

UN기후변화협약 관련 기금의 조달 및 운영

안 세 환 연구원(steve.ahn@cgs.or.kr)

- ▶ UN기후변화협약은 기후변화 문제를 초국가적 차원에서 해결하기 위한 협약이며, 그 자원 조성을 위해 다양한 종류의 기금을 출범시켰음
- ▶ 녹색기후기금(GCF)는 환경 및 기후변화 문제를 보다 포괄적인 차원에서 다루기 위하여 2013년 말에 출범하였고, 현재 다양한 채널을 통해 재원을 마련하기 위하여 노력 중임

UN기후변화협약 채택 배경

- 현재 기후변화에 대한 국제사회의 초점은 ‘기후변화 현상의 완화와 기후변화에 대한 적응’이며, 이를 둘러싸고 선진국과 개발도상국이 첨예하게 대립하고 있음
 - 선진국은 온실가스 배출 감축을 통하여 기후변화 현상을 완화해야 한다는 입장이며, 기후변화는 전 지구적인 문제이므로 모든 국가가 온실가스 배출 감축에 동참해야한다고 주장하고 있음
 - 개발도상국은 과거 선진국의 개발 과정에서 배출한 온실가스에 대한 책임을 추궁하며 선진국의 온실가스 감축목표를 상향 조정하고 기후변화 현상에 취약한 개발도상국이 기후변화에 적응할 수 있는 금융지원 방안을 제시할 것을 주장함
- 1992년 리우 데 자네이루에서 채택된 유엔 기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change, 이하 UNFCCC)에 따라 당사국들은 모두 온실가스 감축의무를 부담하며, 매년 당사국총회(Conference of the Party, 이하 COP)를 개최하여 기후변화 적응, 자원마련 등에 관한 논의를 지속하고 있음
 - COP3에서 채택한 ‘교토의정서’의 재정 마련 수단으로 기후변화적응기금(Adaptation Fund)이 있고, COP7에서 개발도상국의 기후변화 적응을 위한 기금 조성에 합의한 이후 지구환경기금(Global Environment Facility, GEF)을 재정 마련 수단으로 채택함
 - 2013년 12월 인천에서 출범한 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF)는 COP16에서 설립되어 COP19로부터 초기 지침을 하달 받음

지구환경기금(Global Environment Facility Fund, GEF)

- UNFCCC의 대표적 기후재원인 GEF는 1991년 세계은행의 10억 달러 규모의 파일럿 프로그램으로 시작하였으며, 개발도상국들이 국가 개발 이익에 더해 전 지구적인 환경 측면의 이익을 추구할 때 추가로 드는 비용을 감수할 수 있도록 지원함
- 1994년 GEF는 세계은행으로부터 독립한 후 여러 환경협약의 재정 마련 수단으로 선정되었고, 현재 적응 기금(Adaptation Fund)의 임시 사무국 역할을 수행하면서 교토의정서 당사국에 포함된 개발도상국의 기후변화 적응 프로젝트 및 프로그램을 위한 자원 마련을 돕고 있음
- GEF에서 관리하는 기금은 GEF신탁기금(GEF), 최빈국신탁기금(LDCF), 특별기후변화신탁기금(SCCF), 그리고 나고야의정서⁸⁾이행기금(Nagoya Protocol Implementation Fund, NPIF)이 있음

〈표 10〉 GEF내 신탁기금

기금명	목적	규모 (단위: million \$)	출연국가 (단위:개수)
GEF신탁기금	개발도상국의 환경 개선 투자비용 지원	15,225	39
최빈국신탁기금	기후변화에 취약한 국가들의 긴급한 기후변화 적응 수요 충족	180	19
특별기후변화신탁기금	GEF를 비롯한 기후변화 사업을 보완	120	13
나고야의정서이행기금	나고야에서 열린 생물다양성협약 이행을 위한 자발적 기금	15	4

기후변화 적응기금(Adaptation Fund)

- COP3에서 채택된 ‘교토의정서’의 기후재원으로, 교토의정서 당사국에 속하는 개발도상국들의 기후 변화에 대한 악영향을 줄이기 위해 2009년부터 운영되고 있음
- 기후변화 적응기금의 이사회는 기금을 관리·감독하고 있고 세계은행이 수탁기관으로 기금을 운용하고 있으며(2015년 만기), GEF에서 사무국 역할을 수행중임
- 2013년 COP19에서 선진국은 기후변화적응기금으로 1억 달러 규모의 재원을 마련하기로 합의함⁹⁾
- 기금은 공여국의 자발적 재정지원 뿐만 아니라 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM) 프로젝트를 통해 획득하는 크레딧(Certified Emission Reduction, CER)을 통해서도 재원을 마련함
- 선진국은 CDM 프로젝트를 통해 감축한 온실가스만큼 CER을 발급받는데, 이 CER의 2%를 기후변화적응기금에 의무적으로 제출해야 하고, 기후변화적응기금에서는 공여받은 CER을 판매함으로써 그 재원을 마련함
- 기후변화적응 기금은 또한 개발도상국이 기금에 직접 접근하는 것을 허용(직접적 접근 방식)한다는

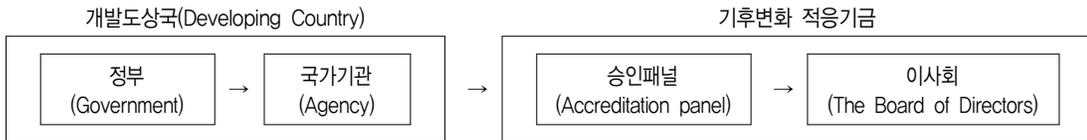
8) 2000년 5월 일본 나고야에서 열린 생물다양성협약(Convention on biological Diversity, CBD)

9) UNFCCC, 2013, 「Report of the Adaptation fund Board」

점에서 다른 기금과 차이를 보임

- 직접적 접근 방식은 개발도상국 정부가 지정한 기관을 통해 기금을 조달받아 직접 사업을 수행하는 것으로, 이를 위해서는 일정한 절차를 거쳐야함
 - 적응기금 이사회로부터 승인을 받은 정부기관은 사업계획서를 이사회에 직접 제출하고 개발도상국 내 적응기금 사업을 조정하는 역할을 수행하게 됨

[그림 5] 승인 절차



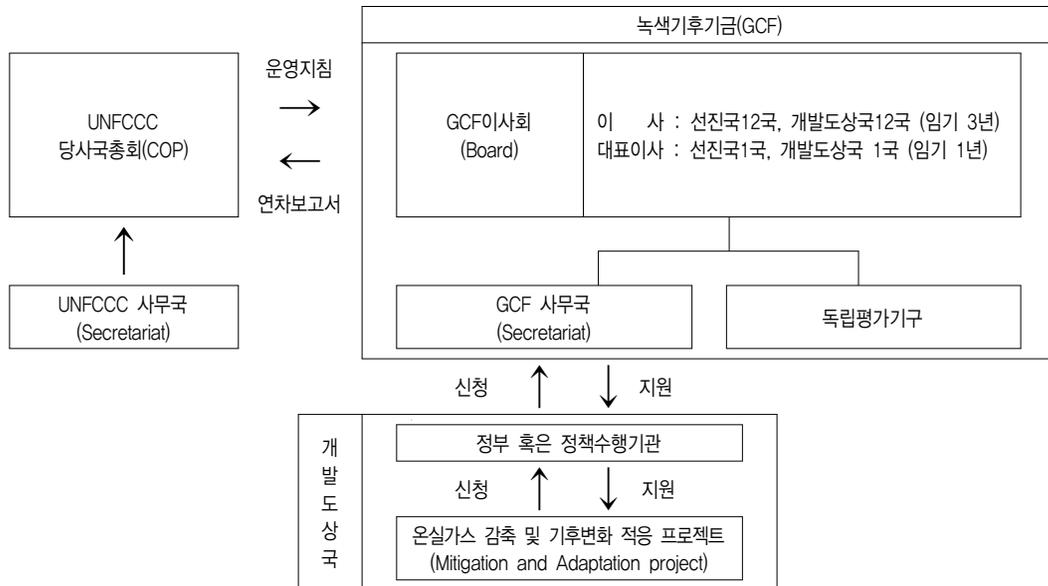
녹색기후기금(GCF)의 설립경과 및 운용계획

- 녹색기후기금(Green Climate Fund, 이하 GCF)은 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 의거하여 설립된 기후변화에 특화된 국제기금으로, 개발도상국의 온실가스 감축과 기후변화 적응 지원을 주된 목표로 함
- 2010년 COP16에서 GCF를 설립하였고, 2011년 COP17에서 GCF를 운영하기 위한 구체적인 방안이 논의됨¹⁰⁾
 - GCF는 UNFCCC로부터 독립된 기구로서, 자체 이사회를 통해 운영될 예정임. 하지만 GCF 이사회는 UNFCCC 당사국총회로부터 운영지침을 하달받고, GCF이사회는 연차 보고서를 UNFCCC 당사국총회에 제출하기로 함
 - GCF이사회는 선진국 12개국과 동수의 개발도상국으로 구성되며¹¹⁾ 임기는 3년으로 함. 그리고 GCF사무국을 설치하여 이사회 업무수행을 지원하는 한편, 완화와 적응(Mitigation and Adaptation) 프로젝트 수행을 위해 사무국에 개발도상국 정부 또는 정책수행기관과 소통하는 채널을 두기로 함
 - 2012년 COP18에서는 GCF설립국가 및 도시(대한민국, 인천)를 선정하였고, 2013년 COP19에서는 GCF이사회, 사무국을 설치하고 GCF의 초기 지침을 제공함

10) UNFCCC, 「Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 november to 11 December 2011」, pp.55-66

11) 선진국 12개국 : 영국, 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 독일, 폴란드, 스페인, 미국, 호주, 일본, 러시아, 노르웨이
 개발도상국 12개국 : 베냉, 이집트, 남아프리카공화국, 중국, 사우디아라비아, 필리핀, 도미니카공화국, 브라질, 에콰도르, 잠비아, 바베이도스, 조지아

[그림 6] GCF의 거버넌스 구조



* 출처 : 2012.12.20 청와대 정책브리핑(<http://www.korea.kr/policy/mainView.do?newsId=148751589>)

- COP17에서 선진국을 중심으로 2010년부터 2012년까지 3년간 300억 달러 규모의 단기재원 (fast-start finance)을 조성하고, 2020년까지 1,000억 달러 규모의 장기재원(long-term finance)을 조성하기로 합의하였음
- 하지만 기후변화재원은 GCF의 독자적인 예산이 아닌 UNFCCC 내 환경관련기금 전체에 대한 것이기 때문에 재원 확보를 위해 기금 간 경쟁이 치열해질 것으로 전망됨
- 또한 2013년 COP19에서 장기재원 조성에 대해 선진국과 개발도상국 간 시각차로 인하여 합의를 도출하는데 어려움을 겪음
 - 실제로 개발도상국은 2020년 1,000억 달러라는 목표달성을 위해서는 보다 중기적인 목표설정 이 필요하며, 이에 따라 2016년까지 700억 달러를 제공해야 한다는 입장을 고수하였고, 선진 국은 기후재원 조성과 활용을 위한 우호적인 환경조성의 중요성을 주장하며 장기재원의 중기적 목표 설정에 대해서는 소극적인 입장을 견지함¹²⁾
- GCF는 공공재원, 민간재원, 그리고 대체재원을 통하여 기금을 조성할 예정이며, 출범 후 3년 간 기금의 안정적인 운영을 위하여 세계은행에 수탁할 예정임

12) 문진영과 이성희, 2013, 「UN기후변화협약 19차 당사국총회의 기후재원 논의와 시사점」

〈표 11〉 GCF의 재원유형

유형	모금 방식	내용
공공재원	무상원조	COP17 당사국에 해당하는 선진국으로부터의 원조
	양허성 차관	이자율, 상환기간, 거치기간 세 가지 요소를 고려하여 시중의 일반자금 용자와 비교하여 차입국에 유리한 조건에 의한 차관
민간재원	원조	대규모 사회공헌재단으로부터의 원조
	Mission-related Investment(MRI)	재정적인 수익 외에 해당 단체에서 추구하는 사회/환경적 목적을 달성하기 위해 이루어지는 투자
	소액기부금 모금	개인으로부터 소액의 기부금을 받아 기금 운영 (예:UNEP, 적응기금)

- 이와 별도로 GCF는 대체재원(alternative sources)에 대해서도 언급하고 있는데¹³⁾, ① 기금의 일부를 프로젝트의 성격과 부합하는 기금으로부터 조달받는 것, ② 프로젝트 브랜드를 상품화하여 판매하는 회사의 매출액 일부를 조달받는 것, ③ 정부 및 기관투자자의 출연금을 바탕으로 특수목적법인(Special Purpose Company, SPC)을 설립하여 재무 안정성을 바탕으로 민간 투자를 유치하는 것 등이 있음
- GCF는 UNFCCC의 장기재원(1,000억 달러)을 타 기금과 공유해야 하므로 적극적인 민간투자 유치가 요구됨
 - UNEP FI(United Nations Environment Programme Finance Initiative)는 GCF에 다중 접근 방식의 재원 마련방안(multi-access fund)을 권고한 바 있는데, 이는 ① 국제금융기구, ② 개발도상국 정부, ③ 민간 투자자 각각에 맞는 소통 채널을 설치하고 재원의 성격에 맞추어(국제기구로부터의 재원, 민간 투자자로부터의 재원) 개도국 내 사업을 진행하는 것임¹⁴⁾
 - 즉, GCF기금을 활용함에 있어 수익을 내기 어려운 사업에는 국제기구로부터 유입된 대규모 자본을 이용하여 기금 안정화를 추구하고, 수익을 내기 쉬운 사업에는 민간 재원을 이용함으로써 기금 확대를 추구하는 것임
 - GCF는 UNEP FI의 권고에 따라 PSF(Private Sector Facility)를 설치하여 민간 투자 유치를 전담시킬 예정이며, PSF는 리스크관리위원회, 투자위원회, 민간자문그룹으로 구성, 이들의 합의를 통해 민간 투자 유치에 관한 의사결정을 내릴 것임
- GCF의 출범 초기에는 공여 및 양허성 차관을 통해 확보한 재원을 통해 ‘간접적 기금 운용 방식’으로 기금을 운용할 예정임
 - 간접적 기금 운용이란 GCF 외 다른 국제기구(세계은행 등)를 통해서 프로젝트를 수행하는 것을 의미하고, 반대로 직접적 기금 운용이란 GCF가 직접 개발도상국 내 프로젝트를 수행하는 것 또는 개발도상국의 정부(혹은 정부에서 지정한 기관)가 타 기관에 위탁하지 않고 GCF에 직접적인 원조 요청을 할 수 있는 방식으로, 기후변화 적응기금이 직접 방식의 기금 운용을 하고 있음

13) Green Climate Fund, 2013, 「Business Model Framework: Financial Inputs」 pp.6-7

14) UNEP FI, 2011, 「The Green Climate Fund(GCF) : The private financial sector's perspective」