

정 지원 국제개발협력센터 개발협력팀 부연구위원 (jjung@kiep.go.kr, Tel: 3460-1182)
 박 수 경 국제개발협력센터 개발협력팀 연구원 (skpark@kiep.go.kr, Tel: 3460-1074)

- 1.
- 2.
- 3.



▶ 오는 11월 29일부터 12월 1일까지 멕시코 칸쿤(Cancun)에 서는 제16차 유엔 기후변화협약 당사국총회(COP16)가 개최 될 예정이다.

- 온실가스 감축목표와 이의 투명한 이행, 개도국의 기후변 화 대응을 위한 선진국의 재정지원 등에 관한 사항이 이 번 총회의 합의문에 포함될 것으로 예상된다.

▶ 2009년 제15차 당사국총회 결과물인 코펜하겐 합의서는 개도국 지원을 위한 단기 및 장기 재원 조성과 이를 위한 기금 설립에 대한 내용을 포함하고 있음.

- 2010~12년 간 300억 달러 규모의 개도국 온실가스 감 축 및 기후변화 적응 지원을 위한 단기재원(fast-start funding) 마련

- 2020년까지 공공 및 민간, 양자 및 다자 등 다양한 채널 을 활용, 연간 1,000억 달러의 장기재원을 조성하기로 하 고 이를 위해 '코펜하겐 녹색기후기금'을 설립하기로 함.

▶ 이번 칸쿤 총회에서는 기금 신설에 관한 논의가 진행될 것

으로 예상되나, 관련 세부사항에 대한 주요국간 입장 차이 가 여전히 존재함에 따라 완전한 합의가 이루어지기는 어려 울 것으로 전망됨.

- 기금 이사회 구성을 비롯한 기금 설계 관련사항과, 단기재 원 조성 현황 및 조성된 재원이 새롭고 추가적인지 여부 등 주요 쟁점에 관한 선진국과 개도국의 대립은 첨예함.

▶ 또한 최근 들어 미국과 EU 등이 칸쿤 결과물은 선진국과 개 도국의 입장을 균형있게 반영해야 한다는 이른바 'balanced package'를 강조함에 따라 개도국의 감축에 대한 전향적 인 태도변화 없이는 재정지원에 관한 합의 역시 쉽게 도달 하기 어려울 것으로 보임.

- 선진국들은 주요 배출국인 중국, 인도 등에 적극적인 온실 가스 감축목표 제시와 투명한 검증 방식을 요구하고 있음.

▶ 현재 필요한 것은 선진국과 개도국 간 신뢰 회복이며, 이미 합의한 단기재원의 신속한 흐름과 이를 활용한 실질적이고 체계적인 지원은 협상 진전에 크게 기여할 것으로 보임.

1.

■ 지난 10월 4일부터 9일까지 중국 톈진에서는 유엔 기후변화 협약 실무그룹 협상이 개최되었음.

- 이 회의는 11월 말 칸쿤에서 개최예정인 제16차 당사국총회 전 마지막 협상으로서 칸쿤 성과를 미리 가능할 수 있는 기회였음.

■ 올해 협상은 전반적으로 느리게 진행되는 가운데,¹⁾ 개도국 지원을 위한 새 기금 설립에 대해서 선진국과 개도국 모두 긍정적인 입장을 보임에 따라 자원 분야의 협상은 활기를 보임.

- 작년에 열린 제15차 당사국총회의 결과물인 코펜하겐 합의서에서 선진국들은 개도국의 기후변화 대응을 지원하기 위하여 대규모 재원을 마련하기로 함.²⁾

- 2010~12년 간 300억 달러 규모의 개도국의 온실가스 감축 및 기후변화 적응 지원을 위한 단기재원(fast-start funding) 마련

- 장기적으로는 2020년까지 매년 1,000억 달러를 공공 및 민간 부문, 양자 및 다자 채널 등 다양한 출처로부터 매년 동원하고, 이를 가능하게 하기 위한 '코펜하겐 녹색기후기금'을 신설하기로 함.

■ 그러나 주요국들이 새 기금 설립과 관련된 세부 사항들에 대해 여전히 입장 차이를 보임에 따라 기금 신설에 관한 내용이 칸쿤 성과물에 포함될 수 있을지 여부는 불투명함.

- 새 기금의 이사회, 재정 메커니즘을 총괄 관리감독하는 기구 등 거버넌스 이슈와 단기재원 조성 현황, 새롭고 추가적인 재원, 재정지원 MRV 등 기존 쟁점들이 다시 부각되었음.

※ MRV는 당사국의 의무 이행은 “측정, 보고, 검증 가능한 (Measurable, Reportable, and Verifiable)” 방식을 따라야 한다는 것을 의미함.

■ 선진국들은 개도국과 선진국의 입장을 균형 있게 반영하는 이

1) 실무그룹 협상은 4·6·8월(독일 본), 10월(중국 톈진), 총 4차례 개최되었음.

2) UNFCCC(2009), Decision 2/CP.15, *Copenhagen Accord*, paras. 8-10.

른바 'balanced package'를 주장하면서 개도국들의 감축목표 제시 없이는 재정지원에 대한 합의도 도달하기 힘들다는 입장임.

■ 본고는 개도국 지원에 관한 유엔 기후변화 협상 동향 및 주요국의 입장을 정리하고 칸쿤 협상을 전망하고자 함.

2.

■ 개도국 재정지원과 관련된 기본 쟁점은 재원조성 방식(출처, 참여범위, 공여기준)에 있으나,³⁾ 올해 협상은 코펜하겐 합의서 관련 조항인 새 기금 설립, 단·장기 재원 조성, 거버넌스에 초점을 맞춰 진행되었음.

- 이와 더불어 조성될 재원이 새롭고 추가적(new and additional)인지를 판단하는 기준과 재정지원의 MRV에 대한 논의도 동시에 진행됨.

가.

■ 코펜하겐 합의서는 협약 재정 메커니즘의 운영주체로서 감축, 적응, 능력배양, 기술개발 및 이전과 관련된 프로젝트, 프로그램, 정책 등을 지원하는 '코펜하겐 녹색기후기금' 설립을 명시함.

- 유엔 기후변화협약(UNFCCC) 제11항은 '재정 메커니즘(financial mechanism)'을 기술이전을 포함 무상 또는 양허적 형태로 재원(financial resources)을 제공하는 것으로 정의함.

- 재정 메커니즘은 당사국총회(COP: Conference of Parties)의 지침하에 가능하며, 그 기능이 COP에 대해 정당화될 수 있어야 함.⁴⁾

- 현재는 '지구환경기금(GEF: Global Environment Facility)'가 재정 메커니즘의 운영주체(operating entity) 역할을 담당하고 있음.

- 새 기금이 GEF를 대체하는 것은 아니며, GEF가 주로 능력배양 위주의 소규모 사업을 지원했다면, 새 기금은 기후변화 대응과 관련된 모든 활동을 대규모로 체계적으로 지

3) 자세한 내용은 KIEP 오늘의 세계경제 제09-35 참고.

4) 협약 원문은 "... shall function under the guidance of and be accountable to the COP,..."

원하는 것을 의도함.

■ 향후 상당 규모의 개도국 지원자금이 조성될 것으로 예상되는 바, 새 기금 설립은 협약의 재정 메커니즘이 효율적이고 효과적으로 작동되고 그 기능을 강화시키기 위한 방안으로서 제시된 것임.

- 2007년 발리 제13차 COP에서 채택된 '발리행동계획'은 재정 지원 활동 강화를 명시하고 있음.⁵⁾

■ 개도국 그룹은 이미 2008년에 새 기금 설립에 대한 제안서를 제출한 바 있으며, 미국은 코펜하겐 녹색기후기금의 설립을 제안하고 기금 설립절차에 대해 구체적으로 명시한 문서를 발표하였음.

■ 그러나 새 기금의 위상과 거버넌스에 있어 개도국 그룹과 미국을 비롯한 선진국의 입장은 근본적으로 차이가 있음.

- 개도국들은 새 기금이 여태껏 GEF에 의해 비효율적으로 운영되어 온 재정 메커니즘을 제대로 작동시키기 위한 수단이며, 새 기금의 거버넌스(이사회, 수탁자 등)는 COP 권한하에 결정되어야 한다는 것임.

- 반면 미국이 제안한 새 기금은 GEF와 유사하게 협약의 재정 메커니즘을 운영하는 또 다른 주체로서 COP과는 MOU 관계에 있으며, 이는 지원의사 결정은 COP이 아닌 기금 이사회의 권한임을 암시함.

- 즉, 개도국들은 새 기금의 위상을 협약 재정 메커니즘 그 자체로 격상시킴과 동시에 직접적인 COP 권한하에 관리되도록 한 반면, 미국은 공여자의 입장에서 기금의 지원활동이 COP과는 독립적으로 이루어지도록 하자는 입장임.

■ 따라서 새 기금을 설립하는 것에 대해서는 모든 당사국이 긍정적인 입장이나, 칸쿤 결정문에 포함될 구체적인 세부 사항에 대해서는 선진국, 개도국 간의 입장 차이가 여전히 존재함.

- 칸쿤 결정문에 들어갈 사항으로는 이사회 구성, 수탁자 지정, 주제별 창구 설치 등이 있음.

① 이사회 구성

- 개도국들은 선진국과 개도국이 '공평하고 균형 있게

(equitable and balanced)' 구성되어야 함을 주장하고 있으며, 특히 지역별 대표가 포함되어야 함을 강조함.

- 선진국들은 선진국과 개도국이 '동등하게(equal)' 대표되어야 한다는 입장이며, 특히 EU는 순 공여국과 순 수혜국이 같은 수로 포함되어야 한다고 주장함.

② 수탁자 지정

- 개도국들은 기금의 수탁자를 공개경쟁 입찰로 선정해야 한다고 주장하는 반면, 선진국들은 다년간의 경험이 있는 세계은행을 선호하는 입장임.

③ 주제별 창구 설치

- 감축과 적응에 관한 창구를 별도로 두어 기금을 승인하는 것이 일반적인 의견이나, 일부 개도국들은 기술이전, 능력배양 창구 역시 별도로 설치해야 한다고 주장함.

■ 미국은 칸쿤에서는 새 기금 설립에 대해서 합의하고, 보다 기술적인 사항들은 차후에 재무 전문가로 구성된 실무 그룹(working group)에 위임하자고 제안하였으나, 개도국들은 협약 밖의 절차에 대해 반대하는 입장임.

- 미국은 지원 기준, 수단, 사무국의 역할, 기금에 대한 접근성 등의 기금설계 변수를 결정하는 데 있어 재무부 관계자가 실무 그룹에 주 멤버가 되며, 이 실무 그룹이 이사회도 선정하자는 입장임.

- 반면 개도국들은 금융 전문성을 가진 외부 전문가의 필요성에는 공감하지만, 기후변화 이슈와 협상동향을 파악하는 것이 우선되어야 한다는 입장임.

■ EU는 중재안으로서 당사국들이 지정한 외부 전문가를 포함하는 '임시위원회(Ad Hoc Committee)' 조직을 제안함.

- 외부 전문가는 다자개발은행, 민간부문, 시민단체, 글로벌 펀드 관계자 등 다양한 주체가 해당되며, 임시위원회는 기금 설립에 관한 보고서를 차년도 당사국총회에 제출해야 함.

■ 단기재원 조성목표인 300억 달러 중, 현재까지 공약액(pledge) 기준으로 280억 달러가 조성된 것으로 추산됨.

5) UNFCCC(2007), Decision 1/CP.13, *Bali Action Plan*, para. 1(e).

- 단기재원 조성 현황은 네덜란드 정부가 구축한 공식 웹사이트에서 확인 가능하며,⁶⁾ WRI 역시 지속적으로 조성 현황을 업데이트하고 있음.⁷⁾

표 1. 단기재원(fast-start fund) 조성 현황

(단위: 백만 달러)

국가	공약 규모	지원 규모	지원 부문	지원 채널	지원 형태
덴마크	221	55	-	-	-
미국	3,029*	-	청정에너지, 적응, 산림		
일본	15,000*	-	감축, 적응 REDD+		
EU	10,410*	67	-	-	-
프랑스	1,740*	1,683	-	-	-
독일	1,637*	-	감축	양자, 다자	증여, 차관
			REDD+	양자	증여
			적응	양자	증여
네덜란드	427	414	감축	양자, 다자	증여
노르웨이	357	357	REDD+	양자, 다자	증여
영국	2,350	801	적응	다자	-
			감축		차관/증여
			REDD+		증여
캐나다	395	-	적응	양자, 다자	-
			감축	다자	-

주: 1) 지원규모는 각 국가의 화폐단위로 보고된 자료를 미 달러로 환산한 것이며 환율은 홈페이지에 제시된 것을 기준으로 함.
 2) * 표시 자료는 WRI(2010, 10, 2) 데이터 기준임.
 자료: www.faststartfinance.org; www.wri.org.

- 개도국들은 단기재원 조성에 관한 내용이 칸쿤 결정문에 포함되어야 한다는 입장인 반면, 선진국들은 전문(preamble) 정도로 처리하는 것이 적절하다는 입장임.
- 개도국들은 웹사이트가 구축되었지만, 정보를 제공한 국가의 수가 적고, 보고 방식도 국가별로 상이하므로 칸쿤 결정문에 보고 방식과 단기재원 조성 참여의무를 재강조하는 조항을 삽입해야 한다는 입장임
- 선진국들은 단기재원 조성기간(2010~12년)의 1/3이 지난 시점에서 결정문에 포함 여부를 놓고 논쟁을 벌이는 것은 비효율적이며, 장기재원 조성과 그와 관련된 이슈를 논의하는 것이 합리적이라고 주장함.

6) www.faststartfinance.org
 7) WRI(2010), Summary of Developed Country Fast-Start Climate Finance Pledge.

- 가
- 개도국은 선진국의 재정지원은 새롭고 추가적(new and additional)이어야 한다는 입장이나, 기준이 무엇인지에 대해서는 합의된 바가 없음.

- 개도국들은 선진국들의 단기재원 공약이 기존 ODA 사업을 재분류한 것으로 새롭고 추가적이지 않음을 비난하고 있음.
- 추가성은 1972년 유엔 환경정상회의에서 처음 논의된 이래, 코펜하겐 합의서 역시 새롭고 추가적인 재정적 지원에 관해 명시하고 있음.
- 1972년 회의에서 채택된 스톡홀름 선언문은 개도국의 환경 보호를 위해 '추가적인 국제적 기술 및 재정 지원' 이 제공되어야 함을 명시하고 있음.
- 이후 1992년 리오 지구 정상회의에서 지속가능한 개발 지원을 위하여 '새롭고 추가적인' 재정지원이 공약되었으며, 이는 협약 제4항 3조, 교토의정서 제11항 2(a)조, 발리행동 계획 제1항 (e)(i) 등에 반영되어 있음.

- 추가성은 기후변화 대응을 강조함으로 인해 경제·사회적 발전을 위한 개발원조자금이 기후변화 명목 자금으로 대체되거나 전환되는 것(aid diversion)에 대한 논란을 불식시키기 위해 등장한 개념으로 볼 수 있음.

- 그러나 재정지원이 새롭고 추가적인지를 판단하기 위해서는 '기준(baseline)' 이 제시되어야 하는바, 기존 선언과 협약 조항들은 이를 명시하지 않았으며 이로 인해 기준에 대한 국가별 입장이 매우 상이함.

- 추가적인 재정지원의 기준에 대한 입장은 크게 다음과 같이 네 가지로 정리 가능함.

① 연간 ODA에 추가적인 금액

- 예를 들어, 2009년 기준 OECD DAC 회원국 평균 ODA 규모가 GNI 대비 0.3%이므로, 0.3%에 추가적으로 개도국의 기후변화 대응을 지원할 경우 이를 추가적인 지원으로 간주함.
- 그러나 ODA 규모는 매년 등락을 반복하는 바, 기후변화를 위한 재정지원의 기준도 매년 변화하게 됨을 의미함.

- 또한 개도국에 있어 기후변화와 개발의 문제는 종종 구분이 불명확한바, 지원 자금을 구분하는 것 역시 현실적으로 쉽지 않은 일임.

- 또한 개도국을 위한 지원예산 내에서 ODA와 기후변화 지원 자금 간 재분류가 가능하므로 진정으로 새롭고 추가적인 인지를 판단하기는 어려움.

② GNI 대비 ODA 비율 0.7% 이상

- 1970년 유엔 일반 이사회에서 채택되고 여러 차례 재공약된 ODA 확대 목표인 ODA/GNI 0.7%를 기준으로 간주함.

- ①의 기준보다는 객관적이라고 할 수 있으나, 현재 이 목표를 달성한 국가는 덴마크, 네덜란드, 스웨덴 등 일부 국가에 불과함.

- ODA/GNI가 0.2% 미만인 미국의 경우 현재 ODA 규모를 세 배 확대해야 이 기준에 의한 추가적 자금 지원을 인정 받을 수 있는 상황임.

③ 현재 기후변화 관련 지원에 추가적인 금액

- 이미 존재하는 기후변화 지원 프로그램일지라도 규모를 확대할 경우, 증가분을 추가적인 지원으로 간주함.

- 그러나 이 기준은 ODA 자금 전환을 우려하는 개도국들이 가장 반대하는 제안임.

④ ODA의 일정 부분과 ODA 이외의 자금 조함

- 영국의 전 총리 브라운이 제안한 것과 같이 ODA의 일정부분을 기후변화 관련 용도로 사용하고 추가적으로 필요한 자금은 ODA 이외의 출처로부터 조달함.

- 1,000억 달러에 이르는 자금을 조달하기 위해서 민간부문을 적극 활용해야 한다는 선진국의 입장이 반영된 방식임.

■ 개도국들은 기본적으로 ODA에 대한 추가적인 지원을 주장하고 있으나, [표 2]에 정리된 바와 같이 나라별 입장이 다소 상이함.

표 2. 주요 개도국의 재정 지원의 추가성에 대한 입장

국 가	입장
개도국 그룹 (G77/중국), 인도, 볼리비아 등	ODA를 초과하는 지원
중국	기존 ODA에 추가적임과 동시에 선진국 GNP의 0.5~1%
브라질	ODA와는 분리된 예측 가능한 새롭고 추가적인 지원
멕시코	개도국 기후변화 지원 목적으로 ODA의 일부를 사용하고 이외에 탄소금융, GEF 등 다양한 재원 활용
방글라데시, AOSIS ¹	선진국들이 정한 ODA 목표액인 GNI 대비 0.7%를 기준으로 추가적인 재원 지원
아프리카, 싱가포르	현재 ODA 규모를 초과하는 신규 자금 지원 요구 ²

주: 1) 소도서국연합체(Alliance of Small Island States).
 2) 2008년 OECD DAC 회원국 평균 ODA/GNI 규모는 0.30%임.
 자료: WRI(2009), "Counting the Cash: Elements of a Framework for the Measurement, Reporting and Verification of Climate Finance."

■ 한편 재정지원의 추가성과 관련한 선진국들의 입장은 [표 3]과 같음.

표 3. 주요 선진국 재정지원의 추가성에 대한 입장

국가	입장
미국 ¹	개발원조와 기후변화 적응을 통합을 지지함. 공공부문보다는 민간부문의 기여가 확대되어야 하며 탄소시장 등 다양한 재원출처를 모색해야 함.
영국 ²	선진국은 2013년까지 공약한 ODA/GNI 0.7% 목표에 추가적으로 기후재원을 제공해야 한다는 입장임. 단, ODA 재원의 최대 10% 한도 내에서 기후변화와 개발목표를 동시에 충족할 경우 기후변화 재원 이용 가능함.
일본	선진국은 공공·민간 재원을 활용, 상당규모의(substantial) 새롭고 추가적인 지원을 제공해야 함.
EU ³	기후변화로 인한 개도국의 부담은 추가적인 것이므로 기존의 개발재원에서 기후변화 적응 및 감축지원을 하는 것은 적절하지 않음. 중장기적으로(2013년 이후) ODA와 ODA 이외의 재원을 복합적으로 활용한 기후재원을 조성하여 ODA와 추가적인 기후재원이 상호 보완적인 기능을 하도록 함('climate-resilient' 한 개발, 저탄소 성장 등).

주: 1. http://pdf.wri.org/working_papers/unfccc_wri_submissions.pdf
 2. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7659/7659.pdf>
 3. http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_8975_fr.htm
 자료: WRI(2009), "Counting the Cash: Elements of a Framework for the Measurement, Reporting and Verification of Climate Finance."

■ 개도국 그룹은 재정 메커니즘의 총괄 관리감독(oversight)을 담당할 새로운 기구(new body)의 설치를 주장함.

- COP 산하에 재정 메커니즘에 대한 직접적인 접근이 가능하며, 균형된 대표성을 가진 거버넌스 체제가 갖춰져야 한다는 입장임.

- 새 기구는 재정 메커니즘 전반을 관리감독하는 기능을 담당할 것이므로, 새 기금과 GEF 및 다양한 기후 재원간의 조정기능도 수행할 것을 기대함.
- 새 기구의 기능에 대해서는 개도국 그룹 내에서 이견이 존재하여, 전반적인 감독기능을 위임하자는 의견부터 일부 기금에 대한 평가와 감시, 재원 제공의 평가 등의 기능에 국한하자는 의견, 기금의 분배까지 위임하자는 의견 등 다양함.
- 선진국들은 새로운 행정 조직 설치에 대해 기본적으로 반대하며, 정보교환, 각종 기금의 운영주체간 일관성 유지 및 조정 기능 담당은 포럼 형태가 적절하다는 입장임.
- 세계은행, GEF 등 기존 기구들의 전문성을 활용하고 서로 기능을 조정하도록 하며, 개별 기구의 비교우위에 따른 시너지 효과를 확대하자는 입장임.
- 일본은 다양하고 각각의 특성을 지닌 기금 또는 주체들을 총괄할 수 있는 상위의 조직은 존재하기 어렵다고 지적하면서 주체간 조정은 현장에서 수원국의 주도하에 이루어지는 것이 가장 효율적이라고 주장함.
- 최근 개도국 그룹은 '상설위원회(standing committee)' 구성을 제안한바, 이 위원회는 새 기금의 설계에도 관여하게 됨.
- EU는 새 기금 설계를 위한 '임시위원회(ad-hoc committee)' 구성은 가능하다는 입장이나, 개도국이 주장하는 영구적인 성격의 위원회 설치에 대해서는 다른 선진국들과 같이 반대 입장임.

MRV

- 2007년 당사국총회(COP13)의 결과물인 '발리행동계획'은 당사국의 감축 및 재원 제공 등의 의무 이행은 "측정, 보고, 검증 가능한(MRV: Measurable, Reportable and Verifiable)" 방식을 따라야 함을 명시하고 있음.⁸⁾
- MRV 대상은 크게 i) 선진국의 온실가스 배출 감축공약(commitments) 및 행동(actions), ii) 개도국의 감축행동, iii) 개도국의 감축행동을 위한 대개도국 재정지원으로 구분할 수 있음.

- 향후 MRV는 감축목표 설정 및 재정지원 의무와 함께 포스트 교토 체제를 구성하는 주요한 요소로 작용할 것임.
- MRV를 통해 감축공약 이행 및 재정지원 경과를 상호 공유함으로써 당사국간 책임성과 신뢰가 확립될 것임.
- 재정지원 MRV 관련, 선진국들의 대개도국 지원 활동의 보고 의무가 협약에 명시되어 있으나,⁹⁾ 대규모 재원 조성이 예상되는 상황에서 기존의 보고 시스템은 개선되어야 한다는 공감대가 형성되고 있음.
- 선진국들은 '새롭고 추가적인(new and additional)' 재정 지원 및 양자 또는 지역 메커니즘을 통한 지원 내역을 3년마다 국가보고서를 통해 보고해야 함.

1)

- 현재 기후변화 재정지원에 관한 통계는 당사국의 국가보고서(national communication)와 OECD 개발원조위원회(DAC)의 통계시스템 CRS를 통해 부분적으로 파악 가능함.

① 국가보고서를 통한 보고

- 선진국은 국가보고서에 대개도국 재정지원과 기술이전을 위해 취한 조치들을 명시해야 함.
- 국가별·부문별로 제공한 재정지원 규모를 제시하고, 지원한 프로그램 및 프로젝트에 대해 설명해야 하며, 제공한 재원 중 '새롭고 추가적인' 부분을 명시해야 함.
- 그러나 각국이 개별적으로 제공하는 양자 및 다자 지원에 대한 보고방식이 국가별로 상이하어 국가간 상호 비교는 불가능함.
- 국가보고서는 외부 전문가팀에 의해 상세한 검토(review) 과정을 거치게 되나, 검토의 초점은 지원 내역을 확인하는 정도에 불과함.
- 근본적으로 '새롭고 추가적인' 재원의 의미가 명확하지 않고, 기준치(baseline)가 존재하지 않아 의무 이행의 여부를 파악할 근거가 없음.¹⁰⁾

8) UNFCCC(2007), Decision 1/CP.13, Bali Action Plan., para. 1(b)(i), (ii).

9) United Nations Framework Convention on Climate Change (1992), Art. 12.3

② OECD DAC의 통계시스템

- DAC 회원국은 개도국에 대한 ODA 제공 내역을 CRS(Creditor Reporting System)에 통보해야할 의무가 있음.
- CRS는 ‘리우마커(Rio marker)’ 를 통해 DAC 회원국의 3대 환경협약(기후변화, 사막화방지, 생물다양성) 지원활동을 파악함.
- 현재 리우마커 중 기후변화 마커는 개도국의 기후변화 감축 활동을 지원한 경우에 적용되나, 최근 DAC는 적응 지원에 관한 마커를 도입하기로 함.

표 4. OECD DAC의 CRS 통계보고 항목 요약

보고주체 (Identification)	보고국가/기관, 공여국 사업번호, CRS 분류코드 등
기본정보 (Basic Data)	- 수원국, 공약금액, 자금의 종류, 차관공여조건 (이자율, 상환기관 등) - 사업설명, 부문/목적 코드분류 - 언타이드 비중 및 금액
보충정보 (Supplementary data)	- 지원지역, 지원채널(양자/다자) - 원조방식(기술협력, 부문프로그램, 투자 등) - 연관재원 여부 및 금액 - 리우마커 (종다양성, 기후변화, 사막화방지)

자료: OECD DAC(2007), Reporting directives for the Creditor Reporting System, p. 10,을 바탕으로 필자 요약.

- CRS는 유엔 협약 체제 밖에 존재하므로 협약의 보고 의무에 대한 전제 조건이 될 수 없으며, CRS를 활용하기 위해서는 당사국의 동의가 필요

2) MRV

■ 새로운 MRV 시스템의 설계에서 고려해야 할 점은 [표 5]와 같이 크게 네 가지로 요약 가능함.

- 재정지원 MRV 시스템의 설계 변수는 기존 협상에서 논의 되어 온 재원규모, 재원종류, 지원 대상, 재원용도 등 주요 쟁점들과 밀접한 관련이 있으며, 시스템의 실효성은 쟁점별 합의 도출 및 수준에 따라 크게 달라질 것임.

10) 국가보고서 검토 전문가에 따르면, 대부분의 선진국들이 ‘새롭고 추가적인’ 재원의 구분 및 구분 근거에 대한 설명이 미비하며, 미국의 경우 특정 연도에 제공한 모든 재원을 새롭고 추가적인 것으로 명시하기도 하였음.

표 5. 재정지원 MRV 시스템 설계시 고려해야 할 사항

규모	- 지원금액 - 추가성 - 민간자금비중 - 재원 전달(delivery) 상황
종류	- 자금의 형태(증여, 차관, 보증 등) - 자금제공주체(국가, 기관 등) - 재원의 출처
지원 대상 및 부문	- 기후변화 목적의 정당성 부합 여부 - 특정 국가 및 부문에 대한 지원규모 및 사업 내역
지원수단 및 범주	- 적응/감축 수단 및 기술, 역량 개발
기타	- 활동내역

자료: WRI(2009), Counting the Cash: elements of a framework for the measurement, reporting and verification of climate finance를 참고로 필자 작성.

3) MRV

■ 공여국 및 수원국 국내적인 차원에서의 MRV 역량을 강화하는 것이 무엇보다 중요함.

- 영국 원조청(DFID)은 PIMS(Policy Information Marker System)라는 도구를 활용하여 특정 정책부문에 대한 영국의 원조 관련정보를 취합, 보고하고 있음.
- 개도국의 경우 기존의 예산추적·감시 시스템 등 재정에 관한 MRV 기능을 수행할 수 있는 시스템을 마련하여 공여국 중심의 보고시스템에 대한 상호확인(cross-check) 기능을 수행할 경우, 재원 사용의 책임성이 강화될 것임.
- MRV 시스템 설계시, 개도국의 흡수역량(absorptive capability)을 고려할 필요가 있으며, 개도국의 MRV 기능 확립을 위한 역량강화 지원이 요구됨.

4.

■ 현재 논의의 진전 상황을 볼 때, 이달 말 멕시코에서 개최되는 제16차 당사국총회에서 포스트 교토 체제에 대한 획기적인 결과물을 기대하기는 어려울 것으로 보임.

- 유엔 기후변화 협약 사무국은 협상 타결이 되지 않을 경우를 대비하여 교토의정서가 종료되는 2012년과 차기 의무 이행 기간 사이의 공백기를 위한 대안을 세 가지로 제시하였음.¹¹⁾

11) UNFCCC(2010), Legal considerations relating to a possible

○ 첫째, 교토의정서의 관련 조항을 개정하는 방안, 둘째, 교토의정서 개정안의 잠정적인 적용, 셋째, 1차 공약기간의 연장하는 방안이 논의됨.

■ 다만 코펜하겐 합의서에 따라 개도국의 기후변화 대응 지원을 위한 단기 및 장기 재원을 조성하기로 한 바, 이번 총회에서 새 기금의 설립에 대한 합의는 예상되어 왔음.

■ 그러나 선진국들이 최근 들어 'balanced package'의 중요성을 지속적으로 제기하고 있으며, 그 배경은 개도국들의 투명한 감축행동의 이행을 촉구하기 위함인바, 주요 배출국인 중국, 인도의 입장에 큰 변화가 없는 한 새 기금 설립에 대한 합의를 장담하기는 어려운 상황임.

■ 협상 진전을 위해 현재 필요한 것은 선진국과 개도국 간 신뢰 회복이며, 이를 위해서 2010~12년 간 300억 달러 규모로 조성될 단기재원의 역할이 중요할 것으로 보임.

- 단기재원이 새롭고 추가적인가에 대한 논쟁은 소모적이며, 긴급한 기후변화 니즈에 신속하게 대응할 목적으로 활용하고자 했던 단기재원의 본래 취지와도 거리가 있음.

- 기존에 이미 추진한 것이든 새롭게 시작하는 것이든 관계 없이 소규모, 산발적인 개별 국가들의 지원을 단기재원이라는 구분 하에 포괄하여 어떠한 방식으로 어느 대상에게 먼저 지불할 것인지에 대한 공여국간 실질적인 논의가 필요함.

- 단기재원의 흐름이 가시적일 경우, 개도국의 선진국에 대한 신뢰 회복에 기여할 것이며, 이는 개도국의 실질적인 감축행동을 유도하는 요소로 작용할 수 있음.

■ 기후변화 자원 조성과 함께 당장 재정지원에 대한 MRV 시스템 구축이 시급하나, 설계시 고려 사항들이 주요 쟁점들과 직간접적으로 연결되어 있어 기본 쟁점에 대한 합의 없이는 체계적인 재정지원 MRV 시스템 구축은 사실상 기대하기 어려움.

- 단기재금이 이미 조성되고 있는 상황에서 각국의 지원성과를 파악하고 평가하기 위한 체계적인 방식이 시급히 요구됨.

- 과도기적으로는 기존 보고 시스템을 보완하여 사용하고, 당장 새로운 시스템을 만들기 보다는 협상 결과를 반영하

여 적절한 MRV 방식을 고안하는 것이 바람직함.

- 우리나라는 DAC 회원국으로서 이미 기후변화 관련 지원을 수행하고 있으며, 앞으로 녹색 ODA를 확대할 예정인바, 이와 같은 국제사회에 대한 기여가 정확하고 투명하게 공개될 수 있도록 국가 차원의 통계보고 역량을 강화해야 할 것임. **KIEP**