



KIEP 기초자료
23-01

2023년 2월 14일

2022년 녹색기후기금(GCF) 운영현황과 시사점

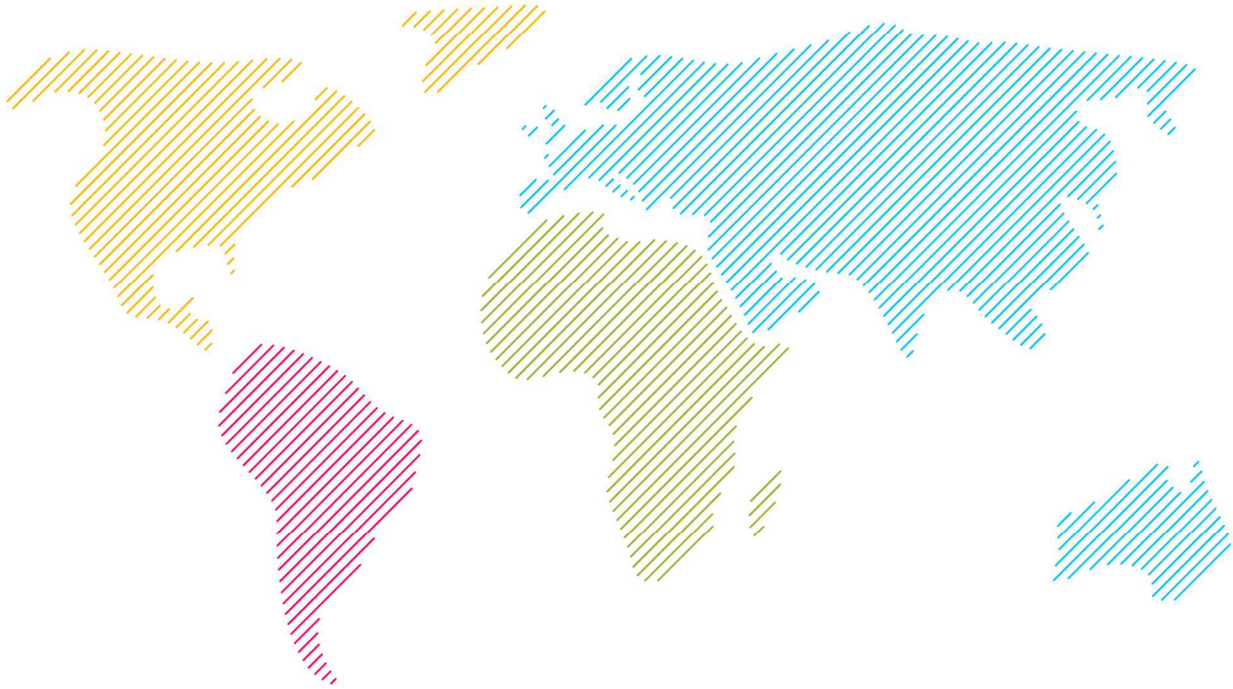
송지혜 국제개발협력센터 정책분석팀 전문연구원
(jhsong@kiep.go.kr, 044-414-1074)

이예림 국제개발협력센터 전략평가팀 연구원
(yrlee@kiep.go.kr, 044-414-1068)

2022년 녹색기후기금(GCF) 운영현황과 시사점

요약

- ▶ [연구 배경] UNFCCC의 재정 메커니즘 운영주체로 2013년 공식 출범한 녹색기후기금(GCF)은 글로벌 팬데믹으로 원활하지 못했던 이사회 논의를 2022년 정상화하며 정책과 사업 승인, 차기 재원보충 마련 등 다수 주제에서 진전을 이룸.
 - GCF의 주요 사안을 결정하는 이사회는 2022년 총 네 차례의 이사회(제31차~제34차)를 개최하여 정책 채택, 사업승인, 기구인증, 성과평가, 신규 전략계획, 재원보충 등을 다룸.
- ▶ [GCF 재원 및 포트폴리오 현황] 2022년 12월 기준, 누계 209건 사업(114억 달러 규모)이 승인되었으며, 이를 통해 24억 tCO₂e의 온실가스를 감축하고 6억 7,600만 명이 직·간접적 수혜를 받을 것으로 예상됨.
 - 공공과 민간 부문의 사업 비율 83:17, 감축과 적응 사업 비율 51:49, 국제접근기구와 직접접근기구 사업 비율 82:18이며, 적응사업의 65%가 취약국을 대상으로 함으로써, GCF 1기('20~'23년) 목표치 달성에 근접함.
- ▶ [쟁점 사항] 사업 운영과 정책 협의 및 채택, GCF 2기('24~'27년) 재원보충과 관련하여 진전 및 쟁점 사항은 다음과 같음.
 - [사업운영] 민간이 참여하는 금융사업 승인과 개발은행의 재인증을 둘러싸고 선진국과 개도국 간 이견이 존재하였으며, 한편 제34차 이사회('22년 10월)에서 KDB 산업은행이 제안한 사업이 승인되어 우리나라 인증기구 최초로 GCF 본사업 개시를 앞두고 있음.
 - [정책 및 성과 관리] 민간부문 전략, 적응활동 지원 지침 등, 정책 및 전략 문서가 채택되어 그간 문제점으로 지적되던 정책간극(policy gap)이 상당 부분 해소됨.
 - [재원] 차기 GCF 운영('24~'27년)을 위한 일정과 절차가 합의되어 재원보충 절차가 공식 개시되었으나, 일부 선진국의 GCF 1기('20~'23년) 공약 미이행으로 사업재원 부족이 발생
- ▶ [시사점] 2022년 협의된 정책방향과 전략계획 내용을 토대로 향후 기후변화 적응 지원활동에 보다 많은 관심이 집중되며, GCF와 협력을 위해 우리나라 인증기구의 적응 지원활동 개발과 비(非)인증기구의 참여방안 모색이 필요함.
 - GCF와의 협력을 확대하기 위해 개도국의 수요에 부합하는 동시에 국내 기구·기업의 비교우위를 활용할 수 있는 적응 분야 지원활동을 보다 적극적으로 개발할 필요가 있음.
 - 인증전략에 따라 향후 GCF의 기구인증은 개도국의 직접접근기구를 중심으로 이루어질 전망이므로, 우리나라는 비(非)인증기구를 통한 GCF 협력 방식을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있음.
 - 장기적으로는 차기 GCF 재원조성과 UNFCCC에서 논의 중인 신규 기후재원 조성(NCQG) 등, 유관 의제를 아우르는 통합적·전략적 기후재원 조성방안과 협상전략 마련 또한 검토할 필요가 있음.



차 례

1. 연구 배경
2. 2022년 이사회 회차별 주요 논의내용
 - 가. 제31차 이사회
 - 나. 제32차 이사회
 - 다. 제33차 이사회
 - 라. 제34차 이사회
3. GCF 자원 및 포트폴리오 현황
 - 가. 자원·사업·인증기구 현황
 - 나. 포트폴리오 구성 현황
4. 쟁점 사항
 - 가. 사업 운영 관련 사항
 - 나. 정책 및 성과관리 관련 사항
 - 다. 자원 관련 사항
5. 종합 및 시사점

참고문헌

1. 연구 배경

■ 2010년 칸쿤 당사국총회 결정문을 통해 공식 설립된¹⁾ 녹색기후기금(GCF: Green Climate Fund)은 UNFCCC의 재정 메커니즘 운영주체로 2013년 12월 인천 송도에 사무국이 개설되어 공식 출범하고 운영을 개시하였음.

- GCF의 운영은 COP17(터반 당사국총회)에서 승인된 운영지침(GI: Governing Instrument)을 따르며, 선진국과 개도국의 동등한 참여를 고려하여 구성된 GCF 이사회(총 24석)에서 주요 안건을 의결함.²⁾

■ 녹색기후기금(GCF) 운영 10년 차를 맞은 2022년에는 총 4차례의 GCF 이사회가 개최되며 활발한 논의가 진행되었음.

- 특히 5월에 개최된 제32차 이사회(B.32)는 글로벌 팬데믹 이후 개최된 첫 대면회의로, 민간부문전략 등 주요 정책을 채택하고 GCF 2차 재원보충 일정을 논의하는 등의 성과를 도출하였음.

- 2022년 마지막으로 개최된 B.34(22년 10월)에서는 우리나라 KDB 산업은행의 제안사업을 포함하여 금년 최대 건수인 총 9건의 사업이 승인되었으며, 향후 GCF 운영에 매우 중요한 기능을 수행할 인증전략과 신규 전략계획의 초안이 협의되었음.

■ 2022년은 그간 코로나19 등으로 인해 원활하지 못했던 GCF 이사회 논의가 정상궤도로 복귀한 해로, 정책 채택, 사업승인, 인증작업, 성과평가, 신규 전략계획, 재원보충 등의 다수 주제에서 진전을 이루어냄.

- 특히 선진국이 GCF 차기 재원보충에 필수적인 요소로 주장하는 GCF 2차 성과평가(Second Performance Review) 결과(안)가 제공되고 신규 전략계획(Strategic Plan)의 원칙, 구성 등이 협의되는 등, 차기 재원보충 절차가 진일보함.

- 한편 적응사업과 개도국 직접접근기구(DAE) 제안사업, 민간부문 제안사업의 확대 필요성, 그 밖에도 정책의 구체 사항과 이사회와 사무국 작업의 우선순위 등을 둘러싸고 선진국과 개도국 간 이견이 존재하였음.

■ 본고는 2022년 GCF 이사회 회기별 주요 논의 사항을 요약하여 금년 GCF 이사회의 쟁점 사항을 파악하고 GCF 이사회 참여국이자 차기 GCF 재원조성에 보다 적극적인 역할이 요구되는 우리나라에 시사점을 제시하고자 함.

- 본고는 이사회 안건과 이사회 본회의의 논의 사항을 종합하여 이사회에 참여하고 있는 우리 정부 및 GCF 사업 참여에 관심을 가지고 있는 우리나라 기관·기구에 시사점을 제시하고자 함.

1) 정지원, 권 율, 문진영, 이주영, 송지혜(2015), 「기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원체제 비교연구」, p. 17. KIEP 연구보고서 15-16.

2) 송지혜, 오혜경(2018), 「기후변화 대응 다자기금 현황: GCF(녹색기후기금)를 중심으로」, KIEP 기초자료 18-33.

2. 2022년 이사회 회차별 주요 논의내용³⁾

■ GCF의 주요 사안을 결정하는 GCF 이사회에서는 2022년 총 네 차례의 이사회(제31차~제34차)가 개최되었으며, 주요 논의 안건과 성과는 [표 1]과 같음.

- 이사회는 인증기구와 제안사업의 승인 외에도 주요 정책 협의, 사무국 및 독립부서⁴⁾ 운영 사항, UNFCCC 지침에 대한 이행계획 및 보고, 기금의 전략방향성 및 재원 등에 관련된 사항 전반을 논의함.

표 1. 2022년 녹색기후기금(GCF) 이사회 주요 논의 안건 및 성과

안건	제31차	제32차	제33차	제34차
회의개요	3.28~31(화상)	5.16~19(엔타기바부다)	7.17~20(인천)	10.17~20(인천)
사업제안	사업제안 2건, 약식사업제안 1건	사업제안 3건, ⁵⁾ 약식사업제안 1건	사업제안 4건	사업제안 8건, 약식사업제안 1건
기구인증	신규 인증 1건, 재인증 4건 ⁶⁾	재인증 2건	재인증 3건	신규 인증 1건, 재인증 5건
정책결정	-	<ul style="list-style-type: none"> • 약식사업승인절차 개선방안 채택 • 민간부문 전략 채택 • 적응 지원 프레임워크 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 인증전략 초안 제시 • '기후근거' 지침 채택 • 적응 지원 프레임워크 채택 • 정책검토 수행 및 보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 인증전략 협의 및 잠정 채택 • 차기 전략계획(USP-2) 초안 논의
IEU 평가	<ul style="list-style-type: none"> • SIDS 지원 평가 보고 • 적응분야 포트폴리오 평가 보고 • LDC 지원 평가 보고 • SPR 도출사항 계획 보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 2차 성과평가(SPR) 신속평가(rapid assessment) 보고 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 2차 성과평가(SPR) 최종결과 약식 보고
독립부서 운영 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 활동 사항 경과보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 활동 사항 경과보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 활동 사항 경과보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 23년도 활동계획 및 예산안 보고
재원 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 외환 버퍼 마련 방안 논의 	<ul style="list-style-type: none"> • 재원보충 일정 합의 	<ul style="list-style-type: none"> • GCF-2 재원보충 착수 	<ul style="list-style-type: none"> • 환율리스크 헤징 정책 합의 • 대안적 출처로부터의 재원조성 논의
기타 보고 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 사무국 핵심성과지표 대비 이행성과 보고 • 2021년 IEU 연간보고서 보고 	-	<ul style="list-style-type: none"> • UNFCCC 지침 이행현황 보고서 채택 • 산림 및 대안적 접근 보고 • PPF, RPSP 보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 사무국 22년도 활동 사항 보고

자료: 제31~34차 GCF 이사회 논의결과를 토대로 저자 작성

3) GCF는 투명성 원칙에 따라 비공개 안건 일부를 제외한 모든 이사회 논의사항을 홈페이지를 통해 공개함(GCF. 2016. Information disclosure policy, para. 18).

4) 사무국 활동과 독립적인 평가, 감시, 시정 기능을 수행하기 위해 독립평가부(IEU: Independent Evaluation Unit), 시정조치부(IRM: Independent Redress Mechanism), 청렴조사부(IIU: Independent Integrity Unit)를 별도로 설치·운영하며 관련 의결 사항을 이사회가 직접 다룸.

5) 기존 승인사업의 2단계 승인 1건(FP103 Tranche 2) 제외.

가. 제31차 이사회

■ 제31차 이사회(2022년 3월 28일~31일, 화상)에서는 GCF 재원보충 1기(GCF-1, '20~'23년) 전략계획(USP-1: Updated Strategic Plan) 이행현황을 논의하고 사업 2건과 인증기구의 신규 인증 1건, 재인증 4건을 승인함.

- [GCF-1 전략계획] 사무국이 제출한 GCF-1의 전략계획 이행 보고서를 토대로 논의를 진행하였으며, 사업 진행 경과 및 성과, 전략적 우선순위에 대한 이행 현황 등이 논의됨.⁷⁾
 - 사무국에 따르면 GCF-1은 초기자원조성(IRM: Initial Resource Mobilization, '15~'19년) 이상의 성과를 이루었으나 GCF-1 목표 달성을 위해서는 공여국이 공약한 재원의 신속한 제공과 약 12억 5,100만 달러의 추가 공여가 필요한 것으로 나타남.
- [사업 승인] 중남미개발은행(CAF)과 국제농업개발기금(IFAD)이 각각 제안한 사업 2건이 승인되었으며, 2건 사업에 GCF가 지원한 금액은 총 1억 8,800만 달러, 총 사업 규모는 3억 5,000만 달러임.⁸⁾
- [인증기구 승인] 1개의 신규 인증기구와 3개의 기존 인증기구 재인증이 승인되었으며, 지난 이사회(B.30, 2021년 10월 4일~7일)에서 보류되었던 남아프리카공화국개발은행(DBSA)의 재인증 안건이 논의되어 승인됨.⁹⁾
 - DBSA의 재인증은 결정문에 '탄소중립 이행(transition to net-zero)' 문구를 포함하는 것을 둘러싸고 선진국과 개도국의 입장차이¹⁰⁾로 난항을 겪었으나, '중립적인 문구(just transition)'를 사용하는 것으로 합의되어 승인됨.

■ 동 이사회에서는 GCF 정책 개발 논의와 사업 및 인증기구 승인 안건 논의 중, 논의 우선순위 설정과 관련하여 선진국과 개발도상국 대표 간 이견이 있었음.

- 선진국은 GCF가 기후변화 대응의 목적에 부합하는 기능을 원활히 수행할 수 있도록 '체계마련(정책 개발)'을 논의의 우선순위로 판단한 반면 개발도상국은 GCF의 기금집행과 사업추진을 중시하여 '사업과 인증기구 승인'을 우선순위로 제시함.
- 코로나19로 최근 이사회가 화상으로 진행되어 주요 정책 논의가 지연된 점을 고려하여, 차기 회의를 대면으로 개최하고 정책 논의와 동시에 사업 및 인증기구 승인에도 노력하는 방향으로 합의가 이루어짐.

나. 제32차 이사회

■ 2022년 5월 16일~19일 안티가바부다에서 대면으로 개최된 제32차 이사회에서는 약식인증절차 개선 사항을 논의하고

6) 제30차 이사회에 최초 상정되었던 재인증 1건(RAPL024 DBSA) 포함.

7) GCF(2022), Annual progress report on the implementation of the Updated Strategic Plan 2020-2023. GCF/B.31/Inf.02/Add.02.

8) GCF(2022), Consideration of funding proposals. GCF/B.31/02/Rev.01.

9) GCF(2022), Consideration of accreditation proposals. GCF/B.31/07.

10) 개도국은 탄소중립 이행 문구 추가가 향후 다른 기구들의 재인증 절차에서 새로운 조건으로 작용할 수 있다고 주장하며 문구 추가를 반대하였으나, 선진국은 UNFCCC 및 파리협정 이행을 위해 탄소중립 이행이 반드시 필요하다는 논리를 제시하며 문구 추가를 주장함.

민간부문전략을 채택하였으며, 5건의 제안사업과 2건의 인증기구 재승인을 도출하는 등, 정책협약과 사업·인증기구 승인에 상당한 진전을 이루어냄.

- [약식인증절차 개선 사항] 직접접근기구(DAE: Direct Access Entity)의 사업 참여 확대를 위해 기존 1,000만 달러 이하 사업에만 적용되던 약식인증절차(SAP: Simplified Approval Process) 상한선을 2,500만 달러 이하로 확대하고, 신속한 사업추진을 위해 회기간 사업 승인을 허용함.¹¹⁾
- [민간부문 전략] 수원국 수요 중심의 민간 기후재원 확대를 목표로, GCF 민간부문 전략목표를 투자환경 조성, 혁신추구, 위험완화, 국내·역내 금융기구 역량강화로 구분하고 이를 추진하기 위한 과제를 제시¹²⁾
- [사업 승인] 신규 사업제안서 4건과 既 승인사업의 2단계(tranche 2) 추진이 승인되었으며, 승인된 사업의 총 규모는 17억 2,500만 달러, 이 중 GCF 지원 규모는 3억 2,500만 달러임.¹³⁾
- [인증기구 승인] 인증기구 재인증 2건이 승인되었으며, 우리나라 인증기구(KDB 산업은행)를 포함하여 2개 기구의 재인증이 큰 이슈 없이 승인됨.¹⁴⁾
 - 한편 B.31에서 승인된 DBSA의 사례를 동일하게 적용하여 ‘공정한 전환 이행’을 추구한다는 문구가 선진국의 주장으로 포함되었음.

■ B.32에서는 정책협약과 사업·인증기구 승인 외에도, 차기 GCF 자원조성과 관련된 일정이 대략적으로 합의됨.

- 동 이사회에서 GCF 독립평가부(IEU: Independent Evaluation Unit)는 GCF 2차 성과평가(SPR: Second Performance Review)의 도출 사항(deliverable) 계획을 보고하였으며, SPR은 GCF 2차 재원보충의 청사진이 될 차기 전략계획(USP-2) 작성에 시사점을 제시할 예정임.
- SPR 최종결과 보고, USP-2 작성, GCF-2 공약회의로 이어지는 일정의 협의는 차기 GCF 재원보충 공약을 위해서는 GCF의 성과평가를 반영한 전략계획 도출이 반드시 선제되어야 한다는 선진국의 주장이 반영된 것임.

다. 제33차 이사회

■ 제33차 이사회(2022년 7월 17일~20일, 인천)에서는 GCF 정책의 종합 검토, GCF 지원사업의 기후근거 요건, 기후변화 적응활동 지원 지침 등에 대한 정책협약과 제안사업 4건 및 3건의 인증기구 재승인이 다루어짐.

- [정책 종합검토] 그간 채택된 100건 이상의 GCF 정책문서를 대상으로 사무국이 성과, 일관성, 영향력을 평가하여 제언 사항을 공유하였으며,¹⁵⁾ 이사회는 제언 사항을 정책개발에 폭넓게 반영하는 데 공감대 형성
- [GCF 지원사업의 기후근거 요건] GCF 지원사업이 기후변화 대응에 기여하는 것을 입증하기 위한 근거를 사업제안서에 포함하도록 하고, 이에 지침을 제공하고자 기후변화 감축 및 기후변화 적응활동의 핵심 요소를 규

11) GCF(2022), Update of the simplified approval process. GCF/B.32/05.

12) GCF(2022), Review of the initial private sector facility modalities and the private sector strategy. GCF/B.32/06.

13) GCF(2022), Consideration of funding proposals. GCF/B.32/02.

14) GCF(2022), Consideration of accreditation proposals. GCF/B.32/04.

15) GCF(2022), Overall review of Green Climate Fund policy frameworks. GCF/B.33/Inf.08.

정함.16)

- 향후 감축 활동은 온실가스 배출 예상 감축량을 입증하며, 적응 활동은 기후위험에 대응한다는 근거 및 분석을 제시하도록 하는 내용의 '기후근거 요건(climate rationale)'을 논의하고 지침문서를 채택함.
- [적응활동 지원에 대한 지침] GCF의 목표, 전략적 접근, 적응 프로그램 지원 범위를 다룬 '적응활동 지원 접근 및 범위에 대한 지침'을 마련하여 GCF-2 전략 계획에 반영하도록 합의17)
- [사업 승인] 제33차 이사회에서는 국제접근기구(IAE: International Access Entity) 제안사업 총 4건이 논의되어 승인되었으며(총 사업 규모 10억 9,000만 달러, GCF 지원 금액 3억 8,000만 달러),18) 개도국 대표단은 DAE 사업 확대를 위해 사무국의 보다 적극적인 지원 필요성을 강력히 주장함.
- 제안사업 3건은 이견 없이 통과되었으나 네덜란드개발은행(FMO) 제안 금융사업 1건19)은 GCF 재원의 성격과 근거 프레임워크와 관련한 이견 끝에 비공개회의에서 승인되어 투명성 문제가 야기되었음.
- [인증기구 승인] 제33차 이사회에서는 3개의 인증기구 재인증과 1개 인증기구의 인증자격 격상20)이 승인됨.21)

■ 제33차 이사회에서는 GCF 2차 재원보충 절차가 공식적으로 개시되었으나 구체적인 공여규모, 공여주체 등은 2023년 말에 확정될 전망이다.

- 지난 B.32에서의 2차 재원보충 일정 합의 후, 동 이사회에서는 재원보충 절차의 공식 개시가 선언되었으나 구체적인 재원조성 규모는 2023년 말에 개최될 공약 회의(Pledging Conference)에서 결정될 예정임.

라. 제34차 이사회

■ 제34차 GCF 이사회가 2022년 10월 17일~20일 인천에서 개최되었으며, 인증전략과 환율리스크 관리 정책을 채택하고, 전략계획 검토·업데이트, 대안적 출처로부터의 기금 공여 가능성 등을 논의하였으며, 2022년도 최대 규모 및 최다 건수에 해당하는 사업제안 9건(약식승인절차 사업 1건 포함)과 인증기구 재승인 5건이 승인됨.

- [인증 전략] 인증절차 간소화 및 효율 개선, 사업 참여 인센티브 강화 등 지난 이사회에서 논의된 내용이 문서화되어 채택되었으나22) 구체적인 실행 방안은 차기 이사회(B.35)에서 논의하기로 유보함.
- [전략계획 검토·업데이트] 차기 GCF 운영에 방향성을 제시할 「2024-2027 전략계획(USP-2) 최초안(zero draft)」이 공유되어 이사회 대표들이 의견을 교환했으며, B.35에 예정되어 있는 IEU의 GCF 2차 성과평가

16) GCF(2022), Steps to enhance the climate rationale of GCF-supported activities. GCF/B.33/05.

17) GCF(2022), Guidance on the approach and scope for providing support to adaptation activities. GCF/B.33/04.

18) GCF(2022), Consideration of funding proposals. GCF/B.33/02.

19) FP190 'Climate Investor II' 사업은 기 추진중인 GCF 승인사업(FP099, Climate Investor I)의 연장선으로 제안되었으나 GCF의 기금이 보상지원(reimbursable grant) 형태로 제공되는 것에 대한 적절성 문제, 사업의 근거체계 등에 대해 일부 개도국 대표단이 이의를 제기하며 승인에 반대하였음.

20) GCF 인증기구는 인증 시, 수행 사업규모(소규모, 중규모, 대규모), 활용할 수 있는 지원도구(무상, 차관, 보증 등), 허용되는 환경사회세이프가드 수준 등이 결정되는데, 인증 시 결정된 사업규모, 지원도구, 세이프가드 수준 등에 변경을 희망하는 인증기구는 별도의 절차를 통해 이사회 '인증자격 격상(upgrade)'을 신청할 수 있음.

21) GCF(2022), Consideration of accreditation proposals. GCF/B.33/09.

22) GCF(2022), Accreditation strategy of the Green Climate Fund. GCF/B.34/27.

(SPR) 최종결과 보고 후 보다 구체화될 예정임.²³⁾

- [환율리스크 관리 정책] 달러 환율 변동으로 GCF 재원의 안정성이 낮아짐에 따라 동 이사회에서는 환율리스크 헤징 정책을 시행하기로 결정하고 신탁기구인 세계은행과 협의하여²⁴⁾ 제3자 전담기관 선정 등을 추진 예정²⁵⁾
- [사업 승인] 2022년도 최대 규모이자 최다 건수인 총 9건(사업규모 17억 7,000만 달러, GCF 지원규모 5억 9,000만 달러)의 제안사업이 승인됨.
 - o 동시에 KDB 산업은행이 제안한 사업 1건(총 사업비 24억 7,700만 달러, GCF 지원규모 2억 4,770만 달러)이 승인되어 우리나라 인증기구로는 최초로 GCF 본사업을 수행하게 됨.
- [인증기구 승인] 인증기구 신규 인증 1건과 재인증 5건이 논의 및 승인되었음.²⁶⁾

■ 한편 GCF 가용재원 부족으로 인해 기술자문패널(iTAP)의 승인을 얻은 사업제안서 3건이 이사회 논의 안건으로 상정되지 못하여 공여국의 공약 이행에 대한 개도국 대표들의 압박이 있었음.

- 일부 공여국은 국내 재정현황 등으로 인해 약정한 금액을 공여하지 못했음을 시인하였으며 달러 가치 급등으로 인한 공여 지연 또한 가용재원 부족의 원인 중 하나로 제시됨.

3. GCF 재원 및 포트폴리오 현황

가. 재원·사업·인증기구 현황

■ [재원 현황] 2022년 8월 말 기준,²⁷⁾ GCF 가용재원은 5억 7,900만 달러로 기(既)체결된 공여협정에 따라 2023년까지 26억 1,900만 달러가 추가될 예정임.

- GCF 1차 재원보충에 참여한 34개 공여국이 모두 공여협정을 체결하였으나, 현재 공약재원(총 98억 6,650만 달러)의 67%에 해당하는 65억 8,130만 달러만이 실제 지급 완료됨.²⁸⁾
- GCF-1 종료 1년을 앞둔 2022년, 최대 공여국인 영국을 비롯하여 일본, 이탈리아, 네덜란드, 핀란드, 벨기에 등, 총 1억 달러 이상을 공약한 국가 중 절반의 공여국이 총 공약 규모의 50%에 못 미치는 재원을 지급함.

■ [승인사업 현황] 2022년 12월 기준으로 총 209건 사업(114억 달러 규모)이 승인되었고, 123건(76억 달러)의

23) GCF(2022), Review and update of the Green Climate Fund Strategic Plan - zero draft. GCF/B.34/Inf.17.

24) 현재 GCF 신탁기구인 세계은행은 현물환(FX spot)을 제공하며, 외환스와프(FX swaps) 또는 선물환(FX forward) 방식은 제공하고 있지 않음.

25) GCF(2022), Policy to minimize the effect of currency fluctuations on the commitment authority of GCF. GCF/B.34/13.

26) GCF(2022), Consideration of accreditation proposals. GCF/B.34/09.

27) 2022년 마지막 이사회(B.34)에 보고된 자료로 현재 공개된 가장 최근 자료임.

28) 우리나라의 경우 공약한 2억 달러 중 현재 2,650만 달러만을 지급 완료하였음.

사업이 진행 중이며 지출이 완료된 사업, 즉 종료 단계에 놓인 사업 또한 11건(8억 5,100만 달러)에 달함.

- 협조금융(co-financing) 등을 포함할 때, GCF가 조성한 기후재원은 총 425억 달러에 달할 것으로 추산되며, 온실가스 감축효과는 24억 tCO₂e, 직·간접적 수혜자는 6억 7,600만 명으로 예상됨.²⁹⁾

■ [인증기구 현황] 2022년 12월 기준으로 총 113개의 국제·지역·국가기구가 GCF의 인증기구로 승인되어 있으며, 우리나라 기구로는 KDB 산업은행(2016년 12월 승인)과 한국국제협력단(KOICA, 2021년 7월 승인)이 포함됨.

- GCF 사업을 제안할 수 있는 인증기구 중 38%(41개 기구)가 국제접근기구(IAE: International Access Entity), 62%(72개 기구)가 직접접근기구(DAE: Direct Access Entity)에 해당함.
 - 국제접근기구(IAE)에는 선진국 기구 또는 UNDP, UNEP, ADB 등 다자기구가 포함되며, 직접접근기구(DAE)에는 개도국의 개발기구 또는 개도국 지역에서 활동하는 지역단위기구가 포함됨.
- 국제접근기구(IAE)는 41개 기구 중 약 61%에 해당하는 25개 기구가 사업을 이행 중이나, 상대적으로 사업제한 역량이 낮은 개도국은 직접접근기구(DAE) 72개 중 약 36%(26개) 만이 사업을 이행중인 것으로 나타남.
 - IAE 중에서는 UNDP(유엔개발계획)가 가장 많은 36건의 사업을 이행중이며, 그밖에도 FAO(세계식량기구), ADB(아시아개발은행), 세계은행이 10건 이상 사업을 추진 중
 - DAE(지역 및 국가) 중에서는 CAF(남미 지역)가 가장 많은 5건의 사업을 이행하고 있고, EIF(나미비아), XacBank(몽골), BOAD(서아프리카 지역), CABEI(중미 지역)가 각각 4건의 사업을 추진하고 있음.

그림 1. GCF 인증기구 승인 및 사업이행 현황(2022년 12월 기준)

(단위: 건)



자료: GCF(2022), Consideration of funding proposals. GCF/B.34/02/Rev.01 문서를 토대로 저자 작성

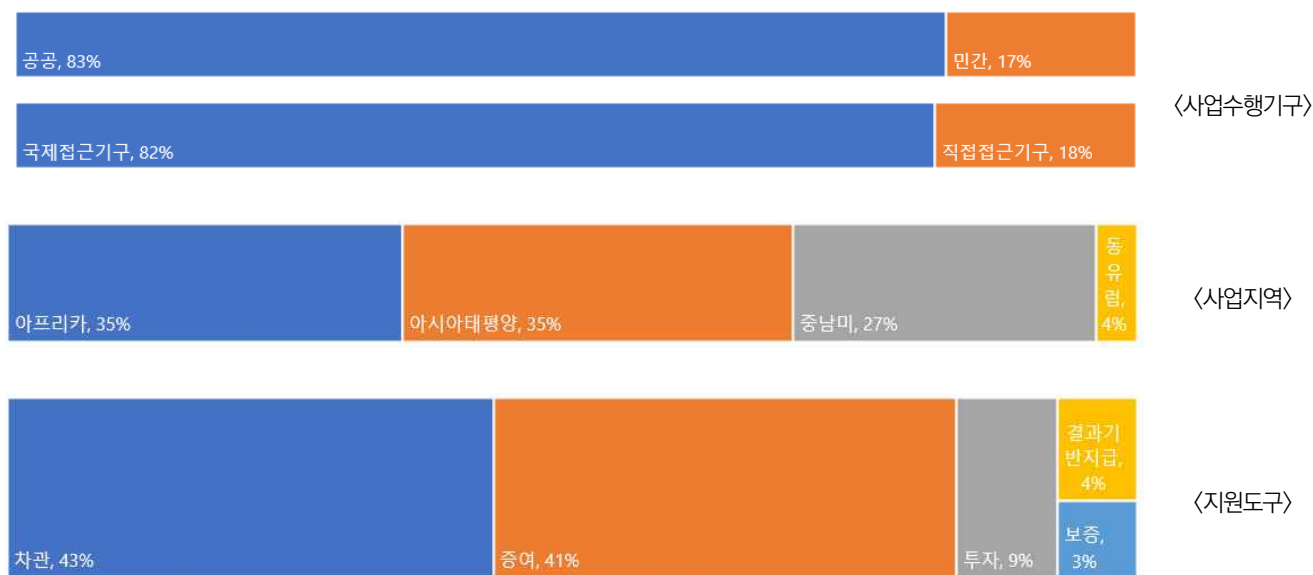
29) GCF(2022), Status of the GCF portfolio: Approved projects and fulfilment of conditions. GCF/B.34/Inf.09.

나. 포트폴리오 구성 현황³⁰⁾

■ [수행기구] 공공과 민간부문의 사업 비율은 83:17, 감축과 적응 사업 비율은 51:49, 국제접근기구와 직접접근기구 사업 비율은 82:18임.³¹⁾

- 공공기구 대상 지원규모는 59억 달러(83%), 민간은 12억 달러(17%) 수준으로 GCF-1 민간부문 목표인 20%를 달성하지 못했으나, 국제접근기구(IAE) 추진사업은 총 159건, 58억 달러(82%), 직접접근기구(DAE) 추진사업은 총 50건, 13억 달러(18%) 수준을 나타내며 GCF-1 목표인 12%를 초과 달성함(표 3 참고).
- DAE의 사업참여가 GCF의 특징점으로 강조³²⁾되고 있는 가운데, GCF-2 시기에는 DAE 사업참여 목표치가 보다 높게 설정될 예정임.

그림 2. GCF 사업 포트폴리오 현황(2022년 12월 기준)



자료: GCF(2022), Consideration of funding proposals. GCF/B.34/02/Rev.01 문서를 토대로 저자 작성

■ [사업지역 및 지원도구] 아프리카 대상으로 한 사업이 총 39억 7,000만 달러(34.9%)로 가장 큰 규모였으며, 적응 사업의 65%가 취약국을 대상으로 함.

- 아프리카지역 다음으로 아시아태평양지역 39억 3000만 달러(34.6%), 중남미 30억 4,000만 달러(26.8%), 동유럽 4억 1,000만 달러(3.7%) 순임.
- 총 사업 중 137건(65.5%)이 전체 혹은 부분적으로 최빈국(LDCs), 군소도서국(SIDS), 아프리카 지역 국가를 대상으로 하며, 이는 GCF-1 목표인 50%를 초과달성한 성과임(표 3 참고).

30) 별도의 언급이 없는 경우 ODA 자금의 집계 단위인 증여등가액을 기준으로 함.

31) GCF(2022), Consideration of funding proposals. GCF/B.34/02/Rev.01.

32) 정지원, 서정민, 문진영, 송지혜(2013), 「녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안」, p. 149. KIEP 연구보고서 13-11.

- 차관(48억 달러, 42%)과 증여(47억 달러, 41%)가 주로 활용되고 있으며, 지분투자(10억 달러, 9%), 결과기반 지급(4억 9,000만 달러, 4%), 보증(3억 4,000만 달러, 3%)이 함께 활용됨.

■ [지원 분야] 감축분야 사업 규모는 36억 달러(51%), 적응분야는 35억 달러(49%)를 차지하며 GCF-1 목표인 감축과 적응의 동등한 지원(50:50) 달성에 거의 도달함.

- 전체 사업 209건 중 66건이 감축, 85건이 적응 분야를 다루며, 58건은 적응과 감축을 동시에 다루는 교차분야 (cross-cutting) 활동임.
- 주제별로는 '에너지 생산 및 보급'에 가장 많은 29억 달러(25.4%)가 제공됐으며 '생태계 및 생태계 서비스'에 상대적으로 적은 799백만 달러(7%)가 제공됨.

표 2. GCF 사업 부문·분야별 GCF 지원 금액 구성

(단위: 백만 달러)

지원 사업 분야		GCF 지원 금액	민간	공공	비중
감축 (51%)	에너지 생산 및 보급	2,889	1,883	1,007	25.4%
	저탄소 교통	940	257	682	8.3%
	건물·도시·산업·기기 등 에너지 효율화	1,705	1,040	665	15.0%
	산림 및 토지 이용	1,502	141	1,361	13.2%
	소계	7,036	3,321	3,715	61.9%
적응 (49%)	기후변화 취약주민·지역사회 지원	1,484	233	1,251	13.1%
	보건, 식량, 물 안보	1,062	194	868	9.3%
	인프라 및 인공 환경	984	127	857	8.7%
	생태계 및 생태계 서비스	799	74	725	7.0%
	소계	4,329	628	3,701	38.1%
총계		11,365	3,949	7,416	100.0%

자료: GCF(2022), Consideration of funding proposals. GCF/B.34/02/Rev.01 문서를 토대로 저자 작성

표 3. 1차 자원보충(GCF-1) 포트폴리오 목표와 달성 현황(2022년 12월 기준)

목표	현황
감축 분야와 적응 분야 사업 비중 50:50	감축 분야:적응 분야 = 51:49
적응 재원의 50% 이상을 최빈개도국, 군소도서국, 아프리카 지역에 지원	최빈개도국, 군소도서국, 아프리카 지역에 적응 재원의 65.5% 지원
자금 지원의 지역적 균형 유지	아프리카 34.9%, 아시아태평양 34.6%, 중남미 26.8%, 동유럽 3.7%
직접접근기구 통한 지원 비중 초기재원조성 기간(IRM) 기준치(12%) 이상 확대	직접접근기구 통한 지원 제공 비중: 18%
민간재원 활용 비중 20% 이상	민간재원 승인 비중: 17%

자료: GCF(2022), Status of the GCF portfolio: Approved projects and fulfillment of conditions. GCF/B.34/Inf.09 문서를 토대로 저자 작성

4. 쟁점 사항

가. 사업 운영 관련 사항

■ [사업 승인] 2022년(제31~34차 이사회) 총 20건의 신규 사업이 승인되면서 GCF 지원 사업이 총 200건을 돌파했으며 우리나라의 GCF 인증기구가 제안한 사업이 최초로 승인되어 개시를 앞뒀.

- 우리나라 최초의 GCF 인증기구인 KDB 산업은행은 제34차 이사회에서 ‘인도네시아 산업 에너지효율 혁신 금융 지원: 아세안 회원국의 유사 사업 개발 및 학습을 목적으로’³³⁾ 사업을 제안하였음.
 - 이 사업은 인도네시아의 저탄소 개발을 위한 금융·규제·기술 장벽을 해결하는 것을 목표로 하는 사업이며, 총 사업비는 24억 7,700만 달러로 GCF가 500만 달러를 무상지원, 10억 달러를 보증하며, KDB 산업은행 등이 총 14억 2,700만 달러를 양허성차관, 지분투자, 현물 등으로 제공함.³⁴⁾
 - 사업은 크게 △에너지효율 개선활동 금융 지원(사업비의 약 98%) △위험관리 체계 구축(0.6%) △시장 역량강화를 위한 기술지원(1.4%)으로 구성되며, 이 중 GCF 재원은 금융 지원에 대한 보증(10억 달러)과 위험관리 체계 구축 및 시장 역량강화를 위한 기술지원에 무상(500만 달러)으로 제공됨.
 - 즉 사업의 대부분은 에너지효율 개선을 위한 금융 지원활동으로, GCF 재원은 현지금융기구가 에너지 기업, ESCO(에너지절약전문기업) 등에 제공하는 대출을 보증하고(10억 달러) 아세안에너지센터(ASEAN Centre for Energy)를 통해 제공하는 현지 시장역량 강화 기술지원(무상 500만 달러)에 활용됨.
- 한편 이사회 옵서버(observer) 자격으로 참석한 시민사회단체는 동 사업이 석유화학산업 및 폐기물에너지(waste-to-energy)를 다루고 있어 사업제안서에 명시된 것보다 더 높은 사회·환경적 위험을 내포할 수 있다는 점에 우려를 표했으며, 사업 수행을 담당하는 현지금융기구(LFI: Local Financial Institutions)가 대부분 우리나라 은행의 현지 자회사³⁵⁾인 점을 지적하며 형평성 문제를 제기하였음.

■ [기구 인증] 선진국은 아시아개발은행(ADB), 남아공개발은행(DBSA), KDB 산업은행 등 개발은행의 재인증시 탄소중립 이행을 조건으로 제시하는 문구 포함을 주장하여 향후 GCF 인증기구가 화석연료 발전 사업을 점진적으로 폐지하도록 하는 방향성을 강력히 주장하였음.

- 2021년 제30차 이사회에 상정된 남아프리카공화국개발은행(DBSA) 재인증건이 탄소중립 이행(“Transition to Net Zero”) 문구 포함여부로 인해 계류되었다가, 중립적인 문구(“Just Transition”)를 포함하는 것으로 합의되

33) “Supporting Innovative Mechanisms for Industrial Energy Efficiency Financing in Indonesia with Lessons for Replication in other ASEAN Member States.”

34) GCF(2022), Consideration of funding proposals - Addendum VI. GCF/B.34/02/Add.06.

35) 에너지효율 개선활동 금융 지원의 집행주체로 참여하는 현지금융기구는 PT Sarana Multi Infrastruktur(SMI), PT Indonesia Infrastructure Finance(IIF), PT KEB Hana Indonesia(Hana Indonesia), PT Bank IBK Indonesia(IBK Indonesia), KB Bukopin(KB Indonesia), PT Bank Shinhan Indonesia(Shinhan Indonesia), PT Bank Woori Saudara Indonesia(Woori Indonesia) 총 7개로 이 중 5개가 우리나라 금융기관(하나은행, 기업은행, 국민은행, 신한은행, 우리은행)의 인도네시아 자회사임.

어 제31차 이사회에서 승인되었으며, 동일한 문구가 이후 2022년 이사회에서 재인증된 모든 개발금융기구의 결정문에 동일하게 포함됨.³⁶⁾

- 개발도상국 대표의 반대에도 불구하고 탄소중립 이행과 관련된 문구가 결정문에 포함된 것은 탄소중립 및 파리협정 목표 달성의 시급성과 중요성을 확인할 수 있는 부분이며, 선진국과 개도국이 공통으로 파리협정 달성을 위한 GCF의 중요성을 인정한 것으로 볼 수 있음.

■ [민간사업 확대] 선진국과 개도국 공통으로 민간의 기후변화 대응 활동 참여 필요성을 강조하고 있음에도 불구하고 일부 개도국은 민간이 참여하는 기후 금융 지원활동의 사업 요소와 GCF의 지원 방식의 적절성에 대해 문제점을 제기함.

- 네덜란드개발은행(FMO)이 제안한 'Climate Investor II(FP190, B.33 상정 및 승인)'와 MUFG 은행(일본)이 제안한 'Green Guarantee Company(FP197, B.34 상정 및 승인)' 사업에 대해 GCF 지원방식의 적절성, 기후 채권의 위험도 등을 둘러싸고 이견이 존재하였음.³⁷⁾
 - [FP190: Climate Investor II] 개도국은 동 사업이 수자원 인프라를 민영화한다는 점, GCF 지원방식의 적절성³⁸⁾ 등을 두고 사업 승인에 반대하였으며, 거듭된 재논의 끝에 이사회 4일 차 비공개 회의에서 승인됨.
 - [FP197: Green Guarantee Company] 개도국은 민간이 설립하는 보증 메커니즘의 파급효과를 우려하여 사업 승인에 반대하였으나, 선진국은 GCF 재원이 민간재원 동원의 촉매제 역할을 할 수 있음을 강조하며 사업에 찬성하였음. 논의 끝에, 사업을 1~2단계(tranche)로 분리하고 추진성과에 따라 2단계 지원 여부를 승인하기로 합의
- 직접접근기구의 사업 확대를 최우선으로 주장하는 개도국은 지원도구의 다변화에 보수적인 입장을 나타내며 GCF 재원을 기존의 증여 또는 양허성 차관 이외의 형태로 제공하는 방식에 반대하였음.
 - 시장의 원리를 원칙으로 삼는 민간이 경제 자립도가 낮은 개발도상국에서 사업을 추진할 때 위험 요소가 증가한다는 점, 개도국 현지의 금융역량이 낮다는 점도 개도국의 주장을 뒷받침할 수 있음.
- 민간재원의 확대를 위해서는 보증이나 증여(grant) 또는 양허성 차관(concessional loan) 외에도 지분투자 등, 기존과 다른 형태의 지원도구 및 지원도구의 활용방식이 요구되므로 이사회 내에서 이에 대한 소통의 확대와 사전조율, 그리고 장기적으로는 개도국의 금융역량 강화가 필요함.

나. 정책 및 성과관리 관련 사항

■ [정책 채택] 2022년도 GCF 이사회에서는 민간부문 전략, 적응활동 지원 지침 등, 정책 및 전략 문서가 채택되고 GCF 정책의 종합검토가 이루어졌으며, 이를 통해 그간 문제점으로 지적되던 정책간극(policy gap)이 상당 부분

36) GCF(2022), Consideration of accreditation proposals. GCF/B.31/07.

37) GCF(2022), Consideration of funding proposals - Addendum IV. GCF/B.33/Add.04; GCF(2022), Consideration of funding proposals - Addendum VII. GCF/B.34/Add.07/Rev.01.

38) 동 사업에서 GCF의 재원은 'reimbursable grant' 형태로 제공되는데, 개도국은 이것이 통상 GCF에서 사용되지 않은 지원방식이며 모든 지원활동은 운영지침(Governing Instrument)에 기반을 둔 지원방식만을 활용해야 한다고 주장하며 사업의 승인에 반대하였음.

해소된 것으로 평가됨.

표 4. GCF 2022년도 이사회 정책채택 현황

주제	채택 시기	정책·전략·지침명
인증	제31차	인증 프레임워크 개정
	제34차	인증전략
사업추진 및 기금운영	제32차	민간부문전략
	제32차	약식승인절차 개정
	제33차	적응활동 지원 지침
	제34차	환차손 피해 최소화 정책
이사회 운영	제32차	투표 결과 반영(만장일치 불가시)과 관련된 이사회 결정 지침
	제32차	이사회 미논의 결정문 채택 기준에 대한 지침
	제32차	이사회 소위원회 운영에 대한 지침

자료: 저자 작성

■ [신규 정책 채택] 32차와 34차 이사회에서는 민간부문전략과 인증전략의 초안이 제시되어 논의 후 채택되었으며, 구체성이 결여되어 있다는 문제점이 지적되어 차기 이사회에서 추가적인 구체화 작업이 이루어질 전망이다.

- [민간부문 전략] △정책·시장 △혁신·기술 △대규모 민간재원 조성 △국내 금융시스템 및 제도의 측면에서 민간의 참여를 제한하는 장애요인을 분석하고(표 5) 개선방안 제안³⁹⁾
 - 개선방안으로 △NDC, NAP, 장기 기후전략의 개발 및 이행 협력 강화 △비인증기구와의 협력강화와 사업별 인증 등, 인증절차 개선 △보증과 지분투자를 확대하고, 보험보장 간극 해소와 DAE의 외환리스크 해소에 GCF 재원 활용 △채무부담을 확대하지 않는 방식으로 개도국의 민간기후재원 접근을 강화하는 혁신적 금융수단 개발 △민간부문전략의 이행을 위한 민간 홍보 계획 개발 및 이행이 제시됨.
 - 결정문은 민간부문전략을 채택하며, 우선순위 활동으로 i) DAE 협력 확대, ii) 적응, iii) 지역사회 민간부문 협력, iv) 개도국의 기후기술 인큐베이터 및 확산주체 지원, v) 폭넓은 GCF 금융수단 활용, vi) 대규모 민간재원 조성 시범활동 추진을 제시함.⁴⁰⁾
- [인증 전략] 인증절차의 간소화 및 효율 개선, 사업 참여 인센티브 강화 등 지난 4년간 논의된 내용이 문서화되었으며, 구체적인 실행 방안은 차기 이사회(제35차, 2023년 3월)에서 논의될 예정⁴¹⁾
 - [인증절차의 효율 개선] 재인증 우선 고려 및 인증기구의 역할 명확화
 - [전략적 인증] 적응분야, 민간, 직접접근기구의 우선 인증, 지침 개발 및 인증기구 맞춤형 지원
 - [사업 참여 인센티브 확대] 사업 수행 단계에 따른 재인증 우선순위 조정, 기구 특성을 고려한 협력관계 검토

39) 사전 실시된 독립평가기구의 민간부문 접근 평가(IEU 2021. Independent Evaluation of the Green Climate Fund's Approach to the Private Sector) 결과를 반영함.

40) GCF(2022), Review of the initial private sector facility modalities and the private sector strategy, para. f. GCF/B.32/06.

41) GCF(2022), Accreditation strategy of the Green Climate Fund. GCF/B.34/27.GCF/B.34/27.

표 5. 민간의 GCF 사업 참여 제약요인

영역	제약요인
정책·시장·역량	<ul style="list-style-type: none"> 기반환경(제도·정책·기준)이 저탄소·기후탄력적 투자에 우호적이지 않으며 불완전·불균등하게 적용됨. 초기 단계 소비자 시장, 가치 사슬, 기후 상품 및 서비스에 대한 수요가 기후 친화적 투자에 대한 트랙 레코드 및 기타 분석 지원을 감소시킴. 기후 기술의 긍정적인 외부 효과를 중시하지 않는 시장 왜곡으로 인해 민간 투자자들이 이탈함. 정부의 기후 목표, 기후 관련 국제 약속 및 행동에 대한 민간부문의 지식이 제한됨. 공공 및 민간 이해관계자의 공동 참여가 드물고 특히 기후 변화 적응 및 기후탄력성에 대한 투자를 식별·개발하고 평가할 수 있는 역량이 제한됨. 기후변화와 관련된 물리적 위험 및 전환 위험에 대한 민간부문의 노출 및 취약성을 포함하여 기후 투자 위험 및 기회를 평가하기 위한 정보의 가용성이 제한됨. 온실가스 감축 및 기후변화 적응을 위한 기술을 배치하고 높은 초기 기술 비용을 충당할 수 있는 현지 역량이 부족함.
혁신·기술	<ul style="list-style-type: none"> 기후 기술, 특히 기후변화 적응 관련 기술의 인큐베이터 및 엑셀러레이터의 수가 부족함. 기후변화 적응 분야에서 입증된 민간 투자 비즈니스 모델이 적음. 새롭고 전환적인 기후 솔루션과 혁신적인 비즈니스 모델을 제시할 수 있는 비판적 사고의 현지 기업가들을 육성하는 현지 생태계가 제대로 갖춰지지 않음. 실적 부족 및 보다 높은 위험으로 인해 초기·상업 前 단계 기술을 위한 자금을 조달하고 새로운 비즈니스 모델을 테스트할 수 있는 환경이 마련되지 않음.
대규모 민간채원 조성	<ul style="list-style-type: none"> 저탄소 및 기후회복력 분야의 투자는 대부분 높은 초기 비용, 낮은 운영 및 유지보수 비용, 긴 투자 회수 기간을 필요로 하나 이는 전통적인 금융 형태와 일치하지 않음. 아직 공공 부문의 투자 분야라고 여겨지는 생태계 서비스, 기후회복력있는 인프라 등의 신기후 투자자산은 민간 부문에 있어 검증되지 않은 투자 모델임. 기후변화 적응 분야의 투자가 단기적으로 사업 수익에 가져올 가치 또는 이익이 불확실하고 투자 이익 실현을 위해 긴 시간이 필요함. 기후 투자 상품 및 서비스에 대한 수요가 너무 적고 많은 개발도상국에 걸쳐 파편화되어 있어 비용 효율성이 떨어지고 기관 투자자들에게 매력도가 낮음. 실적 부족, 낮은 신용 점수, 소규모 거래, (특히 기관 투자자의 경우)집계 또는 신디케이션 부족, 높은 보험료로 인해 소규모중소기업(MSME)에 대한 대규모 신용이 부족함. 국제 재원 흐름을 촉진하고 현지 통화 및 이자 위험을 완화할 수 있는 수단이 부족함.
국내 금융시스템 및 제도	<ul style="list-style-type: none"> 금융 기관 및 생태계는 (특히 기후변화 적응 사업의)자산 평가 또는 투자 방법론, 기후 변화로 인한 자산 좌초 위험 및 대차대조표에 대한 자본 요구 영향(예: 준비금, 유동성 커버리지 비율)을 포함하여 기후 위험 및 기회에 대한 가격을 일관되게 책정하거나 공개하지 않음. LECR 구성 요소 및 분류 체계에 대한 혼란과 다양성이 존재하며, 동 투자와 관련된 표준이 다양하고 LECR 투자의 긍정적 외부성을 금융 시스템의 실패로 체계적으로 평가하지 못함. 기후 투자를 시작하고 평가할 수 있는 금융 중개자 및 기관의 능력이 부족함. 현지 자본 시장의 규모가 작고 현지 금융 기관의 글로벌 자본 시장에 대한 접근이 제한됨.

자료: GCF(2022), Review of the initial private sector facility modalities and the private sector strategy, pp. 6-7. GCF/B.32/06.

- [정책 종합검토] GCF 이사회 활동계획(2020~2023)에 따라 이루어진 GCF 정책 종합검토는 정책 체계의 부재와 이로 인한 정책일관성 부족을 가장 큰 장애요인으로 제시하고, 전략 및 운영 차원의 개선 제언 사항을 제시함.⁴²⁾
- 이번 종합검토는 이사회에서 채택되어 현재 유지되는 모든 정책을 대상으로 문헌분석, 설문조사, 주요 관계자 인터뷰를 통해 △정책개발·이행 환경 △완성도·일관성 △이행 △영향력을 항목별로 평가하고 제언 사항을 제시 하였음.⁴³⁾

42) GCF(2022), Overall review of Green Climate Fund policy frameworks. GCF/B.33/Inf.08.

43) 2021년 10월~2022년 10월, 외부기관(Climate Law and Policy)에 의뢰하여 이루어진 외부 평가임.

- 기금 및 이사회 차원의 개선 제언 사항으로 △공식 정책 개발·이행 체계 마련 △정책 절차 및 양식 보급 △정책간극을 고려한 이사회 활동계획 우선순위 조정 △정책갈등 해소 △주기적인 정책 검토 시행을 제시함.
- 사무국과 운영부서 차원의 개선 제언 사항으로 △정책 이행의 일관성 강화 △이행 계획 재점검 △자원 및 정보 접근성 개선 △정책 역량과 이해도 강화가 제시됨.

■ [성과관리] GCF-2 개시를 1년 남짓 앞둔 시점에서 GCF 지원사업의 성과관리와 제도 개선에 관심이 집중되었으며, GCF 독립평가부(IEU: Independent Evaluation Unit)는 2022년 이사회 회기별로 GCF-1 운영 성과평가(2차 성과평가) 경과를 주기적으로 보고하였음.

- 2022년 10월 개최된 이사회(B.34)에서는 이번 성과평가의 약식 결과보고가 이루어졌으며, GCF 독립평가부는 △거버넌스 △접근성 △성과 및 영향력에 대한 평가 결과와 종합의견을 제시하여 이사회 논의 진행
 - [거버넌스] GCF 정책체계의 개선이 관찰되었으나 전략적 비전 대비 진행속도가 더디며, 효율성이 낮은 점을 지적함. 또한 책무성(accountability)과 옵서버의 의견 반영, 성별균형 측면에서 개선이 필요하다고 평가함.
 - [접근성] 기구 인증의 목적을 명확히 할 필요가 있으며, 과도한 인증기구의 존재와 전략적 비전의 부재가 문제점으로 지적됨. 직접접근 사업방식 또한 개선 중이나 제한되어 있어 사무국 및 선진국 인증기구의 개도국 직접접근 기구 역량강화 지원 필요성이 제시됨.
 - [성과 및 영향력] 적응분야 사업과 민간부문 목표를 제외하고 대부분의 전략계획 목표의 달성이 예상되며, 성숙사업(mature projects)은 성과가 도출되고 있다고 평가함.
- 상기 결과를 토대로 IEU는 ① GCF 전략 확립 ② GCF 역할 정립, ③ 기금 절차 간소화 및 효율화, ④ 사업 성과측정 개선 ⑤ 거버넌스 주체간 역할 명확화 등을 제안하였으며, 보다 구체적인 성과평가 결과와 제언 사항은 2023년도 이사회에서 공개할 예정임.

다. 자원 관련 사항

■ [2차 자원보충] 2022년 이사회에서는 2024~27년 기간 GCF 운영을 위한 자원보충 일정과 절차를 합의하고, 공식적 자원보충 절차를 개시함.

- 제32차 이사회에서 IEU는 선진국 이사회 대표들이 자원보충 공약 및 전략계획 업데이트의 선제작업으로 주장하는 2차 성과평가의 중간결과를 공개하였으며, GCF 자원 지출 활동의 청사진이 될 전략계획 업데이트는 IEU의 2차 성과평가 결과의 시사점을 반영할 예정임.
 - 그간 선진국 이사회 대표들은 성과평가 결과 및 이를 반영한 전략계획 업데이트가 없이는 자원 공약이 불가하다는 입장을 강력히 제시해 옴.
 - 신속한 자원보충의 필요성만을 강조해 오던 개도국 이사회 대표가 선진국의 주장을 수용하여 자원보충의 시급성 주장에서 한발 물러난 것으로 평가됨.
- 이로써 제32차 이사회에서 2차 성과평가(2차 성과평가(2차 성과평가) 최종 결과보고(B.35, 2023년 3월), 전략계획 업데이트(USP-2, 2023년 하반기), 2차 자원보충(GCF-2) 공약(2023년 10월)으로 이어지는 GCF-2 일정이 합의됨.

- 제33차 이사회에서는 합의된 일정에 따라 GCF-2 절차를 공식 개시하고 제34차 이사회에서는 이를 위한 구체적인 진행 일정을 합의하여 결정문으로 채택하였음.

■ [재원부족 및 대응방안] 신규 사업 승인 증가와 기존 공여국의 공약 미지급으로 사업 재원의 부족이 발생하였으며, 기존 선진국의 공여 외에 자선단체 등을 통한 대안적 자원조성, 환차손 위기 대응방안과 지급능력 개선을 위한 버퍼 규모 확대 등이 논의되었음.

- [재원부족] 제34차 이사회 보고 기준(2022년 8월 말 수치), 가용자원은 5억 7,900만 달러로 동 이사회에서 승인된 재원이 5억 9,000만 달러임을 고려하였을 때 차기 이사회까지 공여국이 공약한 자금(총 26억 1,900만 달러)이 지급되지 않는다면 차기 이사회에서 사업을 승인하기 어려운 실정임.
 - 이와 같은 재원부족으로 제34차 이사회에 앞서 독립기술평가패널(iTAP: independent Technical Assessment Panel)의 검토가 완료된 사업 3건이 이사회에 상정되지 못함.
- [대안적 출처로부터의 자원조성] 장기적으로 GCF 재원 확대를 위해 자선단체(philanthropic foundation), 혁신기금, 크라우드 펀딩 등 다양한 주체로부터의 기금을 공여받는 방안에 대해 논의 진행
- [환율변동 대비] 뿐만 아니라 급격한 환율변동에 대비하기 위해 신탁기구와 협력하여 대비책을 마련하고 지급준비금 확대를 위한 버퍼(buffer) 예산확대를 논의하여 합의되었음.

5. 종합 및 시사점

■ [종합] 초기자원조성(IRM) 시기에 이어 GCF-1 운영이 막바지에 접어든 2022년, 누적 209건의 사업이 승인되어 166건 이상이 집행 및 진행되고 있으며, 운영 체계 재정비 및 기금의 목표달성(저탄소·지속가능발전을 위한 전환적 역할)을 위한 성과평가와 더불어 기금의 효과성·효율성 제고에 관심이 집중되고 있음.

- 전반적으로 IRM 대비 GCF-1 시기에 기금 운영 및 사업 수행 측면에서 발전했다는 긍정적인 평가가 이루어지고 있으며, 민간부문 참여를 제외하면 직접접근기구 활용, 적응과 감축 사업간 균형, 공여규모 확대 등 대부분의 목표가 달성됨.
- 그러나 개도국은 직접접근기구 참여, 기후변화 적응 부문 사업, 최저개발국·군소도서국·아프리카 지역에 대한 지원이 보다 확대되어야 함을 강조하고, 이에 국제접근기구와 사무국의 역량강화 지원을 요청함.
- 제26~27차 당사국총회(COP)에서 개도국의 기후변화 적응 지원을 위한 재원 확대, 손실과 피해 기금 설립 등, 적응 및 손실과 피해 관련 논의가 진전된 만큼 UNFCCC의 재정 메커니즘인 GCF 또한 이를 반영하여 적응 지원활동과 직접접근기구 사업 확대에 보다 집중할 전망이다.

■ [기후변화 적응 지원활동 개발 향후 GCF와의 협력을 확대하기 위해 개도국의 수요에 부합하는 동시에 국내 기구·기업의

비교우위를 활용할 수 있는 적응 지원활동을 보다 적극적으로 개발할 필요가 있음.

- 우리나라가 IRM 또는 GCF-1 시기 대비 GCF-2 재원조성에 많은 재원을 공여하게 될 가능성 또한 고려하여 우리나라가 상대적으로 비교우위를 가진 기후변화 적응 분야 활동(물 관리, 혁신 농업기술 보급 등)을 고도화하여 사업으로 발전시킬 필요가 있음.
- 민간의 참여 확대가 GCF-2기의 주요 목표인 점을 고려하여 적응을 포함한 기후변화 대응 활동에 참여하는 민간에 인센티브를 제공할 수 있는 방안을 심층적·다각적으로 탐색하는 동시에 유망한 협력대상을 발굴하여 GCF 사업기준에 부합하는 역량개발을 지원할 필요가 있음.
- 최근 기후변화 적응 지원활동의 동향 및 경향을 파악하여, 자연기반해법(NbS: Nature-based Solutions) 등 각광받는 적응 지원활동을 탐색함으로써 GCF뿐만 아니라 다양한 국제기금의 기후변화 적응활동 확대에 선제적으로 대응이 가능함.

■ [GCF 협력방식 다양화 인증전략에 따라 GCF가 향후 개도국의 직접접근기구를 중심으로 인증을 확대해 나갈 전망이므로, 비(非)인증기구로서 GCF 협력하는 방식을 보다 적극적으로 모색하는 것이 바람직함.

- GCF의 인증전략은 향후 개도국의 직접접근기구와 민간기구, 검증된 인증기구에 우선순위를 부여하고자 하는 방향성을 제시하고 있음.⁴⁴⁾
- 정규사업의 발굴 및 추진에는 GCF 인증을 얻은 KDB 산업은행과 한국국제협력단(KOICA)을 주로 활용하고, 향후 재인증시 사업제안 여부, 승인사업의 성공적 이행여부 등이 요건으로 제시될 경우에 대비하여 이들 기구가 양질의 사업 제안 및 이행, 성과관리를 추진할 수 있도록 재정적·제도적 지원이 필요함.
 - GCF 인증전략은 성공적으로 사업을 수행한 이력을 가진 인증기구를 우선순위로 인증하거나 4년의 인증기간 동안 사업제안이 없는 기구를 제외하는 등의 방식으로 사업 대 인증기구 비율을 현행인 1:2로 유지, 즉 기금 규모의 확대 없이는 인증기구 추가를 지양하고자 하는 내용을 포함하고 있음.
- GCF는 비인증기구가 참여할 수 있는 사업단위 인증(PSAA: Project-specific Assessment Approach) 또는 능력배양사업(RPSP: Readiness and Preparatory Support Programme), 사업준비자금(PPF: Project Preparation Facility) 등의 활동을 운영하고 있음.
 - GCF는 최근 다양한 주체와의 협력방식을 다양화하기 위한 방안을 모색 중이므로, GCF 사업에 참여를 희망하는 국내 기구·기관별 특징을 활용하여 적절한 협력방식을 제안하는 작업에도 관심을 기울일 필요가 있음.
- 우리나라 인증기구 또는 비인증기구가 특히 우리 중점협력국의 직접접근기구와 협력하여 사업을 제안하고 그 과정에서 우리 기업 또는 기구·기관이 협력하는 방식⁴⁵⁾ 또한 추가 검토 및 고도화 필요
 - GCF는 인증기구 네트워크간 학습과 경험공유 등, 역량강화의 필요성을 강조하고 있으므로, 우리나라 인증기구 또는 비인증기구가 개도국 직접접근기구와 협력하며 상호 학습과 경험을 공유하고 긍정적인 성과를 가져온다면 이를 GCF 인증 네트워크간 우수 협력사례로 피력할 수 있음.

44) 인증전략의 구체적인 이행방안은 2023년도 이사회에서 보다 상세히 논의될 예정이다.

45) 과거 페루의 직접접근기구(Profonanpe)와 KOICA가 협력하여 GCF 사업을 추진한 사례가 있었으나, 현지에서의 사업지연 등으로 인해 계획과 정합한 사업을 추진하는 데 어려움이 있었음.

- 인증기구간 협력을 추구하는 과정에서의 경험을 반추하여 향후 협력이 원활히 이루어질 수 있는 방향으로 사업요 소 또는 추진방식·제도 등을 개선하는 작업이 유익하겠음.

■ [GCF-2 공여 대비] 차기 재원보충시 우리나라에 기존 공약 대비 증가한 규모의 재원 공약이 기대되고 있으므로, 달성 가능한 재원 공약 규모 설정 및 전략적 활용을 위한 계획 수립이 시급함.

- 우리나라는 IRM와 GCF-1 시기 각각 1억 달러(14번째 규모 공여)와 2억 달러(9번째 규모 공여)의 기금을 GCF에 공약하여, 우리나라의 국제적 위상 등에 비추어봤을 때 상당한 규모의 재원을 GCF에 제공하였음.
- 현재 UNFCCC에서 새로운 재원 조성목표(NCQG: New Collective Quantified Goal on Climate Finance)와 공여국 기반확대가 논의되며 보다 많은 국가들에 보다 많은 규모의 기후재원 공여가 요구되고 있음에 대비해야 함.
 - NCQG의 구체적인 적용 대상과 규모 등은 현재 논의 초기 단계이나, 선진국 당사국에만 참여가 요구되었던 장기 재원 조성⁴⁶⁾과 달리, 우리나라와 같이 온실가스 다배출 국가이자 경제적 역량을 보유한 비부속서I 국가에도 보다 큰 규모의 재원공여가 요구될 수 있음.
- 한편 NCQG의 적용 시기(2025년 이후)와 GCF-2 공약회의(2023년 10월) 간 시차를 감안하여 전략적인 공여 계획 및 규모 설정이 필요하며, 장기적으로는 GCF 이사회에 참여 중인 우리나라가 피력할 수 있는 특징점을 발굴하고 이를 협상전략으로 구축하는 방안을 검토하는 것이 유익하겠음. **KIEP**

46) 선진국 당사국은 개도국의 기후변화 대응을 위해 연간 1,000억 달러를 조성함.

참고문헌

[국문자료]

- 송지혜, 오혜경. 2018. 「기후변화 대응 다자기금 현황: GCF(녹색기후기금)를 중심으로». KIEP 기초자료 18-33.
- 정지원, 서정민, 문진영, 송지혜. 2013. 「녹색기후기금(GCF)의 당면과제와 우리의 대응방안». KIEP 연구보고서 13-11.
- 정지원, 권 율, 문진영, 이주영, 송지혜. 2015. 「기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원체제 비교연구». KIEP 연구보고서 15-16.

[영문자료]

- GCF. 2016. Information disclosure policy. GCF/B.12/35.
- _____. 2022. Accreditation strategy of the Green Climate Fund. GCF/B.34/27.
- _____. 2022. Annual progress report on the implementation of the Updated Strategic Plan 2020-2023. GCF/B.31/Inf.02/Add.02.
- _____. 2022. Consideration of accreditation proposals. GCF/B.31/07.
- _____. 2022. Consideration of accreditation proposals. GCF/B.32/04.
- _____. 2022. Consideration of accreditation proposals. GCF/B.33/09.
- _____. 2022. Consideration of accreditation proposals. GCF/B.34/09.
- _____. 2022. Consideration of funding proposals. GCF/B.31/02/Rev.01.
- _____. 2022. Consideration of funding proposals. GCF/B.32/02.
- _____. 2022. Consideration of funding proposals. GCF/B.33/02.
- _____. 2022. Consideration of funding proposals. GCF/B.34/02/Rev.01
- _____. 2022. Consideration of funding proposals - Addendum IV. GCF/B.33/Add.04.
- _____. 2022. Consideration of funding proposals - Addendum VI. GCF/B.34/02/Add.06.
- _____. 2022. Consideration of funding proposals - Addendum VII. GCF/B.34/Add.07/Rev.01.
- _____. 2022. Guidance on the approach and scope for providing support to adaptation activities. GCF/B.33/04.
- _____. 2022. Overall review of Green Climate Fund policy frameworks. GCF/B.33/Inf.08.
- _____. 2022. Policy to minimize the effect of currency fluctuations on the commitment authority of GCF. GCF/B.34/13.
- _____. 2022. Review and update of the Green Climate Fund Strategic Plan - zero draft. GCF/B.34/Inf.17.
- _____. 2022. Review of the initial private sector facility modalities and the private sector strategy. GCF/B.32/06.
- _____. 2022. Status of the GCF portfolio: Approved projects and fulfilment of conditions. GCF/B.34/Inf.09.
- _____. 2022. Steps to enhance the climate rationale of GCF-supported activities. GCF/B.33/05.
- _____. 2022. Update of the simplified approval process. GCF/B.32/05.

[인터넷 자료]

<https://data.greenclimate.fund/public/data/projects>(검색일: 2023. 1. 5).

<https://www.greenclimate.fund/projects>(검색일: 2023. 1. 5).

부록 1. 2022년 GCF 신규 승인사업

이사회	사업명	국가	인증기구	분류	승인 유형	사업비 (백만 달러)
제31차	Climate-smart initiatives for climate change adaptation and sustainability in prioritized agricultural production systems in Colombia (CSICAP)	콜롬비아	중남미개발은행 (CAF)	교차/공공	일반	99.9
	Inclusive Green Financing Initiative (IGREENFIN I): Greening Agricultural Banks & the Financial Sector to Foster Climate Resilient, Low Emission Smallholder Agriculture in the Great Green Wall (GGW) countries - Phase I	아프리카 다국가 (13개국) ⁴⁷⁾	국제농업개발기금 (IFAD)	교차/공공	일반	199.4
제32차	Vanuatu community-based climate resilience project (VCCRP)	바누아투	세이브더칠드런 호주 (SCA)	적용/공공	일반	32.7
	Climate Change: The New Evolutionary Challenge for the Galapagos	에콰도르	중남미개발은행 (CAF)	교차/공공	일반	117.6
	India E-Mobility Financing Program	인도	맥쿼리 대체자산관리유한공사 (MAAML)	감축/민간	일반	1,497
	Pakistan Distributed Solar Project	파키스탄	JS Bank Limited	감축/민간	약식 승인	54
	Promotion of Climate-Friendly Cooking: Kenya and Senegal (Tranche 2)	케냐, 세네갈	독일국제협력개발공사 (GIZ)	감축/공공	일반	23.9
제33차	Ouémé Basin Climate-Resilience Initiative (OCRI) Benin	베냉	유엔식량농업기구 (FAO)	교차/공공	일반	35.31
	Climate Resilient Fishery Initiative for Livelihood Improvement in the Gambia (PROREFISH Gambia)	감비아	유엔식량농업기구 (FAO)	교차/공공	일반	25
	E-Mobility Program for Sustainable Cities in Latin America and the Caribbean	중남미 다국가 (9개국) ⁴⁸⁾	미주개발은행 (IDB)	교차/공공	일반	450
	Climate Investor II	다국가 (19개국) ⁴⁹⁾	네덜란드개발은행 (FMO)	교차/민간	일반	880

47) 부르키나파소, 차드, 코트디부아르, 지부티, 에리트레아, 에티오피아, 가나, 말리, 모리타니, 니제르, 나이지리아, 세네갈, 수단

48) 바베이도스, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 자메이카, 파나마, 파라과이, 우루과이.

49) 방글라데시, 보츠와나, 브라질, 콜롬비아, 코트디부아르, 지부티, 에콰도르, 인도, 인도네시아, 케냐, 마다가스카르, 몰디브, 모로코, 나미비아, 나이지리아, 필리핀, 시에라리온, 남아프리카공화국, 우간다.

50) 알바니아, 아르헨티나, 코스타리카, 지부티, 인도네시아, 멕시코, 모로코, 나이지리아, 북마케도니아, 스리랑카, 튀니지.

51) 브라질, 가봉, 인도, 인도네시아, 라오스, 필리핀, 트리니다드토바고.

이사회	사업명	국가	인증기구	분류	승인 유형	사업비 (백만 달러)
제34차	Enhancing Adaptation and Community Resilience by Improving Water Security in Vanuatu	바누아투	태평양공동체 (SPC)	적응/공공	일반	28.29
	The R's (Reduce, Reuse, and Recycle) for Climate Resilience Wastewater Systems in Barbados (3R-CReWS)	바베이도스	카리콤 기후변화센터 (CCCCC)	교차/공공	일반	50
	Peruvian Amazon Eco Bio Business Facility (Amazon EBBF)	페루	페루환경보호기금 (Profonanpe)	감축/공공	일반	10
	Programme for Energy Efficiency in Buildings (PEEB) Cool	다국가 (11개국) ⁵⁰⁾	프랑스개발청 (AFD)	교차/공공	일반	1,341.5
	E-Motion: E-Mobility and Low Carbon Transportation	파나마, 파라과이, 우루과이	중남미개발은행 (CAF)	감축/공공	일반	231
	Supporting Innovative Mechanism for Industrial Energy Efficiency Financing in Indonesia with Lessons for Replication in other ASEAN Member States	인도네시아	한국산업은행 (KDB)	감축/민간	일반	247.7
	Green Guarantee Company (GGC)	다국가 (7개국) ⁵¹⁾	MUFG Bank, Ltd	교차/민간	일반	405
	CATALI.5°T Initiative: Concerted Action to Accelerate Local I.5° Technologies - Latin America and West Africa	다국가 (8개국) ⁵²⁾	독일국제협력개발공사 (GIZ)	감축/민간	일반	36.6
Adaptation of agricultural production systems in Coastal Areas of Northwest Guinea-Bissau	기니비사우	사하라 사헬 옵저버토리 (OSS)	적응/공공	약식 승인	880	

자료: GCF(2022), GCF/B.31/02/Rev.01, GCF/B.32/02, GCF/B.33/02, GCF/B.34/02 토대로 저자 작성

52) 아르헨티나, 베냉, 부르키나파소, 코스타리카, 코트디부아르, 도미니카공화국, 기니, 온두라스

부록 2. 2022년 GCF 인증 및 재인증 기구

이사회	기관명	신규/재인증	유형	공공/민간	규모
제31차	남아프리카개발은행(DBSA: Development Bank of Southern Africa)	재인증	지역	공공	Large
	자메이카 사회투자기금(JSIF: Jamaica Social Investment Fund)	신규 인증	직접	공공	Small
	세네갈 생태모니터링센터(CSE: Centre de Suivi Ecologique)	재인증	직접	공공	Micro
	페루 환경보호기금(Profonampe: Peruvian Trust Fund for National Parks and Protected Areas)	재인증	직접	공공	Micro
	어큐먼 펀드(Acumen Fund, Inc.)	재인증	지역 →국제	민간	Medium
제32차	KDB 산업은행(KDB: Korea Development Bank)	재인증	직접	공공	Medium
	국제보호협회(CI: Conservation International Foundation)	재인증	국제	공공	Medium
제33차	아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank)	재인증	국제	공공	Large
	유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development)	재인증	국제	공공	Large
	유엔환경계획(UNEP: United Nations Environment Programme)	재인증	국제	공공	Small →Medium
제34차	르완다 환경부(MOE Rwanda: Ministry of Environment of Rwanda)	재인증	직접	공공	Small
	인도국립농촌개발은행(NABARD: National Bank for Agriculture and Rural Development)	재인증	직접	공공	Large
	인도네시아 사라나 멀티인프라스트럭처(PT SMI: PT Sarana Multi Infrastruktur)	재인증	직접	공공	Small →Medium
	몽골 하스뱅크(XacBank LLC)	재인증	직접	민간	Small
	세계자연기금(WWF-US: World Wildlife Fund, Inc.)	재인증	국제	공공	Medium
	잠비아 국립 상업은행(ZANACO: Zambia National Commercial Bank Plc)	신규 인증	직접	민간	Medium

주: 1) '규모'는 해당기구에 허용된 사업규모 수준으로 Micro: 10백만 달러 이하, Small: 10백만~50백만 달러, Medium: 50백만~250백만 달러, Large: 250백만 달러 이상을 의미함

2) 33차 이사회에서 세계식량계획(World Food Programme (WFP)의 인증기구 격상(Small → Medium)이 인증/재인증과 별도로 승인된 바 있음.

자료: GCF(2022), GCF/B.31/07, GCF/B.32/04, GCF/B.33/09, GCF/B.34/09 토대로 저자 작성