

마라케쉬 당사국총회(COP22)의 기후재원 논의와 시사점

문진영 아시아태평양본부 전략연구팀 부연구위원 (jymoon@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1156)

김은미 아시아태평양본부 전략연구팀 연구원 (emkim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1037)

차 례

1. 배경
2. 최근의 기후재원 조성 및 전망
3. 마라케쉬 협상의 기후재원 논의
4. 시사점 및 향후 과제

주요 내용

- ▶ 2016년 UN 기후변화협약 22차 당사국총회(COP: Conference of the Parties)가 모로코 마라케쉬(Marrakech)에서 개최되어, 지난 2015년 21차 파리 당사국총회(COP21)에서 합의한 파리협정(Paris Agreement)의 후속 논의를 진행하였음.
 - 2016년 11월 7일부터 11월 18일까지 진행된 22차 당사국총회(COP22)는 파리협정 이후의 후속 논의로서 주목을 받았으며, 제1차 파리협정 당사국총회(CMA), 파리협정 특별작업반(APA) 회의 및 45차 UN기후변화협약 부속기구회의도 동시에 개최되었음.
- ▶ 파리협정 이행을 위한 핵심 수단으로 평가되는 기후재원 의제와 관련하여 이번 마라케쉬 협상에서 기존의 당사국총회 논의 의제뿐만 아니라 파리협정 후속 조치들을 추가로 다루었으며, 최근의 기후재원 조성 현황 및 선진국의 2020년 재원 전망 등도 주목을 받았음.
 - 2013~14년 연평균 410억 달러 개도국에 지원되었으며, 2020년에는 670억 달러에 이를 것으로 추정
 - 마라케쉬 협상에서 장기 기후재원 상설위원회 보고, 재정 메커니즘 검토 등 기존의 기후재원 논의 의제 이외에도 공공 개입을 통해 제공, 조성된 재원의 산정 방식, 사전적 재원조성 정보 제공과 관련한 정보 확인 절차 등 파리협정 후속 논의 의제들이 다루어지면서 기후재원 의제들이 투명성 의제를 중심으로 확대되고 있음.
- ▶ 우리나라는 기후재원 논의의 주요 쟁점에 있어 개도국과 선진국의 특정 입장을 지지하기 어려운 측면이 있으나, 후속 논의 진전을 위한 역할 모색이 필요함.
 - 선진국과 개도국 모두 인정할 수 있는 투명한 측정·보고·검증(MRV)체계 구축이 필요하며, 자발적인 재원 조성 과 관련 정보 제공에 대한 우리나라 나름의 역할이 요구되고 있다는 점에서 해당 논의에 적극적으로 참여하여 기후재원 확대를 위한 실행력 있는 합의 도출에 기여할 필요가 있음.
 - 기후재원은 다른 분야의 재원 규모에 비교할 때 여전히 상대적으로 작은 규모이나, 향후의 재원 조성 확대 및 기후재원 활용 범위 확대에 대비할 필요가 있음.
 - 국내적으로도 기후재원 조성 및 활용 방안을 모색하고, 통합적인 기후재원 통계 구축이 필요함.

1. 배경

■ 2016년 11월 UN 기후변화협약 22차 당사국총회(COP: Conference of the Parties)가 모로코 마라케쉬(Marrakech)에서 개최되어, 지난 2015년 21차 파리 당사국총회(COP21)에서 합의한 파리협정(Paris Agreement)의 후속 논의를 진행하였음.

- 2015년 채택된 파리협정은 선진국과 개도국 모두의 감축을 유도하며, 이를 뒷받침하기 위한 이행수단과 투명성을 강조하면서, 1992년 UN 기후변화협약 채택 이후 가장 역사적인 합의 도출로 평가되고 있음.
- 2016년 11월 7일부터 11월 18일까지 진행된 22차 당사국총회는(COP22)는 파리협정 이후의 후속 논의로서 주목을 받았으며, 특히 파리협정의 공식 발효에 따른 제1차 파리협정 당사국총회(CMA)¹⁾도 동시에 개최되었음.
- o 글로벌 온실가스 배출량 55% 이상의 55개 국가 비준 시 파리협정을 발효한다는 지난 파리 합의에 따라 2016년 11월 4일 파리협정이 공식 발효되었음.
- 또한 파리협정의 발효와 1차 파리협정 당사국총회 개최 준비를 위해 설립된 파리협정 특별작업반(APA)²⁾ 회의 및 45차 UN기후변화협약 부속기구회의도 동시에 개최되었음.
- o 이번 APA는 2016년 5월 독일 본에서의 첫 개최에 이은 후속 논의(APA1-2)³⁾ 진행되었으며, 이행부속기구(SBI)⁴⁾ 및 과학기술자문부속기구(SBSTA)⁵⁾의 45차 회의에서도 파리협정 이행을 위한 후속 논의를 병행하여 진행하였음.

■ 파리협정 이행을 위한 핵심 수단으로 평가되는 기후재원 의제와 관련하여 이번 마라케쉬 협상에서 기존의 당사국총회 논의 의제뿐만 아니라 파리협정 후속 논의들을 추가로 다루었으며, 최근의 기후재원 조성 현황 및 선진국의 2020년 자원 전망 등도 논의하였음.

- 기존의 장기 기후재원 재정상설위원회 보고 등의 의제 이외에도 파리협정 후속 논의로서 기후재원의 사전적, 사후적 정보 등 파리협정 13조에 명시된 투명성 체계를 뒷받침하기 위한 의제들이 논의되었음.
- UN기후변화협약의 재정 메커니즘과 관련하여 당사국총회를 지원하는 재정상설위원회에서 두 번째 격년보고서를 통해 2013~14년 기후재원의 조성을 평가하였고, 선진공여국은 기존의 2020년까지의 기후재원 조성 약속 이행을 위한 로드맵을 발표하였음.

■ 본 자료는 최근의 기후재원 조성 및 마라케쉬에서 협상에서 기후재원과 관련된 주요 논의사항의 분석을 통해 시사점 및 향후 과제를 제시하고자 함.

- 우리나라는 파리협정을 통해 직접적인 자원 조성 의무를 받지 않았으나, 녹색기후기금(GCF: Green Climate

1) Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement.

2) Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement.

3) APA 제1차 회의 2부(Second part of the first session).

4) Subsidiary Body for Implementation.

5) Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice.

Fund) 사무국을 유치한 국가로서 자발적인 기후재원 공여에 대한 국제사회의 기대를 외면하기 어렵고, 국제사회의 기후재원 조성에 있어 나름의 역할 수행이 요구되고 있음.

2. 최근의 기후재원 조성 및 전망

가. 상설위원회 2차 기후재원 격년보고서

■ [배경] 2011년 17차 도하 당사국총회(COP17)는 상설위원회(SCF: Standing Committee on Finance)의 세부 기능을 결정하면서 기후재원의 현황 및 평가의 격년보고서⁶⁾ 작성을 포함하였으며, 상설위원회는 2014년 20차 리마 당사국총회(COP20)에 처음으로 제출한 격년보고서에 2010~12년 기후재원의 흐름을 추정하였음.

- 2010~12년 전 세계의 기후재원은 매년 약 3,400~6,500억 달러로 추정하였고, 선진국에서 개도국으로 이동한 재원은 400~1,750억 달러로 추정하였음.

■ [경과] 상설위원회는 두 번째 격년보고서⁷⁾에서 2013~14년 기후재원의 현황을 평가하고, COP22에 제출하는 상설위원회 보고서⁸⁾의 부록에 격년보고서 내용을 요약하였음.

- 보고서는 재원의 측정·보고·검증(MRV⁹⁾)과 관련한 방법적 이슈, 2013~14년 재원현황 및 평가, 권고안(recommendation) 등으로 나누어 구성되었음.

■ 2013~14년 기후재원 현황(overview of current climate finance flow)

- [선진국에서 개도국으로 재원 흐름] 다자기후기금, 선진국의 다자개발은행 공여 부분, 양자 차원의 기후 재원까지 포함하면 공공재원 부문에서 2013~14년 평균 410억 달러(2013년 399억 달러, 2014년 430억 달러)가 지원된 것으로 추정

o 민간 재원으로는 재생에너지 프로젝트 20억 달러, 녹색부문 외국인직접투자 240억 달러, 개도국 및 국제사회를 통해 조성된 민간재원 148억 달러 등이 포함되어 있으나, 민간 재원의 데이터 정확도는 낮게 평가되었음(그림1참고).

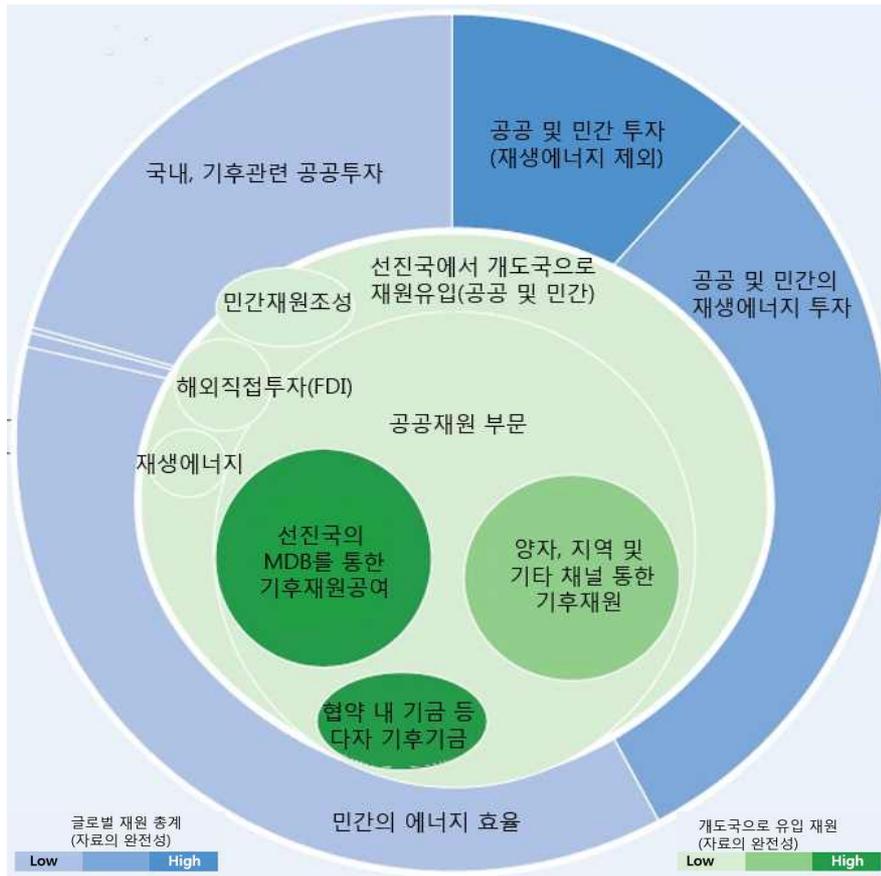
6) biennial assessment and overview of climate finance flows.

7) http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/items/8034.php.

8) UNFCCC(2016), *Report of the Standing Committee on Finance to the Conference of the Parties*, <http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/eng/08.pdf>.

9) Measurement, Reporting and Verification

그림 1. 2013~14년 기후재원 흐름



(단위: 십억 달러)

자원 출처		2013년	2014년
개도국으로 유입재원 2013~14년 평균 공공: 410억 달러 민간: 재생에너지 20억 달러 FDI 240억 달러 조성 148억 달러	기후변화협약(UNFCCC) 기금	0.6	0.8
	다자기후기금(UNFCCC기금 포함)	1.9	2.5
	양자, 지역 및 기타 채널 통한 기후재원	23.1	23.9
	이중 공여 또는 양허성 차관	11.7	12.4
	선진국의 MDB를 통한 기후재원	14.9	16.6
	재생에너지 프로젝트	1.8	2.1
	해외직접투자(FDI): 녹색부문 및 재생에너지	26.4	21.6
	조성된 민간재원	12.8	16.7
글로벌 자원 총계 (개도국 유입재원 포함) 2013~14년 평균 7,140억 달러	공공 및 민간 투자(재생에너지 제외)	95~102	102~112
	공공 및 민간 투자(재생에너지)	244	285
	민간 에너지 효율성	334	337
	민간 지속가능한 수송	자료부재	자료부재
	민간 기후관련 토지 이용	5	5
	민간 적응	1.5	1.5
	각국의 기후관련 공공투자	192	192

자료: UNFCCC(2016), *Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flow*, p. 7.

- [글로벌 차원의 기후재원] 전 세계 총 기후재원은 2011~12년대비 15% 증가한 7,140억 달러로 추정(2013년 6,870억 달러, 2014년 7,410억 달러)되었으며, 재생에너지와 에너지 효율 부문의 민간 투자가 가장 많은 부분을 차지하는 것으로 분석되었음.

표 1. 2013~14년 개도국 지원 공공 재원의 특성

구분	평균 (억 달러)	목적(%)			금융수단(%)				
		적용	감축	공통	증여	차관	양허성 차관	지분 투자	기타
UNFCCC 기금 ¹⁾	7	50	50		100				
다자기후기금 (UNFCCC 포함) ²⁾	22	27	70	3	53		47		
양자지원 ³⁾	149~253	27	53	20	49	2	47	2	
MDB ⁴⁾	158	18	82		9	83		2	6

주: 기금별 이행기관.

1) UN기금, MDB, 양자개발기금, 국가지정기금, NGOs, 민간은행 및 기금.

2) UN기금, MDB, 양자개발금융기관(GIZ, DFID, USAID 등).

3) 양자개발금융기관.

4) MDB.

자료: UNFCCC(2016), *Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flow*, p. 8.

■ 기후재원의 평가(Assessment of climate finance)

- 2013~14년 기간 70%의 공공재원이 감축관련 재원으로 지원되었고, 적용 부분 재원은 약 25%로 추정되었음.
- 양자 지원에서 증여와 양허성 차관의 비중이 유사하였으나, 다자개발은행은 감축 분야에 80% 이상을 지원하면서 83%에 이르는 차관 및 양허성 차관을 활용하였음(표 1 참고).
- 2013~14년 총 7,140억 달러의 기후재원은 큰 규모이나, 글로벌 투자 측면에서는 여전히 상대적으로 작은 규모이며, 청정에너지에 대한 투자가 증가하는 반면 탄소 배출이 높은 에너지에 대한 투자 재원이 여전히 많은 상태임.

나. 선진국의 2020년 재원조성 전망

- 지난 파리 당사국총회(COP21)는 2020년 이전의 행동 강화 차원에서 2020년까지 1,000억 달러 재원 조성 목표를 달성하기 위해 구체적인 로드맵을 통한 선진국의 재원 조성을 강하게 요구한 바 있음.¹⁰⁾

10) decision 1/CP.21, para. 114.

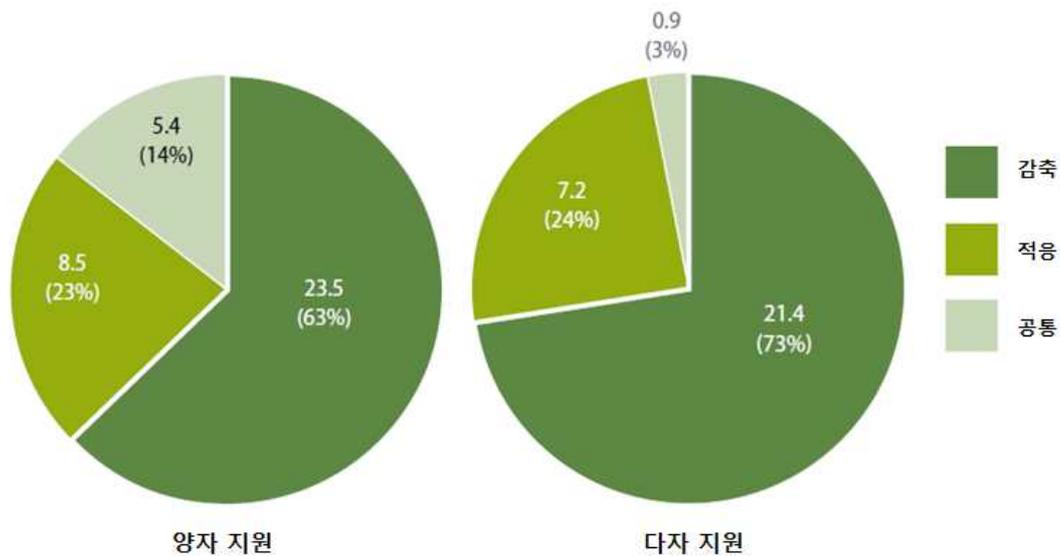
- 이에 따라 선진국은 OECD에 관련 작업의 분석을 요청하였으며, OECD는 1,000억 달러 기후재원을 향한 2020년 전망 보고서를 작성하였음.¹¹⁾

■ OECD 보고서는 2020년 선진국의 공공 기후재원을 전망하였고, 선진국은 이번 협상에서 해당 보고서를 인용하면서 1,000억 달러의 자원 조성이 가능함을 강조하였음.

- 선진국 및 다자개발은행의 기존 자원 조성 공약(pledge)에 기초하여 2020년 공공재원을 전망하고, 조성된 공공재원에서 민간의 참여 비중을 고려하여 자원 규모를 추정하였음.

그림 2. 2020년 추정 공공재원의 부문별 지원

(단위: 십억 달러)



자료: OECD(2016), 2020 Projections of Climate Finance Towards the USD 100 Billion Goal.

■ 2020년 선진국이 조성할 공공재원의 규모를 양자 370억 달러 및 다자 300억 달러를 합산한 670억 달러로 추정하였음.

- 이와 별도로 재생에너지 프로젝트와 관련된 수출 신용(export credit)을 16억 달러로 추정하였으며, 조성된 공공재원을 기초로 민간재원의 추가적인 참여에 따라 1,000억 달러 이상의 자원 조성을 예상

- 2020년 추정된 공공재원에서 감축은 450억 달러(67%), 적응 부문은 160억 달러(24%), 그리고 공통 (cross-cutting) 부문은 60억 달러(9%)를 차지하는 것으로 분석되었음.

o 공통 부문을 모두 적응 부문으로 합산한 금액이 220억 달러로, 감축 분야 지원 규모의 절반 수준으로 예상

11) OECD(2016), 2020 Projections of Climate Finance Towards the USD 100 Billion Goal.

3. 마라케쉬 협상의 기후재원 논의

가. 장기 기후재원 조성

■ [배경] 2010년 COP16에서 선진국이 2020년까지 1,000억 달러에 이르는 재원을 조성하기로 결정하였고, 이후 후속 조치들이 진행됨.¹²⁾

- 2013년 바르샤바 당사국총회(COP19) 합의에 따라 2014년부터 2020년까지 격년으로 선진국은 기후재원 확대를 위한 전략 및 접근¹³⁾에 관한 정보를 제출하고, 기후재원에 관한 장관급 대화¹⁴⁾를 개최하기로 하였으며, 워크숍(in-session workshop)을 개최하여 기후재원 조성을 위한 여건 조성 및 능력배양 지원을 위한 협력, 개도국 지원을 위한 수요 등을 논의하기로 하였음.

■ [논의사항] 재원조성을 위한 로드맵(roadmap), 재원조성 확대(scaling up), 여건조성, 적응재원, 선진국의 재원증진을 위한 전략과 접근, 사전적 정보, 지원의 MRV, 개도국의 격년보고, 워크숍 등이 주요 주제로 다루어졌음.

- [재원조성 로드맵] 선진국은 OECD(2016)의 주요 내용을 언급하며 구체적인 로드맵에 대한 당사국의 평가(환영 및 감사) 및 주요 재원조성 수치를 합의문에 반영하자고 제안하였으나, 개도국은 보고서 방법론의 불확실성과 공공재원에 포함된 정보에 문제를 지적하면서 로드맵을 주목한다는 입장으로 합의문에 반영하는 것으로 대립하였음.

- [재원 확대] 선진국은 최근의 진전된 상황에 대해 긍정적인 표현의 합의문 반영이 필요하다고 하였으나, 개도국을 중심으로 선진국의 재원 증진 의무와 적응재원 등 개도국의 필요를 반영한 선진국의 노력을 강조함.

○ 선진국은 2020 로드맵 제출, 상설위원회 2차 격년보고서에서 확인된 공공재원의 증가 등이 합의문에 반영되지 않으면, 지난 COP21의 합의에¹⁵⁾ 비해 명확한 후퇴(clear step back)이므로 이에 대한 긍정적인 인식의 합의문 반영이 필요하다는 입장이었음.

- [적응재원] 개도국은 적응부문을 위한 증여(grant) 위주의 공공재원을 강조하면서 선진국이 재원의 증진 및 이를 통한 감축과 적응 간의 균형을 지향하도록 요구하였음.

- [지원의 MRV] 개도국을 중심으로 논의제기를 요청하였으나, 선진국은 논의주제가 이미 상설위원회나 다른 재원 의제로 다루어지고 있다는 점에서 부정적인 견해를 보였음.

- [워크숍] 2017~18년의 워크숍에서 논의할 주제에 대해서도 개도국은 재원의 접근 및 전달을 강조하였으나, 선진국은 재원조성을 위한 여건 조성 및 정책의 역할에 방점을 두었음.

12) COP15을 통해 선진 공여국은 2010~12년에 300억 달러의 단기재원(fast-start finance) 지원을 공약하였으며, 2010년 COP16에서 장기 재원(long-term finance)으로 통용되는 연간 1,000억 달러의 기후재원 조성에 합의하였음.

13) strategies and approaches for scaling up climate finance

14) biennial high-level ministerial dialogue on climate finance

15) decision 5/CP.21, para. 1.

- 파리협정 체결 이후의 첫 번째 당사국총회에서 장기재원의 성격을 두고 pre2020으로 한정하려는 선진국의 입장과 pre2020에 한정되지 않는 장기적 이슈라는 개도국의 입장이 새롭게 부각되었음.
- 또한 선진국의 공공재원 지원 증가에도 불구하고 개도국은 재원의 전달 및 접근 문제, 적응재원의 부족을 계속적으로 지적하면서 선진국의 조성 의무를 강조하고 있어 향후에도 재원 조성의 평가 및 재원 접근 문제가 주요 쟁점으로 다루어질 전망이다.

나. 상설위원회

- [배경] 재정 메커니즘과 관련하여 COP을 지원하기 위한 상설위원회(SCF)가 설립되었고, COP17은 SCF에 대한 역할과 기능을 구체화하면서 당사국총회에 논의사항을 보고하도록 결정한 바 있음.
- COP22는 상설위원회의 2016년도 활동을 평가하고, 향후의 작업계획에 대한 논의를 진행하였으며, 2016년 상설위원회 포럼 결과의 합의문 반영 및 후속 조치, 격년보고서 이후 지원의 측정·검증·보고(MRV) 등이 주요 의제로 다루어졌음.
- [지원의 MRV] 세 번째 격년보고서의 고려사항 및 격년보고서 이외 지원의 MRV 작업에서 협력 대상 등을 다루었음.
- 두 번째 상설위원회 격년보고서가 발표되었으나 일정 부분 공공재원이 2013~14년에 조성된 것으로 확인되면서 첫 번째 격년보고서 발표 당시에 비해 큰 쟁점으로 부각되지 않았음.
- 개도국은 2018년 세 번째 격년보고서에서 향후 1,000억 달러 이상의 새로운 재원조성 목표를 위한 요인을 고려하도록 요구하였고, 격년보고서 이외의 MRV 작업에 있어 파리협정 특별작업반회의(APA)를 포함한 협약 내 관련기구와 파리협정에 명시된 9조 지원의 MRV¹⁶⁾ 및 13조 투명성에 관련한 작업을 요구하였음.
- 선진국은 개도국의 주장이 지원의 MRV와 무관하며, 파리협정 관련 작업과의 연관을 논하기에는 시기적으로 이르다는 입장을 보임.
- [SCF Forum] 2016년에 개최된 네 번째 SCF 포럼에 대해 합의문에 반영할 내용 및 후속 조치, 2017년 포럼에 다룰 주제에 대해 상반된 입장이 제시되었음.
- 개도국은 2016년 포럼에 대한 상설위원회의 권고안을 승인하고, 이를 합의문에 반영하고, 후속 조치로서 46차 부속기구에서의 부대행사 개최 등을 통한 후속 조치를 언급하였으나, 선진국은 권고안을 주목(note)하는 것으로 충분하다며 후속 노력 반영에 소극적이었음.

16) 파리협정 9조 7항에 명시된 공공개입에 따라 제공되고 조성된 재원의 산정방식.

- [상설위원회 기능 검토] 2014년 COP20은 상설위원회에 대한 기능 검토를 2017년 COP23까지 진행하기로 결정하였고, 2015년 COP21은 상설위원회 기능 검토를 COP22에서 개시하기로 합의하였음.
- 당사국들은 상설위원회 기능 검토의 적시성, 검토의 목적 및 범위, 기준과 정보 출처 등에 대해 논의하였음.
- 상설위원회 검토를 위한 위임사항을 채택하고, 상설위원회 위원회 멤버, 당사국, 협약 내 관련 기구 및 외부 이해당사자 등이 위임사항에 대한 견해를 2017년 3월 9일까지 제출하도록 요청
- 차기 SBI46차 회의(2017년 5월)에서 상설위원회 검토 위임사항에 근거하여 논의를 개시하며, 사무국은 SBI46차 논의 결과 및 위임사항을 감안하여 상설위원회 검토에 대한 기술보고서를 작성
- 이를 통해 당사국은 SBI47차에서 상설위원회 기능 검토를 마무리하고, 23차 당사국총회(2017년 11월)에서 관련한 권고안을 도출하도록 합의하였음.

다. 녹색기후기금(GCF)의 당사국총회 보고 및 지침 제공

- [배경] COP17에서 상설위원회가 재정 메커니즘 운영주체¹⁷⁾의 연간 보고서와 당사국의 의견을 기초로 재정 메커니즘 운영주체에 대한 지침 초안(draft guidance)을 COP에 제공하도록 하였음.¹⁸⁾
- 2016년 상설위원회는 GCF에 제공할 지침 초안을 논의하고, COP21에 제출하는 상설위원회 보고서에 지침 초안을 부록으로 포함하였음.
- 당사국은 GCF 이사회가 시행한 주요 사항을 환영하고 이를 구체적으로 합의문에 포함하였음.
- 11억 7,000만 달러 규모의 GCF 지원금을 포함한 27개의 사업제안서가 승인되었고, 사업승인 간소화 절차를 개발할 예정이며, 41개의 기관이 이행기구(Accredited Entity)로 인증되었음.
- 이외에도 초기 전략플랜 채택, 정보공개 규정 승인, 사업준비기금(PPF: Project Preparation Facility)의 운영 개시, 국가적응계획(지원체계 구축 등의 진전 사항을 언급
- 또한 GCF 이사회에서 다음과 같은 사항을 요구하거나 고려하도록 명시하였음.
- 이사회로부터 승인이 되었으나 사업승인액 지분이 늦어지고 있는 사업들에 대해 조속한 이행을 요청
- 재원의 직접접근을 허용한 제안의 사업규모 증대를 촉진하도록 요구
- 단순화되고 효율적인 사업 신청 및 승인절차, 개도국의 지속적인 역량지원(readiness)을 통해 국가주도 전략을 이행하기 위한 자원 전달 및 조정 증대를 요구

17) 1992년 UN기후변화협약에서 지구환경금융(GEF: Global Environment Facility)를 재정메커니즘의 운영주체(operating entity)로 지정하였으며, 2011년 COP17에서 녹색기후기금을 또 다른 재정 메커니즘의 운영주체로 지명하였음.

18) decision 2/CP.17, para.121.

- 최빈국과 군소도서국에서의 민간 부문 참여 재고를 위한 지원 활동방식 개발 요구
- 공식적인 1차 재원보충 프로세스를 위한 방안 마련을 요구

■ 당사국들이 선언한 초기 재원조성 공약금액을 공여협정으로 조속히 체결할 것을 촉구하고, COP 개최 10주 전에 GCF에 부여할 지침 마련에 고려할 견해나 권고안을 당사국들이 제출하도록 요청하였음.

라. 공공 개입을 통해 제공, 조성된 재원의 산정 방식¹⁹⁾

■ [배경] 2015년 파리협정 9조(재원) 7항을 통해 선진국은 공공 개입을 통해 제공되고 조성된 개도국 지원에 대해 투명하고 일관적인 정보를 격년도로 제공하며, 파리협정은 이를 위한 방식(modalities), 절차(procedures), 지침(guidelines)을 1차 파리협정 당사국총회(CMA1)에서 채택되도록 하였음.

- 2016년 5월 SBSTA44에서 논의를 개시하면서 당사국과 옵저버 기구가 2016년 8월 29일까지 이에 대한 견해를 제출하도록 요청하였고, 당사국의 제출 의견 등을 참고하여 워크숍을 SBSTA45에서 개최하고, 워크숍 내용을 요약한 기술보고서를 46차 회의 이전에 작성하도록 요구하였음.
- o 당사국에 견해를 요청한 주요 쟁점은 ① 기존의 산정방식 및 문제점 ② 파리협정을 위해 개발되어야 할 방식 ③ 파리협정의 투명성 체계와의 시의적절한 통합이었음.²⁰⁾

■ 이번 45차 SBSTA에서 당사국들은 기후재원 산정방식에 있어서의 정의 문제, 산정방식의 참여 주체, APA 투명성 의제와의 관계 등을 주요 논의 의제로 다루었음.

- [기후재원 정의] 개도국은 기후재원의 정의 마련의 필요성을 강조하였으나, 선진국은 단일한 기후재원의 정의 마련이 불가능하며, 국가별로 적용하는 범위가 다를 수밖에 없음을 이해해야 한다고 강조함.
- [적용 주체] 개도국은 개발될 산정방식의 적용은 선진국들의 의무사항임을 강조한 반면, 선진국은 자발적으로 보고하는 국가를 포함한 공여국에 공통으로 적용할 사항이라는 입장이었음.
- [투명성 체계와 연관] SBSTA에서 다루고 있는 산정방식을 어떻게 파리협정 13조의 투명성 체계에 통합할 수 있을지에 대한 견해들을 제시
- [재원의 구분] 개도국은 제공된(provided) 재원과 조성된(mobilized) 재원 간의 구분을 강조
- 공동의장은 SBSTA45차 회고(reflection note)를 통해 투명성 확보 및 이중 계산(double-counting)의 방지, 조성 및 제공된 재원간의 명확한 구분, 13조 투명성체계와의 연관방안 등을 산정방식 개발에 있어서 주요 고려사항으로 확인했음을 재차 언급

19) Modalities for the accounting of financial resources provided and mobilized through public intervention with Article 9, para 7. of Paris Agreement.

20) FCCC/SBSTA/2016/2, para 107.

- 당사국들은 관련 논의를 지속하기로 하면서 사무국의 기술보고서 작성 준비 및 관련 국제기금에서의 산정방식과 관련한 정보 제공 등을 요청하였음.²¹⁾
 - 사무국에서 작성할 기술보고서에 ① in-session 워크숍에서 다루어진 논의주제 구조 ② 워크숍 토론 사항 ③ 상설위원회의 2차 격년보고서를 포함한 재원산정 방식 등을 고려하도록 요구하였음.
 - SBSTA46(2017년 5월)에서 관련 논의를 지속하고, UN 기금 및 프로그램 등에서 산정방식과 관련한 정보를 제공해주도록 요청하였음.
 - 산정방식 문제가 파리협정 13조의 투명성 체계와 시의적절하게 통합될 필요가 있음을 인식하고, SBSTA의장이 APA 공동의장과 파리협정 13조에 언급된 투명성 체계의 방식, 절차 및 지침과 SBSTA의 산정방식에 대해 상의하도록 요구하였음.

마. 사전보고와 관련한 정보 확인 절차²²⁾

- [배경] 2015년 파리협정 9조 5항을 통해 선진국 등의 공여국이 사전적으로 재원조성과 관련한 정보를 격년도로 제공하도록 합의하면서, 사전적 보고와 관련하여 당사국이 제공할 정보를 확인하는 프로세스를 2016년 COP22에서 개시하고, 1차 파리협정 당사국총회(CMA1)에서 권고안을 채택하기로 COP21에서 합의하였음.
- 파리협정 결정 이후 처음으로 당사국총회 의제로 다루어지게 되면서, 당사국들은 이러한 프로세스를 통한 목적 및 범위, 파리협정 내 다른 조항과의 연계, 사전 정보에 기초할 기존의 진행상황, 후속 조치 일정 등을 논의하였음.
 - [논의 목적] 개도국은 정보 확인 프로세스를 통해 기후재원의 예측성과 투명성을 제공하며, 기후재원의 흐름이 어떻게 개도국의 필요 및 우선순위를 고려하는지 반영할 필요가 있다는 입장인 반면, 선진국은 파리협정에 기초한 결정문 내용으로 충분하다는 견해를 나타냄.
 - [MRV와 연계] 파리협정 9조 7항 지원의 MRV와 관련하여 SBSTA에서 공공재원의 개입을 통해 제공되고 조성된 산정방식과의 일치성을 확보하거나, 파리협정 13조와 투명하게 구분되도록 하자는 의견이 개진되었으나 당사국간에 뚜렷한 합의를 이루지는 못하였음.
 - [기존에 제공되고 있는 정보] 이미 선진국이 제공하고 있는 여러 정보를 어디까지 고려할 것인지에 대해서도 논의
 - 선진국은 COP19를 통해 2014년부터 2020년까지 제출하기로 합의한 재원조성 확대를 위한 전략 및 접근에 대한 선진국의 견해 제출로도 충분하다는 입장이었으나, 개도국은 필요한 정보가 제공되는지가 중요하다는 입장이었음.

21) <http://unfccc.int/resource/docs/2016/sbsta/eng/l27.pdf>.

22) Process to identify the information to be provided by Parties in accordance with Article 9, para 5. of Paris Agreement.

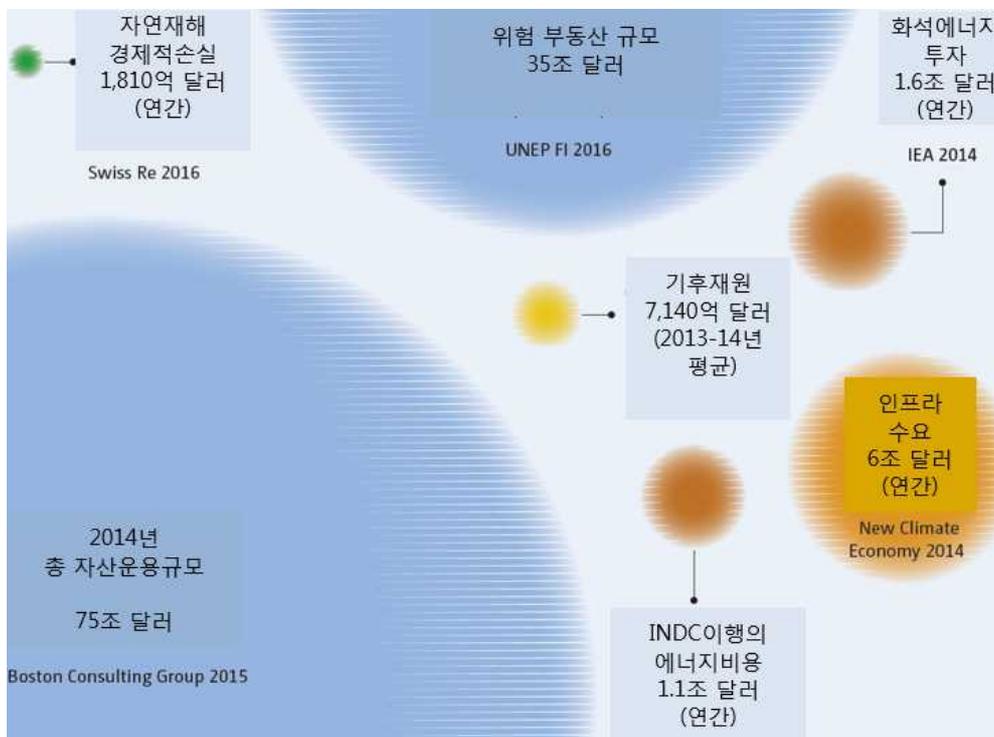
- [진행방식] 논의 초기에는 워크숍(in-session workshop) 개최도 제기되었으나, 워크숍에서 무엇에 집중할 것인지에 대한 문제제기 및 행사 준비를 위한 절차 등을 고려할 필요가 있다는 의견이 개진되면서 라운드테이블(round-table) 토론을 2017년 5월 46차 부속기구회의에서 진행하기로 하였음.
 - o 기후변화협약 사무국이 라운드테이블 토론의 요약 보고서를 준비하여 2017년 11월 COP23에서 고려할 수 있도록 요구하였음.
- COP23에서 후속 작업을 더 진행하며 이를 통해 1차 파리협정 당사국총회에서 당사국들에 제공될 정보에 대한 권고안(recommendations)이 채택되도록 합의하였음.

4. 시사점 및 향후과제

- 우리나라는 기후재원 논의의 주요 쟁점에 있어 개도국과 선진국의 특정 입장을 지지하기 어려운 측면이 있으나, 후속 논의를 진전시키기 위한 역할 모색이 필요함.
- 개도국이 지속적으로 요구하고 있는 재원 접근성 증진을 위한 GCF의 역할 및 기능을 강조하여, 신기후체제하에서 GCF가 재원 조성 및 접근의 창구로 활용되도록 할 필요가 있음.
 - OECD 등 국제사회에서 재원 조성 및 투명성과 관련된 기술적 이슈의 논의과정에 적극적으로 참여하여 기술적 의제의 협상 과정에서 기여를 모색하는 것도 방안이 될 수 있음.
- 상설위원회의 2차 격년보고서 및 선진 공여국의 2020년 1,000억 달러 기후재원 조성을 위한 로드맵이 마라케쉬 총회 내내 자주 인용되었으나, 기후재원의 명확한 정의나 일관된 지원의 MRV 체계가 정립되지 않는다면 수치상 기후재원은 큰 의미를 갖기 어려움.
- 기후재원의 정의 부재와 보고 체계의 불완전성으로 인해 기후재원의 집계 범위가 상이하게 나타나고 있으며, 선진국과 개도국 모두 인정할 수 있는 투명한 측정·보고·검증(MRV: Measurement, Reporting and Verification) 체계 구축이 필요함.
 - 그러한 측면에서 파리협정 체결의 후속 논의로서 2016년 협상에서 처음 다루어지고 있는 투명성 관련 의제에 대한 관심이 요구되고 있음.
 - o 공공재원의 조성 등을 통해 제공되고 조성된 재원의 산정방식이나 파리협정 13조의 투명성 체계를 위한 방식, 절차, 지침 등의 논의를 통해 기존 체계의 문제점과 각 당사국의 역량을 감안한 체계 마련이 요구되고 있음.
 - 우리나라는 파리협정을 통해 기후재원 조성이나 정보 제공에 있어 직접적인 의무 부담은 덜었으나, 자발적인 재원 조성과 관련 정보 제공에 대한 나름의 역할이 요구되고 있다는 점에서 해당 논의에 적극적으로 참여하여 기후재원 확대를 위한 실행력 있는 합의 도출에 기여할 필요가 있음.

- 기후재원은 다른 분야의 자원 규모에 비교할 때 여전히 상대적으로 작은 규모이나, 향후의 자원 조성 확대 및 기후재원 활용 범위 확대에 대비할 필요가 있음.
- 화석연료에 대한 투자가 기후재원 규모보다 많은 상황이나, 향후 저탄소 기후탄력적 경제전환을 위한 노력이 증대될수록 기후재원의 규모 및 적용 범위가 확대될 수 있음(그림 3 참고).
- COP22에서 개최된 기후재원 고위 장관급 대화²³⁾에서도 많은 발표자들이 2016년 New Climate Economy²⁴⁾ 보고서의 내용(향후 15년간 90조 달러의 인프라 투자가 필요)를 강조하였음.
- 이처럼 국제사회는 단순한 개념의 기후변화 적응에서 벗어나 기후 및 리스크 탄력적(risk-resilient) 측면의 투자를 강조하고 있어 향후 기후재원의 규모 증가와 이를 활용한 각국의 관련 사업 확대에 주목할 필요가 있음.

그림 3. 글로벌 차원 자원 현황



자료: UNFCCC(2016), *Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flow*, p. 9.

- 국제사회의 기후재원 조성 및 활용에 대한 논의 진전과 맞물려 국내적으로도 기후재원 조성 및 활용 방안을 모색하고, 통합적인 기후재원 통계 구축이 필요함.
- 선진국은 그동안 공공재원을 중심으로 기후재원 조성을 위해 노력해왔으나, 기후재원의 확대를 위해서는 민간 재원의 역할이 강조되고 있음.
- 우리나라도 국제사회의 기후재원 조성에 기여하기 위해 GCF의 초기 자원 조성에 1억 달러를 공약한 바 있음.

23) biennial high-level ministerial dialogue on climate finance.

24) New Climate Economy(2016), *The Sustainable Infrastructure Imperative: Financing for Better Growth and Development*.

나, 향후 재원 조성 확대를 위해 녹색 채권 등 다양한 금융 수단을 도입하고 국제 다자기후기금 등을 활용한 민간의 투자 및 참여를 촉진할 필요가 있음.

- 또한 각 부처별로 분절화되어 국제사회에 지원되고 있는 기후 및 개발 관련 기금을 통합적으로 활용하고 통계 구축 체계를 마련하여, 향후 본격화될 기후재원 조성 제공에 대비할 필요가 있음. **KIEP**