를 통한 적응 지원의 상당 부분이 이 기금을 통해 이루어지도록 하였다.

칸쿤 COP16은 장기협력행동을 위한 실무그룹(AWG-LCA)의 결과로서 칸쿤 합의문(decision 1/CP.16)을 도출하였는데, 재원부문과 관련하여 코펜하겐 합의서에 포함되었던 선진국의 단기 및 장기 재원 조성과 녹색기후기금(GCF) 설립에 관한 내용을 담고 있다.[10)]

선진국이 2010년부터 2012년까지 제공하기로 한 300억 달러의 단기재원은 감축과 적응 분야에 사용되며, 특히 적응분야에 대한 지원은 기후변화에 가장 취약한 최빈개도국이나 군소도서국에 우선적으로 지원되도록 하였다. 선진국은 2020년까지 연간 1,000억 달러의 장기재원을 조성하기로 하고 이를 위해 공공과 민간 부문, 양자 및 다자, 그리고 대안적인 수단 등 다양한 재원출처를 활용하는 데 합의하였다.

또한 칸쿤 합의문(decision 1/CP.16, para. 102)은 협약 제11조 재정 메

10) 재원 조성과 관련한 합의사항은 칸쿤 합의문(UNFCCC 2010)의 paras. 95~112에 기술.

커니즘의 운영주체가 되는 GCF 설립을 명시하였다. 추가적으로 이사회 구성, 임시수탁자(trustee) 지정, 사무국 설치, 설계위원회(Transitional Committee)에 의한 기금 설계 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 기금 운영을 담당하는 이사회는 선진국 12명과 개도국 12명의 총 24명으로 구성하고, 정식 이사의 인원 수와 동일한 대체이사(alternate member)를 지정하기로 하였다. 기금의 수탁자(trustee)는 재무건전성과 행정능력을 갖춘 기관을 선정하되 초기 3년간은 세계은행을 임시수탁자로 지정하였다. 선진국 15명과 개도국 25명으로 이루어진 설계위원회는 GCF 운영을 위한 세부 사항을 도출하도록 한 바, 기금 설계를 위한 위임사항은 합의문 부속서(decision 1/CP16. Annex III)에 제시되었다.

한편 재정 메커니즘과 관련하여 당사국총회를 지원하기 위한 상설위원회(Standing Committee on Finance)가 설립되었다(decision 1/CP.16, para. 112). 상설위원회는 기후재원 전달의 일관성(coherence)과 조정(coordination)을 제고하고, 재정 메커니즘의 합리화와 재원 조성을 증진하며, 선진국의 대개도국 지원의 측정・보고・검증(MRV: Measurement, Reporting and Verification) 시스템 구축을 지원해야 한다.

2011년 더반 COP17에서는 GCF를 재정 메커니즘의 운영주체로 지명하기로 합의하고, 설계위원회에서 논의된 사항을 승인하였으며, 이를 합의문의 부속서에 'GCF 운영지침(Governing Instrument for the Green Climate Fund)'으로 포함하였다(decision 3/CP.17). 그리고 칸쿤에서 논의된 사항을 뒷받침하기 위해 상설위원회의 역할을 구체적으로 명시하였다(decision 2/CP.17, para. 121).

상설위원회가 당사국총회를 지원하기 위해 필요한 역할은 다음과 같다. 첫째, 기후재원 제공 주체간 의사소통과 지속적인 정보교환을 위한 포럼 개최, 둘째, 협약 내 부속기구(SBI: Subsidiary Body for Implementation)와 주제별 기구의 연계 유지, 셋째, 재정 메커니즘 운영주체에 대한 지침 초안 제공, 넷째, 운영주체의 일관성, 효과성, 효율성을 제고하기 위한 권고안 제시, 다섯째, 재정 메커니즘의 정기적인 검토 준비 및 실행을 위한 전문가 의견 제공, 여섯째, 기후재원 흐름에 대한 격년보고서(biennial assessment)를 준비하도록 하였다.

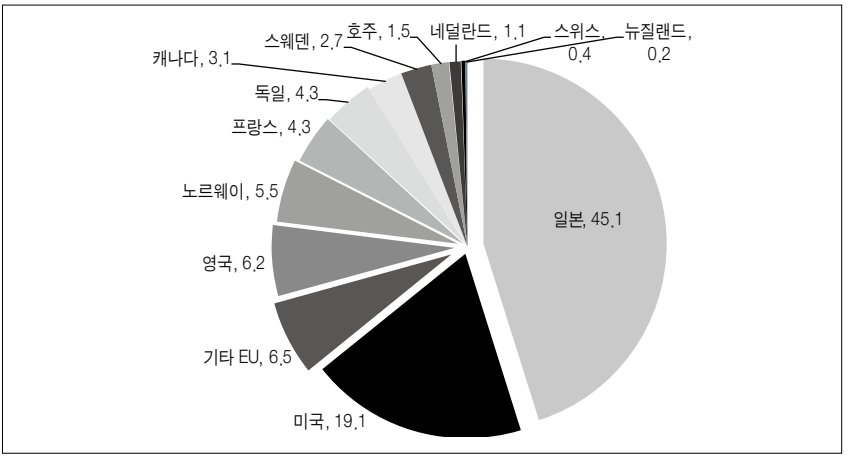
2012년 도하 COP18은 선진국에 2013년부터 2015년 기간동안 지난 단기재원 조성기간에 제공한 연간 평균 금액 이상의 재원을 제공하도록 촉구하였으며(decision 1/CP.18, para. 68), 우리나라의 GCF 사무국 유치를 승인하였다.

2) 단기재원 조성 결과 및 평가

2010년부터 2012년까지 선진국이 제공하기로 한 단기재원 조성기간이 지나고 선진국이 그간의 지원 현황을 유엔기후변화협약 사무국에 보고하면서 재원 조성 관련 정보가 확인되고 있다. Climate Analytics(2013, p. 3)의 집계에 따르면 선진국이 공여하기로 한 300억 달러를 초과한 389.9억 달러의 재원이 조성된 것으로 분석되었고, 일본이 기여한 비중이 가장 큰 45.1%로 나타났다(그림 2-1). 사무국에 제출한 주요국의 정보를 취합하면 일본은 176억 달러, EU권 국가가 전체 공여액의 25%인 97.9억 달러(73.4억 유로)를 조성하였으며, 미국이 19% 비중인 75억 달러를 제공하였다.[11)]

그림 2-1. 선진국의 단기재원 조성 비중

(단위: %)



자료: Climate Analytics(2013), p. 3.

일본의 지원은 그 규모가 전체 단기재원의 절반에 이르는 비중을 차지하고 있으나, 기타 공적자금(other official flow)으로 분류되는 수출 및 투자보험, 비양허성 차관(non-concessional loans) 및 보증 등이 포함된 것으로 분석되고 있다. 미국의 경우 단기재원의 64%가 청정에너지 프로젝트를 통한 감축활동에 사용되었고 적응분야에 대한 지원은 기금의 15%에 머무는 것으로 분석되고 있다(Jones *et al*. 2013, p. 5). [표 2-3]에서 확인되듯이 각국이 단기재원으로 포함하는 항목의 여부에 차이가 있고 단순한 선진국의 재원제공 금액만으로는 국가간의 재원제공 이행의 정도를 판별하기 어려운 측면이 있다.

11) UNFCCC 홈페이지. http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php(검색일: 2013. 9. 5).

표 2-3. 선진국의 단기재원 포함 항목					
	독일	일본	노르웨이	영국	미국
공적개발원조(ODA)	포함	포함	포함	포함	포함
수출 신용 및 비양허성 개발재원	비포함	포함	비포함	비포함	포함
레버리지된 민간재원	비포함	포함	비포함	비포함	비포함

자료: Fransen and Nakhood (2013).

한편 단기재원의 분야별 지원결과를 살펴보면, 지난 3년 동안 선진국이 조성한 금액의 61%가 감축분야에 사용되었으며, 산림 전용 및 황폐화로부터 온실가스 배출을 관리하는 REDD+분야의 10%까지 감안할 경우 전체 금액의 71%가 감축분야에 지원된 반면, 적응분야에 대한 지원은 21%에 불과한 것으로 분석되고 있다(Climate Analytics 2013, p. 4). 이는 당초 단기재원 조성을 통해 적응과 감축 분야에 균형있게 지원되도록 하겠다는 칸쿤 합의의 취지에 부응하지 못한 것이다. 그리고 적응분야에 대한 지원은 기후변화에 가장 취약한 최빈개도국이나 군소도서국에 우선적으로 지원되도록 하고 있으나, 일본이나 호주, 뉴질랜드만이 총지원 금액 중 최빈개도국이나 군소도서국 등에 배분된 비중을 표시하고 있다(Climate Analytics 2013, p. 5)

일관된 양식이 없이 각 선진국이 자국의 편의에 따라 개도국 지원에 대한 정보를 제공함에 따라(표 2-4), 유엔기후변화협약 사무국에 제출된 보고서를 종합적으로 비교검토하기는 용이하지 않다. 또한 지원된 프로젝트나 프로그램의 구체적인 사항이 제공되지 않고서는 선진국 지원의 효과성이나 영향을 가늠하기가 쉽지 않다. 2014년 1월까지 선진국이 제출해야 하는 감축 및 적응, 기술, 역량배양 지원 등을 담은 첫 번째 격년보고서 역시 일관된 보고양식 없이는 국별 비교가 쉽지 않은 상황이다.

표 2-4. 선진국의 단기재원 보고방식 비교

	독일	일본	노르웨이	영국	미국
총괄					
목적	명시	비명시	부분 명시	명시	부분 명시
채널기구	부분 명시	명시	부분 명시	명시	부분 명시
금융지원수단	명시	명시	명시	명시	비명시
실제 지출금액	부분 명시	비명시	부분 명시	부분 명시	비명시
프로젝트별					
목적	명시	명시	비명시	명시	부분 명시
채널	명시	명시	비명시	명시	명시
지원수단	명시	부분 명시	비명시	명시	부분 명시
실제 지출금액	비명시	비명시	비명시	비명시	비명시

자료: ODI, WRI, IGES, CICERO, Germanwatch(2013).

다. 장기재원 작업프로그램 운영

2011년 더반 COP17에서 당사국들은 단기재원 조성기간 이후에도 지속적인 재원 조성이 중요하다는 인식과 함께 장기재원 작업프로그램(WP-LTF)을 2012년부터 개시하기로 결정했다(decision 2/CP.17, paras. 126 to 132). 작업프로그램의 목적은 공공과 민간, 양자와 다자, 그리고 대안적 출처(alternative source)를 포함한 개도국의 기후 관련 재원의 수요를 분석하여 2012년 이후의 기후재원 확대에 기여하기 위한 것으로 명시되었다.

장기재원 작업프로그램의 공동의장은[12] 2012년도 작업프로그램의 결과를

12) 첫 공동의장으로는 남아프리카공화국의 Mr. Zaheer Fakir와 노르웨이의 Mr. Georg Børsting이 맡았으며 이후 2013년 부터 필리핀과 스웨덴 출신의 Mr. Naderev Saño 와 Mr. Mark Storey이 공동의장직을 수행하고 있다.

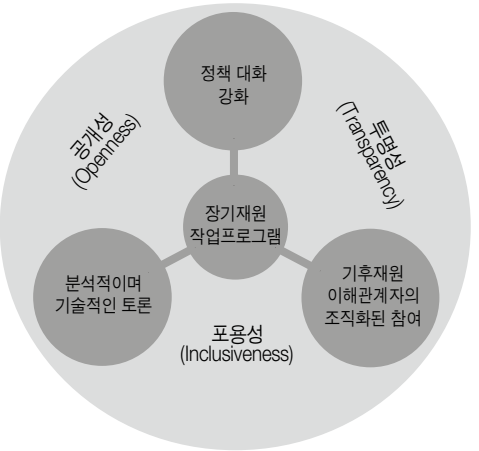
정리하여 도하 COP18에 제출하였다. 공동의장의 보고서는[13] 워크숍과 웹세미나(webinar), 그리고 기타 온라인활동 등 2012년에 진행한 프로그램 사항을 기술하였으며 공동의장의 권고도 포함하였다. 또한 보고서는 개도국의 수요평가와 잠재적인 장기재원의 출처, 그리고 재원 조성환경(enabling environment)과 관련된 장애요인과 기회요인도 분석하였다.

도하 COP18은 이러한 공동의장의 보고서를 주목하고 장기재원 작업프로그램 운영기간을 2013년 말까지 연장하기로 결정하였다(decision 4/CP.18). 장기재원 작업프로그램의 목표는 이전보다 구체화 되었는데, 의미 있는 감축과 투명한 이행이라는 측면에서 2020년까지 연간 1,000억 달러의 장기재원 조성 경로(pathway)를 규명하도록 하였다. 또한 기후재원의 효과적인 사용와 재원조성을 촉진하기 위한 환경 및 정책 체계 개선이 작업프로그램의 목표로 추가되었다.

2013년도 장기재원 작업프로그램은 3월 공동의장이 새로 선임된 이후 본격적으로 개시되었다. 4월 공동의장은 두 차례의 웹세미나를 주관하면서 2013년 작업 프로그램을 협의・이행・결론의 3단계로 나누어 진행한다는 계획을 발표하였다. 협의과정으로서 2013년 3월에 당사국들이 제출한 장기재원에 관한 의견수렴과 4월에 진행하는 두 차례 웹세미나를 통해 이해당사자들의 장기재원 작업프로그램에 대한 의견청취를 진행하였다. 그리고 5월 독일 본에서 진행된 유엔기후변화협약 ADP회의에서 정보공유 세션을 개최하여 2013년의 계획들을 보다 구체적으로 공지하였다.

13) UNFCCC(2012).

그림 2-2. 2013년 장기재원 작업프로그램 운영 방식



자료: UNFCCC(2013).

즉 2013년 장기재원 작업프로그램은 전년도 작업프로그램에 기초하여 추가적인 가치를 창출할 수 있는 부분에 초점을 맞추기로 하였다. [그림 2-2]와 같은 3각 접근법을 통해 분석적이며 기술적인 토론과 정책 대화 및 소통을 증진하고, 기후재원 조성 및 전달에 관여된 이해당사자들의 보다 구조적인 참여를 독려하고, 이를 뒷받침하기 위해 개방성과 포용성, 그리고 투명성이라는 원칙이 필요하다고 보았다.

장기재원 작업프로그램은 이러한 과정을 통해 2012년 COP18 결정문에 명시된 두 축의 논의로서 1) 2020년까지 1,000억 달러에 이르는 장기재원 조성경로 확인과 2) 재원 조성을 촉진하고 효과적인 기후재원 전개를 위한 여건 개선을 진전하겠다는 입장을 취하고 있다.

협의단계의 의견수렴을 거쳐 이행단계에서는 장기재원 관련 전문가들의 회의가 7월과 8월에 걸쳐 두 차례 진행되었고, 9월에는 이를 정리하는

회의가 인천에서 개최되었다. 7월과 8월 필리핀 마닐라와 독일 본에서 각각 개최된 전문가회의는 장기재원 작업프로그램의 2013년 목표에 맞춰 세 가지 주제로 나뉘어 진행되었다.

첫째, 기후재원 조성을 확대하기 위한 경로를 확인하고자 하였다. 장기재원 조성경로를 확인하기 위해 필요한 요소에는 출처, 기간, 집행채널 등이 있으나 기후재원에 대한 개념 정의가 불명확하다는 문제가 제기되었고 공공과 민간, 그리고 다양한 재원의 결합에 대한 논의가 진행되었다.

둘째, 개도국에서의 감축 및 적응을 위한 기후재원 조성을 촉진하는 공공정책과 금융수단에 대한 논의이다. 민간재원의 참여를 늘리기 위한 방안과 투자에 따르는 위험을 완화할 수 있는 방안 등이 논의되었고, 사례로서 미소금융(microfinancing)이나 크라우드 펀딩(crowd funding)을 통한 소액 금융의 활용 가능성과 녹색분야에 투자하도록 설계된 녹색채권 등이 소개되었다.

셋째, 효과적인 기후재원 전개를 위한 환경조성과 정책체계에 대한 논의이다. 개도국 기후재원 지원 시 문제점으로 지적되는 재원에 대한 접근성, 개도국의 제도적 여건 부족, 적응분야 지원 부족, 투명성 부족 등이 지적되었고 기후재원 추적(tracking)의 중요성이나 OECD에서 진행하고 있는 기후 관련 개발재원 추적 등의 사례도 언급되었다.

2013년 장기재원 작업프로그램의 마지막 단계는 그간의 논의를 정리하고 COP19에 제출하는 공동의장의 보고서 준비이다. 바르샤바 COP19에서는 그간의 활동과 당사국들의 의견을 조율하여 2013년까지 연장된 장기재원 작업프로그램의 지속 여부를 결정할 것으로 예상된다.

2. GCF와 당사국총회의 관계

가. 재정 메커니즘과 운영주체

유엔기후변화협약의 재정 메커니즘(financial mechanism)에 관한 사항은 제11조에 기술되어 있는데, GCF와 당사국총회의 관계 설정에 대한 논의의 출발점이 여기에서 비롯된다. 1항은 기술이전을 포함하여 무상(grant) 또는 양허적 성격(concessional basis)의 재원 제공과 관련, 재정 메커니즘의 운영주체(operating entity)와 당사국총회의 관계를 명시하고 있다. 재정 메커니즘의 운영주체는 당사국총회의 지침에 따라("under the guidance of") 기능을 수행하고 당사국총회에 책임을 지도록("accountable to the COP") 하고 있다. 재정 메커니즘의 운영은 하나 이상의 국제기구에 위임한다. 2항은 재정 메커니즘은 모든 당사국이 투명한 거버넌스 체계 내에서 공평하고(equitable) 균형 있는 대표성을 가지도록 명시하였다.

제11조 3항은 상기 1항과 2항이 효력을 발휘하기 위해 당사국총회와 재정 메커니즘 운영주체간의 합의사항을 명시하고 있다. 첫째, 기후변화를 다루는 프로젝트는 당사국총회가 마련한 정책, 프로그램 우선순위와 지원 기준(eligibility criteria)에 부합되도록 하며, 둘째, 특정 기금에 대한 결정은 이러한 당사국총회의 정책과 프로그램 우선순위, 타당성 기준하에서 재고려되도록 하고 있다. 셋째, 재정 메커니즘의 운영주체는 기금 운영에 대해 정기적으로 당사국총회에 보고하고, 넷째, 예측 가능하고 확인할 수 있는 방식으로 협약 이행에 필요하고 가용한 자금을 결정하고 이를 정기적으로 검토하도록 하고 있다. 한편 선진국은 협약 이행을 위한 재원을 지원함에 있어서 양자, 지역적 또는 다자 채널을 활용할 수 있는데, 이에 대한 내용은 제11조 5항에 기술되어 있다.

임시적인 조치로 제21조 3항에는 지구환경금융(GEF: Global Environment Facility)을 재정 메커니즘의 운영주체로 위임하였다. 이에 GEF를 협약 제11조의 요건을 충족할 수 있도록 재구성하고 회원자격도 일반화하도록 명시하였다. 협약 제11조 4항은 이러한 임시적인 관계의 유지 여부를 첫 번째 당사국총회에서 결정하기로 하고 이후 4년 내에 재정 메커니즘을 검토하고 적절한 조치를 취하도록 하였다.

글상자 2-1. 지구환경금융(GEF)

지구환경금융(GEF: Global Environment Facility)는 지구 환경보호를 지원하고 환경적으로 지속적인 개발을 촉진하기 위해 세계은행의 10억 달러 규모의 시범 프로그램으로 1991년 10월 설립되었다. UNDP, UNEP 그리고 세계은행이 GEF 프로젝트를 수행하는 초기 파트너였다. GEF는 1994년 구조조정(restructuring)을 거쳐 세계은행과는 별도로 독립된 기구로 재건되었다. 이에 따라 독자적인 운영지침과 재원보충(replenishment) 방식을 가진 체제로 변모하였다. 이후 1998년 COP4 결정을 통하여 협약상 온전한 재정 메커니즘 운영주체로 지위가 향상되었다(decision 3/CP.4).

자료: GEF 홈페이지. http://www.thegef.org/gef/whatisgef(검색일: 2013. 10. 18).

나. 당사국총회의 지침

1) 당사국총회와의 관계

1995년 제1차 당사국총회는 GEF를 재정 메커니즘의 임시적인 운영주체로 유지(decision 9/CP.1)하면서도 보다 구체적인 관계는 제11차 기후변화협약 제정을 위한 정부간 협상위원회(INC: Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change)에서 고려된 사항을 참고하여 결정하도록 하였다(decision 10/CP.1). INC에서는

당사국총회와 재정 메커니즘의 운영주체간의 관계설정에 대해 다루었는데, 이는 이후 당사국총회와 GEF의 관계 그리고 최근 상설위원회가 논의하고 있는 당사국총회와 GCF의 관계 설정에 있어 출발점이 되고 있다.

INC는 당사국총회와 재정 메커니즘의 운영주체간의 관계를 기술하는데 합의(agreement)나 양해각서(MOU: memorandum of understanding)가 고려될 수 있으나, MOU가 보다 법적인 구속력(legally binding)이 있는 것으로 판단하였다. 또한 당사국총회와 운영주체 간의 관계에 필요한 12개 요건을 제시하였는데, 이는 이후 COP2가 GEF 위원회(Council)와 MOU를 규정하는 문안에 대부분 포함되었다(decision 12/CP.2).

MOU는 당사국총회와 GEF의 역할과 책임을 기술하고 있는데, 이에 따르면 당사국총회는 재정 메커니즘의 정책과 프로그램 우선순위, 지원기준을 결정하고, GEF 위원회는 당사국총회의 지침에 따라 GEF의 효율적인 운영을 담당한다. 한 당사국이라도 GEF 위원회의 프로젝트 결정에 이의를 제기할 경우, 당사국총회는 GEF 위원회로 하여금 결정에 대해 재고하도록 요청할 수 있게 하였다. GEF 위원회는 당사국총회에 매년 GEF의 수행활동을 보고해야 한다. 협약 이행에 필요하고 가용한 자금의 결정은 당사국총회와 GEF 위원회가 공동으로 결정하도록 하였는데, 이와 관련된 절차는 부속서에 별도로 작성되어 COP3에서 채택되었다(decision 12/CP.3).

2) 재정 메커니즘의 검토

협약 제10조에 명시된 협약 이행을 위한 부속기구(SBI)는 재정 메커니즘과 관련하여 당사국총회에 자문하고 재정 메커니즘을 검토하도록 되어 있다(annex I, decision 6/CP.1). 그리고 SBI가 재정 메커니즘의 운영주체와 당사국총회 간의 운영 연계에 관련하여 권고할 수 있게 하였다. 1998년 개최된 COP4는 구조조정된 GEF가 계속적으로 재정 메커니즘의 운영주체가 되도록 하였고 4년마다 재정 메커니즘에 대한 검토를 결정문 부속서에 정해진 가이드라인 또는 이후의 추가적인 수정이나 적절한 조치에 따라 시행되도록 하였다(decision 3/CP.4).

재정 메커니즘 검토지침의 목적은 재정 메커니즘이 협약 제11조와 당사국총회의 지침에 일치하는지를 검토하고 지원의 효과성을 평가하는 데 있다. 재정 메커니즘에 대한 검토는 당사국이 제출한 의견 및 GEF가 당사국총회에 제출하는 보고서를 활용한다. 재정 메커니즘의 효율성에 대한 검토는 6개 기준에 근거하여 평가하도록 하고 있다(annex, decision 3/CP.4): 1) 의사결정과정의 투명성 2) 개도국에 적절하고 예측가능하며 시의적절한 자금배분 3) GEF 프로젝트 주기의 효율성 4) 기술이전을 포함하여 개도국에 지원된 재원 5) 조성된 재원규모 6) 지원된 프로젝트의 지속성.

재원보충을 앞두고 4년마다 발간하는 GEF의 성과보고서(OPS: Overall Performance Studies)도 재정 메커니즘 검토 시 고려되는데, 2002년 두 번째 재정 메커니즘 검토에는 GEF가 당사국총회에 제출한 보고서 이외에도 두 번째 OPS가 별도로 검토에 활용되었다. 이후 2007년 발리 COP13의 합의문 부속서에 추가적인 지침으로 국가적응행동프로그램(NAPAs) 등을 포함하여 기후변화활동에 대한 투자와 민간부문의 가능한

재원에 대한 정보 등을 활용하여 재정 메커니즘이 검토되도록 하였다.

2010년 칸쿤 COP16에서는 네 번째 재정 메커니즘 검토와 관련, 네 번째 발간된 OPS에서 나타난 결과에 주목하였다(decision 2/CP.16). 선진국이 개도국에 전 지구적 환경 편익을 위해 새롭고도 추가적인 재원을 지원하였으나 GEF의 늘어난 분야를 충족시키기에는 부족한 것으로 평가되었다.

2011년 COP18에서 다섯 번째 재정 메커니즘 검토를 개시하였고, 상설위원회로 하여금 재정 메커니즘 검토지침을 수정하여 COP19까지 지침 초안을 제시하여 2014년 COP20까지 다섯 번째 재정 메커니즘 검토를 마무리하도록 하고 있다(decision 8/CP.18). 지침의 수정과 관련하여 COP18 합의문에는 상설위원회가 기존 지침뿐만 아니라 최근의 재정 메커니즘 전개와 단기재원 조성, 적응기금 그리고 장기재원 작업프로그램을 함께 고려하도록 되어 있다.

3) 운영주체에 대한 당사국총회의 지침

당사국총회는 재정 메커니즘의 운영주체에 지침을 내리는데, 이는 당사국총회 합의문에 대부분 재정 메커니즘의 “운영주체에 대한 추가적인 지시” 또는 “GEF에 대한 추가적인 지시”라는 제목으로 기술되어오고 있다. 그동안 운영주체에 대한 당사국총회의 지침을 다음과 같이 구분하여 정리할 수 있다.

가) 지원정책과 국가프로그램에 대한 지시

COP1은 재정 메커니즘을 통해 재원이 조달된 프로젝트는 국가 주도적이어야 하며 개별 국가의 국가 개발 우선순위에 부합해야 한다고 결정하였다.

그리고 개도국이 기후변화에 대처하기 위해 국가적으로 개발 우선순위에 부합하도록 결정한 국가프로그램에 재원을 지원하고 이를 위해서는 개도국의 역량개발이나 이러한 프로그램을 종합적으로 관리하는 데 필요한 활동을 지원해야 한다고 강조하였다(decision 11/CP.1).

이러한 맥락에서 당사국총회는 국가 내지 지역 전문가나 컨설턴트가 프로젝트 개발과 이행에 관여하는 것을 권고하고 기후변화에 대처하기 위한 개도국의 국가프로그램 연구를 GEF가 지원하여 지속가능발전 달성에 기여하도록 하였다(decision 2/CP.4). 그리고 GEF가 지원하는 프로젝트의 집행절차를 보다 단순화하여 프로젝트의 승인부터 자금 지원 과정에 이르는 시간을 줄이도록 요청하였다(decision 6/CP.7).

나) 적응에 대한 지원

당사국총회는 기후변화의 부정적인 영향에 적응하기 위해 개도국이 단기, 중기, 장기 전략을 수립하고 단계적으로 접근하는 것이 필요하다고 보고 있다. 제1단계는 계획단계로서 기후변화로 인한 파급효과 분석을 통해 가장 취약한 국가나 지역을 확인하고 이를 위한 적응이나 역량강화에 필요한 정책을 확인한다. 이 단계에서 취약한 지역이나 국가로 확인된 곳은 중장기적으로 적응을 준비하기 위한 추가적인 역량조치(2단계)와 다양한 적응조치를 포함한 적절한 적응을 촉진하는 조치(3단계)로 진행되도록 하였다(decision 11/CP.1). 특히 계획단계에서 국가보고서(National Communication)를 준비하는 데 필요한 비용을 GEF가 지원하도록 요구하고 있다. COP4는 1단계에서 확인된 지역과 국가들이 적응조치를 이행하는 2단계에 필요한 비용을 GEF가 제공해야 한다고 결정했다(decision 2/CP.4).

마라케시 합의를 도출한 COP7은 최빈개도국과 군소도서국의 적응을 지원하기 위해 GEF가 지원해야 하는 구체적인 활동들을 제시하였다. 여기에는 2단계에 속한 국가의 적응활동 이행 강화, 지속가능개발프로그램에 적응을 통합하는 역량 증진, 적응기술의 이전 촉진, 적응계획을 시현하는 시범사업의 구축, 기후변화와 관련된 재해에 대처하는 역량강화의 지원, 극단적인 기후에 대한 조기 경보 강화 등이 포함된다(decision 6/CP.7).

4) 관련 기금에 대한 지침

가) LDCF

LDCF 관련 당사국총회의 지침은 다음과 같다. 첫 번째 지침(decision 27/CP.7)에서는 NAPA 준비에 필요한 비용을 LDCF를 통해 제공토록 하고 LDCF와 다른 기금의 보완성을 확보하도록 하였다. COP8과 COP9은 LDCF 기금이 신속하게 집행되고, NAPA가 시의적절하게 지원되도록 요구하였다(decision 8/CP.8, decision 6/CP.9). COP11에서는 LDCF의 운영원칙으로 첫째, 적응능력을 향상시키기 위해 NAPA에 확인된 시급한 활동의 이행을 지원하는 국가 주도의 접근, 둘째, NAPA에서 확인된 활동의 이행이 국가개발에서의 적응조치 및 빈곤감소전략과의 통합을 촉진하고, 셋째, 경험에 의한 학습(learning by doing) 접근을 제시하였다(decision 3/CP.11). 또한 기후변화의 부정적인 효과에 적응하기 위해 NAPA에서 확인된 활동을 수행하기에 필요한 추가비용을 LDCF가 제공하도록 하였다.

COP14과 COP16의 LDCF와 관련된 지침(decision 5/CP.14, decision 5/CP.16)에서도 최빈개도국이 기금에 접근하는 절차와 NAPA에 확인된 활동의 준비와 이행에 필요한 절차를 신속하게 진행하도록 요구하였다.

COP18은 LDCF를 통한 개도국 지원 증가를 환영하면서 GEF로 하여금 최빈개도국 작업프로그램을 지속적으로 지원하고, 최빈개도국의 기금 접근을 촉진하며 NAPA를 이행함에서 국가 주도 절차를 제고하도록 요구하였다(decision 10/CP.18).

나) SCCF

SCCF의 운영과 관련 당사국총회의 첫 번째 지침(decision 7/CP.8)은 LDCF 등 GEF의 다른 기금간의 보완성을 확보하는 것을 강조하였다. 그리고 기금의 투명성을 확보하고 재원관리를 적절히 하는 동시에 간소화된 운영절차를 채택하도록 하였다. COP9은 SCCF 지원활동은 국가 주도로 비용 효과적이어야 하며 지속가능개발 및 빈곤감소전략과의 통합을 강조하였다. 그리고 기후변화에 대처하는 적응활동을 SCCF 기금의 최우선과제로 언급하였고 기술이전 및 관련 역량강화활동 역시 핵심적인 지원 분야로 명시하였다(decision 5/CP.9). 기금 운영과 관련하여 COP12가 채택한 추가적인 지침(decision 1/CP.12)은 당사국의 우려를 반영하여 화석연료에 대한 의존도가 큰 개도국을 지원하는 활동과 에너지, 수송, 농림업 및 용수 관리 등의 분야에서 기금이 지원될 수 있는 활동과 프로그램을 보다 구체적으로 명시하였다. COP17은 LDCF와 SCCF가 개도국의 체계적인 관측 네트워크를 강화하기 위한 지원을 지속할 것을 결정하였다(decision 11/CP.17).

다) 적응기금

2005년에 열린 제1차 CMP는 적응기금(AF)이 CMP의 지시와 책임하에 있음을 명시하고 국가 주도 접근, 건전한 재원관리와 투명성, 다른 재원 출처와의 분리, 경험을 통한 학습이라는 네 가지 기준하에 운영될 것임을 합의하였다(decision 28/CMP1). 2006년 제2차 CMP에서는 기금의 원칙과 운영방식을 구체적으로 결정하였는데, 기금에 대한 접근은 균형 있고 평등하게 이루어지며 투명성과 개방성 원칙하에서 기금이 관리되며, 전반적인 정책을 결정하는 CMP하의 책임과 지시 그리고 권위하에 기금이 운영될 것임을 확인하였다(decision 5/CMP.2). 또한 적응 프로젝트는 대상국의 지속가능개발전략 및 빈곤감소전략, 그리고 NAPA 등을 우선적으로 감안하여 대상국의 필요와 우선순위에 기초하여 지원되도록 결정하였다.

2007년 제3차 CMP에서는 적응기금의 거버넌스에 대한 전반적인 사항을 결정하였다(decision 1/CMP.3). 적응기금 이사회는 기금의 감독 및 관리를 담당하고 이를 매년 CMP에 보고하도록 하였다. 수탁자는 배출권(CER)을 금전화(monetization)하고 이를 신탁기금으로 관리하는 역할을 담당하도록 하였고, 임시 수탁자로 세계은행이 지정되었다. 이를 위해 CMP는 세계은행과 법적 관계에 합의하였다(decision 1/CMP.4). 적응기금 사무국은 GEF 사무국이 지원하는데, 이와 관련 2008년 제4차 CMP에서는 GEF 위원회와 CMP 간에 MOU를 임시적으로 체결하였다.

적응기금에 대한 CMP의 검토는 제6차 CMP에서 최초로 실시하기로 하였으나, 검토가 지연되면서 2012년 제8차 CMP에서 처음 이루어졌다(decision 4/CMP.8). CMP는 임시 수탁자와 임시 사무국의 효과성과 효율성을 긍정적으로 평가하고, 기존 2013년까지였던 세계은행의 수탁임무를

2015년 6월까지, GEF 사무국이 제공하는 서비스를 2014년까지 연장하기로 하였다. 또한 최근 배출권 가격 하락으로 인한 기금의 지속가능성, 적절성, 그리고 예측가능성에 대한 이사회의 염려에 대해 주목하였다.

다. 최근 상설위원회 논의사항

1) 당사국총회와 GCF의 관계

더반 COP17에서 승인된 GCF 운영지침에는 GCF의 목적과 운영원칙, 지배구조 등이 포함되어 있다. GCF는 협약의 원칙과 조항에 따르며 당사국총회와 GCF의 관계는 협약 제11조에 근거하여 GCF가 당사국총회의 지침에 따라 기능을 수행하고 책임을 진다고 기술되어 있다.

도하 COP18의 합의문에서도 협약 제11조 3항의 규정과 GCF 운영지침이 당사국총회와 GCF 관계 설정에 기초가 됨을 확인하였다. 그리고 개도국의 프로젝트와 프로그램, 그리고 그밖의 활동을 지원하는 GCF가 당사국총회의 지침하에 책임이 있고 기능을 한다는 것을 당사국총회와 GCF 간의 협정(arrangement)에서 보장한다는 것을 확인하였다. 추가적으로 COP18은 상설위원회와 GCF 이사회가 협약 제11조 3항의 규정과 GCF 운영지침에 따라 당사국총회와 GCF 간 협정을 마련하고, GCF 이사회 및 2013년 COP19에서 순차적으로 합의가 되도록 요구하였다(decision 7/CP.18).

이에 따라 2013년 3월 독일 본에서 개최된 3차 상설위원회에서는 GCF와 당사국총회 간 협정에 포함될 요소를 결정하였고, 6월 4차 회의에서도 각 협정요건에 포함할 문안에 대해 논의하였으나, 일부 사항에서 상설위원회 회원간의 견해차이로 최종적인 문안 조율에 이르지 못하였다.

8월 말에 속개된 5차 회의에서 공동의장은 GCF의 조기 정상화를 위해서는 협정에 대한 합의가 필요하다는 제안을 하며 협정문안 합의가 도출되도록 독려하였고 상설위원회 내에서 협정문안을 논의하던 소그룹이 합의에 도달하면서 협정 초안이 8월 29일에 완성되었다.

협정 초안에는 3차 회의에서 논의하였던 협정 항목을 모두 포함한 10개의 요건이 기술되어 있다: 1) 전문(Preamble) 2) 협정의 목적(Purpose of the arrangements) 3) 당사국총회의 지침 결정과 소통(Determination and communication of guidance from the COP) 4) 당사국총회 지침과의 조화(Conformity with COP guidance) 5) 지원 결정에 대한 재고려(Reconsideration of funding decisions) 6) 당사국총회에 대한 GCF의 보고(Reports from the GCF to the COP) 7) 필수적이고 가능한 지원에 대한 결정과 정기적 검토(Determination and periodic review of funding necessary and available) 8) 사무국과 회의에서의 운영기구 대표(Representation of the governing body at meetings)간의 협력 9) 재정 메커니즘 검토와 평가(Review and evaluation of the financial mechanism), 10) 협정의 검토(Review of arrangements).

이 중 상설위원회 4차 회의에서 논쟁이 되었던 협정요건부분은 협정의 목적, 지원 결정에 대한 재고려, 협정의 검토부분이었다. 전문 항목에서는 그간의 당사국총회에서 GCF 설립 결정에 대한 합의문(decision 1/CP.16, paras. 102 and 3/CP.17, paras. 3 to 5)과 GCF 운영지침에 기술된 원칙(para. 3) 및 당사국총회와의 관계(paras. 4 to 6)를 상기하고, 협약 제11조 3항과 운영지침이 협정의 기초가 됨을 확인하였다. 합의된 초안에서 협정의 목적은 당사국총회와 GCF 간의 실무관계 설정에 있으며 GCF는 당사국

총회의 지침에 따라(“under the guidance of the COP”) 책임을 지고(“accountable to”) 기능을 수행하도록 기술되어 있다. 이를 통해 GCF는 개도국의 프로젝트, 프로그램, 그리고 정책 및 다른 활동 등을 지원한다.

그간 필리핀 주도로 개도국에서 요구한 주제별 지원창구(funding window)에 관한 사항은 포함되지 않았다.

개도국은 칸쿤 합의문에 명시된대로(para. 102, decision 1/CP.16) 주제별 기금창구에 관한 사항을 삽입하여 감축, 적응 활동 외에 역량배양, 기술이전과 같은 다른 분야도 GCF가 지원할 수 있도록 하자고 주장하였다. 그러나 선진국은 주제별 기금창구 명시가 GCF의 활동영역을 특정하게 지칭하는 측면이 있고, 칸쿤 합의 이후 지칭되지 않고 있는 주제별 기금창구 관련 문구 삽입에 부정적인 입장을 보였다.

기금 결정에 대한 재고려 항목에서는 GCF 운영지침(para. 69)에서 언급된 자체 시정 메커니즘(independent redress mechanism)을 GCF 이사회가 수립하며, 이러한 메커니즘은 투명하고 쉽게 접근되도록 하고 무엇보다도 이를 통해 지원 결정의 재고려를 다룬다고 기술하였다. GCF는 당사국총회에 제출하는 연간보고서에 이러한 메커니즘의 권고사항을 보고하도록 하며 당사국총회는 정책과 프로그램 우선순위, 타당성 기준을 보다 명확히 하기 위한 추가적인 지침을 제공할 수도 있다고 기술하였다. 지원 결정의 재고려와 관련한 구체적인 방식에 대해서는 독립적인 시정 메커니즘이 운영되면서 적절히 구체화되도록 하였다.

이는 현재 당사국총회와 GEF가 맺고 있는 MOU에 나타난 지원 결정의 재고려에 나타난 부분을 당사국총회와 GCF 간의 관계에서는 자체 시정 메커니즘으로 보다 구체화하고자 하는 개도국의 입장이 반영된 것으로

풀이된다. GEF의 경우 당사국총회와의 MOU에 명시된 지원 결정 재고려 부분에서 GEF의 특정한 프로젝트 결정이 당사국총회가 세운 정책, 프로그램 우선순위, 타당성 기준에 부합하지 않는다고 당사국총회가 판단할 경우, 당사국총회는 GEF 위원회에 특정 프로젝트의 결정에 대한 추가적인 해명을 요청하고 그러한 결정의 재고를 요청할 수도 있다.

지난 4차 상설위원회 회의에서도 자체 시정 메커니즘의 운영을 두고 개도국과 선진국 간의 의견차이가 두드러지게 나타났다. 개도국은 '지원 결정에 대한 재고려'라는 타이틀을 '자체 시정 메커니즘'으로 대체하고 여기에 당사국이 특정 지원 결정에 대해 만족하지 않을 경우, 이를 당사국총회에 제기하고 당사국총회는 GCF에 추가적인 지침을 제공하여 이러한 문제점에 대해 적절한 조치를 취하도록 요구하는 내용을 삽입하자고 주장하였다. 선진국은 GCF에 의해 결정된 사항이 당사국총회에 의해 번복될 가능성에 우려를 나타내며 당사국총회가 일일이 개별 사안에 대해 개입할 수 있는 것에 대해 경계하였고 GCF의 민간 재원 동원에도 문제가 생길 수 있다는 입장을 보였다.

GCF의 운영지침에는 자체 시정 메커니즘을 GCF 이사회가 설립하며 이러한 메커니즘이 기금 운영과 관련된 불만을 접수하고 평가하며 권고안을 만든다에 그치고 있다. 따라서 GCF의 운영지침에 이어 당사국총회와 GCF 협정 초안에도 자체 시정 메커니즘이라는 용어가 구체적으로 명시되었지만 운영방식에 대해 구체적으로 합의되지 못하면서 향후 GCF 이사회나 당사국총회에서 당사국총회와 GCF 간 협정을 검토하면서 독립적 시정 메커니즘에 대한 논의가 지속될 가능성이 크다.

당사국총회에 대한 GCF의 보고 항목에서 GCF는 당사국총회가 제공한 정책, 프로그램 우선순위, 적합성 기준에 대한 정보와 GCF에 의해 지원된 모든 활동들을 명시하도록 하였다. 특히 GCF가 어떻게 감축과 적응 활동에 재원배분을 균형 있게 조치하였는지를 당사국총회에 제출하는 보고서에 기술하도록 하였다.

필수적이고 가능한 지원에 대한 결정과 정기적 검토항목에서는 당사국총회가 개도국 지원에 필요한 재원규모를 평가하며, GCF는 가용 재원에 관한 정보를 연간보고서로 제출하도록 하였다. 이는 GEF와 당사국총회가 공동으로 필요 재원을 결정하는 방식과 달리, GCF와 당사국총회 관계에서는 당사국총회가 주도적으로 결정하도록 한 것이다.

4차 상설위원회에서 논란이 되었던 협정의 검토항목도 GCF와 당사국총회 간 합의에 의해서만 계약이 종결될 수 있다는 표현으로 합의되었다. 일부 개도국은 당사국총회에 의해 GCF가 설립되었으므로 계약 종결에서 당사국총회와 GCF가 동일한 권한을 가질 수 없다는 의견을 제기하였으나, 선진국은 GCF가 독립적인 기구로 법인격을 가지고 있음을 강조하며 GCF와 당사국총회가 동등한 입장에서 계약을 종결할 수 있다는 입장을 견지했다.

2) 재정 메커니즘의 운영주체에 대한 지침

도하 COP18은 2013년부터 상설위원회로 하여금 GEF가 당사국총회에 제출하는 연례보고서와 당사국들이 당사국총회 10주 전까지 협약 사무국에 제출하는 의견에 기초하여 GEF에 대한 지침 초안을 당사국총회에 제출하도록 하였다(decision 9/CP.18). 그리고 당사국총회는 GCF에 초기 지침을 COP19에서 제공하도록 결정하였다(decision 6/CP.18).

5차 상설위원회에서는 GEF에 대한 지침과 관련하여 GEF의 견해를 청취하고 당사국총회에 제공할 지침 초안의 내용에 대해 논의하였다. 이를 위해 GEF의 평가사무소(Evaluation Office) 소장을 화상으로 연결하여 당사국총회의 지침에 대한 의견을 청취하였는데, 그간 당사국총회의 지침이 반복적이거나 모호하고 협약 내 국가 의무와 관련된 GEF의 지원이나 역량개발과 같은 특정 주제에 집중되고 있음이 지적되었다. 5차 상설위원회에서는 GEF에 제공할 지침안을 향후 어떻게 개선할 것인지와 지침에 포함할 내용에 대해 토의하였으며, 특히 개도국은 GEF가 당사국총회의 지침을 따르고 책임을 지고 있는지 확인하는 것이 필요하다는 입장이었다. 지침이 반복되거나 모호하다는 문제를 해결하기 위해 이해당사자의 교류와 협력이 필요할 것으로 판단하였고 추가적으로 GCF의 운영과 맞물려 GEF가 차별화할 수 있는 역할에 대한 전략적인 지침도 필요할 것이라는 의견도 대두되었다. 한편 GCF에 대한 초기 지침에 대해서는 5차 상설위원회에서도 구체적으로 논의되지 못하였으며 COP19 전까지 상설위원회 위원간에 의견을 수렴하여 공동의장 차원에서 초안이 마련될 것으로 예상된다.

3) 상설위원회의 보고서 제출

5차 상설위원회는 2013년의 활동과 회의 내용을 보고서로 작성하여 바르샤바 COP19에 제출할 예정이다. 보고서는 2013년 회의의 결과물과 내용들을 포함하는데, 현재 논의된 초안에는 5월 상설위원회에서 개최한 첫 포럼, 당사국총회와 GCF 협정, 5차 재정 메커니즘 검토, 재정 메커니즘의 운영주체에 대한 지침, 장기재원 작업프로그램에의 전문가 의견,

MRV 지원 및 기후재원 흐름의 격년보고서 준비, 협약 내 주제별 기구와 SBI의 연계, 상설위원회 위원들의 복무신조 등의 내용이 포함되어 있다.

COP18에서 승인된 상설위원회의 2013~15년 작업프로그램에는 첫 번째 격년보고서를 2014년 COP20에 제출하고, 두 번째 보고서를 2016년 COP22에 제출하기로 되어 있으며, 당사국총회는 상설위원회가 격년보고서를 작성할 때 기후재원 보고를 위한 방법론을 강화하는 방안을 고려하도록 요청하였다(decision 5/CP.18). 5차 상설위원회에서는 2014년 격년보고서로 50페이지 내외의 분량을 계획하고 여기에는 기후재원의 현황과 평가, 기후재원 보고를 위한 방법론에 대한 방안 등을 담아 2014년 10월까지 최종본을 확정하기로 하였다.

3. 소결

2010년 칸쿤 COP16은 선진국의 개도국 재정지원과 GCF 설립에 관한 사항을 도출하였으나, 이후 일련의 재원조성 논의과정에서 여전히 선진국과 개도국 간의 쟁점사항이 남아 있다.

첫째, 선진국의 대개도국지원과 관련하여 선진국과 개도국 간의 입장이 상반되고 있다. 지난 도하 COP18은 선진국이 2020년까지 연간 1,000억 달러를 조성하기 위한 전략과 접근에 대한 정보를 제공하도록 요청하였으나(decision 1/CP.18, paras. 67-68), 선진국은 개도국의 우호적인 여건 조성을 통해 기후재원의 효과성을 극대화해야 한다는 입장을 보이면서도 구체적인 재원공여계획을 제시하지 못하고 있다. 개도국은 선진국이 지원에 대한 공약(commitments)을 표명하는 것이 중요하며 칸쿤 합의에

명시된대로 새롭고 추가적이며, 적절하고도 예측가능한 재원이 개도국에 지원되어야 한다는 입장을 고수하고 있다.

둘째, 기후재원(climate finance)의 정의와 범위에 대한 개념이 국제사회에서 구체적으로 정립되지 못하고 있다. Buchner *et al*.(2011, pp. 12-13)에서도 기후재원은 저탄소 또는 기후친화적 개발을 목표로 제공되는 자금으로 공공재원과 민간재원을 포함하고 있다. 기후재원에 대한 정의가 정립되어야 개도국에 지원될 재원의 측정, 보고, 검증(MRV) 체계를 구체화할 수 있다. 기후재원에 대한 정의가 확립될 때 선진국에서 조성되는 어떠한 재원이 장기재원으로 약속한 1,000억 달러에 포함되는지 확인 가능하다. 2013년 5월 상설위원회의 첫 번째 포럼에서도 선진국이 개도국에 제공한 기후재원에 대한 추정치가 불완전하며, 기후재원에 대한 정의가 명확하지 않아 각 기관별로 집계하는 재원에 대한 비교가 쉽지 않다는 의견들이 제기되었다. 상설위원회가 2014년 COP20에 첫 번째 격년보고서를 제출하고 여기에 기후재원의 현황과 평가를 포함할 예정인 바, 향후 상설위원회의 역할이 주목되고 있다.

셋째, 새롭고 추가적인 재원을 조성하기 위한 잠재적인 출처에 대한 논의가 진행중이나, 아직은 제안단계에 있고 보다 구체적인 논의가 필요한 상황이다. 2012년 장기재원 작업프로그램 보고서는 국제 항공・해운세에 관한 논의를 포함하였으나 2013년 장기재원 작업프로그램에서는 장기재원 조성경로 확인과 기후재원 활용을 위한 우호적인 환경에 집중하면서 잠재적인 대안에 대한 논의는 주된 의제로 부각되지 못하였다. 그러나 대안적 재원으로 항공세나 해운세, 또는 탄소시장을 통한 재원 창출에 대한 논의 가능성은 여전히 남아 있다.

마지막으로 장기재원 조성에 있어 GCF가 담당하게 될 규모나 범위에 대한 합의가 이루어지지 않고 있다. 칸쿤 합의는 적응부문에서 다자지원의 상당 부분이 GCF를 통해서 지원되어야 한다고 명시하였지만, 이후 보다 구체적으로 GCF를 통한 장기재원 조성방안에 대한 논의가 진행되지 못하고 있다. 이후 당사국총회에서도 이러한 쟁점에 대한 각 당사국의 입장이 어떻게 전개될지 주목되는 부분이다.

제3장 GCF 주요 쟁점(1): 기금의 조성

1. 기후재원의 주요 출처
2. 다자기금에 대한 공여유인
3. 주요 기금과 GCF 비교분석 및 평가

1. 기후재원의 주요 출처

유엔기후변화협약 차원에서의 기후재원 조성에 관한 논의는 2010년 칸쿤 COP16에서 장기재원과 GCF 설립에 대한 결정으로 본격화되었다. 장기재원은 기본적으로 2020년까지 선진국들이 연간 1,000억 달러의 기후재원을 조성하겠다는 목표를 의미하며, 그 목표를 달성하기 위한 여러 기금 조성방안이 제시되었으나 국제적으로 합의된 바는 아직까지 없는 상황이다.

GCF가 장기재원을 직접 담당하는 기금은 아니지만, 경우에 따라 장기재원의 상당한 부분이 GCF를 통하여 조성될 가능성이 있다는 점에서 장기재원 조성 논의는 GCF 조성 논의와 밀접한 관계가 있다. 이에 따라 GCF의 재원에 관한 논의는 장기재원에 관한 논의와 기본적으로 궤를 같이하여 진행되고 있다. 이는 GCF의 재원과 관련한 기본원칙을 규정하고 있는 GCF 운영지침 29항과 30항에 다음과 같이 반영되어 있다. 먼저 29항에서는 GCF 재원은 기본적으로 협약의 선진 당사국으로부터의 재원투입(financial inputs)에 의하여 제공됨을 명시하여 협약 제4조 3항의 내용을 GCF 맥락에서 재확인하고 있다. 30항은 대안적 출처를 포함한 공공재원 및 민간자본 등 다양한 출처로부터 재원 조달이 가능함을 명시하고 있다.[14] 이는 기후재원 규모 확대의 필요성에 대한 국제적 인식을 바탕으로 장기재원 조성 논의에서 고려되고 있는 다양한 조성방식이 추후에 GCF 조성방식으로 채택될 가능성을 열어놓고 있는 규정으로 이해할 수 있다.

---

14) UNFCCC(2011b), Annex, paras. 29-30.

표 3-1. GCF의 예상 출처	
공여주체	조성방식
(국가간・부문간) 국제 협력	항공 및 해운세, 금융거래세, 글로벌 탄소세, 국제탄소시장
각국 정부	배출권거래제, 탄소세, 국별 예산
민간부문	민간투자, 민간금융

자료: 저자 작성.

현재까지 대안적 출처로 거론되는 방식은 금융거래세, 운송세 등을 통한 혁신적 수단과 기후채권과 같은 자본시장 이용 등이 있다.[15] 이 중 혁신재원들은 국가간 협력이 요구되는바, 국제적 합의에 이르는 데 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 특히 2020년 이후 신기후체제 논의와 맞물릴 가능성이 있는 글로벌 탄소세 및 국제탄소시장 활용방안은 관련 논의가 정리되기 전까지는 본격화되기 어려울 전망이다. 물론 청정개발체제(CDM)의 수익 일부가 적응기금(Adaptation Fund)으로 조성되는 예가 있으나, 적응분야 외에 개도국의 성장 패러다임 전환지원이라는 GCF 목표에 걸맞은 규모로 재원이 조성되기 위해서는 신기후체제 협상 논의를 따를 수 밖에 없을 것으로 예상된다. 항공 및 해운세의 경우, 선진국과 개도국간 형평성 논란은 차치하더라도 글로벌 경기침체가 지속되고 있는 상황에서 국제교역에 악영향을 미칠 우려가 있는 방안이란 점에서 경기회복이 전제되어야 비로소 현실적으로 논의 진행이 가능할 것으로 보인다. 민간부문의 활용은 공적자금으로 일정 규모의 기금이 형성되면 그 다음 단계에 비로소 그러한 재원을 통하여 투자불확실성을 완화시킬 수 있을 때 가능한 대안이다.

따라서 2020년 이전까지 GCF 재원의 원천은 각국 정부로부터의 직접적인

15) United Nations(2010, pp. 10-11)는 재원 조성의 네 가지 잠재 공급처로 공적 자금(public source), 개발은행(development bank instruments), 탄소금융(carbon market finance) 및 민간자본(private capital)을 적시한 바 있다.

재원 조달만이 유효할 것으로 전망된다. 그러한 자금을 어떻게 조성하는지는 각국의 구체적인 관련 정책에 따라 다르겠으나, 흔히 거론되고 있는 탄소세나 배출권거래제와 같은 탄소가격정책은 단기적으로 요원한 방식으로 보인다. 많은 국가들이 실제 탄소세나 배출권거래제를 본격적으로 시행하는 데는 상당한 시간이 필요해서이기도 하지만, 실제 관련 제도가 시행되고 있다 하더라도 그로부터 취득한 재정수입을 GCF의 재원으로 활용할 것인지를 결정하는 것은 또 다른 문제이기 때문이다. 이러한 결정은 GCF에 안정적인 자금공급원이 마련되는 것을 의미하여 사실상 재정지원의 대상이 되지 않을 선발 개도국들의 의미 있는 감축행동이 확보되지 않은 상태에서는, 이러한 결정이 신기후체제 협상과정에서 선진국의 협상력을 약화시킬 수 있다. 따라서 신기후체제 논의 결정 전에 본격화될 가능성은 매우 낮을 것이라 할 수 있다.

이러한 점에서 GCF의 재원 조성 측면 당면과제는 선진국 정부의 예산을 통한 공여를 어떻게 극대화할 것인지라 할 것이며, 선진국의 공여를 어떻게 유도할 것인지는 GCF의 사업모델을 어떻게 설계하느냐에 달려 있는 상황이라 하겠다. 본 장에서는 GCF의 사업모델의 주요 요소인 기금의 목적, 거버넌스, 조성방식별로 GCF가 공여유인을 어떻게 제고해나갈 수 있는지를 점검한다. 이를 위해 본 장은 다음 질문에서 출발한다. “여러 기후재원 공여방식 중 선진국은 어떤 조건에서 GCF를 통한 공여를 선호할 것인가?” 한 발 더 나아가 “GCF로 공여유인을 극대화할 수 있는 차별화 전략 혹은 조건은 무엇인가?” 이를 위하여 본 장은 재정지원의 결정요인이라는 일반적 개념에서 시작하여, 양자 공여방식보다 다자방식이 갖는 장점이 무엇인지, 다시 여러 다자공여채널 중 GCF가 차별화해야 할 특징은

무엇인지로 점차 초점을 맞추어가는 방식을 취한다.

GCF를 한 국가가 선택할 수 있는 여러 공여방식 중 하나라는 관점에서 GCF가 다른 방식들과 경쟁관계에 있다는 접근을 취하는 이유는 다음과 같은 가정에 기반을 둔다. 장기재원을 비롯하여 GCF에 대한 선진국의 공여는 새롭고 추가적인 재원이어야 함에도 단기적으로는 제한된 공적자금의 풀 내에서 재원이 단순 재배치(re-allocation)되는 것에 그칠 것으로 예상된다. 즉 기후변화 대응지원에 대한 당위성에도 불구하고 글로벌 금융위기 이후 공여국들의 국내 경제상황을 고려할 때 단기적 예산제약은 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이러한 조건은 결과적으로 현존하는 공여방식들 간에 사실상 경쟁관계를 형성하게 될 것이며 다른 재원 출처가 구체화될 수 있는 신기후체제 성립 이후에나 비로소 완화될 수 있을 것이다.

GCF의 재원 조성 논의에서 민간재원을 어떻게 유입시킬지는 매우 중요한 과제이다. 그럼에도 본 연구에서 민간재원 조성방안보다는 정부재원 조성방안에 초점을 맞추는 데는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 전술한 바와 같이 민간재원의 조성은 공공재원이 조성된 이후에 비로소 가능하다는 점, 둘째, GCF는 운영 초기에 단계적 접근방식(phased approach)을 취하게 될 것이라는 점이다.[16] 두 가지 이유에서 알 수 있듯이 민간재원 조성은

16) 저자가 2013년까지 진행된 GCF 이사회에 지속적으로 참여한 바에 따르면, GCF는 민간부문 담당기구인 PSF를 포함하여 당분간 무상증여(grants)와 양허성 차관(concessional loan)을 중심으로 운영되어 점차 다양한 재원을 조성하는 방식으로 진화해가는 단계적 접근방식을 따르는 것으로 의견이 수렴되어가고 있다. 2013년 마지막 이사회였던 제5차 회의에서는 이를 보다 구체화하여 무상증여, 양허성 차관, 납입자본금(paid-in capital contributions)을 출처로 하는 한편, 추가적인 유형은 이후 단계(a later stage)에 이사회가 결정하기로 하였다. 현재까지 이사회 논의과정에서 이러한 초기 단계에 대해 '5년에서 7년'이라는 표현이 종종 언급되는 것에 미루어 볼 때 민간재원의 조성 논의는 2020년을 전후하여야 구체화될 수 있을 것으로 전망된다.

GCF의 중요 과제이기는 하지만, 당면한 과제는 공공재원 조성이다. 민간재원과 관련한 당면과제에 대해서는 기금 조성보다는 이어지는 기금 전달과 관련한 장에서 자세히 살펴보기로 한다.

2. 다자기금에 대한 공여유인

가. 공여 결정요인에 관한 이론적 정리

공여국 정부가 공적재원을 어디에 얼마나 사용하는지를 결정짓는 요인은 '원조 배분(aid allocation)'이라는 개념으로 연구되어왔다.[17] 기존 연구들로부터 공여국의 공여 결정요인은 다음과 같이 네 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 공여국의 경제적 이익이다. 동일한 조건이라면 공여국은 교역을 많이 하는 국가에 더 많은 지원을 하는 경향이 있으며, 양국간 교역량으로 측정되는 상업적 이해가 설명변수로 주로 사용된다.[18] 둘째, 공여국의 국제정치적 이익이다. 가령 UN에서 각국의 투표행태를 보면, 공여국들이 정치적 우방국에 더 많은 지원을 하는 경향을 보인다.[19] 셋째, 수원국의 필요성(need based)이다. 앞의 두 가지 요인을 감안하더라도 공여국은 지원이 가장 필요한 국가에 공여하는 경향이 있다. 가령 빈곤이 공여의 목

17) 대표적인 연구로 Collier and Dollar(2002)을 참고할 것. 기후재원에 대한 선진국의 공여(contribution)가 시혜성을 내포하는 원조(aid)라는 표현이 적절한지 논란이 있을 수 있으나, 본 장에서는 함의적 측면이 아닌 이론적 유사성에 집중하여 두 개념을 혼용하기로 한다.

18) Berthélemy and Tichit(2004), pp. 253-274.

19) Alesina and Dollar(2000), pp. 33-63.

적일 경우, 1인당 국민소득이 낮은 국가에 더 많은 원조를 제공한다. 넷째, 수월성(merit based)이다. 가령 지원목적 이행을 위한 거버넌스가 더 나은 국가에 더 많이 지원하는 경향이 있다. 주로 원조 효율성(aid efficiency)과 관련한 정책변수(개방도, 정부부채, 인플레이션 등)나[20] 결과변수(기대수명, 아동사망률, 문맹률 등)를[21] 대상으로 분석된다.

앞의 두 요인과 뒤의 두 요인은 각각 공통된 특징을 가져 다음과 같이 묶어서 이해할 수 있다. 먼저, 경제적 이익과 정치적 이익이라는 두 요인에 초점을 맞춘 접근들은 지원목적은 명분일 뿐 공여국의 이해관계에 의하여 공여가 결정된다는 관점을 공유한다. 즉 이론적으로 공여국의 이기성(selfishness)을 논의의 출발점으로 한다. 공여의 동기 자체가 연구목적이 아닌 경우에는 주로 공여국의 이타성을 가정하는 경우가 대부분이다. 흥미로운 점은 기후변화와 관련한 공여, 특히 감축과 관련한 공여는 온실가스가 지구적 오염원(global pollutant)으로 환경적 이익에 외부성이 존재한다는 점이다. 이러한 경우 공여국의 수원국에 대한 감축지원은 이타적 목적이 아닌 이기적 목적으로도 설명이 가능하게 된다. 따라서 기후변화와 관련한 공여유인 분석은 일반적인 공적개발원조(ODA: official development assistance) 연구와 달리 논리의 시작을 공여국의 이기성으로 설정하더라도 논리의 일관성 유지가 가능하다는 특징이 있다. 이와 같이 이기성을 중심으로 한 관점을 따를 경우, '공여에 따른 이익'이 지원 결정요소인 동시에 지원 결정의 결과일 수도 있다는 인과관계 문제가 발생 가능함에 유의할 필요가 있다. 한편 필요성 및 수월성 요인은 결합하여

20) Burnside and Dollar(2004), pp. 781-784.

21) Berthélemy(2006), pp. 179-194.

원조효과성(aid effectiveness)에 초점을 맞춘 관점이라 할 수 있으며, 자세한 설명은 후술하기로 한다.

마지막으로 앞선 네 가지 요인 외에 추가적으로 혹은 모두와 관련된 관점인 정치경제학적 요인이 있다. 이는 공여 결정의 실질적 주체를 공여국 정부가 아닌 공여국 내 이익집단으로 보는 관점으로, 결정적 이익집단의 관심이 무엇인지에 따라 상기 네 요인으로 다시 분류가 가능한 관점이다. 가령 국내 결정과정의 핵심 집단을 환경시민단체로 볼 때는 필요성 요인으로, 민간기업으로 볼 때는 경제적 이익 요인으로 설명할 수 있다. 즉 해당 국가의 정치체제, 이익집단의 구성 등에 따라 달리 작용할 수 있는 관점이다.[22)]

나. 다자지원의 특징

GCF라는 다자기금에 대한 공적지원을 극대화하기 위해서 GCF 설계 및 운영 시 무엇에 집중하여야 할지를 확인하려면, 먼저 세계 공적원조의 약 70%를 차지하는 양자지원에 비하여 다자지원이 가지는 강점이 무엇인지를 파악해볼 필요가 있다. 이를 위해 본 절에서는 양자지원에 비하여 다자지원이 가지는 장점을 효율성, 효과성, 대리인 문제라는 세 가지 측면에서 살펴본다.[23)]

---

22) 이러한 관점의 연구로 Milner(2006)가 대표적이다.

23) 양자지원이 다자지원에 비하여 각국 정부에서 여전히 7:3의 비율로 선호되는 지원채널임에도 불구하고, 본 연구의 초점이 GCF가 효과적인 재원 조성을 위하여 설계과정에서 집중해야 할 장점이 무엇인지에 있다는 점에서 다자지원의 특징을 장점 측면에서 살펴보기로 한다.

1) 효율성

지원의 효율성 측면에서 다자지원의 강점은 첫째, 규모의 경제(scale of economy)에서 비롯되는 효율성에서 기인된다. 일반적으로 다자지원은 양자지원에 비하여 개별 사업은 물론 조직 면에서 대형화되어 있다. 이러한 다자지원의 규모성은 사업 운영뿐 아니라 조직의 전문성 측면에서도 양자지원에 비하여 효율적인 것으로 인식되고 있다. 채무조건 설정(debt restructuring) 시 다자기구가 양자기구에 비하여 선순위(senior)로 설정되는 경우가 이러한 측면을 반영하는 대표적인 예로 종종 거론된다. 또한 수원국에 대한 모니터링 등과 같은 정보 제공 측면에서도 다자기구가 양자기구에 비하여 높은 전문성을 보이는 것으로 알려져 있다.[24] 둘째, 지원 운용의 중립성으로 인한 효율성이다. 공여국과 수원국 간의 관계에 비하여 수원국과 다자기구의 관계에서는 정치적 요소가 약하게 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 특히 다자기구가 회원국들로부터 확보된 자율성이 클수록, 수원국에 대한 정치적 고려 없이 기금목적에 보다 충실한 효율적 수단들을 사용할 수 있게 된다. 물론 다자지원이라도 지원 배분의 결정요소에 정치적 요소가 완전히 사라지는 것은 아니며,[25] 다자기금의 성격과 구체적 운영방식에 따라 이러한 강점이 결정되는 측면도 있다.

2) 효과성

효과성 측면에서 다자지원의 장점은 첫째, 원조 분절화(aid fragmentation) 완화 가능성이다. 원조정책간 조화(harmonization)는 2005년「원조효과성에

---

24) Rodrik(1995), pp. 1-32.

25) Barro and Lee(2005), pp. 1245-1269.

대한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)」의 5대 원칙 중 하나로 설정될 만큼, 공여국간의 원조정책 연계와 분업 강화를 통한 개도국 내에서 공여국간 원조 중복 및 분절화 방지는 개발원조의 주요 과제로 인식되고 있다. 원조 분절화란 한 수원국에 많은 공여주체가 존재하여 개별 공여국의 비중이 낮아지는 현상을 일컬으며, 지원의 규모의 경제와 맞물려 효과성을 낮추는 대표적인 원인으로 지적되고 있다. 분절화 문제는 특정 프로젝트의 기획, 집행, 모니터링 등 개별 단계에서는 물론, 일반적 거시경제정책 차원에서도 발생하며, 2005년 파리선언 이후에도 원조 분절화 현상은 오히려 악화되고 있는 것으로 알려져 있다.[26] 정의상 다자지원은 원조 분절화의 주요 완화방안의 하나로 고려되고 있다.

둘째, 공여국 지원의 전략적 행태(strategic behavior) 완화로 인한 효과성 향상이다. 수원국이 지원받는 총공여를 공여국 관점에서 공공재로 이해할 때, 한 공여국은 다른 공여국의 지원에 무임승차할 유인이 존재한다. 이러한 전략적 고려는 결국 전반적인 지원수준의 감소로 귀결될 수 있다.[27] 여러 공여주체를 일원화하는 방식인 다자지원은 자연스럽게 이러한 전략적 행태를 완화시키는 것으로 이해할 수 있다. 주목할 점은 이러한 전략적 행태가 주로 공여국이 직접적인 경제적・정치적 이익 환수가 어려운 영역 혹은 어려운 수원국에서 발생하기 쉽다는 것이다. 즉 추가적 지원이 불필요한 영역이나 국가에서는 경제적・정치적 이익 획득 목적의 지원들이 집중되어 원조 분절화 현상이 발생하는 데 반하여, 지원이 가장 필요한 영역이나 국가에서는 과소 지원 현상이 발생할 수 있다는 점이다.

---

26) Bürcky(2011), pp. 5-6.

27) Bobba and Powell(2006), pp. 1-21.

기후변화와 관련하여 경제적, 정치적, 혹은 환경적 이익이 적은 국가 혹은 적응부문에는 이러한 현상이 더욱 문제가 될 수 있으며, 그만큼 다자지원의 강점이 발휘될 수 있다 하겠다.

3) 정보비대칭성(대리인 문제)의 완화

상기의 장점들에도 불구하고, 국제원조는 여전히 양자지원이 주를 이루고 있으며, 이는 다자지원의 강점들이 특정한 조건하에서만 그 효과가 충분히 발휘됨을 시사한다. 논의의 완결성을 위해서는 그 조건들이 무엇인지에 대한 추가적 설명이 필요한데, 그 간극을 메우기 위한 개념의 하나로 공여국 내 정치에서 발생하는 주인-대리인 문제(principal-agent problem)를 고려할 수 있다.[28)]

이 관점은 공여국 정부와 공여국 대중들 간에 대외원조에 대한 선호 차이가 존재한다는 점에서 시작한다. 즉 공여국 정부는 대외원조를 정치적・경제적 목적으로 사용하기를 원하는 반면, 공여국 대중들은 수원국의 필요에 부합하는 지원이 이루어지는 데 관심이 있는 것으로 가정한다. 원조정책에 대한 정보가 정부의 사적 정보(private information)라면 유권자들은 정부의 원조정책을 불완전(incomplete)하게 관찰하고 자신들의 세금이 얼마나 가치 있게 사용되었는지를 판단하게 된다. 이러한 상황에서 유권자의 대리인인 정부는 원조정책이 유권자들이 바라는 방향에 가깝다는 신호를 줄 수 있는 방법을 취할 필요가 있는데, 그 방법의 하나가 다자기구를 통한 원조를 늘리는 것이다. 즉 어느 정부도 직접적인 통제를 발휘하지

28) 이 관점에 대한 보다 상세한 논의는 Torsvik(2005)를 참고할 것.

못할 것이라는 점에서 다자기구를 통한 지원이 수원국의 필요에 보다 가깝다는 것이 유권자들의 일반적 판단이라는 것이다. 이러한 논리가 타당하다면, 대중들이 원조에 대하여 회의적일 때 공여국 정부는 다자지원을 늘릴 유인이 생긴다고 결론 내릴 수 있다. 즉 다자지원은 국내 정치경제학적인 주인-대리인 문제를 해결하는 데 도움이 된다고 할 수 있다.

Milner(2006)는 지난 기(period)에 대중들이 정부의 원조정책을 더 지지할수록 다음 기 다자지원에 사용하는 비율이 증가함을 확인함으로써 이러한 논리를 실증적으로 확인하였다. 그는 더 나아가 다자채널을 사용할지 양자채널을 사용할지에 대한 결정에 국제적 환경(냉전 경쟁, 미국의 헤게모니 등)이 체계적인 영향을 미치는 정도가 미미하며 이보다는 국내적 요소들이 더 중요함을 보였다. 특히 다자지원의 수준이 현재 다자지원 흐름에 상당한 영향을 보이는 것을 실증했다.[29)]

이러한 관점에서 기후변화 관련 국제지원에 대한 시민사회의 참여가 높은 국가일수록 다자지원 비중이 증가할 것이라는 결론을 도출할 수 있다. GCF 조직 설계에서 시민사회 및 민간기업의 참여 확대가 단순한 정보의 폭을 확장한다든지 민간투자 자체를 확장시키기 위함일 뿐 아니라 공여국 정부예산을 통한 공적지원규모의 확장과도 연관됨에 주목할 필요가 있을 것이다.

29) Milner(2006), pp. 107-139.

4) 변용성

다자지원은 상기의 장점에도 불구하고 원조의 구조적 특징에 따른 과제가 존재한다. 이러한 특징이란 변용성(fungibility) 개념으로 요약할 수 있다. 원조 혹은 지원에서 변용성이란 수원국 정부의 개발노력이 공여국 원조규모와 부(負)의 관계에 놓이는 현상을 일컬으며, 지원이 결과적으로 수원국 정부의 개발노력을 구축시키는 효과를 의미한다. 이러한 현상은 주로 공여국과 수원국이 개발에 대하여 서로 다른 우선순위를 가질 때 발생한다. 즉 공여국간 협력이 원활하게 되면 수원국에 대한 지원의 효과성이 증가할 수 있지만, 그 효과성이 수원국의 자발적 필요와 부합하지 않을 경우에는 오히려 해당 분야에서의 책임성을 낮추어 사실상 효과성은 떨어질 수 있다.

다자지원을 여러 양자지원이 적절히 조정된 결합지원으로 이해할 때, 다자지원은 공여국간 협력이 일반적으로 가지는 변용성 악화 가능성을 가진다. 이러한 현상의 한 측면을 게임이론적으로 사마리아인의 딜레마(Samaritan's dilemma)로 묘사가능하며,[30] 사마리아인의 딜레마 상황에서 지원을 할지, 하지 않을지 대신 협력적 지원을 할지, 비협조적 지원을 할지로 치환하여 원조 변용성 문제를 이해할 수 있다. 전술한 바와 같이 공여국과 수원국 정부의 동시게임 상황이라면 공여국간 협력은 지원을 증가시키지만 또한 수원국 정부의 개발노력을 구축시키는 것이 악화될 것이다. Torsvik(2005)은 공여협력이 수원국 저소득층의 수입을 증가시킨다 하더라도, 구축효과의 증폭으로 인하여 협력은 결과적으로 공여국에

30) 사마리아인의 딜레마에 대한 자세한 소개는 Buchanan(1975)을 참고할 것.

바람직하지 않을 수 있음을 보인 바 있다. 또한 순차게임에서는 공여국 협력이 반드시 수원국정부의 대응노력을 감소시키도록 유도하지는 않음을 증명했다.[31] 이는 이론적으로 사마리아인의 딜레마가 시간 비일관성(time inconsistency) 문제로 발생하며, 순차게임에서는 이 문제가 완화가 능하기 때문이다. 흥미로운 점은 이러한 결론은 수원국 정부가 공여국과 다른 정책 우선순위를 가지는 경우에도 적용된다는 점이다. 즉 공여기관과 수원국 간 정책 우선순위가 불일치하더라도 공여기관이 지원정책에 대하여 사전에 공약할 수 있는지가 변용성 문제 해결에 중요하다는 것이다. 최근의 국제원조가 결과기반(result-based)을 중시하는 경향은 이러한 측면에서도 이해할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 원칙에 기반한 자금 운용이 보장된다면, 조정된 양자지원의 단순 합에 비하여 다자기금이 변용성 문제에 보다 효과적인 해결책이 될 수 있다고 하겠다.

다. 기후변화 영역에서 다자적 지원

지금까지 공여유인의 결정요인 파악을 위하여 개발원조 일반에 걸친 논의들을 검토하였다. 상기 논의를 통하여 본 연구의 관심사인 기후변화 영역에서는 어떠한 시사점을 얻을 수 있을까? 기후변화 영역에서 지원유인의 특징은 무엇일까?

우선 기후변화 이슈의 일반적인 개발 이슈들과의 차이점을 살펴봄으로써 기후변화 관련 지원의 핵심적 특징을 확인해볼 수 있다. 경제학에서 원조에 대한 가장 근본적인 질문은 '왜 한 국가가 다른 국가에 지원을 하

31) Torsvik(2005), pp. 503-515.

는가'이다. 앞절에서 이에 대한 설명으로 국가간 경제적·정치적 이해관계 혹은 공여국 내 정치경제학적 원인으로 설명을 하였다. 이들의 공통적인 특징은 공여국 정부의 공여 동기는 이기성에 기반한다는 것이다. 공여동기 자체가 관심사가 아닌 연구들은 공여국의 이타성을 가정하고 주 관심사에 대한 분석을 진행한다. 즉 공여국 정부는 개도국의 빈곤문제가 완화될수록 효용이 증가하는 것으로 가정한다. 이러한 관점에서는 다른 공여국의 지원도 수원국의 빈곤문제를 해소할 수 있어 공여국들간에는 서로의 지원에 무임승차할 유인이 존재하고 이는 전 세계적 원조규모가 최적수준에 비하여 과소 제공되는 결과에 이르게 된다. 기후변화와 관련한 지원은 공여국의 이타성을 가정하지 않고도 지원의 무임승차 유인에 대한 설명이 가능하다. 그 연결고리는 온실가스 부(負)의 외부성이다. 즉 공여국의 기후변화 관련 지원의 동기는 전 세계적 온실가스 감축을 통한 공여국의 피해감소라는 이기적 동기로 설명할 수 있다.[32] 외부성이라는 특징으로 인한 기후변화 관련 지원의 또 다른 흥미로운 점은 일반적 개발원조와 달리 공여국과 수원국 간에는 정책에 대한 우선순위에 더 큰 차이가 있을 수 있다는 것이다. 가령 빈곤감소는 기후변화 대응에 비할 때 수원국과 공여국 공히 중요하게 고려하는 정책적 목표라 할 수 있다.[33] 이러한 정책적 우선순위의 격차는 선발 개도국에서 더 큰 경향이 있다. 급속한 경제성장을 겪고 있는 국가일수록 환경에 대한 가치보다는 경제성장에 정책적 우선순위를 더 높이 두는 경향이 있으며, 이는 온실가스

32) 물론 그럼에도 비협조적인 상황에서 그러한 원조수준이 사회적으로 최적인지는 별론이다.

33) 그럼에도 빈곤감소에 대한 정책적 우선순위 차이를 설명하기 위하여 수원국 일반과 정치엘리트 간 이해관계의 불일치라는 개념이 사용될 수 있다.

배출의 외부성에 대한 고려를 상대적으로 더 낮게 설정할 수 있다는 것을 의미한다.

다음으로 기후변화 영역에서는 공여국들이 양자기구에 비하여 다자기구를 더 선호할 이유가 있는지를 살펴보자. 첫째, 다른 개발이슈에 비하여 기후변화가 가지는 외부성으로 인하여 공여국들은 효과성에 더 많은 관심을 가질 유인이 존재한다. 이는 공여국간 협력 유인을 강화시키며, GCF와 같은 공여국의 영향력을 극대화시킬 수 있는 공여 카르텔(aid-giving cartel)인 기후변화 특화 다자기금을 선호하기 유리한 조건이라 하겠다. 둘째, 다자지원은 기후변화 영역에서 당위성 측면의 강점이 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 최근 신규 공여국 및 기구들의 등장으로 원조 분절화 현상이 심화되고 있다. 이러한 현상은 특히 기후변화와 같은 신규 이슈로 인하여 더욱 심각한 것으로 알려져 있다.[34] 원조 분절화의 해결 필요성은 기후변화 영역에서 다자기금의 당위성을 강화시키는 조건이라 하겠다. 주목할 점은 분절화 문제는 비단 양자지원뿐만 아니라 다양한 다자기금이 난립하여 존재할 경우에도 발생할 수 있다는 것이다. 따라서 GCF를 중심으로 한 다자지원의 집중화 논리 구축이 추가적으로 필요하며, 이에 대한 부분은 이어지는 절에서 다루기로 하고 본 절에서는 우선 기후변화 영역에서 다양한 지원기구의 일반적 행태 차이를 살펴보자.

지원이 단순한 명분이 아니라 추구하는 실재를 가진다면, 공여국의 지원이라는 '투자'는 '수익'을 요한다. 환경영역에서도 공여주체들은 환경적 수익에 반응하는 것으로 이해할 수 있다.

Hicks *et al.*(2005)에 의하면, 공여주체는 환경적 오염 정도가 높고 자

34) Bürcky(2011), pp. 5-6.

연자본(natural capital)이 풍부한 수원국에 지원할 확률이 높다.[35] 또한 개발원조의 경우와 마찬가지로 보다 나은 환경정책을 가진 수원국에 더 많은 지원을 한다. 양자기구보다는 다자기구에서 이러한 경향이 더 크게 나타나며, 최근에는 양자기구도 환경 정책 및 제도에 반응하는 정도가 커지고 있는 추세이다. 흥미로운 점은 GEF나 몬트리올 의정서에 관한 다자기금(Multilateral Fund on Montreal Protocol) 등과 같이 기구의 주요 목적이 지구적 차원의 환경 공공재 제공에 있는 다자기구와 다양한 목적을 가진 다자기구인 다자개발은행(MDB)들의 재원 배분 패턴에 차이가 있다는 것이다. 두 주체 모두 지원대상의 선정단계에서 자연자본이 풍부한 국가에 더 많이 지원을 제공하는 경향이 있지만, MDB들은 노동자 1인당 오염도가 적은 국가에, 환경 특화 다자기구들은 오염도가 높은 국가에 더 많이 지원하는 경향이 있다. 즉 양자보다는 다자, 다자 중에서 MDB 보다는 환경 특화 다자기구가 환경적 필요에 더 민감하게 반응하는 것으로 나타났다.[36]

이러한 결과의 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. 환경적 필요에 대한 대응이 GCF 공여국의 제일 관심사일 경우, 양자적 지원보다는 다자지원, 다자지원 중에서 MDB보다는 기후변화 특화 다자기금에 공여하는 것이 바람직할 것이며, 특화된 다자기금 중에서도 MDB의 영향력이 지나치게 크지 않은 기금이 더 선호될 수 있다. GCF가 환경적 필요라는

35) 자연자본이란 자연환경과 관련한 재화나 서비스를 생산하는 데 필요한 자본을 일컬으며, 해당 국가의 환경적 필요(environmental needs)를 측정하기 위한 개념이다. 일반적으로 자연자본이 많은 수원국은 환경부문에서 공여국과 정책적 우선순위가 일치할 가능성이 높다고 할 수 있다.

36) Hicks *et al.*(2005), pp. 1-24.

평면적 목적만을 가진 것이 아니라 개도국의 저탄소 개발로의 패러다임 전환이라는 다차원적 목적을 가진다는 점에서, 기후변화 대응과 함께 개발적 측면이 동시에 고려되기 위하여 MDB의 영향력을 완전히 무력화시키는 것이 바람직한지에 대해서는 보다 심도 깊은 국제적 논의가 필요한 부분으로 보인다.

3. 주요 기금과 GCF 비교분석 및 평가

가. 설립 배경 및 목적

1) GCF 논의 경과

일반적으로 기금의 목적 및 원칙은 기금 사업모델의 근간으로 기금의 성격을 규정하는 요소이다. GCF의 기본적인 목적은 더반 COP17에서 채택된 GCF 운영지침에 설정되어 있으며,[37] 이를 바탕으로 GCF 이사회는 지속적으로 의견수렴사항을 확인하는 작업을 진행하면서 운영지침에서 벗어나지 않는 범위에서 GCF의 목적 및 원칙을 구체화하고 있다. 이 중 핵심원칙으로 강조된 것이 국가 주인의식(country ownership)으로, GCF가 기존의 여러 기후 관련 기금들과 차별화되어야 하는 지향점의 근간으로 이해할 수 있다. 이외에 추가적인 공공 및 민간 자원의 레버리지, 전략적 초점은 감축・적응・지속발전 극대화라는 것, 투명성 및 책임성(accountability)을 강화시킬 것 등 기후 관련 기금의 최근 논의에서 주목받고 있는 개념들이 유사하게 강조되어 있다.

37) UNFCCC(2011b), Annex.

유엔기후변화협약 재정 메커니즘의 운영주체로서 GEF가 있음에도 불구하고, 2010년 칸쿤 COP16에서 GCF가 탄생하게 된 배경에는 개도국들이 GEF의 기금에 접근하는 데 행정적인 비효율성과 정치적인 공여국 편향성을 지속적으로 지적한 결과로 이해할 수 있다. 다른 한편으로 이러한 압력을 더 이상 회피할 수 없었던 선진국들도 그들의 이해와 부합할 수 있는 대안의 가능성을 확인하였기 때문인 측면이 있다. 이는 선진국이 GCF 설립에 합의하면서 동시에 장기재원 조성목표에 합의한 것에서 잘 나타난다. 즉 연간 1,000억 달러라는 장기재원 조성목표의 상당 부분은 민간재원을 통하여 달성 가능하다고 판단한 것이며, 이는 2008년부터 선진국 중심으로 시범적으로 운영되고 있는 CIF의 성과에서 자신감을 확인했기 때문으로 보인다. 선진국들은 GCF라는 새로운 기금의 조성을 통하여 개도국의 감축행동을 이끌어낼 명분을 확보함과 동시에, 자국 기업들이 보유한 청정기술 관련 상품 및 서비스 시장을 확장하기 위한 국제보조금으로 활용함을 염두에 둔 것으로 해석할 수 있다.

지금까지 보여주고 있는 GCF의 목적과 원칙은 선재하는 여타 기금과 커다란 차별성을 보이지 않는 경우가 대부분이지만, 지속적으로 구체화하는 과정에서 선명한 차별성을 보일 수 있는 여지가 아직까지 많은 단계이다. 이를 위해 목적 및 원칙 부분에서는 다른 기금들의 설립 배경과 그동안 각기 구체화시킨 목적 및 원칙을 살펴봄으로써, 향후 GCF의 목적에서 보다 강조되어야 할 부분이 무엇인지를 살펴보기로 한다.

2) CIF

기후투자기금(CIF: Climate Investment Fund)의 연원은 2005년 7월 영국

글렌이글스(Gleneagles)에서 개최된 G8 정상회담에서 채택된 기후변화・청정에너지를 위한 '글렌이글스 행동계획'에서 찾을 수 있다. 글렌이글스 코뮤니케(Gleneagles Communique)의 요청에 의하여 세계은행 주도로 다자개발은행을 통한 확대된 지원으로 개도국의 기후변화 대응을 위한 전략적 방향 제시를 목적으로 하는 '청정에너지 투자 프레임워크(Clean Energy Investment Framework)'가 구성되었다.[38)]

이를 전신으로 발리행동계획에 의하여 포스트 교토체제에 대한 논의 종결 시점으로 설정된 전 해인 2008년 2월, 미국, 영국, 일본 3국은 세계은행에 기후변화와 관련한 기금을 조성할 의도가 있음을 발표하고 같은 해 7월 세계은행 이사회에서 해당 기금 성립을 공식 승인함으로써 CIF가 탄생하게 되었다. 미・영・일 3국이 CIF를 구상하면서 최초에 염두에 둔 목적은 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 개도국의 오염에너지와 청정에너지 간의 간극을 메우는 것을 돕기 위함이다. 둘째, 개도국이 기후변화문제에 대처하는 것에 대한 세계은행의 능력을 함양하기 위함이다.[39)]

후술하겠지만 이와 같은 CIF 성립 배경에서 주목할 점은 바로 '에너지'와 '세계은행의 역할확대'라는 주제어들이다. 이후 구체화된 CIF의 목적은 개도국이 환경 복원력을 고려하는 새로운 방식의 저탄소개발로 빈곤감소와 성장촉진을 경험하게 하며, 이를 위한 대규모 전략적 자금을 지원하는 데 있다. 구체적으로 명시된 목적은 다음의 여섯 가지로 구분할 수 있다.[40)]

---

38) AfDB, ADB, EBRD, EIB, IADB, WB(2008), p. 1.

39) Congressional Reporting Service(2013a), p. 3.

40) CIF(2008a).

① 개도국의 저탄소개발전략에 부합하도록 감축・적응 부문에서 확대된 규모의 조치 및 전환적 변화(transformational change), 개도국의 기후변화 대응과 빈곤감소 해결방안 증진을 위한 유인 제공

② 기후변화 영역에서의 국제적 협력을 촉진시키고, 2012년 이후 기후변화체제에 대한 국제적 합의의 진전을 지원[41)]

③ 경험을 통한 학습(learning by doing)으로 기후변화 대응의 경험 및 지식 제공

④ 의미 있는 감축 및 적응 조치를 위하여 공공 및 민간 부문의 잠재성을 촉발시킬 수 있는 대규모 기금의 조성 및 활용, 이를 위한 국제금융기관의 역량과 기술을 활용

⑤ 환경 및 기후 관련 현존 다자 및 양자 기금 제도를 보완하는 한편, 현존 기금들과 공동 재정지원(co-financing)을 추구

⑥ 다른 지속가능 개발영역과의 공동 편익(co-benefit)을 극대화하고, 특히 자연자원의 지속가능한 관리 및 생태계 관련 서비스에서의 공동 편익 제고

CIF는 그 자체로 단일한 기금이 아니라 여러 기금의 집합으로서 개별 기금은 각기 특화된 목적을 가진다. 청정기술기금(CTF: Clean Technology Fund)과 전략적 기후기금(SCF: Strategic Climate Fund)이라는 두 개의

41) CIF 설립 당시인 2008년은 흔히 포스트 교토체제라고 불리는 교토1기 이후의 기후변화체제에 대한 논의 종료시점 한 해 전이었다. 이러한 점에서 '2012년 이후'라는 표현은 사실상 더반플랫폼에서 설정하고 있는 2020년 이후 체제의 소위 '신기후변화체제'로 해석 가능한 측면이 있다. 이에 대한 판단은 향후 SCF 및 CTF 신탁기금이사회에서 구체화될 사안이다.

분리된 신탁기금으로 구성되어 있으며, 각기 명확한 범위 및 목적, 거버넌스를 가지고 있다. 먼저 CTF는 온실가스 감축을 위한 저탄소기술의 실현, 활용, 확산(demonstrating, deploying, diffusing)을 위한 재정지원을 목적으로 한다. 구체적으로 개도국이 지속가능한 발전계획 수립과 감축노력이 병행된 투자결정을 하는 데 부족한 재원을 제공하기 위한 기금으로, 국가개발 계획이나 전략의 일환으로 실행되는 저탄소 프로그램 및 프로젝트에 자금을 지원하여 청정기술을 대규모로 보급하고 그 실행을 촉진하고자 한다. 또한 대규모의 새롭고 추가적인 재원을 조성하고 전달하기 위해 혁신적 조치들을 도입하며, 특히 민관 협력투자를 통한 감축 및 저탄소개발 인센티브를 제공하고자 한다. 기금의 목적상 주로 신흥경제국을 대상으로 하게 되며, 재생에너지와 에너지 효율기술로 집중된다. SCF는 세 개의 분리된 프로그램으로 구성되는데 3개 분야에서의 실험적 프로그램을 지원함으로써 기후변화 완화 및 대응을 목적으로 한다. 기후복원력을 위한 파일럿 프로그램(PPCR)은 저소득국가의 개발전략에 기후재생력 부분을 통합하는 방법을 지원하기 위해 역량강화, 정책개혁, 부문투자를 돕기 위한 기술보조의 형태로 제공한다. 산림투자프로그램(FIP)은 탈산림화 감소를 목적으로 하며, 산림정책에 대한 지역공동체 교육 및 산림경영에 사용가능하다. 마지막으로 저소득국 재생에너지 확대 프로그램(SREP)은 발전부문의 개발과정에서 재생에너지를 대안으로 선택하는 데 도움을 제공하는 것을 목적으로, 정책지원, 기술보조 등의 방식으로 제공된다. 재정수단 측면에서 민간자본을 적극 활용하는 CTF와 달리 무상지원과 양허성 차관 방식을 주로 활용한다.[42)]

42) Congressional Reporting Service(2013a), pp. 3-8.

3) GEF

GEF의 설립목적은 지구환경 보호와 환경적으로 지속가능한 발전의 촉진에 있다. 구체적으로 GEF 운영지침은 지구환경 편익 달성 조치에 따른 증분비용(incremental costs)을 충당하기 위하여 새롭고 추가적인 무상 및 양허성 재원을 제공하는 것을 목적으로 규정하고 있다.[43] 목적과 관련하여 GEF의 중요한 특징은 GEF가 기후변화에만 특화된 기금이 아니라는 사실이다. 즉 GEF는 기후변화 외 지구환경 편익과 관련한 영역인 생물다양성, 국제 수자원 관리, 토지 황폐화 방지, 잔류성 오염물질 저감, 오존층 파괴 방지 등의 목적을 포함하는 기금이다.[44] 가장 최근 재원보충 시기인 GEF-5 예산에서 기후변화에 대한 지원이 차지하는 비중은 32%로 가장 높으며(표 3-2), 대부분은 감축지원사업이다(표 3-3).

오랜 역사만큼이나 그동안 GEF는 여러 시행착오를 거치면서 새로운 환경변화에 적응하여 왔다. 특히 효율성과 효과성 측면에서의 문제점이 지속적으로 제기됨에 따라 운영비용 절감, 프로젝트의 품질 향상, 프로젝트 파이프라인의 기간 단축을 목표로 GEF의 기능 향상을 위한 개혁논의가 2006년 이후 본격적으로 시작되었다. 이때의 주요 논점들을 살펴보면, ① 프로젝트 위주에서 전략적·프로그램적 접근으로 전환 ② 민간자본 레버리지를 위한 시장 전 혁신(pre-market innovation)에 재원 집중 ③ 투명성, 접근성, 평등성 향상 ④ 새로운 재원 배분 프레임워크를 통한 국가

---

43) GEF(2011c), para. 2.

44) Congressional Reporting Service(2013b), p. 3. 즉 생물다양성협약(UNCBD), 사막화방지협약(UNCCD), 스톡홀름협약(POPs)의 이행을 지원하는 독립적인 재정 메커니즘이며, 오존층 파괴물질에 관한 몬트리올협약과 공식적으로는 연계되어 있지 않으나 밀접한 협력관계를 맺고 있다. 또한 2013년 12월 체결 예정인 국제수은협약(The Minamata Convention on Mercury)의 재정 메커니즘으로도 활용될 예정이다.

표 3-2. GEF 4기 및 5기 분야별 사업예산			
			(단위: 백만 달러)
중점 분야	GEF 4기	GEF 5기	증감(%)
생물다양성	941	1,200	28
기후변화	941	1,350	43
국제 수자원	332	420	27
토지황폐화	279	400	43
화학물질	319	420	32
기업프로그램	172	210	22
기타	149	200	34
총 계	3,133	4,200	34

자료: GEF(2010b), pp. 76-77.

주도의 주인의식 집중 등이다.[45)]

나아가 재정수단 측면에서의 개혁도 본격화되어, 민간부문의 참여증진의 중요성에 주목하기 시작하였다. 2006년 6월 민간부문 참여증진을 위한 전략을 마련하여 2007년 5월에 운영로드맵이, 2008년 5월에는 시범적 민관협력 이니셔티브인 GEF 지구기금(Earth Fund)이 GEF 위원회에서 승인되어 출범하게 되었다. GEF 지구기금의 목적은 민간부문, GEF 기구(agencies), NGO들의 재원・기술・경험 등을 레버리지(leverage)하고, 지속가능한 경제발전을 진작시킬 수 있는 선도기술 및 사업모델을 함양시

45) 이러한 논의들은 실제로 2010년 제5기 재원보충(replenishment)에 다음의 두 가지 측면에서 반영되었다. 첫째, 국가 주도의 전략적 개발과 프로젝트 성공률 간 상관관계가 있음에 주목하여 국가주도권을 강화시키기로 했다. 이를 위해 규모 있는 프로젝트 포트폴리오를 파악하고 이해관계자간 조정 향상을 위한 in-country corporate programs를 개혁하는 한편, 유연하고 투명한 재원 배분 프레임워크를 개발하고, GEF 파트너십에 개도국 개발기구들(national development agencies)을 포함시켜 접근성을 확대키로 하였다. 둘째, GEF 파트너십의 효과성과 효율성을 향상하기로 하였다. 이를 위해 관련 협약에 대한 책임성을 강화하고 프로젝트 주기를 간소화하는 한편, 민간부문의 참여를 증진시키고 결과기반 운영프레임워크(results-based management framework)를 실행키로 하였다. 또한 시민사회기구의 참여를 증진시키기로 하였다(Congressional Reporting Service 2013b, pp. 13-14).

표 3-3. GEF 5기 기후변화 분야 세부 사업예산		
목 표	집행금액 (백만 달러)	비중(%)
혁신적인 저탄소기술의 시현, 전개, 이전	300	22
에너지 효율성을 위한 시장 전환	250	19
재생가능 에너지 기술의 투자	320	24
에너지 효율적이며 저탄소의 수송 및 도시 체계	250	19
토지의 효율적 사용을 통한 탄소 보존	150	11
협약 내의 역량강화와 환경조성을 위한 활동	80	6
합 계	1,350	100

자료: GEF(2011b), p. 31.

킬 수 있는 민간부문과의 파트너십 증진에 있다. 이를 위해 GEF의 전통적인 경계를 넘어 혁신을 유도하고, 신시장을 개척하며, 민간부문의 조직적인 참여를 도모하는 것을 목적으로 한다. 아울러 이 과정에서 민간부문의 투자가 구축(crowding out)되지 않게 유의하도록 하는 한편, 기술개발이나 자본비용에 대한 단순한 보조금 지급이 아닌 촉매적 역할이 될 것을 원칙으로 한다.[46)]

주목할 점은 GEF의 개혁과정에서 논의된 지향점들의 상당 부분이 GCF의 그것과 중첩된다는 점이다. 향후 GEF의 시행착오를 반면교사 삼으면서 꾸준한 차별화 전략이 마련되어야 할 것이며, 동시에 GEF와의 업무조정 및 시너지 창출을 위한 상호 소통이 중요한 부분이 될 것으로 보인다.

4) 비교 평가

2008년 설립 당시부터 공여국 위주로 형성된 CIF는 물론, 개도국의 이해가 상당히 반영되고 있는 GEF의 경우에도 민간부문의 참여를 통한 재원

46) GEF(2009a), pp. 1-2.

조성 확대는 기후 관련 다자기금의 중요한 목표로 자리매김해가고 있다. GCF도 민간부문기구(PSF: Private Sector Facility)의 역할이 운영지침에서 강조되고 있는 등 예외가 아니다. 표명하는 기금의 목적들은 그 추상성으로 인해 대부분 대동소이할 수밖에 없을 것으로 보이며, 본격적인 차별화는 구체적인 세부 운영원칙 및 프로그램을 통하여 나타날 것으로 보인다. 그럼에도 설립 배경과 목적에서 CIF와 GEF가 GCF에 시사하는 점들을 몇 가지 정리해보면 다음과 같다.

우선 목적과 재원 조성의 관계 측면에서 CIF의 성과는 주목할 만하다. 1990년부터 계속된 GEF가 최근 보충한 GEF-5 재원이 35억 달러에 불과하며 이것이 역대 최대 규모임을 감안할 때, 2008년에 시작된 CIF가 선진국의 공여금으로 모은 금액이 61억 달러라는 사실은 재원 조성 측면에서 CIF는 가히 성공적이라 평가할 수 있다. 이러한 성과는 1차적으로 청정에너지 기술개발이 공여국의 경제적 이익에 부합되는 특징 때문이며, 2차적으로 후술하는 바와 같이 프로젝트 및 프로그램 등을 선정하는 기금위원회에서 공여국의 발언권이 더 존중되었던 점 때문이다. 즉 기금의 목적에서 공유국의 경제적·정치적 이익에 대한 고려가 충분히 반영된다면, 기후 관련 재원 조성은 현실적으로 용이할 수 있음을 알 수 있다.

둘째, CIF가 사용하는 '저탄소개발'이나 '규모 확대' 등의 개념은 목적면에서 GCF와 공유되는 부분인 반면, '국가 주도' 개념이 약하다는 점은 GCF의 그것과 차이점으로 볼 수 있다. 이는 설립 배경에서부터 CIF가 공여국 주도적이었다는 데에서 기인하기 때문으로 이해할 수 있을 것이다. 설립 배경과 관련하여 CIF로부터 주목할 또 다른 점은, 2012년 이후 체제를 목표로 했던 2009년 코펜하겐 COP15에서 선진국 측에서 기후재

원의 설립을 제안하였던 바로 이전 해인 2008년에 선진국의 핵심 3국인 미국, EU, 일본에 의하여 CIF가 성립되었다는 맥락이다. 이는 CIF가 선진국이 당초 염두에 두고 있던 다자 기후기금의 원형으로 향후 GCF 설계 구체화에서 CIF의 주요 특징들이 선진국 측의 인력 중심(the center of attraction)으로 작동하리란 점을 시사한다. 즉 개도국이 체계적으로 대응하지 못할 경우 GCF는 본질적으로 CIF에 가깝게 수렴될 것으로 전망할 수 있다. 이는 결과적으로 재원 조성 자체에는 긍정적일 수 있으나 수원국 주도적인 특징은 약화되는 형태로 이해할 수 있을 것이다.

셋째, 최근 GEF의 개혁과정은 GCF 이사회에서 현재 논의되고 있는 특징들을 다수 포함하고 있다. 이는 기후 관련 기금들이 변화하는 수요를 반영하기 때문으로 이해할 수 있는 동시에, GEF와 GCF 간의 역할 중복 가능성이 예상되는 측면이기도 하다. 목적 면에서 GCF가 GEF와 차별화될 수 있는 부분은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째, GCF는 기후변화에만 특화된 기금이라는 점과 둘째, 지원대상이 개도국에 한정된다는 점이다. 전술한 바와 같이 GEF는 기후변화 외에 다양한 지구환경과 관련한 목적을 가지고 있다. GEF는 지구환경과 관련한 다자기금으로서 오랜 기간 축적된 경험들이 강점이지만, 다양한 목적들의 혼재와 복잡한 행정절차는 시급한 기후변화문제에 신속히 대응하는 데 단점으로 작용하여 왔다. 2006년 이후 GEF의 개혁이 지속되었지만, 이러한 운영의 비효율성은 개도국들이 기후변화에 특화된 GCF의 탄생을 요구하기에 이르렀다. 더욱이 기후변화 관련 다자기금은 지구온난화 시급성에 대한 고려뿐 아니라 글로벌 경기침체와 같은 국제환경변화에 기민한 대응이 요구되는 시점에 놓여 있다. GCF가 정착되고 본격화될 2015년 전후의 시점은

선진국으로서는 민간부문 활성화를 통한 경기진작의 필요성이, 개도국으로서는 기후변화 대응과정이 저탄소 경제성장으로 연결될 필요성이 높아진 시기가 될 것이다. 이러한 시대적 요구에 부응하기 위해서는 특화된 목적에 집중될 뿐 아니라 기존에 축적된 관행들에 얽매이지 않은 혁신적인 해결방식의 채택과 속도감 있는 의사결정이 가능한 조직이 필요한 측면이 있다. 바로 이러한 점이 GEF가 할 수 없지만 GCF는 가능한 부분이라 할 것이다. 또한 기금의 목적이 지구환경 일반인지 기후변화 특화인지와 관련한 또 다른 중요한 측면은 GEF가 적응부문에 대한 지원이 부족하다는 점이다. 적응은 기본적으로 지리적 요소와 밀접한 관련이 있으나 GEF의 설립목적이 지구 전체의 환경적 편익을 위한 자금지원인 데에서 기인하는 한계이다. 이에 따라 GEF가 일부 지역에만 이익을 제공하는 기후변화 적응 프로젝트에 대하여 지원하는 데 제약요소로 작용하고 있다. 적응부문에서 GEF가 담당하지 못하는 영역을 중심으로 GCF의 역할을 확장해나가면서, 관련한 재원의 허브로 자리매김해나가는 방식이 효과적인 차별화 전략일 것이다.

마지막으로 전체적인 효율성 측면에서 기후변화의 중심은 GCF가 담당하되 GEF는 지구환경 일반과 '관련된' 기후변화 대응부분을 담당하도록 조율되는 것이 바람직할 것으로 보인다. 기후변화 영역에서 GEF의 역할 강화는 GCF의 역할 약화를 가져올 뿐 아니라 2020년 이후 신기후체제하 국가분류 논의와 연계되는 측면이 있으며, 불필요한 논쟁의 요소를 제거하기 위해서도 GEF와 GCF의 명확한 역할분담 논의가 2015년 이전에 마무리될 필요가 있다.

나. 거버넌스

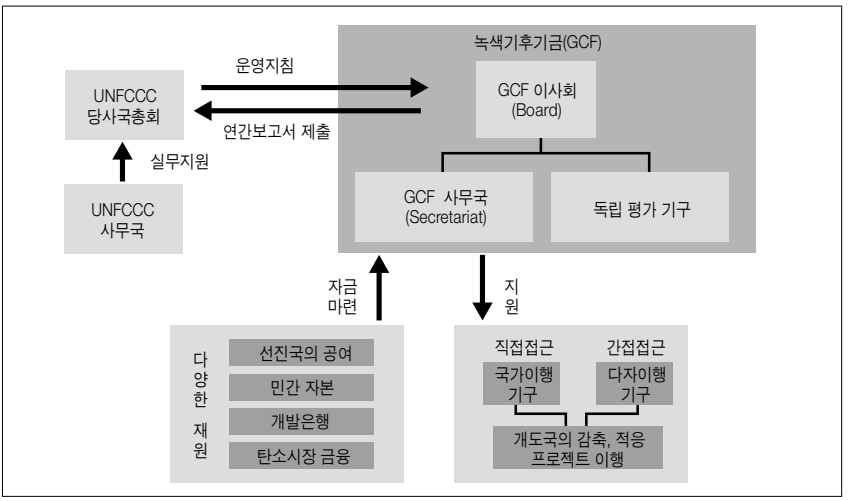
거버넌스 이슈는 공여국의 기금에 대한 영향력 행사 가능성과 직접적으로 연결된다는 측면에서 정치적 이익과 관련한 공여유인과 밀접한 관련이 있다. 즉 공여유인은 기금의 운영방향이 공여국의 이해와 얼마나 일치되는지와 관련되어 있으며, 다시 기금의 운영방향은 거버넌스와 관계가 있음에 따라 거버넌스와 공여유인 간에는 일정한 관계가 존재하는 것으로 이해할 수 있다.

1) GCF 논의 경과

공여유인 측면에서 GCF의 거버넌스와 관련된 주요 쟁점은 당사국총회와 GCF 이사회의 관계라는 외적 관계와 수탁자 등 주요 관련 기구들과의 관계라는 내적 관계의 측면으로 구분된다. 그리고 후술하다시피 이 둘의 중심에는 의사결정방식이 위치한다.

우선 당사국총회와 GCF 이사회의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 개도국은 GCF 운영이 협약체제하에서 당사국총회를 통하여 구체적인 운영지침이 전달되어질 것을 선호하나 선진국은 GCF 운영의 효율성을 위해 GCF 이사회의 자율성이 커지는 방향을 원하고 있다. 이는 당사국총회의 경우 개도국의 수가 많아 개도국의 발언권이 강할 수 있으나, GCF 이사회의 경우 선진국 12개국과 개도국 12개국 동수로 구성되어 당사국총회보다 개도국의 영향력이 낮을 수 있기 때문이다. 이는 GEF의 존재에도 불구하고 GCF가 탄생한 거버넌스 측면의 배경이라 할 수 있다. GEF의 경우, 당사국총회와 MOU 방식으로 연결되어 있어 GEF에 대한 당사국총회의 권한이 제한적이었다는 인식이 일반적이었다. CIF의 경우, 협약

그림 3-1. GCF 예상 거버넌스



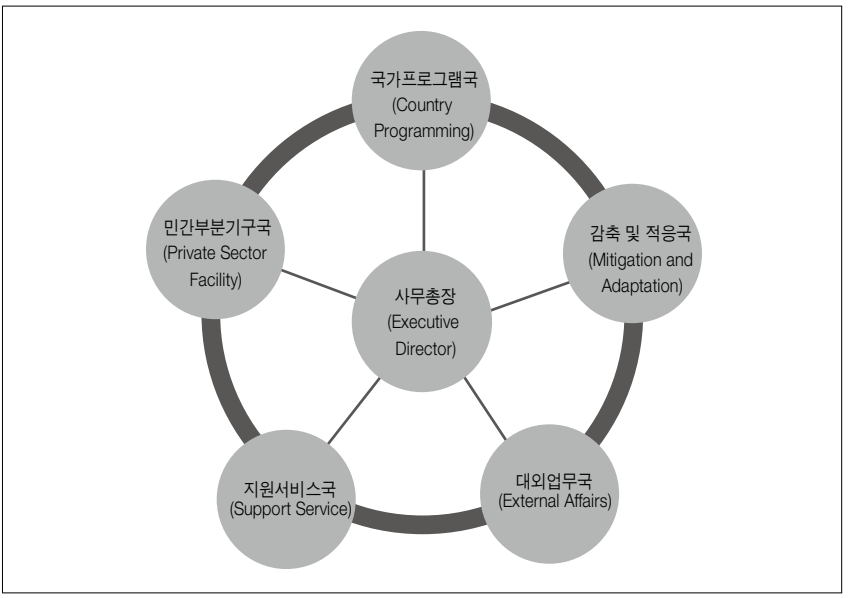
자료: GCF Secretariat(2013e)을 토대로 저자 작성.

체계하의 기금이 아닌바 당사국총회의 영향력은 없고, 기금 운영에서 세계은행이 크게 영향력을 발휘하며 세계은행에 대한 투표지분을 많이 가지는 공여국 중심으로 운영되고 있다.

다음으로 실제 GCF 조직 내 기관들간의 관계를 살펴보자. 보다 본격적인 논의는 GCF의 조직이 구체화된 후에 가능하리란 점에서, 당면과제인 수탁자(trustee)와의 관계에 집중하여 살펴보자.[47] GCF 운영지침 26항은 세계은행을 3년간 GCF의 임시 수탁자로 정하고 있다. 현재의 운영지침은 수탁자의 역할이 GCF 금융자산의 보관, 적절한 금융기록의 유지,

47) GCF의 독립적인 사무국이 본격적으로 구성되기 전까지는 기술, 행정, 계획 실행 등을 지원하기 위해 UNFCCC와 GEF 전문가들이 임시 사무국을 구성하여 운영 중에 있다. GCF는 현재 지역사무소를 가지고 있지 않으나, GCF 사무국 조직이 완비되고 기능이 정상화된 후에는 GCF 사업영역의 확장과 이에 따른 비용절감 차원에서 지역사무소가 설치될 가능성도 배제할 수 없다.

그림 3-2. GCF 사무국의 초기 구조



자료: GCF Secretariat(2013f), p. 4.

이사회에서 요구하는 재정 상태 및 보고서 준비에 그치고 있으나, 임시 수탁자인 세계은행이 GCF 설계과정에 보다 많이 개입될수록 CIF가 GCF의 모델이 될 가능성이 있다. CIF의 경우 세계은행이 수탁기능뿐만 아니라 사무국과 이행기구의 역할도 담당하는 등 기금 운영 전반에 영향력을 미치고 있다. GEF는 법인격을 가지고 있지 않아 자금의 승인 및 지출 과정에서 수탁자인 세계은행의 개입이 불가피하다. 그로 인한 시간 및 행정비용의 부담과 세계은행이 수탁기관 이상의 영향력을 행사하고 있다는 지적을 받아왔다. GCF의 경우 GEF와 달리 독립된 법인격을 가지고 있다는 점에서 이 부분에서는 보다 자유로울 것으로 전망된다.

제5차 이사회에서는 GCF 사무국의 구체적인 조직에 대한 합의가 이루어졌다. 즉 사무총장을 중심으로 국가프로그램국(Country Programming), 감축 및 적응국(Mitigation and Adaptation), 민간부문기구국(Private Sector Facility), 대외업무국(External Affairs), 지원서비스국(Support Services)의 총 5국으로 구성하여 기존 임시 사무국의 14명에 더해 최대 38명의 전문직 지원과 10명의 지원직 직원을 2014년 채용하기로 결정하였다.[48)]

주목할 점은 이 중 국가프로그램국 인원이 감축 및 적응국과 민간부문기구국보다 많다는 점과 대외업무국이 단순한 홍보기능 이외에도 재원 조성과 관련한 업무를 담당한다는 점이다. 전자는 GCF가 국가 주도 원칙을 표방한다는 점을 강조하는 것으로 이해할 수도 있으며, 다른 한편으로 운영 초기에 구체적 감축 및 적응 사업 혹은 민간부문 지원보다는 개도국의 역량배양사업이 우선적일 수밖에 없다는 점의 반증으로 볼 수 있다. 재원 조성과 관련한 기능이 지원부서적 성격을 갖는 것으로 발전할 수 있는 대외업무국에 포함된 것은 불투명한 재원충당방식과 제한된 재원출처라는 초기 상황에서 재원 조성 측면에서 GCF가 능동적으로 할 수 있는 업무는 사실상 대외협력 강화라는 이해에 따른 것으로 해석할 수 있을 것이다.

2) CIF

CIF 거버넌스의 구성요소는 신탁기금위원회(Trust Fund Committee, 이하 기금위원회), 파트너십 포럼(Partnership Forum), 다자개발은행 위원회

48) GCF Secretariat(2013f).

(MDB Committee), 행정기구(Administrative Unit), 수탁자등이 있다. 이 중 기금위원회는 기금에 관한 최종 의사결정기구로 프로그램 운영의 전반사항을 결정하고, 수혜국 선정 및 원조 방향, 운영, 모니터링 등을 담당한다. 일반적으로 투표권이 있는 회원국들과 투표권이 없는 회원국, 그리고 옵서버로 구성된다. 의사결정은 기본적으로 총의(consensus)에 따르며, 합의 도출이 불가능한 경우에는 투표로 결정한다. 파트너십 포럼은 공여자, 수혜자, 이해관계자들 간 정책에 대한 의견공유를 목적으로 하며, 다자개발은행 위원회에서는 MDB들간의 협력, 조정, 정보공유 촉진 등을 목적으로 한다. 행정기구는 위원회 업무보조를 담당하고, 신탁관리자는 기금의 법적 소유자이자 관리자로 기금의 자산 및 수입금을 관리하고 기금위원회의 승인에 따라 자산의 위탁 및 이전을 담당하는데, 현재 세계은행그룹의 국제부흥개발은행(IBRD)이 그 업무를 담당하고 있다.[49]

구체적으로 CTF 기금위원회는 투자계획, 프로그래밍, 재원 할당 등에 대한 승인, 지침 제공, 성과평가 등을 수행하며, 그 외에도 CTF의 전략적 방향이 UNFCCC의 원칙에 부합하는지 감독하는 것을 주요 과제로 한다. 투표권은 공여국 및 수혜적합국 대표 각 8명에 있으며, 지원신청국 대표와 세계은행의 선임 대표, 다자개발은행 대표들은 투표권이 없다.[50] 아울러 다른 국제기구들, 민간부문, 시민사회 대표들도 옵서버로 참여하고 있으며, 총의 형성에 대한 의결권이 없을 뿐 논의 참여, 안건 제안, 전문가

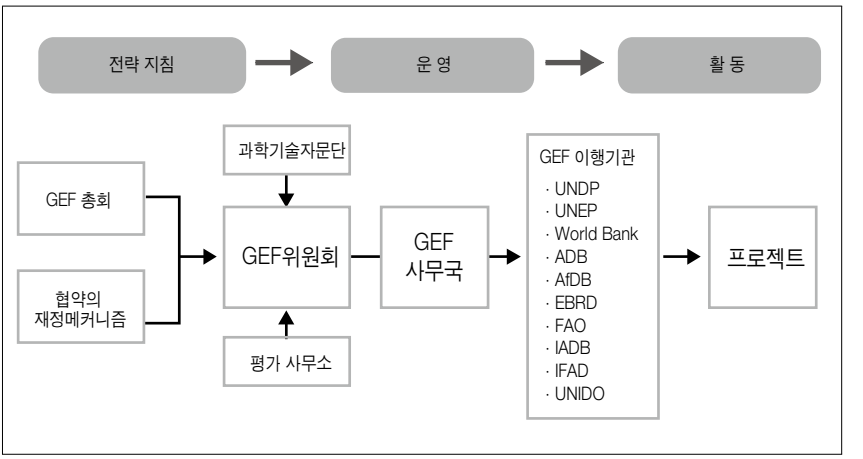
49) Congressional Reporting Service(2013a), pp. 4-5.

50) 8명의 공여국 대표는 호주, 프랑스, 독일, 일본, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국이고, 8명의 수혜적합국 대표는 브라질, 중국, 이집트, 인도, 모로코, 나이지리아, 남아프리카공화국, 터키이다. 지원프로그램 신청국 대표는 투자 계획이나 프로그램, 프로젝트를 심의 기간 중에 있는 국가가 해당된다.

추천 등 그 역할의 능동성이 권장된다. MDB 위원회는 다자개발은행들간 협력 및 조정은 물론 정보・지식・경험의 공유 촉진을 기본목적으로 한다. 또한 기금위원회 이전에 CIF 행정기구에서 준비한 임시 의제를 검토하고, 프로그램 진행상황을 감독하며 기금위원회에 CTF 재원 활용 승인 정책의 준수 여부를 보고하는 등 실질적인 역할을 담당한다. 더 나아가 행정기구 업무 및 결과 측정시스템에 대한 자문을 맡으며 기금위원회가 부여한 다른 기능도 수행할 수 있게 되어 있다. 파트너십 포럼은 시민사회 참여를 지원하기 위한 장(場)으로서 공여 및 수혜국 대표, MDBs, UN과 UN기구, GEF, UNFCCC, 적응기금(Adaptation Fund), 양자개발기구, NGO, 토착민, 민간부문기구, 기술전문가들로 구성되어 있다. SCF도 공여국 및 수혜국 대표를 정점으로 하는 의사결정, 세계은행에 의한 이행을 기본으로 하는 CIF와 유사한 거버넌스를 가진다. 기금위원회는 8명의 공여국 대표, 8명의 수혜적합국 대표, 세계은행 대표, 다자은행 대표로 구성되는데, CTF와 달리 지원프로그램 신청국 대표가 포함되지 않는다는 것이 차이점이다. 이외에 SCF 소위원회(sub-committee)에서는 개별 프로그램을 관장하며 프로그램별 6인까지의 공여국 대표와 같은 수의 수혜국 대표, 신탁기금위원회가 지명하는 기타 대표로 구성된다. 마지막으로 CTF와 마찬가지로 MDB 위원회 및 파트너십 포럼이 있으며, 신탁관리자 역시 세계은행으로 동일하다.[51)]

51) CIF 홈페이지, http://www.cleamirvestmentfund.org(검색일: 2013. 5. 10).

그림 3-3. GEF의 거버넌스



자료: GEF 홈페이지, http://www.thegef.org/gef/gef_structure(검색일: 2013. 9. 2).

3) GEF

GEF는 총회(Assembly)와 위원회(Council)에 의해 운영되며, 총회는 3~4년 주기로 개최되고 180개 GEF 회원국의 고위급 정부대표가 참석한다.[52] 총회는 GEF의 일반정책 결정과 운영지침 수정을 승인하는 최상위 의사결정기구이다. GEF 위원회는 GEF의 주요 통치기관으로서 독립적인 이사회 역할을 담당하며, 주로 GEF의 프로그램을 개발, 채택, 평가하는 책임을 맡는다. 위원회는 총 32개국 대표로 구성되는데, 개도국 16명, 선진국 14명, 체제전환국 대표 2명으로 이루어진다. 회기는 6개월마다 3일간이며, 결정은 총회와 마찬가지로 주로 총의(consensus)에 의하여 이루어진다.[53]

52) Congressional Reporting Service(2013b), p. 3.

53) Congressional Reporting Service(2013b), p. 4.

GEF 사무국은 프로젝트의 형성 조정, 이행감독, GEF 정책의 합치성을 보장하는 기능을 담당한다. 과학기술자문단(Scientific and Technical Advisory Panel)은 GEF의 전략과 프로그램에 대한 전략적 과학기술 자문을 제공하며, GEF의 주요 영역별 전문가 6명으로 구성되는데 UNDP 사무국에 의해서 지원된다. GEF의 기구는 프로젝트를 제안하고 승인된 프로젝트의 감독 및 이행에 대한 책임을 진다. 1991년 설립 때부터 세계은행, UNDP, UNEP가 이행기관(implementing entities)으로서 지원적격국 정부 및 NGO와 함께 GEF가 지원하는 프로젝트의 개발・이행・운영 등을 지원하여 왔다. 1999년에는 7개의 실행기관(ADB, AfDB, EBRD, FAO, IADB, IFAD, UNIDO)이 추가되어 유사한 임무를 수행하고 있다. GEF 기관들은 각자의 비교우위가 있는 프로젝트에 집중하는데, 예를 들어 UNEP는 과학적・기술적 분석개발 촉진과 환경관리 발전에, UNDP는 역량배양프로그램과 기술지원프로젝트의 개발 및 관리, 세계은행은 투자프로젝트의 개발 및 운영에 비교우위가 있는 것으로 간주되어왔다. GEF 기관들의 경험이 부족한 영역이나 통합적 프로젝트인 경우에는 다른 기관과 협력하여 상호 보완적인 역할을 담당할 수 있다. GEF 사무국, GEF 기관, GEF 위원회, 프로젝트가 실행되는 수원국 정부 등 다양한 기구들의 원활한 협력을 위하여 GEF는 두 가지 형태의 포컬포인트를 운영하고 있다. 먼저 회원국 정부와 GEF 위원회 및 총회 간의 관계를 위한 '정치 포컬포인트(Political Focal Points)'는 GEF 거버넌스와 관련한 정책 및 결정 부분을 담당하며 모든 GEF 회원국에 있다. 이에 반하여 GEF 활동의 운영적인 측면을 담당하는 '운영 포컬포인트(Operational Focal Points)'는 GEF 프로젝트 지원적격 수혜국에만 있으며, 프로젝트 제안이

해당 국가 계획 및 우선순위와 일치하는가를 확인하고 국가 차원에서 조정・통합・중재의 역할을 맡는다.[54)]

GCF에 대한 시사점 측면에서 GEF와 세계은행 간의 관계를 주목할 만하다. 세계은행은 GEF의 설립주체 중 하나일 뿐만 아니라 GEF의 관련 신탁기금의 수탁처 및 행정주체이자 GEF의 이행기관 중 하나이며, 인적 자원, 커뮤니케이션, 법적 서비스를 포함한 행정지원서비스를 GEF 사무국에 지원하고 있다. GEF 거버넌스 측면에서, 세계은행은 신탁관리자이자 이행기관으로서 GEF 위원회의 공식 옵서버로 참여하며, 관리 측면에서는 4년마다 있는 재원 보충절차의 공동의장으로 참여하고 있는 등 그 관계가 매우 밀접하다.

GEF 지구기금은 그 운영에서 민간참여를 목적으로 하는바, 거버넌스에서도 다른 GEF의 기금들과는 다른 독특한 구조를 가진다. 운영 거버넌스와 관련하여 가장 핵심이 되는 개념은 프로젝트의 포트폴리오가 관리되는 '플랫폼(platform)'에 기초하여 운영된다는 것이다. 각 플랫폼 내 프로젝트 포트폴리오는 GEF의 중점영역에 따라 구분되며, 개별 프로젝트는 ① 특정 환경문제를 직접 해결하거나 ② 지구적 환경보호와 지속가능한 경제발전을 증진시킬 사업모델이나 금융수단을 조성하도록 되어 있는 구조이다. 플랫폼의 승인은 GEF 위원회가 담당하지만, 플랫폼 내 개별 프로젝트에 대해서는 담당기관이 승인하는 위임적 구조(delegated structure)를 띠는 것이 중요한 특징이다. GEF 지구기금의 거버넌스는 위원회, GEF 지구기금 이사회(Fund Board), 그리고 GEF 사무국이 각각 별도의 역할을 하도록 되어 있고 그 역할은 다음과 같다. 이사회는 기금에

54) GEF 홈페이지 및 Congressional Reporting Service(2013b), p. 4 참고.

대한 전략적 지침 및 지원을 제공하는 역할을 담당한다. 구체적으로는 기금의 전략, 운영 및 재무적 절차, 플랫폼 관련 정책 등에 대하여 위원회에 비구속적 조언을 한다. 또한 기금의 파트너십을 지원하고, 재원의 유용성 검토 및 추가 재원의 탐색, 신규 공여자, 플랫폼 등에 대한 추천을 한다. 이사회의 결정은 가능한 총의에 의하며 충분한 노력 후에도 합의에 이르지 못하게 될 경우 참석회원의 3분의 2 이상의 찬성에 의하여 통과되는데 회원당 하나의 투표권을 가진다. 합의 도달 여부에 대한 확인은 의장이 하며, 한 회원이 구두로 반대표시를 할 경우 의장은 합의에 이르지 못하였음을 선언해야 한다. 의결정족수 충족 확인 후 의장은 투표 개시를 선언하고, 이후 투표과정에 대한 문제제기가 없는 이상 투표결과 발표 전까지는 개입이 허용되지 않는다. 투표는 호명투표(roll-call)이며, 회원명의 알파벳 순서에 의하여 진행된다.[55)]

4) 비교 평가

거버넌스 측면에서 GCF가 GEF와 차별화할 수 있는 부분, 특히 GEF의 단점을 보완할 수 있는 부분은 GEF의 불완전한 법적 지위와 절차적으로 비효율적인 구조라 할 수 있다.

불완전한 법적 지위란 법적으로 GEF는 독립적인 법인격이 없는 기관이어서 바로 국가들에 자금 배분이 불가능하기 때문에 세계은행을 통하여서만 그 역할 수행이 가능하다는 것이다. 이에 반하여 GCF는 독립된 법인격을 소유한다는 점에서 세계은행과 같은 중계기관의 역할에 대한

55) GEF(2009a), pp. 2-12.

의존성을 극복할 수 있다는 장점이 있다. 법적 지위가 GCF가 GEF와 형식적으로 차별화할 수 있는 부분이라면, 내용적으로 차별화가 가능한 부분으로는 효율적인 운영구조를 갖는 것을 들 수 있다. GEF의 비효율적 구조란 모든 자금 지원 승인이 GEF와 관련 GEF 이행기구 2단계를 거치도록 되어있는 복층구조와 각 단계에서의 신뢰부족 및 부조화 현상을 일컫는다. GEF의 프로젝트 승인은 2단계 신청절차로 이루어지고 있는데, 높은 수준의 기술검토에 집중하는 대신 승인절차의 투명성이 낮고 그 기간이 길어 적시성이 부족하다는 평가를 받고 있다. 가령 프로젝트 파이프라인의 개념을 도입하고 이를 시작하는데 66개월이 걸린다는 비판이 대표적이다.[56] 이러한 승인절차의 장기화는 관료주의적 구조, 작업프로그램의 빈번함, 위원회의 지나친 신중함, 총의를 통한 의사결정 등이 원인인 것으로 GEF 내부적으로도 심각하게 인식되어온 이슈이다. 비효율적 구조로 인한 또 다른 문제점은 공여국에는 환경기금의 목적과 방향에 대한 공여국의 통제권한이 다자간 메커니즘에서 도전받고 있다는 인식을 주며, 수혜국으로서는 10개 실행기관을 통해서만 GEF 자원에 접근할 수 있어 필요에 대한 적시성이 낮다는 데 불만을 가지게 한다는 점이다. 구체적으로 GEF 기관을 통한 간접 접근방식은 GEF 기관과 수혜국 간 이해의 불일치 가능성뿐 아니라 GEF 기관과 GEF 간 이해의 불일치 가능성이라는 '이중 이해 불일치' 문제를 가진다. 노력과 성과 간에 불확실성이 존재하는 경우, 이해의 불일치는 일반적으로 도덕적 해이를 유발하며 이를 줄이기 위한 행정적 비용 증가를 초래한다는 점에서, GEF의 간접 접근방식은 GCF의 직접 접근방식 구성에 반면교사로 삼아야 할 부분이다. GCF 운영

56) GEF(2007), Signposts p. 1.

초기에 간접 접근방식으로 시작될 것인바, 직접 접근방식으로 효과적인 전환이 이루어지기 위해서는 절차의 간소화를 명확히 목표로 설정해야 할 것이며, 점진적으로 직접 접근방식으로 전환되는 부분을 선정해나갈 때, 이 중 이해 불일치 문제가 심각할 수 있는 영역을 우선적으로 고려해야 할 것이다.

GCF가 극복할 수 있는 CIF의 거버넌스 측면의 단점으로는 투명성 부족과 MDB의 강한 영향력을 들 수 있다. 전술한 바와 같이 CIF는 다른 국제기구, 민간부문, 시민사회 대표들을 옵서버로 참여시키고 있으며 발언기회 제공뿐 아니라 의제 제안 및 전문가 추천 등도 허용한다는 점에서 지금까지 GCF 이사회에서 옵서버들의 역할은 CIF의 그것과 유사한 방식으로 진화하는 것으로 보인다. 향후 GCF에서 옵서버의 역할이 더욱 구체화되는 과정에서 참고할 수 있는 CIF의 한계로 지적되는 대표적인 부분으로 CIF 위원회의 일부 세션에서 옵서버의 접근 제한문제를 들 수 있다. 접근제한은 기술투자계획의 경우에 주권정보와 국가 우선순위 관련 민감성을 근거로 하고 있으며, GEF 및 유엔기후변화협약 옵서버들 역시 투자계획 논의에서 배제됨으로써 관련 기구들과의 상보성 보장에 한계로 지적되고 있다. 그 필요성이 인정된다 하더라도 다자기금에 대한 공여유인에서 살펴본 정보 비대칭성 완화 가능성 향상을 위해서 민간부문 및 시민사회의 참여를 어떻게 확대시키는지에 대해서 GCF는 심각하게 고민할 필요성이 꾸준히 제기되어야 할 것이다.

MDB의 영향력 이슈는 MDB가 대체로 공여국의 영향력이 강하며, 이에 따라 다자기금에 대한 MDB의 역할 확대는 기금에 대한 공여국의 영향력 확대로 받아들이는 개도국의 우려에 기인한다. CIF의 운영뿐 아니

라 수탁기능을 담당하고 있는 세계은행의 경우 현재 미국이 가장 높은 투표권을 확보하여 주요 정책결정에 대한 거부권(veto) 행사가 가능한 상황이다. 2위는 일본, 독일은 4위, 프랑스와 영국이 공동 5위이며, 개도국 중에서는 중국이 유일하게 3위이나 독립적으로 영향력을 발휘할 수 있는 정도는 아닌 실정이다. 이는 공여국들이 GCF의 수탁자로 수탁 기준(fiduciary standards)과 능력을 근거로 세계은행을 선호하게 될 부분으로 인식되고 있다. 하지만 국제원조와 달리 기후변화 이슈의 기본 프레임은 공여국-수원국 관계가 아닌 '공통의 차별화된 책임(common but differentiated responsibilities)'의 원칙에 맞추어져 있는바, 선진국의 책임이 강조되어야 하는 차이가 존재한다.

더구나 개도국들의 우려는 세계은행의 기후변화에 대한 의도의 순수성에 있다. 세계은행이 최근 재생에너지 및 에너지 효율을 위한 재원을 증가시켰지만, 여전히 화석연료에 대한 대출은 2006년부터 2008년 동안 에너지 부문의 54%를 차지하며, 특히 2008년의 경우 세계은행과 IFC의 화석연료에 대한 펀딩규모는 102% 확대된 반면, 같은해 신재생에너지에 대해서는 11% 확대에 그친 것으로 알려져 있다.[57] 세계은행은 현재 GCF의 임시 수탁자로 지정되어 있으나, 뚜렷한 대안기관이 형성되지 않는다면 향후 정식 수탁자로 지정될 수밖에 없을 것이다. 재원 조성 측면에서는 공여국이 선호하는 세계은행이 그 역할을 담당하게 하는 것이 바람직하나, 이와 관련한 논쟁의 장기화로 GCF의 정상화가 늦춰지는 것을 방지하기 위해서는 현실적인 타협점을 준비하는 방안에 집중할 필요가 있다. 즉 세계은행을 대체할 능력 있는 수탁기관 구성이 조속히 진행되지 않을 경우에는 세계은행을

57) Congressional Reporting Service(2013a), p. 16.

수탁자로 영구 지정하는 것을 현실적인 대안으로 인정하되 공여국의 정치적 영향력을 최소화할 수 있는 안전장치를 어떻게 설계할 것인가에 집중해야 할 것이다. 이때 GCF는 국제원조 일반과 달리 기후변화라는 특징을 가진 기금이라는 점에 기초하고 GCF의 독립적 법인격을 적극적으로 활용하여, GCF의 수탁자가 기금의 수혜자와 관련되지 않고 수탁기관의 정책을 투영시키지 않을 수 있도록 수탁자의 역할을 한정하는 방향으로 개도국들의 설득을 끌어내는 것이 현실적인 접근으로 여겨진다.

거버넌스와 관련하여 향후 논의과정에서 마지막으로 주목할 점으로 GCF 이사회에 대한 당사국총회의 영향력이 강화될수록 힘의 균형을 위하여 GCF 내부적으로는 공여국의 영향력에 대한 배려가 강화될 수 있다는 사실이다. 가령 당사국총회의 영향력이 강해지게 되는 대신 GCF 내에서 별도의 의사결정방식을 가진 하부조직을 허용하게 되는 것이 대표적이며, 구체적으로 PSF에서 공여국별 공여 정도에 따라 투표지분이 배분되고 총의 방식이 아닌 다수결 방식이 수용될 수 있다. 반대로 당사국총회의 영향력이 약화된다면, GCF를 통한 개별 수원국의 접근성 강화 논리가 힘을 얻으면서 중앙사무국 기능이 약화되고 주요 거점별 혹은 국가별 사무국으로 점차 분화되는 시나리오가 힘을 받을 수 있다. 즉 당사국총회와 GCF 이사회의 관계, GCF 내 분권화라는 두 가지 차원 간의 균형의 추는 GCF 내 의사결정방식에 의존하는 측면이 있음을 고려할 필요가 있다.

다. 재원 조성방식

1) GCF 논의 경과

재원 조성방식은 출처(source)와 수단(instruments)의 두 가지 측면에

서 살펴볼 필요가 있다. 출처에 관해서는 앞서 밝힌 바와 같이 본 연구는 선진국 정부의 예산을 통한 출처에 국한하여 살펴보고 있다. 출처는 재원 조성에 직접적으로 연관되는 데 반해 수단은 기금에 유입된 재원의 사용이라는 점에서는 간접적이다. 넓은 시각에서 재원 조성을 이해할 경우, 양허성 차관이나 채권 발행 등의 금융수단은 전체적으로 활용 가능한 기금의 규모를 확대시킨다는 점에서 조성의 측면을 가진다. 또한 단순히 재원 조성이 기금에 대한 금전적 유입(input)이라기보다는 기금의 효과(output)에 대한 잠재력에 관한 것이라고 한다면 보증 등의 금융수단 또한 조성으로 이해할 수 있다. 그러나 수단에 관한 논의는 제4장에서 보다 상세히 다루기로 하고 이 절에서는 재원 충당방식에 대해 집중하여 살펴보고자 한다.

재원 충당방식은 주기성과 자율성이라는 두 가지 측면으로 구성된다. 즉 기금 조성주기가 수시인지 정기적인지, 공여가 자율인지 할당인지에 따라 기금의 조성 측면 특성이 결정된다. 개도국은 GCF의 안정적인 자금 확보와 환경문제의 '오염자 부담 원칙'에 의거하여 정기 할당방식을 선호하나 선진국은 자율적으로 공약하는 방식을 선호하고 있다. 각종 기금들의 자금조달방식을 살펴보면 수시 자율방식을 선택한 경우도, 정기 할당방식을 선택한 경우도 있으나 수시 자율방식으로 자금을 우선적으로 조성하여 기금을 정상화 한 뒤 정기 조성방식을 취한 하이브리드 방식도 눈에 띈다.

수시 자율방식은 재원 조성에 저항이 없고 융통성이 있다는 것이 장점이나 공여 시기 및 액수가 불분명하고 공여 조건 및 상황이 다양함으로 인하여 재원을 배분하는 데 있어 장기계획을 수립하기 어렵다는 단점이 있다. 또한 무임승차 가능성으로 자율에 맡길 경우 기금 조성규모가

표 3-4. 주요 다자 기금 및 기구의 재원 조성방식

종류	Global Fund (에이즈 등 퇴치를 위한 글로벌펀드)	CIF (기후투자 기금)	CGIAR (국제농업연구 자문단)	GEF (지구환경 금융)	IDA (국제개발 협회)	IFAD (국제농업 개발기금)	Multilateral Fund (다자기금)
설립 목적	AIDS, 말라리아, 결핵 등 질병 퇴치	개도국의 기후변화 대응 지원	개도국의 빈곤퇴치 및 식량안보와 농업생산성의 향상	환경문제 해결 및 지속가능한 발전 지원	개발도상국의 경제개발 지원	개발도상국의 농업개발과 식량생산증대	오존층 파괴 방지
자금 조성 방식	수시 자율 제안 ↓ 정기(3년) 자율 제안	수시 자율 제안	수시 자율 제안	수시 자율 제안 ↓ 정기(4년) 할당 (할당 기준: GNP 등)	정기(3년) 할당 (할당 기준: GNP 등)	정기(3년) 할당 (정부간 협상으로 할당함.)	정기(3년) 할당
공여자의 역할	(수시) 감독·조정이 불가 ↓ (정기)권고 및 의견제안 가능	운영위원회 (governing bodies) 참여 외에는 감독지침 불가	위원회를 통한 감독 및 지침 제공 가능, 포럼에서 의견 개진	운영·정책·금융 등에 공여자가 의견 제시 가능	운영·정책·금융 등에 공여자가 의견 제시 가능	감독·지침 불가 (재원 보충 논의 시 의견 제안)	감독·지침 불가

자료: GCF Secretariat(2013h)을 토대로 저자 정리.

불충분할 여지가 있다는 것이 또 다른 단점이다. 정기 할당방식은 이와 반대로 안정적이다. 즉 공여 시기 및 액수가 정해져 있어 장기적인 재원 배분계획을 수립하기 유리한 것이 장점이다. 반면 할당방식에 대한 논란으로 재원 조성이 난항을 겪을 경우 기금 운영 정상화가 지연될 수 있다는 것이 단점으로 지적되고 있다. 절충안으로 고려할 수 있는 하이브리드 방식은 기금 설립 초기에는 수시 자율방식으로 시작하여 점차로 정기 할당으로 이행해가는 방식이다. 이 경우 신속한 재원 마련이 가능하고 융통성 있는 수시 조성방식과 공여가 명확하고 통일적인 정기 조성방식을 결합한 방식도 고려할 수 있을 것이다.

2013년 10월 파리에서 개최된 제5차 이사회에서는 공공재원과 민간재

원을 통한 무상증여, 공공재원을 통한 납입자본금 및 양허성 차관을 받도록 결정하였다. 추가적인 재원형태에 대해서는 2014년 중에 논의하기로 하였는데, 논의대상은 국제탄소세 등과 같은 국제협력을 통한 재원보다는 민간재원이다.[58] 선진국들(미국, 영국, 일본)은 민간재원의 유입이 보다 빨리 시작되어 자국 기업의 개도국 진출이 촉진되는 것을 기대하는 것에 반하여, 개도국들은 GCF의 주요 재원이 민간재원으로 변질되는 것을 경계하여 민간재원의 유입 가능성을 최대한 늦추고자 하는 분위기이다. 제5차 이사회에서 재원조성 측면에서 가장 의미 있는 진전은 재원 조성에 대한 로드맵 수립이라 하겠다. 즉 GCF가 재원 관리를 가능하게 하는 협정들(arrangements)이 채택된 후 3개월 이내에 초기 재원 조성을 이행하기로 결정하였다. 이는 '3개월 이내'라는 시한을 정하고는 있으나 '2015년'과 같은 정확한 타임라인이 있는 것이 아니라 '재원 운영에 관한 설계가 마쳐져야'라는 조건의 확인이라는 점에서 로드맵이라 부르기는 불충분하다고 할 수 있다. 그럼에도 이러한 결정에서 긍정적으로 평가할 부분은 GCF 재원 충당방식에 대한 보다 구체적인 합의 도출을 위하여 필요한 쟁점들이 무엇인지 선진국과 개도국들이 상호 확인하였다는 점이라 하겠다.

2) CIF

CIF의 재원 출처 및 충당방식은 개별 공여국 정부의 약정(pledges)에 기초한다. 2008년 9월 공여국들이 61억 달러의 자금을 CTF와 SCF에

58) 여기서 민간재원이란 보증과 지분투자를 1차적으로 고려하는 것으로 생각할 수 있다. 5차 이사회에서 사무국이 준비한 기초문안인 GCF/B.05/04에는 이 두 가지 형태의 재원 유입을 명시하고 있으나 이사회 논의과정에서 잠비아 대표의 지적으로 최종결정문에서는 삭제되었다.

표 3-5. CIF 공여국 현황	
	(단위: 백만 달러)
공여국	지원금액
호주	127
캐나다	97
덴마크	38
프랑스	300
독일	813
일본	1,200
한국	3
네덜란드	50
노르웨이	50
스페인	152
스웨덴	92
스위스	20
영국	1,488
미국	2,000
총계	6,141

자료: Climate Kundo Update 홈페이지, http:/www.climateinvestmentfunds.org(검색일: 2013. 9. 12).

약정하였다(표 3-5). 재원의 활용방식은 무상증여, 양허성 차관, 대출보증, 기타 위험관리수단의 형태로 분류된다.[59)]

자금 운용이 활발한 CTF를 중심으로 CIF 재원 조성방식의 구체적인 특징들을 살펴보자. 우선 공여국은 신탁기금위원회가 결정한 최소 공여액을 공여하도록 되어 있다. 공여자는 수탁자에게 공여협정(contribution agreement)이나 행정협정(administrative agreement) 등의 형태로 현금이나 수탁자의 동의하에 다른 방식으로 공여가 가능하며, 일시불 혹은 수탁자 동의 시 할부공여가 가능하다. 또한 공여자들은 CTF로 돌아온 환류자

59) Congressional Reporting Service(2013a), p. 5.

금(reflow of funds)과 CTF 내의 다른 자금들에 대한 이자(beneficiary interests)를 받을 수 있다. 향후 CIF가 종료될 시점에 공여자의 지분 비율(pro-rate share)에 따른 환급이 신탁기금 협정에 명시되지 않았을 경우에는 CTF가 만기될 때 수탁자가 공여자 대신 위원회의 결정에 따라 그 지분을 CTF와 유사한 목적을 가진 다른 기금으로 자금을 이전할 수 있도록 되어 있다는 점은 GCF와 관련하여 주목할 부분이다.[60]

CTF의 지원대상은 대규모 프로젝트 및 프로그램, 특정 국가의 부문 또는 하위부문 수준의 프로그램, 특별 지방자치구역 사업수준의 프로그램, 지역간 협력의 필요성이 대두되는 지역의 지역 수준의 프로그램, 민간부문을 통한 프로그램 또는 민관파트너십을 통해 이뤄지는 프로그램 등으로 구분되며,[61] 이는 대체로 GCF가 차용할 방식으로 예상된다.

3) GEF

GEF의 재원 조성은 GEF 운영지침 부속서 C(Financial Provisions for Replenishment)를 근거조항으로 하고 있으며, 4년 주기로 재원을 보충(replenishment)하는 방식이다.[62] 파일럿 기간부터 제4기(2010년 6월 30일)까지 총 93억 달러가 공약되었고 실제 공여액은 88억 달러였다. 2010년 5월에 결정되고 2011년 3월부터 발효하는 제5기 재원보충에서는 35억 달러가 새로이 공여 약속된 바 있다.

GEF 재원의 중요한 특징은 공여국이 선진국에 국한되어 있지 않다는 점이

60) CIF(2008b), pp. 11-12.

61) Congressional Reporting Service(2013a), p. 6.

62) Congressional Reporting Service(2013b), p. 5.

표 3-6. GEF의 재원보충 추이

(단위: 백만 달러)

분류	Pilot ('90~'94)	GEF-1 ('94~'98)	GEF-2 ('98~'02)	GEF-3 ('02~'06)	GEF-4 ('06~'10)	전체 ('90~'10)
공여 약속액	843	2,015	1,983	2,211	2,289	9,341
실제 공여액	843 (100%)	2,012 (85%)	1,687 (95%)	2,095 (95%)	2,169 (95%)	8,806 (94%)
ODA 중 GEF 재원 보충이 차지하는 비중	0.28%	0.67%	0.60%	0.50%	0.38%	-

주: ( )안은 실제 공여액/공여 약속액 비중이다.
자료: GEF(2010a), p. 35.

다(표 3-7). 이는 GEF의 설립목적 자체가 비단 '선진국의 역사적 책임', 이에 따른 '선진국의 재원 공여의무'라는 프레임을 가진 기후변화 이슈에만 국한되지 않기 때문이다. 우리나라는 물론, 인도, 중국, 남아프리카공화국 등 대표적인 개도국 국가들도 공여국으로 참여하고 있다는 점에서 GEF의 공여유인이 단순히 GCF의 그것과 유사할 수 없는 구조를 가지고 있음을 시사한다.

GEF는 최근 개혁과정에서 민간자본 활용의 중요성이 인정되면서 GEF 지구기금을 중심으로 새로운 재원 조성방식이 시도되고 있다. GEF 지구기금은 2008년 5월 5,600만 달러 규모의 민관파트너십에 대한 재원 할당을 시작으로 민간분야와의 협력증진을 확대해나가고 있으며, 플랫폼 관리의 역할을 현재는 다자개발은행에 국한하고 있으나, 영리기업에까지 확대하는 방안이 논의되고 있다. 민간부문 레버리지 활동의 관리 및 평가를 위해서는 기금을 활용할 기관들의 공여가 필요한데, 이는 플랫폼 관리기관으로부터의 공여와 이에 대한 펀드를 매칭하는 방식을 따른다. 즉 플랫폼 관리기관은 플랫폼 수준에서의 공여금액을 약정하고 해당 플랫폼에 대한 위원회 승인에 따라 공여율이 결정되는 방식이다. 공여율은 관리기관

표 3-7. GEF 공여국

(단위: 백만 달러)

공여국	약정액 Pledged	적립액 Deposited	공여국	약정액 Pledged	적립액 Deposited
아르헨티나	0	0	대한민국	2.16	2.16
호주	15.03	15.03	룩셈부르크	1.94	1.94
오스트리아	10.81	10.81	멕시코	1.94	1.94
방글라데시	0	0	네덜란드	36.17	36.17
벨기에	20.47	20.47	뉴질랜드	1.94	1.94
브라질	0	0	나이지리아	0	0
캐나다	43.19	43.19	노르웨이	11.68	11.68
중국	3.44	3.44	파키스탄	1.94	1.94
코트디부아르	0	0	포르투갈	2.32	2.32
체코	2.27	2.27	러시아	0	0
덴마크	16.83	16.83	슬로바키아	0	0
이집트	0	0	슬로베니아	2.12	2.12
핀란드	13.8	13.8	남아프리카공화국	1.94	1.94
프랑스	62.32	62.32	스페인	8.77	8.77
독일	97.39	97.39	스웨덴	36.89	36.89
그리스	2.54	2.54	스위스	22.99	22.99
인도	3.25	3.25	터키	1.94	1.94
아일랜드	2.54	2.54	영국	83.22	83.22
이탈리아	35.57	35.57	미국	105.64	105.64
일본	100.69	100.69			

주: GEF 4기(2006~10년) 기준이다.
자료: Climate Fundo Udate 홈페이지, http://www.climatefundsupdate.org 홈페이지(검색일: 2013. 9. 3).

의 공여금액 대비 해당 플랫폼에 대한 기금의 재원 배분 비율을 의미하는데, 구체적인 비율은 시장상황 등을 고려하여 결정되며 최소 비율은 1:3으로 GEF가 1이다. 3에는 운영기구 자신의 공여금 외에도 플랫폼에 대한 다른 공여금이 있을 경우 그것들도 포함된다. 플랫폼이나 프로젝트에서 발생하는 재정환류는 모두 GEF 지구기금에 귀속되도록 되어 있다. 각 플랫폼 운영기관은 기관비용(agency fee)으로 9%를 받을 수 있으며, 기금에 대한

모든 공여의 3%에 대해서는 운영비 명목으로 사용가능하다. 이에 대해 일부 수원국은 기관이 자주 불필요하게 운영비용에 접근하고 있음을 지적하는 상황이다.[63]

4) 비교 평가

먼저 CIF의 경험에서 GCF가 취할 수 있는 교훈은 다음과 같다. CTF는 지원대상이 저탄소에너지에 대한 투자가 가능한 옵션이 되도록 청정기술 투자에 대한 추가비용을 완화시키기 위한 것이지만, 결과적으로는 선진국의 청정기술을 개도국에 판매하는 측면이 있다. 즉 기금을 통하여 청정기술 관련 상품 및 서비스를 직접구매하거나 민간부문의 시장진입을 위한 투자 지원 및 리스크 경감 전략에 활용하는 것은 공여국의 공여유인을 경제적 관점에서 증가시킬 수 있다. 또한 향후 GCF가 무상증여와 양허성 차관 형태를 벗어나 다양한 재원 활용방식을 취할 때 CIF의 경험들을 활용할 수 있다. CTF의 경우 신재생에너지, 에너지 효율, 운송프로젝트에 대해 기존의 보조금, 양허성 차관, 보증 외에도 후순위 대출, 현지화 대출 등 유연한 프로그램을 제공하여 민간자금에 대한 높은 레버리지 성과를 창출할 수 있다. 다양한 지원형태는 지원규모를 확대할 수 있으며, 무상증여로 대응이 어려운 분야의 정책이 이행되는 데 도움이 될 수 있는바, 특히 다자이행기관의 중개를 통한 간접접근의 경우에 무상자금 이외의 지원형태를 인정하는 등 유연한 접근이 가능하게 하는 것이 다양한 분야의 지원을 가능

63) GEF(2009a), pp. 6-7. GEF 지구기금 전체 5,600만 달러 중 600만 달러가 IFC의 기금 행정과 플랫폼 운영비용으로 사용되도록 되어 있음에도 불구하고, 2009년 1월 26일 GEF의 감사 Deloitte Touche Tohmatsu는 2008년에는 1,700만 달러, 2007년에는 1,500만 달러가 수수료(fee)로 지불되었음을 지적한 바 있다(Congressional Reporting Service 2013b, p. 12).

하게 하는 동력이 될 수 있을 것이다. 기술적인 부분으로 CTF에 대한 공여는 원칙적으로 현금 외 다른 방식의 공여도 가능하며 할부공여도 가능하고, 이자수입이 공여자에게 귀속가능하다는 점 등이 공여자의 공여유인 증진에 기여하는 요소들로 평가할 수 있을 것이다.

한편 CIF의 무상증여와 차관은 다자개발은행의 투자대출 정책 및 절차를 따르도록 되어 있어 국가정책의 유연성이 제한될 수 있음을 주목해야 한다. 이는 결과적으로 개도국에 사실상 감축의무 등과 같이 이전에 부과되지 않았던 규정들로 활용될 가능성이 있다는 점에서 GCF에 적용할 경우 주의를 요하는 부분이다. 더욱이 민간부문의 참여 확대, 특히 시장에 기반을 둔 해결책을 사용함에 따라 환경적 건전성(environmental integrity)을 담보로 상업적 이익에 의하여 재원이 오용될 가능성은 민간재원 활용방안 논의 시 항상 주의를 기울여야 할 부분이다.

재원 조성 측면에서 GEF의 한계는 첫째로 공여국의 불충분한 재원 공여라 할 수 있다. 이는 GEF의 목적이 개발에 필요한 모든 자금을 지원하기 위한 것이 아니라 지구환경문제를 다루는 추가적인 수단으로서 촉매제(catalyst) 역할만을 하도록 설계되어 있기 때문인데, 이에 따라 공여국으로부터의 재원은 개도국의 성장 패러다임을 바꿀 정도로 충분하지 못한 측면이 있다. 즉 소액의 무상자금을 통한 증분비용 지원을 통하여 전환적 변화를 위한 다자간 투자를 동원할 수 있으리라는 GEF의 초기 가정이 잘못되었을 수 있다. GEF는 대개 무상증여의 형식으로 자금지원을 해왔는데 무상증여는 대출에 의한 레버리지와 금융 지속성의 강화 관점에서 비효율적이라 할 수 있다. 이에 반하여 대출은 원금이나 이자가 다시 기금으로 환류되어 다른 필요한 곳에 대출을 해줄 수 있다는 점에서 재원

조성 측면에서 긍정적이라는 지적을 받아왔다. GEF 지구펀드는 이에 대한 반성으로 이해할 수 있을 것이나 GEF의 본질적인 부분에 대한 변화를 요구할 수 있다는 점에서 한계가 있을 것으로 예상된다. 이 부분에서 GCF가 얼마나 빠르게 초기 재원 활용방식 단계를 마치고 본격적인 CIF의 경험을 확대해나가느냐에 따라 GEF와의 차별화가 분명해질 것으로 전망된다.

또 다른 GEF의 한계는 GEF가 민간부문의 투자자원을 운용할 필요성을 오랜 기간 인지해왔으나 성공적인 민간부문과의 협력은 GEF의 현재 구조로는 달성하기 어려울 수 있다는 점이다. 실제로 거버넌스와 관련한 이슈로 말미암아 GEF 프로젝트 사이클의 길이와 결정의 불확실성이 길고 큼에 따라 민간부문의 참여유인을 낮추고 있는 것으로 지적되고 있다. 민간자본의 활용을 중요한 목표로 하고 있는 GCF가 확실한 차별을 이루어야 할 부분이라 하겠다.

라. 소결

본 장에서는 GCF의 당면과제로서의 재원 조성이슈는 GCF의 역할이 본격화되기 전까지 '제한적인 출처와 수단(limited sources and instruments)'이라는 틀에서 이해되어야 한다는 것을 논의의 출발점으로 하였다. 제한적 출처란 GCF로 유입될 자금의 출처가 기후변화 장기재원 조성 논의에서 관심 대상이 되고 있는 민간재원이나 혁신재원보다는 선진국 정부 재정의 직접적 이전(budget transfer)에 한동안 국한될 것이란 것이다. 제한적 수단이란 유입된 재원의 효과를 확장시키기 위하여 고려 가능한 다양한 재정수단 중에서 GCF가 활용할 수단이란 전통적 원조수단인 무상증

여와 양허성 차관에 국한될 것이란 것이다. 이러한 출처와 수단의 제한성은 당초 GCF가 해결하고자 하는 목적의 하나라는 점에서 일견 모순적이라 할 수 있다. 하지만 GCF가 설계단계를 막 벗어나 시범운영단계로 접어들게 된 기금임에도 GCF의 성패가 향후 국제기후체제는 물론 국제개발체제에 미칠 영향력을 고려한다면 운영 초기에 선진・개도국 양 진영에서 팽팽한 긴장 속에서 보수적인 결론에 머무는 것을 어느 정도 이해할 수 있을 것이다.

재원 조성 측면의 제한성은 GCF로 유입될 자금이 '새롭고 추가적'이기보다는 선진국 정부가 갹출할 수 있는 고정된 지원총액 중 얼마만큼의 재원을 GCF가 다른 관련 지원채널들과 '경쟁'하면서 확보할 수 있는가로 이해할 수 있다. 이러한 이해의 틀을 바탕으로 GCF의 다른 지원채널들과의 '차별화 전략'이라는 관점에서 분석을 시도하였다. 이를 위해 먼저 한 국가가 다른 국가를 지원하는 유인이 무엇인지를 살펴보고, 양자지원이 아닌 GCF와 같은 다자지원을 할 유인이 무엇이 있을지, 특히 기후변화 맥락의 다자지원은 어떠한 특징이 있는지를 살펴보았다. GCF가 당면하여 직접적인 경쟁관계에 놓이게 될 관련 다자기금으로 CIF와 GEF를 선정하여 비교분석하였는데, 핵심적인 사항에 대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, GEF와의 차별화 전략을 위한 기본방향성은 명확하다고 볼 수 있다. 오랜기간 GEF가 시행착오를 겪어온 경험들을 반면교사 삼아 지금까지 살펴본 사항들을 염두하여 차별화를 진행하면 GCF의 역할 정립은 무난할 것으로 전망된다. 오히려 GEF와 차별화의 관건은 속도에 있다고 할 수 있다. GEF의 목적이 기후변화에 특화된 것이 아닌 전 지구적 환경적 편익에 있다는 점, 조직 운영의 비효율로 변화속도가 느리다는 점,

법인격이 없어 수탁처의 영향력이 크다는 점들에서 장기적으로 GEF는 기후변화 관련 중추기금의 역할을 자연스레 GCF에 넘기고 차별화된 발전과정을 이행할 것으로 보인다. GCF가 GEF의 비효율성을 답습하지 않도록 초기부터 효율적인 거버넌스를 구축하는 한편 기금의 효과성을 담보할 수 있는 사업모델을 설계한 후에 GEF와 GCF 간 역할 전환을 유발하는 기금규모 임계점에 조속히 이를 수 있도록 재원 조성방안에 대한 본격적인 논의를 속도감 있게 진행해야 할 것이다.

둘째, 차별화 전략에 보다 신중한 접근이 필요한 것은 오히려 CIF라 할 수 있다. 전술한 바와 같이 CIF는 선진국이 당초 염두하고 있던 다자 기후기금의 원형으로 향후 GCF 설계 구체화과정에서 CIF의 주요 특징들을 선진국 측의 인력중심으로 바라볼 필요가 있다. 이와 관련하여 주목할 부분은 바로 CIF의 일몰조항(sunset clause)이다. 즉 CIF는 개발금융과 혼합하여 규모를 확대한 재원이 기후변화 대응에 미치는 영향을 실험하기 위하여 설계된 임시조치로, 기후변화체제에 관한 합의에 따라 종료 가능한 기금이다.[64] CIF의 재원이 GCF에 유입될 가능성은 재원 조성에서 매우 중요한 사안이지만, 이는 GCF가 CIF의 종료조건에 충족될 경우에 가능하다는 점에서 향후 GCF와 CIF 간에 경쟁이냐 흡수냐를 놓고 일정한 긴장관계가 유지될 것으로 전망된다.

마지막으로 GCF의 차별화 방안에서 가장 민감한 이슈라고 판단되는 CIF와의 일몰조항 관련 부분을 조금 더 자세히 논하고 전망하는 것으로 본 장을 마무리하고자 한다. CIF의 일몰조항은 유엔기후변화협약의 재정

64) 종료와 관련한 구체적인 일몰조항 근거는 CIF(2011a), paras. 53-55, CIF(2011b), paras. 56-58이다.

메커니즘이 새롭게 실효되면 CIF 운영을 종료하는 필요한 절차를 밟도록 되어 있으나, 이러한 절차의 본질이 무엇인지 결정된 바는 없다. 관련된 내용들을 하나하나 점검해보면 다음과 같다. 우선 일몰 결정권한은 신탁기금위원회에 있다. 즉 신탁기금의 미지급 잔금 배분의 중단시기는 신탁기금위원회가 결정하기로 되어 있다. 다음, 일몰의 조건이다. CTF와 SCF는 국제기후재원구조(financial architecture)에 대하여 협약에서 진행 중인 심의(deliberations)를 해하지 않아야 되며, 새로운 재원구조가 효과적이게 되면 기금 운영 종료에 필요한 절차를 진행시키도록 규정하고 있다. 하지만 협약 협상의 결과가 CIF의 존속을 시사한다면, 기금위원회는 적절한 개정을 통하여 운영 지속을 위한 필요절차를 신탁관리자의 동의를 얻어 진행할 수 있도록 하고 있다.[65] 또한 CIF가 일몰된다고 하더라도 그 자금이 100% GCF의 재원으로 이전되는 것이 아닐 수 있음은 주의를 요하는 부분이다. 즉 일몰조항은 CIF에 대한 재원 보충의 중단만을 의미할 뿐 재원의 직접적인 이전을 당연히 의미하는 것은 아니다. CIF 파트너인 사무국, MDB, 옵서버는 재정 상설위원회(Standing Committee on Finance) 등 협약 내 기후재원 담당기구와 CIF를 통한 경험 및 시사점을 나누고 있으며, GCF 이사회 및 사무국의 요청 시에는 CIF 사무국과 MDB들이 GCF의 절차와 운영방식(modalities) 수립에 영향을 주기 위한 운영 및 기술 기구 등에 대한 경험을 나누는 것이 가능한 상황이다. 이러한 채널들은 두 기금간 수렴을 앞당기는 역할을 할 것으로 기대되지만, 당분간 GCF는 세부 설계작업에 매진할 것임에 따라 본격적인 투자활동이 시작되기까지는 시간이 걸릴 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 CIF가

65) CIF(2011a), para. 55, CIF(2011b), para. 58.

추가적이고 과도기적인 재원을 개도국에 제공하여 신기후체제 성립 전까지 한동안 금융가교로서 역할을 담당하고자 할 것으로 전망된다. 이러한 전망은 2012년 말 CTF와 SCF 위원회의 공동회의 논의에서 CIF가 지금까지 공여받은 자금의 대부분을 배분한 점을 고려할 때, 추가 재원 조성이 필요하며 추가 재원으로 현재 수혜국 및 신규 수혜국에 대한 지원 확대는 물론 새로운 접근의 추진(pilot)을 고려하고 있다는 점에 기초한다.[66] 즉 단기적으로 CIF의 일몰은 본격화되기 어려울 것으로 전망되며, GCF 설계가 완료되어 본격적인 실행이 가능한 시점에서 CIF 일몰조항을 발동(trigger)시킬 수 있는 논의가 이루어지면서 본격화될 것이다. GCF와 같은 새로운 재원구조가 '효과적인지에 대한 판단(effectiveness determination)'을 위하여 기금위원회는 재정 상설위원회 및 GCF 이사회와의 논의를 바탕으로 할 것으로 보고 있는바, 일몰조항과 관련한 고려시점 판단을 위해 이 협의채널을 통하여 지속적인 이해의 간극을 좁혀나가는 노력이 필요할 것이다. 하지만 협약의 협상결과가 CIF의 운영 지속을 시사하는 것으로 해석될 가능성도 있다. 이 경우 GCF 운영지침에서 GCF 이사회는 보충성과 일관성 증진을 위해 다른 기금과 적절히 조정하여 운영되도록 되어 있다는 점에서, CIF의 향후 운영에 대한 협상에서의 논의는 GCF의 사업모델 및 세부 구조와 관련한 맥락에 달려 있다 하겠다. 즉 CIF의 GCF로의 수렴을 위해서는 협약과 GCF의 관계 혹은 GCF의 효율적 이행이 순조롭게 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

---

66) 2012년 5월 회의에서는 CIF의 미래가 좀 더 명확해지기까지 새로운 이행기관 승인을 포함한 CIF의 운영과 구조에 관한 결정을 연기하였고, 추가적인 자원을 배분하는 데 있어 따라야 하는 모델에 대해서도 숙고할 필요가 있다고 결론 내린 바 있다(CIF 2012, p. 6).

제4장 GCF 주요 쟁점(2): 기금의 전달

1. 주요 이슈
2. 기존 기금 사례분석
3. 효과적인 전달을 위한 요건

1. 주요 이슈

가. 지원수단의 유형

GCF 운영지침은 기금의 대표적인 지원수단(financial instrument)으로서 증여(grant)와 양허성 차관(concessional loan)을 제시하고, 이밖에 필요한 경우 추가적인 수단 또는 방식을 활용할 수 있도록 명시하였다.[67] 이는 지원 수단 및 방식의 유연성을 추구함으로써 GCF의 목적을 효과적으로 달성하기 위함으로 볼 수 있다. 다음에서는 GCF 이사회에서 논의되고 있는 다양한 지원수단과 그 특징에 대해 서술한다.

1) 증여

증여는 이른바 무상지원방식을 의미하는데, 크게 직접증여, 조건부 증여(contingent grants), 챌린지 증여로 구분되며, 증여의 성격을 가진 기타 지원수단으로 결과기반 또는 성과기반 지불방식이 있다.[68] 이 중 직접증여란 정상적・일반적인 조건으로 상환의무 없이 수원국에 제공되는 증여유형으로, 주로 기후변화 적응사업이나 취약국가에서의 사업 등 협조융자나 결과기반 접근법의 실행이 어려운 경우 활용된다. 이와 같은 증여유형에서 자금은 사전지급, 단계별 분할지급(milestone-based tranches), 또는 사후지급으로 제공될 수 있다.

---

67) GCF Interim Secretariat(2011), para. 54.

68) GCF Transitional Committee(2011b), p. 2.

다음으로 조건부 증여는 사업의 결과단계에서 상환의무 발생 여부가 결정되는 경우를 의미한다. 즉 결과단계에서 사전에 결정된 충족요건에 의해 프로젝트가 성공적인 것으로 판단되면 제공된 자금의 일부 또는 전체에 대한 상환의무가 발생하며, 이 경우 제공된 자금은 차관의 성격을 갖게 된다. 반면 프로젝트가 실패한 것으로 판단되는 경우, 제공된 자금은 상환의무가 없어지며 증여의 성격을 갖게 된다. 임시 증여는 상환을 통해 보충되어 다른 프로젝트에 지원되는 회전기금의 성격을 지니며, 사업의 위험비용을 일부 지원함으로써 투자자의 신뢰를 높이고 추가 자본을 조달할 수 있다는 장점을 지닌다. GEF는 IFC에 위험 공유 목적의 지원을 통해 에너지 효율 및 재생에너지 투자를 위한 현지 금융기관의 투자 참여를 지원하는데, 이는 조건부 증여의 한 예로 볼 수 있다.

한편 챌린지 증여는 공공 또는 민간 출처와 투자공약을 매칭 또는 공동으로 지원하는 방식이다. 즉 수혜자가 외부로부터 제공된 자금을 정부지원 등의 기타 자금과 매칭하여 운용하는 협조융자의 형태이며, 이 방안의 실행 가능성은 증여받은 재원을 토대로 수혜자가 얼마만큼의 추가 재원을 동원할 수 있는지에 따라 결정된다.[69]

마지막으로 증여방식에서 결과기반(성과기반) 지불방식은 기존에 합의된 감축 목표 또는 성과치를 달성하는 경우 인센티브를 제공하는 방안을 의미한다. 이와 같은 인센티브 또는 성과금은 프로젝트의 사후 성과에 따른 보조금으로 사전지급되는 프로젝트 자금과는 확실히 구분되며, 주로 정책개선(발전차액제도 등)이나 역량개발 등에 사용된다.

---

69) GCF Transitional Committee(2011b), p. 3.

이와 같이 증여방식은 주로 공공 및 민간 부문의 다양한 대비활동(preparatory activities), 정책 및 역량개발, 사업개발, 연구개발, 지식 및 정보의 축적 및 공유 등에 활용된다.[70] 또한 증여는 공공 및 민간 부문의 투자를 유도하고 장려하는 다양한 정책도구의 개발에 사용되기도 하는데, 범분야적 국가정책개발, 국가 재정 및 규제 개발, 정보 및 연수 사업 등이 그 예이다.[71] 그 밖에도 증여형태의 재원은 사업개발에 대한 지원을 제공함으로써 투자위험 및 장애물을 제거하고 초기 투자자들에게 보상을 제공하여 추가적인 투자를 촉진한다. 이를 통해 참여자들의 역량을 배양하고, 투자에 적합한 파이프라인(pipeline)과 프로젝트의 신뢰도를 구축함으로써 체계적인 사업개발을 돕는다.[72]

한편 증여는 역량개발 및 기술지원, 정책개발 등의 사업 외에도 프로젝트 투자의 전체 비용을 지원하는 데 사용될 수 있다.[73] 예컨대 적응기금(Adaptation Fund)과 AfDB의 '아프리카 수자원 기금(African Water Facility)'은 총프로젝트비용을 증여방식으로 지원한다.

2) 양허성 차관

양허성 차관은 최대 50년에 달하는 긴 상환기관과 낮은 이자율을 갖는 것이 특징으로 다자개발은행(MDBs: multilateral development banks)이 주로 사용하는 지원수단이다. 양허율은 시장이자율의 약 20~66% 수준이며,

70) *Ibid*., p. 2.

71) *Ibid*., p. 3.

72) GCF Secretariat(2013c), para. 14.

73) GCF Transitional Committee(2011b) op cit., p. 4.

차관지원금은 공여국 출자·출연, 회수(reflows), 금융기관의 유보 이익(retained earnings) 등으로 충당된다.[74]

정책적 또는 제도적 행위가 포함되는 프로그램의 목표를 달성하기 위해 제공하는 개발정책차관(DPL: development policy loans)이나 신용한도(credit line) 제도는 양허성 차관을 활용하는 방식이다. 또한 양허성 차관 등급별 현금 배분(waterfall payment) 메커니즘에 적절히 활용 가능하다.[75] 양허성 차관, 개발금융기관, 민간금융기관 등이 공동으로 참여한 포트폴리오 투자에서 손실이 발생하는 경우, 양허성 차관이 1차적으로 손실을 부담하는 것이다.

글상자 4-1. 세계은행 개발정책차관

세계은행의 대개도국 차관은 크게 일반적인 투자차관과 개발정책차관(DPL)으로 구분된다. 투자차관은 5년에서 10년에 이르는 장기적인 관점에서 다양한 부문의 경제·사회 개발프로젝트를 지원하며, 세계은행 차관의 75~80%를 차지한다. DPL은 특정 분야 또는 경제 전반의 구조개혁을 지원하기 위해 필요한 자금수요에 대응하여 정부의 정책 및 제도적 변화를 지원한다. DPL은 거시경제정책 개혁 및 경제위기에 맞선 조정을 지원하기 위해 도입되었으나, 시간이 지남에 따라 보다 장기적인 구조조정과 사회정책 개혁 등을 지원하는 형태로 발전해왔다. 대표적인 지원분야는 교육 및 보건 정책 강화, 투자환경 개선, 공공지출관리 개선 등이다. 세계은행은 2010년 기후변화와 관련해서는 처음으로 2억 달러 규모의 DPL을 인도네시아에 제공했다. 해당 DPL은 인도네시아의 온실가스 감축과 주요 부문의 적응 및 대응력 강화를 위한 제도 및 정책 강화 지원을 목적으로 한다.

자료: 세계은행 홈페이지, http://digitalmedia.worldbank.org/projectsandops/lendingtools.htm(검색일: 2013. 5. 30) 및 World Bank(2013)를 토대로 저자 작성.

74) *Ibid.*, p. 5.

75) GCF Secretariat(2013c)op cit., para. 32.

3) 보증

보증은 채무자의 계약 또는 채무 불이행에 대한 책임을 지는 행위로 프로젝트 파이낸스에 협조융자를 가능하게 하며, 동시에 민간투자자들로 하여금 고(高)위험군으로 구분되는 사업 및 국가에 자금을 투자할 수 있도록 돕는다. 이와 같은 보증은 현지 은행으로 하여금 현지 통화로 된 차관을 제공할 수 있게 하며, 필요에 따라 대출 만기를 연장하도록 할 수도 있다.[76] 보증은 다소 높은 초기 투자금과 긴 상환기간을 요구하며 일반적인 투자보다 높은 기술리스크를 가진, 기후 관련 투자에 유용하게 사용될 것으로 예상된다.

보증의 유형에는 발생가능한 모든 리스크에 대해 민간 대출 또는 채권의 예정된 상환금을 부분적으로 부담하는 부분 신용 보증과 현지 정부의 계약의무 이행 실패로 인한 민간사업체에 대한 채무불이행을 부담하는 부분 리스크 보증이 있다. 부분 리스크 보증은 전력구매계약과 같이 정부 수행능력과 관련된 리스크 완화에 효과적인 방안이다. 정책기반 보증은 개도국이 구조적, 제도적, 사회적 정책 개선을 위해 민간 외국채권자로부터 자금을 대출한 경우, 채무 원리금 일부를 보장하는 것이며, 몰수, 외환양도 제한, 계약위반과 같은 비상업적 리스크와 전쟁 및 기타 민사에 대해 보호하고 자본출자 및 관련된 대출을 보장하는 정치위험 또는 투자 보증의 경우도 있다.[77]

보증은 주로 다자개발은행을 통해 제공되며, 세계은행그룹의 '국제투자보증기구(MIGA: Multilateral Investment Guarantee Agency)'가 대표

---

76) GCF Transitional Committee(2011b) op cit., p. 7.

77) *Ibid.*, p. 7.

적인 예이다. 그밖에도 미주개발은행(IDB)은 최근 5,000만 달러 규모의 '에너지 효율을 위한 금융 기관(Energy Efficiency Finance Facility)'을 승인했다.[78] 이 기관의 목적은 라틴아메리카 및 카리브해 지역에서 에너지 효율 및 자급 재생에너지 프로젝트에 투자하는 민간기업을 지원하는 것이다. 노르딕개발기금(NDF: Nordic Development Fund)은 기관에 1,000만 달러를 지원, IDB 차관에 대한 부분 지급 보증을 제공한다.

4) 출자

출자는 프로젝트의 확장 또는 기업의 발전을 위해 직접적인 자본을 제공하거나 추가적인 재원을 조달하는 데 효과적인 방식이다. 출자자는 기업 또는 자산의 일부를 소유한 것이기 때문에 투자수익을 유발하는 프로젝트의 성공 여부에 의존하지만 수익이나 상환금을 보장받지는 않는다.[79] 출자방식은 풍력 또는 지열 발전소와 같은 대규모 재생에너지 인프라 구축에 이미 사용되고 있다.

앞에서 정리한 다양한 지원수단의 활용은 GCF의 구조 및 구성, 재원의 출처 및 성격, 기금에 대한 접근방식 등 아직 결정되지 않은 GCF 비즈니스 모델의 기타 요소에 따라 크게 영향을 받게 될 것이다. 양허성 차관의 경우, 양허수준과 차관 회수에 따른 자금의 흐름을 어떻게 관리할 것인가에 대한 고려가 필요하다. 투자수익 관리 또한 필요한데, GEF와 같이 차관 수단을 사용하지 않는 대부분의 UN기구들은 투자로 발생한 수익을 기구가 관리하는 신탁기금에 적립하거나 해당 국가 내 제휴 금융

78) IDB Press Release(2013. 4. 12).

79) GCF Secretariat(2013c), para. 24.

표 4-1. 기후변화 관련 기금의 지원수단			
기금/기관	규모(백만 달러)	수단	활동유형
지구환경금융 (GEF) (1992)	3,000: 감축 및 조성 활동 400: 적응	대부분 증여 및 협조융자	적응, 역량배양, 감축, 농업, 기후복원력, 에너지, 에너지 효율성, 산림, 저탄소, 재생가능 에너지, 지속가능 토지관리, 교통, 수자원
기후기술기금 (CTF) (2008)	5,200 (공약 기준)	협조융자, 증여, 차관, ODA	감축, 농업, 에너지, 에너지 효율성, 연료 전환, 산업, 인프라, 교통
저소득국 재생가능에너지 프로그램확대 (SREP) (2009)	505 (공약 기준)	협조융자, 출자, 국제개발협회(IDA)와의 증여, 차관	감축, 에너지, 산림, 자연자원관리, 재생가능에너지, 지속가능 토지관리
산림투자 프로그램 (FIP) (2009)	639 (공약 기준)	증여, ODA	감축, 기후복원력, 산림, 저탄소, 지속가능 토지관리
산림탄소 협력기금 (FCPF) (2008)	648 (258: 대비 메커니즘, 390: 탄소재원 메커니즘)	탄소재원, 증여	감축, 산림
UN-REDD 프로그램 (2008)	117	증여, 기술지원	역량배양, 감축, 산림, 자연자원관리, 지속가능 토지관리
최빈개도국기금 (LDCF) (2003)	537	증여, ODA, 기술지원	NAPAs 준비
특별기후 변화기금 (SCCF) (2006)	240(공약 기준)	증여, ODA	적응, 기술이전, 역량배양, 농업, 기후복원력, 해안선 관리, 자연자원 관리, 인구 및 주거, 지속가능 토지관리, 수자원
기후복원력 파일럿프로그램 (PPCR) (2008)	1,300(공약 기준)	증여, 차관, ODA, 기술지원	적응, 농업, 기후복원력, 해안선 관리, 에너지, 산림, 인프라, 저탄소, 인구 및 주거, 지속가능 토지관리, 수자원
적응기금 (AF) (2001)	325(공약 기준)	증여	적응, 농업, 기후복원력, 해안선 관리, 재난위험 감소, 에너지 효율성, 산림, 산업, 인프라, 저탄소, 자연자원관리, 인구 및 주거, 지속가능 토지관리, 수자원, 수자원 효율성

자료: GCF Secretariat(2013c). Business Model Framework: Financial Instruments. GCF/B.04/06, Annex III를 저자 번역.

기관에 유보하는 방식으로 관리한다. [표 4-1]은 기후변화 관련 기금의 지원수단을 정리한 것이다.

나. 기금에 대한 접근방식

GCF의 가장 큰 특징 중 하나는 기금에 대한 직접적 접근(direct access)을 허용한 점이다. 이는 수원국 주도하에 기금에 대한 접근성을 제고하고 접근절차를 간소화하며 취약그룹 및 여성 등 보다 포괄적인 이해관계자의 참여를 촉진시키려는 취지이다. GCF 운영지침은 이사회가 승인한 국가, 지역, 국제 이행기구(implementing entities)를 통해 기금에 대한 접근이 이루어질 수 있다고 명시하였다. 수원국은 사업의 형태와 복잡성, 정치적 민감도 등 다양한 요인을 고려하여 직접 또는 양자・다자 경로 중 접근방식을 선택가능하다. 또한 수원국은 제안요청서를 이사회에 추천하는 권한을 갖는 국가기관(NDAs: national designated authorities)을 지정할 수 있는데, 이렇게 지정된 국가기관은 협의를 통해 국가 기후 전략 및 계획이 적절하게 고려된 제안서를 선정하여 이사회에 추천한다.[80]

기금에 대한 접근은 기금의 관리, 이행(implementation), 그리고 실행(execution) 각각의 단계에 어느 주체가 관여하는가 하는 문제와 관련이 있다. 여기서 기금 관리란 전략적 지침을 제공하고 수탁, 환경 및 사회 세이프가드에 관한 기준을 제시하는 등 기금 운영 전반에 관여하는 것을 의미한다. 이행과 실행은 그 개념이 다소 혼동될 수 있는데, 이행은 프로젝트 발굴, 프로젝트 제안서 검토, 모니터링 및 평가, 환경 및 사회 위험

80) GCF Interim Secretariat(2011), paras. 45-47.

요소 관리 등의 프로젝트 조정 및 관리를 포괄한다. 한편 실행은 예산을 받아 프로젝트 수행 및 일상적 관리를 추진하는 기능을 의미한다. 기존 기금 사례를 정형화하기는 어려우나 수원국 주체의 관여 정도가 클수록 접근성이 좋은 것으로 평가한다. [표 4-2]는 주요 기금의 단계별 관여주체를 정리한 것이다.

표 4-2. 주요 기금의 기능별 실행주체

기금	기금 관리	국가 조정 (country coordination)	이행(implementation)		실행 (execution)
			기구 유형	국가 또는 국제	
기후투자 기금 (CIF)	다자개발은행 투자계획에 기반한 신탁기금위원회 (Trust Fund Committee)		다자개발은행(MDBs)	국제	최종 수혜자
지구환경 금융 (GEF)	위원회(Council)와 사무국 (전략적 거버넌스: Assembly)		GEF 기관	국제	국내 기구
GEF 직접적 접근 파일럿				국가	국내 기구
적응기금 (AF)	이사회와 사무국 (임시 수탁자 포함)	승인기구 (designated authority)	다자, 지역, 준지역 이행기구(IEs)	국제	이행기구와 이행협력자
			국가이행기구 (NIEs)	국가	국가부처와 계약자
세계백신 면역연합 (GAVI Alliance)	이사회와 사무국	국가조정기관	GAVI Alliance 협력기구	국제	국가부처와 계약 당사자
			(보건)부처	국가	
글로벌 펀드 (Global Fund)	이사회와 사무국, 기술검토패널 (TRP) 및 현지 기금 운영 (LFAs)	국가조정체계(CCMs) (재원 운영 포함)		국제	UNDP (중점수혜자)
				국가	중점수혜자 (및 준수혜자)

자료: GCF Secretariat(2013b), Business Model Framework: Access Modalities. GCF/B.04/05, Table 1.

1) 직접적 접근

수원국은 적격의 준국가, 국가 및 지역 단위의 이행기구를 추천하는 권한을 가지며, 또한 이사회가 승인한 기구를 통해 직접적으로 기금을 전달받을 수도 있다. 즉 MDB와 같은 국제기구가 아닌 수원국 기관이 기금의 최종 수혜자가 된다. 현재 GCF 이사회는 수원국의 주인의식(ownership)을 제고하기 위해 직접적 접근을 강화할 수 있는 방안들을 추가적으로 검토 중에 있다.

직접적 접근방식에 대한 명확하고 공통된 정의는 존재하지 않으나, 최근 이러한 방식의 적용을 위한 논의가 확대되고 있다. 현재 직접적 접근방식을 활용하는 대표적인 기금은 적응기금(Adaptation Fund), HIV/AIDS・결핵・말라리아 퇴치를 위한 글로벌펀드(Global Fund to fight HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria, 이하 글로벌펀드)이며, GEF 역시 최근 일부 지원프로젝트에 대해 직접적 접근방식을 도입했다.

적응기금은 개도국 국가들이 직접 지정한 국가이행기구(NIEs: national implementing entities)가 사업추진을 위한 자금을 직접 수령할 수 있도록 허용하고 있다. 수원국 정부가 지정하며 적응기금 이사회의 수탁 기준 및 기타 조건에 부합하는 기구는 NIE가 될 수 있으며, 승인된 기구는 사업의 실행 및 집행, 보고가 가능하다. 현재 15개 기관 및 정부부처가 적응기금의 NIE로 등록되어 있다.[81)]

글로벌펀드는 개도국 정부가 NIE를 지정하여 재원을 전달받는 적응기금과는 달리 수혜자가 직접 자금신청과정부터 참여한다. 직접적 접근방식은

81) Trujillo and Nakhooda(2013), p. 10.

글로벌펀드의 주된 전달방식이 되어왔으며, 국가별 재원 신청이 가능하지 않은 경우 다자기구를 통해 기금이 전달된다. 주 수혜자(principal recipient)는 재원 수령과 사업 집행 및 보고의 책임을 가지며, 현지 기금 대리인(fund agent)은 주 수혜자의 기금 전달 및 사업 수행역량을 평가하는 현지 전문기구 역할을 수행한다.[82] 국가합동 메커니즘(CCM: Country Coordinating Mechanism)은 주 수혜자와 현지 기금대리인을 총괄하며 제안서의 작성과 제출, 그리고 사업성과 모니터링 등을 맡는다. 제안서를 제출한 주 수혜자가 수탁 기준에 부합하지 않는 경우 CCM은 다른 전달 경로를 제안하게 되어 있으며, 이러한 경우 다자기구가 주 수혜자의 역할을 대행하게 된다. 실제로 글로벌펀드 지원대상 140개국 중 29개국은 국가 이행기구가 존재하지 않고 '고위험 저역량군'으로 분류되어 UNDP가 주 수혜자의 역할을 임시로 담당한 것으로 나타났다.[83]

최근 GEF는 파트너십 확대 차원에서 프로젝트 이행기구의 수를 늘리면서, 특히 직접적 접근방식을 고려해 수원국 NIE를 포함시키는 GEF 5기 파일럿 프로그램을 결정한 바 있다.[84] 현재 유엔기후변화협약 사무국에 제출하는 국가보고서(national communication) 작성 지원 시, GEF는 직접적 접근방식의 시범사업을 소규모로 진행하고 있다.[85] GEF 사무국과 수원국 국가기관이 직접 증여계약을 체결할 수 있으며, 특정 활동에 대하여 1회 최대 3만 달러가 제공된다.[86] 다만 실행기구의 재원 관리와

82) GCF Transitional Committee(2011a), p. 9.

83) Bird, Billett, and Colon(2011), p. 11.

84) GEF 홈페이지, http://www.thegef.org/gef/agencies_accreditation(검색일: 2013. 6. 27).

85) GCF Secretariat(2013h), p. 9.

86) GCF Transitional Committee(2011a) op cit., p. 9.

조달 등에 관한 수탁 역량평가를 실시한다. 세부 계획 수립을 위한 운영 비용만이 지원되는 경우 조달 역량평가는 요구되지 않으며, 그 외의 경우 특정 국가에 대한 재원 관리 및 지출 전문가가 제안서 검토단계에서 평가 수행의 필요성 유무를 판단한다.

2) 국제기구를 통한 접근

개도국은 기존의 ODA 수혜방식대로 GCF 이사회가 승인한 국제기구를 통해 기금에 접근할 수 있다. UN기구, 다자개발은행(MDBs) 또는 국제금융기구(IFIs), 공여국의 개발은행 등이 포함된다.

세계은행과 세계은행 산하의 국제금융공사(IFC: International Finance Corporation), 그리고 지역개발은행과 같은 MDB는 대표적인 금융중재기관이다. MDB는 은행 사업모델에 기반을 두고 다양한 지원수단 및 전달방식, 재원 출처를 활용, 프로젝트 투자뿐만 아니라 개발 관련 연구와 자문 서비스를 제공한다.[87] MDB의 신용등급은 통상적으로 회원국의 강력한 지지와 높은 자본화 수준, 그리고 리스크 및 유동성 운영에 관한 보수적인 정책으로 인해 매우 높다.

그밖에 선진국의 개발원조기구 및 개발금융기관을 통해 기금에 접근할 수도 있다. 일본 국제협력기구(JICA), 영국 국제개발부(DFID), 독일 재건은행(KfW), 스웨덴 국제개발협력청(SIDA), 프랑스 개발청(AFD) 등이 그 예이며, 이밖에도 미국 해외민간투자공사(OPIC: US Overseas Private Investment Corporation), 프랑스 PROPARCO, 독일 DEG, 스위스 신흥

87) GCF Transitional Committee(2011b) op cit., p. 10.

시장투자기금(SIFEM: Swiss Investment Fund for Emerging Markets), 네덜란드 개발금융공사(Netherlands Development Finance Corporation) 또한 대개도국 업무를 수행한다.

개도국은 MDB와 같이 주로 자금협력을 제공하는 기관 외에 UNDP와 UNEP, 독일 GIZ처럼 기술협력 전문기관을 통해서도 기금에 접근가능하다. 기술협력 전문기관은 정책자문과 기술사업 관리서비스를 제공하며, 특히 기후변화 관리 특화 분야 및 범분야 관련 지원을 활발히 제공하고 있다.[88] 이 기관들은 자체 예산 외에도 GEF 및 MDG Achievement Fund, UN-REDD Fund와 같은 다자출연신탁기금과 양자개발기구의 재원을 활용하여 사업을 추진한다.

3) 개도국 금융기관

개도국의 국가개발은행(national development banks)은 기후재원분야에서 점차 그 중요성이 증가하고 있다. 이러한 현상은 특히 중소득국에서 두드러지며, 최근 브라질 개발은행(BNDES), 중국 개발은행(CDB), 러시아 개발외무경제은행(Vnesheconombank), 인도 수출입은행, 남아프리카 개발은행(DBSA)은 사회경제분야에서 상호 협력을 결의한 바 있다.[89] BNDES의 경우, 브라질 내 환경 관련 사업 추진을 목적으로 2009년 세계은행으로부터 13억 달러, 2011년 일본 국제협력은행으로부터 3억 달러의 차관을 조달하고, 약 963억 달러를 지출한 바 있다.

---

88) GCF Transitional Committee(2011b), p. 11.

89) *Ibid.*, p. 12.

표 4-3. 주요 개도국의 국가 기후변화 기금					
기금	설립 연도	공여국	규모 (백만 달러)	운영 거버넌스	활동/분야
브라질 Amazon Fund	2008년	노르웨이	1,000 약정	Brazilian National Bank for Economic and Social Development (BNDES)	산림황폐화 방지, 생물군계 보호, 산림관리
방글라데시 Climate Change Resilience Fund (BCCRF)	2010년	영국 EU 스웨덴 미국 호주 스위스 덴마크	188	운영위원회 및 관리위원회 (방글라데시 환경부, 재정부, 농업부, 재난관리부, 공여국, 시민사회)	Bangladesh's Climate Change Strategy and Action Plan for 2009~18, 식량안보, 재난관리, 인프라, 보건, 저탄소개발, 역량배양
브라질 National Fund on Climate Change (BNFCC)	2010년	브라질	170 (석유산업 자본 포함)	관리위원회 (브라질 환경부)	감축 및 적응, 교통, 장비, 재생에너지, 폐기물 전환, 목탄, 사막화 방지, 기후기술
중국 CDM Fund	2007년	중국	1,580 (CDM 프로젝트 및 사업 수익, MDB 지원 포함)	관리센터 (중국 재정부)	China's National Climate Change Programme, 역량배양, CDM, 인식 제고
에콰도르 Yasuni ITT Trust Fund	2010년	이탈리아 스페인 벨기에 등	40	6자 운영위원회 (에콰도르 정부(3) 공여국(2), 에콰도르 시민사회(1)	재생에너지, 에너지 효율성 산림황폐화 방지, 산림보호 지속가능 개발, 생태계 보호
가이아나 REDD+ Investment Fund	2010년	노르웨이	250 약정	운영위원회 (가이아나 정부(의장) 및 노르웨이 정부)	REDD+, 산림황폐화 방지 청정에너지, 저탄소 경제
인도네시아 Climate Change Trust Fund	2010년	영국 호주 스웨덴	21 약정	운영위원회 (인도네시아 정부 및 공여국)	에너지 효율성, 지속가능 산림, 기후복원력, 거버넌스 지역사회 권한 부여

자료: 각 기금의 홈페이지(Amazon Fund 홈페이지: amazondfund.gov.br, 검색일: 2013. 10. 30; BCCRF 홈페이지: www.bccrf-bd.org, 최종 검색일: 2013. 10. 30; BNFCC 홈페이지: www.bndes.gov.br; 검색일: 2013. 10. 30.; Ecuador Yasuni ITT Trust Fund 홈페이지: www.yasunisupport.org, 검색일: 2013. 10. 30; GRIF 홈페이지: www.guyanareddfund.org, 검색일: 2013. 10. 30.; ICCTF 홈페이지: www.icctf.or.id, 검색일: 2013. 10. 30; Amazon Fund(2013); BCCRF(2012); ICCTF(2010) 참고 저자 작성.

또한 개도국들이 자체적으로 기후변화 관련 기금을 설립하기도 하는데, 현재 약 40여 개의 기금이 운영되고 있다.[90] 이러한 기금들은 해외자금을 조달하여 국내 수혜자에게 직접 전달하거나 해외자금을 국내 재원과 결합하는 방식으로 운영되기도 한다. 방글라데시, 중국 등이 국가 차원의 기후기금을 운영한다. 브라질의 기후변화 국가기금(Brazil National Fund on Climate Change)은 정부가 석유생산으로 얻은 이윤을 기후변화와 석유생산으로 인한 환경적 악영향을 완화하는 데 사용하기 위해 2009년 설립되었다. 이 기금은 브라질 환경부(Ministry of Environment)가 감독하며, BNDES가 운영 및 관리를 담당하고 있다.

GCF 이사회는 이행기구 승인(accreditation)을 위한 기준과 지침을 마련해야 하는 상황이다. 접근성 제고를 추구하는 동시에 이행기구에 기금 집행에 관한 책무성을 부여하기 위한 고려가 필요하다. 수탁 원칙 및 기준, 환경 및 사회 세이프가드가 수립되어야 할 것이다. 참고로 GEF의 이행기구 승인 기준은 ① GEF와의 연관성 ② 환경 및 기후변화 적응결과의 증명 ③ 참여범위 ④ 협조융자를 유도할 수 있는 역량 ⑤ 기구의 효율성 ⑥ 네트워크 등을 포함한다. 프로젝트 수행 경험과 수원국의 주인의식 제고에 기여 여부에 대한 판단이 NIE 승인 시 추가적으로 고려된다.[91]

다. 민간 참여 유도

일반적으로 민관협력(PPPs: Public-Private Partnerships) 방식은 제한

90) GCF Transitional Committee(2011b) op cit., p. 12.

91) GEF(2011a).

적인 공적 자금을 효율적으로 이용하여 보다 많은 자본을 민간부문으로부터 동원하는 데에 주로 사용된다. 기후변화의 맥락에서 민관협력은 공공재원을 활용하여 민간 참여자들의 인센티브를 조정함으로써 저탄소 및 기후탄력적 개발에 민간자본의 유입을 보다 증가시키는 것을 의미한다. 따라서 민간 참여 관련 논의는 주로 기금 조성 측면에 집중되는 경향이 있다.

그러나 지속적인 재원 운용과 재원규모의 확대를 위해서는 재원 전달 과정에 민간부문의 참여가 반드시 필요하며, GCF 운영지침 또한 민간참여기구(PSF: private sector facility)를 개설하여 민간부문의 감축 및 적응 활동을 직・간접적으로 지원하도록 명시하고 있다.[92] 이때 PSF의 운영은 반드시 수원국 중심의 접근법과 일치해야 하며, 중소기업 또는 금융중개자(financial intermediaries) 등을 사업에 포함시켜 개도국 현지 민간부문의 참여를 추구해야 한다. PSF는 또한 최빈개도국과 군소도서국에서 진행되는 사업에서 민간부문의 참여를 장려한다. 민간부문의 기금 접근방식 등의 사안은 PSF 운영의 정상화를 위해 필수적이며 이에 대한 GCF 이사회의 논의가 심화될 것으로 예상된다.

민간부문의 참여를 촉진하기 위해 공공재원은 인지도 제고, 정보의 질 향상, 노동력 숙련, 신기술 습득, 그리고 전반적인 불확실성에 따른 투자 장벽 해소 등을 위해 널리 활용된다. 그러나 공공재원의 사용은 반드시 투명성이 확보되어 민간부문에 우발적 이윤을 제공하는 상황이 발생되어서는 안된다.[93]

---

92) GCF Interim Secretariat(2011), paras. 41-44.

93) GCF Transitional Committee(2011a) op cit., para. 6.

1) 민간 참여 지원 프로그램

민간부문의 기후변화 관련 활동 참여는 주로 기후변화 적응보다는 온실가스 감축활동에 더 적극적이다. 이는 이윤을 추구하는 민간부문 투자자들의 특성에 기인한 것이다. 그러나 온실가스 감축활동 외에도 기후복원적인 기반시설 구축이나 기후 보험 등에 대한 투자와 같이 이윤 창출이 가능한 적응분야에는 점차 민관협력방식에 대한 논의가 활성화되고 있다.

다수의 다자개발기구들은 증여를 제공하여 기후변화 감축분야에 민간의 참여를 유도하는 방식을 취한다. UNDP-Fortis/BNP Paribas의 MDG Carbon Facility, 멕시코에서 진행되는 IDB Multilateral Investment Fund, Seed Capital Assistance Facility 등이 대표적인 사례이다.

일반적으로 활용되는 민관협력의 사례가 공공재원을 활용하여 초기 자본이나 기술을 지원하고, 이를 통해 민간부문의 투자를 유도하는 것이라면, 현지 민간 금융중개자에게 양허성 차관 또는 크레딧라인을 제공하여 이들로 하여금 수원국 현지의 기후변화 사업을 지원하게 하는 것은 재원의 전달에 보다 중점을 둔 민관협력 방안이라고 하겠다. EBRD의 터키 Sustainable Energy Finance Facility(TURSEFF)와 독일 환경부(BMU)가 지원하는 Global Climate Partnership Fund 등이 이와 같은 사례이다.

감축사업을 지원하기 위한 TURSEFF는 터키 민간은행에 크레딧라인을 제공하는 방식으로 EBRD의 지속가능에너지 투자자금을 전달하였다.[94] 에너지 효율사업과 소규모 신재생에너지 발전사업을 추진하는 기업에 온렌딩대출(on-lending)을 제공하는 터키 민간은행 5개가 대상이 되

94) TurSEFF(2013), pp. 2-3.

글상자 4-2. 증여를 활용한 민관협력 지원 사례

1. MDG Carbon Facility
UNDP는 Fortis/BNP Paribas와 협력하여 탄소시장에 참여가 활발하지 않은 개도국이 좋은 조건으로 탄소시장에 직접 접근할 수 있도록 지원했다. UNDP가 기술지원을 제공하여 탄소사업을 진행시키면 Fortis/BNP Paribas는 이 사업을 통해 발생한 탄소크레딧을 구매하는 방식으로 진행된다. 이 사업은 르완다, 온두라스, 우즈베키스탄 등에서 추진되었다.

2. IDB Multilateral Investment Fund
멕시코의 'Program to Promote Public-Private Partnerships in Mexican States(PIAPPEM)'는 'South-Southeast States Development Trust Fund (FIDESUR)'를 통해 멕시코 주(州)의 법적·제도적 역량을 강화시키는 지식기반 운영체이다. 멕시코 주정부가 기반시설 투자를 모색할 때, 이 기금은 제도적 역량강화를 위한 장기적 트레이닝 전략의 일환으로 증여를 제공하고 다양한 분야의 PPP 사업 투자를 위한 준정부기관의 정책 프레임워크와 특화된 운영지침을 개발하였다.

3. Seed Capital Assistance Facility(SCAF)
GEF 재원을 바탕으로 UNEP, ADB, AfDB가 수행하고 유럽투자은행(EIB)이 협력하는 프로그램이다. 이 프로그램은 사업개발 및 벤처 초기단계에서 민간투자를 활성화하는 데에 목표를 두며, 펀드매니저가 첫 청정에너지사업에 투자할 때 마다 사업 개발 및 거래 비용 일부를 공동부담한다. 현재 참여 중인 민간 펀드매니저는 남아프리카공화국의 Evolution One Fund, 남동부 아프리카의 DI Fund, 남아시아의 Berkeley Energy, 인도와 중국의 Aloe Private Equity이다. 기금의 총금액은 약 5억 5,000만 달러이며 각 PPP 사업은 총 500만 달러의 초기자본금을 가진 SCAF로부터 최대 100만 달러의 사업개발기금을 증여받게 되어 있다. 이를 통해 신재생에너지 또는 에너지 효율 사업의 개발단계에 필요한 자금 약 2억 달러를 조성할 수 있었다.

자료: GCF Transitional Committee(2011a), paras. 10-12(TC-2/WSIII/3).

었으며, EBRD의 시장가 시니어론과 세계은행 기후기술기금(CTF)의 양허성 시니어론을 결합하여 현지 은행에 인센티브를 제공하였다. 현지 은행과 하위대출자의 사업준비, 마케팅, 정책사업에 CTF 기술지원 증여와 EU IPA(European Instrument for Pre-Accession Assistance)를 포함하여 2억 달러가 지출되었다.

2008년 독일 환경부가 주도한 International Climate Initiative에 따라 운영되는 Global Climate Partnership Fund는 개도국 및 신흥국에서 온실가스 감축 관련 투자에 공공 및 민간 자본의 전달을 담당한다.[95] 이 기금은 중소기업 또는 일반가정이 에너지 효율과 신재생 사업에 투자하고자 할 때, 상업은행과 비은행 금융기관을 지원하여 중소기업 또는 일반가정에 투자비용을 제공할 수 있도록 했다.

이와 유사한 Green for Growth Fund(글상자 4-3 참고)는 민관합동 녹색투자기금으로 에너지 효율이나 신재생에너지 사업에 투자하고자 하는 일반가정, 주택연합, 사업체, 공공조직 등에 금융기관이 크레딧라인을 제공하는 프로그램이다. 이 기금은 9,500만 유로로 시작하여 5년 사이 약 3억5 ,000만 유로로 확대되었다.[96] 자금관리는 Oppenheim 자산관리서비스, 투자자문은 Finance in Motion, 기술자문은 MACS Management & Consulting이 수행하며 유럽 투자은행, 독일 재건은행, 유럽연합 집행위원회, 유럽 투자기금, 독일 연방경제협력개발부, 유럽 재건은행, 국제금융공사, 오스트리아 개발은행 등이 재원을 제공하였다.

적응분야의 경우, 공공재원이 생산 또는 재해대비보험의 정보기반을 구축하거나 일종의 보조금 형식으로 제공되는 방법으로 활용되기도 한다. 세계식량기구(WFP: World Food Programme)와 Axa Re 보험사의 협력 프로그램, 카리브해 재해위험보험기구(CCRIF: Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility)가 대표적인 사례이다. 2006년 WFP는 Axa Re사와 에티오피아에 예상되는 가뭄에 대비하여 총 700만 달러의 보험계약을

95) GCF Transitional Committee(2011a) op cit., para. 14.

96) *Ibid.*, para. 15.

체결하였다.[97] 보험계약은 에티오피아 전역에 걸쳐 있는 26개 기후센터의 강우량 측정치에 의해 이루어졌으며, 기술발달로 인해 강우량과 같은 요인을 예측할 수 있을 것으로 예상되었기에 보험사는 리스크를 감수하였다.[98] 1년간 보험료는 93만 달러로 미국을 포함한 소규모 증여자들과 에티오피아 정부가 공동으로 지불하였다.

한편 CCRIF는 자연재해에 대해 한정보험상품(parametric insurance products)을 제공하는 지역단위 자연재해기금이다. CCRIF의 목적은 카리브해 지역 정부와 지역공동체가 자연재해로부터 입는 경제적 피해를 감소시키고자 하는 것이며, 이러한 목적에 맞추어 자연재해 발생 시 다양하고 유용한 단기상품을 즉각적으로 제공한다.[99] 현재 16개 카리브해 연안 국가들이 회원으로 가입되어 있으며, 세계은행이 신탁관리기능을 수행한다. CCRIF 팀은 기구감독관, 보험매니저, 재보험브로커, 자산매니저(현재 두 개의 자산관리사가 존재한다), 그리고 커뮤니케이션 담당자로 이루어진다. CCRIF는 2007년 개설 이후 8차례에 걸쳐 7개국 정부에 총 3,200만 달러에 달하는 보험금을 지급하였으며, 이는 모두 자연재해 발생 후 1개월 내에 이루어졌다.

2) 민간 참여를 유도하기 위한 지원수단

개도국에서 기후 관련 활동을 추진하는 데 소요되는 재원 확대를 위해 다양한 기금을 결합하거나 공공과 민간의 다양한 출처로부터 조성된 재원을

97) WFP 홈페이지. http://www.wfp.org/node/598(검색일 2013. 10. 29).
98) GCF Transitional Committee(2011a) op cit., para. 17.
99) CCRIF(2013). pp. 2-14.

순차적으로 배치할 수 있다. 다양한 출처로부터 효과적으로 재원을 결합하는 방안은 GCF의 운영방식에 영향을 받는다. 앞서 가절에서 서술한 다양한 지원수단(증여, 양허성 차관, 보증 등)이 혼합되어 사용될 수 있다.

글상자 4-3. 민간부문 지원을 위한 특별 프로그램

1. 다중구조의 민관협력기금: Green for Growth Fund

□ 개요
- 2009년 12월 설립된 민관협력(PPP)기금으로, 금융기관과의 협력을 통한 전용금융(dedicated financing) 또는 직접금융으로 기업과 가정에 재원을 제공
- 남동 유럽과 유럽 주변국가에서 에너지효율을 개선하고 신재생에너지의 사용을 제고하여, 에너지와 이산화탄소 배출량을 20% 감소하는 것을 목표로 함.

□ 추진방안
- 전용금융: GGF 투자의 대부분을 차지하며, 기업과 가정의 에너지효율과 신재생에너지 사업 투자를 지원하는 금융기관금융 제공
- 직접금융: GGF의 에너지 및 이산화탄소 배출 감소 목표와 GGF의 기술평가를 충족하는 비금융기관에 직접금융 제공

□ 구조
- 운영구조: 주주총회, 이사회, 투자위원회의 지명을 받은 투자관리단, 투자자문단, 기술자문단, 기술지원기구로 이루어짐.
- 자본구조: 폐쇄형 투자신탁기금으로 채무는 네 종류의 유가증권으로 이루어짐.
  - 어음
  - 공여국을 대상으로 하는 Senior A share
  - 국제금융기구를 대상으로 하는 Mezzanine B share
  - 민간투자자를 대상으로 하는 Junior C share

□ 특징
- 다중의 리스크 및 수익 구조를 통해 민간의 참여를 유도함.
  - 수익률은 Junior C가 가장 높으며 Senior A가 가장 낮음.
  - 손실의 우선부담 또한 "Junior C-Mezzanine B-Senior A-어음" 순서임.
- 기술지원기구(Technical Assistance Facility)를 통해 에너지 효율, 신재생에너지 관련 인식 제고와 투자수여자 및 시장 전반의 관련 역량개발을 추구하기도 함.

2. 증여·차관 블렌딩 플랫폼: Neighbourhood Investment Facility(NIF)

□ 개요
- EU, 유럽 공여국 및 금융기관은 증여와 차관 재원을 혼합하여 사용하는 블렌딩 플랫폼을 활용하고 있음.

글상자 4-3. 계속

- NIF 외에도 Western Balkans Investment Framework(WBIF), EU-Africa Infrastructure Trust Fund(ITF), Latin America Investment Facility(LAIF), Investment Facility for Central Asia(IFCA) 등의 사례 존재
- 개발재원의 규모를 확대하거나 특정 국가의 투자수요 충족을 목표로 함

□ 추진방안

- European Neighborhood Policy(ENP)에 해당되는 협력국의 자본집약적인 기반시설 설립 사업과 민간 부문에 재원을 제공
  - 교통, 에너지, 사회 및 환경 부문의 핵심 기반시설 설립을 추진
  - 특히 민간부문의 기후변화 감축과 적응에 집중
- 평행협조융자(parallel co-financing)와 공동협조융자(joint co-financing)의 형태를 취함.
- 유럽연합집행위원회의 증여재원과 유럽지역 공공금융기관의 차관을 혼합하여 총 100억 유로 이상의 사업을 위한 재원을 조성하였음(2011년 기준).

□ 구조

- 운영구조: European Commission이 회원국 및 집행위원회 대표를 포함하여 NIF 위원회를 구성하며, 이 위원회가 관련활동에 대한 결정권을 가지고, 사무국은 위원회에 지원 제공

자료: Green for Growth Fund 홈페이지. http://www.ggf.lu(검색일: 2013. 9. 30); GCF Transitional Committee(2011a).

GCF 사무국은 PSF가 사용가능한 지원 수단 및 방식에 대한 보고서를 GCF 이사회에 제출한 바 있다.[100] GCF 사무국이 제시한 내용은 미소금융과 크라우드소싱 관련 활동, 그리고 개도국의 극빈지역, 또는 최빈개도국과 군소도서국과 같이 비교적 위험도가 높은 사업환경에 적합한 지원 방식에 중점을 두었다.

가) 소규모 신재생에너지 사업에 대한 차액 지원 및 보증

발전차액과 장기 전력구매계약 시 전력공급자의 낮은 신용도는 민간부문이 신재생에너지 사업에 참여하는 데 가장 큰 장애요인으로 작용한다.

100) GCF Secretariat(2013d), pp. 6-9.

PSF는 발전차액을 지원하거나 MIGA 또는 IFC를 협력기관으로 설정하여 민간사업자에게 보증을 제공하는 방안을 고려해볼 수 있다. PSF가 1차 손해보험(first-loss provision: 또는 실손보상계약)을 제공한다면, 보증비용은 더 저감이 가능하다.

나) 기존 저탄소 발전시설에 대한 지원

PSF는 남아프리카 등지의 이용이 낮은 대규모 기존 수력발전시설의 상호 연계・개선 비용을 지원하여, 화석연료에 대한 의존도를 낮추고 해당 지역에 낮은 비용으로 안정적인 전력공급을 추구할 수 있다. BOOT (build, own, operate and transfer) 사업에 대한 민간 참여자들의 입찰자격사전심사제 실시 후 PSF는 경쟁입찰절차를 통해 적격자에게 사업비 조달과 사업 실행을 위한 추가 자본을 증여할 수 있다.

다) 국가위험에 대한 보험 제공

저탄소에너지와 기반시설 설립 시 해당 국가가 높은 리스크를 가지는 경우, PSF는 사업에 참여하는 민간 참여자에게 보험을 제공할 수 있다. MIGA의 'Conflict-Affected and Fragile Economies Facility'는 분쟁지역 국가의 경제 및 사회 기반시설 재건을 목적으로 MIGA가 2,000만 달러, 개별 공여기관들이 8,000만 달러를 투입, 총 1억 달러 규모의 보험을 제공한다. 이 프로그램은 MIGA의 주요 재원과 재보험부문의 재원을 동시에 끌어들여, 기존 1차 손해보험액 자본의 3배에 달하는 4억 달러를 총보상액으로 설정함으로써, 민간부문으로부터 주식 및 채권 방식의 재원을 조달할 수 있었다. PSF는 저소득, 고위험군 사업환경에 이와 유사한 1차 손해보험 재원을 제공하여 저탄소에너지 기반시설 개발에 민간자본을 유입할 수 있다.

라) 탄소가격 보증

최저가격을 설정하는 역경매방식으로, PSF가 탄소배출권의 가격을 보장하는 방식으로 지원이 가능하다. 즉 다양한 청정개발체제(CDM) 프로젝트로부터 발생한 배출권(CERs)의 가격을 GCF PSF가 보증함으로써 민간자본 유인이 어려운 지역에 민간투자를 장려하는 것이다. GCF 사무국 보고서는 배출권 이중계상(double-counting)을 방지하기 위해 PSF가 구매한 배출권은 더 이상 시장에서 거래할 수 없음을 강조하고 있다.

마) 기후 위험보험 개발지원

PSF는 1차 손해부담을 통해, 민간 보험회사가 보다 저렴하고 많은 농업 관련 보험상품을 개발하도록 지원할 수 있다. 이러한 방식으로 PSF는 적응분야에 지원을 제공할 수 있다. 보험 가입을 통해 농민들은 기후복원력 있는 새로운 농업 생산방법의 시도가 가능하다. 이와 같은 PSF의 지원과 더불어 GCF는 농업 종사자들에게 다수확 품종 및 생산방식 전환 비용을 지원하여 시너지를 창출할 수 있다.

바) 미소금융시장 지원

미소금융기관은 일반 상업은행이나 현지 개발은행이 제공하기 어려운 융자상품을 빈곤계층에 지원하는 역할을 적절히 담당한다. PSF는 협력금융기관을 통해 유동성과 역량 구축 및 리스크관리상품을 미소금융기관에 제공할 수 있다. 기금 전달, 연체리스크, 친(親)기후상품의 마케팅 역량 부족 등은 미소금융의 운용에서 주된 장벽으로 작용하는데, MDB와의 협력을 통해 미소금융기관은 유동성이 증대되고, 역량 제약을 극복하거나 신규상품 개발 및 시장테스트를 위한 기금 마련이 가능할 것이다. PSF의

미소금융기관에 대한 고려는 일반적인 기후재원의 수혜대상에서 종종 제외되는 최빈개도국과 군소도서국에 대한 신속하고 효율적인 지원효과를 거둘 것으로 기대된다.

사) 크라우드소싱 방식 활용

크라우드소싱(crowd-sourcing) 방식을 활용, PSF가 협력 금융기관을 통해 특정 유형의 사업 지원목적의 가상 융자기금을 개설하거나 원금보전상품을 제공하여 소규모 사업에 온라인 투자자들을 유도하는 방안을 고려할 수 있다. 기존의 크라우드소싱 플랫폼과의 협의를 통해 PSF의 활용가능성을 모색하고, GCF 운영 초기인 이점을 감안하여 GCF의 브랜드 가치를 적극 활용해야 한다.

민간 참여 유도를 위한 PSF의 다양한 지원 수단과 방식은 PSF의 자금 규모와 재원 배분방식, 위험관리방안 및 거버넌스에 대한 이사회의 결정이 이뤄진 후 실질적으로 적용이 가능하다. 기금 운영 초기에는 기존 다자개발은행의 민간부문 담당부서(예: 세계은행 IFC, MIGA 또는 미주개발은행의 MIF), 선진국의 개발금융기관(예: 독일 KfW 산하기관인 DEG, 프랑스 Proparco, 미국 OPIC) 또는 개도국의 개발금융기관(예: 브라질 BNDES, 남아프리카공화국 DBSA)들이 PSF의 중개기관으로 활용될 것이나 시간이 지남에 따라 PSF는 자체적인 자금 전달 역량을 갖춘 IFC와 같은 조직으로 발전될 것으로 예상된다.

2. 기존 기금 사례분석

이 절에서는 공여자로부터 수혜자로의 기금 전달(delivery)이라는 관점에서 기존 기금의 다양한 사례를 분석하여 교훈 및 시사점을 도출하고자 한다. GCF는 운영지침에서 기금 전달 측면의 운영과 관련, 1) 수원국의 주인의식 강화, 2) 기금에 대한 접근성 제고, 3) 성과기반 지원방식 도입의 세 가지 사항을 강조하고 있다. 이에 따라 여기서는 각 사항별 기존 기금 사례를 정리하고 분석하는 방식을 취하였다.

가. 수원국 주인의식

GCF는 수원국 주도 방식을 기금의 비즈니스 모델 확립의 기본원칙으로 인식한다. 이와 관련된 GCF 운영지침의 내용을 정리하면 다음과 같다.[101)]

① 기금은 수원국 주도 방식을 추구하며, 유관기관과 이해관계자(취약계층과 여성 포함)의 효과적인 관여를 통해 수원국의 참여를 강화할 것이다.

② 기금은 수원국 주도 원칙에 기초하여 간소하고 개선된 접근방식(예: 직접적 접근)을 제공할 것이다.

③ 기금은 수원국의 국가전략(예: NAMAs, NAPAs, NAPs)에 따른 프로젝트 또는 프로그램을 지원할 것이다.

---

101) GCF Interim Secretariat(2011), paras. 3, 31, 36, 46, and 53.

④ 수원국은 국가대행기관(NDA: national designated authority)을 지정할 수 있다. NDA는 이사회에 국가전략에 부합하는 사업제안서를 추천한다.

⑤ 기금은 신속한 지급을 위해 간소화된 승인절차를 갖출 것이다.

NDA와 관련, 더반 COP17은 GCF 이사회에 사업제안서가 국가전략과 부합하는지 여부를 판단하는 “no-objection procedure” 개발을 주문한 바 있다. GCF는 해당 국가의 NDA가 사업제안서를 검토하고 국가개발전략 및 기후변화전략과 부합한다고 판단하여 이의를 제기하지 않은(no-objection) 제안서에 대해서만 지원대상으로 고려한다.

1) 수원국 주인의식에 관한 국제사회의 합의

지난 20여 년 동안 국제사회에서는 수원국 주인의식에 관한 많은 논의가 이루어졌다. 수원국 주인의식에 대한 강조는 수원국과 공여국의 공통된 인식에서 비롯된 것으로 개발협력의 구상 및 전달방안을 개선하기 위해 활발히 토의되는 주제이다.

보다 조화롭고 효율적인 개발재원의 활용을 위해 국제포럼에서 수원국의 주인의식에 대한 논의가 시작된 것은 2000년대 초반이다. 2002년 3월 멕시코 몬테레이에서 열린 개발재원에 관한 국제회의(Financing for Development)에서 공여국들은 국가개발과정에서의 강화된 수원국 주인의식과 국가개발계획의 필요성을 강조하였으며, 이는 몬테레이 선언(Monterrey Consensus) 성명에서 수원국 주인의식의 중요성이 언급되는 결과를 가져왔다. 뒤이어 로마에서 열린 2003년 원조조화에 대한 고위급

포럼(High-Level Forum)에 참석한 공여국들은 사업절차의 간소화와 조화, 역량개발에 대한 투자, 민간부문 등 시민사회 참여에 대한 강력한 개선의지를 표명하였다.

2005년 원조효과성에 관한 고위급포럼에서 채택된 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)은 다음과 같이 수원국의 주인의식을 수원국과 공여국 상호간에 적용가능한 원칙으로 규명했다. 즉 "개도국은 다양한 논의과정을 통해 국가개발목표의 수립과 실행에 리더십을 발휘"해야 하며, "공여국은 수원국의 리더십을 존중하고 이를 발휘하기 위한 그들의 역량강화에 힘써야 한다"는 내용이 강조되었다. 이후 2008년 도출된 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action)은 수원국 주인의식의 필요성을 강조하며 수원국 정부가 "모든 단계에서 개발원조의 관리 및 운영을 주도하고 [...] 민간부문과 사회의 참여를 독려해야 한다"고 언급하였다.

2) 기존 기금 사례

가) UNDP-스페인 MDG-F

MDG 달성기금(MDG-F: MDG Achievement Fund)은 새천년개발목표(MDGs) 달성을 목표로 2006년 스페인 정부와 유엔개발계획(UNDP)이 공동으로 설립한 기금이다. 기금의 목표는 빈곤 및 불평등 해소, 국가 주인의식 향상, UN 개혁의 협력 및 효과성 제고이다. 설립과 동시에 스페인과 UNDP가 초기 재원으로 7억 1,000만 달러를 지원하였으며, 2012년 12월 기준 기금규모는 8억 2,700만 달러이다.[102)]

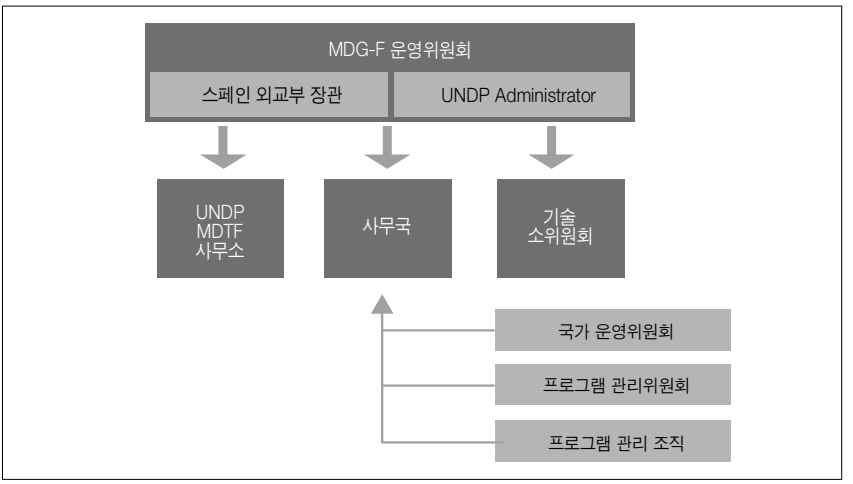
102) MDG-F(2013), p. 1.

MDG-F는 국가 주도의 공동프로그램을 운영하는데 현재 50개 국가에서 130개의 공동프로그램이 진행 중이며, 약 6억 9,900만 달러가 사용되고 있다. 공동프로그램은 제안서 제출부터 승인까지 평균 3~4개월이 소요되며 최근에는 이를 단축하기 위한 방안으로 국가승인절차가 고려되고 있다. 공동프로그램이 지원하는 분야는 ① 아동, 식량안보, 영양 ② 양성평등과 여권신장 ③ 환경과 기후 변화 ④ 청년, 고용, 이주 ⑤ 분쟁방지와 평화구축 ⑥ 문화와 개발 ⑦ 민주적 경제거버넌스 ⑧ 개발과 민간부문이다.

MDG-F의 거버넌스를 살펴보면, 스페인 외교부 장관과 UNDP Administrator로 구성된 운영위원회(Steering Committee)가 MDG-F의 총괄적 방향수립과 관리감독을 맡으며, 그 아래 운영조정기관으로서 기금의 프레임워크 수립과 프로그램의 모니터링 및 평가를 담당하는 사무국, 지식관리기관으로 8개 지원분야별 프로그램 제안서를 검토하는 기술 소위원회(Technical Subcommittee), 재정 관련 행정조직으로서 재원을 수원국에 전달하는 UNDP 다자출연신탁기금(Multi-Donor Trust Fund) 사무소로 구성되어 있다. 특히 사무국은 운영위원회와 수원국 사이의 중재자로서 프로그램 운영 등의 과정에서 수시로 요구되는 필요사항을 지원한다.

MDG-F는 국가 주인의식 함양을 통한 국가 MDGs 달성을 최우선적 운영원칙으로 삼는다. 이를 위해 각 수원국은 국가 차원의 개별적인 MDG-F 거버넌스 구조를 가진다. 국가운영위원회(NSC: National Steering Committee)는 국가 내 실행되는 모든 공동프로그램의 총괄기관으로서 전략적 방향 설정 및 기획에서 국가와 지방 정부, UN기구, NGO, 시민사회 등의 다양한 구성원을 포함시키는 참여적 메커니즘을 도입하고 있다. 특히 공동프로그램 기획과정에서는 NSC가 합의한 가이드라인에 의해 지원이 이루어지기 때문에 국가전략을 통합시키는 데에 매우 효과적이다.

그림 4-1. MDG-F 거버넌스



자료: MDG-F(2011), p. 4.

NSC의 이러한 역할 때문에 기금은 수원국으로 하여금 반드시 NSC를 설립하도록 요구하고 있으며, 만약 수원국 내에 이미 NSC와 유사한 역할을 담당하는 기관이 존재할 경우 수원국 정부 대표와 유엔 현지 사무소장(UN Resident Coordinator)이 공동의장을 역임하고 스페인 정부 대표가 참석하는 조건을 충족한 후에 즉시 NSC로 기능할 수 있다.

프로그램 관리위원회(PMC: Programme Management Committee)는 공동프로그램의 수행을 감독하고 기술 및 운영 사항을 결정한다. NSC와 동일하게 수원국 정부 대표와 UN 현지 사무소장이 공동의장을 맡으며 국가 및 지역 이행단체, 참가 UN기구 대표, 그리고 시민사회, 민간부문 등이 참여한다. 프로그램 관리조직(Programme Management Unit)은 공동프로그램 전담조직으로서 수행과 관련된 사항을 운영 및 조정하는 역할을 담당하며 주로 현지에 근거를 두고 활동한다. 이러한 국가 차원의 거버넌스 구조는 국가개발전략과 일치하는 공동프로그램을 수립하게 하여 국가개발

목표와의 일치성, 연관성, 효과성 및 지속가능성을 제고시킨다.

국가거버넌스와 더불어 공동프로그램에 도입된 국가실행방식(national execution modality)은 수원국이 프로그램을 주도적으로 수행할 수 있는 권한을 부여한다. 수원국 내에는 조정기구가 구성되어 프로그램 수행과정에서 국가가 적극적으로 의견을 제시하며 국가 계획과의 일치성을 확보하도록 하는 데 기여한다. 국가실행방식은 UN기구를 통한 직접 실행방식에 비해 국가의 독립성 및 역량을 제고시킬 뿐 아니라 수원국 이행주체 및 시민사회로 하여금 진행되고 있는 프로그램에 대한 주인의식을 함양하는 데 효과적일 수 있다.

MDG-F의 현장 중심의 운영방식은 다자기금의 효율적 운영에서 수원국의 역할을 제시하였다. 또한 MDGs 어젠다 및 관련 이슈에 대한 인식을 제고시키고 국가 정책 및 개발계획에 이를 통합시키는 역할을 성공적으로 수행하였다는 평가를 받고 있다.[103] 그러나 국가의 리더십을 확립하는 데에는 짧지 않은 시간이 요구되며, 의사결정과정에서 수원국의 다양한 이해관계자의 활발한 참여가 부족하다는 점, 그리고 수원국에 공동프로그램의 기획단계에서 뿐 아니라 프로그램 수행 및 모니터링 과정 등 전반적인 부분에서 국가의 주도적 역할을 부여해야 한다는 점 등의 중요한 과제들이 남아 있다. 이러한 요구에 따라 MDG-F는 수원국 공동프로그램의 전반적인 과정이 국가 우선순위 안에서 진행되도록 하기 위해 PMC를 보완하는 현지 작업반(local working group)을 개설하고 실제적으로 프로그램 영향권에 있는 지역에서 의사결정회의를 개최하여 이해관계자의 참여를 유도하는 등의 노력을 기울이고 있다.

---

103) MDG-F(2011), p. 5.

나) Amazon Fund

REDD+에 대한 논의가 확대됨에 따라 아마존 지역의 산림보호를 위한 글로벌 기금의 필요성이 대두된 가운데, 노르웨이가 브라질의 산림황폐화 방지 이니셔티브에 대한 지원을 약속하면서 아마존기금은 2008년 운영을 개시하였다. 노르웨이는 2015년까지 10억 달러의 재정지원을 약속하였으며, 독일은 2008~10년 기간 동안 온실가스 배출감소를 위해 2,800만 달러를 지원했다.[104] 독일 개발협력공사(GIZ)는 성과관리시스템 강화를 위해 3년 동안 기술지원을 제공하기도 했다.

아마존기금의 목적은 산림황폐화의 방지, 감시 및 해결, 그리고 아마존 생물군계(biome)의 보호 및 지속가능한 활용을 위한 재원의 조성이다. 이를 통해 브라질 기후변화법(NCCL)에 명시된 2005~20년 기간 동안 산림황폐화율 80% 감소 목표를 달성하는 것을 포함한다.

아마존기금에 대한 소유 및 운영의 권리는 브라질 국가기관에 있다. 또한 의사결정과정에 브라질의 다양한 이해관계자가 공식적으로 참여한다. 대표적으로 브라질의 국가개발은행인 BNDES(National Bank for Economic and Social Development)는 아마존기금의 수탁자(trustee)로서 기금 운영을 총괄하며 지원프로젝트에 대한 평가, 승인 및 자금 지원에 대한 주기를 결정한다. 기금의 3%가 관리비용으로 책정되며, 브라질 국가기관을 활용함으로써 국가계획에 따른 기금의 신속한 집행이 가능하다.

아마존기금의 또 다른 특징은 다양한 이해관계자의 참여로 운영되는 자문단 성격의 운영위원회(COFA: Amazon Fund Guidance Committee) 구성이다. COFA는 범정부 차원의 통합적 재원을 아마존의 지속가능한 개발에

104) Amazon Fund(2013).

투자하도록 하는 역할을 담당하며 아마존기금의 재원 활용에 대한 가이드라인 및 기준을 제공한다. 한편 참여적 거버넌스를 도입한 아마존기금은 COFA 구성 시 시민사회 대표를 기금 운영의 전략적 가이드라인을 수립하는 과정에 참여시킨다. 국가 산림정책의 핵심 기관이자, 산림황폐화에 관해 핵심적 책임을 가지는 브라질 환경부가 COFA의 의장기능을 수행한다.

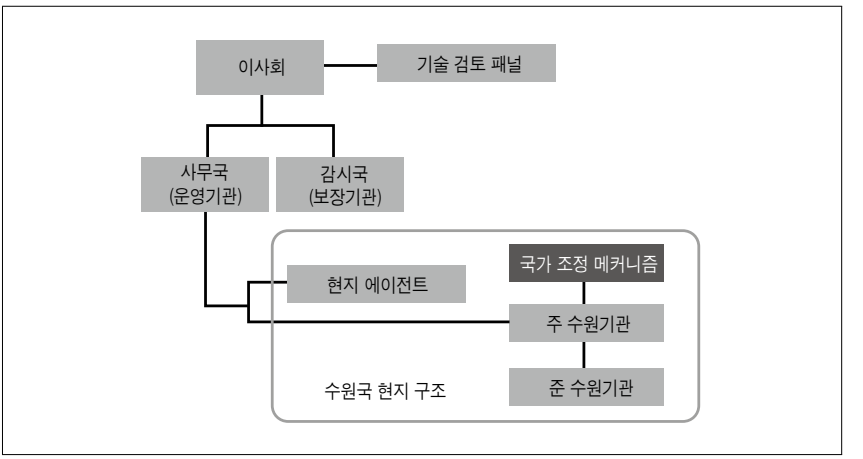
다) Global Fund for ATM

글로벌기금(GFATM: Global Fund for AIDS, Tuberculous, and Malaria)은 AIDS, 결핵, 말라리아 퇴치를 위해 정부, 시민사회, 민간부문, 개발기관 등의 다양한 파트너십을 토대로 2002년 설립된 다자기금이다. 2012년 말 기준 기금의 규모는 69억 달러이며, 설립 이래 150개 국가 1,000개 프로그램을 지원하였다.[105] GFATM은 이사회, 사무국, 감시국으로 구성되어 있으며, 기금의 수탁은 세계은행이 담당한다. 3개의 상설위원회(전략・투자・영향력, 재정・운영성과, 감시・윤리)가 조직되어 있으며, 국제보건 및 개발 분야 전문가들로 구성된 기술검토패널이 독립체로서 프로그램의 실행가능성 및 지속가능성 등을 고려하여 제안서를 검토한다.

GFATM은 재정수단으로서 기능하며, 실질적인 프로그램 수행은 수원국의 개발전략에 근거하여 수원국 전문가들과의 협력을 통해 이루어진다.[106] 이러한 특성으로 현지에서는 수원국의 자체적인 국가조정메커니즘(CCMs: Country Coordinating Mechanisms)이 주도적인 역할을 담당

105) Global Fund(2013), p. 21.
106) Global Fund(2001), p. 91.

그림 4-2. GFATM 거버넌스



자료: Global Fund(2009a), Section 2, p. 2.

한다. CCM은 수원국 주인의식 향상을 위한 핵심 기능으로 수원국이 국가 우선순위에 기초한 프로그램을 기획하고 수행하는 능력을 배양하는 목적으로 운영된다. CCM은 책무성과 투명성 향상을 위해 정부, 다자 및 양자 기구, NGOs, 연구기관, 시민 등의 다자합의체로 구성되며 수원국 정부의 고위관리가 의장을 맡는다. CCM은 국가정책과 일치하는 프로그램 제안서를 작성하여 사무국에 제출하며, 프로그램을 수행할 현지 이행기관을 선정하고 감독한다.

CCM과 더불어 국가전략제안서(NSA: National Strategy Application)는 국가질병전략 실행 시 재원 부족문제를 해결하기 위해 기금에 대한 접근절차를 간소화한 새로운 지원방식이다. 이 방식은 수원국의 서류작업으로 인한 비용과 부담을 줄이기 위해 기금이 정한 제안서 양식 대신 수원국의 국가질병전략문서 제출을 허용한다.

라) 가이아나 REDD+ 투자기금

남아메리카 북동 해안에 위치한 가이아나는 국토면적의 3분의 1 이상이 아마존 유역에 자리한 국가로 전체 면적의 87%가 산림으로 덮여 있으며 그 중 75%는 미개발상태로 보존되고 있다. 가이아나 정부는 경제발전과 함께 기후복원력 증진 및 산림황폐화 방지를 목표로 2009년 저탄소개발전략을 수립하였다. 이를 이행하기 위하여 노르웨이 정부와 협약을 체결하고, 노르웨이는 2015년까지 2억 5,000만 달러를 지원하기로 하였다. 2010년 설립된 '가이아나 REDD+ 투자기금(GRIF: Guyana REDD+ Investment Fund)'은 수원국 REDD+ 전략 아래 운영되는 최초의 기금이다. 2012년 기준으로 기금규모는 1억 1,830만 달러이며, 이 중 6,930만 달러가 16개 프로그램에 지원되었다.

GRIF는 설립목표에 따라 가이아나의 저탄소개발전략 지원을 최우선적 과제로 삼는다. 따라서 이 전략에 제시된 모든 프로그램은 GRIF의 지원대상이 될 수 있다. 저탄소개발전략의 중점 프로그램인 MRV 로드맵, REDD+ 거버넌스 개발계획, 대응준비제안서(R-PP: Readiness Preparation Proposal) 지원을 통해 GRIF는 궁극적으로 가이아나의 REDD+를 위한 역량배양 및 관련 국가기관의 역량구축을 지원한다.

GRIF 거버넌스는 운영위원회와 사무국으로 구성되어 있다. 운영위원회는 기금의 감독 및 의사결정 기구로서 프로젝트의 검토와 승인을 담당한다. 가이아나 정부가 의장을 맡고 노르웨이 정부가 대표자로 참여하며 기여도에 따라 수탁자, 협력기구, 시민사회, 민간 등이 옵서버로 참석할 수 있다. 운영위원회는 GRIF 운영지침 승인, 수탁기준 및 세이프가드 수립, 협력기구 결정 등을 담당한다. 기금의 수탁자는 세계은행이나, 가이아나

대통령실 소속의 기후변화실(Office of Climate Change)이 국가 수탁자로 활동한다. 또한 가이아나의 정부 부서 및 기관이 프로젝트 실행기구로서 활동한다.[107)]

나. 기금에 대한 접근성

1) 직접적 접근의 정의

GCF 설계과정에서 개도국이 기금에 대한 직접적인 접근(direct access)을 강하게 요청함에 따라 도입된 직접적 접근방식은 GCF의 가장 큰 특징 중 하나로 자리잡았다. 직접적 접근에 대한 공식적인 정의는 존재하지 않으나 중개 이행기관을 거치지 않고 기금에 직접 접근하는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 적응기금(Adaptation Fund)은 UN기구나 MDB와 같은 국제기구뿐만 아니라 수원국 기관(NIE: national implementing entity)을 사업 이행주체로 승인할 수 있는데, 직접적 접근방식의 대표적인 사례로서 인용된다.

최근 GCF 이사회는 '강화된 직접적 접근(enhanced direct access)'에 대해 논의 중이다. 적응기금의 경우에서와 같이, NIE의 역할이 제안서에 대한 사전심의에 불과하며 궁극적 지원 결정이 이사회의 관할이라면, 이는 기금에 대한 실질적인 접근성이 제고된 것으로 볼 수는 없다는 것이다. Müller(2011)는 자금지원에 관한 결정을 실질적으로 담당하는 국가지원기구(national funding entities)를 제안한 바 있다. 적응기금의 경우, 기금 운영 및 관리에 대한 전략적 결정은 기금본부에서 이루어진다. 강화된

107) GRIF(2013); Gruning and Shuford(2012).

직접적 접근은 기금관리까지 일정 부분 담당하는 것을 의미하는 것으로 개도국 주도의 신탁기금과 원조효과성 관점에서 이상적인 방식으로 간주되는 예산지원(budget support)방식을 참고할 필요가 있다.

2) 적응기금 사례

적응기금(Adaptation Fund)은 교토의정서에 가입한 개도국의 기후변화 적응 프로젝트 및 프로그램의 재정적 지원을 위해 2001년 설립되어 2009년부터 운영을 시작하였다. 적응기금은 기후변화 영향에 대한 취약성을 감소시키고 적응역량을 증진시키는 것을 목표로 한다.

적응기금은 이행기구를 통해 지원사업을 관리한다. 이행기구 선정기준은 재정관리 및 정직성, 제도적 역량, 투명성 및 자체 연구역량 등을 포함한다. 이행기구는 사업실행기구(executing entity) 역할을 담당하는 수원국 정부부처 또는 관련 기관과 협력한다.

현재 적응기금은 15개의 NIE를 승인한 상태이다. NIE는 최소한의 수탁기준(fiduciary standard)을 충족하여야 하는데, 초기에는 NIE에 지원한 국가기관들이 수탁기준에 미달하여 승인 실패율이 높았다. 이에 따라 수원국 국가기관이 NIE로 승인되기 위한 역량개발이 요구되었으며,[108] 적응기금이 수원국 NIE 역량개발을 직접 지원하는 것은 아니지만, 유엔기후변화협약 워크숍이나 GIZ 및 UNDP 등의 기술협력 전문기구로부터 전문가 자문을 받도록 장려했다. 적응기금은 직접적 접근방식을 허용함으로써 해당 국가의 상황에 따른 수요를 충족시키는 데 기금의 지원성과를 극

108) Bird, Billet, and Colon(2011).

표 4-4. 적응기금이 승인한 국가이행기구	
기관명	국가 및 도시
Planning Institute of Jamaica	자메이카 킹스턴
Centre de Suivi Ecologique	세네갈 다카르
Agencia Nacional de Investigacion e Innovacion	우루과이 몬테비데오
National Environment Fund	베냉 코토누
South African National Biodiversity Institute	남아공 프리토리아
Protected Areas Conservation Trust	벨리즈 벨모판
Ministry of Planning and International Cooperation	요르단 암만
Ministry of Natural Resources	르완다 키길리
National Environment Management Authority	케냐 나이로비
Mexican Institute of Water Technology	멕시코 모렐로스
Unidad para el Cambio Rural (Unit for Rural Change-UCAR)	아르헨티나 부에노스아이레스
National Bank for Agriculture and Rural Development	인도 뭄바이
Fundecooperacion Para el Desarollo Sostenible	코스타리카 산호세
Agency for Agricultural Development	모로코 라바트
Agencia de Cooperacion Internacional de Chile	칠레 산티아고

자료: Adaptafin Fund 홈페이지. https://www.adaptation-fund.org/national-implementing-entities(검색일: 2013. 10. 30).

대화하는 것을 추구한다. 또한 NIE는 국가 주도권 및 주인의식 강화에 기여할 수 있으며, NIE를 통한 기금의 전달은 속도 제고와 비용절감 측면에서 국제기구를 통한 지원에 비해 효과적인 것으로 평가된다.[109)]

다. 성과기반 지원

2005년 파리선언이 원조효과성 논의에서 성과기반 접근을 강조한 이래, 지원 대비 성과, 이른바 “value for money”에 대한 관심은 지속적으로 확대되고 있다. 이는 글로벌 금융위기 이후 재정상황이 악화된 선진국들을

109) Trujillo and Nakhooda(2013), p. 9.

중심으로 한정된 예산을 효율적으로 사용하고 투입된 예산에 대한 분명한 성과를 도출하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 성과기반 접근 또는 지불방식은 성과와 지원 규모를 직접적으로 연결시켜 수혜자로 하여금 자금 사용의 책무성을 인식하고 성과를 거두기 위한 인센티브로 작용하도록 하는 방식이다.

Ghosh *et al.* (2012)은[110] 민간부문의 참여를 유도하기 위해 공적 기금에 성과측정수단을 도입하고 목표를 달성한 경우에만 약속한 자금을 제공하는 방안을 제안했다. Quantity-performance(QP) instruments로 일컫는 이 방식은 감축활동을 비용 효과적으로 지원할 수 있다는 장점이 있다. 보건분야에서는 이러한 성과에 기반한 지원방식이 이미 시도되고 있다.[111]

1) Global Fund for ATM

GFATM 비즈니스 모델의 핵심은 성과에 기반을 둔 지원 결정이다. 이는 MDG 목표(질병치료 성공률 및 유아사망률 등) 및 프로그램 목표(특정 질병에 대해 치료받은 사람의 비율 등)에 대비한 성과를 평가하는 방식이다. 성과기반평가는 주로 5~15개의 성과지표로 이뤄지며 베이스라인 및 목표 대비 결과지표 또는 상대적 영향력에 근거하여 측정된다. 모든 성과에 대한 측정은 국가목표에 대비하여 이루어지므로 해당 국가의 저소득수준이나 취약한 보건시스템 등에 의해 불이익을 받지 않는다는 특징을 가진다.

---

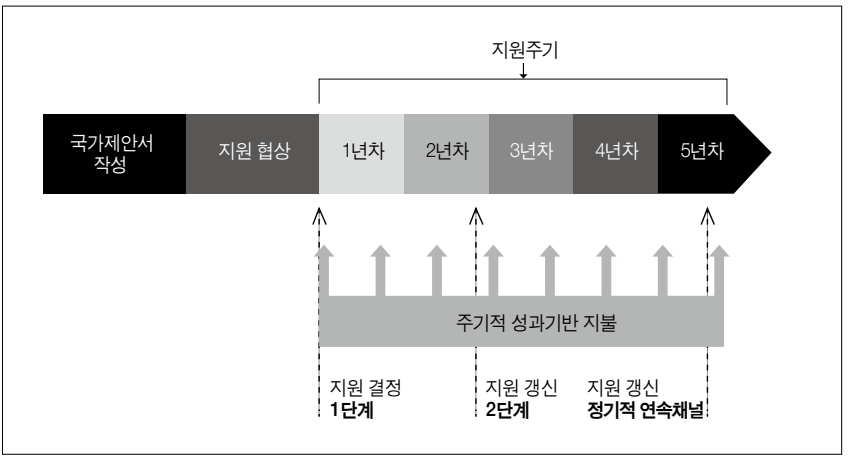
110) Ghosh, Müller, Pizer, and Wagner(2012).

111) World Bank Health Results Innovation Trust Fund 홈페이지. http://rbfhealth.org(검색일: 2013. 10. 30).

GFATM는 기간별 목표 달성 여부에 따라 4단계로 지원 결정이 이뤄진다. 1단계는 프로그램 활동, 성과 지표 및 목표를 포함한 국가제안서를 사무국에 제출하면 주인의식 원칙에 따라 지원 여부가 결정된다. 2단계는 제안서가 승인된 후 지원조건 및 성과지표를 협상하는 단계이다. 이 단계에서는 지원 배분을 결정하기 위한 모니터링 및 평가 시스템이 포함된다. 3단계는 성과에 기초하여 실제적인 지급이 이루어지는 단계이다. 주 수혜기관은 사무국에 목표 대비 성과, 예산 대비 지출내역, 프로그램 수행 진행상황을 정기적으로 보고하며, 현지 에이전트는 주 수혜기관의 프로그램 및 재정 보고를 확인하여 차기 프로그램 이행주기의 지급액 결정을 조언한다. 이를 근거로 사무국은 지원의 전반적인 성과를 평가하고 등급을 부여하여 차기 지급액을 결정한다. 성과가 저조할 경우 사무국은 수정사항을 조치하거나 지급액을 감축한다. 4단계는 지급 이후 지속적인 지원을 결정하는 갱신 단계이다. 지원기간은 지원 결정이 이루어지는 초기 2년과 프로그램을 수행하는 이후 3년으로 나뉜다. 초기 2년 종료시점에 프로그램이 목표한 성과를 달성하였는지를 평가하며, 결과에 따라 프로그램 수행을 진행할 것인지 지원을 중단할 것인지를 결정하게 된다. 지원이 결정되어 이후 3년 동안 프로그램이 수행되면 종료시점에 “정기적 연속채널(Rolling Continuation Channel)”이 적용되어 프로그램 지속성 및 가능성이 증명될 경우 최대 6년까지 지원받을 수 있다.

성과 중심의 지원방식은 성과를 평가하기 위한 정확한 측정시스템이 전제되어야 한다. 이를 위해 ① 베이스라인을 설정한 성과측정지표, ② 수원국의 성과보고에 필요한 모니터링 및 평가 시스템, ③ 정확하고 신뢰할 만한 성과측정자료의 3가지 요건이 갖춰져야 한다. 첫 번째 요건과 관련,

그림 4-3. GFATM의 성과기반 지원절차



자료: Global Fund(2009b), p. 2.

GFATM은 고유의 측정지표 및 베이스라인이 없기 때문에 국가 질병관리 전략이나 모니터링 및 평가 시스템 안에 포함된 국가별 지표를 사용한다. 국가측정지표가 없는 경우에는 모니터링 및 평가 도구모음(toolkit)을 개발하여 국가지원프로그램의 성과를 평가할 측정지표를 수립하게 된다. 둘째, 지원 승인 이전의 모든 국가는 워크숍을 개최하여 국가 모니터링 및 평가 시스템을 평가받고 부족한 부분을 해결하기 위한 역량강화 행동계획을 마련해야 한다. GFATM은 사업예산의 5~10%를 국가 모니터링 및 평가 시스템 강화에 사용하도록 장려한다. 세 번째 요건인 성과측정자료 수집을 위해 현지 에이전트는 최소 1년마다 프로그램이 진행되는 지역을 방문하여 프로그램 수행과 관련된 정확한 정보가 주 수혜기관에 전달되고 있는지를 조사한다. 또한 매년 WHO, 유엔에이즈계획 등의 외부 전문가로부터 지원과 관련된 자료 수준에 대해 감독한다.

2) 기타 기금

가) Congo Basin Forest Fund

콩고강 유역의 산림황폐화 및 빈곤감소를 목표로 2008년 운영을 개시한 Congo Basin Forest Fund(CBFF)는 영국과 노르웨이의 지원으로 1억 6,500만 달러 규모로 시작되었다. CBFF의 수탁자는 AfDB이며, 기금의 전략방침을 수립하는 운영위원회와 전반적인 활동 관련 사항을 결정하는 사무국이 설치되어 있다. 기금 운영에 중앙아프리카 회원국들이 적극적으로 참여하며, 특히 중앙아프리카산림위원회(Central African Forest Commission)는 기금의 중점분야인 REDD를 재정 지원한다.

CBFF의 특징은 성과기반관리 시스템에 기초하여 프로젝트를 지원한다는 점이다. 모든 프로젝트는 종료 후 3개월 이내에 달성된 성과를 명시한 프로젝트 완료 보고서를 사무국에 제출하게 된다. 보고서는 성과지표에 근거하여 작성되며 전반적인 평가기준은 콩고 분지 산림황폐화율 감소와 GDP 대비 산림 가치창출로 설정된다. 제출된 보고서에서 프로젝트의 성과가 평가기준을 충족하였을 경우에만 지급이 이루어지며, 이를 측정하기 위해 프로젝트의 정기적인 모니터링, 평가, 보고 및 조정을 통해 설정된 목표와 실제로 달성된 성과 간의 차이를 분석하는 과정을 거치게 된다.[112)]

나) Amazon Fund

아마존기금은 REDD+ 메커니즘과는 별도로 성과에 따라 자금을 지원하는 방식을 도입하였다. 베이스라인 이하의 산림황폐화 방지 면적(hectare), 평균 탄소축적량(average carbon stock), 고정탄소가격(fixed

112) AfDB(2009); AfDB(2011).

carbon price)에 기준하여 측정된 배출감소에 상응하는 재원을 지급한다. 또한 배출감축량 달성 성과에 따른 지불이 기존 탄소시장 범주 밖에서 이루어지며 따라서 선진국의 온실가스 감축을 보상하지 않는다는 특징을 가진다.[113)]

산림황폐화 방지 면적당 온실가스 감축량(CO_2e)은 국가 전체 면적에서 방지된 산림황폐화 면적의 헥타르당 탄소 100톤의 (367tCO_2e/ha) 단일기준으로 측정되며, tCO_2 당 5달러의 고정가격으로 매겨진다. 이러한 측정을 통해 공여자는 지원한 재원에 상응하는 배출감축량이 명시된 거래 불가능한 인증서(non-tradable certificate)를 받게 된다.

다) 가이아나 REDD+ Investment Fund

앞에서 살펴본 GRIF 역시 활동성과에 따른 지불방식을 도입하였다. 노르웨이의 재정지원 약속은 검증 프레임워크에 따라 가이아나 산림의 탄소축적량 및 산림면적 변화로 측정되는 온실가스 감축 성과에 근거하여 지급이 이루어진다. 가이아나는 공여국의 성과기반 지불방식에 대한 장기적인 준비를 위하여 2010년부터 국가 차원의 MRV 보고서를 작성하고 전략 및 재정 프레임워크, 거버넌스, 연차 검증 등 7개의 지표를 수립하며 이를 자체적으로 평가하고 있다.

113) Forstater, Watson, and Nakhooda(2013).

3. 효과적인 전달을 위한 요건

가. 수원국의 역량강화

앞에서 서술한 바와 같이 GCF는 수원국 주도의 접근을 기금 운영의 주요 원칙으로 내세우고 있으나 수원국의 주도 역량이 갖춰져 있지 않을 경우 이러한 원칙은 형식과 원론에 불과하게 된다. 2005년 발표된「원조 효과성에 관한 파리선언」은 개발목표 달성을 위한 수원국의 정책 또는 프로그램의 계획, 관리, 이행 역량의 중요성을 강조하고 있다.[114] 역량개발의 책임은 수원국에 있으나, 공여국은 이에 대한 지원을 제공해야 한다. 보다 구체적으로 수원국은 역량강화 목표를 국가전략에 병합해야 하며, 공여국은 수원국의 정치, 사회, 경제적 환경에 기초하여 적절한 기술적・재정적 지원을 제공해야 한다는 것이다. 이와 같은 내용은 공여국과 수원국의 일치(alignment) 정도를 파악하는 지표로 측정되기도 했다.[115]

기후변화 대응에서 개도국들은 다음과 같은 역량 부족을 경험한다. 우선 자국의 감축과 적응 우선순위를 파악하고 공유하는 역량이다. 감축 및 적응 활동을 수행하기 위해 필요한 기후재원에 대한 접근 및 효과적인 사용에서도 애로가 있다. 또한 국가 차원의 조정 역량구축이 필요한 상황이다. 그동안 개도국의 역량개발을 위한 프로그램 또는 이니셔티브가 국가, 지역, 국제 차원에서 진행되어왔으나, 지속적으로 이뤄진 것은 아니며, 저탄소 기후복원력 있는 개발로의 패러다임 전환에 기여했는지에 대한

114) OECD(2005), paras. 22-24.

115) 파리선언은 수원국의 국가개발전략에 부합하는 공여국의 역량개발 지원 정도를 파악하는 지표를 도입하였으며, 2010년까지 달성해야 할 목표로서 기술협력의 50%가 국가개발전략과 일치하는지 여부를 판단하도록 하였다.

평가는 긍정적이지 않다.[116]

GCF 이사회는 기금 운영을 단계적으로 개시하고, 첫 단계로서 이른바 '능력배양활동(readiness and preparatory activities)' 지원을 구체화할 예정이다. GCF 운영지침은 ① 저탄소개발 전략 및 계획, NAMAs, NAPs, NAPAs 등의 준비 및 강화 ② 국가조정역량을 포함, 제도 역량강화 ③ 기금에 대한 직접적 접근을 위한 수탁 원칙 및 기준, 환경 및 사회 세이프가드 충족 등에 대한 지원을 명시하였다.[117] 준비 및 대비 활동 지원은 역량배양 지원의 한 범주로 볼 수 있으며, 시간이 지남에 따라 더 이상 필요하지 않을 수도 있다. 또한 GCF 비즈니스 모델이 수립되는 과정에서 수원국이 갖춰야 할 요건이 발생할 수 있다. 예를 들면 현재 이사회는 성과지표와 재원 배분시스템 도입에 관한 논의를 진행 중인데, 구체적인 방안이 수립되면, 이와 관련된 수원국의 역량 구축이 필요할 것으로 보인다.

UNEP은 'Fit for the Funds'라는 명칭의 개도국 기후금융기관 지원 프로그램을 운영 중이다. 2011년에는 개도국 기후금융기관의 애로사항을 파악하기 위해 아시아, 중남미, 아프리카 지역에서 워크숍을 개최하고 의견을 수렴하였다. 공통적으로 다자기금에 대한 직접적 접근과 민간부문으로부터 재원 조달에 어려움을 호소하였다. 이 밖에 제기된 개도국의 우려사항을 정리하면 다음과 같다.[118]

---

116) GCF Secretariat(2013g).

117) UNFCCC(2011b), para. 40.

118) UNEP(2012).

- 지원대상으로서 감축, 적응 활동의 범위에 대한 지식 부족
- 기후재원의 추적(tracking)시스템 부재
- 환경 및 사회 세이프가드의 실질적 이행방안
- 효과적인 공공재정 메커니즘(PFM: public finance mechanism)
- 금융위험(차관 또는 보증으로 인한) 관리 및 경감 방안
- MRV 시스템 구축
- 이해관계자의 인식제고방안
- 공여국의 요구에 부합하는 효과적인 조달방안
- 지역 또는 지방자치단체에 대한 재원 전달방안

수원국의 역량강화 지원 시 특히 고려해야 할 사항은 지원프로그램의 지속성이다. 역량강화 지원프로그램의 유형은 보통 수요평가, 계획 및 전략 수립, 정보공유 및 지식전수, 자문, 연수 및 훈련 등으로 나타나는데, 개도국들은 실행 불가능한 계획 수립과 일회적 성격의 프로그램 운영에 대한 우려가 있다는 점을 기억할 필요가 있다.[119)]

나. 민간 참여를 위한 특별한 고려

Bloomberg New Energy Finance에 따르면,[120)] 2011년 기준 전 세계 청정에너지 투자규모는 2,800억 달러에 이르며, 이 중 35%가 개도국에 대한 투자로 나타났다. 대부분의 투자는 중국, 인도, 브라질, 멕시코, 남아프리카공화국, 터키 등 일부 신흥개도국에 집중되었다. 여타 개도국의 경우,

119) GCF Capacity Building Workshop(2013).

120) Bloomberg New Energy Finance(2012).

법 및 규제 시스템의 미비, 에너지 접근성 부족, 제도적 인프라 미비, 자본시장 미비 등으로 인해 수익을 거두기 위한 프로젝트 발굴이 어렵다는 장애요인이 존재한다. 한편 국경간 발생한 청정에너지 투자규모는 443억 달러에 달했는데, 이 중 13%만이 공공재원으로 충당되었다.

본 연구는 기후재원 및 GCF 재원 조성에서 민간부문의 역할을 지속적으로 강조하고 있다. 2020년까지 1,000억 달러 규모의 장기재원 목표를 명시한 칸쿤 합의문은 재원의 출처로서 민간부문을 포함하고 있으며,[121] GCF 운영지침 역시 민간부문을 기금의 출처 중 일부로 명시하였다.[122] 이는 글로벌 경기침체와 선진국의 재정상황 악화로 인해 기후변화 대응을 위해 필요한 재원을 전적으로 선진국의 공공재원에 의존하기는 현실적으로 어렵다는 인식에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 한편 더욱 심화되는 기상이변에 대처하기 위해 인류 공동의 노력이 필요한바, GCF의 목적인 저탄소 기후탄력적인 개발패러다임으로의 전환을 달성하기 위해서는 민간부문의 참여가 절실한 상황이다. 이에 GCF는 민간부문의 감축과 적응을 지원하기 위한 PSF 설치를 결정했다.

현재 GCF 이사회에서는 PSF 운영방침을 구체화하기 위한 논의를 진행 중이다. 사무국이 제시한 PSF의 목적은 크게 두 가지인데,[123] 민간투자의 실행가능성 제고와 투자위험 감소이다. 투자의 실행 가능성 제고를 위해 민간부문의 참여와 혁신에 동기부여를 위한 지원을 제공하고, 특정 활동의 경제성을 높이기 위해 PSF는 증분비용(incremental cost)을 지원한다. 또한 부분 위험 보증 같은 방식으로 금융중개자가 위험도 높은 프

121) UNFCCC(2010), para. 99.

122) UNFCCC(2011b), para. 29.

123) GCF Secretariat(2013d).

로젝트를 지원하는 데 적절한 금융상품을 제공할 수 있도록 지원할 수 있다. 투자위험 감소를 위해서 PSF는 새로운 기술의 파일럿 프로그램이나 시범(demonstration) 프로젝트를 지원하며, 민간 보험상품을 저렴한 가격에 구매하도록 지원하는 것이 가능하다. 아울러 PSF는 민간의 역량개발 지원, 특정 지역에 특화된 기술개발 지원, 패러다임 전환에 관한 정보 확산, 이를 위한 플랫폼 제공 등의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

앞에서 서술한 바와 같이 민간부문의 참여를 촉진하기 위해서 GCF는 다양한 지원수단을 활용해야 한다. Venugopal *et al.* (2012)은 민간부문 참여를 위해 주요 다자개발은행과 다자기금이 활용하는 지원수단에 대해 조사하고 매핑방법론(mapping methodology)을 활용하여 조사결과를 분석하였다.[124] 2005년부터 2011년까지 GEF, CTF, 세계은행그룹이 수행한 프로젝트 중 214건(440억 달러 규모)을 대상으로 실시한 조사분석으로부터 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 첫째, 지역별로 상이한 위험에 대처하기 위해 차관뿐만 아니라 출자 또는 보증의 수단을 사용할 것, 둘째, 수원국의 기후변화정책과 프로젝트 파이낸싱을 위한 금융시장의 조정을 지원할 것, 셋째, 무상증여방식은 금융시장 여건이 좋지 않은 빈곤국이나 신기술의 적용이 상업적 이익을 창출하기 어려운 국가에 집중할 것, 넷째, 다양한 지원수단을 유용하게 활용할 것 등이다. 또한 저자들은 GCF가 다양한 지원수단을 제공하는 데 기초자금으로 사용할 수 있도록 선진국들의 GCF에 대한 무상공여를 제안하였는데, GCF에서 민간부문 지원수단을 개발하기 위해 앞서 결정되어야 할 사안은 재원 조성방식이다. 재원규모가 파악되어야 가용한 지원수단을 개발할 수 있기 때문이다.

---

124) Venugopal, Srivastava, Polycarp, and Taylor(2012).

다. 상호 책임성 추구

국제 개발협력커뮤니티는 원조 및 개발 효과성을 제고하기 위해 상호 책임성(mutual accountability)을 강조한다. 수원국은 국가개발전략 및 예산에 대한 의회의 역할을 강화해야 하며, 국가전략 수립, 이행, 평가에 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 체계를 갖춰야 한다. 공여국은 수원국이 예산시스템에 반영하고 국내적으로 설명 가능하도록 지원금액에 대한 시의적절하고, 투명하며, 상세한 정보를 제공해야 한다.[125] 2010년 개최된 'MDG에 관한 유엔 정상회의(UN Summit on the Millennium Development Goals)'에서 참가국들은 책임성과 투명성은 재원의 적정성, 예측가능성을 제고하며, 보다 목표지향적으로 재원의 질을 제고한다는 데 인식을 같이한 바 있다.

기후변화영역에서 상호 책임성을 적용하면, 먼저 공여국 측면에서는 제공하는 재원에 대한 정보를 명확하고 상세하게 제공해야 한다는 점과 연계할 수 있다. 코펜하겐 및 칸쿤 합의에 따라 선진국은 2010년부터 2012년까지 3년간 300억 달러 규모의 개도국 기후변화 대응 자금, 이른바 단기재원(fast start finance)을 지원하기로 약속하였다. 목표금액은 달성한 것으로 추정되나 해당 수치에 대한 신뢰도는 크지 않다. 선진국의 단기재원 공여 현황을 공식적으로 집계하는 기관이 정해진 바 없으며, 선진국들이 자발적으로 유엔기후변화협약 사무국에 관련 자료를 제출하는 방식이었는데, 보고방식이 각기 상이하여 국별 비교는 사실상 어려웠다. 개도국들은 제공된 재원이 어떤 지원수단(예: 증여, 차관)을 사용하였는지,

125) OECD(2005), paras. 47-50.

어느 분야(예: 감축, 적응)에 배분되었는지, ODA에 포함되는지 여부, 그리고 무엇보다 새롭고 추가적인 재원인지에 대한 명확한 정보를 기대했으나, 통계보고에 관한 지침이 별도로 제공되지 않은 상황에서 선진국은 자체적으로 편리한 방식으로 정보를 제공했던 것이다. 2012년 말 도하 COP18 합의에 따라 선진국들은 향후 3년간 300억 달러를 제공해야 하며, 2020년까지 지원 확대경로를 제시해야 하는 상황에서 체계적이고 일관된 통계보고방식이 도출돼야 하는 상황이다.

수원국 차원에서는 상호 책임성을 강화하기 위해 수원국 내 이해관계자의 참여 활성화가 우선순위에 있다고 할 수 있다. 거버넌스가 취약하고 의회시스템이 완전히 성립되지 않은 대부분의 개도국에서 국가 차원의 중대한 의사결정은 이해관계자의 의견수렴절차를 거치기보다는 최고 의사결정기구에 의해 일방적으로 추진되는 것이 일반적이다. 모든 개발이슈가 그렇듯이 기후변화문제 역시 지역사회의 상황이 상이하고 특별하므로 프로젝트나 프로그램 발굴, 수행, 관리, 평가 시 다양한 이해관계자의 참여는 필수적이다. GCF 사무국 보고서는 전략 개발은 물론 프로그램 이행 및 평가에서 시민사회, 민간단체, 지방정부 및 하위 시군 단위 공무원 등의 이해관계자 역할을 수원국의 주인의식 관점에서 강조하고 있다.[126)]

GEF의 경우, 운영 초기부터 시민사회의 참여를 제도화했으나, 최근 이를 강화하여 시민사회가 참여하는 '국가포트폴리오작성작업(National Portfolio Formulation Exercise)'에 GEF 재원을 추가로 투입하기 시작했다. GFATM은 여러 이해관계자로 구성된 국가조정 메커니즘(CCM)이 합의한 국가제안서만을 고려한다. 여기서 주인의식과 상호 책임성을 제고하기

126) GCF Secretariat(2013a).

위한 국가 및 지역단위 구성원간의 협의 및 참여 절차가 정착되기까지는 상당한 시간이 소요됨을 예상해야 한다.

제5장 GCF의 당면과제와 우리의 대응방안

1. GCF 발전을 위한 우선과제
2. 우리나라의 대응방안

1. GCF 발전을 위한 우선과제

가. 공여유인 제고를 위한 기존 기금과의 차별화

제3장에서 GCF를 조속히 정상화시키기 위해서는 공여국 정부로부터의 공적재원 유입을 어떻게 극대화시킬 것인지가 당면과제임을 살펴보았다. 각 공여국은 한정된 재원을 양자채널과 다자채널로 배분하고, 다시 다자채널 중에서는 GCF 외에 CIF 및 GEF 등의 기후 관련 다자기금들에 배분하게 된다. 이렇게 다양한 채널 중 공여국들이 GCF에 대한 공여를 늘리게 하기 위해서는 공여국의 기본적인 공여유인을 파악한 후 다른 경쟁관계에 있는 채널들보다 GCF를 더욱 선호하게 할 수 있는 차별화 방안을 모색하여야 한다. 현재 GCF가 가진 최대 장점은 아직 세부 운영요소들에 대해 설계과정에 있다는 점이다. 즉 기존 기금들은 제도적 관성으로 새로운 환경변화에 기민하게 대응하기 어렵다는 점을 최대한 활용하여야 한다.

GEF와 CIF 공히 직면하고 있는 문제 중 하나가 세계은행이라는 강력한 권한의 수탁처의 존재, 이로 인한 수원국의 영향력 축소이다. 이는 일견 공여유인 측면에서 특별한 약점이 아닐 수 있어 보이지만 앞서 살펴본 바와 같이 다자채널이 공여국 정부와 공여국 대중 간 대리인 문제의 완화를 위하여 활용될 수 있다는 점을 주목하면, 수원국의 주인의식을 강조하는 GCF가 차별화하여 공여유인을 제고할 수 있는 부분이기도 하다.

국가 주도적이라는 GCF의 핵심 원칙이 공여유인 극대화로 연결되기 위해서는 두 가지 중요한 조건이 있다. 첫째, 수탁처의 간섭보다 수원국 주도의 재원 활용이 더 효과적이어야 한다. 이를 위해서는 재원의 효과적 활용을 위한 역량강화에 이전 기금들에 비하여 집중된 지원이 필요할 것

이며, 아울러 합리적인 성과지표의 개발과 이에 따른 평가, 평가에 따른 후속지원이 뒷받침될 수 있도록 제도설계를 진행해나가야 한다. 둘째, 민간 참여 확대이다. 민간 참여 확대는 최근 대부분의 국제기구 논의에서 전반적인 추세이기도 하지만, 기후변화문제에 대한 전 세계적 관심이 고조된 이때에 GCF가 공여국 정보와 공여국 대중 간 대리인 문제 완화를 통한 안정적이고 신속한 재원 조성을 달성하기 위해 집중할 수 있는 연결고리임을 인식할 필요가 있다.

나. 기금 사용을 위한 여건 조성

현재 GCF는 개도국 지원사업을 수행하는 데 필요한 재원이 전혀 조성되지 않은 상태이다. 따라서 기금 사용에 관한 이슈는 GCF가 당면한 과제들 중 재원 조성방식에 비해 우선순위가 뒤에 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 본 연구가 지속적으로 강조하는 바와 같이 선진국의 재원 공여는 GCF 사업모델 설계에 달려 있으므로 비즈니스 모델의 한 축인 기금 운영 또는 사용방식의 결정은 선진국의 공여유인을 유발하는 데 중요한 작용을 할 것이다.

GCF 운영의 기본원칙은 국가 주도이며, 이를 실천하기 위해 수원국이 국가대행기구(NDA)를 지정할 수 있도록 허용하였다. NDA의 가장 중요한 역할은 기금에 대한 직접적 접근방식을 실행할 국가이행기구(NIE)를 제안하는 것이다. 또한 NDA는 국가 기후 전략 및 계획에 부합하는 적절한 제안서를 GCF의 지원대상으로서 이사회에 추천한다. 수원국이 지정한 NDA는 따라서 국가전략 우선순위에 따라 대상사업들을 조정하고 우선적으로 추진해야 할 사업을 선정하는 역량을 갖춰야 한다. 또한 프로그램

감독기능 역시 이사회가 수원국 NDA에 위임 가능하도록 NDA가 프로그램의 재정적 관리 및 운영 능력을 가지고 있어야 한다. 이와 관련하여 GCF가 초기에 지원하기로 한 준비 및 대비 활동의 범주에 NDA역량강화가 반드시 포함되어야 하는 이유이다.

GCF의 가장 큰 특징 중 하나는 직접적 접근을 기금에 대한 공식 접근방식의 하나로 규정한 점이다. 제4장에서 살펴보았듯이, 직접적 접근은 적응기금, GFATM 그리고 최근에는 GEF에서도 사용되는 방식이기는 하나, GCF는 기금관리기능까지 일부 포괄하는 강화된 직접적 접근방식 도입을 고려 중이다. 이러한 직접적 접근방식을 통한 기금에 대한 접근이 기금 운영과 동시에 가능하기 위해서는 이행기구 승인방식이 신속하게 결정될 필요가 있다.

기금 운영 초기에는 NIE 승인이 지연되어 다자개발은행 또는 UN기구와 같은 기존의 이행기구를 통해 사업이 진행될 것이다. 수탁기준과 환경 및 사회 세이프가드 등 NIE 승인기준이 수립되어야 하는데, 개도국이 처한 상황과 현재의 역량에서 요구할 수 있는 수준에 대한 고민이 필요하다. GCF 설계위원회 논의 당시 개도국에서는 직접적 접근을 강하게 요구했고 선진국은 이에 대해 직접적 접근을 허용하되, NIE는 국제기구 수준의 수탁기준과 환경 및 세이프가드 제도를 갖춰야 한다고 주장한 바 있다. 이에 대해 개도국은 직접적 접근에 대한 조건을 부과하는 것이라며 맞섰으나, 공여국 입장에서는 기금 사용의 투명성과 책임성이 중요하므로 어느 정도의 요건을 요구하는 것은 이해할 만하다. 개도국이 받아들일 수 있는 승인기준을 제시하고, 이에 미달할 경우 GCF가 적극적으로 기준 충족을 위한 지원을 제공하는 것이 중요하다.

성과기반 접근방식 역시 개도국의 상황과 역량을 충분히 고려해야 한다. 성과기반 접근은 원조와 개발의 효과성을 제고하기 위해 2005년 파리선언 이후로 본격적으로 논의되었으며, 최근에는 선진국들이 재정상황 악화로 'value for money'라는 개념을 내세워 지원에서 가시적인 성과의 중요성이 부각되고 있다. 현재 GCF는 성과 측정을 위한 지표와 목표, 프레임워크를 개발 중인바, 공여국뿐만 아니라 수원국 입장에서 성과 지표 및 목표와 프레임워크의 실행가능성을 충분히 검토할 필요가 있다. GCF의 성과는 현지에서 성과 프레임워크에 의해 파악된 결과로 판단가능하며, 프레임워크에 따라 GCF 지원사업을 모니터링하고 평가하여 정량적, 정성적 결과물로 제공하는 일은 현지 담당자의 몫이다. 따라서 성과 프레임워크 개발만큼이나 중요한 것은 현지 모니터링 및 평가 담당자의 역량과 축적된 경험이다. 기존 다자기금의 사례뿐만 아니라 선진국의 양자사업 경험은 GCF가 실질적인 성과 프레임워크를 수립하는 데 도움이 될 것이다.

다. 협상의 진전

기후변화협상에서 GCF와 관련된 부분의 협상 진전 역시 GCF의 향후 방향을 좌우하는 시금석이 될 것이다. 특히 지난 COP17은 2020년부터 유엔기후변화협약하의 모든 당사국에 법적 책임을 적용하는 의정서(protocol) 또는 법적 효력을 갖는 합의된 결과를 2015년까지 도출하고 2020년에 새로운 체제인 더반플랫폼 출범을 결정하면서,[127] ADP(Ad

127) UNFCCC(2011a).

Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action)라는 부속기구를 설치했다. 또한 도하 COP18에서는 2020년 이후의 체제 구성을 논의하는 작업분과(workstream) I과 2020년 이전의 온실가스 감축목표 상향을 논의하는 작업분과 II를 구성하였다.

새로운 체제 이행을 위한 수단(MOI: means of implementation)으로서의 재원 논의가 2013년 ADP 회의에서 본격화됨에 따라 GCF의 발전적 방향을 위한 논의도 재원부문의 중요한 축으로 지속되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 GCF가 협약 내 또 다른 재정 메커니즘의 운영주체로 설립되게 된 그간의 기후변화협상 논의를 되새겨볼 필요가 있다. GCF의 운영지침에서 확인되듯이 GCF의 설립목적은 기후체계가 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 대기 중 온실가스 농도를 안정화하려는 협약의 궁극적인 목적 달성에 기여하기 위해 설립되었고, 기후변화 영향에 적응하거나 온실가스를 감축하려는 개도국을 지원하여 저배출, 기후복원적인 개발을 촉진하기 위함에 있다.

특히 코펜하겐 합의와 2010년 칸쿤 합의에 따르면 선진국이 2020년까지 1,000억 달러에 이르는 장기재원을 조성하고 이 중 적응부문을 위한 기금의 상당 부분이 GCF를 통해 제공되도록 하고 있으나 아직 기후재원의 조성과 활용 방안이 구체화되지 못하고 있다. 즉 2020년까지 감축과 적응 부문을 위해 1,000억 달러라는 장기재원을 선진국이 어떻게 조성할 것인지에 대한 투명성이 부족하고, 얼마나 많은 재원이 GCF를 통해 유입되어 개도국 지원사업에 활용될 수 있는지에 대한 구체성도 결여되어 있다. 따라서 향후 모든 당사국에 책임을 적용하는 신기후체제 형성을 위한 이행수단으로서 논의되는 기술 개발과 이전, 역량 배양과 맞물려 재원, 특히 GCF를 활용한 개도국의 지원방안이 구체적으로 논의되는 것이 필요하다.

한편 상설위원회의 역할은 당사국총회와 GCF 간의 관계를 설정하고 GCF에 대한 운영지침을 제공하면서 협약의 재정 메커니즘과 관련하여 당사국총회를 지원한다는 측면에서 주목할 필요가 있다. 당사국총회와 GCF 간의 1차적인 협정 초안이 2013년 5차 상설위원회에서 작성되었지만, GCF 이사회와 당사국총회에서의 추가적인 승인절차가 남아 있다. 초안대로 최종 합의안이 될지는 불확실하나 협약의 재정 메커니즘과의 관계에서 명시된 기준에서 벗어나기 어려워 GCF는 당사국총회의 지침에 따라 책임을 지고 기능을 수행하면서 당사국총회의 영향하에 기능할 것으로 예상된다.

앞으로도 상설위원회가 재정 메커니즘의 운영주체에 대한 지침을 작성하여 당사국총회에 제공하고, 당사국총회는 이를 토대로 당사국들의 의견을 수렴하여 GCF에 지침을 내릴 것이기 때문에 상설위원회의 논의과정은 중요하다. GCF가 아직 운영 초기 단계인 점을 감안하면, GCF에 대한 초기 지침은 기본적인 프로그램 정책과 우선순위, 적합성 기준에 대한 내용으로 구성될 것으로 예상된다. 그러나 GCF가 향후 당사국총회에 제출하는 보고서에는 재원을 감축과 적응 활동에 어떻게 균형 있게 분배하였는지를 기술하도록 요구할 것으로 보여 기후변화에 취약한 국가들에 대한 적응부문에서 GCF의 기능을 강조할 가능성이 크다. 상설위원회는 GCF의 출범에 따라 그간 GEF에서 제약되었던 기후변화 관련 개도국 지원을 용이하게 하기 위해서 GCF의 재원 조성과 가용한 재원의 정보를 제공하도록 요구할 것이고, 이를 통해 기금의 예측성과 적절성을 증진하도록 유도할 수 있다. 상설위원회는 GCF에서의 재원 조성과 활용 과정에 대한 투명성을 증진하는 방향으로 지침을 제공하여 GCF가 협약의 메커니즘으로 안착되도록 지원해야 할 것이다.

2. 우리나라의 대응방안

가. GCF 조기 운영 개시를 위한 아이디어

재원 조성의 근간이 되는 재원 충당방식과 관련, 기금의 안정성을 위해 궁극적으로는 정기 할당방식이 이상적이지만, 이를 위해서는 기금 공여 시기, 조성방식, 효력 발생요건 등을 정하는 데 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 초기에는 GCF의 조기 운영 개시를 위해 수시 자율방식을 활용하는 것이 불가피할 것으로 보인다. 문제는 이러한 방식으로의 운영기간이 얼마나 장기화되느냐이다. 즉 할당방식이 본격적으로 채택되기 위해서는 '오염자부담원칙'에 기반을 두어 '국가별 배출책임' 수준이 주요 기준이 될 것이나 구체적인 기준에 대한 합의가 선행되어야 가능한 과제로 이는 신기후체제 논의와 궤를 같이하게 될 부분으로 예상되는바, 이르면 2015년 이후에나 관련 논의가 본격화될 수 있을 것으로 전망된다.[128)]

재원 운용에서 재원에 대한 감독 및 지침 제공 등 공여자의 역할이나 권한이 확대될 경우 자금 조성이 더 용이할 수 있다. 하지만 GCF 출범 배경부터 개도국에 대한 지원이 기존의 ODA와는 달리 역사적 배출에 따른 책임으로 강하게 인식되고 있다는 점과 GCF 이사회 구성 또한 공여자 위주가 아니란 점을 고려할 때, 이러한 가능성은 제한적일 것으로 예상된다. 따라서 뚜렷한 사업모델이 수립되기 전까지 재원 조성방식 논의는 공

128) 여기서 구체적 기준이란 배출책임 산출근거를 국가별 총량으로 할 것인지, 일인당을 기준으로 할 것인지, 현 배출량 기준인지, 누적 배출량 기준인지, 또 각 경우의 기준연도를 언제로 설정할 것인지 등을 일컫는다.

전을 거듭할 것으로 예상된다. 이때 이견차이는 주기성보다는 본질적 이슈인 자율성 여부에서 더 클 것으로 보이며, 초기에는 현실적으로 수시 자율방식을 용인하게 될 것으로 예상된다. 하지만 선진국의 역사적 책임을 고려하였을 때, 정기 할당방식이 완전히 배제되기는 어려운 만큼, 그 정도와 시기에 대한 원칙 및 계획 수립이 기금의 안정성 및 위상과 관련하여 유치국인 우리나라에 중요한 이슈라 할 수 있을 것이다.

우리나라가 제안할 수 있는 타협안의 기본방향은 재원 충당방식을 분야별로 구분하여 단계적으로 전환시키기 위한 가이드라인에 합의하도록 하는 것이다. 분야별로 상이한 전환시기에 대한 기준으로 우선 생각할 수 있는 원칙으로는 역사적 책임이 큰 부분이나 시장성 확보가 어려워 민간재원 유입이 어려운 부문을 우선적으로 정기 할당방식을 취하도록 하는 것이다. 적응부문이 이에 해당될 수 있다.

문제는 이러한 정기 할당방식의 우선적용부문에 대한 논의가 나머지 부문에 대해서는 수시 자율방식의 적용으로 자동적으로 해석되지 않게 할 수 있는 원칙을 어떻게 설정하느냐이다. 이를 위해서 마찬가지로 수시 자율방식의 우선적용부문 선정을 고려할 수 있다. CIF의 주요 대상부문이던 에너지 효율 및 재생에너지 부문에 대한 PSF를 그 논의의 시작점으로 삼을 수 있을 것이다. 나머지 미합의 부문에 대해서는 수시 자율방식을 시작으로 정기 할당방식으로의 전환가능성에 합의하고, 전환조건에 대한 가이드라인은 이사회에서 지속적으로 논의하는 방식을 고려할 수 있다. 이러한 '두 개의 우선적용부문'과 '전환조건부 부문'의 혼합방식은 궁극적인 해결책이라 할 수 없지만, GCF의 조속한 출범을 위한 대안 중 정치적으로 타협가능한 부분에 대해 조기수확(early harvest)을 통한 기후재원

분야에서의 선진국과 개도국 간 신뢰구축의 출발점으로서 그 역할을 기대할 수 있을 것이다.

나. 개도국의 역량강화 지원

앞에서 기금 사용을 위한 여건 조성을 위해 개도국의 역량강화가 중요하다는 점을 강조했다. GCF 지원대상은 단계적으로 진화할 것으로 예상된다. 운영 초기에는 개도국의 준비 및 대비 활동을 지원하는 것으로 GCF 이사국간 합의가 이뤄진 상황이다. 준비 및 대비 지원을 역량강화의 한 범주로 본다면 GCF라는 기구의 성격은 한동안 UN기구와 같은 기술협력 전문기관으로 간주할 수 있다. 이는 현재 기금이 전혀 모금되지 않았다는 사실에서 기인하는데, 저탄소 기후복원력 있는 개발패러다임으로의 전환이라는 GCF의 궁극적 목적을 달성하기 위해서는 단순히 기술협력 전문기관에 그치는 것이 아니라 기초자산을 바탕으로 추가적인 재원을 다양한 출처로부터 조달 가능한 금융기구가 GCF의 지향점이라고 판단된다.

GCF 재원 조성 및 보증방식이 결정되기 전까지는 우리나라를 비롯하여 독일 등 몇몇 국가가 제공하기로 한 재원의 효율적인 사용방안을 모색할 필요가 있다. 단계적 접근방식에 따라 GCF는 일부 국가의 자발적 기여금을 역량강화사업에 집중 배분할 것이다. 특히 ‘GCF-readiness’에 초점을 둘 것으로 예상되는바, 앞 절에서 언급한 국가대행기구(NDA) 역량강화, 국가이행기구 승인기준 충족 지원, 성과 모니터링 및 평가를 위한 현지 담당자 역량배양 등이 포함된다. 향후 기후재원의 확대가 예상됨에 따라 국제기구들은 ‘climate finance readiness’라는 역량강화 프로그램을 적

극적으로 추진 중이다. GCF의 역량강화 지원이 다른 기금 및 기구의 프로그램과 차별성 있는 경쟁력을 확보하기 위해서는 사례분석이 필요하다.[129)]

우리나라는 GCF 유치 공약으로 개도국의 역량배양 지원을 위해 2014년부터 4년간 4,000만 달러 지원을 약속했다. 여전히 논의 중이나 우리나라는 4,000만 달러를 GCF에 공여하여 GCF 조기 운영을 도모하겠다는 입장이다. 우리나라는 GCF 이사회뿐만 아니라 유엔기후변화협상 동향을 주시하여 개도국의 정확한 수요를 파악하고 이를 검토하여 GCF에 지원 프로그램을 제안할 필요가 있다. 이 때 과거 개도국과 협력경험을 토대로 확실한 성과를 거둘 수 있는 지원분야를 제시하는 것도 가능하다. 저탄소 개발전략의 범주인 녹색성장정책 추진 경험전수, 산림관리를 통한 온실가스 배출 감축 지원 등의 사업은 우리나라가 활발히 추진하는 분야로 경험은 물론 다른 국가에 비해 강점을 가지고 있다고 평가된다.

한편 기후변화 관련 양자 협력사업 추진 시, GCF 유치국이라는 점을 염두에 두고 사업을 발굴할 필요가 있다. 또한 우리나라 ODA 정책방향인 양자와 다자 원조의 연계를 고려하여 GCF 협력사업을 발굴하고, 정책 일관성 측면에서 양자사업과 GCF에 대한 지원이 조화를 이루도록 노력해야 한다.

---

129) 국제기구의 기후변화 관련 역량배양 프로그램 사례는 정지원・송지혜(2013) 참고.

다. 관련 산업 활성화 지원

GCF 유치의 파급효과는 기금 유치로 인해 관련 산업이 어느 정도 활성화되는지를 통해 나타날 것이다. 이때 관련 산업이란 기금의 일상적인 운영을 지원하는 성격과 GCF 사업에 직간접적으로 참여하는 분야로 구분할 수 있다. 전자의 경우 사무국과 사무국 직원의 활동, 관련 국제회의 및 부대행사를 지원하는 금융, 교육, 의료, 관광 등 각종 서비스산업이 포함되며, 후자에는 GCF 사업을 수행하는 기후변화 및 녹색기술을 가진 기업 및 컨설팅 업체가 해당된다.

금융산업은 잠재력이 가장 큰 분야이다. 현재는 GCF의 수탁기관이 세계은행으로 임시 지정되어 있으나, 3년 후 점검을 받아야 한다. GCF 운영지침에 명시되어 있는 수탁기관의 역할은 기금의 금융자산을 관리하는 것이다. 또한 기금 금융자산의 수익성을 위해 투자할 수 있다. GCF 규모가 확대됨에 따라 수탁기관이 관리하는 기금의 금융자산이 늘어날 것이며, 관련 금융기관의 업무도 확대될 것이다.

따라서 3년 후 이루어질 수탁기관에 관한 검토시점 시, 기관 재설정 문제를 조심스럽게 제기해볼 수 있다. GCF 설계과정에서 개도국들은 세계은행을 임시 수탁자로 인정하면서도 3년 후에는 공개입찰과정을 거쳐 수탁기관을 선정하자는 입장을 지속적으로 주장하였다. 그러한 주장의 배경은 GCF가 법인격을 갖추는 것이 불확실한 상황에서 세계은행이 수탁기관 이상의 역할을 수행하는 것에 대한 개도국의 우려에서 비롯됐다. 현재는 GCF가 법인격을 가지고 있기 때문에 개도국이 수탁기관의 재선정이라는 주장을 강하게 할 유인은 감소한 것으로 보인다. 그러나 우리나라는 사무국과의 지리적 근접성과 업무 효율성 제고를 들어 수탁기관의 재배치를 주장해볼 수 있다.

우리나라는 「녹색기후기금 운영지원에 관한 법률」에서 GCF에 금융상품을 발행하거나 금융시장에서 금융상품을 거래하는 법적 행위를 허용하였다. 이 조항은 사무국이 기금의 수탁기능을 가지고 있을 때 비로소 유효하다고 볼 수 있다. GCF가 금융상품을 발행하거나 거래한다는 것은 은행업무를 수행한다는 것인데, GCF의 금융기구화 방향이 이사회에서 공감대를 형성한 것인지에 대한 확인이 필요하다.

한편 GCF 사무국이 우리나라에 위치함으로써 GCF 사업에 대한 정보접근성이 강화될 것으로 예상되며, 이에 따라 우리 기업들의 GCF 사업 참여에 대한 기대감이 확산되고 있다. GCF 사업과 관련된 물품, 용역, 컨설팅 서비스 분야에 대한 수요가 창출될 것이다. 그러나 정보접근성의 확대만으로 우리 기업의 참여 가능성을 담보할 수는 없다. 기획재정부의 "종합적인 시책"에는 GCF와 정보공유체계 구축과 인력 양성, 전문가 관리 등이 포함되어야 한다. 무엇보다 중요한 것은 기업의 자체적인 경쟁력 제고이다.

라. GCF 성공을 위한 협상전략

더반플랫폼이라는 새로운 기후체제의 형성이 COP17 이후 협상에서 논의되면서 이를 위한 이행수단으로서 재원, 기술 개발과 이전 그리고 역량배양 부분이 논의되고 있다. 따라서 GCF 운영의 조기정착도 이러한 이행수단을 지원하는 중요한 역할로서 협상에서 논의되도록 의제를 형성해야 한다. 먼저 기후재원 조성에 대한 논의에 적극 참여하고, 조성된 재원이 GCF에 유도되도록 할 필요가 있다. 2013년 장기재원 작업프로그램에서 논의된 재원 조성의 경로 확인과 조성된 재원의 활용과 관련된 우호적 환경조성 부분의 논의는 앞으로도 재원부분과 관련하여 중요한 의제로 고려할 수 있다.

기후재원의 정의에 대한 논의가 구체화되고, 국제사회에서 기후재원으로 포함할 수 있는 부분을 명확히 하는 것은 향후 2020년까지 선진국이 조성하기로 한 1,000억 달러의 경로를 규명하기 위한 바탕이 된다. 특히 GCF로 기금이 조속히 유입되도록 하기 위해 우리나라로서는 선진국들이 제공할 수 있는 구체적인 재원의 조성 시기와 규모를 논의하도록 유도하고, 공여하기로 한 금액의 상당 부분이 GCF를 통해 개도국의 필요한 사업에 지원되도록 강조할 필요가 있다.

기후재원의 활용을 위한 환경조성과 정책 논의에서 감축과 적응 분야의 불균형한 재원 배분을 조정할 필요가 있으며, 칸쿤 합의에 명시되었듯이 적응 부문을 위한 지원의 상당 부분이 GCF를 통해 지원되도록 국제사회의 논의를 주도해야 한다. 특히 적응분야에 있어 민간재원 단독으로 투자되기 어려운 리스크를 감안하여 GCF에서 제공되는 공공재원이 민간재원의 투자를 촉진하는 기능으로 활용되는 방안이 모색되어야 할 것이다.

그리고 조성된 재원이나 활용을 측정, 보고, 검증하는 MRV 시스템의 일관성 있는 체계 구축에 대한 논의가 활성화되도록 해야 한다. 선진국이 개도국에 제공한 재원과 개도국이 실제로 선진국에서 받은 지원의 규모가 차이가 나는 것은 각국의 지원 현황을 종합적으로 비교검토하기가 어려운 데에 있다. 2014년 1월까지 선진국이 감축 및 재원, 기술, 역량배양 지원 등을 보고하는 첫 번째 격년보고서에서 일관된 보고양식이 강조되고 있고, GEF와 GCF가 서로 비교가능한 보고서를 당사국총회에 제출할 수 있는 기반을 갖추어서 기후재원 활용의 투명성을 높이는 데에 기여하도록 유도해야 한다.

그리고 신기후체제의 이행수단으로서 언급되는 기술이전이나 역량배양과 같은 부문의 지원을 GCF를 통해 할 수 있도록 각국의 참여를 독려할 수 있다. 앞서 언급한 우리나라의 개도국 역량배양을 위한 지원이 비록 GCF 사무국을 유치하기 위한 접근방안이었다고 하지만, 국제사회에 우리나라의 노력을 환기시키고 다른 당사국들도 GCF에 우리나라와 같은 지원을 유도하는 것은 개도국의 이행수단 활용능력을 제고하고 GCF의 기금 조성과 다양한 부문의 지원사업을 유도하는 측면에서 의미가 있다.

참고문헌

[국문자료]

정지원・박수경. 2010.『개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원』. 연구자료 10-07. 대외경제정책연구원.

정지원・송지혜. 2013.『국제사회의 기후변화 대응 역량개발 지원 현황과 시사점』. ODA 정책연구. 대외경제정책연구원.

[영문자료]

Adaptation Fund. 2013. *Adaptation Fund Trust Fund: Financial Report Prepared by the Trustee (as at 31 March 2013).*

AfDB, ADB, EBRD, EIB, IADB, WB. 2008. "Joint MDB Report to the G8 on the Implementation of the Clean Energy Investment Framework (CEIF) and Their Climate Change Agenda Going Forward".

AfDB. 2009. *Congo Basin Forest Fund Operational Procedures.*

_____. 2011. *2010 Annual Report*. AfDB.

Alesina, Alberto and David Dollar. 2000. "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?" *Journal of Economic Growth,* 5(1).

Amazon Fund. 2013. *Annual Report 2012.*

Barro, Robert J. and Jong-Wha Lee. 2005. "IMF Programs: Who Is Chosen and What Are the Effects?" *Journal of Monetary Economics,* 52(7).

BCCRF. 2012. *Annual Report.*

Berthélemy, Jean C. 2006. "Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?" *Review of Development Economics*, 10(2).

Berthélemy, Jean C. and Ariane Tichit. 2004. “Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions－A Three-dimensional Panel Analysis.” *International Review of Economics & Finance*, 13(3).

Bird, Neil, Simon Billett and Christina Colon. 2011. "Direct Access to Climate Finance: Experiences and Lessons Learned." *UNDP and the ODI Discussion Paper*.

Bloomberg New Energy Finance. 2012. *Clean Energy - White Paper*.

Bobba, M., and Andrew Powell. 2006. “Multilateral Intermediation of Foreign Aid: What Is the Trade-off for Donor Countries?” IADB Working Paper, no. 594.

Buchanan, James M. 1975. “The Samaritan's Dilemma.” Edmund S. Phelps ed. *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russell Sage Foundation.

Buchner, Barbara, Angela Falconer, Morgan Herve-Mignucci, Chiara Trabacchi, and Marcel. Brinkman. 2011. *The Landscape of Climate Finance*. Climate Policy Initiative.

Burnside, C. and David Dollar. 2004. “Aid, Policies, and Growth: Reply.” *The American Economic Review*, 94(3).

Bürcky, Urs. 2011. *Trends in In-country Aid Fragmentation and Donor Proliferation: An Analysis of Changes in Aid Allocation Patterns between 2005 and 2009*. OECD Task Team on Division of Labour and Complementarity.

CCRIF. 2013. *CCRIF Annual Report 2012-13*.

CIF. 2008a. *Consultation Note On The Climate Investment Funds (2008.02.29), First Donors Meeting on Climate Investment Funds*. Paris; CIF/DM.1/2/Rev.1.

_____. 2008b. *Proposal for a Clean Technology Fund*.

_____. 2011a. *CTF Governance Framework*.

_____. 2011b. *SCF Governance Framework*.

_____. 2012. *CIF and the Emerging Financial Architecture for Climate Change.* CTF-SCF/TFC.9/10/Rev.1.

Climate Analytics. 2013. "Cashing-up: At the End of Fast Start Finance: What Can We Learn for Long-term Finance?" *Policy Brief.*

Collier, P. and David Dollar. 2002. "Aid Allocation and Poverty Reduction." *European Economic Review,* 46(8).

Congressional Reporting Service. 2013a. *International Climate Change Financing: The Climate Investment Funds.* CRS Report R41302.

_____. 2013b. *International Climate Change Financing: The Global Environmental Facility.* CRS Report R41165.

Forstater, Maya, Charlene Watson and Smita Nakhooda. 2013. "The Effectiveness of Climate Finance: a Review of the Amazon Fund." ODI. Working Paper, no. 372.

Fransen, Taryn and Smita Nakhooda. 2013. "5 Insights from Developed Countries' Fast-start Finance Contributions." *WRI Insights*. World Resource Institute (June 11).

GCF Capacity Building Workshop. June 24. 2013. 인천 송도.

GCF Interim Secretariat. 2011. *Governing Instrument for the Green Climate Fund.*

GCF Secretariat. 2013a. *Business Model Framework: Country Ownership.* GCF/B.04/04.

_____. 2013b. *Business Model Framework: Access Modalities*. GCF/B.04/05.

_____ 2013c. *Business Model Framework: Financial Instruments*. GCF/B.04/06.

_____. 2013d. *Business Model Framework: Private Sector Facility*. GCF/B.04/07.

_____. 2013e. *Business Model Framework: Structure and Organization*. GCF/B.04/08.

_____. 2013f. *Initial Structure and Staffing of the Secretariat*. GCF/B.05/10.

_____. 2013g. *Modalities for Readiness and Preparatory Support*. GCF/B.05/14.

_____. 2013h. *Resource Mobilization of Green Climate Fund*. GCF/B.01-13/07.

GCF Transitional Committee. 2011a. *Background Note: Further Information on Financing Instruments*. TC-2/WSIII/3.

_____. 2011b. *Background Note: Overview of Financing Modalities and Addressing Methods Available to Manage Large-scale Financial Resources from a Number of Sources*.

GEF. 2007. *Joint Evaluation of the GEF Activity Cycle and Modalities; Signposts*. August.

_____. 2009a. *The GEF Earth Fund Board Procedures*.

_____. 2009b. *GEF Financing Adaptation Action*.

_____. 2010a. *Fourth Overall Performance Study of the GEF*.

_____. 2010b. *GEF-5 Programming Document*; GEF/R.5/31/CRP.1.

_____. 2011a. *Accreditation to the Global Environmental Facility (GEF): How Your Institution Can Become a GEF Agency and Have Direct Access to GEF Funding*.

_____. 2011b. *GEF-5 Focal Area Strategies*.

_____. 2011c. *Instrument for the establishment of restructured GEF*.

Ghosh, Arunabha, Benito Müller, William Pizer, and Gernot Wagner. 2012. "Mobilizing the Private Sector: Quantity-Performance Instruments for Public Climate Funds." *Oxford Energy and Environment Brief*.

Global Fund. 2001. *The Framework Document*.

_____. 2009a. *Governance Handbook*.

_____. 2009b. *Performance-Based Funding*.

_____. 2013. *2012 Annual Report*.

GRIF. 2013. *Fact Sheet*.

Gruning, Christine and Laura S. Shuford. 2012. "Case Study: Guyana REDD+ Investment Fund." Frankfurt School-UNEP Collaborating Centre for Climate & Sustainable Energy Finance.

Hicks, Robert L., Bradley C. Parks, and Michael J. Tierney. 2005. "Explaining the Allocation of Bilateral and Multilateral Environmental Aid to Developing Countries." In 2005 Annual meeting, July 24-27, Providence, RI (No. 19346). American Agricultural Economics Association.

ICCTF. 2010. *Annual Report.*

IDB Press Release. 2013. 4. 12. "IDB Approves $50 million Energy Efficiency Finance Facility."

Jones, Abigail, Michael Wolosin, Taryn Fransen, and Smita Nakhooda. 2013. The U.S. Contribution to Fast-Start Finance: FY12 Update. WRI, CA, ODI Factsheet.

MDG-F. 2011. *MDG Achievement Fund Lessons Learned.*

_____. 2013. *2012 Annual Progress Report.*

Milner, Helen V. 2006. "Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-agent Problems." Darren G. Hawkins et al eds. *Delegation and Agency in International Organizations.* p. 107. Cambridge University Press.

Müller, Benito. 2011. *Enhanced Direct Access: Submission to the Transitional Committee on the issue of Thematic Funding Windows (Workstreams II & III)*, Oxford Institute for Energy Studies (August 2011).

OECD. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness.*

Rodrik, Dani. 1995. "Why Is There Multilateral Lending?" (No. w5160). National Bureau of Economic Research.

ODI, WRI, IGES, CICERO, Germanwatch. 2013. *Scaling Up: How Germany, Japan, Norway, the UK, and the US Approached Fast-start Climate Finance.*

Torsvik, Gaute. 2005. "Foreign Economic Aid; Should Donors Cooperate?" *Journal of Development Economics*, 77(2).

Trujillo, Nella C. and Smita Nakhooda. 2013. "The Effectiveness of Climate Finance: A Review of the Adaptation Fund." ODI Working Paper, no. 373.

TurSEFF. 2013. "Turkish Sustainable Energy Financing Facility." Programme Brochure.

UNEP. 2012. *Challenges of National Climate Finance Institutions*.

UNFCCC. 1998. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.*

_____. 2001. *Guidelines for the Preparation of National Adaptation Programmes of Action (Decision 28/CP.7),* FCCC/CP/2001/13/Add.4

_____. 2009. *Capenhagen Accord (Decision 2/CP. 15)*, FCCC/CP/2009/11/Add.1

_____. 2010. *Cancun Agreement (Decision 1/CP. 16)*, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

_____. 2011a. *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Plat form for Enhanced Action (Decision 1/CP.17)*, FCCC/CP/2011/9/Add.1.

_____. 2011b. *Launching the Green Climate Fund (Decision 3/CP.17)*, FCCC/CP/2011/9/Add.1.

_____. 2012. *Report on the Workshops of the Work Programme on Long-term Finance*. FCCC/CP/2012/3.

_____. 2013. *Work Programme on Long-term Finance. The Extended Work Programme on Long-term Finance in 2013*. Information Event. Bonn, Germany.

United Nations. 1992. *United Nations Framework Convention on Climate Change.*

_____. 2010. *Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing.*

Venugopal, Shally, Aman Srivastava, Clifford Polycarp, and Emily Taylor. 2012. "Public Financing Instruments to Leverage Private Capital for Climate-Relevant Investment: Focus on Multilateral Agencies." WRI Working Paper.

World Bank. 2013. *Implementation Completion and Results Report (IBRD-7195-ID) on a Loan in the Amount of $US 200.0 Million to the Republic of Indonesia for the Climate Change Development Policy Loan.* Washington, DC: World Bank.

[온라인 자료]

Amazon Fund 홈페이지. www.amazonfund.gov.br (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

Adaptation Fund 홈페이지. www.adaptation-fund.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

BCCRF 홈페이지. www.bccrf-bd.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

BNFCC 홈페이지. www.bndes.gov.br (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

CIF 홈페이지. www.cleaninvestmentfund.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

GEF 홈페이지. www.thegef.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

Climate Funds Update 홈페이지. www.climatefundsupdate.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

Ecuador Yasuni ITT Trust Fund 홈페이지. www.yasunisupport.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

GRIF 홈페이지. www.guyanareddfund.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

Green for Growth Fund 홈페이지. www.ggf.lu (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

ICCTF 홈페이지. www.icctf.or.id (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

UNFCCC 홈페이지. unfccc.int (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

World Bank 홈페이지. www.worldbank.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

World Bank Health Results Innovation Trust Fund 홈페이지. rbfhealth.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

World Food Programme 홈페이지: www.wfp.org (검색일: 2013. 3. 1 ~ 2013. 10. 30).

Executive Summary

Green Climate Fund: Current Issues and Way Forward for the Successful Operationalization

Jione Jung, Jeongmeen Suh, Jinyoung Moon and Jihei Song

At the 16th session of the UNFCCC Conference of the Parties(COP), the parties reached an agreement to scale up climate finance to 100 billion dollars per year by 2020. This decision, also known as the Cancun Agreement, mandated the establishment of the Green Climate Fund, a multilateral fund designated for climate change mitigation and adaptation activities. The Green Climate Fund is expected to serve a key role in operationalizing the scaled-up climate finance. Korea entered the competition to host the Fund along with five other nations, including Germany and Switzerland. At the GCF Board Meeting in October 2012, the board decided to host the GCF Secretariat in Songdo, Incheon. The decision was approved at the COP18 in Doha the following December. Thus, the establishment of the GCF Secretariat in Songdo, Republic of Korea became official.

Considering its emergence from a recipient to a donor country in just a few decades, Korea has the potential to serve as the bridge between the developing and developed nations. In addition, by hosting the only multilateral climate fund in the Asian region, Korea seeks to pursue a more active role in the international climate change scheme.

The GCF maintains an independent secretariat as well as a legal entity. Moreover, a substantial amount of the long-term finance for climate change

is expected to be channelled through the GCF. This paper seeks to provide an up-close observation of the backgrounds and characteristics of the Green Climate Fund. Based on the observations, the paper aims to analyze the potential and limits the Fund presents to Korea, and eventually to provide a policy direction for Korea.

The paper is organized in the following order. Followed by an introduction in the first chapter, Chapter Two provides a precise observation on the establishment of the GCF. The chapter reviews discussions regarding climate finance at the Convention, as well as those on the relationship between the Fund and the Conference of the Parties. To pursue these goals, the paper analyzes the financial mechanism of the Convention as well as the COP guidelines and decisions.

Chapters Three and Four review two critical issues at the GCF Board: mobilization and delivery of the Fund. Initially, the resources for the GCF was projected to be mobilized through various sources including bilateral and multilateral channels; as well as public, private, and innovative sources. Nevertheless, at the moment, no donors have made pledges to the Fund, putting the operation of the Fund at risk. Chapter Three seeks to provide a theoretical overview of factors that influence donor countries' decisions to contribute to multilateral funds. Global Environment Facility has been responsible for the financial mechanism within the Convention. The World Bank's Climate Investment Fund is also a prominent multilateral fund related to climate change. An analysis of the two funds are made, in order to explore options for the GCF. Chapter Four discusses various issues regarding the delivery of the Fund. These issues include financial instruments, access modalities, and options to facilitate private sector participation. The Chapter also provides a review of existing funds regarding critical issues. Based on the findings, the chapter emphasizes strengthened financial readiness of the recipient country,

considerations for private sector participation, and mutual accountability as preconditions for the success of the Fund.

In conclusion, Chapter Five provides suggestions for the Fund and strategies for Korea, focusing on the success of the Green Climate Fund. In order to ensure the successful launch and sustainable operation of the GCF, the paper identifies three major challenges that need to be addressed. The challenges include, differentiating the Fund from other existing funds in order to draw financial resources, creating an enabling environment for effective use of the Fund, and expediting progress in the Convention negotiations regarding climate finance. Currently, the most urgent task in operationalizing the Fund is maximizing the inflow of public resources to the Fund. By highlighting country ownership, the Fund can promote distinction vis-a-vis other existing funds, thus attract donors' contributions. Furthermore, as contributions are not expected until the completion of the GCF business model, prompt creation of an enabling environment for direct access and result-based approach is crucial. Breakthrough at the climate finance negotiation which is directly related to the resource mobilization of the Fund is another pressing task.

In the second part of Chapter Five, the paper provides suggestions for Korea as the host country of the GCF Secretariat. For instance, Korea can present ideas for a more rapid operationalization of the GCF. While regular replenishment of resources is desired in terms of stable function of the Fund, ad hoc contribution is inevitable for initiating operations in the near future. Korea can consider putting forward an alternative, to provide a guideline for the phased conversion of ad hoc contribution to regular replenishment based on certain conditions, and to persuade countries to agree to the guideline. Secondly, climate finance readiness and preparatory support for developing countries will lead to creating an enabling environment for the delivery of the Fund. Government support to foster related industries, such as finance, and

consulting services in climate change and green technology will largely facilitate the partnership with the GCF. Lastly, the paper presents a guiding direction for Korea in its participation in the climate talks. Durban Platform, as decided at the 17th session of the Conference of the Parties, will serve a critical role in the future climate change negotiations. Since finance, technology development and transfer, and capacity building are mentioned as the means of implementation, Korea should pursue more active participation in the climate finance negotiations so that a good sum of international climate finance is channeled into the GCF. In addition, the paper also suggests that Korea participate more actively in the discussions regarding balanced support to mitigation and adaptation, creation of an effective tracking system of climate finance, and also linking capacity building and technology transfer with the GCF support.

KIEP 연구보고서 발간자료목록

■ 2013년

13-01 동아시아의 가치사슬구조와 역내국간 FTA의 경제적 효과 분석 / 최낙균 · 김영귀

13-02 글로벌 유동성 확대가 세계경제에 미치는 영향과 정책 대응 / 이동은 · 박영준 · 양다영 · 강은정

13-03 개방경제하에서의 소득분위별 후생수준 변화 / 정 철 · 김봉근 · 전영준 · 이준원

13-04 금융개방의 확대와 환율의 영향 변화 분석 / 윤덕룡 · 김수빈 · 강삼모

13-05 FTA의 경제적 효과추정 방법론 개선에 관한 연구 / 김영귀 · 배찬권 · 금혜윤

13-06 DDA 협상 조기수확 패키지의 경제적 효과분석과 정책 대응 / 서진교 · 오수현 · 박지현 · 김민성 · 이창수

13-07 금융통합이 금융위기에 미치는 영향 / 이동은 · 강은정 · 편주현 · 안지연

13-08 무역 및 투자개방이 한국의 FDI에 미치는 영향 / 김종덕 · 이승래 · 강준구 · 김혁황

13-09 대외개방이 국내 노동시장의 숙련구조에 미치는 영향 / 배찬권 · 선주연 · 김정곤 · 이주미

13-10 국제 공유지의 효율적 활용을 위한 거버넌스 연구 / 문진영 · 김보민 · 이성희 · 김윤옥 · 홍이경 · 이민영

13-11 녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안 / 정지원 · 서정민 · 문진영 · 송지혜

13-12 아·태 역내 생산 네트워크와 APEC 경제협력: 중간재 교역을 중심으로 / 정 철 · 박순찬 · 박인원 · 임경수

13-13 신북방 경제협력의 필요성과 추진방향 / 정여천 · 제성훈 · 강부균 · 최필수 · 김부용 · 김지연

13-14 중국의 동북지역 개발과 신북방 경제협력의 여건 / 원동욱 · 강승호 · 이홍규 · 김창순 · 최필수 · 김부용

KIEP 설립 이후 현재까지의 모든 발간자료 원문은 홈페이지(http://www.kiep.go.kr)에 수록되어 있습니다.

13-15 러시아 극동·바이칼 지역의 개발과 신북방 경제협력의 여건 / 성원용 · 이성규 · 오영일 · P. minakir

13-16 중국의 정치경제 변화에 따른 북한경제의 진로와 남북경협의 방향 / 조동호·남영숙

13-17 중국의 중장기 경제개혁과제와 전망 / 양평섭 · 나수엽 편

13-18 중국의 녹색성장 전략과 한·중 무역에 대한 시사점 / 문익준 · 정지현 · 나수엽 · 박현정 · 이효진

13-19 중국의 신흥시장 진출과 한국의 대응방안: 동남아, 중남미, 아프리카를 중심으로 / 최필수 · 박영호 · 권기수 · 정재완 · 이효진

13-20 중국의 채권 · 외환 시장 변화가 우리나라에 미치는 영향 / 문익준·양다영·허 인

13-21 중국 권역별 · 성별 내수시장 특성과 진출전략 / 양평섭 · 정지현 · 노수연 · 김부용 · 박현정 · 임민경 · 오종혁 · 김홍원 · 박진희 · 이상희

13-22 동남아 주요 신흥국가와의 산업협력 강화전략 / 김태윤 · 정재완 · 이재호 · 신민금 · 박나리 · 김유미

13-23 일본 재정의 지속가능성과 재정규율에 관한 연구 / 김규판·이형근·김은지·서영경

13-24 유럽의 사례를 통해 본 복지와 성장의 조화방안 연구 / 강유덕·오태현·이철원·이현진·김준엽

13-25 인도의 경제개혁 이후 노동시장의 변화와 시사점 / 이 웅·송영철·조충제·최윤정

13-26 MENA 지역의 보건의료산업 동향 및 국내 산업과의 연계방안 / 이권형 · 곽성일 · 박재은 · 손성현

13-27 해외 정책금융기관 활용을 통한 아프리카 건설 · 플랜트 시장진출 방안 / 박영호 · 김영기 · 장종문 · 전혜린

13-28 중남미 다국적기업을 활용한 대중남미 경제협력 확대방안 / 권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은 · 임태균

13-29 다자원조의 효과적 실행을 위한 통합추진전략 / 권 율 · 정지원 · 정지선 · 이주영 · 유애라

■ 2012년

12-01 무역이 고용 및 부가가치에 미치는 영향 분석과 정책 시사점 / 최낙균 · 한진희

12-02 DDA 협상 지연의 요인 분석과 국제적 대응방안 / 김준동 · 서진교 · 송백훈 · 안덕근

12-03 한국 기발효 FTA의 경제적 효과 분석 / 배찬권 · 김정곤 · 금혜윤 · 장용준

12-04 무역자유화 효과의 실증분석과 정책 대응: 소비자후생을 중심으로 / 서진교 · 정 철 · 이준원 · 정윤선

12-05 경제개방과 R&D 정책의 상호작용에 대한 평가와 시사점 / 김영귀 · 김종덕 · 강준구 · 김혁황

12-06 저탄소 녹색성장정책과 다자무역규범 간의 조화: 주요 쟁점과 정책 시사점 / Sherzod Shadikhodjaev · 서정민 · 김민성 · 이재형

12-07 신기후변화체제하에서 한국의 대응전략: 새로운 감축-지원 통합 메커니즘의 모색 / 서정민 · 정지원 · 박혜리 · 조명환

12-08 국가 채무가 국가 신용도에 미치는 영향 분석 / 허 인 · 안지연 · 양다영

12-09 글로벌 금융위기 이후 주요국 거시금융 정책의 평가와 시사점 / 이동은 · 편주현 · 양다영

12-10 금융시장을 통한 효율적 환헷지 방안과 정책적 시사점 / 윤덕룡 · 박은선 · 강삼모

12-11 대규모 외부충격(disasters)이 거시경제 및 금융시장에 미치는 영향 / 안지연 · 이동은 · 박영준 · 강은정

12-12 유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁과제 / 강유덕 · 김균태 · 오태현 · 이철원 · 이현진

12-13 한 · 중 · 일 경제협의체 구상 / 이창재 · 방호경 · 나승권 · 이보람

12-14 최빈개도국 개발과제와 한국의 ODA 정책방향 / 권 율 · 정지원 · 정지선 · 이주영

12-15 G2 시대 일본의 대중(對中) 경제협력 현황과 시사점 / 김규판 · 이형근 · 김은지

12-16 중국 도시화의 시장 창출 효과와 리스크 분석 /
최필수 · 이상훈 · 문익준 · 나수엽

12-17 중국기업 연구개발 투자의 특징과 시사점 /
문익준 · 박민숙 · 나수엽 · 여지나 · 은종학

12-18 중국 · 대만 · 홍콩의 경제통합과 정책적 시사점 /
이승신 · 양평섭 · 문익준 · 노수연 · 정지현 · 여지나

12-19 러시아의 해외직접투자 패턴과 한국의 투자 유치 확대방안 /
이재영 · 이성봉 · Alexey Kuznetsov · 민지영

12-20 한국의 메콩 지역개발 중장기 협력방안: 농업, 인프라 및 인적자원개발을 중심으로 /
김태윤 · 정재완 · 이재호 · 신민금 · 박나리

12-21 동남아 주요 국가들의 인력송출 현황과 한국의 대응방안 /
오윤아 · 허재준 · 강대창 · 김유미 · 신민금

12-22 아시아 주요국의 대인도 경제협력 현황과 시사점 /
조충제 · 송영철 · 최윤정 · 이 웅 · 정혜원

12-23 안데스 자원부국과의 경제협력 확대 방안: 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아를 중심으로 /
권기수 · 김진오 · 박미숙 · 이시은

12-24 중동지역 정세변화에 따른 대중동 新경제협력 방안 모색 /
한바란 · 최필수 · 윤서영 · 손성현 · 박재은 · 전혜린 · 이시욱

12-25 아프리카 건설 · 플랜트 시장특성 분석 및 한국의 진출방안 /
박영호 · 곽성일 · 전혜린 · 장종문

12-26 북한의 시장화 현황과 경제체제의 변화 전망 /
정형곤 · 김병연 · 이 석

12-27 글로벌 금융위기 이후 미국경제의 진로모색과 시사점 /
박복영 · 김종혁 · 고희채 · 박경로

12-28 글로벌 금융위기 이후 일본경제의 진로모색과 시사점 /
정성춘 · 김규판 · 이형근 · 김은지 · 이우광

12-29 글로벌 금융위기 이후 EU 금융감독 및 규제변화 /
강유덕 · 김균태 · 오태현 · 이철원 · 이현진 · 채희율

■ 2011년

11-01 미국·캐나다의 녹색성장 전략과 시사점 / 고희채·이준규·오민아·이보람

11-02 동북아 경제협력에서 동아시아 경제통합까지: 동아시아 시대를 향하여 / 이창재·방호경

11-03 신국제통화체제: 필요성 및 대안 분석 / 윤덕룡·오승환·백승관

11-04 국제금융에서 중국의 위상 변화와 시사점 / 박복영·오승환·정용승·박영준

11-05 대외 위험요인 진단과 거시경제효과 분석 / 이동은·강은정·박영준

11-06 국제 단기자본 규제 효과 분석 및 시사점 / 허 인·안지연·양다영

11-07 글로벌 금융위기 이후 국제경제환경의 변화와 한국의 대외경제정책 방향(1, 2권) / 박복영 편

11-08 동아시아 발전모델의 평가와 향후 과제: 영·미 모델과의 비교를 중심으로 / 조종화·박영준·이형근·양다영

11-09 국제곡물가격의 변동성 요인분석과 한국의 정책적 대응 / 서진교·이준원·김한호

11-10 한·EU FTA 이후 대EU 통상정책의 방향과 전략 / 강유덕·이철원·이현진·오현정

11-11 한국의 일반특혜관세제도(GSP) 도입 추진 방향 / 조미진·김영귀·박지현·강준하

11-12 개방화 효과 극대화를 위한 경쟁구조에 대한 연구 / 김영귀·박혜리·금혜윤

11-13 한국의 중간재 교역 결정요인과 생산성 파급효과에 관한 연구 / 김영귀·강준구·김혁황·현혜정

11-14 무역상 기술장벽(TBT)이 무역에 미치는 영향과 정책적 대응방안 / 장용준·서정민·김민성·양주영

11-15 글로벌시대의 보호무역에 대한 경제적 비용분석과 정책 시사점 / 최낙균·김정곤·박순찬

11-16 APEC 경제통합과 원산지규정: 경제적 효과와 APEC의 협력 과제 / 김상겸·박인원·박순찬·임경수

11-17 국제사회의 남남협력 현황과 우리의 추진방안 /
권 율 · 정지선 · 박수경 · 이주영

11-18 일본 제조업의 경쟁력 실태분석과 시사점 /
김규판 · 이형근 · 김은지

11-19 한 · 중 · 일 서비스산업 직접투자 현황과 역내협력 활성화 방안 / 정형곤 · 방호경 · 나승권 · 윤미경

11-20 중국의 보조금 현황과 주요국의 대응사례 연구 /
박월라 · Sherzod Shadikhodjaev · 나수엽 · 여지나 · 마 광

11-21 북한의 투자유치정책 변화와 남북 경협 방향 /
정형곤 · 김지연 · 이종원 · 홍익표

11-22 베트남 및 인도네시아 진출 한국기업의 경영실태와 생산성 분석 / 김태윤 · 이재호 · 정재완 · 백유진 · 강대창

11-23 세계 주요국의 아프리카 진출 전략 및 시사점 /
박영호 · 전혜린 · 김성남 · 김민희

11-24 브라질 경제의 부상과 한 · 브라질 산업협력 확대 방안 /
권기수 · 김진오 · 박미숙 · 고희채

11-25 인도 주별 성장패턴 전망과 정책 시사점 /
조충제 · 최윤정 · 송영철

11-26 CIS의 경제통합 추진현황과 정책 시사점: 관세동맹을 중심으로 / 이재영 · Sherzod Shadikhodjaev · 박순찬 · 황지영

11-27 대중국 경제협력 및 무역투자 활성화 방안: 내수시장 진출과 투자 활성화를 중심으로 /
이승신 · 최필수 · 김부용 · 여지나 · 박민숙 · 임민경

11-28 인도진출 한국기업 경영실태 및 성과분석 /
조충제 · 최윤정 · 송영철 · 손승호

11-29 한국 · 인도네시아 중장기 경제협력 방안 연구: 지역개발과 인적자원을 중심으로 /
강대창 · 김규판 · 오윤아 · 이재호 · 신민금 ·
Siwage Dharma Negara · Latif Adam

11-30 남미공동시장(MERCOSUR) 20년 평가와 시사점 /
김진오 · 권기수 · 고희채 · 박미숙 · 김형주

11-31 중동 노동시장 현황 및 우리의 대응: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로 / 한바란 · 윤서영 · 박광순

정지원(鄭智元)

고려대학교 농업경제학과 졸업
미국 North Dakota State University 농업경제학 석사
미국 University of Florida 식품자원경제학 박사
대외경제정책연구원 협력정책실 개발협력팀 연구위원
(現, E-mail: jjung@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『다자원조의 효과적 실행을 위한 통합추진전략』(공저, 2013)
『국제사회의 기후변화 대응 역량개발 지원 현황과 시사점』(공저, 2013) 외

서정민(徐廷珉)

서울대학교 경제학부 경제학 석사
미국 Boston University 경제학 박사
대외경제정책연구원 협력정책실 다자통상팀 부연구위원
(現, E-mail: jmsuh@kiep.go.kr)

저서 및 논문

『신기후변화체제하에서 한국의 대응전략: 새로운 감축-지원 통합 메커니즘의 모색』(공저, 2012)
“A Theory of Optimal Quality Reports with Inertia”(2012) 외

문진영(文鎭永)

고려대학교 농업경제학 학사
고려대학교 농업경제학 석사
미국 University of Minnesota 응용경제학 박사
대외경제정책연구원 신흥지역연구센터 전략연구팀 부연구위원
(現, E-mail: jymoon@kiep.go.kr)

저서 및 논문

"Minnesota Low Carbon Fuels Standard Study: Economic Modeling"(2011)
『국제 공유지의 효율적 활용을 위한 거버넌스 연구』(공저, 2013) 외

송지혜(宋智慧)

경희대학교 문과대학 영어학부 졸업
미국 George Washington University 국제개발학 석사
대외경제정책연구원 협력정책실 개발협력팀 연구원
(現, E-mail: jhsong@kiep.go.kr)

저서 및 논문

「환경과 개발: ODA 정책 개선과제」(2012)

연구보고서 13-11

녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안

2013년 12월 26일 인쇄
2013년 12월 30일 발행

발 행 인 **이 일 형**
발 행 처 대외경제정책연구원
137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246
전화: 3460-1142 FAX: 3460-1144
인 쇄 오롬시스템(주) 전화 2273-7011
등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

ISBN 978-89-322-1458-0 94320 정가 10,000원
978-89-322-1072-8 (세트)

절취선

KIEP 발간자료회원제 안내

■ 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.

■ 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.

■ 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
A	Journal of East Asian Economic Integration	8만원		4만원

* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX 이용하여 가입신청서 송부 (수시접수)
137-747 서초구 양재대로 246 대외경제정책연구원 지식정보실 출판팀
연회비 납부 문의전화: 02) 3460-1179 FAX: 02) 3460-1144
E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전 및 유효기간

· S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
· 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
· 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
· 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
· 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

기관명 (성명)	(한글)	(한문)
	(영문: 약호 포함)	
대표자		
발간물 수령주소	우편번호	
담당자 연락처	전화 FAX	E-mail :
회원소개 (간략히)		
사업자 등록번호		종목

회원분류 (해당난에 ✓ 표시를 하여 주십시오)

	S 발간물일체	A 계간지
기 관 회 원 □ 개 인 회 원 □ 연 구 자 회 원 □		

* 회원번호 * 갱신통보사항

(* 는 기재하지 마십시오)

특기사항

Green Climate Fund: Current Issues and Way Forward for the Successful Operationalization

Jione Jung, Jeongmeen Suh, Jinyoung Moon and Jihei Song

2010년 칸쿤에서 열린 제16차 유엔기후변화협약 당사국총회에서 당사국들은 개도국의 기후변화 대응을 위해 2020년까지 연간 1,000억 달러 규모의 재원을 조성하는 데 합의하고, 이 재원의 운용에 핵심적 역할을 할 녹색기후기금(GCF)의 설립을 결의하였다. 우리나라는 선진국과 개도국 간 가교역할을 수행하고, 국제사회의 기후변화 대응 노력에 적극적으로 참여하고자 GCF 사무국 유치에 나섰으며, 독일, 스위스를 비롯한 6개국과의 경쟁을 거쳐 2012년 GCF 이사회에서 사무국 유치국가로 선정되었다. 국제사회가 개도국 기후변화 지원을 위해 공약한 장기재원의 상당 부분이 GCF를 통해 조달될 것으로 예상됨에 따라, 국내에서는 이에 따른 사무국 유치의 정치 · 경제적 파급력이 기대되고 있다. 이 보고서는 기금의 설립 배경 및 특징, 주요 쟁점 분석을 토대로 GCF의 당면과제를 도출하고, 사무국 유치국으로서 우리나라의 대응방안을 모색하고자 하였다.

KIEP 대외경제정책연구원
Korea Institute for International Economic Policy

137-747 서울특별시 서초구 양재대로 246
137-602 서울 서초우체국 사서함 235호
T.02-3460-1001, 1114 F.02-3460-1122, 1199
http://www.kiep.go.kr

94320
9 788932 214580
ISBN 978-89-322-1458-0
978-89-322-1072-8(세트)
정가 10,000원